



# FORSCHUNGSBERICHT

563

## Allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn: seine Kontrolle und Durchsetzung sowie bürokratische Kosten für Arbeitgeber



# Allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn: seine Kontrolle und Durchsetzung sowie bürokratische Kosten für Arbeitgeber



Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW)  
Schaffhausenstraße 73, 72072 Tübingen



SOKO Institut GmbH  
Voltmannstraße 271, 33613 Bielefeld



IZA – Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit  
Schaumburg-Lippe-Str. 5-9, 53113 Bonn

Bernhard Boockmann  
Andrea Kirchmann  
Rita Kleinemeier  
Annabelle Krause-Pilatus  
Anastasia Maier  
Olga Nottmeyer  
Marcel Reiner  
Christin Schafstädt  
Tobias Scheu  
Anne Zühlke  
Holger Bonin  
Henry Puhe

Dezember 2020

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftliche Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

## Kurzbeschreibung

Die vorliegende Studie untersucht die Einhaltung der Pflichten nach dem Mindestlohngesetz (MiLoG), den Aufwand der Arbeitgeber, die Vorgehensweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) bei der Prüfung der Einhaltung der Pflichten und die Rolle der Haftung des Auftraggebers nach § 13 MiLoG. Dazu wurden eine standardisierte telefonische Befragung bei Betrieben sowie leitfadengestützte Interviews mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Interessenvertretungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, Betrieben und sonstigen Akteuren durchgeführt. Zudem wurden die Daten, die vom Zoll in der „Zentralen Datenbank Programmunterstützung Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ (ZenDa ProFiS) erhoben werden, analysiert.

Die Analyse identifiziert wichtige Handlungsbedarfe bei der Durchsetzung des Mindestlohns. Dazu gehören Vereinfachungen bei der Umsetzung des MiLoG in den Betrieben, eine wirkungsvollere Informationspolitik sowie Verbesserungen bei der Ausstattung der FKS.

## Abstract

This study examines the compliance with the obligations under the German Minimum Wage Act and the compliance cost to employers. Furthermore, it analyses the organisation and process of the FKS, the agency charged with the inspection of the minimum wage in Germany. In addition, it considers the role of civil liability for the payment of minimum wages in the case of service contracts. For these purposes, a standardised employer survey as well as semi-standardised interviews with a wide range of actors were conducted. In addition, process data of the FKS was analysed.

The study identifies important needs for action for a better enforcement of the minimum wage. This includes simplifications in the implementation of the Minimum Wage Act for companies, a more effective information policy and improvements regarding the staff and equipment of the FKS.

# Inhalt

<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>10</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>11</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>14</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>16</b>
Vorhabenbeschreibung	16
Arbeitsziele	16
Methoden der Untersuchung	17
Ergebnisse zur Umsetzung des MiLoG durch die Arbeitgeber und zum Aufwand	17
Ergebnisse zur Umsetzung des MiLoG durch den Zoll	18
Ergebnisse der Analyse der Zolldaten	20
Ergebnisse zur Haftung des Auftraggebers (§ 13 MiLoG)	20
Schlussfolgerungen und Handlungsbedarfe	21
<b>1. Einleitung</b>	<b>22</b>
1.1 Hintergrund der Untersuchung	22
1.2 Fragestellungen	22
1.3 Vorhandene Literatur	24
1.3.1 Einhaltung von Mindestlöhnen	24
1.3.1.1 Bürokratischer Aufwand für die Unternehmen	25
1.3.2 Die Rolle des Zolls bei der Kontrolle der Mindestlohnbestimmungen	26
1.3.3 Die Wirkung der Auftraggeberhaftung nach § 13 MiLoG	27
<b>2. Methodik der Untersuchung</b>	<b>28</b>
2.1 Arbeitgeberbefragung	28
2.1.1 Stichprobendesign	28
2.1.2 Beantragung von Adressdaten	30
2.1.3 Inhalte der Befragung und Umsetzung im Fragebogen	30
2.1.4 Durchführung der Befragung	32
2.1.5 Pretest	32
2.1.6 Durchführung der Arbeitgeberbefragung	33

2.1.7	Datenbereinigung	33
2.1.8	Gewichtung und Hochrechnung	34
2.2	Qualitative Untersuchungsschritte	34
2.2.1	Explorationsphase	35
2.2.1.1	Explorative Intensivgespräche	35
2.2.1.2	Standardisierte Befragung der Hauptzollämter	36
2.2.2	Qualitative Fallstudien	37
2.3	Daten des Zolls	39
2.3.1	Datenstruktur	39
2.3.2	In den Daten vorhandene Informationen	40
2.3.3	Wissenschaftliche Verwendbarkeit der Daten	42
2.4	Analyse der Haftung des Auftraggebers (§ 13 MiLoG)	43
<b>3.</b>	<b>Einhaltung der Pflichten und Aufwand der Arbeitgeber</b>	<b>46</b>
3.1	Betriebliche Arbeitszeiterfassung im Jahr 2019	46
3.1.1	Umfang der betrieblichen Arbeitszeiterfassung gemäß MiLoG	46
3.1.2	Art der betrieblichen Arbeitszeiterfassung	51
3.2	Arbeitszeiterfassung vor der Einführung des MiLoG	56
3.3	Auswirkungen des MiLoG auf den Zeitaufwand für die Arbeitszeitdokumentation	63
3.3.1	Veränderungen beim Zeitaufwand der Arbeitszeiterfassung durch das MiLoG	63
3.3.2	Gründe für die Veränderungen der Arbeitszeiterfassung durch das MiLoG	65
3.3.3	Veränderungen beim Zeitaufwand der Arbeitszeitaufbewahrung durch das MiLoG	67
3.4	Berechnung des Einzelaufwands	69
3.4.1	Änderung des Zeitaufwands für die Arbeitszeitdokumentation durch das MiLoG	69
3.4.2	Zeitaufwand für die Arbeitszeitdokumentation unabhängig vom Mindestlohn	74
3.4.3	Ergebnisse von Regressionsanalysen	79
3.5	Berechnung des MiLoG-bedingten Aufwands und des Gesamtaufwands der Arbeitszeitdokumentation	83
3.5.1	Rechenweg	83
3.5.2	Veränderung des Aufwands pro Betrieb durch das MiLoG	87
3.5.3	Veränderung des Aufwands in der Volkswirtschaft durch das MiLoG	88
3.5.4	Aufwand der Arbeitszeitdokumentation im Jahr 2019 insgesamt	90
3.6	Informiertheit der Arbeitgeber	91
3.7	Umsetzbarkeit und Ausweichmöglichkeiten	95
3.7.1	Umsetzbarkeit des Mindestlohns	95
3.7.2	Umgehung des Mindestlohns	97
3.8	Betriebliche Reaktionen auf die Prüfungen der FKS	99
3.9	Bewertung und Änderungsbedarf	103

<b>4.</b>	<b>Vorgehensweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS)</b>	<b>108</b>
4.1	Organisatorische Struktur und Aufgaben der FKS	108
4.1.1	Organisationsstruktur der Hauptzollämter	108
4.1.2	Das Sachgebiet E	111
4.1.2.1	Die Struktur des Sachgebiets E	111
4.1.2.2	Die Aufgaben des Sachgebiets E	113
4.1.2.3	Das Personal im Sachgebiet E	114
4.1.3	Das Sachgebiet F	115
4.2	Die Vorgehensweise der FKS – Die Prüfung des MiLoG	118
4.2.1	Anlass der Prüfung	118
4.2.1.1	Hinweisbezogene Prüfungen	119
4.2.1.2	Nicht hinweisbezogene Prüfungen	119
4.2.1.3	Standortspezifische Bedeutungen von Prüfanlässen	121
4.2.2	Vorbereitung der Prüfung	122
4.2.3	Durchführung der Prüfung	125
4.2.4	Ergebnis der Prüfung	132
4.3	Die Ahndung	135
4.3.1	Die Zusammenarbeit zwischen Sachgebiet E und F	135
4.3.2	Vorgehensweise bei der Ahndung	137
4.4	Die Ergebnisse der Arbeit der FKS (Sachgebiet E und F)	140
4.5	Die Bewertung der Vorgehensweise der FKS	146
<b>5.</b>	<b>Haftung des Auftraggebers nach § 13 MiLoG</b>	<b>151</b>
5.1	Fragestellungen	151
5.2	Bestehende Regelungen	151
5.3	Bedeutung der zivilrechtlichen Haftung für Betriebe	153
5.3.1	Betriebliche Rolle der Haftung des Auftraggebers	153
5.3.2	Motive und Gründe der Annahme beziehungsweise Vergabe von Werks- und Dienstleistungen	154
5.3.3	Beschreibung von Subunternehmern und typischen Werkvertragsketten	155
5.4	Prüfung und Umsetzung der Haftung des Auftraggebers	156
5.4.1	Feststellung mittelbarer Mindestlohnverstöße	156
5.4.2	Betriebliche Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns bei nachgelagerten Unternehmen	157
5.4.3	Durchsetzung der zivilrechtlichen Haftungsansprüche	159
5.5	Betriebliche Aktivitäten zur Verringerung von Haftungsrisiken	161
5.5.1	Betriebliche Anpassungen	161
5.5.2	Bewertung des Aufwands ergriffener Maßnahmen	163
5.6	Wirkungen, Veränderungen, Bewertungen	164
5.6.1	Veränderungen von Werkvertragsketten und des Wettbewerbs	164

5.6.2	Bewertung des § 13 MiLoG	166
5.6.3	Alternative Regelungsmöglichkeiten und Verbesserungsvorschläge	168
5.7	Fazit	170
<b>6.</b>	<b>Handlungsbedarfe</b>	<b>173</b>
6.1	Umsetzungsprobleme in den Betrieben	173
6.2	Zu wenig Information und Publizität	173
6.3	Erschwerende Bedingungen für Prüfung und Ahndung	174
6.4	Unvollkommene Datenlage	174
6.5	Fehlende Evidenz zu Wirkungszusammenhängen	175
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>176</b>

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1	Aufteilung der Bruttostichprobe nach Branchengruppen	29
Tabelle 2.2	Aufteilung der Brutto-Stichprobe nach Betriebsgrößenklassen	29
Tabelle 2.3	Aufteilung der Brutto-Stichprobe nach Regionen	30
Tabelle 2.4	Arbeitsschritte und Beteiligte bei der Arbeitgeberbefragung	32
Tabelle 2.5	Anzahl der Gesprächspersonen	37
Tabelle 2.6	Übersicht über Auftragsvergabe und Auftragsannahme	44
Tabelle 2.7	Auseinandersetzung mit dem § 13 MiLoG	44
Tabelle 2.8	Übersicht über interviewte Betriebe	45
Tabelle 2.9	Übersicht über Interviewpersonen	45
Tabelle 3.1	Zusammenhang zwischen der Arbeitszeiterfassung vor der Einführung des MiLoG und dem derzeitigen Umgang mit Mehrarbeit	59
Tabelle 3.2	Zusammenhang zwischen Sonn- und Feiertagsarbeit und der Arbeitszeiterfassung vor der Einführung des MiLoG	59
Tabelle 3.3	Zusammenhang zwischen Arbeitszeitvereinbarungen und der Arbeitszeiterfassung vor der Einführung des MiLoG	60
Tabelle 3.4	Zusammenhang zwischen der Erfassung der Dauer der Arbeitszeit sowie der Erfassung von Beginn und Ende der Arbeitszeit vor § 17 MiLoG	63
Tabelle 3.5	Mindestlohnbedingter Aufzeichnungs- und Aufbewahrungsaufwand pro Arbeitstag und Beschäftigten, in Minuten	71
Tabelle 3.6	Aufzeichnungs- und Aufbewahrungsaufwand pro Arbeitstag und Beschäftigten, in Minuten	75
Tabelle 3.7	Regressionsergebnisse für den Aufwand der Arbeitszeitdokumentation	80
Tabelle 3.8	In der Berechnung verwendete Eckwerte	85
Tabelle 3.9	Änderung des Aufwands pro Betrieb durch das MiLoG in Stunden und Euro (Mittelwerte)	87
Tabelle 3.10	Änderung des Aufwands pro beschäftigter Person durch das MiLoG in Stunden und Euro (Mittelwerte)	88
Tabelle 3.11	Veränderung des Aufwands infolge des MiLoG	89
Tabelle 3.12	Aufwand für die Arbeitszeitdokumentation insgesamt	90
Tabelle 3.13	Gründe für schlechten Informationsstand: Zustimmungswerte nach Branchengruppen	94
Tabelle 4.1	Anteil MiLoG und AEntG nach ausgewählten (§2a) Branchen – begonnenen Ordnungswidrigkeitenverfahren und rechtskräftige Bescheide	146
Tabelle 5.1	Gründe für die Vergabe von Werk-/Dienstleistungen	154

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1	Bestandteile der qualitativen Untersuchung	35
Abbildung 2.2	Themen der explorativen Intensivgespräche	36
Abbildung 2.3	Themen der Leitfäden	38
Abbildung 2.4	Ebenen der Daten des Zolls	40
Abbildung 3.1	Anteil der Beschäftigten, deren Arbeitszeit nach § 17 MiLoG erfasst wird	47
Abbildung 3.2	Anteil der geringfügig Beschäftigten an allen Beschäftigten, deren Arbeitszeit nach § 17 MiLoG erfasst wird	48
Abbildung 3.3	Anteile der mobilen Beschäftigten, deren Arbeitszeit erfasst wird, im Verhältnis zu allen Beschäftigten, deren Arbeitszeit erfasst wird	50
Abbildung 3.4	Anteil der mobilen Beschäftigten, bei deren Arbeitszeiterfassung nur die Gesamtdauer erfasst wird	50
Abbildung 3.5	Art der Arbeitszeiterfassung – Gesamtübersicht	51
Abbildung 3.6	Branchen spezifische Nutzung von Fahrtenschreiberdaten bei der Arbeitszeiterfassung	52
Abbildung 3.7	Nutzung händischer Aufzeichnung	53
Abbildung 3.8	Nutzung Zeiterfassungssystem	54
Abbildung 3.9	Anzahl der erforderlichen Schritte bei der Arbeitszeiterfassung bei allen Beschäftigten	55
Abbildung 3.10	Anzahl der erforderlichen Schritte bei der Arbeitszeiterfassung bei mobilen Beschäftigten	56
Abbildung 3.11	Arbeitszeiterfassung vor der Einführung des MiLoG – Gesamtübersicht	57
Abbildung 3.12	Arbeitszeiterfassung vor der Einführung des MiLoG – differenzierter Blick	58
Abbildung 3.13	Sonstige über § 17 MiLoG hinausgehende Aufzeichnungspflichten auf Branchenebene	61
Abbildung 3.14	Erfasste Aspekte der Arbeitszeit vor § 17 MiLoG	62
Abbildung 3.15	Veränderungen beim Zeitaufwand der Arbeitszeiterfassung durch das MiLoG – Gesamtübersicht	64
Abbildung 3.16	Veränderungen beim Zeitaufwand der Arbeitszeiterfassung durch das MiLoG – differenzierter Blick	65
Abbildung 3.17	Gründe für den gestiegenen Zeitaufwand bei der Arbeitszeiterfassung	66
Abbildung 3.18	Zeitaufwand aufgrund der Aufbewahrung der Arbeitszeitdokumente gemäß MiLoG – Gesamtübersicht	68
Abbildung 3.19	Zeitaufwand aufgrund der Aufbewahrung der Arbeitszeitdokumente gemäß MiLoG – differenzierter Blick	69
Abbildung 3.20	Veränderung des Aufwands für die Arbeitszeitaufzeichnung	73
Abbildung 3.21	Veränderung des Aufwands für die Aufbewahrung	73

Abbildung 3.22	Boxplots für den laufenden Zeitaufwand für die Arbeitszeitaufzeichnung nach Branchengruppe (Beschäftigte, für die Beginn und Ende der Arbeitszeit aufgezeichnet werden müssen)	76
Abbildung 3.23	Boxplots für den laufenden Zeitaufwand für die Arbeitszeitaufzeichnung nach Betriebsgrößenklassen und Branchengruppe (Beschäftigte, für die Beginn und Ende der Arbeitszeit aufgezeichnet werden müssen)	77
Abbildung 3.24	Boxplots für den laufenden Zeitaufwand für die Arbeitszeitaufzeichnung mobiler Beschäftigter nach Branchengruppe	78
Abbildung 3.25	Aufwand für die Aufbewahrung der Arbeitszeitaufzeichnung	79
Abbildung 3.26	Genutzte Informationsquellen seit dem Jahr 2015 in Bezug auf die Regelungen des Mindestlohngesetzes nach Branchengruppen	92
Abbildung 3.27	Informationslage über die Pflichten und Rechtsfolgen des Mindestlohngesetzes	93
Abbildung 3.28	Umsetzbarkeit der Pflichten im Mindestlohngesetz	96
Abbildung 3.29	Einschätzung der Häufigkeit: Verhaltensweisen zur Ausweichung des Mindestlohn in der eigenen Branche nach Branchengruppen	98
Abbildung 3.30	Häufigkeiten der Prüfungen durch die FKS seit dem Jahr 2015 nach Branchengruppen	100
Abbildung 3.31	Erfahrungen mit Prüftätigkeit der FKS	101
Abbildung 3.32	Zustimmung zu Verbesserungsmöglichkeiten der Kontrollen	102
Abbildung 3.33	Bewertung der im Mindestlohngesetz verankerten Pflichten	104
Abbildung 3.34	Möglichkeiten des Gesetzgebers für unbürokratischere Arbeitszeitaufzeichnung und -aufbewahrung	105
Abbildung 3.35	Bewertung der Rechtsfolgen	106
Abbildung 3.36	Möglichkeiten zur besseren Einhaltung der Bestimmungen des MiLoG nach Branchengruppen	107
Abbildung 4.1	Organigramm der Zollverwaltung (Auszug)	109
Abbildung 4.2	Direktionen und Referate der GZD	110
Abbildung 4.3	Beispielhafte Struktur des Sachgebiets E	111
Abbildung 4.4	Anzahl der Arbeitsgebiete 1 pro Sachgebiet E und Hauptzollamt	112
Abbildung 4.5	Teamzusammensetzung in den Arbeitsgebieten 1	113
Abbildung 4.6	Bewertung der Personalausstattung im Sachgebiet E	114
Abbildung 4.7	Einschätzung der Personalsituation im Fachgebiet 1 des Sachgebiets F	117
Abbildung 4.8	Anlässe von Prüfungen	119
Abbildung 4.9	Gründe für die Durchführung von Prüfungen	122
Abbildung 4.10	Ablaufschema der Vorbereitung einer Prüfung	123
Abbildung 4.11	Entwicklung der Prüfungen pro Betrieb seit 2014	126
Abbildung 4.12	Übersicht zur Personenbefragung und Prüfung der Geschäftsunterlagen	127

Abbildung 4.13 Entwicklung der Personenbefragungen und Arbeitgeberprüfungen seit 2014	128
Abbildung 4.14 Anteil der AEntG-/MiLoG-Prüfungen	130
Abbildung 4.15 Externe und interne Zusammenarbeit des Sachgebiets E	131
Abbildung 4.16 Ergebnisse und Folgen der Prüfungen	132
Abbildung 4.17 Ergebnis der Prüfungen	133
Abbildung 4.18 Zusammenarbeit zwischen Sachgebiet E und F – eine exemplarische Darstellung	136
Abbildung 4.19 Ablauf von Ordnungswidrigkeitenverfahren	138
Abbildung 4.20 Anzahl eingeleiteter und übernommener Ordnungswidrigkeitenverfahren	141
Abbildung 4.21 Anteile eingeleiteter und übernommener Ordnungswidrigkeitenverfahren nach Rechtsgrundlage	142
Abbildung 4.22 Anzahl begonnene Ordnungswidrigkeiten (OWi-)Verfahren versus ausgesprochene und rechtskräftige Verwarnungen/Bescheide	143
Abbildung 4.23 Anteil von Verwarnungen und Bescheiden nach Rechtsgrundlage	143
Abbildung 4.24 Durchschnittliche Höhe rechtskräftiger Bescheide in Euro	144
Abbildung 4.25 Schäden nach Rechtsgrundlage (in Mio. Euro)	144
Abbildung 5.1 Felder betrieblicher Anpassungen zur Einschränkung des Haftungsrisikos	162

# Abkürzungsverzeichnis

AA	Agentur für Arbeit
AEntG	Arbeitnehmer-Entsendegesetz
Apps	Applikationen / Anwendungen
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BHP	Betriebs-Historik-Panel
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
CATI	Computer Assisted Telephone Interview; computergestützte Telefonbefragung
DRV	Deutsche Rentenversicherung
DSRV	Datenstelle der Rentenversicherung
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
DV	Dienstvorschrift
EV	Ermittlungsverfahren
EV Nr.	Ermittlungsverfahren-Nummer
FKS	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GSA Fleisch	Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft
GZD	Generalzolldirektion
HZA	Hauptzollamt
HZÄ	Hauptzollämter
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAB-QUEST	Befragung des IAB
IT-K	Informations- und Kommunikationstechnik
IZA	Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit
MiLoAufzV	Verordnung zur Abwandlung der Pflicht zur Arbeitszeitaufzeichnung nach dem Mindestlohngesetz und dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz
MiLoDokV	Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung
MiLoG	Mindestlohngesetz
Mio.	Millionen
MLK	Mindestlohnkommission
Mrd.	Milliarden
MS	Microsoft
NACE-Code	Statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
P-Nr.	Prüfnummer
ProFiS	Programmunterstützung Finanzkontrolle Schwarzarbeit
SchwarzArbG	Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio-Oekonomisches Panel

SOKA Bau	Sozialkassen der Bauwirtschaft
StGB	Strafgesetzbuch
Tgb-Nr.	Tagebuchnummer
VE	Verdiensterhebung
WV	Werkvertrag
WZ 08	Wirtschaftszweigklassifikation 2008 des Statistischen Bundesamtes
ZenDa ProFiS	Zentrale Datenbank Programmunterstützung Finanzkontrolle Schwarzarbeit

# Zusammenfassung

## Vorhabenbeschreibung

Die vorliegende Studie untersucht die Einhaltung der Pflichten nach dem Mindestlohngesetz (MiLoG), den Aufwand der Arbeitgeber, die Vorgehensweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) bei der Prüfung der Einhaltung der Pflichten und die Rolle des Auftraggebers nach dem MiLoG. Dazu wurden eine standardisierte telefonische Befragung bei Betrieben sowie leitfadengestützte Interviews mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Interessenvertretungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, Betrieben und sonstigen Akteuren durchgeführt. Zudem wurden die Daten, die vom Zoll in der „Zentralen Datenbank Programmunterstützung Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ (ZenDa ProFiS, in der Folge mit der üblichen Bezeichnung „ProFiS“ abgekürzt) erhoben werden, analysiert.

## Arbeitsziele

Die übergeordnete Fragestellung des Forschungsvorhabens ist es zu klären, inwieweit und unter welchen fördernden oder hindernden Bedingungen die Vorkehrungen der §§ 13 bis 17 des MiLoG geeignet sind, um die Einhaltung der allgemeinen Lohnuntergrenze zu gewährleisten.

Darüber hinaus wird untersucht, welche Mehrkosten die Dokumentationspflichten des § 17 MiLoG für die Arbeitgeber hervorrufen und wovon dieser Aufwand abhängt. Dies betrifft einerseits den zusätzlichen Aufwand, der auf das MiLoG zurückzuführen ist. Um die Größenordnung dieses Aufwands zu interpretieren, wird andererseits auch der Gesamtaufwand berechnet – einschließlich des Aufwands, der ohnehin aus betrieblichen Gründen oder aufgrund des Arbeitszeitgesetzes (ArbZG) oder anderer Pflichten entsteht. Ferner geht es darum, wie die Arbeitgeber die Mitwirkungs-, Melde- und Dokumentationspflichten bewerten und welche Anforderungen sie als (besonders) belastend empfinden.

Eine weitere Zielsetzung besteht darin, Erkenntnisse über die Vorgehensweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) im Rahmen der Prüfung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns zu gewinnen sowie die Einschätzung der FKS bezüglich der Wirkung der Prüfungen abzubilden. Im Vordergrund steht dabei zum einen die Fragestellung nach der strukturellen und personellen Organisation der Arbeit der FKS auf Ebene der einzelnen Hauptzollämter. Zum anderen wird der Frage nachgegangen, welche Handlungsweisen der FKS bei der Prüfung des MiLoG – beginnend mit den Anlässen für Prüfungen über die Vorbereitung bis hin zur Durchführung der Prüfungen sowie der sich gegebenenfalls anschließenden Ahndung – festzustellen sind. Weitere Fragestellungen fokussieren auf die Ergebnisse der Prüfungen und Ahndungen sowie auf Einschätzungen der FKS bezüglich der Effektivität der Kontrolle des MiLoG.

Das Forschungsvorhaben bewertet darüber hinaus die Bedeutung und die Wirkung der Haftung des Auftraggebers (§ 13 MiLoG) hinsichtlich des Ziels der Durchsetzung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns. Auch hier werden zunächst die Bekanntheit der Bestimmungen und ihre Relevanz für Betriebe und Branchen untersucht. Darauf aufbauend wird erörtert, welche Möglichkeiten der Prüfung und Kontrolle des § 13 MiLoG bestehen. Gegenstand der Analyse ist ferner, mit welchen Maßnahmen die Betriebe auf die Haftung des Auftraggebers reagieren und welche Wirkungen sich für Branchen und Betriebe ergeben.

## Methoden der Untersuchung

Wesentliche Projektergebnisse wurden auf der Grundlage einer Befragung von Arbeitgebern aus den Bereichen, die von §§ 13 bis 17 MiLoG erfasst sind, erzielt. Dabei handelte es sich um eine quantitative, repräsentative Befragung von deutschlandweit 3.000 Vertreterinnen oder Vertretern von Betrieben, die im Herbst und Winter 2019/2020 durchgeführt wurde. Die Grundgesamtheit der Untersuchung bilden diejenigen Betriebe, die durch den § 17 MiLoG abgedeckt sind, weil sie entweder zu den in § 2a des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (SchwarzArbG) genannten Branchen gehören oder weil sie geringfügig Beschäftigte haben.

Die Untersuchungen zur Vorgehensweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) gliederte sich in zwei Phasen mit unterschiedlichen Arbeitsschritten. Dabei diente die erste Phase zur Generierung von wichtigem Experten- und Hintergrundwissen. Hierzu wurden explorative Experteninterviews und eine standardisierte Befragung aller Hauptzollämter (HZÄ) durchgeführt. In der zweiten Phase fanden in zwölf ausgewählten HZÄ Experteninterviews mit 40 Vertreterinnen und Vertretern der FKS auf der Leitungsebene und auf operativer Ebene statt.

Auch für die Untersuchung des Themenkomplexes der Haftung des Auftraggebers (§ 13 MiLoG) war ein qualitatives Forschungsdesign leitend. Dazu wurden Interviews mit Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen, mit Interviewpersonen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) sowie mit Betrieben durchgeführt.

Im Rahmen der Tätigkeit der FKS entstehen Daten, die mit Hilfe von ProFiS dokumentiert werden. Im Rahmen des Projekts wurde exploriert, welche Möglichkeiten zur Auswertung dieser Daten bestehen und es wurde ein Auswertungskonzept erstellt. Darüber hinaus wurden die Daten inhaltlich ausgewertet, um weitere fundierte Erkenntnisse über die Vorgehensweise der FKS zu erlangen.

## Ergebnisse zur Umsetzung des MiLoG durch die Arbeitgeber und zum Aufwand

In § 17 MiLoG ist allgemein definiert, welche Informationen in welchen Branchen für welche Beschäftigtengruppen im Zuge der Arbeitszeiterfassung zu dokumentieren sind. Auf welche Art und Weise dies geschieht, liegt in der Verantwortung der Betriebe. Nach wie vor wird mit Abstand am häufigsten händisch aufgezeichnet, unter den vom MiLoG betroffenen Betrieben in Deutschland etwa achtmal so häufig wie mit Zeiterfassungssystemen, was an den vielen Kleinbetrieben liegt. Dabei ist der Aufwand der Erfassung pro beschäftigter Person und Arbeitstag bei manueller Erfassung deutlich höher. Die weit überwiegende Mehrheit der Arbeitgeber gibt an, keine organisatorischen Änderungen vorgenommen zu haben, um den gesetzlichen Pflichten besser nachkommen zu können. Für kleinere Betriebe trifft dies häufiger zu als für größere. Einen besonders hohen mindestlohnbedingten Aufwand haben Betriebe in der Logistikbranche und im Gastgewerbe. Betriebe, die bereits durch die FKS geprüft wurden, haben im Durchschnitt einen höheren Zusatzaufwand als andere Betriebe. Mit kausalen Interpretationen dieses Zusammenhangs muss allerdings vorsichtig umgegangen werden.

Der Mehraufwand, der den Betrieben infolge des MiLoG für die Aufzeichnung der Arbeitszeiten entsteht, beträgt im Mittelwert aller Beschäftigten in den Branchen, die in § 2a des SchwarzArbG genannt werden, 36 Sekunden pro Arbeitstag und beschäftigter Person, in den anderen Branchen sechs Sekunden. Der Aufwand für die Aufbewahrung von Arbeitszeitunterlagen, der ursächlich dem MiLoG zuzuordnen ist, beträgt jeweils nur wenige Sekunden pro beschäftigter Person und Tag. Summiert man diese Beträge über alle Beschäftigten, so ergibt sich ein zeitlicher Mehraufwand von 11,2 Millionen Stunden pro Jahr. Mit Hilfe von Arbeitskostensätzen des Statistischen Bundesamtes in monetäre Einheiten umgerechnet, betragen die zusätzlichen Kosten für die Arbeitgeber 290

Millionen Euro. Insgesamt wenden die Betriebe in den Branchen, die in § 2a SchwarzArbG genannt werden, täglich knapp fünf Minuten pro beschäftigte Person für die Arbeitszeiterfassung auf. Darin eingeschlossen ist auch der Aufwand, der unabhängig vom MiLoG entsteht. Die Kosten der Arbeitszeitdokumentation betragen in allen Betrieben, die vom § 17 MiLoG betroffen sind, 4,5 Milliarden Euro jährlich. Dieser Aufwand ist aber nur zu einem kleinen Teil auf das MiLoG zurückzuführen. Der mindestlohnbedingte Anstieg beträgt nur ca. 6 % des gesamten Aufwands für die Arbeitszeitdokumentation.

Die Ergebnisse der Arbeitgeberbefragung zeigen, dass sich die Mehrheit der Betriebe gut oder sehr gut über die im MiLoG verankerten Pflichten informiert fühlt. Bei kleinen Betrieben ist die Informationslage aber deutlich schlechter als bei großen. Die Umsetzbarkeit der im MiLoG verankerten Pflichten wird von der Mehrheit der Arbeitgeber (mindestens 70 %) als unproblematisch angesehen. Als ein Hauptgrund für eine schlechte oder sehr schlechte Umsetzbarkeit wird bei allen Pflichten der Zeit- und Arbeitsaufwand genannt. Außerdem erwähnen die Arbeitgeber Platzmangel, einen zu kurzen Meldezeitraum und Störungen im Tagesgeschäft als weitere Gründe. In beiden Fällen – der Informiertheit und der Umsetzbarkeit – sind die Zustimmungswerte für die Arbeitszeiterfassung- und Aufbewahrungspflichten höher als für die Melde- und Mitwirkungspflichten.

Die meisten Arbeitgeber sind der Auffassung, dass die Betriebe in ihrer Branche den Mindestlohn selten umgehen. Bei den Umgehungsformen sehen sie die Inanspruchnahme unbezahlter Überstunden und die unkorrekte Erfassung der Arbeitszeit als relativ häufige Verhaltensweisen an. Eine Umgehung des Mindestlohns ist in den Branchen, die in § 2a SchwarzArbG genannt werden, nach Wahrnehmung der Arbeitgeber häufiger festzustellen als in den übrigen Branchen.

Die Mehrheit der Betriebe gibt an, noch nie durch die FKS wegen der Einhaltung der MiLoG-Pflichten überprüft worden zu sein. In Übereinstimmung mit der Steuerungsvorgabe des Bundesfinanzministeriums, wonach 70 % der Prüfungen in den § 2a-Branchen stattfinden sollen, geben diese Betriebe häufiger an, bereits Gegenstand einer Überprüfung gewesen zu sein. Diejenigen Betriebe, die seit 2015 mindestens einmal kontrolliert wurden, haben in der Mehrzahl positive Erfahrungen mit den Kontrollaktivitäten der FKS gemacht. Trotzdem wünscht sich eine Mehrzahl der Betriebe Kontrollen, die nur bei konkreten Verdachtsfällen stattfinden.

Grundsätzlich bewertet jeweils eine große Mehrheit von etwa drei Vierteln der Arbeitgeber die im MiLoG verankerten Pflichten als sinnvoll, wobei größere Betriebe die Pflichten tendenziell als sinnvoller erachten als kleinere. Um die Dokumentationspflichten unbürokratischer zu gestalten, sollte nach Auffassung von 60 % der Arbeitgeber die Nutzung von Hilfsmitteln erleichtert werden. Die Rechtsfolgen des MiLoG kennen viele Betriebe, insbesondere kleinere, nicht, sodass Bedarf besteht, die Betriebe besser zu informieren.

## Ergebnisse zur Umsetzung des MiLoG durch den Zoll

Mit der Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 wurde der Aufgabenbereich der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) um die Prüfung der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften nach dem MiLoG erweitert. Die FKS ist ein Teil der Zollverwaltung, die bundesweit an 41 Hauptzollämtern tätig ist und sich aus den Sachgebieten E und F zusammensetzt. Das Sachgebiet E ist generell mit den Bereichen Prävention, Prüfung und Ermittlung zuständig, dem Sachgebiet F obliegt die Ahndung von Verstößen, u.a. gegen das MiLoG.

Bei ihrer Arbeit verfolgt die FKS einen ganzheitlichen Prüfungsansatz, das bedeutet, bei den Prüfungen werden alle in Betracht kommenden Prüffelder der FKS – von der Einhaltung der

sozialversicherungsrechtlichen Meldepflichten des Arbeitgebers zur Deutschen Rentenversicherung (DRV) über die Ausübung einer Erwerbstätigkeit mit ausreichendem Aufenthaltstitel bis hin zur Zahlung von Mindestlöhnen – bearbeitet. Die Prüfung der Einhaltung des MiLoG stellt für die FKS somit nur einen Aspekt unter vielen dar. Diese Aufgabenvielfalt macht die Tätigkeit der Beschäftigten der FKS besonders komplex und erfordert ein großes Hintergrundwissen und viel Erfahrung. Gleichzeitig resultiert hieraus ein hoher Personalbedarf, der insbesondere im Sachgebiet E nicht ausreichend gedeckt werden kann, da Planstellen aufgrund der hohen Anforderung an die Tätigkeiten, der teils unattraktiven Arbeitszeiten am Wochenende oder in den späten Abendstunden sowie der zu geringen Vergütung für einen Lebensunterhalt in Ballungsgebieten nicht beziehungsweise nur schwer besetzt werden können.

Die Arbeit der FKS untergliedert sich im Hinblick auf die Prüfung der Einhaltung des MiLoG in mehrere Prozessschritte. Zu Beginn steht der Prüfanlass, das heißt, für die Durchführung von Prüfungen der FKS kann es unterschiedliche Anlässe geben. Zum einen reagiert die FKS auf Hinweise von einzelnen Behörden oder aus der Bevölkerung. In diesem Zusammenhang wird von hinweisbezogenen Prüfanlässen gesprochen. Zum anderen führt die FKS nicht hinweisbezogene Prüfungen durch. Hier kann zwischen Schwerpunktprüfungen, Spontan- beziehungsweise Initiativprüfungen sowie Prüfungen aufgrund von Vorgaben unterschieden werden. In den Fallstudien konnten Unterschiede hinsichtlich der Intensität der Nutzung von hinweisbezogenen und nicht hinweisbezogenen Prüfungen festgestellt werden. Als ein wesentlicher Grund hierfür konnte die unterschiedliche Anzahl und Qualität der bei den Hauptzollämtern eingehenden Hinweise identifiziert werden.

Der zweite Prozessschritt bezieht sich auf die Vorbereitung der Prüfung, die im Großen und Ganzen nach einem ähnlichen Schema abläuft. Unabhängig vom Prüfanlass erfolgt zunächst eine Erfassung des Vorgangs in ProFis. Dem schließt sich bei hinweisbezogenen Prüfanlässen eine Verifizierungsphase an, in der geprüft wird, ob die Hinweise die Durchführung einer Prüfung rechtfertigen. Im Rahmen der Informationsverdichtung werden weitere Informationen bezüglich der zu prüfenden Objekten eingeholt, unter anderem durch Nutzung externer Datenbanksysteme wie beispielsweise dem der Deutschen Rentenversicherung. Anschließend wird die Durchführung der Prüfungen vor Ort geplant, indem – abhängig von den Prüfobjekten und Zielsetzungen der Prüfung – Entscheidungen bezüglich Personalstärke, Zeitpunkt, Ausrüstung sowie Anmeldung der Prüfung getroffen werden.

Die Durchführung der Prüfung stellt einen weiteren Prozessschritt dar. Die Erkenntnisse aus den Fallstudien zeigen, dass der Durchführung unterschiedliche Strategien zugrunde liegen können. Während auf der einen Seite argumentiert wird, dass für eine tiefgehende Prüfung sowohl eine Personenbefragung als auch eine Prüfung der Geschäftsunterlagen erforderlich sind, sieht die andere Seite eine höhere Beweiskraft in einer reinen Geschäftsunterlagenprüfung.

In der Zusammenarbeit mit externen Akteuren nimmt die Deutsche Rentenversicherung (DRV) sowohl bei der Vorbereitung als auch bei der Durchführung einen besonderen Stellenwert ein. Der Zugriff auf die Datenbank der DRV liefert der FKS erste Anhaltspunkte für mögliche Verstöße gegen Arbeitgeberpflichten. Hinweise auf mögliche Verstöße gegen das MiLoG ergeben sich insbesondere durch die Übersendung von Betriebsprüfungsergebnissen der DRV.

Im Allgemeinen werden die Prüfungen des Mindestlohns als effektiv bewertet, um Verstöße gegen das MiLoG aufzudecken. Ein großer Vorteil für die Arbeit der FKS wird vor allem darin gesehen, dass aufgrund der im MiLoG vorgeschriebenen verpflichtenden Arbeitszeitdokumentation Plausibilitätskontrollen vorgenommen werden können, mit deren Hilfe Verstöße gegen das MiLoG

aufgedeckt werden können. Auch wird die Fokussierung der Prüfungen auf die in § 2a SchwarzArbG genannten Branchen als positiv beurteilt, da es sich hier erfahrungsgemäß um jene Branchen handelt, in denen der Mindestlohn unter anderem aufgrund kurzfristiger Arbeitsverhältnisse eine wesentliche Rolle spielt. Den Prüfungen des MiLoG wird mehrheitlich eine präventive Wirkung zugeschrieben, da durch die Prüfungen eine Drohkulisse geschaffen wird, wodurch sich immer mehr Betriebe veranlasst sehen, sich an die Bestimmungen zu halten.

## Ergebnisse der Analyse der Zolldaten

Aus den Daten des Zolls lassen sich verschiedene Ergebnisse zu den Prüfungen, Ermittlungsverfahren, Ordnungswidrigkeiten sowie Schadenssummen herausarbeiten. Bezogen auf Prüfverfahren zeigen die Daten, dass die Anzahl der Prüfungen stetig abnimmt. Dabei wird besonders deutlich, dass die Anzahl der Prüfungen mit der Einführung des MiLoG (also von 2014 auf 2015) am stärksten sinkt. Im Bereich der Durchführung von Prüfungen zeigt sich, dass seit 2015 insgesamt weniger Personenbefragungen und mehr Arbeitgeberprüfungen beziehungsweise Geschäftsunterlagenprüfungen durchgeführt werden. Bei Betrachtung der Ergebnisse der Prüfungen wird ersichtlich, dass immer mehr Prüfungen im Zeitraum von 2015 bis 2019 zur Feststellung von Unregelmäßigkeiten führen.

Zusätzlich zeigt sich, dass der Anteil an Ordnungswidrigkeitenverfahren auf Basis des MiLoG seit 2016 massiv gestiegen ist. Dies könnte zum einen damit zusammenhängen, dass die FKS im Jahr 2015 ihre Aktivitäten auf die Aufklärung der Arbeitgeber und Beschäftigten fokussiert hat, zum anderen könnte dies nach den Aussagen der Interviewpersonen auf eine Weiterentwicklung der Prüfungen zurückgeführt werden. Dabei nimmt die Bedeutung des MiLoG im Bereich der Ordnungswidrigkeiten insgesamt deutlich zu. Dies gilt sowohl für die begonnenen Verfahren, als auch die Verwarnungen mit und ohne Verwarngeld sowie die erlassenen und rechtskräftigen Bescheide. Die durchschnittliche Höhe der Bescheide bleibt jedoch bis auf eine Ausnahme im Jahr 2016 (3.335 Euro) konstant bei ca. 2.500 Euro. In Bezug auf die von der FKS errechneten Schadenssummen lässt sich herausstellen, dass die im Jahr 2018 errechneten Schadenssummen mit 11,3 Mio. Euro relativ gering ausfallen, jedoch seit dem Jahr 2015 gestiegen sind.

## Ergebnisse zur Haftung des Auftraggebers (§ 13 MiLoG)

Die Bestimmungen des § 13 MiLoG sind für die befragten Betriebe unterschiedlich relevant, je nachdem, wie intensiv sie Werks- oder Dienstleistungen in Anspruch nehmen oder selbst erbringen. Die Gründe für die Vergabe beziehungsweise Annahme von Werks- oder Dienstleistungen sind einerseits kurzfristige Änderungen wie zum Beispiel Auftragsspitzen, andererseits Aspekte der Spezialisierung und der langfristigen Arbeitsteilung mit erprobten Kooperationspartnern und schließlich auch in preislichen Aspekten zu suchen.

Die diesbezügliche Feststellung eines Mindestlohnverstoßes bei der Vergabe an nachgelagerte Unternehmen, die den Mindestlohn nicht einhalten (§ 21 Abs. 2 MiLoG) wird in der Praxis durch zwei wesentliche Aspekte erschwert. Auf der einen Seite können solche mittelbaren Mindestlohnverstöße im Rahmen von Prüfungen durch den Zoll häufig nicht festgestellt werden, weil vorgelegte Unterlagen hierzu kaum Anlässe geben würden. Auf der anderen Seite sind die organisatorischen und qualifikatorischen Rahmenbedingungen für eine gezielte Prüfung dieses Sachverhalts meist nicht gegeben. Die interviewten Vertreterinnen und Vertreter von Betrieben schildern, dass sie kaum Möglichkeiten haben, Unterlagen anderer Betriebe einzusehen, um dadurch die Einhaltung des Mindestlohns bei der bei Subunternehmen zu kontrollieren. Auch gebe es bisweilen organisatorische Probleme, eine solche Kontrolle von Subunternehmern durchzuführen.

Die Auftraggeberhaftung etabliert einen zivilrechtlichen Anspruch, durch den Beschäftigte einen vorenthaltenen Mindestlohn einklagen können. Hinsichtlich der Nutzung dieser Möglichkeit schildern die Befragten nur vereinzelt Erfahrungen. Die Gründe für die geringe Nutzung liegen vor allem in der fehlenden Informiertheit von Beschäftigten zur potenziellen Nutzung eines Klagewegs und darin, dass die entsprechenden Arbeitgeber eher außergerichtliche Wege wählen, um einer Klage zu entgehen.

Wenngleich das zivilrechtliche Haftungsrisiko für Auftraggeber im Rahmen des § 13 MiLoG oft überschaubar ist, ergreifen diese dennoch verschiedene Aktivitäten, um das Risiko einer Haftung zu vermindern. Hierzu gehören das Einholen und die Versendung von Bestätigungen über die Zahlung des Mindestlohns oder vertragliche Maßnahmen zur Reduzierung oder Einschränkung der Nutzung weiterer Subunternehmer. Eine zweite Aktivität besteht in der Veränderung innerbetrieblicher Abläufe (etwa zusätzliche rechtliche Kontrollen von Verträgen), einer veränderten Informationspolitik oder in Veränderungen bei der Auswahl von Subunternehmen. Diese Aktivitäten hängen aber auch von der Intensität der Betroffenheit hinsichtlich der Auftraggeberhaftung ab.

Hinsichtlich möglicher Veränderungen bei Werkvertragsketten berichtet die Mehrheit der Interviewten, dass es zu keinen Veränderungen bei Werksvertragsketten oder in den bisherigen Geschäftsbeziehungen gekommen sei. Von Anpassungen bei der Auswahl von Subunternehmen infolge von Prüfungen wird nur vereinzelt berichtet. Darüber hinaus wird von Veränderungen in den Branchen berichtet, die sich im Wesentlichen auf die Zunahme von Mindestlohnabfragen und intensivere Kontrollen zwischen den Akteuren beziehen.

Der § 13 MiLoG wird von den befragten Gesprächspersonen ambivalent bewertet. Einige Gesprächspersonen bewerten die Möglichkeit, durch das Instrument eine Haftung hergestellt zu haben, als grundsätzlich positiv, wenngleich bislang nur wenig konkrete Erfahrungswerte vorlägen. Eine andere Gruppe bewertet die Auftraggeberhaftung negativ, weil diese keine Wirkung entfalte und weil keine Kontrollmöglichkeiten durch Auftraggeber vorhanden seien, um die Einhaltung der Bestimmungen des Mindestlohns bei Subunternehmern zu garantieren.

## Schlussfolgerungen und Handlungsbedarfe

Die Analyse identifiziert Handlungsbedarfe bei der Kontrolle und Durchsetzung des Mindestlohns. Diese kristallisieren sich an fünf Problemkomplexen: (1) den Umsetzungsproblemen vor allem in den kleineren Betrieben und dem hohen Aufwand der Arbeitszeitdokumentation, der durch das MiLoG in einem Teil der Betriebe hervorgerufen wird, (2) der Notwendigkeit von mehr Information und Publizität zum Mindestlohn und den damit verbundenen Pflichten sowohl im Hinblick auf Arbeitgeber als auch Beschäftigte, (3) besseren Bedingungen für Prüfung und Ahndung durch eine bessere Ausstattung der FKS und andere Rahmenbedingungen, (4) die Verbesserung der Datenlage sowie (5) der Notwendigkeit, die Tätigkeit der FKS stärker auf empirischer Evidenz zur Wirksamkeit von unterschiedlichen Vorgehensweise zu basieren.

# 1. Einleitung

## 1.1 Hintergrund der Untersuchung

Mit der Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland durch das Mindestlohngesetz (MiLoG) verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Löhnen zu schützen. Eine Grundvoraussetzung, damit dieses Ziel erreicht werden kann, ist die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zum Mindestlohn durch die Arbeitgeber. Dazu enthält das MiLoG in §§ 13 bis 17 eine Reihe von Bestimmungen. In § 13 wird die Haftung des Auftraggebers für die Zahlung des Mindestlohns analog zu § 14 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) in das MiLoG übernommen. Für die Kontrolle, dass die Unternehmen die Bestimmungen zum gesetzlichen Mindestlohn einhalten, sind nach § 14 MiLoG die Zollbehörden zuständig; ihre Befugnisse sind in § 15 MiLoG geregelt. Um die Überprüfbarkeit der Zahlung von Mindestlöhnen zu verbessern, wurde den Arbeitgebern in bestimmten Branchen sowie bei der Nutzung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse die Pflicht auferlegt, die von einzelnen Beschäftigten tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden sowie die gezahlten Löhne zu dokumentieren, sowie diese Dokumentationen für die Dauer von bis zu zwei Jahren für etwaige Kontrollen bereitzuhalten (§ 17 MiLoG). Zudem wurden in bestimmten Branchen Meldepflichten für im Ausland ansässige Arbeitgeber eingeführt (§ 16 MiLoG).

Zur Umsetzung und zu den Auswirkungen dieser Regelungen liegt derzeit relativ wenig gesichertes Wissen vor. Insbesondere hinsichtlich der Pflicht zur Dokumentation der Arbeitszeit (§ 17 MiLoG) lassen sich seit der Einführung des MiLoG zum 01. Januar 2015 gerade jenseits der Betriebsebene kontroverse Debatten beobachten. Einerseits wird auf die erheblichen Bürokratiebelastungen für die Betriebe hingewiesen. Andererseits wird auf die Notwendigkeit der Dokumentation für eine effektive Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns verwiesen. Ob die Dokumentationspflichten verhältnismäßig sind, kann aber nur beurteilt werden, wenn der Aufwand der Betriebe quantifiziert wird. Die Prüfung der Einhaltung des Mindestlohns obliegt der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), die auf der örtlichen Ebene ein Sachgebiet der Hauptzollämter (HZÄ) ist. Auch zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben gibt es derzeit nur wenig allgemein verfügbare Erkenntnisse. Dies betrifft zum einen die Organisation und die Vorgehensweisen der FKS, zum anderen den Wirkungsgrad der Kontrollen. Auch zur Umsetzung und zu den Wirkungen der Auftraggeberhaftung fehlen grundlegende Erkenntnisse.

Vor diesem Hintergrund wurde das Forschungskonsortium aus dem Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), dem SOKO Institut und dem IZA – Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit am 1. Juli 2019 mit der Untersuchung „Allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn: Seine Kontrolle und Durchsetzung sowie bürokratische Kosten für Arbeitgeber“ beauftragt.

## 1.2 Fragestellungen

Ziel des Forschungsvorhabens ist es zu klären, inwieweit die Vorkehrungen des Mindestlohngesetzes (MiLoG) sachgerecht sind, um die gewünschte Mindestabsicherung von Beschäftigten zu erreichen und die Einhaltung der allgemeinen Lohnuntergrenze zu gewährleisten.

Eine leitende Fragestellung der Untersuchung ist, welche Mehrkosten die Dokumentationspflichten des § 17 MiLoG für die Arbeitgeber hervorrufen und wovon dieser zusätzliche Aufwand abhängt. Ein Teil des Aufwands der Arbeitszeitdokumentation würde auch ohne das MiLoG entstehen. Daher muss der zusätzliche Aufwand abgegrenzt werden, der auf das MiLoG zurückzuführen ist.

Darüber hinaus wird untersucht, in welchem Ausmaß und unter welchen fördernden oder hindernden Bedingungen die Pflichten aus dem MiLoG durch die Arbeitgeber eingehalten werden und welche Einstellungen die Arbeitgeber zu diesen Pflichten haben. Dazu muss zunächst untersucht werden, wie gut die Arbeitgeber die gesetzlichen Anforderungen kennen. Erst im zweiten Schritt geht es darum, wie gut sich diese Vorgaben in den Betrieben umsetzen lassen und welche Hindernisse es dafür gegebenenfalls gibt.

Schließlich geht es darum, wie die Arbeitgeber die Mitwirkungs-, Melde- und Dokumentationspflichten bewerten und welche Anforderungen sie als (besonders) belastend empfinden. Ziel ist es weiterhin, die Sicht der Betriebe auf die mit dem MiLoG verbundenen Kontrollen und die Rechtsfolgen, die bei der Missachtung von Pflichten und der Nichtbefolgung des MiLoG vorgesehen sind, darzustellen.

Mit den qualitativen Analysen und unter Einbezug der Daten des Zolls wird die Zielsetzung verfolgt, tiefgehende Erkenntnisse über die Vorgehensweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) im Rahmen der Prüfung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns zu gewinnen sowie die Einschätzung der FKS bezüglich der Wirkung der Prüfungen abzubilden. Im Vordergrund steht dabei zum einen die Fragestellung nach der strukturellen und personellen Organisation der Arbeit der FKS auf Ebene der einzelnen Hauptzollämter. Zum anderen wird der Frage nachgegangen, welche Handlungsweisen der FKS bei der Prüfung des MiLoG – beginnend mit dem Anlass für eine Prüfung über die Vorbereitung bis hin zur Durchführung der Prüfung sowie der sich gegebenenfalls anschließenden Ahndung – festzustellen sind. Weitere Fragestellungen fokussieren auf die Ergebnisse der Prüfungen und Ahndungen sowie auf Einschätzungen der FKS bezüglich der Effektivität der Prüfung des MiLoG.

Das Forschungsvorhaben bewertet darüber hinaus die Bedeutung und Wirkung der Auftraggeberhaftung im Hinblick auf das Ziel der Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohns beziehungsweise der Bekämpfung von Verstößen. Auch hierbei werden zunächst die Bekanntheit der Bestimmungen und ihre Relevanz für Betriebe und Branchen untersucht. Darauf aufbauend wird erörtert, welche Möglichkeiten der Kontrolle der Bestimmungen der Auftraggeberhaftung bestehen. Gegenstand der Analyse ist ferner, mit welchen Maßnahmen die Betriebe auf die Auftraggeberhaftung reagieren und welche Wirkungen sich daher infolge der Auftraggeberhaftung für Branchen und Betriebe ergeben.

Die im Rahmen der einzelnen Untersuchungsschritte gewonnenen Erkenntnisse werden abschließend zusammengeführt. Der aktuelle Kenntnisstand wird bewertet, Wissenslücken und Forschungsbedarf werden benannt. Soweit derzeit möglich, werden die Stellschrauben identifiziert, die genutzt werden könnten, um die im Bericht identifizierten Umsetzungsprobleme zu lösen und so die Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland zu verbessern.

## 1.3 Vorhandene Literatur

### 1.3.1 Einhaltung von Mindestlöhnen

Dass Mindestlöhne von den Arbeitgebern nicht oder nicht vollständig umgesetzt werden, ist eine in vielen Ländern gemachte Praxiserfahrung. Je nach Kontext und Grundgesamtheit werden in der internationalen Literatur Non-Compliance-Raten, also Anteile an Beschäftigten, die für ihre Tätigkeit mit weniger als dem für sie eigentlich geltenden Mindestlohn entgolten werden, zwischen zwei und 30 Prozent angegeben (Weil 2005; Low Pay Commission 2017). Wie verbreitet Umgehungen des Mindestlohns durch die Arbeitgeber in Deutschland sind, ist in der Forschung nach wie vor umstritten. Basierend auf Daten, die dem Sozio-Oekonomischen Panel (SOEP) entnommen sind, schätzen Burauel et al. (2018) für das Jahr 2016 eine Non-Compliance-Rate von immerhin sieben Prozent, wenn man die vertragliche Arbeitszeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zugrunde legt. Umgerechnet würde dies bedeuten, dass nach Einführung des Mindestlohns 1,8 Millionen Beschäftigte weniger als den Mindestlohn verdienten. Bezieht man bei der Berechnung die bezahlten Überstunden mit ein, liegt die Zahl der Fälle, in denen der gesetzliche Mindestlohn anscheinend nicht eingehalten wird, sogar bei 2,2 Millionen (Pusch 2018).

Allerdings basiert diese hohe Schätzung auf Befragungsdaten, deren Qualität hinsichtlich der präzisen – und bezogen auf die Vorgaben des MiLoG auch inhaltlich adäquaten – Erfassung von Entgelten und Arbeitszeiten zur Berechnung von Stundenlöhnen keineswegs gesichert ist. In Kontexten, in denen Stundenlöhne für dieselbe Person sowohl anhand von Befragungsdaten geschätzt als auch anhand administrativer oder lohnbuchungshaltungsbezogene Angaben verlässlich beobachtet werden konnten, zeigen sich teils gravierende Messfehler (Bound und Krueger 1991; Pischke 1995; Kaptyen und Ypma 2007). Die anhand von SOEP-Daten berechneten Non-Compliance Raten könnten die wahre Lage demnach überzeichnen.

Hierfür spricht auch, dass die Non-Compliance-Raten deutlich niedrigere Werte erreichen, wenn man die Daten der Verdiensterhebung (VE) des Statistischen Bundesamts als Berechnungsbasis heranzieht. In diesen Daten zeigt sich seit der Einführung des Mindestlohns eine deutliche Häufung von Stundenentgelten auf oder gerade oberhalb der Mindestlohngrenze, was als Indiz für eine Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch die Arbeitgeber gedeutet werden kann (Dütsch et al. 2017). Das Statistische Bundesamt schätzt auf Basis der VE 2017, dass im Frühjahr 2017 0,8 Millionen Beschäftigte weniger als den Mindestlohn erhielten (Statistisches Bundesamt 2018a). Eine differenziertere Analyse derselben Daten im Rahmen der Berichterstattung der MLK (2018) kommt allerdings zu dem Schluss, dass zu diesem Zeitpunkt nur rund eine halbe Million Beschäftigungsverhältnisse durch einen Stundenlohn unterhalb der geltenden Mindestlohngrenze gekennzeichnet waren. Rechnet man hiervon noch die Ausnahmefälle von Minderjährigen heraus und berücksichtigt gezahlte Zulagen, die bei der Feststellung des Mindestlohns prinzipiell angerechnet werden dürfen, kommt man sogar nur auf geschätzt gut 260.000 Beschäftigungsverhältnisse, bei denen der Mindestlohn unterschritten wird. Da es bei diesen Fällen für die Unterschreitung keine andere offensichtliche Erklärung gibt, lässt sich eine Umgehung der gesetzlichen Vorgaben vermuten.

Während die quantitativen Schätzungen zur Inzidenz von Verstößen gegen den gesetzlichen Mindestlohn somit mit erheblicher Unsicherheit verbunden sind, gibt es inzwischen eine ganze Reihe von qualitativen Befunden, die übereinstimmend die Hypothese stützen, dass Umgehungsversuche oder Umgehungstatbestände in der Praxis von erheblicher Relevanz sind. Darauf verweisen neben den Beobachtungen des Zolls (Deutscher Bundestag 2016) eine Reihe von Studien aus dem Umfeld der Gewerkschaften (Falk 2016, Falk und Riedel 2017, Falk 2018), branchenspezifische Fallstudien (Weinkopf und Hüthenhoff 2017, Bosch et al. 2019) oder Analysen von Streitfällen, die vor

Arbeitsgerichten ausgetragen werden (Böning und Walter 2016; Böning und Klapp 2017). Die Einhaltung des Mindestlohns ist dabei nicht in allen Bereichen der Wirtschaft gleichmäßig. Verwiesen wird auf Zonen, in denen gesetzliche und tarifliche Arbeitsregeln nicht gelten, in denen die Verletzung dieser Regeln verschleiert wird und in denen sich die Akteure Kontrollen zu entziehen versuchen (Bosch et al 2019: 281).

Auch qualitative Forschungsvorhaben zu den betrieblichen Anpassungsreaktionen im Zusammenhang mit der Mindestlohneinführung – insbesondere Koch et al. (2018) und Glemser et al. (2017) – erbrachten deutliche Hinweise darauf, dass der gesetzliche Mindestlohn von gewissen Teilen der Wirtschaft nicht eingehalten wird. Anhand der Zusammenschau der diesbezüglich vorliegenden qualitativen Befunde lässt sich vermuten, dass hierbei unterschiedliche Vorgehensweisen anzutreffen sind. Zu den wesentlichsten davon zählen:

- die falsche Berechnung des Entgelts, etwa die nicht zulässige Einrechnung von Sachbezügen, oder der den gesetzlichen Vorgaben zuwiderlaufende Ausgleich von zu bezahlenden Arbeitsstunden durch Sachleistungen;
- die falsche Erfassung der für das Entgelt erbrachten Arbeitszeiten, etwa eine nicht den Vorgaben entsprechende Behandlung von Pausen und Rüstzeiten, oder die nicht korrekte Führung von Arbeitszeitdokumentationen und Arbeitszeitkonten;
- die gezielte Erzeugung von unbezahlten Überstunden durch nicht erfüllbare Leistungsvorgaben oder der Einsatz von Pauschalvergütungen;
- die ungerechtfertigte Ausnutzung von gesetzlichen Ausnahmetatbeständen, etwa durch Einsatz von Schein-Praktikanten oder Scheinselbstständigen, sowie ein Abdriften in die Schwarzarbeit.

Eher selten dürfte dagegen die ausdrückliche Vereinbarung von Vergütungen unterhalb der Mindestlohnschwelle auftreten. Aber auch diese Praxis ist nicht völlig auszuschließen. Gemäß Koch et al. (2018) zählt zu den Motivlagen für Mindestlohnverstöße nämlich auch, dass Arbeitgeber und Beschäftigte etwa in Konstellationen, in denen die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben den Bestand des Unternehmens oder von Arbeitsplätzen konkret gefährden würde, bei ihrer Umgehung kooperieren, um von beiden Seiten erwartete gravierende wirtschaftliche Risiken zu vermeiden. Abgesehen davon ist damit zu rechnen, dass es dort systematisch häufiger zu einer Nichteinhaltung der Mindestlohnvorgaben kommt, wo Unternehmen ertragsschwach oder starkem Preiswettbewerb ausgesetzt sind, und in Konstellationen, in denen Arbeitgeber eine relativ starke Verhandlungsposition gegenüber den Beschäftigten haben. Letzteres dürfte besonders bei Unternehmen mit einem hohen Anteil von geringqualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern oder in Regionen mit vergleichsweise hoher Arbeitslosigkeit zutreffen.

#### 1.3.1.1 Bürokratischer Aufwand für die Unternehmen

Zum Aufwand, den die Betriebe zur Einhaltung der Bestimmungen des MiLoG betreiben müssen, gibt es Ergebnisse aus den Verdiensterhebungen 2015 und 2016 des Statistischen Bundesamtes. Im Zusammenhang mit der Mindestlohneinführung wurden darin Zusatzfragen zu einem möglichen Mehraufwand durch die neuen Aufzeichnungspflichten gestellt. Im Jahr 2015 verbanden 42 Prozent der Betriebe, bei denen nach eigenen Angaben durch den gesetzlichen Mindestlohn Anpassungen ausgelöst wurden, damit einen erheblichen Mehraufwand. Die Mehrheit der Betriebe sah dagegen keinen oder nur einen geringen Mehraufwand (Statistisches Bundesamt 2017). Diese Bewertung deckt sich in etwa mit den Ergebnissen der IAB-QUEST-Befragung aus dem Jahr 2016 (Bossler und Jaenichen 2017). Hier äußerten 37 Prozent der vom gesetzlichen Mindestlohn unmittelbar betroffenen Betriebe, dass durch die Gesetzesänderung ihre bürokratischen Pflichten „deutlich

gestiegen“ sind. Eine deutliche Mehrheit sah dagegen keinen oder nur einen geringen Anstieg im bürokratischen Aufwand.

Der Bericht der Bundesregierung (2019) enthält eine Abschätzung zum Aufwand der Arbeitszeitdokumentation für die Betriebe. Im Rahmen von Nachmessungen des Erfüllungsaufwands ermittelt das Statistische Bundesamt den tatsächlichen Aufwand einer Regelung einige Zeit nach ihrer Einführung. Im Jahr 2018 wurden 59 Regelungsvorhaben nachgemessen, darunter auch das MiLoG. Die Nachmessung betraf den Aufwand aufgrund der Pflicht der Arbeitgeber, Beginn, Ende und Dauer der Arbeitszeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aufzuzeichnen und diese Aufzeichnungen zwei Jahre lang aufzubewahren (§ 17 MiLoG). Durch das Statistische Bundesamt wurden 150 Betriebe zu ihrem Aufwand für die Arbeitszeitdokumentation befragt. Nach den Ergebnissen entsteht durch die Regelungen des § 17 MiLoG in den befragten Betrieben ein zusätzlicher Zeitaufwand in ungefähr der Hälfte der betroffenen Beschäftigungsverhältnisse. Er beträgt im Mittelwert 1,3 Minuten pro Arbeitnehmer und Arbeitstag. Wenn das Ergebnis dieser Abschätzung auf die Gesamtheit aller Beschäftigungsverhältnisse übertragen wird, errechnet sich ein gesamtwirtschaftlicher Aufwand von 236 Millionen Euro pro Jahr.

Darüber, wie die Arbeitgeber gegenüber ihren mit dem Ziel der Durchsetzung des Mindestlohns verbundenen neuen Pflichten und den Kontrollaktivitäten des FKS eingestellt sind, fehlen bislang belastbare Informationen. Dies gilt auch für die möglichen Zusammenhänge zwischen den Sichtweisen von Arbeitgebern auf den gesetzlichen Mindestlohn und die ihm zugeordneten Kontrollbeziehungsweise Durchsetzungsinstrumente einerseits, und der Bereitschaft zur Umgehung des Mindestlohns andererseits.

### 1.3.2 Die Rolle des Zolls bei der Kontrolle der Mindestlohnbestimmungen

Der dreizehnte Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (Deutscher Bundestag 2017a) enthält eine knappe Darstellung der Aufgaben und der Organisation der FKS. Darüber hinaus werden die Arbeitsergebnisse für die Jahre 2013 bis 2016 auf Basis der Zollstatistik dargestellt. In Bezug auf den Mindestlohn stellt der Bericht fest, dass die FKS im Jahr 2015 den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten auf die Aufklärung der Arbeitgeber und Beschäftigten gelegt habe. Verstöße gegen den gesetzlichen Mindestlohn seien im ersten Jahre nach der Einführung des MiLoG nur vereinzelt festgestellt worden. Weitere Informationen über die Tätigkeit der FKS bei der Kontrolle von Mindestlöhnen in den Jahren seit 2015 enthalten die Antworten der Bundesregierung auf mehrere Kleine Anfragen im Bundestag (Deutscher Bundestag 2017b, 2019).

In der wissenschaftlichen Literatur ist eine Analyse der Tätigkeit der FKS bisher weitgehend ein Desiderat. Bosch et al. (2019) nennen eine Reihe von Kritikpunkten an der Organisationsstruktur der FKS, die ihre Wirksamkeit begrenze. So stellen sie heraus, dass die Trennung der FKS von der Zollfahndung dazu führe, dass Ressourcen unzureichend gebündelt seien, was bei der FKS zu erheblichen Engpässen führe, insbesondere im Bereich der IT-Infrastruktur. Insgesamt fehle es der FKS zudem an einer klaren Corporate Identity, da sie einerseits Kontrollaufgaben übernehme, sich andererseits aber auch als Partner der Wirtschaft verstehe, der Unternehmen über ihre Verpflichtungen aufklärt und ihnen bei der Compliance hilft. Kritik üben sie ferner an der abnehmenden Kontrolldichte der FKS. Insgesamt würden die starke Dezentralisierung und der Mangel an organisationsinternem Lernen auf eine Beliebigkeit der Strategieentwicklung und einen Mangel an Führung hindeuten.

Herausgestellt wurde in der Literatur bereits kurz nach der Einführung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (SchwarzArbG), dass eine Wirkungskontrolle in der FKS nicht stattfindet und dass die Arbeitsstatistiken der FKS nicht für eine Erfolgsmessung genutzt würden, obwohl sich dazu durchaus Potenziale anböten (Boockmann und Rincke 2005). Dieser Befund ist auch derzeit noch aktuell, obwohl der Bundesrechnungshof bereits 2008 eine Wirkungskontrolle angemahnt hatte (Bundesrechnungshof 2008).

### 1.3.3 Die Wirkung der Auftraggeberhaftung nach § 13 MiLoG

Auf die Problematik der Werkvertragsketten bei der Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns wird in der Literatur hingewiesen (Bosch et al. 2019: 281). Zur Wirkung der Auftraggeberhaftung nach § 13 MiLoG sind den Verfasserinnen und Verfassern dieses Berichts keine Studien oder Evaluationen bekannt. Dagegen liegen Erkenntnisse zur Auftraggeberhaftung im Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) in der Bauwirtschaft vor, also im Bereich der Branchenmindestlöhne und deren Einhaltung. Eine Studie des Deutschen Bundestags kommt zu dem Ergebnis, dass sich diese Regelung für das Baugewerbe bewährt und dort eine Steuerungswirkung erzielt habe (Deutscher Bundestag 2012: 12; vgl. auch Bosch et al. 2019: 177; Bosch 2017), weil die Auswahl von Nachunternehmern aufgrund der Auftraggeberhaftung sorgfältiger durchgeführt werde.

Eine Bedingung für die zivilrechtliche Durchsetzung von Ansprüchen an die Zahlung des Mindestlohns ist eine ausreichende Informationslage. Denn wenn den Geschädigten diese Ansprüche nicht bekannt sind, können sie Verstöße nicht zur Anzeige bringen. Pusch (2019) weist in diesem Zusammenhang auf die mangelnde Transparenz der Rechtslage hin. Diese entstehe deshalb, weil das Recht in Bezug auf viele Sachfragen vielfach von Arbeitsgerichten fortentwickelt werde.

## 2. Methodik der Untersuchung

Das Forschungskonzept musste in kurzer Zeit erstellt und durchgeführt werden. Dies wäre ohne die Unterstützung der befragten Expertinnen und Experten, die zeitnahe Datenbereitstellung durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und die Teilnahme von Vertreterinnen und Vertreter von Betrieben an der Arbeitgeberbefragung nicht möglich gewesen. An dieser Stelle sei daher allen Beteiligten für ihr Engagement gedankt.

### 2.1 Arbeitgeberbefragung

Wesentliche Projektergebnisse wurden auf der Grundlage einer Befragung von Arbeitgebern aus den Bereichen, die von §§ 13 bis 17 MiLoG erfasst sind, erzielt. Dabei handelte es sich um eine quantitative, repräsentative Befragung von deutschlandweit 3.000 Vertreterinnen oder Vertretern von Betrieben, die im Herbst und Winter 2019/20 durchgeführt wurde.

#### 2.1.1 Stichprobendesign

Arbeitgeber sind juristische oder natürliche Personen, die Beschäftigte in einem oder mehreren Betrieben beschäftigen. Nach dem Betriebs-Historik-Panel (BHP) gab es am 30. Juni 2019 ungefähr drei Millionen Betriebsstätten mit mindestens einer sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigten Person. Die Grundgesamtheit der Untersuchung bilden diejenigen Betriebe, die durch den § 17 MiLoG abgedeckt sind, weil sie entweder zu den in § 2a SchwarzArbG genannten Branchen gehören<sup>1</sup>, in denen Arbeitgeber die geleistete Arbeitszeit dokumentieren und die Dokumentationen für die Dauer von bis zu zwei Jahren für etwaige Kontrollen bereithalten müssen, oder weil sie geringfügige Beschäftigte haben.<sup>2</sup> Entsprechend ergibt sich eine Zweiteilung der Stichprobe. Für beide Teile muss eine ausreichende Zahl von Beobachtungen vorhanden sein, um repräsentative Ergebnisse zu erzielen.

Um möglichst auch Aussagen über einzelne in § 2a SchwarzArbG genannte Branchen treffen zu können, wird die Stichprobe ferner nach Branchen quotiert. Das bedeutet, es werden bestimmte Fallzahlen vorgegeben. Tabelle 2.1 enthält den Stichprobenplan für die Bruttostichprobe, das heißt die gelieferten Adressen, auf deren Grundlage die Befragung durchgeführt wird. Eine genauere Aufteilung der Brutto- und Nettostichprobe nach Branchen findet sich in Anhang 1.1. Gegenüber der Sollzahl von 3.000 Beobachtungen in der Nettostichprobe ist die Bruttostichprobe mit dem Faktor 8,6 übersetzt. Dies erwies sich als erforderlich, da Betriebe nicht erreicht wurden oder die Beantwortung des Fragebogens verweigerten.

---

<sup>1</sup> Für Beschäftigte in Branchen, die in § 2a SchwarzArbG genannt werden, ist die Dokumentation der Arbeitszeit gemäß § 17 MiLoG vorbehaltlich mehrerer Ausnahmen grundsätzlich verpflichtend. Keine Verpflichtung zur Dokumentation der Arbeitszeit besteht in diesen Branchen lediglich dann, wenn das monatliche Bruttoeinkommen von Beschäftigten höher als 2.950 Euro ist oder Beschäftigte über einen Zeitraum von mindestens zwölf Monaten durchgehend ein monatliches Bruttoeinkommen von mehr als 2.000 Euro erhalten und dieses im entsprechenden Zeitraum ausschließlich vom selben Arbeitgeber entrichtet wird.

<sup>2</sup> Hier erfolgt eine Zufallsauswahl in den Branchen, die nicht in § 2a SchwarzArbG genannt werden. Hintergrund dessen ist, dass die Arbeitszeit von geringfügig Beschäftigten – unabhängig von der Branchenzugehörigkeit – generell nach § 17 MiLoG erfasst werden muss.

**Tabelle 2.1** Aufteilung der Bruttostichprobe nach Branchengruppen

	Große in § 2a SchwarzArbG genannte Branchen	Kleine in § 2a SchwarzArbG genannte Branchen	Alle übrigen Branchen	Gesamt
<b>Aufteilung in der Bruttostichprobe (Anzahl)</b>	12.601	4.599	8.600	25.800
<b>Aufteilung in der Bruttostichprobe (Anteil)</b>	49%	18%	33%	100%

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Zuordnung der Branchen gemäß WZ08 zu den Branchen, die in § 2a SchwarzArbG genannt werden, wurde mit Hilfe von Informationen der Datenstelle der Rentenversicherung (DSRV) vorgenommen.<sup>3</sup> Für Arbeitgeber dieser Wirtschaftsbereiche besteht die Pflicht zur Abgabe einer Sofortmeldung zur Sozialversicherung, daher grenzt die DRV diese Branchen ab. Zusätzlich zu einer Quotierung nach Branche wurde die Stichprobe auch nach Betriebsgrößenklassen und nach Regionen quotiert gezogen. Tabelle 2.2 enthält die Aufteilung nach Betriebsgrößenklassen.

**Tabelle 2.2** Aufteilung der Brutto-Stichprobe nach Betriebsgrößenklassen

	Anzahl der Beschäftigten				Gesamt
	0 bis 9	10 bis 49	50 bis 249	250 und mehr	
<b>Aufteilung in der Bruttostichprobe (Anzahl)</b>	10.343	8.063	6.170	1.224	25.800
<b>Aufteilung in der Bruttostichprobe (Anteil)</b>	40%	31%	24%	5%	100%

Quelle: Eigene Darstellung.

Schließlich wurde eine disproportionale Aufteilung nach Regionen (Ost und West, d.h. neue und alte Bundesländer) vorgenommen, wobei die ostdeutschen Betriebe zu einem Drittel und die westdeutschen zu zwei Dritteln vertreten waren (siehe Tabelle 2.3). Das Bundesland Berlin wurde der Region Ost zugewiesen. Die stärkere Berücksichtigung der ostdeutschen Betriebe folgte dem Gesichtspunkt, Bereiche mit hoher Eingriffsintensität des Mindestlohns besonders zu erfassen und zu untersuchen.

<sup>3</sup>

[https://www.dsrv.info/de/Navigation/20\\_Unsere\\_Verfahren/01\\_Nationaler\\_Datenaustausch/03\\_Arbeitgeber/01\\_Meldeverfahren\\_nach\\_%20der\\_%20DEUEV/03\\_Sofortmeldung/Sofortmeldung\\_node.html](https://www.dsrv.info/de/Navigation/20_Unsere_Verfahren/01_Nationaler_Datenaustausch/03_Arbeitgeber/01_Meldeverfahren_nach_%20der_%20DEUEV/03_Sofortmeldung/Sofortmeldung_node.html) [zuletzt abgerufen am 18.02.2020]

**Tabelle 2.3** Aufteilung der Brutto-Stichprobe nach Regionen

	Ost	West	Gesamt
<b>Aufteilung in der Bruttostichprobe (Anzahl)</b>	8.597	17.203	25.800
<b>Aufteilung in der Bruttostichprobe (Anteil)</b>	33%	67%	100%

Quelle: Eigene Darstellung.

### 2.1.2 Beantragung von Adresdaten

Der Zugang zu den Adressen der Betriebe aus der Betriebsdatei der Bundesagentur für Arbeit (BA) erfolgte mittels eines Datenantrages auf Grundlage von § 75 SGB X (Übermittlung von Sozialdaten für die Forschung und Planung) an das BMAS. Hierzu wurde nach Projektbeginn ein Antrag ausgearbeitet und zur technischen Prüfung an die Abteilung Daten- und Informationsmanagement des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) übermittelt. Anschließend erfolgte eine datenschutzrechtliche Beurteilung durch das IAB. Die Genehmigung wurde Anfang September 2019 durch das BMAS erteilt. Damit konnte die Befragung planmäßig beginnen.

Mit den Adresdaten wurden zusätzlich Informationen zur Bruttostichprobe der Betriebe aus dem Betriebs-Historik-Panel des IAB bezogen, die für eine Analyse der Selektivität des Antwortverhaltens genutzt wurden (siehe Abschnitt 0).

### 2.1.3 Inhalte der Befragung und Umsetzung im Fragebogen

Der Fragebogen der Arbeitgeberbefragung ist im Anhang 1.3 des Berichts enthalten. Die Erhebung umfasste folgende thematische Schwerpunkte:

- Detaillierte Fragen zur Zeiterfassung im Betrieb (Block 1)
- Zeiterfassung vor Einführung des MiLoG (Block 2)
- Informationslage der Befragten über Mitwirkungs-, Melde- und Dokumentationspflichten im MiLoG (Block 3)
- Einhaltung der gesetzlichen Pflichten des MiLoG (Block 4)
- Bewertung der gesetzlichen Pflichten einschließlich des von den Betrieben gesehene Änderungsbedarfs (Block 5)
- Bewertung von Kontrollaktivitäten und Rechtsfolgen bei Missachtung des MiLoG (Block 6)
- Auftraggeberhaftung (nur Einstiegsfragen) (Block 7)
- Betriebliche Merkmale (Block 8).

Im ersten Block des Fragebogens wurden detaillierte Fragen zur derzeitigen Zeiterfassung im Betrieb gestellt, während der zweite Block sich schwerpunktmäßig mit der Zeiterfassung vor Einführung des Mindestlohns befasst. Ausgangspunkt ist in beiden Blöcken der Fragebogen, den das Statistische Bundesamt zur „Aufzeichnung der Arbeitszeit und Aufbewahrung der Aufzeichnungen nach § 17 Mindestlohngesetz“ verwendet hat. Dieser wurde dem Forschungskonsortium für die Zwecke des Vorhabens zugänglich gemacht. Da die Fragestellungen dieser Studie höhere Fallzahlen erfordern als bei den Befragungen zur Bürokratiekostenmessung und Aufwandsermittlung durch das Statistische Bundesamt, wurden einige der offenen Fragestellungen des als Vorlage dienenden Fragebogens in

geschlossene Fragen mit standardisierten Antwortoptionen überführt, um den Erhebungsaufwand in vertretbarem Rahmen zu halten.

Gefragt wurde zunächst nach dem Zeitaufwand für die Arbeitszeitaufzeichnung im Jahr 2019. Hierbei wurde danach unterschieden, ob der Betrieb gemäß Mindestlohnaufzeichnungsverordnung (MiLoAufzV) nur die Dauer der Arbeitszeit aufzeichnen muss oder auch deren Beginn und Ende. Der Zeitaufwand wurde dabei für einzelne Arbeitsschritte erhoben, die von den Befragten selbst definiert wurden. Der gesamte Aufzeichnungsaufwand ergibt sich als Summe des Zeitaufwands für die einzelnen Arbeitsschritte. Diese zweistufige Vorgehensweise hilft, Fehleinschätzungen der Befragten zu vermeiden, die wegen der Komplexität der Vorgänge auftreten könnten. Der Zeitaufwand konnte in unterschiedlichen Zeiteinheiten (Stunden, Minuten, Sekunden) sowie pro beschäftigter Person oder für die Gesamtheit der Beschäftigten angegeben werden.

Um mindestlohnbedingte Veränderungen zu erfassen, wurden die Betriebe gefragt, ob sich ihr mit der Arbeitszeitaufzeichnung verbundener Aufwand durch das MiLoG verändert hat. Betriebe, auf die das nach ihren eigenen Angaben zutrifft, wurden nach dem zeitlichen Umfang der Änderung gefragt. Neben dem Zeitaufwand für die Arbeitszeitaufzeichnung wurde auch nach dem Zeitaufwand für die Aufbewahrung der Arbeitszeitabrechnungen über zwei Jahre gefragt. Wiederum wurde neben dem aktuellen Aufwand im Jahr 2019 auch nach der Veränderung des Aufwands durch das MiLoG abgefragt.

Auf eine Abfrage der mit den Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten verbundenen Sachkosten wurde verzichtet. Im Pretest der Befragung konnten die meisten Betriebe hierzu keine verlässlichen Angaben machen. Vielfach konnten die Befragten die Sachkosten nicht spezifisch auf den Mindestlohn beziehen, oder die Sachkosten wurden als gering eingeschätzt. Ebenfalls nicht erfasst wurden mindestlohnbedingte Aufwände, die bei einer externen Lohnbuchhaltung oder sonstigen Dienstleistern entstehen, da nicht zu erwarten ist, dass die Betriebe über den Zeitaufwand bei diesen Dienstleistern genaue Angaben machen können.

Die Fragen in den Blöcken 3 bis 7 wurden in einem interaktiven Prozess erarbeitet, in den auch Ergebnisse von Expertengesprächen während der Explorationsphase einfließen. Da viele der dort gestellten Fragen Bewertungsfragen sind, galt es zu berücksichtigen, dass die adressierten Arbeitgeber ein strategisches Antwortverhalten zeigen könnten. Insbesondere besteht ein Anreiz, den Aufwand zu überzeichnen, der mit den im MiLoG neu eingeführten Pflichten verbunden ist. Die Befragten versprechen sich davon möglicherweise, dass Signale über hohe Bürokratie- und Vollzugskosten möglicherweise zu Anpassungen des bestehenden Regelwerks führen, die sie kostenmäßig entlasten können. Zugleich musste – dies gilt vor allem im Hinblick auf die zu erhebenden Einstellungen der Arbeitgeber zu den Pflichten aus dem MiLoG und den Kontrollen der FKS – mit Verzerrungen durch sozial erwünschtes Antwortverhalten gerechnet werden. Angesichts der breiten gesellschaftlichen Unterstützung für den gesetzlichen Mindestlohn, wie sie in repräsentativen Bevölkerungsbefragungen erkennbar wird, bestehen Anreize, sich als sozial verantwortliches Unternehmen darzustellen, indem im Rahmen der Befragung positivere Einstellungen zum MiLoG zum Ausdruck gebracht werden, als eigentlich vorhanden sind. Beide Faktoren könnten die Erlangung valider Befunde erheblich erschweren.

Um unverzerrte Befunde zu erhalten, wurde der Fragebogen so gestaltet, dass die Möglichkeiten für strategisches oder sozial erwünschtes Antwortverhalten möglichst klein gehalten wurden. Darum wurde der Fragebogen von einem Redaktionsteam sehr sorgfältig vorbereitet und intensiven Pretests unterzogen. Eine Grundvoraussetzung, um Verzerrungen im Antwortverhalten zu vermeiden, ist ferner der Aufbau einer vertrauensvollen Atmosphäre zwischen Interviewenden und Befragten. Die

von SOKO eingesetzten erfahrenen Interviewerinnen und Interviewer sind besonders darauf geschult, Misstrauen in telefonischen Gesprächssituationen abzubauen. Sie betonen zu Beginn des Interviews die Anonymität und vertrauliche Behandlung aller gemachten Angaben und stellen den Wert verlässlicher Befragungsergebnisse für die praktische Politikgestaltung heraus.

Die Fragen in Block 8 orientieren sich am Wortlaut vorheriger Befragungen, insbesondere des IAB-Betriebspanels, und dienen im Wesentlichen dazu, die inhaltlichen Aussagen aus den Blöcken 1-7 nach bestimmten betrieblichen Merkmalen (zum Beispiel Anzahl der Beschäftigten, Tarifbindung) differenzieren zu können.

### 2.1.4 Durchführung der Befragung

Die Befragung wurde in einem arbeitsteiligen Vorgehen zwischen den beteiligten Instituten durchgeführt. Tabelle 2.4 zeigt den zeitlichen Verlauf der Arbeitsschritte sowie das jeweils mit der Bearbeitung betraute Partnerinstitut.

**Tabelle 2.4 Arbeitsschritte und Beteiligte bei der Arbeitgeberbefragung**

Arbeitsschritt(e)	Beteiligte(s) Institut(e)	Zeitraum
Vorbereitung und Einreichung des Datenantrages nach § 75SGB X	IAW	Juli - August 2019
Konzeption des Fragebogens	IAW, SOKO	Juli - September 2019
Durchführung der Pretests	SOKO	September - Oktober 2019
Anpassung des Fragebogens im Anschluss an die Pretests	IAW	September - Oktober 2019
Durchführung der Erhebung	SOKO	September 2019 - Februar 2020
Bereinigung der Daten, Gewichtung und Auswertung	IAW, IZA	Dezember 2019 - Februar 2020
Berichtslegung	IAW, IZA	Januar - Februar 2020

Quelle: Eigene Darstellung.

### 2.1.5 Pretest

Um den Fragebogen unter realen Bedingungen zu testen, wurden im Vorfeld der Erhebung insgesamt 51 Pretest-Interviews durchgeführt. Hierdurch konnte zum einen die Angemessenheit der inhaltlichen Konzeption des Fragebogens geprüft werden. Dies ermöglichte zum anderen, den gewählten Befragungsmodus (computerunterstützte Befragung per Telefon / CATI) eingehend zu testen. Durch den Pretest wurden zahlreiche inhaltliche und formale Impulse offenkundig, die zunächst innerhalb der Bietergemeinschaft besprochen und gegebenenfalls im Fragebogen umgesetzt wurden. Die Änderungen bezogen sich sowohl auf die Formulierung von Fragestellungen als auch die Vorgabe von Antwortoptionen (Items) sowie die Hinzufügung und die Streichung von Fragen und Items.

### 2.1.6 Durchführung der Arbeitgeberbefragung

Die Erhebung der Arbeitgeberbefragung fand im Zeitraum vom 30. September 2019 bis zum 4. Februar 2020 statt. Es konnten insgesamt 3.000 Interviews realisiert werden. Die Interviewdauer betrug im Durchschnitt über den gesamten Erhebungszeitraum ca. 33 Minuten. Die Daten wurden mittels computergestützter telefonischer Befragung (CATI) generiert. Diese Befragungsmethode führte in der Anwendung dazu, dass die Betriebe zunächst telefonisch kontaktiert wurden. Zu Beginn der Gespräche wurde unmittelbar geklärt, ob die kontaktierte Person hinsichtlich des inhaltlichen Schwerpunktthemas auskunftsfähig ist. Wenn dies nicht der Fall war, so wurde darum gebeten, die entsprechende Person unmittelbar hinzuzuziehen beziehungsweise an diese zu übergeben. Dies war nötig, da eine sinnadäquate Beantwortung der Fragen nur dann zu erwarten ist, wenn die zu befragende Person detaillierte Einblicke in die administrativen Vorgänge hinsichtlich der innerbetrieblichen Arbeitszeiterfassung hat. Wenn es nach Einschätzung der kontaktierten Person sinnvoll war, das Interview mit einer anderen Person zu führen, wurde ein neuer Termin für ein Interview mit dieser anderen Person festgelegt. Erwies sich eine solche Terminvereinbarung nicht als möglich, wurde auf das Interview verzichtet und dafür ein Interview mit einem anderen Betrieb geführt.

Im Anschluss an die Klärung der Sachkunde begann die inhaltliche Befragung. Dabei wurden sämtliche Fragen abgehandelt – gemäß der Befragungsmethode machte die zu befragende Person mündliche Angaben, die dann von der interviewenden Person des SOKO-Institutes mittels einer Software unmittelbar schriftlich erfasst wurden. Nach der Erhebung wurde der Gesamtdatensatz an die mit der Analyse betrauten Institute IAW und IZA übermittelt.

### 2.1.7 Datenbereinigung

Die Gegenstände des Fragebogens sind inhaltlich komplex. Insbesondere bei der Abfrage des Aufwands der Betriebe besteht die Möglichkeit, dass versehentlich Fehlangaben gemacht werden. Als relativ fehleranfällig erwies sich dabei die Angabe der korrekten Zeiteinheiten (Sekunden, Minuten oder Stunden) bei der Quantifizierung des Zeitaufwands für jeden einzelnen Arbeitsschritt. Beispielsweise folgen aus der versehentlichen Eingabe der Zeiteinheit von Stunden statt Sekunden nicht wahrheitsgemäße Daten. Diese mussten korrigiert werden. Im Zuge dessen wurde eine Bereinigung des Datensatzes vorgenommen, um alle Arten von Fehleingaben auszuschließen und möglichst alle fehlerhaften Eingaben aus den Daten zu entfernen. Die entsprechenden Angaben wurden als „fehlende Angabe“ rekodiert; Korrekturen erfolgten grundsätzlich nicht.

Durch den Vergleich der Zeitangaben für unterschiedliche, aber möglicherweise ähnliche Arbeitsschritte wurde festgestellt, ob die Zeiteinheit falsch gewählt wurde. Beispielsweise wurde in einem Fall angegeben, es dauere 45 Stunden, um das Erfassungssystem für einen Arbeitstag zu konfigurieren. Die Überprüfung der Daten dauere dagegen nur 20 Minuten. Die Überprüfung der Daten dürfte aber nicht viel weniger komplex sein als die Konfiguration des Erfassungssystems, bei der ja nur tägliche Routineänderungen (zum Beispiel Abwesenheiten, gegebenenfalls Spezifika der Arbeitszeit wie zum Beispiel Überstunden) eingetragen werden. Die Zeiteinheit ist daher offensichtlich fehlerhaft. In anderen Fällen erfolgte eine fehlerhafte Angabe bei der Wahl der Angabe „pro beschäftigter Person“ oder „für alle Beschäftigten“. Eine weitere Fehlerquelle war, dass ein Arbeitsschritt mehr als die reine Arbeitszeiterfassung enthält, zum Beispiel die gesamte Pflegedokumentation. Solche Fälle wurden ebenfalls aus den Daten ausgeschlossen.

Es wurden alle Arbeitsschritte händisch geprüft, für die mehr als 30 Minuten pro beschäftigter Person und Tag angegeben wurden. Teilweise wurden aber noch wesentlich kürzere Zeitangaben geprüft. Die Plausibilitätsprüfungen berücksichtigten, dass händische Systeme vermutlich mehr Zeit brauchen

als automatische. Zum Beispiel wurde eine Zeitangabe von 30 Minuten pro Arbeitstag und beschäftigter Person bei händischer Eingabe und Beschäftigten der Logistikbranchen nicht rekodiert, wohl aber, wenn es sich um eine elektronische Erfassung handelte.

Infolge der Datenbereinigung wurden in 79 Fällen fehlerhafte oder falsche Informationen aus den Daten entfernt. Insgesamt wurde konservativ vorgegangen, das heißt, ohne einen eindeutigen Anhaltspunkt dafür, dass eine Fehleingabe vorliegt, wurden keine Beobachtungen aus den Daten ausgeschlossen. Daher verblieben in den Daten einzelne sehr hohe Angaben zum Zeitaufwand. Die drei höchsten nicht korrigierten Werte für die Arbeitszeitaufzeichnung sind 45, 79 und 102 Minuten pro Beschäftigten und Tag, bei 15 befragten Betrieben beträgt der Aufwand 30 Minuten oder mehr. Die drei höchsten Werte für die mindestlohnbedingte Arbeitszeitaufzeichnung sind 24, 26 und 28 Minuten, bei 19 befragten Betrieben beträgt der mindestlohnbedingte Aufwand 10 Minuten pro Beschäftigten und Tag oder mehr. Dies muss bei der Interpretation berücksichtigt werden. Ein mechanisches Verfahren der Ausreißer-Bereinigung, zum Beispiel Ausschluss aller Beobachtungen, die um mehr als das 1,5-Fache des Interquartilsabstands vom 25 %- oder 75 %-Quantils abweichen, erwies sich wegen der deutlichen Rechtsschiefe der Verteilung als ungeeignet.

### 2.1.8 Gewichtung und Hochrechnung

Da die Stichprobe im Hinblick auf die Schichtungsmerkmale (siehe Abschnitt 2.1.1) disproportional gezogen ist, wurden alle Berechnungen gewichtet vorgenommen, um unverzerrte Ergebnisse für die Grundgesamtheit aller von den Pflichten des MiLoG betroffenen Betriebe zu erhalten. Dazu wurde das Verhältnis der Anzahl der befragten Betriebe in der Schichtungszelle der Nettostichprobe zur Anzahl der Betriebe in der Grundgesamtheit in derselben Zelle berechnet. Die Inverse dieser Zahl bildet den Gewichtungsfaktor.

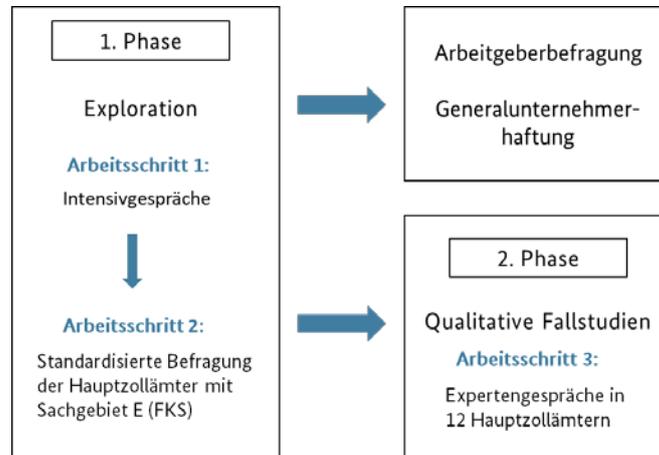
Um festzustellen, ob über die Schichtungsmerkmale hinaus systematische Einflüsse von betrieblichen Merkmalen auf die Nettostichprobe festzustellen sind, die eine Abweichung von Stichprobe und Grundgesamtheit bewirken, wurde eine Selektivitätsanalyse durchgeführt (die Ergebnisse sind in Abschnitt 1.2 dargestellt). Basis hierfür war das Betriebs-Historik-Panel des IAB, aus dem Merkmale für alle Betriebe der Bruttostichprobe – also an der Befragung teilnehmende und nicht teilnehmende Betriebe – entnommen wurden. Die verwendeten Merkmale umfassten neben den Schichtungsmerkmalen die genaue Betriebsgröße, das Gründungsjahr, das Bundesland, den Wirtschaftszweig, die Anteile von Frauen, Vollzeit- oder Teilzeitkräften, die Anteile der Gering- und Mittelqualifizierten sowie der Beschäftigten in einfachen manuellen Berufen, in einfachen Dienstleistungsberufen und in Helfertätigkeiten. Um die Stichprobenselektivität hinsichtlich dieser Merkmale zu berücksichtigen, wurde der Gewichtungsfaktor durch die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit der Teilnahme aus der Selektivitätsanalyse korrigiert. Dies war insbesondere deshalb erforderlich, um die unterschiedliche Beteiligung unterschiedlich großer Betriebe innerhalb der Schichtungszellen zu berücksichtigen. In einem dritten Schritt wurde das Stichprobengewicht auf die Zielgrößen in der Grundgesamtheit der Betriebe sowie ihrer Beschäftigten kalibriert, um eine korrekte Hochrechnung der Ergebnisse zum Aufwand auf die Gesamtwirtschaft zu gewährleisten. Mehr Informationen zur Hochrechnung sind im Anhang dieser Studie enthalten.

## 2.2 Qualitative Untersuchungsschritte

Die Untersuchungen zur Vorgehensweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) gliederte sich in zwei Phasen mit unterschiedlichen Arbeitsschritten. Dabei diente die erste Phase zur Generierung von wichtigem Experten- und Hintergrundwissen für die Arbeitgeberbefragung (siehe Abschnitt 0 und Kapitel 3) und für die Befragungen im Rahmen der Untersuchung der Auftraggeberhaftung (siehe

Abschnitt 2.4 und Kapitel 5) sowie als Vorbereitung der zweiten Phase der qualitativen Analysen (vgl. Abbildung 2.1).

**Abbildung 2.1 Bestandteile der qualitativen Untersuchung**



Quelle: Eigene Darstellung.

Die erste Phase war in zwei weitere Arbeitsschritte untergliedert: Zum einen wurden Intensivgespräche mit Expertinnen und Experten durchgeführt, zum anderen erfolgte eine standardisierte Befragung der Hauptzollämter mit dem Sachgebiet E (Finanzkontrolle Schwarzarbeit). Auf diese explorative Phase baute die zweite Phase der qualitativen Untersuchungen sowohl zeitlich als auch inhaltlich auf und es wurden Fallstudien in Form von Expertengesprächen in zwölf ausgewählten Hauptzollämtern durchgeführt.

### 2.2.1 Explorationsphase

Im Mittelpunkt der Explorationsphase stand die Ausweitung der Informationsbasis und des Hintergrundwissens zur Kontrolle der Mindestlohnregelungen durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS). Um ausgewogene und möglichst vollständige Hintergrundinformationen zu gewinnen, wurden in die Explorationsphase qualitative und quantitative Untersuchungsmethoden kombiniert und als Adressatenkreis verschiedene Akteursgruppen einbezogen.

#### 2.2.1.1 Explorative Intensivgespräche

Im Zeitraum September bis Ende Oktober 2019 wurden insgesamt fünf Intensivgespräche, darunter ein Gruppengespräch, mit neun Personen geführt. Hierbei handelte es sich um Vertreterinnen und Vertretern der Generalzolldirektion (GZD) sowie um Personen aus Organisationen, die die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite repräsentieren.

Die Intensivgespräche wurden mit Hilfe eines Leitfadens geführt, dabei variierten entsprechend der jeweiligen Akteursgruppe die Themen geringfügig (siehe Abbildung 2.2).

Abbildung 2.2 Themen der explorativen Intensivgespräche

Leitfaden für die Gespräche mit der Generalzolldirektion	Leitfaden für die Gespräche mit Einrichtungen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite
<ul style="list-style-type: none"><li>▶ <b>Organisation der Arbeit der Generalzolldirektion</b> Zentrale Strukturen</li><li>▶ <b>Organisation der Arbeit der FKS auf Ebene der Hauptzollämter</b> Aufbau der FKS Personal und Belegschaftsstruktur</li><li>▶ <b>Vorbereitung und Durchführung der Prüfung des Mindestlohns</b> Anlass der Prüfung Vorbereitung der Prüfung Durchführung der Prüfung Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen/Institutionen</li><li>▶ <b>Ergebnisse der Prüfung des Mindestlohns</b> Feststellung von Verstößen und deren Folgen</li><li>▶ <b>Bewertung der Prüfung des Mindestlohns durch die FKS</b></li><li>▶ <b>Daten der FKS</b> Erhebung und Organisation</li><li>▶ <b>Haftung nach § 13 MiLoG</b> Vorgehen und Inhalte der Prüfung Bewertung</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ <b>Informationsprozess</b> Aufklärung und Informationslage der Betriebe und Beschäftigten</li><li>▶ <b>Dokumentationspflichten nach dem MiLoG</b> Veränderungen der Dokumentationspflichten durch die Einführung des Mindestlohns Bewertung der Dokumentationspflichten</li><li>▶ <b>Vorgehensweise der FKS</b> Durchführung der Prüfung Bewertung der Prüfung</li><li>▶ <b>Haftung nach § 13 MiLoG</b> Informationslage seitens der Betrieb und Beschäftigten Rolle und Bedeutung im betrieblichen Alltag Kontrolle und Einhaltung Bewertung</li></ul>

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Gespräche wurden mit Zustimmung der Gesprächspersonen aufgezeichnet und anschließend nach vorgegebenen Richtlinien wörtlich transkribiert. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass die Mitschnitte und Transkripte nur der internen Verwendung dienen und in keinem Fall an Dritte und an den Auftraggeber weitergegeben werden.

### 2.2.1.2 Standardisierte Befragung der Hauptzollämter

Die standardisierte Befragung der Hauptzollämter (HZÄ) diente dazu, neben dem tiefgründigen Einblick aus den explorativen Interviews zusätzlich einen flächendeckenden Überblick über die Strukturen und die konkreten Arbeitsweisen der einzelnen Hauptzollämter zu erhalten.

Basierend auf den Erkenntnissen aus dem Gespräch mit der Generalzolldirektion wurde der Fragebogen für die standardisierte Befragung der Hauptzollämter entwickelt. Thematisch untergliedert sich der Fragebogen in drei Blöcke:

- (1) Organisation der Finanzkontrolle Schwarzarbeit
- (2) Durchführung der Kontrolle des Mindestlohngesetzes
- (3) Ergebnisse der Kontrollen des Mindestlohngesetzes.

Die standardisierte Befragung wurde im Oktober 2019 mit dem Online-Tool LimeSurvey durchgeführt. An der Befragung beteiligten sich alle 41 Hauptzollämter, deren Kontaktadressen die GZD zur Verfügung gestellt hatte, sodass eine Rücklaufquote von 100% realisiert werden konnte.

Diese sehr gute Rücklaufquote ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die GZD die Hauptzollämter bereits im Vorfeld über die Befragung informiert und um Unterstützung gebeten hatte.

### 2.2.2 Qualitative Fallstudien

Auf Basis der Ergebnisse der standardisierten Befragung der HZÄ wurde die Auswahl der zwölf HZÄ für die Fallstudien vorgenommen. Um hierbei sowohl Unterschiede in der Organisation und in der Vorgehensweise der HZÄ als auch regionale Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, lagen der Auswahl folgende Kriterien zugrunde:

- Anzahl der Fachgebiete
- Personalausstattung und Bewertung der Personalausstattung
- Feststellung von Verstößen gegen das MiLoG
- Ost/West – Nord/Süd-Verteilung
- Kaitz-Index auf der Ebene der Arbeitsmarktregionen<sup>4</sup>

In den ausgewählten zwölf HZÄ fanden Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Sachgebiete E (FKS/Prävention, Prüfung, Ermittlung) und F (Ahndung FKS) statt. Im Zeitraum November bis Dezember 2019 wurden 34 Interviews mit insgesamt 40 Personen sowohl auf der Leitungsebene als auch auf operativer Ebene geführt (siehe Tabelle 2.5).

**Tabelle 2.5 Anzahl der Gesprächspersonen**

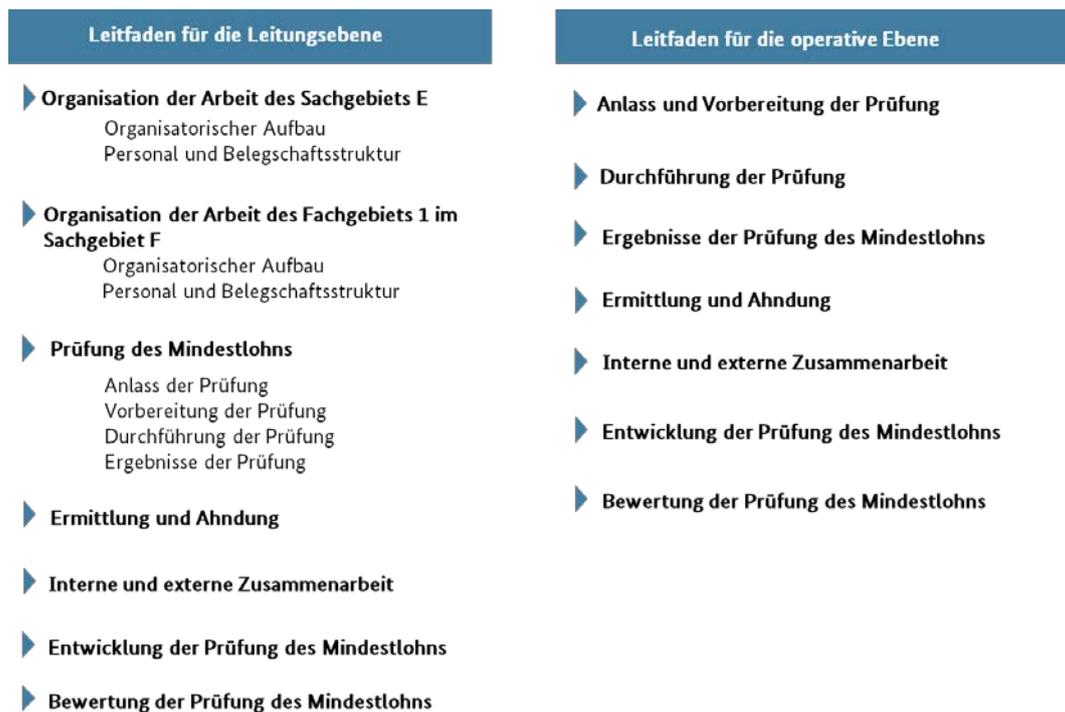
<b>Ebene</b>	<b>Sachgebiet E (FKS/Prävention, Prüfung, Ermittlung)</b>	<b>Sachgebiet F (Ahndung FKS)</b>	<b>Insgesamt</b>
Leitungsebene	14	9	23
Operative Ebene	15	2	17
	<b>N = 29</b>	<b>N=11</b>	<b>N = 40</b>

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Grundlage für die Experteninterviews bildet ein Leitfaden, der je nach Akteursgruppe – d.h. nach Leitungsebene und operativer Ebene – angepasst wurde und die in Abbildung 2.3 dargestellten Themenblöcke enthält. Der Leitfaden ist in den Anhängen 3.1 bzw. 3.2 enthalten.

<sup>4</sup> Es wurde der vom Statistischen Bundesamt berechnete Kaitz-Index verwendet, siehe <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Mindestloehne/Mindestloehne.html> [Abgerufen 10.02.2020]. Gemäß den Quartilen der Verteilung des Kaitz-Index wurden vier Gruppen von HZÄ gebildet, die bei der Auswahl berücksichtigt wurden.

Abbildung 2.3 Themen der Leitfäden



Quelle: Eigene Darstellung.

Wie die explorativen Gespräche wurden auch die Expertengespräche mit Zustimmung der Gesprächspersonen aufgezeichnet und anschließend nach vorgegebenen Richtlinien wörtlich transkribiert. In einem weiteren Arbeitsschritt wurde das empirische Material nach Standards der qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet. Hierfür wurde eine strukturierende Inhaltsanalyse eingesetzt, welche die manifesten inhaltlichen Dimensionen der Aussagen fokussiert (vgl. Mayring 2015). Damit werden die Aussagen der Expertinnen und Experten zusammenfassend herausgearbeitet und interpretiert. Um die Inhalte angemessen sortieren und synthetisieren zu können, wird zunächst ein Codiersystem entwickelt und mit Hilfe einer unterstützenden Analysesoftware auf die Transkripte angewendet.

## 2.3 Daten des Zolls

Im Rahmen der Tätigkeit der FKS entstehen Daten, die mit Hilfe der „Zentralen Datenbank Programmunterstützung Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ (ZenDa ProFiS, in der Folge mit der üblichen Bezeichnung „ProFiS“ abgekürzt) dokumentiert werden. Diese Daten werden zum einen teilweise veröffentlicht, um über die Arbeit der FKS aufzuklären, zum anderen entsteht so eine Datenbank, die zur Recherche bei Prüfungen genutzt werden kann.

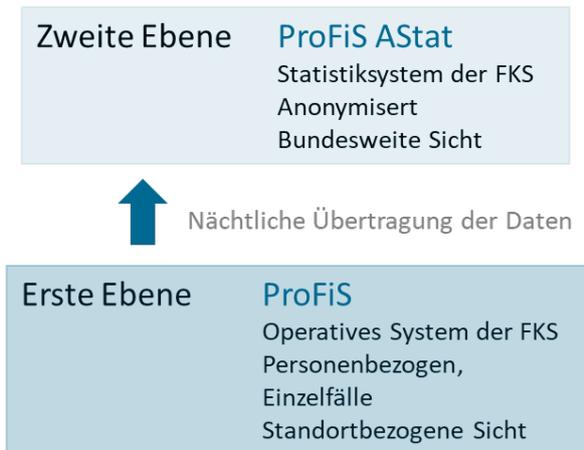
Die Daten, die in ProFiS enthalten sind, sollen zusätzlich zu der Exploration und den qualitativen Fallstudien über die Vorgehensweisen der FKS in Abschnitt 4 Aufschluss geben. Dazu werden nachfolgend die Datenstruktur sowie die in ProFiS enthaltenen Informationen dargestellt, bevor die wissenschaftliche Verwendbarkeit der Daten insgesamt vorgestellt wird, in welchem das Potenzial der Daten analysiert wird, Aussagen zu Mindestlohnverstößen machen zu können.

Die nachfolgenden Darstellungen zur Datenstruktur und zu den inhaltlichen Aspekten, die in ProFiS enthalten sind, wurden zum einen durch die Sichtung verschiedener zur Verfügung gestellter Materialien, wie die ProFiS Anwenderhilfe und Standardberichte, und zum anderen durch Experteninterviews mit der Generalzolldirektion (GZD) sowie darüber hinaus über einen intensiven bedarfsorientierten Austausch mit einer Daten-Expertin und einem Daten-Experten bei der GZD gewonnen. Zukünftig soll eine Umstrukturierung der Datenerfassung bzw. des ProFiS-Systems erfolgen. Seit dem Jahr 2020 wird das System an drei Hauptzollämtern pilotiert. Die Umstellung der anderen 38 Hauptzollämter soll zum Ende des Jahres 2020 erfolgen. Die nachführenden Ausführungen zur Datenstruktur gelten nur für das zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch mehrheitlich benutzte ProFiS-System.

### 2.3.1 Datenstruktur

ProFiS wird vom IT-Dienstleister ITZ Bund angeboten. Dabei handelt es sich um ein operatives System, das durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sachgebiete E und F an den 116 Standorten der FKS bedient wird. In der Datenstruktur lassen sich organisatorisch zwei Ebenen erkennen: Auf der ersten Ebene, dem operativen ProFiS-System, werden personenbezogene Einzelfälle erfasst. Diese Erfassung erfolgt standortbezogen. Diese Daten werden dann an die zweite Ebene, die Programmunterstützung Finanzkontrolle Schwarzarbeit Arbeitsstatistik (ProFiS AStat), weitergeleitet, welche pseudonymisierte Daten aus bundesweiter Sicht enthält. Diese zwei Ebenen werden in Abbildung 2.4 dargestellt.

## Abbildung 2.4 Ebenen der Daten des Zolls



Quelle: Eigene Darstellung 2019.

Werden die Prüfungen und Ermittlungsverfahren am selben ProFiS-Standort durchgeführt und dokumentiert, lässt sich nachverfolgen, welche Ermittlungsverfahren aus welchen Prüfungen resultieren – das ist aber leider nicht immer der Fall. ProFiS beruht auf einer standortbezogenen Sicht, was zur Folge hat, dass nicht in allen Fällen nachvollzogen werden kann, welche Prüfungen, Ermittlungsverfahren und Ahndungen bzw. Strafverfahren miteinander zusammenhängen oder auseinander resultieren. Das ist z.B. dann der Fall, wenn eine Prüfung/ein Verfahren nicht am gleichen ProFiS-Standort weiterbearbeitet wird, sondern an einen anderen ProFiS-Standort abgegeben wird. Bei der Abgabe an einen anderen ProFiS-Standort muss der Fall an dem einen ProFiS-Standort beendet und (mit neuer Nummer) an einem anderen ProFiS-Standort neu angelegt werden. Daher kann nicht mehr nachvollzogen werden, aus welcher Prüfung das Ermittlungsverfahren resultierte.

Wie viele Standorte – und damit auch ProFiS-Standorte – ein Hauptzollamt hat, hängt von der Organisation des Hauptzollamtes ab und gestaltet sich heterogen über die Hauptzollämter hinweg. Zudem kann eine Prüfung zu mehreren Ermittlungsverfahren führen, oder aber ein Ermittlungsverfahren aus mehreren Prüfungen resultieren. Dementsprechend ist eine 1:1-Verknüpfung zwischen Prüfungen und Ermittlungsverfahren nicht möglich.

### 2.3.2 In den Daten vorhandene Informationen

In der Datenstruktur lassen sich verschiedene inhaltliche Merkmale erkennen: Analog zur Struktur der Hauptzollämter lassen sich Inhalte zu Prüfungen, Ermittlungsverfahren (Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren) sowie Ahndungen (Ordnungswidrigkeiten) unterscheiden.

Bezogen auf den Vorgang der Prüfungen lassen sich konkret folgende Inhalte in ProFiS identifizieren oder daraus ableiten:

- **Zuständigkeit:** Es wird angegeben, ob es sich um eine erste Annahme des Verfahrens durch das Arbeitsgebiet „Prävention“ oder „Prüfung und Ermittlung“ oder eine erneute Annahme nach Wechsel des Sachbearbeiters oder eine Abgabe der Zuständigkeit an ein anderes Arbeitsgebiet handelt.
- **Beginn:** Hier wird das tagesgenaue Datum des Beginns der Prüfung eingetragen.

- **Abschluss der Prüfung:** Hier wird das tagesgenaue Datum des Abschlusses der Prüfung eingetragen. Die Eintragung erfolgt durch das Sachgebiet, das die Prüfung endgültig abschließt.
- **Dauer der Prüfung:** Aus dem Beginn und dem Abschluss der Prüfung lässt sich der Zeitraum der Prüfung berechnen.
- **Ergebnis:** Es besteht eine festgelegte Auswahlliste, anhand derer eingegeben werden soll, zu welchem Ergebnis die Prüfung kam. Folgende Kategorien können angegeben werden: „Abgabe an zuständige Stelle“; „Einleitung von Ermittlungsverfahren“; „Mit Beanstandung“; „Ohne Beanstandung“; „Prüfung erfolgte nicht“.
- **Branche:** Es wird aus den angegebenen Branchen ausgewählt.
- **Prüfungen vor Ort:** Es wird das tagesgenaue Datum der Prüfung vor Ort angegeben. Das Datum ist nur dann einzutragen, wenn eine Prüfung mit Außenbezug stattgefunden hat. Falls nur über Datenbanken geprüft wurde, wird hier kein Datum eingetragen.
- **Anzahl befragte Personen** und Geschäftsunterlagen (in der Prüfung): Hier wird u.a. die Anzahl der Personen, die mit Personenfragebogen (Erfassungsbogen) befragt wurden, eingetragen.
- **Arbeitgeberprüfung/Geschäftsunterlagenprüfung:** Angabe, ob die Geschäftsunterlagen geprüft wurden.
- **Prüfungsmerkmale:** Hier werden u.a. Prüfungen mit AEntG/MiLoG und/oder der Lohnuntergrenze nach § 3a AÜG gekennzeichnet.
- **Berichte:** Hier werden Angaben zu Berichten an verschiedene Behörden eingegeben. Diese können nach Auswertungsmerkmalen ausgegeben werden.

Zum Themenblock der Ermittlungsverfahren sind in ProFiS folgende Attribute und Inhalte enthalten:

- **Branche:** Auswahl aus einer vorgegebenen Auswahlliste.
- **Zuständigkeit:** Die Zuständigkeit wird durch Zuweisung bzw. Übernahme geregelt. Die Zuordnung zu einem Sachgebiet und zu einem Sachbearbeiter ist abhängig von den ablauforganisatorischen Regelungen vor Ort.
- **Einleitung:** Hier wird das tagesgenaue Einleitungsdatum eingetragen. Dieses kann ausgehend vom aktuellen Tagesdatum bis zu ein Jahr in der Vergangenheit liegen. Zudem wird festgelegt, durch wen das Verfahren eingeleitet wurde. Möglich sind dabei u.a. „eigene FKS“, „andere FKS“, „Rückgabe durch StA (Staatsanwaltschaft)“ und „StA als neues Verfahren“.
- **Schäden:** Die Schadenssumme resultiert aus der am Standort eingetragenen Schadenserfassung. Hier kann auch Null eingetragen werden. Es dürfen nur Schäden erfasst werden, für die am Standort ein **eigenes** Verfahren geführt wird. Es sind nur Schadensberechnungen durch die Fachbehörden (bspw. die Deutsche Rentenversicherung – DRV bei Sozialversicherungsschäden oder, bei steuerlichen Schäden, die zuständigen Finanzämter) zu erfassen. Berechnungen und Schätzungen von Schäden durch die FKS außerhalb der eigenen Zuständigkeit sind nicht erlaubt. Der wirtschaftliche Vorteil, den der/die Beschuldigte aus der Handlung erzielt hat, ist nicht Gegenstand der Schadenserfassung.
- **Erledigung:** Zu den in ProFiS vorgegebenen Erledigungsarten zählen u.a. „Abgabe an andere FKS-Dienststelle“, „Abgabe an andere Verwaltungsbehörde“, „Bußgeldbescheid“, „Verfallbescheid“ oder „Einziehungsbescheid“, „Verwarnung mit VG“ oder „Verwarnung ohne VG“ [VG = Verwarnungsgeld] „Einstellung nach §47 OWiG“, „OWi verjährt“, „keine OWi“ [OWi = Ordnungswidrigkeit].
- **Berichte (nach Auswertungsmerkmal):** Diese umfassen Angaben zu Berichten an Behörden, mit denen zusammengearbeitet wird, insbesondere das Finanzamt.
- **Vermögensabschöpfung:** Dieses Register wird vom Vermögensabschöpfer bearbeitet. Grundsätzlich sollen durch die Vermögensabschöpfung Vermögenswerte des Täters/Beteiligten festgestellt und durch vorläufige Arrestierungsmaßnahmen (Vermögensarrest und Pfändungsverfügungen) gesichert werden, wenn Gründe die Annahme rechtfertigen, dass die Voraussetzungen der Einziehung von Wertersatz (§§ 73 Abs. 1, 73c, 73d StGB) vorliegen.

Die dargestellten Informationen werden anonymisiert in ProFiS AStat übernommen und aggregiert. Die Daten von ProFiS AStat basieren demnach auf dem operativen System ProFiS, das darüber hinaus zusätzliche persönliche Merkmale enthält. So werden automatisch die mit dem neuen Ermittlungsverfahren in Bezug stehenden Tagebuchnummer (Tgb-Nr), die Prüfnummer (P-Nr), zugehörige Ermittlungsverfahrensnummern (zu EV Nr), und die AEntG-Nummer in ProFiS eingefügt. Bei Verdacht auf Scheinselbstständigkeit kann die DRV involviert werden. Wie auch im Prüfverfahren enthält das Register für die Ermittlungsverfahren DRV Nachrichten (Betriebsnummer und Anwendungsfall), Bemerkungen und IT-K.<sup>5</sup>

### 2.3.3 Wissenschaftliche Verwendbarkeit der Daten

ProFiS dient dazu, die Vorgangsbearbeitung der FKS zu unterstützen. ProFiS-AStat wird u.a. dazu genutzt, die Arbeitsweisen der FKS öffentlich darzustellen. Daraus ergibt sich gegenwärtig eine Datenstruktur, die Analysen zu Mindestlohnverstößen nur begrenzt ermöglicht.

Es zeigt sich vor allem, dass die Einhaltung des Mindestlohngesetzes als Prüfungsgrund nicht eindeutig herausgearbeitet werden kann. Dies ist wie folgt zu erklären: Im ProFiS-Register „Tagebuch“ wird dargestellt, dass MiLoG als Hinweisinhalt<sup>6</sup> auszuwählen ist, wenn ein Hinweis auf einen Mindestlohnverstoß nach dem MiLoG erfolgt ist. Erfolgt ein Hinweis sowohl zu Verstößen gegen das AEntG als auch gegen das MiLoG, ist der Hinweisinhalt „AEntG“ auszuwählen. Eine Unterscheidung zwischen diesen beiden Aspekten ist demnach in den Daten in diesen Fällen nur eingeschränkt möglich. Im Register „Prüfungen“ werden die Prüfgründe „AEntG“ und MiLoG“ für die statistische Auswertung gemeinsam erfasst. Anders sieht es dagegen im Register „Ermittlungsverfahren“ bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeitsverfahren aus, bei denen der jeweilige Tatbestand ausgewählt werden muss: Hier lässt sich ein direkter Bezug zu Verstößen gegen das MiLoG, das AEntG und das AÜG in sehr differenzierter Form herstellen.

Zusätzlich dazu kann ein Fall momentan häufig nicht komplett verfolgt werden. In diesen Fällen kann nicht nachvollzogen werden, welche Ermittlungsverfahren aus welchen Prüfungen resultieren und zu welchem Ergebnis diese begonnene Prüfung letztendlich geführt hat. Durch diese Datenstruktur können viele Fragen, die den Zusammenhang zwischen Prüfungen und Ermittlungsverfahren thematisieren, nicht beantwortet werden.

Branchenspezifische Analysen sind dadurch begrenzt, dass es sich bei den Betrieben nicht um eine randomisierte Stichprobe handelt, sondern Betriebe in bestimmten Branchen gezielt und häufiger geprüft werden als andere. Dadurch werden branchenspezifische Analysen verzerrt. Hinzu kommt, dass die Branchenspezifikation keiner offiziellen Klassifikation – wie z.B. NACE-Code – entspricht. Sie ist somit nicht ohne Weiteres auf andere Statistiken übertragbar. Bei Bedarf werden Branchen hinzugefügt, sodass die Klassifikation über die Zeit nicht konstant ist. Allerdings lassen sich zumindest die Schwerpunktbranchen – Bauhaupt- und Baunebengewerbe, Gastronomie, Beförderung und Spedition – für die Jahre seit 2014 aufschlüsseln, sodass eine Auswertung grundsätzlich möglich ist – wenn auch aus dem bereits erwähnten Endogenitätsproblem unter Vorbehalt.

---

<sup>5</sup> IT-K steht für „IT-Kriminaltechnik“, sprich Datensicherungen etc. im Rahmen von Durchsuchungen; der Begriff wurde durch den neuen Begriff „digitale Forensik“ abgelöst.

<sup>6</sup> Aus Gründen der Programmierung in ProFiS wird dies als „Ermittlungsgrund“ bezeichnet.

Zudem wird in den ProFiS-Daten nicht erfasst, wie viele Betriebe insgesamt geprüft wurden und welche Charakteristika diese aufweisen (bspw. in Bezug auf Betriebsgröße). Da einzelne Prüfungen und Ordnungswidrigkeiten erfasst werden und pro Betrieb mehrere Prüfverfahren oder Ordnungswidrigkeiten in ProFiS erfasst sein können, kann durch diese Anzahl kein Rückschluss auf die Anzahl der geprüften Betriebe gezogen werden. Dadurch sind betriebsbezogene Analysen mit diesen Daten ausgeschlossen.

Neben den dargestellten Nachteilen bieten die in ProFiS enthaltenen Daten aber auch diverse Vorteile. Durch die Angaben zu Branchen, Regionen und über die Zeit hinweg (ab 2014) lassen sich detaillierte Aussagen zur Entwicklung der Prüf- und Ermittlungsverfahren und deren Ergebnisse machen. So liefert ProFiS einzigartige Daten, die Aufschluss geben über die Vorgehensweisen und Ergebnisse von Prüfungen und Ermittlungsverfahren.

Wie gut die Daten geeignet sind, Fragen zu den Kontrollen des MiLoG zu beantworten, hängt von der genauen Fragestellung ab. Die Daten des Zolls liefern zwar in Bezug auf das MiLoG interessante Einblicke, allerdings sind die Daten insbesondere mit Blick auf die Schadensberechnung und die Branchendifferenzierung mit Vorsicht zu interpretieren. Zudem ist, wie bereits erwähnt, aufgrund der unterschiedlichen Organisationsformen innerhalb der einzelnen FKS keine eindeutige Verknüpfung zwischen Prüf- und Ermittlungs- bzw. Ordnungswidrigkeitsverfahren möglich, sodass auf Basis der ProFiS Daten keine Aussagen über kausale Wirkungszusammenhänge getroffen werden können.

Da sich gezeigt hat, dass in den Daten des Zolls weitere Informationen enthalten sind, die über die in der Jahresstatistik vom Zoll öffentlich gemachten Informationen hinausgehen, wurden von der GZD weitere Aspekte zu Prüfungen und Ermittlungsverfahren sowie Ordnungswidrigkeiten und Bußgeldern ausgewertet und für den Bericht zur Verfügung gestellt. In den Daten sind Informationen vom Jahr 2014 bis zum 30.06.2019, sowie Angaben nach Bundesländern und Branchen enthalten. Dabei handelt es sich vor allem um detailliertere Angaben und um Angaben speziell zu den Vorgehensweisen und Ergebnissen in Bezug auf das MiLoG. Diese Angaben werden in aufbereiteter Form in Kapitel 4 dargestellt.

## 2.4 Analyse der Haftung des Auftraggebers (§ 13 MiLoG)

Für die Untersuchung des Themenkomplexes des § 13 MiLoG war ein qualitatives Forschungsdesign leitend. Daher wurden für die geplanten Interviews (Abschnitt 4 im Anhang) Leitfäden entwickelt, die die forschungsleitenden Fragen in untergeordnete Fragestellungen operationalisierten und hierdurch die geführten offenen Gespräche mit Arbeitgebervertretungen, Arbeitnehmervertretungen und Betrieben strukturierten. Zugleich besteht der Vorteil dieser Methode darin, dass die Gespräche nach wie vor offen für Impulse und Themen der Interviewpersonen sind, auf die dann situativ im Gespräch eingegangen werden kann.

Die inhaltliche Grundlage dieses Teilmoduls stützt sich auf zwei Quellen: einerseits auf die durch das IAW durchgeführten Interviews mit Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen sowie mit Interviewpersonen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), andererseits auf Interviews mit Betrieben, die durch das SOKO-Institut durchgeführt wurden. Die Betriebe wurden im Rahmen der Arbeitgeberbefragung für eine Teilnahme gewonnen und in diesem Kontext gefragt, ob die Bereitschaft besteht, im Rahmen offener Gespräche detaillierter von den Erfahrungen mit dem § 13 MiLoG zu berichten. Die durchgeführten Interviews wurden transkribiert und inhaltsanalytisch ausgewertet.

Die befragten Betriebe stammen vorwiegend aus den von Schwarzarbeit besonders gefährdeten Branchen (§ 2a SchwarzArbG) der Bauwirtschaft, der Branche Transport und Logistik, der Gastronomie, dem Messebau, der Gebäudereinigung, der Forstwirtschaft als auch dem Dienstleistungsbereich. Da die Bedeutung des § 13 MiLoG für einzelne Betriebe auch davon abhängig ist, in welchem Maße Betroffenheit vorliegt, wurde bei der Auswahl des Samples darauf geachtet, dass Betriebe ausgewählt werden, die entweder als Auftraggeber oder als Auftragnehmer oder in beiden Rollen durch den § 13 MiLoG betroffen sind. Tabelle 2.6 gibt eine Übersicht über die Verteilung dieser Merkmale in der durchgeführten Arbeitgeberbefragung.

**Tabelle 2.6 Übersicht über Auftragsvergabe und Auftragsannahme**

	Ja	Nein
Vergabe von Werk- oder Dienstleistungen als Auftraggeber	22 %	78 %
Annahme von Werk- oder Dienstleistung als Auftragnehmer	14 %	86 %

Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben  
n=3.000

Die Ergebnisse der Arbeitgeberbefragung zeigen, dass ein knappes Viertel der Betriebe Werk- oder Dienstleistungen an nachgelagerte Unternehmen vergibt. Weniger als ein Sechstel der Betriebe solche Aufträge als Auftragnehmer an. Bei der Interpretation dieser Anteilswerte ist zu bedenken, dass die Betriebe hierbei keine Werkverträge für spezialisierte Aufgaben wie z. B. Steuerberater, sondern nur Werkverträge in den Kernbereichen der eigenen betrieblichen Tätigkeit berücksichtigen sollten.

Um die Bedeutung des § 13 MiLoG zu kontextualisieren, wurde ferner danach gefragt, inwieweit sich die Betriebe schon einmal mit dem Themenkomplex der Haftung des Auftraggebers auseinandergesetzt haben, sofern diese Auftraggeber oder Auftragnehmer sind. Diese Angaben sind in Tabelle 2.7 dargestellt.

**Tabelle 2.7 Auseinandersetzung mit dem § 13 MiLoG**

	Ja	Nein
Anteil der Betriebe, die sich mit den § 13 MiLoG auseinandergesetzt haben	34 %	66 %

Quelle: Arbeitgeberbefragung (eigene Berechnung), gewichtete Angaben  
n=1.181

Von den Betrieben, die schon einmal eine Werks- oder Dienstleistung vergeben oder angenommen haben, berichtet nur ein gutes Drittel, sich schon einmal mit dem Themenkomplex Haftung des Auftraggebers befasst zu haben. Hiervon haben sich 296 Betriebe bereit erklärt, im Rahmen eines Interviews nähere Auskünfte zu ihren Erfahrungen zu geben. Um ein möglichst breites Bild über Wirkungen und Erfahrungen mit dem Themenkomplex sowohl bei der Auftragsannahme als auch der Auftragsvergabe zu erhalten, wurde darauf geachtet, die vorgesehenen 25 betrieblichen Interviews so zu verteilen, dass sowohl Auftraggeber als auch Auftragnehmer gleichermaßen berücksichtigt werden. Die ausgewählten Betriebe sind nach Größenklassen in Tabelle 2.8 dargestellt.

**Tabelle 2.8 Übersicht über interviewte Betriebe**

Größenklassen	Nur Auftraggeber	Nur Auftragnehmer	Auftraggeber und Auftragnehmer	Summe
1 (1 bis 9 Beschäftigte)	1	1	2	4
2 (10 bis 49 Beschäftigte)	1	2	2	8
3 (50 bis 249 Beschäftigte)	4	2	2	8
4 (> 250 Beschäftigte)	1	0	4	5
Summe	7	5	13	25

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 2.9 stellt die 29 geführten Interviews mit Arbeitgebervertretungen, Arbeitnehmervertretungen, der FKS und sonstigen Akteuren dar. Um den Themenkomplex der Haftung des Auftraggebers aus unterschiedlichen Perspektiven und Blickwinkeln zu beleuchten und Eindrücke über deren Relevanz zu erhalten, wurden lokale Industrie- und Handelskammern, deren Dachverbände und auch Arbeitgeberverbände angesprochen und darum gebeten, von ihren Erfahrungen hinsichtlich der Bestimmungen des § 13 MiLoG zu berichten. Darüber hinaus wurden Arbeitnehmervertretungen auf lokaler Ebene und Bundesebene angesprochen. Allgemein war es bei der Akquisition von Interviewpersonen grundsätzlich schwierig, geeignete Gesprächspersonen zu finden, die sachkundig über die Thematik der Haftung des Auftraggebers berichten können und über entsprechende Erfahrungen mit der Regelung verfügen. Die befragten Arbeitgeberverbände sind vornehmlich den Bereichen Bau, Spedition und Logistik sowie Hotellerie zuzuordnen. Die befragten Interviewpersonen auf Ebene der Arbeitnehmervertretungen befanden sich überwiegend auf Bundesebene oder stammten aus lokalen Gewerkschaften der Branchen Bau und Fleisch. Darüber hinaus konnten zwei Gespräche mit Akteuren geführt werden, die im Kontext der Urlaubskassenverfahren in der Baubranche und bei der Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten im Kontext Mindestlohn beratend tätig sind.

**Tabelle 2.9 Übersicht über Interviewpersonen**

Akteursgruppe	Anzahl IST
Kammern, Dachverbände, Arbeitgeberverbände	8
Finanzkontrolle Schwarzarbeit	15
Arbeitnehmervertretungen	4
Sonstige Akteure	2
Summe	29

Quelle: Eigene Darstellung.

## 3. Einhaltung der Pflichten und Aufwand der Arbeitgeber

In diesem Kapitel wird zunächst dargestellt, wie die Betriebe die nach § 17 MiLoG verpflichtende Arbeitszeitdokumentation gestalten. Dabei wird zunächst der Stand des Jahres 2019 betrachtet, bevor auf den Zeitraum vor dem MiLoG eingegangen und die Veränderungen infolge des MiLoG thematisiert werden. Auf der Basis dieser Auswertungen wird dann der Aufwand der Betriebe bestimmt und auf die Grundgesamtheit aller Betriebe, die nach dem MiLoG eine Arbeitsdokumentation führen müssen, hochgerechnet. Im Anschluss werden Einschätzungen der Betriebe zur Umsetzbarkeit und zu den Umgehungen sowie die Bewertung des MiLoG durch die Betriebe dargestellt.

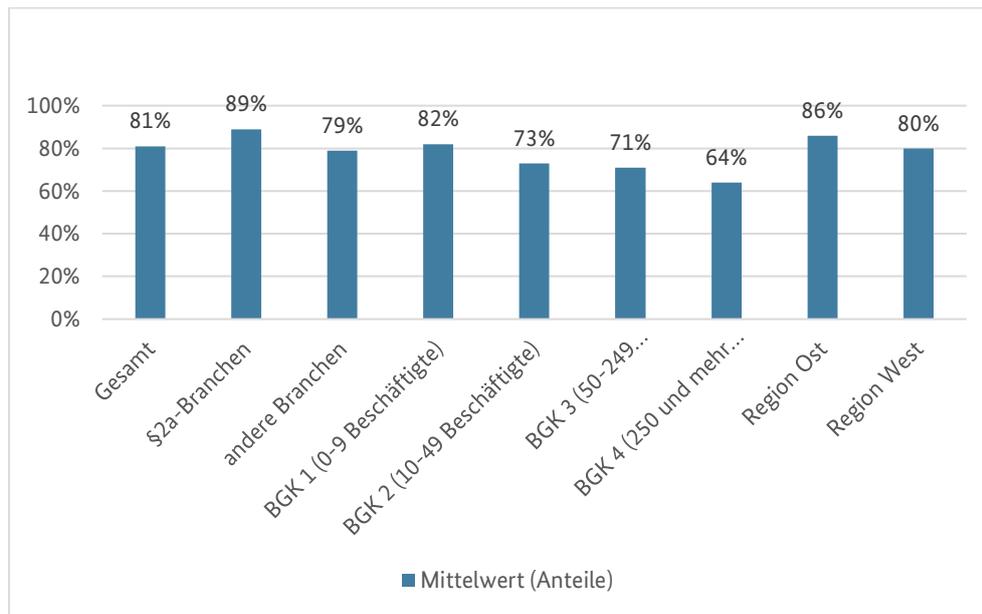
### 3.1 Betriebliche Arbeitszeiterfassung im Jahr 2019

Bei der Arbeitszeiterfassung durch die Betriebe gibt es eine große Vielfalt an Gestaltungen und Vorgehensweisen, die einen unterschiedlichen Aufwand für die Betriebe hervorrufen. Diese Diversität ergibt sich nicht aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen, die mit einigen Ausnahmen für alle Betriebe und Beschäftigte identisch sind, sondern durch die unterschiedliche Umsetzung seitens der Betriebe. In § 17 MiLoG wird in erster Linie definiert, für welche Beschäftigtengruppen beziehungsweise Branchen welche Informationen zu erfassen sind – auf welche Art und Weise dies erfolgt, liegt hingegen in der Verantwortung der Betriebe.

Aus den vorangehenden Erläuterungen ergibt sich zunächst die Frage, für welche Beschäftigtengruppen die Arbeitszeit gemäß § 17 MiLoG aufgezeichnet wird. Im Anschluss daran wird die Art der Arbeitszeiterfassung in den befragten Betrieben unter unterschiedlichen Gesichtspunkten untersucht. Die Erläuterungen beinhalten – aufgrund von zu vermutenden Spezifika durch das Stichprobendesign (siehe Abschnitt 2.1.1) – neben einem Gesamtüberblick häufig auch Differenzierungen nach drei betrieblichen Schichtungsmerkmalen (Branchengruppen, Betriebsgröße und Region), um die Wirkungen des MiLoG und den Umgang der Betriebe möglichst detailliert erfassen zu können.

#### 3.1.1 Umfang der betrieblichen Arbeitszeiterfassung gemäß MiLoG

Um einen ersten Überblick über den Umfang der Arbeitszeiterfassung zu erhalten, wird zunächst dargestellt, für welche Anteile der Belegschaften in den befragten Betrieben die Arbeitszeiterfassung nach § 17 MiLoG erfolgt (Stand 31.08.2019). Maßgeblich ist zum einen der in § 17 (a) MiLoG vorgesehene Geltungsbereich, welcher zum einen geringfügig Beschäftigte im Sinne des SGB IV betrifft, zum anderen Beschäftigte in den Branchen, die in §2a des SchwarzArbG genannt werden (in der Folge kurz als § 2a-Branchen bezeichnet). Relevant ist zum anderen die Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung (MiLoDokV), wonach die Dokumentationspflichten nicht gelten für Beschäftigte, deren verstetigtes regelmäßiges Monatsentgelt brutto 2.958 Euro oder – wenn das Beschäftigungsverhältnis mehr als zwölf Monate gedauert hat – 2.000 Euro überschreitet. Auch in den § 2a-Branchen besteht also die Pflicht zur Arbeitszeitdokumentation nicht für alle Beschäftigten.

**Abbildung 3.1 Anteil der Beschäftigten, deren Arbeitszeit nach § 17 MiLoG erfasst wird**

Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.

n=2.930

Abbildung 3.1 zeigt, dass eine Dokumentation der Arbeitszeit nach § 17 MiLoG in den befragten Betrieben insgesamt für durchschnittlich 81 % der Beschäftigten erfolgt. Wenn die Grafik separat für die unterschiedlichen untersuchten Branchengruppen (§2a-Branchen im Vergleich zu anderen Branchen)<sup>7</sup> betrachtet wird, so zeigt sich, dass die Arbeitszeiterfassung nach § 17 MiLoG in den § 2a-Branchen einen deutlich größeren Anteil der Beschäftigten betrifft. Dieser Befund ist keineswegs überraschend, sondern insofern erklärbar, dass für Betriebe der §2a-Branchen eine wesentlich tiefer greifende Pflicht zur Dokumentation der Arbeitszeit nach § 17 MiLoG besteht als für Betriebe der anderen Branchen (siehe Abschnitt 2.1.1). Dieses Ergebnis bedeutet - unter der Annahme, dass korrekte Angaben vorliegen - ferner im Umkehrschluss, dass der Anteil der Beschäftigten in den § 2a-Branchen, die aufgrund der Ausnahmeregelung (siehe Abschnitt 2.1.1) nicht von der Pflicht der Arbeitszeiterfassung nach § 17 MiLoG betroffen sind, 11 % beträgt. In den anderen Branchen unterliegen nur die geringfügig Beschäftigten der gesetzlichen Anforderung des § 17 MiLoG. Der Anteil von 79 % der Beschäftigten bedeutet jedoch keineswegs, dass knapp vier Fünftel der Beschäftigten in den anderen Branchen geringfügig beschäftigt sind. Vielmehr ist davon auszugehen, dass in diesen Branchen auch für sozialversicherungspflichtige Beschäftigte derselbe Standard für die Arbeitszeitdokumentation angewendet wird, auch wenn hierzu keine gesetzliche Verpflichtung besteht.

Wenn nach unterschiedlichen Betriebsgrößen<sup>8</sup> differenziert wird, ist bei zunehmender Betriebsgröße ein abnehmender Anteil der Beschäftigten, deren Arbeitszeiterfassung nach § 17 MiLoG erfolgt, erkennbar. Ein möglicher Erklärungsansatz besteht darin, dass die Löhne im Allgemeinen bei steigender Betriebsgröße ebenfalls ansteigen - dies kann wiederum dazu führen, dass der Anteil der Beschäftigten in den §2a-Branchen, die von § 17 MiLoG ausgenommen sind, in Großbetrieben höher liegt. In den anderen Branchen entsteht der Zusammenhang insbesondere deshalb, weil der Anteil

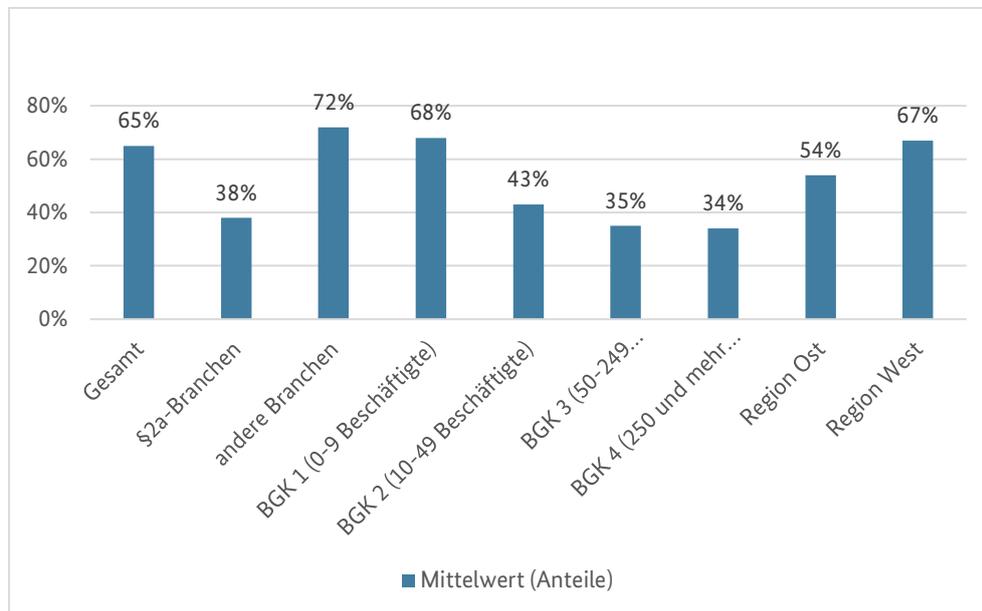
<sup>7</sup> Eine Übersicht bezüglich der Branchengruppenklassifikation findet sich in Abschnitt 2.1.1.

<sup>8</sup> Eine Übersicht bezüglich der Betriebsgrößenklassifikation findet sich in Abschnitt 2.1.1.

der geringfügig Beschäftigten mit der Betriebsgröße abnimmt. Eine Ost-West-Betrachtung<sup>9</sup> zeigt einen höheren Wert in der Region Ost.

Wie bereits in diesem und auch in den vorangehenden Abschnitten angedeutet wird, gelten für geringfügig Beschäftigte unabhängig von der Branche, in der sie tätig sind, spezifische Regelungen hinsichtlich § 17 MiLoG: Für geringfügig Beschäftigte ist die Dokumentation nach § 17 MiLoG unabhängig von der Branche, in der sie tätig sind, verpflichtend (Ausnahme: geringfügige Beschäftigung in Privathaushalten). Die grundsätzliche Pflicht wird häufig mit einer überdurchschnittlichen Anfälligkeit geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse für Umgehungsversuche und Verstöße gegen das MiLoG begründet (zum Beispiel MLK 2018: 64-67; Bosch et al. 2019: 20). Insofern ist es in dieser Studie angebracht, diese Beschäftigungsform näher zu untersuchen.

**Abbildung 3.2 Anteil der geringfügig Beschäftigten an allen Beschäftigten, deren Arbeitszeit nach § 17 MiLoG erfasst wird**



Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.  
n=2.925

Aus der obigen Abbildung 3.2 wird ersichtlich, dass im Durchschnitt 65 % der Beschäftigten, für die die Arbeitszeit gemäß § 17 MiLoG erfasst wird, geringfügig Beschäftigte sind. Wenn nach den Branchengruppen (§2a-Branchen im Vergleich zu anderen Branchen) unterschieden wird, zeigt sich in den anderen Branchen ein beinahe doppelt so hoher Durchschnittswert wie in den §2a-Branchen. Dieser Unterschied ist unter Einbezug der in dieser Studie genutzten Stichprobenszusammensetzung zu interpretieren: In der Teilstichprobe der anderen Branchen wurden gezielt und ausschließlich Betriebe berücksichtigt, die geringfügig Beschäftigte haben (siehe Abschnitt 2.1.1). Der Hintergrund dieses Vorgehens ist, dass anderenfalls eine gezielte Untersuchung dieser Beschäftigungsform weder im erwünschten Umfang noch im angestrebten Verhältnis zu den Beobachtungen in den §2a-Branchen möglich gewesen wäre. Der Wert von 72 % bei den anderen Branchen weist zudem darauf hin, dass die mit § 17 MiLoG konforme Aufzeichnungspraxis in den dortigen Betrieben auch bei Beschäftigtengruppen, für die dies gesetzlich nicht vorgeschrieben ist, angewendet wird. Dies kann wiederum damit zusammenhängen, dass der Aufwand bei der gleichzeitigen Nutzung mehrerer

<sup>9</sup> Eine Übersicht bezüglich der Regionalklassifikation findet sich in Abschnitt 2.1.1.

Aufzeichnungsverfahren größer ist als jener, der bei der Umsetzung von § 17 MiLoG auf der Gesamtbetriebsebene entsteht.

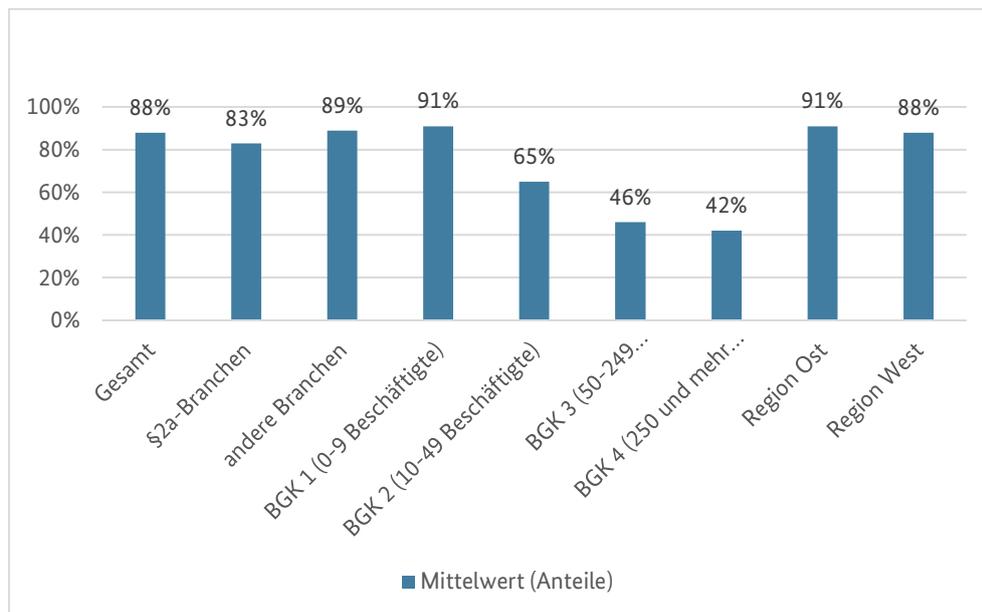
Die Betrachtung nach Betriebsgrößen zeigt zudem, dass der durchschnittliche Anteil der Arbeitszeitdokumentation nach § 17 MiLoG, der sich auf geringfügig Beschäftigte bezieht, mit steigender Betriebsgröße abnimmt. Dieser Befund hängt möglicherweise damit zusammen, dass die vorangehend bereits vermutete standardisierte Arbeitszeiterfassung nach § 17 MiLoG für alle Beschäftigten und somit auch für jene, für die dies gesetzlich nicht gefordert wird, bei steigender Betriebsgröße häufiger auftritt. Die Regionaldifferenzierung zeigt – im Vergleich zur vorangehenden Grafik – einen größeren Unterschied und zugleich einen höheren Wert in der Region West.

Neben den geringfügig Beschäftigten sowie den sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigten sind im Zuge der Studie auch die Beschäftigten von Interesse, die ihre Arbeitsleistung ausschließlich oder überwiegend außerhalb der jeweiligen Betriebsstätte erbringen (zum Beispiel Zustellungstätigkeiten). Dies ist dem Umstand geschuldet, dass auf der rechtlichen Basis von § 1 Mindestlohnaufzeichnungsverordnung (MiLoAufzV) Arbeitszeiterfassungspraktiken teils zulässig sind, die von den allgemeinen Bestimmungen zur Arbeitszeiterfassung nach § 17 MiLoG abweichen. Dies bedeutet konkret, dass gemäß § 1 MiLoAufzV für bestimmte Beschäftigungsverhältnisse nur die Gesamtdauer der täglichen Arbeitszeit erfasst werden muss, während nach § 17 MiLoG Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit abzüglich der Pausen erfasst werden müssen. § 1 MiLoAufzV wirkt dann, wenn Beschäftigte mit ausschließlich mobilen Tätigkeiten beschäftigt werden, für diese Beschäftigten keine Vorgaben zur konkreten Arbeitszeit (Beginn und Ende) bestehen und diese sich die Arbeitszeit selbständig organisieren können. Die Voraussetzungen für die Wirksamkeit von § 1 MiLoAufzV liegen in der Regel bei der Zustellung von Druckerzeugnissen (Zeitungen, Anzeigenblätter) und Paketen vor. Explizit von § 1 MiLoAufzV ausgeschlossen sind Beschäftigungen, in deren Rahmen die Betriebe regelmäßig Arbeitsaufträge delegieren, es zeitliche Vorgaben für die Erledigung von Tätigkeiten gibt oder die Beschäftigten für Aufträge zur Verfügung stehen müssen. Daher liegen die Voraussetzungen zur vereinfachten Aufzeichnung der Arbeitszeit nach § 1 MiLoAufzV in der Branche Spedition-, Transport- und damit verbundenen Logistikgewerbe (beispielsweise bei LKW-Fahrerinnen und -fahrern) und im Personenbeförderungsgewerbe (beispielsweise bei Bus- und Taxifahrerinnen und -fahrern) in der Regel nicht vor.

Aufgrund der Regelung zur Vereinfachung der Arbeitszeiterfassung ist denkbar, dass der im Zuge der Erfassung nach § 1 MiLoAufzV entstehende Aufwand vom Aufwand der Erfassung gemäß § 17 MiLoG abweicht. Daher ist es unter Verweis auf ein zentrales Ziel dieser Studie – die Errechnung des im Zuge der Arbeitszeiterfassung entstehenden Aufwandes – sinnvoll, den Umfang der Erfassungsform § 1 MiLoAufzV separat zu erheben.

Die Beschäftigten, die nach der möglicherweise falschen Rechtsauffassung der befragten Betriebe die vereinfachte Aufzeichnung der Arbeitszeit nach § 1 MiLoAufzV betrifft, werden im Folgenden als „mobile Beschäftigte“ bezeichnet. Es wurde zunächst ermittelt, wie hoch der Anteil der mobilen Beschäftigten im Vergleich zu allen Beschäftigten, deren Arbeitszeit erfasst wird, ist. Abbildung 3.3 bezieht sich dabei nur auf Betriebe, die mobile Beschäftigte haben. Die Abbildung zeigt, dass in Betrieben, die mobile Beschäftigte haben, im Durchschnitt 88 % der Beschäftigten, deren Arbeitszeit erfasst wird, mobile Beschäftigte sind. Unter Einbezug der drei Schichtungsmerkmale (Branchengruppe, Betriebsgrößenklasse und Region) zeigt sich, dass der Wert in den anderen Branchen höher ist als in den § 2a-Branchen. Dass der Anteil der mobilen Beschäftigten im Vergleich zur Gesamtheit der Beschäftigten, deren Arbeitszeit erfasst wird, mit zunehmender Betriebsgröße jeweils erheblich abnimmt, ist möglicherweise ein Indiz dafür, dass mobile Beschäftigung in Großbetrieben weniger relevant ist. Die Regionalbetrachtung zeigt einen geringfügig höheren Wert in der Region Ost.

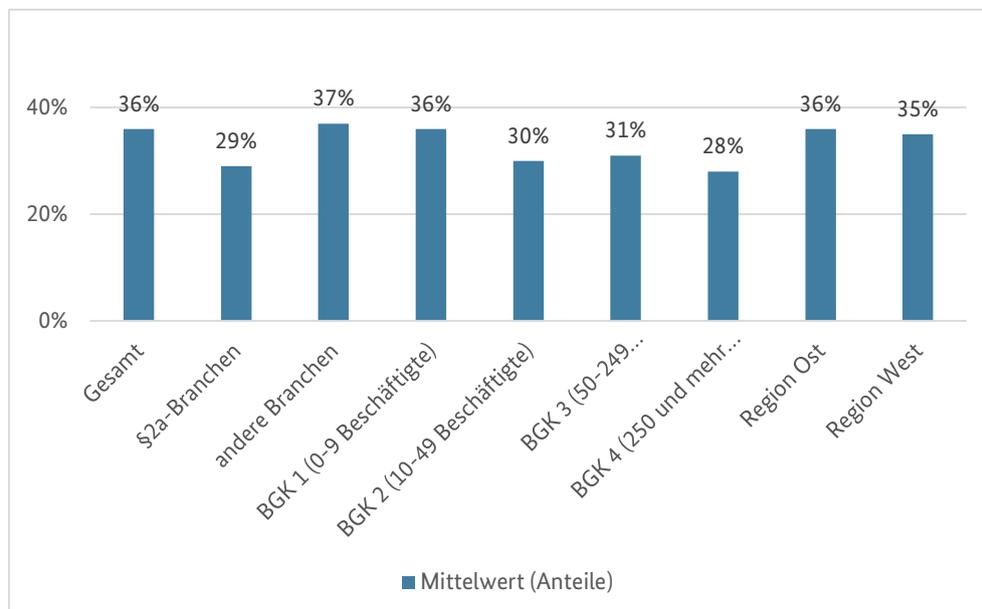
**Abbildung 3.3** Anteile der mobilen Beschäftigten, deren Arbeitszeit erfasst wird, im Verhältnis zu allen Beschäftigten, deren Arbeitszeit erfasst wird



Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.  
n=609

Weiterhin ist von Interesse, welche Informationen im Kontext der Arbeitszeiterfassung von mobilen Beschäftigten erhoben werden. Diese Frage wird im Anschluss beantwortet.

**Abbildung 3.4** Anteil der mobilen Beschäftigten, bei deren Arbeitszeiterfassung nur die Gesamtdauer erfasst wird



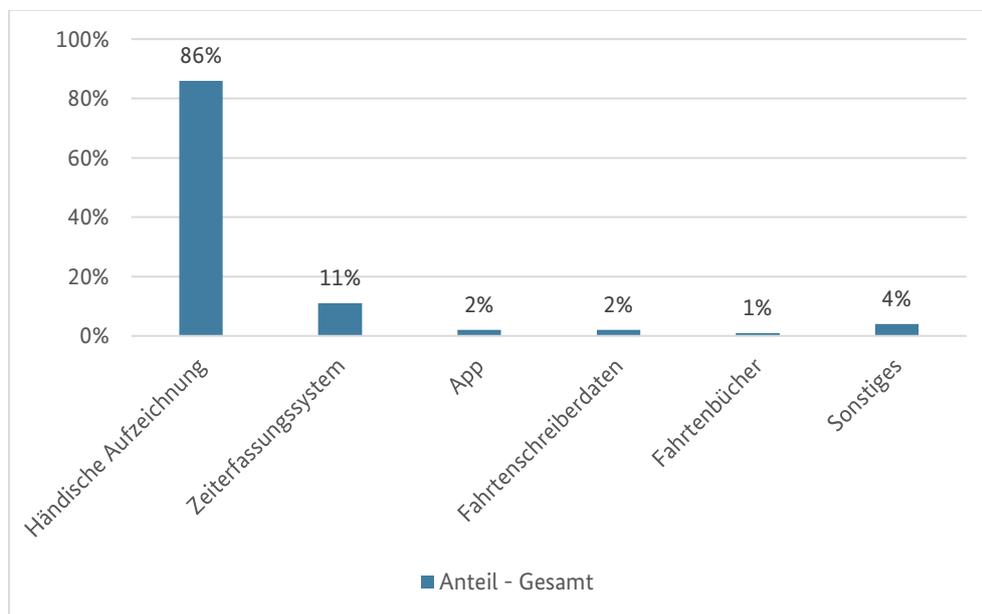
Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.  
n=662

Abbildung 3.4 veranschaulicht, dass insgesamt für 36 % der mobilen Beschäftigten, deren Arbeitszeit aufgezeichnet wird, ausschließlich die Gesamtdauer erfasst wird – dies bedeutet im Umkehrschluss, dass durchschnittlich für 64 % der mobilen Beschäftigten Beginn, Ende und Dauer aufgezeichnet werden (für die einzelnen Schichtungsmerkmale gelten die jeweils analogen verbleibenden Anteilswerte vom Hundert). Wenn die Branchengruppen betrachtet werden, zeigt sich dahingehend ein Unterschied, dass in den § 2a-Branchen deutlich seltener nur die Gesamtdauer erfasst wird. Unter Einbezug der Betriebsgrößenklassen wird deutlich, dass der Wert in Kleinbetrieben am höchsten ist und sich zwischen den Klassen 2, 3 und 4 kaum Unterschiede beobachten lassen. Der Befund bedeutet im Umkehrschluss, dass die Erfassung sowohl Beginn, Ende als auch der Dauer der Arbeitszeit in den Größenklassen 2, 3 und 4 häufiger auftritt als in Klasse 1. Daraus lässt sich schließen, dass die Arbeitszeiterfassung im vorliegenden Kontext mobile Beschäftigung in Kleinbetrieben vergleichsweise weniger aufwändig erfolgt. Bei der Regionalbetrachtung lassen sich kaum Unterschiede feststellen.

### 3.1.2 Art der betrieblichen Arbeitszeiterfassung

In diesem Abschnitt wird dargestellt, wie die Arbeitszeit in den befragten Betrieben aufgezeichnet wird. Dabei beschränken sich die näheren Erläuterungen auf die händische Aufzeichnung und Zeiterfassungssysteme, da weitere erfragte Aufzeichnungsformen (Nutzung von Apps, Fahrtenschreibern, Fahrtenbüchern, Sonstige) in der Befragung kaum zu beobachten sind und aufgrund der Repräsentativität der Studie von einer grundsätzlich überschaubaren Bedeutung der nicht näher erläuterten Aufzeichnungsarten auszugehen ist.

**Abbildung 3.5 Art der Arbeitszeiterfassung – Gesamtübersicht**

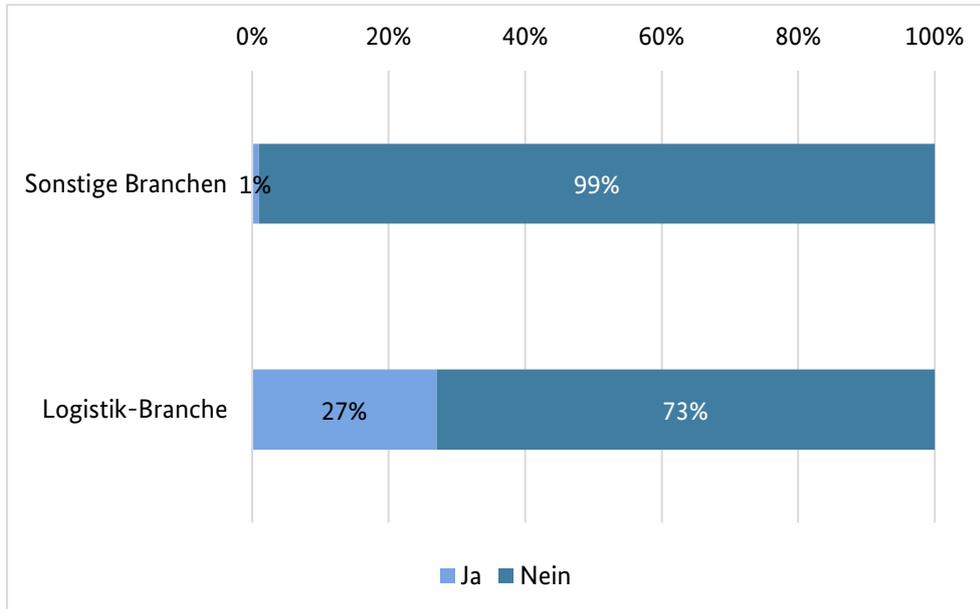


Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben (Mehrfachnennungen möglich).  
n=2.922

Abbildung 3.5 zeigt, dass die Arbeitszeit in den befragten Betrieben insgesamt mit Abstand am häufigsten händisch (zum Beispiel per Stift auf Papier oder mit MS-Excel) aufgezeichnet wird. Mit einem derart eindeutigen Befund (die händische Aufzeichnung kommt knapp achtmal so häufig zum Einsatz wie Zeiterfassungssysteme) war im Vorfeld nicht zu rechnen – vielmehr war aufgrund der zunehmenden Digitalisierung der Wirtschaft ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen händischer Aufzeichnung und Zeiterfassungssystemen zu erwarten. Die insgesamt marginale Nutzung von

Fahrtenschreiberdaten und Fahrtenbüchern ist hingegen plausibel und vermutlich auf eine primär branchenspezifische Bedeutung im Transport- und Logistikbereich zurückzuführen, wie die folgende Abbildung für Fahrtenschreiberdaten exemplarisch nahelegt.

**Abbildung 3.6 Branchen spezifische Nutzung von Fahrtenschreiberdaten bei der Arbeitszeiterfassung**



Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben (Mehrfachnennungen möglich)  
n=429

Abbildung 3.6 zeigt, dass gut ein Viertel der Betriebe in der Logistik-Branche Fahrtenschreiberdaten bei der Arbeitszeiterfassung nutzen, während dies in allen anderen Branchen kaum erfolgt.

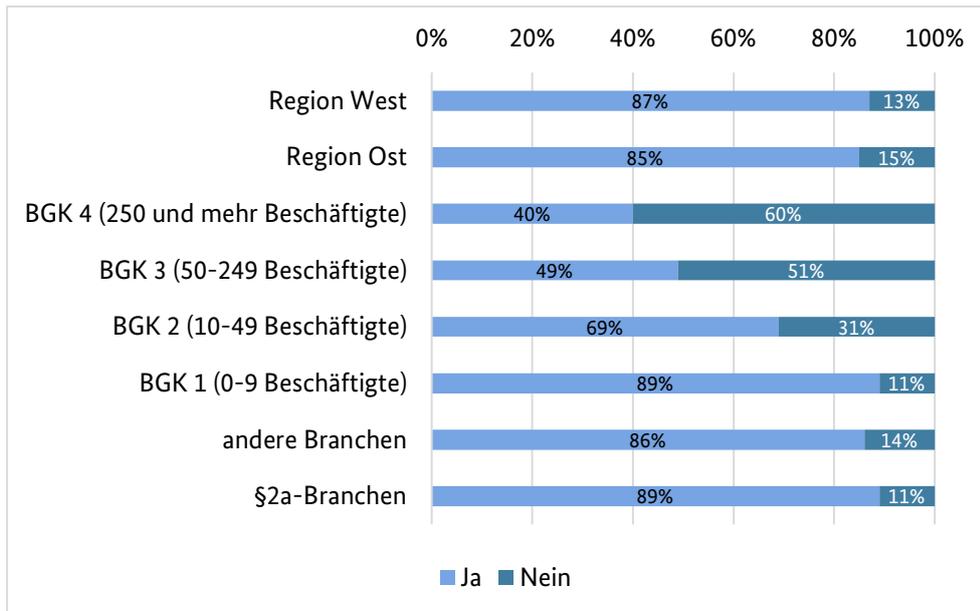
In einer differenzierten Betrachtung der Nutzung händischer Aufzeichnung (Abbildung 3.7) zeigen sich für die Schichtungsmerkmale Region und Branchengruppe kaum Unterschiede, die der weiteren Ergründung des betrieblichen Nutzungsverhaltens dienen. Wenn die Größenklassen einbezogen werden, werden hingegen wesentliche Differenzen deutlich. Es zeigt sich, dass in Großbetrieben weniger als halb so häufig händisch aufgezeichnet wird wie in Kleinbetrieben. Die häufige Verbreitung händischer Aufzeichnungsformen in kleinen Betrieben kann entweder von der Leitungsebene der Betriebe explizit gewünscht sein oder aber primär den betrieblichen Erfordernissen angepasst sein (zum Beispiel wegen hoher Bedeutung mobiler Tätigkeiten).

Um mögliche Effekte weiterer Merkmale auf die händische Arbeitszeiterfassung zu prüfen, wurde im Zuge der Analyse auch eine multivariate Probit-Regression durchgeführt (siehe Tabelle 2.1 im Anhang, Spalte 1). Positiv signifikante Effekte<sup>10</sup> liegen unter anderem für Betriebe der Bauwirtschaft sowie für die §2a-Branchen insgesamt vor. Dies bedeutet, dass die Zugehörigkeit zu diesen Branchen sehr wahrscheinlich als Faktor aufzufassen ist, der begünstigt, dass die Arbeitszeit händisch aufgezeichnet wird. Des Weiteren bestätigen die Befunde, dass der Betriebsgröße für die Nutzung der händischen Zeiterfassung eine tragende Rolle zukommt. So erfassen kleine Betriebe mit weniger als 50 Beschäftigten statistisch gesehen signifikant häufiger die Arbeitszeiten per Hand als große Betriebe mit 250 oder mehr Beschäftigten. Außerdem zeigt sich, dass die Wahrscheinlichkeit für die händische Erfassung der Arbeitszeit eines Betriebes mit dem Anteil der geringfügig Beschäftigten

<sup>10</sup> Koeffizienten werden – wenn nicht explizit anders beschrieben – als „signifikant“ bezeichnet, wenn sie sich für mindestens das 5%-Signifikanzniveau statistisch von null unterscheiden, d.h. einen p-Wert von < 0,05 aufweisen.

steigt. Ferner zeichnen Betriebe ohne Betriebsrat signifikant häufiger händisch auf als Betriebe mit Betriebsrat. Auch das Vorhandensein eines Branchentarifvertrages hat einen signifikant positiven Effekt. Einen negativ signifikanten Koeffizienten weist hingegen der Schätzer des Westdeutschland-Indikators auf, das heißt in Westdeutschland angesiedelte Betriebe nutzen seltener die händische Zeiterfassung als Betriebe in Ostdeutschland. Weitere signifikant negative Effekte lassen sich für die Rechtsformen Gesellschaft mit beschränkter Haftung (zum Beispiel GmbH), Mischformen (zum Beispiel GmbH & Co. KG oder KGaA) und sonstige Rechtsformen ermitteln.

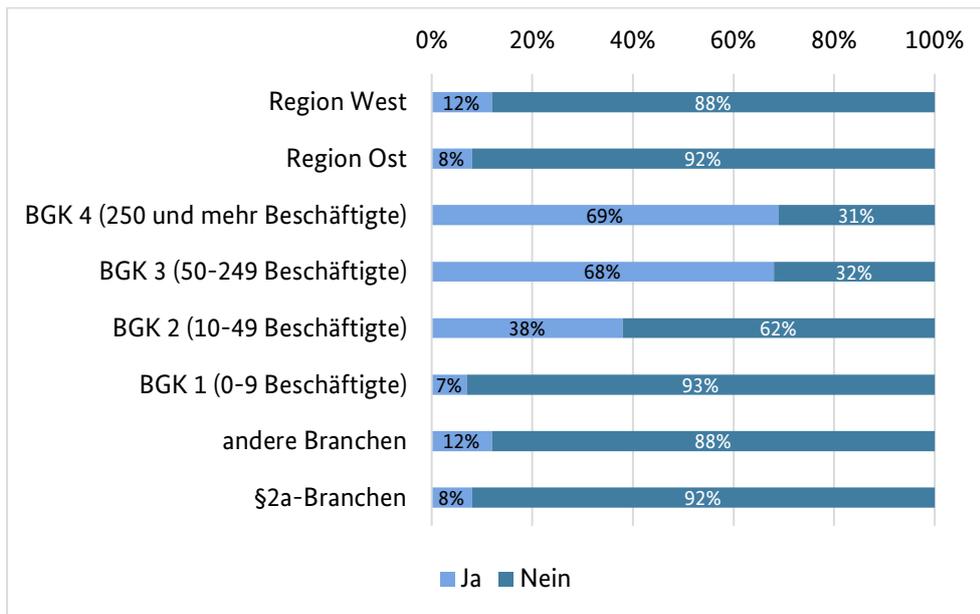
**Abbildung 3.7 Nutzung händischer Aufzeichnung**



Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben (Mehrfachnennungen möglich).  
n=2.922

Im Folgenden werden die Befunde hinsichtlich der Art der Arbeitszeiterfassung separat für Zeiterfassungssysteme dargestellt. Dabei zeigen sich im Vergleich zu den Erläuterungen über die händische Aufzeichnung (siehe Abbildung 3.7) für die Branchen- sowie die Betriebsgrößenbetrachtung im Wesentlichen gespiegelte Ergebnisse. Abbildung 3.8 zeigt, dass in den anderen Branchen etwas häufiger Zeiterfassungssysteme genutzt werden als in den § 2a-Branchen. Die Betrachtung der vier Betriebsgrößenklassen weist deutliche Unterschiede aus – Großbetriebe zeichnen die Arbeitszeit knapp zehn Mal häufiger mit Erfassungssystemen auf als Kleinbetriebe. Dies hängt vermutlich mit dem allgemeinen Digitalisierungsgrad zusammen, der in Kleinbetrieben deutlich geringer ausgeprägt sein dürfte. Andererseits ist die Verwaltung und Handhabung von händischen Arbeitszeiterfassungsdokumenten in Großbetrieben wahrscheinlich ungleich komplexer. Die Regionalunterscheidung zeigt, dass sich der Einsatz von Erfassungssystemen in der Region West etwas häufiger beobachten lässt. Dies lässt sich wiederum so erklären, dass in größeren Betrieben häufiger Erfassungssysteme eingesetzt werden und in der Region West tendenziell mehr größere Betriebe ansässig sind als in der Region Ost.

Abbildung 3.8 Nutzung Zeiterfassungssystem



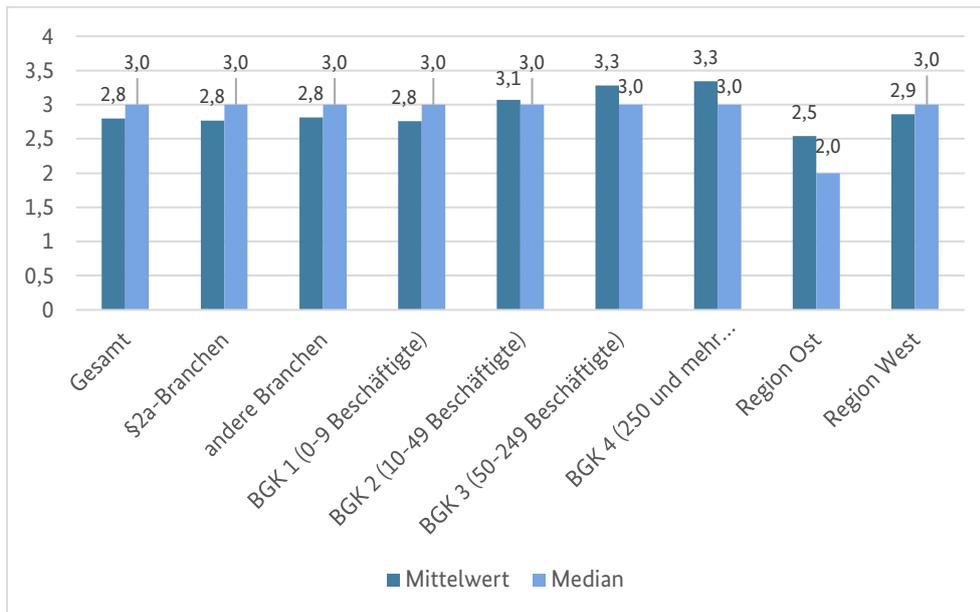
Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben (Mehrfachnennungen möglich).  
n=2.922

Analog zur händischen Aufzeichnung der Arbeitszeit wurde auch hinsichtlich der Zeiterfassungssysteme (abhängige Variable) multivariat mittels einer Probit-Regression untersucht, ob und inwiefern Effekte weiterer Variablen vorliegen (siehe Tabelle 2.1 im Anhang, Spalte 2). Vergleicht man die Ergebnisse der Regression auf die Nutzung händischer Aufzeichnung sowie der Regression auf die Nutzung von Zeiterfassungssystemen, so zeigt sich, dass in beiden Fällen in etwa das gleiche Set an Variablen signifikant ist, jedoch mit jeweils anderem Vorzeichen.<sup>11</sup>

Neben den zwei zentralen Arten der Arbeitszeiterfassung, die in den vorangehenden Passagen näher erläutert werden, ist im Rahmen der vorliegenden Studie auch von Interesse, wie viele Arbeitsschritte bei der Arbeitszeiterfassung insgesamt anfallen. Dabei wurde bei der Erhebung explizit die Gesamtheit aller Schritte – vom Eintrag bis zur Verwaltung – erfragt. Hinsichtlich der einzelnen Schritte im Zuge der Arbeitszeiterfassung kann auf der Basis der Befragung jedoch keine Aussage darüber getroffen werden, ob und in welchem Umfang die einzelnen Schritte tatsächlich MiLoG-induziert sind. Aufgrund von uneinheitlichen Erfassungsarten und betrieblichen Strukturen kann die Anzahl der Schritte zudem variieren. Beispielsweise ist denkbar, dass eine beschäftigte Person die Arbeitszeit händisch aufzeichnet und das Dokument anschließend an die Leitungsebene des Betriebes übergibt, die dieses archiviert. Wenn das Dokument vor der Archivierung geprüft wird, entsteht ein zusätzlicher Schritt. Es kann, in Abhängigkeit davon, ob das Dokument in einem Ordner abgelegt oder digital archiviert wird, nochmals eine unterschiedliche Anzahl weiterer Arbeitsschritte entstehen. Es ist auch möglich, dass die beschäftigte Person die Aufzeichnung zunächst an eine Führungskraft zur Durchsicht und Prüfung übergibt, bevor eine Archivierung durch die Leitungsebene oder sonstige Kräfte erfolgt – dies bedeutet, dass die Anzahl der Schritte in diesem Fall vermutlich höher ist. Weiterhin ist denkbar, dass bei Nutzung eines Zeiterfassungssystems die Aufzeichnung sowie die Archivierung weitestgehend automatisiert vonstattengehen, was sich wiederum sehr wahrscheinlich auf die Anzahl der erforderlichen Schritte auswirkt. Die Anzahl der abgrenzbaren Arbeitsschritte gibt bereits einen Eindruck davon, wie komplex die Arbeitszeitdokumentation ist und ist damit ein Element des betrieblichen Aufwands.

<sup>11</sup> Vgl. die Spalten 1 und 2 von Tabelle 2.1 im Anhang.

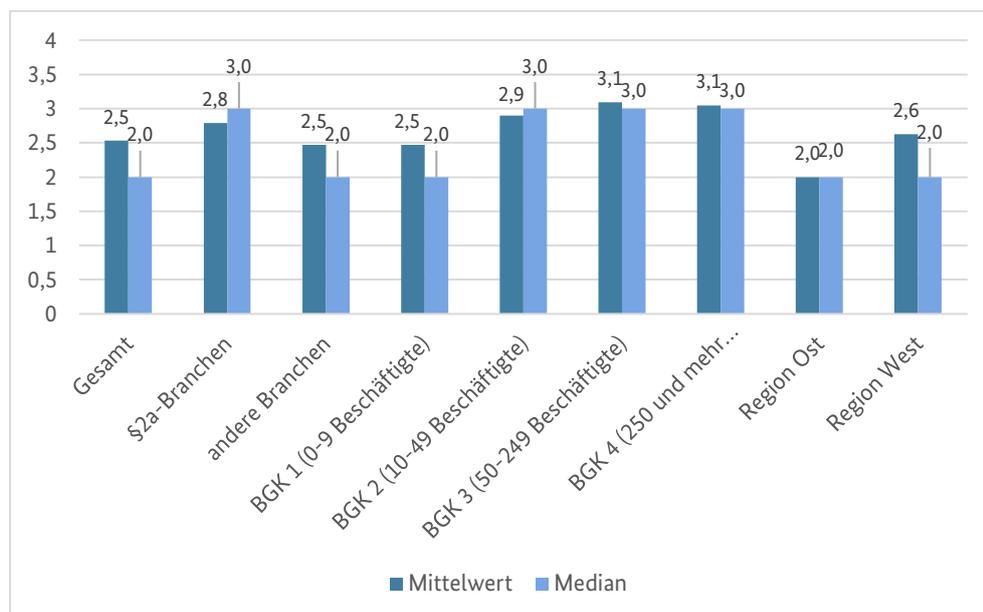
**Abbildung 3.9 Anzahl der erforderlichen Schritte bei der Arbeitszeiterfassung bei allen Beschäftigten**



Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.  
n=2.679

Abbildung 3.9 zeigt, dass im Zuge der betrieblichen Arbeitszeiterfassung durchschnittlich 2,8 abgrenzbare Arbeitsschritte und im Median drei Arbeitsschritte anfallen. Ein Blick auf die Branchengruppen (§ 2a-Branchen im Vergleich zu anderen Branchen) zeigt einen minimal höheren Mittelwert für Betriebe aus den anderen Branchen. In Bezug auf die Betriebsgrößendifferenzierung wird ersichtlich, dass die Mittelwerte mit zunehmender Betriebsgröße steigen. Diese Werte waren vorab eher nicht zu erwarten, da größere Betriebe bekanntermaßen häufiger Zeiterfassungssysteme nutzen (siehe Abbildung 3.8) und dies sehr wahrscheinlich darauf abzielt, eine Begrenzung der Arbeitsschritte und somit indirekt des Aufwandes zu erreichen. Der Befund, dass in Betriebsgrößenklasse 4 der Mittelwert der Arbeitsschritte am höchsten ist, lässt jedoch keinen Rückschluss auf den Aufwand zu – dieser kann theoretisch bei nur einem anfallenden Schritt wesentlich höher sein, wenn dieser komplex ist und/oder dessen Durchführung lange dauert. Dies wurde bei der Aufwandsberechnung in den Abschnitten 3.4 und 3.5 berücksichtigt, da die Dauer des jeweiligen Arbeitsschrittes in die Berechnung einfließt. Hinsichtlich der Einordnung der in der Grafik dargestellten Werte ist weiterhin wichtig, dass der Aufwand, der in Betriebsgrößenklasse 4 für die Arbeitszeiterfassung von allen Beschäftigten anfällt, sehr wohl am geringsten sein kann, auch wenn der Wert für die Anzahl der Schritte einen anderen Eindruck suggeriert (zur Berechnung des zeitlichen Aufwands der Betriebe vergleiche Abschnitt 3.5). Warum der Höchstwert in diesem Zusammenhang auf Betriebe der Größenklasse 4 entfällt, lässt sich letztlich nicht klären – möglicherweise kann dies mit internen Kontrollmaßnahmen in Großbetrieben zusammenhängen, die häufig besonders nach Kostenoptimierung streben und daher die Angaben der Arbeitszeiterfassung unter Umständen eingehend prüfen. Diese Hypothese kann mit den Angaben im Fragebogen jedoch nicht geprüft werden. Hinsichtlich der regionalen Differenzierung lässt sich ein etwas höherer Wert in der Region West ermitteln.

Um auch in diesem Kontext einen Vergleich zwischen allen Beschäftigten und den mobilen Beschäftigten vornehmen zu können, wurde die Anzahl der erforderlichen Schritte für mobile Beschäftigte separat erhoben.

**Abbildung 3.10 Anzahl der erforderlichen Schritte bei der Arbeitszeiterfassung bei mobilen Beschäftigten**

Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.  
n=657

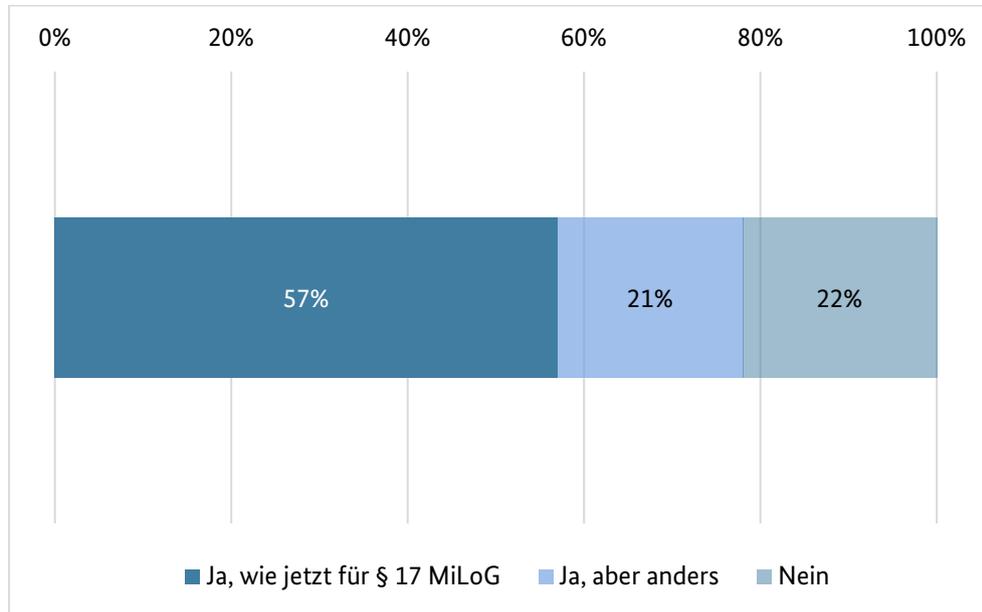
Für die mobilen Beschäftigten zeigt sich in Abbildung 3.10, dass bei deren Arbeitszeiterfassung insgesamt durchschnittlich 2,5 Arbeitsschritte und im Median zwei Schritte anfallen – sowohl Mittelwert als auch Median sind damit etwas niedriger als bei anderen Beschäftigten. Wenn eine Branchendifferenzierung vorgenommen wird, so ergeben sich sowohl für den Mittelwert als auch den Median höhere Werte in den §2a-Branchen (bei der Gesamtbetrachtung ist der Mittelwert in den anderen Branchen hingegen minimal höher). Dieser Befund kann mit dem Fokus staatlicher Instanzen auf die §2a-Branchen zusammenhängen – es ist denkbar, dass Betriebe befürchten, im Fall von Kontrollen könnten Sanktionen drohen, und aufgrund dessen bei der Arbeitszeiterfassung von mobilen Beschäftigten eine aufwändigere Lösung wählen. Ein Blick auf die vier Betriebsgrößenklassen verdeutlicht, dass der Mittelwert in Betriebsgrößenklasse 3 am höchsten ist, gefolgt von Betriebsgrößenklasse 4 – der bei der Gesamtbetrachtung ermittelte grundsätzliche Anstieg der Werte bei zunehmender Betriebsgröße lässt sich für die mobilen Beschäftigten somit nicht adäquat beobachten. Der Median fällt bei Kleinbetrieben geringer aus als in den verbleibenden Größenkategorien. Die Regionalbetrachtung zeigt hinsichtlich des Mittelwerts einen höheren Wert in der Region West.

### 3.2 Arbeitszeiterfassung vor der Einführung des MiLoG

Das Kernziel der vorliegenden Studie besteht darin zu quantifizieren, wie sich der betriebliche Aufwand der Arbeitszeiterfassung aufgrund der Einführung des MiLoG verändert hat. Flankierend dazu wird zudem der Aufwand, der für Betriebe aufgrund der Arbeitszeiterfassung derzeit insgesamt entsteht, berechnet. Um die (etwaige) Wirkung des MiLoG auf die Abläufe im Kontext Arbeitszeiterfassung und somit auch den MiLoG-induzierten Aufwand bestimmen zu können, war es nötig, die Abläufe im Zeitraum vor der Einführung des MiLoG (also einschließlich bis zum 31. Dezember 2014) mittels unterschiedlicher Fragestellungen in die Arbeitgeberbefragung einzubeziehen. Bei der Befragung wurde explizit darauf hingewiesen, dass sich die Fragen zu den Abläufen der Arbeitszeiterfassung auf das Jahr 2014 – also das Jahr unmittelbar vor der Einführung

des MiLoG – beziehen. In diesem Abschnitt werden die zentralen Befunde, die dabei ermittelt werden konnten, dargestellt und erläutert.

**Abbildung 3.11 Arbeitszeiterfassung vor der Einführung des MiLoG – Gesamtübersicht**

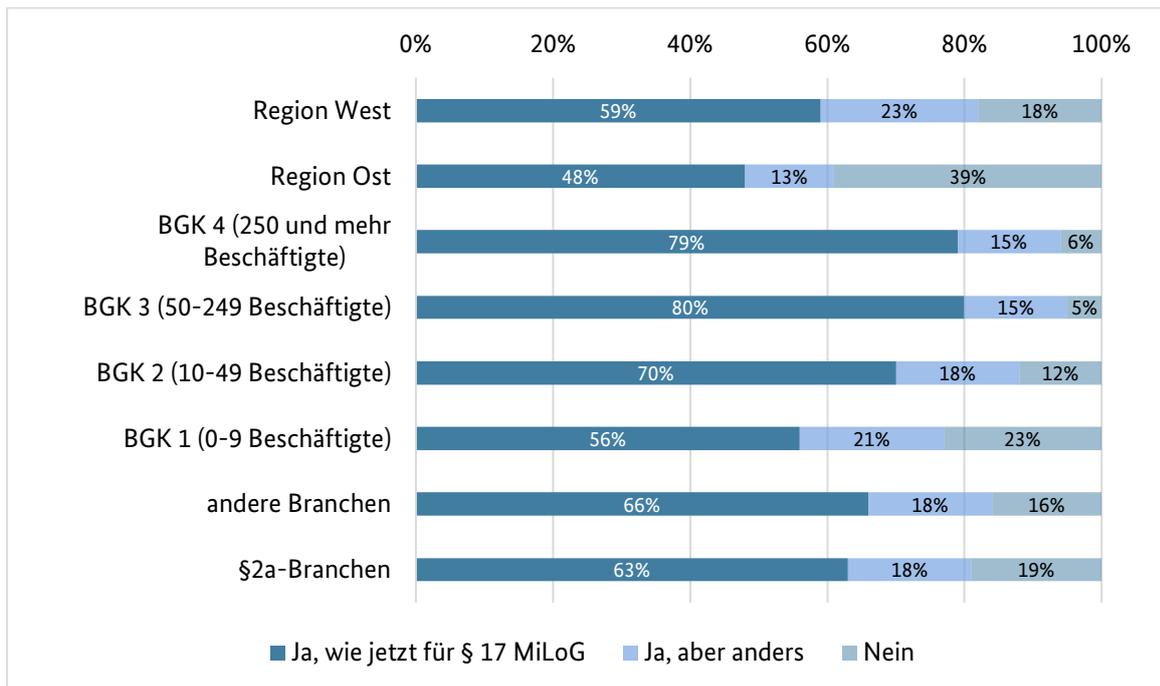


Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.  
n=2.638

Abbildung 3.11 zeigt die Gesamtübersicht darüber, ob und gegebenenfalls inwiefern die Betriebe bereits vor der Einführung des MiLoG die Arbeitszeit erfasst haben – es wird deutlich, dass sehr häufig bereits vor dem Jahr 2015 eine Dokumentation erfolgte. 57 % der Betriebe haben bereits vor der Einführung des MiLoG die Arbeitszeit auf die gleiche Art und Weise dokumentiert, wie dies nunmehr nach § 17 MiLoG geschieht. Hier waren offenbar keine Änderungen bezüglich der Arbeitszeitdokumentation erforderlich, um den gesetzlichen Anforderungen zu entsprechen. Jeweils etwas mehr als ein Fünftel der Betriebe hat im Vergleich zum Jahr 2014 Änderungen an den Verfahren zur Aufzeichnung der Arbeitszeiten vorgenommen oder eine Arbeitszeitdokumentation neu eingeführt. Wenn diese Anteile auf die Beschäftigten, für die in den Betrieben insgesamt die Arbeitszeit nach § 17 MiLoG aufgezeichnet wird, hochgerechnet werden, ergibt sich, dass für rund 73% der Beschäftigten bereits vor der Einführung des MiLoG auf die gleiche Art und Weise aufgezeichnet wurde als nunmehr gemäß § 17 MiLoG. Für rund 18% der Beschäftigten wurde vor der Einführung des MiLoG die Arbeitszeit zwar aufgezeichnet, jedoch anders als gemäß § 17 MiLoG. Eine Neueinführung der Arbeitszeitdokumentation erfolgte für in etwa 9% der Beschäftigten.

Es folgt nun ein differenzierter Blick auf die Arbeitszeiterfassung vor der Einführung des MiLoG.

Abbildung 3.12 Arbeitszeiterfassung vor der Einführung des MiLoG – differenzierter Blick



Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben  
n=2.638

Ein näherer Blick auf die einzelnen Schichtungsmerkmale (Abbildung 3.12) zeigt zwischen den beiden Branchengruppen (§2a-Branchen im Vergleich zu anderen Branchen) kaum Unterschiede auf; der Wert in den anderen Branchen ist geringfügig höher. Hinsichtlich der Betriebsgrößenklassen wird jedoch sichtbar, dass der Anteil der Betriebe, die bereits vor der Einführung des MiLoG die Arbeitszeit genauso wie nach der Einführung erfasst haben, in den Größenklassen 3 und 4 am höchsten ist. Dies kann, wie bereits an anderer Stelle vermutet, mit deren Betriebsstrukturen oder Wirtschaftlichkeitsüberlegungen zusammenhängen. Es ist denkbar, dass vermehrt Großbetriebe bereits vor dem Jahr 2015 aufgrund der Kostenorientierung einen fundierten Gesamtüberblick über angefallene Arbeitszeit und somit indirekt über Lohnkosten erhalten wollten, um diese beispielsweise im Sinne von Kostenstellenrechnungen mit den Erträgen in einzelnen betrieblichen (Unter-) Einheiten in Relation setzen zu können. Auf der Basis der im Fragebogen erhobenen Variablen sind die vorangehenden Hypothesen jedoch nicht prüfbar. Aus der Regionaldifferenzierung geht hervor, dass der Anteil der Betriebe, die die Arbeitszeit nunmehr gleich als ehemals erfassen, in der Region West deutlich höher ist. Dieser Befund kann – wie bereits in einem anderen Kontext vermutet – damit zusammenhängen, dass in Großbetrieben häufiger vor dem Jahr 2015 bereits aufgezeichnet wurde und die Wirtschaftsstruktur in der Region West vergleichsweise mehr größere Betriebe umfasst.

Im Folgenden werden bivariate Analysen vorgestellt, die etwaige Zusammenhänge zwischen der Arbeitszeiterfassung vor der Einführung des MiLoG und gegenwärtigen betrieblichen Maßnahmen untersuchen. Dabei wird zunächst auf den Aspekt der Mehrarbeit Bezug genommen, der aus folgendem Grund wichtig ist: Nach § 16 des Arbeitszeitgesetzes (ArbZG) mussten Betriebe bereits vor der Einführung des MiLoG die Arbeitszeiten aufzeichnen, wenn die in § 3 S. 1 ArbZG geregelte werktägliche Arbeitszeit von acht Stunden von Beschäftigten überschritten wurde oder Arbeitszeit an Sonn- und Feiertagen anfiel (jeweils Mehrarbeit). Im Vergleich zu den Bestimmungen von § 17 MiLoG, die für die entsprechenden Beschäftigtengruppen eine vollumfängliche Dokumentation der Arbeitszeit regeln, war nach § 16 Abs. 2 ArbZG an Werktagen lediglich die Erfassung der Zeiten,

die zusätzlich zur geregelten werktäglichen Arbeitszeit (siehe § 3 S. 1 ArbZG) anfielen, verpflichtend. An Sonn- und Feiertagen war hingegen das Gesamtpensum der Arbeitszeit erfassungspflichtig. Insofern ist es von Interesse, welcher Zusammenhang zwischen der Arbeitszeiterfassung vor der Einführung des MiLoG und dem derzeitigen Umgang mit Mehrarbeit sowie mit Sonn- und Feiertagsarbeit besteht.

**Tabelle 3.1 Zusammenhang zwischen der Arbeitszeiterfassung vor der Einführung des MiLoG und dem derzeitigen Umgang mit Mehrarbeit**

<b>Kommt es bei Ihnen im Betrieb vor, dass mehr als acht Stunden pro Tag gearbeitet wird?</b>	<b>Wurden schon vor der Einführung des MiLoG die tägl. Arbeitszeiten aufgezeichnet?</b>			
	Ja, wie jetzt für § 17 MiLoG	Ja, aber anders	Nein	
Ja, von einigen Beschäftigten	67%	19%	14%	100%
Ja, von allen Beschäftigten	50%	30%	20%	100%
Nein	54%	21%	25%	100%

Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben  
n=2.627

Die Tabelle 3.1 zeigt, dass vor dem Jahr 2015 ein Viertel derjenigen Betriebe, in denen keine Mehrarbeit verrichtet wurde, keine Arbeitszeitaufzeichnung hatte, während der Anteil bei den Betrieben mit Mehrarbeit geringer ist. Dass überhaupt Betriebe mit Mehrarbeit keine Arbeitszeitaufzeichnungen führten, kann möglicherweise auf eine unvollkommene Umsetzung des ArbZG deuten. Dies ist jedoch nicht zwingend, denn für Betriebe, in denen im Jahr 2019 Mehrarbeit geleistet wurde, muss dies nicht auch vor dem Jahr 2015 gegolten haben. Diejenigen Betriebe, die Mehrarbeit besonders intensiv nutzen, hatten vor dem Jahr 2015 teilweise ein anderes System der Zeiterfassung, was darauf hindeuten könnte, dass diese Aufzeichnungssysteme spezifisch für die Erfassung von Mehrarbeit eingerichtet waren und daher mit der Einführung des MiLoG geändert werden mussten.

Da sich die bereits im Vorfeld der Einführung des MiLoG gegebene Wirksamkeit von § 16 Abs. 2 ArbZG auch explizit auf die Dokumentation von Sonn- und Feiertagsarbeit bezieht, wurde der Zusammenhang zwischen Sonn- und Feiertagsarbeit und der Arbeitszeiterfassung vor der Einführung des MiLoG ebenfalls mittels einer Kreuztabelle untersucht.

**Tabelle 3.2 Zusammenhang zwischen Sonn- und Feiertagsarbeit und der Arbeitszeiterfassung vor der Einführung des MiLoG**

<b>Wird in Ihrem Betrieb auch an Sonn- und Feiertagen gearbeitet?</b>	<b>Wurden schon vor der Einführung des MiLoG die tägl. Arbeitszeiten aufgezeichnet?</b>			
	Ja, wie jetzt für § 17 MiLoG	Ja, aber anders	Nein	
Ja	53%	17%	30%	100%
Nein	59%	23%	18%	100%

Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben  
n=2.902

Aus Tabelle 3.2 ergibt sich folgender Befund: Unter denjenigen Betrieben, in denen an Sonn- und Feiertagen gearbeitet wird und die daher schon aufgrund des §16 Abs. 2 ArbZG dazu verpflichtet

sind, eine Arbeitszeitdokumentation zu führen, gibt ein geringerer Anteil als in den anderen Betrieben an, bereits vor der Einführung des MiLoG die täglichen Arbeitszeiten aufgezeichnet zu haben. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu beachten, dass bei Sonn- und Feiertagsarbeit eine von § 17 MiLoG abweichende, weniger detaillierte Erfassungspraxis zulässig ist – maßgeblich dafür ist § 16 Abs. 2 ArbZG. Ein knappes Drittel der Betriebe, in denen 2019 an Sonn- und Feiertagen gearbeitet wurde, hatte nach eigenen Angaben vor 2015 keine Arbeitszeitdokumentation. Dies kann damit zusammenhängen, dass in den Betrieben nun an Sonn- und Feiertagen gearbeitet wird und dies ehemals nicht der Fall war (siehe auch die Erläuterungen unter Tabelle 3.1). Allerdings zeigen die Ergebnisse für das Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, in dem Sonn- und Feiertagsarbeit stark verbreitet ist, dass auch dort viele Betriebe vor 2015 keine Arbeitszeitaufzeichnung führten, was auf eine unvollkommene Einhaltung der Pflichten aus dem ArbZG hindeutet.<sup>12</sup> Auf der Basis der Befragungsdaten kann das Ausmaß der Nichteinhaltung jedoch nicht quantifiziert werden.<sup>13</sup>

Wenn im Betrieb Arbeitszeitvereinbarungen bestehen, nach denen Mehrarbeit an einigen Tagen innerhalb eines Ausgleichszeitraumes durch Verkürzung der Arbeitszeit an anderen Tagen ausgeglichen wird, trifft ebenfalls eine Aufzeichnungspflicht gemäß § 16 Abs. 2 ArbZG zu. Aus der Kreuztabelle (Tabelle 3.3) geht hervor, dass Betriebe mit Arbeitszeitvereinbarungen deutlich häufiger bereits vor dem Jahr 2015 die Arbeitszeit gemäß § 17 MiLoG erfasst haben. Dieses Resultat weist unter Einbezug von § 16 Abs. 2 ArbZG – analog zu den Erläuterungen bei Tabelle 3.1 und Tabelle 3.2 – zudem darauf hin, dass in einigen Fällen Arbeitszeitvereinbarungen erst nach der Einführung des MiLoG eingeführt wurden. – Unter der Annahme, dass es in den Betrieben bereits vor der Einführung des MiLoG Arbeitszeitvereinbarungen gab, wäre im Kreise der Betriebe, die ehemals dokumentierten, mit einem noch größeren Anteil zu rechnen gewesen. Dies bezieht sich insbesondere darauf, dass gut jeder Zehnte befragte Betrieb angibt, trotz aktuell bestehender Arbeitszeitvereinbarungen vor der Einführung des MiLoG keine Arbeitszeit dokumentiert zu haben (dieser Anteil müsste bei flächendeckender Umsetzung von § 16 ArbZG jedoch Null betragen).

**Tabelle 3.3 Zusammenhang zwischen Arbeitszeitvereinbarungen und der Arbeitszeiterfassung vor der Einführung des MiLoG**

Gibt es in Ihrem Betrieb Arbeitszeitvereinbarungen?	Wurden schon vor der Einführung des MiLoG die tägl. Arbeitszeiten aufgezeichnet?			
	Ja, wie jetzt für § 17 MiLoG	Ja, aber anders	Nein	
Ja	64%	23%	13%	100%
Nein	51%	19%	30%	100%

Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben  
n=2.622

Über die bislang vorliegenden Befunde hinaus wurde die inhaltliche Frage, ob und inwiefern die Arbeitszeit bereits vor der Einführung des MiLoG erfasst wurde, multivariat auf mögliche Effekte

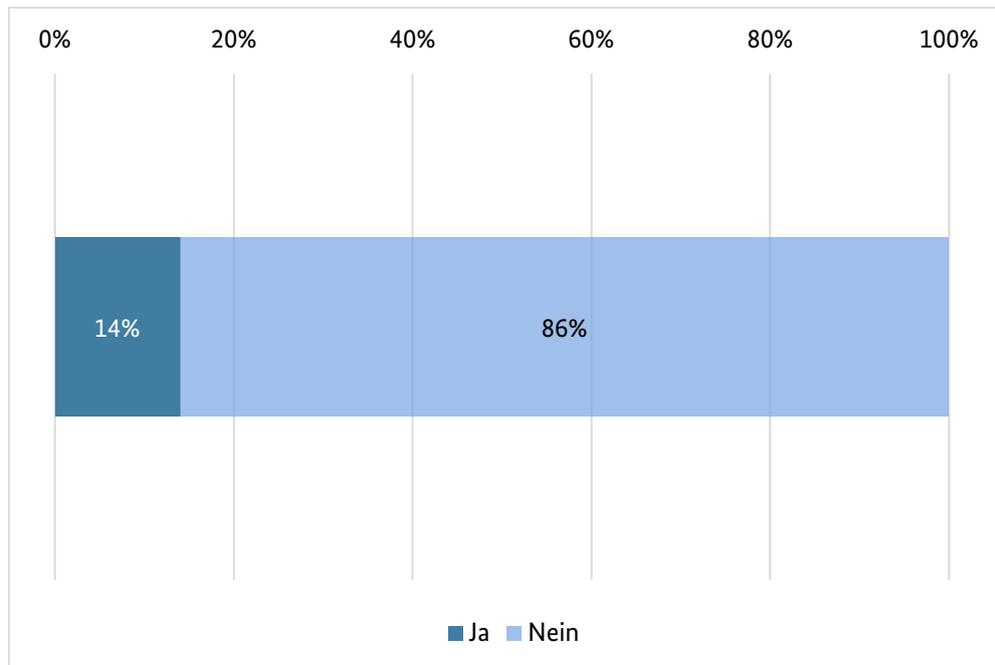
<sup>12</sup> Zur weiteren Ergründung wurde der Zusammenhang zwischen Sonn- und Feiertagsarbeit und der Arbeitszeiterfassung vor der Einführung des MiLoG für das Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, in dem Sonn- und Feiertagsarbeit erfahrungsgemäß häufig auftritt, separat untersucht. In dieser Branche gaben 88 % der Betriebe an (Gesamt: 30 %), dass Sonn- und Feiertagsarbeit vorkommt. Der Anteil der Betriebe, in denen Sonn- und Feiertagsarbeit anfällt und die gleichzeitig von der Einführung des MiLoG die tägliche Arbeitszeit nicht dokumentiert haben, entspricht in dieser Branche mit 30 % exakt der Gesamtbetrachtung. Bei den allermeisten dieser Betriebe kann davon ausgegangen werden, dass sie auch vor 2015 Sonn- und Feiertagsarbeit hatten, daher deutet der Befund auf eine unvollständige Einhaltung der Dokumentationspflichten hin.

<sup>13</sup> Die Frage lautet: "Bereits vor dem Mindestlohn musste in vielen Fällen die Arbeitszeit der Beschäftigten aufgezeichnet werden, beispielsweise für die Lohnbuchhaltung, die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen oder zur Dokumentation von Arbeitszeiten nach dem Arbeitszeitgesetz. Haben Sie schon vor dem Mindestlohngesetz die täglichen Arbeitszeiten aufgezeichnet? Bitte beziehen Sie sich auf das Jahr 2014".

weiterer Gegebenheiten beziehungsweise Variablen untersucht (siehe Tabelle 2.1 im Anhang). Hierfür wurde eine Probit-Regression durchgeführt, für die als abhängige Variable ein Dummy erstellt wurde, der eins war, wenn ein Betrieb angab, schon vor dem MiLoG die täglichen Arbeitszeiten aufgezeichnet zu haben (siehe Tabelle 2.1 im Anhang, Spalte 3). Es zeigt sich, dass Betriebe mit unter 50 Beschäftigten vor der Einführung des MiLoG signifikant seltener die täglichen Arbeitszeiten aufgezeichnet haben als Betriebe mit 250 oder mehr Beschäftigten. Des Weiteren liegen signifikant negative Effekte für den Anteil der mobilen Beschäftigten sowie den Anteil der geringfügig Beschäftigten vor. Das heißt, Betriebe, bei denen diese Anteile hoch sind, haben mit tendenziell geringerer Wahrscheinlichkeit vor der Einführung des MiLoG die täglichen Arbeitszeiten ihrer Beschäftigten aufgezeichnet.

Darüber hinaus wurde untersucht, ob und inwiefern in den Betrieben sonstige – über § 17 MiLoG hinausgehende – Aufzeichnungspflichten auf Branchenebene bestehen. Abbildung 3.13 zeigt, dass dies in 14 % der befragten Betriebe der Fall ist.

**Abbildung 3.13 Sonstige über § 17 MiLoG hinausgehende Aufzeichnungspflichten auf Branchenebene**

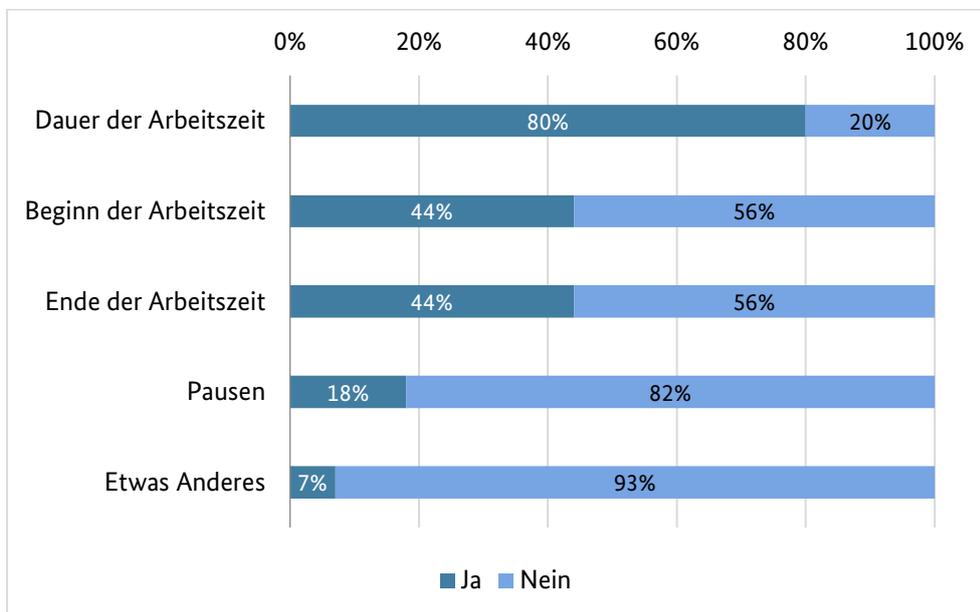


Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben  
n=2.658

Um nähere Informationen über die frühere Erfassungspraxis zu erlangen, wurden mit der Frage „welche Aspekte wurden darin erfasst?“ die vor der Einführung des MiLoG durch die Betriebe im Zuge der Arbeitszeiterfassung erhobenen Angaben näher untersucht. Dies ist von Bedeutung, denn kennzeichnend für den Grad, in dem sich aus dem MiLoG neue Anforderungen an die Betriebe ergaben, ist auch die Tatsache, welche Informationen bei der Arbeitszeiterfassung vor der Einführung des MiLoG festgehalten wurden. Dabei werden die Befunde ausschließlich für die Betriebe, die vor der Einführung die Arbeitszeit zwar erfasst, dies jedoch in anderer Art und Weise als nunmehr gemäß § 17 MiLoG getan haben, dargestellt.

Abbildung 3.14 verdeutlicht, dass sich hinsichtlich der vor 2015 erfassten Aspekte teils merkliche Unterschiede ergeben, wenn die derzeit konforme Erfassung der Arbeitszeit nach § 17 MiLoG als Referenz dient. Die alleinige Erfassung der Dauer der Arbeitszeit, die ehemals besonders häufig erfolgte, ist gemäß den aktuellen Bestimmungen vorbehaltlich mobiler Beschäftigter nicht mehr zulässig. Dass die Gesamtdauer ehemals deutlich am häufigsten erfasst wurde, ist naheliegend – letztlich war, ist und bleibt dies sowohl für Betriebe als auch für Beschäftigte der zentrale Wert, aus dem sich die Lohnkosten beziehungsweise die Entlohnung errechnen lassen. Deutlich seltener wurden vor der Einführung des MiLoG der Beginn und das Ende der Arbeitszeit dokumentiert. Dass für die Aufzeichnung von Beginn und Ende der Arbeitszeit die gleichen Werte zu beobachten sind, ist insofern schlüssig, dass nur bei Vorliegen beider Angaben die Gesamtdauer ermittelt werden kann. Interessant ist in diesem Zusammenhang der Befund hinsichtlich der Erfassung der Pausenzeiten vor dem Jahr 2015, denn letztlich lässt sich der zentrale Wert der Arbeitszeiterfassung, die Gesamtdauer, nur dann genau und nachvollziehbar bestimmen, wenn zusätzlich zu Beginn und Ende auch die Pausenzeiten in die Rechnung einfließen und entsprechend subtrahiert werden. Insofern wäre hier davon auszugehen, dass der Anteil der Betriebe, die Pausenzeiten aufzeichnen, mit den Anteilen derer, die den Beginn und das Ende der Arbeitszeit aufzeichnen, in etwa übereinstimmt. Es zeigt sich jedoch, dass ein deutlich geringerer Anteil der Betriebe die Pausenzeiten aufzeichnet, als es für den Beginn beziehungsweise das Ende der Arbeitszeit der Fall ist. Welche Aspekte sich hinter der Kategorie „etwas Anderes“ verbergen, kann nicht geklärt werden. Dennoch ist der Anteil von 7 % bemerkenswert, denn im Grunde scheinen alle Angaben zu einer plausiblen Errechnung der Gesamtarbeitszeit durch die Gesamtdauer, den Beginn, das Ende sowie die Pausenzeiten abgedeckt zu sein.

**Abbildung 3.14 Erfasste Aspekte der Arbeitszeit vor § 17 MiLoG**



Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben. (Anmerkungen: Mehrfachnennungen möglich. Ausschließliche Berücksichtigung der Fälle, in denen ehemals anders als nun gemäß § 17 MiLoG aufgezeichnet wurde).

n=509

Um die deskriptiven Befunde von Abbildung 3.14 hinsichtlich der Plausibilität zu prüfen, wurde der Zusammenhang zwischen der Erfassung der Dauer der Arbeitszeit sowie der Erfassung von Beginn und Ende der Arbeitszeit vor der Einführung des MiLoG mittels einer Kreuztabelle untersucht.

**Tabelle 3.4 Zusammenhang zwischen der Erfassung der Dauer der Arbeitszeit sowie der Erfassung von Beginn und Ende der Arbeitszeit vor § 17 MiLoG**

Wurde die Dauer erfasst?	Wurden Beginn und Ende erfasst?		
	Ja	Nein	
Ja	32%	68%	100%
Nein	92%	8%	100%

Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben (Mehrfachnennungen möglich).  
n=499

Die Tabelle 3.4 zeigt, dass von den Betrieben, die die Erfassung der Dauer der Arbeitszeit vor der Einführung des MiLoG angeben, zu gut zwei Dritteln angegeben wird, ehemals Beginn und Dauer nicht erfasst zu haben. Wenn die Betriebe, die angeben, die Dauer der Arbeitszeit nicht erfasst zu haben, betrachtet werden, wird deutlich, dass diese zu 92 % angeben, Beginn und Ende ehemals erfasst zu haben. Daraus folgt, dass in etwa einem Drittel der Fälle, in denen die Erfassung der Dauer angegeben wird, auch eine Angabe hinsichtlich der Aufzeichnung von Beginn und Ende vorliegt.

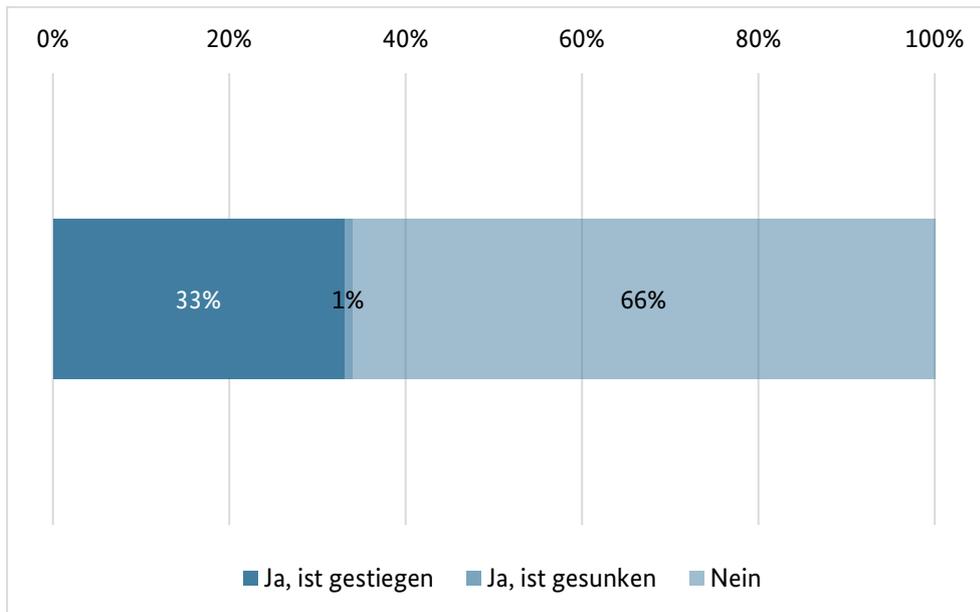
### 3.3 Auswirkungen des MiLoG auf den Zeitaufwand für die Arbeitszeitdokumentation

In diesem Abschnitt wird ein zentraler Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Studie, der Zeitaufwand der Arbeitszeitaufzeichnung durch § 17 MiLoG, im Überblick betrachtet, bevor er in den Abschnitten 3.4 und 3.5 quantifiziert wird. Dabei wird dargestellt und erläutert, ob und aus welchen Gründen sich der Aufwand, der mit der Erfassung der Arbeitszeit einhergeht, aufgrund der Einführung des MiLoG verändert hat.

#### 3.3.1 Veränderungen beim Zeitaufwand der Arbeitszeiterfassung durch das MiLoG

Abbildung 3.15 zeigt, dass der Zeitaufwand bei der Erfassung der Arbeitszeit insgesamt bei einem Drittel der befragten Betriebe aufgrund von § 17 MiLoG gestiegen ist – ein minimaler Anteil der Betriebe berichtet hingegen von einem gesunkenen Zeitaufwand infolge des MiLoG. In zwei Dritteln der Fälle stellen die Betriebe jedoch keine Wirkung von § 17 MiLoG auf ihren Zeitaufwand bei der Arbeitszeitaufzeichnung fest.

**Abbildung 3.15 Veränderungen beim Zeitaufwand der Arbeitszeiterfassung durch das MiLoG – Gesamtübersicht**



Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.  
n=2.877

Hinsichtlich der Einordnung der Befunde dieser Abbildung ist es sinnvoll, einen inhaltlichen Vergleich mit den Ergebnissen von Abbildung 3.11 und den dortigen Schilderungen vorzunehmen. Dort wurde ermittelt, dass in knapp 60 % der Fälle die Arbeitszeit bereits vor der Einführung des MiLoG konform mit den nunmehr gültigen Bestimmungen nach § 17 MiLoG erfasst wurde. Daher wurde argumentiert, dass in diesen Betrieben kaum oder gar nicht mit MiLoG-induziertem (Zusatz-) Aufwand zu rechnen ist. Unter Einbezug von Abbildung 3.15 ergibt sich diesbezüglich ein weitestgehend konsistentes Gesamtbild, denn zwei Drittel der Betriebe geben an, durch das MiLoG sei kein zusätzlicher Aufwand entstanden. Die Betriebe, die von einem gestiegenen Aufwand berichten (ein Drittel), rekrutieren sich fast ausschließlich aus den insgesamt gut 40 % der Betriebe aus Abbildung 3.11, die ehemals keine oder eine anderweitige, nicht MiLoG konforme Arbeitszeiterfassung hatten. Der Vergleich der Antworten zeigt zudem, dass nicht in allen Betrieben, die vor 2015 die Arbeitszeit anders als danach aufgezeichnet haben, dies zu einem geänderten zeitlichen Aufwand führte.

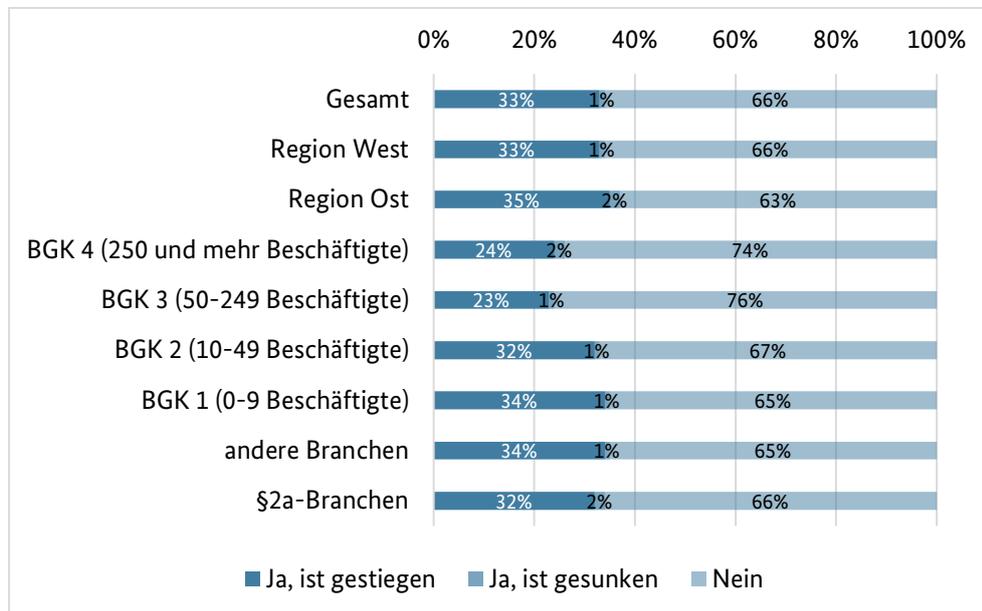
Wenn die Beschäftigten, für die in diesen Betrieben insgesamt die Arbeitszeit nach § 17 MiLoG aufgezeichnet wird, als Grundlage zur Hochrechnung verwendet wird, so ergibt sich, dass sich der gestiegene Zeitaufwand auf rund 24 % der Beschäftigten (in Absolutzahlen 4,98 Millionen) bezieht. Die 66 % der Betriebe, die angaben, dass der Zeitaufwand nicht gestiegen ist, beschäftigen hochgerechnet 74 % der Beschäftigten (14,96 Millionen), für die zum Zeitpunkt der Befragung die Arbeitszeit nach § 17 MiLoG aufgezeichnet wurde. Bei den Absolutzahlen ist wieder zu berücksichtigen, dass viele Betriebe in den nicht in § 2a SchwarzArbG genannten Branchen denselben Standard für die Arbeitsdokumentation wie für die geringfügig Beschäftigten auch für die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten anwenden, auch wenn hierzu keine gesetzliche Verpflichtung besteht. Dies spiegelt sich in den Ergebnissen wider. Gesunken ist der Zeitaufwand für einen Anteil von lediglich 1 %, was rund 2 % der Beschäftigten (ca. 330.000) entspricht.

Wie dies bereits für zahlreiche andere Sachverhalte erfolgte, wird im Folgenden auch hinsichtlich möglicher MiLoG-induzierter Veränderungen beim Aufwand für die Erfassung der Arbeitszeit nach

den vorhandenen Schichtungskriterien unterschieden. Abbildung 3.16 zeigt hinsichtlich der Branchengruppenbetrachtung (§2a-Branchen im Vergleich zu anderen Branchen) einen etwas höheren Anteil der Betriebe, die einen Anstieg des Zeitaufwandes verzeichnen, in den anderen Branchen. Bei differenzierter Untersuchung der Betriebsgrößenklassen wird deutlich, dass der Zuwachs an Aufwand bei den Betrieben der Größenklassen 1 und 2 deutlicher ausgeprägt ist als dies in den Betriebsgrößenklassen 3 und 4 der Fall ist. Ein seit der Einführung des MiLoG gesunkener Zeitaufwand lässt sich nur marginal beobachten.

Zur weiteren Fundierung der Ergebnisse wurden Veränderungen beim Zeitaufwand der Arbeitszeiterfassung durch das MiLoG zusätzlich multivariat auf mögliche Einflüsse untersucht. Da diese Zusammenhänge in Tabelle 3.8 in Abschnitt 3.4 ausführlich untersucht werden, erfolgt an dieser Stelle jedoch keine separate Betrachtung.

**Abbildung 3.16 Veränderungen beim Zeitaufwand der Arbeitszeiterfassung durch das MiLoG – differenzierter Blick**

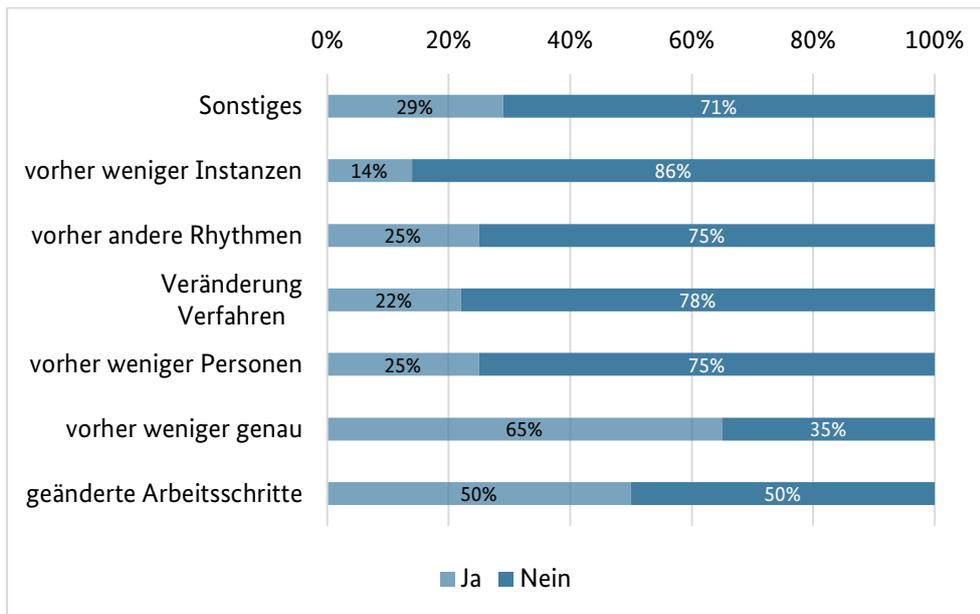


Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.  
n=2.877

### 3.3.2 Gründe für die Veränderungen der Arbeitszeiterfassung durch das MiLoG

Um den Anstieg beim Zeitaufwand durch die Arbeitszeiterfassung nach § 17 MiLoG näher zu untersuchen, wurden diejenigen Betriebe, die von einem Anstieg berichteten, zusätzlich nach den entsprechenden Gründen gefragt.

Abbildung 3.17 Gründe für den gestiegenen Zeitaufwand bei der Arbeitszeiterfassung



Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben (Mehrfachnennungen möglich)  
n=868

In Abbildung 3.17 zeigt sich, dass der mit Abstand wichtigste und von knapp zwei Dritteln der Betriebe angegebene Grund für den gestiegenen Zeitaufwand darin besteht, dass vor dem Eingriff von § 17 MiLoG die Erfassung der Arbeitszeit weniger genau erfolgte. Diesbezüglich ist auf mögliche inhaltliche Querverbindungen zu Abbildung 3.14 und die dortigen Erläuterungen zu verweisen; dort wird offenkundig, dass im Vorfeld der Einführung des MiLoG sehr häufig nur die Gesamtdauer aufgezeichnet wurde. Daher ist denkbar, dass mit „vorher weniger genau“ unter anderem die Gesamtdauer gemeint ist, deren ausschließliche Erfassung gemäß § 17 MiLoG nicht mehr konform ist. Der zweithäufigste Grund für den gestiegenen Aufwand, der von der Hälfte der Betriebe angegeben wird, sind infolge der Einführung des MiLoG geänderte Arbeitsschritte. Damit könnte unter anderem die Auslagerung der Verwaltungsprozesse an Lohnbüros oder sonstige Dienstleister gemeint sein.

Die weiteren Gründe für den gestiegenen Aufwand sind von deutlich geringerer Relevanz. Die Ausweitung des Personenkreises, dessen Arbeitszeit dokumentiert wird, kann zum Beispiel auf die anderen Branchen (alle Branchen abzüglich der §2a-Branchen) zutreffen; dort zugeordnete Betriebe unterlagen vor der Einführung des MiLoG keiner grundsätzlichen Pflicht, sind nunmehr jedoch verpflichtet, die Arbeitszeit von geringfügig Beschäftigten zu erfassen.<sup>14</sup> Zwei weitere Aspekte mit ebenfalls mäßiger Relevanz sind andere Rhythmen sowie Veränderungen bei den Verfahren der Arbeitszeiterfassung. Unter Veränderung der Verfahren ist beispielsweise eine mögliche Umstellung von händischer Erfassung auf Zeiterfassungssysteme zu erfassen. Außerdem ist denkbar, dass innerhalb der Kategorie händische Aufzeichnung nunmehr ein akkurates und übersichtliches Excel-Tabellen-Format genutzt wird, während ehemals eher handschriftliche Notizen als Erfassungsdokument dienten. Dieser Wandel kann – obwohl keineswegs gesetzlich verursacht, sondern eher als betriebliche Reaktionsmaßnahmen einzuordnen – auch mit § 14 MiLoG (Kontrolle des MiLoG) in Zusammenhang stehen. Es ist möglich, dass das Ziel der Verfahrensänderung eine

<sup>14</sup> Diese These lässt sich mittels einer Kreuztabelle belegen: 77 % der Betriebe, die „vorher weniger Personen“ als Grund für den gestiegenen Zeitaufwand bei der Arbeitszeiterfassung angegeben haben (siehe Abbildung 3.17), sind den anderen Branchen zuzuordnen.

akkurate und im Kontrollfall intersubjektiv unmittelbar nachvollziehbare Aufzeichnung ist. Durch eine transparente Arbeitszeiterfassung können Betriebe einen konformen Umgang kurzfristiger und deutlicher nachweisen.

Was die anderen Rhythmen betrifft, so ist auf eine Zusatzbestimmung in § 17 MiLoG hinzuweisen. Dort ist vorgeschrieben, „Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit dieser Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer spätestens bis zum Ablauf des siebten auf den Tag der Arbeitsleistung folgenden Kalendertages aufzuzeichnen.“<sup>15</sup> Es ist denkbar, dass die ehemals genutzte Erfassungsfrequenz häufig geringer war und die Aktualisierung der Arbeitszeiterfassung beispielsweise nur einmal monatlich erfolgte und somit ein MiLoG-induzierter Zeitaufwand vorliegt. Diese Vermutung kann jedoch weder mit den im Rahmen dieser Studie erhobenen Variablen gestützt noch ausgeschlossen werden – sonstige verlässliche Informationsquellen liegen ebenfalls nicht vor. In den Fällen, in denen von ehemals weniger involvierten Instanzen berichtet wird, kann zum Beispiel gemeint sein, dass vermehrt auf eine lückenlose und „saubere“ Dokumentation geachtet wird und hierfür mehr innerbetriebliche Akteure eingebunden werden. Das zentrale Ziel hierbei könnte – ähnlich wie für die Veränderung der Verfahren bereits vermutet – sein, im Fall von Kontrollen Verdachtsmomente zügig ausräumen zu können.

Für die Einordnung der Befunde von Abbildung 3.17 ist wichtig, dass die genannten Aspekte nicht grundsätzlich durch das MiLoG verursacht werden, sondern in wesentlichem Umfang selbstbestimmte betriebliche Reaktionen zur Umsetzung der Regelungen von § 17 MiLoG beinhalten. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass zum Beispiel die Anzahl der zu beteiligenden Instanzen und die Anzahl der Arbeitsschritte etc. nicht gesetzlich definiert sind, sondern im Ermessen der Betriebe liegen.

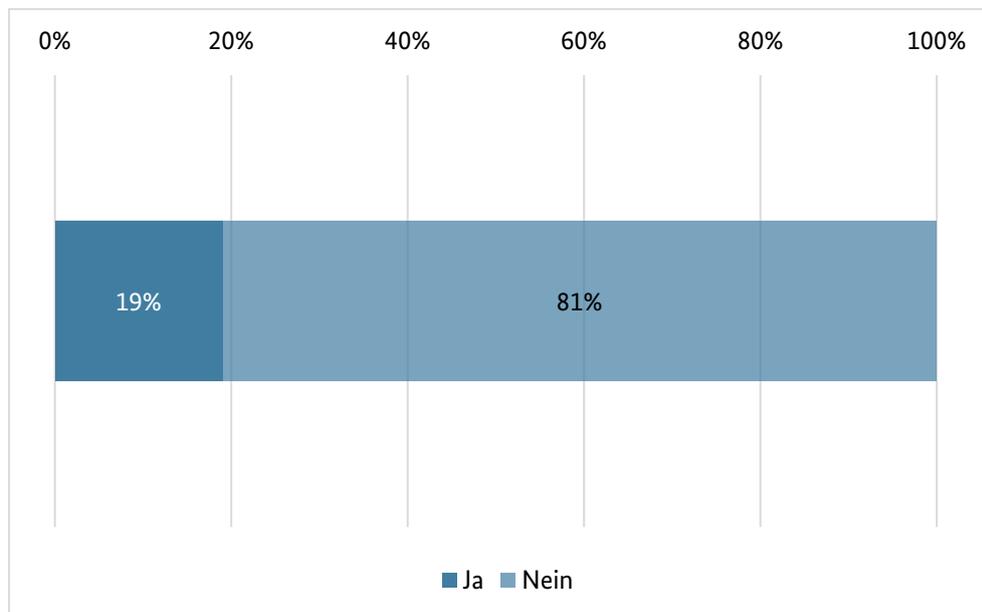
### 3.3.3 Veränderungen beim Zeitaufwand der Arbeitszeitaufbewahrung durch das MiLoG

Da sich der Zeitaufwand, der im Gesamtkontext Arbeitszeiterfassung entsteht, unter Umständen nicht nur aufgrund der Erfassung, sondern aus der Summe von Erfassung und Aufbewahrung der Arbeitszeit(-dokumente) ergibt, wurde der Aspekt der Aufbewahrung separat untersucht. Aus Abbildung 3.18 geht hervor, dass in knapp einem Fünftel der Fälle aufgrund der im MiLoG verankerten Pflicht zur Aufbewahrung der Arbeitszeitdokumente für zwei Jahre Aufwand entsteht. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass dies in gut vier Fünftel der Betriebe nicht der Fall ist.

---

<sup>15</sup> §17 Abs. 1 MiLoG (Quelle: <https://www.gesetze-im-internet.de/milog/BJNR134810014.html>) Zugriff am 14.02.2020.

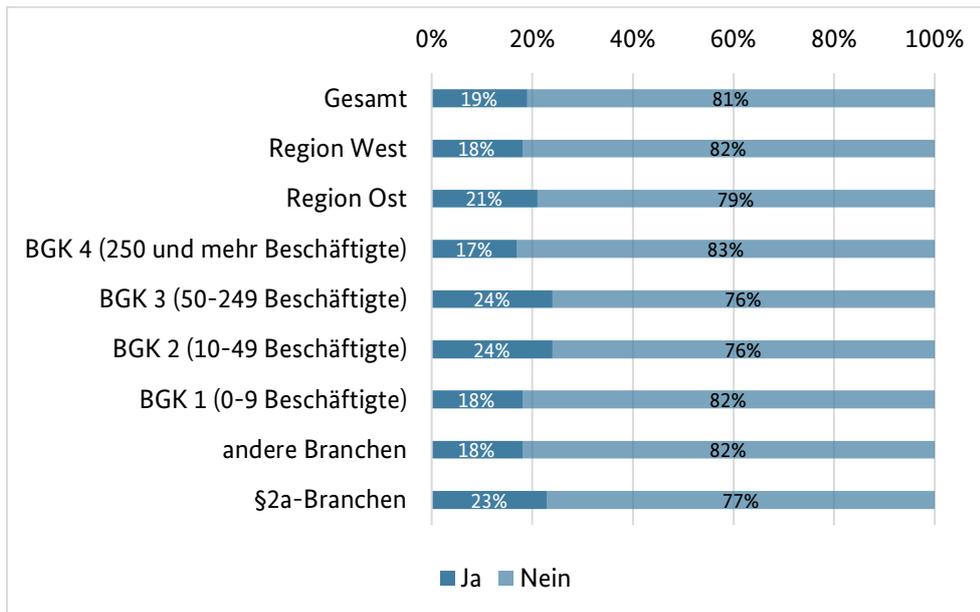
**Abbildung 3.18 Zeitaufwand aufgrund der Aufbewahrung der Arbeitszeitdokumente gemäß MiLoG – Gesamtübersicht**



Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.  
n=2.878

Im Folgenden werden die Unterschiede nach den einschlägigen Betriebsmerkmalen näher beleuchtet. Abbildung 3.19 zeigt, dass der Aufwand aufgrund der Aufbewahrung der Arbeitszeitdokumente gemäß MiLoG in den §2a-Branchen höher ist als in den anderen Branchen. Dies kann daran liegen, dass den Betrieben der §2a-Branchen bekannt ist, dass sie hinsichtlich Einhaltung und Kontrolle des MiLoG im besonderen Fokus staatlicher Behörden stehen. Aus diesem Umstand heraus kann sich die Neigung ergeben, die Dokumente besonders sorgsam aufzubewahren, auch wenn hierdurch (mehr) Aufwand entsteht. Es ist jedoch auch möglich, dass strategisches Antwortverhalten oder Brancheneffekte Erklärungsansätze für den etwas höheren Wert in den §2a-Branchen sind. Ein Blick auf die Betriebsgrößen zeigt, dass der Aufwand in den mittleren Klassen deutlicher ausgeprägt ist als in den Klassen 1 und 4. Grundsätzlich ist jedoch anzumerken, dass zwischen keinem der Anteile der vier Betriebsgrößenklassen statistisch signifikante Unterschiede vorliegen, wenn das 5 %-Signifikanzniveau zu Grunde gelegt wird. Ein Blick auf die Regionen zeigt zudem, dass der Aufwand im Bereich Ost etwas höher ist.

**Abbildung 3.19 Zeitaufwand aufgrund der Aufbewahrung der Arbeitszeitdokumente gemäß MiLoG – differenzierter Blick**



Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben  
n=2.878

### 3.4 Berechnung des Einzelaufwands

In diesem Abschnitt werden zunächst Ergebnisse zum mindestlohnbedingten Aufwand der Betriebe für die Arbeitszeitdokumentation dargestellt. Um die Ergebnisse einordnen zu können und zu untersuchen, wie sich dieser Aufwand relativ zu dem Aufwand verhält, der den Betriebe auch ohne den Mindestlohn entstanden wäre, wird anschließend der Gesamtaufwand der Betriebe bestimmt. Sowohl der mindestlohnbedingte Aufwand als auch der Gesamtaufwand werden anschließend mit Hilfe eines Regressionsverfahrens auf ihre statistischen Determinanten untersucht.

#### 3.4.1 Änderung des Zeitaufwands für die Arbeitszeitdokumentation durch das MiLoG

Der mindestlohnbedingte Aufwand der Arbeitszeitdokumentation wird für diejenigen Betriebe errechnet, die angeben, dass sich der Zeitaufwand infolge des Mindestlohns erhöht hat. Diese Betriebe werden in der Folge danach gefragt, in welchem Umfang der Zeitaufwand gestiegen ist. Aus diesen Angaben wird dann der Aufwand pro Minute und Beschäftigten berechnet, der dem jeweiligen Betrieb entsteht. Aus den Ergebnissen werden Mittelwerte und Verteilungsmaße berechnet.

Im Folgenden wird der mindestlohnbedingte Zeitaufwand für Aufzeichnung und Aufbewahrung jeweils getrennt nach Branchengruppen (Branchen nach §2a SchwarzArbG sowie andere Branchen) dargestellt.<sup>16</sup> In Tabelle 3.5 werden Mittel- und Medianwerte dieser Variablen dargestellt. Dabei ist zu beachten, dass der Medianwert ein Maß ist, das gegen extreme Werte, wie sie etwa infolge von Fehlangaben auftreten können, robuster ist als der Mittelwert. In einem Teil der Darstellungen werden auch diejenigen Betriebe in die Berechnung der Durchschnitts- und Medianwerte einbezogen, die keinen Aufwand oder keinen mit mindestlohnbedingten Aufwand angegeben haben; der Aufwand für solche Betriebe geht also mit dem Zahlenwert null in die Berechnung ein. Es wird

<sup>16</sup> Grundlage sind die Fragen 207 bis 211 des in Anhang 1.3 wiedergegebenen Fragebogens.

jeweils angegeben, ob sich die Angaben auf alle Betriebe oder nur auf Betriebe mit mindestlohnbedingtem Aufwand beziehen.

In der Tabelle werden zwei Arten der Hochrechnung verwendet. Im oberen Teil sind die ausgewiesenen Mittel- und Medianwerte auf die Grundgesamtheit aller Betriebe, die von den Bestimmungen des §17 MiLoG berührt werden, hochgerechnet. Die Mittel- und Medianwerte berücksichtigen dabei nicht die unterschiedliche Beschäftigtenzahl in den Betrieben. Die entsprechenden Ergebnisse beantworten damit die Frage, wie hoch der Aufwand (gemessen pro Arbeitstag und beschäftigter Person) im Mittelwert über die Betriebe ist (siehe Kasten 3-1). Ergebnisse, die auf die Beschäftigten hochgerechnet sind, finden sich im unteren Teil der Tabelle. Diese Ergebnisse zeigen an, wie hoch der Aufwand pro beschäftigter Person ist.

### **Kasten 3-1: Fragestellungen und Hochrechnungsverfahren**

Werte, die auf Betriebe hochgerechnet sind, geben die betriebliche Sichtweise an. Sie gehen von der Frage aus: „Wie hoch ist der Aufwand für die Arbeitszeitdokumentation im jeweiligen Betrieb pro beschäftigter Person?“ Die Antworten zu dieser Frage werden über die Betriebe gemittelt. Dadurch erhält man einen Durchschnittswert über die Betriebe, wobei jeder Betrieb gleich viel zählt. Entsprechend gibt der Medianwert den Aufwand für den mittleren Betrieb an. Es lässt sich auch die Verteilung der Antworten über die Betriebe darstellen. Dadurch können Unterschiede zwischen Betrieben im Aufwand der Arbeitszeitdokumentation aufgezeigt werden. Dies ist ein wichtiges Ziel der Analysen im vorliegenden Abschnitt.

Werte, die auf Beschäftigte hochgerechnet sind, geben die gesamtwirtschaftliche Sichtweise an. Sie beantworten die Frage: „Wie hoch ist der Aufwand für die Arbeitszeitdokumentation pro beschäftigte Person in der Wirtschaft insgesamt?“ Der Mittelwert, den man auf der Basis dieser Hochrechnung erhält, gibt dann den Mittelwert für alle Beschäftigte an, wobei jede beschäftigte Person gleich viel zählt. Ähnliches gilt für den Median, der den Aufwand für die mittlere beschäftigte Person anzeigt. Wird der Mittelwert mit der Anzahl der Beschäftigten multipliziert, ergibt sich der gesamtwirtschaftliche Aufwand. Die Darstellung des gesamtwirtschaftlichen Aufwands ist Gegenstand von Abschnitt 3.5.3, insofern leiten die Ergebnisse in der unteren Hälfte von Tabelle 3.5 zu diesem Abschnitt über.

Hochgerechnet auf die Betriebe, liegt der Anstieg des Aufwands für die Arbeitszeitaufzeichnung pro Arbeitstag und Beschäftigten in den § 2a-Branchen im Mittelwert der Betriebe bei 0,78 Minuten, also 47 Sekunden. Mehr als die Hälfte der Betriebe sieht jedoch überhaupt keinen Zusatzaufwand durch mindestlohnbedingte Aufzeichnungspflichten. Unter den Betrieben, die einen Zuwachs des Aufwands infolge des Mindestlohns feststellen, beträgt dieser Zuwachs im Mittelwert gut drei Minuten pro Beschäftigten und Arbeitstag. Der mittlere Betrieb unter den Betrieben mit einem Zuwachs hat einen Anstieg des Aufwands von 1,76 Minuten, also 1 Minute und 45 Sekunden.

**Tabelle 3.5 Mindestlohnbedingter Aufzeichnungs- und Aufbewahrungsaufwand pro Arbeitstag und Beschäftigten, in Minuten**

<b>AUF BETRIEBE HOCHGERECHNET</b>	<b>§ 2a-Branchen</b>		<b>Andere Branchen</b>	
	<b>Mittelwert</b>	<b>Median</b>	<b>Mittelwert</b>	<b>Median</b>
<b>Arbeitszeitaufzeichnung</b>				
Alle Betriebe	0,78	0,00	0,43	0,00
Nur Betriebe mit mindestlohnbedingtem Aufwand	3,06	1,76	2,32	1,76
<b>Aufbewahrung der Unterlagen</b>				
Alle Betriebe	0,10	0,00	0,04	0,00
Nur Betriebe mit mindestlohnbedingtem Aufwand	1,02	0,29	0,47	0,22
<b>AUF BESCHÄFTIGTE HOCHGERECHNET</b>	<b>§ 2a-Branchen</b>		<b>Andere Branchen</b>	
	<b>Mittelwert</b>	<b>Median</b>	<b>Mittelwert</b>	<b>Median</b>
<b>Arbeitszeitaufzeichnung</b>				
Alle Betriebe	0,60	0,00	0,10	0,00
Nur Betriebe mit mindestlohnbedingtem Aufwand	2,08	0,67	1,15	0,33
<b>Aufbewahrung der Unterlagen</b>				
Alle Betriebe	0,04	0,00	0,01	0,00
Nur Betriebe mit mindestlohnbedingtem Aufwand	0,42	0,13	0,29	0,07

Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.

Obere Hälfte der Tabelle: n=1.703, n=810 (Zeile 1); n=465, n=89 (Zeile 2); n=1.838, n=942 (Zeile 3); n=187, n=63 (Zeile 4).

Untere Hälfte der Tabelle: n=1.682, n=795 (Zeile 1); n=461, n=89 (Zeile 2); n=1.818, n=925 (Zeile 3); n=186, n=59 (Zeile 4).

Die entsprechenden Werte für die Betriebe in den anderen Branchen, in denen die Pflichten zur Arbeitszeitdokumentation nach dem MiLoG nur für die geringfügig Beschäftigten gelten, liegen deutlich darunter. Im Mittel ist der Zusatzaufwand für die Aufzeichnung der Arbeitszeiten in den Nicht-§2a-Branchen mit 26 Sekunden etwas mehr als halb so hoch wie in den §2a-Branchen. Wie in Abschnitt 3.1.1 dargestellt, beziehen die Befragten in den anderen Branchen oft auch die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in die Darstellung des Aufwands ein, wenn für diese derselbe MiLoG-konforme Standard für die Arbeitszeitdokumentation angewendet wird. Dies könnte sowohl zu einer Über- als auch zu einer Unterschätzung des Zeitaufwands in den anderen Branchen führen, je nachdem, ob sich die Angaben zum MiLoG bedingten Aufwand auf die einzelne beschäftigte Person oder auf den Betrieb insgesamt beziehen. Infolge dieses Abgrenzungsproblems sind die Werte für die anderen Branchen als weniger verlässlich einzustufen als für die § 2a-Branchen.

Für diejenigen Betriebe, die eine Erhöhung ihres Aufwands feststellen, liegt die Höhe des zusätzlichen Aufwands in den Nicht-§2a-Branchen in einer ähnlichen Größenordnung wie bei den Betrieben in den §2a-Branchen. Die mittlere Veränderung des Aufwands für die Aufbewahrung von Unterlagen ist – entsprechend dem insgesamt geringen Aufwand – deutlich geringer als der Anstieg des Auszeichnungsaufwands. Auch hierbei zeigt sich im Mittelwert ein höherer Aufwand bei den Betrieben in den §2a-Branchen.

Die Werte in der unteren Hälfte der Tabelle beziehen sich auf die Beschäftigten. Für die Arbeitszeitaufzeichnung fällt in den §2a-Branchen im Durchschnitt aller Beschäftigten ein Aufwand von 0,60 Minuten oder 36 Sekunden pro Arbeitstag und beschäftigter Person an. Dass dieser Wert etwas kleiner ist als der auf die Betriebe hochgerechnete Durchschnittswert von 0,78 Minuten bzw. 47 Sekunden, liegt an der Tatsache, dass der Aufwand pro beschäftigter Person in den kleineren Betrieben höher ist. Bei den anderen Branchen ist der Unterschied zwischen den beiden Varianten der Hochrechnung sogar noch größer, was dadurch zu erklären ist, dass kleinere Betriebe

geringfügige Beschäftigung in relativ größerem Umfang nutzen. Insgesamt gibt der auf die Beschäftigten bezogene Durchschnittswert am besten an, welche Belastungen in der Wirtschaft bzw. den jeweiligen Branchen insgesamt entstehen. Der errechnete Aufwand von 36 Sekunden pro Arbeitstag und beschäftigter Person in den § 2a-Branchen korrespondiert mit den weiter unten in Tabelle 3.10 genannten Jahreswerten.<sup>17</sup>

Die in Tabelle 3.5 erkennbaren erheblichen Abweichungen zwischen Mittelwert und Median weisen auf eine stark asymmetrische Verteilung des Aufwands zwischen den Betrieben hin. Im Folgenden wird die Gestalt der Verteilung mit Hilfe von sogenannten Boxplots näher betrachtet. Dabei wird die Hochrechnung auf Betriebe verwendet. Diese enthalten neben dem Median das 25 %- sowie das 75 %-Quantil als äußere Grenzen der grün gefärbten Box. Die beiden horizontalen Markierungen außerhalb der Box kennzeichnen das 1,5-fache des Abstands zwischen diesen beiden Quantilen, gemessen jeweils vom unteren und oberen Ende der Box (siehe Abbildung 3.20). Dieses Maß wird oft als Grenze der sogenannten „Ausreißer“ verwendet (siehe dazu die Diskussion zur Datenbereinigung in Abschnitt 2.1.7). Zusammen geben die Boxplots einen Eindruck vom Wertebereich der „typischen“ Angaben.<sup>18</sup>

Beim mindestlohnbedingten Zeitaufwand für die Aufzeichnung der Arbeitszeit gibt es beträchtliche Unterschiede. Zum einen wurde schon bemerkt, dass eine Mehrheit der Betriebe keine Veränderung des Aufwands infolge der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 feststellen kann. Diese Betriebe werden aus der Darstellung der Verteilung in Abbildung 3.20 fortgelassen. Es werden jetzt nur diejenigen Betriebe berücksichtigt, die eine Erhöhung des Aufwands angeben. Die Abbildung zeigt, dass sich der Median unter den Betrieben, bei denen der Aufwand zugenommen hat, in den §2a-Branchen nicht von den anderen Branchen unterscheidet. Die Unterschiede in den Mittelwerten sind also ausschließlich durch Betriebe mit sehr hohem mindestlohnbedingtem Aufwand für die Arbeitszeitaufzeichnung bedingt.

Insgesamt geben nur knapp 250 Betriebe in der Stichprobe an, dass für sie der zeitliche Aufwand zur Erfüllung der Aufbewahrungspflichten mindestlohnbedingt gestiegen ist. Für diese Betriebe stellt Abbildung 3.21 die Verteilungen der Veränderungen des Aufbewahrungsaufwands nach Branchengruppen dar.

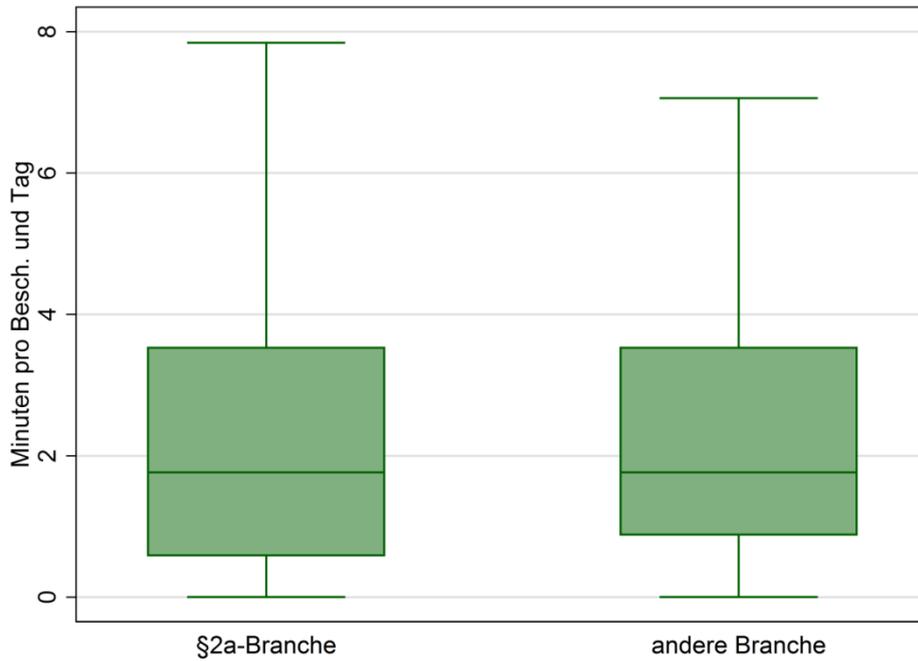
Im Median unterscheidet sich Veränderung des mindestlohnbedingten Aufbewahrungsaufwands zwischen den § 2a-Branchen und den übrigen Branchen kaum. In den § 2a-Branchen erscheint die Spannweite der Veränderungen allerdings merklich größer. Insbesondere gibt es hier einen höheren Anteil von Betrieben, die von einer relativ deutlichen Zunahme des zeitlichen Aufwands für die Aufbewahrung berichten.

---

<sup>17</sup> Dabei ist zu beachten, dass aufgrund unterschiedlicher Beobachtungszahlen keine exakte numerische Äquivalenz zwischen den in Tabelle 3.5 und den in Tabelle 3.10 dargestellten Werten besteht, vielmehr handelt es sich um separate Schätzungen.

<sup>18</sup> In Boxplot-Diagrammen werden häufig auch extreme Werte jeweils separat angezeigt. Diese werden hier jedoch fortgelassen, da andernfalls der Bereich der Boxes unübersichtlich klein würde. Zu den extremen Werten vergleiche Abschnitt 2.1.7.

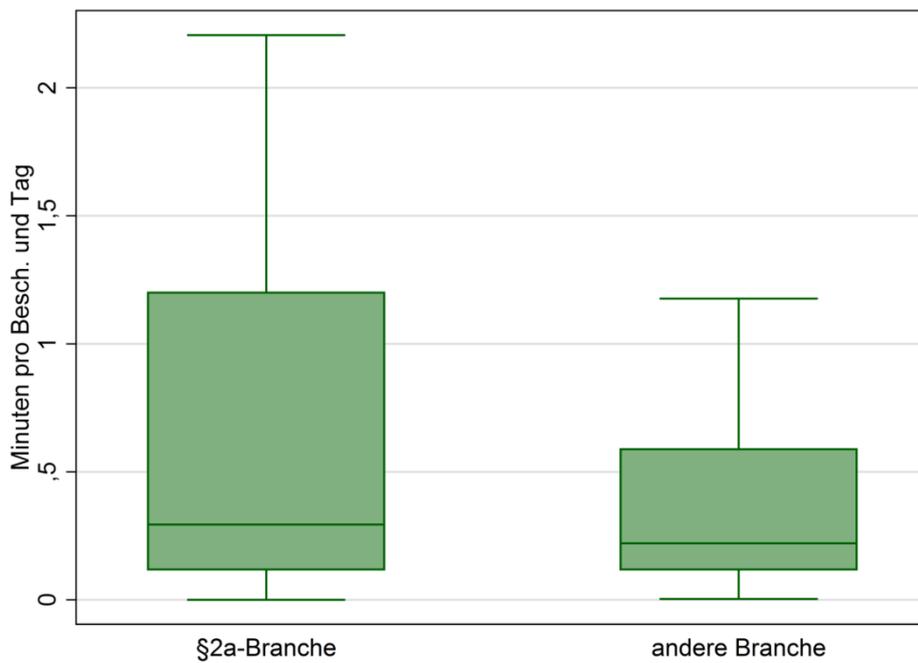
Abbildung 3.20 Veränderung des Aufwands für die Arbeitszeitaufzeichnung



Erläuterung: nur Betriebe mit mindestlohnbedingtem Aufwand

Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben. n=465, n=89

Abbildung 3.21 Veränderung des Aufwands für die Aufbewahrung



Erläuterung: nur Betriebe mit mindestlohnbedingtem Aufwand

Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben. n=187, n=63

### 3.4.2 Zeitaufwand für die Arbeitszeitdokumentation unabhängig vom Mindestlohn

Um die Ergebnisse für den mindestlohnbedingten Zeitaufwand einordnen zu können, wird im Folgenden der gesamte Aufwand für die Arbeitszeitdokumentation pro Arbeitskraft und Zeiteinheit dargestellt, den die Betriebe eingehen – also der mindestlohnbedingte Aufwand und der „sowieso“ entstehende Aufwand, den die Betriebe infolge ihrer Zeiterfassungs- und Dokumentationsysteme auch ohne das MiLoG hätten. Dabei werden jedoch nur solche Beschäftigte berücksichtigt, für die die Aufzeichnungspflichten des § 17 MiLoG gelten. Im Regelfall müssen für diese Beschäftigten Beginn, Ende und Dauer der Arbeitszeit dokumentiert werden. Bei Beschäftigten mit ausschließlich mobilen Tätigkeiten, die keinen konkreten Vorgaben zur täglichen Arbeitszeit unterliegen und sich ihre tägliche Arbeitszeit eigenverantwortlich einteilen, muss gemäß der Verordnung zur Abwandlung der Pflicht zur Arbeitszeitaufzeichnung nach dem Mindestlohngesetz und dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (Mindestlohnaufzeichnungsverordnung - MiLoAufzV) nur die Dauer der Arbeitszeit aufgezeichnet werden. Zwischen diesen beiden Fällen wird bei der Ermittlung des Zeitaufwands differenziert.

In Tabelle 3.6 wird wie in Tabelle 3.5 zwischen der Hochrechnung auf Betriebe und auf Beschäftigte unterschieden. Im ersten Fall entsteht im Mittelwert der Betriebe in den § 2a-Branchen für die Arbeitszeitaufzeichnung ein Zeitaufwand von knapp fünf Minuten pro beschäftigte Person und Arbeitstag, sofern Beginn und Ende der Arbeitszeit erfasst werden müssen. Dabei kann es sich sowohl um Aufwand der Beschäftigten als auch Aufwand in der Verwaltung der Betriebe handeln. Der Mittelwert wird erheblich von Betrieben beeinflusst, die einen sehr hohen Zeitaufwand angeben. Der Medianwert, der den Zeitaufwand des mittleren Betriebes angibt, wenn alle Betriebe nach ihrem Zeitaufwand geordnet werden, beträgt nur etwas mehr als drei Minuten.

Der Aufwand für die Aufbewahrung der Unterlagen liegt im Mittelwert nur bei einer Sechstelminute, also zehn Sekunden pro Beschäftigten und Arbeitstag. Wie bereits in Abschnitt 3.3 dargestellt, hat die Mehrheit der Betriebe keinen (messbaren) Aufwand mit der Aufbewahrung der Unterlagen. Bei der Aufzeichnung der Arbeitszeit ist der Aufwand in Branchen, die § 2a SchwarzArbG genannt werden, höher als in den anderen Branchen, in denen sich die gesetzliche Verpflichtung aus dem MiLoG nur auf die geringfügig Beschäftigten erstreckt. Der Unterschied ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass die Kosten der Arbeitszeitdokumentation in unterschiedlichen Branchen aufgrund technischer und sonstiger Faktoren verschieden hoch sind. Ferner ergibt sich aus Tabelle 3.6, dass der Zeitaufwand bei den Beschäftigten, für die nur die Dauer der Arbeitszeit aufgezeichnet werden muss (im Folgenden als „mobile Beschäftigte“ bezeichnet), in den §2a-Branchen höher ist als bei den anderen Beschäftigten. Offenbar ist die Aufzeichnung der Arbeitszeit bei den mobilen Beschäftigten besonders zeitaufwändig, beispielsweise wenn kein Zeiterfassungssystem genutzt werden kann, sondern Fahrtenbücher geführt werden müssen.<sup>19</sup> Die Erleichterung durch die MiLoAufzV, wonach nur die Dauer der Arbeitszeit erfasst werden muss, kompensiert den höheren Aufwand bei den mobilen Beschäftigten also nur zum Teil. Zu berücksichtigen ist hier, wie auch sonst bei den Ergebnissen der Arbeitgeberbefragung, dass es sich bei allen Werten um Berechnungen auf Basis der von den Befragten geschätzten Werte handelt, die von den wahren Werten abweichen können.

---

<sup>19</sup> Betriebe mit mobilen Beschäftigten nutzen händische Arbeitszeitaufzeichnungen mit sechs Prozentpunkten Unterschied häufiger und stützen die Arbeitszeitaufzeichnung eher als andere auf Fahrtenschreiber und Fahrtenbücher.

**Tabelle 3.6 Aufzeichnungs- und Aufbewahrungsaufwand pro Arbeitstag und Beschäftigten, in Minuten**

<b>AUF BETRIEBE HOCHGERECHNET</b>	<b>2a-Branchen</b>		<b>Andere Branchen</b>	
	<b>Mittelwert</b>	<b>Median</b>	<b>Mittelwert</b>	<b>Median</b>
<b>Aufzeichnung</b>				
Beschäftigte, für die Beginn und Ende der Arbeitszeit aufgezeichnet werden müssen	4,79	3,04	3,31	2,00
Beschäftigte, für die nur die Dauer der Arbeitszeit aufgezeichnet werden muss	5,66	3,65	3,86	1,60
<b>Aufbewahrung der Unterlagen</b>				
Alle Betriebe	0,17	0,00	0,10	0,00
Nur Betriebe mit diesbezüglichem Aufwand	0,82	0,25	0,39	0,20
<b>AUF BESCHÄFTIGTE HOCHGERECHNET</b>	<b>§ 2a-Branchen</b>		<b>Andere Branchen</b>	
	<b>Mittelwert</b>	<b>Median</b>	<b>Mittelwert</b>	<b>Median</b>
<b>Arbeitszeitaufzeichnung</b>				
Beschäftigte, für die Beginn und Ende der Arbeitszeit aufgezeichnet werden müssen	3,43	1,88	2,48	1,00
Beschäftigte, für die nur die Dauer der Arbeitszeit aufgezeichnet werden muss	4,64	2,41	3,05	2,18
<b>Aufbewahrung der Unterlagen</b>				
Alle Betriebe	0,09	0,00	0,25	0,00
Nur Betriebe mit diesbezüglichem Aufwand	0,42	0,09	1,45	0,18

Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.

Obere Hälfte der Tabelle: n=1.711, n=841 (Zeile 1); n=371, n=233 (Zeile 2); n=1.847, n=938 (Zeile 3); n=426, n=181 (Zeile 4).

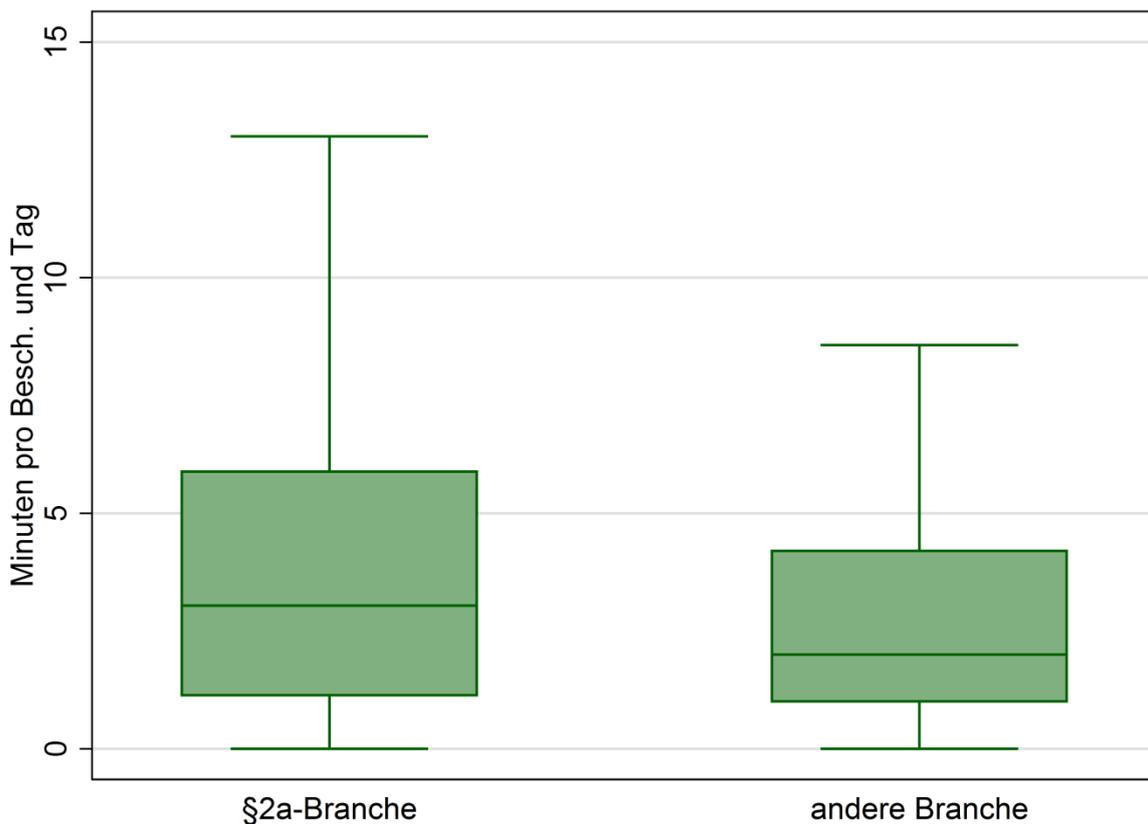
Untere Hälfte der Tabelle: n=1.693, n=824 (Zeile 1); n=369, n=226 (Zeile 2); n=1.830, n=925 (Zeile 3); n=423, n=181 (Zeile 4).

Im Vergleich zu den Mittel- oder Medianwerten über die Betriebe ergeben sich für die entsprechenden Maße bei einer Hochrechnung auf Beschäftigte bei der Arbeitszeitaufzeichnung geringere Werte (untere Hälfte von Tabelle 3.6). So beträgt der Medianwert der Arbeitszeitaufzeichnung in den §2a-Branchen 3 Minuten, wenn der mittlere Betrieb betrachtet wird. Betrachtet man dagegen die mittlere beschäftigte Person, dass entsteht für diese ein Gesamtaufwand von nur knapp 2 Minuten. Ähnlich wie in Tabelle 3.5 kommt der Unterschied vor allem dadurch zustande, dass die größeren Betriebe einen geringeren Aufwand pro beschäftigte Person haben. Bei der Aufbewahrung der Unterlagen in den anderen Branchen haben dagegen größere Betriebe höhere Kosten, so dass die auf Beschäftigte hochgerechneten Maße größer ausfallen als die Maße, die auf die Betriebe hochgerechnet sind.

Aus dem Vergleich von Tabelle 3.5 und Tabelle 3.6 ergibt sich, dass nur ein Bruchteil des im Jahr 2019 festgestellten Aufwands für die Arbeitszeitaufzeichnung von den Befragten in einen ursächlichen Zusammenhang mit der Einführung des Mindestlohns gebracht wird. Stellt man für die Betriebe der § 2a-Branchen den Mittelwert des mindestlohnbedingten Zeitaufwands von 47 Sekunden dem gesamten Aufwand von 4 Minuten und 47 Sekunden gegenüber, so ergibt sich, dass nur ein Sechstel des Gesamtaufwands auf den Mindestlohn zurückgeführt wird. In den anderen Branchen liegt dieser Anteil sogar noch niedriger. Dagegen macht die mindestlohnbedingte Zunahme des zeitlichen Aufwands für die Aufbewahrung in den § 2a-Branchen mehr als die Hälfte des für das Jahr 2019 im Zusammenhang mit Aufbewahrungspflichten berichteten Gesamtaufwands aus.

Bei der Verteilung des Aufwands für die Arbeitszeitauszeichnung ist in den § 2a-Branchen neben der höheren Lage der Verteilung auch eine deutlich größere Streuung des Aufwands für die Arbeitszeitaufzeichnung als in den anderen Branchen festzustellen (siehe Abbildung 3.22). Das 25 %-Quantil liegt hier bei einer halben Minute pro Beschäftigten und Arbeitstag, bei den § 2a-Branchen dagegen mehr als doppelt so hoch. Der Bereich der extremen Werte beginnt bei den § 2a-Branchen bei 13 Minuten, bei den anderen Branchen bereits bei 8 Minuten.

**Abbildung 3.22** Boxplots für den laufenden Zeitaufwand für die Arbeitszeitaufzeichnung nach Branchengruppe (Beschäftigte, für die Beginn und Ende der Arbeitszeit aufgezeichnet werden müssen)

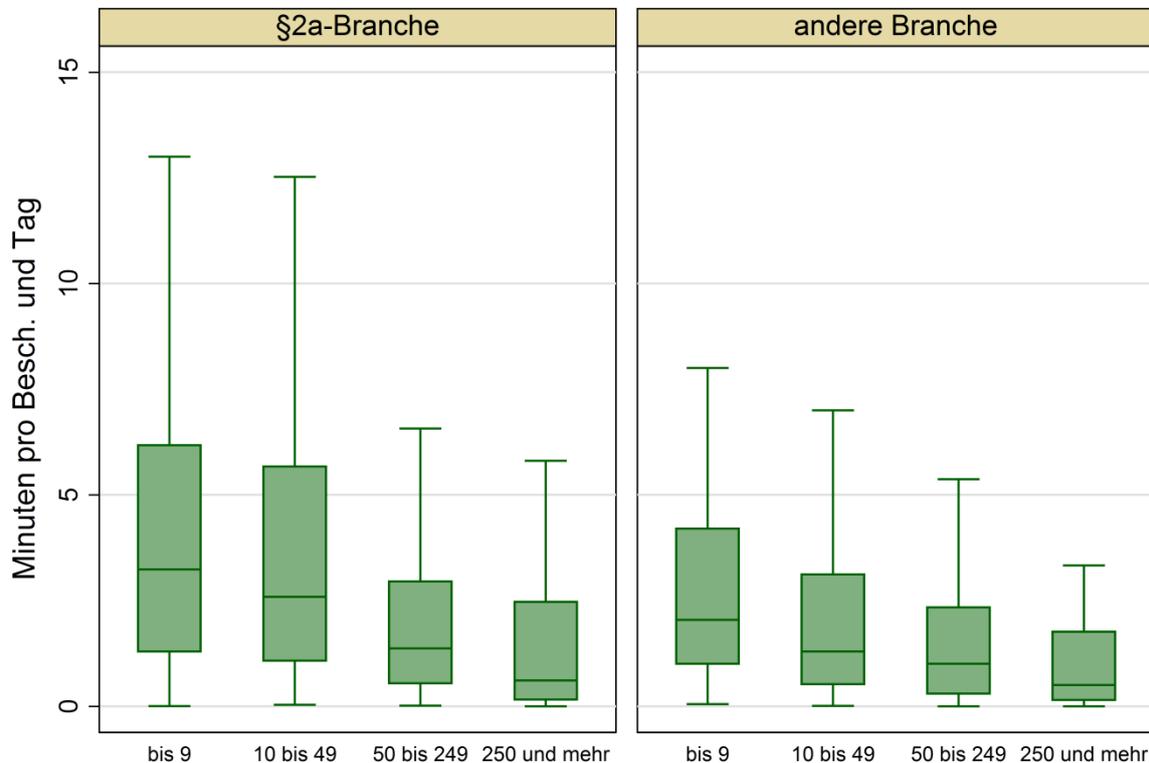


Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.

n=1.711, n=841

Abbildung 3.23 zeigt die Verteilung des zeitlichen Aufwands für die Arbeitszeitaufzeichnung differenziert nach Betriebsgrößenklassen innerhalb der beiden Branchengruppen. Klar erkennbar ist ein monotoner Verlauf: Der mittlere Aufwand pro Beschäftigten fällt bei einer zunehmenden Gesamtzahl von Beschäftigten im Betrieb. In den § 2a-Branchen nimmt der Median von gut drei Minuten bei den Betrieben mit weniger als 10 Beschäftigten auf eine Minute bei den Betrieben mit 250 und mehr Beschäftigten ab. Entsprechend verschieben sich auch die anderen Maße für die Verteilung. Auch in den anderen Branchen hängt der mittlere zeitliche Aufwands für die Arbeitszeitaufzeichnung stark von der Betriebsgröße ab. Diese systematischen Betriebsgrößeneffekte deuten auf Skalenvorteile größerer Betriebe hin. Ein höherer Aufwand pro beschäftigter Person für kleinere Betriebe kann zum Beispiel daraus resultieren, dass sich die Fixkosten eines automatischen Zeiterfassungssystems nur auf wenige Köpfe umlegen lassen und dass eine händische Zeiterfassung im Vergleich mehr Aufwand verursacht als ein elektronisches System.

**Abbildung 3.23** Boxplots für den laufenden Zeitaufwand für die Arbeitszeitaufzeichnung nach Betriebsgrößenklassen und Branchengruppe (Beschäftigte, für die Beginn und Ende der Arbeitszeit aufgezeichnet werden müssen)

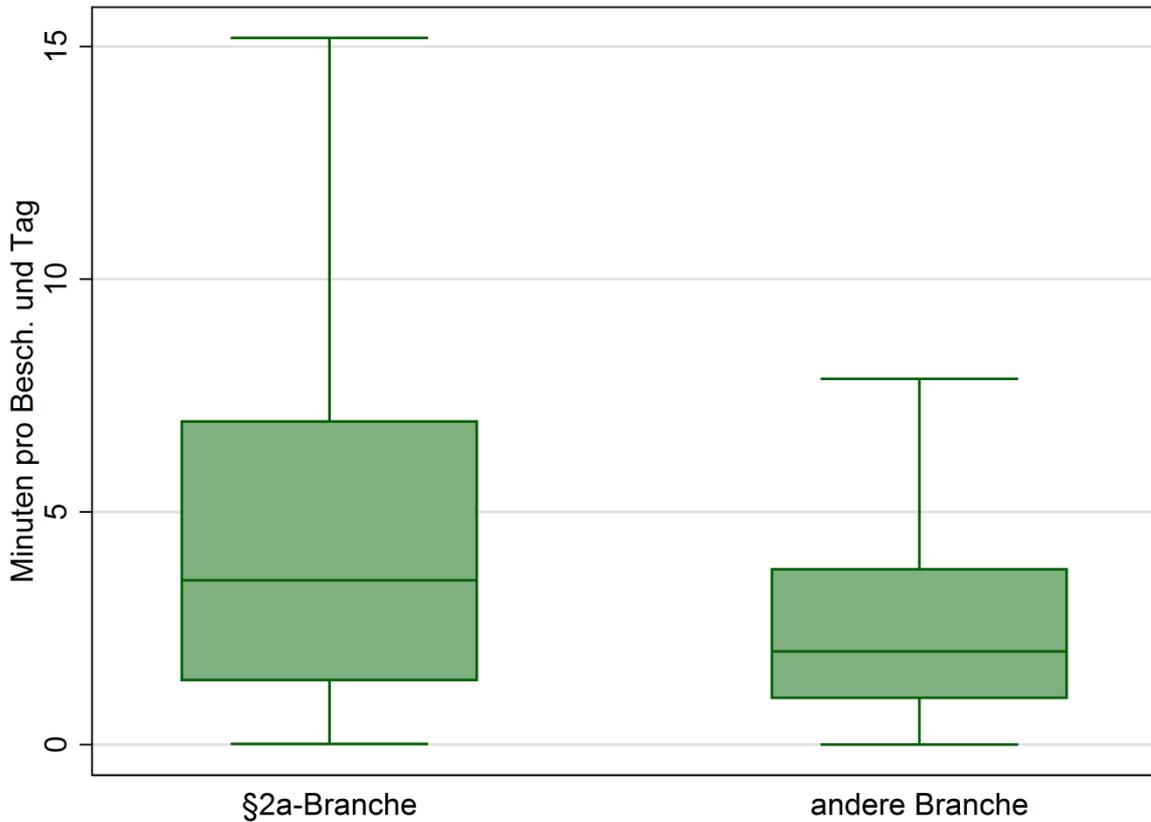


Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.

n=395, n=610, n=515, n=191 (§ 2a-Branchen); n=147, n=274, n=264, n=156 (andere Branchen).

Abbildung 3.24 zeigt Boxplots für den laufenden Zeitaufwand für die Arbeitszeitaufzeichnung für die Gruppe der mobilen Beschäftigten. Bei der Interpretation ist zu beachten, dass nur ein relativ kleiner Teil der befragten Betriebe überhaupt mobile Beschäftigte hat. Weil diese spezifische Gruppe nur 604 Betriebe umfasst, wird hier auf eine weitere Differenzierung nach Betriebsgrößenklassen verzichtet. Im Vergleich zu allen Beschäftigten ist beim Aufwand bei mobilen Beschäftigten die gesamte Verteilung in den Bereich höherer Werte verschoben. Dies entspricht der Beobachtung bei Median und Mittelwert. Dabei ist die Streuung des Aufwands für die Arbeitszeiterfassung bei den mobilen Beschäftigten sogar noch etwas größer. In der Gruppe der in §2a SchwarzArbG genannten Branchen reicht der Wertebereich, in dem typische Beobachtungen zu finden sind, von null bis über 15 Minuten.

**Abbildung 3.24** Boxplots für den laufenden Zeitaufwand für die Arbeitszeitaufzeichnung mobiler Beschäftigter nach Branchengruppe



Erläuterung: nur Betriebe mit mobilen Beschäftigten

Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.

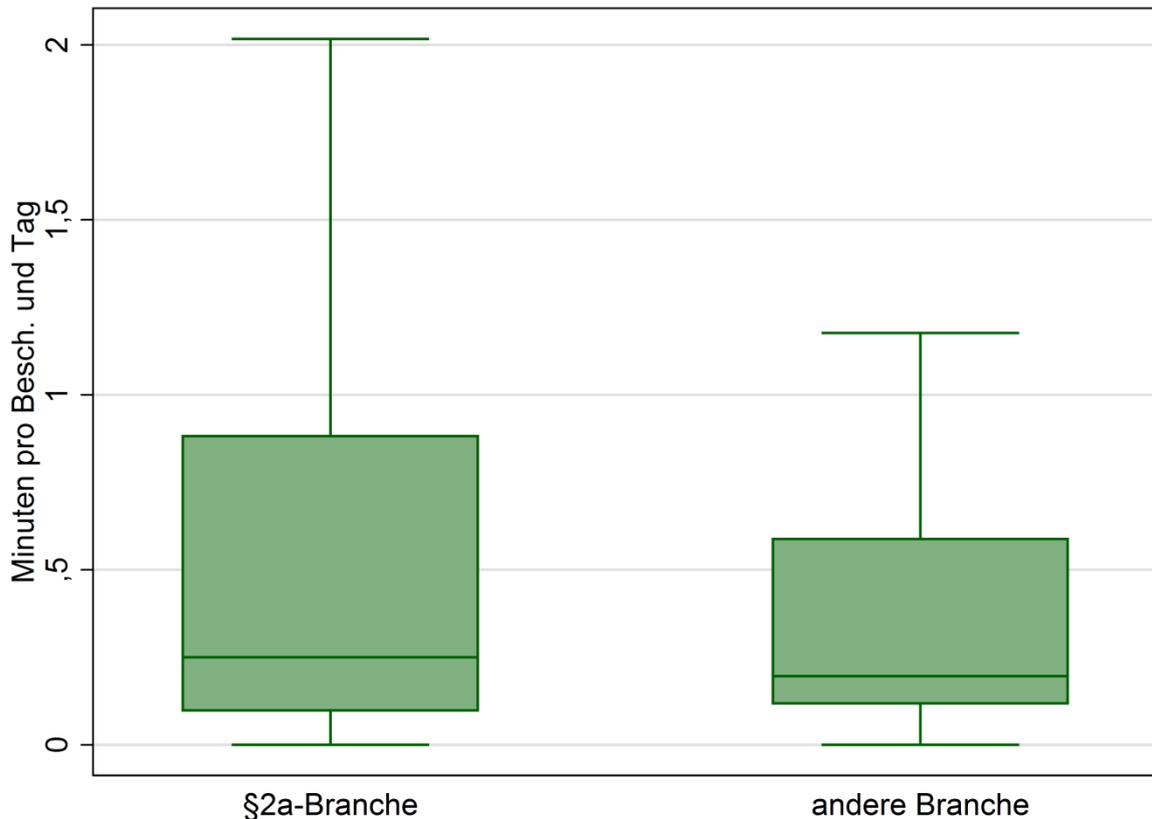
n=371, n=233

Im Vergleich zur eigentlichen Arbeitszeiterfassung mittels Zeiterfassungssystem oder händischer Aufzeichnung erfordert die Pflicht zur Aufbewahrung der Unterlagen für die Arbeitszeiterfassung nach §17 (2) MiLoG erheblich weniger Aufwand. Nur etwas mehr als 600 Betriebe gaben für das Jahr 2019 an, dass die Aufbewahrungspflicht für sie einen Zeitaufwand bedeutet. Die Boxplots zur Verteilung des Aufbewahrungsaufwands pro Beschäftigtem und Arbeitstag<sup>20</sup> in Abbildung 3.25 basieren auf den Angaben dieser Betriebe. Aufgrund der relativ geringen Fallzahlen erfolgt keine Differenzierung nach Größenklassen.

Der ermittelte Aufwand für die Aufbewahrung der Unterlagen beträgt selten mehr als eine Minute. Fast drei Viertel aller Betriebe, die überhaupt einen Aufwand feststellen, geben einen Aufwand von weniger als einer halben Minute an. Dabei sind Verteilungen bei den § 2a-Branchen und den anderen Branchen sehr ähnlich.

<sup>20</sup> Die Angaben zum Aufwand der Aufbewahrung werden in der Regel für alle Beschäftigten zusammen auf monatlicher Basis gemacht und mit Hilfe von Beschäftigtenzahlen und Arbeitstagen auf die Beschäftigten und den Arbeitstag umgelegt, damit sie mit dem Aufwand für die Arbeitszeitaufzeichnung verglichen werden können.

Abbildung 3.25 Aufwand für die Aufbewahrung der Arbeitszeitaufzeichnung



Erläuterung: nur Betriebe mit diesbezüglichem Aufwand

Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.

n=426, n=181

### 3.4.3 Ergebnisse von Regressionsanalysen

Die schon vorgenommenen Differenzierungen nach Branchengruppen und Betriebsgrößenklassen zeigen, dass betriebliche Merkmale einerseits und der Aufwand für die Aufzeichnung von Arbeitszeiten sowie die Erfüllung von Aufbewahrungspflichten andererseits miteinander in einem systematischen Zusammenhang stehen. Weiteren möglichen systematischen Zusammenhängen wird im Folgenden auf Grundlage von Schätzungen linearer Regressionsmodelle nachgegangen. Dabei werden der mindestlohnbedingte Zeitaufwand sowie der gesamte Zeitaufwand als abhängige Variablen verwendet und auf systematische statistische Zusammenhänge mit einer Vielzahl an betrieblichen Charakteristika hin untersucht.

Die Schätzergebnisse sind in Tabelle 3.8 dargestellt. Spalte (1) und (2) der Tabelle stellen die Resultate im Hinblick auf den mindestlohnbedingten zeitlichen Aufwand in Minuten für die Arbeitszeitaufzeichnung und die Aufbewahrung der Unterlagen dar. Die folgenden beiden Spalten enthalten die Ergebnisse für den gesamten Zeitaufwand der Arbeitszeitaufzeichnung, wobei die Ergebnisse für die Teilgruppe der mobilen Beschäftigten, für die nur die Dauer der Arbeitszeit aufgezeichnet werden muss, in Spalte (4) gesondert dargestellt werden. Spalte (5) enthält die Ergebnisse der Regression für den gesamten Aufwand für die Aufbewahrung der Arbeitszeitaufzeichnungen.

Die Daten von Betrieben, die in der Befragung Aufwände mit Null beziffern, werden bei der Schätzung der linearen Modelle mitberücksichtigt. Weil die Zielgrößen im Niveau und nicht in logarithmierter Form betrachtet werden, lassen sich die in Tabelle 3.7 zusammengefassten geschätzten Modellkoeffizienten als Unterschied in Minuten interpretieren. Beispielsweise bedeutet der Koeffizient von 0,032 in Spalte (1) für Westdeutschland, dass der tägliche mindestlohnbedingte zeitliche Aufwand für die Arbeitszeitaufzeichnung pro beschäftigter Person in Betrieben mit Sitz in Westdeutschland im Mittel um rund 2 Sekunden ( $0,032 \cdot 60$  Sekunden) höher ist als in Betrieben mit Sitz in Ostdeutschland. Allerdings impliziert der unter dem Koeffizienten dargestellte Standardfehler des geschätzten Parameters, dass die Hypothese, dass der Unterschied zwischen Betrieben in West- und Ostdeutschland in Wirklichkeit null ist, nicht mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 10 % - einem gängigen statistischen Toleranzmaß - abgelehnt werden kann. Deswegen ist der geschätzte Koeffizient statistisch nicht signifikant von null verschieden.

**Tabelle 3.7** Regressionsergebnisse für den Aufwand der Arbeitszeitdokumentation

Unabhängige Variablen	Mindestlohn- bedingter Aufwand der Aufzeichnung	Mindestlohn- bedingter Aufwand der Aufbewahrung	Gesamter Aufwand der Aufzeichnung, alle Besch.	Gesamter Aufwand der Aufzeichnung, mobile Besch.	Gesamter Aufwand der Aufbewahrung
Westdeutschland (Basis: Ostdeutschland)	0,032 (0,083)	0,009 (0,022)	0,064 (0,257)	-0,404 (0,603)	-0,008 (0,042)
Größenklasse: 0 bis 9 (Basis: 250 und mehr)	0,283 (0,173)	0,088* (0,046)	1,009* (0,531)	-0,583 (1,237)	0,093 (0,087)
Größenklasse: 10 bis 49 (Basis: 250 und mehr)	0,249* (0,150)	0,058 (0,040)	1,225*** (0,458)	0,535 (1,078)	0,071 (0,076)
Größenklasse: 50 bis 250 (Basis: 250 und mehr)	-0,023 (0,136)	0,012 (0,036)	0,346 (0,417)	0,051 (0,955)	-0,004 (0,070)
Gründungsjahr 1961-1989 (Basis: 1960 oder früher)	-0,202 (0,123)	-0,020 (0,032)	0,206 (0,371)	-0,709 (0,868)	-0,020 (0,062)
Gründungsjahr 1990-1997 (Basis: 1960 oder früher)	-0,160 (0,123)	0,014 (0,032)	0,697* (0,377)	-1,599* (0,869)	0,000 (0,062)
Gründungsjahr 1998-2007 (Basis: 1960 oder früher)	-0,180 (0,120)	0,012 (0,032)	0,405 (0,365)	-0,534 (0,918)	0,004 (0,060)
Gründungsjahr 2008 oder später (Basis: 1960 oder früher)	-0,256** (0,124)	-0,018 (0,032)	0,634* (0,372)	-1,102 (0,926)	0,024 (0,061)
Personengesellschaft (Basis: Einzelunternehmen)	-0,180 (0,162)	-0,049 (0,042)	-0,448 (0,481)	0,478 (1,391)	0,038 (0,080)
GmbH (Basis: Einzelunternehmen)	-0,214** (0,107)	-0,043 (0,028)	-0,313 (0,328)	-1,632** (0,764)	-0,008 (0,053)
Mischformen (Basis: Einzelunternehmen)	-0,311** (0,130)	-0,032 (0,034)	-0,238 (0,394)	-0,223 (0,919)	-0,027 (0,064)
Verein (Basis: Einzelunternehmen)	-0,241 (0,234)	-0,033 (0,059)	-0,419 (0,692)	-1,941 (1,572)	-0,011 (0,112)
Körperschaft des öffentlichen Rechts (Basis: Einzelunternehmen)	-0,258 (0,251)	0,014 (0,067)	0,368 (0,785)	-1,583 (1,815)	0,044 (0,131)
Sonstige Rechtsform (Basis: Einzelunternehmen)	-0,448** (0,207)	-0,056 (0,053)	-0,437 (0,617)	-0,723 (1,473)	-0,060 (0,101)

Unabhängige Variablen	Mindestlohn- bedingter Aufwand der Aufzeichnung	Mindestlohn- bedingter Aufwand der Aufbewahrung	Gesamter Aufwand der Aufzeichnung, alle Besch.	Gesamter Aufwand der Aufzeichnung, mobile Besch.	Gesamter Aufwand der Aufbewahrung
Ohne Betriebsrat	0,055	-0,005	0,561	1,324	0,033
(Basis: mit Betriebsrat)	(0,124)	(0,033)	(0,379)	(0,907)	(0,062)
Geringer Wettbewerbsdruck	-0,187	0,063	-0,025	-1,104	0,064
Basis: kein Wettbewerbsdruck	(0,152)	(0,040)	(0,469)	(1,169)	(0,076)
Mittlerer Wettbewerbsdruck	-0,151	0,039	0,139	-0,613	0,015
Basis: kein Wettbewerbsdruck	(0,143)	(0,038)	(0,443)	(1,102)	(0,072)
Hoher Wettbewerbsdruck	-0,148	0,057	0,355	-1,735	0,047
Basis: kein Wettbewerbsdruck	(0,138)	(0,036)	(0,425)	(1,069)	(0,069)
Branchentarifvertrag	-0,002	-0,019	0,293	0,506	-0,064
(Basis: keine Tarifbindung)	(0,085)	(0,022)	(0,259)	(0,644)	(0,042)
Haustarifvertrag	0,049	-0,026	0,802*	0,537	-0,010
(Basis: keine Tarifbindung)	(0,159)	(0,042)	(0,478)	(1,140)	(0,080)
Erfassung: Zeiterfassungssystem	-0,205**	-0,013	-1,127***	-1,648**	-0,058
(Basis: händisch)	(0,089)	(0,024)	(0,270)	(0,672)	(0,045)
Erfassung: App	-0,046	0,119**	-0,345	1,523	0,109
(Basis: händisch)	(0,199)	(0,055)	(0,636)	(1,324)	(0,104)
Erfassung: Fahrtenschreiber	-0,114	0,018	0,784	0,575	-0,053
(Basis: händisch)	(0,187)	(0,050)	(0,592)	(1,085)	(0,095)
Erfassung: Fahrtenbücher	-0,089	0,082	0,092	-0,357	0,001
(Basis: händisch)	(0,218)	(0,058)	(0,676)	(1,437)	(0,110)
Erfassung: sonstiges Verfahren	0,033	0,204***	-0,883	-2,390*	0,297***
(Basis: händisch)	(0,191)	(0,051)	(0,630)	(1,420)	(0,096)
Anteil der Beschäftigten mit Auszeichnungspflicht	-0,214	-0,050	0,058	-1,656	-0,228***
	(0,151)	(0,039)	(0,461)	(1,088)	(0,075)
Anteil der mobilen Beschäftigten	0,539*	0,028	-1,734	-1,325	0,289**
	(0,283)	(0,074)	(1,661)	(1,025)	(0,141)
Anteil der geringfügig Beschäftigten	0,244*	0,037	0,312	-0,278	0,016
	(0,141)	(0,037)	(0,434)	(1,019)	(0,070)
Anteil der soz.-pfl. Teilzeitbeschäftigten	0,129	-0,011	-0,155	-1,927*	0,043
	(0,152)	(0,040)	(0,467)	(1,092)	(0,076)
Branche nach § 2a SchwarzArbG	0,060	0,001	0,078	0,256	0,089
(Basis: andere Branche)	(0,116)	(0,030)	(0,355)	(0,806)	(0,058)
Branche: Bau	0,106	0,024	2,069***	0,572	-0,028
(Basis: sonstige Branchen)	(0,136)	(0,036)	(0,430)	(0,921)	(0,069)
Branche: Logistik	0,580***	0,030	0,801*	0,816	-0,039
(Basis: sonstige Branchen)	(0,141)	(0,038)	(0,438)	(0,948)	(0,071)
Branche: Gastgewerbe	0,254**	0,049	-0,813**	0,394	0,055
(Basis: sonstige Branchen)	(0,120)	(0,032)	(0,362)	(1,348)	(0,061)
Mindestens einmal geprüft worden	0,233***	0,071***	0,504**	-0,201	0,062
(Basis: trifft nicht zu)	(0,079)	(0,021)	(0,241)	(0,563)	(0,039)
Konstante	0,503	-0,028	0,832	7,402***	0,102

Unabhängige Variablen	Mindestlohn- bedingter Aufwand der Aufzeichnung	Mindestlohn- bedingter Aufwand der Aufbewahrung	Gesamter Aufwand der Aufzeichnung, alle Besch.	Gesamter Aufwand der Aufzeichnung, mobile Besch.	Gesamter Aufwand der Aufbewahrung
	(0,325)	(0,086)	(1,001)	(2,338)	(0,164)
Anzahl der Beobachtungen	2.172	2.395	2.179	521	2.403
Bestimmtheitsmaß R <sup>2</sup>	0,054	0,030	0,072	0,102	0,023

Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Standardfehler in Klammern. \*\*\*, \*\* und \* bedeuten statistische Signifikanz zum 1-%-, 5-%- bzw. 10-%- Niveau.

Aufgrund der großen Vielzahl der in das Regressionsmodell eingeschlossenen Faktoren werden im Folgenden nur die statistisch signifikanten Ergebnisse kommentiert. Ein Effekt der Größenklasse findet sich in der zweitkleinsten Größenklasse beim mindestlohnbedingten Aufwand für die Arbeitszeitaufzeichnung, aber auch beim Gesamtaufwand; dort ist auch der Koeffizient für die kleinste Größenklasse statistisch signifikant. Mit Ausnahme weniger Koeffizienten impliziert die Größenordnung der Koeffizienten, dass der Aufwand für die Arbeitszeitdokumentation pro beschäftigter Person mit der Betriebsgröße zurückgeht. Der reine Größeneffekt, der andere Effekte wie zum Beispiel unterschiedliche Verfahren der Messung des Arbeitszeitaufwands zwischen großen und kleinen Betrieben herausrechnet, stellt sich insofern vergleichbar dar wie der Größeneffekt aus Abbildung 3.23, als vor allem kleine Betriebe bis unter 50 Beschäftigte und mittlere oder große Betriebe ab 50 Beschäftigte voneinander unterschieden werden können.

Unter den Merkmalen der betrieblichen Soziodemografie haben Alter und Rechtsform vereinzelt Effekte auf den Aufwand. Seit dem Jahr 2008 gegründete Betriebe haben einen geringeren mindestlohnbedingten Aufwand für die Arbeitszeitdokumentation, aber einen höheren Aufwand insgesamt. Das könnte darauf hindeuten, dass diese relativ jungen Betriebe bereits vor 2015 aufwändigere Verfahren für die Arbeitszeitdokumentation hatten, die sie nach Einführung des Mindestlohns nicht zu ändern brauchten. Auch für Betriebe, die in den 1990er und 2000er Jahren gegründet wurden, deutet sich dieser Effekt an, wenn auch die Koeffizienten hier nur vereinzelt signifikant sind. Die Merkmale Kapitalgesellschaft oder Mischform gehen mit negativen Vorzeichen in die Bestimmung des mindestlohnbedingten Aufwands für die Arbeitszeitdokumentation ein.

Ein hoher Wettbewerbsdruck könnte die Betriebe dazu motivieren, Maßnahmen zur Verringerung des Aufwands bei der Arbeitszeitdokumentation zu ergreifen; für diese Einflussrichtung lässt sich aber kein Hinweis finden. Betriebe, die Haustarifverträge mit Gewerkschaften abschließen, haben einen erhöhten gesamten Zeitaufwand für die Arbeitszeitaufzeichnung. Keine Effekte finden sich dagegen bei Flächentarifverträgen. Auch hat das Vorhandensein eines Betriebsrates keinen signifikanten Einfluss auf den Aufwand oder seine mindestlohnbedingte Zunahme.

Von Bedeutung für den Aufwand für die Arbeitszeiterfassung ist – wie zu erwarten – das System der Arbeitszeiterfassung. Betriebe, in denen die Arbeitszeit mit einem Zeiterfassungssystem erfasst wird, haben gegenüber der Vergleichsgruppe der Betriebe mit händischen Verfahren einen um durchschnittlich 0,2 Minuten geringeren mindestlohnbedingten Aufwand (Spalte 1) und einen um 1,1 Minuten geringeren Gesamtaufwand (Spalte 3) bei der Aufzeichnung der Arbeitszeit. Bei den Beschäftigten, für die nach Rechtsauffassung der befragten Betriebe<sup>21</sup> die vereinfachte Aufzeichnung der Arbeitszeit nach § 1 MiLoAufzV angewendet werden kann („mobile Beschäftigte“), ist der aufwandsreduzierende Effekt eines Zeiterfassungssystems mit 1,6 Minuten pro Beschäftigten und Tag sogar noch stärker (Spalte 4). Zeiterfassungssysteme reduzieren tendenziell auch den Aufwand

<sup>21</sup> Zur Abgrenzung der „mobilen Beschäftigten“ vgl. die Ausführungen in Abschnitt 3.1.1.

für die Aufbewahrung, was daran liegen könnte, dass sie zugleich Archivierungsfunktionen haben. Allerdings sind diese Effekte nicht statistisch signifikant. Die anderen berücksichtigten Aufzeichnungsverfahren unterscheiden sich im Aufwand nur selten signifikant von der händischen Aufzeichnung, was auch daran liegt, dass diese Verfahren nur relativ selten eingesetzt werden.

Die Anteile der mobilen und der geringfügig Beschäftigten haben beide einen kleinen und schwach signifikanten positiven Effekt auf den mindestlohnbedingten Aufwand für die Arbeitszeitaufzeichnung. Nimmt beispielsweise der Anteil der mobilen Beschäftigten um 10 % zu, so erhöht sich der Aufwand um 0,05 Minuten. Deutlich sind die Branchenunterschiede. Der mindestlohnbedingte Aufwand für die Arbeitszeitaufzeichnung ist besonders in den Logistikbranchen hoch, dort beträgt er mehr als eine halbe Minute. Im Gastgewerbe ist ein ungefähr halb so großer mindestlohnbedingter Effekt auf den Aufwand festzustellen. Anders verhalten sich die Branchenunterschiede beim Gesamtaufwand der Arbeitszeitaufzeichnung. Der Aufwand ist hierbei in der Bauwirtschaft am höchsten – er liegt um gut zwei Minuten über dem Aufwand, der in den „sonstigen“ Branchen eingegangen wird. In den Logistikbranchen ist dieser Effekt mit knapp einer Minute ebenfalls deutlich ausgeprägt. Beim Aufwand durch die Aufbewahrung der Unterlagen sind dagegen keine signifikanten Branchenunterschiede festzustellen. Die Brancheneffekte absorbieren den Effekt für die § 2a-Branchen, sodass dieser in der Spezifikation, die der Tabelle 3.7 zugrundliegt, nicht signifikant ist. In einer alternativen Schätzung ohne zusätzliche Brancheneffekte liegt der mindestlohnbedingte Aufwand in den § 2a-Branchen um eine Viertelminute über dem der anderen Branchen. Dieser Effekt ist auf dem 1-%-Niveau statistisch signifikant.

Schließlich zeigt sich, dass Betriebe, die mindestens einmal von der FKS im Hinblick auf die Einhaltung des Mindestlohns geprüft wurden, einen um ca. eine Viertelminute höheren mindestlohnbedingten Aufwand für die Arbeitszeitdokumentation haben. Auch der gesamte, also mindestlohnbedingte und nicht mindestlohnbedingte Aufwand ist bei diesen Betrieben signifikant höher als bei Betrieben, die nie überprüft wurden. Auf den mindestlohnbedingten Aufwand der Aufbewahrung der Arbeitszeitunterlagen haben Prüfungen ebenfalls einen positiven Effekt. Die positiven Effekte der Kontrolle könnten ein Anzeichen dafür sein, dass Kontrollen zu Verhaltensänderungen führen. Betriebe könnten nach einer Kontrolle stärker auf die Arbeitszeitdokumentation achten, was als Nebeneffekt den Aufwand erhöht. Neben einem solchen kausalen Effekt könnten die positiven Koeffizienten aber auch anzeigen, dass die FKS Fälle eher überprüft, in denen die Arbeitszeit schwer zu dokumentieren und bei denen deshalb der Dokumentationsaufwand höher ist.

### 3.5 Berechnung des MiLoG-bedingten Aufwands und des Gesamtaufwands der Arbeitszeitdokumentation

Während im vorhergehenden Abschnitt der betriebliche Aufwand für die Arbeitszeitdokumentation und seine Unterschiede zwischen unterschiedlichen Bereichen im Vordergrund standen, wird im Folgenden die gesamtwirtschaftliche Perspektive eingenommen. Der ermittelte jährliche Aufwand wird über die Betriebe der Stichprobe aufsummiert und mit Gewichtungsfaktoren auf die Grundgesamtheiten aller Betriebe und Beschäftigten, die von den Bestimmungen des §17 MiLoG berührt werden, hochgerechnet.

#### 3.5.1 Rechenweg

Um die Berechnung so transparent wie möglich zu machen, wird der Rechenweg im Folgenden mit Hilfe einiger mathematischen Formeln dargestellt. Der wöchentliche Aufwand eines Betriebs  $i$  für die Arbeitszeitdokumentation im Jahr 2019 gemessen in Stunden berechnet sich folgendermaßen:

$$EA_i^{AZ} = \frac{1}{60} \sum_k \min_{ik}^{AZ} \cdot d_k \cdot E_{ik}$$

$$EA_i^{AW} = \frac{1}{60} \sum_k \min_{ik}^{AW} \cdot d_k \cdot E_{ik}$$

$$EA_i = EA_i^{AW} + EA_i^{AZ}$$

wobei

$EA_i$	Aufwand des Betriebs gemessen in Beschäftigtenstunden pro Woche
$EA_i^{AZ}$	Aufwand des Betriebs für die Arbeitszeitaufzeichnung
$EA_i^{AW}$	Aufwand des Betriebs für die Aufbewahrung der Arbeitszeitaufzeichnungen
$\min_{ik}^{AZ}$	Minutenaufwand der Arbeitszeitaufzeichnung pro Arbeitstag für Beschäftigtenkategorie k in Betrieb i, wobei $k \in \{\text{Vollzeitkräfte, Teilzeitkräfte, geringfügig Beschäftigte}\}$
$\min_{ik}^{AW}$	Minutenaufwand der Aufbewahrung der Arbeitszeitaufzeichnungen pro Arbeitstag für Beschäftigtenkategorie k in Betrieb i
$d_k$	Arbeitstage pro Woche in der Beschäftigtenkategorie k im Mittelwert
$E_{ik}$	Anzahl der Beschäftigten in Kategorie k in Betrieb i.

Der Erfüllungsaufwand des Betriebs gemessen in Beschäftigtenstunden pro Woche ergibt sich damit grundsätzlich als Minutenaufwand pro Tag, multipliziert mit den Arbeitstagen pro Woche und der Anzahl der Beschäftigten, wobei dieser Erfüllungsaufwand zunächst getrennt für die Beschäftigtengruppen und die Arbeitszeiterfassung und Aufbewahrung der Unterlagen berechnet wird und die entsprechenden wöchentlichen Zeiten in einem zweiten Schritt zusammengefasst werden. Die Erhebung des mindestlohnbedingten zusätzlichen Zeitaufwands ist gegenüber der obigen Formel insofern vereinfacht, als nicht nach Kategorien von Beschäftigten unterschieden wird. Stattdessen wird erhoben, in welchem Umfang sich der Zeitaufwand im Betrieb insgesamt bzw. bei allen Beschäftigten verändert hat.

Die erforderlichen Daten zum Minutenaufwand ( $\min_{ik}^{AZ}$  bzw.  $\min_{ik}^{AW}$ ) und zur Anzahl der Beschäftigten  $E_{ik}$  werden in der Arbeitgeberbefragung erhoben.<sup>22</sup> Für die durchschnittlichen Arbeitstage pro Woche für die Beschäftigtenkategorien  $d_k$  wird der Mittelwert aus den Angaben der befragten Betriebe verwendet, da die Angaben der Betriebe zu den Arbeitstagen einen hohen Anteil fehlender Angaben aufweisen. Die nicht auf der Ebene der einzelnen Betriebe erhobenen Eckwerte für die Berechnung und ihre Quellen werden in Tabelle 3.8 zusammengefasst.

Die Werte zum Minutenaufwand beruhen auf Schätzungen der Betriebe. Wie in Abschnitt 2.1.7 dargestellt, wurden Inkonsistenzen in den Daten bereinigt. Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Ergebnisse auch von verzerrten Wahrnehmungen beeinflusst sind. Zudem ist denkbar, dass Betriebe, die vor 2015 die Arbeitszeit nach dem ArbZG hätten aufzeichnen müssen, dies aber nicht getan haben (vgl. Abschnitt 3.2), den eigentlich nach dem ArbZG zu leistenden Aufwand nun dem MiLoG zurechnen. Hieraus würde sich eine Überschätzung des mindestlohnbedingten Aufwands ergeben, die allerdings nicht quantifiziert werden kann.

Der beschriebene Rechenweg gilt gleichermaßen für die mindestlohnbedingte Zunahme des Aufwands sowie für den Gesamtaufwand aller Betriebe, die von den Pflichten zur Arbeitszeitdokumentation des MiLoG betroffen sind. Allerdings gibt es Unterschiede bei der

<sup>22</sup> Fragen 103 bis 117 (Gesamtaufwand) bzw. 207 bis 211 (mindestlohnbedingter Aufwand). Bei der Anzahl der Beschäftigten werden die Beschäftigten herangezogen, für die nach Auskunft der Betriebe die Arbeitszeiten nach §17 Mindestlohngesetz (MiLoG) aufgezeichnet werden.

Erhebung des zugrundeliegenden Minutenaufwands der Arbeitszeitaufzeichnung und der Aufbewahrung von Unterlagen zwischen dem mindestlohnbedingten Aufwand und dem Gesamtaufwand. Während der zeitliche Gesamtaufwand aus Angaben für einzelne Arbeitsschritte zusammengesetzt wird, wird die Änderung des Aufwands infolge des MiLoG für alle Arbeitsschritte zusammen abgefragt.

**Tabelle 3.8 In der Berechnung verwendete Eckwerte**

Variable	Wert	Quelle
Wöchentliche Arbeitstage		
Vollzeitkräfte	5,0	Annahme
Teilzeitkräfte (sozialversicherungspflichtig)	4,1	Eigene Berechnung auf Basis der Arbeitgeberbefragung
Geringfügig Beschäftigte	2,1	Eigene Berechnung auf Basis der Arbeitgeberbefragung
Arbeitswochen pro Jahr	41	Näherungsgröße auf Basis von Angaben des Statistischen Bundesamtes. Verwendet wurden die Arbeitstage 2019 abzüglich Urlaubs- und Krankentagen <sup>a</sup>
Lohnkosten	nach Branche und Qualifikation unterschiedlich	Statistisches Bundesamt (2018b)

Erläuterungen: <sup>a</sup> [https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/inlandsprodukt-vierteljahr-pdf-2180120.pdf?\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/inlandsprodukt-vierteljahr-pdf-2180120.pdf?_blob=publicationFile) (Arbeitstage), <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-2/genommene-Urlaubstage.html> (Urlaubstage), <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-2/krankenstand.html> (Krankenstand)

Der wöchentliche Aufwand wird dann in einen jährlichen Aufwand umgerechnet, wobei auf Basis verschiedener Statistiken des Statistischen Bundesamtes 41 Arbeitswochen unterstellt werden. Um unterschiedliche Betriebsgrößen vergleichbar zu machen, wird der jährliche Aufwand durch die Anzahl aller Beschäftigten des jeweiligen Betriebs dividiert.

Zur Monetarisierung des Aufwands sind Informationen über die Lohnkosten pro Stunde erforderlich. Diese Informationen könnten prinzipiell dem Betriebs-Historik-Panel entnommen werden, das für jeden Betrieb die Quartile der Verteilung der Tagesentgelte enthält. Der Vorteil wäre, dass auf diese Weise Unterschiede in den Lohnkosten zwischen Betrieben berücksichtigt werden könnten. Der Nachteil wäre, dass nicht klar ist, welche Quartile der Lohnverteilung im Fall des einzelnen Betriebs relevant sind. Außerdem sind nur Entgelte, nicht die gesamten Arbeitskosten (einschließlich Sozialversicherungsbeiträge und aller sonstigen Lohnnebenkosten) enthalten, sodass sich eine Unterschätzung des Aufwands ergeben würde.

Aufgrund dieser Nachteile werden für die Löhne stattdessen die Informationen aus der Lohnkostentabelle Wirtschaft aus dem Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands (Statistische Bundesamt 2018b: 55) verwendet (die Lohnkostentabelle wird im Anhang dargestellt). Die dort ausgewiesenen Sätze beruhen auf der Arbeitskostenerhebung des Statistischen Bundesamtes. Ein Vorteil der Verwendung der Lohnsätze aus Statistisches Bundesamt (2018) ist die Konsistenz mit Anwendungen des Standardkosten- Modells und ähnlichen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes. Zudem wird durch die Verwendung standardisierter Sätze aus einer öffentlich verfügbaren Quelle die Transparenz der Umrechnung von Zeitaufwänden in Kosten erhöht.

Die Angaben zu den Lohnkosten liegen auf der Ebene der Wirtschaftsabschnitte vor und können daher den Befragungsdaten exakt zugeordnet werden.<sup>23</sup> Ferner enthalten die Lohnkosten eine Differenzierung nach drei Qualifikationsstufen (niedrig, mittel, hoch). Aufwand entsteht einerseits bei den Beschäftigten in der Personalabteilung, andererseits bei den Beschäftigten selbst. Im Jahr 2019 betrug der Anteil des Zeitaufwands in der Personalabteilung 73,3 % des Zeitaufwandes für die Gesamtheit der mindestlohnbedingten oder nicht mindestlohnbedingten Arbeitszeitdokumentation, der Rest ist Zeitaufwand bei der Dokumentation der eigenen Arbeitszeit durch die Beschäftigten.<sup>24</sup> Für die Löhne der Beschäftigten in der Personalabteilung werden die Entgelte auf der mittleren Qualifikationsstufe angesetzt, da die Beschäftigten in der Personalabteilung als Personalsachbearbeiter oder -bearbeiterinnen, Lohnbuchhalter oder -buchhalterinnen usw. in der Regel eine mittlere berufliche Qualifikation aufweisen dürften. Bei der Berechnung des Aufwands, der bei den Beschäftigten bei der Dokumentation ihrer eigenen Arbeitszeit entsteht, werden zwei unterschiedliche Qualifikationsgruppen berücksichtigt, nämlich gering- und mittelqualifizierte Beschäftigte. Die Daten des Betriebs-Historik-Panels enthalten den Anteil der Geringqualifizierten unter den Beschäftigten, dieser im Mittelwert der Betriebe 21,0 %. Dieser Anteilswert wird benutzt, um einen gewichteten Mittelwert der Lohnkosten für jeden einzelnen Betrieb zu berechnen. Zwischen Mittel- und Hochqualifizierten wird nicht differenziert, da davon auszugehen ist, dass Hochqualifizierte ein Einkommen oberhalb der Lohngrenze der MiLoDokV verdienen. Insgesamt ergibt sich ein Mittelwert für die zu berücksichtigenden Arbeitskosten über die Betriebe von 28,29 Euro. Für die geringfügigen Beschäftigten dürften die Arbeitskosten überschätzt werden, da die meisten geringfügig Beschäftigten nur den Mindestlohn oder wenig mehr verdienen (vgl. z. B. die Darstellung der Lohnverteilung der geringfügig Beschäftigten bei Bachmann et al. 2017). Die Arbeitskosten der geringfügig Beschäftigten werden durch das Statistische Bundesamt jedoch nicht ausgewiesen. Da nur etwas mehr als ein Viertel des Zeitaufwands von den Beschäftigten selbst erbracht wird, schlägt sich die Vernachlässigung dieser Differenzierung allerdings nur in relativ geringem Maße auf die Arbeitskosten nieder.<sup>25</sup>

In der folgenden Formel für den monetarisierten Erfüllungsaufwand MEA ist daher auch jeder Betrieb zusätzlich mit einem Index für die Branche  $j$  gekennzeichnet:

$$MEA_{ij} = w_j^m EA_{ij}^V + g_{ij} w_j^g EA_{ij}^B + (1 - g_{ij}) w_j^m EA_{ij}^B$$

wobei  $w_j^g, w_j^m$  der Lohnsatz aus der Lohnkostentabelle Wirtschaft ist, der durch das Statistische Bundesamt für die jeweilige Wirtschaftsabteilung und die Gering- ( $g$ ) bzw. Mittelqualifizierten ( $m$ ) errechnet wurde. Die Symbole  $EA_{ij}^V$  und  $EA_{ij}^B$  stehen für den Aufwand, der bei den Verwaltungskräften ( $V$ ) bzw. den Beschäftigten ( $B$ ) für die Aufzeichnung ihrer eigenen Arbeitskraft entstehen. Die Größe  $g_{ij}$  ist der Anteil der Geringqualifizierten im Betrieb  $i$  nach Angaben des Betriebs-Historik-Panels.

Der jährliche Aufwand ist die auf die Volkswirtschaft hochgerechnete Summe des Aufwands in Zeiteinheiten ( $EA_i$ ) bzw. in Euro-Beträgen ( $MEA_{ij}$ ). Für die Hochrechnung werden die Stichprobengewichte verwendet. Diese ergeben eine hochgerechnete Anzahl von ca. 600.000 Betrieben in den §2a-Branchen und ca. 2.158.000 Betrieben mit geringfügig Beschäftigten in den

<sup>23</sup> Die Zuordnung geht aus Tabelle 1.1 des Anhangs hervor.

<sup>24</sup> Wie gut dies auf die ausschließlich mindestlohnbedingte Arbeitszeitdokumentation zu übertragen ist, lässt sich anhand der Daten nicht feststellen.

<sup>25</sup> Wenn für die geringfügig Beschäftigten beispielsweise Arbeitskosten in Höhe von 12 Euro unterstellt werden, was ungefähr dem Mindestlohn und den Sozialbeiträgen und Pauschalsteuern des Arbeitgebers entspricht, würde sich der durchschnittliche Arbeitskostensatz für den Aufwand nur bei den geringfügig Beschäftigten auf ca. 24 Euro reduzieren.

anderen Branchen, die insgesamt ca. 6.912.000 beziehungsweise ca. 23.604.000 Personen beschäftigen.

### 3.5.2 Veränderung des Aufwands pro Betrieb durch das MiLoG

Tabelle 3.9 enthält den Aufzeichnungs- und Dokumentationsaufwand der Betriebe in Stunden und Euro pro Jahr nach Branchengruppen. Aufgeführt sind die Mittelwerte für die mindestlohninduzierten Veränderungen. Differenziert wird darüber hinaus zwischen dem Gesamtaufwand pro Betrieb sowie dem Gesamtaufwand pro beschäftigter Person (jeweils im Mittelwert der Betriebe). Die Umrechnung von einem Minuten- in einen jährlichen Aufwand verlangt gemäß dem in Abschnitt 3.5.1 dargestellten Rechenweg unter anderem nach Informationen über die Anzahl der Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten im Betrieb. Hierfür werden hilfsweise die Angaben aus der Befragung für das Jahr 2019 verwendet. Da diese nicht für alle befragten Betriebe zur Verfügung stehen, ist die Anzahl der verwendbaren Beobachtungen in Tabelle 3.9 geringer als in Tabelle 3.5.

**Tabelle 3.9 Änderung des Aufwands pro Betrieb durch das MiLoG in Stunden und Euro (Mittelwerte)**

	2a-Branchen	Andere Branchen
<b>Arbeitszeitaufzeichnung</b>		
Stunden pro Jahr	12,6	2,2
Stunden pro Jahr und Beschäftigten	1,7	0,7
Euro pro Jahr	312	63
Euro pro Jahr und Beschäftigten	34	18
<b>Aufbewahrung der Unterlagen</b>		
Stunden pro Jahr	0,8	0,2
Stunden pro Jahr und Beschäftigten	0,2	0,1
Euro pro Jahr	18	6
Euro pro Jahr und Beschäftigten	4	1
<b>Gesamt</b>		
Stunden pro Jahr	13,3	2,5
Stunden pro Jahr und Beschäftigten	1,9	0,8
Euro pro Jahr	328	70
Euro pro Jahr und Beschäftigten	37	18

Erläuterung: Aufgrund von Rundungen und der Hochrechnung addieren sich die Aufwände der Arbeitszeitaufzeichnung und der Aufbewahrung nicht exakt zum Gesamtaufwand.

Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.

n=1.432, n=658 (Arbeitszeitaufzeichnung); n=1.574, n=775 (Aufbewahrung); n=1.418, n=656 (gesamt)

In den § 2a-Branchen verursacht das MiLoG im Mittelwert über die Betriebe zusätzlichen Aufwand bei der Arbeitszeiterfassung von knapp zwei Beschäftigtenstunden pro Jahr und Arbeitskraft. Insgesamt entsteht pro Betrieb ein zusätzlicher Zeitaufwand von 12,6 Stunden pro Jahr. In den anderen Branchen ist dieser Aufwand pro Betrieb mit 2,2 Stunden erheblich geringer, was im Wesentlichen darauf zurückzuführen sein dürfte, dass das MiLoG die Arbeitszeiterfassung nur für die geringfügig Beschäftigten regelt.<sup>26</sup> Auch der Aufwand pro Arbeitskraft ist geringer, was mit den Ergebnissen in Tabelle 3.5 übereinstimmt. Der durch das MiLoG bedingte Aufwand für die Aufbewahrung der Unterlagen ist für die Betriebe im Vergleich zur Arbeitszeitaufzeichnung von

<sup>26</sup> Die in Abschnitt 3.1.1 genannten Abgrenzungsprobleme bei den von den Aufzeichnungspflichten betroffenen Beschäftigten gelten allerdings auch hier. Daher sind die Werte für die anderen Branchen als weniger verlässlich einzustufen als für die § 2a-Branchen.

untergeordneter Bedeutung. In beiden Branchengruppen entsteht dafür im Mittelwert ein Aufwand von weniger als einer Stunde.

Unter Anwendung der Arbeitskostensätze des Statistischen Bundesamtes ergibt sich aufgrund des MiLoG ein jährlicher Durchschnittsaufwand für die Arbeitszeitdokumentation von 328 Euro in den § 2a-Branchen und 70 Euro in den anderen Branchen. Dies entspricht 37 Euro bzw. 18 Euro pro Jahr und Beschäftigten.

### 3.5.3 Veränderung des Aufwands in der Volkswirtschaft durch das MiLoG

Die Angaben aus Tabelle 3.9 werden anschließend auf die Gesamtheit aller Beschäftigten, für die der Mindestlohn nach § 17 MiLoG aufgezeichnet werden muss, hochgerechnet. Hierzu werden die Angaben aus der Befragung zur Anzahl dieser Beschäftigten verwendet. Im Unterschied zu den bisherigen Darstellungen, die Mittelwerte für Betriebe enthalten, wird also die unterschiedliche Größe der Betriebe berücksichtigt. Daher lassen sich die folgenden Ergebnisse nicht direkt mit denjenigen aus den vorhergehenden Abschnitten in Beziehung setzen. Abgesehen vom unterschiedlichen Verfahren der Aggregation beruhen die Angaben jedoch auf demselben Rechenweg und denselben zugrundeliegenden Angaben in der Befragung wie die im vorhergehenden Abschnitt dargestellten Ergebnisse.

In Tabelle 3.10 wird der durchschnittliche zusätzliche Aufwand pro beschäftigter Person ausgewiesen, der sich aus den Dokumentationspflichten ergibt. Dazu wird der betriebliche Aufwand durch die Anzahl der Beschäftigten dividiert. Diese Verhältniszahl wird dann entsprechend dem unteren Teil der Tabelle 3.5 auf alle Beschäftigten hochgerechnet.

**Tabelle 3.10 Änderung des Aufwands pro beschäftigter Person durch das MiLoG in Stunden und Euro (Mittelwerte)**

	2a-Branchen	Andere Branchen
<b>Arbeitszeitaufzeichnung</b>		
Stunden pro Jahr und Beschäftigten	1,3	0,2
Euro pro Jahr und Beschäftigten	30	8
<b>Aufbewahrung der Unterlagen</b>		
Stunden pro Jahr und Beschäftigten	0,1	0,0
Euro pro Jahr und Beschäftigten	1	1
<b>Gesamt</b>		
Stunden pro Jahr und Beschäftigten	1,3	0,3
Euro pro Jahr und Beschäftigten	32	8

Erläuterung: Aufgrund von Rundungen und der Hochrechnung addieren sich die Aufwände der Arbeitszeitaufzeichnung und der Aufbewahrung nicht exakt zum Gesamtaufwand.

Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.

n=1.432, n=658 (Arbeitszeitaufzeichnung); n=1.574, n=775 (Aufbewahrung); n=1.418, n=656 (gesamt)

Der mindestlohnbedingte Aufwand beträgt in den 2a-Branchen 1,3 Stunden pro Jahr und beschäftigter Person oder 32 Euro. In den anderen Branchen beträgt der Aufwand durchschnittlich 0,3 Stunden bzw. 8 Euro. Wie in den vorherigen Darstellungen zeigt sich auch hier, dass der mindestlohnbedingte Aufwand weit überwiegend auf die Aufzeichnung der Arbeitszeit und nicht auf die Aufbewahrung von Unterlagen zurückzuführen ist.

Die aufsummierten Ergebnisse für die Gesamtheit aller Betriebe und Beschäftigten sind in Tabelle 3.11 dargestellt. Neben dem Schätzwert wird hier auch das Konfidenzintervall angegeben, um die Größe des Stichprobenfehlers anzuzeigen.<sup>27</sup> Nach den hochgerechneten Angaben sind jährlich 11,2 Mio. Arbeitsstunden bzw. 290 Mio. Euro ursächlich auf die Einführung des Mindestlohns zurückzuführen. Etwa 60 % des zusätzlichen Aufwands entfallen auf die §2a-Branchen. Nach den Ergebnissen aus Abschnitt 3.3.1 entsteht ungefähr einem Drittel der Betriebe zusätzlicher Aufwand. Die hochgerechnete Anzahl der Beschäftigten im Jahr 2019 in Betrieben, in denen im Jahr 2015 mindestlohnbedingter Aufwand entstand, beträgt 1,21 Millionen in den § 2a-Branchen und 1,59 Millionen in den anderen Branchen, darunter sind 551.000 bzw. 860.000 geringfügig Beschäftigte sowie 186.000 bzw. 386.000 sozialversicherungspflichtige Teilzeitkräfte.

Tabelle 3.11 Veränderung des Aufwands infolge des MiLoG

<b>Aufwand für die Aufzeichnung</b>	<b>Schätzwert</b>	<b>95 %-Konfidenzintervall</b>
Mio. Stunden pro Jahr	10,3	[5,9 14,7]
davon in den §2a-Branchen	6,6	[2,6 10,7]
davon in anderen Branchen	3,7	[2,0 5,5]
Mio. Euro pro Jahr	269	[149 390]
davon in den §2a-Branchen	164	[54 274]
davon in anderen Branchen	105	[55 155]
<b>Aufwand für die Aufbewahrung</b>		
Mio. Stunden pro Jahr	0,8	[0,5 1,2]
davon in den §2a-Branchen	0,4	[0,2 0,7]
davon in anderen Branchen	0,4	[0,1 0,7]
Mio. Euro pro Jahr	21	[12 30]
davon in den §2a-Branchen	10	[5 15]
davon in anderen Branchen	11	[4 18]
<b>Aufwand insgesamt</b>		
Mio. Stunden pro Jahr	11,2	[6,7 15,6]
davon in den §2a-Branchen	7,1	[3,0 11,1]
davon in anderen Branchen	4,1	[2,3 6,0]
Mio. Euro pro Jahr	290	[169 412]
davon in den §2a-Branchen	174	[64 285]
davon in anderen Branchen	116	[64 168]

Erläuterung: Aufgrund von Rundungen und der Hochrechnung addieren sich die Aufwände der Arbeitszeitaufzeichnung und der Aufbewahrung nicht exakt zum Gesamtaufwand.

Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.

n=1.432, n=658 (Arbeitszeitaufzeichnung); n=1.574, n=775 (Aufbewahrung); n=1.418, n=656 (gesamt)

Die Hochrechnung von der Stichprobe auf die Grundgesamtheit resultiert in einem Konfidenzintervall um den Schätzwert von 290 Mio. Euro, das zwischen 169 Mio. Euro und 412 Mio. Euro reicht. Das bedeutet beispielsweise, dass die Ausgangshypothese, dass der wahre Wert des gestiegenen Aufwands nur 169 Euro beträgt, mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 % gerade nicht mehr abgelehnt werden kann. Von den 290 Mio. Euro für den mindestlohnbedingten Aufwand für die gesamte Arbeitszeitdokumentation entfallen 269 Mio. Euro auf die Arbeitszeiterfassung, nur 21 Mio. Euro auf die Aufbewahrung der Arbeitszeitunterlagen.

<sup>27</sup> Das Konfidenzintervall berücksichtigt nicht, dass die Messung der Löhne durch das Statistische Bundesamt ebenfalls einer Unsicherheit unterliegt. Je nach dem Zusammenhang mit dem sonstigen Stichprobenirrtum kann das Konfidenzintervall für den Aufwand in Euro daher tatsächlich breiter oder schmaler sein.

An dieser Stelle muss noch einmal betont werden, dass die Datenbasis von den Einschätzungen und den Kenntnissen der Befragten abhängig ist. Die Abgrenzung des mindestlohnbedingten Aufwands hängt von Einschätzungen der Befragten und von den Spezifika des jeweiligen Falls ab, zum Beispiel, ob der Betrieb bereits vorher eine Arbeitszeitdokumentation nach dem ArbZG geführt hat. Die Angaben für die § 2a-Branchen sind als verlässlicher einzustufen als die Angaben für die anderen Branchen, da diese von der Abgrenzung der von den Dokumentationspflichten des MiLoG betroffenen Beschäftigten abhängig sind, die von den Befragten unterschiedlich vorgenommen wird. Darüber hinaus können auch Einflussfaktoren wie zum Beispiel ein verzerrtes Antwortverhalten, das den eigenen Aufwand übertreibt, nicht mit letzter Sicherheit ausgeschlossen werden.

### 3.5.4 Aufwand der Arbeitszeitdokumentation im Jahr 2019 insgesamt

Tabelle 3.12 zeigt analog zu Tabelle 3.11 den Gesamtaufwand in Euro und Stunden, der den Betrieben nach ihren eigenen Angaben im Jahr 2019 bei der Arbeitszeitdokumentation entstanden ist. Dieser setzt sich aus dem „sowieso“-Aufwand, den die Betriebe auch ohne das MiLoG eingehen würden, und dem mindestlohnbedingte (Zusatz-) Aufwand zusammen. Die letzte Spalte enthält den Anteil des mindestlohnbedingten Aufwands am gesamten Aufwand.

**Tabelle 3.12 Aufwand für die Arbeitszeitdokumentation insgesamt**

Aufwand für die Aufzeichnung	Schätzwert	95 %-Konfidenzintervall	Anteil des Wertes in Tabelle 3.11 in %
Mio. Stunden pro Jahr	155	[119 192]	6,6
davon in den §2a-Branchen	58	[43 73]	11,4
davon in anderen Branchen	98	[64 132]	3,8
Mio. Euro pro Jahr	4.301	[3.297 5.304]	6,3
davon in den §2a-Branchen	1.467	[1.066 1.869]	11,2
davon in anderen Branchen	2.833	[1.906 3.760]	3,7
<b>Aufwand für die Aufbewahrung</b>			
Mio. Stunden pro Jahr	9	[0 21]	8,9
davon in den §2a-Branchen	2	[1 2]	20,0
davon in anderen Branchen	7	[0 19]	5,7
Mio. Euro pro Jahr	241	[0 567]	8,7
davon in den §2a-Branchen	37	[17 57]	27,0
davon in anderen Branchen	204	[0 530]	5,4
<b>Aufwand insgesamt</b>			
Mio. Stunden pro Jahr	164	[118 211]	6,8
davon in den §2a-Branchen	59	[44 74]	12,0
davon in anderen Branchen	105	[61 149]	3,9
Mio. Euro pro Jahr	4.541	[3.268 5.815]	6,4
davon in den §2a-Branchen	1.504	[1.101 1.908]	11,6
davon in anderen Branchen	3.037	[1.823 4.251]	3,8

Erläuterung: Aufgrund von Rundungen und der Hochrechnung addieren sich die Aufwände der Arbeitszeitaufzeichnung und der Aufbewahrung nicht exakt zum Gesamtaufwand. Konfidenzintervalle wurden auf den Bereich positiver Zahlen begrenzt.

Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.

n=1.613, n=658 (Arbeitszeitaufzeichnung); n=1.574, n=775 (Aufbewahrung); n=1.418, n=656 (gesamt)

Die gesamte Arbeitszeitdokumentation einschließlich der Aufbewahrung der Unterlagen über zwei Jahre gemäß §17 MiLoG erfordert ein Stundenvolumen in der Gesamtwirtschaft von 164 Mio.

Arbeitsstunden. Dies kostet die Wirtschaft 4,5 Mrd. Euro jährlich. Das Stundenvolumen entsteht zu einem Drittel in den Branchen nach §2a SchwarzArbG, zu zwei Dritteln jedoch in anderen Branchen. Darin eingeschlossen ist allerdings die gesamte mit dem §17 MiLoG konforme Aufzeichnung, die die Betriebe freiwillig auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ausdehnen. Zu fast 95 % wird der Aufwand der Arbeitszeitdokumentation von der Aufzeichnung hervorgerufen.

Der auch im gesamtwirtschaftlichen Maßstab erhebliche Aufwand für die Arbeitszeitdokumentation entsteht den Betrieben ganz überwiegend unabhängig vom MiLoG. In den § 2a-Branchen sind 12 % des im Jahr 2019 zu verzeichnenden Aufwands für die Arbeitszeitdokumentation durch den Mindestlohn bedingt. In den anderen Branchen sind es sogar nur knapp 4 %, was vermutlich überwiegend darauf zurückzuführen ist, dass in diesen Branchen nur die geringfügig Beschäftigten im Geltungsbereich des § 17 MiLoG sind. Der übrige Aufwand ist den Betrieben auch schon vor der Einführung des Mindestlohns entstanden. Aufzeichnungen der Arbeitszeit werden insbesondere für die eigene Lohnbuchhaltung, aber auch für die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen oder zur Dokumentation von Arbeitszeiten nach dem Arbeitszeitgesetz geführt.

### 3.6 Informiertheit der Arbeitgeber

Die Darstellung des Aufwands, den die Arbeitgeber im Hinblick auf die Arbeitszeitdokumentation haben, soll in den folgenden Abschnitten durch die Betrachtung der Umsetzung der Vorschriften des MiLoG und ihre Bewertung durch die Arbeitgeber ergänzt werden. Dazu wird in diesem Abschnitt zum einen dargestellt, welche Quellen die Betriebe bisher genutzt haben, um Informationen zu den Regelungen des Mindestlohngesetzes zu erhalten. Zum anderen wird gezeigt, wie gut sich die Arbeitgeber über die im Mindestlohngesetz verankerten Pflichten und Rechtsfolgen bei einer Verletzung des Mindestlohngesetzes informiert fühlen und welche Gründe für Informationsdefizite angeführt werden. Dies sind wichtige Aspekte, die die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und den dafür entstehenden Aufwand beeinflussen können.

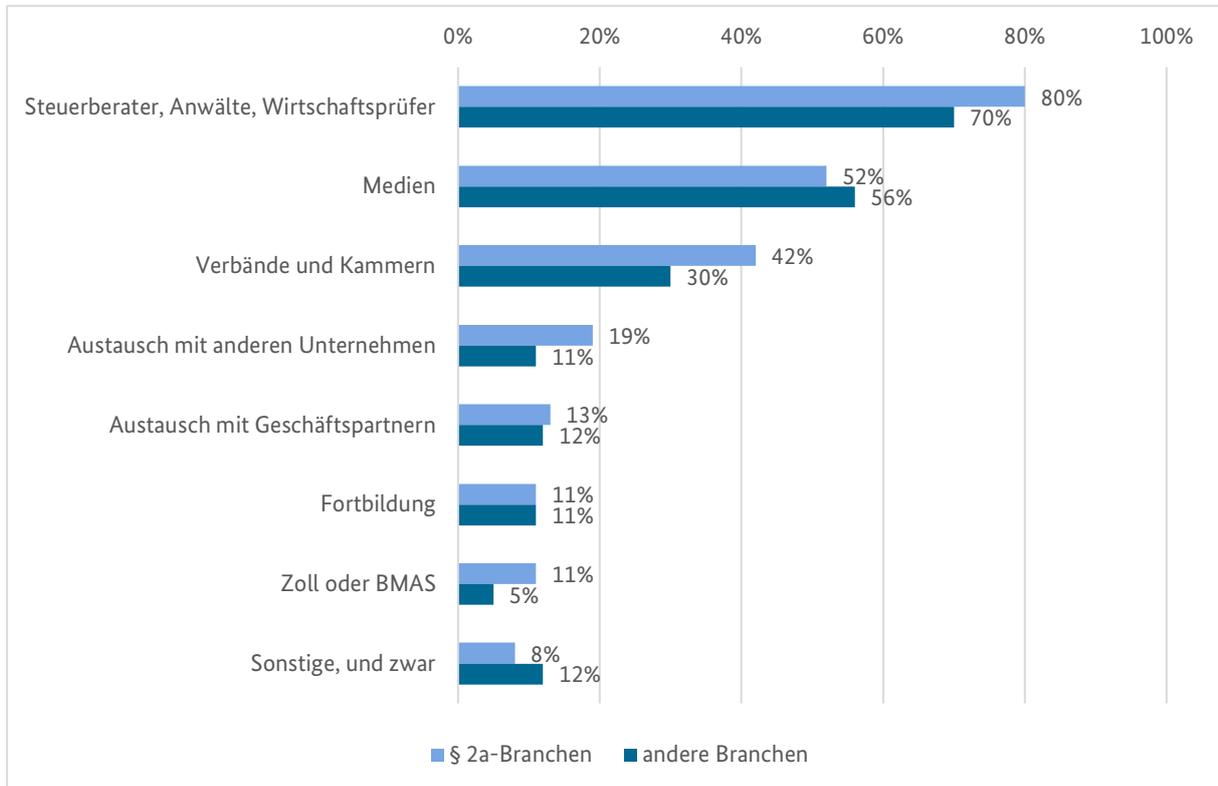
Zunächst verdeutlicht Abbildung 3.26, dass Steuerberater, Anwälte, Wirtschaftsprüfer und andere Dienstleister, in vielen Fällen aber auch öffentlich verfügbare Medien die wichtigsten Quellen sind, durch die sich Betriebe über die Regelungen des Mindestlohngesetzes informieren. Weniger als die Hälfte, aber mehr als ein Drittel der Arbeitgeber haben sich über Verbände und Kammern informiert. Weniger als 15 % haben den Zoll oder das BMAS genutzt. In einer offenen Anschlussfrage werden als sonstige Informationsquellen außerdem häufig Krankenkassen, das Datev-Lohnbuchungsprogramm, Gesetzestexte, die Minijob-Zentrale, firmeninterne Informationen oder die Konzernzentrale, Informationen vom Haufe-Verlag, und die Agentur für Arbeit genannt. 403 Arbeitgeber haben diese offene Frage beantwortet. Das im Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission angeführte Informationsangebot einer vom BMAS eingesetzten Mindestlohn-Hotline findet hier keine Erwähnung (Mindestlohnkommission 2018).

Darüber hinaus zeigen sich Unterschiede zwischen Branchengruppen und nach Betriebsgröße. Im Vergleich zu Betrieben in anderen Branchen geben Betriebe der in § 2a SchwarzArbG genannten Branchen häufiger Steuerberater, Anwälte, Wirtschaftsprüfer und andere Dienstleister als Informationsquelle an (80 % im Vergleich zu 70 %). Außerdem nutzen Betriebe aus den § 2a-Branchen häufiger Verbände und Kammern (42% im Vergleich zu 30%), den Austausch mit anderen Unternehmen (19% im Vergleich zu 11%) und den Zoll oder das BMAS (11% im Vergleich zu 5%).

72 % der Betriebe mit bis zu 9 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geben an, Steuerberater, Anwälte und Wirtschaftsprüfer genutzt zu haben, wohingegen dies nur 47 % der Betriebe mit 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern oder mehr angeben. Dies zeigt Tabelle 2.2 im Anhang. Offenbar

informieren sich gerade die kleineren Betriebe bei Dienstleistern, die sie auch in anderem Kontext in Anspruch nehmen. Je größer ein Betrieb, desto eher werden der Zoll, das BMAS, Verbände und Kammern, die Medien, der Austausch mit anderen Unternehmen und Fortbildungen als Informationsquelle in Anspruch genommen.

**Abbildung 3.26 Genutzte Informationsquellen seit dem Jahr 2015 in Bezug auf die Regelungen des Mindestlohngesetzes nach Branchengruppen**



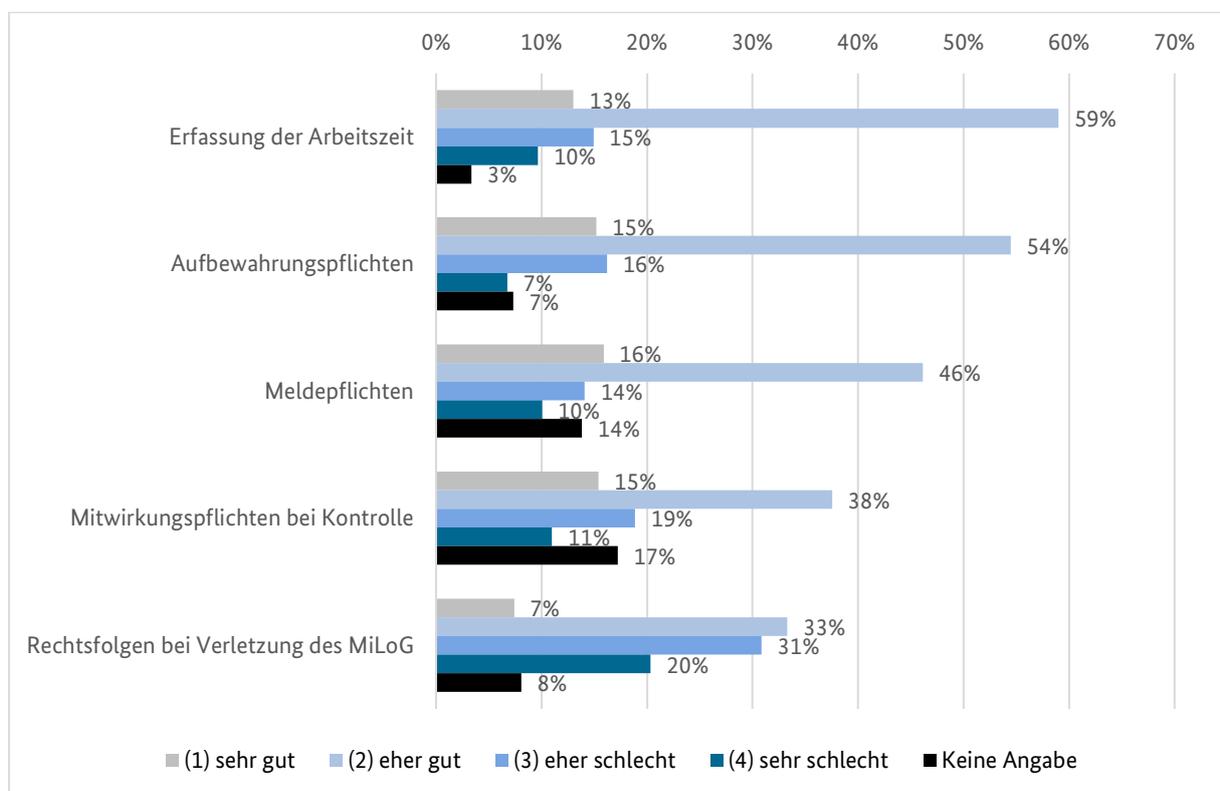
Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.  
n=1.994 (§2a-Branchen), n=1.006 (andere Branchen), Mehrfachnennungen möglich.

Die Informiertheit über die im Mindestlohngesetz verankerten Pflichten und Rechtsfolgen stellt sich insgesamt als hoch dar. 72 % der befragten Arbeitgeber geben an, sehr gut oder eher gut über die Pflichten zur Erfassung der Arbeitszeit informiert zu sein, wie Abbildung 3.27 zeigt. Etwas weniger, nämlich 70 % betrachten sich ebenso gut über die Aufbewahrungspflichten informiert. Die Informiertheit nimmt ab, wenn es um die Meldepflichten, Mitwirkungspflichten bei der Kontrolle durch die FKS und um die Rechtsfolgen bei einer Verletzung des Mindestlohngesetzes geht. In dieser Hinsicht fühlen sich nur noch zwischen 40 % und rund 60 % der Betriebe gut bis sehr gut informiert. Mit Hilfe von multivariaten Regressionen lässt sich zeigen, dass die Informiertheit generell mit der Betriebsgröße zunimmt – unabhängig davon, um welche der Pflichten oder Rechtsfolgen es sich handelt, siehe Tabelle 2.3 im Anhang. Zwischen den Branchengruppen (§ 2a-Branchen und anderer Branchen) kann kein statistisch signifikanter Unterschied festgestellt werden. Die 1.082 Betriebe, die mindestens einmal einer Prüfung durch die FKS unterzogen wurden (vgl. Abbildung 3.30), geben statistisch signifikant häufiger an, über die meisten Pflichten und Rechtsfolgen besser informiert zu sein.

Auffällig ist, dass der Anteil der Arbeitgeber, die keine Angabe gemacht haben, bei den Melde- und Mitwirkungspflichten mit 14 % beziehungsweise 17 % deutlich höher ist als bei den Dokumentationspflichten. Die Ergebnisse von multivariaten Regressionen, dargestellt in Tabelle 2.3

im Anhang, zeigen, dass dies statistisch signifikant mit dem Umstand zusammenhängt, ob in der Vergangenheit schon einmal eine Prüfung durch die FKS erfolgt ist. Die 1.705 Betriebe, die noch nie geprüft wurden, machen häufiger keine Angabe in Bezug auf ihre Informiertheit zu Melde- und Mitwirkungspflichten als Betriebe, die schon einmal einer Prüfung unterzogen wurden. Es erscheint plausibel, dass fehlende Erfahrung ein Grund für den höheren Anteil der „Keine Angabe“-Angaben sein kann. Dazu passt, dass sich Betriebe, die mindestens einmal durch die FKS geprüft wurden, vergleichsweise besser über die Meldepflichten, Mitwirkungspflichten und Rechtsfolgen informiert zeigen. Unwahrscheinlich, aber nicht auszuschließen ist, dass vorab besser informierte Firmen auch häufiger einer Prüfung unterzogen werden. Wäre dies der Fall, handelte es sich bei dem statistischen Zusammenhang zwischen dem Tatbestand einer durchgeführten Prüfung und dem Grad der Informiertheit nicht um einen kausalen Effekt der Prüftätigkeit. Darüber hinaus machen Betriebe mit einer höheren Anzahl von Beschäftigten tendenziell seltener keine Angabe, wie Tabelle 2.4 im Anhang zeigt.

**Abbildung 3.27 Informationslage über die Pflichten und Rechtsfolgen des Mindestlohngesetzes**



Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.

n=3.000

Diejenigen Arbeitgeber, die angegeben haben, eher oder sehr schlecht über die Pflichten oder Rechtsfolgen informiert zu sein (vgl. Abbildung 3.27), wurden in einer Anschlussfrage gebeten, Auskunft über sechs mögliche Gründe für die schlechte Informiertheit zu geben. Tabelle 3.13 stellt die Zustimmungswerte für diese Gründe nach Branchengruppen dar. Für alle Pflichten und Rechtsfolgen scheint Zeitmangel ein Hauptgrund für die schlechte Informationslage zu sein. Diesem Grund stimmen jeweils zwischen 31 % und 61 % voll und ganz oder eher zu, wie Spalte (5) der Tabelle zeigt. Aus Spalte (1) geht hervor, dass unklar formulierte Gesetzestexte oder unklare Anwendungen auf die betriebliche Praxis die Gründe sind, denen auch häufig zugestimmt wird, unabhängig von der Pflicht oder den Rechtsfolgen. Tendenziell scheinen unklare Gesetzestexte oder Anwendungen sowie

der Zeitmangel ein bedeutsamerer Grund für Betriebe der § 2a-Branchen zu sein. Letzteres trifft auch auf zu komplexe Anforderungen zu, wenn es um eine schlechte Informiertheit über die Erfassung der Arbeitszeit und der Aufbewahrungspflichten geht, wie aus Spalte (3) hervorgeht.

**Tabelle 3.13 Gründe für schlechten Informationsstand: Zustimmungswerte nach Branchengruppen**

	(1) Gesetzestext /Anwendung unklar	(2) Geltungsbe- reich nicht klar definiert	(3) Anforde- rungen zu komplex	(4) Infomaterial schwer verständlich	(5) wenig Zeit, mich zu informieren	(6) Unklar, wo weiter informieren
<b>Erfassung Arbeitszeit</b>						
(\$ 2a-Branchen / andere Branchen)						
Trifft voll und ganz/eher zu	48 / 33	25 / 28	50 / 36	38 / 20	61 / 42	38 / 31
Trifft eher nicht/gar nicht zu	20 / 26	30 / 17	18 / 24	21 / 25	31 / 32	54 / 45
Keine Angabe	34 / 41	45 / 55	33 / 41	41 / 55	8 / 25	9 / 25
<b>Aufbewahrungspflichten</b>						
(\$ 2a-Branchen / andere Branchen)						
Trifft voll und ganz/eher zu	42 / 25	34 / 29	41 / 25	32 / 19	59 / 46	36 / 24
Trifft eher nicht/gar nicht zu	24 / 32	28 / 37	26 / 43	32 / 46	27 / 30	52 / 51
Keine Angabe	34 / 44	38 / 35	33 / 33	36 / 35	15 / 24	13 / 25
<b>Meldepflichten</b>						
(\$ 2a-Branchen / andere Branchen)						
Trifft voll und ganz/eher zu	47 / 21	33 / 31	36 / 33	40 / 25	61 / 35	30 / 24
Trifft eher nicht/gar nicht zu	18 / 34	25 / 26	29 / 28	19 / 35	22 / 30	57 / 42
Keine Angabe	36 / 45	41 / 42	36 / 39	41 / 40	17 / 36	14 / 35
<b>Mitwirkungspflichten bei Kontrolle</b>						
(\$ 2a-Branchen / andere Branchen)						
Trifft voll und ganz/eher zu	41 / 33	30 / 16	29 / 29	36 / 18	48 / 31	40 / 22
Trifft eher nicht/gar nicht zu	27 / 32	38 / 45	41 / 34	31 / 40	38 / 36	49 / 44
Keine Angabe	32 / 35	32 / 40	31 / 38	32 / 42	14 / 34	12 / 34
<b>Rechtsfolgen</b>						
(\$ 2a-Branchen / andere Branchen)						
Trifft voll und ganz/eher zu	36 / 30	28 / 19	36 / 26	30 / 16	60 / 37	35 / 28
Trifft eher nicht/gar nicht zu	29 / 38	33 / 48	29 / 46	34 / 54	21 / 41	49 / 50
Keine Angabe	35 / 32	38 / 33	35 / 27	36 / 31	19 / 22	16 / 22

Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.

Erfassung Arbeitszeit: n=388 (267 / 121), Aufbewahrungspflichten: n=506 (342 / 164), Meldepflichten: n=622 (405 / 217), Mitwirkungspflichten: n=694 (443 / 251), Rechtsfolgen: n=1173 (803 / 370).

Die Anteile der „Keine Angabe“-Antworten sind in den meisten Fällen mit Werten zwischen etwa 10 und teilweise 55 % recht ausgeprägt, wobei Betriebe aus anderen Branchen in vielen Fällen höhere Werte aufweisen. Eine tiefere Analyse zeigt, dass kleinere Betriebe häufiger keine Angabe machen, siehe Tabelle 2.5 im Anhang.

Die befragten Arbeitgeber hatten zudem in einer offenen Antwortkategorie die Gelegenheit, sonstige Gründe für die schlechte Informationslage anzugeben. Gründe, die bei allen Pflichten und Rechtsfolgen relativ häufig genannt werden, sind zum einen, dass dem Betrieb zu wenige Informationen vorliegen und zum anderen dass die Verantwortung an das Steuerberatungsbüro abgegeben wurde oder dass die mit der Fragebogenbeantwortung beauftragte Person es deshalb nicht weiß, weil sie im Betrieb nicht für die Umsetzung der Pflichten zuständig ist.

Die Informationen aus den qualitativen Interviews (siehe Abschnitt 2.2.1) decken sich weitgehend mit den in der quantitativen Analyse gemachten Beobachtungen. So berichten die Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreterinnen und -vertreter, dass sie ihre Mitglieder über den Mindestlohn und die damit einhergehenden Pflichten ausführlich informiert hätten. Dies spiegelt sich in der quantitativen Auswertung zumindest zum Teil in der Tatsache wider, dass sich zwischen 30 % und 43 % der Betriebe über Verbände und Kammern informiert haben (siehe Abbildung 3.26). Betriebe aus den § 2a-Branchen haben Verbände und Kammern dabei etwas häufiger als Informationsquelle genutzt als Betriebe aus anderen Branchen. Im Unterschied zur standardisierten Befragung der Arbeitgeber wird in den qualitativen Interviews auch den Betriebsräten eine wichtige Rolle beim Informationsprozess zugeschrieben. Der Betriebsrat wird nur von einem Betrieb in der Arbeitgeberbefragung in der offenen Anschlussfrage genannt. Hier herrschen also zwischen den Akteuren unterschiedliche Sichtweisen vor.

Grundsätzlich schätzen die Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreterinnen und -vertreter in den qualitativen Erhebungen die Informationslage über die Dokumentationspflichten ihrer Mitglieder als eher gut ein. Teilweise wird behauptet, dass 99 % ihrer Mitglieder Bescheid wissen, teilweise wird eingeräumt, dass es vielleicht immer noch Betriebe gebe, die zumindest nicht im Detail wüssten, welche Pflichten für sie gelten. Diese Einschätzungen decken sich grundsätzlich mit den Werten aus Abbildung 3.27

## 3.7 Umsetzbarkeit und Ausweichmöglichkeiten

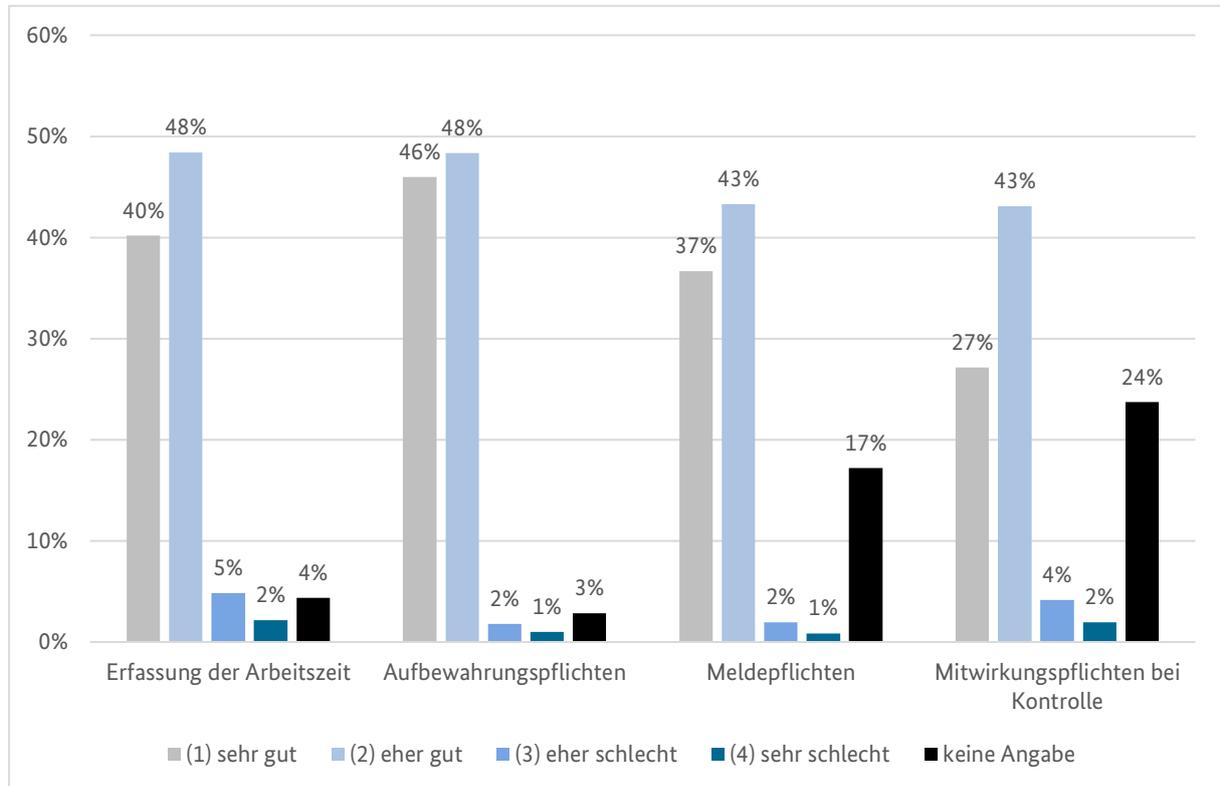
### 3.7.1 Umsetzbarkeit des Mindestlohns

Im Folgenden wird zunächst beschrieben, wie die Betriebe die Umsetzbarkeit der Pflichten des MiLoG einschätzen und ob in den Betrieben organisatorische Änderungen vorgenommen wurden, um die Umsetzbarkeit zu erleichtern. Im Anschluss werden Einschätzungen der Betriebe über Umgehungsversuche des MiLoG sowie deren mögliche Ursachen thematisiert.

Eine große Mehrheit der befragten Arbeitgeber gibt an, dass die im Mindestlohngesetz verankerten Pflichten bei ihnen im Betrieb sehr gut oder eher gut umsetzbar sind, wie in Abbildung 3.28 dargestellt. So ist die Erfassung der Arbeitszeit bei fast der Hälfte der Betriebe sehr gut und bei 88 % der Betriebe mindestens „eher gut“ umzusetzen. Noch etwas besser sind den Angaben der Befragung zufolge die Aufbewahrungspflichten umzusetzen, hier antworten 94 % der Betriebe mindestens mit „eher gut“. Die Mitwirkungspflichten bezeichnen immerhin noch 71 % als sehr gut oder eher gut umsetzbar. Auffällig ist jedoch, dass zwischen einem Fünftel und einem Viertel der Befragten bei den Meldepflichten und den Mitwirkungspflichten keine Angabe machen. Ähnlich wie zuvor bei fehlenden Angaben zur Informiertheit über die Gesetzeslage zeigt eine multivariate Analyse, dass

fehlende Angaben mit fehlenden Erfahrungen aus einer Kontrolle durch die FKS korrelieren, siehe Tabelle 2.6 im Anhang. Betriebe, die schon Erfahrung mit einer Kontrolle der FKS gemacht haben, sind augenscheinlich eher in der Lage, die Umsetzbarkeit der Aufbewahrungs-, Melde- und Mitwirkungspflichten einschätzen zu können. Darüber hinaus machen tendenziell größere Betriebe seltener und Betriebe in Ostdeutschland häufiger keine Angabe.

**Abbildung 3.28 Umsetzbarkeit der Pflichten im Mindestlohngesetz**



Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.  
n=3.000

Diejenigen Arbeitgeber, die angaben, eine der vier im Mindestlohngesetz verankerten Pflichten eher schlecht oder sehr schlecht umsetzen zu können, konnten die Gründe dafür in einer offenen Antwortkategorie benennen. Zwischen 119 (Aufbewahrungspflichten) und 255 (Erfassung der Arbeitszeit) Arbeitgeber haben diese offene Frage beantwortet. Als Hauptgrund für eine schlechte Umsetzbarkeit der Erfassung der Arbeitszeit sticht der Zeitaufwand heraus. Außerdem werden auch Schwierigkeiten bezüglich flexibler Arbeitszeiten oder Home-Office genannt. In Bezug auf die Aufbewahrungspflichten wird häufig Platzmangel angeführt. Probleme für die Umsetzung der Meldepflichten umfassen laut den Angaben der Arbeitgeber einen zu kurzen Meldezeitraum (etwa, wenn am Wochenende kurzfristige Änderungen vorkommen und das Steuerbüro geschlossen ist) und den bürokratischen Aufwand. Gründe für eine schlechte Umsetzbarkeit der Mitwirkungspflichten werden in Störungen des Tagesgeschäfts gesehen sowie in fehlenden Unterlagen vor Ort, da diese etwa beim Steuerberater lägen. Bei allen Pflichten wird häufig der Zeit- und Arbeitsaufwand als problematisch erachtet.

Um den gesetzlichen Pflichten besser nachkommen zu können und die Umsetzbarkeit zu verbessern, haben Arbeitgeber die Möglichkeit, im eigenen Betrieb organisatorische Änderungen vorzunehmen. Die Ergebnisse der Befragung zeigen (siehe Tabelle 2.7 im Anhang), dass 4 % der Arbeitgeber Zuständigkeiten neu geordnet haben, in 6 % der Fälle wurden Tätigkeiten ausgelagert und 1 % haben

neues Personal in der Buchhaltung eingestellt. Differenziertere Analysen zeigen auch hier einen positiven Zusammenhang zwischen der Betriebsgröße und der Neuordnung von Zuständigkeiten beziehungsweise der Neueinstellung von Buchhaltungspersonal, wie die Werte in Tabelle 2.7 im Anhang zeigen. 236 Arbeitgeber haben außerdem sonstige organisatorische Änderungen über eine offene Frage angegeben. Häufig wurden hierbei die Einführung eines neuen (digitalen) Zeiterfassungssystems sowie Mehrarbeit genannt. Mit 87 % gibt allerdings die große Mehrheit der Arbeitgeber an, keine solcher organisatorischen Änderungen vorgenommen zu haben. Diese Betriebe haben also entweder keine Notwendigkeit für Änderungen gesehen oder hatten keine Möglichkeit, mit organisatorischen Änderungen auf das MiLoG zu reagieren. Welche der beiden Ursachen ausschlaggebend war, lässt sich nicht im Einzelnen nachvollziehen. Jedoch zeigen die differenzierten Werte, dass kleinere Betriebe häufiger keine Änderungen vorgenommen haben. Dies deutet möglicherweise an, dass keine Möglichkeit für Veränderungen vorhanden war. Größeren Betrieben bieten sich mutmaßlich finanziell und personell mehr Möglichkeiten, ihre Organisation zu ändern, als kleineren Betrieben, obgleich Änderungsbedarf unabhängig von der Betriebsgröße gegeben sein dürfte.

### 3.7.2 Umgehung des Mindestlohns

Probleme bei der Umsetzbarkeit des Mindestlohns können zusammen mit den erhöhten Kosten für die Betriebe durch den Mindestlohn dazu führen, dass Betriebe auf unterschiedliche Weise versuchen, den Mindestlohn zu umgehen. Die befragten Arbeitgeber wurden daher um eine Einschätzung zur Häufigkeit von Versuchen zur Umgehung des Mindestlohns in ihrer Branche gebeten. Zu den möglichen Antwortkategorien gehörten z.B. Schwarzarbeit oder Arbeitszeitmanipulationen. Der eigene Betrieb war ausdrücklich von dieser Einschätzung ausgenommen. Die Befunde lassen sich allerdings nicht in Quantitäten übersetzen und können nur als Meinungsäußerungen der Arbeitgeber interpretiert werden.

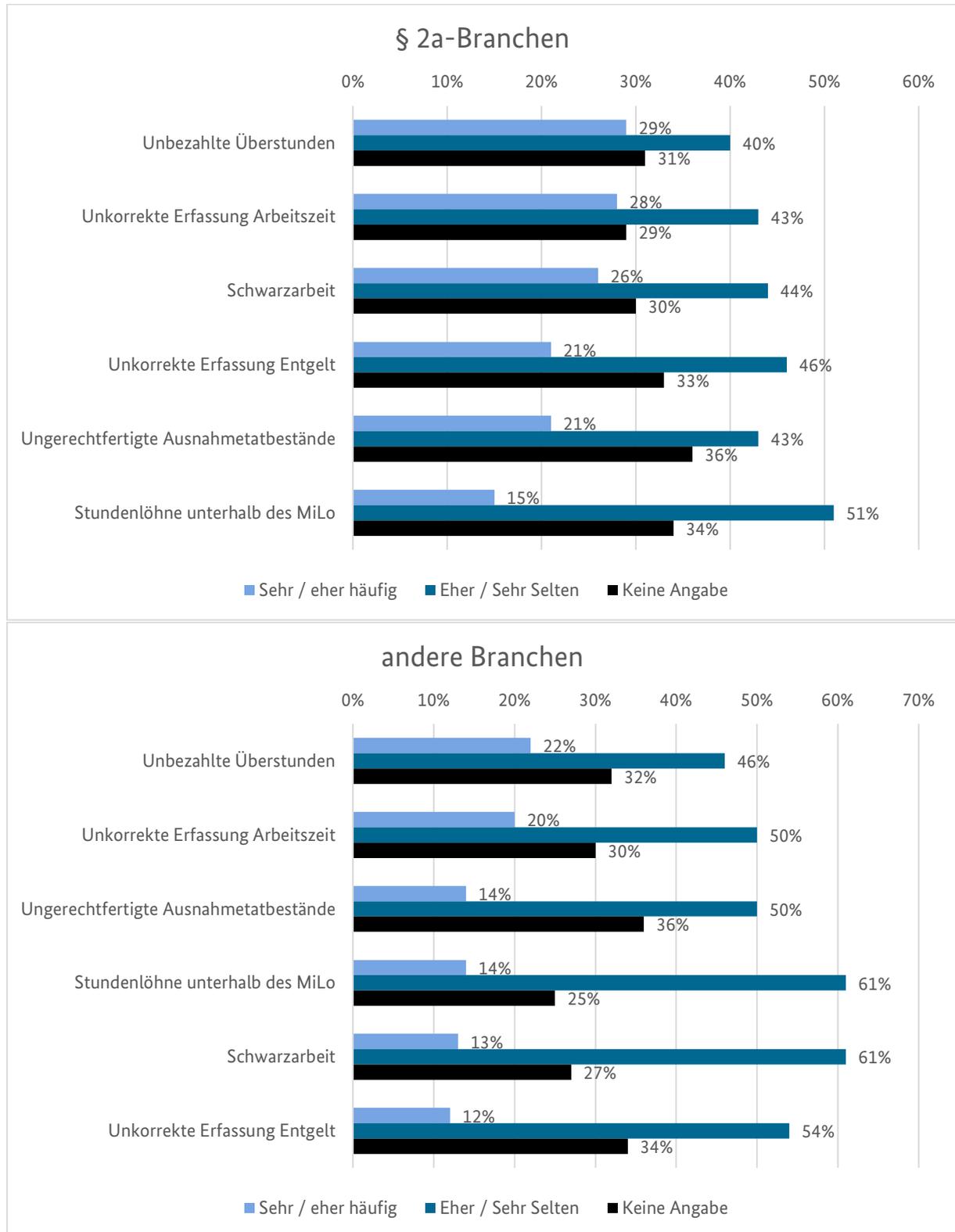
Abbildung 3.29 stellt die Einschätzungen getrennt nach Branchengruppen dar. Zunächst ist festzuhalten, dass unabhängig von der Branchengruppe alle erfragten Arten von Ausweichversuchen eher selten als häufig vorkommen. Auffällig ist allerdings auch, dass die Arbeitgeber in den § 2a-Branchen bei allen Items öfter „Sehr/eher häufig“ als die Arbeitgeber der anderen Branchen angeben und somit das Ausweichverhalten der Unternehmen in ihrer Branche als üblicher einschätzen. In multivariaten Regressionen sind diese Unterschiede auch bei allen Items statistisch signifikant, wie in Tabelle 2.8 im Anhang dargestellt.

Unbezahlte Überstunden scheinen von den genannten Umgehungsmöglichkeiten die am weitesten verbreitete Form zu sein. Jeder Dritte (§ 2a-Branchen) beziehungsweise jeder Fünfte (andere Branchen) schätzt diese Umgehungsform als häufig ein. An zweiter Stelle folgt die inkorrekte Arbeitszeiterfassung, zum Beispiel die Nichtdokumentation oder das Einrechnen von nicht gewährten Pausen. Knapp ein Drittel der Betriebe in den § 2a-Branchen nennen außerdem Schwarzarbeit als häufig genutzte Umgehungsform genannt. Am seltensten werden laut Befragung in den § 2a-Branchen explizit vereinbarte Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns als Umgehung des Mindestlohns genutzt, wohingegen Betriebe der anderen Branchen unkorrekter Erfassung des Entgelts am wenigsten häufig als Umgehungsmöglichkeit zustimmen.

Auffällig sind die recht hohen Anteile der Antwortmöglichkeit „Keine Angabe“ bei allen Items. Die Werte betragen je nach Item zwischen einem Fünftel und einem Drittel der Befragten. Dies kann darauf hinweisen, dass die Frage ein sensibles Thema unter den befragten Arbeitgebern darstellt. Tiefergehende Analysen zeigen, dass Betriebe mit bis zu neun Beschäftigten und Betriebe in

Ostdeutschland und zum Teil Betriebe aus den § 2a-Branchen statistisch signifikant häufiger keine Angabe machen, siehe Tabelle 2.9 im Anhang.

**Abbildung 3.29 Einschätzung der Häufigkeit: Verhaltensweisen zur Ausweichung des Mindestlohn in der eigenen Branche nach Branchengruppen**



Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.  
 n=1.994 (§2a-Branchen), n=1.006 (andere Branchen).

Auch im Anschluss an diese Frage hatten die Betriebe die Möglichkeit, über eine offene Frage weitere Umgehungsversuche zu nennen, welche 276 Betriebe genutzt haben. Häufig wurden hier die missbräuchliche Verwendung des Ehrenamts, Scheinselbständigkeit, Verkürzung der Arbeitszeit, die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte oder Subunternehmer und das Nichtbezahlen von Fahrt-, Warte-, Belade- oder Entladezeiten genannt.

Im Folgenden wurden die Arbeitgeber gebeten, ihre Einschätzung darüber abzugeben, inwieweit gewisse Gründe für solche Ausweichversuche verantwortlich sind, die Ergebnisse sind in Tabelle 2.10 im Anhang dargestellt. Wettbewerbsdruck und Streben nach Profit werden von knapp 50 % der Arbeitgeber eine sehr oder eher starke Verantwortung zugewiesen. Eine allgemeine Akzeptanz in der eigenen Branche, dass Gesetze nicht vollständig umgesetzt werden können, bekommt eher wenig Zustimmung ein Grund für Ausweichversuche zu sein – nur 19 % geben diesbezüglich eine sehr oder eher starke Verantwortung an. In Bezug auf dieses Item bestehen jedoch Unterschiede zwischen den in § 2a- Branchen und den anderen Branchen: Betriebe in der ersteren Branchengruppe stufen diesen Ausweichgrund häufiger als sehr oder eher stark (31 % im Vergleich zu 16 %) und seltener als sehr schwach ein (21 % im Vergleich zu 37 %) ein. Diese Heterogenitäten sowie die heterogenen Ergebnisse auf Branchengruppen-Ebene der Werte aus Abbildung 3.29 deuten beide darauf hin, dass Arbeitgeber in den § 2a-Branchen vermuten, dass erstens häufiger Ausweichverhalten in ihren Branchen stattfindet und zweitens dieses Verhalten auch eher akzeptiert ist.

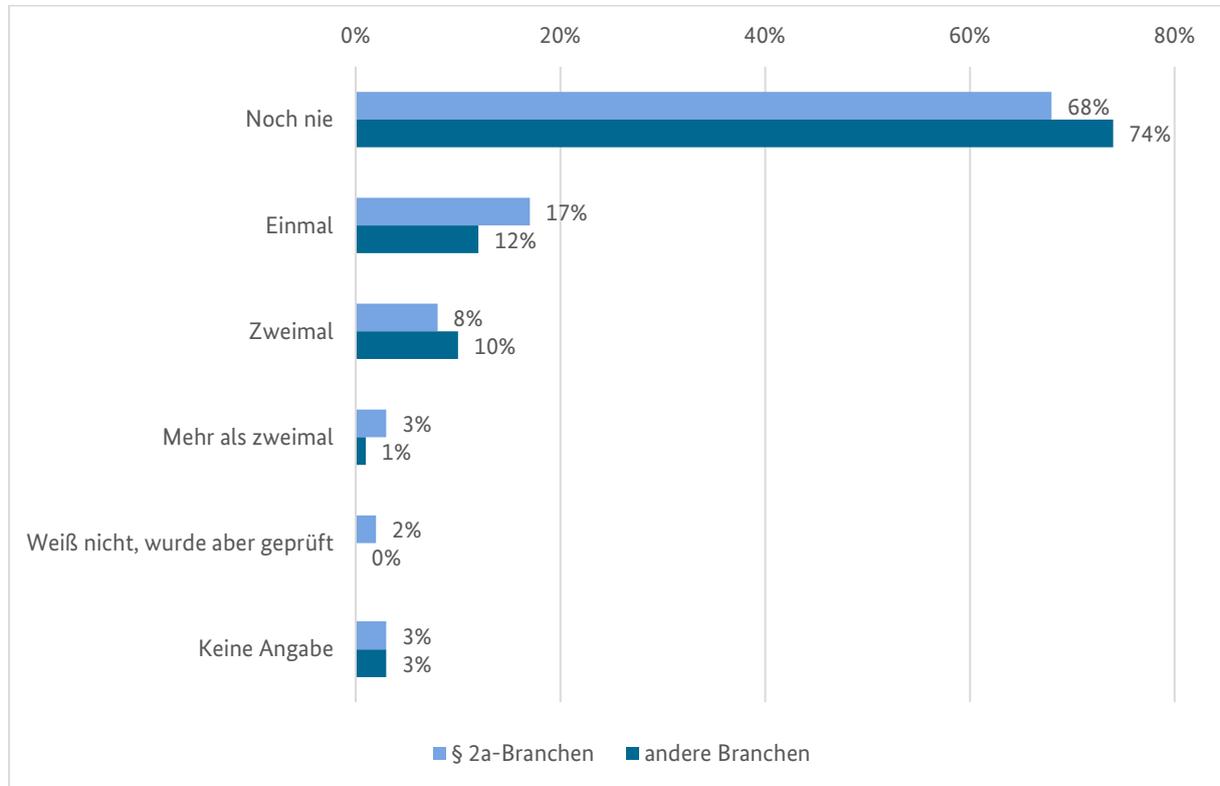
### 3.8 Betriebliche Reaktionen auf die Prüfungen der FKS

Seit dem Jahr 2015 führt die FKS Betriebsprüfungen durch, anhand derer die Einhaltung der Pflichten des MiLoG kontrolliert werden sollen. In diesem Abschnitt wird einerseits gezeigt, wie viele Betriebe überhaupt schon einmal geprüft worden sind. Andererseits werden die Erfahrungen mit den Kontrollen sowie die Bewertung der Kontrollaktivitäten dargestellt.

Abbildung 3.30 zeigt, dass eine große Mehrheit der Betriebe noch nie auf diese Art überprüft worden ist. Dies betrifft 68 Prozent (§ 2a-Branchen) beziehungsweise 74 Prozent (andere Branchen). In der Tendenz sind diese Werte vergleichbar mit den Statistiken der FKS, die in Abschnitt 4.2.3 dargestellt werden. Aus Abbildung 4.11 und Abbildung 4.14 wird ersichtlich, dass die Wahrscheinlichkeit, dass ein Betrieb einer Prüfung in Bezug auf das MiLoG unterzogen wird, unter 0,01 Prozent liegt und somit sehr gering ist. Dass also die Werte aus der Arbeitgeberbefragung zeigen, dass eine große Mehrheit der Betriebe noch nie geprüft wurde, verwundert vor dem Hintergrund der Statistiken der FKS also nicht. In Abbildung 3.30 wird außerdem ersichtlich, dass Betriebe der § 2a-Branchen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit bereits geprüft wurden. Dies stimmt mit Ergebnissen der Fallstudien und der Befragung der Hauptzollämter überein, wonach bestimmte Branchen wie z.B. das Reinigungsgewerbe, das Transport- und Kuriergewerbe und das Hotel- und Gaststättengewerbe besonders häufig geprüft werden. Analog sind bei den folgenden Items, die darstellen, wie häufig – wenn mindestens eine Prüfung stattgefunden hat – der Betrieb geprüft wurde, die Anteile der Betriebe in den § 2a-Branchen höher. Eine multivariate Regression zeigt, dass sich die Prüfungshäufigkeit nach Betriebsmerkmalen unterscheidet (siehe Tabelle 2.11 im Anhang). Zunächst wird bestätigt, dass Betriebe aus den anderen Branchen statistisch signifikant seltener angegeben, überprüft worden zu sein, als Betriebe aus den § 2a-Branchen. Größere Betriebe, Betriebe in Ostdeutschland und Betriebe, die im Jahr 2015 aufgrund des MiLoG ihre Stundenlöhne erhöht haben, geben statistisch signifikant häufiger an, geprüft worden zu sein. Dies deutet darauf hin, dass insbesondere Betriebe in Regionen mit einer höheren Relevanz des Mindestlohns – dazu zählt unter anderem Ostdeutschland (vgl. Bonin et al. 2020) – und Betriebe, die nach eigener Angabe durch Stundenlohnerhöhungen stärker von der Einführung des MiLoG betroffen waren, auch einer höheren

Kontrollwahrscheinlichkeit unterliegen. Somit scheinen Kontrollen häufiger dort durchgeführt zu werden, wo die Relevanz des Mindestlohns größer ist.

**Abbildung 3.30 Häufigkeiten der Prüfungen durch die FKS seit dem Jahr 2015 nach Branchengruppen**



Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.  
n=1.994 (§2a-Branchen), n=1.006 (andere Branchen)

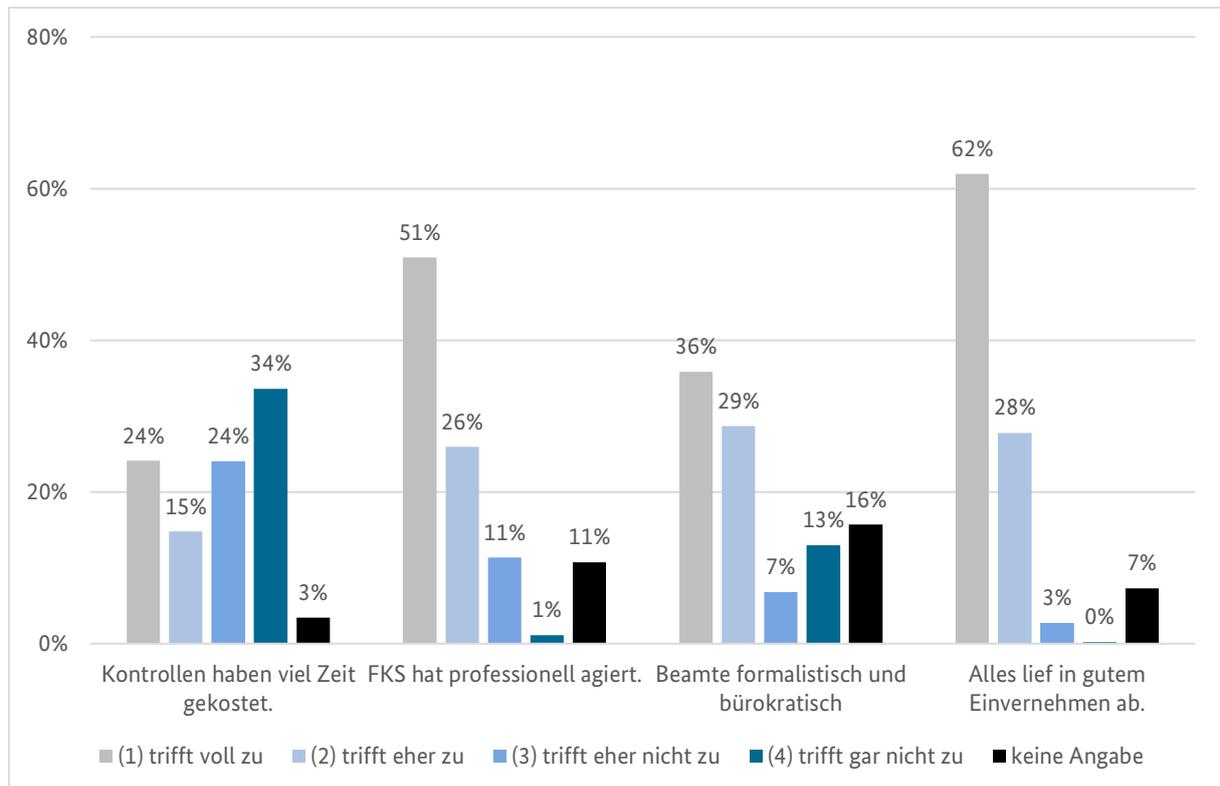
Alle Betriebe, die mindestens einmal geprüft wurden, wurden in der Befragung darum gebeten, Informationen über die Art der Prüfung mitzuteilen und eine Bewertung des Vorgangs vorzunehmen. Dies trifft auf 1.082 Betriebe zu. In Tabelle 2.12 im Anhang sind die dazugehörigen Werte dargestellt. Bei 86 % dieser Betriebe wurden Geschäftsunterlagen zu Arbeitszeiten und Entlohnung geprüft. Etwa jeweils 35 % geben an, dass Beschäftigte befragt sowie weitere Geschäftsunterlagen, zum Beispiel zu Öffnungszeiten, geprüft wurden. Die Leitungsebene der Betriebe wurde bei 44 % befragt. Dass die Prüfung von Geschäftsunterlagen häufiger vorkommt als die Befragung von Personen, liegt nach den Ergebnissen der Fallstudien an dem ressourcenfordernden Charakter der Personenbefragungen und der Verwertbarkeit dieser als Beweise bei der Ahndung von Verstößen. Schwierigkeiten bei der Verständigung mit dem angetroffenen Personal aufgrund von mangelnden Sprachkenntnissen und die Organisation einer Dolmetscherin beziehungsweise eines Dolmetschers stellen weitere Gründe gegen eine Personenbefragung dar. Zudem besteht bei der Geschäftsunterlagenprüfung auch die Möglichkeit, diese im Anschluss an die vor Ort-Prüfung vorzunehmen. Die Daten des Zolls zeigen allerdings eine größere Häufigkeit von Personenbefragungen. Zwar gibt es einen Trend zu häufigeren Prüfungen von Geschäftsunterlagen und einen Rückgang der Personenbefragungen, aber noch immer werden bei nur jeder zweiten Prüfung Unterlagen geprüft (vgl. Abbildung 4.13).

Abbildung 3.31 stellt die Zustimmungswerte bestimmter Aussagen hinsichtlich der Prüftätigkeit der FKS dar. Die Arbeitgeber haben anscheinend recht unterschiedliche Erfahrungen mit der Dauer der Kontrollen gemacht. Jeweils zwischen rund einem Siebtel und einem Drittel stimmen „voll“, „eher“,

„eher nicht“ und „gar nicht“ zu, dass die Kontrollen ihren Betrieb viel Zeit gekostet haben. Wieviel zeitlichen Aufwand die Prüfungen bei den Betrieben verursachen, ist auch nach den Fallstudien von den Gegebenheiten der Branche und des Betriebs abhängig. Dort wird berichtet, dass es oft sinnvoll ist, die Prüfmaßnahmen in den Hauptgeschäftszeiten durchzuführen, beispielsweise im Gastgewerbe. Gerade dies kann bei den Betrieben zu einer zeitlichen Belastung führen. Eine Mehrheit von 77 % stimmt „voll und ganz“ oder „eher“ der Aussage zu, dass die FKS professionell agiert hat. Zugleich stimmen aber auch 65 % „voll und ganz“ oder „eher“ der Bewertung zu, dass sich die Beamten formalistisch und bürokratisch verhalten haben. 11 % beziehungsweise 16 % können jedoch zu diesen letztgenannten beiden Aussagen keine Angabe machen. Eine große Mehrheit von 90 % stimmt „voll und ganz“ oder „eher“ zu, dass alles in gutem Einvernehmen ablief.

Mit diesen insgesamt recht positiven Bewertungen stimmt auch die Gesamtbewertung der Kontrollen überein, welche in einer Folgefrage erörtert wird. Knapp 80 % der schon einmal geprüften Arbeitgeber bewerten demnach die Erfahrungen ihres Betriebs mit den aus dem MiLoG begründeten Kontrollen insgesamt als „sehr gut“ oder „gut“ (siehe Tabelle 2.13 im Anhang). Die Betriebe haben mit den Prüfungen der FKS folglich also eher positive Erfahrungen gemacht.

**Abbildung 3.31 Erfahrungen mit Prüftätigkeit der FKS**

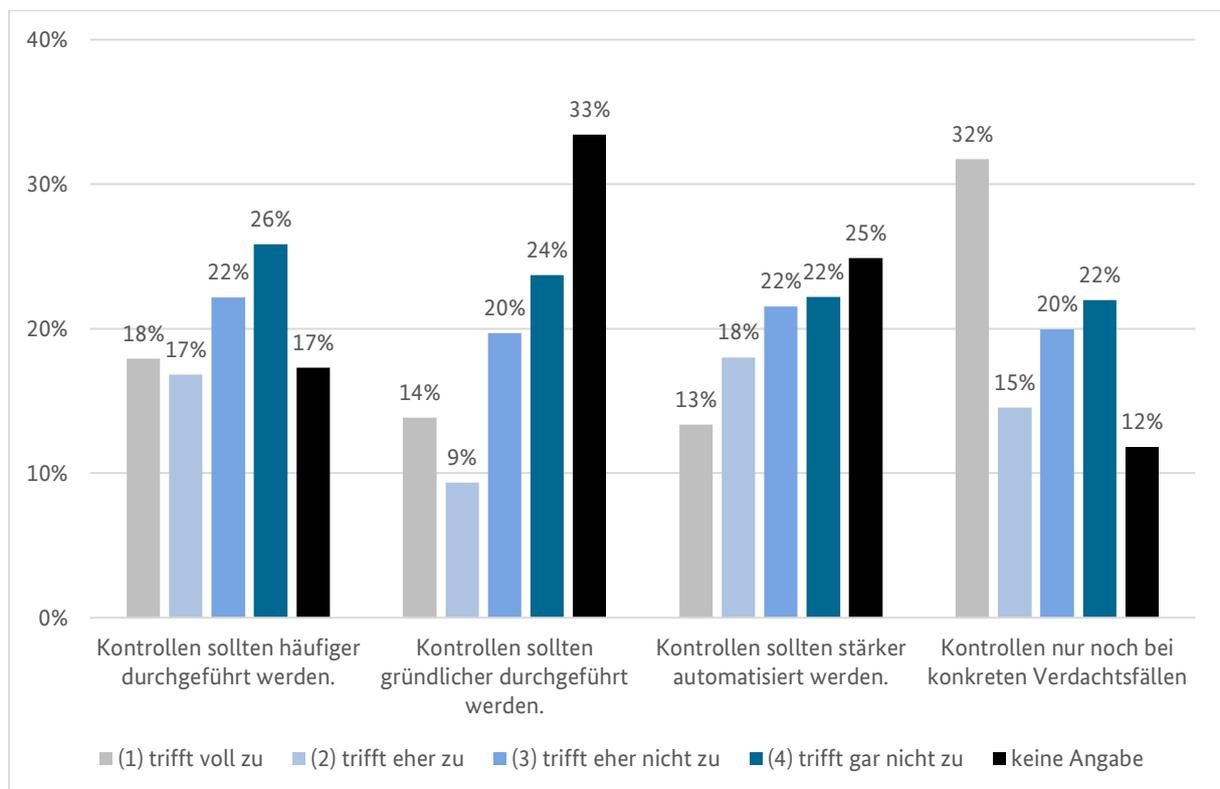


Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.  
n=1.082.

Unabhängig davon, ob ihr Betrieb schon einmal geprüft wurde, wurden die Befragten darum gebeten, Aussagen zur Verbesserung der Kontrolltätigkeiten zu treffen. Abbildung 3.32 stellt die Zustimmungswerte für vier konkrete Verbesserungsmöglichkeiten dar. Insbesondere gründlichere Kontrollen finden bei den Betrieben keine hohen Zustimmungswerte, nur weniger als ein Fünftel stimmen diesem Vorschlag „voll“ oder „eher zu“. Rund 30 % stufen häufigere und stärker automatisierte Kontrollen „voll“ oder „eher“ als Verbesserung der Kontrolltätigkeiten ein. Knapp 50 % stimmen dem Vorschlag, zukünftig ausschließlich verdachtsbezogene Kontrollen

durchzuführen, „voll“ oder „eher“ zu, wobei auch rund 40 % diesem Vorschlag „eher nicht“ oder „gar nicht“ zustimmt. Die hohen Anteile der Antworten, die auf „keine Angabe“ entfallen, sind zumindest zum Teil auf die Antworten der Betriebe zurückzuführen, die noch nie geprüft wurden (siehe Tabelle 2.14 im Anhang). Grundsätzlich scheinen die Betriebe bisher also positive Erfahrungen mit den Prüfungen gemacht zu haben, wünschen aber dennoch den Verzicht auf verdachtsunabhängige Prüfungen. Weitere Wünsche der Arbeitgeber, die in einer offenen Frage thematisiert werden konnten, betreffen die Vorschläge vermehrter branchenspezifischer Kontrollen und vermehrter Kontrollen von kleineren Betrieben. Außerdem werden ein angenehmeres Auftreten der Prüfer (beispielsweise keine sichtbare Bewaffnung, insbesondere bei anwesenden Gästen/Kundinnen und Kunden) und die rücksichtsvolle Wahl des Kontrollzeitpunktes (vorzugsweise außerhalb von Stoßzeiten) angeregt.

**Abbildung 3.32 Zustimmung zu Verbesserungsmöglichkeiten der Kontrollen**



Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.

n=3.000

In den qualitativen Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Generalzolldirektion und der FKS wird in Bezug auf den Verbesserungsbedarf der Einhaltung des Mindestlohns ein Umstand sehr betont, der in der Arbeitgeberbefragung – möglicherweise aus mangelnden Kenntnissen – gar nicht thematisiert wurde: Personalmangel. Wenn dieser behoben werden könnte, wären auch mehr Kontrollen möglich, was wiederum zu einer besseren Einhaltung des Mindestlohns führe. Diese Einschätzung wird laut Abbildung 3.32 von den meisten Arbeitgebern nicht geteilt: Mehr Kontrollen führen nur nach der Meinung von rund einem Drittel der Arbeitgeber zu einer besseren Einhaltung des Mindestlohns. In den qualitativen Interviews wurde außerdem ausführlich über die Reaktion der Betriebe und der Beschäftigten auf die Prüfungen gesprochen. Da an dieser Stelle nur ein Abgleich mit den betrieblichen Erfahrungen gemacht werden kann, werden auch nur diese im Weiteren thematisiert. Die Einschätzungen in den qualitativen Interviews sind grundsätzlich positiv: Die meisten Betriebe wirken bei den Prüfungen gut mit und es wird selten eine Verweigerungshaltung

seitens der Betriebe erlebt. Die Auswertungen der Arbeitgeberbefragung können diese grundsätzlich positiven Erfahrungen mit den Kontrollen bestätigen. Allerdings wird in den qualitativen Interviews auch angemerkt, dass Kontrollen unterschiedlich vonstattengehen sollten - je nachdem, ob etwa der Betrieb tagsüber Kundenkontakt hat oder nicht. Gerade kurz nach der Einführung des MiLoG habe es Kontrollen gegeben, die nicht besonders sensibel durchgeführt worden seien, wie beispielsweise eine plötzliche Kontrolle mit bewaffneten Beamtinnen und Beamten mitten im Geschäftsbetrieb einer Bäckerei, was sowohl vom Betriebsinhaber als auch von den Kundinnen und Kunden als negativ wahrgenommen worden sei. Laut der qualitativen Interviews wurden daraufhin jedoch Sensibilisierungskampagnen durchgeführt, sodass bei den Kontrollen mittlerweile in der Regel der jeweilige Betriebsablauf berücksichtigt wird. Zumindest die offenen Angaben in der Arbeitgeberbefragung zum Verbesserungsbedarf der Kontrolltätigkeiten zeigen, dass in Bezug auf den Kontrollzeitpunkt und den Betriebsablauf noch Verbesserungsbedarf besteht.

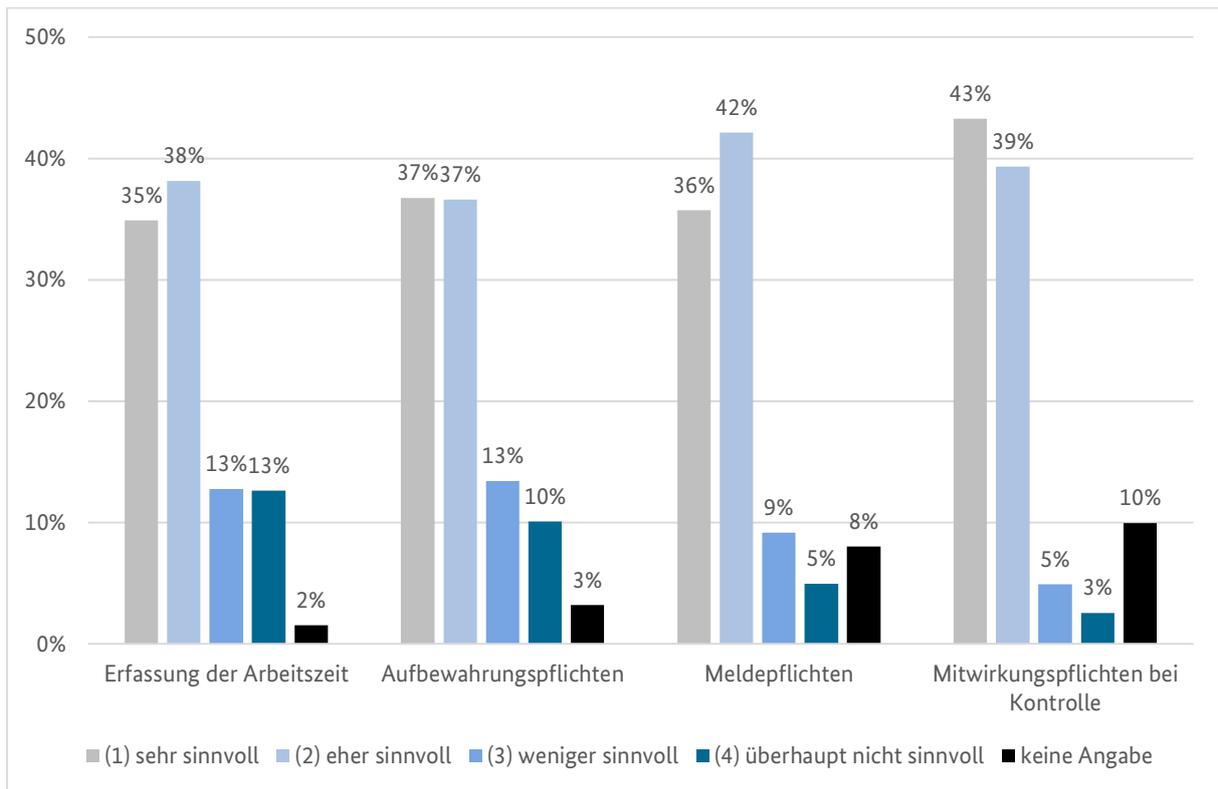
Zwischen kleinen und großen Betrieben bestehen einige markante Unterschiede in der Bewertung der Kontrollen. Kleinere Betriebe fühlen sich oft durch den Konkurrenzdruck durch größere Betriebe betroffen. Sie befürworten – so eine Aussage aus den qualitativen Interviews – deshalb Kontrollen insofern, als diese insbesondere größere Betriebe betreffen. Fanden Kontrollen in der Vergangenheit im eigenen Betrieb statt, zeigt sich, dass kleinere Betriebe die Erfahrung jedoch etwas weniger häufig als gut einschätzen (siehe Tabelle 2.13 im Anhang).

### 3.9 Bewertung und Änderungsbedarf

In diesem Abschnitt stehen zwei Fragen im Fokus: Für wie sinnvoll werden die Pflichten des MiLoG grundsätzlich von den Arbeitgebern erachtet? Und wie könnten die Pflichten so verbessert werden, dass der Aufwand verringert und die Einhaltung des Mindestlohns verbessert wird?

Die im MiLoG verankerten Pflichten werden seitens der Arbeitgeber als durchaus positiv bewertet, wie die in Abbildung 3.33 dargestellten Werte zeigen. Eine große Mehrheit der befragten Arbeitgeber – zwischen 70 % und rund 80 % – bewertet die im MiLoG verankerten Pflichten als sehr sinnvoll oder eher sinnvoll. Die Arbeitszeiterfassungs- und Aufbewahrungspflichten werden von knapp einem Viertel als weniger oder überhaupt nicht sinnvoll erachtet, wohingegen diese Anteile bei den Melde- und Mitwirkungspflichten unter 15 % liegen. Allerdings liegen bei letzteren beiden Pflichten die „keine Angabe“-Antworten bei rund 10 % und somit wieder höher als bei den Arbeitszeiterfassungs- und Aufbewahrungspflichten. Zumindest bei den Melde- und Mitwirkungspflichten ist dies teilweise auf diejenigen Arbeitgeber zurückzuführen, die noch nie geprüft wurden (siehe Tabelle 2.15 im Anhang). Außerdem gibt es eine grundsätzliche Tendenz dahingehend, dass größere Betriebe die Pflichten für sinnvoller erachten als kleinere Betriebe (siehe Tabelle 2.16 im Anhang).

Abbildung 3.33 Bewertung der im Mindestlohngesetz verankerten Pflichten



Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.

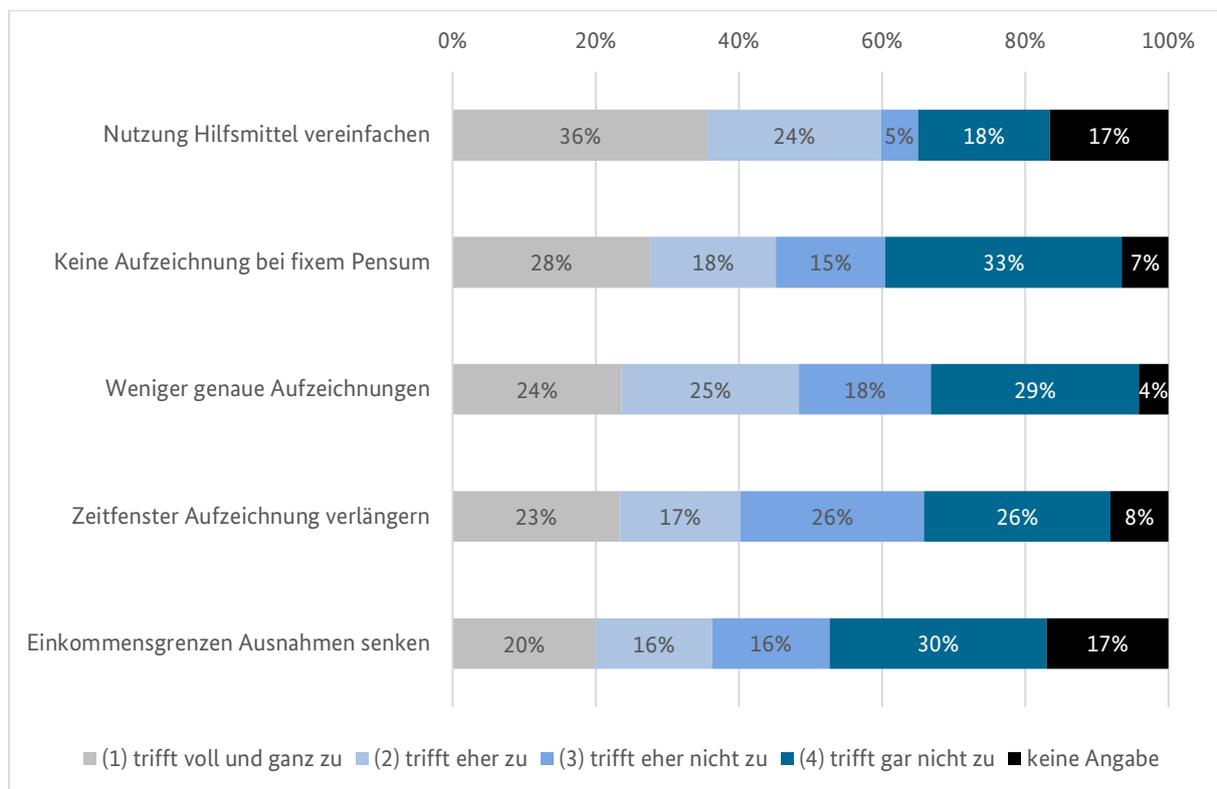
n=3.000

Änderungsbedarf, um die Arbeitszeitaufzeichnung und -aufbewahrung seitens des Gesetzgebers unbürokratischer zu gestalten, besteht laut einer Mehrheit der befragten Arbeitgeber darin, die Nutzung von Hilfsmitteln zu vereinfachen, wie Abbildung 3.34 zeigt. 36 % stimmen diesem Vorschlag voll und ganz und weitere 24 % stimmen dem eher zu. Bei etwas unter 50 % liegen die Zustimmungsraten bei den Vorschlägen, weniger genaue Aufzeichnungen zu ermöglichen und das Zeitfenster der Aufzeichnung zu verlängern (etwa mehr als sieben Tage). Den weiteren Vorschlägen stimmen jeweils um die 40 % mindestens eher zu. Dazu gehören die Vorschläge, die Aufzeichnungspflicht für Beschäftigte mit einem vertraglich fixierten Pensum abzuschaffen, und die Einkommensgrenze von derzeit 2.958 Euro brutto monatlich für die Ausnahmeregelungen abzusenken, sodass bei weniger Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die Aufzeichnungspflicht greift. Allerdings stimmt auch jeder Dritte oder Vierte bei diesen letzten vier Items gar nicht zu.

Knapp jeder Vierte der befragten Arbeitgeber hat in einer offenen Anschlussfrage von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, sonstige Maßnahmen für die Vereinfachung der Arbeitszeitaufzeichnung und -aufbewahrung vorzuschlagen, die nachfolgend im Text dargestellt werden. Eine Reihe von Vorschlägen wurde häufig genannt. Viele Arbeitgeber wünschen sich mehr Unterstützung durch den Gesetzgeber in der Form eines kostengünstig zur Verfügung gestellten einheitlichen digitalen Zeiterfassungssystems oder eines einheitlichen Formulars. Außerdem sollte die Betriebsgröße berücksichtigt werden, sodass kleinere Betriebe von der Aufzeichnungspflicht aufgrund des hohen Aufwandes befreit würden. Möglicherweise würde sich dieser Vorschlag etwas relativieren, würde der erstgenannte Vorschlag der Bereitstellung eines Zeiterfassungssystems umgesetzt. Grundsätzlich wurde häufig angemerkt, dass die Digitalisierung weiter vorangetrieben werden solle und bei geltender Vertrauensarbeitszeit die Aufzeichnungspflichten abgeschafft werden sollen. Es wurde außerdem vorgeschlagen, den Mindestlohn seltener, dafür aber stärker zu erhöhen,

da dadurch der bürokratische Aufwand sinke. Häufiger wurde zudem angeregt, die derzeit bei 450 Euro liegende monatliche Verdienstgrenze von geringfügigen Beschäftigten zu erhöhen. Dies sei sinnvoll, da angesichts des steigenden Mindestlohns – unter den Voraussetzungen, dass das entsprechende Stundenpensum ehemals bereits ausgeschöpft wurde und dies auch aktuell beziehungsweise künftig angestrebt wird und ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis erhalten bleiben soll – der Bedarf der Betriebe mit der Anzahl an zur Verfügung stehenden geringfügig Beschäftigten nicht mehr gedeckt werden könne und Neueinstellungen nicht gewünscht oder aufgrund der Lage auf dem Arbeitsmarkt nicht möglich seien. Dieser Punkt ist allerdings als genereller Vorschlag in Bezug auf das MiLoG zu interpretieren, da er keine direkten Auswirkungen auf die Dokumentationspflichten des MiLoG hätte.

**Abbildung 3.34 Möglichkeiten des Gesetzgebers für unbürokratischere Arbeitszeitaufzeichnung und -aufbewahrung**



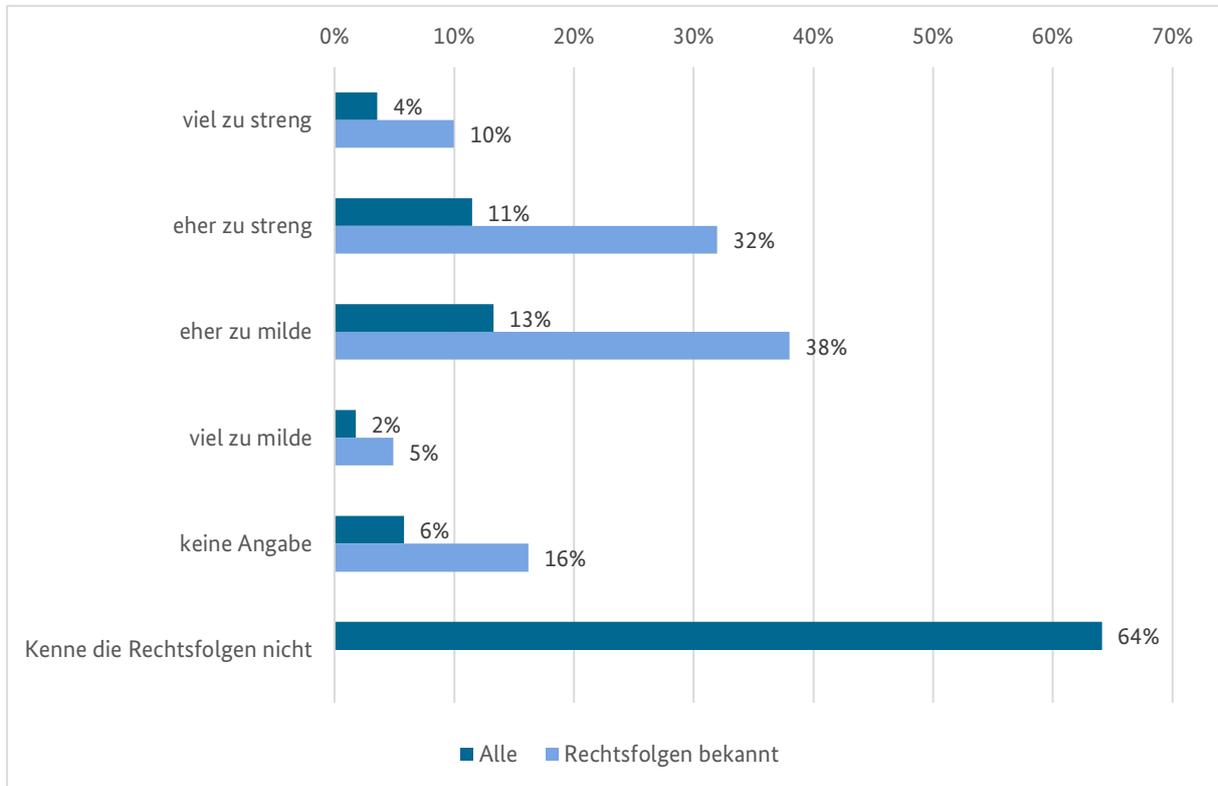
Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.

n=3.000

Da auch die Rechtsfolgen einen wichtigen Teil des MiLoG darstellen, wurden die Betriebe gebeten, diese hinsichtlich ihrer Angemessenheit zu bewerten. Abbildung 3.35 verdeutlicht zunächst, dass die Mehrheit der Betriebe (64 %) äußert, die Rechtsfolgen nicht zu kennen. Dieses Informationsdefizit betrifft vor allem kleinere Betriebe, wie eine tiefergehende Analyse zeigt wie in Tabelle 2.17 im Anhang dargestellt: 66 % der kleinsten Betriebe mit bis zu neun Beschäftigten, 53 % der Betriebe mit 10-49 Beschäftigten, 43 % mit 50-249 Beschäftigten und 31 % der größten Betriebe (250 oder mehr Beschäftigte) geben an, die Rechtsfolgen nicht zu kennen. Darüber hinaus gibt es keine eindeutige Verteilung der Antworten der Arbeitgeber: Die höchsten Anteile sind mit 11 % und 13 % bei den Antwortkategorien von „eher zu streng“ und „eher zu milde“ zu finden. Diese Verteilung findet man in ähnlicher Form auch, wenn nur die Betriebe in die Auswertung mit einfließen, die nicht angegeben haben, die Rechtsfolgen nicht zu kennen. Die Werte liegen dann jedoch bei 32 % und 38 %. Unter den Arbeitgebern scheint also wenig Einigkeit über die Strenge der Rechtsfolgen zu herrschen. Diese

Unterschiede können nicht durch Betriebsmerkmale erklärt werden, siehe Tabelle 2.18 im Anhang. Der Kernpunkt dieser Abbildung stellt sich demnach so dar, dass bei allen, aber insbesondere bei kleineren Betrieben, zunächst der Kenntnisstand über die Rechtsfolgen deutlich erhöht werden müsste, um eine qualifizierte Aussage über deren Angemessenheit treffen zu können.

**Abbildung 3.35 Bewertung der Rechtsfolgen**

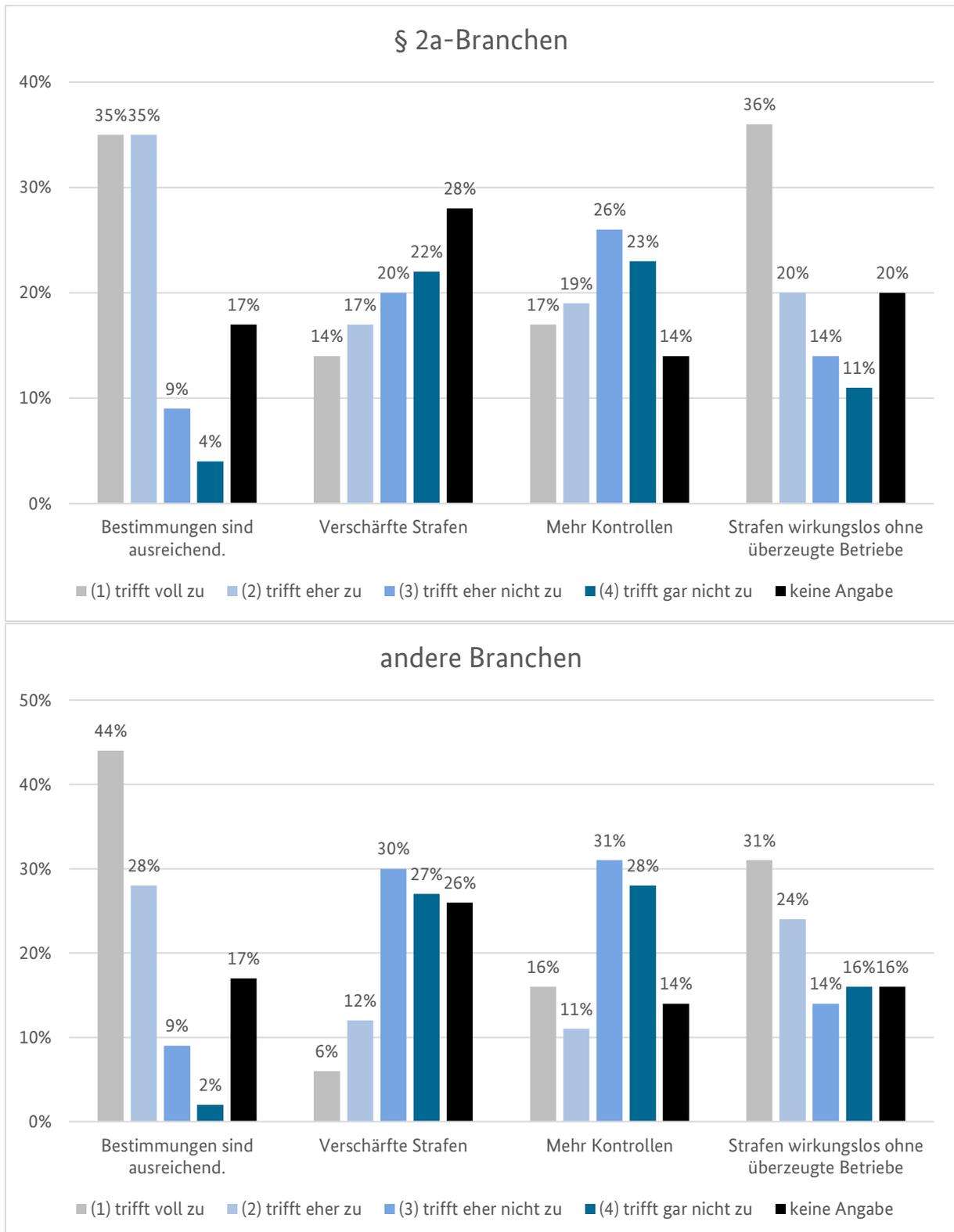


Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.  
n=3.000 (alle), n= 1.588 (Rechtsfolgen bekannt)

Welche Möglichkeiten gibt es, um die Einhaltung der MiLoG-Pflichten zu verbessern? Abbildung 3.36 stellt die Zustimmungswerte zu vier solcher Möglichkeiten getrennt nach Branchengruppe dar. Zunächst verdeutlichen die Werte, dass eine Mehrheit die aktuellen Bestimmungen als ausreichend empfindet – diesem Item stimmen 70 % (§ 2a-Branchen) oder 72 % (andere Branchen) voll oder eher zu. Mehr Kontrollen und verschärfte Strafen werden von der Mehrzahl der Betriebe als „eher nicht“ oder „gar nicht“ passend zur Verbesserung der Einhaltung der MiLoG-Pflichten eingeschätzt – Betriebe der anderen Branchen sind von diesen Möglichkeiten noch weniger überzeugt als Betriebe in den § 2a-Branchen. In den § 2a-Branchen werden mehr Kontrollen und verschärfte Strafen vermutlich daher eher gewünscht, weil so der Konkurrenz durch „schwarze Schafe“ begegnet werden kann. Diese Unterschiede in der Bewertung von Strafen und Kontrollen stellen sich in multivariaten Regressionen auch als statistisch signifikant dar (siehe Tabelle 2.19 im Anhang).

Eine Mehrheit von mehr als 50 % – unabhängig von der Branchengruppe – stimmt allerdings „voll“ oder „eher“ der Aussage zu, dass Strafen ohne überzeugte Betriebe wirkungslos seien. Demnach wäre eine umfassende Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit hinsichtlich der einzuhaltenden Bestimmungen des MiLoG im Vergleich zu härteren Strafandrohungen wirkungsvoller. Die recht hohen „keine Angabe“-Werte bei allen Items können hier nicht durch Betriebsmerkmale erklärt werden.

Abbildung 3.36 Möglichkeiten zur besseren Einhaltung der Bestimmungen des MiLoG nach Branchengruppen



Quelle: Arbeitgeberbefragung, eigene Berechnung, gewichtete Angaben.  
 n=1.994 (§2a-Branchen), n=1.006 (andere Branchen)

## 4. Vorgehensweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS)

Mit der Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 wurde der Aufgabenbereich der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) um die Prüfung der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften nach dem MiLoG erweitert.<sup>28</sup> Die FKS ist ein Teil der Zollverwaltung, die bundesweit an 41 Hauptzollämtern tätig ist und ca. 6.600 Bedienstete umfasst.

Im Mittelpunkt dieses Kapitels stehen die Erfahrungen der FKS, die diese im Rahmen der Prüfung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns macht, sowie deren Einschätzung bezüglich der Wirkung der Prüfungen. Die Ausführungen der Gesprächspersonen beziehen sich hierbei auf den Zeitraum seit der Einführung des MiLoG bis Herbst 2019. Aufgaben- und Befugnisserweiterungen sowie organisatorische Änderungen bei der FKS, die sich aufgrund des am 18. Juli 2019 in Kraft getretenen Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch ergeben haben<sup>29</sup>, sind nicht Gegenstand der folgenden Abschnitte, da zum Zeitpunkt der Interviews noch keine ausreichenden Erfahrungswerte vorlagen.

Bevor im Detail auf die Vorgehensweise der FKS eingegangen wird, erfolgt zunächst ein kurzer Überblick über den organisatorischen Aufbau der Hauptzollämter. Hierbei stehen insbesondere die Aufgabenbereiche der Sachgebiete E und F im Fokus, die unter anderem für die Prüfung der Einhaltung des MiLoG und Ermittlung bei Beanstandungen sowie für die Ahndung von Verstößen gegen das MiLoG zuständig sind. Anschließend wird das Vorgehen der FKS bei der Prüfung des MiLoG, beginnend mit den Anlässen für eine solche Prüfung, über die Vorbereitung bis hin zur Durchführung und den Ergebnissen der Prüfung, die im Falle von Beanstandungen zu Ermittlungsverfahren führen, näher beleuchtet. Dem schließt sich die Beschreibung des Prozesses der Ahndung an. Zu welchen Ergebnissen die Ahndung kommen kann, ist Thema der nachfolgenden Ausführungen. Die Einschätzungen der Gesprächspersonen zu den Wirkungen der Prüfungen sowie die von den Gesprächspersonen formulierten Verbesserungsbedarfe bilden den Abschluss dieses Kapitels.

### 4.1 Organisatorische Struktur und Aufgaben der FKS

#### 4.1.1 Organisationsstruktur der Hauptzollämter

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) wurde im Jahr 2004 eingerichtet. Sie ist bei der Bundeszollverwaltung angesiedelt und unter anderem für die Einhaltung der Mindestlöhne zuständig. Zuvor waren neben der Zollverwaltung die Arbeitsämter federführend für die Aufdeckung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zuständig. Bis 1996<sup>30</sup> wurde die Kontrolle und Durchsetzung von Lohnuntergrenzen zudem nicht als staatliche Aufgabe wahrgenommen, sondern von Tarifpartnern und Betriebsräten umgesetzt. Die Befugnisse des Zolls beschränkten sich bis 1996 auf wenige stichprobenartige Überprüfungen, deren Gegenstand lediglich die ordnungsgemäße Sozialversicherungsmeldung der Beschäftigten war. Da die bei diesen Kontrollen aufgedeckten

<sup>28</sup> Zu den Aufgaben und Befugnisse der FKS siehe: [https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Aufgaben-und-Befugnisse/aufgaben-und-befugnisse\\_node.html#doc304640bodyText3](https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Aufgaben-und-Befugnisse/aufgaben-und-befugnisse_node.html#doc304640bodyText3) [Abgerufen 17.02.2020].

<sup>29</sup> Siehe hierzu: [https://www.zoll.de/SharedDocs/Fachmeldungen/Aktuelle-Einzelmeldungen/2019/arbeit\\_neues\\_gesetz\\_fks.html](https://www.zoll.de/SharedDocs/Fachmeldungen/Aktuelle-Einzelmeldungen/2019/arbeit_neues_gesetz_fks.html) [Abgerufen 17.02.2020].

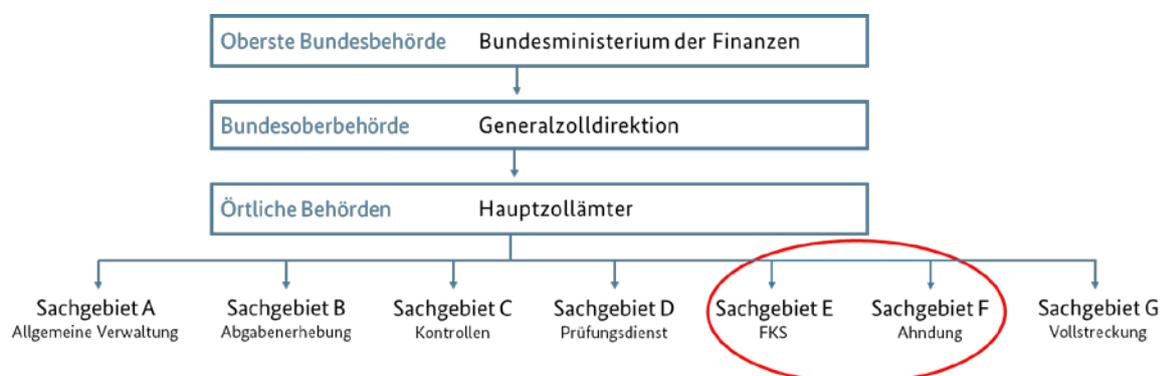
<sup>30</sup> Im Jahr 1996 trat das Arbeitnehmer-Entsendegesetz in Kraft.

Verstöße nicht vom Zoll selbst geahndet werden durften, mussten die Erkenntnisse an die Arbeitsämter weitergegeben werden. Im Jahr 1998 erhielt der Zoll eigene strafrechtliche Ermittlungsbefugnisse. Seit diesem Jahr haben die Beamtinnen und Beamten des Zolls bei der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die gleichen Befugnisse wie die Polizeivollzugsbehörden nach der Strafprozessordnung und dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten. Sie sind insoweit Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft (vgl. Bosch et al. 2019). Um die zuvor verstreuten Kontrollaufgaben zu bündeln, wurden zum 01.01.2004 die damalige „Arbeitsmarktinspektion“ der Bundesanstalt für Arbeit und die „Bekämpfung illegaler Beschäftigung durch den Zoll (BillBZ)“ zur „Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS)“ zusammengeführt und bei den Hauptzollämtern angesiedelt (vgl. Deutscher Bundestag 2008). Ebenfalls im Jahr 2004 wurde das neue Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) verabschiedet. Bei der Betrachtung der Entwicklung der FKS wird deutlich, dass der Zollverwaltung und damit auch den Hauptzollämtern immer mehr Aufgaben übertragen wurden. So wird ebenfalls vom Deutschen Bundestag geschildert, dass sich die Zollverwaltung in einem Prozess der kontinuierlichen Entwicklung befindet und vor allem die ständige Übernahme neuer Aufgaben eine permanente Anpassung von organisatorischen und personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erfordert (vgl. Deutscher Bundestag 2019c).

Zudem wird durch die historische Betrachtung deutlich, dass sich das deutsche System der Lohnfindung von einem autonomen System, in dem Tarifparteien sowohl für die Festsetzung als auch die Kontrolle von Lohnuntergrenzen bzw. Lohnstandards zuständig waren, hin zu einem gemischten System entwickelt hat. In diesem gemischten System übernimmt der Staat nun die Aufgabe der Kontrolle des allgemeinen Mindestlohns. Die Festsetzung der Höhe wird jedoch an eine Kommission von Sozialpartnern übertragen. Dabei kontrollieren die Hauptzollämter lediglich den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn, die nach dem AEntG für allgemeinverbindlich erklärten Branchenmindestlöhne sowie die Lohnuntergrenze nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG). Die Kontrolle der übrigen tariflich vereinbarten Mindestlöhne obliegt weiterhin den Tarifpartnern (vgl. Bosch et al. 2019).

Der aktuelle Aufbau der Zollverwaltung und die Organisation der Hauptzollämter ist in Abbildung 4.1 nachgebildet. Es lassen sich drei Behörden (Bundesministerium der Finanzen, Generalzolldirektion und Hauptzollämter) auf drei Ebenen (Oberste Bundesbehörde, Bundesoberbehörde und örtliche Behörden) identifizieren.

**Abbildung 4.1 Organigramm der Zollverwaltung (Auszug)**



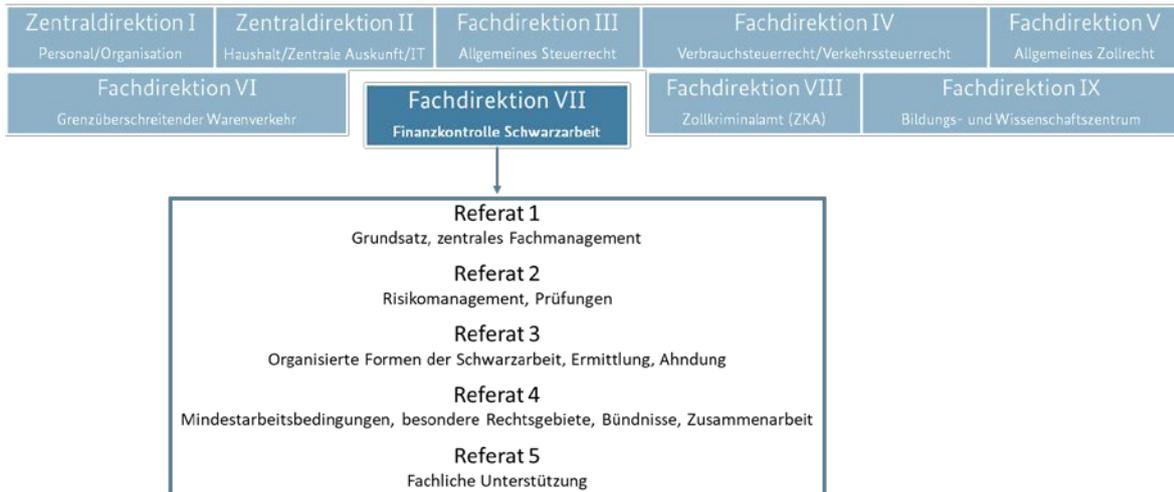
Quelle: Generalzolldirektion 2019; eigene Darstellung.

Als oberste Bundesbehörde fungiert das Bundesministerium für Finanzen (BMF). Innerhalb des BMF steuert die Abteilung III die Bundeszolllverwaltung. Dem untergeordnet besteht die

Generalzolldirektion (GZD) aus zwei Zentral- und sieben Fachdirektionen (vgl. Abbildung 4.2). Bezogen auf die FKS liegen die folgenden Aufgaben und Zuständigkeiten bei der GZD:

- Steuerung und Koordinierung der Aufgabenwahrnehmung der Hauptzollämter
- Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht
- Umsetzung der politischen und strategischen Ziele des BMF
- Durch das Gesetz und im Verwaltungswege übertragene Aufgaben.

**Abbildung 4.2** Direktionen und Referate der GZD



Quelle: Organisationsplan der Generalzolldirektion<sup>31</sup>; eigene Darstellung

Innerhalb der Generalzolldirektion ist die Fachdirektion VII für die Finanzkontrolle Schwarzarbeit zuständig. Diese ist in fünf Referate untergliedert, welche unterschiedliche Schwerpunktthemen bearbeiten (vgl. Abbildung 4.2). Dabei werden Aufgaben übernommen, wie zum Beispiel Dienstvorschriften für die FKS zu erarbeiten und weiterzuentwickeln, operative Aufgaben zentral zu steuern, die Rechtsprechung auszuwerten und darüber hinaus die fachlichen Anforderungen für die Informationstechnik sowie die Aus- und Fortbildung zu beschreiben.

Darunter stehen die 41 Hauptzollämter, deren Sachgebiete E und F u. a. für die Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns zuständig sind. Seit Einführung des MiLoG und dem daraus resultierenden Aufwuchs der FKS werden den Sachgebieten E und F weitere Stellen zugesprochen. Im Zeitraum Januar 2016 bis Januar 2019 stieg die Zahl der Planstellen von 6.865 auf 7.913 (vgl. Deutscher Bundestag 2017b und 2019a). Davon sind am Stichtag 01. Januar 2019 6.609 besetzt. Bis zum Jahr 2029 sollen laut Aussage der Generalzolldirektion die Planstellen der FKS auf ca. 13.600 steigen. Es zeichnet sich also jetzt schon ein Personaldefizit ab, welches auf der Problematik fußt, die Planstellen zu besetzen.

Der berufliche Hintergrund der Beschäftigten in der FKS ist heterogen. Nicht alle Beschäftigte haben eine Ausbildung beim Zoll durchlaufen und sind verbeamtet. So gehören auch Beamte und Beamtinnen, sowie Tarifbeschäftigte der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeit, die im Zuge der Zusammenführung 2004 zum Zoll gewechselt und Erfahrungen aus der „Arbeitsmarktsinspektion“ vorweisen zum Personal der FKS. Der größte Teil der ehemaligen Tarifbeschäftigten der Bundesanstalt für Arbeit wurde zwischenzeitlich verbeamtet. Aktuell werden zudem zuvor

<sup>31</sup> [https://www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Struktur/Generalzolldirektion/generalzolldirektion\\_node.html](https://www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Struktur/Generalzolldirektion/generalzolldirektion_node.html) [Abgerufen 20.05.2020].

zollexterne Personen eingestellt, welche teilweise keinen verwaltungstechnischen Hintergrund aufweisen, sondern häufig Ausbildungen im Bereich von Banken und Versicherungen sowie als Steuerfachangestellte besitzen.

Nachfolgend werden in den Abschnitten 4.1.2 und 4.1.3 der weitere Aufbau, die Strukturen und die Aufgaben des Sachgebiets E und des Sachgebiets F beschrieben.

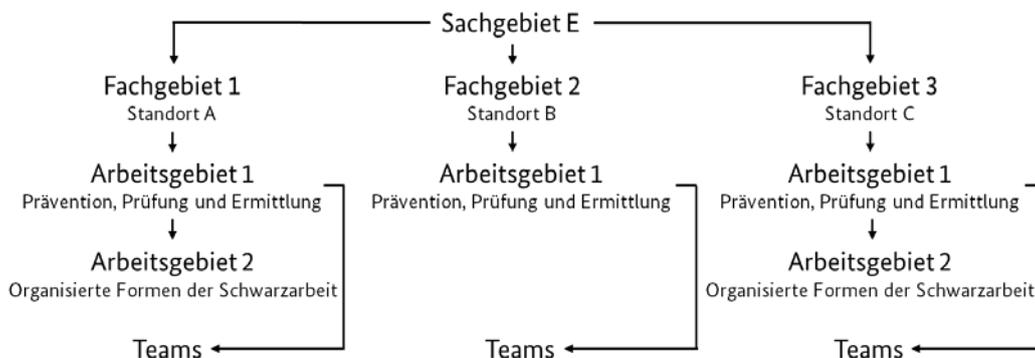
#### 4.1.2 Das Sachgebiet E

Die Zuständigkeiten des Sachgebiets E liegen unter anderem in der Prüfung der Einhaltung des MiLoG. In diesem Zusammenhang sollen in diesem Abschnitt die Organisationsstruktur, die Aufgaben sowie die Personalsituation im Sachgebiet E dargestellt werden.

##### 4.1.2.1 Die Struktur des Sachgebiets E

Mit der Neuausrichtung der Aufgabenwahrnehmung der FKS im Jahr 2014 wurde das Sachgebiet E neu strukturiert. Die bislang im Sachgebiet C wahrgenommenen Aufgaben der Kontrolleinheiten Prävention FKS wurden mit dem hierfür eingesetzten Personal in das Sachgebiet E verlagert. „Ziel dieser organisatorischen Neustrukturierung war es insbesondere, durch die Integration Schnittstellen zu beseitigen, personelle Ressourcen für die FKS-Aufgaben zu bündeln und flexiblere Einsatzmöglichkeiten für die Beschäftigten zu schaffen“ (Deutscher Bundestag 2017a: 26). Seitdem präsentiert sich das Sachgebiet E in der in Abbildung 4.3 dargestellten beispielhaften Struktur.

**Abbildung 4.3 Beispielhafte Struktur des Sachgebiets E**



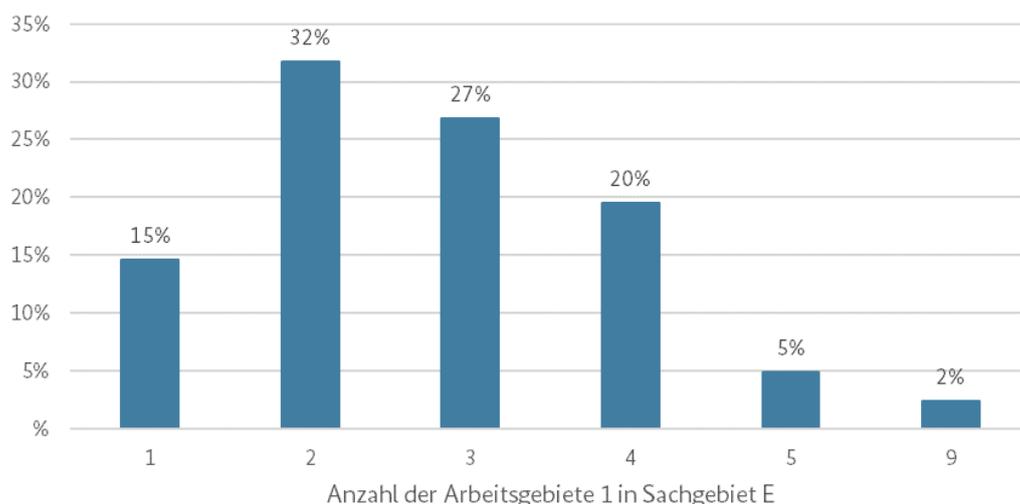
Quelle: Generalzolldirektion 2019; eigene Darstellung.

Das Sachgebiet E gliedert sich in verschiedene Fachgebiete, welche jeweils an einem Standort die Aufgaben des Sachgebiets E wahrnehmen. Die Fachgebiete bilden eine räumliche Unterteilung des Sachgebiets E. Die Anzahl der Fachgebiete pro Hauptzollamt ist jedoch nicht festgesetzt, sodass diese zwischen den Hauptzollämtern (HZÄ) stark variiert. Laut den Angaben der standardisierten Befragung der HZÄ haben sieben HZÄ einen Standort und damit nur ein Fachgebiet. Der Schwerpunkt der Anzahl der Fachgebiete liegt bei zwei bzw. drei Fachgebieten pro Sachgebiet E eines Hauptzollamtes. Nur ca. ein Viertel der Sachgebiete E besitzen mehr als drei Fachgebiete. Ein Sachgebiet E besitzt neun Standorte bzw. Fachgebiete. Die Anzahl der Fachgebiete ist im Wesentlichen abhängig von der Größe des Zuständigkeitsbezirks des jeweiligen HZA.

Ein Fachgebiet untergliedert sich grundsätzlich in jeweils zwei Arbeitsgebiete. Während Arbeitsgebiet 1 für die Prävention, Prüfung und Ermittlung zuständig ist, gehört zum Aufgabenbereich des

Arbeitsgebiets 2 die Bekämpfung organisierter Formen der Schwarzarbeit (vgl. Abbildung 4.3). Jedes Sachgebiet E verfügt immer über ein Fachgebiet bestehend aus den Arbeitsgebieten 1 und 2. Darüber hinaus gibt es HZÄ, die aufgrund ihrer (regionalen) Zuständigkeit über mehrere Fachgebiete verfügen. Diese Fachgebiete haben immer ein Arbeitsgebiet 1<sup>32</sup> und können zusätzlich ein Arbeitsgebiet 2 haben. Die Ergebnisse der standardisierten Befragung bezüglich der Anzahl der Arbeitsgebiete 1 im Sachgebiet E zeigen, dass sich die Anzahl dieser zwischen den einzelnen HZÄ stark unterscheidet. Wie der Abbildung 4.4 zu entnehmen ist, reicht die Spanne von einem Arbeitsgebiet 1 bis zu neun pro Sachgebiet E. In den meisten Fällen verfügt das Sachgebiet E über zwei bis drei Arbeitsgebiete 1.

**Abbildung 4.4 Anzahl der Arbeitsgebiete 1 pro Sachgebiet E und Hauptzollamt**



Quelle: Standardisierte Befragung der HZÄ 2019, eigene Berechnungen.

n=41

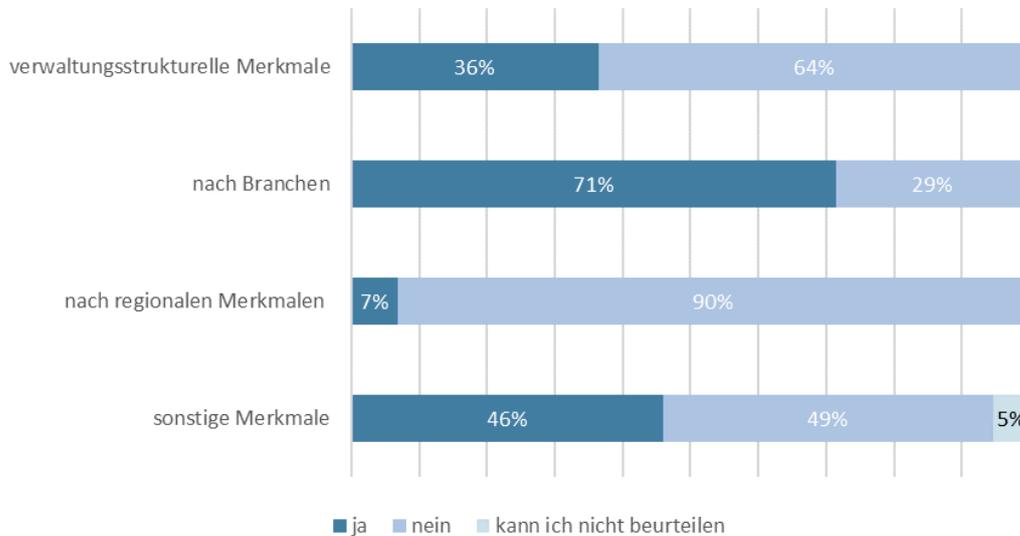
Unterhalb der Ebene der Arbeitsgebiete sind diese in Teams strukturiert. Die Aufteilung der Teams erfolgt je nach HZA nach verschiedenen Aspekten. Die HZÄ sind in der Strukturierung ihrer Teams nach eigener Aussage frei und machen davon Gebrauch.

Die Teams werden nach unterschiedlichen Merkmalen zusammengesetzt. Während einige Hauptzollämter die Teams nach Branchen zusammensetzen und dies mit spezifischem Branchenwissen für die Prüfungen und Ermittlungen begründen, setzen andere HZÄ ihre Teams nach verwaltungsstrukturellen, regionalen oder sonstigen Merkmalen zusammen. Die Befragung der HZÄ zeigt, dass insbesondere die Zusammensetzung nach Branchen im Arbeitsgebiet 1 mit 71 % aller HZÄ essentiell ist. Zugleich kommen sonstigen Merkmalen und verwaltungsstrukturellen Merkmalen ebenfalls eine große Bedeutung zu (vgl. Abbildung 4.5). Als sonstige Merkmale werden unter anderem die Zusammensetzung nach Aspekten wie der Berufserfahrung und den Fall-Endziffern<sup>33</sup> in ProFiS genannt.

<sup>32</sup> Dies bedeutet gleichzeitig, dass die Anzahl der Arbeitsgebiete 1 in dem Sachgebiet E, auch der Anzahl der Fachgebiete des Sachgebiets E entsprechen.

<sup>33</sup> Hierbei handelt es sich um eine durchlaufende Nummerierung der eingehenden Hinweise und eingeleiteten Prüfungen durch das Sachgebiet E eines Hauptzollamts.

Abbildung 4.5 Teambzusammensetzung in den Arbeitsgebieten 1



Quelle: Standardisierte Befragung der HZÄ 2019, eigene Berechnungen.

n=41

#### 4.1.2.2 Die Aufgaben des Sachgebiets E

Das Sachgebiet E hat einen umfangreichen Aufgabenkatalog, welcher stetig wächst. Die Arbeit der FKS fußt grundsätzlich auf dem § 2 Abs. 1 SchwarzArbG. Die Prüffelder der FKS beinhalten u.a. die Prüfung der Einhaltung der Arbeitsbedingungen nach dem Mindestlohngesetz (MiLoG)<sup>34</sup>, dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) und dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) sowie die Prüfung des Aufenthaltsstatus von Erwerbstätigen, der rechtmäßige Bezug von Sozialleistungen nach dem SGB II und SGB III und das korrekte Abführen von Sozialversicherungsbeiträgen<sup>35</sup>. Zudem ist aktuell im Jahr 2019 die Prüfung von unrechtmäßigem Kindergeldbezug zu den Aufgaben der FKS hinzugekommen (vgl. Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch). Neben den Prüfungen des MiLoG gehört auch die Durchführung von Ermittlungsverfahren zu den Aufgaben des Sachgebiets E, die eingeleitet werden, sobald ein konkreter Verdacht einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit besteht.

Darüber hinaus unterscheiden sich – wie bereits in Abbildung 4.3 dargestellt – die Aufgaben innerhalb der FKS nach den Arbeitsgebieten. Das Arbeitsgebiet 1 ist für die Prävention sowie die Prüfung und Ermittlung der Sachverhalte zuständig. Das Arbeitsgebiet 2 richtet sich in seiner Arbeit an komplexeren Prüfungen und Ermittlungen der organisierten Form der Schwarzarbeit aus.

Aus den Gesprächen mit den Beschäftigten des Sachgebiets E ist deutlich geworden, dass diese Aufgabenfülle und das Prüfen verschiedener rechtlicher Tatbestände als eine sehr komplexe Aufgabe gesehen wird, welche viel Hintergrundwissen und Erfahrung benötigt. Die Aufgabenerfüllung der FKS wird daher von vielen Interviewpersonen als eine herausfordernde Arbeit beschrieben, die sich grundlegend von den weiteren allgemeinen Aufgaben des Zolls unterscheidet.

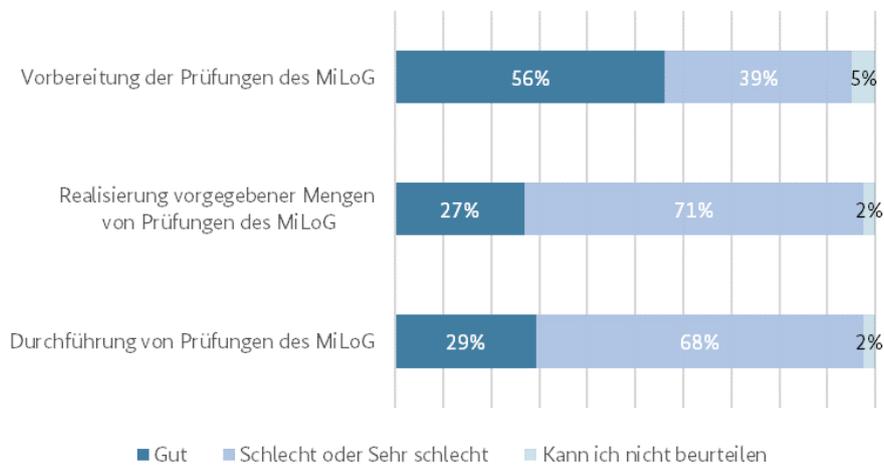
<sup>34</sup> Bei den Zuständigkeiten der FKS ist zu berücksichtigen, dass die FKS nicht für die Entschädigung der Beschäftigten zuständig ist, bei denen eine Mindestlohnunterschreitung im Rahmen der Prüfung festgestellt wurde. Dies stellt einen zivilrechtlichen Anspruch der Beschäftigten dar, welcher von diesen selbst eingeklagt werden muss.

<sup>35</sup> Zu den weiteren Aufgaben der FKS siehe: [https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Aufgaben-und-Befugnisse/aufgaben-und-befugnisse\\_node.html#doc304640bodyText3](https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Aufgaben-und-Befugnisse/aufgaben-und-befugnisse_node.html#doc304640bodyText3) [Abgerufen 13.02.2020].

#### 4.1.2.3 Das Personal im Sachgebiet E

Wie bereits in Abschnitt 4.1.1. erläutert, ist die Personalsituation in den Sachgebieten E und F vor allem durch viele offene Planstellen geprägt. Es zeigt sich, dass sich dieser Personalmangel direkt auf die Durchführung der Prüfungen auswirkt. Laut der standardisierten Befragung der HZÄ bewerten 39 % die Personalsituation im Sachgebiet E insbesondere im Hinblick auf die Prüfungen des MiLoG als schlecht oder sehr schlecht (vgl. Abbildung 4.6). Noch deutlicher wird die Einschätzung des Einflusses der Personalsituation auf die Realisierung der vorgegebenen Menge an Prüfungen des MiLoG. 71 % der Hauptzollämter empfinden in diesem Aspekt die Personalsituation als schlecht oder sehr schlecht. Eine ähnliche Bewertung zeigt sich hinsichtlich der Durchführung von Prüfungen des MiLoG.

**Abbildung 4.6 Bewertung der Personalausstattung im Sachgebiet E**



Quelle: Standardisierte Befragung der HZÄ 2019, eigene Berechnungen.

n=41

Die Personalsituation und der Personalmangel werden auch von den Interviewpersonen angesprochen. Zwar werden mehr Planstellen in der FKS geschaffen, ein tatsächlicher Personalzuwachs sei aber häufig kaum bemerkbar, da freie Stellen nicht besetzt werden können. Als Gründe hierfür werden unter anderem die hohen Anforderungen an die Tätigkeiten im Sachgebiet E, die teils unattraktiven Arbeitszeiten am Wochenende oder in den späten Abendstunden sowie die Besoldung angeführt, die vor allem in den Ballungsgebieten aufgrund der hohen Lebenshaltungskosten als zu gering bezeichnet wird. Der Planstellenzuwachs habe daher auch keine oder nur eine sehr geringe Auswirkung auf die Personalsituation vor Ort.

„Na ja, wir sind schon aufgestockt worden. Ob das jetzt so richtig spürbar ist, kann ich nicht sagen. Ich habe manchmal eher das Gefühl, dass wir so in homöopathischen Dosen immer mal ein bisschen Zuwachs dazu bekommen. Sind ja auch sogenannte MiLoG-Stellen geschaffen worden. Die sind dann so nach und nach besetzt worden.“ (Leitungsebene/Sachgebiet E)

Zudem wirkt sich der heterogene berufliche Hintergrund der Beschäftigten des Sachgebiets E auf die Arbeit dieses aus. Wie schon zuvor beschrieben, setzt sich das Personal sowohl aus Beamten als auch aus Tarifbeschäftigten zusammen. Dennoch sind nur Beamtinnen und Beamte sowie die 2004 von der Bundesanstalt für Arbeit übergeleiteten Tarifbeschäftigten, die die Voraussetzungen gemäß § 14 Abs. 1 SchwarzArbG erfüllen, Vollzugsbeamte und Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft im Sinne

der StPO. Die übrigen Tarifbeschäftigten der FKS besitzen diese Rechte nicht, dürfen jedoch im Rahmen von Prüfungen nach dem SchwarzArbG sowie im Rahmen der Ermittlung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten tätig werden.

Die heterogene Zusammensetzung des Personals und in diesem Zusammenhang die teils fehlende Verbeamtung und damit die fehlenden Befugnisse führen nach Aussage der Interviewpersonen zu Problemen in der Durchführung der Ermittlungen, da genauestens darauf geachtet werden müsse, wer welche Aufgabe übernehmen darf. Eine Interviewperson schildert diese Situation wie folgt:

„Natürlich gibt es da Probleme, weil sie natürlich bei einem Außeneinsatz ganz genau unterscheiden müssen, wer was darf. Und das ist natürlich im Fall der Fälle schwierig. Das heißt, die Arbeit ist so zu organisieren, dass man diejenigen, die diese Eingriffsrechte haben, ich sage jetzt mal, voraus marschieren und die anderen hinten nach. Und wenn es dann zum Konfliktfall kommt, ist die Unterscheidung, wenn es um Sekunden geht, natürlich nicht immer leicht. Es erschwert die Arbeit selbstverständlich. Bei der Polizei, die haben nur Polizeibeamte, da fragt keiner, sondern der ist bewaffnet und der setzt durch, das ist bei uns halt anders.“ (Leitungsebene/Sachgebiet E)

Angesprochen darauf, wie die Beschäftigten des Sachgebiets E auf die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns und den damit verbundenen Aufgaben vorbereitet wurden, fallen die Aussagen unterschiedlich aus. Zwar wurden Schulungen teilweise durch die GZD durchgeführt und in den HZÄ vervielfacht, dennoch bewerten die Interviewpersonen die Schulungen nicht einheitlich. Es gibt sowohl positive Äußerungen zu den Schulungen als auch Kritik. Während einige Interviewpersonen die Schulungsmöglichkeiten durch die GZD als ausreichend empfinden, bemängeln andere Interviewpersonen die Ausgestaltung dieser bzw. kritisieren, dass es zu wenige Schulungen für die HZÄ in diesem Bereich gibt.

„Also, ich hatte die Gelegenheit, vor Einführung des neuen gesetzlichen Mindestlohns an einer Schulung teilzunehmen, die quasi im November stattfand, bevor der Mindestlohn dann eingeführt wurde. Leider war es dann im Endeffekt so, dass ein Teil von dem, was dort gelehrt wurde, eigentlich schon wieder überholt war, bevor dann der eigentliche Mindestlohn kam. Ansonsten werden die Lehrgänge angeboten, aber mittlerweile sind die in Lehrgänge eingeschlossen, wo der gesetzliche Mindestlohn auch nur noch Bestandteil der Schulung ist, wie für Mindestlohn, Arbeitnehmerüberlassung oder Ähnliches.“ (Operative Ebene/Sachgebiet E)

### 4.1.3 Das Sachgebiet F

Das Sachgebiet F ist die zuständige Stelle für die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten (Bußgeldverfahren) und – in Fällen des Leistungsmissbrauchs - von Straftaten. Das Sachgebiet F gliedert sich in verschiedene Fachgebiete. Das Fachgebiet 1 im Sachgebiet F ist der Finanzkontrolle Schwarzarbeit zugehörig und ahndet u.a. die Verstöße gegen das Mindestlohngesetz. In der Regel ist das Fachgebiet 1 des Sachgebiets F an einem Standort des jeweiligen HZA zentralisiert. Nur an wenigen HZÄ ist noch eine dezentrale Struktur anzutreffen. Die Fachgebiete 2 und 3 der Sachgebiete F bearbeiten insbesondere steuerliche Zuwiderhandlungen und Zuwiderhandlungen aus den Bereichen Außenwirtschaft, Marktordnung sowie Verbote und Beschränkungen.

#### 4.1.3.1 Organisation und Personalstruktur des Fachgebiets 1

Grundsätzlich ist die Organisation im Fachgebiet 1 des Sachgebiets F an den einzelnen Standorten identisch. So gibt es eine übergeordnete Sachgebietsleitung, welche die einkommenden Verfahren sichtet und an die Fachgebietsleitung übergibt. Diese verteilt die Verfahren an die zuständigen Arbeitsgebietsleitungen der Arbeitsgruppen oder Teams am jeweiligen Standort. Die Anzahl

der Arbeitsgruppen ist an den Standorten sehr unterschiedlich.

„Also ich habe Ur-Zöllner bei mir im Bereich, die auch wirklich beim Zoll ihre Ausbildung im mittleren oder gehobenen Dienst genossen haben. [...] In der Ahndung war klassisch 2004 ein sehr hoher Anteil an ehemaligen Mitarbeitern der Agentur für Arbeit, die 2004 per Gesetz herübergekommen sind. [...] Die Leute sind natürlich immer noch relativ stark vertreten in der Ahndung. Und ich habe aber auch inzwischen zugezogene Externe, [...] also wir sind da ein relativ gemischter Haufen.“  
(Leitungsebene/Sachgebiet F)

In den Gesprächen mit den Beschäftigten des Fachgebiets 1 im Sachgebiet F zeigt sich, dass es an vielen Standorten keine inhaltliche Spezialisierung der Teams gibt und alle Beschäftigten alle Themenfelder bearbeiten. Das bedeutet, dass die Beschäftigten sich nicht auf einzelnen Gesetzesgrundlagen beschränken. Bei der Teamorganisation steht die Flexibilität bei der Bearbeitung der eingehenden Fälle im Vordergrund, welche bei einer Spezialisierung derart nicht mehr gegeben wäre. Die Anforderungen an das Personal sind hierbei jedoch besonders hoch, da umfassende Kenntnisse verschiedener Gesetzesgrundlagen erforderlich sind. Es wird immer wieder darauf hingewiesen, dass die Laufbahnausbildung der Beschäftigten darüber bestimmt, welche Verfahren von wem bearbeitet werden dürfen. So bearbeiten beispielsweise die Beschäftigten im gehobenen Dienst mehrheitlich die komplexen und umfangreichen Fälle, wohingegen die Beschäftigten des mittleren Dienstes die weniger komplizierten Verfahren zur Bearbeitung übertragen bekommen. Dies wird mit der Laufbahnausbildung begründet. Es wird darüber hinaus berichtet, dass das durch Stellenausschreibungen neu akquirierte Personal wiederum andere Tätigkeitbefugnisse hat, die aufgrund der tariflichen Eingruppierung definiert werden und bei der Zuteilung der Verfahren berücksichtigt werden müssen.

Vereinzelt wird jedoch auch von einer Spezialisierung der Teams nach Gesetzesgrundlagen oder Verfahrensweisen berichtet. So gibt es jene Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter bzw. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, welche hauptsächlich Ordnungswidrigkeiten bei Verstößen gegen das MiLoG bearbeiten und jene, welche schwerpunktmäßig andere Fälle, wie beispielsweise den Leistungsbetrug nach § 263 StGB, bearbeiten. Eine solche Spezialisierung der Teams führe zu Vor- und Nachteilen.

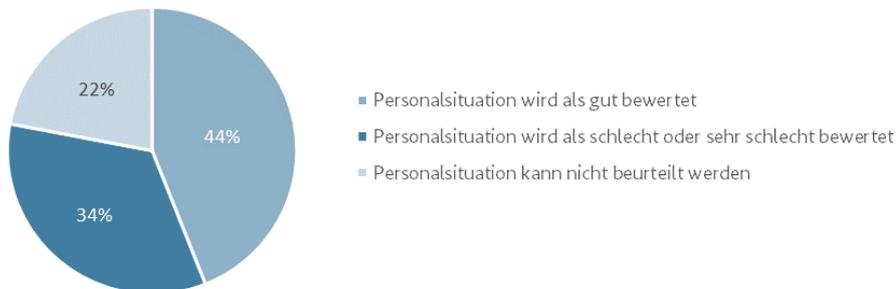
„Aber sicherlich, was die Bearbeiter angeht, [haben wir inhaltlich] eine Spezialisierung. Einfach, weil das Geschäft dann schneller von der Hand geht, wenn sich jemand da eingearbeitet hat.“  
(Leitungsebene/Sachgebiet F)

„Wir haben eine so wahnsinnige Bandbreite an Gesetzen, die wir bearbeiten müssen und beachten müssen. Ist das noch von jedem leistbar oder muss ich tatsächlich jetzt hingehen, dass ich eine Art Spezialitätentum einrichte? Das heißt, dass ich sage: »Du machst nur noch Leistungsmissbrauch. Du machst nur noch Mindestlohn. Du machst nur Ausländerrecht. Du machst nur noch Kleine Staatsanwaltschaft.« Das hat natürlich alles seine Vor- und Nachteile. Der Mitarbeiter, sprich der Sacharbeiter und seine Mitarbeiter, haben natürlich dann nur noch einen gewissen Ausschnitt aus dem Aufgabenbereich, das heißt man wird zum Fachidioten. Die Arbeit ist bei weitem nicht mehr so abwechslungsreich. Da besteht dann schon die Gefahr, dass man abstumpft. Es besteht die Gefahr, wenn diese Fachleute mal ausfallen, Urlaub oder Krankheit, dass ich keine adäquate Vertretung mehr womöglich habe. Das gibt natürlich wie für alle Sachen Vor- und Nachteile.“ (Leitungsebene/Sachgebiet F)

Mit Blick auf die Personalsituation wird in den Gesprächen davon berichtet, dass es seit der Einführung des Mindestlohns zu keinem Personalzuwachs gekommen sei. Vielmehr habe eine starke Personalabwanderung stattgefunden und einzelne Stellen könnten nach Übergang in den Ruhestand nicht mehr direkt neu besetzt werden. Die Situation des Fachgebiets 1 im Sachgebiet F sei daher durch ein Personaldefizit gekennzeichnet. Dieser Personalmangel wird an den Standorten jedoch

unterschiedlich beurteilt. Je nachdem, wie viele Stellen unbesetzt sind, fällt das Urteil positiv oder negativ aus. Diese unterschiedliche Bewertung zeigt sich auch in den Ergebnissen der standardisierten Befragung der Hauptzollämter. Während rund ein Drittel die Personalausstattung im Fachgebiet 1 des Sachgebiets F als schlecht bis sehr schlecht beurteilten, sind über 40 % der Auffassung, dass diese gut ist (vgl. Abbildung 4.7).

**Abbildung 4.7 Einschätzung der Personalsituation im Fachgebiet 1 des Sachgebiets F**



Quelle: Standardisierte Befragung der HZÄ 2019, eigene Berechnungen.

n=41

Unbesetzte Stellen führen in der Regel dazu, dass Verfahren sich zurückstauen und der Bearbeitungsdruck auf die Beschäftigten im Fachgebiet 1 des Sachgebiets F wächst. Durch Stellenausschreibungen wird versucht, auf den Personalmangel zu reagieren und offene Stellen zu besetzen. Die Einarbeitung von neu eingestelltem und zuvor zollexternen Personal wird als Herausforderung und als sehr zeitintensiv beschrieben. Durch eine enge Begleitung sowie interne Schulungen sollen Kenntnisse im Bereich des Ordnungswidrigkeitenrechts und des Strafrechts vermittelt und Verfahrensabläufe nähergebracht werden.

#### 4.1.3.2 Aufgaben und Zuständigkeiten des Fachgebiets 1

Die Beschäftigten im Fachgebiet 1 des Sachgebiets F gehören dem Innendienst an, das bedeutet, dass sie keine Prüfungen oder Ermittlungen, die Außendienst erfordern, in Bezug auf das Mindestlohngesetz durchführen, sondern ausermittelte Vorgänge in Form von Akten vom Sachgebiet E erhalten und nach Anhörung der Betroffenen und abschließender Würdigung bspw. Bußgeldbescheide erlassen oder Ermittlungsverfahren einstellen. Das Themenspektrum der Verfahren im Fachgebiet 1 des Sachgebiets F ist jedoch sehr umfangreich und geht über das Mindestlohngesetz hinaus. So werden Ordnungswidrigkeiten im Bereich des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG), der Sozialgesetzbücher (SGB) II und III, des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) oder dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) geahndet sowie Strafverfahren im Bereich des Leistungsbetrugs (§ 263 StGB) bearbeitet. Bei Strafverfahren hat das Sachgebiet F jedoch nur eine zuarbeitende Funktion. Die Zuständigkeit liegt bei der Staatsanwaltschaft. Häufig wird davon berichtet, dass Verstöße gegen das MiLoG nur einen vergleichsweise geringen Anteil an allen Verfahren haben.

„Ein Großteil sind Strafverfahren. [...] Da geht es um Leistungsmissbrauch, das heißt Leistungsempfänger, Bundesagentur für Arbeit, also die ALG 1 und ALG 2 [-Empfänger] melden ihre Tätigkeit nicht an, oder nicht rechtzeitig an. [...] Das ist der überwiegende Teil der Fälle, alles andere verteilt sich auf Fälle illegaler Ausländerbeschäftigung, MiLoG, AEntG, was es alles gibt, Arbeitnehmerüberlassung. [...] Es [MiLoG] ist ein relativ kleiner Teil.“ (Leitungsebene/Sachgebiet F)

Die Unterschreitung des Mindestlohns kann neben einer Ordnungswidrigkeit aufgrund von Nichtzahlung des Mindestlohns (§ 21 MiLoG) aufgrund des Vorenthaltens und Veruntreuens von Arbeitsentgelt gemäß § 266a StGB tatmehrheitlich auch eine Straftat nach sich ziehen. Bislang wurden die Ermittlungsakten bezüglich der Straftat an die zuständige Staatsanwaltschaft übergeben. Im Zuge der Aktualisierung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG) im Juli 2019 ist jedoch die rechtswirksame Ahndung dieser Strafverfahren gemäß § 266a StGB als ein zusätzliches Aufgabengebiet und erweiterte Zuständigkeit an das Sachgebiet F herangetragen worden (§ 14a sowie § 14b SchwarzArbG). Das Sachgebiet F kann auf dieser Grundlage nun Strafverfahren bearbeiten, die bis dahin ausschließlich der Staatsanwaltschaft vorbehalten waren. Voraussetzung ist hierbei jedoch, dass die zuständige Staatsanwaltschaft diese Strafsache an die Behörde übergeben hat. Der Stand der Aushandlung und Regelungen der Übergabe von der Staatsanwaltschaft an das Sachgebiet F ist sehr unterschiedlich vorangeschritten. Die Erweiterung der Zuständigkeiten im Sachgebiet F werden laut Aussagen einzelner Interviewpersonen zu strukturellen Veränderungen im Jahr 2020 führen, welche jedoch zum Zeitpunkt der Gespräche nicht weiter expliziert werden konnten.

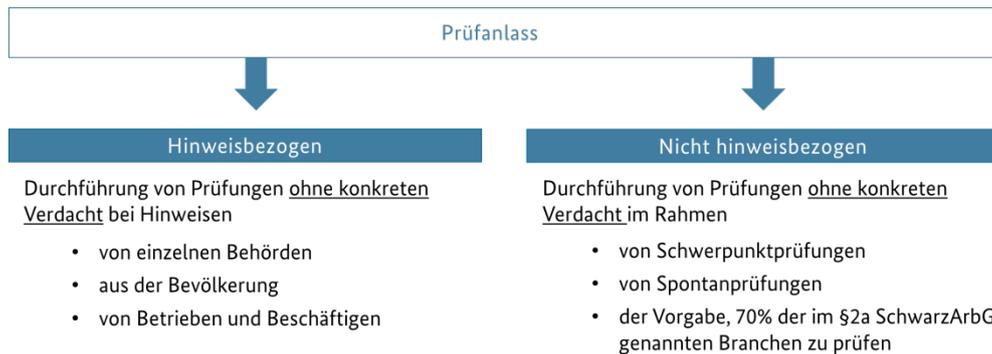
Nicht alle Vorgänge, die an das Fachgebiet 1 des Sachgebiets F übergeben werden, enden im Erlass eines Bußgeldbescheides bzw. Einziehungsbescheides. Im Rahmen der Ahndung können auch Verwarnungen erteilt oder das Verfahren eingestellt werden. Zu den Tätigkeiten im Fachgebiet 1 des Sachgebiets F gehören teilweise auch die anhängenden kassentechnischen Verfahren. So wird nicht nur ein Bußgeldbescheid erlassen, sondern auch der Eingang bzw. das Ausbleiben von Zahlungen verwaltet. Wie bei der Ahndung vorgegangen wird, ist Bestandteil des Abschnitts 4.3.2 und wird an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt.

## 4.2 Die Vorgehensweise der FKS – Die Prüfung des MiLoG

### 4.2.1 Anlass der Prüfung

Vor dem Beginn der Prüfung der gesetzlichen Bestimmungen des MiLoG durch die FKS stehen unterschiedliche Anlässe, auf deren Grundlage die FKS tätig wird. Grundsätzlich werden von den Gesprächspersonen zwei verschiedene Anlässe für Prüfungen beschrieben: (1) hinweisbezogene und (2) nicht hinweisbezogene Anlässe. Bei beiden Anlässen kann ein risikoorientiertes Vorgehen stattfinden. Dieses Vorgehen zeichnet sich dadurch aus, dass für die Auswahl von Prüfobjekten keine spezifische Quote vorgegeben ist, sondern eine Auswahl aufgrund von Erfahrungen und Erkenntnissen der FKS erfolgen kann (Deutscher Bundestag 2018). Die Abbildung 4.8 stellt diese beiden im Folgenden geschilderten Anlässe für Prüfungstätigkeiten dar. Eine quantitative Beurteilung hinsichtlich Häufigkeit und Nutzung von hinweisbezogenen oder nicht hinweisbezogenen Anlässen an den einzelnen Standorten, kann aufgrund des qualitativen Forschungsdesigns nicht getroffen werden. Beide Anlassarten lassen sich an den untersuchten Standorten auffinden.

Abbildung 4.8 Anlässe von Prüfungen



Quelle: Eigene Darstellung.

Darüber hinaus kann ein weiterer Prüfanlass darin bestehen, dass die HZÄ Prüfaufträge von anderen HZÄ erhalten. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn ein Unternehmen bundesweit tätig ist und ein HZA bei einer Personenbefragung feststellt, dass der Arbeitgeber dieser Person seinen Sitz im Zuständigkeitsgebiet eines anderen HZA hat. In solchen Fällen wird das zuständige HZA darum gebeten, die Prüfung der Geschäftsunterlagen durchzuführen.

#### 4.2.1.1 Hinweisbezogene Prüfungen

Hinweisbezogene Prüfungen des MiLoG finden statt, wenn die FKS Hinweise aus der Bevölkerung, von Firmen, von Beschäftigten oder von Zusammenarbeitsbehörden<sup>36</sup> der FKS erhält. Im Kontext des Prüffeldes Mindestlohns wird von befragten Beschäftigten des Sachgebiets E betont, dass hier überwiegend die Erkenntnisse aus der Deutschen Rentenversicherung oder von Finanzämtern als Anlässe für hinweisbezogene Prüfungen genutzt werden.

Die eingehenden Hinweise gelangen auf unterschiedlichen Wegen an die FKS. Hier berichten die Interviewpersonen von persönlichen Vorsprachen und Mitteilungen bei den Dienststellen der FKS oder davon, dass Hinweise per Mail, telefonisch oder per Post an die FKS gelangen würden. Die Hinweise können anonym oder unter Benennung von Zeuginnen oder Zeugen erfolgen. Weitere Hinweise können auch aus den Ergebnissen eigener Prüfungen oder Ermittlungen der FKS stammen.

#### 4.2.1.2 Nicht hinweisbezogene Prüfungen

Neben hinweisbezogenen Prüfungen gibt es auch nicht hinweisbezogene Prüfungen. Bei diesen Prüfungsarten liegen keine spezifischen Hinweise vor, sodass Betriebe situativ geprüft werden. Zu nicht hinweisbezogenen Prüfungen gehören (1) Schwerpunktprüfungen, welche von der GZD bezüglich einer Branche vorgegeben werden, (2) Spontanprüfungen beziehungsweise situative und präventive Prüfungen und (3) Prüfungen aufgrund von Vorgaben.

Schwerpunktprüfungen haben die Zielsetzung, spezifische Branchen hinsichtlich illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit zu überprüfen. Die Prüfungen finden mehrfach im Jahr sowohl

<sup>36</sup> Zu den Zusammenarbeitsbehörden gehören beispielsweise die Deutsche Rentenversicherung, Ordnungsämter, die Agentur für Arbeit, Jobcenter, das Bundesamt für Güterverkehr, die Polizei, die Steuerfahndung, Ausländerbehörden, Berufsgenossenschaften, Gewerbeämter, Kammern sowie im Kontext von strafrechtlichen Ermittlungsverfahren die jeweiligen Staatsanwaltschaften. Für eine vollständige Auflistung siehe § 2 SchwarzArbG Abs. 4.

regional, landesweit oder bundesweit statt.<sup>37</sup> Daher gibt es keine Fokussierung auf spezifische Betriebe, sondern nur auf Branchen, in denen Prüfungen stattfinden. Hierbei rücken für manche Standorte insbesondere Betriebe in den Fokus, für die es bislang noch keine Hinweise gegeben hat. Andere Standorte berichten wiederum, dass sie sich im Rahmen der Schwerpunktprüfungen auch auf Betriebe konzentrieren würden, bei denen es früher schon einmal Hinweise gegeben habe. Nach Aussage der Gesprächspersonen werden die Schwerpunktprüfungen insbesondere durchgeführt, um hierdurch Öffentlichkeitswirksamkeit zu erzeugen und dadurch präventiv tätig zu werden.

Neben den Schwerpunktprüfungen berichten manche der in die Fallstudien einbezogenen HZÄ auch von der Nutzung sogenannter Initiativ- bzw. Spontanprüfungen. Diese Prüfungen erfolgen situativ, wie folgendes Zitat verdeutlicht:

„Es gibt [...] Prüfungen, die erfolgen auf Grund [der] Initiative von Kollegen. Die sehen draußen vor Ort eine Situation, sie denken: »Das müsste geprüft werden. Hier könnten wir mal schauen, ob die Arbeitsbedingungen stimmen.«“ (Leitungsebene/Sachgebiet E)

Solche Spontanprüfungen finden meist im Rahmen regulärer Außendiensttätigkeiten oder im Kontext anderer Prüfanlässe statt. Manche Interviewpersonen berichten, dass hierfür eine Außendiensttätigkeit geplant werde, aber nicht genau, was und wo geprüft werden solle:

„Wenn wir vielleicht keine passenden Hinweise für unseren Außendienst-Tag, den wir uns gelegt haben, mehr haben, dann machen wir auch Initiativprüfungen. Also, dann gehen wir ganz nach unserem Gefühl da jetzt kontrollieren, weil wir vielleicht wissen, weil wir unseren Bezirk doch besser kennen, weil wir viel draußen sind: »Da ist lange nicht kontrolliert worden, vielleicht in der Gastronomie.« Dann machen wir einfach anlasslos Prüfungen, Initiativprüfungen.“ (Operative Ebene/Sachgebiet E)

Einen Unterschied zwischen den untersuchten Standorten gibt es auch hinsichtlich der Durchführung von Spontanprüfungen. Nur ein kleinerer Teil der untersuchten Standorte berichtet von einer verstärkten Nutzung solcher Prüfungen. Die anderen Standorte führen hingegen aus, dass diese nur zu einem geringen Teil in der Lage seien, Spontanprüfungen durchzuführen. Dies wird vor allem mit der Arbeitsbelastung an den jeweiligen Standorten begründet, weil insbesondere die Bearbeitung von Ermittlungsverfahren dazu führe, dass der „präventive Teilbereich ein bisschen zu kurz kommt. [...] Und das bindet uns natürlich sehr viel mehr an die Dienststelle“ (Leitungsebene/Sachgebiet E). Auch gebe es „viele fundierte Anzeigen aus der Bevölkerung [...] und das sind so viele, dass wir gar nicht allen nachgehen können“ (Leitungsebene/Sachgebiet E), sodass keine personellen Ressourcen für die Durchführung spontaner Prüfungen bereitstünden.

Anlässe für nicht hinweisbezogene Prüfungen entstehen aufgrund von Vorgaben seitens der GZD (etwa Art und Menge von Personen- oder Geschäftsunterlagenprüfungen) oder aufgrund getroffener Zielvereinbarungen mit dem BMF. Im Rahmen des laufenden Zielprozesses sind beispielsweise mindestens 70 % aller Personenüberprüfungen beziehungsweise aller Arbeitgeberprüfungen in besonders von Mindestlohnverstößen betroffenen Branchen durchzuführen.<sup>38</sup> Die Rolle solcher Vorgaben als Anlass für die Durchführung nicht hinweisbezogener Prüfungen unterscheidet sich zwischen den Standorten. An Standorten mit einer hohen Dichte an Hinweisen haben diese Vorgaben

---

<sup>37</sup> Die Koordinierung der bundesweiten Schwerpunktprüfungen obliegt der GZD. Grundsätzlich sollen die Prüfungsfelder aus den Branchen des AEntG, den Bündnisbranchen oder den in § 2a SchwarzArbG genannten Branchen erfolgen. Schwerpunktprüfungen sind Präventivmaßnahmen und meist auch mit einer öffentlichkeits- und pressewirksamen Darstellung der durchgeführten Maßnahmen gekoppelt. Gewonnene Erkenntnisse aus Schwerpunktprüfungen dienen zudem für die Risikoanalyse einzelner Branchen oder Regionen.

<sup>38</sup> Die besonders von Mindestlohnverstößen nach dem Mindestlohngesetz, dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz sowie dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz betroffenen Branchen und Branchenbereiche im Sinne dieses Ziels wurden und werden von der Direktion VII auf Grundlage des Risikomanagements und der festgestellten Mindestlohnverstöße der jeweils letzten drei Jahren festgelegt.

einen eher niedrigeren Stellenwert. Hier sind die hinweisbezogenen Prüfungen meist ausreichend, um die Vorgaben zu erfüllen. An Standorten mit geringerer Dichte an Hinweisen haben die Vorgaben jedoch einen größeren Stellenwert, weil diese nicht durch die Prüfung eingehender Hinweise erfüllt werden können. Daher werden an diesen Standorten, die nicht hinweisbezogenen Prüfungen so koordiniert und geplant, dass die Vorgaben hierdurch erfüllt werden, beispielsweise durch eine Fokussierung auf Prüfungen in den § 2a genannten Branchen des SchwarzArbG.

#### 4.2.1.3 Standortsspezifische Bedeutungen von Prüfanlässen

Insgesamt konnte in den Gesprächen mit den HZÄ festgestellt werden, dass sich die beschriebenen Anlässe für Prüfungen zwischen den untersuchten Standorten unterscheiden. Dies liegt unter anderem daran, dass Hinweise in unterschiedlichem Maße bei den untersuchten Standorten eingehen und sich auch deren Qualität unterscheidet. Insofern eine große Anzahl an Hinweisen eingeht, berichten die Standorte, dass es kaum Möglichkeiten für die Durchführung nicht hinweisbezogener Prüfungen gebe, weil man durch die Hinweise „fremdgesteuert“ (Leitungsebene/Sachgebiet E) sei und auch nicht über die erforderlichen personellen Ressourcen verfüge. Andere Standorte weisen hingegen darauf hin, dass man aufgrund einer geringen Anzahl an eingehenden Hinweisen, mehr Ressourcen für verdachtsunabhängige Prüfungen hätte, wie ein stellvertretender Sachgebietsleiter schildert:

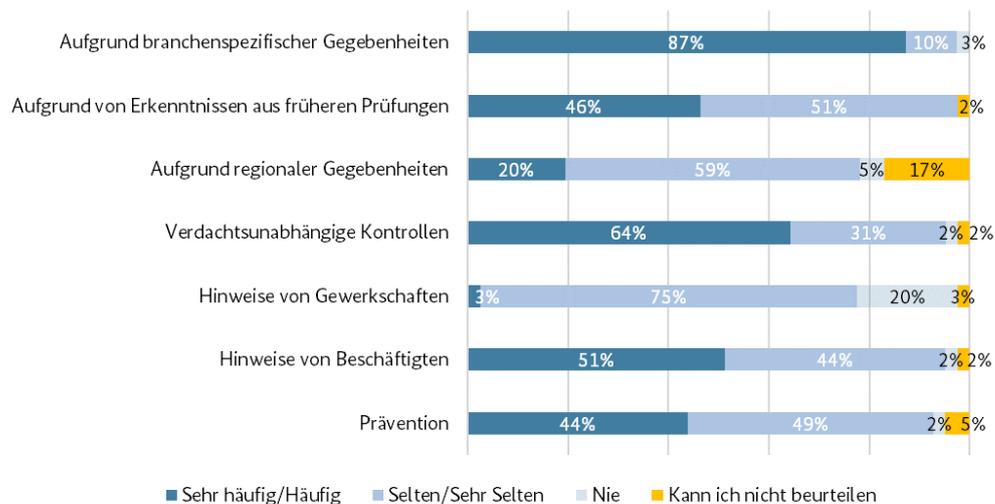
„Also wir machen beides [hinweisbezogene und nicht hinweisbezogene Prüfungen]. Weil die Hinweise, es hängt ja auch damit zusammen, wie viele Hinweise man bekommt und wie man die bewertet. [...] Und das ist nicht so, dass wir mit Hinweisen so überschüttet werden, dass wir nicht auch nochmal risikoorientiert vorgehen könnten. Die Effektivität des risikoorientierten Vorgehens ist häufig sogar besser.“ (Leitungsebene /Sachgebiet E)<sup>39</sup>

Die im Vorfeld der Fallstudien durchgeführte standardisierte Befragung der Hauptzollämter hinsichtlich der Kontrollen und Prüfungen des Mindestlohns zeigt ähnliche Befunde für nicht hinweisbezogene und hinweisbezogene Prüfanlässe (siehe Abbildung 4.9). Bei den nicht hinweisbezogenen Prüfungen werden mehrheitlich branchenspezifische Gegebenheiten als Gründe für die Durchführung von Prüfungen benannt. Dies wird auch in den Fallstudien thematisiert, bezieht sich jedoch meist auf die vorgegebenen Schwerpunktprüfungen. Danach folgen als genannte Anlässe Erkenntnisse aus früheren Prüfungen, Prävention sowie regionale Gegebenheiten, welche ebenfalls in den Fallstudien angesprochen werden. So würden beispielsweise Erfahrungen aus früheren Prüfungen bei Betrieben als Anlass genommen, um in diesen Betrieben verdachtsunabhängig (erneut) zu prüfen. Auch der Aspekt der präventiven Wirkung durch verdachtsunabhängige Prüfungen wird des Öfteren in den Fallstudien betont.

Bei den hinweisbezogenen Prüfanlässen werden in der standardisierten Befragung vor allem Hinweise von Beschäftigten als Hauptgrund für die Durchführung von Prüfungen benannt. Hinweise von Gewerkschaften spielen als Anlass für die Durchführung von Prüfungen nur eine untergeordnete Rolle. Ein ähnliches Bild zeigt sich auch in den Fallstudien. Hier werden Hinweise von Gewerkschaften sehr selten als Anlass für Prüfungen erwähnt, wohingegen Hinweise von Beschäftigten häufiger genannt werden.

<sup>39</sup> Hier wird das hinweisbezogene Vorgehen in einen Gegensatz zum risikoorientierten Vorgehen gesetzt. Auch das hinweisbezogene Vorgehen kann jedoch risikoorientiert sein, da nicht jedem Hinweis nachgegangen werden kann und daher eine risikoorientierte Auswahl der Hinweise erfolgt.

Abbildung 4.9 Gründe für die Durchführung von Prüfungen



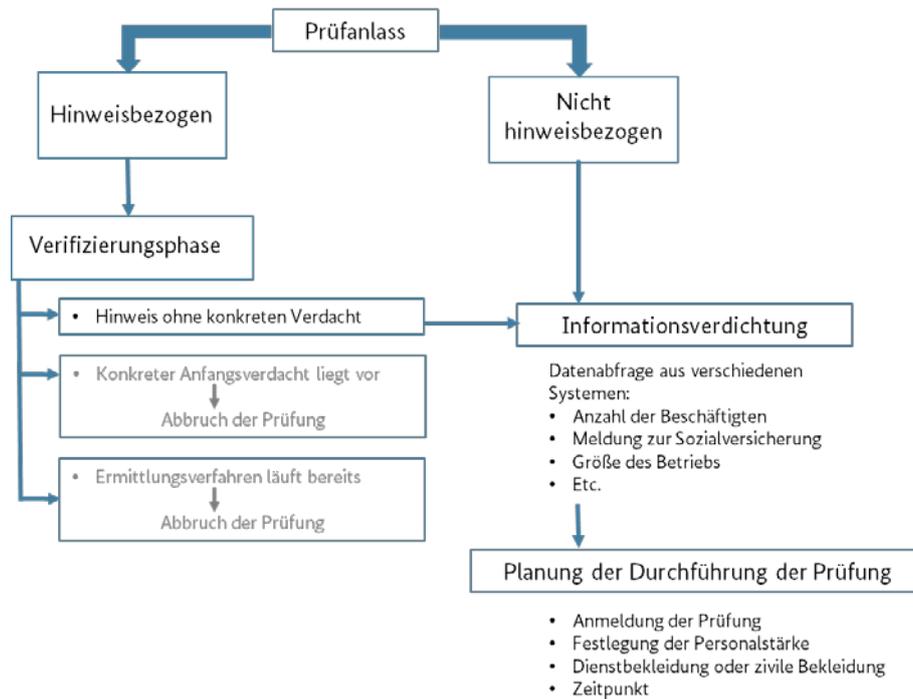
Quelle: Standardisierte Befragung der HZÄ 2019, eigene Berechnungen.  
n=41

#### 4.2.2 Vorbereitung der Prüfung

Mit Ausnahme von Spontanprüfungen (siehe Abschnitt 4.2.1) wird jede Prüfung nach einem prinzipiell ähnlichen Schema vorbereitet (vgl. Abbildung 4.10). Unabhängig davon, ob der Prüfanlass hinweisbezogen oder nicht hinweisbezogen ist, erfolgt zunächst eine Erfassung im Register „Tagebuch“ in ProFiS.<sup>40</sup> In einem nächsten Schritt werden die eingegangenen Hinweise einer allgemeinen Bewertung unterzogen. Zu Beginn wird der Frage nach der örtlichen Zuständigkeit nachgegangen. Hierbei entscheidet der Standort des Betriebs darüber, welches HZA für die Durchführung der Prüfung vor Ort zuständig ist. Anschließend gilt es im Rahmen der Verifizierungsphase abzuklären, ob die Informationslage bereits so weitreichend ist, dass ein Anfangsverdacht für eine Straftat vorliegt. Ist dies der Fall, so wird ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet und Ermittlungen aufgenommen. Die Durchführung einer Prüfung vor Ort ist in solchen Fällen nicht mehr möglich, da die FKS an die Strafprozessordnung gebunden ist. Gleiches gilt, wenn die Verifizierungsphase zu dem Ergebnis kommt, dass gegen den Betrieb bereits ein Ermittlungsverfahren läuft.

<sup>40</sup> In den Fällen, in denen aufgrund des Hinweises eine Prüfung stattfinden kann und soll, wird der Vorgang in ProFiS vom Register „Tagebuch“ in das Register „Prüfungen“ übertragen und weitere Vorbereitungen veranlasst.

Abbildung 4.10 Ablaufschema der Vorbereitung einer Prüfung



Quelle: Eigene Darstellung.

Zeigt das Ergebnis der Verifizierungsphase hingegen, dass es sich um einen Hinweis ohne konkreten Verdachtsmoment handelt, so folgt die Phase der Informationsverdichtung, die auch bei verdachtsunabhängigen Prüfungen stattfindet. In dieser Phase werden mittels Datenabfragen aus verschiedenen Systemen weiterführende Informationen über den Betrieb eingeholt wie zum Beispiel:

- Anzahl der Personen, die zur Sozialversicherung gemeldet sind,
- Anzahl der Vollzeit- und geringfügig Beschäftigten,
- Größe des Betriebs und Branchenzugehörigkeit,
- Gültigkeit von Tarifverträgen sowie
- Geschäftsinhaber bzw. Geschäftsinhaberin.

Da der FKS keine Informationen bezüglich der vereinbarten oder geleisteten Arbeitszeiten vorliegen, nimmt das System der Deutschen Rentenversicherungen (DRV), auf das die FKS einen Zugriff hat, einen besonderen Stellenwert ein. Dieser Zugriff ermöglicht der FKS unter anderem, Informationen bezüglich der Bruttolohnsumme abzurufen, was sich im Hinblick auf die Prüfung des Mindestlohns als vorteilhaft erweist, da erste Anhaltspunkte bezüglich einer Lohnzahlung vorliegen. Ob es sich hierbei um den Mindestlohn handelt, kann allerdings nicht festgestellt werden, wie die folgenden Ausführungen einer Gesprächsperson verdeutlichen:

„Mindestlohnkontrollen im Allgemeinen können wir auch noch vorbereiten. Beim Zugriff auf die Daten der Rentenversicherung haben wir auch die Möglichkeit, gemeldete Bruttolohnsummen uns mitteilen zu lassen. Das reicht jetzt nicht, um zur Erkenntnis zu kommen, da wird Mindestlohn gezahlt oder nicht, aber es gibt zumindestens mal einen Aufhänger, wird überhaupt Lohn gezahlt.“ (Operative Ebene/Sachgebiet E)

In einigen Hauptzollämtern findet zudem ein persönlicher Austausch mit den Vertreterinnen und Vertretern der DRV statt, da diese im Rahmen der regelmäßig durchzuführenden Betriebsprüfungen (§ 28p SGB IV) ebenfalls den Mindestlohn überprüfen (vgl. Böhlke/Schulten 2014). Eine

Gesprächsperson weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Vertreterinnen und Vertreter der DRV mindestens einmal im Monat vor Ort im Hauptzollamt seien und für Fragen zur Verfügung stehen würden.

Neben der DRV werden von den Gesprächspersonen als weitere häufig genutzte Quellen das Finanzamt, die Berufsgenossenschaften, das Einwohnermeldeamt sowie das Handelsregister genannt. Darüber hinaus werden auch Recherchen im Internet durchgeführt.

Liegen ausreichend Informationen über die zu prüfenden Betriebe vor, wird die Durchführung der Prüfung vor Ort geplant. Dieser Arbeitsschritt umfasst Entscheidungen bezüglich (a) der Anmeldung der Prüfung, (b) der Personalstärke sowie (c) der Wahl der Bekleidung und (d) des Zeitpunkts der Prüfung.

Die Entscheidung, ob eine Prüfung im Vorfeld angemeldet wird oder nicht, hängt in den meisten Fällen davon ab, ob eine Personenbefragung und/oder Prüfung von Geschäftsunterlagen durchgeführt werden. Prüfungen in Form von Personenbefragungen finden nach Aussage der Gesprächspersonen in der Regel unangekündigt statt. Im Falle der Prüfung von Geschäftsunterlagen hingegen berichten die Gesprächspersonen, dass diese Prüfungen größtenteils angekündigt werden, um sicherzustellen, dass die erforderlichen Unterlagen auch vor Ort im Betrieb vorliegen. Mit einer Prüfungsverfügung wird die Prüfung angekündigt und der Betrieb zugleich darüber informiert, welche Unterlagen bereitzustellen seien:

„Also teilweise werden dann auch mit Blick auf Geschäftsunterlagen, werden die Unternehmen angeschrieben. [...] Also bei den Geschäftsunterlagenprüfungen ist es häufig so, es macht wenig Sinn bei der Firma unangemeldet zu erscheinen. Entweder man hat Pech und man bekommt die Tür erst gar nicht aufgemacht oder die Unterlagen sind gerade beim Steuerberater. Da ist es in vielen Fällen dienlicher, man nimmt [...] Kontakt auf und sagt: »Wir würden gerne eine Kontrolle durchführen und die und die Unterlagen brauchen wir.«“ (Leitungsebene/Sachgebiet E)

Aufgrund der Vorschriften zur Eigensicherung wird eine Prüfung von mindestens zwei Personen durchgeführt, das heißt, „man hat immer einen Kontrollbeamten und einen Sicherheitsbeamten“ (Operative Ebene/Sachgebiet E). Die weitere Personalstärke richtet sich nach den Prüfobjekten. So erfordert die Prüfung von Großobjekten wie beispielweise von Baustellen oder Schlachthöfen einen größeren Personaleinsatz als die Prüfung von kleineren Restaurants oder Kiosken. Bei Großobjekten oder im Rahmen von umfangreichen Schwerpunktprüfungen werden unter anderem auch externe Kräfte wie beispielsweise die Polizei zur Absicherung des Geländes hinzugezogen. Teils werden im Vorfeld der Prüfungen auch Objektaufklärungen durchgeführt, um einen Einblick über die zu prüfenden Objekte zu erhalten. Grundsätzlich gelte bei der Festlegung der Personalstärke, dass zum einen die Sicherheit der eingesetzten Kräfte gewährleistet sei, zum anderen der Betriebsablauf nicht unnötig gestört werde.

„Ist das jetzt ein Großbetrieb, wie viele Leute brauche ich dafür. Weil man möchte ja die Prüfung zum einen sicher durchführen für die Kollegen, die man dort hinschickt [...] und zum anderen möchte man natürlich auch nicht, dass die Prüfung zu lange vor Ort ausgedehnt wird. Denn es beeinträchtigt ja auch den Gastronomen, um mal bei dem Beispiel zu bleiben. Man zieht ja Leute da aus dem Tagesgeschäft raus, die müssen ja ihren Betrieb auch weiterführen, wir können nicht alles lahmlegen. Also man hat da eine bestimmte Personalplanung, die man da macht.“ (Operative Ebene/Sachgebiet E)

Die Beschäftigten der FKS haben gemäß Dienstvorschrift die vorgeschriebene Schutz- und Dienstkleidung zu tragen. Laut Aussagen der Gesprächspersonen verfügen die vor Ort zuständigen Fachgebietsleitungen über einen gewissen Handlungsspielraum bezüglich der Entscheidung, ob die Prüfungen in ziviler Bekleidung oder in Dienstkleidung durchgeführt werden. So finden

Geschäftsunterlagenprüfungen in der Regel in ziviler Bekleidung statt, wohingegen bei Personenbefragungen und Schwerpunktprüfungen Dienstkleidung getragen werde.

Das Tragen der Dienstkleidung erfolge vor allem aus Sicherheitsgründen, aber auch um als Amtsträgerin und Amtsträger wahrgenommen zu werden. Dies gelte insbesondere für risikobehaftete Situationen, die oftmals auf Großbaustellen oder in größeren Betrieben anzutreffen seien, da sich dort viele Personen aufhalten würden und ein großes Areal abzudecken sei. Die Entscheidung für zivile Bekleidung wird insbesondere mit Deeskalationsgründen gegenüber dem Arbeitgeber begründet. Gerade in Bereichen mit viel Publikumsverkehr wie beispielsweise in der Gastronomie oder im Friseurgewerbe könne das Tragen von Uniform Irritationen bei der Kundschaft auslösen, was sich wiederum negativ auf das Image des Geschäfts auswirken könne. Um solche atmosphärischen Störungen zu vermeiden, werden Prüfungen meistens in Zivil durchgeführt.

„Und insofern haben wir auch schon mal die Erfahrung gemacht, dass die Arbeitgeber oftmals sehr brüskiert sind, wenn man da mit hoher Manpower und mit Dienstkleidung in die Betriebe reingehen. Was weiß ich, nehmen wir einen Friseurladen oder irgend sowas, wo auch noch viel Kundenverkehr ist. Also es ist dann auch immer ein bisschen Fingerspitzengefühl gefragt und auch ein bisschen Erfahrungswerte. Weil wir wollen natürlich die Arbeitgeber nicht vergrätzen und ich sag mal, es sind ja auch berechnete Interessen, die jetzt den Arbeitgeber dazu veranlassen, dass er sagt: »Ich möchte jetzt nicht, dass meine Kundschaft mitkriegt, dass ihr im Haus seid.«“ (Operative Ebene/Sachgebiet E)

Die Festlegung des Zeitpunkts, wann die Prüfung stattfinden soll, ist wie die Personalstärke von den Prüfobjekten abhängig. So wird berichtet, dass es wenig Sinn machen würde, beispielweise einen Gastronomiebetrieb morgens zu prüfen, wenn das Hauptgeschäft in den Nachmittags- und Abendstunden stattfindet. Die Prüfmaßnahmen werden daher in Abhängigkeit von den Hauptgeschäftszeiten geplant. Das wiederum bedeutet, dass die Beschäftigten des Sachgebiets E sowohl in den Abend- und Nachtstunden, als auch am Wochenende Prüfungen vor Ort durchführen. Die Gespräche in den zwölf HZÄ zeigen somit, dass die Prüfungen – entsprechend der jeweiligen Situation – zeitlich flexibel durchgeführt werden. Andere Studien kommen hingegen zu dem Ergebnis, dass an manchen HZÄ-Standorten aufgrund „starre[r] Dienstzeiten von Montag bis Freitag jeweils von 8 Uhr bis 16 Uhr“ (Bosch et al. 2019: 113) Prüfungen ausschließlich in diesen Zeiten durchgeführt werden.

Insgesamt ist bei der Vorbereitung zu berücksichtigen, dass an einem Prüftag meist nicht nur ein Betrieb geprüft wird, sondern mehrere Betriebe geprüft werden, sodass sich die Vorbereitung auch auf mehrere Prüfaufträge bezieht. In Abhängigkeit von den Prüfaufträgen wird der zeitliche Aufwand für die Vorbereitung von den Gesprächspersonen unterschiedlich eingeschätzt. Die genannte zeitliche Spanne reicht von einer halben Stunde bis zu zwei Tagen.

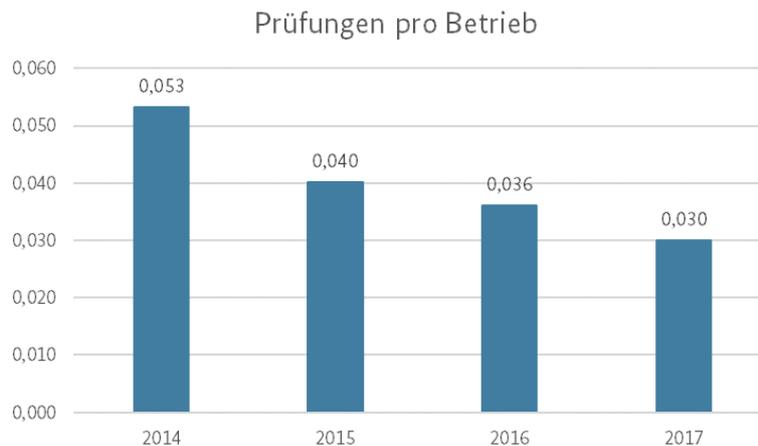
### 4.2.3 Durchführung der Prüfung

Nach der Beschreibung der Anlässe und der Vorbereitungen von Prüfungen soll in diesem Abschnitt die Durchführung und die Entwicklung der Prüfungen in den Blick genommen werden. Dazu werden die Prüfstrategien, der Ablauf einer Prüfung, die interne und externe Zusammenarbeit während einer Prüfung sowie die Rolle des MiLoG in den Prüfungen in den Blick genommen.

Es lässt sich allgemein feststellen, dass die Anzahl der Prüfungen pro Betrieb durch die FKS bereits von 2014 auf 2015 stark zurückgegangen ist (vgl. Abbildung 4.11). Dieser allgemeine Rückgang der

Prüfungen setzt sich ebenso seit der Einführung des MiLoG im Jahr 2015 fort. So hat sich die Wahrscheinlichkeit für einen Betrieb, geprüft zu werden nach den Daten des Zolls seit 2014 deutlich reduziert. Gab es pro Betrieb 2014 noch 0,053 Prüfungen durch die FKS, so sind es 2017 nur noch 0,030 Prüfungen. Ebenso ist die Anzahl der Prüfungen im gleichen Zeitraum laut der ProFiS-Datenbank von 207.999 im Jahr 2014 auf 101.124 im Jahr 2018 gesunken (vgl. Abbildung 4.14).

**Abbildung 4.11 Entwicklung der Prüfungen pro Betrieb seit 2014**



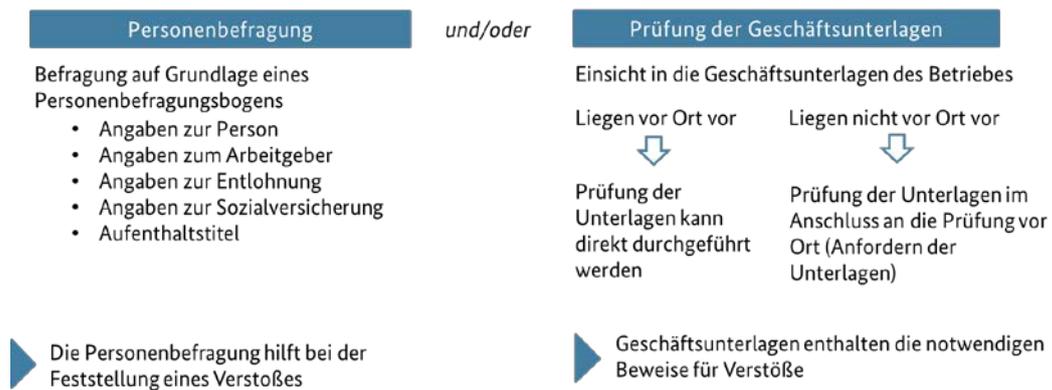
Quelle: ProFiS-Datenbank und Unternehmensregister des statistischen Bundesamtes (Destatis)<sup>41</sup>, eigene Berechnungen.

#### 4.2.3.1 Prüfungsstrategien und Ablauf der Prüfungen

Wie in Abschnitt 4.2.2 bereits dargestellt, können bei der Vorbereitung einer Prüfung Unterschiede ausgemacht werden, die nach den Aussagen der Interviewpersonen auch auf den Ablauf einer Prüfung Einfluss nehmen. Basierend auf den Erkenntnissen aus den Fallstudien lassen sich drei Vorgehensweisen identifizieren, die in unterschiedlichem Umfang genutzt werden. Wie in Abbildung 4.12 dargestellt, können entweder Personen befragt oder Geschäftsunterlagen geprüft werden oder es kann beides durchgeführt werden. Die unterschiedlichen Strategien bringen Vor- und Nachteile mit sich und werden von den Interviewpersonen verschieden begründet.

<sup>41</sup> <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abrufabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1590572135723&auswahloperation=abrufabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=52111-0001&auswahltext=&werteabruf=starten&nummer=6&variable=6&name=WZ08U6#astructure> [Abgerufen 27.05.2020]

Abbildung 4.12 Übersicht zur Personenbefragung und Prüfung der Geschäftsunterlagen



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Personenbefragung erfolgt über einen standardisierten Personenerfassungsbogen, welcher Angaben zur Person, dem Arbeitgeber, der Entlohnung, der Sozialversicherung/Sozialleistungen und dem Aufenthaltstitel der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers enthält. Während die Personenbefragung immer vor Ort stattfindet, besteht bei der Geschäftsunterlagenprüfung auch die Möglichkeit, diese im Anschluss an die vor Ort-Prüfung vorzunehmen. Von dieser Möglichkeit machen die Interviewpersonen häufig Gebrauch, da die Unterlagen oftmals nicht vor Ort, sondern im Steuerberatungsbüro sind.

Einige der interviewten Personen geben an, hauptsächlich auf die Prüfung von Geschäftsunterlagen zurückzugreifen und Personenbefragungen nicht als Standardwerkzeug in den Prüfungen zu verwenden. Die Gründe gegen eine Personenbefragung und für eine reine Geschäftsunterlagenprüfung konzentrieren sich vor allem auf den ressourcenfordernden Charakter der Personenbefragungen und die nach Aussage einiger Interviewpersonen geringere Verwertbarkeit dieser als Beweise bei der Ahndung von Verstößen. Des Weiteren sind Schwierigkeiten bei der Verständigung mit dem angetroffenen Personal aufgrund von mangelnden Sprachkenntnissen und die Organisation einer Dolmetscherin beziehungsweise eines Dolmetschers weitere Gründe, die gegen eine Personenbefragung sprechen. Geschäftsunterlagen hielten hingegen als Beweise vor Gericht stand und enthielten alle notwendigen Aussagen.

„Ja zahlenmäßig, würde ich mal sagen, hat eine Verlagerung stattgefunden. Am Anfang waren die Befragungen der Personen im Vordergrund, und seit gut zwei Jahren haben wir da eine Änderung der Strategie durchgeführt. Die Kontrollen werden also auf die Kontrollen der Geschäftsunterlagen forciert. Das bedeutet, dass die Personenbefragung von der Anzahl eher rückläufig ist, aber dafür steigen die Anzahl der Prüfungen der Geschäftsunterlagen.“ (Operative Ebene/Sachgebiet E)

Kritiker der reinen Geschäftsunterlagenprüfung geben an, dass diese Unterlagen meist korrekt seien, da Betriebe mittlerweile über die gesetzlichen Bestimmungen des MiLoG informiert seien, die Personenbefragung könne hingegen den entscheidenden Hinweis geben. Verstöße, insbesondere gegen das MiLoG, könnten durch die reine Prüfung der Unterlagen nicht zuverlässig aufgedeckt werden, wie die folgende Aussage verdeutlicht:

„Also wer dahin geht und sagt: »Ich gucke mir jetzt nur die Lohnunterlagen an.«, der macht was verkehrt, weil das Papier ist immer toll. Die Lohnabrechnung, da steht immer der Mindestlohn drinnen. Es sei denn, sie sind wirklich dusselig.“ (Leitungsebene/Sachgebiet E)

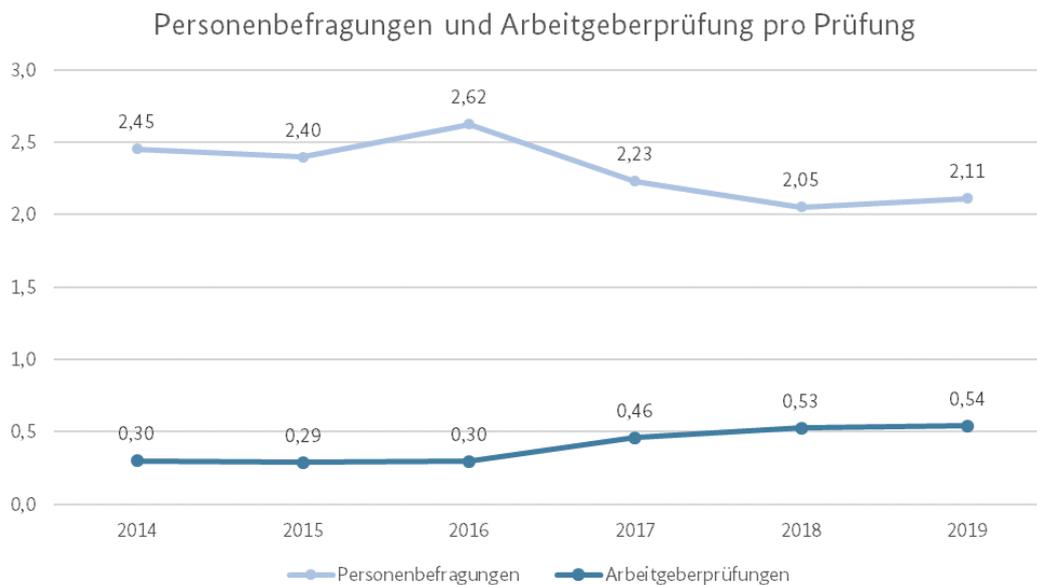
In den Aussagen der Interviewpersonen lassen sich auch konträre Auffassungen zur Geschäftsunterlagenprüfung und deren Fälschungsanfälligkeit finden. So geben einige der Befragten

an, dass es nicht möglich sei, Geschäftsunterlagen schnell und sorgfältig zu fälschen, sodass auch bei einer angekündigten Prüfung Verstöße auffindbar seien. Diese Prüfungsstrategie beinhalte somit keine höhere Anfälligkeit zur Vertuschung.

„Das wäre möglich, aber so eine Lohnbuchhaltung zu manipulieren, bei einer Standardprüfung, das ist eher unwahrscheinlich. Also das was da drin steht, was die Leute an Geld bekommen haben, das ist relativ sicher. Das kann man nicht so einfach manipulieren“. (Leitungsebene/Sachgebiet E)

Auch die Daten des Zolls aus ProFiS zeigen einen schwachen Trend zur Konzentration auf die Prüfung von Geschäftsunterlagen bzw. der Arbeitgeberprüfungen<sup>42</sup> und einen Rückgang der Personenbefragungen. In den Jahren 2014 und 2015 kamen auf eine Prüfung 2,45 Personenbefragungen und 0,30 Arbeitgeberprüfungen. Damit zeigte sich zunächst keine Veränderung mit der Einführung des MiLoG. Im Jahr 2019 wurden pro Prüfung nur noch 2,11 Personenbefragungen durchgeführt (vgl. Abbildung 4.13). Die Arbeitgeberprüfungen stiegen im gleichen Zeitraum auf 0,54 pro Prüfung. Angesichts der Äußerungen, dass Geschäftsunterlagen bei dem Beweis eines Verstoßes als valider angesehen werden als Personenbefragungen, liegt die Vermutung nahe, dass die Prüfung der Geschäftsunterlagen weiter an Bedeutung gewinnen wird. Warum in 2019 lediglich in 54 % der Prüfungen Geschäftsunterlagen geprüft werden, kann anhand der Daten des Zolls und der Aussagen der Gesprächspersonen nicht eindeutig erklärt werden.

**Abbildung 4.13 Entwicklung der Personenbefragungen und Arbeitgeberprüfungen seit 2014**



Quelle: ProFiS-Datenbank; eigene Berechnungen.

Andere Interviewpersonen schildern hingegen auch den Fall einer Konzentration auf Personenbefragungen als Strategie in den Prüfungen. Diese Strategie werde vor allem für Spontan- und Schwerpunktpfahrungen herangezogen. Dabei werden insbesondere die öffentlichkeitswirksame und präventive Wirkungsweise dieser Prüfungen in den Vordergrund gestellt. Des Weiteren seien Spontanprüfungen naturgemäß unangekündigt. Aus diesem Grund befänden sich die notwendigen Unterlagen häufig nicht vor Ort, weshalb vor allem auf die Personenbefragung zurückgegriffen werden müsse:

<sup>42</sup> In den Daten des Zolls werden die Geschäftsunterlagenprüfungen als Arbeitgeberprüfung bezeichnet.

„Unterschiedlich. Es gibt ja bei Kontrollen oder Prüfungen an sich diese zwei, Personenbefragung und Geschäftsunterlagenprüfungen, je nachdem was man nun machen möchte. Bei SPPs [Schwerpunktprüfungen] ist eigentlich klassisch, dass man überwiegend die Personenbefragungen macht. Man ist dann öffentlich wirksam unterwegs, wird gesehen und man kann dann dort hingehen, wo die Leute arbeiten. Das sind dann die Personenbefragungen.“ (Leitungsebene/Sachgebiet E)

Am häufigsten präferieren Interviewpersonen jedoch eine Strategie aus Personenbefragung und Prüfung der Geschäftsunterlagen. Diese Kombination habe mehrere Vorteile, beziehungsweise gleicht Schwachpunkte der verschiedenen Prüfungsformen aus. Zum einen würden die Aussagen der Personen mit Unterlagen bekräftigt, somit könnten Verstöße besser geahndet werden. Zum anderen können gefälschte Unterlagen durch die Aussagen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgedeckt werden. Auch im Ablauf der Prüfung spiegelt sich diese Strategie wider. So kann die Personenbefragung einen Verdacht erhärten und eine weitere Prüfung von Geschäftsunterlagen nach sich ziehen. Aus diesem Grund wird eine Kombination beider Prüfungsformen als besonders effektiv eingeschätzt:

„Also eigentlich geht es nur als Doppelpack, muss ich ganz ehrlich sagen. Also effektiver und mehr inhaltlich fundiertere Erkenntnisse bekomme ich aus der Geschäftsunterlagenprüfung. [...] der Erfassungsbogen an sich, das ist auch immer nur so ein Einstieg. Ich könnte jetzt nie nur aufgrund eines Erfassungsbogens ein Ordnungswidrigkeitenverfahren oder so einleiten. Das würde jeder Richter sofort canceln und dann würde die Person sich anwaltlich beraten lassen und würde sagen: »Ich habe die Frage voll falsch verstanden«. Das habe ich gar nicht gesagt. Also es ist immer eine Aussage-gegen-Aussage-Situation, also nur ein Erfassungsbogen hat eigentlich gar keinen Stellenwert. Das kann nur ein Einstieg sein für die allererste Bewertung: Mache ich weiter oder reicht mir das so, habe ich da keine Verdachtsmomente? Also ich muss eigentlich zwingend eine Geschäftsunterlagenprüfung anschließen.“ (Leitungsebene/Sachgebiet E)

In den Interviews mit den Beschäftigten der FKS in den ausgewählten Hauptzollämtern lässt sich keine Präferenz oder einheitliche Argumentation für eine Strategie ausfindig machen. Auffällig ist die teilweise gegensätzliche Argumentationsstruktur der Interviewpersonen. Ein Zusammenhang zwischen der reinen Geschäftsunterlagenprüfung und des personellen und zeitlichen Aufwands der Personenbefragung wurde bereits in einer Aussage angedeutet, obwohl einige Interviewpersonen argumentieren, dass notwendigerweise eine Kombination beider Prüfungen erfolgen sollte, um die Qualität der Prüfung zu gewährleisten. Auch weitere Interviewpersonen greifen das Thema der Qualität und Quantität von Prüfungen auf. So wird darauf hingewiesen, dass bei der Durchführung einer Prüfung oft nur oberflächlich geprüft werde und weniger Personenbefragung stattfinden würden, um Prüfungsvorgaben zu erfüllen:

„Man macht halt Prüfungen auch, die vielleicht nicht so in die Tiefe gehen. Dass man nur an der Oberfläche kratzt. Also das ist auch, wie gesagt, dem geschuldet, was wir natürlich auch verzahlen. Also diesen Statistikcoup, das ist definitiv schon nicht ohne. Und wie gesagt, man macht dann Prüfungen, wo man sagt, gut, da guck ich jetzt mal nicht so tief. Oder guck mir nur einen Arbeitnehmer an anstatt zwanzig.“ (Operative Ebene/Sachgebiet E)

Eine Aussage zur Dauer der Prüfungen des MiLoG konnte von keiner Interviewperson getroffen werden, da sich diese als sehr flexibel zeigt. So kann die Prüfung eines Betriebs an einem Tag abgeschlossen werden, gleichzeitig können sich Prüfungen und die entsprechenden Ermittlungen in Extremfällen über einen sehr langen Zeitraum von mehreren Jahren, teilweise bis zu 10 Jahre hinwegziehen, wenn beispielsweise ausländische Unternehmen ihre Unterlagen im Ausland aufbewahren und ihrer Bringschuld nicht gerecht werden. Ein weiterer Faktor, der die Dauer beeinflusst, ist die Prüftiefe und der Prüfinhalt:

„Das kann innerhalb von einer Woche erledigt sein, wenn alle mitspielen und sich Mühe geben. Es kann aber auch drei, vier Jahre dauern, bis so eine Prüfung vom Tisch ist, weil der nicht mitwirkt. Dann geht es ins Bußgeldverfahren. Dann kriegt er ein Bußgeldverfahren. Das kann auch sein, dass er gezwungen wird, also durch Erzwingungshaft, also wenn es ganz schlecht läuft, dann zieht sich das über Jahre. Und jedes Mal, wenn da eine Entscheidung getroffen worden ist, dann setzen sie wieder neu an und dann macht er entweder mit oder er macht nicht mit. Dann geht die ganze Spirale wieder von vorne los.“  
(Leitungsebene/Sachgebiet E)

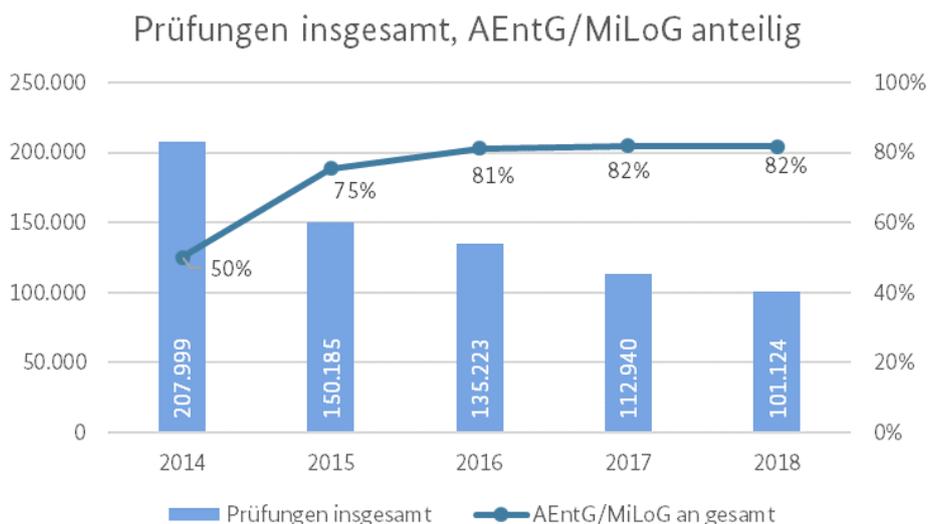
#### 4.2.3.2 Rolle des MiLoG bei den Prüfungen

Bei den Prüfungen beschreiben die Interviewpersonen einen ganzheitlichen Ansatz. Das bedeutet, dass während der Prüfung alle Prüffelder, für die die FKS zuständig ist, geprüft werden. Eine Konzentration auf eines dieser Prüffelder wie beispielsweise das MiLoG erfolgt nur in geringem Umfang beispielsweise bei den sogenannten Schwerpunktprüfungen. In den sonstigen Prüfungen ist das MiLoG meistens eines von verschiedenen Prüffeldern. Die Aussagen der Interviewpersonen lassen deshalb keine Schlussfolgerungen auf den Stellenwert des MiLoG bei den Prüfungen zu, wie das folgende Zitat zeigt:

„Das ist immer ein Prüffeld. Also der Mindestlohn, wenn ich jetzt ausgehe, geht es ja immer irgendwo um das Sozialversicherungsrecht. Und der Mindestlohn ist ja der Mindestanspruch und das ist immer, das muss immer ein Prüfungsfeld sein, weil ich fahre jetzt nicht raus in die Gaststätte und kontrolliere zum Beispiel nur die Passmitführung. Also das widerstrebt dem Ganzen.“ (Operative Ebene/Sachgebiet E)

Aus den Daten des Zolls lassen sich jedoch zumindest Aussagen darüber treffen, welchen Stellenwert das AEntG und das MiLoG in zusammengefasster Form bei den Prüfungen der FKS hat.<sup>43</sup> Dabei zeigt sich, dass der Anteil der AEntG- bzw. MiLoG-Prüfungen an allen Prüfungen, die die FKS durchführt, erst zugenommen und sich dann bei ca. 80% stabilisiert hat (Abbildung 4.14).

**Abbildung 4.14 Anteil der AEntG-/MiLoG-Prüfungen**



Quelle: ProFiS-Datenbank; eigene Berechnungen.

<sup>43</sup> In ProFiS werden AEntG- und MiLoG-Prüfungen in zusammengefasster Form erfasst. Es können aus den Daten des Zolls daher keine ausschließlichen Rückschlüsse auf den Anteil der MiLoG-Prüfungen gemacht werden.

### 4.2.3.3 Interne und externe Zusammenarbeit

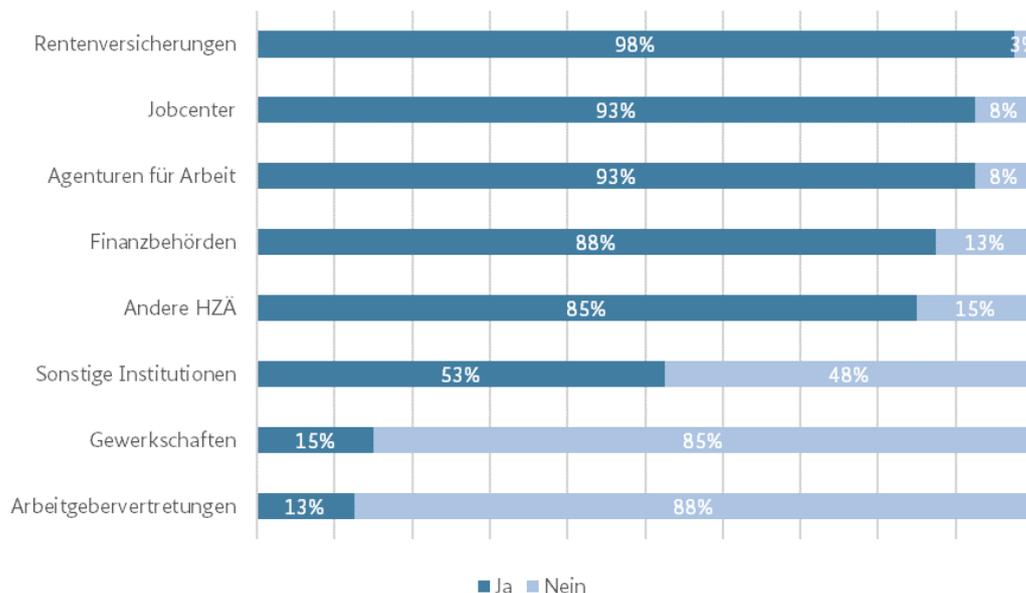
Während der Prüfungen arbeitet die Finanzkontrolle Schwarzarbeit sowohl mit internen als auch mit externen Akteuren zusammen. Externe Akteure sind Zusammenarbeitsbehörden außerhalb des eigenen Hauptzollamts oder anderer Hauptzollämter, wie beispielsweise die Agenturen für Arbeit. Intern bedeutet innerhalb des eigenen Hauptzollamts und mit anderen HZÄ. So werden Prüfungen in Abstimmung mit weiteren Sachgebieten des Hauptzollamts durchgeführt, wie mit dem Sachgebiet F (siehe Abschnitt 4.1.3). Bei größeren Prüfungen wird beispielsweise Unterstützung von Sachgebiet C (Kontrolle) eingeholt:

„Teamübergreifend arbeiten wir auch, das geht gar nicht anders. Wenn sie zum Beispiel größere Einsätze haben, größere Baustellen, die kontrolliert werden müssen, oder eben halt Durchsuchungsmaßnahmen stattfinden, strafprozessuelle Maßnahmen stattfinden, dann müssen sie teamübergreifend arbeiten. Und das ist auch kein Problem, weil wir haben zwar eine Struktur, aber die ist lose. Da spricht auch nichts dagegen, wenn die Kollegen teamübergreifend sich intern absprechen und sagen: »Wir ziehen jetzt mal gemeinsam los, ich brauche heute mal Unterstützung«. Weil es geht auch nicht anders, wenn sie Ausfälle haben durch Krankheit oder Urlaub, dann müssen sie das auch so ein bisschen offenhalten. Das ist also jetzt nicht stoisch und statisch, wie sie sich das vielleicht vorstellen, sondern das lebt, ja. Sonst funktioniert es nicht.“ (Leitungsebene/Sachgebiet E)

Extern arbeiten die Hauptzollämter mit verschiedenen Institutionen zusammen. Die standardisierte Befragung aller Hauptzollämter ergibt, dass 98 % der HZÄ mit der Deutschen Rentenversicherung zusammenarbeiten (vgl. Abbildung 4.15). Auch die Interviews mit Beschäftigten der FKS bestätigen die Relevanz der Zusammenarbeit mit der Deutschen Rentenversicherung insbesondere im Vorfeld (siehe Abschnitt 4.2.2) und während der Prüfungen des Mindestlohns.

Weitere wichtige Akteure im Bereich der Zusammenarbeit sind die Jobcenter und Agenturen für Arbeit mit jeweils 93 % sowie die Finanzbehörden mit 88 %. Mit Gewerkschaften und Arbeitgebervertretungen findet hingegen eher selten eine Zusammenarbeit statt.

**Abbildung 4.15 Externe und interne Zusammenarbeit des Sachgebiets E**



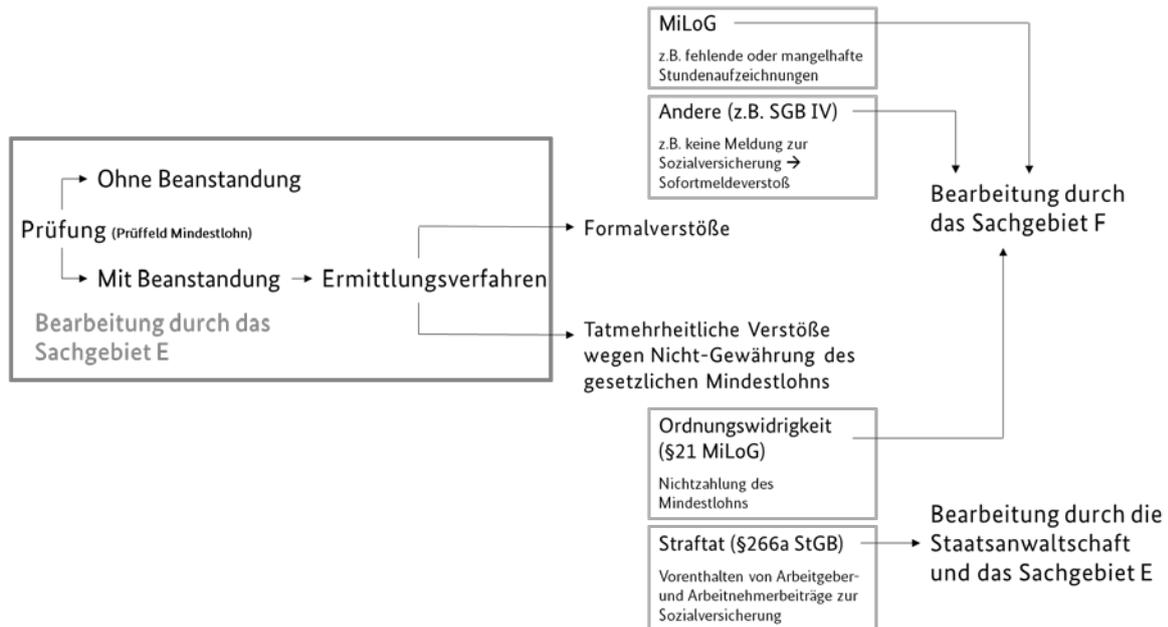
Quelle: Standardisierte Befragung der HZÄ 2019, eigene Berechnungen.

n=41

#### 4.2.4 Ergebnis der Prüfung

Nachdem sich die vorangegangenen Abschnitte auf die Vorbereitung und Durchführung der Prüfungen konzentrierten, wird in diesem Kapitel der Ausgang der Prüfungen beleuchtet. Grundsätzlich laufen Prüfungen nie „ins Leere“ (Operative Ebene/Sachgebiet E), sondern kommen immer zu einem Ergebnis: Ohne Beanstandung oder mit Beanstandung. Während die Prüfungen ohne Beanstandung keine weiteren Folgen für die Betriebe nach sich ziehen, werden hingegen bei Prüfungen mit Beanstandung Ermittlungsverfahren eingeleitet (vgl. Abbildung 4.16).

**Abbildung 4.16 Ergebnisse und Folgen der Prüfungen**

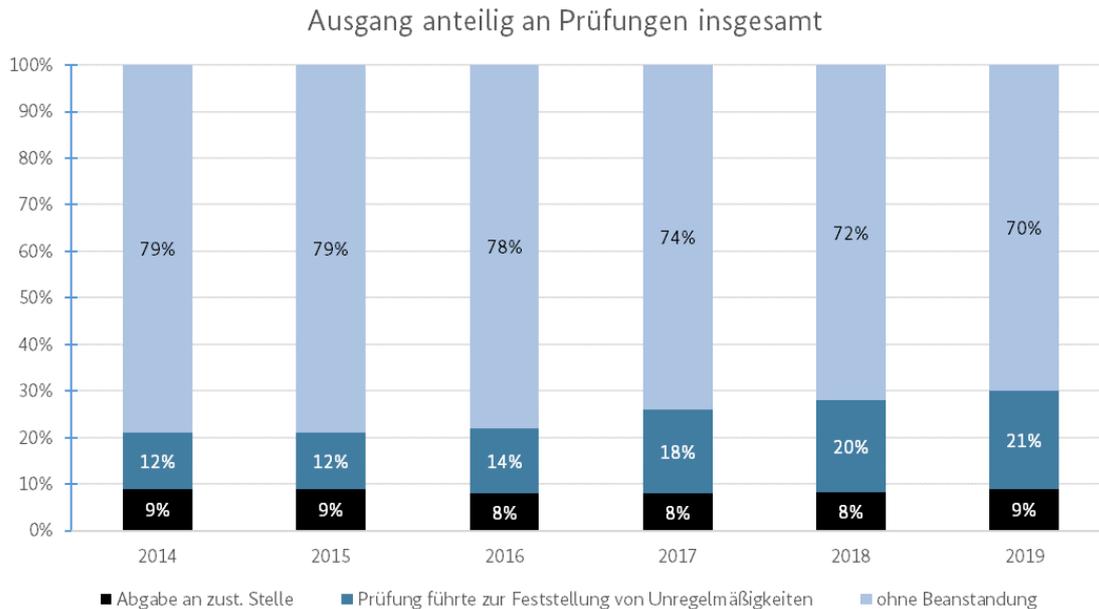


Quelle: Eigene Darstellung.

Zu den Ergebnissen der Prüfung wird von den Gesprächspersonen einstimmig berichtet, dass die Prüfungen mehrheitlich ohne Beanstandung enden, da „ein Großteil der [geprüften] Betriebe ordnungsgemäß arbeitend [ist]“ (Leitungsebene/Sachgebiet E), obwohl das Hauptaugenmerk bereits auf jenen Betrieben liege, bei denen die Wahrscheinlichkeit von Verstößen als hoch eingeschätzt wird.

Dass die Prüfungen über alle Hauptzollämter hinweg mehrheitlich ohne Beanstandung enden, zeigt sich auch in den Daten des Zolls (vgl. Abbildung 4.17).

Abbildung 4.17 Ergebnis der Prüfungen



Anmerkung: Unter „Prüfung führte zur Feststellung von Unregelmäßigkeiten“ werden Prüfungen, die mit Beanstandung endeten und Prüfungen, aus denen ein Ermittlungsverfahren resultierte, zusammengefasst, da nicht jede Beanstandung weiterverfolgt wird.

Quelle: ProFiS-Datenbank; eigene Berechnungen.

Bezüglich der Anzahl der Prüfungen mit Beanstandung machen die Gesprächspersonen an den einzelnen Standorten unterschiedliche Angaben. So geben manche an, ca. „ein Drittel der Prüfung sind mit Beanstandungen“ (Operative Ebene/Sachgebiet E), andere wiederum beziffern diesen Anteil auf „zehn bis fünfzehn Prozent der Fälle“ (Operative Ebene/Sachgebiet E). Für diese unterschiedlichen Aussagen könnten unter anderem regionale Rahmenbedingungen verantwortlich sein, die dazu führen, dass sich die Betriebe an die Vorgaben des Mindestlohngesetzes halten würden, wie die folgende Aussage verdeutlicht:

„Hier im Ballungsgebiet [...] muss man einfach davon ausgehen, weil gerade im Hinblick auf den Mindestlohn, [...] hier einfach überhaupt keiner mehr bereit ist, unter dem Mindestlohn irgendwelche Tätigkeiten durchzuführen.“ (Operative Ebene/Sachgebiet E)

Bei der Betrachtung der in Abbildung 4.17 dargestellten Entwicklung der Prüfungsergebnisse fällt auf, dass der Anteil der Prüfungen, die zur Feststellung von Unregelmäßigkeiten führten bzw. mit Beanstandung endeten, seit 2014 kontinuierlich zunehmen. So führten 2015 noch 12,75 % der Prüfungen zur Feststellung von Unregelmäßigkeiten, während 2018 und 2019 schon ca. 20 % mit Beanstandung endeten. Dies könnte zum einen damit zusammenhängen, dass die FKS im Jahr 2015 ihre Aktivitäten auf die Aufklärung der Arbeitgeber und Beschäftigten fokussiert hat (Bundestag 2017a), zum anderen könnte dies auf eine Weiterentwicklung der Prüfungen zurückgeführt werden, welche heutzutage präziser und damit zielgenauer angesetzt werden:

„Ich brauche im Schnitt, also es war mal irgendwann mal, das ist schon aus grauer Vorzeit, da war mal so ein Schnitt: drei Prüfungen ein Ermittlungsverfahren. Also man macht drei Prüfungen und hat ein Ermittlungsverfahren. Das hat sich deutlich geändert. Wir sind heute viel weiter, wir haben uns weiterentwickelt. Wir sind genauer geworden, besser geworden.“ (Leitungsebene/Sachgebiet E)

Bei den Verstößen gegen das Mindestlohngesetz (MiLoG), die mit den Prüfungen aufgedeckt werden, handele es sich laut den Aussagen der Gesprächspersonen mehrheitlich um Formalverstöße gemäß § 21 Abs. 1 Nrn. 3-8 MiLoG. Dabei seien in den meisten Fällen die Stundenaufzeichnungen mangelhaft oder würden komplett fehlen. Weitere Verstöße, wie bspw. fehlende Sozialversicherungsmeldungen oder Sofortmeldungen, würden in diesem Zusammenhang nach Angaben der Gesprächspersonen weniger oft festgestellt (Ordnungswidrigkeiten nach §§ 111 Abs. 1, 28a SGB IV). Diese Formalverstöße werden als Ordnungswidrigkeiten mit einem Bußgeld geahndet.

In nur wenigen Fällen würde eine Unterschreitung des Mindestlohns festgestellt werden. In diesen Fällen wird geschildert, dass einerseits ein zu niedriger Brutto-Stundenlohn bezahlt werde oder andererseits Tätigkeiten wie Vor- oder Nacharbeiten oder Rüstzeiten nicht bezahlt würden. In seltenen Fällen werde zudem Stück- statt Stundenlohn gezahlt. Eine Unterschreitung des Mindestlohns ist jedoch nicht nur eine Ordnungswidrigkeit gemäß § 21 Abs. 1 Nr. 9 MiLoG, sondern kann bei vorsätzlicher Begehungsweise tatmehrheitlich zugleich eine Straftat gemäß § 266a StGB darstellen, da ebenso Sozialversicherungsbeiträge bezogen auf den nicht gezahlten Teil des Lohnes ebenso nicht abgeführt werden. Somit erfolgen bei einer festgestellten Mindestlohnunterschreitung häufig zwei Abgaben: „Die eine an die Staatsanwaltschaft und die andere an die Ahndung“ (Leitungsebene/Sachgebiet E). Da die FKS einen ganzheitlichen Prüfungsansatz verfolgt, wird jedoch in den seltensten Fällen ein reiner Mindestlohnverstoß festgestellt. Vielmehr handele es sich um „eine Mischung aus mehreren Sachverhalten, die da zueinanderkommen“ (Leitungsebene/Sachgebiet E). Als Beispiele für häufig vorgefundene Verstöße werden die Beschäftigung einer Person unter zwei Sozialversicherungsnummern oder die Verletzung der Ausweispflichten in den im SchwarzArbG genannten Branchen angeführt.

Zu Verstößen gegen das MiLoG käme es nach den Aussagen der Gesprächspersonen vor allem in Niedriglohnbranchen wie dem Transport- und Kuriergewerbe. Aber auch das Hotel- und Gaststättengewerbe wird in diesem Zusammenhang häufig von den Gesprächspersonen genannt.

Bezogen auf die Betriebsgröße wird geschildert, dass überwiegend Prüfungen bei kleineren Betrieben mit Beanstandung im Hinblick auf den Mindestlohn beendet werden. Größere Betriebe hätten hingegen häufiger „ihren eigenen Tarifvertrag, Haustarifvertrag, da ist dann die Mindestlohnunterschreitung schon eher gering“ (Operative Ebene/Sachgebiet E). Zudem verfügen größere Betriebe eher über eine professionelle Verwaltung, die sich gezielter mit der Einhaltung des Mindestlohns beschäftige.

Unter den befragten Beschäftigten der FKS existieren unterschiedliche Ansichten darüber, ob und in welcher Weise (un)absichtlich gegen das MiLoG und die hier enthaltenen Vorgaben verstoßen wird. Vielen Einschätzungen nach würden solche Verstöße unabsichtlich passieren, sodass keine Muster zu erkennen seien. Dabei handele es sich vor allem um Formalverstöße und Verstöße gegen die Nebenpflichten des MiLoG, die den Betrieben teilweise unbekannt seien. In diesen Fällen fehle innerhalb der Betriebe eine Kontrollinstanz, die die Einhaltung des Mindestlohns überwacht. Ein anderer Grund stelle die „Bequemlichkeit [...] und ein Stück weit ein gewisses Unverständnis für diese Pflichten“ (Leitungsebene/Sachgebiet E) dar. Diese Betriebe würden dann häufig keine Stundenaufzeichnung führen bzw. würden die Verantwortlichkeit für die Einhaltung des Mindestlohns bei ihrem Steuerbüro sehen. Nur wenige Interviewpersonen beschreiben absichtliche Verstöße. So würden manche Betriebe angeben, keine Stundenaufzeichnung zu führen, bevor eine Unterschreitung des Mindestlohns festgestellt werden könnte:

„Es gibt Arbeitgeber, die sagen: »Bevor ich eine Straftat mir nachweisen lasse, führe ich keine Arbeitszeitnachweise, ich führe sie einfach nicht«. Dann hat man nach dem Paragraphen 17 MiLoG – und

es gibt auch eine korrespondierende Vorschrift im AEntG, je nachdem was für eine Branche man hat, – hat man dann eine entsprechende Ordnungswidrigkeit zur Verfügung.“ (Operative Ebene/Sachgebiet E)

Besteht ein Anfangsverdacht auf eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit, endet die Prüfung mit Beanstandung und es wird ein Ermittlungsverfahren eingeleitet.<sup>44</sup> Die Bearbeitung von Ermittlungsverfahren erfolgt ebenso vom Sachgebiet E. Bei Ermittlungsverfahren gelten dann auch andere rechtliche Rahmenbedingungen, nämlich die Bestimmungen der Strafprozessordnung:

„Sollten sich dann in dieser Prüfung irgendwelche Anhaltspunkte ergeben, dann spring ich quasi vom Prüfverfahren, beende das, und gehe ins Ermittlungsverfahren. Dann bin ich in einem ganz anderen Gesetz unterwegs. Da ist das nicht mehr mein Gegenüber, das der mitwirken muss, sondern der hat ganz andere Rechte, der muss eigentlich gar nichts mehr machen. Da komme ich auch gar nicht mehr so schnell an Unterlagen, da komm ich eigentlich nur noch an Unterlagen mit einem Durchsuchungsbeschluss.“ (Operative Ebene/Sachgebiet E)

Demnach sind Arbeitgeber im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens nicht mehr zur Mitwirkung verpflichtet. Zusätzlich werden dann Beweise gesammelt und eine Ermittlungsakte erstellt. Ist das Ermittlungsverfahren abgeschlossen, wird die Ermittlungsakte an den entsprechend zuständigen Akteur übergeben. Dabei werden, wie in Abbildung 4.16 dargestellt, Ordnungswidrigkeiten an das Sachgebiet F (Ahndung) und Straftaten an die Staatsanwaltschaft übergeben. Im Falle einer Mindestlohnunterschreitung ergibt sich ein Sonderfall, da neben der Ordnungswidrigkeit auch eine Straftat wegen nicht gezahlter Sozialversicherungsbeiträge vorliegen kann. Das bedeutet, dass sowohl ein Bußgeldverfahren als auch ein Strafverfahren möglich sind.

Die Ermittlungsverfahren werden von den Interviewpersonen als sehr zeitaufwendig beschrieben. In diesem Zusammenhang wird vor allem die Ermittlung und Berechnung der Schadenssumme genannt, da es sich hier um Beweise handele, auf die sich der Staatsanwalt während des Verfahrens stützen müsse. Die Durchführung der Ermittlungsverfahren stellt demnach eine weitere Aufgabe der FKS dar, die viel Personal bindet.

Mit der Abgabe der Ermittlungsakten an die zuständige Stelle, endet der Fall für das Sachgebiet E, außer, die zuständige Stelle benötigt noch weitere Beweise und Ermittlungen. In solchen Situationen wird der Fall noch einmal zur Nachermittlung an das Sachgebiet E zurückgegeben. Wie sich die Zusammenarbeit der Sachgebiete E und F sowie die Übergabe der Fälle an das Sachgebiet F gestaltet, wird im nachfolgenden Abschnitt beschrieben.

## 4.3 Die Ahndung

### 4.3.1 Die Zusammenarbeit zwischen Sachgebiet E und F

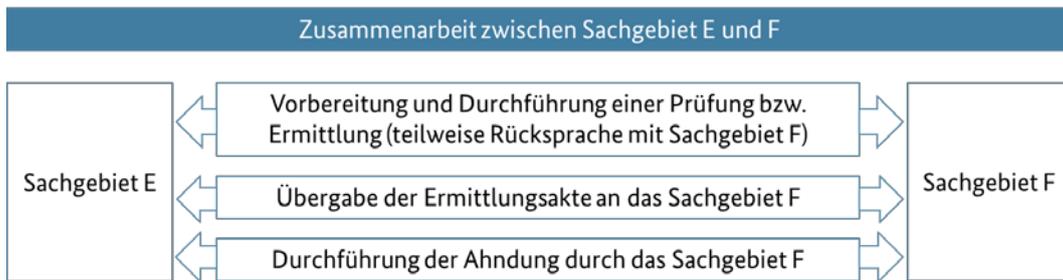
Die Sachgebiete E und F erfüllen im Kontext der Prüfung der Einhaltung der Bestimmungen des MiLoG unterschiedliche Aufgaben. Während das Sachgebiet E unter anderem für Prüfungen und Ermittlungen hinsichtlich der Einhaltung der Bestimmungen des MiLoG verantwortlich ist, obliegt es dem Sachgebiet F, die durch das Sachgebiet E festgestellten Verstöße zu ahnden. Es stellt sich daher die Frage, wie die beiden Sachgebiete zusammenarbeiten, damit aus den Ergebnissen der Prüfungen schließlich Ahndungen von Ordnungswidrigkeiten erfolgen können.

---

<sup>44</sup> Bei Ordnungswidrigkeiten kann die FKS im Rahmen des Opportunitätsprinzips (§ 47 OWiG) entscheiden, welchen Ordnungswidrigkeitsverfahren nachgegangen wird und in welchen Fällen Betriebe lediglich verwarnt werden. Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit Straftaten können nur von der Staatsanwaltschaft eingestellt werden.

Die Zusammenarbeit zwischen den Sachgebieten E und F lässt sich anhand der Abbildung 4.18 exemplarisch darstellen. Wesentliche Verfahrensschritte bestehen im Bereich der Vorbereitung und Durchführungen von Prüfungen als auch der Übermittlung von Prüfungsergebnissen in Form von Ermittlungsakten. Im Folgenden werden diese verschiedenen Verfahrensschritte und die darin ablaufende Zusammenarbeit näher beschrieben.

**Abbildung 4.18 Zusammenarbeit zwischen Sachgebiet E und F – eine exemplarische Darstellung**



Quelle: Eigene Darstellung.

In den meisten Fällen erfolgt eine Zusammenarbeit der Sachgebiete E und F erst nach Abschluss der Prüfungen. Das Ziel dieser Zusammenarbeit besteht darin, für die bei der Prüfung erlangten Erkenntnisse und festgestellten Verstöße zu klären, welche gegebenenfalls weiteren Informationen das Sachgebiet F für die Ahndung dieser Verstöße benötigt und wie geprüfte Beweismittel für die spätere Aktenübergabe aufbereitet werden sollen. Dies erfolgt insbesondere bei komplexeren und größeren Vorgängen. Das folgende Zitat beschreibt eine solche Zusammenarbeit:

„Das heißt, die Kollegen aus E kommen bei mir ‘rein und das ist wirklich wörtlich zu nehmen, bei mir persönlich ‘rein, da sind wir noch weit weg von einem Ermittlungsverfahren, sondern die wollen ‘rausfahren im Rahmen einer Prüfung oder kommen von einer Prüfung. Es wird nachgefragt, es wird kurz der Sachverhalt besprochen, ausgetauscht: »Was sollen wir machen? Sollen wir schon einleiten?« oder »Sollen wir im Rahmen einer Prüfung noch irgendwelche anderen Maßnahmen erwirken?«“  
(Leitungsebene/Sachgebiet F)

Standorte, die Rücksprachen vornehmen, begründen dies oftmals damit, dass hierdurch eine Arbeitserleichterung für das Sachgebiet F hergestellt werden könne, weil Akten im entsprechenden Format und der entsprechenden Tiefe vorliegen würden. Darüber hinaus könne durch ein solches Vorgehen gewährleistet werden, dass bereits während der Durchführung der Prüfung relevantes Beweismaterial sichergestellt werden kann. Solche Rücksprachen im Vorfeld finden jedoch nicht an allen Standorten statt. An einigen Standorten beschränkt sich die Zusammenarbeit lediglich auf die Aktenübergabe.

Werden Verstöße durch Prüfungen festgestellt, erfolgt nach Abschluss der Ausermittlung des Verstoßes im Sachgebiet E eine formale Aktenübergabe an das Sachgebiet F. Hierbei erfolgt neben der Übergabe des Prüfberichts, des Berichts über die ausermittelten Verstöße, der Beweismaterialien und entsprechender Abgabevermerke auch eine Verlagerung der Zuständigkeit für den Vorgang an das Sachgebiet F:

„Also wir schließen mit einem Prüfbericht ab. Ist bundesweit auch so vorgesehen, dass wir quasi die Prüfung [...] mit so einem Prüfbericht abschließen und wenn der Prüfbericht eben abschließt mit eben, dass der Verdacht besteht, dass Verstöße vorliegen, sei es eben jetzt Ordnungswidrigkeiten oder Strafverfahren, dann wird als nächstes halt eben eine Verfahrenseinleitung erfolgen, wo eben nochmal

die Umstände geschildert werden, und dann im Ordnungswidrigkeitenverfahren würden wir dann halt eben so einen Übergabevermerk an F machen, wo die Umstände geschildert sind, und dann würde die Akte mit diesem Übergabevermerk an F eben übersandt werden.“ (Leitungsebene/Sachgebiet E)

Die Übergabe ausermittelter Vorgänge durch das Sachgebiet E an das Sachgebiet F erfolgt nach Aussagen der Interviewpersonen in der Regel postalisch. Sofern sich die Sachgebiete E und F am gleichen Standort befinden, berichten die Interviewpersonen teilweise auch von einer persönlichen Aktenübergabe. Ein Standort berichtet in diesem Kontext, dass eine Vertretung des Sachgebiets F einmal wöchentlich vor Ort sei, um Fälle zu besprechen und zur weiteren Bearbeitung mitzunehmen, was als besonders vorteilhaft angesehen wird, wie die folgende Aussage belegt:

„Die Kollegin nimmt die [Akten] tatsächlich körperlich mit und kümmert sich darum, dass die dann im System weiter erfasst werden und spricht die einzelnen Verfahren mit Kollegen durch. [...] Also das läuft eigentlich gut. Also es wäre natürlich schöner, wenn hier mehr von den Kollegen sitzen würden, aber mit der einen Kollegin und mit diesem einen Tag ist uns schon mal so ein bisschen geholfen. Also das ist tatsächlich so, dass das für die Zusammenarbeit und für die Übergabe der Verfahren schon deutlich günstiger ist, als wenn man das nur am Telefon machen würde. Also die Alternative an den Standorten [...] ist ja, dass man die Akte in die Post packen würde, die würde zwei Tage unterwegs sein [...], da würde dann irgendeiner mal draufgucken und dann würde der Anruf erfolgen und das zieht sich natürlich“ (Leitungsebene/Sachgebiet E)

Nach der Übergabe des Vorgangs an das Sachgebiet F liegt dort die Zuständigkeit für die weitere Bearbeitung des Vorgangs, beispielsweise der Anhörung des Betroffenen. Sollte sich im weiteren Bearbeitungsprozess beispielsweise die Beweismittellage durch die Anhörung verändern oder die Beweismittel für die Feststellung einer Ordnungswidrigkeit nicht ausreichend sein, so wendet sich das Sachgebiet F zur Nachermittlung an das Sachgebiet E. Dies ist nach Aussagen der Gesprächspersonen aber eher eine Ausnahme. In der Regel sind die Vorgänge vollständig ausermittelt, bevor sie an das Sachgebiet F übergeben werden, wie auch das folgende Zitat verdeutlicht:

„Also normalerweise ist es so, dass die Fälle dann eigentlich ausermittelt sein sollten. Es kann natürlich sein, dass im Rahmen des weiteren Verfahrens die Gegenseite, sprich, der Inhaber der Firma oder sein Rechtsanwalt entsprechend vortragen und Beweiserhebung noch einmal anstellen. Dann kann es sein, dass wir noch mal Ermittlungen aufnehmen müssen, noch einmal nachermitteln müssen, und dann kann es sein, dass wir da noch mal Ermittlungshandlungen vornehmen. Aber im Normalfall sollten die Verfahren, wenn sie hier bei uns ins Sachgebiet F kommen, ausermittelt sein.“ (Leitungsebene/Sachgebiet F)

Sollte ein weiterer Ermittlungsbedarf bestehen, so weisen einige Gesprächspersonen darauf hin, dass dann auch aufgrund interner Absprachen die Zuständigkeit wieder an das Sachgebiet E abgegeben wird. An anderen Standorten hingegen verbleibt die Verfahrenshoheit beim Sachgebiet F.

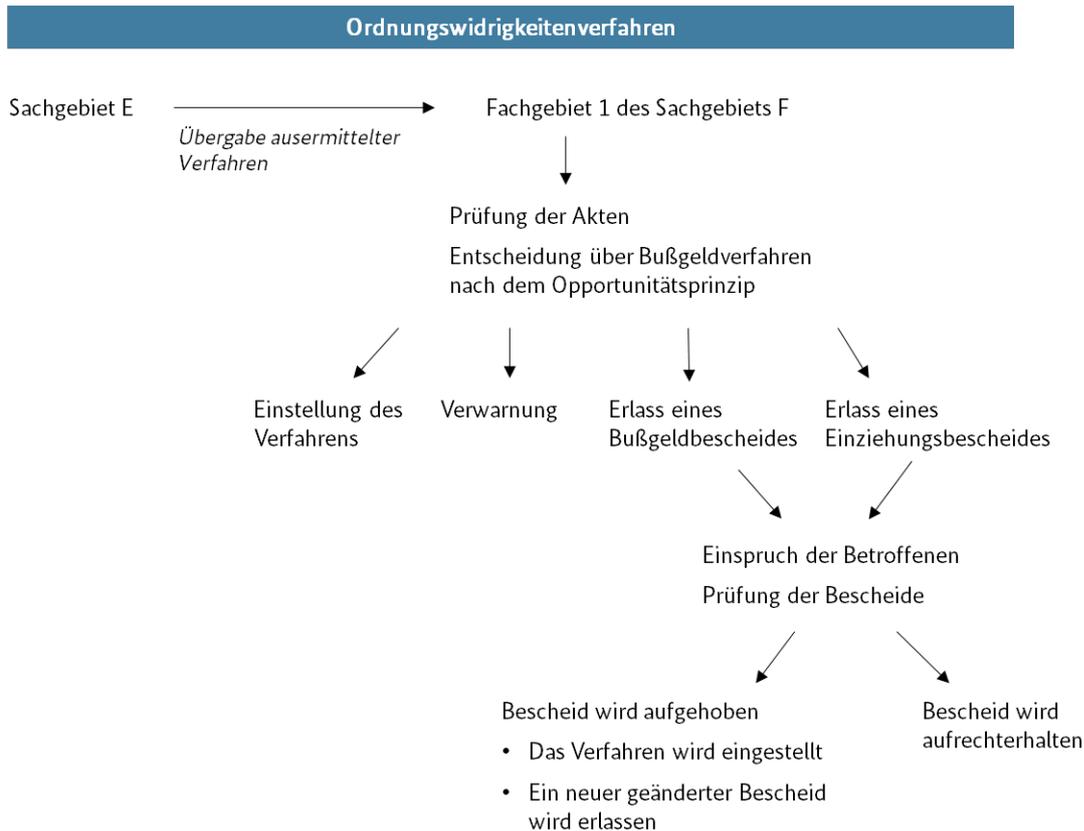
#### 4.3.2 Vorgehensweise bei der Ahndung

Das Sachgebiet F ist die zuständige Stelle für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten bei Verstößen gegen das Mindestlohngesetz gemäß § 21 MiLoG (Nichtzahlung des Mindestlohns oder fehlende Arbeitszeitaufzeichnungen). Dabei ergibt sich der in Abbildung 4.19 dargestellte Ablauf.

Das Sachgebiet F bewegt sich im Rechtskreis des Ordnungswidrigkeitengesetzes (OWiG). Dabei gilt das Opportunitätsprinzip, nach dem entschieden wird, ob und in welchem Umfang das Verfahren geführt und der Verstoß geahndet oder aber das Verfahren eingestellt wird. Wenn ein Verfahren nicht wegen Geringfügigkeit (oder aus anderen Gründen) eingestellt wird, kann das Verfahren mit

einer Verwarnung mit und ohne Verwarnungsgeld (§ 56 OWiG), mit einem Bußgeldbescheid (§ 65 OWiG) oder mit einem Einziehungsbescheid (§ 29a OWiG) erledigt werden. „Sofern das Bußgeldverfahren aus Opportunitätsgründen gar nicht eingeleitet oder eingestellt (§ 47 Abs. 1 OWiG) wird, kann dennoch im selbständigen Verfahren gem. §§ 27, 29a OWiG die Einziehung des Wertes von Taterträgen, die Einziehung des Gegenstandes oder des Wertersatzes selbständig angeordnet werden.“ (Zoll)<sup>45</sup>

Abbildung 4.19 Ablauf von Ordnungswidrigkeitenverfahren



Quelle: Eigene Darstellung.

Am häufigsten werden laut den Aussagen der Gesprächspersonen Bußgeldbescheide als Ergebnis eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens erlassen; die Einstellungsquote von Verfahren sei hingegen gering.

Die Höhe der Geldbußen richte sich nach den Umständen des Einzelfalls und werde gemäß der Schwere des Verstoßes und dem Vorwurf an den verantwortlich Handelnden festgesetzt. Hierfür führen die Gesprächspersonen die interne Dienstvorschrift (DV-FKS) an, die anhand von Richtwerten erste Anhaltspunkte liefere. Dabei werde (gemäß § 17 Abs. 4 OWiG) der wirtschaftliche Vorteil des Betriebes<sup>46</sup> mitangerechnet, welcher der Betroffene oder die Verfahrensbeteiligte (bspw. GmbH als Arbeitgeber) aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat.<sup>47</sup> Komme es zu wiederholten Verstößen,

<sup>45</sup> [https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Ahndung-Verfolgung-Ordnungswidrigkeiten-Straftaten/ahndung-verfolgung-ordnungswidrigkeiten-straftaten\\_node.html](https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Ahndung-Verfolgung-Ordnungswidrigkeiten-Straftaten/ahndung-verfolgung-ordnungswidrigkeiten-straftaten_node.html) [Abgerufen 22.05.2020]

<sup>46</sup> Der wirtschaftliche Vorteil ist die Vermögensmehrung durch eine begangene Ordnungswidrigkeit (vgl. BMJV 2015). Im Zuge der Bemessung der Geldbuße soll das unrechtmäßig erwirtschaftete Vermögen berücksichtigt werden (Vermögensabschöpfung).

<sup>47</sup> Der Anspruch auf den allgemeinen Mindestlohn verjährt gemäß § 195 BGB erst nach 3 Jahren. In diesem Zeitraum haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Möglichkeit, den nicht gezahlten Lohn zivilrechtlich einzuklagen und nachträglich zu erhalten. Die in der Zwischenzeit im selbständigen Verfahren mit Einziehungsbescheid eingezogene Beträge müssen gemäß § 99 OWiG

werde dies für die Ahndung erschwerend berücksichtigt. Grundsätzlich wird jedoch angeführt, dass bei jedem Fall neu entschieden werden müsse

„Ich muss immer den Einzelfall betrachten, immer die wirtschaftliche Lage des Betroffenen beachten und natürlich auch den Sachverhalt: »Bin ich Erst-Täter? Bin ich Wiederholungs-Täter? Was habe ich für eine Ordnungswidrigkeit? Ist es wirklich nur ein Regelverstoß, weil ich Arbeitszeitaufzeichnungen nicht richtig geführt habe, aber alles andere ist in Ordnung?«. Oder habe ich eine komplette Palette, sprich: »Ich habe den Drittstaatler ohne Arbeitsgenehmigung, der den Mindestlohn nicht bekommen hat und auch gar nicht angemeldet war«. Das ist immer wirklich individuell am Einzelfall zu entscheiden“.  
(Leitungsebene/ Sachgebiet F)

Bei Bußgeld- und Einziehungsbescheiden ist der Einspruch als Rechtsbehelfsmöglichkeit gegeben. Die Betroffenen haben innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung des Bescheids die Möglichkeit, Einspruch einzulegen. Hieraus folgt ein Zwischenverfahren, in dem der Bescheid geprüft wird, ob dieser aufrechterhalten, geändert oder zurückgenommen werden muss (vgl. BMJV 2015). Wird der Bescheid nicht zurückgenommen oder geändert, wird der Vorgang dem zuständigen Amtsgericht zur Entscheidung zugeleitet. Laut den Gesprächspersonen werden bei höheren Bußgeldsummen häufiger Einsprüche eingelegt. Teilweise würden im Rahmen der Einspruchsbegründungen neue Informationen zu Tage treten. Solche Informationen könnten zu einer Einstellung des Verfahrens oder zu Reduzierung der Geldbuße führen, wenn beispielsweise die betroffene Person entsprechende Nachweise vorlegen könnte oder weitere Ermittlungen neue Erkenntnisse ergeben würden.

Der Zeitraum von der Übergabe des Verfahrens bis zur Ahndung durch das Sachgebiet F wird als sehr unterschiedlich eingeschätzt. Dies hänge vor allem von der Komplexität des Falls, aber auch vom Verlauf des Verfahrens ab. Kommt es zu Einsprüchen der Betroffenen, dauert es länger, bis ein Fall abgeschlossen werden kann. So kann es vorkommen, dass sich Verfahren auch über einen längeren Zeitraum hinziehen. Für die Festsetzung eines Bußgeldes gilt die Beweispflicht, das bedeutet, der Verstoß gegen die Aufzeichnungspflicht oder die Nichtzahlung des Mindestlohns müsse zweifelsfrei durch die FKS bewiesen werden. Insbesondere der Nachweis der Unterschreitung des Mindestlohns kann hierbei als besondere Herausforderung angesehen werden. Grundsätzlich gelten Geschäftsunterlagen als die valideren Informationen für die Beweisführung.

„Du musst immer konkret wissen, welcher Arbeitnehmer hat in welchem Monat wieviel Stunden gearbeitet. Damit ich hinterher vor Gericht, falls das jetzt zu einem Gerichtsentscheid käme, weil Einspruch eingelegt worden ist, ich auch beweisen kann, wie hoch ist der Mindestlohnverstoß. Es geht leider nicht, das ist das ganz große Manko am Mindestlohnverstoß, ich kann es nicht auf betriebswirtschaftlicher Basis begründen. [...] Das fällt mir vor Gericht dann vor die Füße. Ich muss wirklich sagen, der Arbeitnehmer X hat im Monat Y so und so viel Mindestlohn zu wenig bekommen. Und das muss ich wirklich beweisen anhand von Stundenaufzeichnungen. Und das ist manchmal sehr schwierig. Weil sobald der Arbeitgeber keine Stundenaufzeichnungen schreibt, dann kriegt der halt einen Bußgeldbescheid wegen fehlender Stundenaufzeichnung, aber nicht wegen Verstoß gegen den Mindestlohn“.  
(Leitungsebene/ Sachgebiet F)

Die Ahndung durch das Sachgebiet F endet jedoch nicht in allen Fällen mit dem Erlass eines Bußgeld- oder Einziehungsbescheides. Das Sachgebiet F verwaltet zudem die kassentechnischen Angelegenheiten in Bezug auf sämtliche rechtskräftig festgesetzten Geldbußen bzw. Einziehungen. Laut den Aussagen einzelner Gesprächspersonen nehme dies einen großen Anteil der Arbeitszeit ein. Andere Standorte berichten hingegen davon, dass die finanzielle Abwicklung des Verfahrens an die

---

zurückgezahlt werden, wenn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihren Anspruch realisieren. Da eine spätere Erstattung einer Abschöpfung durch Bußgeld nicht vorgesehen und eine doppelte Wertabschöpfung nicht zulässig ist, darf in einem vorher abgeschlossenen Bußgeldverfahren eine Wertabschöpfung nicht stattfinden.

Bundeskasse übergeben werde, welche wiederum an die Vollstreckungsstelle überweist, falls kein Geldeingang zu verzeichnen sein sollte.

„Das ganze kassentechnische Verfahren ist so umfänglich, das nimmt mindestens ein Drittel unserer gesamten Arbeitszeit und des Personals in Anspruch. Weil viele möchten in Raten zahlen, einige möchten, dass wir eine Stundung erst einmal machen, indem die Zahlung oder die Forderung erst zu einem späteren Zeitpunkt eingezogen werden soll. [...] Sollte zwischendurch auch noch ein Insolvenzverfahren anhängig werden, wird es noch komplizierter, da Geldbußen nicht zur Insolvenztabelle angemeldet werden dürfen. Das heißt also, wir müssen dann diese Ruhephase von sechs Jahren abwarten. [...] Mit diesen kassentechnischen Verfahren haben wir noch Jahre länger zu tun als mit dem eigentlichen Ermittlungsverfahren selber“. (Leitungsebene/ Sachgebiet F)

Der Fall gelte erst als abgeschlossen, wenn die Zahlung des Bußgeldes geklärt ist. Im Falle von Insolvenzverfahren der betroffenen Betriebe könne es vorkommen, dass ein Verfahren erst nach mehreren Jahren tatsächlich abgeschlossen werden kann. Nur sehr selten müsse ein Verfahren aufgrund der Vollstreckungsverjährung eingestellt werden.

## 4.4 Die Ergebnisse der Arbeit der FKS (Sachgebiet E und F)

Nachdem in den vorherigen Abschnitten die Vorgehensweise der FKS von der Prüfungsvorbereitung bis zur Ahndung der Verstöße beschrieben wurde, werden in diesem Abschnitt die Ergebnisse der Arbeit der FKS thematisiert. Darunter fallen die Anzahl der Ordnungswidrigkeitenverfahren, der Verwarnungen und Bescheide, sowie die Höhe von Bußgeldern und Schadenssummen. Grundlage dazu bieten die Daten des Zolls (aus ProFiS). Dabei kann insbesondere zwischen folgenden Rechtsgrundlagen unterschieden werden: § 16 (1) Nr. 7b AÜG (Lohnuntergrenze nach dem AÜG); § 21 (1) Nr. 9 MiLoG (Nichtzahlung des gesetzlichen Mindestlohns, seit 2015); § 2 (1) Nr. 4, 5, 6 MiLoG (Verstöße gegen Meldepflichten, seit 2015); § 21 (1) Nr. 7, 8 MiLoG (Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichtverstöße, seit 2015); § 21 (2) MiLoG (mittelbare Nichtzahlung des gesetzlichen Mindestlohns, seit 2015); § 23 (1) Nr. 1 AEntG Nichtgewährung von Mindestarbeitsbedingungen, insbesondere des Branchenmindestlohns); § 23 (1) Nr. 5-7 AEntG (Verstöße gegen Meldepflichten); § 23 (1) Nr. 8, 9 AEntG (Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichtverstöße) und § 23 (2) AEntG (mittelbare Nichtgewährung von Mindestarbeitsbedingungen, insbesondere des Branchenmindestlohns). Besonders § 21 (1) Nr. 9 MiLoG ist dabei interessant, da dieser Absatz Verstöße gegen die Zahlung des Mindestarbeitsentgelts adressiert.

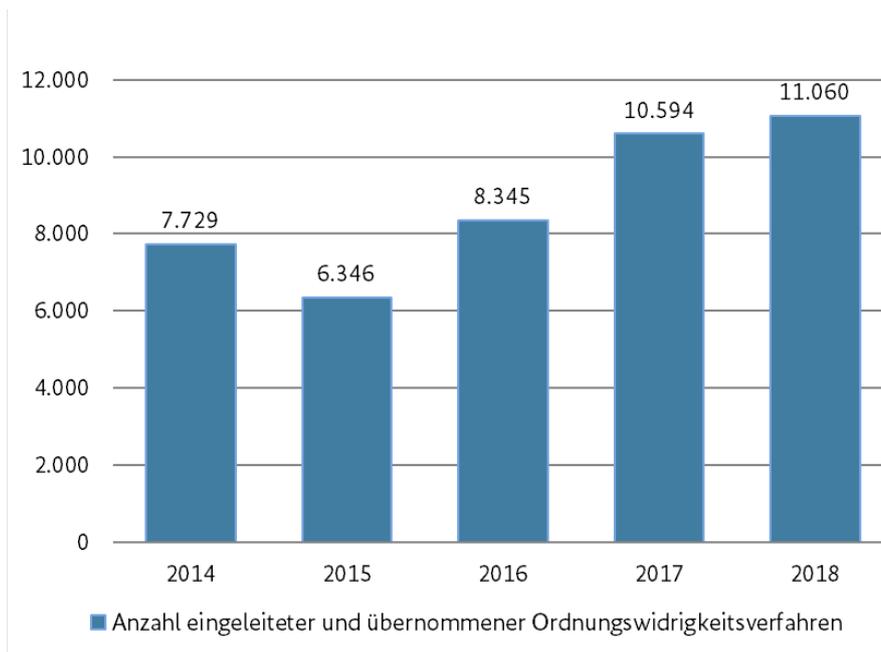
### 4.4.1 Ordnungswidrigkeitenverfahren

Aus den Daten des Zolls wird ersichtlich, dass die Anzahl der begonnenen<sup>48</sup> Ordnungswidrigkeitenverfahren auf Basis von AÜG, MiLoG und AEntG trotz rückläufiger Prüfungsfälle seit 2015 von gut 6.300 auf über 11.000 gestiegen ist (vgl. Abbildung 4.20). 20 bis 25 % der Verfahren werden dabei pro Jahr eingestellt. Für die Einstellung kann es folgende Gründe geben: keine Ordnungswidrigkeit, Verjährung, Ermessen der Verfolgungsbehörde (Opportunitätsprinzip nach § 47 OWiG), oder andere Verfahrenshindernisse.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Die begonnen Verfahren umfassen die (durch die FKS) „eingeleiteten“ Verfahren, inklusive der (von anderen HZÄ) „übernommenen“ Verfahren. Mit „übernommenen“ Verfahren sind somit solche Verfahren gekennzeichnet, die aufgrund von örtlichen Zuständigkeiten von einem anderen HZA übernommen werden. Dabei wechselt das Verfahren auch den ProFiS-Standort und bekommt somit eine neue Verfahrensnummer (siehe dazu Abschnitt 2.3).

<sup>49</sup> Die Kategorie „andere Verfahrenshindernisse“ kann nicht näher erläutert werden.

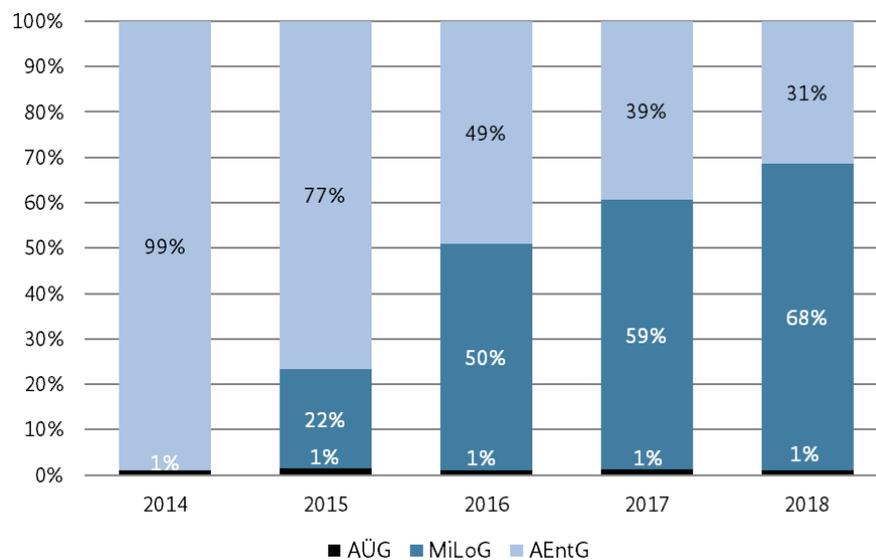
Abbildung 4.20 Anzahl eingeleiteter und übernommener Ordnungswidrigkeitsverfahren



Quelle: ProFIS-Datenbank; eigene Berechnungen.

Der Anteil der Verfahren wegen Verstößen gegen das MiLoG ist dabei seit 2015 stetig gewachsen – von lediglich 22 % in 2015 auf fast 68 % in 2018. Dies hängt insbesondere mit dem gesteigerten (Prüf-)Aufwand des Zolls bei Ermittlungsverfahren im Rahmen MiLoG zusammen, während die Ermittlungen bezüglich AEntG unabhängig von dieser Entwicklung unverändert weiterliefen. Entsprechend sank der Anteil von Verstößen gegen das AEntG von über 77 % auf gut 31 % (vgl. Abbildung 4.21). Der Anteil der Verfahren aufgrund von Verstößen gegen § 21 (1) Nr. 9 MiLoG lag innerhalb der MiLoG-Verfahren zuletzt bei gut 44 %, innerhalb aller Verfahren auf Basis von AÜG, MiLoG oder AEntG bei fast 30 %. Ein direkter Zusammenhang zwischen dem gestiegenen Anteil der MiLoG-Verfahren und dem gesunkenen Anteil der AEntG-Verfahren lässt sich anhand der Daten nicht festmachen.

**Abbildung 4.21** Anteile eingeleiteter und übernommener Ordnungswidrigkeitenverfahren nach Rechtsgrundlage



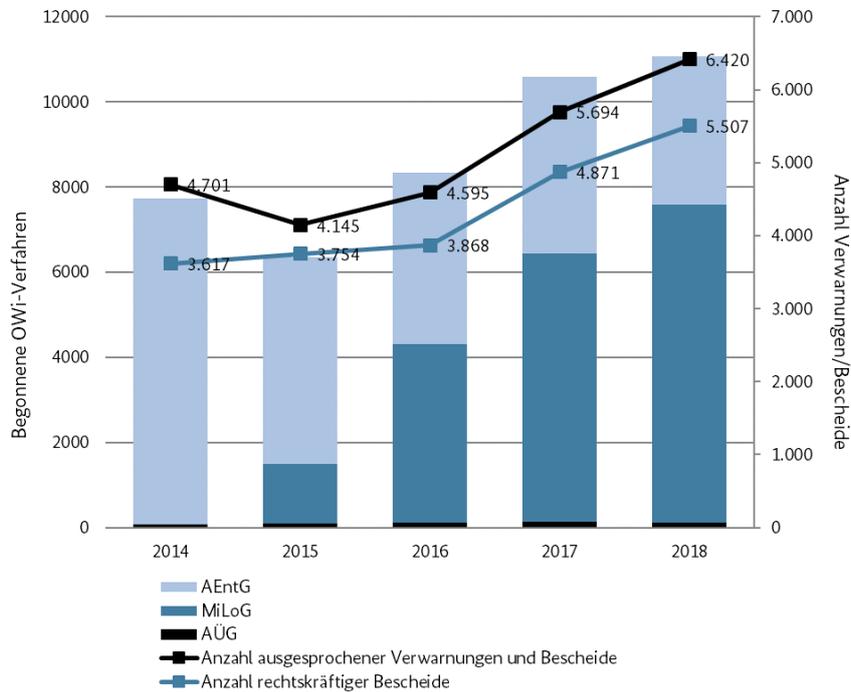
Quelle: ProFiS-Datenbank; eigene Berechnungen.

#### 4.4.2 Sanktionen – Verwarnungen und Bescheide

Bei den Sanktionen wird unterschieden zwischen Verwarnungen mit und ohne Verwarnungsgeld, Bußgeldbescheiden, sowie Einziehungs- bzw. Verfallbescheiden. Dazu zeigt sich in Abbildung 4.22, dass sich die Anzahl der Verwarnungen und der erlassenen sowie der rechtskräftigen Bescheide analog zur Anzahl der begonnenen Verfahren ansteigend entwickelte. Dabei dominierten die Bußgeldbescheide mit über 90 %.

Der Anteil der Verwarnungen und Bescheide auf Grundlage des MiLoG war insgesamt geringer als bei den begonnenen Verfahren, jedoch wurde die Lücke zusehends kleiner (vgl. Abbildung 4.23). Der Anteil der Verwarnungen und Bescheide auf Basis von § 21 (1) Nr. 9 MiLoG lag 2018 in Bezug auf alle Verstöße (gegen AÜG, MiLoG und AEntG) bei 24 % (innerhalb der MiLoG-Verstöße sogar bei 38 %).

**Abbildung 4.22 Anzahl begonnene Ordnungswidrigkeiten (OWi-)Verfahren versus ausgesprochene und rechtskräftige Verwarnungen/Bescheide**



Quelle: ProFiS-Datenbank; eigene Berechnungen.

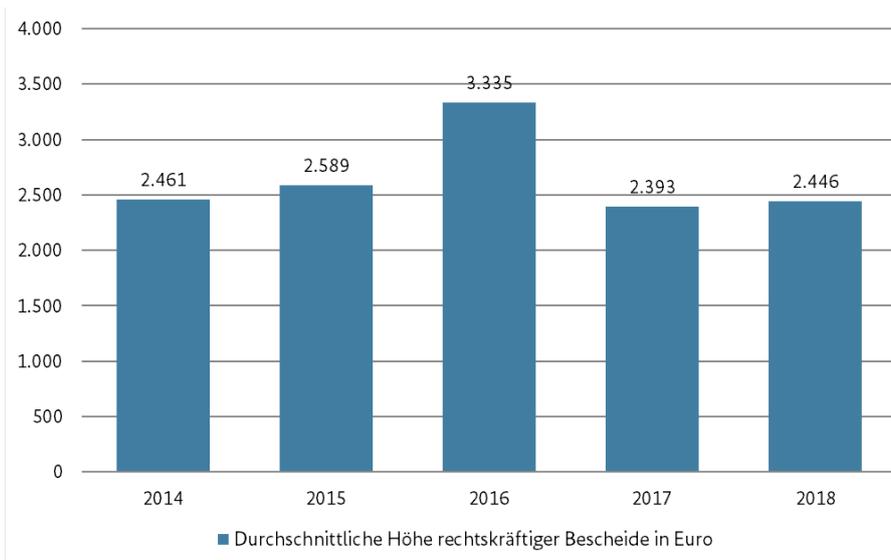
**Abbildung 4.23 Anteil von Verwarnungen und Bescheiden nach Rechtsgrundlage**



Quelle: ProFiS-Datenbank; eigene Berechnungen.

Die Gesamthöhe rechtskräftig ergangener Bescheide (mit Bezug zu AÜG, MiLoG und AEntG) ist von 8,9 Mio. in 2014 merklich auf 13,5 Mio. Euro in 2018 gestiegen. Die durchschnittliche Höhe pro Bescheid blieb dagegen mit ca. 2.500 Euro recht konstant (mit einem Ausreißer in 2016) – siehe Abbildung 4.24.

Abbildung 4.24 Durchschnittliche Höhe rechtskräftiger Bescheide in Euro

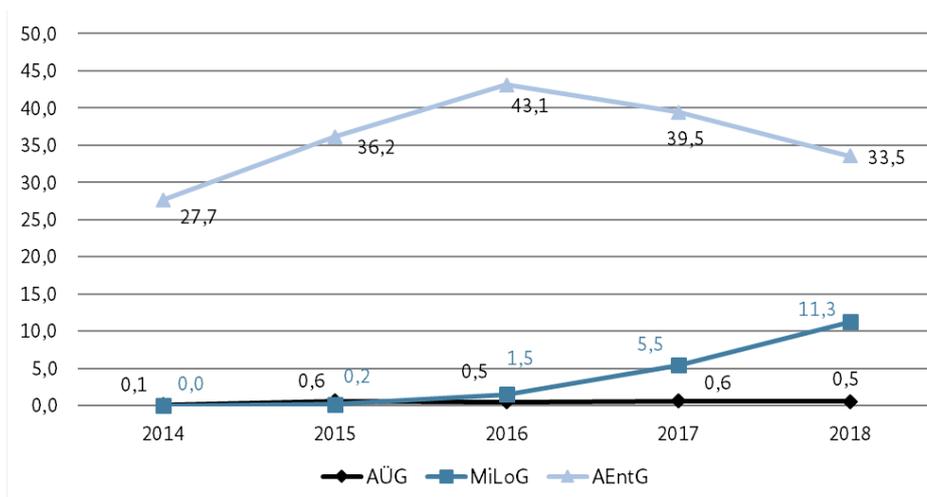


Quelle: ProFiS-Datenbank; eigene Berechnungen.

#### 4.4.3 Schadenssummen

Der vom Zoll ermittelte jährliche Gesamtschaden wegen Verstößen gegen das AEntG, das MiLoG und das AÜG (Lohnuntergrenze) belief sich 2018 auf gut 45 Mio. Euro. Etwa drei Viertel davon gingen auf das Konto von Verstößen gegen das AEntG, (seit 2016 ist der Anteil des AEntG rückläufig); das verbleibende Viertel ließ sich auf Verstöße gegen das MiLoG zurückführen (seit 2016 mit steigender Tendenz). Verstöße gegen das AÜG fallen beim registrierten Gesamtschaden kaum ins Gewicht (vgl. Abbildung 4.25).

Abbildung 4.25 Schäden nach Rechtsgrundlage (in Mio. Euro)



Quelle: ProFiS-Datenbank; eigene Berechnungen.

In ProFiS wird bei den Schadensarten grundsätzlich zwischen Sozialversicherungsschäden und sonstigen Schäden unterschieden. Steuerliche Schäden, die aufgrund eigener Ermittlungen der FKS oder von den zuständigen Finanzbehörden auf Mitwirkung/Impuls der FKS erhoben werden, werden zusätzlich erfasst. Die Erfassung von Mindestlohndifferenzen aus AÜG, MiLoG und AEntG als sonstiger Schaden erfolgt aufgrund der bewiesenen Feststellungen aus den Ermittlungsverfahren. Die

Berechnung der Schadenssumme bezüglich der Sozialversicherungsbeiträge obliegt der DRV. Die Berechnung kann mitunter länger dauern, sodass – um Verfahren abzuschließen und Verjährung zu vermeiden – teil- und übergangsweise 0 Euro als Schadenssumme eingetragen werden. All dies lässt darauf schließen, dass die auf Basis von ProFiS errechneten Schadenssummen den tatsächlich entstandenen Schaden mehr oder weniger deutlich unterschätzen.

In Bezug auf Schäden im Rahmen von Mindestlohnverstößen, die in einzelnen Fällen ermittelt werden, wurde in den Gesprächen mit den Hauptzollämtern auf der Leitungsebene des Sachgebiets E angemerkt, dass sich die Schadenssummen im Durchschnitt zwischen 500 Euro und 10.000 Euro bewegen könne.

„Von den Schadenssummen, wenn wir Mindestlohnverstöße haben, das kann auch mal bei 100 Euro losgehen. Aber ich habe hier auch Fälle, auch was Leistungsmissbrauch angeht, von 50.000 Euro. Aber wir haben jetzt nicht die Millionen-Fälle hier. Also ich sage mal, so in dem Rahmen meistens bei Mindestlohnverstößen, ist das zwischen 500 Euro und eher so 10.000 Euro. Das sind so die Fälle, die wir hier hauptsächlich haben.“ (Leitungsebene/Sachgebiet E)

#### 4.4.4 Branchendifferenzierung

Die Daten des Zolls erlauben unter anderem die Abgrenzung der § 2a-Branchen jeweils nach Rechtsgrundlage AÜG, MiLoG und AEntG. Auch wenn diese Angaben einer gewissen Endogenität unterworfen sind, liefern sie interessante Einblicke insbesondere bezüglich MiLoG und AEntG.

Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren Bezahlung im Rahmen eines Branchentarifs erfolgt, liegt die tarifvertraglich vereinbarte Mindestentlohnung meist deutlich über dem gesetzlichen Mindestlohn. Dementsprechend greift zum Beispiel im Baugewerbe selten das MiLoG, was sich entsprechend in den Daten zeigt. Im Bauhaupt- und Baunebengewerbe erfolgten weit mehr Ordnungswidrigkeitenverfahren und Sanktionen auf Basis des AEntG und weniger auf Basis des MiLoG als in anderen Branchen. Aggregiert über alle Jahre (2014 bis 1. Halbjahr 2019) basierten demnach lediglich 2,1 % aller begonnenen Ordnungswidrigkeitenverfahren, sowie 1,3 % der rechtskräftigen Bescheide auf Verstößen gegen das MiLoG (vgl. Tabelle 4.1).<sup>50</sup> Im Gegensatz dazu wurden 41,4 % aller Verfahren im Kontext des AEntG eingeleitet und 44,8% der rechtskräftigen Bescheide ergingen aufgrund von Verstößen gegen das AEntG.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Betrachtet werden hier alle Ordnungswidrigkeitenverfahren, d.h. auf Grund von Verstößen gegen das AEntG, das MiLoG, das AÜG plus alle übrigen Ordnungswidrigkeitenverfahren.

<sup>51</sup> Ebenfalls bezogen auf alle Ordnungswidrigkeitenverfahren.

**Tabelle 4.1 Anteil MiLoG und AEntG nach ausgewählten (§2a) Branchen – begonnenen Ordnungswidrigkeitenverfahren und rechtskräftige Bescheide**

Branchen - Auswahl <i>Aggregierte Zahlen 2014 bis 1. Halbjahr 2019</i>		Bauhaupt- und Bauneben-gewerbe	Gaststätten und Beherbergungs-gewerbe	Personen-beförderungs-gewerbe	Speditions-, Transport- und damit verbundenes Logistikgewerbe	<i>Getränke-einzelhandel, Kioske und Tankstellenshops</i>
<b>Begonnene Ordnungswidrigkeitenverfahren</b>						
<b>MiLoG</b>	Anzahl	1.033	10.823	976	2.318	335
	Anteil*	2,1%	19,4%	37,7%	20,7%	48,2%
<b>AEntG</b>	Anzahl	20.071	97	5	33	0
	Anteil*	41,4%	0,2%	0,2%	0,3%	0,0%
<b>Rechtskräftige Bescheide</b>						
<b>MiLoG</b>	Anzahl	357	4.890	341	781	114
	Anteil*	1,3%	15,7%	27,8%	13,6%	38,1%
<b>AEntG</b>	Anzahl	11.866	26	0	10	0
	Anteil*	44,8%	0,1%	0,0%	0,2%	0,0%

\* Anteil bezogen auf alle OWi-Verfahren, d.h. mit Bezug zu AÜG, MiLoG, AEntG und sonstige

Quelle: ProFiS-Datenbank; eigene Berechnungen.

Für die anderen Schwerpunktbranchen (wie beispielsweise Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, Personenbeförderungsgewerbe sowie dem Speditions-, Transport und damit verbundenen Logistikgewerbe) verhielt es sich entgegengesetzt. So basierten beispielsweise 37,7 % aller Verfahren im Personenbeförderungsgewerbe auf Verstößen gegen das MiLoG und nur 0,2 % auf Verstößen gegen das AEntG. Interessant ist bei der Branchenbetrachtung zudem, dass auch für Nicht-§ 2a-Branchen wie den Getränkeeinzelhandel, Kioske und Tankstellenshops ein hoher Anteil (über 48 %) aller Verfahren auf Verstößen gegen das MiLoG basierten.

## 4.5 Die Bewertung der Vorgehensweise der FKS

In den vorangegangenen Abschnitten wurden die Vorgehensweisen und Ergebnisse der Finanzkontrolle Schwarzarbeit beschrieben. In diesem Abschnitt findet eine Bewertung aus Sicht der befragten Akteure statt. Dazu werden Wirkungen, Herausforderungen und Verbesserungsvorschläge der Prüfungen in den Blick genommen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Prüfung des MiLoG aufgrund des ganzheitlichen Ansatzes der FKS nur einen Aspekt von vielen darstellt, denen im Rahmen der Prüfung nachgegangen wird.

### 4.5.1 Allgemeine Bewertung und Wirkungen der Prüfungen des MiLoG

Im Allgemeinen bewerten die Beschäftigten der Sachgebiete E und F die Prüfungen des Mindestlohns als effektiv, um Verstöße gegen das Mindestlohngesetz aufzudecken. So stellen die Gesprächspersonen heraus, dass die FKS ihrer Meinung nach bei der Durchführung von Prüfungen immer einen Verstoß finden würde, wenn einer vorliege. Dabei wird vor allem betont, dass die FKS seit der Einführung des Mindestlohngesetzes ständig dazu gelernt hätte und aufgrund wachsender Erfahrung immer effektiver arbeiten könnte.

Ein großer Vorteil für die Arbeit der FKS wird von den Gesprächspersonen darin gesehen, dass aufgrund der im MiLoG vorgeschriebenen verpflichtenden Arbeitszeitdokumentation

Plausibilitätskontrollen im Sinne von „passt das mit den Umsätzen [zusammen]?“ (Leitungsebene/Sachgebiet E) vorgenommen werden können. Auch Verstöße im Bereich des SGB II-Leistungsbezugs seien so besser aufzudecken.

„Der gesetzliche Mindestlohn ist schon ein Gewinn, weil man halt über Arbeitszeiten auf ein geschuldetes Gehalt hochrechnen kann. Es gab ja vor dem MiLoG ganz viele Branchen, wo es so was nicht gab. Und es war dann regelmäßig ärgerlich, wenn einem dann ein Hartz IV [-Empfänger] erklärt hat: »Ich arbeite hier in der Gaststätte, weil mir das dann Spaß macht, ich arbeite zwanzig Stunden pro Woche und bekomme hundert Euro. Ich bin nämlich ein bescheidener Mensch, ich bin einfach nicht so materiell. Ich bin hier zwar der Oberkellner, aber das ist wie so mein Hobby.«“ (Operative Ebene/Sachgebiet E)

Zusätzlich lässt sich aus den Aussagen der Gesprächspersonen herausarbeiten, dass die Fokussierung der Prüfungen auf besonders betroffenen Branchen positiv beurteilt wird. Es wäre zwar zu berücksichtigen, in welcher Region man prüfe, dennoch sei die Schwerpunktsetzung, dass 70 % der Prüfungen in den in § 2a im SchwarzArbG genannten Branchen stattfinden soll, für die meisten Standorte der Hauptzollämter gut gewählt. Bei diesen Branchen handelt es sich erfahrungsgemäß um jene Branchen, so die Aussagen der Gesprächspersonen, in denen der Mindestlohn eine wesentliche Rolle spielt.

„In der Regel sind es zum Teil Branchen, die sehr hohe Personalfuktuation haben. Oder jetzt wie zum Beispiel im Hotel- und Gastronomiegewerbe, wo jetzt sehr kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse vereinbart werden, und da ist natürlich die Möglichkeit oder der Anreiz, dass mal eine Anmeldung nicht stattfindet. [...] Je qualifizierter der Arbeitnehmer ist, desto spezieller ist der Arbeitsplatz, und desto eher werden auch die Formalien eingehalten.“ (Operative Ebene/Sachgebiet E)

Ebenso sei von der Region abhängig, wie viele Verstöße insgesamt gegen das Mindestlohngesetz vorliegen würden. Dabei deckt die FKS mehr Verstöße gegen das Mindestlohngesetz in ländlichen Räumen und weniger in Ballungsgebieten auf. Dies wird vornehmlich auf die wirtschaftliche Situation der Region zurückgeführt.

„Je intensiver sie in einer wirtschaftlich starken Region unterwegs sind, [...] umso eher haben sie einfach auch das Ergebnis, dass per se die Mindestlöhne gezahlt werden müssen, damit sie überhaupt Personal bekommen.“ (Leitungsebene/Sachgebiet E)

Die Erkenntnisse aus den Fallstudien zeigen zudem, dass die Beschäftigten des Sachgebiets E den Prüfungen des Mindestlohngesetzes mehrheitlich eine präventive Wirkung zuschreiben. Da durch die Prüfungen eine gewisse „Drohkulisse“ (Operative Ebene/Sachgebiet E) geschaffen werde, würden sich immer mehr Betriebe an die Bestimmungen halten. Mehrere Gesprächspersonen ziehen hier den Vergleich zu den Fahrkartenkontrollen im öffentlichen Nahverkehr:

„Wenn ich weiß, dass einmal die Woche der Kontrolleur kommt, dann habe ich doch meinen Fahrschein, meine Monatskarte. Wenn die nie zum Kontrollieren kommen, dann sagt man: »Ach, wieso kaufe ich mir eigentlich eine Fahrkarte?«“ (Operative Ebene/Sachgebiet E)

Außerdem sei eine nachhaltigere Wirkung der Prüfungen zu beobachten, seit Taterlangtes im Nachhinein durch Vermögensabschöpfung wieder entzogen werden kann (gemäß StGB). Dazu wird besonders die Erweiterung des § 73 StGB hervorgehoben, die am 01. Juli 2017 in Kraft getreten ist und dazu ermächtigt, Taterträge einzuziehen zu können, wie beispielsweise Gegenstände, die der Täter bzw. die Täterin durch Taterlangtes erworben hat.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/761/76162.html> [Abgerufen 14.02.2020]

„Wenn sie so einem Straftäter das Haus wegnehmen oder das Auto wegnehmen als Ersatz, weil das Geld, was er erlangt hat, vielleicht schon ausgegeben ist, [...] dann tut das weh. Und das führt dazu, dass sie doch eher überlegen, ob sie das noch einmal machen.“ (Leitungsebene/Sachgebiet E)

Die Nachzahlung der vorenthaltenen Sozialversicherungsbeiträge an die Rentenversicherung führe dazu, dass eine gerechte Situation für alle Beteiligten geschaffen werden würde. Dies wäre dann für die Betriebe erst richtig spürbar, sodass dadurch viel mehr „Stress auf der Gegenseite erzeugt [wird]“ (Operative Ebene/Sachgebiet E) und dazu führen würde, dass Betriebe insolvent werden oder sogar ganz vom Markt verschwinden.

#### 4.5.2 Herausforderungen und Verbesserungsvorschläge

Die Gespräche mit den Beschäftigten des Sachgebiets E zeigen, dass diese bei der Durchführung von Prüfungen mit gewissen Herausforderungen konfrontiert sind. Gemäß den Aussagen stößt die FKS im Rahmen der Prüfungen insbesondere im Bereich des gesetzlichen Rahmens, aber auch bei der Personalsituation sowie bei der technischen Ausstattung immer wieder an ihre Grenzen. Hieraus leiten die Gesprächspersonen vielfältige Verbesserungsbedarfe ab, auf die im Folgenden näher eingegangen wird.

- Gesetzlicher Rahmen

Die Erfahrungen der befragten Personen im Sachgebiet E zeigen, dass vor allem Arbeitgeber im Niedriglohnsektor vom Mindestlohngesetz betroffen sind. Hierbei handelt es sich nicht nur um die in § 2a SchwarzArbG genannten Branchen, sondern um Branchen, in denen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein Stundenentgelt erhalten, das geringer ist als zwei Drittel des mittleren Bruttostundenlohns.<sup>53</sup> Als hierfür typische Bereiche werden unter anderem das Friseurhandwerk sowie kleinere Betriebe im Gaststättengewerbe (beispielsweise Imbissstände) angeführt. Diesem Personenkreis fehle es oftmals an Wissen über das Mindestlohngesetz und seine Regelungen, auch sei die Komplexität dieses Gesetzes für diesen Personenkreis schwer begreifbar.

Um das Mindestlohngesetz für die Betriebe, aber auch für die Beschäftigten der Sachgebiete E und F verständlicher zu machen, sei es nach Ansicht der Gesprächspersonen notwendig, die Gesetzesgrundlage zu vereinfachen.

„Wir brauchen ein Gesetz. Wir brauchen auch nicht ein Mindestlohngesetz, ein Arbeitnehmer-Entsendegesetz mit diversen Branchen, sondern viel effizienter würde ich es erachten, wenn ein Gesetz, wo alles drin wäre, und wo dann auch die Ausnahmen drinstehen würden. [...] Das alles zu verinnerlichen und dann auch abprüfen zu können im Rahmen von Prüfungen, das ist schon eine große Herausforderung.“ (Operative Ebene/Sachgebiet E)

Damit Mindestlohnunterschreitungen rechtskräftig geahndet werden können, bedarf es konkreter Beweise, die immer auch vor Gericht Bestand haben müssen. Zentrale Prüfgrundlage zur Einhaltung des Mindestlohns ist die Dokumentation der Arbeitszeiten, die gemäß § 17 Abs. 1 MiLoG, für bestimmte Branchen verpflichtend besteht.<sup>54</sup> Überall dort, wo es keine elektronische Zeiterfassung gibt, sondern Betriebe diese händisch führen, stoßen die Beschäftigten der FKS im Rahmen der Prüfung und Ermittlung an ihre Grenzen. Denn dort, wo entweder gefälschte oder fehlende Zeiterfassungen vorliegen, könne dem Arbeitgeber nur schwer die Nichteinhaltung des Mindestlohns nachgewiesen werden. Dazu geben die Gesprächspersonen an, dass den Betrieben hier nicht immer

<sup>53</sup> Zur Definition von Niedriglohn/Niedriglohnsektor siehe [https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.433582.de/presse/glossar/niedriglohn.html](https://www.diw.de/de/diw_01.c.433582.de/presse/glossar/niedriglohn.html) [Abgerufen 23.03.2020]

<sup>54</sup> Zur Dokumentationspflicht siehe: [https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Mindestarbeitsbedingungen/Sonstige-Pflichten/sonstige-pflichten\\_node.html](https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Mindestarbeitsbedingungen/Sonstige-Pflichten/sonstige-pflichten_node.html) [Abgerufen 14.02.2020]

vorsätzliches Handeln unterstellt werden könne. Teilweise wird jedoch der Verdacht geäußert, dass einzelne Betriebe gezielt keine Stundenaufzeichnungen führen oder diese nachträglich anfertigen würden, um nicht der Mindestlohnunterschreitung überführt werden zu können. An dieser Stelle sehen die Gesprächspersonen einen deutlichen Nachsteuerungsbedarf. Diese Situation wird dann noch undurchsichtiger für die FKS, wenn sich Beschäftigte und Arbeitgeber auf die Umgehung des MiLoG verständigt haben.

„Dann gibt es natürlich auch geschickte Betriebe, die Aufzeichnungen zinken, ja, das gibt es halt auch, dass man dann grad, wenn man dann vielleicht die Geschäftsunterlagenprüfung drei, vier Wochen später macht, die müssen ja sowieso die Aufzeichnungen erst eine Woche nach Erbringung der Arbeitsleistung aufzeichnen. [...] So ein Arbeitgeber, wenn der clever ist, dann hat der eigentlich genug Zeit, um das passend zu machen und das haben wir auch schon oft gesehen. [...] Auf der anderen Seite, wie will man das Gegenteil dann nachweisen.“ (Operative Ebene/ Sachgebiet E)

„Wenn das alles im Rahmen der [...] Buchführung passt, dann wird es nämlich äußerst schwierig. Sprich, dass die die Stundenaufzeichnungen passend schreiben, und man nicht irgendwie im Rahmen der Prüfung auf den Tischkalender stößt, wo die ganzen richtigen Stunden aufgezeichnet sind. Dann wird es nämlich schwierig, das zu beweisen und zu belegen.“ (Operative Ebene/ Sachgebiet E)

Die Gesprächspersonen sehen in der Anfertigung und Vorlage der Stundenaufzeichnungen Verbesserungsbedarf. Für eine effektive Prüfung sollen die Stundenaufzeichnungen idealerweise elektronisch angefertigt und vor Ort sofort einsehbar sein. Nur so könne die Unterschreitung des Mindestlohns zweifelsfrei belegt werden. Die Möglichkeit des Nachreichens von Stundenaufzeichnungen erhöhe die Wahrscheinlichkeit der Fälschung der Angaben.

- Personalsituation

In den Gesprächen wird immer wieder darauf hingewiesen, dass im Sachgebiet E viele Stellen unbesetzt seien. Für die Bearbeitung der diversen Verfahren benötige die FKS ausreichend qualifiziertes Personal. Zwar werde auf Abwanderungen des Personals in den Ruhestand oder in andere Bereiche der Zollverwaltung mit Stellenausschreibungen reagiert, doch dieses neu eingestellte Personal müsse zunächst umfassend geschult werden, bevor sich eine Entlastung bemerkbar mache.

„Je mehr wir prüfen, desto mehr Ermittlungsverfahren haben wir. Und es ist ein riesen Bugwelle, die wir vor uns herschieben. Und wir kommen kaum dagegen an. Wir brauchen dringend dafür mehr Leute, und die müssen aber ausgebildet werden. Weil unausgebildetes Personal hilft uns auch nicht.“ (Leitungsebene/Sachgebiet E)

Darüber hinaus werden von einzelnen Gesprächspersonen Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung benannt. So werden die ausgeschriebenen Stellen aufgrund der hohen Lebenshaltungskosten in Ballungsgebieten oder der teilweise sehr ländlichen Lagen des Standortes als nicht attraktiv bezeichnet. Ergänzend zu diesen Aspekten werden auch komplexe Tätigkeitsanforderungen als ein Grund benannt. Dies führe dazu, dass Personal in andere Bereiche der Zollverwaltung abwandert.

Von den Gesprächspersonen wird hinsichtlich der Personalausstattung der FKS ein Verbesserungsbedarf gesehen. So sei, auch um die präventive Wirkung der Prüfungen zu erhöhen, mehr Personal erforderlich, denn nur so könne eine höhere Anzahl an Prüfungen durchgeführt werden.

- Technische Ausstattung

Die technische Ausstattung der Beschäftigten des Sachgebiets E habe großen Einfluss auf die effiziente Durchführung von Prüfungen. So berichten die Gesprächspersonen davon, dass eine gute

technische Ausstattung – wie beispielsweise mittels Smartphone, Laptop und Drucker – eine schnelle und gründliche Prüfung insbesondere vor Ort gewährleisten könne. Dies betrifft vor allem den Zugang zu Datenbanken und die sofortige Überprüfung von Informationen, die sonst nachträglich im Hauptzollamt durchgeführt werden muss.

„Unsere Ausstattung ist natürlich nicht die beste. [...]. Das fängt an, wenn ich mir mein Handy angucke, mit dem ich hier in den Dienst gehe, das ist mit Tesafilm umwickelt, weil es auseinanderfällt und 15 Jahre alt ist. Digitalkameras sind Mangelware. Von Smartphones brauchen wir gar nicht reden, da warten wir seit fünf oder sechs Jahren drauf. [...] Jetzt haben die Kollegen Notebooks, das die mit in den Außendienst nehmen können, die sind sogar internetfähig im Außendienst. Das ist ja schon mal was. Nur leider können sie jetzt nicht, wenn sie in der Firma sind, dann ihre Vernehmung oder was auch immer nicht ausdrucken, weil kein Drucker für da ist. Das sind natürlich so Sachen, also man will mit dieser Einheit ganz viel machen, aber ausgestattet sind wir wie vor 30 Jahren und das ist natürlich ein Problem.“  
(Leitungsebene/Sachgebiet E)

An einigen Standorten werden erhebliche Mängel festgestellt und daher dringender Verbesserungsbedarf formuliert. So wünschen sich die Gesprächspersonen neben einer modernen auch eine umfangreiche Ausstattung, sodass alle Beschäftigten der FKS für die Durchführung von Prüfungen ausgerüstet werden können.

## 5. Haftung des Auftraggebers nach § 13 MiLoG

### 5.1 Fragestellungen

Eine wichtige Zielsetzung des Forschungsprojekts besteht darin, die im Kontext des § 13 MiLoG definierte Haftung des Auftraggebers für die Einhaltung des Mindestlohns und deren Auswirkungen auf Betriebe und Branchen mithilfe qualitativer Forschungsmethoden zu untersuchen. Hierfür wurden insgesamt 59 qualitative Interviews mit Betrieben, Arbeitgebervertretungen als auch Arbeitnehmervertretungen (Gewerkschaften) und 15 Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der FKS geführt. Die Ziele des Forschungsvorhabens sind in den folgenden Fragestellungen, die in den Gesprächen thematisiert wurden, definiert:

- 1.) Wie bekannt sind die Bestimmungen hinsichtlich der Auftraggeberhaftung und welche Relevanz haben diese für Betriebe und Branchen?
- 2.) Wie werden die Möglichkeiten der Kontrolle der Bestimmungen der Auftraggeberhaftung bewertet?
- 3.) Wie haben Betriebe auf die Bestimmung reagiert und welche spezifischen Maßnahmen wurden ergriffen?
- 4.) Welche Wirkungen haben sich infolge der Auftraggeberhaftung für Branchen und Betriebe ergeben?
- 5.) Wie wird die Auftraggeberhaftung insgesamt bewertet?

Die folgenden Abschnitte stellen – nach einem Überblick über die Regelungen – die Ergebnisse hinsichtlich ihrer Erfahrungen mit der Auftraggeberhaftung dar. Zunächst wird die Relevanz des § 13 MiLoG hinsichtlich seiner Bedeutung im betrieblichen Kontext erläutert, ehe dann Äußerungen zur Kontrollierbarkeit und Umsetzung der Regelung geschildert werden. Der darauffolgende Abschnitt widmet sich der Fragestellung, welche betrieblichen Aktivitäten ergriffen wurden, um auf die Regelung zu reagieren. Das abschließende Kapitel widmet sich der Bewertung des § 13 MiLoG und formuliert sowohl von den Interviewpersonen vorgebrachte Verbesserungsvorschläge als auch Kritikpunkte.

### 5.2 Bestehende Regelungen

Aufgrund des Verweises in § 13 MiLoG auf § 14 AEntG besteht für Beschäftigte in nachgelagerten Unternehmen, welche für die Erbringung von Werk- oder Dienstleistungen von einem Unternehmen beauftragt wurden, die grundsätzliche Möglichkeit, beim Auftraggeber einen Mindestlohnanspruch zivilrechtlich geltend zu machen. Ziel dieser Regelung ist es, Umgehungen des Mindestlohns bei längeren Werkvertrags- und Subunternehmerketten zu vermeiden.<sup>55</sup> Dies kann beispielsweise dadurch erfolgen, dass Subunternehmer weiterer Subunternehmer oder solche Beschäftigtengruppen aus dem Ausland einsetzen, die beispielsweise in Deutschland als Selbstständige definiert werden und bei denen das Mindestlohngesetz daher keine Gültigkeit besitzt. Ergänzend ist im Kontext des AEntG darauf hinzuweisen, dass Auftraggeber nur dann haftbar gemacht werden können, wenn eine vertragliche Grundlage gegeben ist, die die Nutzung eines nachgelagerten Unternehmens zur Erfüllung eines Werk- oder Dienstleistungsvertrags definiert. Die beschriebene zivilrechtliche Haftung eines Auftraggebers (§ 13 MiLoG) wird daher insbesondere in solchen Fällen wirksam, in denen nachgelagerte Unternehmen genutzt werden, damit Unternehmen mit anderen Unternehmen vereinbarte Aufträge erfüllen können.

<sup>55</sup> <https://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsrecht/Mindestlohn/Glossar/A/Auftraggeberhaftung.html> [17.1.2020].

In der Alltagssprache wird für die in § 13 MiLoG definierte Haftung des Auftraggebers häufig der Begriff Generalunternehmerhaftung synonym gebraucht, wenngleich diese Begrifflichkeit eigentlich dem Baugewerbe entlehnt ist und dort umschreibt, dass ein Generalunternehmer vollumfänglich für sämtliche Bauleistungen zur Errichtung eines Bauwerks haftbar ist; er ist damit Generalunternehmer und haftet persönlich für die Erbringung der Errichtung des Bauwerks gegenüber dem Bauherrn. Dieser Mechanismus ist auch in § 13 MiLoG mit Verweis auf § 14 AEntG genutzt worden, um Beschäftigten in längeren Werkvertragsketten die rechtliche Möglichkeit zu bieten, ihren Anspruch auf Mindestlohn, nicht nur bei ihrem Arbeitgeber einklagen zu können, sondern diesen grundsätzlich bei einem höher gestellten Auftraggeber geltend machen zu können. Bei der in § 13 MiLoG definierten Haftung handelt es sich grundsätzlich um einen zivilrechtlichen Anspruch von Beschäftigten auf ein Mindestentgelt. Daher ist die Wahrnehmung des Rechts auf den Anspruch eines Mindestentgelts letztlich den Beschäftigten selbst überlassen. Eine solche zivilrechtliche Haftung auf ein Entgelt durch Beschäftigte kann vertraglich durch Betriebe nicht ausgeschlossen werden.

Eine Unterschreitung des Mindestlohns führt auch meist dazu, dass Sozialversicherungsbeiträge vorenthalten werden. Die Einklagbarkeit und Haftungsregelungen für Sozialversicherungsbeiträge durch Auftraggeber sind unterschiedlich geregelt. So gibt es vereinzelt branchenspezifische Regelungen, die bestimmen, dass Auftraggeber grundsätzlich für die Gewährung von Sozialversicherungsbeiträgen haften müssen. Solche Regelungen gelten etwa für die Baubranche (auf Basis des AEntG in Verbindung mit § 28e Absatz 3a bis 3e SGB IV), die Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) und seit dem 01. Januar 2020 auch für die Branche der Post-, Kurier- und Expressdienste. Diese Haftungen für Sozialversicherungsbeiträge sowie die Vorgehensweisen des Einklagens dieser sind jedoch kein Bestandteil dieser Untersuchung.

Für Betriebe in der Baubranche ist festzuhalten, dass es bereits seit dem Jahr 1999 eine Haftung des Auftraggebers im Rahmen des AEntG gibt. Dies bezieht sich dabei nicht auf den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn, sondern auf die jeweiligen Tariflöhne und deren Einhaltung. Ergänzend zu erwähnen ist, dass sich Betriebe nicht von der Haftung zur Zahlung eines Mindestlohns befreien können. Hinsichtlich der Haftung für vorenthaltene Sozialversicherungsbeiträge durch Subunternehmer besteht jedoch eine Möglichkeit, sich von dieser Haftung zu befreien (Exkulpation). Diese Option ist zulässig, wenn nachgewiesen werden kann, dass die Auswahl eines Subunternehmers sorgfältig erfolgte, das heißt beispielsweise Nachweise über die Einhaltung des Mindestlohns und der Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen, beispielsweise durch die SOKA BAU<sup>56</sup>, eingeholt wurden. Eine Befreiung von zivilrechtlichen Haftungsfolgen für die Gewährung des Mindestlohns ist im Kontext des § 13 MiLoG nicht möglich. Allerdings können Betriebe, für einen möglichen Eintritt der Haftung durch Beschäftigte eines Subunternehmers, mit den Subunternehmern entsprechende vertragliche Regelungen schließen, um im Haftungsfall möglichen Kostenansprüche zu regeln und dadurch die Haftungsfolgen auf diese Weise zu kompensieren (Deutscher Bundestag 2019). Für Beschäftigte besteht, insofern diese einen Anspruch auf die Zahlung des Mindestlohns geltend machen, eine grundsätzliche Wahlfreiheit bei der Auswahl desjenigen Auftraggebers innerhalb einer Werkvertragskette, gegen den sie diesen Anspruch geltend machen wollen.

---

<sup>56</sup> SOKA-BAU ist die Dachmarke der Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft und der Zusatzversorgungskasse des Baugewerbes. SOKA-BAU setzt branchenspezifische Regelungen um, die im Tarifvertrag über das Sozialkassenverfahren im Baugewerbe (VTV) und in weiteren Tarifverträgen getroffen wurden. (siehe auch <https://www.soka-bau.de/soka-bau/ueber-soka-bau/profil-und-organisation/>)

## 5.3 Bedeutung der zivilrechtlichen Haftung für Betriebe

Ziel der folgenden Abschnitte ist es, eine Antwort darauf zu geben, welche Bedeutung die zivilrechtliche Haftung des Auftraggebers für die Betriebe hat. Es wird hierbei der Frage nachgegangen, in welcher Art und Weise die Betriebe hiervon betroffen sind, beispielsweise bei Auftragsvergabe oder Auftragsannahme und in welchen Kontexten diese Betroffenheit entsteht. Darüber hinaus ist in diesem Kontext von Interesse, aus welchen Gründen und Motivlagen eine Vergabe oder Auftragsannahme von Werks- oder Dienstleistungen stattfindet und welche Merkmale und Charakteristika Subunternehmer aufweisen.

### 5.3.1 Betriebliche Rolle der Haftung des Auftraggebers

Die vorliegenden Befunde zeigen, dass das Thema der Haftung des Auftraggebers bei den Betrieben durchaus präsent ist. So geben die befragten Betriebe teilweise an, dass sie über die Tatsache, dass sie bei der Zusammenarbeit mit Subunternehmen zur Haftung herangezogen werden könnten, Bescheid wüssten.

Die Interviews mit einigen Betrieben und den Interviewpersonen aus Arbeitgeberverbänden deuten allerdings darauf hin, dass es gleichzeitig eine Gruppe von Betrieben gibt, die zwar grundsätzlich von den Bestimmungen betroffen sind, aber hierfür nur ein geringes Bewusstsein haben.<sup>57</sup> Dies wird einerseits damit erklärt, dass aufgrund höherer Tariflöhne (beispielsweise in der Bauwirtschaft) das Mindestlohngesetz an sich keine Relevanz hätte oder aufgrund des Fachkräftemangels prinzipiell höhere Löhne gezahlt würden. Insofern seien daher die Bestimmungen der Haftung aus Sicht der Betriebe für diese weniger relevant. Zugleich wird von Arbeitgebervertretungen und Kammern hervorgehoben, dass Betriebe teilweise auch nicht ausreichend über die Bestimmungen informiert seien, wenn Werkverträge an nachgelagerte Unternehmen vergeben würden. Eine Interviewpartnerin einer lokalen Handwerkskammer schildert ihre Erfahrungen hinsichtlich des Bewusstseins bei Handwerksbetrieben über die Bestimmungen:

„Da kamen eigentlich relativ wenig Nachfragen. Ich weiß auch nicht, ob es denen so bewusst ist, dass sie dafür einstehen, wenn der Subunternehmer das nicht zahlt. Eher so, wenn man darauf hinwies, dass es noch in den Vertrag rein sollte, dass man das angibt, dass sie verpflichtet sind den Mindestlohn zu zahlen, und wenn sie das nicht machen, dass dann im Innenverhältnis trotzdem weiterhin der Subunternehmer dafür verantwortlich bleibt. Das ist so ein Punkt, das war eher so: »Ah, okay.« Aber das Problembewusstsein kam da gar nicht raus. [...] Aber, wie gesagt da gab es jetzt auch nicht den großen Ansturm, die da irgendwelche Unterlagen wollten, oder da die Vordrucke wollten. Weil, da tatsächlich das Problembewusstsein, es ist auch ja jetzt noch nicht da. Wenn wir Subunternehmerverträge oder so herausgeben, ich glaube es steht drin, und die nehmen es zur Kenntnis, aber was es tatsächlich bedeutet, ich weiß auch nicht ob es in der Praxis so oft vorkommt, dass da die tatsächlich in Rechenschaft gezogen werden.“ (Handwerkskammer)

Während sich diese Vertreterin insbesondere auf Erfahrungen im Bereich des Handwerks bezieht, verweist eine Arbeitgebervertretung aus dem Bereich Logistik auf die grundsätzliche Problematik, dass insbesondere größeren Betrieben die Haftungsfrage bewusst sei, wohingegen die kleineren Betriebe eher weniger Erfahrungen damit hätten. So würden die „Leute [denken], dass, wenn Sie das [die Auftragsweitergabe] abgegeben haben, sind sie raus oder dann ist das Thema erledigt“ (Arbeitgebervertretung). Insofern lässt sich festhalten, dass sich das Problembewusstsein hinsichtlich der Haftungsbestimmungen zwischen Betrieben unterscheidet. Einige Betriebe berichten, dass sie aufgrund des Problembewusstseins aktive Schritte unternommen haben, um die Bestimmungen in

<sup>57</sup> Die grundsätzliche Betroffenheit ergibt sich für Betriebe daraus, dass diese bei jeder Vergabe von Werks- oder Dienstleistungen darauf achten müssen, dass nachgelagerte Unternehmen den Mindestlohn einhalten. Insofern sind die Bestimmungen des § 13 MiLoG grundsätzlich für alle Betriebe relevant, unabhängig von branchenspezifischen Löhnen.

alltägliche Arbeitsabläufe einzubinden (siehe auch Abschnitt 5.5.1). Vereinzelt berichten Betriebe davon, regelmäßige Hinweise durch Auftraggeber bezüglich der Haftung zu erhalten.

Die geschilderten Äußerungen von befragten Betrieben und Interviewpersonen und die Eindrücke aus der Arbeitgeberbefragung deuten an, dass die Haftung des Auftraggebers für Arbeitgeber insgesamt bislang kein zentrales Thema ist. Daher stellt sich grundsätzlich die Frage, ob dies auch mit Motiven und Gründen zur Annahme beziehungsweise zur Vergabe von Werks- oder Dienstleistungen zusammenhängt, weil hierdurch auch die Frage entsteht, in welchen Kontexten und inwiefern die Bestimmungen der zivilrechtlichen Haftung relevant sind. Diese Gründe und Motive sind Bestandteil des nächsten Abschnittes.

### 5.3.2 Motive und Gründe der Annahme beziehungsweise Vergabe von Werks- und Dienstleistungen

Die zivilrechtliche Haftung tritt dann für Auftraggeber ein, wenn diese Werk- oder Dienstleistungen an Subunternehmen vergeben und die Subunternehmen den dort Beschäftigten keinen Mindestlohn gewähren. Daher ist es grundsätzlich von Interesse, zu klären, warum diese Verträge an externe Unternehmen vergeben werden und mit wem die vergebenden Betriebe dabei zusammenarbeiten. Denn hieraus ergibt sich auch die Bedeutung und Rolle der Haftung des Auftraggebers für die einzelnen Betriebe, weil auch die Häufigkeit und Hintergründe der Vergaben oder Annahmen einen Einfluss darauf haben können, wie auf die Haftungsbestimmungen reagiert wird.

In Tabelle 5.1 sind verschiedene Motive für eine Vergabe und eine Annahme von Werkvertragsleistungen dargestellt. Die Trennung zwischen den verschiedenen Themenbereichen ist dabei nur illustrativ zu verstehen, da auch mehrere Gründe sowohl zur Vergabe als auch zur Annahme einer Werk- oder Dienstleistung führen können.

Die Dauer von Geschäftsbeziehungen ist hierbei meist ein zentrales Argument, das von Betrieben hervorgebracht wird. Dies liegt daran, dass langfristige Verträge (zum Beispiel in Speditionen) hier zum üblichen Geschäftsmodell gehören, sodass die Annahme oder Vergabe von Auftragsbestandteilen üblich sei.

**Tabelle 5.1 Gründe für die Vergabe von Werk-/Dienstleistungen**

Themen und Ursachen	Motive der Annahme von Werk-/Dienstleistungen	Motive der Vergabe von Werk-/Dienstleistungen
Dauer der Geschäftsbeziehung	x	x
Gemeinsame Bewerbung um Ausschreibungen	x	
Kurzfristige Gründe im Betriebsablauf	x	x
Spezialisierung		x
Preisliche Aspekte		x

Quelle: Eigene Darstellung.

Kurzfristige Vergaben von Werk- oder Dienstleistungen an Subunternehmen werden meist damit begründet, dass sich das Auftragsvolumen vergrößert habe und ein Zukauf externer Ressourcen notwendig werde, um Kunden nicht zu verlieren (beispielsweise bei Speditionen und

Logistikunternehmen). Darüber hinaus können im Kontext solcher Geschäftsbeziehungen - zum Beispiel im Baubereich - auch gemeinsame Ausschreibungen stattfinden, bei denen man sich mit einem Auftraggeber für die Durchführung einer spezifischen Werk- oder Dienstleistung verpflichtet. Als kurzfristige Gründe für die Motive einer Annahme einer Werk- oder Dienstleistung benennen Betriebe hierbei auch die Möglichkeit, eigene Ressourcen kurzfristig besser auszulasten, insbesondere, wenn diese kurzfristig zur Verfügung stehen, was beispielsweise im Bereich der Spedition und Logistik auch zum üblichen Geschäftsprozess gehöre. Vergebende Betriebe berichten auch, dass die Möglichkeit der Vergabe genutzt werde, um bei Auftragsspitzen auf externe Ressourcen zurückzugreifen, um eigene Personalengpässe zu kompensieren. Allerdings sei die Nutzung von Subunternehmern auch stark projektabhängig und erfolge daher in unterschiedlichem Maße.

Ein weiteres zentrales Motiv der Auftragsannahme oder Auftragsvergabe wird hinsichtlich der betrieblichen Spezialisierung artikuliert. Subunternehmer seien auf bestimmte Tätigkeiten spezialisiert (zum Beispiel Stahlbetonbau), die vergebende Betriebe nicht selbst erbringen könnten, weil hierfür Ressourcen oder Qualifikationen fehlen würden. Dies mache es nötig, auf Subunternehmer zurückzugreifen. Insbesondere bei langjährigen Geschäftsbeziehungen gebe es hier schon eine intensive und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit einzelnen Subunternehmern, wie manche Betriebe berichten. Ein wesentliches Argument sei aber zugleich, dass spezialisierte Subunternehmer häufig preislich günstiger seien, als wenn die jeweiligen Leistungen in Eigenregie durch den eigenen Betrieb erbracht würden.

Bezogen auf die jeweiligen Gesamtvolumina solcher Auftragsvergaben und -annahmen finden sich bei den befragten Betrieben sowohl Betriebe, die ausschließlich externe Werk- oder Dienstleistungen im Auftrag erbringen, sowie solche, die fast nur Werk- oder Dienstleistungen vergeben. Dazwischen gibt es aber auch solche Betriebe, bei denen die Vergabe oder auch Annahme solcher Werk-/Dienstleistungen nur in einem geringen Maße stattfinden würden (beispielsweise fünf Prozent des Jahresumsatzes). Die Relevanz der Haftungsbestimmungen ist hinsichtlich des Anteils an Werkvertragsvergaben und Werkvertragsannahmen zwischen befragten Betrieben und den jeweiligen Branchen sehr heterogen.

Wengleich die Bedeutung von Vergaben beziehungsweise Annahmen unterschiedlich zwischen den Betrieben verteilt ist, so stellt sich die Frage, wie typische Werkvertragsketten und typische Subunternehmer beschrieben werden können. Diese Beschreibungen erfolgen im nächsten Abschnitt.

### 5.3.3 Beschreibung von Subunternehmern und typischen Werkvertragsketten

Um ein Verständnis dafür zu erhalten, wie die Unternehmen beschaffen sind, an die Werkverträge vergeben werden, wurde in den durchgeführten Interviews auch immer thematisiert, wie typische Vertragsketten aussehen. Weiterhin wurde stets untersucht, wie sich die Betriebe, mit denen kooperiert wird, näher beschreiben lassen. Hierbei zeigen sich auch branchenspezifische Unterschiede. Betriebe im Baubereich vergeben vor allem spezialisierte Tätigkeiten an andere Baubetriebe oder an angrenzende Gewerke (zum Beispiel Stahlbetonbau). Dabei handelt es sich meist um kleinere oder mittelständische Betriebe. Diese Vergabe sei in dieser Branche auch üblich und insofern keine Besonderheit. Die Größe solcher Subunternehmen variere dabei jedoch in Abhängigkeit von den durchzuführenden Bauprojekten. So gebe es Betriebe mit zwei bis drei Beschäftigten, aber auch größere Kolonnen, die auf den Baustellen tätig seien. Dies seien vor allem in Deutschland ansässige Firmen mit ausländischen Beschäftigten. Auch die Vertragsdauern seien unterschiedlich lang. So gebe es Verträge zwischen drei und sechs Monaten oder langjährige

Verträge. Teilweise wird auch von ausländischen Betrieben berichtet, die allerdings im Rahmen des AEntG dem deutschen Baubranchenmindestlohn unterworfen sind.

Bei Transportleistungen in der Frachtlogistik handele es sich nach Aussagen von Betrieben meist um einmalige Verträge, die für den Transport bestimmter Waren und Dienstleistungen geschlossen werden würden. Insofern Transporte im (innerdeutschen) Nahbereich durchgeführt würden, handele sich dabei fast ausschließlich um deutsche Unternehmen. Nur bei innereuropäischen Fahrten, also zwischen verschiedenen Ländern, würden meist ausländische Unternehmen billiger anbieten. Diesbezüglich sind Nachunternehmer zumeist ebenfalls in der Branche des Transports und der Logistik tätig.

Einen Unterschied hierzu gibt es bei Betrieben der Fleischverarbeitung. Hier seien nur wenige Subunternehmer in den Betrieben tätig, allerdings würden diese dann eine Mehrzahl von verschiedenen Werksverträgen erhalten, weil zumeist die verschiedenen Prozessschritte als Werkverträge an die gleichen Subunternehmer über jeweils verschiedene Werkverträge vergeben werden würden.

In den anderen Branchen findet die Vergabe von Werksvertragsleistungen ebenfalls meist in den gleichen Branchen statt.

## 5.4 Prüfung und Umsetzung der Haftung des Auftraggebers

In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, wie das Thema der Prüfung und Umsetzung der Haftung des Auftraggebers von den befragten Interviewpersonen und Betrieben wahrgenommen wird. Dabei wird auch beleuchtet, welche Schwierigkeiten hinsichtlich der Prüfungen und der Inanspruchnahme der Regelung bestehen.

### 5.4.1 Feststellung mittelbarer Mindestlohnverstöße

Für Akteure des Zolls besteht hinsichtlich der Prüfung der Bestimmungen des MiLoG der Auftrag Ordnungswidrigkeiten festzustellen (§ 21 Abs.2 MiLoG und § 23 Abs. 2 AEntG), wenn ein Auftraggeber bewusst oder fahrlässig nicht wissend ein Subunternehmen zur Erbringung von Werk- oder Dienstleistungen beauftragt, welches den Mindestlohn nicht an seine Beschäftigten ausbezahlt. Um solche mittelbaren Mindestlohnverstöße festzustellen, müssen Indizien gefunden werden, die eine solche bewusste Vergabe an nachgelagerte Unternehmen belegen. Die Durchsetzung der zivilrechtlichen Haftung des Mindestlohns bei einem Auftraggeber gehört nicht zu den Aufgaben der FKS.

Damit sich Betriebe gegen eine solche Fahrlässigkeit und einen Verstoß gegen die Bestimmungen des MiLoG bei der Vergabe von Werk- oder Dienstleistungen absichern können, besteht die Möglichkeit, sich hierüber Nachweise (etwa Erklärungen zur Einhaltung des Mindestlohns durch Subunternehmern) erbringen zu lassen. In der Bauwirtschaft stellt zum Beispiel die SOKA-BAU entsprechende Unbedenklichkeitsbescheinigungen über die regelmäßige Zahlung von Urlaubskassenbeiträgen aus, die beispielsweise von Subunternehmern als Beleg für die Einhaltung der Bestimmungen des MiLoG genutzt werden.

In Gesprächen mit den Beschäftigten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit wurde geschildert, dass bezüglich des § 21 Abs. 2 MiLoG bislang nur sehr vereinzelt mittelbare Mindestlohnverstöße festgestellt wurden. Die Gründe dafür werden von den befragten Interviewpersonen der FKS vor

allem darin gesehen, dass eine Prüfung des Sachverhalts nach § 21 Abs. 2 MiLoG nur schwer durchführbar sei.

Erstens sei dies aufgrund der Komplexität der Regelung und der inhaltlichen Tiefe im Rahmen einer Prüfung nicht möglich, weil hierfür längere Zeit benötigt werde, um auch die Unterlagen und Vertragsbeziehungen (im Nachgang) zu sichten und weitere Informationen über Subunternehmer einzuholen. Zweitens sei dies nicht im Rahmen von Prüfungen möglich, weil hier entsprechende Bescheinigungen vorgelegt würden, die formal „sauber“ seien, sodass hieraus keine Verstöße abgeleitet werden können. Drittens stünde in erster Linie der entsprechende Betrieb im Fokus einer Prüfung und nicht potenzielle Auftraggeber oder Auftragnehmer, sodass die Prüfung des § 21 Abs. 2 MiLoG kein zentrales Element durchgeführter Prüfungen sei. Dies wird auch als zentrales Problem hinsichtlich der Prüfung dieses Ordnungswidrigkeitstatbestands artikuliert. Erst im Rahmen eines eingeleiteten Ermittlungsverfahrens könne möglicherweise belastendes Material gefunden werden, welches einen Vorsatz bei der Vergabe an Subunternehmer, die den Mindestlohn nicht bezahlen, beweisbar mache. Ein vierter Aspekt bezieht sich auf die notwendige Erfahrung und das benötigte Fachwissen, welches für die Prüfung und Feststellung der Ordnungswidrigkeit nach § 21 Abs. 2 MiLoG benötigt werde, welches bei jüngeren Beschäftigten der FKS allerdings noch nicht in ausreichendem Maße vorhanden sei. Fünftens würde die Prüfung dadurch erschwert, dass Subunternehmern häufiger im Ausland ansässig seien und man in diesen Fällen nur schwer prüfen und Unterlagen einsehen könnte. Die Beschäftigten der FKS verweisen damit insbesondere auf inhaltliche Herausforderungen und organisatorische Rahmenbedingungen von Prüfungen als Probleme der Prüfung des § 21 Abs. 2 MiLoG. Darüber hinaus legen die Äußerungen den Schluss nahe, dass der Sachverhalt einer bewussten Vergabe an Subunternehmer, die den Mindestlohn nicht einhalten letztlich nur im Rahmen von Ermittlungsverfahren überprüft werden könne und nicht im Rahmen verdachtsunabhängiger Prüfungen, weil hierfür auch Unterlagen der Subunternehmer geprüft werden müssen. Der zeitliche Aufwand für die Untersuchung des Sachverhaltes sei im Rahmen einer Prüfung nicht zu leisten.

#### 5.4.2 Betriebliche Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns bei nachgelagerten Unternehmen

Der sich aus § 13 MiLoG ergebende zivilrechtliche Haftungsanspruch kann nicht durch die FKS geprüft werden, sodass sich Betriebe hinsichtlich der Einhaltung der Bestimmungen mit zwei Herausforderungen konfrontiert sehen: Die Vermeidung einer Ordnungswidrigkeit (§ 21 Abs. 2 MiLoG) und die Absicherung gegen zivilrechtliche Haftungsansprüche (§ 13 MiLoG) von Beschäftigten.<sup>58</sup> Prinzipiell ist es schon bei der Auftragsvergabe möglich, dass ein Auftraggeber die Kalkulation des Auftragnehmers dahingehend prüft, ob der Preis die Zahlung des Mindestlohns abdeckt. Offensichtlich wird diese Prüfmöglichkeit aber in der betrieblichen Praxis nicht als ausreichend angesehen. Sie könnte auch nur erweisen, ob der Mindestlohn aus den Erlösen des Auftrags gezahlt werden könnte, nicht jedoch, ob die Beschäftigten des Auftragnehmers den Mindestlohn tatsächlich erhalten.

Die Betriebe verweisen auf verschiedene Schwierigkeiten der Prüfung von Subunternehmern hinsichtlich der Einhaltung des Mindestlohns. Zugleich zeigen die Interviews, dass die benannten Herausforderungen und Schwierigkeiten der Prüfung des § 13 MiLoG zu einem Problembewusstsein hinsichtlich der Zahlung des Mindestlohns von Subunternehmern geführt haben. So gebe es organisatorische Herausforderungen, wie ein größerer Betrieb aus der Baubranche berichtet:

<sup>58</sup> Hierdurch kann zwar kein zivilrechtlicher Haftungsanspruch ausgeschlossen werden, allerdings das Risiko für Betriebe, dass Beschäftigte möglicherweise von der Haftung des Auftraggebers Gebrauch machen.

„Wir haben 1.700 Gebäudebaustellen pro Jahr und eigentlich wird von uns verlangt, wenn jemand die Baustelle betritt, muss ich sofort Ausweiskontrolle machen, muss mir Papier zeigen lassen, muss mir Lohnabrechnungen zeigen lassen und die Überweisung kontrollieren. [...] Es kann nicht funktionieren. Da bräuchte man mehr Angestellte als der Zoll. Und der Zoll spart sich die Leute, in dem er dies abschiebt auf die Unternehmer.“ (Betrieb 1, Auftraggeber und Auftragnehmer, Bau, Größenklasse 4)

Andere Betriebe verweisen darauf, dass Prüfungen anderer Unternehmen auch aufgrund datenschutzrechtlicher Schwierigkeiten (Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)) nicht möglich seien und man daher Subunternehmer nicht vollumfänglich hinsichtlich der Einhaltung des Mindestlohns kontrollieren könne:

„Das ist mit der Verschärfung des Datenschutzgesetzes noch schwieriger geworden. Im Prinzip können wir den Nachunternehmer oder den Verdienst des Nachunternehmers nicht überprüfen, sondern sind nur auf die freiwillige Bestätigung des Mitarbeiters angewiesen. Also, das heißt, durch diese Gesetzgebung werden wir in eine Rolle gedrückt, wo wir ordentlich Aufgaben wahrnehmen müssten, was wir aber auf Grund der Datenschutzverordnung gar nicht dürfen.“ (Betrieb 15, Auftraggeber und Auftragnehmer, Bau, Größenklasse 4)

Inbesondere bei einer Zusammenarbeit mit ausländischen Betrieben seien solche Prüfungsmöglichkeiten deutlich eingeschränkter, weil den Betrieben eine Möglichkeit fehle, an solche Unterlagen heranzukommen oder diese auch einzufordern. Andere Betriebe berichten hingegen, dass solche Prüfungen nicht notwendig seien, weil man auf die geschlossenen Verträge, etwaige formulierte Sanktionen und das grundsätzliche Vertrauen in Geschäftspartner zur Einhaltung des Mindestlohns setze. Nur in begründeten Verdachtsmomenten könne man Prüfungen in die Wege leiten:

„Letztendlich läuft es ja wie in jeder Geschäftstätigkeit, Geschäftspartnerschaft auch auf Vertrauen. [...] Letztendlich muss ich mich darauf verlassen, dass Verträge, die ich schließe, mit allen in den Zusammenhang stehenden Konsequenzen und Strafen, dass das ausreichend wirkt, um sich darauf zu verlassen, dass es eingehalten wird. Und ansonsten kontrolliere ich, oder würde ich kontrollieren bei Verdacht. [...] Ich kann ja nicht ohne Grund oder anlassbezogen bei einem meiner Auftragnehmer oder Auftraggebern, irgendwelche Kontrollen durchführen oder veranlassen. Gut, ich könnte sie veranlassen und Behörden informieren, wenn ich den Verdacht habe.“ (Betrieb 25, Auftraggeber und Auftragnehmer, Dienstleistungen, Größenklasse 4)

Auch Gesprächspersonen aus Arbeitgebervertretungen verweisen auf diese grundsätzliche Problemstellung: Man könne sich zwar die Einhaltung des Mindestlohns bestätigen lassen, eine faktische Garantie für dessen Einhaltung könne man aber nicht erhalten:

„Also von der rechtlichen Konstruktion ist das dann nicht Aufgabe der Unternehmer die Aufträge vergeben. Denn sie geben die ja an ein anderes Unternehmen und in dessen Lohngestaltung sind wir gar nicht zuständig. Wenn jetzt anders herum unsere Unternehmen beauftragt werden, dann kümmert sich der Auftragsgeber auch nicht um die Lohnhöhen. Also das ist ja gerade der Clou, diese rechtliche, diese Haftungssituation ist ja gerade gewählt worden, weil der Beauftragende auf die Lohnhöhe kein Einfluss hat. Der kann das zwar in den Vertrag reinschreiben, und den ganzen Mist, aber er kann faktisch nicht, er kann es nicht garantieren. Denn was die da im Innenverhältnis machen, sieht er ja gar nicht. Und deshalb soll er ja haften, wenn es nicht funktioniert. Sonst könnte er ja gleich den Mindestlohn an die Arbeitnehmer des Nachunternehmers bezahlen.“ (Arbeitgebervertretung)

Inbesondere könne man beispielsweise als Baubetrieb nicht alle auf einer Baustelle tätigen Akteure und Nachunternehmen kennen, betreuen und selbst kontrollieren, sodass man sich auf die Bescheinigungen und Nachweis über die Einhaltung des Mindestlohns verlassen müsse. In dieser Hinsicht sei die Aufdeckung eines Verstoßes insbesondere nur mit einem höheren Kontrolldruck möglich, wie eine Arbeitgebervertretung aus dem Bereich Logistik berichtet:

„Wenn Sie auf der, ich sag mal, als Generalunternehmer auf der anderen Seite jemand mit krimineller Energie haben. Den kriegen Sie am Ende nur mit, sagen wir mal, akribischen Kontrollen, der wiederum aber denen schon ausweicht, weil er weiß, wie er sich da, ich sag mal, positionieren muss. Das ist eine reine Frage des Kontrolldrucks. Und da ist natürlich die Frage, wie viele Leute kommen kontrollieren, wie viele Kontrollen finden statt. [...] Ja, und wenn Sie solche Leute in den Markt reinlassen, haben Sie vorsätzlich oder fahrlässig immer diese Probleme [...] Es muss ja vorneweg anfangen. Und das ist halt ein Dilemma, dass da jeder [in den Markt] rein kann.“ (Arbeitgebervertretung)

#### 5.4.3 Durchsetzung der zivilrechtlichen Haftungsansprüche

Wenngleich die verschiedenen betrieblichen Äußerungen hinsichtlich der Prüfung der Bestimmungen des § 13 MiLoG und der Vermeidung einer Ordnungswidrigkeit darauf hindeuten, dass eine solche Prüfung durch Betriebe erschwert ist, stellt sich dennoch die Frage, welche Erfahrungen bislang mit dem aus § 13 MiLoG resultierenden zivilrechtlichen Haftungsanspruch vorliegen. Hierbei rücken zwei Perspektiven in den Vordergrund. Einerseits eine betriebliche Perspektive, die danach fragt, welche konkreten Erfahrungen bislang mit der Inanspruchnahme der Haftungsregelung durch Beschäftigte gemacht wurden. Andererseits sollte auch der Blick auf die Beschäftigten geworfen werden und danach gefragt werden, aus welchen Gründen und in welchen Fällen der zivilrechtliche Haftungsanspruch genutzt wird, um Mindestlohnansprüche geltend zu machen.

Mehrheitlich berichten die befragten Betriebe, nur wenige oder keine Erfahrungen mit der konkreten Inanspruchnahme der zivilrechtlichen Haftungsregelung durch Beschäftigte zu haben. Von der Inanspruchnahme der Haftungsregelung durch Beschäftigte berichten am ehesten Betriebe aus der Bauwirtschaft, wenngleich es sich dabei überwiegend um Klagen im Kontext von Sozialversicherungsbeiträgen handelt:

„Das war jetzt einmal der Fall, dass ein Nachunternehmer wieder einen Nachunternehmer eingestellt hat und [...] die hatten eine Freistellungsbescheinigung von der BG, von der Baugenossenschaft, aber trotzdem haben die irgendwie ihre BG-Beiträge nicht ordentlich abgeführt und da mussten wir mal nachzahlen. Das war jetzt das einzige, was mir grad dazu einfällt.“ (Betrieb 17, Auftraggeber und Auftragnehmer, Bau, Größenklasse: 3)

Andere Betriebe mit Erfahrungen im Kontext der Inanspruchnahme der Haftungsregelung berichten von laufenden Zollprüfungen bei Subunternehmern oder dass derzeit die Veranlassung einer solchen Prüfung bei einem Subunternehmer geprüft werde, weil der Verdacht bestünde, dass dieser keinen Mindestlohn an seine Beschäftigten auszahle. Ein Betrieb berichtet, dass diese für die Auslagen eines insolventen Subunternehmers aufkommen hätte müssen. Während sich diese Fälle vor allem auf die Haftung für Sozialversicherungsbeiträge beziehen, erzählt ein Betrieb von einer Tochterfirma, bei der konkret der zivilrechtliche Haftungsanspruch auf den Mindestlohn genutzt und eingeklagt wurde:

„Dass eben nach Abschluss der Baumaßnahme, oder kurz vor Abschluss der Baumaßnahme, die Firmen [die Subunternehmen] die Arbeiten eingestellt haben, und die Mitarbeiter sich dann an die Auftraggeber gewandt haben und den Mindestlohn dort eingeklagt haben.“ (Betrieb 15, Auftraggeber und Auftragnehmer, Bau, Größenklasse: 4)

Wenngleich die Betriebe von einer grundsätzlich geringen Inanspruchnahme der Haftungsbestimmungen berichten, so muss auch aus Perspektive von Beschäftigten hinterfragt werden, woran dies liegt. Das heißt: Welche Motivlagen von Beschäftigten sprechen für oder gegen eine Nutzung der zivilrechtlichen Haftung, um den Mindestlohnanspruch bei einem Auftraggeber geltend zu machen? Der § 13 MiLoG in Verbindung mit § 14 AEntG bietet Beschäftigten hierbei die Möglichkeit, den Anspruch auf den Mindestlohn grundsätzlich gegenüber einem Auftraggeber geltend zu machen. Dieser muss sich nur in einer Werksvertragskette über seiner eigenen

Werkvertragsposition befinden. Hinsichtlich der Inanspruchnahme der Regelung thematisieren die befragten Interviewpersonen insbesondere zwei Aspekte, die zu Hemmungen der Inanspruchnahme dieser Regelung führen würden:

- Erstens fehle es (insbesondere bei ausländischen Beschäftigten) an einer grundsätzlichen Informiertheit darüber, dass ein Anspruch auf den Mindestlohn besteht und dieser eingeklagt werden kann. Dazu gehört auch fehlendes Wissen über entsprechende Verfahrensabläufe.
- Zweitens wird betont, dass (ausländische) Beschäftigte aufgrund des Abhängigkeitsverhältnisses zu ihren Arbeitgebern davor zurückschrecken würden, ein Mindestentgelt einzuklagen, weil solche Klagen mit der Angst verbunden seien, den eigenen Arbeitsplatz zu verlieren und aus einer Klage heraus finanzielle Nachteile zu erhalten. Zugleich fehle es (ausländischen) Beschäftigten an den notwendigen materiellen Ressourcen zur Durchsetzung einer Klage.

Diese Motivlagen sind nach Sicht der befragten Interviewpersonen zentral dafür, dass Beschäftigte die Haftungsregelung nicht nutzen würden. Allerdings weisen Arbeitgebervertretungen häufiger darauf hin, dass es Auftraggeber gebe, bei denen möglicherweise ein solcher Haftungsfall auftrete, es nicht zu einer Klage kommen lassen würden und daher entdeckte Verstöße oder potenzielle Klagen außergerichtlich klären würden. Das Ziel von Auftraggebern sei es daher, Klagen zu vermeiden und außergerichtliche Lösungen zu finden:

„Wir haben vereinzelt Erfahrung mit solchen Klagen, die meistens dann so eine Art Massenklage sind. Also da klagen dann [Bau-]Kolonnen [...] Die haben dann einfach [...] von ihrem ausländischen Arbeitgeber zu wenig Geld bekommen und klagen sich dann die Differenz zu unserem [Bau-]Branchenmindestlohn ein. [...] Das ist noch kein Massenphänomen, das kommt nicht so oft vor. Denn wenn sowas kommt, dann regeln das meistens die Firmen schon direkt, also das es gar nicht zu diesen Klagen kommt. Also zumindest bei uns in der Branche muss man wirklich sagen, wenn dann da was ist, dann versuchen die Auftraggeberfirmen das gleich zu regeln, weil was bei der Klage rauskommt steht im Gesetz, da braucht man es nicht auf die Klage ankommen zu lassen. [...] Dann ist es sogar so, dass die Auftraggeberfirmen sich dann auch mit SOKA-BAU oder mit der BG in Verbindung setzen und teilweise auch dann in Vorleistung gehen und die Beiträge ihrer Nachunternehmer dort entrichten, sodass es gar nicht zu diesem Haftungsfall kommen kann und wenn der Auftragnehmer dann hoffentlich wieder mehr Geld hat, dann zahlt er das wieder zurück.“ (Arbeitgebervertretung)

In welchem Maß diese außergerichtlichen Einigungen oder die Vermeidung von Klagefällen eine mittelbare Wirkung infolge des § 13 MiloG hervorrufen, lässt sich anhand der Gesprächsergebnisse allerdings nicht darstellen.

Bisher wurden verschiedene Sichtweisen hinsichtlich der Nutzung und Einklagbarkeit sowie Vermeidungsstrategien geschildert, die gewählt werden, um der Inanspruchnahme einer solchen Haftung zu entgehen. Wenngleich sich dabei zeigt, dass die tatsächliche Nutzung des Klagewegs eher vermieden wird, finden sich dennoch Äußerungen, welche den § 13 MiLoG als geeignet halten, um den grundsätzlichen Anspruch auf ein Mindestentgelt umzusetzen.

Vor diesem Hintergrund ist die Haftung des Auftraggebers für eine Interviewperson ein grundsätzlich richtiges Mittel, um die Interessen von Beschäftigten auch bei Arbeitgebern hinsichtlich der Zahlung eines Mindestentgelts durchzusetzen und ins Gespräch zu kommen:

„[...] dass wir eher versuchen, das über Vergleiche zu machen, über Gespräche mit den Arbeitgebern, wohlwissend, dass man dann nicht alle Ansprüche durchsetzen kann, aber es geht halt in aller Regel schneller und reibungsloser, wie wenn wir den Weg über Klagen gehen. [...] Und da ist eigentlich der Weg, das über informelle Mechanismen zu versuchen, der ist deutlich besser geeignet, da für die Leute was rauszuholen. [...] In diesen informellen Weg, da wir kommen dadurch rein, indem es natürlich diese

Generalunternehmerhaftung überhaupt gibt. Also wenn es die nicht gäbe, wenn es diese Gefahr für den Arbeitgeber nicht gäbe, dass man damit drohen könnte, dann gäbe es überhaupt kein Grund, warum die da mit uns sprechen sollten“. (Beratungsstelle)

„[...] Auch da, das war der erste Fall, der mir bekannt ist, [...] wo es um die Generalunternehmerhaftung ging, wo ein Beschäftigter gesagt hat: »Ich brauche das Geld oder ich klage es ein, hab den Anspruch.« Er hat den Mindestlohn nachweislich nicht bekommen und sozusagen die [Name eines Unternehmens] ist in die Nachunternehmerhaftung gelaufen an der Stelle. Das ist sozusagen so erfüllt worden vor Gericht, dass seine Ansprüche erfüllt wurden. Das heißt, der ist klaglos gestellt worden, es gibt dann keine Entscheidung in dieser Frage. An diesem Beispiel wird aber schon deutlich, dass die Generalunternehmerhaftung, wenn Arbeitnehmer sozusagen den Weg gehen, um zu klagen, aus unserer Sicht, unverzichtbar ist. [...] Und ich glaube, an diesem Beispiel wird deutlich, dass wir die Generalunternehmerhaftung für den richtigen Weg halten beim Mindestlohn und auch bei der Nachunternehmerhaftung jetzt [...], dass es [...] für den Beschäftigten extrem schwierig ist sonst seine Rechte, wenn er denn sogar noch aus dem, aus der EU kommt, also nicht aus Deutschland, gegebenenfalls sogar im Ausland noch seine Rechte durchzusetzen, das glauben wir, halten wir für extrem schwierig. Insofern ist der Punkt, dass wir darin eine effektive Durchsetzung des Gesetzes sehen.“ (Arbeitnehmervertretung)

Insgesamt wird der § 13 MiLoG von Arbeitnehmerseite, den meisten befragten Betrieben und einzelnen befragten Arbeitgebervertretungen als ein sinnvolles Instrument zur Sicherung und Durchsetzung von Beschäftigtenrechten bewertet, weil der § 13 MiLoG die grundsätzliche Möglichkeit bietet, ein Mindestentgelt einzuklagen. Wenn auch bislang nur wenige konkrete Fälle vorliegen, in denen dies erfolgte, so wird die Regelung dennoch auch aus Sicht mancher Betriebe und Arbeitgebervertretungen negativ bewertet, weil Kontrollmöglichkeiten eingeschränkt seien (siehe hierzu auch Abschnitt 5.6.2).

## 5.5 Betriebliche Aktivitäten zur Verringerung von Haftungsrisiken

Die vorigen Abschnitte hatten das Ziel, darzustellen, welche Erfahrungen bei den Interviewpersonen hinsichtlich der Nutzung des § 13 MiLoG vorliegen. Dabei hat sich gezeigt, dass Betriebe auch versuchen, bei möglichen Verstößen eine Klage zu vermeiden und außergerichtliche Wege zu wählen. Es stellt sich daher die Frage, ob es weitere Strategien gibt, um ein mögliches Haftungsrisiko aufgrund dieser Regelung zu reduzieren. Konkret geht es also darum, welche innerbetrieblichen Aktivitäten unternommen wurden, um mögliche Haftungsrisiken zu reduzieren. Darüber hinaus ist von Interesse, welchen Aufwand solche Aktivitäten erzeugen und wie diese bewertet werden.

### 5.5.1 Betriebliche Anpassungen

Mit der Einführung des § 13 MiLoG können Betriebe bei einer Vergabe von Werks- oder Dienstleistungen als Auftraggeber grundsätzlich (zivilrechtlich) dafür in Haftung genommen werden, dass Beschäftigte nachgelagerter Unternehmen bei diesen einen Mindestlohn einklagen, falls die nachgelagerten Unternehmen diese nicht gewähren. Insofern können Betriebe verschiedene Aktivitäten ergreifen, um dieses mögliche Haftungsrisiko zu reduzieren. Äußerungen der befragten Betriebe und der Interviewpersonen ermöglichen es, drei verschiedene Handlungsfelder, in denen diesbezüglich Aktivitäten stattgefunden haben, zu unterscheiden. Diese Handlungsfelder sind in Abbildung 5.1 dargestellt und werden im Folgenden näher erläutert.

Abbildung 5.1 Felder betrieblicher Anpassungen zur Einschränkung des Haftungsrisikos



Quelle: Eigene Darstellung.

Die am häufigsten von den Betrieben berichtete Aktivitäten zur Reduzierung des Haftungsrisikos bestehen in Maßnahmen, welche den Betrieben eine Sicherheit geben, dass bei Subunternehmern der Mindestlohn eingehalten wird. Hierdurch erzielt der § 13 MiLoG bei Betrieben ein erhöhtes Problembewusstsein und zeigt, dass stärker darauf geachtet wird, dass der Mindestlohn bei Subunternehmern eingehalten wird. Zu den vorgenommenen Aktivitäten gehören sowohl das Einholen als auch das Versenden von Bescheinigungen über die Zahlung des Mindestlohns. Andere Aktivitäten bestehen darin, dass eine weitere (zusätzliche) Beschäftigung von Subunternehmen vertraglich ausgeschlossen wird oder diese schriftlich benannt werden müssen. Diesbezüglich wird vereinzelt auch berichtet, dass die Verträge inhaltlich ausgedehnt worden seien, sodass Auftraggeber auch einen vollen Zugriff auf (weitere) Subunternehmer erhalten würden und bei diesen entsprechend Unterlagen einholen und einsehen könnten. Es wird diesbezüglich auch von der Aufnahme von Sonderkündigungsrechten in Verträge berichtet, sofern ein Verstoß bei Nichtzahlung des Mindestlohns festgestellt werden sollte. Folgendes Zitat illustriert eine solche Aktivität, die zur Einschränkung des Haftungsrisikos genutzt wird:

„Also, wir sind dann derjenige, der den Auftrag entsprechend für die Leistung weitervergibt und dann gibt es Situationen, dass auch der Nachunternehmer eine GU-Funktion [Generalunternehmerfunktion] einnimmt und noch ein weiteres Gewerk unter Umständen mitbetreut, was er selbst nicht im Portfolio hat. Und dann entsteht diese Kette. [...] Wie gesagt, wir versuchen das in der Regel auszuschließen. [...] Wir reagieren eben entsprechend darauf, dass wir eine Information haben wollen, welche Firmen, wenn ein Auftragnehmer von uns ein Nachunternehmer einsetzt, möchten wir die Information haben und möchten auch diese freigeben, diesen Nachunternehmer. Und dann wird der von uns auch im Rahmen des Mindestlohngesetzes eben entsprechend werden diese Mitarbeiter abgefragt, ob sie den Mindestlohn erhalten.“ (Betrieb 15, Auftraggeber und Auftragnehmer, Bau, Größenklasse 4)

Ein zweites Handlungsfeld besteht darin, dass auch innerbetriebliche Abläufe verändert wurden und es intern nun vermehrt zu eigenen Kontrollen der Einhaltung des Mindestlohns kommen würde. Dies wird insbesondere in verstärktem Maße von Betrieben aus der Baubranche berichtet. Diese schildern, dass beispielsweise zusätzlich interne rechtliche Prüfungen von Verträgen vorgenommen worden seien, weitere Nachweise über die Einhaltung des Mindestlohns eingefordert würden oder eigene Dokumente für Kontrollen entwickelt wurden:

„Also wir setzen Nachunternehmer aus verschiedenen Leistungsbereichen ein. Generell sind in Bezug auf dieses Gesetz die Nachunternehmer aus dem Betonbau-Gewerken im Blickpunkt. Wir haben dort seiner Zeit mal ein Formular entwickelt mit dem wir uns von den einzelnen Mitarbeitern [...] den Mindestlohn, oder uns bestätigen lassen, dass sie den Mindestlohn von ihrem Arbeitgeber erhalten. Das wird auf den Baustellen vor Ort kontrolliert, also dort wird den Mitarbeitern persönlich das Formular vorgelegt. So wie ich es weiß gibt es auch verschiedene Übersetzungen [...] Und dann hat der Mitarbeiter das zu bestätigen. [...] Diese Praxis, die haben wir jetzt seit einigen Jahren so im Einsatz. (Betrieb 15, Auftraggeber und Auftragnehmer, Bau, Größenklasse: 4)

Vereinzelt wird auch von einer veränderten Informationspolitik berichtet. So sei mit der Einführung des Mindestlohngesetzes auf die grundsätzliche Bedeutung der Haftung des Auftraggebers hingewiesen worden. Betriebe, die Nachunternehmer beauftragen, berichten ebenfalls selbst davon, dass diese die Nachunternehmer verstärkt darüber informieren würden und explizit auf die Einhaltung des Mindestlohns hinweisen würden.

Ein weiteres geschildertes Handlungsfeld besteht in einer stärkeren und besseren Auswahl von Subunternehmen. Insofern bewirkt der § 13 MiLoG in diesem Bereich, dass eine Steuerungsfunktion eintritt und Auftraggeber darauf achten, welche Betriebe sie mit Werks- oder Dienstleistungen beauftragen. So würde beispielsweise in einem Einzelfall neuerdings auch die wirtschaftlichen Verhältnisse geprüft werden:

„Eben, die Prüfung eben der ja wirtschaftlichen Lage des Nachunternehmers, dass man eben dann schaut wie sehen die wirtschaftlich aus. Und dann kann man natürlich daraus schließen, ob der ja einfach eher solide unterwegs ist oder vielleicht nicht ganz so.“ (Betrieb 17, Auftraggeber und Auftragnehmer, Bau, Größenklasse 3)

Andere Betriebe berichten, dass sie bei der Auswahl von Subunternehmern nun stärker auch auf den „Ruf“ von Betrieben achteten. Ferner sei es, wie eine Arbeitgebervertretung aus dem Bereich Logistik berichtet, auch zur Entwicklung und Umsetzung von Auditing-Maßnahmen (insbesondere bei größeren Betrieben) gekommen:

„Es gibt ein ziemlich hartes Auditing inzwischen. Wo die Großen der Branche, wenn sie Aufträge weitergeben, sich genau über das Unternehmen informieren, an den sie den Auftrag weitergeben. Da lässt man sich Unterlagen geben [...]. Die Unternehmer, an den man weitergibt, werden sehr genau beleuchtet, ich würde zumindest sagen in der aller ersten und zweiten Stufe. [...] weil dieses Auditing erfindet jedes Unternehmen für sich selbst, da gibt es kein Formblatt. Hängt ein bisschen davon ab, für wen man jetzt, [...] einen Auftrag weiter vergibt. Die könnten jetzt einfach sagen: »Willst du mit uns fahren, dann hast du dem zu folgen.«“ (Arbeitgebervertretung)

Infolge solcher Veränderungen an der Auswahl von Subunternehmern kann es auch zu Veränderungen von Werkvertragsketten kommen (siehe hierzu Abschnitt 5.6.1). Nur vereinzelt berichten befragte Betriebe davon, dass man sich aufgrund der potenziellen Haftungsrisiken von Nachunternehmern im Kontext der Einführung der Regelung getrennt hätte, beziehungsweise, dass bei der Auswahl von Subunternehmen nun stärker auf die Einhaltung des Mindestlohns bei Subunternehmen geachtet werde. Vereinzelt berichten befragte Betriebe auch davon, dass diese nicht mehr auf Subunternehmer zurückgreifen würden, sondern verstärkt eigenes Personal einsetzen, um Aufträge abzuwickeln und ihre eigenen Ressourcen verstärkt hätten.

Ein größerer Teil der befragten Betriebe gibt jedoch an, keine der geschilderten Aktivitäten ergriffen zu haben, um damit ein mögliches Haftungsrisiko zu reduzieren. Dies wird vor allem damit begründet, dass es bislang noch keine Probleme mit der grundsätzlichen Haftung des Auftraggebers gegeben hätte oder dass sich der Anteil an vergebenen Aufträgen nur einem geringen Maß bewege, sodass bislang keine Handlungsnotwendigkeit gesehen werde.

### 5.5.2 Bewertung des Aufwands ergriffener Maßnahmen

Die obigen Ausführungen haben betriebliche Aktivitäten zur Einschränkung von Haftungsrisiken im Kontext der Haftung des Auftraggebers geschildert. Insofern können diese Aktivitäten zu betrieblichen Aufwendungen führen, weil damit in unterschiedlichem Ausmaß auf die Bestimmungen des § 13 MiLoG reagiert wird. Der folgende Abschnitt stellt dar, wie diese Aufwendungen bewertet werden.

Die Äußerungen der befragten Betriebe lassen sich zwei Gruppen zuordnen. Eine Gruppe berichtet von einem hohen Mehraufwand, wohingegen eine andere Gruppe, trotz ergriffener Aktivitäten nur von einem geringen Mehraufwand berichtet.

Konkret nach dem entstandenen Mehraufwand gefragt, werden von befragten Betrieben unterschiedliche Aspekte benannt. Einerseits wird ein Mehraufwand von zwei bis 20 Stunden im Monat genannt, andere Betriebe sprechen allgemein von einem höheren „bürokratischen Aufwand“, ohne diesen näher spezifizieren oder quantifizieren zu können. Ein größerer Betrieb beziffert infolge der Haftung des Auftraggebers einen Mehraufwand von 10.000 Euro beziehungsweise spricht von 200 zusätzlichen Arbeitsstunden. Andere konkrete Äußerungen beziehen sich hierbei vor allem auf den Aufwand hinsichtlich des Managements, das heißt der Einholung entsprechender Nachweise, Dokumente und deren Verwaltung. Insgesamt hätte dieser Aufwand allerdings zugenommen, weil jeder versuche, sich „aus dieser Nachunternehmerhaftung freistellen zu lassen. Das ist mit der Mindestlohneinführung so gekommen“ (Betrieb 10, Auftragnehmer, Güterbeförderung, Größenklasse: 1).

Die andere Gruppe sieht trotz ergriffener Maßnahmen allerdings keinen gestiegenen Mehraufwand und würde diesen Aufwand „nicht als Problem bezeichnen oder als wahrnehmbaren Arbeitsaufwand“ (Betrieb 3, Auftraggeber und Auftragnehmer, Güterbeförderung, Größenklasse: 3). So bestünde nach eigenen Einschätzungen auch nur ein Aufwand von zehn Minuten. Dieser bestünde darin, bei der Vertragsannahme die entsprechenden Klauseln zu lesen. Auch seien Formalien zur Absicherung zur Zahlung des Mindestlohns „mittlerweile üblich, das ist auch kein Problem mehr“ (Betrieb 3, Auftraggeber und Auftragnehmer, Bau, Größenklasse: 2). Insofern entstünde „nicht wirklich“ ein Mehraufwand (Betrieb 18, Auftraggeber und Auftragnehmer, Bau, Größenklasse: 2), weil sich infolge der Haftung des Auftraggebers nur einzelne Bestandteile von Verträgen geändert hätten und diese sonst weitestgehend standardisiert seien. Daher könne man diesen Aufwand vernachlässigen.

Zusammengefasst zeigt sich hinsichtlich der Mehrbelastung durch ergriffene Aktivitäten kein konsistentes Bild bei den befragten Betrieben. Dies kann aber auch darin begründet sein, dass die befragten Betriebe bislang noch wenig Erfahrungen mit der Haftung des Auftraggebers haben und insofern auch keine Beurteilung diesbezüglich treffen können, was von manchen Betrieben auch klar und deutlich formuliert wird.

## 5.6 Wirkungen, Veränderungen, Bewertungen

Eine Zielsetzung des Forschungsprojekts besteht darin, zu untersuchen, welche Veränderungen sich infolge des § 13 MiLoG bei der betrieblichen Auswahl von Subunternehmern und in den betriebszugehörigen Branchen ergeben haben und wie die Regelung insgesamt bewertet wird. Antworten auf diese Fragen sind Bestandteil der folgenden Abschnitte.

### 5.6.1 Veränderungen von Werkvertragsketten und des Wettbewerbs

Hinsichtlich möglicher Veränderungen bei der Auswahl von Subunternehmern infolge des § 13 MiLoG berichtet nur ein Teil der befragten Betriebe von spezifischen Veränderungen (siehe 5.5.1) – mehrheitlich scheinen keine Anpassungen vorzuliegen.

So seien aufgrund der Haftung des Auftraggebers keine Veränderungen bei Geschäftspartnern vorgenommen worden. Dies wird zumeist damit begründet, dass diese Geschäftsbeziehungen schon mehrere Jahre existieren würden und es bislang keine Probleme hierbei gegeben habe. Auch sei die

Anzahl der eingesetzten Subunternehmer teilweise sehr gering, weil man immer mit den gleichen zusammenarbeiten würde. Dies liege nach Einschätzung einer befragten Arbeitgebervertretung auch daran, dass insbesondere langjährige Zusammenarbeit ein probates Mittel sein, um die Einhaltung des Mindestlohns sicherzustellen:

„Und das ist sein Kollege, von dem er weiß, dass die Leute auch ab und an hin und her wechseln zwischen den Unternehmen. Und er kennt im Grunde die Vergütungsstruktur von dem. Jetzt nicht punktgenau bei jedem Einzelnen, aber weiß, der zahlt Tarif, der zahlt Mindestlohn, der hat Zulagen, was weiß ich. Der kennt im Grunde dessen Kalkulation so ein bisschen, und das ist das sicherste gegen Mindestlohnverstöße.“ (Arbeitgebervertretung)

Allerdings gibt es vereinzelt Äußerungen, dass sich auch Werkvertragsketten infolge der Haftung des Auftraggebers verändert hätten. So hätten sich nach Meinung manche Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen insbesondere bei größeren Betriebe ausgewählte Subunternehmer geändert beziehungsweise diese seien nach Überprüfungen gewechselt worden. Ein größerer Teil der befragten Betriebe berichtet jedoch, dass es infolge der Haftung des Auftraggebers zu keinerlei Veränderungen in den Branchen oder den Geschäftsbeziehungen gekommen sei.

Manche Betriebe berichten, dass sie infolge der Einführung der Haftung des Auftraggebers grundsätzlich versuchen würden, längere Subunternehmerketten zu vermeiden, die außerhalb typischer Werksvertragsbeziehungen entstehen. Konkrete Veränderungen zeigen sich dahingehend, dass nun Verträge geschlossen werden müssten, wie ein Betrieb illustriert:

„Nein, Vertragspartner haben wir nicht gewechselt, weil das insofern schon alles vorher klar war. Nur dass, wir sonst immer, ja auf Zuruf: »Kannst du mir mal das Treppenhaus machen?« und anschließend gab es eine Rechnung, die haben wir gezahlt und dann war fertig. Oder du hast ein Angebot oder so. Aber wir haben nicht noch einen Nachunternehmer-Vertrag geschlossen, wo solche Klauseln schon drin sind, und Anforderungen. Das hat sich definitiv geändert, die Bürokratie halt.“ (Betrieb 18, Auftraggeber und Auftragnehmer, Bau, Größenklasse: 2)

Ein Ziel des § 13 MiLoG besteht darin, Betriebe dazu zu bringen, sich an die geltenden Bestimmungen zu halten. Dieses Ziel wird nach Einschätzungen der befragten Interviewpersonen teilweise erreicht. Einerseits wird argumentiert, dass „schwarze Schafe“ vom Markt verschwunden seien. Andererseits wird davon ausgegangen, dass es diese nach wie vor geben würde und sich diese lediglich in das europäische Ausland verlagert hätten. Kritisiert werden in diesem Kontext sowohl eine geringe Kontrolldichte als auch fehlende europäischen Regelungen zur Sanktionierung solcher Betriebe.

Zugleich berichten die interviewten Personen, dass sich bestehende Werkvertragsketten sowohl im osteuropäischen Raum verlängert hätten und dort weitere Subunternehmer hinzugekommen seien, als auch, dass sich Subunternehmerketten dorthin verlagert hätten. Jedoch sei nach wie vor innerhalb von Werkvertragsketten ein Preisdruck vorhanden, wie eine Arbeitgebervertretung aus dem Bereich Logistik berichtet. Dieser Umstand führe dazu, dass weiterhin Möglichkeiten der Ausbeutung bestünden und keine Verbesserung der Lagen der Beschäftigten:

„Also, ich kenne zum Beispiel von einem großen Player, wie er es macht. Er sagt: »Du bekommst für diese Tour so und so viel Geld. Wie du das machst«, und das Geld klingt für mich durchaus fair. »Wie du das machst, ist dein Problem.« Problem ist, der will natürlich sein Geld verdienen und wie viel er verdient und mit welchen Autos er rumfährt und unter welchen Bedingungen, auch zeitlich, das bleibt ihm völlig überlassen.“ (Arbeitgebervertretung)

Allgemein weisen die befragten Interviewpersonen und Betriebe darauf hin, dass sich im Wettbewerb die Frage nach Einhaltung des Mindestlohns verstärkt hätte und Mindestlohnabfragen zwischen den Betrieben zur Regel werden würden. Vereinzelt berichten die befragten Betriebe jedoch, dass es in

den ihnen zugehörigen Branchen zu mehr Misstrauen untereinander kommen würde und man sich stärker gegenseitig kontrollieren würde.

### 5.6.2 Bewertung des § 13 MiLoG

Die vorangegangenen Abschnitte haben aus Sicht der befragten Betriebe, Arbeitgebervertretungen und Arbeitnehmervertretungen als auch der FKS wahrgenommene Auswirkungen der Haftung für den Auftraggeber aufgezeigt. Insbesondere hat sich gezeigt, dass von Betrieben spezifische Aktivitäten unternommen wurden und sich auch Veränderungen im allgemeinen Wettbewerbsgeschehen ergeben haben. Jedoch zeigt sich, dass es sowohl hinsichtlich der Kontrolle als auch der Nutzung einer Einklage des Mindestlohns bislang nur wenige Erfahrungswerte gibt. Es stellt sich daher die Frage nach einer Gesamtbewertung des § 13 MiLoG, da diese einerseits einen (bürokratischen) Aufwand erzeugt, zugleich aber bislang nur scheinbar geringe Wirkungsfolgen besitzt.

Ein großer Teil der Befragten ist der Ansicht, dass die Bestimmungen und Formulierungen der Haftung des Auftraggebers soweit klar, verständlich und dahingehend unproblematisch seien. Darüber hinaus wird positiv hervorgehoben, dass der § 13 MiLoG eine präventive und marktregulierende Wirkung habe, weil diese eine grundsätzliche Möglichkeit schaffe, Betriebe für die Einhaltung des Mindestlohns zu sensibilisieren als auch diese dahingehend zu kontrollieren. Daher werde nach einzelnen Einschätzungen durch den § 13 MiLoG ein „moralischer Druck“ ausgelöst, der dazu führe, dass man sich nach dem Mindestlohn richte.

Insbesondere Vertreterinnen und Vertreter befragter Arbeitnehmervertretungen betonen in diesem Kontext die positive Wirkung der Haftung des Auftraggebers; diese helfe, die Rechte von Beschäftigte zu schützen und durchzusetzen. Insofern sei sie positiv zu bewerten, weil hierdurch auch ein rechtliches Instrument zur Verfügung gestellt werde, durch welches Arbeitgeber zur Verantwortung gezogen werden könnten.

„Also ich finde das sehr, sehr wichtig, dass es das gibt. Es ist allerdings so, dass wir [...] dieses Mittel und dieser Mechanismus, dass das noch nicht so bekannt ist, was da sozusagen auch für ein Potential drinsteckt, was man damit auch erreichen kann. [...] Das ist wirklich, also insgesamt ist das wirklich ein ganz wichtiges Tool, wenn man so will, um eben die Auftraggeber wieder verstärkt in die Verantwortung zu nehmen, dafür, was sie da für Aufträge rausgeben.“ (Beratungsstelle)

Insgesamt betrachtet, wird der § 13 MiLoG vom größeren Teil der befragten Interviewpersonen, den Beschäftigten der FKS und den befragten Betrieben positiv bewertet, weil eine solche Möglichkeit der Haftung des Auftraggebers für nachgelagerte Unternehmen grundsätzlich als sinnvoll erachtet wird, um damit für Beschäftigte die Zahlung eines Mindestentgelts bei nachgelagerten Unternehmen zu garantieren.

Neben dieser grundsätzlich positiven Bewertung gibt es jedoch eine Reihe von Äußerungen, welche die Regelung eher kritischer sehen. Das Hauptargument sind hierbei mangelnde betriebliche Möglichkeiten, Nachunternehmer hinsichtlich der Einhaltung des Mindestlohns auch tatsächlich zu kontrollieren, wengleich durch den § 13 MiLoG hierfür eine Rechtsgrundlage hergestellt wird:

„Ich formuliere es mal so: Aufgrund des Personalmangels ist man gezwungen und genötigt, Fremdfirmen anzuheuern. Die Kontrolle ist praktisch fast unmöglich und man spielt in einem gewissen Maß mit dem Feuer. Man gibt sein Bestes und man weiß, auch Aussage Rechtsanwalt und IHK, es ist fast unmöglich für die Unternehmer, das absolut gesetzeskonform einzuhalten [und] zu kontrollieren.“ (Betrieb 1, Auftraggeber und Auftragnehmer, Bau, Größenklasse: 4)

Diese mangelnde Möglichkeit der Kontrolle wird auch hinsichtlich datenschutzrechtlicher Aspekte formuliert. So könne man nicht auf Daten anderer Betriebe zugreifen, um die Einhaltung des Mindestlohns zu überprüfen. Insofern plädieren sowohl manche befragten Betriebe als auch Arbeitgebervertretungen für eine Abschaffung der Regelung, weil diese de facto nicht kontrolliert werden könne.

„Das ist mit der Verschärfung des Datenschutzgesetzes noch schwieriger geworden. Im Prinzip können wir den Nachunternehmer oder den Verdienst des Nachunternehmers nicht überprüfen, sondern sind auf die freiwillige Bestätigung des Mitarbeiters angewiesen. Also, das heißt, durch diese Gesetzgebung werden wir in eine Rolle gedrückt, wo wir ordentlich Aufgaben wahrnehmen müssten, was wir aber auf Grund der Datenschutz Verordnung gar nicht dürfen.“ (Betrieb 15, Auftraggeber und Auftragnehmer, Bau, Größenklasse: 4)

Eine Vertreterin einer Handwerkskammer ergänzt, dass auch durch die DSGVO eine größere Verunsicherung entstanden sei:

„Vor allem, da ist es jetzt auch mit der DSGVO die Verunsicherung groß. Früher hatte man immer noch Listen, was die verdienen von den einzelnen Betrieben. Und jetzt mittlerweile mit der DSGVO kommt auch immer wieder mal die Rückmeldung: »Nein, geben wir nicht raus« oder »Sagen wir euch nicht, weil Datenschutz«. Also, das ist tatsächlich schon auch ein Thema des Datenschutzes, dass sie keine Auskünfte mehr über Mitarbeiter geben.“ (Handwerkskammer)

Andere Befragten sehen eine solche Abschaffung auch dahingehend als notwendig an, weil die Wirkung bislang gering erscheint und der § 13 MiLoG ein „zahnloser Papiertiger“ (Leitungsebene/Sachgebiet E) sei, der zwar im Grundsatz gut sei, allerdings in seiner Wirkung bislang gering. Auch sei die mögliche Haftung des Auftraggebers nicht für jede Branche gleichermaßen relevant, wie folgendes Zitat hervorhebt:

„Und da ist es, also da kommen wir eigentlich mit diesem Instrument der Nachunternehmerhaftung, also gerade im Gaststättengewerbe, da kommen wir einfach nicht, das hilft uns nicht großartig, so. [...] Also wir haben da, das ist glaub ich, das ist glaub ich ein Mechanismus, der halbwegs erfolgreich nutzbar ist in Branchen, wo wir es mit größeren zusammenhängenden Gruppen von Beschäftigten zu tun haben. Also im Baugewerbe, Fleischindustrie, Werften und so weiter. Aber da, wo wir eine stärkere Vereinzelung der Beschäftigten haben, also Paketbranche gehört da für mich zum großen Teil auch dazu, also da ist es, da haben wir da in der Praxis nicht viel davon. Das hat dann vielleicht trotzdem noch eine präventive Wirkung, aber wir haben in der Praxis nicht viel davon.“ (Beratungsstelle)

Die Regelung habe dahingehend auch keine Wirkung, weil für Auftraggeber nach Aussage mancher Betriebe im Vorfeld kaum Möglichkeiten der Einflussnahme auf andere Betriebe bestehe und diese daher keinen Einfluss auf die Geschäftspraktiken anderer Betriebe nehmen könnten. Dies führe nach Aussage eines Betriebes zu einem „unguten Gefühl“, weil man sich immer angeklagt fühle, aber in der Praxis nur wenig tatsächliche Kontrollmöglichkeiten hätte. Die grundsätzliche Intention der Regelung sei auch dahingehend falsch, weil der Staat durch diese Regelung die unternehmerische Freiheit von Subunternehmern beschränke und sich dadurch in die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Auftraggebern und Werkvertragnehmern in nachgelagerten Betrieben einmische. Deren wirtschaftliches Handeln könne man als Ursprungsauftraggeber einer Werks- oder Dienstleistung grundsätzlich nicht beeinflussen, sodass eine Haftung hergestellt werde, auf die kein Einfluss bestehe.

Eine Reihe weiterer Äußerungen zur Regelung der Haftung des Auftraggebers können diese nicht eindeutig beurteilen, weil noch zu wenige Erfahrungen damit vorliegen. So sei die Regelung und der damit verbundene Aufwand angemessen, um die Einhaltung des Mindestlohns zu garantieren, jedoch sei die Wirkung bislang marginal. Wenngleich auch andere Interviewpersonen darauf hinweisen, dass

die Bedeutung der grundsätzlichen Haftung des Auftraggebers für die Einhaltung des Mindestlohns bei nachgelagerten Unternehmen bislang nicht bei den Betrieben angekommen sei. Andere argumentieren, dass die Regelung für spezifische Branchen (etwa Forstwirtschaft oder Gastronomie) keinen Sinn mache, weil es keine längeren Subunternehmerketten gäbe, sodass die Problematik der Haftung nicht auftrete. Die Einhaltung der Bestimmungen des §13 MiLoG sollte nach Meinung dieser Gruppe von befragten Betrieben und Arbeitgebervertretungen nicht unbedingt abgeschafft werden, jedoch stärker und intensiver geprüft werden. Obwohl diese im Alltag weniger eine Rolle spielen, so sei sie dennoch relevant, weil sie das Thema Mindestlohn ins Bewusstsein rücke. Allerdings berichten Interviewpersonen auch, dass man die Auswirkungen der Regelung zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht ausreichend beurteilen könne.

### 5.6.3 Alternative Regelungsmöglichkeiten und Verbesserungsvorschläge

In den Interviews wurde darüber hinaus auch thematisiert, ob und welche alternativen Regelungsmöglichkeiten vorstellbar sind, die gewährleisten könnten, dass der Mindestlohn auch bei nachgelagerten Unternehmen eingehalten wird.

Als alternative Regelungsmöglichkeiten werden verschiedene Aspekte benannt. Grundsätzlich wird darauf hingewiesen, dass häufigere und intensivere Kontrollen durch staatliche Akteure durchgeführt werden sollten, um die Einhaltung des Mindestlohnes sicherzustellen. Hierbei wird auch vorgeschlagen, dass eine staatliche Instanz (analog zu anderen europäischen Ländern) entsprechende Hinterlegungskonten einrichtet, die, sofern Verstöße festgestellt werden, genutzt werden könnten, um einen entgangenen Mindestlohn später an Beschäftigte über dieses Hinterlegungskonto auszuzahlen, welches zugleich als Anreiz zur Vermeidung von Mindestlohnverstößen dienen könnte:

„Als damals diese heutige Haftung eingeführt wurde, hatten wir [...] die Idee von solchen Hinterlegungskonten. [...] Also sprich, der Auftraggeber, der kontrolliert und der feststellt, dass hier was nicht in Ordnung ist, der braucht einen Mechanismus, um das eben seinem Nachunternehmer zu kommunizieren, ihm die Chance zu geben, binnen irgendeiner Frist irgendwas noch zu kitten und wenn das nicht der Fall ist oder schon davor, hinterlegt er einfach einen gewissen Anteil der geschuldeten Werklohnforderung. Wir haben damals die Idee gehabt, das einfach prozentual auch ins Gesetz reinschreiben, soundso viel Prozent wird dann einfach auf ein Art Hinterlegungskonto überwiesen und wir sind überzeugt davon, dass wir deutlich weniger Beamte bräuchten als die vom Zoll momentan in dieser FKS - Abteilung, Finanzkontrolle Schwarzarbeit, unterwegs sind. [...] Da bräuchte man wesentlich weniger Beamte, um dann dieses Geld entsprechend korrekt zu verteilen.“ (Arbeitgebervertretung)

Eine andere Empfehlung richtet den Blick in zwei Nachbarländer: Man solle sich auch an den vorhandenen Regelungen bezüglich der Zulassung von Subunternehmern in Frankreich und Tschechien orientieren und auch in Deutschland die maximale Länge von Werkvertragsketten festlegen. Weiterhin sei es nötig, die Zulässigkeit der Haftung innerhalb der Ketten zu begrenzen, etwa auf die ersten zwei oder drei Glieder einer Werkvertragskette, die über dem jeweiligen Auftragnehmer stehen. Hierdurch würde sowohl die Entstehung längerer Subunternehmerketten begrenzt, als auch etwaige Haftungen für Auftraggeber verdeutlicht.

„Die Franzosen, die haben ja im Prinzip das gleiche Thema. Die haben im Transportgewerbe einen Mindestlohn von zehn Euro im Moment und wollen das nachgewiesen durch eine [Bescheinigung] sechs Monate lang, also die gilt immer sechs Monate lang maximal. Die muss der Fahrer auch mitführen. Zusätzlich muss er immer mitführen die letzten drei Lohnabrechnungen. Auch in Frankreich kommt das jetzt nicht so häufig vor, dass man in die Kontrolle kommt, ja? Aber wenn, dann sind die Franzosen da relativ stringent, und die wollen das auch sehen. Punkt.“ (Betrieb 5, Güterbeförderung, Auftraggeber und Auftragnehmer, Größenklasse 2)

„In der [Tschechischen Republik] gibt es ein System, dass man maximal einen Subunternehmer beschäftigen darf. Und dieser Subunternehmer darf für den Auftrag keinen weiteren Subunternehmer beschäftigen. Das ist gesetzlich so vorgeschrieben. Wenn ich ihnen ganz ehrlich sage, warum braucht man einen Subunternehmer? Weil man einen Auftrag hat, der nicht kostendeckend ist mit eigenem Personal zu erfüllen, muss ich mir Subunternehmer suchen, die es billiger machen. Also, dieses Subunternehmertum gehört in meinen Augen abgeschafft.“ (Betrieb 10, Güterbeförderung, Auftragnehmer, Größenklasse: 1)

Darüber hinaus werden auch Veränderungen beim Marktzugang für spezifische Unternehmen angeregt. So sollen Änderungen beim Niederlassungsrecht dazu führen, dass nur qualifizierte Unternehmen und Betriebe aus dem Ausland in Deutschland Aufträge erlangen oder vergeben könnten und mittels Präqualifizierungen sichergestellt werden könne, dass der Mindestlohn eingehalten wird (bspw. im Bereich Bau, Spedition und Logistik). Um den Beschäftigungsschutz auszuweiten, sollte auch die Definition der Mindestlohnbetroffenen erweitert werden. So würden ausländische Beschäftigte, die in Deutschland als Selbstständige auf Baustellen tätig sind (aber möglicherweise Scheinselbstständige sind) durch die Haftung des Auftraggebers bislang keine Möglichkeit haben, einen Mindestlohn zivilrechtlich einzuklagen, weil die Regelung für diese keine Gültigkeit hat. Ein weiterer Vorschlag lautet diesbezüglich auch den Begriff des Auftraggebers auf die öffentliche Hand und Privatinvestoren auszuweiten, um dadurch einen stärkeren Überblick über größere und komplexere Vertragsketten bei großen Bauvorhaben zu erhalten.<sup>59</sup>

Daneben werden Veränderungen an Ausschreibungspraktiken der öffentlichen Hand gefordert. Die dort genutzte Praxis, meist das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen, würde nach Aussage von Interviewpersonen eine Unterschreitung des Mindestlohns fördern. Denn es würden hierdurch insbesondere Anbieter zum Zuge kommen, die ihre Beschäftigten unterhalb des Mindestlohns entlohnen.

Betont wird ebenfalls, dass insbesondere auf europarechtlicher Ebene Lösungen gefunden werden müssten, um die Gewährung von Mindestlöhnen sicherzustellen. Allerdings wird auch darauf aufmerksam gemacht, dass unabhängige Kontrollen nur durch staatliche Akteure erfolgen könnten und nicht durch Unternehmen. Allgemein werden fehlende Kontrollen bemängelt – sowohl was die Anzahl als auch was die Tiefe betrifft. Dies beinhaltet auch eine Einbindung von Sozialkassen und Meldesystemen.

Wenngleich die Äußerungen der befragten Interviewpersonen grundsätzlich auch von Prüfungen des Zolls berichten, die sich nicht konkret auf die Prüfung der Bestimmungen der § 13 MiLoG beziehen, so wird dort vereinzelt kritisch darauf hingewiesen, dass der Zoll die Beschäftigten nicht über die Ergebnisse der Prüfungen unterrichtet.<sup>60</sup> Dies kann dahingehend auch eine Erklärung für die bislang kaum genutzte Inanspruchnahme der zivilrechtlichen Einklage des Mindestlohns sein. Insofern ist zu überlegen, ob durch eine verstärkte Bereitstellung von Informationen über Ergebnisse betrieblicher Prüfungen für die Beschäftigten auch ein stärkeres Bewusstsein für die Nutzung der Haftungsregelung entsteht, sodass die Regelung stärkere Wirkungen erzielen könnte. Es stellt sich hier allerdings die Frage, wie dies erfolgen könnte. In Großbritannien werden Betriebe, die gegen die Bestimmungen des Mindestlohns verstoßen, auf einer „schwarzen Liste“ geführt.<sup>61</sup> In Deutschland

<sup>59</sup> Die Vorschläge einer Erweiterung des Begriffes der Mindestlohnbetroffenen sowie den Einbezug der öffentlichen Hand oder von Privatinvestoren sind angesichts der bestehenden Rechtsprechung kritisch zu sehen. So wird die enge Auslegung der Haftung des Auftraggebers auf Unternehmen, die eigene Aufgaben weitergeben, durch das Verfassungsgericht bestätigt, sodass eine Erweiterung zur Vergrößerung der Reichweite der Haftung des Auftraggebers auf die öffentliche Hand oder Privatinvestoren unrealistisch erscheint.

<sup>60</sup> Grundsätzlich findet durch den Zoll keine Mitteilung über Prüfungsergebnisse an Beschäftigte statt. Diese erfolgt daher auch nicht im Rahmen allgemeiner Prüfungstätigkeiten.

<sup>61</sup> <https://www.gov.uk/government/news/nearly-200-employers-named-and-shamed-for-underpaying-thousands-of-minimum-wage-workers> [abgerufen am 17.2.2020].

werden Verstöße gegen den Mindestlohn im Gewerbezentralregister (bei Geldbußen, die größer als 200 Euro sind) sowie im seit 2017 bestehenden Wettbewerbsregister geführt. Diese Register sind allerdings nur für öffentliche Auftraggeber einsehbar. Solche Informationen öffentlich zu verbreiten, dürfte auf erhebliche rechtliche Schwierigkeiten stoßen. Auf der anderen Seite könnte aber auch eine positive Darstellung darüber erfolgen, dass ein Betrieb den Mindestlohn zahlt („Fair Pay-Plakette“) und dadurch als Anreiz zur Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen bei Betrieben führen.<sup>62</sup> Zugleich können in diesem Rahmen auch verstärkt Beschäftigte über die Bestimmungen des Mindestlohns und insbesondere der grundsätzlichen Haftung des Auftraggebers informiert werden.

## 5.7 Fazit

Die Zielsetzung der Untersuchung des Moduls zu § 13 MiLoG besteht darin, zu ergründen, wie bekannt die Bestimmungen dieser Regelung sind und wie diese bewertet wird. Ein zweiter Schwerpunkt nahm hierbei die Fragestellung ein, mit welchen Aktivitäten Betriebe auf diese reagiert haben und welche Wirkungen wahrgenommen werden. Hierfür wurden Interviews mit Betrieben, Beschäftigten der FKS und Arbeitgebervertretungen und Arbeitnehmervertretungen aus verschiedenen Branchen durchgeführt.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Bestimmungen des § 13 MiLoG in unterschiedlicher Intensität bei den befragten Betrieben bedeutsam werden. Einerseits gibt es Betriebe, die aktiv darauf hinweisen, dass sie von den Bestimmungen betroffen sind und entsprechende Maßnahmen in ihren alltäglichen Arbeitsablauf eingebunden haben. Zugleich gibt es andere Betriebe, die zwar theoretisch von der Regelung betroffen sind, dieses aber nicht im aktiven Bewusstsein haben. Dies wird damit begründet, dass üblicherweise über dem Mindestlohn gezahlt wird und daher die Bestimmungen des MiLoG keine Relevanz für diese hätten. Zugleich wird darauf hingewiesen, dass Betriebe auch teilweise über die Bestimmungen nicht informiert seien oder diese auch keine Erfahrungen damit hätten, weil Auftragsvergaben oder Auftragsannahmen nur in einem geringen Maße zum alltäglichen Arbeitsablauf gehören würden. Hierbei wird insbesondere von Unterschieden zwischen größeren Betrieben und kleineren (Handwerks-)Betrieben gesprochen.

Motive und Gründe für die Vergabe beziehungsweise Annahme von Werks- oder Dienstleistungen sind in langfristigen Geschäftsbeziehungen, kurzfristigen Gründe im Betriebsablauf, Aspekten der Spezialisierung oder in preislichen Gründen zu suchen. Dabei wird zumeist von langjährigen Geschäftsbeziehungen mit diesen Betrieben gesprochen, sodass sich auch im Kontext der Haftung des Auftraggebers kaum Veränderungen an diesen Beziehungen ergeben haben.

Die (tatsächliche) Aufdeckung von Verstößen gegen die Bestimmungen des § 21 Abs.2 MiLoG wird in der Praxis durch zwei wesentliche Aspekte erschwert. Auf der einen Seite könne im Rahmen von Prüfungen durch die FKS nicht festgestellt werden, ob vorgelegte Unterlagen gefälscht sind, weil vorgelegte Unterlagen kaum Anlässe zum Zweifel geben würden und eine Echtheit der Dokumente erst im Nachgang geprüft werden könne. Auf der anderen Seite seien die organisatorischen und qualifikatorischen Rahmenbedingungen einer Mindestlohnprüfung durch die FKS für eine gezielte Prüfung der bewussten oder fahrlässigen Vergabe von Werk- oder Dienstleistungen an Subunternehmer meist nicht gegeben, denn eine solche aufwändige und komplexe Prüfung könne nicht im zeitlichen Rahmen einer Prüfung vor Ort bewerkstelligt werden.

Befragte Betriebe schildern, dass diese kaum Möglichkeiten haben, Unterlagen anderer Betriebe einzusehen und hierdurch die, von Subunternehmen vorgelegten Unterlagen, hinsichtlich der

---

<sup>62</sup> [https://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw\\_01.c.603876.de](https://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.603876.de) [abgerufen am 17.2.2020]

Einhaltung des Mindestlohns letztlich zu kontrollieren. Auch gebe es bisweilen organisatorische Probleme, eine solche Kontrolle von Subunternehmern hinsichtlich der Einhaltung der Bestimmungen des Mindestlohns durchzuführen.

Beschäftigte können ihren vorenthaltenen Mindestlohn nur auf zivilrechtlichem Wege bei einem übergeordneten Auftraggeber einklagen. Hinsichtlich der Nutzung dieses Klagewegs schildern die Befragten nur vereinzelt von Erfahrungen. Gründe hierfür lägen vor allem in einer fehlenden Informiertheit von Beschäftigten zur potenziellen Nutzung eines Klagewegs oder darin, dass von einem Verstoß betroffene Auftraggeber eher außergerichtliche Verfahren wählen, um einer Einklage des Mindestlohns zu entgehen.

Wenngleich im Rahmen der Bestimmungen des § 13 MiLoG ein zivilrechtliches Haftungsrisiko für Auftraggeber nicht ausgeschlossen werden kann, ergreifen diese dennoch verschiedene Aktivitäten, um das Eintreten der Haftung zu minimieren. Hierzu gehören das Einholen und die Versendung von Bestätigungen über die Zahlung des Mindestlohns oder vertragliche Maßnahmen zur Reduzierung oder Einschränkung der Nutzung weiterer Subunternehmer. Eine zweite Aktivität besteht in der Veränderung innerbetrieblicher Abläufe (etwa zusätzliche rechtliche Kontrollen von Verträgen), einer veränderten Informationspolitik oder in Veränderungen bei der Auswahl von Subunternehmern. Diese Aktivitäten hängen aber auch von der Intensität der Betroffenheit von den Bestimmungen des § 13 MiLoG ab. Damit einher geht auch eine Bewertung des betroffenen Aufwandes für die Umsetzung der Aktivitäten.

Hinsichtlich möglicher Veränderungen bei Werksvertragsketten berichtet die Mehrheit der befragten Betriebe, dass es zu keinen Veränderungen bei Werkvertragsketten oder in den bisherigen Geschäftsbeziehungen gekommen sei. Nur vereinzelt legen die Schilderungen nahe, dass es zu Veränderungen bei der Auswahl von Subunternehmern gekommen sei, die nach einer Prüfung ausgewechselt worden seien. Darüber hinaus wird berichtet, dass Mindestlohnabfragen in den Branchen üblich werden würden und man sich gegenseitig stärker kontrollieren würde.

Der § 13 MiLoG als solches wird von den befragten Interviewpersonen und befragten Betrieben ambivalent bewertet. Eine Gruppe bewertet die Möglichkeit, durch das Instrument eine Haftbarkeit für Auftraggeber hergestellt zu haben, als grundsätzlich positiv, wenngleich bislang nur wenig konkrete Erfahrungswerte vorliegen. Eine andere Gruppe bewertet diese grundsätzlich negativ, weil diese einerseits keine Wirkung entfalte und weil es keine betrieblichen Kontrollmöglichkeiten zur Einhaltung der Bestimmungen des Mindestlohns bei Subunternehmern geben würde.

Verbesserungsmöglichkeiten oder Alternativvorschläge werden von den Befragten nur vereinzelt formuliert. Am deutlichsten tritt hierbei die Forderung nach einer grundsätzlichen Begrenzung von Subunternehmerketten und nachgelagert nach einer Begrenzung der Haftbarkeit innerhalb dieser Ketten hervor. Auch gibt es den Vorschlag, dass für Subunternehmer entsprechende Hinterlegungskonten eingerichtet werden, die für einen möglichen Mindestlohnverstoß herangezogen werden sollen, um damit dann die Beschäftigten zu entschädigen, falls in deren Betrieb ein Mindestlohnverstoß festgestellt werde.

Es hat sich gezeigt, dass der § 13 MiLoG mehrheitlich von den befragten Akteursgruppen als sinnvolles Instrument bewertet wird, um Beschäftigten in Werkvertragsketten die Möglichkeit zu geben, ihren Anspruch auf Mindestlohn bei Auftraggebern geltend zu machen. Zugleich zeigt dieses Kapitel, dass der § 21 Abs.2 MiLoG bislang nicht im Vordergrund von Prüfungen steht und meist im Rahmen von Ermittlungen betrachtet wird. Es stellt sich darüber hinaus die Frage, auf welchen

Wegen Beschäftigte darüber informiert werden können, die zivilrechtlichen Möglichkeiten des § 13 MiLoG aktiv zu nutzen und ihren Anspruch einzuklagen.

## 6. Handlungsbedarfe

Die Analyse identifiziert eine Reihe von Handlungsbedarfen bei der Kontrolle und Durchsetzung des Mindestlohns. Diese Handlungsbedarfe kristallisieren sich an fünf Problemkomplexen.

### 6.1 Umsetzungsprobleme in den Betrieben

Die Ergebnisse dieser Studie zeigen, wie hoch der Aufwand der Betriebe für die Arbeitszeitdokumentation ist. Nach den hochgerechneten Ergebnissen der Arbeitgeberbefragung beträgt der Schätzwert für den Aufwand, der ursächlich auf das MiLoG zurückzuführen ist, 290 Mio. Euro pro Jahr. Insgesamt beträgt der geschätzte Gesamtaufwand der Arbeitszeitdokumentation 4,5 Mrd. Euro. Die Frage, wie man den Aufwand reduzieren kann, ist damit eine betriebswirtschaftliche Frage, die sich auch unabhängig vom MiLoG stellen würde. Dennoch gibt das MiLoG Anlass, über eine Reduzierung des Aufwands nachzudenken.

Die Ergebnisse der Studie weisen auf die hohen Kosten händischer Zeiterfassungssysteme hin. Für kleine Betriebe lohnen sich vorhandene elektronische Zeiterfassungssysteme aber offenbar häufig nicht oder ihre Einführung ist zu komplex, andernfalls würden sie stärker genutzt werden. Die Verbreitung möglichst einfach zu bedienender und passgenauer digitaler Lösungen würde den Aufwand reduzieren. Viele befragte Arbeitgeber wünschen sich explizit mehr Unterstützung in der Form eines kostengünstig zur Verfügung gestellten einheitlichen digitalen Zeiterfassungssystems. Ob es erforderlich ist, dass der Staat ein solches System entwickeln lässt und den Betrieben zur Verfügung stellt, sollte zumindest diskutiert werden. Durch die Bereitstellung eines digitalen Zeiterfassungssystems könnte eine fälschungssichere und zeitnah vorliegende Arbeitszeitdokumentation gewährleistet werden. Der Aufwand für die Prüfung des MiLoG durch die FKS würde sich reduzieren und Verstöße könnten effektiver aufgedeckt werden.

Auch hinsichtlich der anderen Pflichten nach dem MiLoG wird häufig der Zeit- und Arbeitsaufwand als problematisch erachtet. Dies betrifft insbesondere die Meldepflichten, bei denen der bürokratische Aufwand und die kurzen Meldezeiträume bemängelt werden. Hier sollten entsprechende Verfahrensvereinfachungen vorgenommen werden.

### 6.2 Zu wenig Information und Publizität

Alle Teile der Untersuchung weisen auf teilweise gravierende Informationsdefizite der Beteiligten hin. Zwar sind die Arbeitgeber über die Pflichten zur Arbeitszeitaufzeichnung insgesamt gut informiert, die Informiertheit nimmt aber ab, wenn es um die Meldepflichten, Mitwirkungspflichten bei der Kontrolle durch die FKS und um die Rechtsfolgen bei einer Verletzung des Mindestlohngesetzes geht. Dies gilt ganz besonders für die kleineren Betriebe.

Ein wichtiger Grund für die schlechte Information ist nach den Ergebnissen der Arbeitgeberbefragung die Komplexität und Intransparenz der rechtlichen Anforderungen. Unklar formulierte Gesetzestexte oder Unsicherheit über die Anwendungen des Rechts auf die betriebliche Praxis werden in der Befragung häufig als Ursachen schlechter Informiertheit genannt. Gerade kleinere Betriebe bringen oft nicht die Zeit auf, sich in die komplexe Rechtslage einzuarbeiten.

Informationsdefizite bestehen ganz besonders auch bei der Haftung des Auftraggebers gemäß § 13 MiLoG. Auch hier treten Unterschiede zwischen größeren und kleineren Betrieben, beispielsweise Handwerksbetrieben, zutage. Insbesondere Betrieben, die sich nur selten mit der

Auftragsvergabe oder -annahme auseinandersetzen müssen, ist die zivilrechtliche Haftung für die Zahlung des Mindestlohns durch beauftragte Unternehmen oft nicht bewusst. Eine verbesserte nachhaltige und adressatengerechte Informationsbereitstellung durch die FKS, die zuständigen Ministerien und durch die Kammern würde Abhilfe schaffen.

Noch viel problematischer in Bezug auf die Haftung des Auftraggebers sind jedoch die Informationsdefizite der Beschäftigten über die ihnen zustehenden Rechte. Diese behindern die Durchsetzung des Mindestlohns unmittelbar, denn die Durchsetzung im Rahmen der zivilrechtlichen Haftung des Auftraggebers verlangt, dass zunächst Klage gegen einen Auftraggeber erhoben wird und dass sich die zivilrechtlichen Ansprüche auch durchsetzen lassen. Ohne informierte Beschäftigte stellt der § 13 MiLoG keinen Anreiz für Auftraggeber und Subunternehmer dar, um gemeinsam auf die Einhaltung des Mindestlohns zu achten. Es bestehen aber noch weitere Hindernisse für Klagen, insbesondere das Abhängigkeitsverhältnis der Beschäftigten von ihren Arbeitgebern und die Furcht, bei einer Klage den Arbeitsplatz zu verlieren. Daher ist die Verbesserung der Informationslage eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für die Wirksamkeit der des § 13 MiLoG.

### 6.3 Erschwerende Bedingungen für Prüfung und Ahndung

Die im Rahmen der Fallstudien identifizierten Verbesserungsbedarfe beziehen sich insbesondere auf die Rahmenbedingungen der Arbeit der FKS. Noch immer ist die Personalsituation ein limitierender Faktor für die Wirksamkeit der FKS, da viele Stellen unbesetzt sind. Die Gewinnung qualifizierten Personals, das die komplexen Tätigkeitsanforderungen bewältigt, scheidet oft an wenig attraktiven Arbeitsbedingungen oder – gerade in Ballungsräumen mit hohen Lebenshaltungskosten – an relativ geringen Gehältern. Hinsichtlich der technischen Ausstattung wurden an einigen Standorten erhebliche Mängel festgestellt und daher dringender Verbesserungsbedarf formuliert. Um effektivere Prüfungen durchführen zu können, bedarf es einer verbesserten personellen und technischen Ausstattung der FKS. Moderne Technik und ausreichend qualifiziertes Personal stellen eine Stellschraube dar, um die Anzahl der Prüfungen zu erhöhen, sodass die präventive Wirkung der Kontrollen noch verstärkt werden kann.

Eine weitere Stellschraube kann in einer fälschungssicheren und zeitnah vorliegenden Arbeitszeitdokumentation gesehen werden. Überall dort, wo es keine elektronische Zeiterfassung gibt, sondern Betriebe diese händisch führen, stoßen die Beschäftigten der FKS im Rahmen der Prüfung und Ermittlung an ihre Grenzen. Die Arbeitszeitdokumentation ist das zentrale Element, anhand derer die FKS eine Unterschreitung des Mindestlohns feststellen kann. Daher liegt es im Interesse des Gesetzgebers, dass die Arbeitszeitdokumentation präzise und fälschungssicher ausgestaltet wird. Eine händische Aufzeichnung kann zwar insbesondere bei kleinen Betrieben durchaus betriebswirtschaftlich sinnvoll sein, wegen des hohen Kontrollaufwands ist sie aber möglicherweise nicht die insgesamt aufwandminimale Lösung. Effizienz könnte in solchen Fällen durch eine Beteiligung des Staates an den Kosten der Einführung einer elektronischen Zeiterfassung hergestellt werden.

### 6.4 Unvollkommene Datenlage

Die Tätigkeit der FKS wird auch durch Einschränkungen in der Aufbereitung und Nutzung von Daten über die Prüfung und Ahndung in der „Programmunterstützung Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ (ProFiS) erschwert. So ist aus den Daten nicht ersichtlich, ob beim Verstoß gegen die Arbeitszeitdokumentation eine fehlerhafte oder eine gänzlich fehlende Dokumentation vorliegt. Eine fehlende Dokumentation wäre ein Indiz für eine Umgehungsstrategie, da das Bußgeld für eine

fehlende Dokumentation nicht so schwer wiegt wie eine Unterschreitung des Mindestlohns, die eine Straftat darstellt.

Insgesamt sollten die Daten des Zoll spezifisch für das MiLoG aufbereitet werden. Die Einhaltung des Mindestlohngesetzes als Prüfungsgrund kann bislang nicht eindeutig herausgearbeitet werden, da Prüfungen aufgrund des Mindestlohngesetzes (MiLoG) zusammen mit Prüfungen aufgrund des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) ausgewiesen werden. Künftig sollen die nach dem MiLoG und AEntG geprüften Betriebe nicht mehr zusammen in einer Kategorie aufgeführt werden.

## 6.5 Fehlende Evidenz zu Wirkungszusammenhängen

Zur Wirksamkeit der FKS im Hinblick auf die Bekämpfung der Mindestlohnverstöße gibt es derzeit keine empirische Evidenz. Damit bleibt ein wesentlicher Vorteil der dezentralen Vorgehensweise der FKS ungenutzt, nämlich die Möglichkeit, systematisch Vergleiche zu ziehen und aus den Ergebnissen der Vergleiche zu lernen. Die FKS sollte ermutigt werden, ihr Vorgehen in Kooperation mit Forscherinnen und Forschern stärker evidenzbasiert auszurichten und dabei beispielsweise Feldexperimente zuzulassen.

Auch vertiefte Untersuchungen der FKS als Organisation wären sinnvoll, beispielsweise zu den Auswirkungen des Personalmangels auf die Arbeit der FKS sowie zu Möglichkeiten der Einstellung von qualifiziertem Personal. Dabei wäre auch zu untersuchen, wie die FKS als Organisation damit umgeht, wenn vermehrt auf neu eingestelltes externes Personal zurückgegriffen werden muss und welche Rolle die Einarbeitung und Schulung dieses Personals spielt.

## Literaturverzeichnis

- Bachmann, R. W. Dürig, H. Frings, L.S. Höckel und F. Martinez Flores, Fernanda (2017), Minijobs nach Einführung des Mindestlohns: eine Bestandsaufnahme. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 66 (3), 209-237.
- Böhlke, N. und T. Schulten (2014), Die Umsetzung von sektoralen und regionalen Mindestlöhnen in Deutschland. In: Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen. Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann. Materialien zu Faire Arbeit – Fairer Wettbewerb. Arbeitspapiere 49. G.I.B., November 2014, 30-39.
- Böning, M. und M. Klapp (2017), Rechtsprechung zum Mindestlohngesetz: Geklärte und offene Fragen, Soziale Sicherheit, 66(5), 190-197.
- Böning, M. und T. Walter (2016), Gesetzlicher Mindestlohn in Deutschland: Jahresbilanz der Rechtsprechung, Soziale Sicherheit, 65(1), 16-21.
- Bonin, H., I. E. Isphording, A. Krause-Pilatus, N. Pestel, U. Rinne und A. Lichter (2020), The German Statutory Minimum Wage and Its Effects on Regional Employment and Unemployment. Journal of Economics and Statistics (Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik), 240(2-3), 295-319.
- Boockmann, B. und J. Rincke (2005), Wirksamkeit der Bekämpfung der Schwarzarbeit durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit: empirische Untersuchung der Entwicklung der Schwarzarbeit und des hierauf bezogenen Bewusstseins- und Wertewandels; Machbarkeitsstudie; Forschungsauftrag 5/05, Bundesministerium der Finanzen.
- Bosch, G. (2017): Industrielle Beziehungen und soziale Ungleichheit in Deutschland. IAQ-Forschung 2017-06. Duisburg.
- Bosch, G., F. Hüttenhoff und C. Weinkopf (2019): Kontrolle von Mindestlöhnen. Springer VS., Wiesbaden.
- Bossler, M. und U. Jaenichen (2017), Der gesetzliche Mindestlohn aus betrieblicher Sicht, WSI-Mitteilungen, 70(7), 482-490.
- Bound, J. und A. B. Krueger (1991), The Extent of Measurement Error in Longitudinal Earnings Data: Do Two Wrongs Make a Right? Journal of Labor Economics 9(1): 1-24.
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (2015): Das Ordnungswidrigkeitenrecht. Stand November 2015, Berlin.
- Bundesrechnungshof (2008): Bericht nach § 99 BHO über die Organisation und Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS). Bericht vom 11.Januar 2008, Bonn.
- Bundesregierung (2019), Bessere Werkzeuge für besseres Recht, Bericht der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung für das Jahr 2018, Juni 2019.
- Burauel, P., M. M. Grabka, C. Schröder, M. Caliendo, C. Obst und M. Preuss (2018), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Lohnstruktur, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Evaluation Office Caliendo, Berlin
- Deutscher Bundestag (2008): Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über die Organisation und Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Unterrichtung durch den Präsidenten

- des Bundesrechnungshofes. Drucksache 16/7727 vom 11. Januar 2008, Berlin.  
(<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/077/1607727.pdf> [Abgerufen 06.02.2020])
- Deutscher Bundestag (2012): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht der Bundesregierung über die Wirksamkeit und Reichweite der Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge im Baugewerbe. Drucksache 17/11920 vom 17.12.2012, Berlin.  
(<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/119/1711920.pdf> [abgerufen am 5.2.2020])
- Deutscher Bundestag (2017a): Dreizehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung. Drucksache 18/12755 vom 09. Juni 2017, Berlin. (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/127/1812755.pdf> [Abgerufen 13.02.2020])
- Deutscher Bundestag (2017b): Finanzkontrolle Schwarzarbeit: Kontrolle von Mindestlöhnen 2016. Drucksache 18/11475 vom 10 März 2017. (<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/114/1811475.pdf> [Abgerufen 14.02.2020])
- Deutscher Bundestag (2018): Antwort auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Susanne Ferschl, Jessica Tatti, Matthias W. Birkenwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/1626. Mindestlohnkontrollen in den Bundesländern.  
<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/021/1902101.pdf> [Abgerufen 27.05.2020]
- Deutscher Bundestag (2019a) Mindestlöhne – Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Jahr 2018. Drucksache 19/8830 vom 29 März 2019, Berlin.  
(<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/088/1908830.pdf> [Abgerufen 14.02.2020])
- Deutscher Bundestag (2019b): Sachstand. Arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Nachunternehmerhaftung für Mindestlöhne. Einzelfragen zu Ausgestaltung und Wirksamkeit. Aktenzeichen WD 6 – 3000 – 060/19.  
(<https://www.bundestag.de/resource/blob/656692/e0a3b5fe100e96c300da29aa7dee7fec/WD-6-060-19-pdf-data.pdf> [abgerufen am 14.2.2020])
- Deutscher Bundestag (2019c): Bekämpfung von illegaler Beschäftigung, Sozialleistungsmissbrauch und Schwarzarbeit. Antwort der Bundesregierung. Drucksache 19/11554 vom 12. Juli 2019, Berlin (<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/115/1911554.pdf> [Abgerufen 19.03.2020])
- Dütsch, M., R. Himmelreicher und C. Ohlert (2017), Zur Berechnung von Bruttostundenlöhnen – Verdienst(struktur)erhebung und Sozio-oekonomisches Panel im Vergleich, SOEP Paper 911, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Falk, C. (2016), Ein Jahr gesetzlicher Mindestlohn. Wer profitiert? Wo hapert es noch?, Soziale Sicherheit, 65(1), 9-15.
- Falk, C. (2018), „Die Aufzeichnung der Arbeitszeit ist das A und O!“. Unterwegs mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit bei der Prüfung von Gaststätten, Magazin für Beamtinnen und Beamte (hg. Vom Deutschen Gewerkschaftsbund), 2018(2), 4-9.
- Falk, C. und R. Riedel (2017), Über zwei Jahre gesetzlicher Mindestlohn. Umsetzung, Wirkungen, Umgehungen und Kontrollen, Soziale Sicherheit, 66(5), 177-185.
- Generalzolldirektion (2019): Forschungsprojekt „Allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn: Seine Kontrolle und Durchsetzung“. Präsentation der GZD im Rahmen der Explorationsphase vom 19.09.2019. Internes Arbeitspapier.
- Glemser, A., A. Kunert und S. Huber (2017), Einführung und Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland – Eine qualitative Studie im Auftrag des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), SOEP Survey Papers 474: Series C, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung/SOEP, Berlin.

- Kapteyn, A. und J. Y. Ypma (2007), Measurement Error and Misclassification: A Comparison of Survey and Administrative Data. *Journal of Labor Economics* 25(3): 513-551.
- Koch, A., A. Kirchmann, M. Reiner, T. Scheu, B. Boockmann und H. Bonin (2018), Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, IZA Research Report Nr. 84, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit: Bonn.
- Low Pay Commission (2015), National Minimum Wage, Low Pay Commission Report 2015, London.
- Mayring, P. (2015): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 12. Auflage, Weinheim/Basel.
- Mindestlohnkommission (2018), Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach §9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin
- Nationaler Normenkontrollrat (2017), Bürokratieabbau. Bessere Rechtsetzung. Digitalisierung. Erfolge ausbauen – Rückstand aufholen, Jahresbericht 2017.
- Pischke, J.-S. (1995), Measurement Error and Earnings Dynamics: Some Estimates from the PSID Validation Study. *Journal of Business & Economic Statistics* 13(3): 305-314.
- Pusch, T. (2018), Bilanz des Mindestlohns: Deutliche Lohnerhöhungen, verringerte Armut, aber auch viele Umgehungen, WSI Policy Brief Nr. 19, Januar 2018/korrigierte Fassung: März 2018, Düsseldorf.
- Pusch, T. (2019), Mindestlohn-Umgehungen fordern Kontrollbehörden und Politik heraus, *Wirtschaftsdienst*, 99(7), 483-489.
- Statistisches Bundesamt (2017), Verdiensterhebung 2016. Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018a), 1,4 Millionen Jobs mit Mindestlohn im April 2017. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 26. Juni 2018 – 231/18.
- Statistisches Bundesamt (2018b), Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Wiesbaden.
- Weil, D. (2005), Public Enforcement/Private Monitoring: Evaluating a New Approach to Regulating the Minimum Wage, *Industrial and Labor Relations Review* 58, 238-257.
- Weinkopf, C. und F. Hüttenhoff (2017), Der Mindestlohn in der Fleischwirtschaft, WSI-Mitteilungen, 70(7), 533-539.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation – gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist – nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.