DOI: 10.5771/0342-300X-2026-5-414

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Reformen zur besseren Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen

Durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und weiterer Regularien wie des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) haben sich die Aufgaben der Finanzkontrolle Schwarzarbeit vervielfältigt. Gleichzeitig sind Gesetzesverstöße in Branchen mit intransparenten Subunternehmerketten, wie der Fleischindustrie oder der Bauwirtschaft, und die Herausbildung grenzüberschreitender krimineller Strukturen „systemisch" geworden. Die FKS muss dabei mit der Professionalisierung krimineller Akteure Schritt halten. Sie geht daher immer mehr von reaktiven zu risiko-orientierten Prüfungen über.

GERHARD BOSCH, FREDERIC HÜTTENHOFF

1 Einleitung

Der Arbeitsmarkt hat sich in Deutschland in den letzten 30 Jahren grundlegend verändert. Noch bis Mitte der 1990er Jahre lag die Tarifbindung bei rund 80 %. Die Sozialpartner handelten nicht nur die Löhne und andere Arbeitsbedingungen autonom aus, sondern kontrollierten auch die Einhaltung der Tarifverträge. Die Selbstkontrolle funktionierte einerseits über die Betriebsräte, und andererseits waren die Arbeitgeberverbände mit ihrer damals hohen Mitgliederdichte an gleichen Wettbewerbsbedingungen interessiert und sorgten über ihre Netzwerke in den Verbänden, Kammern und Innungen dafür, dass die Bezahlung nach Tarif zum „guten Ton" gehörte. Solange die Tarifpartnerschaft funktionierte, konnte sich der Staat aus der Lohnsetzung und Kontrolle heraushalten. Der Anteil der gering bezahlten Beschäftigten war so niedrig, dass weder die Gewerkschaften noch die ihnen nahestehenden politischen Parteien die Notwendigkeit der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns oder von Branchenmindestlöhnen sahen.

Das hat sich seit Mitte der 1990er Jahre durch mehrere parallele Entwicklungen verändert. Im Rahmen der EU-Dienstleistungsfreiheit wurden zunehmend entsandte Arbeitskräfte aus Süd- und Osteuropa zu den Löhnen des Herkunftslandes eingesetzt. Zum Schutz der Tarifverträge vor Lohnunterbietung vereinbarten die Sozialpartner im Bauhauptgewerbe 1996 den ersten Branchenmindestlohn auf Basis des Arbeitnehmerentsendegesetzes, dem weitere Branchenmindestlöhne in anderen Baugewerken folgten. Ab 2007 wurde das Gesetz für weitere Branchen geöffnet. Der Staat übernahm die Kontrolle der Einhaltung der Branchenmindestlöhne, da die Selbstkontrolle durch heimische Institutionen bei ausländischen Entsendeunternehmen nicht funktioniert. Gleichzeitig unterminierten die Unternehmen durch neue Geschäftsmodelle die bis dahin hohe Tarifbindung. Zur Senkung der Lohnkosten wurden zunehmend Tätigkeiten in oft intransparente Subunternehmerketten mit hohen Anteilen prekärer Beschäftigung ausgelagert. Zudem wurden in vielen ehemals öffentlichen Tätigkeiten private Anbieter zugelassen, die über Niedriglöhne erfolgreich Marktanteile gewannen. Zusätzlich wurden die Arbeitslosen durch die Hartz-Gesetze gezwungen, Arbeit auch unter den ortsüblichen Löhnen anzunehmen.

Besonders deutlich zeigte sich diese Entwicklung in der Fleischwirtschaft, in der Werkverträge, Entsendung und intransparente Subunternehmerketten über Jahre hinweg zu einem zentralen Instrument der Lohnkostensenkung wurden (Bosch et al. 2019). Die Branche entwickelte sich damit zu einem Beispiel für die Grenzen der traditionellen Selbstkontrolle und für die Notwendigkeit staatlicher Kontrolle von Mindestarbeitsbedingungen.

Im Ergebnis entstand in Deutschland einer der größten Niedriglohnsektoren in Europa, in dem erst mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 eine Un-

© WSI Mitteilungen 2026
Diese Datei und ihr Inhalt sind urheberrechtlich geschützt. Nachdruck und Verwertung (gewerbliche Vervielfältigung, Aufnahme in elektronische Datenbanken, Veröffentlichung online oder offline) sind nicht gestattet.

tergrenze gesetzt wurde. Mit dem gesetzlichen Mindestlohn vervielfältigten sich die staatlichen Kontrollaufgaben auf einen Schlag. Es war klar, dass der Mindestlohn am unteren Rand des Arbeitsmarkts nur durch wirksame Kontrollen und abschreckende Sanktionen durchgesetzt werden kann. Mittlerweile haben sich Formen der oft grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität herausgebildet, die Aufträge durch niedrige Preise akquirieren und durch Lohnunterschlagung, die Nichtzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen sowie Steuerbetrug hohe Gewinnmargen erzielen. Kontrollen werden nur erfolgreich sein, wenn die dafür zuständige Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) im Zoll mit der Professionalisierung der Täter und deren neuen Strategien Schritt halten. Dafür muss der Gesetzgeber ihr auch die dafür nötigen Ressourcen, Instrumente und Kompetenzen zur Verfügung stellen.

Wir haben die Reorganisation der FKS und die Veränderungen ihrer Strategien untersucht (Bosch/Hüttenhoff 2025). Unsere Ergebnisse basieren auf einer umfangreichen Literaturauswertung, der Auswertung einschlägiger Dokumente sowie qualitativen Interviews mit der Leitung der Direktion VII (FKS) des Zolls, mit fünf Leiter*innen des Sachgebiets E (FKS) in fünf Hauptzollämtern in unterschiedlichen Regionen Deutschlands, mit vier Vertreter*innen des Bildungs- und Wissenschaftszentrums, mit zehn Vertreter*innen der Gewerkschaft der Polizei, des Beamtenbundes und von ver.di sowie mit der Sozialkasse SOKA-BAU und der Arbeitsschutzbehörde eines Bundeslandes. Die Interviews wurden zwischen Oktober 2023 und Januar 2025 geführt.[1] Zudem konnten wir auf Interviews einer früheren Untersuchung (Bosch et al. 2019) zurückgreifen, was vor allem bei der Analyse der organisatorischen Weiterentwicklung der FKS half.

Im Folgenden werden zunächst die Erkenntnisse zur Durchsetzung des Mindestlohns in der internationalen Literatur zusammengefasst (Abschnitt 2). Es folgt eine Analyse der Strukturen (3) sowie der Prüfstrategien der FKS (4). Abschließend werden aktuelle Reformen der FKS skizziert (5) sowie weitere Reformvorschläge zur Verbesserung der Arbeit der FKS formuliert (6).

2 Durchsetzung von Mindestlöhnen in der internationalen Literatur

2.1 Ursachen von Verstößen

Die umfangreiche internationale Literatur zu unterschiedlichen Formen prekärer Beschäftigung belegt eindrucksvoll die Entstehung von „Parallelwelten in der Arbeit" (Holst/Singe 2013). Während im primären Segment mit hoher Tarifbindung und starken Betriebsräten das alte System der Selbstkontrolle noch funktioniert, hat sich ein zweites prekäres Beschäftigungssegment ohne Tarifbindung und Betriebsräte herausgebildet. Dort hat sich ein großer Niedriglohnsektor entwickelt, in dem Verstöße gegen Arbeitsbedingungen systemisch sind (Bosch et al. 2019). Je nach Datenlage erhalten zwischen 850 000 und 2,5 Mio. anspruchsberechtigte Beschäftigte den Mindestlohn nicht, wobei die Dunkelziffer vor allem durch nicht dokumentierte Beschäftigung und Scheinselbstständigkeit höher liegen dürfte (Bosch/Hüttenhoff 2025, S. 17ff.).

Besonders anfällig für die Nichteinhaltung von Mindestarbeitsbedingungen sind Branchen mit hohen Anteilen prekärer Beschäftigungsformen, langen Subunternehmerketten, kleinbetrieblichen Strukturen ohne eine wirkungsvolle Vertretung der Beschäftigten und ständig wechselnden Einsatzorten, die die Kontrolle erschweren. Auf der Basis solcher Indikatoren haben die Kontrollbehörden verschiedener Länder fast überall die gleichen verdächtigen Branchen und Beschäftigungsformen für strategische Kontrollen identifiziert (Vosko et al. 2020).

Viele Untersuchungen belegen massive Machtungleichgewichte am unteren Rand des Arbeitsmarkts mit eingeschüchterten und wenig informierten Beschäftigten, die Angst haben, die ihnen zustehenden Ansprüche einzuklagen. Dieser Weg wird – wenn überhaupt – meistens erst nach Beendigung eines Arbeitsverhältnisses und oft nur mit externer Hilfe (etwa gewerkschaftlichem Rechtsschutz) eingeschlagen (Kocher 2012; Kittner 2025, S. 199). Bei migrantischen Beschäftigten in Niedriglohnbranchen verschärfen sich diese Machtungleichgewichte zusätzlich, wenn Arbeitsvermittlung, Arbeitsvertrag, Unterkunft und Transport über denselben Arbeitgeber organisiert werden. In solchen Konstellationen erhalten migrantische Beschäftigte nicht nur niedrigere Löhne, sondern können infolge der vielfältigen Abhängigkeiten ihre Rechte nicht durchsetzen. Sprachbarrieren, geringe Kenntnisse des deutschen Arbeitsrechts, Abhängigkeit von Vermittlern und Arbeitgebern sowie die Sorge um Arbeitsplatz, Unterkunft oder Aufenthaltsstatus erschweren es ihnen, sich gegenüber Kontrollbehörden zu öffnen, Verstöße zu melden oder Ansprüche einzuklagen (Hüttenhoff 2023). Gerade migrantische Beschäftigte, die über Werkvertragsfirmen bzw. Subunternehmer beschäftigt werden, verfügen oft kaum über Unterstützungsstrukturen. Ihre ökonomische Abhängigkeit zwingt sie meist dazu, auch ausbeuterische Beschäftigung fortzusetzen, weil sie keine realistische Alternative sehen.

Diese Schwierigkeiten sind Ausdruck struktureller Abhängigkeiten, die den freien Wettbewerb untergraben und den Unternehmen ermöglichen, die Arbeitsbedingungen zu diktieren. Solche Machtungleichgewichte zugunsten der nachfragenden Unternehmen werden in der ökonomischen Theorie als Monopsone beschrieben, die ebenso

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

wie Kartelle auf der Anbieterseite bekämpft werden müssen (Manning 2005; Ragacs 2002).

Die Hoffnungen, dass die Unternehmen an der Spitze der Wertschöpfungsketten ihre Verantwortung für die nachgelagerten Arbeitsbedingungen freiwillig übernehmen und Missstände durch neue Formen der „visible hands" (Weil 2014, S. 31), also der expliziten Übernahme der Verantwortung für die Einhaltung von Standards, selbst abstellen, haben sich nicht erfüllt. Mehrere Untersuchungen haben gezeigt, dass die Versuchung groß ist, solche Corporate-Responsibility-Programme nur als Marketinginstrument zu nutzen, um den beschädigten Ruf aufzupolieren oder harte gesetzliche Maßnahmen zu vermeiden. Die Arbeitsbedingungen werden dadurch jedoch kaum verbessert (Fairman/Yapp 2005; Locke 2013).

Auch in der deutschen Fleischwirtschaft gab es vor einigen Jahren Bemühungen aufseiten der Arbeitgeber, durch freiwillige Selbstverpflichtungen gesetzliche Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei Werkverträgen zu verhindern. Es stellte sich allerdings heraus, dass die freiwilligen Maßnahmen in der Praxis kaum Verbesserungen der Arbeitsbedingungen bewirkten, sondern eher der Imagepflege und der Abwehr staatlicher Eingriffe dienten (Weinkopf/Hüttenhoff 2017).

2.2 Ansätze strategischer Kontrolle

Bei den Kontrollstrategien unterscheidet man zwischen reaktiven und proaktiven Vorgehensweisen. Bei reaktiven Vorgehensweisen werden Verstöße auf der Basis konkreter Beschwerden von betroffenen Beschäftigten oder anderen Akteuren wie Gewerkschaften und Konkurrenten untersucht. Auch reaktive Vorgehensweisen müssen organisiert werden. Üblich sind leicht zugängliche, bekannte und sanktionsfreie Beschwerdekanäle, die auch anonym genutzt werden können (Vosko/Thomas 2014, S. 645). Bei proaktiven bzw. präventiven Strategien warten die Kontrollbehörden nicht auf Beschwerden, sondern werden auf der Basis eigener Risikoeinschätzungen tätig. Die Effektivität solcher Strategien wird durch die Qualität der Risikoanalysen geprägt (Hampton 2005). Ihre Zielgenauigkeit hängt vom Zugang zu zuverlässigen Daten über Unternehmen, Sektoren und Arbeitnehmer*innen, der Dokumentation früherer Inspektionsbesuche, verhängten Sanktionen und Hinweisen anderer Behörden ab. Auch die Beschwerden von Gewerkschaften, Beschäftigten oder Konkurrenten gehen in die Risikoanalysen ein (Bignami et al. 2013, S. 70).

Weltweit dominiert in den oft unterfinanzierten Kontrollbehörden die reaktive Vorgehensweise. Die Behörden sind damit meist schon mehr als ausgelastet und betrachten die schnelle Erledigung der Beschwerdefälle als Erfolgsindikator. Oft wird dabei nur die Spitze des Eisbergs anvisiert, ohne dass durch genaue Lagebilder auch die Tiefenstrukturen angegangen werden. Das gilt umso mehr, als die meisten Kontrollinstanzen oft nur lokal tätig sind, zu wenig mit anderen Behörden zusammenarbeiten und daher die Verknüpfungen der Einzelverstöße und ihre Systematik nicht erkennen können (Vosko et al. 2020, Kapitel 8 bis 12).

Um auf die massiven Veränderungen in der Arbeitswelt angemessen zu reagieren, fordert Weil (2018) neben neuen Instrumenten auch einen Paradigmenwechsel in den Strategien der Kontrollbehörden. Denn es besteht die Gefahr, dass die Kontrollbehörden in einem opferzentrierten Ansatz („victim-centred approach") – etwa in reaktiver Bearbeitung von Einzelbeschwerden – ihre geringen Kapazitäten verbrauchen, ohne nachhaltige Verhaltensänderungen in den Unternehmen zu bewirken. Weil plädiert für eine strategische Herangehensweise mit folgenden Bausteinen:

Prioritätensetzung: Jede Kontrollbehörde entwickelt eine Rangskala der Branchen und Arbeitsplätze mit den schlimmsten Verstößen, die häufig auf Erfahrungen beruht. Diese Rangskalen, die die Prioritäten strategischer Kontrollen bestimmen, müssten systematischer mithilfe von Datenauswertungen erarbeitet werden. Zusätzlich stellt sich die Frage, wo Kontrollen die größten Auswirkungen auf das Verhalten der Unternehmen haben. Entscheidend sei hierbei, die „Verursacher" zu identifizieren, die an der Spitze einer Wertschöpfungskette stehen.

Abschreckung: Kontrollen erzielen die größte Wirkung durch Abschreckung, die andere Unternehmen veranlasst, freiwillig die geforderten Standards einzuhalten. Durch Abschreckung lässt sich der Effekt von Einzelkontrollen multiplizieren. Abschreckende Effekte ergeben sich aus der Einschätzung der Wahrscheinlichkeiten von Kontrollen und der dabei zu erwartenden Sanktionen. Die Hebelwirkungen von Kontrollen sind größer, wenn man an der Spitze der Wertschöpfungskette ansetzt.

Nachhaltigkeit: Kontrollbehörden beklagen oft das Problem von Wiederholungstätern bei Einzelfallkontrollen. Dieses wird gefördert, wenn man sich nur auf eine Lösung beanstandeter Einzelprobleme konzentriert. Nachhaltigkeit kann am ehestens erzielt werden, wenn die geforderten Veränderungsprozesse in den Unternehmen mit anderen wichtigen Unternehmenszielen verknüpft werden. Als Beispiel führt Weil den Gesundheitsschutz an, der wirkungsvoller ist, wenn er mit einer neuen Kultur der Arbeitssicherheit und Gesundheitsförderung in den Unternehmen verbunden ist.

Systemische Wirkungen: Verletzungen von Arbeitsstandards sind häufig das Ergebnis von speziellen Organisations- und Wettbewerbsstrukturen in bestimmten Regionen, Branchen oder Produktmärkten. Man kann sie nur wirksam einschränken, wenn die Regeln innerhalb dieser Systeme etwa durch die Einführung einer Generalunternehmerhaftung nachhaltig verändert werden.

Eine solche strategische Neuorientierung erfordert deutlich mehr Kapazitäten für Untersuchungen der Funktionsweise von Branchen und Wertschöpfungsketten innerhalb der Kontrollbehörden. Ergänzend kommen die

empirischen Untersuchungen zu Compliance-Strategien alle zu dem Ergebnis, dass eine kooperative Rechtsdurchsetzung mit anderen Kontrollbehörden erheblich effektiver ist als ein getrenntes oder unkoordiniertes Vorgehen (Amengual/Fine 2017; Bignamie et al. 2013). Weiterhin profitieren die Kontrollbehörden besonders von einer engen Kooperation mit den Sozialpartnern und betrieblichen Interessenvertretungen mit ihren besonderen Branchen- und Betriebskenntnissen (Benassi 2011; Bignami et al. 2013).

3 Struktur, Aufgaben und Befugnisse der FKS

In Deutschland ist die FKS des Zolls federführend für die Kontrolle von Mindestarbeitsbedingungen zuständig. Der Hauptsitz, der die Rechts- und Fachaufsicht für 41 Hauptzollämter an 117 Standorten in Deutschland hat, ist in Köln angesiedelt. Der Zoll, der unter anderem für die Eintreibung aller Verbrauchsteuern zuständig ist, untersteht dem Finanzministerium. Diese institutionelle Zuordnung und das vorrangige Interesse des Finanzministeriums an staatlichen Einnahmen prägt auch die Vorgehensweise der FKS. Zwar wird die korrekte Einhaltung der Lohnzahlungen und Arbeitszeiten kontrolliert. Dies dient jedoch ausschließlich dazu, die Hinterziehung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie den missbräuchlichen Bezug von Sozialleistungen aufzudecken, um so entgangene staatliche Einnahmen nachzufordern (§ 2 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz – SchwarzArbG). Die Beschäftigten profitieren von der Arbeit der FKS ausschließlich, wenn ihnen Nachzahlungen von vorenthaltenen Sozialversicherungsbeiträgen gutgeschrieben werden. Dies geschieht jedoch nur, wenn der FKS die Geschädigten auch namentlich bekannt sind. Bei einem Vergleich mit den Unternehmen erhalten sie nichts, und die Bußgelder fallen an den Staat. Die FKS könnte zwar mit ihren Zusammenarbeitsbehörden wie insbesondere der Rentenversicherung feststellen, ob und wie viele Beschäftigte zu wenig Lohn erhalten haben und das Ergebnis den Betroffenen mitteilen. Das zählt aber – anders als etwa in Großbritannien, den USA, Frankreich und Polen – nicht zum Auftrag der FKS (Vosko et al. 2020; Kärcher/Walser 2025, S. 207f.). Die Beschäftigten erhalten nicht einmal eine Mitteilung über den ihnen vorenthaltenden Lohn. Sowohl die Feststellung des Schadens als auch die Durchsetzung des vorenthaltenen Nettolohns bleibt individuelle Aufgabe der Beschäftigten.

Die Kontrolle der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns, der Branchenmindestlöhne und vor allem der nicht geleisteten Steuern und Sozialabgaben ist nur eine von mehreren Aufgaben der FKS. Anders als öffentlich häufig dargestellt, ist die FKS keine reine Mindestlohnkontrollbehörde, sondern verfolgt einen ganzheitlichen Prüfansatz. Bei jeder Kontrolle werden alle im SchwarzArbG genannten Tatbestände geprüft, was Prüfverfahren entsprechend aufwendig macht. Neben Mindestlöhnen und Arbeitszeiten werden unter anderem die Einhaltung steuerlicher Pflichten, die Meldepflichten zur Sozialversicherung, der Aufenthaltsstatus von Ausländer*innen oder die Angaben zur Selbstständigkeit überprüft.

Seit dem Jahr 2009 konzentriert sich die FKS vorrangig auf die Branchen, die gemäß § 2a SchwarzArbG als besonders anfällig für Rechtsverstöße eingestuft sind. Zu diesen Branchen zählen z. B. das Baugewerbe und die Fleischwirtschaft. Nach einer Zielvorgabe des Finanzministeriums sind mindestens 70 Prozent der Kontrollen in diesen besonders gefährdeten Branchen durchzuführen, eine Quote, die laut unseren Interviews auch tatsächlich erreicht wird. Durch die Ausweitung der Branchenmindestlöhne, das Mindestlohngesetz von 2014 sowie die Einführung des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) von 2017 und seine Verschärfungen durch das Arbeitsschutzkontrollgesetz im Jahr 2020 hat die FKS heute einen wesentlich größeren und komplexeren Aufgabenbereich als noch vor 20 Jahren.[2]

Zu den Kontrollbefugnissen der FKS zählen Befragungen des Personals und die Prüfung der Geschäftsunterlagen (§ 3 Abs. 1 SchwarzArbG). Außerdem darf die FKS alle Unterlagen sichten, die Auskunft über die Art, die Dauer und den Umfang der Tätigkeiten der Beschäftigten geben. Für die Prüfung der Geschäftsunterlagen – wozu unter anderem Lohnabrechnungen, Buchungs- und Kontobelege, Arbeitszeitnachweise, Arbeitsverträge sowie Werk- und Dienstleistungsverträge zählen – ist die FKS zur Einsichtnahme in Lohn- und Meldeunterlagen sowie weiterer Geschäftsunterlagen, aus denen Art, Dauer und Umfang der Beschäftigungsverhältnisse hervorgehen, berechtigt. Dazu zählen auch die elektronisch gespeicherten Daten. Für die Personenbefragungen und die Sichtung der Unterlagen sind die Kontrollkräfte befugt, die Geschäftsräume des Arbeitgebers während der Arbeitszeit zu betreten.

2 Mit dem GSA Fleisch wurde 2017 die Generalunternehmerhaftung nach dem Vorbild des Baugewerbes in der Fleischwirtschaft eingeführt, wonach Auftraggeber auch für fällige Beitragszahlungen zur Sozialversicherung von Werkvertragsfirmen haftbar gemacht werden können. Zudem musste die Arbeitszeitaufzeichnung nunmehr am selben Tag erfolgen und den Betrieben drohen Geldbußen von bis zu 50 000 €, wenn sie Kosten für notwendige Arbeitsmittel vom Lohn abziehen. Mit dem ASKG von 2020 wurde eine Pflicht zur elektronischen und manipulationssicheren Arbeitszeiterfassung und -aufbewahrung in der Fleischindustrie eingeführt. Zudem wurde geregelt, dass Rüst-, Umkleide- sowie Waschzeiten als Arbeitszeit zu erfassen sind. Mit der Einführung einer Mindestbesichtigungsquote im Arbeitsschutzgesetz sollte zudem schrittweise eine Steigerung bei den Betriebsbesichtigungen in der Fleischwirtschaft erreicht werden.

Außerhalb der Geschäftsräume dürfen Fahrzeuge zwecks Befragung und Prüfung der Ausweispapiere der Insassen angehalten werden.

Für die Aufdeckung und Verfolgung von Schwarzarbeit ist das Zusammenwirken mit einer Vielzahl anderer Behörden erforderlich. Im SchwarzArbG (§ 2 Abs. 4) werden derzeit 20 sogenannte Zusammenarbeitsbehörden genannt, mit denen Daten und Informationen ausgetauscht werden. Die wichtigsten Kooperationen bestehen mit den Finanzbehörden, den Rentenversicherungsträgern, der Bundesagentur für Arbeit, den Ämtern für Arbeitsschutz bzw. den Gewerbeämtern und den Polizeibehörden. Von dieser gesetzlich geregelten Zusammenarbeit zu unterscheiden sind die Bündnisse zur Bekämpfung der Schwarzarbeit mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, die dem wichtigen Informationsaustausch im Vorfeld von Kontrollen dienen. Ein echtes „Co-Enforcement", also ein kooperatives Vorgehen mit gemeinsamen Kontrollen und einem Datenaustausch über die Auswahl der Betriebe und die Ergebnisse der Kontrollen kann aus Datenschutzgründen nur mit den Zusammenarbeitsbehörden erfolgen. Unsere Interviews belegen die Enttäuschungen aufseiten der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände über die – rechtlich zwingend – ausbleibenden Rückmeldungen der FKS an die Sozialpartner.

Im öffentlichen Diskurs wird häufig die zu geringe Zahl der Kontrolleur*innen kritisiert. Dieser pauschalen Kritik können wir uns nicht anschließen, da sich die Zahl der Planstellen bis 2029 gegenüber 2015 – von 6865 auf 14 850 – mehr als verdoppeln soll. Einen ähnlichen Personalaufbau finden wir weder in anderen Kontrollbehörden, wie der Steuerfahndung, noch in den Staatsanwaltschaften und Gerichten, die für die Ermittlungen und Sanktionen zuständig sind. Um den Personalaufbau zu bewältigen, kam es vorübergehend zu externen Einstellungen. Zudem wurde die Zahl der Auszubildenden und der dual Studierenden beträchtlich erhöht, um künftig den Nachwuchs selbst auszubilden. Kritisch sehen wir die generalistische Ausbildung beim Zoll, die eine Beschäftigung in allen Bereichen des Zolls ermöglichen soll. Insbesondere die Gewerkschaft der Polizei bemängelt, dass dadurch umfassende Nachschulungen für den Einsatz bei der FKS notwendig sind, wodurch die volle Berufsreife erst nach rund zwei zusätzlichen Jahren erreicht wird.

Trotz dieser Personalmaßnahmen nahm die Zahl der unbesetzten Stellen vor allem in den Ballungsgebieten zu. Die Kritik hieran ist berechtigt. Der Bundesrechnungshof (2018, S. 12; 2022, S. 17) hat die erhebliche Unterbesetzung der Stellen bei der FKS bereits mehrfach moniert und dem Bundesfinanzministerium und der Generalzolldirektion vorgeworfen, das Personal nicht sachgerecht zu verteilen (Bundesrechnungshof 2022, S. 17). In der FKS wird darauf verwiesen, dass gerade in den westdeutschen Ballungsgebieten die Konkurrenz durch andere Arbeitgeber sehr hoch sei und man deshalb dort mehr Probleme bei der Personalrekrutierung als in ländlichen Regionen oder in Ostdeutschland habe, wo die Löhne einer Bundesbehörde über dem regionalen Lohnniveau liegen.

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

4 Strategische Vorgehensweise

Wie in Abschnitt 2 ausgeführt, unterscheidet die internationale Forschung zwischen reaktiven und proaktiven Kontrollstrategien. Die FKS nutzt bei ihrer Arbeit einen Mix aus beiden Ansätzen, jedoch mit einem über die Jahre zunehmenden Schwerpunkt auf den proaktiven Ansatz, um organisierte Formen der Schwarzarbeit und organisierte Kriminalität gezielter zu bekämpfen. Als proaktiv gilt die risiko-orientierte Auswahl der zu prüfenden Betriebe. Dabei werden Hinweise und Mitteilungen, Erfahrungen und Erkenntnisse aus früheren Prüfungen und datengestützte Risikoanalysen genutzt.

Innerhalb des gesetzlichen und organisatorischen Rahmens können die Hauptzollämter ihre Prüfungen und Kontrollen eigenständig planen und durchführen. Nur sie verfügen über die für die Auswahl der Betriebe notwendigen Kenntnisse des regionalen Arbeitsmarktes, sodass diese hohe Autonomie sachlich geboten ist. Zur besseren Bearbeitung von Fällen setzen manche Hauptzollämter auf die Bildung von Branchenteams oder funktionalen Teams, in denen temporär Experten mit spezifischen Branchenkenntnissen zusammenarbeiten. Die Generalzolldirektion überlässt es den Hauptzollämtern, solche Teams zu bilden (BMF 2024a, S. 25).

Ein weiterer wichtiger Bestandteil des proaktiven Ansatzes sind die sogenannten Schwerpunktprüfungen. Dabei wird eine bestimmte Branche bundesweit oder in einer Region an einem Tag gezielt kontrolliert. Diese Prüfungen finden bis zu acht Mal pro Jahr statt und werden meist in den in § 2a SchwarzArbG genannten Risikobranchen durchgeführt, zu denen aufgrund der vielen Gesetzesverstöße auch die Fleischwirtschaft zählt. Die Generalzolldirektion gibt nur die Branchen vor; die Auswahl der Betriebe obliegt den Hauptzollämtern. Dabei wird, ebenso wie bei den restlichen Kontrollen, darauf geachtet, Präsenz in der Fläche zu zeigen, damit sich nicht in kontrollfreien regionalen Nischen kriminelle Strukturen herausbilden.

Kontrollen können weiterhin auch kurzfristig ohne vorherige Hinweise und anlasslos erfolgen, etwa um neue

Unternehmen zu kontrollieren oder neue Entwicklungen in der Wirtschaft nachzuvollziehen. In der Mehrzahl unserer Gespräche wurde jedoch betont, dass dies eher selten vorkomme, weil Kontrollen erfolgreicher seien, wenn sie sorgfältig vorbereitet würden.

Aufgrund der dezentralen Struktur der FKS mit hoher Autonomie ist die Kooperation zwischen den Hauptzollämtern nur schwach ausgeprägt. Kooperationen sind anlassbezogen etwa bei Schwerpunktprüfungen. Mit der Einrichtung „regionaler Ermittlungszentren" soll diese Kooperation verbessert werden. In einem ersten Schritt wurden an drei Standorten (Berlin, Dortmund und Frankfurt a. M.) „regionale Ermittlungszentren" eingerichtet, in denen jeweils drei Hauptzollämter in Fällen der organisierten Kriminalität enger zusammenarbeiten. Die personellen Ressourcen zur Bekämpfung organisierter Kriminalität wurden dazu in einem eigenen Fachgebiet (dem regionalen Ermittlungszentrum) gebündelt. Zudem sollen künftig ein zentrales Bekämpfungszentrum mit dem Schwerpunkt organisierte Kriminalität sowie ein Zentrum für Einsatz- und Ermittlungsunterstützung eingerichtet werden (Zoll 2024, S. 7).

Seit 2019 gehört die Bekämpfung von Ausbeutung zu den Aufgaben der FKS. Pro Hauptzollamt wurden zwei Opferschutzbeauftragte ernannt, die Netzwerke mit regionalen arbeitsrechtlichen Fachberatungsstellen aufbauen und so Strukturen für den Schutz der Opfer von Menschenhandel im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen etablieren sollen. Neben dem Schutz von Beschäftigten in ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen geht es auch um die Aussagebereitschaft wichtiger Zeugen. Den Ergebnissen unserer Interviews zufolge ist die Kooperation mit Betroffenen häufig schwierig, da sich viele durch die geringeren Verdienste in ihrem Heimatland nicht als Opfer von Arbeitsausbeutung sehen. Zudem haben die Betroffenen – nicht zuletzt wegen ihres prekären und durch Kontrollen gefährdeten Aufenthaltsstatus – oft kein Vertrauen in die Behörden und verweigern die notwendigen Zeugenaussagen. Weiterhin sind die ausländischen Beschäftigten in hohem Maße auf ihren Verdienst angewiesen und kehren im Zweifelsfall eher wieder zu dem ausbeuterischen Arbeitgeber zurück.

5 Aktuelle Reformen der FKS

Die nächsten Reformschritte sind bereits eingeleitet. Im November 2025 wurde das Gesetz zur „Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung" vom Bundestag verabschiedet. Das Gesetz beschränkt sich nicht – wie die früheren Novellen – auf kleinere Anpassungen an veränderte Arbeitsmarktrealitäten und neue Prüfstrategien, sondern leitet einen Paradigmenwechsel zugunsten datengestützter risiko-orientierter Prüfstrategien mit zentraler Unterstützung ein (BMF 2025). Damit reagierte die Bundesregierung auch auf die Kritik des Bundesrechnungshofes. Dieser hatte moniert, dass erstens im Vorfeld die zur Verfügung stehenden Daten nicht gezielt genutzt worden seien; zweitens könnten aufgrund der lokalen Strategieentwicklung keine Gesamtbilder auf dem Arbeitsmarkt erkannt werden. Und drittens werde die Arbeit der FKS durch analoge Dokumentations- und Kommunikationswege, Medienbrüche und Doppelerfassungen verlangsamt (Bundesrechnungshof 2018, 2022). Mit der Gesetzesnovelle werden die rechtlichen Grundlagen für die zentrale elektronische Auswertung großer Datenmengen für risiko-orientierte Prüfstrategien geschaffen. Die Zielsetzung ist ambitioniert. Die bisherige Beanstandungsquote von rund 26 Prozent aller Prüfungen der FKS soll sich perspektivisch nach der Realisierung des geplanten Informations- und Datenanalysesystems verdoppeln.

Die Zentralstelle[3] wird für die Hauptzollämter die Aufgaben des zentralen Risikomanagements übernehmen. Das Ziel ist die systematische Ermittlung von Risiken für das Auftreten von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung. Als Risikoindikatoren für Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung gelten insbesondere Auffälligkeiten und Anomalien im Zusammenhang mit der Beschäftigten- oder der Lohnstruktur, der Arbeitszeit, dem Umsatz oder dem Gewinn in Unternehmen oder der Art der Dienst- und Werkleistungen. Aus den Risikoindikatoren werden branchenabhängige Parameter als Werte abgeleitet, bei deren Über- oder Unterschreiten, abhängig vom Risikoindikator, ein erhöhtes Risiko für das Auftreten von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zu vermuten ist. Die Risikowerte sollen als Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit und der Höhe eines möglichen Schadens berechnet werden. Weiterhin soll erreicht werden, dass sich die Hauptzollämter auf Hochrisikobereiche konzentrieren können.

Die Zentralstelle wird weisungsbefugt, wenn bundesweite Belange berührt oder überregionale Risiken zu behandeln sind, sodass sich das Binnenverhältnis zwischen den bislang autonomen Hauptzollämtern und der Zentralstelle ändert. Die Autonomie der Hauptzollämter bleibt jedoch weiterhin hoch, weil ein großer Teil der Kontrollen weiterhin in ihrem Ermessen bleibt (BMF 2025, S. 87).

Das Gesetz verbessert auch den Zugang zu digitalen Auswertungen relevanter Daten aus den geprüften Unternehmen und erleichtert zugleich automatisierte Auswertungen der Daten von Zusammenarbeitsbehörden. Die interne Digitalisierung soll unter engen Zeitvorgaben um-

3 „Die Generalzolldirektion ist die Zentralstelle der Behörden der Zollverwaltung für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung (Zentralstelle)" (§ 24 des 2025 novellierten SchwarzArbG).

gesetzt werden. Bis 2026 sollen die Akten in Ermittlungs-, Straf- und Bußgeldverfahren bei den hierfür zuständigen Stellen der Zollverwaltung elektronisch geführt werden. Außerdem wurden das Frisörgewerbe sowie die Lieferdienste in die Liste der Schwerpunktbranchen aufgenommen. Dafür wurden die Forstwirtschaft und das Fleischerhandwerk wegen geringerer Verstöße gestrichen. Das war allerdings umstritten. Der wahre Grund für die Streichung war vermutlich das Ziel, die Zahl der Verdachtsbranchen nicht zu erhöhen.

Darüber hinaus hat das Finanzministerium die Strategie „Zoll 2030" (BMF 2024b) entwickelt und die Generalzolldirektion mit der Umsetzung folgender Änderungen beauftragt:

- Die Generalzolldirektion soll organisatorisch verschlankt und stärker auf die Fachbereiche „Wirtschaft und Einnahmen" sowie „Sicherheit und Vollzug" ausgerichtet werden.
- Freiwerdende Dienstposten sollen zur personellen Stärkung der örtlichen Zollbehörden genutzt werden.
- Ermittlungs- und Vollzugskompetenzen sollen innerhalb der Generalzolldirektion gebündelt werden. Das beinhaltet die Zusammenführung der Ermittlungseinheiten des Zollfahndungsdienstes, der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und der Kontrolleinheiten des Zolls.
- Für den Vollzugsbereich soll ein eigener Studiengang eingeführt werden.
- In der Generalzolldirektion soll ein direkt der Leitung unterstelltes Lage- und Krisenzentrum eingerichtet werden.
- Die Zollabfertigung soll modernisiert werden, insbesondere durch stärkere Automatisierung von Prozessen und Konzentration der örtlichen Zollämter.
- Stärkere Internationalisierung des Zolls in Verbindung mit einem Benchmarking für alle adressatenbezogenen Aufgabenbereiche des Zolls.

6 Reformvorschläge zur Erleichterung und Verbesserung der Arbeit der FKS

Die eingeleiteten und beabsichtigten Reformen gehen in die richtige Richtung. Mit der Umsetzung des Gesetzes zur „Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung" lassen sich die Bewegungsmuster von Risiken über die regionalen Hauptzollämter hinaus erkennen und die Qualität der risikoorientierten Prüfungen erheblich verbessern. Die Umsetzung ist an eine erfolgreiche Digitalisierung gebunden. Dadurch verändert sich das Verhältnis der Generalzolldirektion zu den Hauptzollämtern. Die Zentralstelle soll Daten auswerten und die Hauptzollämter bei ihren Risikoanalysen unterstützen. Darüber hinaus soll sie Prüfstrategien koordinieren, wenn regionsübergreifende Risikoprofile erkennbar sind. Das Gesetz basiert auf einer Evaluation der Novelle des SchwarzArbG von 2019. Diese reflexive Vorgehensweise, also die Auswertung der eigenen Erfahrungen und die daraus resultierenden Überlegungen zu schrittweisen Veränderungen der Organisation und der gesetzlichen Befugnisse, sollte fortgeführt werden.

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

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

Auch die Ausbildung von Führungskräften erscheint uns reformbedürftig. Kein Unternehmen würde Hochschulabsolvent*innen ohne jede praktische Erfahrung sofort nach dem Studium als Führungskraft für 100 und

mehr Personen einsetzen. Hier sollte ein Traineeprogramm entwickelt werden.

Neben den Reformmaßnahmen darf die Politik nicht vergessen, die Durchsetzung von Mindestlöhnen zu verbessern. Die FKS ist bei ihrer Arbeit in hohem Maße auf die Aussagen der Beschäftigten angewiesen, um Verstöße aufzudecken. In der Praxis trauen sich aber viele nicht, gegen ihren Arbeitgeber auszusagen, da sie in einem engen Abhängigkeitsverhältnis zu ihm stehen. Besonders ausgeprägt ist dies bei Migrant*innen. Zudem sehen sie oft keinen direkten Nutzen darin, mit der FKS zu kooperieren, da der Zoll nur die Sozialversicherungsbeiträge und Steuern nachfordert, während die Nettolöhne von den Beschäftigten individuell geltend gemacht werden müssen. Stattdessen tragen sie bei einer Aussage gegen den Arbeitgeber häufig ein hohes persönliches Risiko, da aus ihrer Sicht eine Kooperation mit der FKS mit dem Verlust des Arbeitsplatzes, des Einkommens und der Unterkunft sowie mit Problemen beim Aufenthaltsstatus verbunden sein kann. Die notwendige Beweispflicht bei Verstößen ist jedoch häufig nur schwer zu erfüllen, da die meisten Beschäftigten ihre geleisteten Stunden nicht dokumentiert haben.

Abhilfe kann hier nur die Einführung einer zeitnahen manipulationssicheren Dokumentation der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit schaffen, die von den Beschäftigten und der FKS eingesehen werden kann. Eine solche Pflicht ergibt sich aus den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs vom Mai 2019 (Az. C-55/18) und des Bundesarbeitsgerichts vom September 2022 (Az. 1 ABR 22/21). In § 6 Abs. 1 GSA Fleisch ist eine solche Pflicht für die Fleischindustrie bereits verankert. Die beiden Evaluationen des Gesetzes belegen, dass dadurch Verstöße gegen Arbeits- und Ruhezeiten beträchtlich zurückgegangen sind (Sommer et al. 2024; Erol/Schulten 2025).

Bei festgestellten Verstößen sollte der Zoll zudem auf Basis der Schadensberechnungen der Rentenversicherung die betroffenen Beschäftigten über den Schaden informieren, damit sie ihre Lohnansprüche besser durchsetzen können. Mit der geplanten verbesserten Digitalisierung könnte dieser Aufgabenzuwachs leichter bewältigt werden. Zudem fordern Gewerkschaften und Rechtsexpert*innen bereits seit langem die Einführung eines Verbandsklagerechts, wodurch Beschäftigte eine größere Erfolgsaussicht auf Nachzahlung des ausstehenden Lohnes erhalten (Fechner/Kocher 2018).

Weiterhin schlagen wir vor, in weiteren Branchen mit intransparenten und missbrauchsanfälligen Subunternehmerketten, beginnend mit den Paketlieferdiensten, die Auslagerung von Kerntätigkeiten nach dem Vorbild des § 6a GSA Fleisch zu untersagen (Kärcher/Walser 2025). Die Evaluationen des Gesetzes (Sommer et al. 2024; Erol/Schulten 2025) haben gezeigt, dass dies die Kontrollen der FKS, die nunmehr pro Betrieb nur noch einen Ansprechpartner anstelle zahlreicher Subunternehmer hat, erheblich erleichtert. Die Erfahrungen in der Fleischwirtschaft sprechen dafür, solche Regulierungen nicht als branchenspezifische Ausnahme, sondern als mögliches Regulierungsmodell für andere Risikobranchen zu nutzen. Zudem veranschaulicht die Fleischwirtschaft, dass freiwillige Selbstverpflichtungen in Branchen mit starkem Preisdruck und komplexen Vertragsketten nicht ausreichen, um Arbeitsstandards durchzusetzen, da kein Unternehmer sicher sein kann, dass die Konkurrenten sich an die Absprachen halten. Erst seit den verbindlichen gesetzlichen Vorgaben, die gleichermaßen für alle Unternehmen gelten, können sich die Fleischunternehmen nicht mehr ihrer Verantwortung als Arbeitgeber entziehen, was zu deutlichen Verbesserungen der Arbeitsbedingungen geführt hat.

Notwendig ist schließlich eine Stärkung des Opferschutzes. Kronzeug*innen, die vor Gericht aussagen, sollten – falls sie illegal beschäftigt waren – einen dauerhaften und nicht nur einen vorübergehenden Aufenthaltsstatus in Deutschland bekommen. Zudem sollte der Opferschutz bereits für Beschäftigte gelten, die gegenüber der FKS oder Beratungsstellen substanzielle Hinweise auf ausbeuterische Beschäftigung geben. ■

LITERATUR

Amengual, M. / Fine, J. (2017): Co-enforcing Labor Standards: The Unique Contributions of State and Worker Organizations in Argentina and the United States, in: Regulation and Governance 11 (2), S. 129–142

Benassi, C. (2011): The Implementation of Minimum Wage: Challenges and Creative Solutions. International Labour Office: Global Labour University Working Paper No. 12, Genf

Bignami, R. / Casale, G. / Fasani, M. (2013): Labour Inspection and Employment Relationship. International Labour Office, Labour Administration and Inspection Programme (LAB/ADMIN): Working Document No. 28, Genf

BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2024a): Bericht über die Evaluierung des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch v. 11. 07. 2019, Berlin

BMF (2024b): Bundesfinanzminister Christian Lindner verkündet Strategie „Zoll 2030", Pressemitteilung Nr. 16 v. 30. 10. 2024, Berlin

BMF (2025): Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung. Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen v. 07. 07. 2025, Berlin

Bosch, G. / Hüttenhoff, F. / Weinkopf, C. (2019): Kontrolle von Mindestlöhnen, Wiesbaden

Bosch, G. / Hüttenhoff, F. (2025): Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten: zur Reform der Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

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

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

Erol, Ş. / Schulten, T. (2025): Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie? Eine Bilanz der Veränderungen nach dem Arbeitsschutzkontrollgesetz. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Study Nr. 41, Düsseldorf

Fairman, R. / Yapp, C. (2005): Enforced Self-Regulation, Prescription, and Conceptions of Compliance within Small Businesses: The Impact of Enforcement, in: Law & Policy 27 (4), S. 491–519

Fechner, H. / Kocher, E. (2018): Rechtspraxis und Anpassungsbedarf beim gesetzlichen Mindestlohn. Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2018

Hampton, P. (2005): Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement. HM Treasury, Her Majesty's Stationery Office, Norwich

Holst, H. / Singe, I. (2013): Ungleiche Parallelwelten – Zur Organisation von Arbeit in der Paketzustellung, in: Arbeits- und Industriesoziologische Studien 6 (2), S. 41–60

Hüttenhoff, F. (2023): Harte Arbeit. Bauarbeiter aus Mittel- und Osteuropa und das Werkvertragssystem in Deutschland. Institut für nachhaltige Regionalentwicklung in Europa (PECO-Institut e. V.), Frankfurt

Kärcher, A. / Walser, M. (2025): Durchsetzung von Arbeitsrecht – das Arbeitsschutzkontrollgesetz als Modell? Verfassungs- und europarechtliche Fragen mit besonderer Berücksichtigung des Direktanstellungsgebots. Hugo Sinzheimer Institut der Hans-Böckler-Stiftung: HSI-Schriftenreihe, Band 54, Frankfurt

Kocher, E. (2012): Barrieren der Mobilisierung von Arbeitsrecht – Oder: Lässt sich Fairness erzwingen?, in: Juridikum 1, S. 63–73

Kittner, M. (2025): Arbeits- und Sozialordnung. Gesetze – Einleitungen – Übersichten 50 Aufl., Bund-Verlag, Frankfurt a. M.

Locke, R. (2013): The Promise and Limits of Private Power: Promoting Labor Standards in a Global Economy, New York

Manning, A. (2005): Monopsony in Motion. Imperfect Competition in Labor Markets, Princeton

Ragacs, C. (2002): Warum Mindestlöhne die Beschäftigung nicht reduzieren müssen: Ein Literaturüberblick. Wirtschaftsuniversität Wien: Growth and Employment in Europe: Sustainability and Competitiveness, Working Paper Nr. 19, S. 12 ff.

Sommer, J. / Karb, S. / Bröker, L.-M. / Rennert, C. / Maaßen, J. / Wiesemann, E. et al. (2024): Die Evaluation nach § 8 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch). Abschlussbericht, Berlin

Vosko, L. F. / Akkaymak, G. / Casey, R. / Condratto, S. / Grundy, J. / Hall, A. et al. (2020): Closing the Enforcement Gap: Improving Employment Standards Protections for People in Precarious Jobs, Toronto

Vosko, L. F. / Thomas, M. P. (2014): Confronting the Employment Standards Enforcement Gap: Exploring the Potential for Union Engagement with Employment Law in Ontario, Canada, in: Journal of Industrial Relations 56 (5), S. 631–652

Weil, D. (2018): Creating a Strategic Enforcement Approach to Address Wage Theft: One Academic's Journey in Organizational Change, in: Journal of Industrial Relations 60 (3), S. 437–460

Weil, D. (2014): The Fissured Workplace. Why Work Became so bad for so Many and What Can Be Done to Improve it. Cambridge, USA/London

Weinkopf, C. / Hüttenhoff, F. (2017): Der Mindestlohn in der Fleischwirtschaft. WSI-Mitteilungen 70 (7), S. 533–539

Zoll (2024): Zoll aktuell. Das Magazin für Beschäftigte des Zolls Nr. 6/2024, Stuttgart

AUTOREN

GERHARD BOSCH, Prof. Dr., Senior Professor am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen. Arbeitsschwerpunkte: Beschäftigung, Berufliche Bildung, Löhne und soziale Sicherung im internationalen Vergleich.

@ gerhard.bosch@uni-due.de

FREDERIC HÜTTENHOFF, M. A., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen. Arbeitsschwerpunkte: atypische Beschäftigung, Industrielle Beziehungen, Mindestlöhne.

@ frederic.huettenhoff@uni-due.de