

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

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

Gliederung

	Seite
I. Gegenstand	5
A. Auftrag	5
B. Ziel	5
II. Grundlagen	5
A. Quellen	5
B. Aussagekraft	6
1. Zugelassene Arbeitnehmerüberlassung	6
2. Illegale Beschäftigung	7
a) Illegale Arbeitnehmerüberlassung	7
b) Illegale Ausländerbeschäftigung	7
c) Schwarzarbeit	8
d) Leistungsmißbrauch	8
III. Lage der zugelassenen Arbeitnehmerüberlassung	8
A. Entwicklung der erlaubten Arbeitnehmerüberlassung	8
1. Zahl der Verleiher	9
2. Größenordnung des betriebenen Verleihs	9
3. Mischbetriebe	10
4. Verleiher mit Sitz im Ausland	10
5. Zahl der Leiharbeiter	10
6. Tätigkeitsbereiche der Leiharbeiter	11
7. Ausländische Leiharbeiter	11
8. Dauer der Leiharbeitsverhältnisse	12
9. Dauer des einzelnen Überlassungsfalles	12
10. Frühere Tätigkeiten der Leiharbeiter	12

*Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung vom 7. Juli 1988 gemäß Beschluß
des Deutschen Bundestages vom 12. November 1981 – Drucksache 9/975.*

	Seite
11. Regionale Schwerpunkte	12
12. Grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung	12
B. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt	13
1. Größenordnung	13
2. Zusätzliche Chancen	13
3. Folgen für die Unternehmen	14
4. Auswirkungen auf Arbeitskämpfe	14
5. Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 und Arbeitnehmerüberlassung	15
a) Verlängerung der zulässigen Überlassungsdauer	15
b) Ausnahmen vom Arbeitnehmerüberlassungsgesetz	15
aa) Durch Tarifvertrag zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen	15
bb) Bei Konzernverleih	15
6. Ausnahme für Arbeitsgemeinschaften	15
C. Sozial- und arbeitsrechtliche Auswirkungen der Arbeitnehmerüberlassung	16
1. Sozialversicherungsrechtlicher Schutz	16
2. Unfallverhütungsschutz	16
3. Arbeitsrechtliche Sicherung der Leiharbeitnehmer	17
a) Das Arbeitsverhältnis	17
aa) Gesetzliche Sonderregelungen	18
bb) Tarifvertragliche Vereinbarungen	18
cc) Selbstverpflichtung der Verleiher	19
b) Mitbestimmungsrechte	19
D. Überwachung der legalen Arbeitnehmerüberlassung	19
1. Zuständige Behörden	19
2. Erlaubnisverfahren	20
3. Überwachung der Verleiher mit einer Erlaubnis	20
4. Entzug bestehender Erlaubnisse	21
E. Wertung der legalen Arbeitnehmerüberlassung	21
1. Gewerkschaften	22
a) Deutscher Gewerkschaftsbund — DGB —	22
b) Deutsche Angestellten-Gewerkschaft — DAG —	22
2. Arbeitgeberverbände	23
3. Leiharbeitnehmer	23
4. Darstellung in den Medien	23
IV. Illegale Beschäftigung	24
A. Illegale Arbeitnehmerüberlassung	24
1. Erscheinungsformen illegaler Arbeitnehmerüberlassung	24
a) Gefährdung der sozialen Sicherheit	24
b) Verletzung von Ordnungsvorschriften der Arbeitnehmerüberlassung	24
c) Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes	24
2. Umfang der illegalen Arbeitnehmerüberlassung	25
a) Aufgedeckte Fälle	25
aa) Ordnungswidrigkeiten	25
bb) Straftaten	27
cc) Tätigkeitsbereiche	28

	Seite
dd) Ausländische Leiharbeitnehmer	28
ee) Grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung	29
b) Geschätzter Umfang	30
c) Arbeitsweisen illegaler Verleiher	30
3. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt	31
a) Auswirkungen für die Arbeitnehmer	31
b) Folgen für die Unternehmen	32
4. Sozial- und arbeitsrechtliche Auswirkungen illegaler Arbeitnehmerüberlassung	33
a) Sozialrechtliche Folgen für Leiharbeitnehmer	33
aa) Sozialversicherungsrechtlicher Schutz	33
bb) Unfallverhütungsschutz	34
b) Arbeitsrechtliche Folgen für Leiharbeitnehmer	34
c) Tarifeinheit im Betrieb	35
d) Mitbestimmung	35
5. Sanktionen	35
a) Straf- und Bußgeldverfahren	35
b) Verwaltungszwangsverfahren	36
c) Haftung für Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuern ..	36
6. Zusammenarbeit der Behörden	36
B. Illegale Ausländerbeschäftigung	38
1. Begriff der illegalen Ausländerbeschäftigung	38
a) Ordnungswidrigkeiten	38
b) Straftaten	38
2. Umfang und Entwicklung	38
a) Zahl der aufgedeckten Fälle	38
aa) Ordnungswidrigkeiten	38
bb) Straftaten	39
b) Tätigkeitsbereiche	39
aa) Wirtschaftszweige	39
bb) Herkunftsländer	39
cc) Art der Tätigkeiten	40
c) Geschätzter Umfang	40
3. Auswirkungen illegaler Ausländerbeschäftigung	40
a) Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt	40
b) Auswirkungen für Arbeitnehmer	40
c) Auswirkungen für Unternehmen	40
4. Bekämpfungsmaßnahmen	41
a) Straf- und Bußgeldverfahren	41
b) Abschiebungskosten	41
5. Zusammenarbeit der Behörden	42
C. Schwarzarbeit	42
1. Begriff der Schwarzarbeit	42
2. Ausmaß der Schwarzarbeit	42
a) Zahl der aufgedeckten Fälle	43
b) Arbeitsweisen der Schwarzarbeiter	44
c) Schätzungen des Umfangs	45
d) Bereiche	45
3. Auswirkungen der Schwarzarbeit	46
a) Arbeitsmarkt	46

	Seite
b) Handwerk	46
c) Steuer- und Sozialversicherungsaufkommen	46
d) Schwarzarbeiter	46
e) Auftraggeber	46
4. Beurteilung der Schwarzarbeit	47
a) Befürworter der Schwarzarbeit	47
b) Gegner der Schwarzarbeit	47
5. Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit	49
D. Maßnahmen zur verbesserten Verfolgung illegaler Beschäftigung ..	49
1. Gesetzliche Neuregelungen	49
a) Beschäftigungsförderungsgesetz 1985	49
b) Siebtes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes	50
c) Steuerbereinigungsgesetz 1986	50
d) Zweites Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität	51
e) Ausländerrecht	51
f) Achtes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes	51
g) Justizmitteilungsgesetz	51
h) Sozialversicherungsausweis	51
2. Verwaltungsmaßnahmen	51
a) Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit	52
aa) Ausbau der Stützpunkte	52
bb) Personalausbau	52
cc) Datenabgleichverfahren	52
dd) Informationssystem	52
ee) Durchführungsanweisungen	53
b) Verwaltungsmaßnahmen der Länder	53
c) Gemeinsame Maßnahmen	54
d) Maßnahmen der Handwerkskammern	55
V. Internationale Entwicklung	55
1. Richtlinienentwurf der Kommission der Europäischen Gemein- schaften	55
2. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwick- lung — OECD —	55
3. Europarat	56
4. Internationale Arbeitsorganisation — IAO —	56
VI. Schlußbemerkungen	56

I. Gegenstand

A. Auftrag

Mit der Vorlage dieses Berichtes kommt die Bundesregierung zum zweiten Mal dem vom 9. Deutschen Bundestag in seiner 64. Sitzung am 12. November 1981 bei der Verabschiedung des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung erteilten Auftrag nach, dem Deutschen Bundestag alle vier Jahre, erstmals zum 30. Juni 1984, über die Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes — AÜG — zu berichten und hierbei die bei der Anwendung des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung gewonnenen Erfahrungen einzubeziehen.

Der vorliegende Bericht ist zugleich der Sechste Bericht über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes. Bei der einstimmigen Annahme des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes am 21. Juni 1972 hatte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung ersucht, ihm alle zwei Jahre über die Erfahrungen mit diesem Gesetz zu berichten. Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag den Ersten Erfahrungsbericht zum 30. Juni 1974 (Drucksache 7/2385), den Zweiten zum 30. Juni 1976 (Drucksache 7/5631), den Dritten zum 30. Juni 1978 (Drucksache 8/2025), den Vierten Erfahrungsbericht zum 30. Juni 1980 (Drucksache 8/4479) und den Fünften Erfahrungsbericht zum 30. Juni 1984 (Drucksache 10/1934) vorgelegt.

B. Ziel

Dem Auftrag des Deutschen Bundestages entsprechend verfolgt der Bericht zwei Ziele:

Zum einen versucht der Bericht, ein möglichst genaues und umfassendes Bild der erlaubten gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung zu geben. Zum anderen wird von den Erscheinungsformen der illegalen Beschäftigung ausführlich die illegale Arbeitnehmerüberlassung dargestellt. Ein Überblick über die

illegale Ausländerbeschäftigung und die Schwarzarbeit soll es ermöglichen, die Wirksamkeit der seit dem Gesetz zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung ständig erweiterten und verbesserten Mittel und Maßnahmen zur Herstellung der Ordnung auf dem Arbeitsmarkt zu beurteilen.

Die Einschätzung der zugelassenen Arbeitnehmerüberlassung und damit die Bewertung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes sind nach wie vor sehr unterschiedlich. Die einen halten dieses Gesetz für einen überflüssigen bürokratischen Hemmschuh, der sinnvolle arbeitsteilige Produktionsformen erschwert und damit unwirtschaftlich macht. Die anderen sehen in der gesetzlichen Zulassung der Arbeitnehmerüberlassung eine Störung des Arbeitsmarktes und die Gefahr, daß Leiharbeiter zu Arbeitsbedingungen arbeiten müssen, die sozial- und arbeitsrechtlich nicht denen vergleichbarer Stammarbeiter entsprechen.

Im Unterschied zur gegensätzlichen Bewertung der legalen Arbeitnehmerüberlassung besteht Einigkeit bei der Verurteilung der illegalen Beschäftigung. Meinungsverschiedenheiten gibt es lediglich bei der Bewertung der Maßnahmen, die getroffen wurden oder noch getroffen werden sollen, um illegale Beschäftigung in ihren Erscheinungsformen Schwarzarbeit, illegale Ausländerbeschäftigung und illegale Arbeitnehmerüberlassung zurückzudrängen.

Der Bericht strebt daher an, die erforderlichen Tatsachen zusammenzutragen, um eine objektive Einschätzung der Auswirkungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und der Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung treffen zu können.

Der Berichtszeitraum umfaßt die Jahre 1984 bis 1987. Die in diesem Zeitraum in Kraft getretenen gesetzlichen Änderungen im Bereich der legalen Arbeitnehmerüberlassung und zur Verfolgung illegaler Beschäftigung sind neben den umfangreichen Verbesserungen auf Verwaltungsebene dargestellt. Ihre Auswirkungen werden bewertet.

II. Grundlagen

A. Quellen

Der Bericht beruht auf den Beiträgen der Minister und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder, von Justizministern und -senatoren der Länder sowie auf Stellungnahmen der Sozialpartner und einem ausführlichen Erfahrungsbericht des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit.

Ferner sind die teilweise umfangreichen Äußerungen folgender Stellen ausgewertet worden:

- AOK-Bundesverband,
- Bundesverband der Betriebskrankenkassen,
- Bundesverband der Innungskrankenkassen,

- Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen,
- Verband der Arbeiter-Ersatzkassen e. V.,
- Verband der Angestellten-Krankenkassen e. V.,
- Bundesknappschaft,
- Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften e. V.,
- Bundesverband der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften,
- Bundesverband der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand e. V.,
- Deutscher Industrie- und Handelstag,
- Zentralverband des Deutschen Handwerks,
- Bundesverband Zeitarbeit e. V.,
- Schutzgemeinschaft Zeitarbeit e. V.

Für den Bericht wurden auch Erkenntnisse aus — unabhängig von diesem Bericht — eingegangenen Stellungnahmen

- des Bundeskriminalamtes,
- der AOK Berlin und
- des Hessischen Sozialministers über eine Sonderaktion der Hessischen Gewerbeaufsicht

genutzt.

An Statistiken wurden für die Darstellung der legalen Arbeitnehmerüberlassung die Meldungen herangezogen, zu denen die Verleiher mit einer Verleiherlaubnis nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz verpflichtet sind. Für die Bereiche Leistungsmissbrauch und illegale Arbeitnehmerüberlassung konnte auf Zahlenunterlagen der Bundesanstalt für Arbeit zurückgegriffen werden. Daten über illegale Ausländerbeschäftigung haben die Grenzschutzdirektion Koblenz und die Bundesanstalt für Arbeit zur Verfügung gestellt. Für den Bereich der Schwarzarbeit konnten Auszüge aus dem Gewerbezentralregister, das der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof — Bundeszentralregister — führt, sowie Hochrechnungen des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks ausgewertet werden.

Aus der Vielzahl der im Berichtszeitraum erschienenen und für den Bericht herangezogenen Untersuchungen seien folgende hervorgehoben:

- Mayer/Paasch, „Zur Praxis illegaler Beschäftigung im Baugewerbe“, Düsseldorf, 1984;
- dieselben, „Arbeitnehmer 2. Klasse“, Düsseldorf, 1986;
- Manfred Krüger, „Verbot der Leiharbeit“, Köln, 1986;
- Eser und Müller (Hrsg.), „Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit“, Paderborn, 1986;
- Studie des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung über „Wachstumsfelder am Rande der offiziellen Wirtschaft“, München, 1986;

- Untersuchung des Sonderforschungsbereichs 3 der J. W. Goethe-Universität Frankfurt und der Universität Mannheim, „Das Potential an Schwarzarbeitern in der Bundesrepublik Deutschland“ und „Umfang des schattenwirtschaftlichen Arbeitsangebots in der Nebenerwerbstätigkeit“, 1986;
- Niessen/Ollmann, „Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland“, Opladen, 1987;
- Bericht des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, „Wie groß ist die Schattenwirtschaft?“, in: RWI-Mitteilungen Jg. 37/38 (1986/1987) S. 365—385;
- Mitarbeiterbefragung der Gesellschaft für Konsum-, Markt- und Absatzforschung — GfK Marktforschung —, „Zeitarbeit“, Nürnberg, 1987.

Hinzu kommen zahlreiche Veröffentlichungen in Zeitungen und Zeitschriften, die in den letzten vier Jahren über Möglichkeiten und Gefahren der Arbeitnehmerüberlassung berichtet haben. Zum Problem der Schattenwirtschaft einschließlich der illegalen Beschäftigung aus volkswirtschaftlicher Sicht wurde ebenfalls eine Vielzahl von größeren Arbeiten und Aufsätzen ausgewertet.

B. Aussagekraft

Die Aussagekraft der einzelnen Teile des Berichtes ist unterschiedlich.

1. Zugelassene Arbeitnehmerüberlassung

Die erlaubte Arbeitnehmerüberlassung wird seit 1972, als das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz verabschiedet wurde, von der Bundesanstalt für Arbeit überwacht. Dieser lange Zeitraum von 16 Jahren hat es ermöglicht, unter Berücksichtigung der in den vorangegangenen Berichtszeiträumen gesammelten und in den ersten fünf Berichten der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag dargestellten Erfahrungen einen umfassenden Überblick zu gewinnen.

Hinzu kommt, daß die Verleiher mit einer Verleiherlaubnis verpflichtet sind, der Bundesanstalt zahlreiche Meldungen für statistische Angaben zu machen. Die Bundesanstalt für Arbeit überwacht die Beachtung der Vorschriften über statistische Meldungen ständig. Einem Verleiher, der die vorgeschriebenen statistischen Meldungen nicht, nicht vollständig, nicht rechtzeitig oder falsch abgibt, droht nach Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 7, Abs. 2 AÜG eine Geldbuße bis zu 1 000 DM. Deshalb ist die Zahl der Verleiher, die ihren Meldepflichten nicht nachkommen, gering (vgl. Tabelle 9).

Weitere statistisch abgesicherte Erkenntnisse wurden durch eine Sondererhebung gewonnen, die von der Bundesanstalt für Arbeit im zweiten Halbjahr 1986 und im ersten Halbjahr 1987 durchgeführt wurde, um die Auswirkungen des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 zu ermitteln. Darüber hinaus führt die Bundesanstalt für Arbeit Statistiken über die Zahl und

die Art der bei ihr eingegangenen Anträge auf Erteilung einer Verleiherlaubnis sowie über die Art ihrer Erledigung.

Deshalb kann die Aussagekraft dieses Teils des Berichtes als umfassend bezeichnet werden.

2. Illegale Beschäftigung

Anders sieht es im Bereich der illegalen Beschäftigung aus. Es liegt im Wesen der Illegalität, daß sie sich der statistischen Erfassung weitgehend entzieht. Bei der Schwarzarbeit kommt sogar in ihrer Bezeichnung zum Ausdruck, daß sie im Verborgenen, daher „schwarz“ vorgenommen wird.

Eine gesicherte Erkenntnisgrundlage bieten hier nur die Statistiken über die aufgedeckten Verstöße und die in diesem Zusammenhang gewonnenen Erkenntnisse. Über den tatsächlichen Umfang illegaler Beschäftigung kann nur spekuliert werden. Schwer schätzbar ist der Umfang illegaler Beschäftigung im Gegensatz zu anderen Formen der Wirtschaftskriminalität insbesondere deshalb, weil sowohl der Arbeitgeber als auch der betroffene Arbeitnehmer ein Interesse daran besitzen, daß die Illegalität des Tuns nicht aufgedeckt wird. Geschädigt werden die Sozialversicherungsträger und der Fiskus, die jedoch diesen Schaden, anders als z. B. der Bestohlene, nicht schon dann bemerken, wenn die Tat begangen ist, sondern erst, wenn sie tatsächlich aufgeklärt wird. Deswegen unterliegen die Schätzungen über den Umfang der illegalen Beschäftigung besonderen Vorbehalten.

Für die einzelnen Erscheinungsformen der illegalen Beschäftigung ist die Aussagekraft des Berichtes unterschiedlich. Nur im Bereich der illegalen Arbeitnehmerüberlassung gibt es einen Überblick über einen Zeitraum von 16 Jahren wie bei der legalen Arbeitnehmerüberlassung, weil die Erfahrungsberichte zu den Auswirkungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes die illegale Arbeitnehmerüberlassung mitbehandelt haben. Für die Verfolgung des Leistungsmissbrauchs, der illegalen Ausländerbeschäftigung und der illegalen Arbeitnehmerüberlassung ist — abgesehen von der Zuständigkeit der Staatsanwaltschaften für die Verfolgung von Straftaten — die zentral organisierte Bundesanstalt für Arbeit zuständig, während die Verfolgung der Verstöße gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit den einzelnen Bundesländern obliegt, die diese Aufgabe unterschiedlichen Behörden übertragen haben.

Die Bundesanstalt für Arbeit führt umfangreiche bundeseinheitliche Statistiken nicht nur über die rechtskräftig abgeschlossenen Bußgeldverfahren wegen illegaler Arbeitnehmerüberlassung, illegaler Ausländerbeschäftigung und wegen Leistungsmissbrauchs, sondern auch über die Zahl der Ermittlungsverfahren und ihren Ausgang.

Die Statistik des Gewerbezentralregisters erfaßt die Zahl der rechtskräftig geahndeten Verstöße gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, weitere Statistiken werden jedoch nicht erhoben. 1987 wurden erstmals Straftaten in Verbindung mit illega-

ler Arbeitnehmerüberlassung in der Polizeilichen Kriminalstatistik erfaßt.

a) Illegale Arbeitnehmerüberlassung

Die Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit über die aufgedeckten Fälle illegaler Arbeitnehmerüberlassung lassen keinen Rückschluß auf den tatsächlichen Umfang der illegalen Arbeitnehmerüberlassung zu. Verstärkter Einsatz von Personal sowie bessere Schulung und Ausstattung des Personals der Bundesanstalt für Arbeit, aber auch ein gesteigerter persönlicher Einsatz der Bediensteten bei der Verfolgung illegaler Beschäftigung haben dafür gesorgt, daß die Anzahl der aufgeklärten Fälle stetig angestiegen ist. Daraus kann nicht geschlossen werden, daß ein reales Ansteigen der illegalen Arbeitnehmerüberlassung zu verzeichnen ist. Je höher die Verfolgungsintensität ist, desto größer ist auch der Abschreckungseffekt, weil das Risiko der Entdeckung steigt, so daß von einem tatsächlichen Rückgang der illegalen Arbeitnehmerüberlassung, zumindest bei einigen Erscheinungsformen, ausgegangen werden kann. Dennoch muß vermutet werden, daß die Zahl der nicht aufgedeckten Fälle die Zahl der aufgedeckten Verstöße übersteigt.

Aus der Zahl der aufgeklärten Fälle ist kein Rückschluß auf die Anzahl der illegalen Verleiher und Entleiher sowie der illegal verliehenen Leiharbeitnehmer möglich. Die Aussagekraft der Statistiken ist insoweit beschränkt auf die Zahl der Verfahren. Dabei kann im Einzelfall ein und dieselbe Person in mehrere Verfahren verwickelt sein. Auf der anderen Seite gibt es Großverfahren mit zahlreichen beteiligten Leiharbeitnehmern und Verleihern, die sich statistisch nur in einem einzigen Fall niederschlagen.

Ein gesichertes Bild dürfte es inzwischen über die Arbeitsweise illegaler Verleiher geben, die sich auch regional wenig unterscheidet.

b) Illegale Ausländerbeschäftigung

Der illegal beschäftigte Ausländer verstößt meist nicht nur gegen die von der Bundesanstalt für Arbeit zu verfolgenden Arbeitserlaubnisvorschriften, sondern auch gegen geltendes Aufenthaltsrecht. In diesem Fall muß er mit strafrechtlicher Verfolgung und anschließender Abschiebung rechnen. Das Interesse des illegal beschäftigten Ausländers, nicht entdeckt zu werden, ist deshalb besonders groß. Auch bei der illegalen Ausländerbeschäftigung muß deshalb mit einer Dunkelziffer nicht aufgedeckter Fälle gerechnet werden. Aus den Statistiken lassen sich auch hier Rückschlüsse über das tatsächliche Ausmaß der Illegalität nicht ziehen. Die vorhandenen Daten legen jedoch die Vermutung nahe, daß sich die illegale Ausländerbeschäftigung insgesamt rückläufig entwickelt hat.

Die Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit erfassen nur einen Teil der aufgedeckten Fälle illegaler Ausländerbeschäftigung, weil beim ersten Zugriff anderer Behörden wegen des Verdachtes einer Straftat der Fall unmittelbar an die Staatsanwaltschaft abgegeben

wird, ohne daß eine besondere statistische Erfassung der nur am Rande liegenden Verstöße gegen das Arbeitserlaubnisrecht erfolgt. Diese anderen Behörden führen über die Verstöße nach dem Ausländerrecht keine den Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit über das Arbeitserlaubnisrecht vergleichbaren Statistiken. In der Polizeilichen Kriminalstatistik werden Straftaten nach § 47 a Ausländergesetz allerdings gesondert ausgewiesen.

c) Schwarzarbeit

Schwarzarbeit dürfte die am weitesten verbreitete Form der illegalen Beschäftigung sein, an der sich auch viele im übrigen rechtstreue Bürger beteiligen. In diesem Bereich muß mit der größten Dunkelziffer gerechnet werden.

Nur über die geahndeten Verstöße liegen vollständige Statistiken vor. Nicht bekannt ist, wie viele Verfahren aufgegriffen, aber mangels Beweises oder wegen geringer Schuld nicht durch Bußgeld geahndet wurden.

Zu dem Gesamtumfang der Schwarzarbeit sind in der Öffentlichkeit und in wissenschaftlichen Untersuchungen die unterschiedlichsten Vermutungen und Behauptungen geäußert worden, die eine eindeutige Aussage über den Umfang der Schwarzarbeit nicht zulassen.

d) Leistungsmißbrauch

Besonderheiten gelten für die Aussagekraft des Berichts über Schwarzarbeit in der Form des Leistungsmißbrauchs. Dieser liegt vor, wenn Bezieher von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Unterhaltsgeld der Verpflichtung nicht nachkommen, eine daneben ausgeübte Erwerbstätigkeit dem Arbeitsamt zu melden.

Im Jahre 1984 hat die Bundesanstalt für Arbeit das sog. Datenabgleichverfahren eingeführt. Das DALEB genannte Verfahren vergleicht die vom Zentralamt der Bundesanstalt für Arbeit geführte Datei der Leistungsempfänger mit den Meldungen der Arbeitgeber über die Beschäftigungsaufnahme von Arbeitnehmern. Durch das Datenabgleichverfahren werden allerdings nur die Fälle von Leistungsmißbrauch aufgedeckt, bei denen der Bezieher von Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz eine Arbeit bei einem rechtstreuen Arbeitgeber aufnimmt, der die erforderlichen Meldungen zur Sozialversicherung vornimmt. Genaue Zahlen über die Ergebnisse liegen erstmalig für das Berichtsjahr 1986 vor.

Da die Bundesanstalt außerdem seit dem 1. Januar 1986 das Recht besitzt, in allen Betrieben Außenprüfungen zur Aufdeckung von Leistungsmißbrauch durchzuführen, ist die Aussagekraft des Berichts über Leistungsmißbrauch für die Zeit ab 1986 erheblich erhöht.

III. Lage der zugelassenen Arbeitnehmerüberlassung

Die Entwicklung der legalen Arbeitnehmerüberlassung in den letzten vier Jahren ist durch ein langsames, aber anhaltendes Wachstum gekennzeichnet. Das gilt sowohl für die Anzahl der Leiharbeiternehmer als auch für die Zahl der gestellten Erlaubnisanträge und die bewilligten Erlaubnisse. Die Gründe für diesen Anstieg dürften einerseits konjunkturbedingt sein, andererseits auf bestimmte Gesetzesänderungen, wie z. B. die Verlängerung der zulässigen Überlassungsdauer auf sechs Monate, aber auch auf die Einführung der Lohnsteuerhaftung für illegale Entleiher zurückgehen.

A. Entwicklung der erlaubten Arbeitnehmerüberlassung

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz unterwirft nur die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung der Erlaubnispflicht.

Gewerbsmäßig im Sinne des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes handelt, wer den im gesamten Gewerbebereich geltenden Gewerbebegriff erfüllt, also eine auf gewisse Dauer beabsichtigte und auf Erzielung

wirtschaftlicher Vorteile gerichtete Tätigkeit ausübt. Gewinnerzielungsabsicht bedeutet nicht, daß tatsächlich Gewinne erwirtschaftet werden, sondern es reicht aus, daß Gewinne angestrebt waren. Der beabsichtigte Gewinn kann auch darin bestehen, daß nur Verluste verringert werden. Eine gewisse Dauer der Überlassung ist schon dann bereits beabsichtigt, wenn der Arbeitnehmer nur für einen einzigen Tag überlassen wird, aber eine Wiederholung der Überlassung vorgesehen ist.

Die erlaubnisfreie nicht gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung kommt daher nur in sehr seltenen Fällen vor, meist nur dann, wenn ein gemeinnütziges Unternehmen im Rahmen seiner gemeinnützigen Zielsetzung Arbeitnehmer überläßt. Im Berichtszeitraum hat die nicht gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung keinen großen Umfang erreicht. Insgesamt sind der Bundesanstalt für Arbeit nur 17 Einzelfälle bekanntgeworden. Manche Technische Überwachungsvereine nahmen gelegentlich nicht gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung vor. Einige Städte gründeten gemeinnützige sog. Beschäfti-

gungs-Gesellschaften, mit dem Ziel, Sozialhilfeempfänger, die auf dem Arbeitsmarkt schlechte Chancen haben, bei diesen Beschäftigungs-Gesellschaften anzustellen, um die Sozialhilfeempfänger wieder in das Arbeitsleben einzugliedern.

1. Zahl der Verleiher

Die Zahl der Erlaubnisinhaber ist von 1 195 Anfang 1984 auf 3 150 Ende 1987 gestiegen und hat sich damit fast verdreifacht. Wurde am 31. Dezember 1982 ein Rückgang der Zahl der Verleiher um 14,8 v. H. auf 1 417 und am 31. Dezember 1983 sogar um weitere 15,7 v. H. auf 1 194 verzeichnet, so setzte sich diese Tendenz in den Berichtsjahren nicht mehr fort, denn am 31. Dezember 1984 konnte bereits eine Zunahme um 10 v. H. auf 1 318 festgestellt werden. In den Folgejahren stieg die Zahl der Inhaber einer Verleiherlaubnis weiter regelmäßig an, und zwar vom 31. Dezember 1984 bis zum 31. Dezember 1985 um 30 v. H. auf 1 720, vom 31. Dezember 1985 bis zum 31. Dezember 1986 um 48 v. H. auf 2 546 und vom 31. Dezember 1986 bis zum 31. Dezember 1987 um 24 v. H. auf 3 150 (Tabelle 1).

Die Zahl der Inhaber einer unbefristeten Erlaubnis ist ebenfalls gestiegen. Anteilmäßig ist die Zahl der unbefristeten Erlaubnisse gegenüber den gesetzlich auf ein Jahr befristeten Erlaubnissen jedoch im Berichtszeitraum naturgemäß zurückgegangen. Anfang 1984 gab es 379 unbefristete Erlaubnisse und Ende 1987 511. Dies bedeutet, daß zu Beginn des Berichtszeitraums jede dritte Verleiherlaubnis (32 v. H.) unbefristet galt, während zum Ende des Berichtszeitraums dies nur bei jeder sechsten (16 v. H.) der Fall war.

Der Rückgang des Anteils der Verleiher mit einer unbefristeten Erlaubnis erklärt sich aus dem sprunghaften Anstieg der Neuanträge, weil eine unbefristete Erlaubnis nur derjenige Verleiher erhält, der bereits seit drei Jahren unbeanstandet als Verleiher mit einer befristeten Erlaubnis tätig geworden ist. Es kann damit gerechnet werden, daß der Anteil der unbefristeten Erlaubnisse in den kommenden Jahren wieder ansteigt, da die unbefristete Verleiherlaubnis bei den Verleihern als erstrebenswert gilt. Zwar ist die Gebühr für die unbefristete Erlaubnis (2 500 DM) mehr als dreimal so hoch wie die für die befristete (750 DM) und auch die Verleiher mit einer unbefristeten Verleiherlaubnis unterstehen nach wie vor der Überwachung durch die Bundesanstalt für Arbeit, die unbefristete Verleiherlaubnis gilt jedoch als Aushängeschild für einen Betrieb mit mindestens dreijähriger korrekter Geschäftstätigkeit. Eine unbefristete Verleiherlaubnis wird von den Kunden der Verleihfirmen daher gern gesehen. Sie verschafft ihren Inhabern Wettbewerbsvorteile.

Der überdurchschnittliche Anstieg der Zahl der Verleiher ist auf mehrere Gründe zurückzuführen. Ein Grund ist die gesteigerte Überprüfungstätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit. Die 1986 erlassenen Durchführungsanweisungen des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit zur Abgrenzung der erlaubnispflichtigen Arbeitnehmerüberlassung von anderen Formen dritbezogenen Personaleinsatzes haben außerdem

bis dahin bestehende Unsicherheiten beseitigt. Zahlreiche Firmen, die glaubten, erlaubnisfreie Werkverträge durchzuführen, haben sich seitdem entschlossen, eine Verleiherlaubnis zu beantragen. Hinzu kommt die verstärkte Aufklärung der breiten Öffentlichkeit über die Gefahren der illegalen Arbeitnehmerüberlassung. Dadurch ist der Allgemeinheit die Schädlichkeit der illegalen Leiharbeit viel deutlicher als früher bewußt geworden.

Auch die Einführung der Lohnsteuerhaftung des Entleihers durch das Steuerbereinigungsgesetz 1986 (in Kraft getreten am 25. Dezember 1985) und die gesamtschuldnerische Haftung des illegalen Entleihers und des illegalen Verleihers für die Sozialversicherungsbeiträge der Leiharbeiter durch das Zweite Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität (in Kraft getreten am 1. August 1986) dürften zum Anstieg der Zahl der Verleiherlaubnisse beigetragen haben. Seitdem illegale Entleiher befürchten müssen, für die Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträge der ohne Erlaubnis entliehenen Leiharbeiter einstehen zu müssen, verlangen viele Unternehmen von den Firmen, mit denen sie zusammenarbeiten, die Vorlage einer Verleiherlaubnis.

Einige Firmen, die ihr Personal in Drittbetriebe entsenden, sahen sich sogar gezwungen, „vorsorglich“ eine Verleiherlaubnis zu beantragen, um bereits seit langem bestehende Verträge fortsetzen zu können. Oft handelte es sich um die Entsendung von Personal im Rahmen erlaubnisfreier Vertragsgestaltungen, z. B. auf Werkvertragsbasis, so daß an sich eine Verleiherlaubnis weder in der Vergangenheit noch künftig erforderlich war. Dennoch wollte man nicht Gefahr laufen, die Folgen illegalen Entleihs tragen zu müssen. Dabei handelt es sich meist um seriöse und seit langem im Geschäftsleben tätige Firmen, denen Verleiherlaubnisse rasch bewilligt werden konnten.

Die Zunahme der Verleiherlaubnisse zwischen Anfang 1984 und Ende 1987 vollzog sich, obwohl in diesem Zeitraum 1 515 Verleiherlaubnisse weggefallen sind (vgl. Tabelle 1). Dabei sind 1 277 Erlaubnisse, also die ganz überwiegende Zahl, nicht infolge von Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit weggefallen, sondern durch Zeitablauf erloschen, oder weil innerhalb der Antragsfrist kein Verlängerungsantrag gestellt wurde. In manchen Fällen haben die Erlaubnisinhaber die Erlaubnis auch vorzeitig zurückgegeben.

2. Größenordnung des betriebenen Verleihs

Von den am Stichtag 30. Juni 1984 gezählten 1 502 Verleihbetrieben haben 478, also 32 v. H., überhaupt keine Leiharbeiter beschäftigt. Dieser relativ hohe Anteil an Verleihern, die von ihrer Verleiherlaubnis keinen Gebrauch machen, hat sich im Berichtszeitraum kaum verändert, denn am letzten Stichtag, dem 30. Juni 1987, hatten von den 3 255 Erlaubnisinhabern 1 007, also 31 v. H., keine Leiharbeiter beschäftigt. Damit wird die Vermutung bestätigt, daß viele Verleiherlaubnisse nur vorsorglich

beantragt werden. Allerdings ist nicht auszuschließen, daß diese Betriebe an anderen Tagen durchaus Arbeitnehmer überlassen haben, da die Zahl der beschäftigten Leiharbeiter nur an bestimmten Stichtagen gezählt wird.

Der Anteil der größeren Betriebe, die mehr als 50 Leiharbeiter beschäftigen, war zu Beginn und Ende des Berichtszeitraums mit gut 13 v. H. annähernd gleich.

3. Mischbetriebe

Nicht nur die Unternehmen, die ausschließlich oder hauptsächlich den Betriebszweck verfolgen, Arbeitnehmer zu verleihen, sondern auch diejenigen, die andere Betriebszwecke haben und dabei nur gelegentlich als sog. Mischbetriebe einen oder mehrere ihrer Mitarbeiter an einen Dritten überlassen, benötigen eine Verleiherlaubnis nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. Der Anteil der sog. Mischbetriebe unter den Betrieben mit einer Erlaubnis zur gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung ist im Berichtszeitraum weiterhin angestiegen. Waren am 30. Juni 1984 45,8 v. H. aller Erlaubnisinhaber sog. Mischbetriebe, so wurde am Stichtag 30. Juni 1987 ein Anteil von 57,1 v. H. gezählt.

Die ständige Zunahme des Anteils der Mischbetriebe an der Gesamtzahl der Inhaber von Verleiherlaubnissen hat die gleichen Ursachen wie die Steigerung der Zahl der Erlaubnisinhaber überhaupt. Hinzu kommt, daß viele Firmen zunehmend neben Waren auch Dienstleistungen anbieten. Bei der Entwicklung technisch hochwertiger Geräte spielt die arbeitsteilige Zusammenarbeit mehrerer Firmen in einer ausschließlich für die Herstellung bestimmter Maschinen oder Anlagen gebildeten Gesellschaft eine immer größere Rolle.

4. Verleiher mit Sitz im Ausland

Eine Erlaubnis nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz erhält nur, wer einen Geschäftssitz innerhalb der Bundesrepublik Deutschland oder einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften — EG — hat. Verleiher mit Geschäftssitz außerhalb der EG erhalten keine Verleiherlaubnis.

Die Erteilung einer Verleiherlaubnis an einen Verleiher mit Geschäftssitz in einem anderen Mitgliedstaat der EG für eine Tätigkeit im Geltungsbereich des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes ist an eine zusätzliche Voraussetzung gebunden. Die Verleihertätigkeit muß im Land des Geschäftssitzes des Verleihers erlaubt sein. Außerdem müssen die Anforderungen erfüllt sein, die das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz stellt. Auch andere Mitgliedstaaten der EG gestatten Verleihern mit Geschäftssitz in einem anderen EG-Staat den Verleih aus dem Ausland in ihr Inland nur auf der Grundlage einer inländischen Verleiherlaubnis. Der Europäische Gerichtshof hat diese Regelung für zulässig erklärt (EuGH, Urteil vom 17. Dezember 1981 — Rechtssache 279/80) und insbesondere eine

diskriminierende Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs verneint.

Da in einigen EG-Mitgliedstaaten die Arbeitnehmerüberlassung verboten ist, werden Verleiherlaubnisse an Antragsteller mit Geschäftssitz in diesen Ländern nicht erteilt. Im Berichtszeitraum konnten daher Antragsteller mit Betriebssitz in Griechenland, Italien, Portugal und Spanien keine Verleiherlaubnisse erhalten. Ähnliches galt für die Niederlande. Nach niederländischem Recht ist die Arbeitnehmerüberlassung zwar erlaubnisfähig, aber der Verleih ins Ausland ist erst während des Berichtszeitraumes zugelassen worden.

Vom Umfang her ist die Bedeutung ausländischer Verleiher gering. Ihre Zahl ist nach wie vor rückläufig. Am 30. Juni 1981 gab es 81 Erlaubnisinhaber mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der EG (davon 60 in Frankreich und 21 in Großbritannien). Am 30. Juni 1987 hatten 69 Erlaubnisinhaber einen ausländischen Betriebssitz (davon 59 in Frankreich und 10 in Großbritannien).

5. Zahl der Leiharbeiter

Ebenso wie die Zahl der Verleiher im Berichtszeitraum gestiegen ist, erhöhte sich auch die Zahl der Leiharbeiter in den letzten vier Jahren. Gab es am 30. Juni 1984 nur 32 976 Leiharbeiter, so wurden am 30. Juni 1987 73 083 Leiharbeiter gezählt (vgl. Tabelle 2). Damit hat sich die im letzten Bericht verzeichnete rückläufige Tendenz der Zahlen der Leiharbeiter umgekehrt und der ehemalige Höchststand von 50 850 Leihararbeitern am 30. Juli 1980 ist sogar überschritten worden, denn am 30. Juli 1987 gab es mit 79 529 Leihararbeitern einen neuen Höchststand.

Es zeigt sich also, daß in Zeiten allmählichen Wachstums mit steigenden Beschäftigtenzahlen auch vermehrt Arbeitsplätze bei Verleihern eingerichtet werden. Arbeitgeber, deren Betriebe sich in einer Phase der wirtschaftlichen Erholung befinden, beschäftigen gern zunächst einen Leiharbeiter, wenn sich noch nicht absehen läßt, ob ein Dauerarbeitsplatz entstehen kann. Deshalb steigt die Zahl der Leiharbeiter stets in Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs.

Wie bereits in allen vorangegangenen Berichtszeiträumen festgestellt wurde, schwankt die Zahl der Leiharbeiter sehr stark. Die Höchstzahlen werden jeweils in den Sommer- und Ferienmonaten Juni bis August erzielt, während die niedrigsten Zahlen im Dezember und Januar festzustellen sind. Diese Entwicklung, die unabhängig vom Inkrafttreten des Verbotes der Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe festzustellen ist, zeigt die saisonale Abhängigkeit der Arbeitnehmerüberlassung und spiegelt den jahreszeitlich unterschiedlichen Bedarf der Wirtschaft an flexiblen Arbeitskräften wider. Der Höchststand der Arbeitnehmerüberlassung in den sommerlichen Ferienmonaten beweist, daß ein wichtiger Grund für den Einsatz von Leihararbeitern die Vertretung von Ausfällen in der Urlaubszeit ist.

Der Anteil der männlichen Leiharbeitnehmer ist im Berichtszeitraum stärker gestiegen als der Anteil der weiblichen Leiharbeitnehmer. Betrug der Anteil der männlichen Leiharbeitnehmer im Juni 1984 72 v. H. und entsprach damit eher dem Anteil der Männer von 60,4 v. H. an der Gesamtzahl aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, so waren im Juni 1987 80 v. H. der Leiharbeitnehmer Männer, obwohl zu diesem Zeitpunkt der Anteil der Männer an der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf 59,8 v. H. zurückgegangen ist.

6. Tätigkeitsbereiche der Leiharbeitnehmer

Die Schwerpunkte der beruflichen Tätigkeit von Leiharbeitnehmern haben sich im Berichtszeitraum gegenüber den früheren Jahren wenig verändert. Bei den männlichen Leiharbeitnehmern überwogen Tätigkeiten im gewerblichen Bereich, und zwar an erster Stelle als Schlosser, Mechaniker und in verwandten Berufen. An zweiter Stelle standen Tätigkeiten als Elektriker. Die drittstärkste Gruppe waren wiederum Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe, gefolgt von den übrigen Fertigungsberufen und sonstigen technisch geprägten Betätigungsfeldern. Trotz des Verbots der Arbeitnehmerüberlassung in Baubetriebe für Arbeiten, die üblicherweise von Arbeitern vorgenommen werden, waren im Juni 1987 noch 516 Leiharbeitnehmer in Bauberufen tätig. Dabei handelt es sich aber entweder um Arbeitnehmer der Bauberufe, die in Betriebe außerhalb des Baugewerbes überlassen wurden, oder um Leiharbeitnehmer, die Angestelltentätigkeiten verrichteten.

Bestimmte Berufsbereiche, wie z. B. Warenkaufleute und Gesundheitsdienstberufe, waren schon jeher im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung gering vertreten. In diesen Berufen ist der Anteil der Leiharbeitnehmer im Berichtszeitraum sogar rückläufig (vgl. Tabellen 3a bis e).

Bei den Frauen standen ganz eindeutig die Organisations- und Büroberufe im Mittelpunkt der Tätigkeit als Leiharbeitnehmerin. Hier ist sogar ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen. Mitte 1987 waren 64 v. H. aller Leiharbeitnehmerinnen in den Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufen beschäftigt. An zweiter Stelle waren Frauen als Hilfsarbeiterinnen ohne nähere Tätigkeitsangabe beschäftigt, doch betrug der Anteil nur 15 v. H.; alle anderen Berufszweige sind deutlich weniger vertreten.

Bei den Männern konnten bei den Schlossern, Mechanikern und verwandten Berufen die größten Steigerungen festgestellt werden, denn hier wurden Mitte 1987 13 677 mehr Leiharbeitnehmer gemeldet als Mitte 1984, d. h. die Zahl hat sich fast verdreifacht und der Anteil ist von 32 v. H. auf 36 v. H. gestiegen. Die Zahl der als Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe beschäftigten Leiharbeitnehmer ist im Berichtszeitraum um 3 967 gestiegen und hat sich damit nur knapp verdoppelt, ihr Anteil an der Gesamtzahl der männlichen Leiharbeitnehmer betrug am 30. Juni 1987 14 v. H., während er am 30. Juni 1984 noch bei 17 v. H. lag.

Dies belegt, daß sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen der größte Teil der Leiharbeitnehmer qualifizierte Tätigkeiten ausübte.

7. Ausländische Leiharbeitnehmer

Die Zahl der Leiharbeitnehmer mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit ist von Juni 1984 bis Juni 1987 von 4 072 auf 13 210, davon 1 058 Frauen, gestiegen und hat sich damit mehr als verdreifacht. Damit ist der Anteil ausländischer Leiharbeitnehmer an der Zahl aller Leiharbeitnehmer überproportional gestiegen, und zwar von 12,3 v. H. im Juni 1984 auf 18,1 v. H. im Juni 1987.

Auch bei den Ausländern ist der Anteil der Männer an der Gesamtzahl der nichtdeutschen Leiharbeitnehmer gestiegen, und zwar von 89,2 v. H. auf 92 v. H.

Nach Staatsangehörigkeiten gegliedert, bildeten die französischen Leiharbeitnehmer mit 2 126 die stärkste Personengruppe, gefolgt von Italienern, Briten und Iren. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß der größte Teil aller ausländischen Leiharbeitnehmer, nämlich zwei Drittel, nicht nach Staatsangehörigkeit gegliedert erfaßt werden, sondern als „sonstige ausländische Staatsangehörige“ zusammengefaßt sind. In dieser Gruppe wurden im Juni 1987 8 651 Leiharbeitnehmer erfaßt. Dabei handelt es sich erfahrungsgemäß in den meisten Fällen um Türken und Jugoslawen. Anders als Angehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften benötigen Türken und Jugoslawen für eine Tätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland eine Arbeitserlaubnis. Die allgemeine Arbeitserlaubnis, über die nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zu entscheiden ist, wird jedoch nach § 6 Abs. 1 Satz 2 der Arbeitserlaubnisverordnung für eine Tätigkeit als Leiharbeitnehmer nicht erteilt. Wer aber Inhaber einer besonderen Arbeitserlaubnis ist, die unabhängig von der Arbeitsmarktlage erteilt wird, darf auch als Leiharbeitnehmer tätig werden. Mitte 1987 waren bereits rund 94 v. H. aller in der Bundesrepublik Deutschland sozialversicherungspflichtig beschäftigten und zugleich arbeitserlaubnispflichtigen Ausländer im Besitz einer besonderen Arbeitserlaubnis. Die besondere Arbeitserlaubnis können insbesondere ausländische Arbeitnehmer beanspruchen, die in den jeweils vorangegangenen acht Jahren in der Bundesrepublik Deutschland fünf Jahre rechtmäßig beschäftigt waren.

Die Schwerpunkte der beruflichen Tätigkeit bei den ausländischen Leiharbeitnehmern unterscheiden sich wenig von den Tätigkeitsbereichen der deutschen Leiharbeitnehmer (vgl. Tabellen 3a bis e). Im Berichtszeitraum haben sie sich nicht nennenswert verändert. Bei den ausländischen Männern stehen ebenfalls die gewerblichen Berufe im Vordergrund. Auch hier sind die meisten als Schlosser, Mechaniker oder in verwandten Berufen beschäftigt. Ebenso sind die meisten weiblichen ausländischen Leiharbeitnehmer in Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufen sowie als Hilfsarbeiterinnen tätig.

8. Dauer der Leiharbeitsverhältnisse

Statistisch wird nur die Dauer der beendeten, nicht aber die der bestehenden Arbeitsverhältnisse erfaßt.

Die meisten beendeten Arbeitsverhältnisse haben zwischen einer Woche und einem Vierteljahr gedauert. Hier ergeben sich keine Unterschiede zwischen männlichen und weiblichen Leiharbeitnehmern. Allerdings werden unter den beendeten Arbeitsverhältnissen auch die Fälle erfaßt, in denen der Arbeitnehmer die Arbeitsstelle gar nicht antritt oder nach wenigen Tagen wieder verläßt. Dies erklärt teilweise den recht hohen Anteil sehr kurzer Beschäftigungsverhältnisse.

Der Anteil der längeren Arbeitsverhältnisse ist im Berichtszeitraum deutlich gestiegen. Im ersten Halbjahr 1984 dauerten nur rund 24 v. H., im ersten Halbjahr 1987 dagegen rund 35 v. H. aller Leiharbeitsverhältnisse drei Monate und länger.

Die durch das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 geschaffene Möglichkeit, Leiharbeitnehmer bis zu sechs Monaten zu verleihen, hat mit dazu beigetragen, daß sich der Anteil der beendeten Arbeitsverhältnisse, die länger als drei Monate bestanden haben, erhöhte. Allerdings konnte bereits vor dem Inkrafttreten des Beschäftigungsförderungsgesetzes ein allmählicher Anstieg der länger dauernden Arbeitsverhältnisse festgestellt werden (vgl. Tabelle 4).

9. Dauer des einzelnen Überlassungsfalles

Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 hat neben anderen beschäftigungsfördernden Maßnahmen die zulässige Dauer der Überlassung eines Leiharbeitnehmers an denselben Entleiher von bislang drei Monaten auf sechs Monate erhöht. Diese Regelung wurde befristet bis zum 31. Dezember 1989.

Um feststellen zu können, ob die Verleiher diese längere Beschäftigungsmöglichkeit der Leiharbeitnehmer nutzen, hat die Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen einer Sondererhebung die tatsächliche Dauer der Überlassung eines Leiharbeitnehmers an denselben Entleiher ermittelt. Im zweiten Halbjahr 1986 und im ersten Halbjahr 1987 mußten alle Verleihunternehmen mit einer Verleiherlaubnis jeden Überlassungsfall und jeden Überlassungsfall mit einer Dauer von mehr als drei Monaten melden. Die Auswertung des zweiten Halbjahres 1986 ergab 244 959 Überlassungsfälle, darunter 42 546 (d. h. 17,4 v. H.) mit einer Dauer von mehr als drei Monaten. Im ersten Halbjahr 1987 wurden 207 700 Überlassungen gemeldet, darunter 37 006 (d. h. 17,8 v. H.) mit einer Überlassungsdauer von mehr als drei Monaten. Das bedeutet, daß im Jahresdurchschnitt 1986 über 10 000 Leiharbeitnehmer aufgrund der durch das Beschäftigungsförderungsgesetz erweiterten Überlassungsdauer beschäftigt wurden.

10. Frühere Tätigkeiten der Leiharbeitnehmer

Von den Leiharbeitnehmern, die erstmals bei einem Verleiher ein Arbeitsverhältnis eingingen, waren im ersten Halbjahr 1984 8,6 v. H. und im ersten Halbjahr 1987 7,2 v. H. vorher überhaupt noch nicht beschäftigt. Für Berufsanfänger hat die Leiharbeit also keine große Bedeutung. Jeweils knapp die Hälfte der Neueingestellten hatte nicht unmittelbar vorher, aber früher bereits eine Beschäftigung ausgeübt, wobei die letzte Beschäftigung bei jedem Fünften von ihnen ein Jahr oder länger zurücklag (vgl. Tabelle 5). Der größte Teil der Leiharbeitnehmer findet offensichtlich als Leiharbeitnehmer den Wiedereinstieg in das Berufsleben nach vorheriger längerer Beschäftigungslosigkeit. Häufig findet der Wechsel von einem anderen Arbeitsverhältnis zu einer Tätigkeit als Leiharbeitnehmer statt (1984 in 40 v. H., 1987 in 46 v. H. aller Fälle), ein Wechsel von einem Verleihunternehmen zu einem anderen Verleiher ist hingegen selten (1984 in 7 v. H., 1987 in 10 v. H. aller Fälle).

11. Regionale Schwerpunkte

Nordrhein-Westfalen bildete im Berichtszeitraum den regionalen Schwerpunkt der erlaubten gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung. Ende Juni 1987 waren dort 30,7 v. H. aller Leiharbeitnehmer beschäftigt. Der Anteil Nordrhein-Westfalens an der Gesamtzahl der Leiharbeitnehmer lag damit über seinem Anteil von 26 v. H. aller im Bundesgebiet sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Auch der Anteil an der Zahl der Verleiher war hoch, denn 27,4 v. H. aller Verleihbetriebe hatten ihren Betriebssitz in Nordrhein-Westfalen.

An zweiter Stelle lag Bayern mit 13,6 v. H. aller Leiharbeitnehmer. Der Anteil Bayerns an der Zahl der Leiharbeitnehmer war damit erheblich geringer als der Anteil von 18,5 v. H. an der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. An dritter Stelle folgte Baden-Württemberg, das auch bei der Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer an dritter Stelle der Länder steht. An vierter Stelle standen die wegen des gemeinsamen Landesarbeitsamtes statistisch zusammen erfaßten Länder Schleswig-Holstein und Hamburg, die bei der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an sechster Stelle stehen.

12. Grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung

Grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung aus dem Ausland in das Inland nahmen die Inhaber einer Verleiherlaubnis vor, die ihren Geschäftssitz innerhalb der Europäischen Gemeinschaften, aber außerhalb der Bundesrepublik Deutschland haben. Ihre Zahl ist gering und ging von Juni 1984 bis Juni 1987 um 12 auf 69 zurück (vgl. III.A.4., S. 27).

Der Verleih aus der Bundesrepublik Deutschland ins Ausland wird statistisch nicht gesondert erfaßt. Auch für ihn wird eine Verleiherlaubnis benötigt. Nach den

Berichten der Landesarbeitsämter sind nur Einzelfälle bekanntgeworden. Etwa 10 Inhaber einer Verleiherlaubnis haben insgesamt etwa 60 Arbeitnehmer überwiegend ins europäische Ausland, aber auch nach Nigeria und Saudi-Arabien überlassen.

B. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Die unmittelbaren Auswirkungen der zugelassenen Arbeitnehmerüberlassung auf den Arbeitsmarkt ergeben sich aus ihrer Größenordnung. Mittelbare Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hat die den Arbeitgebern und Arbeitnehmern eröffnete Möglichkeit, Arbeitnehmerüberlassung in Anspruch zu nehmen.

1. Größenordnung

Wie schon in den vorangegangenen fünf Erfahrungsberichten der Bundesregierung zum Arbeitnehmerüberlassungsgesetz festgestellt wurde, spielt die Arbeitnehmerüberlassung als Beschäftigungsform eine eher untergeordnete Rolle auf dem Arbeitsmarkt. Diese Aussage gilt trotz stark angestiegener Zahlen bei den Leiharbeitnehmern. Gemessen am Anteil aller sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer stellen die Leiharbeitnehmer nach wie vor nur einen geringfügigen Bruchteil dar. Am 30. Juni 1987 waren von 21 045 193 sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmern 73 083 Leiharbeitnehmer. Der Anteil der Leiharbeitnehmer an der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer betrug also 0,35 v. H.

Ob die Zahl der Leiharbeitnehmer in den nächsten Jahren weiter steigen wird oder ob die Nachfrage nach Leiharbeitnehmern zurückgehen wird, ist nicht abzusehen. Angesichts der geringen Größenordnung spricht jedoch vieles dafür, daß Leiharbeit vorwiegend als Instrument zur Überbrückung und zum Ausgleich von plötzlich und unvorhersehbar auftretendem Arbeitskräftemangel genutzt wird. Dieser Arbeitskräftemangel kann konjunkturbedingt oder saisonbedingt sein, aber auch durch strukturelle Anpassung oder schwankende Auftragslagen verursacht werden. Gerade in den letzten vier Jahren war die gesamtwirtschaftliche Entwicklung durch ein langsames aber stetiges Wachstum, stabile Preise, steigende Beschäftigtenzahlen bei gleichzeitig hohen Arbeitslosenquoten und starke Schwankungen der Exportchancen gekennzeichnet. Diese Situation des leichten konjunkturellen Aufschwungs bei fortbestehenden weltwirtschaftlichen Unsicherheitsfaktoren hat die Bereitschaft, Leiharbeiter zu beschäftigen, gefördert.

Neben der Aufgabe, produktionsbedingt auftretenden plötzlichen Arbeitskräftemangel auszugleichen, gewinnt die Arbeitnehmerüberlassung zunehmend eine weitere Bedeutung, die der technische Fortschritt herbeigeführt hat. Immer komplizierter werdende Maschinen machen die zeitweilige Anwesenheit von hochqualifizierten Technikern zur Einweisung der Nutzer in den Gebrauch und die Wartung neuer Produktionsanlagen erforderlich. Auch die Forschung und Entwicklung ist vermehrt auf die befristete ar-

beitsteilige Zusammenarbeit mit Spezialisten angewiesen. Für diese neuen Formen der Zusammenarbeit bietet die erlaubte Arbeitnehmerüberlassung einen Ausweg für die sich sonst stellenden arbeitsrechtlichen Schwierigkeiten, der für alle Betroffenen vorteilhaft ist.

2. Zusätzliche Chancen

Der legale Verleiher ist verpflichtet, jeden Leiharbeitnehmer in einem Dauerarbeitsverhältnis zu beschäftigen.

Arbeitnehmerüberlassung besteht also nicht nur in der bloßen Vermittlung von Arbeitnehmern, sondern die Vorschriften des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes stellen sicher, daß der Leiharbeitnehmer wie andere Arbeitnehmer einen Dauerarbeitsplatz bei seinem Verleiher erhält. Mehrere kurzfristige Beschäftigungsmöglichkeiten bei den jeweiligen Entleiher werden auf diese Art und Weise zu einem zusätzlichen neuen Arbeitsplatz gebündelt. Da die Entleiher für kurzfristige Beschäftigungen häufig kein eigenes Personal einstellen, sondern die erforderlichen Hilfskräfte von einem Verleiher entleihen, schafft die Möglichkeit der Arbeitnehmerüberlassung zusätzliche Dauerarbeitsplätze. Dies ist gerade in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit ein nicht zu verachtender Beitrag zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen in das Erwerbsleben.

Für den Arbeitnehmer selbst kann eine Beschäftigung als Leiharbeitnehmer ebenfalls vorteilhaft sein. Zum einen vergrößert sich durch das Arbeitsplatzangebot der Verleiher die Chance auf einen Arbeitsplatz, zum anderen finden viele Leiharbeitnehmer später einen ständigen Arbeitsplatz bei den entleihenden Firmen. Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz verbietet nämlich Vereinbarungen, die dem Entleiher untersagen, den Leiharbeitnehmer abzuwerben. Ebenfalls unwirksam sind Vereinbarungen mit dem Leiharbeitnehmer, die ihm untersagen, bei dem Entleiher eine Beschäftigung zu beginnen.

Während ihres Einsatzes können Leiharbeitnehmer ohne Risiko den Entleiherbetrieb kennenlernen und nach Lösung des Arbeitsverhältnisses mit dem Verleiher zum Entleiher überwechseln, wenn er ihnen ein entsprechendes Angebot macht. Dies wird immer dann der Fall sein, wenn der Entleiher mit dem Leiharbeiter zufrieden ist und der Entleiher feststellt, daß er entgegen seiner ursprünglichen Annahme auf Dauer einen Arbeitsplatz anbieten kann. Nach Angaben des Bundesverbandes Zeitarbeit wechseln jährlich zwischen 20 und 30 v. H. aller Leiharbeitnehmer zum Entleiher über.

Auch durch die bei einer Verleihfirma gesammelten Erfahrungen können Leiharbeitnehmer ihre Beschäftigungsmöglichkeiten verbessern. Leiharbeitnehmer müssen flexibel und in der Lage sein, sich in unterschiedlichen Betrieben mit unterschiedlichen Arbeitsanforderungen zurechtzufinden. Sie gelten daher als besonders anpassungsfähig, was ihre Chance auf dem Arbeitsmarkt erhöht. Dies kann wichtig sein für Arbeitnehmer, die aufgrund ihres fortgeschrittenen Al-

ters oder längeren Unterbrechungen ihres Erwerbslebens auf dem Arbeitsmarkt größere Schwierigkeiten haben als andere Arbeitnehmer.

Durch den Einsatz von Leiharbeitnehmern können Überstunden und zusätzliche Schichten vermindert werden. Auch dies ist arbeitsmarktpolitisch erwünscht, da so die vorhandene Arbeit gerechter verteilt wird.

Manche Leiharbeitnehmer finden auch nur bei einem Verleiher eine Arbeit, die ihren eigenen Zeitwünschen entgegenkommt. Einige Beschäftigte sind gerne bereit, auf Lohnanteile zu verzichten, wenn sie im Gegenzug dazu mehr Freizeit gewinnen. Dies galt bislang vor allem für Frauen, die Kinder erziehen oder nach Zeiten der Kindererziehung nicht mehr in vollem Umfang erwerbstätig sein wollten. Zunehmend wird der Wunsch nach mehr Freizeit aber auch von anderen Bevölkerungsgruppen geäußert, die z. B. lange Auslandsaufenthalte und eine gelegentliche Erwerbstätigkeit für ein paar Monate miteinander verbinden wollen. Schüler und Studenten, die nur in den Ferien oder an bestimmten Tagen arbeiten wollen, ebenso wie Hausfrauen, die nur gelegentlich einen Zusatzverdienst suchen, können bei einem Verleihunternehmen ihren Wünschen gerechte Arbeitsplätze finden. Schließlich finden auch vereinzelt solche Personen bei einem Verleiher wieder eine Beschäftigung, die aufgrund einer vorangegangenen Strafverbüßung besondere Schwierigkeiten haben, einen Arbeitsplatz zu finden. Für all diese Personen bietet das Leiharbeitsverhältnis eine zusätzliche Chance.

3. Folgen für die Unternehmen

Trotz des geringen Anteils der Leiharbeitnehmer an der Zahl aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stellt die Arbeitnehmerüberlassung ein Instrument der betrieblichen Personalplanung dar, auf das die Unternehmen nicht verzichten wollen. Bei plötzlichen Auftragsspitzen kann der erforderliche Arbeitskräftebedarf häufig nicht innerhalb des Betriebes ausgeglichen werden. Die Einstellung neuen Personals ist meist kurzfristig nicht möglich. Oft fehlt es auch an entsprechenden Spezialisten, die sofort abrufbar wären. In einer Zeit, in der schnelle und termingerechte Lieferung für die Auftragsvergabe fast genauso wichtig sind wie Preis und Qualität der Leistung, können die Auftragnehmer ihre Auftraggeber nicht auf den Zeitpunkt vertrösten, an dem ihnen genügend eigenes Personal zur Verfügung steht, ohne Gefahr zu laufen, diese Kunden zu verlieren.

Arbeitnehmerüberlassung findet auch Verwendung, um Ausfälle beim Stammpersonal durch Urlaub, Krankheiten, Kuren, Mutterschutz und Kindererziehungszeiten auszugleichen. In zunehmendem Maße möchten Arbeitnehmer unbezahlten Urlaub nehmen, um mehr Freizeit für sich und ihre Familien zu haben. Diesen Wunsch kann der Arbeitgeber leichter erfüllen, wenn er weiß, daß er in diesen Zeiten einen Leiharbeitnehmer als Ersatz erhält.

Besonders groß dürfte die Bedeutung der Leiharbeit für kleinere und mittelständische Firmen sein, die

nicht für alle Arbeitsplätze Springer beschäftigen können. Aber auch bei großen Firmen lohnt sich das Vorhalten zusätzlichen Personals für absehbare Ausfälle nur dort, wo mehrere gleichartige Arbeitsplätze vorhanden sind. Um kurzfristig die Vertretung einzelner Spezialisten sicherzustellen, sind auch große Unternehmen auf Verleihunternehmen angewiesen.

Alle diese Aussagen sind aber vor dem Hintergrund des nach wie vor geringen Anteils der Leiharbeitnehmer an der Gesamtzahl aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (vgl. III.B.1., S. 37) zu sehen, der in den Wintermonaten sogar unter 0,2 v. H. liegt. Diese Einschränkung gilt auch für die Ausführungen einiger Landesarbeitsämter, die Zahl der Betriebe sei gewachsen, die allgemein ihren Personaleinsatz mit Hilfe von Leiharbeitnehmern flexibel gestalten sowie für Berichte aus jeweils einem Landesarbeitsamtsbezirk, nach denen die Zahl der Entleiherbetriebe stark gewachsen sei, die über sog. Hausverleiher einen ständig vorhandenen Arbeitskräftebedarf abdecken, oder daß Entleiher freie Arbeitsplätze nicht durch Neueinstellungen, sondern zunächst mit Leiharbeitnehmern besetzen. Auch dabei kann es sich bei der geringen Zahl von Leiharbeitnehmern nur um wenige Betriebe handeln.

Neue Techniken machen ebenfalls die Entsendung von Arbeitnehmern in fremde Betriebe erforderlich. Hochwertige Datenverarbeitungsanlagen erfordern häufig längerfristige Einweisungen. Deshalb entsenden Hersteller von Datenverarbeitungsanlagen ihre Mitarbeiter in Betriebe, die diese Anlagen erworben haben, damit sie dort das Personal des Käufers schulen. Diese Entsendung von Personal fällt ebenfalls unter das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und ist erlaubnispflichtig, soweit es sich nicht um eine Nebenleistung zu einem Kauf- oder Mietvertrag handelt. Oft müssen auch später noch Datenverarbeitungsspezialisten entsandt werden, um die gekauften EDV-Programme zu pflegen oder den Bedürfnissen des Anwenderbetriebes entsprechende Programme zu entwickeln. Eine dauerhafte Beschäftigung dieser Computerspezialisten durch den Entleiherbetrieb stellt keine Alternative dar, da diese hochqualifizierten Kräfte ständig in Kontakt mit den anlagenherstellenden Firmen bleiben müssen, um den Anschluß an die technische Entwicklung nicht zu verlieren. Häufig würde der Wechsel in den Entleiherbetrieb Lohn- und Versorgungsansprüche des Arbeitnehmers verschlechtern. Durch das Institut der Arbeitnehmerüberlassung kann in diesen Fällen eine den Bedürfnissen der Verleiher, Entleiher und Arbeitnehmer gerechte Lösung gefunden werden.

4. Auswirkungen auf Arbeitskämpfe

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

Darüber hinaus besteht ein Manteltarifvertrag zwischen der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft und

dem Bundesverband Zeitarbeit, dem zahlreiche Verleihunternehmen angehören. Dieser Manteltarifvertrag bestimmt, daß ein Einsatz bei einem Entleiher dann nicht zulässig ist, wenn dessen Betrieb legal bestreikt wird.

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

5. Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 und Arbeitnehmerüberlassung

Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 vom 26. April 1985 (BGBl. I S. 710) hat das Recht der Arbeitnehmerüberlassung in mehrfacher Hinsicht geändert. Auf der einen Seite sind Erleichterungen im Bereich der legalen Arbeitnehmerüberlassung, auf der anderen Seite erhöhte Strafdrohungen für illegalen Verleih eingeführt worden.

a) Verlängerung der zulässigen Überlassungsdauer

Das Beschäftigungsförderungsgesetz hat die zulässige Dauer der Überlassung eines Leiharbeiters an denselben Entleiher von drei auf sechs Monate verlängert. Dies eröffnet Entleihern die Möglichkeit, auch bei länger dauernden Vertretungen einen Leiharbeiter zu beschäftigen und Überstunden zu vermeiden. Dadurch können beim Verleiher zusätzliche Arbeitsplätze für Leiharbeiter geschaffen werden. 1986 konnten über 10 000 Leiharbeiter aufgrund der verlängerten zulässigen Überlassungsdauer eingesetzt werden (vgl. III.A.9., S. 34). Auch ist nach den Feststellungen der Bundesanstalt für Arbeit die Zahl der sogenannten Scheinwerkverträge, also der Versuch, die Vorschriften des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes durch den Abschluß scheinbar erlaubnisfreier Werkverträge zu umgehen, seit dem Inkrafttreten des Beschäftigungsförderungsgesetzes rückläufig. Dies gilt besonders für den Ingenieur- und Konstruktionsbereich, weil dort wegen der nötigen längeren Einarbeitungszeit der entsandten Arbeitnehmer häufig die Dreimonatsfrist nicht ausgereicht hatte. Die Verlängerung der zulässigen Einsatzdauer beim Entleiher ist bis zum 31. Dezember 1989 befristet.

b) Ausnahmen vom Arbeitnehmerüberlassungsgesetz

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz galt bis zum 1. Mai 1985 ohne Ausnahme für jeden Fall der gewerbsmäßigen Entsendung eines Arbeitnehmers zur Arbeitsleistung bei einem Dritten. In vielen Fällen, in denen der soziale Schutz der Leiharbeiter und die Ordnung des Arbeitsmarktes nicht gefährdet sind, wurde und wird der Zwang, eine Verleiherlaubnis zu beantragen und die Sondervorschriften des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes zu beachten, als kostspielig, zeitraubend und lästig angesehen. Daher hat der Gesetzgeber typische Fallgruppen von der An-

wendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes ausgenommen.

aa) Durch Tarifvertrag zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen

Das Beschäftigungsförderungsgesetz hat bestimmt, daß das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz nicht anzuwenden ist auf die Arbeitnehmerüberlassung zwischen Arbeitgebern desselben Wirtschaftszweiges zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen, wenn ein für den Entleiher und Verleiher geltender Tarifvertrag dies vorsieht.

Seit Inkrafttreten dieser Regelung am 1. Mai 1985 sind mehrere Tarifverträge abgeschlossen worden, die den Personalaustausch zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen vorsehen. So z. B. ein Rahmentarifvertrag zwischen der ÖTV-Kreisverwaltung Wesermarsch und drei Stauereibetrieben, die für Bayern gültigen Tarifverträge im Bereich Heizungs- und Lüftungsbau und im Bereich des Elektrohandwerks sowie der im Land Berlin geltende Manteltarifvertrag für Arbeitnehmer im Wirtschaftsbereich Heizungs-, Klima- und Sanitärtechnik. Mißbräuche sind nicht bekanntgeworden. Bei Tarifverhandlungen im Handwerk ist es in vielen Fällen allerdings nicht zu den vom Handwerk angestrebten tarifvertraglichen Regelungen gekommen. Die Werftindustrie, deren Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände die Gesetzesänderung angeregt hatten, hat bislang von der neuen Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht. Viele Werften sind aber inzwischen im Besitz einer Verleiherlaubnis, die ihnen über den fachlichen Tarifbereich hinaus weitergehende Überlassungen ermöglicht.

bb) Bei Konzernverleih

Das Beschäftigungsförderungsgesetz hat den Verleih innerhalb eines Konzerns zwischen konzernangehörigen Unternehmen als weitere Ausnahme von der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes geregelt.

Inwieweit von der Möglichkeit des erlaubnisfreien Verleihs innerhalb eines Konzerns Gebrauch gemacht wird, ist statistisch nicht erfaßt. Nach den Erfahrungen der Bundesanstalt für Arbeit wird diese Ausnahme durchaus genutzt, wenn auch nicht in großem Umfang.

6. Ausnahme für Arbeitsgemeinschaften

Das Siebte Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 20. Dezember 1985 (BGBl. I S. 2484) hat Artikel 1 § 1 Abs. 1 AÜG erweitert. Danach ist die Abordnung von Arbeitnehmern im Rahmen einer zur Herstellung eines Werkes gebildeten Arbeitsgemeinschaft unter bestimmten Voraussetzungen keine Arbeitnehmerüberlassung.

Die Ausnahme für Arbeitsgemeinschaften, die seit dem 1. Januar 1986 gilt, erleichtert der Bundesanstalt für Arbeit die Durchführung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes erheblich. Obwohl keine Statistiken darüber vorliegen, kann davon ausgegangen werden, daß die Bauwirtschaft, für die ein bundeseinheitlicher Tarifvertrag gilt, die Ausnahme für Arbeitsgemeinschaften in größerem Umfang nutzt. Auch einige kleinere Handwerksbetriebe haben im Rahmen von Arbeitsgemeinschaften Arbeitnehmer ausgetauscht. Mißbräuche hat die Bundesanstalt für Arbeit nicht festgestellt.

C. Sozial- und arbeitsrechtliche Auswirkungen der Arbeitnehmerüberlassung

Das Arbeitsverhältnis des Leiharbeitnehmers ist durch die Besonderheit gekennzeichnet, daß der Arbeitnehmer seine Arbeitsleistung nicht bei seinem Arbeitgeber, dem Verleiher, sondern bei einem Dritten, dem Entleiher, erbringt.

Dadurch ist die Zuordnung des Arbeitnehmers zu einem bestimmten Arbeitgeber, der für die Einhaltung der sozial- und arbeitsrechtlichen Pflichten verantwortlich ist, nicht ohne weiteres deutlich. Damit steigt die Gefahr, daß sozialversicherungsrechtliche Pflichten nicht eingehalten werden und z. B. Unklarheiten über die Verantwortung für den Unfallverhütungsschutz entstehen. Der Leiharbeitnehmer kann sich wegen seiner Ansprüche aus dem Arbeitsvertrag, z. B. auf Lohnzahlung, Urlaubsgewährung und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, nicht an den Entleiher halten, für den er seine Arbeitsleistung erbringt, sondern muß sich an den Verleiher wenden, dem die Arbeitsleistung des Leiharbeitnehmers nur mittelbar zugute kommt und der manchmal nur schwer erreichbar sein kann.

Das Leiharbeitsverhältnis berührt jedoch nicht nur die Belange des Leiharbeitnehmers, sondern auch die Belange Dritter, z. B. der im Entleiherbetrieb beschäftigten Arbeitnehmer. Durch den Einsatz von Leiharbeitsnehmern im Entleiherbetrieb kann die Nichtanwendung geltender Tarifverträge erreicht werden. Gewerkschaften sehen letztlich die Gefahr einer Spaltung der Arbeitnehmerschaft in Stammarbeitnehmer und Leiharbeitnehmer, die in demselben Betrieb für dieselbe Arbeit unterschiedliche Entgelte erhalten.

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz enthält zahlreiche Einzelvorschriften zum sozial- und arbeitsrechtlichen Schutz der Leiharbeitnehmer, damit die mit der besonderen Beschäftigungsform des Leiharbeitsverhältnisses einhergehenden Nachteile ausgeglichen und Gefahren vermieden werden.

1. Sozialversicherungsrechtlicher Schutz

Der Verleiher ist als Arbeitgeber verpflichtet, für den Leiharbeitnehmer wie für jeden anderen Arbeitnehmer Beiträge zur gesetzlichen Renten-, Kranken- und Unfallversicherung sowie zur Bundesanstalt für Arbeit abzuführen. Außerdem haftet gemäß § 393 Abs. 3 Reichsversicherungsordnung — RVO — der Entleiher

als selbstschuldnerischer Bürge für die Abführung der Sozialversicherungsbeiträge durch den Verleiher. Zusätzlich muß der Entleiher noch gemäß § 317 a RVO eine Kontrollmeldung an die Einzugsstelle für die Sozialversicherungsbeiträge abgeben.

Bei der Überwachung der Verleiher mit einer Verleiherlaubnis haben die dafür zuständigen Landesarbeitsämter im Berichtszeitraum in rund 120 Fällen feststellen müssen, daß Erlaubnisinhaber gegen die Pflicht, Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten oder Steuern zu zahlen, verstoßen haben. In diesen Fällen widerruft die Bundesanstalt für Arbeit eine vorhandene Erlaubnis (vgl. III.D.4., S. 67). Bei geringfügigen Verstößen macht sie die Verlängerung der Verleiherlaubnis von Auflagen abhängig. Fälle der Inanspruchnahme von Entleihern für die Lohnsteuer der Leiharbeitnehmer, weil der Entleiher die vorgeschriebene Kontrollmeldung an die Einzugsstelle für die Sozialversicherungsbeiträge über den Entleih des Leiharbeitnehmers nicht abgegeben hatte, sind der Bundesanstalt für Arbeit nicht bekanntgeworden.

Wie der AOK-Bundesverband berichtet hat, kamen die legalen Verleiher und Entleiher ihren sozialversicherungsrechtlichen Pflichten grundsätzlich nach. Es sind kaum Fälle bekanntgeworden, in denen die Entleiher für die Sozialversicherungsbeiträge der Verleiher haften mußten. Insoweit ergeben sich keine Unterschiede zu der Feststellung in früheren Berichten, daß sich die legalen Verleiher bei der Erfüllung der Pflichten aus dem Sozialversicherungsrecht nicht von anderen Arbeitgebern unterscheiden.

Auch der Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften berichtete, daß die Berufsgenossenschaften keine Schwierigkeiten haben, die anfallenden Unfallversicherungsbeiträge bei den Inhabern einer Verleiherlaubnis geltend zu machen, zumal sie infolge der regelmäßigen Mitteilungen der Bundesanstalt für Arbeit zuverlässig über erteilte Verleiherlizenzen unterrichtet werden.

2. Unfallverhütungsschutz

Da der Leiharbeitnehmer in der Regel nicht im Betrieb des Verleihers, sondern beim Entleiher tätig wird, bestimmt Artikel 1 § 11 Abs. 6 AÜG, daß der Leiharbeitnehmer den für den Entleiherbetrieb geltenden öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzvorschriften unterliegt. Zusätzlich ist der Verleiher wie jeder andere Arbeitgeber verpflichtet, für die Arbeitssicherheit der Leiharbeitnehmer zu sorgen.

Die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften des Arbeitsschutzes überwachen die Gewerbeaufsichtsbehörden. Einige Gewerbeaufsichtsämter haben sich in den letzten Jahren besonders der Überprüfung des Fremdfirmeneinsatzes, zu dem auch die erlaubte Arbeitnehmerüberlassung gehört, gewidmet. Allerdings unterscheiden die Gewerbeaufsichtsämter in ihren Berichten über aufgedeckte Mißstände nur selten, ob es sich bei den beanstandeten Fällen um legale oder illegale Arbeitnehmerüberlassung handelt. Soweit Aussagen über die Beteiligung legaler Verleiher an den Mißständen vorliegen, wird in den Berichten be-

tont, daß Verleiher besonders häufig gegen die Arbeitszeitordnung verstoßen oder Arbeitsschutzvorschriften nicht beachtet haben. So haben die hessischen Gewerbeaufsichtsämter im Rahmen einer Sonderaktion bei der Überprüfung von 334 Leiharbeitnehmern 98 Verstöße gegen Arbeitsschutzvorschriften festgestellt. In 56 Fällen wurde die höchstzulässige werktägliche Arbeitszeit überschritten.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat bei ihren Überprüfungen festgestellt, daß legale Verleiher am häufigsten gegen die Arbeitszeitordnung verstoßen. Diese Verstöße werden meist auch zugegeben. Allerdings behaupten die Verleiher, daß sie von den Verstößen nichts erfahren konnten, solange der Leiharbeitnehmer beim Entleiher beschäftigt war, und daß viele Leiharbeitnehmer nur allzuerne Überstunden machten. Erst bei der Lohnabrechnung würde den Verleihern auffallen, daß es zu den Verstößen nach der Arbeitszeitordnung gekommen ist. Dann würden die Leiharbeitnehmer abgemahnt.

Manchmal wird die Behauptung aufgestellt, Leiharbeitnehmer seien stärker von Berufsunfällen betroffen als andere Arbeitnehmer. Zum Beweis werden die Unfallstatistiken der Berufsgenossenschaften herangezogen, nach denen Arbeitnehmer von Verleihunternehmen häufiger Berufsunfälle erleiden als die Arbeitnehmer anderer Unternehmen, die zu derselben Berufsgenossenschaft gehören. Bei einem Vergleich der Unfallhäufigkeit ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Verleihunternehmen, gleichgültig in welche Wirtschaftszweige sie verleihen, Mitglieder der Verwaltungsberufsgenossenschaft sind, in der z. B. auch Banken und Versicherungen versichert sind. Hier treten naturgemäß durchschnittlich weniger Arbeitsunfälle auf als bei Verleihern, die z. B. in Hüttenwerke verleihen. Hinzu kommt, daß durch wechselnde Einsatzorte und auch durch dadurch bedingte unterschiedliche Anfahrtswege das Unfallrisiko der Leiharbeitnehmer höher liegt als das anderer Arbeitnehmer.

Ein offensichtlicher Mangel im Bereich des Unfallverhütungsschutzes von Leiharbeitnehmern ist das Fehlen einer besonderen Unfallverhütungsvorschrift der Berufsgenossenschaften für Leiharbeitnehmer. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat deshalb zur Verbesserung des Gefahrenschutzes für Leiharbeitnehmer die Berufsgenossenschaften aufgefordert, eine Unfallverhütungsvorschrift „Arbeitnehmerüberlassung“ zu erstellen, in der insbesondere alle den Verleiher betreffenden Pflichten festgelegt sind. Die Unfallverhütungsvorschrift ist jedoch bislang nicht zustande gekommen, weil unter den Sozialpartnern über den Inhalt der Regelung keine Einigung erzielt werden konnte.

Die Berufsgenossenschaften wollen aber die im Zusammenhang mit den bisherigen Vorarbeiten für eine Unfallverhütungsvorschrift zusammengetragenen sicherheitstechnischen Erkenntnisse vorab in geeigneter Weise umsetzen und der betrieblichen Praxis zugänglich machen. Einige Berufsgenossenschaften veranstalteten Seminare, in denen Sicherheitsfachkräfte und Sicherheitsbeauftragte in Unfallverhütungsmaßnahmen bei der Arbeitnehmerüberlassung geschult werden.

Auf der Seite der betrieblichen Überwachung des Arbeitsschutzes ist inzwischen eine verstärkte Einbeziehung der Leiharbeitnehmer in die betriebliche Tätigkeit der technischen Aufsichtsdienste der Berufsgenossenschaften erfolgt. Leiharbeitnehmer gehören als Versicherte der Verwaltungsberufsgenossenschaft in der Regel einer anderen Berufsgenossenschaft an als die „Stammarbeitnehmer“ des Betriebes, in dem sie eingesetzt sind. In diesem Fall wären an sich für die Überwachung der Einhaltung der Arbeitsschutz- und Unfallverhütungsvorschriften zwei verschiedene technische Aufsichtsdienste zuständig. Um hier zu einer besseren Überwachung zu kommen, haben sich die Berufsgenossenschaften auf der Grundlage des § 88 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch gegenseitig beauftragt und verpflichtet, in die Überwachungsarbeit des jeweils eigenen technischen Aufsichtsdienstes auch die in ihren Mitgliedsunternehmen tätigen Versicherten anderer Berufsgenossenschaften einzubeziehen. Damit ist nunmehr jeder technische Aufsichtsbeamte, der in einem Mitgliedsunternehmen seiner Berufsgenossenschaft Leiharbeitnehmer antrifft, auch für deren Arbeitssicherheit zuständig, gleichgültig ob diese Leiharbeitnehmer zu den Versicherten seiner Berufsgenossenschaft zählen oder nicht.

Unabhängig von diesen Bemühungen der Berufsgenossenschaften um Verbesserungen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Leiharbeitnehmer prüft der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, ob eine Rechtsverordnung über den Arbeitsschutz für Leiharbeitnehmer erlassen werden kann, wenn eine Unfallverhütungsvorschrift auf Berufsgenossenschaftsebene nicht zustande kommt.

3. Arbeitsrechtliche Sicherung der Leiharbeitnehmer

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz enthält zahlreiche Regelungen für das Arbeitsverhältnis der Leiharbeitnehmer, die über das allgemeine Arbeitsrecht hinausgehen. Diese Regelungen sind sowohl für den Verleiher als auch für den Leiharbeitnehmer bindend.

Im Rahmen der Überwachung der Verleiher mit einer Erlaubnis achtet die Bundesanstalt für Arbeit auch darauf, daß die Verleiher ihre arbeitsrechtlichen Pflichten gegenüber den Leiharbeitnehmern einhalten. Insoweit prüft die Bundesanstalt für Arbeit von Amts wegen im Interesse der Leiharbeitnehmer, während andere Arbeitnehmer bei der Verletzung arbeitsrechtlicher Pflichten ausschließlich selbst tätig werden und im Streitfall ihr Recht unter Umständen einklagen müssen.

a) Das Arbeitsverhältnis

Die Überwachung des Verleihers durch die Bundesanstalt für Arbeit erstreckt sich nicht nur auf die Beachtung der allgemeinen arbeitsrechtlichen Pflichten, sondern zusätzlich auf die Einhaltung der besonderen Pflichten aus dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz,

die auf die Besonderheiten des Leiharbeitsverhältnisses zugeschnitten sind.

aa) Gesetzliche Sonderregelungen

Der Verleiher darf das Beschäftigungsrisiko nicht auf den Leiharbeitnehmer abwälzen, d. h. er muß dem Leiharbeitnehmer auch dann den vereinbarten Lohn zahlen, wenn er ihn mangels Verleihmöglichkeit nicht einsetzen kann (Artikel 1 § 11 Abs. 4 Satz 2 AÜG). Eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses zwischen Verleiher und Leiharbeitnehmer durch den Verleiher ist unwirksam, wenn der Verleiher den Leiharbeitnehmer innerhalb von drei Monaten nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses von neuem einstellt (Artikel 1 § 9 Nr. 3 AÜG). Das Bundesarbeitsgericht hat in einer Entscheidung vom 9. April 1987 (Der Betrieb 1988, Seiten 54 ff.) ausgeführt, daß sich eine kündigende Gesellschaft die Neueinstellung einer anderen Gesellschaft anrechnen lassen muß, wenn die förmliche Verschiedenheit der Gesellschaften der Umgehung von Artikel 1 § 9 Nr. 3 AÜG dient.

Bei ihren Überprüfungen hat die Bundesanstalt für Arbeit nur selten festgestellt, daß ein Verleiher einem Leiharbeitnehmer gekündigt und ihn innerhalb von drei Monaten nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses wieder eingestellt hat. Allerdings haben manche Verleiher die von ihnen beschäftigten Leiharbeitnehmer arbeitsvertraglich verpflichtet, sich in Zeiten fehlender Beschäftigungsmöglichkeiten mehrmals täglich beim Verleiher zu melden, um anzufragen, ob neue Einsatzmöglichkeiten bestehen. In einigen Fällen wurde Leiharbeitnehmern fristlos aus wichtigem Grund gekündigt, wenn sie diese Pflicht versäumten. Das Landesarbeitsgericht Frankfurt/Main hat jedoch zwei Klagen von Leiharbeitnehmern stattgegeben und festgestellt, daß bei Leiharbeitnehmern die Verletzung der vertraglich vereinbarten Pflicht, sich mehrmals täglich zu melden, keine fristlose Kündigung rechtfertigt (LAG Frankfurt/Main, Urteil vom 23. Januar 1987 — 13 Sa 1007/86 und 13 Sa 340/86).

Bei der Überwachung der Verleiher hat die Bundesanstalt für Arbeit festgestellt, daß Verleiher gegen das Verbot des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes verstoßen, mit dem Leiharbeitnehmer einen befristeten Arbeitsvertrag zu schließen. In diesen Fällen kann die Bundesanstalt für Arbeit eine bestehende Verleiherlaubnis widerrufen und Anträge auf Verlängerung ablehnen (vgl. III.D.4., S. 67).

Einige Verleiher versuchen, das Befristungsverbot zu umgehen. Ein Umgehungsversuch besteht darin, daß ein unbefristeter Arbeitsvertrag geschlossen wird, gleichzeitig aber der Leiharbeitnehmer eine noch undatierte sog. Blankokündigung des Arbeitsverhältnisses unterschreiben und dem Verleiher aushändigen muß. Mit Hilfe einer solchen Kündigungserklärung kann der Verleiher jederzeit das Arbeitsverhältnis beenden, wenn sich keine Einsatzmöglichkeiten für den Leiharbeitnehmer bieten. Häufiger kommt es vor, daß Verleiher die Leiharbeitnehmer auffordern, unbezahlten Urlaub zu nehmen. Eine andere Methode ist es, den Leiharbeitnehmer mit dem Versprechen er-

neuter Einstellung, falls wieder Verleihmöglichkeiten bestehen, zur einvernehmlichen Aufhebung des Arbeitsverhältnisses zu drängen. Derartige Kündigungen und einvernehmliche Aufhebungsverträge von seiten der Arbeitnehmer häufen sich regelmäßig zum Jahresende, insbesondere vor den Weihnachts- und Neujahrstagen. Dies dürfte mit dazu beitragen, daß jeweils zum 31. Dezember die niedrigste Zahl von Leiharbeitnehmern gezählt wird (vgl. Tabelle 2). Bei ihren Überprüfungen stellte die Bundesanstalt für Arbeit auch Verleiher fest, die Zeiten, in denen sie den Leiharbeitnehmer nicht verleihen können, und Feiertage nicht bezahlen, obwohl sie dazu verpflichtet sind.

Deckt die Bundesanstalt für Arbeit bei einer Überprüfung eines Verleihers solche Umgehungsversuche des Befristungsverbots auf, so kann sie die Verleiherlaubnis entziehen (vgl. III.D.4., S. 67).

Mit dem Befristungsverbot eng verwandt ist das Verbot der Deckungsgleichheit (Artikel 1 § 3 Abs. 1 Nr. 5 AÜG). Es verbietet dem Verleiher, das Arbeitsverhältnis mit dem Leiharbeitnehmer auf die Dauer der erstmaligen Überlassung an einen Entleiher zu beschränken. Dadurch wird ebenfalls sichergestellt, daß der Verleiher das wirtschaftliche Risiko der Beschäftigung des Leiharbeitnehmers trägt und nicht nur Arbeitsvermittlung betreibt.

Im Berichtszeitraum hat die Bundesanstalt für Arbeit Verstöße gegen das Verbot der Deckungsgleichheit festgestellt. So waren z. B. in Nordrhein-Westfalen fast 5 v. H. aller bei der Überwachung der legalen Verleiher aufgedeckten Verstöße darauf zurückzuführen, daß Artikel 1 § 3 Abs. 1 Nr. 5 AÜG nicht beachtet worden war. In diesen Fällen hat die Bundesanstalt für Arbeit zunächst den Verstoß gegen das Verbot der Deckungsgleichheit beanstandet oder eine Auflage erteilt; wiederholten sich die Verstöße, hat sie die Verleiherlaubnis widerrufen.

bb) Tarifvertragliche Vereinbarungen

Beim erlaubten Verleih mit einer Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit ist der Leiharbeitnehmer ausschließlich Arbeitnehmer des Verleihers. Folglich gelten für sein Arbeitsverhältnis nicht die tarifvertraglichen Bestimmungen, die im Betrieb des Entleihers gelten, sondern die für den Verleiherbetrieb geltenden Tarifbestimmungen.

Im Bereich der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung bestehen Tarifverträge, die der Bundesverband Zeitarbeit mit dem Bundesvorstand der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft geschlossen hat. Im Berichtszeitraum wurde ein Manteltarifvertrag vom 6. März 1986 für Angestellte in Unternehmen für Zeitarbeit und Vergütungstarifverträge vom 11. Mai 1984 und 6. März 1986 für denselben Personenkreis abgeschlossen. Besondere auf das Leiharbeitsverhältnis zugeschnittene Tarifverträge gelten nur für Angestellte, die Mitglieder der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft sind und die in den Mitgliedsunternehmen des Bundesverbandes Zeitarbeit beschäftigt werden.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften haben bisher Verhandlungen mit den Verleihunternehmen abgelehnt, weil sie der Ansicht sind, ein Tarifvertrag für Leiharbeiternehmer könne nichts Entscheidendes an der Beeinträchtigung und Aushöhlung der Tarifeinheit im Entleiherbetrieb ändern.

Allgemeine Tarifabschlüsse können jedoch für Leiharbeiternehmer gelten, die in einem sog. Mischbetrieb beschäftigt sind, für den ein Tarifvertrag gilt, sofern die Verleihtätigkeit des Betriebes untergeordneter Natur ist. Da die Zahl der Mischbetriebe die Zahl der reinen Verleihunternehmen übersteigt (vgl. III.A.3., S. 25), kann davon ausgegangen werden, daß ein nicht unbeträchtlicher Teil der Leiharbeiternehmer tarifvertraglich gesichert ist.

cc) Selbstverpflichtung der Verleiher

Um die wegen des Fehlens allgemeinverbindlicher Tarifverträge bestehenden Lücken des arbeitsrechtlichen Schutzes für Leiharbeiternehmer zu schließen, hat der Bundesverband Zeitarbeit — BZA — im September 1987 sog. Mindestarbeitsbedingungen für die Leiharbeiternehmer seiner Mitgliedsfirmen beschlossen. Jedes Verleihunternehmen, das dem BZA angehört, muß seinen gewerblichen Leiharbeiternehmern einen Arbeitsvertrag anbieten, der im Einklang mit den Mindestarbeitsbedingungen steht. Hält sich ein Mitglied des BZA nicht an diese Vereinbarung, so sind gegen ihn verbandsinterne Maßnahmen und der Ausschuß aus dem Verband zulässig.

Eine Reihe anderer Verleihunternehmen hat sich zur „Schutzgemeinschaft Zeitarbeit e. V.“ zusammengeschlossen, um durch Vergabe eines „Gütesiegels“ auf bestimmte Verleihunternehmen aufmerksam zu machen. Die Schutzgemeinschaft versucht, im Wege der Selbstverpflichtung über die bestehenden rechtlichen Mindestansprüche hinaus zusätzliche arbeitsvertragliche Rechte für Leiharbeiternehmer einzuführen. Dazu gehört, daß jeder Leiharbeiternehmer Anspruch auf Weihnachts- und Urlaubsgeld hat, ihm mindestens 24 Urlaubstage zustehen und die gesetzlichen Kündigungsfristen auch während einer Probezeit einzuhalten sind.

b) Mitbestimmungsrechte

Leiharbeiternehmer sind betriebsverfassungsrechtlich Arbeitnehmer des Verleihers, sie bleiben dies auch während der Zeit der Überlassung an einen Entleiher. Allerdings bestehen nur in einem geringen Teil der betriebsratsfähigen reinen Verleihbetriebe gewählte Betriebsräte. In den reinen Verleihbetrieben kennen sich die Leiharbeiternehmer nur wenig. Es kommt selten zur Einleitung eines Verfahrens zur Bildung eines Betriebsrates, denn die Leiharbeiternehmer sind zeitlich überwiegend nicht im Verleiherbetrieb, sondern bei verschiedenen Entleihern tätig.

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 Betriebsverfassungsgesetz — BetrVerfG — können jedoch durch Tarifvertrag zwischen Gewerkschaften und einzelnen Arbeitge-

bern oder Vereinigungen von Arbeitgebern vom Betriebsverfassungsgesetz abweichende Regelungen über die Zuordnung von Betriebsteilen und Nebenbetrieben getroffen werden, soweit dadurch die Bildung von Vertretungen der Arbeitnehmer erleichtert wird. Die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft hat am 15. Oktober 1986 mit einem Verleihunternehmen einen derartigen Tarifvertrag abgeschlossen, so daß in diesem Betrieb Betriebsräte in Anpassung an die Struktur und Arbeitsweise des Verleihunternehmens gewählt werden können.

Ein weiterer Grund für die geringe Zahl der Betriebsräte in Verleihbetrieben ist, daß die meisten Leiharbeiternehmer weniger als drei Monate bei einem Verleiher beschäftigt sind, die Wählbarkeit zu einem Betriebsrat nach § 8 BetrVerfG jedoch erst nach sechsmonatiger Betriebszugehörigkeit einsetzt. Hinzu kommt, daß Leiharbeiternehmer seltener Mitglieder einer Gewerkschaft sind als andere Arbeitnehmer.

Leiharbeiternehmer haben zusätzlich im Entleiherbetrieb eine Reihe von Rechten nach dem Betriebsverfassungsgesetz, z. B. das Recht, die Sprechstunden der Arbeitnehmervertretung im Entleiherbetrieb aufzusuchen, an den Betriebsversammlungen im Entleiherbetrieb teilzunehmen und sich zu beschweren, wenn sie sich benachteiligt oder ungerecht behandelt fühlen (Artikel 1 § 14 Abs. 2 Satz 2 und 3 AÜG).

Auch hat der Betriebsrat des Entleiherbetriebes bestimmte Mitbestimmungsrechte. Vor der Übernahme eines Leiharbeiternehmers zur Arbeitsleistung muß der Betriebsrat des Entleiherbetriebes nach § 99 BetrVerfG beteiligt werden. Wie der Deutsche Gewerkschaftsbund mitteilte, haben eine Reihe von Betriebsräten von diesem Recht Gebrauch gemacht und dadurch erreicht, daß der Einsatz von Leiharbeiternehmern begrenzt oder sogar verhindert wurde, weil gesetzliche Vorschriften verletzt oder Stammarbeiternehmer von Entlassungen bedroht wurden.

D. Überwachung der legalen Arbeitnehmerüberlassung

Ohne eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit ist gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung illegal.

Der Erlaubniserteilung geht eine gründliche Überprüfung des Antragstellers voraus. Auch nach Erteilung einer Verleiherlaubnis werden die Verleihbetriebe ständig auf die Einhaltung ihrer Pflichten überwacht. Verstöße gegen eine Reihe von Pflichten sind als Ordnungswidrigkeiten mit Geldbuße bedroht. In leichteren Fällen kann die Bundesanstalt für Arbeit eine Verwarnung, mit oder ohne Verwarnungsgeld, aussprechen. Schwere und nachhaltige Pflichtverstöße führen zum Entzug der Verleiherlaubnis.

1. Zuständige Behörden

Für die Erteilung der Erlaubnisse nach dem AÜG sowie für die Überwachung der Verleihunternehmen ist die Bundesanstalt für Arbeit zuständig. Diese Aufgaben führen die Landesarbeitsämter durch. Insgesamt

stehen der Bundesanstalt für Arbeit 64 Planstellen für die Aufgaben aus dem Bereich der legalen Arbeitnehmerüberlassung zur Verfügung.

Bei der Erlaubniserteilung und bei der Überwachung der Verleiher mit einer Erlaubnis beschränkt sich die Bundesanstalt für Arbeit nicht nur auf ihre eigenen Erkenntnisse und die Angaben der Verleiher. Um beispielsweise festzustellen, ob ein Verleiher seiner Pflicht zur Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsteuern nachkommt, ist die Bundesanstalt für Arbeit auf die Hinweise der jeweils zuständigen Stellen angewiesen. Nach Auskunft der Bundesanstalt für Arbeit verläuft die Zusammenarbeit mit den Sozialversicherungsträgern, d. h. den Krankenkassen, Rentenversicherungsträgern und Berufsgenossenschaften, reibungslos. Auch die Finanzbehörden waren mit Auskünften weniger zurückhaltend als im vorangegangenen Berichtszeitraum. Teilweise sind die Finanzämter sogar dazu übergegangen, der Bundesanstalt für Arbeit unaufgefordert mitzuteilen, daß ein Verleiher hohe Steuerrückstände hatte, wie hoch und welcher Art die Rückstände waren. Die Finanzbehörden sind nämlich gemäß § 31 a Abs. 2 Abgabenordnung berechtigt, das Steuergeheimnis zu durchbrechen, um Tatsachen mitzuteilen, die zum Widerruf einer Verleiherlaubnis führen können. Auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes hat die Bundesanstalt für Arbeit mit den Gewerbeaufsichtsbehörden und den Berufsgenossenschaften erfolgreich zusammengearbeitet. Aber auch mit Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, Betriebsräten, Staatsanwaltschaften, Polizeidienststellen sowie Amts- und Arbeitsgerichten hat sich eine gute Zusammenarbeit entwickelt, in deren Rahmen zahlreiche Einzelfälle geklärt werden konnten.

2. Erlaubnisverfahren

Die Verleiherlaubnis nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz wird bei der ersten Antragstellung zunächst nur für die Dauer eines Jahres erteilt. Ihre Verlängerung muß ausdrücklich beantragt werden und erfolgt nur nach erneuter Überprüfung der Zuverlässigkeit des Verleihers. Erst wenn der Verleiher mindestens drei aufeinanderfolgende Jahre ohne Beanstandungen tätig war, kann er eine unbefristete Erlaubnis beantragen. Die Gebühr für die Erteilung oder Verlängerung einer befristeten Erlaubnis beträgt 750 DM, die Gebühr für die Erteilung einer unbefristeten Erlaubnis 2 500 DM.

Seit dem Inkrafttreten des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes am 12. Oktober 1972 bis zum 31. Dezember 1987 sind insgesamt 21 682 Anträge auf Erteilung einer Verleiherlaubnis bei der Bundesanstalt für Arbeit eingegangen. Von den Anträgen waren 13 814 auf erstmalige Erteilung einer Verleiherlaubnis gerichtet und 7 868 zielten auf eine Verlängerung einer bereits bestehenden Erlaubnis.

Die Entwicklung der Zahl der Anträge auf Erteilung einer erstmaligen Erlaubnis oder auf Erlaubnisverlängerung für den Berichtszeitraum kann der Tabelle 6 entnommen werden. Daraus ergibt sich, daß der 1982

eingetretene erhebliche Rückgang der eingegangenen Neuanträge auf 704 wieder aufgeholt wurde. Ursache des Rückgangs war zum einen die seit 1982 geltende Gebührenpflicht, zum anderen das seit Anfang 1982 geltende Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes. Seit 1986 wurden überdurchschnittlich viele Neuanträge gestellt, zuletzt 1987 waren es 1 760.

Jeder Antragsteller auf Erteilung einer Verleiherlaubnis muß sich einer strengen Überprüfung unterziehen, dennoch hat die Bundesanstalt für Arbeit in 80 v. H. aller Fälle eine Erlaubnis erteilt, in 6 v. H. aller Fälle wurde sie versagt, die restlichen Anträge erledigten sich von selbst.

Im einzelnen überprüft die Bundesanstalt für Arbeit die persönliche Zuverlässigkeit des künftigen Verleihers, seine wirtschaftlichen Verhältnisse und ob die vorgesehene Betriebsorganisation ausreicht, um den geplanten Geschäftsumfang zu bewältigen. Damit sichergestellt ist, daß der Verleiher in der Lage ist, den arbeitsrechtlichen, sozialrechtlichen und steuerrechtlichen Pflichten nachzukommen, muß ein Verleiher seit September 1987 auch nachweisen, daß er über eine gewisse Sachkunde verfügt. Weiterhin muß ein Verleiher bei Antragstellung belegen können, daß er auch in finanzieller Hinsicht ausreichend ausgestattet ist, um die Lohnansprüche der von ihm beschäftigten Leiharbeiternehmer zu erfüllen. Im Berichtszeitraum hat die Bundesanstalt für Arbeit die Anforderungen an die Kapitalausstattung der künftigen Verleiher erhöht. Seit September 1987 muß jeder Antragsteller für jeden voraussichtlich später beschäftigten Leiharbeiternehmer eine finanzielle Ausstattung von 4 000 DM nachweisen, mindestens jedoch 20 000 DM.

Im Berichtszeitraum sind auch aus Frankreich, Großbritannien, Irland, Luxemburg und den Niederlanden Anträge auf Erteilung einer Verleiherlaubnis zum Verleih in die Bundesrepublik Deutschland eingegangen.

3. Überwachung der Verleiher mit einer Erlaubnis

Auch nach Erteilung einer befristeten oder unbefristeten Verleiherlaubnis unterliegt der Verleiher der ständigen Überwachung durch das zuständige Landesarbeitsamt. Auf Verlangen des Landesarbeitsamtes hat der Verleiher Auskünfte zu erteilen und Geschäftsunterlagen vorzulegen. In begründeten Einzelfällen ist die Erlaubnisbehörde befugt, Betriebsprüfungen beim Verleiher vorzunehmen. Dies wird immer dann der Fall sein, wenn Beschwerden über ein bestimmtes Verleihunternehmen bei der Erlaubnisbehörde eingehen. Solche Beanstandungen kommen häufig von ehemaligen Leiharbeitern.

Die Überwachung der Inhaber einer Verleiherlaubnis war für die Bundesanstalt für Arbeit mit einem erheblichen Arbeitsaufwand verbunden. Eine ständige Überprüfung ist aber notwendig, damit nicht die legale Arbeitnehmerüberlassung zu illegalem Verhalten mißbraucht werden kann.

1984 hat die Bundesanstalt für Arbeit 1 229 Verleihunternehmen örtlich überprüft. Dabei hat sie in 173 Fäl-

len, d. h. in 14 v. H. der Prüfungen, wegen des Verdachts eines Verstoßes gegen besondere Pflichten des Verleihers (Ordnungswidrigkeiten nach Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 3 bis 6, 8, 9 AÜG) oder des Verleihs in Betriebe des Baugewerbes (§ 228 Abs. 1 Nr. 3 Arbeitsförderungsgesetz — AFG) ein Bußgeldverfahren eingeleitet. 1985 wurden 1 549 Betriebe überprüft und 107, d. h. in rund 7 v. H. der Prüfungen, Bußgeldverfahren veranlaßt. 1986 mußten 252 Bußgeldverfahren eingeleitet werden, das waren 18 v. H. der 1 382 überprüften Verleiher. 1987 konnte die Zahl der durchgeführten Überprüfungen auf 1 500 gesteigert werden, dabei mußte in 240 Fällen, d. h. 16 v. H., wegen des Verdachts einer Ordnungswidrigkeit ein Verfahren eingeleitet werden.

Seit Inkrafttreten des Beschäftigungsförderungsgesetzes am 1. Mai 1985 kann bereits die erstmalige Überschreitung der zulässigen Überlassungsdauer an denselben Entleiher als Ordnungswidrigkeit gemäß Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 9 AÜG geahndet werden. Zuvor mußte die Bundesanstalt für Arbeit das Verhalten des Verleihers bereits einmal beanstandet haben, bevor ein Bußgeldverfahren eingeleitet werden konnte. Diese Neuregelung bedeutet eine beachtliche Arbeitserleichterung für die Bundesanstalt für Arbeit. Deshalb leitete sie mehr Bußgeldverfahren gegen legale Verleiher ein.

Nicht nur aufgrund örtlicher Überprüfungen, sondern z. B. auch aufgrund von Anzeigen, wurden Bußgeldverfahren eingeleitet. Nicht in jedem Fall, in dem ein Bußgeldverfahren eingeleitet wird, bestätigt sich der Verdacht einer Ordnungswidrigkeit. Jedoch hat im Jahr 1984 die Bundesanstalt für Arbeit 121 Verfahren wegen eines Verstoßes nach Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 3 bis 6, 8, 9 AÜG oder § 228 Abs. 1 Nr. 3 AFG mit Geldbuße geahndet und 21 Verwarnungen, davon 11 mit Verwarnungsgeld, ausgesprochen. 1985 ergingen 75 Bußgeldbescheide, und es wurden 26 Verwarnungen, darunter 12 mit Verwarnungsgeld, erteilt. 1986 erließ die Bundesanstalt für Arbeit 273 Bußgeldbescheide und erteilte 43 Verwarnungen, davon 6 mit Verwarnungsgeld. 1986 wurde erstmals die Summe der Geldbußen und Verwarnungsgelder statistisch erfaßt, sie betrug 132 555 DM. 1987 wurden in 184 Bußgeldbescheiden und bei 61 Verwarnungen, davon 19 mit Verwarnungsgeld, Geldbußen und Verwarnungsgelder in Höhe von 133 760 DM verhängt (vgl. Tabelle 8 und 9).

4. Entzug bestehender Erlaubnisse

Die Gesamtzahl der Widerrufe von Verleiherlaubnissen belief sich in den vier Jahren von 1984 bis 1987 auf 226, hiervon sind 205 rechtskräftig geworden. Im letzten Berichtsjahr 1987 wurden 88 Verleiherlaubnisse widerrufen, das sind rund 3 v. H. der 2 957 im Jahresdurchschnitt 1987 vorhandenen Verleiherlaubnisse.

Grund für den Widerruf war in den meisten Fällen persönliche Unzuverlässigkeit des Verleihers. In 101 Fällen hatten während des Berichtszeitraums Verleiher arbeits-, steuer- oder sozialversicherungsrechtliche Vorschriften nicht beachtet. An zweiter Stelle standen Verstöße gegen das Befristungsverbot,

das Verbot der Deckungsgleichheit oder gegen die zulässige Überlassungsfrist, die in 74 Fällen zum Widerruf der Verleiherlaubnis führten. In 52 Fällen war der Konkurs des Verleihers Anlaß für den Widerruf.

In 79 Fällen wurden in den Jahren 1984 bis 1987 Verlängerungsanträge nicht bewilligt, weil der Verleiher unzuverlässig war. In 49 weiteren Fällen wurden Verlängerungsanträge abschlägig beschieden, da die Verleiher die Arbeitsverträge mit den Leiharbeitnehmern nicht im Einklang mit den Vorschriften des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes ausgestaltet hatten.

Gegen die Entscheidungen der Bundesanstalt für Arbeit im Erlaubnisverfahren sind im Berichtszeitraum 196 Klagen erhoben worden, 26 Berufungen und 2 Revisionen wurden eingelegt. Von 194 Entscheidungen der Sozialgerichte über Klagen gegen die Bundesanstalt für Arbeit ergingen 154 zugunsten der Bundesanstalt für Arbeit. Von 22 Berufungsverfahren wurden 18 zugunsten der Bundesanstalt für Arbeit entschieden, eine Revisionsentscheidung erging nicht.

Die Mehrzahl der Verleiher, die ihre Verleiherlaubnisse verloren haben, gehörte zu den Verleihunternehmen, die ausschließlich oder überwiegend Arbeitnehmerüberlassung betrieben. Unter diesen fielen besonders Betriebe auf, die hauptsächlich Hilfsarbeiter verliehen. Sicherlich sind weniger qualifizierte Arbeitnehmer in der Wahrnehmung ihrer Rechte nicht so geschickt wie qualifiziertere Arbeitnehmer. Für einen Unternehmer ist die Versuchung, die arbeitsrechtlichen Ansprüche der Arbeitnehmer nicht zu erfüllen, bei Hilfsarbeitern daher größer als bei qualifizierten Arbeitnehmern.

Verstöße gegen arbeitsrechtliche Pflichten treten nicht nur bei Verleihunternehmen, sondern auch bei anderen Arbeitgebern auf. Allerdings unterliegen andere Arbeitgeber keinen ständigen behördlichen Überprüfungen, ob sie die arbeitsrechtlichen Pflichten gegenüber ihren Arbeitnehmern erfüllen. Das ist mitzubedenken, wenn die Forderung erhoben wird, wegen der aufgedeckten Verstöße die Überprüfungen bei den Inhabern einer Verleiherlaubnis zu verstärken oder den legalen Verleih einzuschränken.

Bei der Überwachung der Erlaubnisinhaber mit Geschäftssitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften waren besondere Auffälligkeiten nicht festzustellen. Obwohl bei der Überprüfung von Verleihern Schwierigkeiten auftraten, weil ausländische Erlaubnisbehörden nicht immer den deutschen Behörden vergleichbare Prüfungsbefugnisse haben, gelang es in zufriedenstellender Weise, Verleiher mit Geschäftssitz im Ausland prüfen zu lassen.

E. Wertung der legalen Arbeitnehmerüberlassung

Der Berichtszeitraum war durch besonders heftige Auseinandersetzungen über Wert und Unwert der legalen Arbeitnehmerüberlassung gekennzeichnet, die nicht zuletzt durch das Erscheinen des Buches von Günter Wallraff „Ganz unten“ angeregt wurden. Da-

bei übersahen die Kritiker der legalen Arbeitnehmerüberlassung häufig, daß die beanstandeten Mißstände regelmäßig nur bei der illegalen Arbeitnehmerüberlassung, nicht jedoch im Bereich der erlaubten Arbeitnehmerüberlassung anzutreffen sind. Diese Unschärfe bei der Einschätzung der Arbeitnehmerüberlassung gilt vor allem für die Berichterstattung in den Medien, während die mit den Problemen der legalen Arbeitnehmerüberlassung vertrauten Sozialpartner durchaus unterscheiden.

1. Gewerkschaften

a) Deutscher Gewerkschaftsbund – DGB –

Der DGB hat sich im Berichtszeitraum immer wieder grundsätzlich und in Einzelfragen mit der legalen Arbeitnehmerüberlassung befaßt. Er hat für den Bericht einen umfangreichen Beitrag, der auch eine eigene Stellungnahme zu den von der Bundesanstalt für Arbeit erhobenen Tatsachen enthält, zur Verfügung gestellt.

Der DGB ist der Ansicht, die Zahl der Leiharbeiter habe inzwischen einen bedeutenden Umfang erreicht. Bei dieser Annahme geht er von den Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit über die an den Stichtagen gezählten Leiharbeiter aus, rechnet jedoch noch die Summe der jährlich beendeten Leiharbeitsverhältnisse hinzu und kommt so auf eine Zahl von 200 000 Personen, die im Verlauf eines Jahres als Leiharbeiter tätig gewesen sind. Dabei werden alle Arbeitnehmer mitgezählt, die irgendwann einmal in einem Jahr von ihrem Arbeitgeber verliehen, aber sonst als Stammarbeiter in einem Arbeitsverhältnis üblicher Art bei ihrem Arbeitgeber tätig oder mehrmals bei dem gleichen oder bei einem anderen Verleiher beschäftigt waren.

Der Hauptgrund für die Ablehnung der Leiharbeit durch den DGB ist die seiner Meinung nach bestehende Gefahr, daß durch das Vorhandensein der Leiharbeit die Arbeitnehmerschaft gespalten und die Stellung der organisierten Arbeitnehmer im Stammbetrieb geschwächt würde.

Außerdem vertritt der DGB die Auffassung, das Ziel des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, Dauerarbeitsplätze bei einem Verleiher zu schaffen, werde nicht erreicht, weil die Leiharbeiter nur kurze Zeit bei einem Verleiher beschäftigt seien. Vielmehr würden die Stammbetriebe abgebaut und dadurch die Zahl der Arbeitslosen gesteigert.

Der DGB meint weiterhin, die von den legalen Verleihfirmen praktizierte Form der Arbeitnehmerüberlassung sei ihrem Wesen nach nur Vermittlung von Arbeitsplätzen, so daß das Alleinvermittlungsrecht der Bundesanstalt für Arbeit nicht mehr gewährleistet sei. Die Aussage, die Verleiher würden lediglich eine Vermittlung in kurzzeitige Arbeitsverhältnisse betreiben, begründet der DGB damit, die legalen Verleiher würden massenhaft gegen die Vorschriften des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes insbesondere gegen das Verbot der Deckungsgleichheit und das Befristungsverbot verstoßen. In diesem Zusammenhang

bezweifelt der DGB, ob die Bundesanstalt für Arbeit in erforderlichem Maße gegen solche Verstöße einschreitet.

Der DGB vertritt die Meinung, für die Arbeitnehmer bedeute die Beschäftigung als Leiharbeiter die Gefahr des Absinkens in instabile Beschäftigungsverhältnisse und damit eine Verschlechterung der Möglichkeiten auf Beschäftigung in einem vollwertigen Arbeitsverhältnis. Auch müßten Leiharbeiter häufig Arbeiten ausführen, die ihrer beruflichen Qualifikation nicht entsprechen, und würden während ihrer Beschäftigung im Verleihbetrieb nicht weiter ausgebildet.

Der DGB ist der Ansicht, daß wegen der ständigen Abwesenheit vom Verleihbetrieb die Leiharbeiter die ihnen durch das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz verbrieften Mitbestimmungsrechte nicht ausüben könnten.

Den Abschluß von Tarifverträgen mit legalen Verleihern hält der DGB für kein geeignetes Mittel, um den sozial- und arbeitsmarktschädlichen Auswirkungen des Verleihgewerbes wirksam zu begegnen und den sozialen Schutz der Leiharbeiter zu verbessern. Die Verleiher seien keine tariffähigen Arbeitgeber, sondern wirtschaftlich nur Arbeitsvermittler. Auf Seiten der Verleiher gebe es keinen kompetenten Arbeitgeberverband, da nur ein geringer Teil der Verleihunternehmen mit einer Erlaubnis im Bundesverband Zeitarbeit zusammengeschlossen sei. Maßgebend für die Ablehnung von Tarifverträgen für Leiharbeiter sei, daß ein Tarifabschluß nichts Entscheidendes an der Beeinträchtigung und Aushöhlung der Tarif einheit im Entleiherbetrieb ändern würde.

Durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Oktober 1987, die das Teilverbot der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes für verfassungsgemäß erklärt hat, sieht sich der DGB bestärkt, an seiner Forderung nach einem völligen Verbot der Arbeitnehmerüberlassung festzuhalten, zumindest müßten weitere Teilverbote, insbesondere für den metallbearbeitenden und -verarbeitenden Bereich geschaffen werden.

Darüber hinaus haben sich auch die Mitglieds gewerkschaften des DGB in zahlreichen Fachtagungen, Kongressen, Büchern, Dokumentationen, Aufsätzen und Presseveröffentlichungen ablehnend zur legalen Arbeitnehmerüberlassung geäußert.

b) Deutsche Angestellten-Gewerkschaft – DAG –

Die DAG ist der Ansicht, die Leiharbeit sei ein Fremdkörper im wirtschaftlichen und sozialen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland. Die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Arbeitnehmer und der Sozialversicherungsträger sowie die Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmerschaft seien auf das Leiharbeitsverhältnis nicht zugeschnitten. Deshalb seien der soziale Schutz der Leiharbeiter und die Finanzierung der Sozialversicherung durch die Zulassung der Arbeitnehmerüberlassung gefährdet. Außerdem werde Arbeitnehmerüberlassung nicht nur zum Ausgleich von Arbeitskräftemangel bei Auftragsspitzen

zen eingesetzt, sondern zur Abschmelzung von Stammbesellschaften zweckentfremdet. Daher würden durch Leiharbeit keine neuen Arbeitsplätze geschaffen, sondern vielmehr bestehende sichere Stammarbeitsplätze in unsichere Leiharbeitsplätze umgewandelt.

Die DAG fordert, die Genehmigung zur gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung nur solchen Unternehmen zu erteilen, deren ausschließlicher Geschäftszweck die Arbeitnehmerüberlassung ist, weil unter dem Deckmantel legaler Arbeitnehmerüberlassung viele Mischbetriebe auch illegale Arbeitnehmerüberlassung betreiben würden.

Mit dem Bundesverband Zeitarbeit hat die DAG einen Manteltarifvertrag vom 6. März 1986 und Vergütungstarifverträge vom 11. Mai 1984 und 6. März 1986 für Angestellte abgeschlossen.

2. Arbeitgeberverbände

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände hält die zugelassene Arbeitnehmerüberlassung nach wie vor für ein wichtiges Instrument der flexiblen Personalwirtschaft. Im heutigen Wirtschaftsgefüge könne auf Arbeitnehmerüberlassung nicht mehr verzichtet werden. Plötzlich auftretender Arbeitskräftemangel könne nur mit Hilfe von Verleihfirmen ausgeglichen werden, da insbesondere Facharbeitskräfte auf dem freien Arbeitsmarkt kurzfristig nicht erhältlich seien.

Allerdings leide das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz trotz der von Arbeitgeberseite begrüßten Lockerung durch das Beschäftigungsförderungsgesetz noch zu sehr an Überreglementierung. Eine Verlängerung der zulässigen Einsatzdauer eines Leiharbeitnehmers bei demselben Entleiher auf ein Jahr sei erforderlich, um Leiharbeitnehmer vermehrt als Vertreter in Zeiten des Erziehungsurlaubs einsetzen zu können. Auch seien die 1985 und 1986 eingeführten Ausnahmen von der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen, für den Verleih innerhalb eines Konzerns und für Arbeitsgemeinschaften zu eng. Das Erlaubniserteilungsverfahren sei insbesondere für seit langem im Geschäftsleben tätige Firmen zu schwerfällig und belaste die Unternehmen unverhältnismäßig.

Der Bundesverband Zeitarbeit, zu dem sich ein Teil der Inhaber einer Verleiherlaubnis zusammengeschlossen hat, bedauert, daß nach wie vor die Vorteile der Arbeitnehmerüberlassung für die betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitgeber, aber auch ihr arbeitsmarktpolitischer Nutzen zu wenig erkannt würden. Darüber hinaus ist der Bundesverband Zeitarbeit der Ansicht, daß das Verbot der Deckungsgleichheit und die Befristung der Dauer der Überlassung an denselben Entleiher aufgehoben werden sollten, damit die Verleiher noch mehr Arbeitsplätze schaffen könnten.

3. Leiharbeitnehmer

Es gibt nur wenige Meinungsäußerungen von Leiharbeitnehmern selbst, wie sie die Arbeitnehmerüberlassung bewerten. Allerdings hat die Gesellschaft für Konsum-, Markt- und Absatzforschung — GfK-Marktforschung — in Nürnberg im Auftrag des Bundesverbandes Zeitarbeit 1987 eine Mitarbeiterbefragung in Verleihunternehmen durchgeführt, die Mitglieder des Bundesverbandes Zeitarbeit waren. Die Ergebnisse dieser Untersuchung beruhen auf den Aussagen von 802 Leiharbeitnehmern, die in der Zeit von August bis Anfang Oktober 1987 befragt wurden.

Als Motiv für eine Beschäftigung als Leiharbeitnehmer wurde am häufigsten bestehende oder drohende Arbeitslosigkeit genannt (16,5 v. H.). Ein anderer häufig genannter Grund (11 v. H.) war, daß der Befragte nur für eine bestimmte Zeit Arbeit suchte. Ebenfalls häufig (9,7 v. H.) als Motiv für Leiharbeit war die Vermeidung aufreibender oder langwieriger Stellungsuche.

Nach den Vorteilen der Leiharbeit befragt, konnte die größte Gruppe der Leiharbeitnehmer keine nennen (20 v. H.). Viele Leiharbeitnehmer waren jedoch der Ansicht, daß man durch die Beschäftigung als Leiharbeitnehmer dazulerne (11,6 v. H.) und die Tätigkeit abwechslungsreich sei (11,4 v. H.). Als Nachteil wurde am häufigsten geringer Lohn genannt (21,9 v. H.). Viele Leiharbeitnehmer (13,5 v. H.) sahen in der Leiharbeit keine Nachteile für sich, fast ebenso viele (13,1 v. H.) empfanden jedoch den häufigen Arbeitsplatzwechsel als belastend.

46,2 v. H. der befragten Leiharbeitnehmer würden eine Einschränkung der Leiharbeit bedauern. Als Gründe dafür wurden am häufigsten genannt, daß dann die Arbeitslosigkeit steigen (39,4 v. H.), der Betroffene seine Arbeit verlieren würde oder schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt hätte (21,6 v. H.). 20,7 v. H. würden eine Einschränkung begrüßen, der Rest äußerte keine Meinung.

Die überwiegende Zahl der befragten Leiharbeitnehmer war mit ihrer Beschäftigungsform zufrieden. Sehr hoch war der Anteil der Leiharbeitnehmer, die die Leiharbeit als normales korrektes Arbeitsverhältnis bezeichneten (77,1 v. H.). Nach ihrem Selbstwertgefühl als Leiharbeitnehmer befragt, fanden 59,6 v. H. ihre Beschäftigung positiv, weil sie mehr zu erzählen hätten und etwas besonderes seien, aber gleichzeitig bewerteten 43,6 v. H. ihre Beschäftigung eher negativ.

4. Darstellung in den Medien

Presseberichte über legale Arbeitnehmerüberlassung finden sich weitaus seltener als solche über illegale Beschäftigung. Die zwischen 1984 und 1987 erschienenen Berichte über legale Arbeitnehmerüberlassung gaben weitgehend entweder die Positionen der Gewerkschaften und des Bundesverbandes Zeitarbeit wieder oder enthielten sachliche Informationen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer über die rechtliche Lage nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz.

Zur Erweiterung des Kenntnisstandes über die Möglichkeiten und Gefahren der Arbeitnehmerüberlassung haben im Berichtszeitraum zahlreiche Fortbildungsseminare verschiedener Träger über das Recht der Arbeitnehmerüberlassung stattgefunden.

Die Evangelische Akademie Tutzing hat im November 1986 in Zusammenarbeit mit dem DGB-Bildungswerk Bayern eine Tagung zum Thema „Menschen-Leasing Grenzen der Leiharbeit“ durchgeführt und die Ergebnisse dieser Tagung als Tutzinger Materialien Nr. 37, 1987, herausgegeben. Die Hans-Böckler-Stiftung und der DGB veranstalteten im Dezember 1986 einen Kongreß mit dem Thema „Gegen die Spaltung des Arbeitsmarktes“, auf dem auch ausführlich Fragen und Probleme der legalen Arbeitnehmerüberlassung diskutiert wurden. Außerdem hat die Kooperationsstelle DGB Gewerkschaften/Hochschule Hamburg eine Wanderausstellung mit dem Thema „Leiharbeit, illegale Beschäftigung, ungeschützte Arbeit“ zusammengestellt und während des Berichtszeitraums im Bundesgebiet gezeigt.

Die Hans-Böckler-Stiftung und der DGB veranstalteten im Dezember 1986 einen Kongreß mit dem Thema „Gegen die Spaltung des Arbeitsmarktes“, auf dem auch ausführlich Fragen und Probleme der legalen Arbeitnehmerüberlassung diskutiert wurden. Außerdem hat die Kooperationsstelle DGB Gewerkschaften/Hochschule Hamburg eine Wanderausstellung mit dem Thema „Leiharbeit, illegale Beschäftigung, ungeschützte Arbeit“ zusammengestellt und während des Berichtszeitraums im Bundesgebiet gezeigt.

IV. Illegale Beschäftigung

Illegale Beschäftigung im weitesten Sinne ist jede Erwerbstätigkeit unter Verletzung bestehender öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen, sei es solcher des Steuerrechts, des Sozialversicherungsrechts, des Wettbewerbsrechts oder ordnungspolitischer Vorschriften zur Sicherung des Arbeitsmarktes. Dieser Bericht befaßt sich nur mit den Formen illegaler Beschäftigung, zu deren Zurückdrängung das Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung Vorschriften geändert oder neu eingeführt hat. Das sind in der Reihenfolge ihres zahlenmäßigen Umfangs die Schwarzarbeit im Sinne des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, die illegale Ausländerbeschäftigung und die illegale Arbeitnehmerüberlassung. Weil sich aus dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz außer den Regelungen der legalen Arbeitnehmerüberlassung auch für die illegale Arbeitnehmerüberlassung geltende Bestimmungen ergeben, stellt der Bericht die illegale Arbeitnehmerüberlassung zuerst dar.

A. Illegale Arbeitnehmerüberlassung

Der gewerbsmäßige Verleih von Arbeitnehmern ist grundsätzlich nur mit einer Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit zulässig. Gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung ohne Erlaubnis ist also illegal. Außerdem ist gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes für Arbeiten, die üblicherweise von Arbeitern verrichtet werden, unzulässig (§ 12a AFG).

1. Erscheinungsformen illegaler Arbeitnehmerüberlassung

Nicht alle Fälle der Arbeitnehmerüberlassung ohne Erlaubnis sind von gleich schwerem Unrechtsgehalt.

a) Gefährdung der sozialen Sicherheit

Schwer wiegen die Verstöße von Arbeitgebern, die ohne Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit Arbeitnehmer verleihen und zusätzlich gegen geltendes Arbeits-, Sozialversicherungs-, Steuer- und Arbeitser-

laubnisrecht verstoßen. In diesen Fällen betreiben Arbeitgeber häufig den illegalen Verleih, um ohnehin beabsichtigte Gesetzesverstöße besser tarnen zu können.

b) Verletzung von Ordnungsvorschriften der Arbeitnehmerüberlassung

Es gibt aber auch Arbeitgeber, die ihre Arbeitnehmer gewerbsmäßig an einen Dritten überlassen, obwohl sie keine Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit zum Verleih besitzen, sonst aber alle arbeits-, sozial- und steuerrechtlichen Pflichten eines Arbeitgebers einhalten. Diese Form der illegalen Arbeitnehmerüberlassung ist verhältnismäßig wenig sozialschädlich.

Unter den Arbeitgebern, die nur gegen die Erlaubnispflicht verstoßen, lassen sich zwei Gruppen unterscheiden. Einige setzen sich bewußt über die Vorschriften des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes hinweg, weil ihnen das Erlaubnisverfahren zu umständlich, langwierig und kostspielig erscheint oder weil sie den Zweck des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes mißverstehen. Andere Arbeitgeber verstoßen unbewußt gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, weil sie entweder überhaupt nicht wissen, daß Arbeitnehmerüberlassung erlaubnispflichtig ist, oder weil sie glauben, die von ihnen begangene Art der Überlassung falle nicht unter das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, weil sie rechtlich etwas anderes sei, z. B. im Rahmen eines Werkvertrages erfolge. Die Abgrenzung zwischen der Entsendung von Erfüllungsgehilfen im Rahmen eines erlaubnisfreien Werkvertrags und der erlaubnispflichtigen Arbeitnehmerüberlassung bereitet in der Praxis oft Schwierigkeiten.

c) Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes

Sogar Verleiher, die eine Verleiherlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit besitzen, begehen eine Ordnungswidrigkeit, wenn sie entgegen dem Verbot gemäß § 12a AFG Arbeitnehmer in Betriebe des Baugewerbes zu Arbeiten überlassen, die üblicherweise von Arbeitern verrichtet werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat durch Beschluß vom 6. Oktober 1987 — 1 BvR 1086/82 u. a. — entschieden, daß das in § 12 a AFG enthaltene Teilverbot der Arbeitnehmerüberlassung mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, daß seine Entscheidung vom 4. April 1967 (BVerfGE Band 21, S. 261 ff.), durch die das damalige Verbot der Arbeitnehmerüberlassung für verfassungswidrig erklärt wurde, den Gesetzgeber nicht hindere, eine inhaltsgleiche oder inhaltsähnliche Neuregelung zu beschließen. Prüfungsmaßstab für Akte der gesetzgebenden Gewalt sei nur die Verfassung selbst, nicht aber die Rechtskraft verfassungsrechtlicher Entscheidungen. Wegen der Begrenzung auf den Baubereich sei das Verbot lediglich eine Regelung der Berufsausübung, der Beruf eines Verleihers könne weiter gewählt werden. Bei Regelung der Berufsausübung habe der Gesetzgeber eine größere Gestaltungsfreiheit als bei Einschränkungen der freien Berufswahl, in die bei einem völligen Verbot der Arbeitnehmerüberlassung eingegriffen würde. Bei der Beurteilung der Eignung und Erforderlichkeit von Regelungen der Berufsausübung zum Schutz des Arbeitsmarktes und der finanziellen Stabilität der Sozialversicherung habe der Gesetzgeber einen weiten Spielraum. Dabei kommt es nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes für die Überprüfung der dem Gesetz zugrundeliegenden Annahmen und Prognosen auf die Einsichten und Erfahrungen an, die dem Gesetzgeber zum Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzes möglich waren. Der Gesetzgeber hatte 1981 das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe zur Erleichterung der Bekämpfung illegaler Arbeitnehmerüberlassung eingeführt, weil sich gerade auf Baustellen nicht klar genug zwischen legaler und illegaler Arbeitnehmerüberlassung unterscheiden ließ.

2. Umfang der illegalen Arbeitnehmerüberlassung

Die aufgedeckten und geahndeten Fälle illegaler Arbeitnehmerüberlassung werden statistisch erfaßt. Aus diesen Zahlen ist jedoch kein zuverlässiger Rückschluß auf die Größenordnung oder die Entwicklung der Zahl der nicht bekanntgewordenen Fälle möglich.

Anzeigen wegen des Verdachtes illegaler Arbeitnehmerüberlassung gehen in den wenigsten Fällen von den betroffenen Leiharbeitnehmern aus, sondern allenfalls von Dritten, wie z. B. Betriebsräten, die feststellen, daß in ihrem Betrieb illegaler Entleih stattfindet, oder von Wettbewerbern, die infolge der niedrigen Preise der illegalen Verleiher aus dem Markt gedrängt werden. Die Zahl der aufgedeckten Fälle hängt daher in erster Linie von der Intensität der Aufklärungsarbeit ab.

a) Aufgedeckte Fälle

Soweit die Bundesanstalt für Arbeit Fälle illegaler Arbeitnehmerüberlassung als Ordnungswidrigkeiten verfolgt, werden darüber umfangreiche Statistiken geführt. Begeht ein illegaler Verleiher jedoch anläß-

lich des illegalen Verleihs gleichzeitig Straftaten, für deren Verfolgung die Staatsanwaltschaften zuständig sind, so werden diese Fälle statistisch nur teilweise und unterschiedlich genau erfaßt.

aa) Ordnungswidrigkeiten

Wer ohne eine Verleiherlaubnis zu besitzen, gewerbsmäßig Leiharbeiter Dritten vorsätzlich oder fahrlässig überläßt, begeht eine Ordnungswidrigkeit gemäß Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG, die mit Geldbuße bis zu 50 000 DM geahndet werden kann.

Die Entwicklung der im Berichtszeitraum aufgegriffenen und geahndeten Verstöße gegen Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG kann der Tabelle 7 entnommen werden. Danach hat die Bundesanstalt für Arbeit jährlich mehr als dreitausend, in manchen Jahren mehr als viertausend neue Fälle aufgegriffen. Entsprechend viele Fälle — 1985 und 1987 sogar deutlich mehr — konnten im Verlauf eines Jahres erledigt werden, so daß die Zahl der unerledigten Fälle am Ende der Berichtszeit deutlich gesunken ist. Von 1984 bis 1987 hat sich der Anteil der mit Geldbuße geahndeten Fälle erheblich erhöht, gleichzeitig ist die Zahl der Verfahren zurückgegangen, die eingestellt wurden, weil sich der Verdacht einer Ordnungswidrigkeit nicht bestätigte. Das beweist, daß die Bundesanstalt für Arbeit im Berichtszeitraum bei den Ermittlungen zunehmend gezielter und erfolgreicher vorgegangen ist. Fast gleichbleibend hoch ist die Zahl der Verfahren, die gemäß § 47 OWiG aus Gründen der Verhältnismäßigkeit eingestellt wurden. Im gleichen Maße wie die Zahl der Geldbußen ist die Zahl der ausgesprochenen Verwarnungen ohne Verwarnungsgeld gestiegen. Unbedeutend ist die Zahl der Verwarnungen mit Verwarnungsgeld. Ihre Entwicklung war rückläufig. Auffallend ist, daß im Berichtsjahr 1986 rund ein Viertel aller Verfahren, nämlich 1 026, wegen des Verdachtes einer Straftat an die Staatsanwaltschaft abgegeben werden mußte. In anderen Jahren des Berichtszeitraums lag der Anteil der Abgaben an die Staatsanwaltschaft zwischen einem Zehntel und einem Sechstel der erledigten Fälle.

Die Summen der festgesetzten Verwarnungsgelder und Geldbußen werden statistisch erst seit 1986 erfaßt. Von 1986 auf 1987 sind die festgesetzten Bußgeldsummen von rund 6 Mio. auf rund 11 Mio. DM gestiegen, ohne daß die Zahl der geahndeten Fälle entsprechend anstieg, weil im Einzelfall höhere Geldbußen festgesetzt und Großverfahren mit zahlreichen Beteiligten abgeschlossen worden sind.

Die Zahl der gegen Entleiher nach Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 a AÜG eingeleiteten und abgeschlossenen Verfahren kann der Tabelle 7 entnommen werden. Im Durchschnitt wurden etwas mehr als 3 000 Fälle jährlich aufgegriffen. Bis auf das Berichtsjahr 1984 sind mehr Verfahren im Laufe eines Jahres erledigt als aufgegriffen worden, so daß die Zahl der unerledigten Fälle Ende 1987 deutlich niedriger lag als Ende 1984. Allerdings ist die Zahl der Bußgeldverfahren, die wegen Verjährung eingestellt wurden, stark angestiegen. Verglichen mit der Zahl der gegen Verleiher eingeleiteten Verfahren wurden im Berichts-

zeitraum nur wenige Bußgeldverfahren gegen Entleiher wegen des Verdachts einer Straftat an die Staatsanwaltschaft abgegeben.

Bei der Zahl der Ahndungen mit einer Geldbuße ist eine deutlich steigende Entwicklung festzustellen. 1987 wurden mehr als dreimal so viele Geldbußen verhängt wie 1984. Verwarnungen gegen Entleiher ergingen häufiger als gegen Verleiher.

Bei der Summe der festgesetzten Verwarnungsgelder und Geldbußen ist, ähnlich wie bei den Verleihern, zwischen 1986 und 1987 eine erhebliche Steigerung von rd. 9 Mio. auf über 12 Mio. DM festzustellen. Allerdings fällt hier die Steigerung nicht so deutlich aus wie bei den Verleihern, weil bereits im Berichtsjahr 1986 im Einzelfall relativ hohe Geldbußen und Verwarnungsgelder gegen illegale Entleiher verhängt wurden.

Gründe für die steigende Zahl der erfolgreich zum Abschluß gebrachten Verfahren gegen Verleiher und Entleiher sind die verstärkten Anstrengungen der Bundesanstalt für Arbeit, insbesondere die Vermehrung der Stützpunkte zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung, die bessere sachliche und personelle Ausstattung sowie die regelmäßige Schulung der Mitarbeiter. Dabei darf der Blick auf die bloße Zahl der abgeschlossenen Verfahren nicht täuschen. Es muß in Rechnung gestellt werden, daß einzelne Großverfahren, die statistisch nur einmal gewertet werden, die Arbeitskräfte der Bundesanstalt für Arbeit in weitaus größerem Umfang binden als viele kleinere Ermittlungsverfahren, bei denen rasche Erfolge zu erzielen sind.

Im Berichtszeitraum sind, insbesondere in Nordrhein-Westfalen, umfangreiche Verfahren wegen des Verdachts des illegalen Entleihs eingeleitet worden. Im Rahmen dieser Ermittlungsverfahren mußten zahlreiche Personen befragt und große Mengen von Akten gesichtet werden. Dieser erhebliche Ermittlungsaufwand hat allerdings auch dazu geführt, daß diese Verfahren durch Verhängung sehr hoher Geldbußen (im Einzelfall über 1 Mio. DM) abgeschlossen wurden.

Den Umstand, daß die Zahl der aufgegriffenen Fälle von Jahr zu Jahr schwankt, hat die Bundesanstalt für Arbeit damit erklärt, daß sie in den Jahren, in denen sie weniger neue Verfahren eingeleitet hat, vermehrt bereits anhängige Verfahren aus dem Vorjahr zum Abschluß gebracht und damit eine Verjährung der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten oder eine Erschwerung der Beweislage verhindert hat.

Der nach § 12a AFG verbotene Verleih von Arbeitnehmern in Betriebe des Baugewerbes wird gemäß § 228 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 AFG mit einer Geldbuße bis zu 30 000 DM geahndet, wenn es sich um einen Verleiher mit einer Erlaubnis handelt. Auch der Entleiher, der von einem Verleiher mit einer Erlaubnis entgegen dem Verbot des § 12a AFG Arbeitnehmer in einen Betrieb des Baugewerbes entleiht, begeht gemäß § 228 Abs. 1 Nr. 3 AFG eine Ordnungswidrigkeit, die mit Geldbuße bis zu 30 000 DM geahndet werden kann. Wer ohne Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit in Betriebe des Baugewerbes verleiht, begeht nach Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG eine Ordnungswidrigkeit, die gemäß Artikel 1 § 16 Abs. 2 AÜG mit

einer Geldbuße bis zu 50 000 DM geahndet werden kann. Wer von einem Verleiher ohne Erlaubnis Arbeitnehmer in Betriebe des Baugewerbes entleiht, verstößt gegen Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1a AÜG, so daß diese Verstöße nicht gesondert statistisch erfaßt werden.

Die von der Bundesanstalt für Arbeit eingeleiteten Verfahren gegen Entleiher und Verleiher nach § 228 Abs. 1 Nr. 3 AFG können der Tabelle 8 entnommen werden. Hier läßt sich in den letzten Jahren ein deutlicher Rückgang der aufgegriffenen Fälle feststellen. Wurden 1984 noch 129 Fälle gegen Verleiher und 78 gegen Entleiher aufgegriffen, so sind dies 1987 nur noch 41 Fälle gegen Verleiher und 31 gegen Entleiher. Die Zahl der Ahndungen ist im Verhältnis zur Zahl der aufgegriffenen Fälle jedoch nicht so stark zurückgegangen. Allerdings fällt hier auf, daß stets mehr Verfahren eingestellt wurden als zur Ahndung gelangten. Auch die Summen der festgesetzten Verwarnungsgelder und Geldbußen sind in den statistisch erfaßten Jahren 1986 und 1987 zurückgegangen. Allerdings ist auch die Zahl der unerledigten Fälle zum Ende des Berichtszeitraums deutlich gesunken.

Unabhängig von der Ahndung eines Verstoßes gegen § 12a AFG mit einer Geldbuße haben die Landesarbeitsämter in schweren Fällen die Verleiherlaubnis gemäß Artikel 1 § 5 Abs. 1 Nr. 3 AÜG widerrufen.

Wer als Entleiher von einem Verleiher mit Erlaubnis einen nichtdeutschen Leiharbeiter entleiht, der die erforderliche Arbeitserlaubnis nicht besitzt, begeht gemäß Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 2 AÜG eine Ordnungswidrigkeit, die mit Geldbuße bis zu 100 000 DM bedroht ist.

Auch hier ist von 1984 bis 1987 ein deutlicher Rückgang der Zahl der aufgegriffenen Fälle und der am Jahresende noch nicht erledigten Fälle festzustellen (vgl. Tabelle 9). Deutlich gestiegen ist daneben die Zahl der Bußgeldverfahren, die eingestellt wurden, weil keine Ordnungswidrigkeit vorlag, während die Zahl der mit Geldbuße abgeschlossenen Verfahren annähernd gleich lag. Zum Ausspruch einer Verwarnung mit einem Verwarnungsgeld ist es in keinem Fall gekommen. Dafür sind die Fälle, in denen eine Verwarnung ohne Verwarnungsgeld erteilt wurde, gestiegen. Die Summe der im Einzelfall festgesetzten Geldbußen ist ebenfalls deutlich zurückgegangen. Betrug im Jahr 1986 die durchschnittliche Höhe der Geldbuße noch über 3 000 DM, so ist der Durchschnittswert für das Jahr 1987 auf unter 1 000 DM zurückgefallen. Deutlich zurückgegangen ist auch die Zahl der Fälle, die an die Staatsanwaltschaft abgegeben wurden.

Verleiher mit einer Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit haben also im Berichtszeitraum darauf geachtet, weder gegen das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes gemäß § 12a

AFG noch gegen Vorschriften des Arbeitserlaubnisrechts zu verstoßen. Auch bei Entleiher, die mit einem legalen Verleiher zusammenarbeiten, sind zunehmend weniger Verstöße gegen das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung ins Baugewerbe und gegen die Vorschriften des Arbeitserlaubnisrechtes festgestellt worden.

bb) Straftaten

Stellt die Bundesanstalt für Arbeit bei der Untersuchung einer Tat im Bußgeldverfahren fest, daß „Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, daß die Tat eine Straftat ist“, so „gibt sie die Sache an die Staatsanwaltschaft ab“ (§ 41 Abs. 1 OWiG). Im Hinblick darauf erfaßt die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit nur die Zahl der aufgegriffenen Fälle und die Zahl der Strafanzeigen und Abgaben an die Staatsanwaltschaft.

Die Entwicklung dieser Statistik, soweit sie sich auf Artikel 1 § 15 AÜG bezieht, kann der Tabelle 10 entnommen werden. Daraus ist ersichtlich, daß die Bundesanstalt für Arbeit in den einzelnen Berichtsjahren unterschiedlich viele Fälle aufgegriffen hat. Bei einem recht großen Teil der Fälle hat sich der Verdacht bestätigt, so daß eine Strafanzeige oder die Abgabe an die Staatsanwaltschaft erfolgte. Die Zahl der Fälle, in denen keine Strafanzeige stattfand, war stark rückläufig, weil die Aufklärung der Sachverhalte durch die Bundesanstalt für Arbeit laufend verbessert wurde. Die Summe der Strafanzeigen nach Artikel 1 § 15 AÜG ist in den Jahren 1984 bis 1987 (insgesamt 582 Fälle) bedeutend höher als im vorangegangenen Berichtszeitraum von 1980 bis 1983 (395 Fälle).

Bei der Grenzschutzdirektion Koblenz besteht seit 1976 aufgrund eines Beschlusses der Innenministerkonferenz eine Zentralstelle zur Bekämpfung der unerlaubten Einreise von Ausländern. Diese Stelle hat die Zahl der im Berichtszeitraum von Grenzdienststellen erstatteten Anzeigen wegen illegaler grenzüberschreitender Arbeitnehmerüberlassung nichtdeutscher Arbeitnehmer aufgelistet. Danach wurden 1984 gegen Verleiher und Entleiher 721 Anzeigen erstattet, 1985 waren es 266, 1986 ergingen 456 Anzeigen und 1987 belief sich die Zahl auf 305.

Die Polizeiliche Kriminalstatistik hat erstmals für 1987 gesondert die Fälle ausgewiesen, in denen wegen Straftaten, die mit illegaler Arbeitnehmerüberlassung in Verbindung standen, das Verfahren an die Staatsanwaltschaft abgegeben wurde. Danach haben 1987 die Polizeibehörden des Bundes und der Länder 662 Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts einer Straftat nach Artikel 1 §§ 15, 15a AÜG oder §§ 227, 227a AFG aufgegriffen und an die Staatsanwaltschaft abgegeben.

Über die Weiterverfolgung und Ahndung des illegalen Verleihs von Ausländern ohne erforderliche Arbeitserlaubnis haben die für die Staatsanwaltschaften und Strafgerichte zuständigen Landesjustizverwaltungen berichtet, daß es nur in seltenen Fällen während des Berichtszeitraums zu einer Verurteilung nach Artikel 1 § 15 AÜG gekommen ist. Beispiels-

weise wurden in den Jahren 1984 bis 1987 in Hamburg, einer Stadt, die zu den Schwerpunkten illegaler Arbeitnehmerüberlassung zählt, nur fünf Strafen nach Artikel 1 § 15 AÜG verhängt.

Die geringe Bedeutung des Artikels 1 § 15 AÜG in der Strafverfolgungspraxis hat mehrere Gründe. Sowohl die Staatsanwaltschaften als auch die Gerichte machen häufig von der Möglichkeit Gebrauch, die Strafverfolgung auf andere Straftaten zu beschränken, die mit höherer Strafe bedroht oder leichter nachweisbar sind (insbesondere Steuer- und Beitragshinterziehung sowie Beitragsbetrug). Einschlägige Verfahren in größerem Umfang sind vor allem aus Nordrhein-Westfalen (teilweise auch aus anderen Bundesländern) bekannt. Dort wurden 1984 bis 1987 von den Staatsanwaltschaften 1 950 Verfahren eingeleitet, 1 244 abgeschlossen und 259 Anklagen erhoben bzw. Strafbefehlsanträge gestellt. Die Gerichte erließen 187 Strafbefehle und Urteile.

Die Ermittlungen wegen eines Verdachts nach Artikel 1 § 15 AÜG gestalten sich häufig langwierig und schwer, da eine Vielzahl von Umständen ermittelt und bewiesen werden muß. Schwierigkeiten bereitet vor allem die Abgrenzung der illegalen Arbeitnehmerüberlassung von Werkverträgen, daneben auch von der Arbeitsvermittlung und sog. freien Mitarbeiterverhältnissen. Der Nachweis, daß Subunternehmerverträge nur zur Gesetzesumgehung abgeschlossen wurden, erfordert aufwendige Feststellungen zur Art des Einsatzes der Arbeitnehmer. Oft fehlen auch Beweismittel, weil belastende Urkunden, wie z. B. Lohnzettel, nicht aufgefunden werden oder (teilweise) manipuliert sind und zur Aussage bereite Zeugen nur selten vorhanden sind. Insbesondere ausländische Arbeitnehmer, soweit sie als Zeugen im Verfahren überhaupt noch zur Verfügung stehen, sind oft nicht gewillt, Aussagen zu machen, weil sie wegen fehlender Arbeitserlaubnis Gefahr laufen, sich selbst zu belasten. Hinzu kommen Sprachschwierigkeiten und der Umstand, daß viele ausländische Arbeitnehmer im Verlauf der langdauernden Verfahren die Bundesrepublik Deutschland bereits verlassen haben.

Wer als Entleiher einen ihm überlassenen nichtdeutschen Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis zu ausbeuterischen Bedingungen beschäftigt, wird gemäß Artikel 1 § 15a Abs. 1 Satz 1 AÜG mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Seit dem Inkrafttreten des Beschäftigungsförderungsgesetzes am 1. Mai 1985 ist auch der umfangreiche und der beharrliche Entleih illegal beschäftigter ausländischer Arbeitnehmer gemäß Artikel 1 § 15a Abs. 2 Satz 1 AÜG mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr bedroht. Wegen eines Verdachts gemäß Artikel 1 § 15a Abs. 1 AÜG ist 1984 ein einziger Fall durch die Bundesanstalt für Arbeit aufgegriffen worden, 1985 hat die Bundesanstalt kein Verfahren nach Artikel 1 § 15a AÜG eingeleitet; 1986 hat sie ein Verfahren nach Artikel 1 § 15a Abs. 1 AÜG eingeleitet und drei Verfahren nach Artikel 1 § 15a Abs. 2 AÜG, die an die Staatsanwaltschaften abgegeben wurden; 1987 hat die Bundesanstalt zwei weitere neue Verfahren nach Artikel 1 § 15a Abs. 1 AÜG eingeleitet. Ein Verfahren wurde eingestellt und zwei Verfahren wurden zur Anzeige gebracht (vgl. Ta-

belle 10). Das Ministerium der Justiz des Landes Rheinland-Pfalz berichtet von einer rechtskräftigen Verurteilung wegen eines Verstoßes gegen Artikel 1 § 15a AÜG im Berichtszeitraum.

Die relativ geringe Bedeutung, die Artikel 1 § 15a AÜG in diesem wie im vorangegangenen Berichtszeitraum erlangt hat, beweist, daß legale Entleiher nur sehr selten an der besonders sozialschädlichen, ausbeuterischen, umfangreichen oder beharrlichen Beschäftigung von ausländischen Leiharbeitnehmern ohne erforderliche Arbeitserlaubnis beteiligt sind. Artikel 1 § 15a AÜG erfaßt nämlich nur die Zusammenarbeit eines Entleihers mit einem legalen Verleiher. Die ständige Überwachung der legalen Verleiher durch die Bundesanstalt für Arbeit dürfte auch hier dazu beitragen, daß die Zahl der Verstöße niedrig bleibt.

Wer als Entleiher von einem Verleiher ohne erforderliche Verleiherlaubnis Arbeitnehmer entleiht, gilt gemäß Artikel 1 § 10 Abs. 1 Satz 1 AÜG als Arbeitgeber der Leiharbeitnehmer. Kommen in diesen Fällen Verstöße gegen Arbeitserlaubnisvorschriften hinzu, so begeht der Entleiher eine Ordnungswidrigkeit gemäß § 229 Abs. 1 Nr. 2 AFG oder bei ausbeuterischer Beschäftigung eine Straftat nach § 227a AFG. Diese Fälle sind in den Statistiken über die Verstöße gegen das Arbeitserlaubnisrecht enthalten [vgl. IV.B.2.a), S. 135], die auch die Fälle erfassen, in denen ein Verleiher mit einer Verleiherlaubnis Leiharbeitnehmer unter Verstoß gegen Arbeitserlaubnisrecht überläßt.

cc) Tätigkeitsbereiche

Illegale Arbeitnehmerüberlassung findet sich in sehr vielen Wirtschaftsbereichen. Allerdings gibt es auch Bereiche, z. B. den Bergbau oder hoheitliche Tätigkeiten im öffentlichen Dienst, in denen keine Verstöße gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz festgestellt wurden. Eindeutige Schwerpunkte illegaler Arbeitnehmerüberlassung lassen sich im Bauhaupt- und Baunebengewerbe sowie in der metallverarbeitenden Industrie insbesondere bei der Rohrleitungsmontage und im Anlagenbau feststellen. Weitere Schwerpunkte bilden Gebäude- und Industriereinigung, Speditionsgewerbe, Hotel- und Gaststättengewerbe, aber in letzter Zeit auch zunehmend elektronische Datenverarbeitung und das Ingenieurwesen.

Diesen Schwerpunkten entspricht die jeweilige Qualifikation der illegal überlassenen Arbeitnehmer. Sie reicht von teilweise hoch spezialisierten Kräften im Metall-, Datenverarbeitungs- und Ingenieurbereich über Fach- und angelernte Arbeiter im Baugewerbe bis zu Arbeitskräften ohne besondere berufliche Ausbildung, die vor allem im Gebäude- und Industriereinigungsgewerbe illegal verliehen worden sind.

Regionale Schwerpunkte illegalen Verleihs sind die industriellen Ballungsgebiete im Bundesgebiet, insbesondere der Großraum Hamburg, das Ruhrgebiet, das Einzugsgebiet der Städte Köln, Düsseldorf, Mönchengladbach, Bielefeld, Hagen, Hamm und Siegen, das Rhein-Main-Gebiet, die Industriezentren im Raum Heidelberg und Mannheim, der mittlere Nek-

karraum, das Hochrheingebiet sowie der Großraum München. In diesen Gegenden haben die Betriebe der meisten illegalen Entleiher ihren Standort. Die illegalen Verleihunternehmen befinden sich vorzugsweise in der gleichen Region wie der Entleiher, dem sie Leiharbeitnehmer überlassen. Dadurch vermeiden sie Kosten für eine weite Entsendung der Leiharbeitnehmer. Die Leiharbeitnehmer können ihre Tätigkeit rasch aufnehmen und erforderlichenfalls schnell ausgetauscht werden. Allerdings gibt es auch Gegenden, in denen die Nachfrage nach illegalen Leiharbeitnehmern so groß ist, daß diese von den in der Nähe angesiedelten Verleihern nicht mehr gedeckt werden kann. So findet nach Baden-Württemberg und in das Rhein-Main-Gebiet — beide Gegenden weisen die niedrigsten Arbeitslosenquoten im Bundesgebiet auf — illegaler Verleih aus der weiteren Umgebung und den angrenzenden Regionen statt.

dd) Ausländische Leiharbeitnehmer

Wie bei der übrigen illegalen Ausländerbeschäftigung gilt auch für die illegale Überlassung illegaler Ausländer, daß ihr Umfang zurückgeht. Allerdings ist der Ausländeranteil an der Gesamtzahl der unerlaubt verliehenen Leiharbeitnehmer im Bereich der Landesarbeitsämter Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland und Hessen nach wie vor hoch.

Zwar unterscheiden die Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit bei den aufgegriffenen Fällen illegalen Verleihs nicht danach, welche Staatsangehörigkeit die verliehenen Leiharbeitnehmer besitzen. Nach den Erfahrungen der Bundesanstalt für Arbeit können jedoch beim illegalen Verleih nichtdeutscher Leiharbeitnehmer zwei Gruppen unterschieden werden.

Arbeitnehmer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften — außer aus Spanien und Portugal — benötigen für ihre Tätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland keine Arbeitserlaubnis. Dem illegalen Verleiher oder Entleiher von arbeitserlaubnisfreien ausländischen Leiharbeitnehmern droht daher nur — wie dem Verleiher und Entleiher deutscher Leiharbeitnehmer — die Verfolgung wegen einer Ordnungswidrigkeit gemäß Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 oder 1a AÜG. Soweit die Bundesanstalt für Arbeit den illegalen Verleih von EG-Staatsangehörigen aufdeckt, sind diese Fälle in den Statistiken über die Verfolgung des allgemeinen illegalen Verleihs und Entleihs enthalten. Im Rahmen der Ermittlungsverfahren gegen illegale Verleiher ist der Bundesanstalt für Arbeit und der Grenzschutzdirektion Koblenz aufgefallen, daß illegal verliehene nichtdeutsche Leiharbeitnehmer, die keine Arbeitserlaubnis benötigen, überwiegend aus Großbritannien, den Niederlanden, Frankreich, Belgien oder Italien stammen.

Ausländische Arbeitnehmer, die nicht Staatsangehörige eines Mitgliedslandes der Europäischen Gemeinschaften sind, sowie spanische und portugiesische Staatsangehörige benötigen für eine Tätigkeit als Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland eine Arbeitserlaubnis. Überwiegend stammten illegal verliehene Leiharbeitnehmer ohne erforderliche Arbeits-

erlaubnis aus der Türkei, Jugoslawien oder Polen. In größerer Zahl waren aber unter den illegal verliehenen Leiharbeitnehmern auch Österreicher und Staatsangehörige der Vereinigten Staaten. Vereinzelt wurden Tamiilen aus Sri Lanka, Angolaner und Kongoleesen festgestellt.

Schwerpunkte der Tätigkeiten illegal verliehener Ausländer sind das Baugewerbe, Kraftfahrzeugreparaturen, der Gartenbau sowie die Land- und Forstwirtschaft.

Allgemein sind illegal verliehene ausländische Arbeitnehmer in den gewerblichen Berufen stärker vertreten als in Angestelltenberufen. Denn für gewerbliche Arbeiten und insbesondere für Tätigkeiten im Baugewerbe oder in der Land- und Forstwirtschaft ist keine allzu große Beherrschung der deutschen Sprache erforderlich. Auch verlangen diese Tätigkeiten meist keine hochwertige Ausbildung, so daß sie auch von Arbeitnehmern ausgeübt werden können, die keine qualifizierte Ausbildung erhalten haben. Das gilt allerdings nicht für die meisten der illegal verliehenen britischen Staatsangehörigen und US-Amerikaner. So wurden britische Leiharbeiter sowohl als Schweißer im Schiffsbau als auch als hochspezialisierte Techniker, Konstruktionszeichner und Ingenieure angetroffen. Im sog. High-Tech-Bereich wurden auch Staatsangehörige der Vereinigten Staaten illegal verliehen. Dabei stellte die fehlende Beherrschung der deutschen Sprache kein Hindernis dar, weil englische Sprachkenntnisse in hochtechnisierten Entleiherbetrieben weit verbreitet sind.

ee) Grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung

Bei der grenzüberschreitenden illegalen Arbeitnehmerüberlassung hat der illegale Verleiher seinen Betriebssitz im Ausland und entsendet von dort aus Arbeitnehmer zu Entleihern im Bundesgebiet. Dadurch kann sich der illegale Verleiher leichter der Verfolgung entziehen, als wenn er seinen Betriebssitz im Inland hätte. Teilweise schalten ausländische Verleiher mit Betriebssitz im Ausland eine im Bundesgebiet ansässige, von ihnen selbst oder von einem Strohmann gegründete Scheinfirma ein. Im Fall von Ermittlungshandlungen gegen die zwischengeschaltete Scheinfirma wird diese sofort aufgegeben. Die Verträge werden über weitere auf Vorrat gegründete Scheinfirmen abgewickelt, so daß die Geschäftsbeziehungen ohne Zeitverzögerung unter neuen Firmennamen fortgesetzt werden können.

Grenzüberschreitende illegale Arbeitnehmerüberlassung in das Bundesgebiet erfolgte im Berichtszeitraum aus den Niederlanden, Großbritannien, Frankreich, Österreich, der Schweiz und in den letzten Jahren auch aus Belgien, Polen, Jugoslawien und Ungarn.

Nach den Feststellungen der Grenzschutzdirektion Koblenz sind die niederländischen illegalen Verleiher am stärksten organisiert. Die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen geschieht meist nicht über die in den Niederlanden ansässigen Hintermänner, sondern

über sog. Vertreter oder Geschäftsführer in Deutschland ansässiger Firmen. Bei der Einreise ins Bundesgebiet sind die niederländischen Leiharbeiter darauf vorbereitet, bei der Grenzkontrolle falsche Angaben zu machen. Geschäftsunterlagen werden aufgrund zahlreicher erfolgreicher Beschlagnahmen beim Grenzübertritt kaum noch mitgeführt, sondern statt dessen auf dem Postweg ins Bundesgebiet gesandt. Die niederländischen Leiharbeiter weichen für den Grenzübertritt ganz gezielt auf kleinere Grenzübergänge aus, die von unverdächtigen Personen, wie z. B. älteren Ehepaaren oder Frauen mit Kleinkindern, zuvor beobachtet worden sind. Meinten diese Beobachter, es müsse an diesem Grenzübergang nicht mit einer genauen Kontrolle oder gar einer Sonderfahndungsmaßnahme gerechnet werden, so verständigen sie die zum Grenzübertritt bereiten illegalen Leiharbeiter fernmündlich, um ihnen ihre Beobachtungen mitzuteilen und einen gefahrlosen Grenzübertritt zu ermöglichen.

Beim grenzüberschreitenden Verleih aus Belgien waren die Verleiher in nur sehr wenigen Fällen Belgier, sondern in der Mehrzahl Niederländer oder Italiener. Verliehen wurden hauptsächlich belgische oder italienische Arbeitnehmer. Ein Großteil dieser illegal verliehenen Arbeitnehmer bezieht als Frührentner in Belgien Rente. Beim illegalen grenzüberschreitenden Verleih aus Frankreich wurde verhältnismäßig wenig kriminelle Energie zur Tarnung aufgewandt, sondern offen versucht, Leiharbeiter in das Bundesgebiet zu verleihen. Deshalb ließen sich gegen den illegalen Verleih aus Frankreich schnelle Ermittlungserfolge erzielen.

Die in der Praxis schwierige Abgrenzung von Arbeitnehmerüberlassung und Werkvertrag ist beim Einsatz von Werkvertragsarbeitnehmern durch Staatshandelsfirmen aus Polen, Jugoslawien und Ungarn deutlich geworden. Die Tätigkeit dieser Firmen im Bundesgebiet beruht auf den mit diesen Ländern abgeschlossenen Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit. Für die Ausführung von Werkvertragsarbeiten benötigen die Arbeitnehmer der Staatshandelsunternehmen Arbeitserlaubnisse, die erteilt werden, wenn die Beschäftigungsmöglichkeiten deutscher Arbeitnehmer und gleichgestellter Ausländer nicht beeinträchtigt werden.

Im Berichtszeitraum wurde festgestellt, daß einige dieser Staatshandelsunternehmen zwar Werkverträge mit deutschen Unternehmen abgeschlossen, aber tatsächlich Arbeitnehmer verliehen hatten. So hatte z. B. in Hessen eine große deutsche Baufirma seit fast 20 Jahren mit einem jugoslawischen Unternehmen eng zusammengearbeitet und dabei auch illegal Arbeitnehmer entliehen. Die Bundesanstalt für Arbeit ist gegen alle ihr bekanntgewordenen Fälle eingeschritten. Alle betroffenen Staatshandelsunternehmen sowie die Botschaften der Herkunftsländer wurden darauf hingewiesen, daß keine Arbeitserlaubnisse mehr an Arbeitnehmer eines Staatshandelsunternehmens erteilt werden, wenn Arbeitnehmer nicht zu Werkvertragsarbeiten eingesetzt, sondern verliehen werden. Außerdem sind im Berichtszeitraum gegen einige dieser Firmen Bußgeldbescheide mit Geldbußen in beträchtlicher Höhe ergangen.

b) Geschätzter Umfang

Genaue Aussagen über den tatsächlichen Umfang illegaler Arbeitnehmerüberlassung sind nicht möglich.

Die Tatsache, daß die Zahl der aufgedeckten Verstöße in den letzten Jahren regelmäßig angestiegen ist, gebietet nicht den alleinigen Schluß, daß der tatsächliche Umfang illegaler Arbeitnehmerüberlassung zugenommen hat.

Gegen eine Zunahme spricht nämlich, daß sich die Aufklärungsquote, d. h. der Anteil der aufgedeckten Fälle, wahrscheinlich erhöht hat. Die Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung bei der Bundesanstalt für Arbeit haben ihre Ermittlungen gezielter und damit wirkungsvoller durchgeführt. Wegen des engen Zusammenhangs zwischen einer verstärkten Verfolgungstätigkeit und der Anzahl der aufgedeckten Fälle illegaler Beschäftigung hat die Bundesanstalt für Arbeit davon Abstand genommen, die Zahl der tatsächlich illegal verliehenen Leiharbeiter anhand der aufgedeckten Fälle illegaler Arbeitnehmerüberlassung hochzurechnen. Auch andere Stellen, die in der Vergangenheit zu stark schwankenden Schätzungen über die Zahl der ständig illegal verliehenen Arbeitnehmer kamen, haben im Berichtszeitraum davon abgesehen, nicht belegbare Dunkelziffern zu nennen.

Die Bereiche, in denen illegal verliehene Arbeitnehmer tätig werden, dürften sich mit den Bereichen decken, in denen Fälle illegaler Arbeitnehmerüberlassung aufgedeckt wurden. Die Bundesanstalt für Arbeit hat im letzten Berichtszeitraum nicht nur die Wirtschaftszweige geprüft, in denen sich bekanntermaßen Schwerpunkte illegaler Arbeitnehmerüberlassung befinden, sondern ihre Ermittlungen flächendeckend auf alle Wirtschaftsbereiche, von kleinen Familienbetrieben über mittlere Ingenieurbüros bis hin zu größten Industrieunternehmen, ausgedehnt.

Die meisten Fälle illegaler Arbeitnehmerüberlassung wurden im Bauhaupt- und Baunebengewerbe sowie im metallbe- und -verarbeitenden Bereich aufgedeckt. Deshalb kann vermutet werden, daß in diesen Bereichen auch tatsächlich am häufigsten illegale Arbeitnehmerüberlassung stattfindet. Ein Rückgang des illegalen Verleihs in Betriebe des Baugewerbes als Folge des Verbots der Arbeitnehmerüberlassung gemäß § 12a AFG kann nicht verzeichnet werden. Nur die Zahl der bekanntgewordenen Zuwiderhandlungen von Inhabern einer Verleiherlaubnis gegen das Teilverbot ist rückläufig. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, daß auch der illegale Verleih ins Baugewerbe von Verleihern, die keine Verleiherlaubnis besitzen, abgenommen hätte. Alle Berichte stimmen vielmehr darin überein, daß der Baubereich immer noch einen Schwerpunkt des illegalen Verleihs bildet.

Auffallend ist, daß nach den Feststellungen der Bundesanstalt für Arbeit bei den aufgedeckten Fällen kaum Wiederholungstäter anzutreffen sind. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß die Verfolgung und Ahndung der Verstöße gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz den überführten Täter ab-

schreckt, sich nochmals als illegaler Verleiher zu betätigen, also spezialpräventiv wirkt. Die Verfolgung und Ahndung durch die Bundesanstalt für Arbeit ist also durchaus wirksam und erfüllt ihren Zweck. Deshalb kann langfristig mit einem Rückgang des illegalen Verleihs gerechnet werden.

c) Arbeitsweisen illegaler Verleiher

Die verstärkte Aufklärung über die Folgen illegaler Arbeitnehmerüberlassung und die bei ihrer Bekämpfung erzielten Erfolge haben dazu geführt, daß kaum noch illegale Verleiher offen gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz verstoßen. Wenn in einzelnen Verträgen zwischen Entleihern und Verleihern ohne Verleiherlaubnis unverschleiert von Arbeitnehmerüberlassung oder Arbeitskräfteverleih die Rede ist, so beruht das häufig darauf, daß die Beteiligten sich des Verstoßes gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz nicht bewußt waren. In den meisten Fällen bemühen sich illegale Verleiher, durch unterschiedliche Methoden das Vorliegen illegaler Arbeitnehmerüberlassung zu verschleiern. Entleiher sind nämlich eher bereit, illegal Arbeitnehmer zu entleihen, wenn sie glauben, man habe eine Gestaltung gefunden, die erlaubt sei. Außerdem erschwert die Tarnung des illegalen Verleihs die Ermittlungen der Bundesanstalt für Arbeit, die nicht nur beweisen muß, daß die scheinbar erlaubnisfreien Tätigkeiten illegaler Verleih sind, sondern zusätzlich noch Ermittlungen anstellen muß, um die Schuld der illegalen Verleiher und Entleiher nachzuweisen.

Die häufigste Umgehungsform ist, wie bereits in allen vorangegangenen Erfahrungsberichten festgestellt, der Abschluß von sog. Scheinwerkverträgen. Dazu wird der Geschäftsverbindung zwischen illegalem Verleiher und Entleiher ein schriftlich abgefaßter Vertrag zugrunde gelegt, der rechtlich einen erlaubnisfreien Werkvertrag im Sinne des BGB darstellt. Bei der tatsächlichen Durchführung dieses Vertrages wird jedoch mit Hilfe schriftlicher Zusatzvereinbarungen oder aufgrund mündlicher Abreden illegale Arbeitnehmerüberlassung durchgeführt. Ist im „Werkvertrag“ eine erfolgsbezogene Abrechnung (z. B. nach geleisteten Quadratmetern) vereinbart, so wird tatsächlich die Zahl der von den Leiharbeitnehmern geleisteten Arbeitsstunden vergütet. Die zur Abrechnung erforderlichen Stundennachweiszettel werden sofort vernichtet und stehen in den seltensten Fällen als Beweismittel zur Verfügung. Langfristige Scheinwerkverträge wurden oft mit Hilfe eines sog. Rahmenwerkvertrages abgewickelt, der durch einzelne Teilleistungsverträge ergänzt wurde. Diese Teilleistungsverträge werden erst nach Abschluß der Arbeiten anhand der geleisteten Gesamtstundenzahl erstellt und entsprechend zurückdatiert. Der in der Abschlußrechnung gestellte angebliche Festpreis ergibt sich dann aus der Gesamtstundenzahl, multipliziert mit dem vereinbarten Stundenverrechnungssatz.

Erschwert wird die Aufdeckung solcher Scheinwerkverträge, wenn mit der Durchführung eines solchen angeblichen Werkes nicht nur ein Unternehmen beauftragt wird, sondern der erste Auftragnehmer den Auftrag an weitere Subunternehmen weitergibt, so

daß eine Vielzahl von Personen beteiligt ist und die individuelle Verantwortung immer geringer zu werden scheint.

Besonders stark zugenommen hat im Berichtszeitraum der Versuch, illegale Arbeitnehmerüberlassung durch Vermittlung angeblich selbständig Erwerbstätiger zu verdecken. Illegale Verleiher beschäftigen in diesen Fällen angeblich keine Arbeitnehmer, sondern vermitteln Personen, die als selbständige Eisenbieger, Schweißer, Kraftfahrzeugmechaniker, Fleischzerleger, Kaffeesackentlader, Propagandisten, aber auch EDV-Programmierer ein selbständiges Gewerbe angemeldet haben. Die Aufgabe des Verleihers besteht dann darin, die scheinbar selbständigen Erwerbstätigen zu vermitteln. Oft arbeiten diese angeblich Selbständigen in Wahrheit in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis, so daß sie arbeits- und sozialrechtlich Arbeitnehmer sind. Zahlt in diesen Fällen der angebliche Vermittler das Entgelt an die Arbeitnehmer aus, so ist er illegaler Verleiher. Derjenige, der die angeblich Selbständigen abhängig beschäftigt, ist illegaler Entleiher.

Um sich der Verfolgung durch die Bundesanstalt für Arbeit zu entziehen, gründen die illegalen Verleiher häufig mit Hilfe von Stroh Männern Gesellschaften mit beschränkter Haftung, die oft nur einzelne Aufträge abwickeln und dann wieder aufgelöst werden. Diese Gesellschaften melden einige Arbeitnehmer ordnungsgemäß zur Sozialversicherung an, führen für diese Lohnsteuern ab und erhalten deshalb entsprechende Unbedenklichkeitsbescheinigungen der Krankenkassen und der Finanzämter, tatsächlich werden jedoch sehr viel mehr Arbeitnehmer beschäftigt und verliehen. Gelingt es der Bundesanstalt für Arbeit, dieses illegale Tun bereits während einer Geschäftsbeziehung aufzudecken, so werden die Leiharbeiternehmer von einer „auf Vorrat“ gegründeten anderen Gesellschaft weiter beschäftigt. Das Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen hat im Berichtszeitraum einen solchen Firmenring in Hagen aufgedeckt und zerschlagen. Ebenso ist es dem Landesarbeitsamt Berlin gelungen, eine Firmengruppe aufzudecken, die zunächst Verleih mit einer Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit ausübte. Nachdem die Verleiherlaubnis jedoch wegen Verstößen gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz widerrufen war, wurde die Geschäftstätigkeit mit neuen Firmen fortgeführt. Durch Verlagerung des Geschäftssitzes in andere Landesarbeitsamtbezirke ist versucht worden, die Spuren zu verwischen. Mit Hilfe der von der Bundesanstalt für Arbeit zentral erfaßten Daten über illegale Verleiher konnten jedoch die Zusammenhänge aufgeklärt werden.

Oftmals wurden Verleihaufträge von einer zwischengeschalteten Scheinfirma an den eigentlichen Verleiher weiter geleitet. Die zwischengeschaltete Scheinfirma schließt den Vertrag mit dem jeweiligen Entleiher ab, so daß der Entleiher bei Ermittlungen gegen den illegalen Verleiher nur Hinweise auf die Scheinfirma geben kann. Diese Verschleierungsmethode wird häufig von niederländischen Verleihern mit Geschäftssitz in Deutschland angewandt. Dabei verwenden sie zum Teil nachgemachte Briefbögen tatsächlich bestehender deutscher Firmen und treten in de-

ren Namen, jedoch ohne deren Wissen, bei den Entleihern auf. Die in der Scheinfirma als Angestellte Beschäftigten behaupten bei Ermittlungen häufig, sie hätten nur auf Weisung ihres, oft ausländischen, Chefs gehandelt, und versuchen so, die Verantwortung abzuwälzen.

Erleichtert werden solche Tarnversuche dadurch, daß der illegale Verleiher mit sehr geringem Aufwand an Geschäftsräumen und Personal, sozusagen nur mit einem Telefon, den illegalen Verleih betreiben kann. Auf Seiten der Leiharbeiternehmer steigt die Bereitschaft, an solchem illegalen Tun mitzuwirken, weil das an sie ausgezahlte Arbeitsentgelt, für das weder Steuern noch Sozialversicherungsbeiträge entrichtet werden, höher ausfällt als der Nettolohn bei legaler Tätigkeit.

Seitdem Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes selbst mit einer Verleiherlaubnis nicht mehr möglich ist, hat man versucht, das Verbot des § 12a AFG zu umgehen. Dazu wurde vorgespiegelt, es handle sich bei dem Entleiherbetrieb nicht um einen Betrieb des Baugewerbes. Der Begriff „Betrieb des Baugewerbes“ wird anhand der für die Produktive Winterbauförderung erlassenen Baubetriebe-Verordnung bestimmt. Diese Auslegung des Begriffs hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich für rechtmäßig erklärt. Weil die Baubetriebe-Verordnung eine abschließende Aufzählung der Betriebe des Baugewerbes enthält, haben manche Verleiher vergeblich versucht, das Verbot zu umgehen und behauptet, die von ihnen verliehenen Leiharbeiternehmer würden keine Bauarbeiten, sondern Gartenbauarbeiten verrichten, gekaufte Terrazzowaren verlegen oder ausschließlich Metallbauten ausführen.

Ein weiterer Versuch, im Baubereich das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz zu umgehen, besteht darin, daß große Maschinen, wie z. B. Kräne, Bagger oder Lastkraftwagen, vom Entleiher an den Verleiher scheinbar vermietet werden. Anschließend mietet der Entleiher dieses Gerät samt Bedienungspersonal wieder vom Verleiher zurück, um dadurch vorzuspiegeln, es handle sich um grundsätzlich erlaubnisfreie Miete von wertvollen Geräten einschließlich einer nicht unter das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz fallenden Nebenleistung, nämlich der Gestellung von Bedienungspersonal.

3. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

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

a) Auswirkungen für die Arbeitnehmer

Unmittelbar negative Auswirkungen hat die Teilnahme an illegaler Arbeitnehmerüberlassung für viele der beteiligten Leiharbeiternehmer. Sie sind in einem Teilbereich des Arbeitsmarktes beschäftigt, der besondere Gefahren aufweist.

Die Arbeitsbedingungen bei einem illegalen Verleiher sind meist bedeutend schlechter als bei einem legalen Verleiher oder im Entleiherbetrieb. Vor allem Ausländer, die sich gegen geltendes Arbeitserlaubnis- und Aufenthaltsrecht im Bundesgebiet aufhalten, sind oft bereit, bei schlechten Arbeitsbedingungen und gegen geringen Lohn bei einem illegalen Verleiher tätig zu werden. Die Bundesanstalt für Arbeit hat gelegentlich festgestellt, daß Arbeitnehmer von ihrem Arbeitgeber eine Kündigung und die gleichzeitige Aufforderung erhielten, sich bei einem illegalen Verleiher beschäftigen zu lassen und ihre alte Beschäftigung als illegale Leiharbeitnehmer im Entleiherbetrieb fortzusetzen.

Illegale Verleiher zahlen ihren Leiharbeitnehmern meist nur dann Lohn, wenn für diese auch Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen. Selbst Feiertage und Urlaub werden häufig nicht entlohnt. Oft erhalten illegal verliehene Arbeitnehmer auch keine Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder werden fristlos gekündigt, wenn sie arbeitsunfähig krank sind. Soweit der illegale Verleiher Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträge überhaupt abführt, kommt es nicht selten vor, daß dies nur für einen Teil des an den Leiharbeitnehmer ausgezahlten Lohns geschieht, andere Teile des Lohns jedoch unter Nichtabführung von Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträgen bar oder durch Gewährung sonstiger Vorteile ausgeglichen werden.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat beobachtet, daß zunehmend Arbeitnehmer ohne Not bei einem illegalen Verleiher eine Beschäftigung aufnehmen, weil illegale Verleiher höhere Nettolöhne zahlen als in einem legalen Arbeitsverhältnis erzielt werden könnten. Verleiher, die keine oder nur teilweise Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zahlen, teilen diesen unrechtmäßigen Vorteil häufig mit dem Leiharbeitnehmer und bieten so einen Anreiz, sich illegal verliehen zu lassen. Dabei übersehen die illegalen Leiharbeitnehmer die erheblichen Nachteile, die über kurz oder lang auf sie persönlich, aber auch auf die Allgemeinheit zukommen. Die Leiharbeitnehmer sind und bleiben Schuldner der zu entrichtenden Lohnsteuer. Sie müssen daher damit rechnen, die vorenthaltenen Lohnsteuern nachentrichten zu müssen. Auch ihre soziale Sicherheit ist im erheblichen Maße gefährdet. Die bei einem illegalen Verleiher zurückgelegten Beschäftigungszeiten können, wenn keine Anmeldung zur Sozialversicherung erfolgt ist, bei der Berechnung der Anwartschaftszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht berücksichtigt werden.

Besonders schwerwiegend ist die Selbstschädigung, die sich diejenigen illegal verliehenen Arbeitnehmer zufügen, die angeblich selbstständig beschäftigt werden. Motiviert durch die Möglichkeit, schnell viel Geld zu verdienen, nehmen diese angeblich Selbstständigen keinen Urlaub, arbeiten ohne Pausen und unterlassen Maßnahmen der gesundheitlichen Vorsorge. Ihre soziale Sicherheit ist äußerst gefährdet, eine Altersversorgung in der gesetzlichen Rentenversicherung erwerben sie nicht.

Soweit illegal verliehene Leiharbeitnehmer versuchen, arbeitsrechtliche Ansprüche gegen den illegalen Verleiher auf dem Klagewege durchzusetzen, schei-

tern sie häufig daran, daß der illegale Verleiher in Vermögensverfall geraten ist. Im Gegensatz zum legalen Verleiher, der für die Erteilung der Verleiherlaubnis eine gewisse Kapitalausstattung nachweisen muß, kann ein illegaler Verleiher ohne Kapital sein illegales Treiben beginnen.

Mittelbar schädigt die illegale Arbeitnehmerüberlassung die Gesamtheit der Arbeitnehmer. Für die Stammarbeitnehmer des Entleiherbetriebes bedeuten die neben ihnen beschäftigten illegalen Leiharbeitnehmer eine starke Konkurrenz und somit eine Gefahr für ihre Arbeitsplätze.

Illegale Arbeitnehmerüberlassung gefährdet bestehende Arbeitsplätze und verhindert die Einrichtung neuer legaler Arbeitsmöglichkeiten. Solche Arbeitsmöglichkeiten könnten im Entleiherbetrieb selbst oder bei einem legalen Verleiher entstehen. Denn oft werden mit illegalen Leiharbeitnehmern Dauerarbeitsplätze im Entleiherbetrieb besetzt. Diese Dauerarbeitsplätze könnten ebenso gut von einem Stammarbeitnehmer eingenommen werden. Illegale Verleiher halten sich nämlich nicht an die in Artikel 1 § 3 Abs. 1 Nr. 6 AÜG vorgeschriebene Einsatzbefristung von sechs Monaten. Oft werden für illegale Leiharbeitnehmer weder Sozialversicherungsbeiträge noch Steuern abgeführt. Die dadurch entstehenden Ausfälle im Sozialversicherungs- und Steueraufkommen müssen von der Allgemeinheit getragen werden.

b) Folgen für die Unternehmen

Unternehmen, die mit einem illegalen Verleiher zusammenarbeiten, tun dies in der Hoffnung, durch die Beschäftigung illegaler Leiharbeitnehmer Kosten zu sparen. Oft ist das an den Verleiher zu zahlende Entgelt für den Leiharbeitnehmer niedriger als der Lohn und die Lohnnebenkosten, die bei einer unmittelbaren Einstellung des Arbeitnehmers im Entleiherbetrieb aufzuwenden wären, weil der Verleiher andere Tarife als der Entleiher oder keine Tarife anwendet und keine zusätzlichen Sozialleistungen erbringt. Häufig besteht der wirtschaftliche Vorteil auch darin, daß die Leiharbeitnehmer über bestimmte beim Verleiher erworbene Spezialkenntnisse verfügen und nur so lange im Entleiherbetrieb eingesetzt werden müssen, wie dieser auf die Arbeitskraft bestimmter Spezialisten angewiesen ist. Dies ist oft der Grund für den Entleih von hochspezialisierten Datenverarbeitungsfachleuten, Ingenieuren oder Dolmetschern. Viele Entleiher halten die Zusammenarbeit mit einem illegalen Verleiher für ungefährlich, wenn der illegale Verleiher für die von ihm beschäftigten Leiharbeitnehmer ordnungsgemäß Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuern abführt.

Der wirtschaftliche Nutzen des illegalen Verleihs verkehrt sich jedoch in sein Gegenteil, wenn der illegale Verleih aufgedeckt wird. Die drohende Geldbuße, deren gesetzliche Höchstgrenze von 50 000 DM bis zur Abschöpfung des gesamten illegalen Gewinns überschritten werden kann, wenn der wirtschaftliche Nutzen, den der Entleiher aus dem illegalen Verleih gezogen hat, größer ist (§ 17 Abs. 4 OWiG), ist dabei nur ein Nachteil. Noch unangenehmer ist es für den ille-

galen Entleiher, daß er kraft Gesetzes (Artikel 1 § 10 AÜG) Arbeitgeber des illegal verliehenen Leiharbeitnehmers wird. Er schuldet dem illegalen Leiharbeitnehmer den Lohn, selbst wenn er an den illegalen Verleiher den vereinbarten Preis für den Verleih gezahlt hat. Außerdem haftet er für die Sozialversicherungsbeiträge und die Lohnsteuern des Leiharbeitnehmers für die Zeit, in der er den Leiharbeitnehmer beschäftigt hat.

Für die Unternehmen, die sich rechtstreu verhalten und nur mit Verleihern zusammenarbeiten, die eine Erlaubnis besitzen, verzerrt illegaler Verleih den Wettbewerb. Die durch die Zusammenarbeit mit den illegalen Verleihern gesparten Kosten kann der illegale Entleiher dazu nutzen, seine Leistungen preisgünstiger anzubieten als sein Wettbewerber. Immer wieder wird von Entleihern, die sich an sich ordnungsgemäß verhalten wollen, behauptet, sie seien durch das verbotswidrige Verhalten ihrer Wettbewerber gezwungen, selbst gelegentlich auf illegalen Verleih zurückzugreifen. Deshalb ist es besonders wichtig, durch wirkungsvolle Bekämpfung illegalen Verleihs eine derartige Sog- und Spiralwirkung, die ein allgemeines Kennzeichen der Wirtschaftskriminalität ist, nicht aufkommen zu lassen.

4. Sozial- und arbeitsrechtliche Auswirkungen illegaler Arbeitnehmerüberlassung

Im Berichtszeitraum gab es vereinzelt illegale Leiharbeitnehmer, die vom illegalen Verleiher bessere Löhne und Sozialleistungen erhielten als sie im Entleiherbetrieb hätten erzielen können. Das ist gelegentlich bei hochspezialisierten Technikern der Fall, die von großen Unternehmen in kleinere Betriebe illegal verliehen werden. Es kommt auch vor, daß hochqualifizierte Fachkräfte als Leiharbeitnehmer mehr Gehalt vom Verleiher erhalten als ihnen der Entleiher ohne Störung des Lohngefüges seines Betriebes zahlen kann, wenn er sie unmittelbar beschäftigte. Meist sind jedoch die Löhne und sonstigen Arbeitsbedingungen beim illegalen Verleiher schlechter als die vom illegalen Entleiher seinen Stammarbeitnehmern gebotenen Entgelte. Insbesondere bei längerem illegalen Verleih treten für alle Leiharbeitnehmer bestimmte Gefahren auf. Wird ein Arbeitnehmer nicht bei seinem Arbeitgeber, sondern bei einem Dritten beschäftigt, so ist die Erfüllung der dem Arbeitgeber obliegenden Pflichten erschwert. Wegen dieser Gefahr läßt das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz die rechtlichen Folgen illegalen Verleihs unabhängig davon eintreten, ob der Verleiher nur gegen den Erlaubnisvorbehalt nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz verstößt oder außerdem noch andere Gesetzesverstöße begeht.

a) Sozialrechtliche Folgen für Leiharbeitnehmer

Besitzt der Verleiher die erforderliche Erlaubnis zum Verleih nicht, so ist der Arbeitsvertrag zwischen Verleiher und Leiharbeitnehmer gemäß Artikel 1 § 9 Nr. 1 AÜG unwirksam. Statt dessen wird kraft Gesetzes fingiert, daß ein Arbeitsverhältnis zwischen

dem Entleiher und dem Leiharbeitnehmer zustande kommt (Artikel 1 § 10 Abs. 1 Satz 1 AÜG). Damit diese Regelung keine nachteiligen Auswirkungen für den Sozialversicherungs- und Unfallverhütungsschutz des illegal verliehenen Leiharbeitnehmers hat, gelten einige Besonderheiten.

aa) Sozialversicherungsrechtlicher Schutz

Aufgrund des fiktiv zustande gekommenen Arbeitsverhältnisses zwischen illegalem Entleiher und Leiharbeitnehmer wird der Entleiher Schuldner der Sozialversicherungsbeiträge, die für den Leiharbeitnehmer zu entrichten sind.

Zahlt jedoch der illegale Verleiher das mit dem Leiharbeitnehmer vereinbarte Arbeitsentgelt, so hat auch der Verleiher die hierauf entfallenden Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten (Artikel 1 § 10 Abs. 3 AÜG). In diesem Fall haften Entleiher und Verleiher als Gesamtschuldner für die Sozialversicherungsbeiträge des Leiharbeitnehmers. Der Sozialversicherungsträger kann sich dann wahlweise an den illegalen Verleiher oder den illegalen Entleiher halten. Verletzt der Entleiher seine Pflicht, Sozialversicherungsbeiträge abzuführen, so kann er wie jeder andere Arbeitgeber auch straf- und ordnungswidrigkeitenrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Diese Rechtslage besteht seit dem Inkrafttreten des Zweiten Gesetzes zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität am 1. August 1986.

Früher stießen die Krankenkassen als Einzugsstellen für die Sozialversicherungsbeiträge bei der praktischen Durchsetzung der Haftung des Entleihers für die Beiträge immer wieder auf Schwierigkeiten. Nach Aussage des AOK-Bundesverbandes hat jedoch die durch das Zweite Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität eingeführte gesamtschuldnerische Haftung des illegalen Entleihers und des illegalen Verleihers einen entscheidenden Fortschritt gebracht. Schwierigkeiten ergeben sich allerdings noch bei dem Verleih von angeblich Selbständigen. Hier muß zunächst geklärt werden, ob überhaupt eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit ausgeübt worden ist. Diese Klärung macht oft umfangreiche Nachforschungen erforderlich. Der damit verbundene Aufwand an Ermittlungen steht häufig in keinem Verhältnis zu den später erzielten Beitragsmehreinnahmen, wenn die Beitragspflicht zur Sozialversicherung festgestellt worden ist.

Soweit illegale Entleiher und illegale Verleiher gegen von den Krankenkassen erlassene Haftungs- oder Beitragsbescheide gerichtlich vorgegangen sind, hat dies in den seltensten Fällen zur Aufhebung der Bescheide geführt.

Der illegal verliehene Leiharbeitnehmer hat grundsätzlich selbst dann Anspruch auf Leistungen der Krankenversicherung und der Arbeitslosenversicherung, wenn weder der illegale Verleiher noch der illegale Entleiher Versicherungsbeiträge für ihn abgeführt haben. Wenn keine Beiträge entrichtet worden sind, ist es für den illegal verliehenen Leiharbeitnehmer jedoch schwierig, die Dauer der an sich beitrags-

pflichtigen Beschäftigung und damit die Voraussetzungen seines Versicherungsanspruchs nachzuweisen. Für Zeiten, in denen zu Unrecht keine Beiträge zur Rentenversicherung abgeführt wurden, erwirbt der Arbeitnehmer keine Rentenanwartschaft.

Für die Beiträge zur Unfallversicherung haftet der illegale Entleiher ebenfalls. Der Einzug der Unfallversicherungsbeiträge obliegt den Berufsgenossenschaften. Die Bundesanstalt für Arbeit unterrichtet die jeweils zuständige Berufsgenossenschaft über jeden von ihr erlassenen und bindend gewordenen Bußgeldbescheid wegen unerlaubter Arbeitnehmerüberlassung. Dadurch wurden die Berufsgenossenschaften in die Lage versetzt, die bei ihnen anfallenden Unfallversicherungsbeiträge geltend zu machen und, falls erforderlich, auch gerichtlich durchzusetzen. Letzteres war nach der Erfahrung der Tiefbau-Berufsgenossenschaft nur selten erforderlich, da nahezu alle Firmen, die von der Bundesanstalt für Arbeit mit einer Geldbuße wegen illegalen Entleihs belegt worden waren, nachträglich die Unfallversicherungsbeiträge zur Berufsgenossenschaft entrichtet haben.

bb) Unfallverhütungsschutz

Der illegale Entleiher ist als Arbeitgeber des illegal verliehenen Leiharbeitnehmers auch für dessen Unfallverhütungsschutz verantwortlich.

Die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Unfallverhütungsvorschriften überwachen die Gewerbeaufsichtsämter. Diese Landesbehörden ermitteln daher im Entleiherbetrieb auch, ob illegaler Entleih oder ein echter erlaubnisfreier Werkvertrag vorliegt. Da dazu besondere Kenntnisse des Rechts der Arbeitnehmerüberlassung erforderlich sind, hat das Hessische Sozialministerium eine besondere Arbeitsgruppe zur Überwachung des Arbeitsschutzes bei Leiharbeitnehmern und Fremdpersonal gebildet. Diese Arbeitsgruppe, bestehend aus Beamten der Gewerbeaufsichtsämter, hat vom 15. September bis 15. Dezember 1986 im Rahmen einer Sonderaktion gezielte Revisionen von Großbetrieben durchgeführt, die solchen Wirtschaftszweigen angehörten, in denen die Beschäftigung von Leiharbeitnehmern und Fremdpersonal im großen Umfang vermutet wurde. Die Maßnahme erfolgte in enger Zusammenarbeit mit den Stützpunkten zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung im Bereich des Landesarbeitsamtes Hessen sowie mit den Allgemeinen Ortskrankenkassen und in Einzelfällen mit den Ausländerbehörden. Im Rahmen dieser Sonderaktion wurden 83 Betriebe überprüft, in denen insgesamt 791 Fremd- und Verleihfirmen tätig waren. Die Anzahl der festgestellten Verstöße gegen Arbeitsschutzvorschriften belief sich auf 572 bei den Fremdfirmenarbeitnehmern und auf 98 bei den Verleihern. Eine genaue Überprüfung von 57 Fremdfirmen ergab in 19 Fällen Verdachtsmomente für das Vorliegen unerlaubter Arbeitnehmerüberlassung. Als Folge dieser Sonderaktion haben die hessischen Gewerbeaufsichtsämter den Auftrag erhalten, künftig die Behebung von Arbeitsschutzmängeln bei allen betroffenen Firmen zu überwachen. Das Hessische Sozialministerium geht davon aus, daß die Sonderaktion dazu führt, daß viele Betriebe von sich aus Miß-

stände beim Arbeitsschutz von Fremdfirmenarbeitnehmern beseitigen. Die Sonderaktion und die künftige Einbeziehung von Fremdfirmenarbeitnehmern in die Überwachungstätigkeit der Gewerbeaufsichtsämter wurden nämlich im ganzen Land bekannt und wirken so vorbeugend.

In Nordrhein-Westfalen besteht seit April 1986 beim Staatlichen Gewerbeaufsichtsamt Duisburg eine mobile Einsatzgruppe, die sich insbesondere der Überprüfung der Arbeitsbedingungen und des Arbeitsschutzes beim Einsatz von Fremdfirmen- und Leiharbeitnehmern widmet. Diese Einsatzgruppe hat im Verlauf eines Jahres in allen 22 Gewerbeaufsichtsämtern des Landes je eine Sonderaktion durchgeführt und in 8 Bezirken bereits Sonderaktionen wiederholt. Diese Sonderaktionen fanden in Großfirmen und auf Baustellen statt. Dabei wurden 3 863 Fremdfirmen überprüft, von denen fast 24 v. H. unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung begingen. Auch mußten zahlreiche Verstöße gegen Arbeitsschutzvorschriften festgestellt werden. Um eine dauerhafte Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Fremdfirmenarbeitnehmern zu erzielen und die Beschäftigung illegaler Leiharbeitnehmer zu verhindern, beraten die nordrhein-westfälischen Gewerbeaufsichtsämter die Betriebe, wie durch zulässige Vertragsgestaltungen der Arbeitsschutz bei Fremdfirmeneinsatz verbessert werden kann. Drei Großunternehmen haben sich freiwillig bereit erklärt, in ihrem eigenen Betriebsbereich Maßnahmen zur Verhinderung illegaler Leiharbeit und zur Verbesserung des Arbeitsschutzes für Arbeitnehmer von Fremdfirmen zu ergreifen.

b) Arbeitsrechtliche Folgen für Leiharbeitnehmer

Der Arbeitsvertrag zwischen illegalem Verleiher und Leiharbeitnehmer ist nichtig (Artikel 1 § 9 Nr. 1 AÜG). Statt dessen wird kraft Gesetzes ein Arbeitsverhältnis zwischen illegalem Entleiher und illegal verliehenem Leiharbeitnehmer fingiert (Artikel 1 § 10 Abs. 1 AÜG).

Allerdings muß sich der illegal verliehene Leiharbeitnehmer auf diese Rechte berufen. Oft weiß der illegal verliehene Leiharbeitnehmer gar nicht, daß er entgegen der Erlaubnispflicht des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes verliehen worden ist. Haben illegaler Entleiher und illegaler Verleiher versucht, durch Abschluß eines Scheinwerkvertrages oder andere Umgehungsformen ihr illegales Tun zu tarnen, muß der Leiharbeitnehmer beweisen, daß es sich tatsächlich um illegalen Verleih gehandelt hat.

Im Berichtszeitraum haben sich zahlreiche illegal verliehene Leiharbeitnehmer auf den Eintritt der Fiktion berufen, Ansprüche aus dem fingierten Arbeitsverhältnis gegen den Entleiher geltend gemacht und diese unter Umständen auch gerichtlich durchgesetzt. Da der Leiharbeitnehmer oft nicht mehr im Entleiherbetrieb beschäftigt ist, wenn er feststellt, daß er illegal verliehen wurde, kann sein Anspruch gegen den Entleiher verjährt sein. Häufig ist die Durchsetzung der Ansprüche gegen den Entleiher auch wegen fehlender Kenntnis des Leiharbeitnehmers über die Um-

stände seines Verleihs schwierig. Allerdings hat das Bundesarbeitsgericht entschieden, daß der illegale Verleiher trotz Nichtigkeit des Arbeitsverhältnisses mit dem Leiharbeitnehmer verpflichtet ist, dem Leiharbeitnehmer Auskunft über solche Tatsachen zu erteilen, die dieser zur Durchsetzung möglicher Ansprüche gegenüber dem Entleiher benötigt (BAG NZA 1984, S. 161f.).

Insbesondere, wenn eine Körperschaft des öffentlichen Rechts illegaler Entleiher ist, hat der illegal verliehene Leiharbeitnehmer wegen der meist als besonders günstig empfundenen Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst ein großes Interesse daran, das Arbeitsverhältnis mit der öffentlichen Körperschaft fortzusetzen. Bekanntgeworden ist z. B., daß eine Baufirma Arbeitnehmer für archäologische Ausgrabungen an eine Gebietskörperschaft illegal verliehen hat. Wie das Landesarbeitsgericht Köln feststellte, war wegen illegalen Verleihs ein Arbeitsverhältnis zwischen den Leiharbeitnehmern und der Gebietskörperschaft zustande gekommen (Betriebs-Berater 1987, S. 335ff.).

Häufiger löst die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch den illegalen Verleiher eine Klage des illegal verliehenen Leiharbeitnehmers auf Feststellung eines Arbeitsverhältnisses mit dem Entleiher aus. Wenn der illegale Verleih ohne absehbare Einsatzbefristung des Leiharbeitnehmers im Entleiherbetrieb erfolgt war, kann der Leiharbeitnehmer auf Feststellung eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses klagen (vgl. Artikel 1 § 10 Abs. 1 Satz 2 AÜG).

Mehrfach haben illegale Entleiher sich sofort bereit erklärt, die illegal entliehenen Leiharbeitnehmer weiter zu beschäftigen, wenn die Ermittlungen der Bundesanstalt für Arbeit ergeben hatten, daß nicht wie ursprünglich angenommen ein erlaubnisfreier Werkvertrag, sondern illegale Arbeitnehmerüberlassung vorgelegen hatte. Auf diese Weise wurden manchmal Hunderte von illegalen Leiharbeitnehmern zu legalen Stammarbeitnehmern.

c) Tarifeinheit im Betrieb

Aufgrund der Fiktion eines Arbeitsverhältnisses mit dem illegalen Entleiher gelten für den illegalen Leiharbeitnehmer alle für den Betrieb des Entleihers geltenden Vorschriften, z. B. auch Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen, denn er ist arbeitsrechtlich den Stammarbeitnehmern des Entleiherbetriebs in jeder Hinsicht gleichgestellt.

Setzt der Entleiher das Leiharbeitsverhältnis mit dem zuvor illegal verliehenen Leiharbeitnehmer fort, so darf er ihn nicht gegen den Willen des Arbeitnehmers zu anderen Arbeitsbedingungen beschäftigen. Dies gilt nach Ansicht des Landesarbeitsgerichts Baden-Württemberg nicht nur für die Arbeitszeit und die Lohnhöhe, sondern auch für die Art der Tätigkeit (Betriebs-Berater 1986, S. 135f.).

d) Mitbestimmung

Die Wirkung des fiktiven Arbeitsverhältnisses zwischen illegalem Entleiher und Leiharbeitnehmer gilt auch für das Betriebsverfassungsrecht. Der illegal verliehene Leiharbeitnehmer hat im Entleiherbetrieb dieselben Mitbestimmungsrechte wie die anderen Arbeitnehmer des Entleiherbetriebs.

Der Betriebsrat des Entleiherbetriebs hat beim illegalen Verleih aufgrund der Fiktion des Arbeitsverhältnisses zwischen Leiharbeitnehmer und Entleiher die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte nach § 99ff. Betriebsverfassungsgesetz wie bei jeder Einstellung. Auch ein Betriebsrat hat also die Möglichkeit, illegale Arbeitnehmerüberlassung aufzudecken. Bei Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Arbeitnehmerüberlassung und anderen Formen des Fremdpersonaleinsatzes, z. B. bei echten Werkverträgen, kann der Betriebsrat seine Rechte nach dem Betriebsverfassungsgesetz, erforderlichenfalls im arbeitsgerichtlichen Verfahren, geltend machen. Allerdings muß auch der Betriebsrat beim getarnten illegalen Verleih beweisen, daß die Fiktion eingreift, wenn der Unternehmer den illegalen Verleih bestreitet. Im Berichtszeitraum hat eine ganze Reihe von Betriebsräten den Einsatz von illegalen Leiharbeitnehmern verhindern können.

5. Sanktionen

Bei illegalem Verleih sind nicht nur der zivilrechtliche Überlassungsvertrag zwischen Verleiher und Entleiher sowie der Arbeitsvertrag zwischen Leiharbeitnehmer und Verleiher nichtig, illegale Verleiher und Entleiher müssen zusätzlich mit ordnungswidrigkeits- und strafrechtlichen Sanktionen rechnen.

a) Straf- und Bußgeldverfahren

Entsprechend dem unterschiedlichen Unrechtsgehalt der einzelnen Tatformen sieht das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz unterschiedliche Sanktionen gegen illegale Verleiher und Entleiher vor. Wer als illegaler Verleiher oder Entleiher nur gegen die Erlaubnispflicht nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz verstößt, begeht eine Ordnungswidrigkeit. Wer als illegaler Verleiher nichtdeutsche Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis verleiht, begeht eine Straftat. Schwere Verstöße gegen Vorschriften des Arbeitserlaubnisrechts, z. B. die ausbeuterische Beschäftigung nichtdeutscher Leiharbeitnehmer, stellen auch für den Entleiher, der mit einem legalen Verleiher zusammenarbeitet, eine Straftat dar.

Die Verfolgung und Ahndung der Ordnungswidrigkeiten illegaler Verleiher und Entleiher ist Aufgabe der Bundesanstalt für Arbeit. Die Ergebnisse ihrer Anstrengungen sind unter IV.A.2.a)aa) (S. 82ff.) behandelt. Die Tätigkeit und die Erfolge der Staatsanwaltschaften und der Polizeibehörden bei der Verfolgung der Straftaten nach dem AÜG sind unter IV.A.2.a)bb) (S. 89ff.) dargestellt.

Bei der Vollstreckung von Bußgeldentscheidungen ist es im Berichtszeitraum zu einer deutlichen Verbesserung bei der Beitreibung der Geldbußen gekommen. Seit dem Inkrafttreten des Beschäftigungsförderungsgesetzes am 1. Mai 1985 sind die Hauptzollämter für die Vollstreckung von Bußgeldentscheidungen nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz gemäß Artikel 1 § 16 Abs. 4 AÜG zuständig. Die mit Vollstreckungsverfahren vertrauten Hauptzollämter haben stets sehr zügig die Vollstreckung betrieben und sind mit dem nötigen Nachdruck gegen die Betroffenen vorgegangen.

Mit der Anordnung von Erzwingungshaft durch die Gerichte auf Antrag der Hauptzollämter bei Nichtzahlung einer Geldbuße sind gute Erfolge erzielt worden. Sobald die Erzwingungshaft durch ein Gericht angeordnet wird, werden in den meisten Fällen sofort die geschuldeten Zahlungen geleistet oder wenigstens Stundungsvereinbarungen getroffen.

b) Verwaltungszwangsverfahren

Die Bundesanstalt für Arbeit hat gemäß Artikel 1 § 6 AÜG illegalen Verleih zu untersagen und das weitere Überlassen nach den Vorschriften des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes zu verhindern. Dies gilt unabhängig davon, ob daneben ein Bußgeldverfahren einzuleiten ist. Mit Verwaltungszwang kann sogar gegen solche Verleiher und Entleiher vorgegangen werden, die im Bußgeldverfahren nicht belangt werden können, weil ihnen eine vorwerfbare Handlung nicht nachgewiesen werden kann. Für ein Einschreiten im Wege des Verwaltungszwangs braucht also nur der objektive Tatbestand illegalen Verleihs vorzuliegen. Es bedarf keines Nachweises eines subjektiven Verschuldens der Beteiligten.

Allerdings macht die Bundesanstalt für Arbeit von dieser Möglichkeit nur selten Gebrauch. Im Berichtszeitraum war die Zahl der Anwendungsfälle von Verwaltungszwang stark rückläufig. Waren im letzten Berichtszeitraum noch 421 Untersagungsbescheide ergangen und in 49 Fällen ein Zwangsgeld festgesetzt worden, so gab es von 1984 bis 1987 nur 85 Untersagungsbescheide und 4 Zwangsgeldfestsetzungen. Zur Anwendung unmittelbaren Zwangs oder zur Anordnung von Ersatzzwangshaft kam es überhaupt nicht. Die Bundesanstalt für Arbeit begründet ihre Zurückhaltung bei der Anwendung des Verwaltungszwangs damit, daß die Verfolgung von Verstößen im Rahmen von Bußgeldverfahren mit der dabei drohenden Gewinnabschöpfung wirkungsvoller sei.

c) Haftung für Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuern

Infolge der gesetzlichen Fiktion eines Arbeitsverhältnisses zwischen dem illegalen Entleiher und dem Leiharbeitnehmer haftet der illegale Entleiher auch als Arbeitgeber für die Beiträge des illegal entliehenen Leiharbeitnehmers zur Sozialversicherung. Durch das Urteil des Bundessozialgerichts vom 22. Mai 1984 — 10 RAr 10/83 — war jedoch fraglich geworden, ob

der illegale Entleiher auch dann für die Sozialversicherungsbeiträge haftet, wenn der illegale Verleiher bereits das Arbeitsentgelt an den Leiharbeitnehmer gezahlt hat. Deshalb hat das Zweite Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität vom 15. Mai 1986, das am 1. August 1986 in Kraft getreten ist, eindeutig klargestellt, daß der illegale Entleiher immer für die Sozialversicherungsbeiträge der Leiharbeitnehmer haftet.

Falls jedoch der illegale Verleiher das vereinbarte Arbeitsentgelt oder Teile davon an den Leiharbeitnehmer zahlt, so haftet er zusätzlich für die auf diese Anteile des Arbeitsentgelts entfallenden Sozialversicherungsbeiträge. In diesem Fall haften der illegale Entleiher und der illegale Verleiher als Gesamtschuldner für die Sozialversicherungsbeiträge (Artikel 1 § 10 Abs. 3 AÜG).

Seitdem ist es in einer Reihe von Fällen aufgrund der Zusammenarbeit der Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit mit den Krankenkassen zu Beitragsnachforderungen gegen illegale Verleiher und illegale Entleiher gekommen, die häufig durchgesetzt werden konnten und zu Beitragsmehreinnahmen geführt haben.

Verletzt der illegale Entleiher seine Pflicht, für den von ihm entliehenen Leiharbeitnehmer Sozialversicherungsbeiträge abzuführen, so kann er wie jeder andere Arbeitgeber deswegen zur Verantwortung gezogen werden. § 266 a StGB droht für das Vorenthalten von Sozialversicherungsbeiträgen eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe an.

Der illegale Entleiher haftet auch für die Lohnsteuer der bei ihm beschäftigten Leiharbeitnehmer. Dies hat der neue Absatz 6 des § 42 d Einkommensteuergesetz klargestellt, den das Steuerbereinigungsgesetz 1986 mit Wirkung vom 25. Dezember 1985 eingeführt hat. Die Haftung beschränkt sich auf die Lohnsteuer für die Zeit, für die dem illegalen Entleiher der Arbeitnehmer überlassen worden ist. Soweit die Haftung des Entleihers reicht, sind der Entleiher, der Verleiher und der Leiharbeitnehmer Gesamtschuldner der zu entrichtenden Lohnsteuern.

6. Zusammenarbeit der Behörden

Illegale Arbeitnehmerüberlassung trifft häufig — nach Schätzungen des Landesarbeitsamtes Nordrhein-Westfalen in mehr als der Hälfte aller Ermittlungsverfahren — mit anderen Rechtsverletzungen zusammen. Vorwiegend handelt es sich um Steuerhinterziehung, (Beitrags-)Betrug und Vorenthaltung von Beiträgen zur Sozialversicherung, auch kommen Verstöße gegen das Arbeitserlaubnisrecht, das Ausländergesetz, die Arbeitszeitordnung und die Arbeitsschutzvorschriften vor. Für die Verfolgung und Ahndung dieser Verstöße sind unterschiedliche Behörden zuständig. Deswegen ist auf diesem Gebiet die Zusammenarbeit der verschiedenen zuständigen Behörden von großer praktischer Bedeutung. Die durch das Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung eingeführten Vorschriften über die Zusammenarbeit der betroffenen Behörden sind im Berichtszeitraum zu

zahlreichen gemeinsamen Aktionen unterschiedlicher Stellen zur Aufdeckung illegaler Arbeitnehmerüberlassung und anderer Delikte sowie zu einer spürbaren Verbesserung des Austausches von Informationen genutzt worden.

Die Zusammenarbeit der Bundesanstalt für Arbeit mit den Staatsanwaltschaften und Gerichten ist aus der Sicht beider Seiten, trotz zahlreicher bereits erzielter Einzelerfolge, noch verbesserungsbedürftig. Wird ein Verfahren wegen des Verdachts einer Straftat an die Justizbehörden abgegeben, so werden die Erwartungen der Bundesanstalt für Arbeit auf hohe (Freiheits-) Strafen für schwere Fälle illegalen Verleihs häufig nicht erfüllt. Umgekehrt sind die Justizbehörden mit den von der Bundesanstalt für Arbeit zusammengestellten Ermittlungsergebnissen oft nicht zufrieden, weil sie für eine Überführung der Verdächtigen nicht ausreichen oder entlastende Umstände nicht ausreichend berücksichtigen.

Eine erfolgreiche Zusammenarbeit wird auch vom Umfang der Kenntnisse über die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten der beteiligten Behörden beeinflusst. Die Bundesregierung hat deshalb den Landesjustizverwaltungen vorgeschlagen, Fortbildungsveranstaltungen für Richter und Staatsanwälte über Schattenwirtschaft und illegale Beschäftigung einzurichten.

Mit den Ausländerbehörden, den nach Landesrecht für die Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständigen Stellen, den Trägern der Unfallversicherung und den Gewerbeaufsichtsämtern verläuft nach Aussagen der Bundesanstalt für Arbeit die Zusammenarbeit im großen und ganzen ohne Probleme. Das Landesarbeitsamt Berlin hat hervorgehoben, daß die Gewerbeaufsichtsbehörde regelmäßig der Bundesanstalt für Arbeit einen Hinweis gibt, wenn vermutet wird, daß eine Gewerbeanmeldung der Verdeckung illegaler Arbeitnehmerüberlassung dienen soll.

Gut entwickelt hat sich auch die Zusammenarbeit der Bundesanstalt für Arbeit mit den Polizeibehörden. Hier konnte der Informationsfluß laufend verbessert werden. Insbesondere bei Polizeidienststellen, die für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität zuständig sind, ist die Bereitschaft, bei der Verfolgung illegaler Arbeitnehmerüberlassung zusammenzuarbeiten, besonders groß. Schutz- und Kriminalpolizei waren bereit, im Rahmen ihrer personellen Möglichkeiten der Bundesanstalt für Arbeit Amtshilfe zu leisten und haben dadurch zahlreiche umfangreiche Überprüfungen und Durchsuchungen erst ermöglicht.

Unterschiedlich gut ist die Zusammenarbeit mit den Krankenkassen als Einzugsstellen für die Sozialversicherungsbeiträge. Zwar besteht auf Seiten der Allgemeinen Ortskrankenkassen ein Interesse daran, die von der Bundesanstalt für Arbeit sichergestellten Unterlagen und Feststellungen auszuwerten, doch ist oft nur wenig Neigung vorhanden, an gemeinsamen Überprüfungen teilzunehmen, Bußgeldverfahren einzuleiten oder Strafanzeigen zu erstatten. Diese Zurückhaltung wird von den Krankenkassen weitgehend mit ihrem Selbstverständnis als Dienstleistungsbehörden begründet. Auf der anderen Seite haben einige Landesarbeitsämter ausdrücklich die gute Zu-

sammenarbeit mit den Krankenkassen in ihrem Bezirk hervorgehoben. Namentlich erwähnt wurden in diesem Zusammenhang die erfolgreiche Zusammenarbeit mit den Allgemeinen Ortskrankenkassen Duisburg, Köln, Leverkusen, Mönchengladbach, Steinfurt, Frankfurt, Offenbach, Groß-Gerau, Aschaffenburg und München. Dabei handelt es sich gerade um Krankenkassen aus den Bezirken, in denen sich Schwerpunkte illegaler Arbeitnehmerüberlassung befinden. Besondere Anstrengungen hat auch die Allgemeine Ortskrankenkasse Berlin unternommen. Seit Januar 1985 gibt es dort in der Betriebsprüfung einen Oberprüfbereich für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung, der mit neun Betriebsprüfern ausgestattet ist.

Die Zusammenarbeit zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und den Finanzbehörden hat sich im Berichtszeitraum sehr gut entwickelt, insbesondere weil beide Stellen aus den Ermittlungsergebnissen der jeweils anderen Stelle Nutzen ziehen konnten. Das Landesarbeitsamt Südbayern berichtete sogar, die Zusammenarbeit mit den Finanzbehörden erfolge so reibungslos, daß sie kaum noch verbessert werden könne.

Hinweise, die zur Aufnahme von Ermittlungsverfahren führen, erhalten die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit jedoch nicht nur von Behörden, sondern häufig auch von Gewerkschaften, Betriebsräten oder Privatpersonen. Ein Landesarbeitsamt schätzt, daß etwa 40 bis 50 v. H. aller Ermittlungsverfahren aufgrund eigener Feststellungen der von der Bundesanstalt für Arbeit eingerichteten Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung eingeleitet werden. Etwa 25 v. H. gehen auf Hinweise anderer Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit, z. B. der Leistungs- oder Vermittlungsabteilungen bei den Arbeitsämtern, zurück. In schätzungsweise 20 v. H. aller Fälle geben Privatpersonen durch ihre Hinweise den Anstoß zu Ermittlungen, während nur 10 v. H. aller Hinweise von einer zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Bekämpfung illegaler Beschäftigung verpflichteten Behörde stammen.

Zusammen mit der Bundesanstalt für Arbeit haben die Grenzdienststellen 47 gemeinsame Schwerpunktkontrollen zur Aufdeckung illegaler grenzüberschreitender Arbeitnehmerüberlassung durchgeführt. So fand zum Beispiel Anfang Mai 1987 an einem Grenzübergang eine großangelegte Schwerpunktkontrolle statt, bei der etwa 870 Kraftfahrzeuge und 2 200 Personen überprüft wurden. Im Anschluß daran wurden 72 Entleiher und Verleiher wegen des Verdachts illegaler Arbeitnehmerüberlassung angezeigt, in 48 Fällen bestätigte sich der Verdacht.

Im Berichtszeitraum hat die Bundesanstalt für Arbeit sehr häufig und in verschiedener Weise mit ausländischen Dienststellen zusammengearbeitet. Besonders hervorzuheben ist die gute Zusammenarbeit mit niederländischen Stellen, die gleichfalls an der Bekämpfung illegaler Beschäftigung sehr interessiert sind. Aber auch mit den zuständigen Stellen der Arbeitsverwaltungen in Frankreich, Belgien und Luxemburg steht die Bundesanstalt für Arbeit in einem regen Informationsaustausch. Nützliche Verbindungen hat das Landesarbeitsamt Südbayern mit den Gebietskrankenkassen der österreichischen Bundesländer und der österreichischen Arbeitsverwaltung ge-

knüpft. Das Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen pflegt bei der Bekämpfung illegalen grenzüberschreitenden Verleihs britischer Arbeitnehmer Kontakte zum britischen Department of Employment.

B. Illegale Ausländerbeschäftigung

Ausländer, die nicht Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaften sind, sowie Portugiesen und Spanier, benötigen für die Ausübung einer Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland eine Arbeitserlaubnis. Diese Erlaubnispflicht besteht neben den ausländerrechtlichen Bestimmungen über das Aufenthaltsrecht. Zuständig für die Erteilung der Arbeitserlaubnisse sind die Arbeitsämter. Seitdem die Bundesregierung 1973 den Anwerbestopp beschlossen hat, ist die Einreise von Ausländern aus Nicht-EG-Ländern zur Aufnahme einer unselbständigen Erwerbstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich ausgeschlossen.

1. Begriff der illegalen Ausländerbeschäftigung

Die Bezeichnung „illegale Ausländerbeschäftigung“ ist ein Sammelbegriff, der verschiedenartige Rechtsverstöße unterschiedlicher Schwere umfaßt. Im einzelnen sind zwei Fallgruppen zu unterscheiden:

a) Ordnungswidrigkeiten

Übt ein ausländischer Arbeitnehmer eine Beschäftigung aus, ohne daß er die erforderliche Arbeitserlaubnis besitzt, so begeht er eine Ordnungswidrigkeit, die gemäß § 229 Abs. 1 Nr. 1 AFG mit Geldbuße bis zu 1 000 DM bedroht ist. Der Arbeitgeber, der einen ausländischen Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis beschäftigt, begeht ebenfalls eine Ordnungswidrigkeit, die gemäß § 229 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 AFG mit Geldbuße bis zu 100 000 DM geahndet werden kann. Für die Verfolgung dieser Ordnungswidrigkeiten ist die Bundesanstalt für Arbeit zuständig.

b) Straftaten

Arbeitgeber, die einen Ausländer ohne die erforderliche Arbeitserlaubnis beschäftigen, können dessen Lage ausnutzen und ihn zu schlechteren Bedingungen als einen vergleichbaren deutschen Arbeitnehmer beschäftigen. Diese sog. ausbeuterische Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis ist eine Straftat gemäß § 227 a Abs. 1 AFG. Ebenfalls strafbar handelt, wer als Arbeitgeber in großem Umfang Ausländer ohne Arbeitserlaubnis beschäftigt oder dies beharrlich wiederholt (§ 227 a Abs. 2 AFG). Verleiht der Arbeitgeber den illegal beschäftigten Ausländer dazu noch illegal, so begeht er eine Straftat gemäß Artikel 1 § 15 AÜG.

Soweit an der illegalen Ausländerbeschäftigung Verleiher und Entleiher beteiligt sind, ist hierauf im Rahmen der Darstellung der illegalen Arbeitnehmerüber-

lassung bereits eingegangen worden (vgl. IV.A.2. a) aa) und bb) S. 82 ff.).

2. Umfang und Entwicklung

Bereits in den Jahren 1980 bis 1983 war die Zahl der aufgedeckten Fälle illegaler Ausländerbeschäftigung rückläufig. Diese Entwicklung hat sich im Berichtszeitraum fortgesetzt.

a) Zahl der aufgedeckten Fälle

aa) Ordnungswidrigkeiten

Der am häufigsten auftretende Fall illegaler Ausländerbeschäftigung ist die einfache Beschäftigung ohne erforderliche Arbeitserlaubnis. Dabei handelt es sich in der überwiegenden Zahl der Fälle um sog. „Formalverstöße“, d. h. der Arbeitnehmer besitzt einen Anspruch auf Erteilung der Arbeitserlaubnis, hat es jedoch unterlassen, den Antrag auf Erteilung der Erlaubnis zu stellen, oder ihn erst verspätet gestellt.

Die Entwicklung der von der Bundesanstalt für Arbeit im Berichtszeitraum aufgedeckten Verstöße von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gegen § 229 Abs. 1 Nr. 1 und 2 AFG kann der Tabelle 11 entnommen werden. Danach hat die Bundesanstalt für Arbeit im Kalenderjahr 1984 1 874 Geldbußen gegen illegal beschäftigte Arbeitnehmer festgesetzt, dagegen im Jahre 1987 nur noch 1 425. Gegen Arbeitgeber illegal beschäftigter Ausländer wurden 1984 4 008 Verfahren durch Festsetzung einer Geldbuße abgeschlossen, während 1987 nur noch 2 733 Geldbußen festgesetzt wurden. Seit 1986 weisen die Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit auch die Summen der festgesetzten Geldbußen aus. Trotz gegenüber 1986 gesunkener Verfahrenszahlen ist 1987 jedoch die Summe der festgesetzten Geldbußen gestiegen, d. h. im Einzelfall sind höhere Geldbußen festgesetzt worden.

Als Grund für den Rückgang der Zahlen bei den aufgedeckten Verstößen illegaler Ausländerbeschäftigung kommen mehrere Ursachen in Betracht. Zum einen erwerben immer mehr ausländische Arbeitnehmer durch langjährige rechtmäßige Ausübung einer Beschäftigung einen Anspruch auf eine sog. besondere Arbeitserlaubnis, die zunächst auf fünf Jahre befristet und dann unbefristet erteilt wird. Am 30. Juni 1987 waren dies 94 v. H. aller in der Bundesrepublik Deutschland sozialversicherungspflichtig beschäftigten und arbeitserlaubnispflichtigen Ausländer. Zum anderen hat die Bundesanstalt für Arbeit schwerpunktmäßig nur noch solche Verstöße verfolgt, die arbeitsmarktpolitische Auswirkungen haben und Bagatelverstöße bewußt weniger intensiv geahndet.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat außerdem durch verstärkte Öffentlichkeitsarbeit auf die Gefahren, die bei der Beschäftigung von Arbeitnehmern ohne erforderliche Arbeitserlaubnis eintreten, hingewiesen und dadurch verhindert, daß es zu fahrlässigen Verstößen gegen das Arbeitserlaubnisrecht kommt. Weiter kann damit gerechnet werden, daß die in den vergangenen Jahren erfolgte rasche und intensive Verfolgung und

Ahndung von Rechtsverstößen zahlreiche Arbeitgeber abgeschreckt hat, Ausländer illegal zu beschäftigen. Die Zahl der Wiederholungstäter ist nämlich merklich zurückgegangen.

Auf der anderen Seite wird noch von vielen Arbeitgebern behauptet, sie wüßten nicht, daß auch sog. geringfügige Beschäftigungen arbeitserlaubnispflichtig sind, wie sie z. B. im Reinigungsgewerbe sehr häufig vorkommen. Ferner wird oft von den Arbeitgebern übersehen, daß die in der Regel nur für einen bestimmten Betrieb erteilte Arbeitserlaubnis (sog. allgemeine Arbeitserlaubnis) beim Wechsel des Arbeitgebers ihre Gültigkeit verliert.

Oft fällt illegale Arbeitnehmerüberlassung mit illegaler Ausländerbeschäftigung zusammen. Wer von einem Verleiher ohne Verleiherlaubnis Arbeitnehmer entleiht, kümmert sich häufig nicht darum, ob die entliehenen Arbeitnehmer eine erforderliche Arbeitserlaubnis haben. Da der illegale Entleiher jedoch kraft Gesetzes (Artikel 1 § 10 AÜG) Arbeitgeber dieser illegal entliehenen Leiharbeitnehmer ist, verstößt auch er gegen die Vorschrift des § 229 Abs. 1 Nr. 2 AFG.

bb) Straftaten

Im Berichtszeitraum wurden nur wenige mit Kriminalstrafe bedrohte schwere Fälle der illegalen Ausländerbeschäftigung aufgedeckt. Die Zahl und Entwicklung der von der Bundesanstalt für Arbeit aufgegriffenen Fälle kann der Tabelle 12 entnommen werden.

Die Gründe, weshalb diese Strafvorschriften nur in geringem Umfang zur Anwendung gelangten, sind vielschichtig. Wegen der zusätzlichen gesetzlichen Tatbestandsmerkmale, wie z. B. auffälliges Mißverhältnis zu den Arbeitsbedingungen deutscher Arbeitnehmer, sind umfangreiche und genaue Ermittlungen über die Art der Beschäftigung erforderlich. Diese Ermittlungen werden erschwert, wenn der Aufenthalt der ausländischen Arbeitnehmer nicht bekannt ist und Verständigungsschwierigkeiten bestehen. Häufig hat die Ausländerbehörde die nichtdeutschen Arbeitnehmer auch bereits während der Ermittlungen abgeschoben, weil sie gleichzeitig gegen Aufenthaltsvorschriften verstoßen haben.

Allerdings erfassen die Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit nur einen Teil der aufgedeckten Fälle illegaler Ausländerbeschäftigung, weil die Bundesanstalt für Arbeit nur für die Verfolgung und Ahndung der Ordnungswidrigkeiten nach dem Arbeitsförderungsgesetz zuständig ist. Viele illegal beschäftigten Ausländer und ihre Arbeitgeber begehen daneben noch Verstöße, die als Straftaten von den allgemeinen Polizeidienststellen, den Ausländerbehörden oder der Steuerfahndung verfolgt werden. In diesen Fällen kommt es meist nicht mehr zu einer Ahndung der Ordnungswidrigkeiten nach dem Arbeitsförderungsgesetz, weil die Bußgeldverfahren im Hinblick auf die schwerer wiegenden Straftaten eingestellt werden. Nach den Erfahrungen der Grenzschutzdirektion Koblenz werden am häufigsten Verstöße gegen das Asylverfahrensgesetz und das Ausländergesetz, aber auch Urkundenfälschung, Steuerhinterziehung, Be-

trug, Vorenthaltung von Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsteuern sowie Verstöße gegen die Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes und das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit im Zusammenhang mit illegaler Ausländerbeschäftigung begangen.

Neben den Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit lassen die regelmäßig erfaßten Zahlen über Zurückweisungen an den Grenzen der Bundesrepublik Deutschland gewisse Schlüsse auf die Entwicklung der illegalen Ausländerbeschäftigung zu. An den Grenzen wird stichprobenweise kontrolliert, ob Personen mit dem Ziel der illegalen Arbeitsaufnahme einreisen wollen. Diese Personen können zurückgewiesen werden. 1984 wurden 1 286, 1985 1 157, 1986 1 387 und 1987 1 365 Ausländer wegen des Verdachts der illegalen Arbeitsaufnahme zurückgewiesen. Der Rückgang der Zurückweisungen seit 1981 (1980 waren es noch 14 430 Ausländer) erklärt sich durch die Einführung der Sichtvermerkplicht für türkische Staatsangehörige im Jahr 1981.

b) Tätigkeitsbereiche

Illegale Ausländerbeschäftigung ist nahezu in allen Wirtschaftsbereichen und im ganzen Bundesgebiet anzutreffen. Dennoch läßt sich feststellen, daß nicht in allen Wirtschaftsbereichen gleichmäßig viele illegale Ausländer beschäftigt werden.

aa) Wirtschaftszweige

Bestimmte Branchen bilden Schwerpunkte illegaler Ausländerbeschäftigung. Im einzelnen handelt es sich dabei um Hotel- und Gaststättengewerbe, Industrie- und Gebäudereinigung, Bau- und Baunebengewerbe, metallbearbeitende und -verarbeitende Betriebe, Land- und Forstwirtschaft, Garten- und Landschaftsbau, Kfz- und Transportgewerbe sowie Betriebe der Unterhaltungsbranche.

Bei ihren Überprüfungen hat die Bundesanstalt für Arbeit häufiger bei kleineren und mittleren Betrieben Verstöße gegen die Arbeitserlaubnisvorschriften festgestellt, als dies bei größeren Betrieben der Fall war. In Großbetrieben wurden illegal beschäftigte Ausländer meist nur als Reinigungspersonal angetroffen.

bb) Herkunftsländer

Es gibt keine Statistiken, die nach der Staatsangehörigkeit der unerlaubt beschäftigten Ausländer unterscheiden. Die Bundesanstalt für Arbeit hat jedoch beobachtet, daß türkische, jugoslawische und polnische, aber auch schweizerische und österreichische Staatsangehörige unter den ausländischen Arbeitnehmern ohne erforderliche Arbeitserlaubnis häufiger vertreten sind.

Die meisten wegen des Verdachts illegaler Arbeitsaufnahmen an den Grenzen zurückgewiesenen Ausländer stammten aus Jugoslawien (30 v. H.), an zweiter Stelle stehen Österreicher und an dritter Polen.

Eingereist sind illegal beschäftigte Ausländer häufig als Asylbewerber oder Touristen, vereinzelt wurden auch ausländische Studenten festgestellt.

cc) Art der Tätigkeiten

Illegal beschäftigte Ausländer übten meist Tätigkeiten als Hilfsarbeiter aus und zwar überwiegend in solchen Betrieben, die regelmäßig Hilfs- und Aushilfsarbeiten anbieten und bei denen ein kurzfristiger (saisonabhängiger) vermehrter Arbeitskräftebedarf besteht, wie z. B. im Hotel- und Gaststättenbereich oder im Bau- und Baunebengewerbe. In Einzelfällen wurden die Arbeitnehmer in völlig berufsfremden Sparten eingesetzt. So arbeiteten z. B. Lehrer oder Architekten aus Polen als Hilfsarbeiter auf dem Bau oder in der Weinlese.

c) Geschätzter Umfang

Die rückläufige Zahl der aufgedeckten Fälle illegaler Ausländerbeschäftigung beweist noch nicht, daß tatsächlich weniger Ausländer illegal beschäftigt wurden. Es bestehen jedoch gute Gründe für die Vermutung, daß der Rückgang der aufgedeckten Fälle die tatsächliche Entwicklung illegaler Beschäftigung widerspiegelt. Dafür spricht nicht nur die erfolgreiche Aufklärungsarbeit über die Folgen illegaler Ausländerbeschäftigung sowie die abschreckende Wirkung der raschen und intensiven Verfolgung bekanntgewordener Verstöße, sondern auch die Lage auf dem Arbeitsmarkt. Bei der derzeit hohen Zahl arbeitssuchender deutscher Arbeitnehmer kann davon ausgegangen werden, daß die Bereitschaft der Arbeitgeber gesunken ist, auf ausländische Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis zurückzugreifen.

Illegale Ausländerbeschäftigung läßt sich nicht einfach tarnen, da die Tatsache, daß ein Arbeitnehmer weder Deutscher ist noch aus einem Mitgliedsland der Europäischen Gemeinschaften stammt, nicht einfach verschleiert werden kann. Zwar bemühten sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer, ihr illegales Tun zu verdecken. Jedoch müssen sie befürchten, daß die Arbeitskollegen des illegal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmers, Betriebsratsmitglieder, Kunden und Konkurrenten Hinweise auf die illegale Ausländerbeschäftigung geben. Dabei ist es leichter, in privaten Haushaltungen oder Kleinbetrieben Ausländer ohne Arbeitserlaubnis zu beschäftigen als in großen Betrieben.

3. Auswirkungen illegaler Ausländerbeschäftigung

Die Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern ohne erforderliche Arbeitserlaubnis hat nachteilige Folgen für den Arbeitsmarkt, die Wirtschaftskraft der Unternehmen, für Arbeitnehmer, die nicht arbeitserlaubnispflichtig sind, aber auch für die illegal beschäftigten Arbeitnehmer selbst.

a) Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Die gegenwärtige Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist durch eine hohe Zahl von Arbeitsuchenden gekennzeichnet, denen weit weniger gemeldete offene Stellen gegenüberstehen. Für arbeitsuchende deutsche und gleichgestellte Arbeitnehmer bedeutet illegale Ausländerbeschäftigung eine Verringerung der Chancen, einen Arbeitsplatz zu erhalten. Wer als Arbeitgeber auf Arbeitsplätzen Ausländer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis beschäftigt, verhindert das Entstehen legaler Arbeitsplätze.

Außerdem erschwert die Beschäftigung illegaler ausländischer Arbeitnehmer die Bemühungen um die Integration ausländischer Arbeitnehmer. Der illegal beschäftigte ausländische Arbeitnehmer kann die Angebote zur Integration nicht in Anspruch nehmen, ohne dabei seinen illegalen Status aufzudecken. Deshalb können ihn die Bemühungen zur Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer nicht erreichen. Diejenigen ausländischen Arbeitnehmer, die sich erlaubt im Bundesgebiet aufhalten und einer erlaubten Beschäftigung nachgehen, haben größere Schwierigkeiten bei ihrer eigenen Integration. In der Bevölkerung wird oft nicht zwischen legal und illegal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmern unterschieden.

b) Auswirkungen für Arbeitnehmer

Illegal beschäftigte ausländische Arbeitnehmer sind aufgrund ihrer besonderen Situation eher bereit, zu geringeren Löhnen und schlechteren Arbeitsbedingungen als vergleichbare legale Arbeitnehmer zu arbeiten. Dabei unterscheiden sich die Ausgaben, die ein illegal beschäftigter ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland für seinen Lebensunterhalt aufwenden muß, nicht wesentlich von den Ausgaben legaler Arbeitnehmer. Zusätzlich muß der Arbeitnehmer manchmal einen Teil seines Lohnes aufwenden, um seine illegale Beschäftigung nicht bekanntwerden zu lassen, denn Hilfseinrichtungen, wie z. B. Arbeiterwohnheime, sind ihm verschlossen, so daß er hohe Mieten für schlechte Wohnmöglichkeiten zahlen muß. Leistungen der sozialen Sicherheit kann der illegal beschäftigte ausländische Arbeitnehmer nur unter erschwerten Bedingungen in Anspruch nehmen.

Für die legal beschäftigten Arbeitnehmer bedeuten die illegal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer eine Konkurrenz. Die Beschäftigung illegaler Arbeitnehmer kann daher Nachteile für die Löhne und Arbeitsbedingungen der legal beschäftigten deutschen und ausländischen Arbeitnehmer verursachen.

c) Auswirkungen für Unternehmen

Ein Unternehmer, der Ausländer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis zu niedrigen Löhnen und unter schlechten Arbeitsbedingungen beschäftigt, hat Wettbewerbsvorteile gegenüber Unternehmen, die nur legale Beschäftigungsverhältnisse unterhalten, tarifgerechte Löhne zahlen sowie Sozialversiche-

rungsbeiträge und Lohnsteuern abführen. In besonders personalaufwendigen Wirtschaftszweigen, z. B. in der Gebäudereinigung, ist es durch illegale Ausländerbeschäftigung zu schädlichen Wettbewerbsverzerrungen gekommen.

4. Bekämpfungsmaßnahmen

Auch wenn die Sanktionsmöglichkeiten gegen illegale Ausländerbeschäftigung in den der Bundesregierung für diesen Bericht zugegangenen Stellungnahmen überwiegend als ausreichend erachtet werden, wird nach Auffassung der Bundesregierung das Instrumentarium zur Bekämpfung der geschilderten illegalen Praktiken wegen des nach wie vor erheblichen Umfanges weiter zu verbessern sein. Von großer praktischer Bedeutung für eine wirkungsvolle Bekämpfung ist aber auch eine weitere Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen mit illegaler Ausländerbeschäftigung befaßten Behörden.

a) Straf- und Bußgeldverfahren

Die Verfolgung und Ahndung der Ordnungswidrigkeiten nach dem Arbeitsförderungsgesetz wegen illegaler Ausländerbeschäftigung obliegt der Bundesanstalt für Arbeit. Handelt es sich um Fälle, bei denen keine Berührung zu illegaler Arbeitnehmerüberlassung besteht, so sind nicht die Stützpunktarbeitsämter zuständig, sondern die bei jedem Arbeitsamt bestehende Bearbeitungsstelle für Angelegenheiten nach dem Sozialgerichtsgesetz und dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten. Die von diesen Bearbeitungsstellen eingeleiteten und erfolgreich abgeschlossenen Verfahren gegen Arbeitgeber und Arbeitnehmer wegen illegaler Ausländerbeschäftigung sind oben unter IV. B.2.a) aa) (S. 135) dargestellt. Die von den Grenzdienststellen und der Bundesanstalt für Arbeit zur Anzeige gebrachten Straftaten wegen illegaler Ausländerbeschäftigung sind unter IV. B.2. a) bb) (S. 138) geschildert.

Für die Verfolgung und Ahndung von Straftaten nach dem Ausländergesetz sind die Staatsanwaltschaften und Gerichte der Länder zuständig. Dies gilt auch für die Verstöße gegen den durch das Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung eingeführten § 47 a Ausländergesetz, der eine Vorverlagerung des strafrechtlichen Schutzes vornimmt und sog. Schlepper illegal einreisender Ausländer mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bedroht. Voraussetzung für die Strafbarkeit ist allerdings, daß der Täter einen Vermögensvorteil erhält oder sich versprechen läßt.

Die Justizminister der Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz berichten, daß der Vorschrift in der staatsanwaltschaftlichen und gerichtlichen Praxis nur geringe Bedeutung beigemessen werde, weil der Nachweis des erhaltenen oder versprochenen Vermögensvorteils als Tatbestandsmerkmal äußerst schwierig sei und deshalb eher eine Bestrafung wegen Teilnahme an einer Straftat des Ausländers erfolge. Im

ganzen Berichtszeitraum sind in Rheinland-Pfalz vier Ermittlungsverfahren wegen § 47 a Ausländergesetz eingeleitet worden. Davon sind drei eingestellt worden und in dem vierten ist eine noch nicht rechtskräftige Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe mit Strafaussetzung zur Bewährung erfolgt. Bundesweit weist die Polizeiliche Kriminalstatistik für 1984 234, 1985 306, 1986 506 und für 1987 386 erfaßte Verstöße gegen § 47 a Ausländergesetz aus.

b) Abschiebungskosten

Um die Bekämpfung illegaler Ausländerbeschäftigung bereits im Vorfeld zu erleichtern, sieht § 18 Abs. 4 Ausländergesetz die Verpflichtung des Beförderungsunternehmens vor, Ausländer, die bei der Einreise zurückgewiesen werden, unverzüglich außer Landes zu bringen. Diese Verpflichtung ist durch das Gesetz zur Änderung asylverfahrensrechtlicher, arbeitserlaubnisrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften vom 6. Januar 1987 (BGBl. I S. 89), das am 15. Januar 1987 in Kraft getreten ist, noch erweitert worden, so daß unter anderem der Beförderungsunternehmer auch noch nach drei Jahren in Anspruch genommen werden kann.

Im Berichtszeitraum wurden durch die Grenzdienststellen auf Flughäfen 5 497 Reisende zurückgewiesen und die jeweilige Luftverkehrsgesellschaft verpflichtet, die Ausländer außer Landes zu bringen.

Im Bereich der Seehäfen erfolgten 6 731 Zurückweisungen, wobei die betreffenden Reedereien entsprechend verpflichtet wurden. Außerdem kann der Bundesminister des Innern im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Verkehr einem Beförderungsunternehmer untersagen, Ausländer auf dem Luft- oder Seeweg in das Bundesgebiet zu befördern, wenn diese nicht im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind (§ 18 Abs. 5 Satz 1 Ausländergesetz). Im Berichtszeitraum hat der Bundesminister des Innern 36 Beförderungsverbote erlassen. Wer gegen ein solches Beförderungsverbot verstößt, wird gemäß § 48 Abs. 3a, 4 Ausländergesetz mit einer Geldbuße bis zu 20 000 DM bedroht. Im Berichtszeitraum sind 26 Bußgeldbescheide ergangen. Seit dem 15. Januar 1987 sind Beförderungsunternehmer, die gegen ein sie ergangenes Beförderungsverbot verstoßen, außerdem unabhängig von ihrem Verschulden gemäß § 18 Abs. 5 Satz 3 Ausländergesetz verpflichtet, für jeden Ausländer einen pauschalen Aufwendungsersatz in Höhe von 2 000 DM für die Aufenthaltskosten zu erstatten. Seit dem Inkrafttreten dieser Regelung sind 38 Leistungsbescheide mit einer Gesamtsumme von 150 000 DM an elf Luftverkehrsgesellschaften ergangen.

Ein Arbeitgeber, der einen Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis beschäftigt, hat ebenfalls für die Abschiebungskosten des ausländischen Arbeitnehmers aufzukommen, wenn der Arbeitnehmer zur Ausreise verpflichtet ist oder ihm nur zur Durchführung eines Asylverfahrens der Aufenthalt im Bun-

desgebiet gestattet ist (§ 24 Abs. 6a und 6b Ausländergesetz). Im Berichtszeitraum haben nur einzelne Länder die Verpflichtungsbescheide gegen Arbeitgeber statistisch erfaßt; so wurden in Bayern 1984 87, 1985 38, 1986 29 und 1987 32 Arbeitgeber zur Übernahme der Abschiebungskosten herangezogen.

5. Zusammenarbeit der Behörden

Eine Vielzahl der von der Bundesanstalt für Arbeit geahndeten Fälle illegaler Ausländerbeschäftigung sind im Rahmen eines Datenabgleichs zwischen den Meldungen der Arbeitgeber an die Sozialversicherung und den Daten der von der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit geführten zentralen Arbeitserlaubnisdatei aufgedeckt worden. In der zentralen Arbeitserlaubnisdatei sind Beginn und Ende der Gültigkeit der Arbeitserlaubnis für jeden Arbeitnehmer gespeichert. Liegen Meldungen zur Sozialversicherung vor, nach denen der Arbeitnehmer jedoch schon vor Erteilung der Erlaubnis oder mit abgelaufener Erlaubnis sozialversicherungspflichtig beschäftigt wurde, so werden diese Fälle festgestellt und Verfahren eingeleitet.

Weitere Erkenntnisquellen für Ermittlungen der Bundesanstalt für Arbeit waren Anzeigen und Hinweise der Grenzschutzpolizei sowie der Landespolizeibehörden, eigene Feststellungen bei der Verfolgung illegaler Arbeitnehmerüberlassung und des Leistungsmissbrauchs, Hinweise und Anzeigen Dritter sowie Mitteilungen von anderen Behörden, die zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Bekämpfung illegaler Ausländerbeschäftigung verpflichtet sind.

Die Zusammenarbeit mit anderen Behörden ist im Berichtszeitraum ständig verbessert worden. Regelmäßiger Informationsaustausch, gemeinsame Schulungsmaßnahmen und behördenübergreifende Arbeitskreise gehören inzwischen zum festen Bestandteil der Zusammenarbeit. Zahlreiche Erfolge sind im Rahmen gemeinsamer Fahndungs- und Ermittlungsmaßnahmen erzielt worden. Die Bundesanstalt für Arbeit bezeichnet die Zusammenarbeit mit den Polizei- und Grenzschutzbehörden, den Staatsanwaltschaften, der Steuerfahndung, den Krankenkassen und den Ausländerbehörden sowie zunehmend auch mit den Gewerbeaufsichtsämtern als gut. Im grenzüberschreitenden Bereich wurden Erfolge bei der Zusammenarbeit mit niederländischen, französischen und österreichischen Behörden hervorgehoben. Einige Landesarbeitsämter waren der Ansicht, daß die Zusammenarbeit mit den Krankenkassen noch verbesserungsfähig sei.

C. Schwarzarbeit

Der Bericht befaßt sich nur mit der Schwarzarbeit im Sinne des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, weil nur insoweit das Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung neue Regelungen eingeführt hat. Darüber hinaus werden noch die dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zugrundeliegenden Grundtatbestände behandelt, weil diese im-

mer dann eingreifen, wenn die zusätzlichen Merkmale des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit nicht vorliegen oder nicht nachgewiesen werden können. Andere Formen illegaler Beschäftigung, die im allgemeinen Sprachgebrauch ebenfalls „Schwarzarbeit“ genannt werden, sind nicht Gegenstand des Berichts.

1. Begriff der Schwarzarbeit

Schwarzarbeit im Sinne des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ist gegeben, wenn jemand wirtschaftliche Vorteile in erheblichem Umfang durch die Ausführung von Dienst- oder Werkleistungen erzielt und dabei bestimmte gesetzliche Verpflichtungen verletzt, deren Verletzung ebenfalls mit Geldbuße bedroht ist. Dabei handelt es sich um die mißbräuchliche Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz unter Verletzung einer Mitteilungspflicht gegenüber einer Dienststelle der Bundesanstalt für Arbeit (§ 231 Abs. 1 Nr. 4 AFG), die Nichtanmeldung eines Gewerbes (§ 145 Abs. 1 Nr. 1 und § 146 Abs. 2 Nr. 1 Gewerbeordnung) oder die fehlende Eintragung in die Handwerksrolle (§ 117 Abs. 1 Nr. 1 Handwerksordnung). Auch der Auftraggeber eines Schwarzarbeiters kann wie der Schwarzarbeiter nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit mit einer Geldbuße bis zu 50 000 DM belegt werden. Häufig kommt es jedoch nur zu einer Verfolgung der dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zugrundeliegenden Grundtatbestände, weil diese einfacher aufzuklären und zu verfolgen sind.

2. Ausmaß der Schwarzarbeit

Für die Verfolgung und Ahndung der Verstöße nach der Handwerksordnung, der Gewerbeordnung und dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit sind die Länder zuständig. Diese melden alle rechtskräftigen Bußgeldentscheidungen an das Gewerbezentralregister, das der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof — Dienststelle Bundeszentralregister — führt. Die Bundesanstalt für Arbeit erfaßt statistisch die von ihr aufgegriffenen und geahndeten Verstöße gegen die Mitteilungspflicht gemäß § 231 Abs. 1 Nr. 4 AFG.

Wie bei den übrigen Erscheinungsformen der illegalen Beschäftigung läßt sich über den tatsächlichen Umfang der Schwarzarbeit nur spekulieren. Allerdings gilt für die Schwarzarbeit die Besonderheit, daß hier mit der größten Dunkelziffer gerechnet werden muß. Die Zahl der aufgedeckten Fälle der Schwarzarbeit dürfte daher nur einen kleinen Ausschnitt des tatsächlichen Umfangs darstellen. Wegen der erheblichen arbeitsmarktpolitischen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Schwarzarbeit gibt es zahlreiche Untersuchungen, die versuchen, den tatsächlichen Umfang der Schwarzarbeit zu schätzen.

a) Zahl der aufgedeckten Fälle

Die Entwicklung der bekanntgewordenen Fälle von Schwarzarbeit nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und der Grundtatbestände nach der Gewerbeordnung sowie der Handwerksordnung kann der Tabelle 13 entnommen werden. Danach ist die Zahl der geahndeten Verstöße nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit gegen Schwarzarbeiter besonders in den ersten zwei Berichtsjahren gestiegen. 1983 lag die Zahl der rechtskräftigen Bußgeldbescheide wegen eines Verstoßes nach § 1 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit mit 323 deutlich niedriger als in den Jahren des Berichtszeitraums. 1986 ist die Zahl der Bußgeldentscheidungen etwas hinter der des Vorjahres zurückgeblieben und 1987 wurde ein starker Rückgang verzeichnet.

Die Zahl der Bußgeldbescheide gegen Auftraggeber von Schwarzarbeit hatte 1984 mit 97 ihren Höchststand erreicht und ist gegen Ende des Berichtszeitraums im Jahr 1987 auf 43 gesunken.

Die Feststellung eines Verstoßes nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit erfordert häufig umfangreiche Ermittlungen, um das Tatbestandsmerkmal „Erzielung wirtschaftlicher Vorteile in erheblichem Umfang“ nachzuweisen. So muß festgestellt werden, welche Leistungen der Schwarzarbeiter ungefähr erbracht hat, wie oft und wie lange er tätig geworden ist und welchen Wert die Leistung haben würde, wenn sie durch legale Tätigkeit erzielt worden wäre. Oft berufen sich Schwarzarbeiter und Auftraggeber auf eine der im Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit enthaltenen Ausnahmen. Am häufigsten wird behauptet, man habe Nachbarschaftshilfe geleistet. Sehr oft wird auch vorgegeben, die Ausführung der Dienst- oder Werkleistungen stelle nur eine Gefälligkeit gegenüber dem Auftraggeber dar. Deshalb ermitteln die Landesbehörden häufig nur wegen der dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zugrundeliegenden Grundtatbestände, nämlich wegen der Verstöße gegen die Handwerksordnung und die Gewerbeordnung. Die Entwicklung dieser Zahlen kann der Tabelle 13 entnommen werden. Auch hier ist auffällig, daß die Zahl der rechtskräftigen Bußgeldentscheidungen 1987, trotz vermehrter Anstrengungen, deutlich zurückgegangen ist.

Der deutliche Rückgang zwischen 1986 und 1987 bei den von den Landesbehörden gemeldeten rechtskräftigen Bußgeldentscheidungen ist möglicherweise durch den Einbruch der Baukonjunktur bedingt. Der Baubereich stellt einen Schwerpunkt der Schwarzarbeit dar. Beim Hausbau werden häufig alle Arbeiten in Schwarzarbeit vergeben, oft aber auch nur Teile des Innenausbaus. Wenn insgesamt weniger Häuser gebaut werden, so bestehen auch weniger Möglichkeiten für Schwarzarbeiter. Da die legalen Baufirmen weniger Aufträge zu verzeichnen hatten, kann vermutet werden, daß auch weniger Schwarzarbeit geleistet wurde. Nur wenig zurückgegangen ist nämlich die Zahl der aufgedeckten und geahndeten Verstöße nach der Gewerbeordnung. Deshalb ist anzunehmen, daß der Rückgang nicht auf geringere Aktivitäten der Verfolgungsbehörden zurückzuführen ist, sondern

darauf, daß tatsächlich weniger Schwarzarbeit im Handwerk geleistet wurde.

Das Gewerbezentralregister gibt auch Auskunft darüber, in welcher Höhe Geldbußen verhängt worden sind. Danach läßt sich feststellen, daß in sämtlichen Jahren des Berichtszeitraums bei Verstößen nach § 1 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit die meisten Geldbußen zwischen 1 000 bis 5 000 DM betragen haben. Bei den Verstößen gegen die Handwerksordnung betrugen die meisten Geldbußen zwischen 300 und 1 000 DM, jedoch auch viele zwischen 1 000 und 5 000 DM. Bei den Verstößen gegen die Gewerbeordnung werden die geringsten Bußgelder verhängt, die meisten liegen nämlich zwischen 200 und 300 DM. Von der Möglichkeit, gegen einen Schwarzarbeiter eine Geldbuße bis zu 50 000 DM zu verhängen, ist 1987 in zwölf Fällen Gebrauch gemacht worden. Auftraggeber von Schwarzarbeit sind 1987 in keinem Fall mit Geldbuße über 20 000 DM belegt worden. Daraus ergibt sich, daß der durch das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit eröffnete erhöhte Bußgeldrahmen nur in wenigen Fällen ausgeschöpft wird. Allerdings liegen die Geldbußen bei den Verstößen nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit deutlich höher als die Geldbußen nach den Grundtatbeständen.

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks hat aufgrund von Berichten der Handwerkskammern die jährlich festgesetzten Geldbußen zusammengezählt. Danach wurden 1983 6,45 Mio. DM, 1984 8,30 Mio. DM, 1985 8,52 Mio. DM und 1986 sogar 9,13 Mio. DM festgesetzt. Zahlen für 1987 lagen noch nicht vor.

Die Zahlen der von der Bundesanstalt für Arbeit durchgeführten Bußgeldverfahren wegen des Verdachts unberechtigten Bezuges von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld (§ 231 Abs. 1 Nr. 4 AFG) können der Tabelle 14 entnommen werden. Danach ist es zu einer starken Steigerung der Zahl der aufgegriffenen Fälle von 77 331 im Jahr 1984 auf 158 811 im Jahr 1987 gekommen. Die Zahl der festgesetzten Geldbußen ist zwar nur von 26 294 im Jahr 1984 auf 41 548 im Jahr 1987 gestiegen, dafür sind jedoch 1987 weitaus mehr Verwarnungen (22 896 ohne Verwarnungsgeld und 15 258 mit Verwarnungsgeld) ausgesprochen worden als 1984 (8 646 ohne Verwarnungsgeld und 2 309 mit Verwarnungsgeld).

Wer die Mitteilungspflicht nach § 231 Abs. 1 Nr. 4 AFG in der Absicht verletzt, Leistungen zu Unrecht zu beziehen, kann sich u. U. wegen Betruges gemäß § 263 StGB strafbar machen. In diesen Fällen muß die Bundesanstalt für Arbeit das Verfahren an die Staatsanwaltschaft abgeben. 1984 hat die Bundesanstalt für Arbeit in 4 046 Fällen Strafanzeige erstattet oder das Verfahren an die Staatsanwaltschaft abgegeben; 1985 waren es 4 515, 1986 4 416 und 1987 4 397 Fälle.

Die meisten von der Bundesanstalt für Arbeit aufgeklärten Verstöße wurden im Rahmen des sog. Datenabgleichverfahrens aufgedeckt. Dabei werden Zeiten des Leistungsbezugs eines Arbeitnehmers mit den Meldungen der Arbeitgeber über eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung dieses Arbeitnehmers miteinander verglichen. Überschneiden sich die Zeiten des Leistungsbezugs und Beschäftigungszeiten,

so wird überprüft, ob der betreffende Arbeitnehmer diese Beschäftigung angezeigt hat und ob unberechtigter Leistungsbezug vorliegt. Dieses Datenabgleichverfahren ist 1984 eingeführt worden. Seitdem sind bis Ende Dezember 1987 rd. 246 000 Fälle abgeschlossen und überzahlte Leistungen in Höhe von rd. 82 Mio. DM festgestellt worden. Hinzu kommt, daß die Bundesanstalt für Arbeit für die Bezieher von Leistungen auch Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung entrichtet. Im Datenabgleichverfahren ist entdeckt worden, daß die Bundesanstalt für Arbeit 42 Mio. DM an Kranken- und Rentenversicherungsbeiträgen für Leistungsbezieher entrichtet hat, die in einer Beschäftigung standen und für die von der Bundesanstalt daher keine Beiträge zu entrichten waren.

Oft wird Leistungsmißbrauch durch den Bezieher der Leistungen selbst aufgedeckt, weil er seiner Mitteilungspflicht doch noch verspätet nachkommt oder weil er mit Hilfe einer Arbeitsbescheinigung einen neuen Antrag auf Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit stellt und sich aus der Arbeitsbescheinigung ergibt, daß er während eines früheren Leistungsbezugs wegen angeblicher Arbeitslosigkeit in einem Arbeitsverhältnis stand.

Häufig deckt die Bundesanstalt für Arbeit auch bei Außenprüfungen in Betrieben Leistungsmißbrauch auf. Statistisch erfaßt wird die Zahl der Außenprüfungen erst seit 1986. 1984 und 1985 hat die Bundesanstalt für Arbeit nach ihren Schätzungen etwa 18 600 Außenprüfungen durchgeführt und dabei 14 400 Fälle von Leistungsmißbrauch aufgedeckt. Die Summe der festgestellten Überzahlungen wird auf 9,7 Mio. DM geschätzt. 1986 wurden 17 701 Außenprüfungen durchgeführt und dabei 17 452 Fälle von Leistungsmißbrauch und Überzahlungen in Höhe von 11,9 Mio. DM festgestellt. 1987 haben 25 779 Außenprüfungen stattgefunden, bei denen 25 534 Fälle von Leistungsmißbrauch und Überzahlungen in Höhe von 16,8 Mio. DM festgestellt wurden.

b) Arbeitsweisen der Schwarzarbeiter

Bei der Schwarzarbeit können grundsätzlich zwei verschiedene Arbeitsweisen festgestellt werden. Ein Teil der Schwarzarbeiter steht in einem Arbeitsverhältnis und übt die Schwarzarbeit in der Freizeit, an Feierabenden, Wochenenden oder in der Urlaubszeit aus. Diese Form der Schwarzarbeit ist gerade in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit besonders sozialschädlich, weil der Schwarzarbeiter meist ohne Not einen arbeitslosen Kollegen um die Chance eines Arbeitsplatzes bringt. Der andere Teil der Schwarzarbeiter besteht aus Arbeitslosen, die oft auch Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen, daneben aber eine illegale Beschäftigung ausüben, die in manchen Fällen sogar den gleichen Umfang annimmt wie ein volles Arbeitsverhältnis.

Nicht selten müssen die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit bei Außenprüfungen entdecken, daß der Arbeitgeber des angeblich arbeitslosen Beziehers von Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz von diesem Leistungsmißbrauch weiß und ihn auch

fördert. Das Interesse des Arbeitslosen, nicht durch Anmeldung zur Sozialversicherung aufgedeckt zu werden, entspricht oft dem Interesse des Arbeitgebers, der die Sozialversicherungsbeiträge sparen und deshalb keine Anmeldung zur Sozialversicherung vornehmen möchte. Außerdem kann der Arbeitgeber einem angeblich arbeitslosen Leistungsempfänger weniger Lohn zahlen, da dieser daneben noch die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhält und deshalb nicht seinen vollen Lebensunterhalt aus der Erwerbstätigkeit erzielen muß. Um die ausgezahlten Löhne dennoch als Betriebskosten absetzen zu können, werden die Arbeitnehmer oft pauschal versteuert oder das Einkommen wird über mehrere Lohnsteuerkarten, meist die von Verwandten des Arbeitnehmers, abgeführt. Dadurch entsteht nach außen der Schein einer nur geringfügigen Beschäftigung. Schwerpunkte dieses mißbräuchlichen Zusammenwirkens zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern finden sich im Bereich der Gebäude- und Industriereinigung, sind aber auch in anderen Bereichen anzutreffen. In einem Fall ermittelte die Bundesanstalt für Arbeit gegen ein Betontransportunternehmen, bei dem über 200 Fälle des Leistungsmißbrauchs und Überzahlungen in Höhe von mehr als 115 000 DM festgestellt wurden.

Wie nützlich die Erweiterung des Rechts zur Außenprüfung auch auf die ungemeldete Tätigkeit von Selbständigen ist, zeigt ein Fall, den die Bundesanstalt für Arbeit im Berichtszeitraum aufgegriffen hat. Ausgelöst durch Einzelfälle hat die Bundesanstalt für Arbeit festgestellt, daß ein großer Verlag mehr als 2 000 selbständige Handelsvertreter beschäftigte, von denen viele Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung bezogen. Eine Außenprüfung im Verlag konnte, weil sich der Verlag darauf berufen hatte, daß § 132a AFG alter Fassung nur auf Arbeitnehmer abstelle, erst nach dem 1. Januar 1988 stattfinden. Die Ermittlungen sind noch nicht abgeschlossen, jedoch haben sich bereits 239 Fälle des mißbräuchlichen Bezuges von Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit feststellen lassen. In einem Einzelfall betrug die Höhe der zu Unrecht bezogenen Leistungen mehr als 60 000 DM.

In einem weiteren Verfahren ermittelt die Bundesanstalt für Arbeit gegen eine Vielzahl von Brotverkäufern, die als selbständige Vertreter einer Brotfabrik beschäftigt waren. Eine Außenprüfung in dieser Brotfabrik ergab, daß Leistungen in Höhe von mehr als 120 000 DM mißbräuchlich bezogen wurden.

Die Grenzschutzdirektion Koblenz berichtete, daß sie seit 1986 zahlreiche Fälle des Leistungsmißbrauchs durch ausländische Staatsangehörige aufgedeckt hat. Dabei handelte es sich hauptsächlich um jugoslawische Arbeitnehmer, die bei einer Dienststelle der Bundesanstalt für Arbeit arbeitslos gemeldet waren, Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen, jedoch schon lange in ihr Heimatland zurückgekehrt waren. Nur zur Abholung der Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz oder wenn das Arbeitsamt das persönliche Erscheinen des Beziehers von Leistungen verlangte, reisten die ausländischen Arbeitnehmer zurück in das Bundesgebiet. Einzelne Fälle des Leistungsmißbrauchs wurden aufgedeckt, in denen Personen bereits seit zwei Jahren wieder in ihrer Heimat

lebten. Um ihren Auslandsaufenthalt zu vertuschen, unterhielten sie im Bundesgebiet eine Scheinadresse, an die die Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit gingen. Ein Mittelsmann, der die Post entgegennahm, unterrichtete die im Ausland befindlichen Arbeitnehmer dann rechtzeitig, falls ihre Anwesenheit im Bundesgebiet erforderlich war. Damit die Ein- und Ausreise und die Dauer des Auslandsaufenthaltes nicht aus dem Paß des jeweiligen ausländischen Arbeitnehmers durch die Sichtvermerke ersichtlich werden, wurden die Paßkontrollstempel unleserlich gemacht. Vereinzelt ist auch versucht worden, deutsche Grenzbeamte durch Bestechung daran zu hindern, einen Ein- bzw. Ausreisevermerk im Paß vorzunehmen.

Nach Feststellungen der Bayerischen Grenzpolizei sind in ihrem Bereich 1986 89 Personen und 1987 311 Personen wegen derartigen Leistungsmissbrauchs aufgegriffen worden.

Obwohl sich der mißbräuchliche Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung in diesen Fällen oft nur schwer nachweisen läßt, weil ermittelt werden muß, wann und wie lange der Betroffene sich außerhalb des Bundesgebietes aufgehalten hat, ist es der Bundesanstalt für Arbeit gelungen, in 150 Fällen Leistungsüberzahlungen in einer Höhe von mehr als 100 000 DM nachzuweisen.

c) Schätzungen des Umfangs

Die geschilderten Zahlen aufgedeckter Fälle von Schwarzarbeit lassen keinen Rückschluß auf ihre tatsächliche Häufigkeit zu. Der Umstand, daß die Zahl der durch die Bundesanstalt für Arbeit aufgedeckten Fälle von Leistungsmissbrauch gestiegen ist, spricht nicht unbedingt für eine Steigerung des tatsächlichen Umfangs der Schwarzarbeit, sondern dafür, daß die Verfolgung verbessert wurde.

Es gibt zahlreiche Schätzungen über den Umfang von „Schwarzarbeit“. Diese Schätzungen beschränken sich meist nicht auf den hier verwendeten Begriff der Schwarzarbeit, sondern verwenden daneben andere Begriffe, wie z. B. Schattenwirtschaft oder Untergrundwirtschaft, mit teilweise völlig unterschiedlichen Inhalten. Aus statistischer Sicht ist alles das Schwarzarbeit, was nicht in das statistisch erfaßte Bruttosozialprodukt einfließt. Jedoch gehören dazu auch eine Vielzahl erlaubter Tätigkeiten, wie z. B. der gesamte Bereich des Heimwerkens, der aus der Sicht der Bekämpfung illegaler Beschäftigung völlig unschädlich und gesamtgesellschaftlich sogar erwünscht ist.

Selbst die Schätzungen, die sich ausschließlich mit Schwarzarbeit in der Form illegaler Beschäftigung befassen, kommen zu recht unterschiedlichen Ergebnissen über deren Umfang. Auch das liegt an den unterschiedlichen Begriffen, so werden als illegale Beschäftigung sogar Tätigkeiten im Drogenhandel, Schmuggel oder sonstige kriminelle Handlungen in die Schätzungen einbezogen.

Mehrere Untersuchungen schätzten, daß etwa 10 v. H. des Bruttosozialproduktes durch illegale Beschäftigung erwirtschaftet werden. Bezogen auf das

Jahr 1987 wären 10 v. H. des Bruttosozialproduktes 200 Milliarden DM. Auch der Zentralverband des Deutschen Handwerks schätzte 1987 die Verluste im Handwerksbereich durch Schwarzarbeit auf 10 v. H. des Handwerksumsatzes, das wären 1986 40 Milliarden DM gewesen. Eine Untersuchung des Sonderforschungsbereichs 3 der Universitäten Frankfurt und Mannheim kam 1986 zu dem Ergebnis, daß durch Schwarzarbeit im Sinne des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit nur ein Einkommen erzielt wird, das nicht einmal 1 v. H. des Bruttosozialproduktes ausmacht. Auch das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung ist 1987 zu dem Schluß gekommen, daß im Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1985 der Anteil der Schattenwirtschaft an der Bruttowertschöpfung nicht mehr als 2,5 bis 5,2 v. H. betragen habe. Eine Studie über Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland kam 1987 zu dem Ergebnis, daß insgesamt 30 v. H. aller privaten Haushalte als Anbieter oder Nachfrager von Schwarzarbeit aufgetreten sind.

Die Landesarbeitsämter haben über die Entwicklung des tatsächlichen Umfangs des Leistungsmissbrauchs unterschiedliche Beobachtungen gemacht. Während einige Landesarbeitsämter über stetig wachsende Zahlen mit weiter steigender Tendenz berichteten, wurde in anderen Landesarbeitsamtsbezirken eine Stabilisierung festgestellt. Übereinstimmend haben alle Landesarbeitsämter berichtet, daß kaum Wiederholungstäter angetroffen wurden. Letzteres ist eine Folge der raschen und durchgreifenden Ahndung der Verstöße, die sicherlich eine abschreckende Wirkung hat. Ob die intensive Aufklärungsarbeit über die Sozialschädlichkeit der Schwarzarbeit dazu geführt hat, daß tatsächlich weniger Schwarzarbeit geleistet wird, kann nicht mit Sicherheit bestätigt werden. Allerdings ist zu beobachten, daß vermehrt Hinweise auf Schwarzarbeit aus der Bevölkerung kommen, so daß Grund zu der Annahme besteht, daß sich die Einschätzung der Schwarzarbeit wandelt.

d) Bereiche

Das Gewerbezentralregister gliedert genau auf, in welchem Gewerbe der betroffene Schwarzarbeiter sich betätigt hat. Danach kann festgestellt werden, daß die meisten Fälle im Maurer-, Dachdecker-, Maler/Lackierer- und Kfz-Mechaniker-Handwerk aufgetreten sind. Im Berichtszeitraum haben sich diese Schwerpunkte der Schwarzarbeit nicht verschoben. Nach wie vor ist die Schwarzarbeit ebenfalls häufig vertreten in der Zimmerei, Fußbodenverlegung und sonstigen Gewerben, die im Zusammenhang mit dem Hausbau stehen. Aber auch das Friseurhandwerk leidet sehr unter der Schwarzarbeit. Die Aufnahme eines Gewerbes wurde am häufigsten nicht angezeigt im Gast- und Speisewirtschaftsgewerbe, aber ebenso im Hoch- und Tiefbau, bei der Zimmerei und im Glaser-gewerbe. Verstöße gegen die Pflicht zum Erwerb einer Reisegewerbekarte finden sich auffallend häufig im Papierhandel und im sonstigen Wareneinzelhandel.

Leistungsmissbrauch kommt dagegen in allen Wirtschaftszweigen vor. Regionale Unterschiede lassen

sich nicht feststellen. Die Bundesanstalt für Arbeit hat schwerpunktmäßig im Bau- und Baunebengewerbe, Transportgewerbe (Taxi-, Bus- und Speditionsunternehmen), Hotel- und Gaststättengewerbe sowie in Reinigungsunternehmen ermittelt. Allgemein hat die Bundesanstalt für Arbeit festgestellt, daß angeblich Arbeitslose, die Leistungsmißbrauch begehen, häufig in solchen Betrieben anzutreffen sind, in denen oft Aushilfskräfte beschäftigt werden.

3. Auswirkungen der Schwarzarbeit

Trotz verstärkter Aufklärungsarbeit über die schädlichen Auswirkungen der Schwarzarbeit werden die Folgen der Schwarzarbeit vielfach noch verharmlost.

a) Arbeitsmarkt

Arbeitnehmer, die neben einer vollen Erwerbstätigkeit an Feierabenden und Wochenenden Schwarzarbeit ausführen, gefährden damit bestehende Arbeitsplätze und verhindern das Entstehen neuer Arbeitsplätze. Damit fördern sie die Arbeitslosigkeit. Besonders problematisch für den Arbeitsmarkt sind die Fälle der Schwarzarbeit, in denen ein Arbeitnehmer arbeitslos gemeldet ist, deswegen Leistungen von der Bundesanstalt für Arbeit bezieht und daneben einer nicht angezeigten Erwerbstätigkeit nachgeht. In diesen Fällen werden ebenfalls bestehende Arbeitsplätze gefährdet und das Entstehen neuer Arbeitsplätze verhindert. Darüber hinaus werden jedoch die Leistungen der Arbeitslosenversicherung mißbraucht und die Arbeitsmarktstatistik verzeichnet, da dieser Schwarzarbeiter eigentlich nicht arbeitslos ist.

b) Handwerk

Für das Handwerk verzerrt die Ausführung handwerklicher Aufträge in Schwarzarbeit den Wettbewerb. Schwarzarbeiter und ihre Auftraggeber bezahlen fast nie Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge. Deshalb ist der Schwarzarbeiter in der Lage, seine Arbeitsleistung günstiger anzubieten, als dies ein ordnungsgemäßer Handwerker tun könnte. Wegen dieses Preisvorteils greifen viele Auftraggeber lieber auf einen Schwarzarbeiter zurück als auf einen Handwerksbetrieb, der teurer sein muß, weil er auch Steuern sowie Löhne und Lohnnebenkosten seiner Arbeitnehmer in Rechnung stellen muß. Dadurch gehen den Handwerksbetrieben eine Vielzahl von Aufträgen verloren, so daß erhebliche Umsatzeinbußen und teilweise sogar Geschäftsaufgaben verzeichnet werden mußten. Manche Handwerksunternehmen meinen sogar, gezwungen zu sein, selbst Schwarzarbeiter beschäftigen zu müssen, um auf dem Markt bestehen zu können.

Befürworter der Schwarzarbeit behaupten oft, Schwarzarbeit könne dem Handwerk nicht schaden, weil der Schwarzarbeiter nur kleinere Aufträge übernehme, die ein Handwerksunternehmen gar nicht bereit sei durchzuführen. Das Handwerk beteuert je-

doch, daß viele Unternehmen durchaus bereit seien, auch Aufträge von geringem Umfang anzunehmen. Insbesondere im Baubereich könnten viele Arbeitsplätze erhalten werden, wenn nicht für Kleinaufträge auf Schwarzarbeit ausgewichen würde. Aber auch andere Handwerkszweige bemühen sich, kleinere Aufträge schnell und preiswert zu erledigen, weil sie wissen, daß sonst die Schwarzarbeit gefördert würde und weil sie hoffen, einen Kunden zu gewinnen, der später einen größeren Auftrag zu vergeben hat.

c) Steuer- und Sozialversicherungsaufkommen

Für Schwarzarbeit werden regelmäßig keine Sozialversicherungsabgaben oder Lohnsteuern abgeführt. Dadurch entstehen der Sozialversicherung und dem Steueraufkommen erhebliche Ausfälle. Bezogen auf das Jahr 1987 bedeuteten 10 000 durch Schwarzarbeit vernichtete Arbeitsplätze etwa 151 Mio. DM Verluste in der Sozialversicherung (davon etwa 75 Mio. DM in der Rentenversicherung, etwa 55 Mio. DM in der Krankenversicherung, etwa 15 Mio. DM in der Arbeitslosenversicherung und etwa 6 Mio. DM in der Unfallversicherung) sowie etwa 165 Mio. DM Ausfälle im Steueraufkommen. Diese Ausfälle müssen von der Allgemeinheit, d. h. den ehrlich arbeitenden Beitrags- und Steuerzahlern, ausgeglichen werden. Auch eine Senkung der Lohnnebenkosten, die vielfach als Mittel zur Vermeidung von Schwarzarbeit gefordert wird, muß unterbleiben, solange nur ein Teil der Arbeitnehmer und Arbeitgeber die erforderlichen Soziallasten übernimmt, während sich die Schwarzarbeiter und ihre Auftraggeber diesen Lasten entziehen.

d) Schwarzarbeiter

Die Schwarzarbeiter übersehen oftmals, daß sie sich selbst schädigen, wenn sie Schwarzarbeit verrichten. Zwar erreicht der Schwarzarbeiter durch die in Schwarzarbeit erzielten Mehreinnahmen kurzfristig eine finanzielle Besserstellung, er läuft aber Gefahr, diesen Gewinn wieder zu verlieren, wenn er entdeckt wird und eine hohe Geldbuße zahlen muß. Langfristig hat Schwarzarbeit für den Schwarzarbeiter nur nachteilige Folgen. Arbeitnehmer, die neben einer legalen Erwerbstätigkeit noch illegal tätig werden, bedenken nicht, daß für ihre Schwarzarbeit keine Beiträge zur Sozialversicherung entrichtet werden und sie später einmal nur Leistungen entsprechend den Beiträgen für ihre legale Beschäftigung erhalten werden. Soweit es sich um einen Schwarzarbeiter handelt, der arbeitslos ist, verschlechtert er selbst seine eigenen Chancen auf einen legalen Arbeitsplatz.

e) Auftraggeber

Auch die Auftraggeber übersehen häufig die langfristigen Nachteile der Schwarzarbeit, weil sie glauben, kurzfristig Geld sparen zu können.

Oft stehen dem Auftraggeber von Schwarzarbeit überhaupt keine Ansprüche gegen den Schwarzar-

beiter zu. Wurde der Auftraggeber, daß der von ihm beauftragte Schwarzarbeiter gegen geltendes Recht verstößt, so ist der Vertrag nach § 134 BGB nichtig. In diesem Fall kann der Auftraggeber weder Erfüllung noch Nachbesserung verlangen, selbst wenn er den Schwarzarbeiter bereits entlohnt hat.

Im Berichtszeitraum hat der Bundesgerichtshof entschieden (BGH NJW 1984, Seite 1175 f.; NJW 1985, Seite 2403 f.), daß der Vertrag zwischen dem Schwarzarbeiter und seinem Auftraggeber zwar nur dann nichtig ist, wenn beide Seiten gegen das Gesetz verstoßen haben oder der Auftraggeber zumindest wußte, daß der Schwarzarbeiter einen Gesetzesverstoß begeht und er diesen Verstoß bewußt zum eigenen Vorteil ausnutzt. Dies dürfte aber in den meisten Fällen der Schwarzarbeit gegeben sein. Außerdem ist der Schwarzarbeiter, selbst wenn der Vertrag nicht nichtig ist und der Auftraggeber Erfüllung und Gewährleistung verlangen kann, in den wenigsten Fällen in der Lage, bei schlechter Leistung für Schäden und Folgeschäden aufzukommen. Der legale Handwerksbetrieb deckt dieses Risiko meist durch Versicherungen ab, deren Prämien Teil der allgemeinen Betriebskosten sind und in den Rechnungsbetrag für den Auftraggeber einfließen. Dadurch erwirbt der Auftraggeber die Sicherheit, im Fall eines Schadens Ersatz erlangen zu können.

Der Auftraggeber von Schwarzarbeit am Bau muß zusätzlich damit rechnen, daß er für die Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung für den Schwarzarbeiter einzustehen hat. Nach § 729 Abs. 2 Reichsversicherungsordnung haftet jeder Bauherr bei nicht gewerbsmäßigen Bauarbeiten für die Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung, wenn der von ihm beauftragte Unternehmer zahlungsunfähig geworden ist. Das Bundessozialgericht hat 1987 entschieden, daß diese Haftung des Bauherrn auch dann eintritt, wenn der von ihm eingeschaltete Unternehmer einzelne Arbeiten in Schwarzarbeit vergeben hat (Urteil des BSG vom 30. Juli 1987 — 2 RU 37/85).

4. Beurteilung der Schwarzarbeit

Trotz ihrer großen sozialen Schädlichkeit wird Schwarzarbeit immer noch unterschiedlich beurteilt. Die Beurteilungen reichen von einer völligen Verdammung der Schwarzarbeit, begleitet von der Forderung, Verstöße gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit mit Freiheitsstrafe zu bedrohen, bis hin zur Befürwortung der Schwarzarbeit, begleitet von der Forderung, die bloße Schwarzarbeit ohne Verletzung von steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Pflichten nicht zu ahnden.

a) Befürworter der Schwarzarbeit

Es gibt Stimmen, die der Ansicht sind, das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit sei überflüssig, weil es Handlungen mit Geldbuße bedrohe, die nicht sozialschädlich, sondern volkswirtschaftlich wertvoll seien. Sie unterstellen, daß durch Schwarzarbeit auch sozial sehr wichtige Arbeiten erledigt werden, zu de-

nen sich legale Handwerksbetriebe nicht bereit erklären, weil der Auftrag zu geringfügig oder zu arbeitsintensiv sei. Auch fände durch die Schwarzarbeit eine sinnvolle Nutzung der stetig wachsenden Freizeit der Bevölkerung statt. Die Gefahr, daß durch Schwarzarbeit Arbeitsplätze verlorengehen, wird nur gering veranschlagt. Zum einen stehe nicht fest, ob die in Schwarzarbeit erbrachten Leistungen auch dann nachgefragt würden, wenn die Möglichkeit zur Schwarzarbeit nicht bestehe. Zum anderen würden durch Schwarzarbeit auch wieder Arbeitsplätze geschaffen, z. B. in den Betrieben, die das Werkzeug und das Material herstellen, mit dem die Schwarzarbeit erbracht wird. Schließlich werde durch das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit die Steuerunehrlichkeit gefördert, weil ein Schwarzarbeiter seine Einnahmen aus der Schwarzarbeit schon deshalb gegenüber dem Finanzamt nicht angeben könne, weil er befürchten muß, nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit belangt zu werden.

Bei dieser Verharmlosung der Schwarzarbeit wird jedoch übersehen, daß das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit erst dann eingreift, wenn wirtschaftliche Vorteile im erheblichen Umfang erzielt werden und gegen bestehende Gesetze verstoßen wird. Kleinere Aufträge und Leistungen aus Gefälligkeit fallen daher nicht unter das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Auch sind die Handwerksbetriebe bei der gegenwärtigen Auftragslage durchaus bereit, selbst kleinste Aufträge anzunehmen. Freizeit kann auch durch Beschäftigung mit der Familie, Arbeiten im eigenen Heim, caritative Aufgaben, Sport und Unterhaltung sinnvoll genutzt werden. Die Aussicht, daß der Gewinn aus einer Ordnungswidrigkeit versteuert wird, darf nicht dazu führen, sozialschädliche Handlungen zu erlauben.

b) Gegner der Schwarzarbeit

Ganz anderer Ansicht sind diejenigen, die meinen, das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit enthalte zu viele Voraussetzungen einerseits und zu viele Ausnahmetatbestände andererseits, so daß sozialschädliche Verhaltensweisen gar nicht erfaßt oder jedenfalls nur unter Schwierigkeiten bewiesen werden könnten.

Seit 1982 ist der gesetzliche Tatbestand der Schwarzarbeit bereits dann erfüllt, wenn durch die Schwarzarbeit wirtschaftliche Vorteile in erheblichem Umfang erzielt werden. Vorher mußte dem Schwarzarbeiter „Handeln aus Gewinnsucht“ nachgewiesen werden. Dieses subjektive Tatbestandsmerkmal ließ sich aber wesentlich schwerer nachweisen, als der objektiv feststellbare Umfang wirtschaftlicher Vorteile.

Nach Ansicht mancher Kritiker des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit lassen sich jedoch auch die wirtschaftlichen Vorteile in erheblichem Umfang oft nur schwer nachweisen. So fordert der Zentralverband des Deutschen Handwerks, Schwarzarbeit schon immer dann anzunehmen, wenn Dienst- oder Werkleistungen in erheblichem Umfang ausgeführt werden, ohne daß es darauf ankommen soll, ob und in welchem Umfang wirtschaftliche Vorteile erzielt wur-

den. Dabei wird jedoch übersehen, daß eine Ordnungswidrigkeit auch dann schon gegeben ist, wenn einer der drei Grundtatbestände (Leistungsmissbrauch, Nichtanmeldung eines Gewerbes, fehlende Reisegewerbekarte oder Nichteintragung in der Handwerksrolle) erfüllt ist. Lediglich die erhöhte Bußgeldandrohung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit greift erst dann ein, wenn wirtschaftliche Vorteile in erheblichem Umfang erzielt wurden. Sicherlich mag es im Einzelfall zusätzlicher Ermittlungen bedürfen, um festzustellen, ob durch die Schwarzarbeit wirtschaftliche Vorteile in erheblichem Umfang erzielt wurden. Nach der Rechtsprechung muß der wirtschaftliche Vorteil jedoch nicht genau festgelegt werden und es ist auch nicht erforderlich, daß ein bilanzierbarer Reingewinn erwirtschaftet wurde. Ausreichend ist vielmehr ein wirtschaftlicher Vorteil jeder Art, der auch in der Vermeidung weiterer erheblicher Geschäftsverluste oder der Abwendung eines drohenden Konkurses bestehen kann (vgl. BayObLG MDR 1985, Seite 433).

Einige Bundesländer haben in ihren Erlassen zum Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit für die Feststellung des Merkmals „Erzielung wirtschaftlicher Vorteile in erheblichem Umfang“ Hinweise gegeben. So heißt es zum Beispiel in der Gemeinsamen Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Wirtschaft und Verkehr, des Innern und für Arbeit und Sozialordnung vom 1. August 1984, daß wirtschaftliche Vorteile in erheblichem Umfang dann anzunehmen sind, wenn das durch Schwarzarbeit erworbene Entgelt die monatliche Entgeltgrenze für geringfügige Beschäftigungen (z. Z. 440 DM) überschreitet. Diesen Maßstab enthält auch die Baden-Württembergische Gemeinsame Verwaltungsvorschrift vom 30. Juli 1985 zur Bekämpfung der Schwarzarbeit im Handwerk. Der Minister für Wirtschaft und Verkehr des Landes Niedersachsen hat in seiner Bekanntmachung vom 1. November 1985 wirtschaftliche Vorteile in erheblichem Umfang dann angenommen, wenn sich das durch Schwarzarbeit erworbene Entgelt wesentlich auf die wirtschaftlichen Verhältnisse des Täters ausgewirkt hat. Ein Anhaltspunkt kann danach der Umstand sein, daß der Schwarzarbeiter ein Entgelt erzielt, das dem aus entsprechender legaler Arbeit erzielbaren Nettolohn vergleichbar ist. Diese Ländererlasse binden zwar nicht die Gerichte, aber den Verwaltungsbehörden wird ein praktikabler Maßstab zur Verfügung gestellt, mit dessen Hilfe die Frage, wann wirtschaftliche Vorteile in erheblichem Umfang anzunehmen sind, gelöst werden kann.

Die im Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vorgesehenen Ausnahmen für Handeln aus Gefälligkeit, Nachbarschaftshilfe und Selbsthilfe im Wohnungsbau werden ebenfalls von den Organisationen des Handwerks beanstandet.

Handeln aus Gefälligkeit ist nur dann gegeben, wenn die Schwarzarbeit unentgeltlich geleistet wurde. Insofern ergeben sich auch bei der Auslegung keine Schwierigkeiten. Allerdings berufen sich viele Schwarzarbeiter bei Ermittlungen gegen sie darauf, sie hätten die Schwarzarbeit nur aus Gefälligkeit ausgeführt. In diesem Fall muß die Behörde ihnen die Ausrede widerlegen. Dies bereitet immer dann

Schwierigkeiten, wenn nicht feststeht, welche Gegenleistung vereinbart worden ist. Da Schwarzarbeit meist bar entlohnt wird, fehlen oft schriftliche Nachweismöglichkeiten. Die Rechtsprechung hat jedoch Handeln aus Gefälligkeit stets dann verneint, wenn vom Umfang des Auftrags her nach der allgemeinen Lebenserfahrung eine unentgeltliche Leistung des Schwarzarbeiters nicht anzunehmen ist.

Auslegungsbedürftig ist eine weitere Ausnahme vom Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, nämlich das Erbringen von Dienst- oder Werkleistungen im Rahmen von „Nachbarschaftshilfe“. Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch ist Nachbarschaftshilfe nur die gegenseitige Unterstützung zwischen Nachbarn, d. h. solchen Personen, die sich in besonderer Weise nahestehen. Dabei geht man davon aus, daß sich nachbarschaftlich nicht nur solche Personen helfen, die in gewisser Nähe zueinander wohnen, sondern auch Verwandte, Freunde, Arbeitskollegen oder Mitglieder eines Vereins.

Die für die Verfolgung der Verstöße nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständigen Behörden berichteten, daß ihnen ertappte Schwarzarbeiter oft entgegenhalten, sie hätten nur Nachbarschaftshilfe geleistet. In diesem Fall müssen die Ermittlungsbehörden beweisen, daß die behauptete enge Beziehung zwischen Schwarzarbeiter und Auftraggeber nicht gegeben ist. Dies kann in der Tat Schwierigkeiten bereiten. Allerdings ist Nachbarschaftshilfe meist nur dann gegeben, wenn sie auf Gegenseitigkeit beruht oder unentgeltlich gewährt wird. Umfangreiche Arbeiten, die für längere Zeit die Arbeitskraft des Schwarzarbeiters in Anspruch nehmen, dürften in der Regel über das hinausgehen, was noch als Nachbarschaftshilfe angesehen werden kann.

Die oft erhobenen Forderungen, auch Nachbarschaftshilfe in das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit einzubeziehen, oder im Gesetz genau zu bestimmen, was unter Nachbarschaftshilfe verstanden werden kann, gehen zu weit. Durch die Nachbarschaftshilfe werden solche Handlungen des täglichen Lebens von der hohen Bußgeldandrohung nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ausgenommen, die an sich sozial erwünscht sind. Oft wird geklagt, unsere zwischenmenschlichen Beziehungen seien zu anonym geworden und an für sich selbstverständliche gegenseitige Hilfe und Unterstützung könnten nicht mehr erwartet werden. Deshalb sollte davon abgesehen werden, mit staatlichen Eingriffen sozial erwünschte Verhaltensweisen einzuschränken oder zu unterbinden, die zu einer Verbesserung der zwischenmenschlichen Beziehungen beitragen können.

Schließlich wird auch beanstandet, die dritte Ausnahme vom Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, nämlich die Selbsthilfe im Wohnungsbau, sei zu weit gefaßt. Diese Ausnahme hat enge Voraussetzungen. Es muß ein Fall der Selbsthilfe nach § 36 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes vorliegen. Zur Selbsthilfe im Sinne dieser Vorschrift gehören Arbeitsleistungen, die zur Durchführung eines Bauvorhabens vom Bauherrn selbst, von seinen Angehörigen und von anderen unentgeltlich oder auf Gegenseitig-

keit erbracht werden. Das Bundessozialgericht hat die Gegenseitigkeit im Sinne des Zweiten Wohnungsbaugesetzes dahin gehend ausgelegt, daß die Gegenleistung nach ernsthafter Absprache auch zu einem späteren Zeitpunkt erbracht werden könne. Dadurch steigt die Gefahr, daß Schwarzarbeit mit der Behauptung getarnt wird, später sei eine Dienst- oder Werkleistung des Auftraggebers an den Schwarzarbeiter und damit Gegenseitigkeit vorgesehen. Deshalb wird die Forderung erhoben, nur noch die Selbsthilfe, die vom Bauherrn selbst oder seinen Angehörigen geleistet wird, von der Anwendung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit auszunehmen.

Die Zulassung der Selbsthilfe im Wohnungsbau ermöglicht, daß privater Wohnungsbau auch dann mit öffentlichen Mitteln gefördert werden kann, wenn der Bauherr die stets erforderliche Eigenleistung nicht in Geld erbringt, sondern durch Selbsthilfe zum Bau des Hauses beiträgt. Seit vielen Jahren haben Gemeinden und gemeinnützige Träger Bauherren mit geringen Mitteln dazu angeregt, Baugemeinschaften zu bilden und sich gegenseitig bei der Erstellung von Eigenheimen zu unterstützen. Derartige Bauvorhaben werden mit öffentlichen Mitteln gefördert. Sie sind für viele Arbeitnehmer mit geringem Einkommen die einzige Möglichkeit, zu einem Hauseigentum zu gelangen. Deshalb sollte diese Form der Selbsthilfe nicht unterbunden werden.

5. Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit

Für die Verfolgung und Ahndung der Verstöße nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ist die Zusammenarbeit zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und den für das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständigen Landesbehörden von besonderer Bedeutung, da insbesondere bei Leistungsmißbrauch Auskünfte bei der jeweils anderen Stelle eingeholt werden müssen. Aber auch wegen des häufigen Zusammentreffens mit anderen Gesetzesverstößen sowie beim grenzüberschreitenden Leistungsmißbrauch ist ein Zusammenwirken unterschiedlicher Stellen erforderlich.

Rechtliche Hindernisse bestehen für die Zusammenarbeit zwischen Finanzbehörden und den anderen an der Aufdeckung der Schwarzarbeit interessierten Stellen, weil § 31 a Abs. 1 Abgabenordnung eine Offenbarung der Verhältnisse des Steuerpflichtigen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit nur zuläßt, wenn der Betroffene schuldhaft seine steuerlichen Pflichten verletzt hat. Der AOK-Bundesverband berichtet, daß in vielen Fällen die Finanzbehörden Kenntnisse von Schwarzarbeit hatten, sich jedoch aus Rechtsgründen gehindert sahen, diese Kenntnisse weiterzugeben.

Aus der Sicht der Bundesanstalt für Arbeit erscheint die Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung der Ordnungswidrigkeiten nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständigen Behörden, trotz zahlreicher im Berichtszeitraum unternommener Anstrengungen zur Verbesserung, noch unbefriedigend. Dagegen haben die Länder die gute Zusammenarbeit mit den Stützpunk-

ten zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung bei der Bundesanstalt für Arbeit hervorgehoben, die sich jedoch meist auf die Erörterung grundsätzlicher Fragen beschränkte.

Soweit die Verfahren wegen des Verdachts einer Straftat an die Staatsanwaltschaft abgegeben werden, hat sich die Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit und den Strafverfolgungsbehörden fortentwickelt.

Intensive Zusammenarbeit der Behörden führt meist zu einer raschen Verbesserung der Ermittlungsergebnisse. Das zeigt das in Berlin in der Zeit von Mai bis August 1987 durchgeführte Pilotprojekt „Gemeinsame Ermittlungsgruppe Schwarzarbeit“. Dieser Ermittlungsgruppe gehörten Vertreter des Gewerbeaufsichtsdienstes, des Landesarbeitsamtes Berlin, der Steuerfahndung sowie der Allgemeinen Ortskrankenkasse Berlin an. Die Arbeit dieser Ermittlungsgruppe war sehr erfolgreich, so daß geplant wird, sie auf Dauer einzurichten.

D. Maßnahmen zur verbesserten Verfolgung illegaler Beschäftigung

Im Berichtszeitraum sind zahlreiche gesetzliche Regelungen zur verbesserten Verfolgung illegaler Beschäftigung in Kraft getreten. Auch auf dem Gebiet der Verwaltung sind die vorhandenen Mittel zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung verbessert und neue zusätzliche Möglichkeiten zur Aufdeckung illegaler Beschäftigung geschaffen worden.

1. Gesetzliche Neuregelungen

Mehrere Gesetze haben neue Vorschriften zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung eingeführt und bestehende Vorschriften verschärft oder Eingriffsbefugnisse erweitert. Betroffen waren die drei Bereiche der illegalen Beschäftigung, nämlich die illegale Arbeitnehmerüberlassung, die illegale Ausländerbeschäftigung und die Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs, eine Hauptform der Schwarzarbeit.

a) Beschäftigungsförderungsgesetz 1985

Das am 1. Mai 1985 in Kraft getretene Beschäftigungsförderungsgesetz vom 26. April 1985 (BGBl. I Seite 710) hat zum Hauptinhalt, durch Zulassung flexiblerer Arbeitsverhältnisse die Chancen zur Beschäftigung von Arbeitnehmern zu verbessern. Daneben führte das Beschäftigungsförderungsgesetz schärfere Strafen für besonders sozialschädliche Formen der illegalen Ausländerbeschäftigung und der illegalen Arbeitnehmerüberlassung ein, durch die der Arbeitsmarkt stark gestört wird.

Die gleichzeitige Beschäftigung von mehr als fünf nichtdeutschen Arbeitnehmern ohne erforderliche Arbeitserlaubnis und für mindestens 30 Kalendertage oder die beharrliche Wiederholung der illegalen Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer sind jetzt Straftaten (§ 227 a Abs. 2 AFG).

Artikel 1 § 15 a AÜG wurde um die Qualifikationstatbestände des umfangreichen und beharrlichen Entleihs ausländischer Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis erweitert.

In der Praxis ist es kaum zu Strafverfahren wegen Verstößen gegen die beiden neuen Strafvorschriften gekommen (vgl. IV.A.2.a)bb) S. 89 und IV.B.2.a) bb) S. 138). Sie entsprechen aber dem erhöhten Unrechtsgehalt umfangreicher oder beharrlicher illegaler Ausländerbeschäftigung und haben sicher dazu beigetragen, daß Wiederholungstäter fast nie aufgetreten sind (vgl. IV.A.2.b) S. 104).

Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 9 AÜG wurde dahin gehend geändert, daß bereits der erstmalige Verstoß eines Verleiher gegen die höchstzulässige Überlassungsfrist von sechs Monaten eine Ordnungswidrigkeit darstellt. Bisher konnte der Verleiher erst dann mit einer Geldbuße belegt werden, wenn bereits zuvor einmal das Überschreiten der zulässigen Überlassungsdauer durch eine Dienststelle der Bundesanstalt für Arbeit beanstandet worden war.

Diese Gesetzesänderung bedeutet eine erhebliche Arbeitserleichterung für die Bundesanstalt für Arbeit. Sie hat sich nach Aussage der Bundesanstalt für Arbeit auch bewährt, weil sie eine angemessene Ahndung geringfügiger Überschreitungen der Sechsmonatsdauer ermöglicht, die früher beim erstmaligen Überschreiten entweder nur durch Entzug der Verleiherlaubnis oder überhaupt nicht geahndet werden konnten.

Artikel 1 § 16 Abs. 4 AÜG wurde neu gefaßt und die Zuständigkeit der Hauptzollämter zur Vollstreckung der nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz verhängten Geldbußen eingeführt. Seitdem ist die Vollstreckung rascher und wirkungsvoller geworden (vgl. IV.A.5.a) S. 126).

b) Siebtes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes

Bis zum Inkrafttreten des Siebten Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 20. Dezember 1985 (BGBl. I S. 2484) am 1. Januar 1986 gab § 132 a AFG der Bundesanstalt für Arbeit nur das Recht, in solchen Betrieben Außenprüfungen zur Aufdeckung von Leistungsmissbrauch durchzuführen, die erfahrungsgemäß häufiger Bezieher von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beschäftigen. Da die Erfahrungen der Bundesanstalt für Arbeit jedoch ergeben hatten, daß die Beschränkung auf bestimmte Betriebe nicht sinnvoll war, hat der Gesetzgeber § 132 a AFG erweitert, so daß seitdem in allen Betrieben, die Arbeitnehmer beschäftigen, Außenprüfungen von den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit durchgeführt werden können.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat von der Möglichkeit, auch ohne Vorliegen von Verdachtsmomenten Betriebe auf die Beschäftigung von Leistungsempfängern zu überprüfen, in großem Umfang und mit gutem Erfolg Gebrauch gemacht (vgl. IV.C.2.a) S. 158). Die hohe Zahl der aufgedeckten Fälle von Leistungsmiss-

brauch ist auch auf das Ausnutzen der Möglichkeiten des § 132 a AFG zurückzuführen.

c) Steuerbereinigungsgesetz 1986

Wie der Bundesfinanzhof festgestellt hatte, haftete der illegale Entleiher nach altem Recht nur dann für die Lohnsteuer der illegal entliehenen Leiharbeitnehmer, wenn er ihnen selbst den Lohn gezahlt hatte. Da dies nur in den seltensten Fällen gegeben war, hat das Steuerbereinigungsgesetz 1986 vom 19. Dezember 1985 (BGBl. I Seite 2436) mit Wirkung vom 25. Dezember 1985 die Lohnsteuerhaftung sowohl des legalen als auch des illegalen Entleihers neu geregelt. Seitdem haftet der legale Entleiher für die Lohnsteuer der von ihm entliehenen Leiharbeitnehmer, es sei denn, der Entleiher ist seinen Meldepflichten zur Sozialversicherung nachgekommen, d. h. er hat die in § 317 a Reichsversicherungsordnung vorgeschriebene Kontrollmeldung über den Entleih eines Leiharbeitnehmers bei der Krankenkasse abgegeben, und er hat beim Entleih aus dem Ausland bestimmte Mitwirkungspflichten erfüllt (§ 42 d Abs. 6 Satz 1 und 2 Einkommensteuergesetz — EStG). Der illegale Entleiher haftet stets für die Lohnsteuer, es sei denn, er irrt über das Vorliegen der Arbeitnehmerüberlassung ohne Verschulden (§ 42 d Abs. 6 Satz 1 und 3 EStG). Dies ist z. B. der Fall, wenn der Entleiher glaubte, der Leiharbeitnehmer werde im Rahmen eines echten Werkvertrages entsandt. Bei illegalem Verleih muß auch der illegale Verleiher für die Lohnsteuer der von ihm verliehenen Leiharbeitnehmer einstehen (§ 42 d Abs. 7 EStG). Soweit die Haftung des Entleihers reicht, sind der Verleiher, der Entleiher und der Leiharbeitnehmer Gesamtschuldner (§ 42 d Abs. 6 Satz 5 EStG).

Läßt sich durch die Umstände der Arbeitnehmerüberlassung die Lohnsteuer schwer ermitteln, so kann das Finanzamt die Haftungsschuld für die Lohnsteuer mit 15 v. H. des zwischen Verleiher und Entleiher vereinbarten Entgelts ansetzen (§ 42 d Abs. 6 Satz 7 EStG). Ferner kann das Finanzamt hinsichtlich der Lohnsteuer der Leiharbeitnehmer anordnen, daß der Entleiher einen bestimmten Teil des mit dem Verleiher vereinbarten Entgelts einzubehalten und abzuführen hat, wenn dies zur Sicherung des Steueranspruchs notwendig ist (§ 42 d Abs. 8 EStG).

Die Einführung der Lohnsteuerhaftung des Entleihers hat nicht unwesentlich zur Zurückdrängung des illegalen Verleihs beigetragen. Zahlreiche Entleiher achten nunmehr verstärkt darauf, ob der Verleiher im Besitz einer Verleiherlaubnis ist. Dies hat unter anderem dazu geführt, daß die Zahl der Anträge auf Erteilung einer Verleiherlaubnis sowie die Zahl der Erlaubnisinhaber stark angestiegen sind.

Auch die Möglichkeit der Lohnsteuerpauschalierung hat die Durchsetzung der Lohnsteuerhaftung gegenüber dem Entleiher erleichtert. Der Entleiher zahlt den Leiharbeitnehmern nämlich fast nie den Lohn und führt deshalb auch keine Lohnkonten, aus denen sich die Höhe der Lohnsteuer ergeben könnte. Insbesondere der illegale Verleiher hat oft, selbst wenn er die Leiharbeitnehmer entlohnt, keine ordnungsgemäße

Lohnbuchhaltung. In diesen Fällen bleibt nur der Weg der Festsetzung eines pauschalen Lohnsteuerbetrages, wenn nicht die Lohnsteuerhaftung leerlaufen soll.

d) Zweites Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität

Mit dem Inkrafttreten des Zweiten Gesetzes zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität vom 15. Mai 1986 (BGBl. I Seite 721) am 1. August 1986 wurde Artikel 1 § 10 AÜG um einen neuen Absatz 3 ergänzt. Darin wurde klargestellt, daß sowohl der illegale Entleiher als auch der illegale Verleiher gesamtschuldnerisch für die Sozialversicherungsbeiträge haften, selbst wenn der Arbeitsvertrag zwischen illegalem Verleiher und Leiharbeitnehmer unwirksam ist. Unterschiedliche gerichtliche Entscheidungen hatten nämlich zur Unsicherheit geführt, wer für die Sozialversicherungsbeiträge des illegal verliehenen Leiharbeitnehmers haften müsse, wenn der illegale Verleiher trotz der Unwirksamkeit des Arbeitsvertrages (nach Artikel 1 § 9 Abs. 1 AÜG) dem Leiharbeitnehmer den Lohn zahlt.

Die neue Vorschrift hat sich bewährt und den Sozialversicherungsträgern bei Aufdeckung illegalen Verleihs den Einzug nachzuentscheidender Sozialversicherungsbeiträge erleichtert.

Außerdem hat das Zweite Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität zahlreiche andere Gesetzesänderungen vorgenommen, die einer verbesserten Verfolgung und Ahndung von Verstößen im Bereich der allgemeinen Wirtschaftskriminalität dienen und die sich auch bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung auswirken. Der neue gegen das „Vorenthalten von Arbeitsentgelt“ gerichtete Tatbestand des § 266 a Abs. 1 StGB erlaubt es, weitergehend als bisher, Fälle der Beitragsvorenthaltung strafrechtlich zu erfassen, in denen Arbeitgeber und Arbeitnehmer einvernehmlich verabreden, bei Lohnzahlungen keine Sozialversicherungsbeiträge oder Beiträge zur Bundesanstalt für Arbeit abzuführen und der Arbeitgeber abredegemäß keine Beitragsteile einbehält.

e) Ausländerrecht

Durch das Gesetz zur Änderung asylverfahrensrechtlicher, arbeitserlaubnisrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften vom 6. Januar 1987 (BGBl. I Seite 89), das am 15. Januar 1987 in Kraft getreten ist, wurde die Rückbeförderungspflicht des Beförderungsunternehmers illegal einreisender Ausländer erweitert. Außerdem muß seitdem der Beförderungsunternehmer zum Ersatz der öffentlichen Aufwendungen beitragen, die infolge des Aufenthalts eines entgegen einem Beförderungsverbot ins Bundesgebiet beförderten Ausländers entstehen. Abschließende Erfahrungen über die Auswirkungen dieser neuen Vorschriften, die am Ende des Berichtszeitraums weniger als ein Jahr in Kraft waren, liegen noch nicht vor.

f) Aachtes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes

Eine weitere Ausdehnung des Außenprüfungsrechtes der Bundesanstalt für Arbeit zur Aufdeckung von Leistungsmissbrauch hat das Aachte Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 14. Dezember 1987 (BGBl. I Seite 2602) mit Wirkung zum 1. Januar 1988 herbeigeführt. Nunmehr kann die Bundesanstalt für Arbeit nicht nur prüfen, ob in einem Betrieb Arbeitnehmer beschäftigt sind, die Leistungsmissbrauch begehen, sondern auch Feststellungen treffen, ob dort Selbständige, z. B. selbständige Handelsvertreter, einer nicht gemeldeten Erwerbstätigkeit für den Betrieb nachgehen. Außerdem kann die Bundesanstalt für Arbeit jetzt im Betrieb überprüfen, ob die Angaben in der Arbeitsbescheinigung, die der Arbeitgeber auszustellen hat und die für die Berechnung des Arbeitslosengeldes erforderlich sind, zutreffend bescheinigt worden sind.

g) Justizmitteilungsgesetz

Die Bundesregierung bereitet zur Zeit einen Gesetzentwurf vor, in dem die von Amts wegen vorzunehmenden Mitteilungen der Justiz in Zivil- und Strafsachen im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung neu geregelt werden. In diesem Zusammenhang wird auch überlegt, ob Mitteilungspflichten bei Anzeichen für illegale Beschäftigung eingeführt werden sollen und wie die jetzt in Nr. 48 a der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen – MiStra – enthaltene Pflicht der Justizbehörden, bei Straftaten gegen das Arbeitsförderungs- und das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz Einleitung und Ausgang des Verfahrens der Bundesanstalt für Arbeit mitzuteilen, in das Justizmitteilungsgesetz überführt wird.

h) Sozialversicherungsausweis

Zur Erweiterung und Verbesserung des Instrumentariums zur Bekämpfung von illegaler Beschäftigung, Leistungsmissbrauch und der mißbräuchlichen Ausnutzung der Geringfügigkeitsgrenze hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Einführung eines Sozialversicherungsausweises und zur Änderung anderer Sozialgesetze beschlossen.

2. Verwaltungsmaßnahmen

Verschärfte Strafvorschriften, erweiterte Haftungs- und verbesserte Prüfungsbefugnisse allein können illegale Beschäftigung nicht verhindern, solange die gesetzlichen Vorschriften nicht umgesetzt werden. Im Berichtszeitraum haben die Bundesanstalt für Arbeit, der Bundesgrenzschutz und die Landesbehörden zahlreiche Maßnahmen getroffen, um bewährte Mittel zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung zu nutzen und neue Möglichkeiten zur verstärkten Aufdeckung illegaler Beschäftigung zu eröffnen.

a) Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit

Die Bundesanstalt für Arbeit ist für die Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs, der illegalen Ausländerbeschäftigung und der illegalen Arbeitnehmerüberlassung zuständig. Darüber hinaus hat sie den Auftrag, die Zusammenarbeit der unterschiedlichen für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung zuständigen Behörden anzuregen und einvernehmlich gemeinsame Ermittlungen zu koordinieren.

aa) Ausbau der Stützpunkte

Die Bundesanstalt für Arbeit hatte bereits im vorangegangenen Berichtszeitraum besondere Bearbeitungsstellen bei bestimmten Arbeitsämtern zur Verfolgung illegaler Arbeitnehmerüberlassung eingerichtet. Diese Stützpunkte sind auch zuständig für die Verfolgung illegaler Ausländerbeschäftigung und des Leistungsmissbrauchs, soweit diese mit Verstößen gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz zusammenreffen oder wenn besonders schwerwiegende Verstöße umfangreiche Ermittlungen und die Zusammenarbeit mit anderen Stellen erfordern.

Die Anzahl der Stützpunktarbeitsämter ist im Berichtszeitraum von 25 auf 29 erhöht worden. Damit verfügt die Bundesanstalt für Arbeit nunmehr über ein dichtes Netz von Bekämpfungsstellen. Jedes Stützpunktarbeitsamt unterstützt die umliegenden Arbeitsämter, die nicht über eine eigene Bearbeitungsstelle verfügen. Die vier neu hinzugekommenen Bearbeitungsstellen befinden sich wiederum bei Arbeitsämtern, deren Bezirke Schwerpunkte illegaler Beschäftigung sind, nämlich in Aachen, Aschaffenburg, Braunschweig und Villingen-Schwenningen. Auch die neun Landesarbeitsämter der Bundesanstalt für Arbeit sind als mittlere Führungsebene mit Fragen der illegalen Beschäftigung befaßt und übernehmen die Ahndung in bedeutenden Bußgeldverfahren. In Berlin (West) erfüllt das Landesarbeitsamt die Aufgaben einer Bearbeitungsstelle zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung.

Den 146 Arbeitsämtern obliegt die Bekämpfung der illegalen Ausländerbeschäftigung und des Leistungsmissbrauchs. Dadurch kann die Verfolgung und Ahndung ortsnahe erfolgen, denn die Arbeitsämter sind auch für die Erteilung der Arbeitserlaubnisse und für die Gewährung der Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz zuständig.

Die Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg koordiniert die Bekämpfung illegaler Beschäftigung durch allgemeine Weisungen und führt Fortbildungsveranstaltungen (Grund- und Aufbauseminare) für die mit der Bekämpfung illegaler Beschäftigung befaßten Bediensteten der Bundesanstalt für Arbeit durch, an denen auch Fachkräfte anderer Behörden mitwirken. Umfangreiches Schulungs- und Unterrichtsmaterial wurde erarbeitet.

bb) Personalausbau

Die Bundesregierung hat es – trotz des im Berichtszeitraum für die Behörden des Bundes geltenden Grundsatzes, von Personalmehrungen abzusehen – ermöglicht, die Zahl der Planstellen im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit für die ausschließlich mit der Bekämpfung illegaler Beschäftigung befaßten Bediensteten von 258 im Berichtsjahr 1984 über 318 für 1985, 346 für 1986 auf 377 für das Jahr 1987 zu erhöhen. Hinzu kommen Mitarbeiter für den Außendienst, deren Anzahl von 267 im Jahr 1984 auf 360 im Jahr 1987 gestiegen ist. Insgesamt widmen sich nunmehr in den 146 Arbeitsämtern einschließlich der 29 Stützpunktarbeitsämter und den neun Landesarbeitsämtern 1 755 besonders geschulte Mitarbeiter der Bekämpfung illegaler Beschäftigung. Dies stellt eine Verstärkung innerhalb des Berichtszeitraums von Anfang 1984 bis Ende 1987 um rund 500 Mitarbeiter dar.

cc) Datenabgleichverfahren

Ein speziell zur Aufdeckung des Leistungsmissbrauchs entwickeltes Verfahren des maschinellen Datenabgleichs ist 1984 mit Hilfe elektronischer Datenverarbeitungsanlagen eingeführt worden. In diesem sog. DALEB-Verfahren werden regelmäßig Zeiten, in denen Arbeitnehmer Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit beziehen, mit den für die Zwecke der Beschäftigtenstatistik durch die Bundesanstalt für Arbeit erfaßten Meldungen der Arbeitgeber zur Sozialversicherung verglichen. Stellt sich dabei heraus, daß sich Zeiten des Leistungsbezugs mit Zeiten der Beschäftigung überschneiden, so wird nachgeforscht, ob der Arbeitnehmer diese Beschäftigung angezeigt hat. Ist dies nicht der Fall, so beginnt die Bundesanstalt für Arbeit mit Ermittlungen wegen des Verdachts mißbräuchlichen Leistungsbezugs. In rund 60 v. H. der durch den Datenabgleich ermittelten Fälle hätte die Bundesanstalt für Arbeit ohne den Abgleich keine Hinweise auf den Leistungsmissbrauch erhalten.

dd) Informationssystem

Die Bundesanstalt für Arbeit hat eigens für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung ein internes datenbankgestütztes Informationssystem eingerichtet. An dieses Informationssystem zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung (INBIL) sind seit 1986 alle Landesarbeitsämter und alle Stützpunktarbeitsämter angeschlossen. Dieses computerunterstützte Informationssystem ist an die Stelle der bis dahin von Hand geführten Karteien getreten und enthält zahlreiche Informationen, z. B. über illegale Verleiher, Firmen, Kraftfahrzeugkennzeichen, eingeleitete Ermittlungsverfahren, rechtskräftige Straf- und Bußgeldverfahren und typische Vorgehensweisen bestimmter Personen zur Tarnung der von ihnen begangenen Formen illegaler Beschäftigung.

Das Informationssystem INBIL hat sich vorzüglich bewährt. Besonders die Schnelligkeit, mit der Informationen über Täter und Tatverdächtige zu erhalten

sind, und der umfassende Überblick, der bei einer Abfrage des Datenbestandes zu gewinnen ist, haben Erfolge ermöglicht und Doppelarbeit verhindert.

ee) Durchführungsanweisungen

Der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit hat durch Erlaß vom 5. Mai 1986 eine Neufassung der Durchführungsanweisung zum Arbeitnehmerüberlassungsgesetz über die Abgrenzung zwischen Arbeitnehmerüberlassung und anderen Formen drittbezogenen Personaleinsatzes herausgegeben (Dienstblatt-Runderlaß 72/86). Diese Durchführungsanweisung ist nach umfassender Vorarbeit einer Arbeitsgruppe, an der Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmergruppen in der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit beteiligt waren sowie nach eingehender Beratung in den Selbstverwaltungsgremien erstellt worden. Dabei wurde die Entwicklung neuer Formen wirtschaftlicher Zusammenarbeit und einschlägige höchstrichterliche Rechtsprechung berücksichtigt. Daneben erarbeitete die Bundesanstalt für Arbeit ein Merkblatt zur Unterrichtung künftiger Entleiher und Verleiher, das in übersichtlicher Form über die Abgrenzung zwischen erlaubnispflichtiger Arbeitnehmerüberlassung und erlaubnisfreien anderen Formen des Personaleinsatzes aufklärt. Außerdem haben Vertreter der Bundesanstalt für Arbeit an zahlreichen von anderen Behörden, den Arbeitgeberverbänden und anderen Stellen durchgeführten Fortbildungsveranstaltungen teilgenommen und über die Rechtslage referiert.

b) Verwaltungsmaßnahmen der Länder

Für die Verfolgung und Ahndung der Verstöße gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, die Handwerksordnung und die Gewerbeordnung sind die Länder zuständig.

Die einzelnen Bundesländer haben die Durchführung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit unterschiedlichen Behörden übertragen. In den meisten Fällen sind es diejenigen Behörden, die auch für die Handwerksordnung und die Gewerbeordnung zuständig sind. Die nach Landesrecht zuständigen Landesbehörden sind bei der Durchführung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit auf die gute Zusammenarbeit mit anderen Behörden, wie z. B. den Finanzämtern, den Bauaufsichtsbehörden, den Sozialversicherungsträgern oder den Handwerkskammern angewiesen. Zahlreiche Bundesländer haben daher durch gemeinsame Erlasse verschiedener Ministerien organisatorische und rechtliche Regelungen getroffen, um eine erfolgreiche Anwendung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit durch die Verfolgungsbehörden zu sichern. Im einzelnen galten im Berichtszeitraum folgende Verwaltungsvorschriften der Länder:

- Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie,

des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit, Familie und Sozialordnung, des Innenministeriums und des Finanzministeriums des Landes Baden-Württemberg zur Bekämpfung von Schwarzarbeit im Handwerk vom 30. Juli 1985

- Gemeinsame Bekanntmachungen der bayerischen Staatsministerien der Finanzen, des Innern, für Wirtschaft und Verkehr und für Arbeit und Sozialordnung zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 15. Juni 1982 und 1. August 1984
- Gemeinsame Verwaltungsvorschriften der bremischen Senatoren für Arbeit, für Wirtschaft und Außenhandel, für Inneres, für Finanzen und für das Bauwesen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit im Handwerk vom 10. Februar 1984 und 11. März 1987
- Fachliche Weisung der Freien und Hansestadt Hamburg
 - Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft
 - Amt für Wirtschaft — vom 18. März 1983 zur Bekämpfung der Schwarzarbeit
- Bekanntmachung des Niedersächsischen Ministers für Wirtschaft und Verkehr zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 1. Oktober 1982 und 1. November 1985
- Gemeinsamer Runderlaß des Nordrhein-Westfälischen Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr, des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales, des Finanzministers und des Innenministers vom 8. Januar 1980
- Verwaltungsvorschrift über die Bekämpfung der Schwarzarbeit des Rheinland-Pfälzischen Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr, des Ministeriums des Innern und für Sport, des Ministeriums der Finanzen und des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Umwelt vom 22. Januar 1981
- Richtlinien des Ministers für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft, des Ministers des Innern, des Ministers der Finanzen, des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung und Ministers für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen des Saarlandes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 16. Februar 1984
- Erlaß des Ministers für Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein vom 16. Juni 1982 in der Fassung vom 11. Mai 1984 zum Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit

Daneben wurde von einigen Ländern über besondere Anstrengungen ihrer Behörden zur Bekämpfung der Schwarzarbeit berichtet.

So besteht seit 1985 in Bayern als Modellversuch ein Arbeitskreis zur Bekämpfung der organisierten Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung im Großraum München, der sich mit Möglichkeiten verbesserter Zusammenarbeit befaßt. Im Großraum Nürnberg gibt es seit 1986 einen „Arbeitskreis zur Bekämpfung der arbeitsrechtlichen Wirtschaftskriminalität, der organisierten Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung“, der neue Modelle und Vorschläge zur Bekämpfung der Schwarzarbeit erarbeitet. Außerdem bestehen Planungen, einen weiteren Arbeitskreis für den Großraum Würzburg einzurichten. In diesen Arbeitskreisen, an denen alle in den einzelnen Großräumen mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit befaßten Behörden beteiligt sind, findet ein intensiver und allgemeiner Informationsaustausch statt.

In Berlin tagt seit dem Sommer 1984 monatlich ein Arbeitskreis der mit der Verfolgung illegaler Beschäftigung befaßten Behörden. In diesem Arbeitskreis werden gemeinsame Maßnahmen abgestimmt und grundsätzliche Fragen der Bekämpfung illegaler Beschäftigung erörtert. In der Zeit von Mai bis August 1987 hat in Berlin eine „Gemeinsame Ermittlungsgruppe Schwarzarbeit“ unter Beteiligung der Gewerbeaufsichtsbehörden, des Landesarbeitsamtes Berlin, der Steuerfahndung und der Allgemeinen Ortskrankenkasse Berlin Möglichkeiten zur gemeinsamen Ermittlungsarbeit erörtert. Beim Senator für Wirtschaft und Arbeit des Landes Berlin wird demnächst eine „Zentrale Informations- und Anlaufstelle zu Fragen illegaler Beschäftigung“ eingerichtet. Aufgabe dieser Informationsstelle soll es sein, interessierten Fragestellern legale Formen unternehmerischer Tätigkeit aufzuzeigen.

In Bremen besteht eine Koordinierungsstelle zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung. Diese Koordinierungsstelle hat in einem umfangreichen Bericht die Entwicklung der Bekämpfung illegaler Beschäftigungsverhältnisse im Lande Bremen in den Jahren 1984 und 1985 dargestellt.

In Hessen besteht unter Federführung des Hessischen Sozialministeriums eine Landesarbeitsgemeinschaft zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, deren Aufgabe es ist, die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung auf der Ebene der obersten Landesbehörden zu koordinieren und gewonnene Erfahrungen in praktische Arbeit umzusetzen.

In Nordrhein-Westfalen sind die Kreisordnungsbehörden für die Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständig. Ein Beispiel für die guten Erfolge, die bei ausreichendem Personalansatz und Unterstützung durch die öffentliche Meinung erzielt werden können, bietet Mönchengladbach.

Die Stadt Mönchengladbach hat bei ihrem Ordnungsamt eine „Schwerpunktgruppe zur Bekämpfung der Schwarzarbeit“ eingerichtet, die sich mit vier Mitarbeitern ausschließlich der Aufdeckung von Schwarzarbeit widmet und dabei große Erfolge erzielt hat, über die ausführlich in der Presse berichtet wurde. Diese Erfolge der Stadt Mönchengladbach haben dazu geführt, daß mehrere andere Städte in Nordrhein-Westfalen, aber auch aus anderen Bundeslän-

dern sich über die Arbeitsweise und Erfahrungen der Schwerpunktgruppe zur Bekämpfung der Schwarzarbeit in Mönchengladbach unterrichtet haben und vergleichbare Maßnahmen planen. Gemeinsam mit den Ordnungsbehörden anderer Städte, der Schwerpunktstaatsanwaltschaft für Wirtschaftskriminalität beim Landgericht Bochum, der Kriminalpolizei, den Steuerfahndungsstellen und den Arbeitsämtern sind im Berichtszeitraum in Nordrhein-Westfalen mehrfach große Razzien auf zahlreichen Baustellen vorgenommen worden.

Das Land Schleswig-Holstein hat die für die Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständigen Kreisordnungsbehörden 1985 angeregt, gezielte Kontrollen unter Mitwirkung der Kreishandwerkerschaft, der Polizei und anderer Behörden durchzuführen. Seitdem haben verschiedene Ordnungsbehörden im Land Schleswig-Holstein derartige Kontrollen vorgenommen und berichtet, daß dadurch eine starke Verunsicherung der Schwarzarbeiter herbeigeführt werden konnte.

c) Gemeinsame Maßnahmen

Auf Anregung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung finden gemeinsame Gespräche der mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit befaßten obersten Bundes- und Landesbehörden statt. In deren Rahmen ist es im Berichtszeitraum zu einem intensiven Erfahrungsaustausch über die in den einzelnen Bundesländern getroffenen Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung und die dadurch erzielten Erfolge gekommen. Auch über die Schwierigkeiten bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit wird in diesem Kreis gesprochen und gemeinsam nach Lösungsmöglichkeiten gesucht.

Auf der 63. Konferenz der Minister und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder im September 1987 wurde vereinbart, Fragen der Arbeitnehmerüberlassung auf Sachverständigenebene ausführlich zu beraten. Der Arbeitskreis der Arbeitsmarktreferenten des Bundes und der Länder ist mit der Angelegenheit befaßt.

Einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung aller Formen der illegalen Beschäftigung hat der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau durch Änderung der Vertragsbedingungen für die Vergabe öffentlicher Bauvorhaben geleistet. Aufgrund des Erlasses vom 3. Juli 1987 an die Oberfinanzdirektionen und Bundesbaudirektionen ist bei Vergabe öffentlicher Bauvorhaben in die Vertragsbedingungen aufzunehmen, daß ein Nachunternehmer die ihm übertragenen Teilleistungen nicht weiter vergeben darf, es sei denn, der Auftraggeber hat der Weiterübertragung zuvor schriftlich zugestimmt. Diese Zustimmung ist nur dann nicht erforderlich, wenn es sich dabei um Leistungen handelt, auf die sein Betrieb nicht eingerichtet ist. Setzt der Auftragnehmer vertragswidrig Nachunternehmer ein, so kann ihm dies im Rahmen des laufenden Vertrages untersagt werden. Im übrigen können Verstöße gegen die Vertragsbedingungen Zweifel an der Zuverlässigkeit des Auftragnehmers begründen, die bei künftigen Vergabeverfahren zu berücksichtigen wären.

Abgesehen von den Arbeitskreisen, in denen eine regelmäßige Zusammenarbeit der mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit befaßten Bundes- und Landesbehörden sowie der Bundesanstalt für Arbeit stattfindet, wird im Rahmen der Aktionsgemeinschaft „Ehrliche Arbeitsplätze“ gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit betrieben. Zu dieser Aktionsgemeinschaft haben sich die Bundesanstalt für Arbeit, der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, der Bundesminister der Finanzen, die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, der Deutsche Gewerkschaftsbund, die Spitzenverbände der Sozialversicherungsträger und der Zentralverband des Deutschen Handwerks zusammengeschlossen. Durch Anzeigen in Zeitungen und Zeitschriften klärt die Aktionsgemeinschaft über die Schädlichkeit der Schwarzarbeit und anderer Formen illegaler Beschäftigung auf. In einer ersten Serie von Anzeigen wurden die volkswirtschaftlichen Schäden durch Schwarzarbeit hervorgehoben, in einer zweiten Serie die Gefahren für den einzelnen durch illegale Beschäftigung aufgezeigt.

Die Bundesanstalt für Arbeit hatte das Institut für Markt- und Werbeforschung — IMW in Köln beauftragt, die 1985 und 1986 gestarteten Kampagnen der Aktionsgemeinschaft auf ihre Wirksamkeit zu untersuchen. Der Untersuchungsbericht ergab, daß weite Bevölkerungskreise jetzt besser über die Sozialschädlichkeit illegaler Beschäftigung unterrichtet sind und sich vermehrt für dieses Thema interessieren. Häufig werden die in den Zeitungen und Zeitschriften erschienenen Anzeigen von Privatpersonen zum Anlaß genommen, ihnen bekanntgewordene Fälle illegaler Beschäftigung zur Anzeige zu bringen.

Im Frühjahr 1987 haben der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, die Präsidenten des Zentralverbandes des Deutschen Baugewerbes und des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie sowie der Bundesvorsitzende der Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden einen gemeinsamen Aufruf gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung am Bau veröffentlicht.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat im Februar 1987 die von ihm herausgegebene Broschüre „Illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit schaden uns allen“ in überarbeiteter Form neu herausgegeben. Inzwischen liegt eine auf den Stand vom Februar 1988 gebrachte Neuauflage vor. In dieser Broschüre wird ausführlich über die Schädlichkeit der einzelnen Erscheinungsformen illegaler Beschäftigung aufgeklärt und Hinweise auf die jeweils für die einzelnen Erscheinungsformen illegaler Beschäftigung zuständigen Stellen gegeben.

Im Rahmen der behördenübergreifenden Zusammenarbeit nehmen regelmäßig Bedienstete der Bundesanstalt für Arbeit an Schulungsveranstaltungen anderer Behörden als Zuhörende und Vortragende teil.

d) Maßnahmen der Handwerkskammern

Bei den Ermittlungen wegen Schwarzarbeit unter Verstoß gegen die Handwerksordnung arbeiten die nach Landesrecht zuständigen Verfolgungsbehörden eng mit den Handwerkskammern zusammen. Oft werden auch gemeinsame Ermittlungen durchgeführt, da die Behörden auf das Fachwissen der Vertreter der Handwerkskammern angewiesen sind. Einige Handwerkskammern haben eigene Mitarbeiter mit der Aufgabe betraut, Schwarzarbeit zu bekämpfen. So besteht bei der Handwerkskammer in Kiel ein Ansprechpartner für Schwarzarbeit, der Anzeigen entgegennimmt, aber auch Hinweise gibt, wie Schwarzarbeit vermieden werden kann. Manche Handwerkskammern, z. B. die Handwerkskammer Aachen, beschäftigen selbst Fahnder zur Aufdeckung von Verstößen gegen die Handwerksordnung. Es wurde beobachtet, daß bereits das Wissen um das Bestehen dieser Fahnder gegen Schwarzarbeit zu einem tatsächlichen Rückgang der Schwarzarbeit im jeweiligen Bezirk geführt hat.

V. Internationale Entwicklung

Im internationalen Bereich wurden im Berichtszeitraum verschiedene Vorschläge zur Regelung der Arbeitnehmerüberlassung erarbeitet.

1. Richtlinienentwurf der Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Nicht weiter beraten haben die Gremien der Europäischen Gemeinschaften den von der Kommission dem Rat am 3. April 1984 vorgelegten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Regelung der Zeitarbeit und der befristeten Arbeitsverträge [Dokument KOM (84) 159 endgültig]. Die unterschiedlichen nationalen Regelungen der Arbeitnehmerüberlassung und die ge-

gensätzlichen Auffassungen über ihren Nutzen und Schaden sind schwer zu überwindende Hindernisse für eine weitere Behandlung des Richtlinienentwurfs.

2. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung — OECD —

Der Rat der OECD hat am 24. August 1984 eine Empfehlung zur Besteuerung von Einkommen aus grenzüberschreitender Arbeitnehmerüberlassung angenommen [Dokument C (84) 105 endgültig]. Darin wird den Mitgliedstaaten empfohlen, bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen entsprechend einem von der

OECD erarbeiteten Modell zu schließen oder vorhandene Abkommen entsprechend zu ändern, um die Besteuerung von Einnahmen aus grenzüberschreitender Arbeitnehmerüberlassung sicherzustellen.

In dem von der OECD herausgegebenen „OECD-Beschäftigungsausblick“ (OECD Employment Outlook, September 1986, Paris) befaßt sich ein Kapitel ausführlich mit den arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen der Schwarzarbeit. Danach besteht zwar die Gefahr, daß Schwarzarbeit Arbeitsplätze zerstört. Diese sei jedoch nicht sehr hoch anzusetzen. Meist werde die Schwarzarbeit als Nebenerwerb neben einer vollen Beschäftigung ausgeübt, weil Arbeitslose nicht über die erforderlichen Kontakte zu möglichen Abnehmern der Schwarzarbeit verfügten. Außerdem ließe Arbeitslosigkeit gesamtwirtschaftlich die Nachfrage nach Schwarzarbeit sinken, weil Empfänger von Sozialleistungen keine Mittel erübrigen könnten, um Schwarzarbeit in Auftrag zu geben.

3. Europarat

Die im vorangegangenen Bericht angekündigte Studie des Europarates über „Verleihunternehmer, allgemeine Probleme und besondere Probleme hinsichtlich der legalen und illegalen grenzüberschreitenden Arbeitnehmerüberlassung“ ist 1985 erschienen (Europarat, Temporary Employment Businesses, Straßburg, 1985). Die Studie enthält eine ausführliche Darstellung der rechtlichen Regelungen für Arbeitnehmerüberlassung und deren Umfang in den einzelnen Mitgliedstaaten sowie Ausführungen über den Umfang und die Auswirkungen grenzüberschreitender Arbeitnehmerüberlassung.

Außerdem hat der Europarat 1985 den Entwurf einer Empfehlung über „Arbeitnehmerüberlassung durch Verleihunternehmen und über befristete Arbeitsverträge“ vorgelegt [Dokument CDSO (85) 32]. Der Empfehlungsentwurf sah eine einheitliche Regelung der Arbeitnehmerüberlassung für die Mitgliedstaaten des Europarates vor und folgte dabei dem französischen Vorbild, daß die Arbeitnehmerüberlassung vom Vorliegen bestimmter rechtfertigender Gründe abhängig macht.

Die überarbeitete Fassung des Entwurfs [Dokument CDSO (86) 26] ist im Oktober 1986 im Lenkungsausschuß für soziale Angelegenheiten mehrheitlich abgelehnt worden und wird deshalb nicht weiter verfolgt. Es konnte keine Einigkeit erzielt werden, weil nach Ansicht eines Teils der Mitgliedsländer die vorgeschlagene Empfehlung zu einer zu starken Einschränkung der Arbeitnehmerüberlassung führen würde. Ein anderer Teil der Mitgliedsländer lehnte den Entwurf ab, weil sie für ein vollständiges Verbot oder stärkere Einschränkungen der Arbeitnehmerüberlassung sind.

4. Internationale Arbeitsorganisation — IAO —

Der Verwaltungsrat der IAO hat im März 1986 den Regierungen und Sozialpartnern eine Aufstellung (Dokument GB. 232/14/21) für mögliche neue Übereinkommen und Empfehlungen vorgelegt, die unter anderem als Gegenstand für eine Urkunde, die „Regulierung der Zeitarbeitsunternehmen“ enthielt. Bisher wurde dieser Themenvorschlag in der IAO nicht aufgegriffen.

VI. Schlußbemerkungen

Die legale Arbeitnehmerüberlassung hat im Berichtszeitraum einen, allerdings kleinen, Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit geleistet. Schwerwiegende Mißstände, die nach geltendem Recht nicht wirkungsvoll bekämpft werden können, sind im Bereich der legalen Arbeitnehmerüberlassung nicht bekannt geworden.

Bei der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung haben die im vorangegangenen Bericht angekündigten und im Berichtszeitraum verabschiedeten Gesetze zur Zurückdrängung der illegalen Beschäftigung beigetragen. Deutlich ist der Rückgang der illegalen

Ausländerbeschäftigung im Berichtszeitraum. In den anderen Bereichen wirkt sich die zunehmende Aufklärung der Öffentlichkeit über die Gefahren der illegalen Beschäftigung positiv aus. Die Bundesregierung ist sich jedoch aufgrund des weiterhin erheblichen Umfangs illegaler Beschäftigung bewußt, daß zur wirkungsvollen Bekämpfung zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind. Dabei bedarf es grundsätzlich weiterer gemeinsamer Anstrengungen aller an der Bekämpfung illegaler Beschäftigung Beteiligten, um den Schaden durch illegale Beschäftigung weiter zu begrenzen und möglichst zu vermindern.

Tabelle 1

Erlaubnisinhaber und weggefallene Erlaubnisse

	Am Quartalsende vorhandene Erlaubnisinhaber		Im Berichtsvierteljahr weggefallene Erlaubnisse			
	insgesamt	darunter mit unbefristeter Erlaubnis	insgesamt	davon		
				zurückge- nommenen	widerrufen	auf andere Weise
1. Quartal 1984	1 195	379	92	—	8	84
2. Quartal 1984	1 224	385	66	1	7	58
3. Quartal 1984	1 264	388	82	1	9	72
4. Quartal 1984	1 318	394	41	—	2	39
1. Quartal 1985	1 383	400	78	1	14	63
2. Quartal 1985	1 456	406	75	—	9	66
3. Quartal 1985	1 572	402	75	2	16	57
4. Quartal 1985	1 720	408	66	—	11	55
1. Quartal 1986	1 884	420	83	—	11	72
2. Quartal 1986	2 127	418	78	3	13	62
3. Quartal 1986	2 335	427	116	1	24	91
4. Quartal 1986	2 546	445	95	2	14	79
1. Quartal 1987	2 714	456	120	—	26	94
2. Quartal 1987	2 913	472	137	1	21	115
3. Quartal 1987	3 051	490	168	—	27	141
4. Quartal 1987	3 150	511	143	—	14	129

**Statistik der Leiharbeitnehmer
im Anschluß an die Statistik des 5. AÜG-Berichts**

Tabelle 2

1984	Männer	Frauen	insgesamt	1985	Männer	Frauen	insgesamt
Januar	13 758	6 745	20 504	Januar	22 672	9 116	31 788
Februar	14 316	7 425	21 741	Februar	23 354	9 857	33 211
März	15 741	7 484	23 225	März	24 453	9 838	34 291
April	16 881	7 618	24 499	April	26 117	9 633	35 750
Mai	19 782	8 367	28 149	Mai	30 818	10 962	41 680
Juni	23 652	9 324	32 976	Juni	36 731	11 976	48 707
Juli	30 903	10 292	41 195	Juli	43 836	12 671	56 507
August	29 836	10 296	40 132	August	43 239	12 533	55 772
September ...	27 829	9 468	37 297	September ...	42 966	11 930	54 896
Oktober	27 747	9 133	36 880	Oktober	42 155	11 466	53 621
November ...	26 808	8 937	35 745	November ...	40 142	11 274	51 416
Dezember	23 315	8 431	31 746	Dezember	36 514	10 432	46 946

1986	Männer	Frauen	insgesamt	1987	Männer	Frauen	insgesamt
Januar	36 052	10 966	47 018	Januar	40 368	10 770	51 138
Februar	37 779	11 939	49 718	Februar	41 189	11 568	52 757
März	39 447	11 890	51 337	März	43 812	11 917	55 729
April	43 650	12 211	55 861	April	45 877	11 780	57 657
Mai	47 058	13 028	60 086	Mai	51 061	12 572	63 633
Juni	56 059	14 317	70 376	Juni	58 427	14 656	73 083
Juli	60 211	14 433	74 644	Juli	65 085	14 444	79 529
August	59 128	13 859	72 987	August	64 353	14 777	79 130
September ...	57 700	13 748	71 448	September ...	63 232	14 469	77 701
Oktober	54 359	12 778	67 137	Oktober	60 474	13 618	74 092
November ...	50 439	12 124	62 563	November ...	58 944	13 580	72 524
Dezember	44 524	11 245	55 769	Dezember	51 927	12 428	64 355

Tabelle 3a

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit im Bundesgebiet
Stichtag: 30. Juni 1984

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insgesamt
	Deutsche	Franzosen	Belgier/Luxemburger	Niederländer	Briten/Iren	Dänen	Italiener	Griechen	Sonstige	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Männer und Frauen										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	212	5	—	—	—	—	—	—	4	221
Metallerzeuger, -bearbeiter	832	41	1	—	29	1	17	8	223	1 152
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	6 314	268	4	25	43	—	76	21	849	7 600
Elektriker	2 685	82	5	2	1	—	18	9	171	2 973
Montierer und Metallberufe, a. n. g. .	992	91	1	3	26	1	17	4	279	1 414
Bauberufe	217	104	—	—	—	—	5	—	11	337
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	211	81	—	—	3	—	1	1	11	308
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	4 890	127	4	6	13	2	54	31	421	5 548
Übrige Fertigungsberufe ¹⁾	2 399	83	1	3	60	—	20	3	124	2 693
Technische Berufe	912	12	—	2	45	—	3	4	41	1 019
Warenkaufleute	42	7	—	1	—	—	—	—	2	52
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	6 394	36	3	7	16	2	14	10	83	6 565
Gesundheitsdienstberufe	161	—	—	—	1	—	—	—	3	165
Allgemeine Dienstleistungsberufe . . .	342	—	1	—	1	—	6	—	14	364
Übrige Dienstleistungsberufe ²⁾	1 719	—	2	5	3	2	22	16	124	1 893
Sonstige Berufe	582	50	—	—	2	—	3	—	35	672
Zusammen	28 904	987	22	54	243	8	256	107	2 395	32 976

noch Tabelle 3a

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit im Bundesgebiet
 Stichtag: 30. Juni 1985

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insgesamt
	Deutsche	Franzosen	Belgier/Luxemburger	Niederländer	Briten/Iren	Dänen	Italiener	Griechen	Sonstige	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Männer										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	132	5	—	—	—	—	—	—	3	140
Metallerzeuger, -bearbeiter	753	41	1	—	29	1	17	8	219	1 069
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	6 266	268	4	25	43	—	76	21	848	7 551
Elektriker	2 673	75	5	2	1	—	18	9	171	2 954
Montierer und Metallberufe, a. n. g. .	816	91	1	2	26	1	15	3	237	1 192
Bauberufe	209	104	—	—	—	—	5	—	11	329
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	210	81	—	—	3	—	1	1	11	307
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	3 587	78	4	3	8	1	38	25	335	4 079
Übrige Fertigungsberufe ¹⁾	2 006	83	1	3	60	—	17	1	108	2 279
Technische Berufe	704	12	—	2	45	—	3	3	35	804
Warenkaufleute	12	7	—	1	—	—	—	—	2	22
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	479	3	—	2	6	—	—	—	15	505
Gesundheitsdienstberufe	27	—	—	—	—	—	—	—	—	27
Allgemeine Dienstleistungsberufe . . .	200	—	1	—	—	—	6	—	8	215
Übrige Dienstleistungsberufe ²⁾	1 397	—	2	5	3	2	18	13	102	1 542
Sonstige Berufe	548	50	—	—	2	—	3	—	34	637
Zusammen	20 019	898	19	45	226	5	217	84	2 139	23 652
Frauen										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	80	—	—	—	—	—	—	—	1	81
Metallerzeuger, -bearbeiter	79	—	—	—	—	—	—	—	4	83
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	48	—	—	—	—	—	—	—	1	49
Elektriker	12	7	—	—	—	—	—	—	—	19
Montierer und Metallberufe, a. n. g. .	176	—	—	1	—	—	2	1	42	222
Bauberufe	8	—	—	—	—	—	—	—	—	8
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	1 303	49	—	3	5	1	16	6	86	1 469
Übrige Fertigungsberufe ¹⁾	393	—	—	—	—	—	3	2	16	414
Technische Berufe	208	—	—	—	—	—	—	1	6	215
Warenkaufleute	30	—	—	—	—	—	—	—	—	30
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	5 915	33	3	5	10	2	14	10	68	6 060
Gesundheitsdienstberufe	134	—	—	—	1	—	—	—	3	138
Allgemeine Dienstleistungsberufe . . .	142	—	—	—	1	—	—	—	6	149
Übrige Dienstleistungsberufe ²⁾	322	—	—	—	—	—	4	3	22	351
Sonstige Berufe	34	—	—	—	—	—	—	—	1	35
Zusammen	8 885	89	3	9	17	3	39	23	256	9 324

¹⁾ Soweit nicht in Zeilen 1 bis 8 angegeben.

²⁾ Soweit nicht in Zeilen 11 bis 14 angegeben.

Tabelle 3b

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit im Bundesgebiet
 Stichtag: 30. Juni 1985

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insgesamt
	Deutsche	Franzosen	Belgier/Luxemburger	Niederländer	Briten/Iren	Dänen	Italiener	Griechen	Sonstige	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Männer und Frauen										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	223	32	—	5	20	—	5	—	14	299
Metallerzeuger, -bearbeiter	1 399	67	2	4	34	—	43	16	497	2 062
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	10 074	373	9	25	166	—	125	51	1 621	12 444
Elektriker	4 330	137	3	6	7	—	34	14	297	4 828
Montierer und Metallberufe, a. n. g. .	1 852	92	—	—	21	—	21	2	553	2 541
Bauberufe	209	34	—	—	—	—	4	1	13	261
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	305	107	1	—	2	—	1	1	9	426
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	6 903	156	3	13	15	1	114	28	780	8 013
Übrige Fertigungsberufe ¹⁾	2 967	222	2	10	126	—	41	12	218	3 598
Technische Berufe	1 642	35	1	1	10	—	8	5	85	1 787
Warenkaufleute	30	5	—	—	—	—	—	—	1	36
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	8 027	37	6	12	31	4	17	13	109	8 256
Gesundheitsdienstberufe	153	—	—	—	—	—	—	—	4	157
Allgemeine Dienstleistungsberufe . . .	294	—	—	—	—	—	3	2	24	323
Übrige Dienstleistungsberufe ²⁾	2 322	16	1	4	5	—	30	21	233	2 632
Sonstige Berufe	783	66	1	1	26	—	17	11	139	1 044
Zusammen	41 513	1 379	29	81	463	5	463	177	4 597	48 707

noch Tabelle 3b

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit im Bundesgebiet
Stichtag: 30. Juni 1985

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insgesamt
	Deutsche	Franzosen	Belgier/Luxemburger	Niederländer	Briten/Iren	Dänen	Italiener	Griechen	Sonstige	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Männer										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	130	14	—	5	20	—	4	—	13	186
Metallerzeuger, -bearbeiter	1 281	67	2	4	34	—	41	14	493	1 936
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	10 016	371	9	25	166	—	122	51	1 602	12 362
Elektriker	4 300	128	3	5	7	—	34	14	296	4 787
Montierer und Metallberufe, a. n. g.	1 487	92	—	—	21	—	19	2	502	2 123
Bauberufe	202	34	—	—	—	—	4	1	13	254
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	302	107	1	—	2	—	1	1	9	423
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	5 126	151	3	8	11	1	95	22	651	6 068
Übrige Fertigungsberufe ¹⁾	2 594	222	2	10	126	—	41	9	194	3 198
Technische Berufe	1 311	35	1	1	10	—	8	4	78	1 448
Warenkaufleute	10	5	—	—	—	—	—	—	1	16
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	667	3	1	—	5	1	—	1	20	698
Gesundheitsdienstberufe	31	—	—	—	—	—	—	—	1	32
Allgemeine Dienstleistungsberufe	224	—	—	—	—	—	3	1	18	246
Übrige Dienstleistungsberufe ²⁾	1 867	16	1	4	4	—	24	16	160	2 092
Sonstige Berufe	616	66	1	1	26	—	15	10	127	862
Zusammen	30 164	1 311	24	63	432	2	411	146	4 178	36 731
Frauen										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	93	18	—	—	—	—	1	—	1	113
Metallerzeuger, -bearbeiter	118	—	—	—	—	—	2	2	4	126
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	58	2	—	—	—	—	3	—	19	82
Elektriker	30	9	—	1	—	—	—	—	1	41
Montierer und Metallberufe, a. n. g.	365	—	—	—	—	—	2	—	51	418
Bauberufe	7	—	—	—	—	—	—	—	—	7
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	3	—	—	—	—	—	—	—	—	3
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	1 777	5	—	5	4	—	19	6	129	1 945
Übrige Fertigungsberufe ¹⁾	373	—	—	—	—	—	—	3	24	400
Technische Berufe	331	—	—	—	—	—	—	1	7	339
Warenkaufleute	20	—	—	—	—	—	—	—	—	20
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	7 360	34	5	12	26	3	17	12	89	7 558
Gesundheitsdienstberufe	122	—	—	—	—	—	—	—	3	125
Allgemeine Dienstleistungsberufe	70	—	—	—	—	—	—	1	6	77
Übrige Dienstleistungsberufe ²⁾	455	—	—	—	1	—	6	5	73	540
Sonstige Berufe	167	—	—	—	—	—	2	1	12	182
Zusammen	11 349	68	5	18	31	3	52	31	419	11 976

¹⁾ Soweit nicht in Zeilen 1 bis 8 angegeben.

²⁾ Soweit nicht in Zeilen 11 bis 14 angegeben.

Tabelle 3c

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit im Bundesgebiet
 Stichtag: 30. Juni 1986

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insgesamt
	Deutsche	Franzosen	Belgier/Luxemburger	Niederländer	Briten/Iren	Dänen	Italiener	Griechen	Sonstige	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Männer und Frauen										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	288	15	—	4	7	—	6	1	21	342
Metallerzeuger, -bearbeiter	1 959	109	4	23	93	—	69	44	1 181	3 482
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	16 473	665	11	93	203	—	200	103	3 352	21 100
Elektriker	6 690	276	4	6	13	—	45	20	483	7 537
Montierer und Metallberufe, a. n. g. .	2 722	249	5	14	21	1	70	6	765	3 853
Bauberufe	267	102	—	—	—	—	16	6	35	426
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	394	95	1	1	4	—	4	1	16	516
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	7 945	239	9	14	42	—	234	87	1 366	9 936
Übrige Fertigungsberufe ¹⁾	3 379	250	3	7	176	—	43	7	259	4 124
Technische Berufe	3 079	30	3	5	21	—	9	6	189	3 342
Warenkaufleute	78	1	—	—	—	—	1	—	1	81
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	9 588	38	5	13	37	3	32	20	165	9 901
Gesundheitsdienstberufe	187	6	—	—	—	—	—	—	12	205
Allgemeine Dienstleistungsberufe . . .	828	6	—	—	18	—	23	10	91	976
Übrige Dienstleistungsberufe ²⁾	2 820	10	2	11	53	1	67	33	354	3 351
Sonstige Berufe	921	90	2	1	25	—	19	7	139	1 204
Zusammen	57 618	2 181	49	192	713	5	838	351	8 429	70 376

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit im Bundesgebiet
Stichtag: 30. Juni 1985

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insgesamt
	Deutsche	Franzosen	Belgier/Luxemburger	Niederländer	Briten/Iren	Dänen	Italiener	Griechen	Sonstige	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Männer										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	224	15	—	4	7	—	5	—	20	275
Metallerzeuger, -bearbeiter	1 923	108	4	23	93	—	69	43	1 176	3 439
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	16 448	665	11	93	203	—	200	103	3 347	21 070
Elektriker	6 608	276	4	6	13	—	45	20	481	7 453
Montierer und Metallberufe, a. n. g. .	2 366	249	5	14	21	—	63	3	693	3 414
Bauberufe	267	102	—	—	—	—	16	6	35	426
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	386	95	1	1	4	—	4	1	15	507
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	6 044	225	8	9	40	—	188	66	1 156	7 736
Übrige Fertigungsberufe 1)	3 000	249	3	5	176	—	41	7	241	3 722
Technische Berufe	2 559	28	3	5	21	—	8	5	155	2 784
Warenkaufleute	17	1	—	—	—	—	1	—	1	20
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	793	1	—	1	3	1	3	1	13	816
Gesundheitsdienstberufe	27	2	—	—	—	—	—	—	1	30
Allgemeine Dienstleistungsberufe . . .	605	3	—	—	9	—	11	7	64	699
Übrige Dienstleistungsberufe 2)	2 278	6	—	11	51	1	36	19	209	2 611
Sonstige Berufe	780	90	2	1	25	—	19	7	133	1 057
Zusammen	44 325	2 115	41	173	666	2	709	288	7 740	56 059
Frauen										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	64	—	—	—	—	—	1	1	1	67
Metallerzeuger, -bearbeiter	36	1	—	—	—	—	—	1	5	43
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	25	—	—	—	—	—	—	—	5	30
Elektriker	82	—	—	—	—	—	—	—	2	84
Montierer und Metallberufe, a. n. g. .	356	—	—	—	—	1	7	3	72	439
Bauberufe	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	8	—	—	—	—	—	—	—	1	9
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	1 901	14	1	5	2	—	46	21	210	2 200
Übrige Fertigungsberufe 1)	379	1	—	2	—	—	2	—	18	402
Technische Berufe	520	2	—	—	—	—	1	1	34	558
Warenkaufleute	61	—	—	—	—	—	—	—	—	61
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	8 795	37	5	12	34	2	29	19	152	9 085
Gesundheitsdienstberufe	160	4	—	—	—	—	—	—	11	175
Allgemeine Dienstleistungsberufe . . .	223	3	—	—	9	—	12	3	27	277
Übrige Dienstleistungsberufe 2)	542	4	2	—	2	—	31	14	145	740
Sonstige Berufe	141	—	—	—	—	—	—	—	6	147
Zusammen	13 293	66	8	19	47	3	129	63	689	14 317

¹⁾ Soweit nicht in Zeilen 1 bis 8 angegeben.

²⁾ Soweit nicht in Zeilen 11 bis 14 angegeben.

Tabelle 3d

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit im Bundesgebiet
 Stichtag: 30. Juni 1987

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insgesamt
	Deutsche	Franzosen	Belgier/Luxemburger	Niederländer	Briten/Iren	Dänen	Italiener	Griechen	Sonstige	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Männer und Frauen										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	297	31	—	11	16	—	8	3	33	399
Metallerzeuger, -bearbeiter	2 077	127	3	29	107	1	75	24	1 070	3 513
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	16 371	562	28	112	265	1	221	260	3 436	21 256
Elektriker	7 294	321	7	18	17	—	67	31	495	8 250
Montierer und Metallberufe, a. n. g. .	3 208	226	2	15	28	2	66	16	671	4 234
Bauberufe	328	122	—	1	17	—	12	1	35	516
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	429	100	1	2	12	—	6	—	19	569
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	8 099	220	5	26	58	4	227	105	1 485	10 229
Übrige Fertigungsberufe ¹⁾	3 474	241	2	5	74	1	39	7	225	4 068
Technische Berufe	3 407	27	2	5	43	—	12	10	222	3 728
Warenkaufleute	48	—	—	—	—	—	1	—	—	49
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	9 826	53	4	19	44	6	31	21	188	10 192
Gesundheitsdienstberufe	190	—	—	1	—	1	1	—	6	199
Allgemeine Dienstleistungsberufe . . .	738	6	—	—	5	—	15	8	89	861
Übrige Dienstleistungsberufe ²⁾	3 186	16	1	8	9	2	67	38	523	3 850
Sonstige Berufe	901	74	2	1	11	—	19	8	154	1 170
Zusammen	59 873	2 126	57	253	706	18	867	532	8 651	73 083

noch Tabelle 3d

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit im Bundesgebiet
Stichtag: 30. Juni 1987

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insgesamt
	Deutsche	Franzosen	Belgier/Luxemburger	Niederländer	Briten/Iren	Dänen	Italiener	Griechen	Sonstige	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Männer										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	237	31	—	11	16	—	6	3	32	336
Metallerzeuger, -bearbeiter	2 061	127	3	29	107	1	74	24	1 067	3 493
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	16 353	555	28	112	265	1	221	260	3 433	21 228
Elektriker	7 254	321	7	18	17	—	67	31	492	8 207
Montierer und Metallberufe, a. n. g.	2 827	225	2	14	27	2	55	13	618	3 783
Bauberufe	328	122	—	1	17	—	12	1	35	516
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	420	92	1	2	12	—	6	—	19	552
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	6 205	207	4	18	49	4	188	90	1 281	8 046
Übrige Fertigungsberufe ¹⁾	3 115	233	2	5	74	1	39	7	193	3 669
Technische Berufe	2 822	26	2	5	43	—	12	10	181	3 101
Warenkaufleute	12	—	—	—	—	—	—	—	—	12
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	726	5	1	4	5	—	6	2	15	764
Gesundheitsdienstberufe	37	—	—	1	—	—	—	—	—	38
Allgemeine Dienstleistungsberufe	598	4	—	—	—	—	10	8	75	695
Übrige Dienstleistungsberufe ²⁾	2 525	12	—	3	9	1	49	16	359	2 974
Sonstige Berufe	755	74	2	1	11	—	17	8	145	1 013
Zusammen	46 275	2 034	52	224	652	10	762	473	7 945	58 427
Frauen										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	60	—	—	—	—	—	2	—	1	63
Metallerzeuger, -bearbeiter	16	—	—	—	—	—	1	—	3	20
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	18	7	—	—	—	—	—	—	3	28
Elektriker	40	—	—	—	—	—	—	—	3	43
Montierer und Metallberufe, a. n. g.	381	1	—	1	1	—	11	3	53	451
Bauberufe	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	9	8	—	—	—	—	—	—	—	17
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	1 894	13	1	8	9	—	39	15	204	2 183
Übrige Fertigungsberufe ¹⁾	359	8	—	—	—	—	—	—	32	399
Technische Berufe	585	1	—	—	—	—	—	—	41	627
Warenkaufleute	36	—	—	—	—	—	1	—	—	37
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	9 100	48	3	15	39	6	25	19	173	9 428
Gesundheitsdienstberufe	153	—	—	—	—	1	1	—	6	161
Allgemeine Dienstleistungsberufe	140	2	—	—	5	—	5	—	14	166
Übrige Dienstleistungsberufe ²⁾	661	4	1	5	—	1	18	22	164	876
Sonstige Berufe	146	—	—	—	—	—	2	—	9	157
Zusammen	13 596	92	5	29	54	8	105	59	706	14 656

¹⁾ Soweit nicht in Zeilen 1 bis 8 angegeben.²⁾ Soweit nicht in Zeilen 11 bis 14 angegeben.

Tabelle 3e

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit im Bundesgebiet
Stichtag: 31. Dezember 1987

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insgesamt
	Deutsche	Franzosen	Belgier/Luxemburger	Niederländer	Britten/Iren	Dänen	Italiener	Griechen	Sonstige	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Männer und Frauen										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	251	17	—	9	42	—	8	2	35	364
Metallerzeuger, -bearbeiter	1 844	33	5	21	115	—	68	31	937	3 054
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	14 796	631	27	120	196	30	195	107	2 991	19 093
Elektriker	6 980	213	14	17	12	—	56	32	602	7 926
Montierer und Metallberufe	2 546	151	4	7	27	2	88	14	644	3 483
Bauberufe	275	32	—	3	—	—	9	—	44	363
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	363	47	—	—	8	1	4	3	22	448
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	6 662	123	7	30	48	3	275	99	1 670	8 917
Übrige Fertigungsberufe	2 551	187	—	99	62	9	41	11	229	3 189
Technische Berufe	3 393	37	—	11	45	—	18	12	220	3 736
Warenkaufleute	83	—	—	—	—	—	—	—	—	83
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	8 009	47	7	9	39	4	26	18	181	8 340
Gesundheitsdienstberufe	138	—	—	—	—	—	—	—	6	144
Allgemeine Dienstleistungsberufe	822	6	—	—	10	—	9	11	131	989
Übrige Dienstleistungsberufe	2 602	7	4	3	20	1	56	35	387	3 115
Sonstige Berufe	991	22	2	1	10	—	12	4	69	1 111
Zusammen	52 306	1 553	70	330	634	50	865	379	8 168	64 355

noch Tabelle 3e

Überlassene Leiharbeitnehmer nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit im Bundesgebiet
 Stichtag: 31. Dezember 1987

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Staatsangehörigkeit									Insgesamt
	Deutsche	Franzosen	Belgier/Luxemburger	Niederländer	Briten/Iren	Dänen	Italiener	Griechen	Sonstige	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Männer										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	172	17	—	9	42	—	6	—	32	278
Metallerzeuger, -bearbeiter	1 828	32	5	21	115	—	68	31	935	3 035
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	14 736	623	27	120	196	30	190	107	2 983	19 012
Elektriker	6 932	207	14	17	12	—	56	32	600	7 870
Montierer und Metallberufe	2 256	147	3	7	27	2	74	12	594	3 122
Bauberufe	274	27	—	3	—	—	9	—	44	357
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	356	47	—	—	8	1	4	3	22	441
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	5 110	109	6	17	45	1	233	76	1 404	7 001
Übrige Fertigungsberufe	2 179	178	—	99	62	9	36	10	192	2 765
Technische Berufe	2 774	36	—	10	43	—	16	12	181	3 072
Warenkaufleute	20	—	—	—	—	—	—	—	—	20
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	706	9	2	2	7	—	4	3	21	754
Gesundheitsdienstberufe	30	—	—	—	—	—	—	—	—	30
Allgemeine Dienstleistungsberufe	658	3	—	—	3	—	6	10	107	787
Übrige Dienstleistungsberufe	2 136	5	1	3	19	1	49	20	268	2 502
Sonstige Berufe	774	21	2	1	9	—	7	2	65	881
Zusammen	40 941	1 461	60	309	588	44	758	318	7 448	51 927
Frauen										
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	79	—	—	—	—	—	2	2	3	86
Metallerzeuger, -bearbeiter	16	1	—	—	—	—	—	—	2	19
Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	60	8	—	—	—	—	5	—	8	81
Elektriker	48	6	—	—	—	—	—	—	2	56
Montierer und Metallberufe	290	4	1	—	—	—	14	2	50	361
Bauberufe	1	5	—	—	—	—	—	—	—	6
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	7	—	—	—	—	—	—	—	—	7
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	1 552	14	1	13	3	2	42	23	266	1 916
Übrige Fertigungsberufe	372	9	—	—	—	—	5	1	37	424
Technische Berufe	619	1	—	1	2	—	22	—	39	664
Warenkaufleute	63	—	—	—	—	—	—	—	—	63
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	7 303	38	5	7	32	4	22	15	160	7 586
Gesundheitsdienstberufe	108	—	—	—	—	—	—	—	6	114
Allgemeine Dienstleistungsberufe	164	3	—	—	7	—	3	1	24	202
Übrige Dienstleistungsberufe	466	2	3	—	1	—	7	15	119	613
Sonstige Berufe	217	1	—	—	1	—	5	2	4	230
Zusammen	11 365	92	10	21	46	6	107	61	720	12 428

Tabelle 4

Zahl und Dauer der beendeten Leiharbeitsverhältnisse

	Unter einer Woche	eine Woche bis unter drei Monate	drei Monate und mehr
Männer			
1. Halbjahr 1984	4 083	16 265	6 643
2. Halbjahr 1984	6 250	30 803	10 336
1. Halbjahr 1985	5 435	21 727	10 824
2. Halbjahr 1985	8 388	39 736	17 546
1. Halbjahr 1986	7 233	25 590	17 148
2. Halbjahr 1986	12 198	46 621	25 888
1. Halbjahr 1987	6 588	27 816	18 557
2. Halbjahr 1987	9 671	51 272	24 433
Frauen			
1. Halbjahr 1984	1 774	7 704	2 931
2. Halbjahr 1984	2 235	10 115	3 561
1. Halbjahr 1985	2 135	9 092	3 925
2. Halbjahr 1985	2 672	12 467	4 874
1. Halbjahr 1986	2 464	9 456	4 712
2. Halbjahr 1986	2 581	13 284	5 668
1. Halbjahr 1987	2 078	8 981	6 092
2. Halbjahr 1987	2 447	13 274	7 368

Tabelle 5

Frühere Tätigkeiten der neu eingestellten Leiharbeitnehmer

	Vorher nie beschäftigt	Zuletzt vor einem Jahr beschäftigt	Zuletzt vor einem bis unter zwölf Monaten beschäftigt	Unmittelbar vorher beschäftigt
Männer				
1. Halbjahr 1984	2 333	2 965	11 630	13 086
2. Halbjahr 1984	2 296	4 333	14 622	20 983
1. Halbjahr 1985	2 993	4 225	15 838	20 212
2. Halbjahr 1985	3 758	5 777	20 033	27 696
1. Halbjahr 1986	3 906	5 467	22 285	28 598
2. Halbjahr 1986	4 313	6 002	21 770	31 317
1. Halbjahr 1987	3 636	4 617	23 349	28 804
2. Halbjahr 1987	4 925	6 150	24 444	34 480
Frauen				
1. Halbjahr 1984	1 274	2 239	4 581	3 853
2. Halbjahr 1984	1 410	2 366	4 775	4 691
1. Halbjahr 1985	1 805	2 554	5 612	5 786
2. Halbjahr 1985	1 797	2 521	5 534	6 611
1. Halbjahr 1986	2 133	3 019	6 544	6 507
2. Halbjahr 1986	2 076	2 421	5 245	6 144
1. Halbjahr 1987	2 024	2 792	6 349	7 230
2. Halbjahr 1987	2 381	2 692	6 086	7 029

Tabelle 6

Zahl der Anträge auf Erteilung einer Verleiherlaubnis

	Eingegangene Neuanträge	Verlängerungs- anträge	Erteilte Erlaubnisse	Versagte Erlaubnisse	Anderweitige Erledigung
1. Vierteljahr 1984	170	155	253	19	33
2. Vierteljahr 1984	146	148	242	18	32
3. Vierteljahr 1984	157	172	242	28	40
4. Vierteljahr 1984	177	167	253	26	31
1. Vierteljahr 1985	239	193	307	14	50
2. Vierteljahr 1985	268	164	333	19	59
3. Vierteljahr 1985	289	203	370	29	61
4. Vierteljahr 1985	333	217	409	33	39
1. Vierteljahr 1986	471	258	464	24	84
2. Vierteljahr 1986	480	259	545	35	78
3. Vierteljahr 1986	394	352	590	60	83
4. Vierteljahr 1986	416	333	609	52	104
1. Vierteljahr 1987	492	449	652	56	78
2. Vierteljahr 1987	431	401	776	41	94
3. Vierteljahr 1987	459	501	709	58	122
4. Vierteljahr 1987	378	448	671	55	117

Tabelle 7

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

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Aufgegriffene Fälle im Laufe des Jahres	Unerledigte Fälle am Jahresende	davon erledigte Fälle								Einsprüche
					Kein Verfahren eingeleitet bzw. Verfahren eingestellt, weil			Ahndung				Abgabe an die Staatsanwaltschaft	
								Verwarnung		Geldbuße	Bußgeldsummen		
					ohne	mit	Verwarnungsgeld						
					keine Ordnungswidrigkeit	Ordnungswidrigkeit verjährt		gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt					
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG unerlaubter Verleih von Arbeitnehmern	1984	5 428	4 327	5 492	1 283	424	1 187	48	18	507		608	217
	1985	5 492	3 286	4 801	996	243	1 193	79	27	603		676	228
	1986	4 801	4 521	4 663	850	211	1 184	99	13	998	6 291 531	1 026	452
	1987	4 663	3 321	3 017	938	741	1 270	121	12	1 204	11 257 322	437	311
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1a AÜG unerlaubter Entleih von Arbeitnehmern	1984	2 565	3 509	3 831	784	41	551	53	15	356		146	192
	1985	3 831	3 154	3 640	974	120	1 090	105	25	726		207	333
	1986	3 640	3 412	3 323	800	236	1 097	145	16	919	9 229 524	234	340
	1987	3 323	3 081	2 689	806	373	928	145	19	1 208	12 621 647	102	333

Tabelle 8

Bußgeldverfahren nach § 228 Abs. 1 Nr. 3 AFG

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Aufgegriffene Fälle im Laufe des Jahres	Unerledigte Fälle am Jahresende	davon erledigte Fälle								Abgabe an die Staatsanwaltschaft	Einsprüche
					Kein Verfahren eingeleitet bzw. Verfahren eingestellt, weil			Ahndung						
								Verwarnung		Geldbuße	Bußgeldsummen			
					keine Ordnungswidrigkeit	Ordnungswidrigkeit verjährt	gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt	ohne	mit			Verwarnungsgeld		
§ 228 Abs. 1 Nr. 3 AFG verbotener Verleih ins Baugewerbe	1984	56	129	100	22	2	28	3	—	22	—	—	6	
	1985	100	24	35	18	1	8	3	3	20	—	—	15	
	1986	35	33	19	6	4	3	2	—	28	59 200	4	16	
	1987	19	41	17	19	—	5	1	—	13	23 440	2	6	
§ 228 Abs. 1 Nr. 3 AFG verbotener Entleih im Baugewerbe	1984	40	78	34	28	2	29	10	2	15	—	—	7	
	1985	34	32	39	9	2	5	1	—	8	—	—	4	
	1986	39	39	32	18	3	6	2	—	16	57 150	—	4	
	1987	32	31	24	17	1	5	2	—	13	48 365	1	3	

Tabelle 9

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

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Aufgegriffene Fälle im Laufe des Jahres	Unerledigte Fälle am Jahresende	davon erledigte Fälle								Einsprüche
					Kein Verfahren eingeleitet bzw. Verfahren eingestellt, weil			Ahndung				Abgabe an die Staatsanwaltschaft	
								Verwarnung		Geldbuße	Bußgeldsummen		
					keine Ordnungswidrigkeit	Ordnungswidrigkeit verjährt	gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt	ohne	mit				
								Verwarnungsgeld					
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 2 AÜG Entleih eines Arbeitnehmers ohne erforderliche Arbeitserlaubnis	1984	117	159	221	14	21	14	1	—	22	—	13	15
	1985	220	140	212	19	49	37	4	—	23	—	7	12
	1986	212	80	164	26	34	19	5	—	22	72 850	4	11
	1987	164	60	74	73	9	13	12	—	20	19 580	3	—
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 3 AÜG Verstöße gegen Auflagen der Verleiherlaubnis	1984	52	86	15	5	3	32	—	1	78	—	1	38
	1985	15	37	11	6	—	12	3	1	14	—	—	2
	1986	11	181	31	6	1	1	2	1	149	36 270	—	124
	1987	31	124	64	7	2	29	8	1	44	25 120	—	10
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 7 AÜG Verletzung statistischer Meldepflichten	1984	40	36	16	3	5	26	7	—	19	—	—	3
	1985	16	35	10	5	3	19	3	—	10	—	—	2
	1986	10	44	7	6	2	6	14	4	15	2 280	—	1
	1987	7	155	45	15	2	30	30	16	24	3 450	—	—
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 4, 5, 6, 8 und 9 AÜG sonstige Verstöße durch Erlaubnisinhaber	1984	42	94	47	16	11	18	7	10	21	—	—	2
	1985	47	146	59	27	8	31	8	8	41	—	—	2
	1986	59	260	118	33	15	11	33	5	96	37 085	2	39
	1987	118	227	78	34	20	29	33	18	127	85 200	2	28

Tabelle 10

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

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahres- anfang	Auf- gegriffene Fälle im Laufe des Jahres	Erledigte Fälle	davon keine Straf- anzeige	Straf- anzeige oder Abgabe an die Staats- anwalt- schaft	Unerledigte Fälle
Artikel 1 § 15 AÜG Unerlaubter Verleih nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeits- erlaubnis	1984	168	129	225	66	159	72
	1985	72	75	130	34	96	17
	1986	17	195	188	10	178	24
	1987	24	155	162	13	149	17
Artikel 1 § 15 a AÜG seit 1. Mai 1985 Artikel 1 § 15 a Abs. 1 AÜG Ausbeuteri- sche Beschäftigung nicht- deutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeits- erlaubnis durch Entleiher	1984	—	1	1	1	—	—
	1985	—	—	—	—	—	—
	1986	—	1	—	—	—	1
	1987	1	2	3	1	2	—
Artikel 1 § 15 a Abs. 2 AÜG in Kraft seit 1. Mai 1985 Umfangreiche oder beharrliche Beschäftigung nichtdeutscher Arbeitneh- mer ohne erforderliche Ar- beitserlaubnis durch Ent- leiher	1986	—	3	3	—	3	—
	1987	—	—	—	—	—	—

Tabelle 11

Bußgeldverfahren nach § 229 AFG

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Aufgegriffene Fälle im Laufe des Jahres	Unerledigte Fälle am Jahresende	davon erledigte Fälle								Einsprüche
					Kein Verfahren eingeleitet bzw. Verfahren eingestellt, weil			Ahndung				Abgabe an die Staatsanwaltschaft	
								Verwarnung		Geldbuße	Bußgeldsummen		
					ohne	mit							
					keine Ordnungswidrigkeit	Ordnungswidrigkeit verjährt	gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt	Verwarnungsgeld					
§ 229 Abs. 1 Nr. 1 AFG Ausübung einer Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis	1984	6 985	11 864	5 215	1 358	4 465	3 424	2 227	180	1 874	—	90	225
	1985	5 215	11 303	4 690	1 118	3 570	2 582	2 457	117	1 543	—	156	176
	1986	4 690	12 557	5 869	1 456	2 145	2 784	2 809	170	1 736	208 836	164	189
	1987	5 869	11 633	5 237	1 240	2 849	2 665	2 096	278	1 425	236 942	308	164
§ 229 Abs. 1 Nr. 2 AFG Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis	1984	12 677	13 286	10 465	1 842	1 340	4 472	3 143	281	4 008	—	335	844
	1985	10 460	12 108	7 975	2 793	1 269	3 772	3 006	213	3 249	—	179	684
	1986	7 975	13 471	8 096	2 438	436	2 962	3 153	215	3 697	2 430 140	230	794
	1987	8 096	12 188	7 739	1 698	441	3 073	2 564	281	2 733	2 692 692	381	700

Tabelle 12

Strafverfahren nach § 227 a AFG

(von der Bundesanstalt für Arbeit aufgegriffene Fälle)

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Aufgegriffene Fälle im Laufe des Jahres	Erledigte Fälle	davon keine Strafanzeige	Strafanzeige oder Abgabe an die Staatsanwaltschaft	Unerledigte Fälle
§ 227 a AFG seit 1. Mai 1985 § 227 a Abs. 1 AFG Ausbeuterische Beschäftigung von nichtdeutschen Arbeitnehmern ohne erforderliche Arbeitserlaubnis	1984	5	10	10	1	9	5
	1985	5	16	18	2	16	3
	1986	3	18	17	2	15	4
	1987	4	32	36	2	34	—
§ 227 a Abs. 2 in Kraft seit 1. Mai 1985 Umfangreiche oder beharrliche Beschäftigung nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis	1986	—	50	47	1	46	3
	1987	3	12	14	—	14	1

Tabelle 13

Zahl der rechtskräftigen Bußgeldentscheidungen wegen Schwarzarbeit

Jahr	Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit		§ 117 Abs. 1 Nr. 1 Handwerks- ordnung (Selbst. Betrieb eines Hand- werks ohne Eintragung in die Handwerks- rolle)	§ 145 Abs. 1 Nr. 1 Gewerbeordnung (Betrieb eines Reisegewerbes ohne Reise- gewerbekarte)	§ 146 Abs. 2 Nr. 1 Gewerbeordnung (Verletzung der Anzeigepflicht bei Betrieb eines stehenden Gewerbes)	Insgesamt
	§ 1 Schwarz- arbeiter	§ 2 Auftrag- geber				
1984	544	97	1 084	—	705	2 430
1985	639	71	1 236	799	578	3 323
1986	625	70	1 006	837	564	3 102
1987	475	43	797	850	455	2 620

Tabelle 14

Leistungsmißbrauch

Tatbestand	Jahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Aufgegriffene Fälle im Laufe des Jahres	Unerledigte Fälle am Jahresende	davon erledigte Fälle								Einsprüche
					Kein Verfahren eingeleitet bzw. Verfahren eingestellt, weil			Ahndung				Abgabe an die Staatsanwaltschaft	
								Verwarnung		Geldbuße	Bußgeldsummen		
								ohne	mit				
					keine Ordnungswidrigkeit	Ordnungswidrigkeit verjährt	gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt	Verwarnungsgeld					
Verstoß gegen Anzeigepflicht bei Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Unterhaltsgeld § 231 Abs. 1 Nr. 4 AFG u. a.	1984	15 523	77 331	20 548	9 382	5 834	13 031	8 646	2 309	26 294	—	6 592	2 021
	1985	20 482	106 351	25 935	12 288	6 866	18 944	14 142	3 127	34 879	—	10 265	2 306
	1986	25 935	118 266	27 410	14 687	7 870	19 155	17 393	3 885	40 977	4 905 636	12 505	2 665
	1987	27 410	158 811	36 364	27 099	9 669	19 520	22 896	15 258	41 548	6 553 526	13 516	2 939

