Dr. Jörg Alt SJ

Germany -Shadow Economy II: What is going on?

Draft paper in the context of the Tax Justice & Poverty Research Project - compiled and ordered notes, prepared for future use

Joerg
1.7.2017

Inhalt

1 Introduction ... 3
1.1 Definitions and concepts ... 3
1.2 Grades and interrelationships ... 5
1.3 Differences in budgeting and calculation ... 6
1.4 Costs for material? ... 7
2 Framework ... 7
2.1 Legal framework ... 7
2.2 Institutional framework ... 8
2.2.1 Structure of Federal Customs and FKS ... 8
2.2.2 FKS tasks ... 9
2.2.3 FKS and Zusammenarbeitsbehörden ... 10
2.2.4 FKS and business partners ... 12
2.2.5 FKS and academic advice ... 12
3 Main categories of fraud ... 12
3.1 Beginning of investigation ... 12
3.1 Instruments of investigation ... 12
3.2 Illegal employment of non-Germans ... 13
3.2.1 Arbeitnehmer-Entsendung ... 13
3.2.2 Hinterziehung von Körperschaft- und Lohnsteuer ... 13
3.3 Fake-Selfemployment ... 14
3.3.1 Unterschied Selbständigkeit und Scheinselbständigkeit ... 14
3.3.2 Unterschied Scheinselbständigkeit – abhängige Beschäftigung ... 15
3.3.3 Vorteil Arbeitgeber, Nachteil Arbeitnehmer ... 15
3.4 Fraudulent claims and abuse of social benefits ... 16
3.5 Hiring out/lending of temporary employees ... 16
3.5.1 Specifics of temporary employment ... 16
3.5.2 Violation of minimum payment requirements ... 17
3.5.3 Conclusion ... 19
3.6 Violation of minimum payment and employment standards ... 20
3.6.1 Legal framework ... 20
3.6.2 Violation of minimum payment following social bargaining ... 20
3.6.3 Violation of legal minimum payment ... 20
3.6.4 Violation of minimum employment standards ... 21
3.6.5 Advised cheating of minimum standards ... 21
3.7 Organized forms of illegal employment ... 22
3.7.1 Construction ... 22
3.7.2 Domestic care ... 23

3.7.3 Problems in investigation ... 24
3.7.4 Conclusion ... 24
3.8 Punishment ... 24
4 Main problems of investigations ... 25
4.1 Improper/missing documentation & Cash payments ... 25
4.2 Getting witnesses ... 26
4.3 Getting proof for individual guilt ... 26
4.4 Fake companies and fake bills ... 26
4.4.1 Scheinfirmen Inland ... 26
4.4.2 Scheinfirmen Ausland ... 27
4.5 Sub-contractor chains ... 28
4.5.1 Auftraggeber ist de facto Arbeitgeber ... 28
4.5.2 Arbeitgeber ist Schein-Gesellschafter ... 29
4.5.3 Die ARGE ... 29
4.5.4 Zwischengeschaltete Arbeitsvermittler ... 29
4.6 Burden of proof, legal proceeding ... 30
4.7 Organized Crime ... 31
4.8 Conclusion ... 31
5 Results ... 31
5.1 Statistic 1 pretty misleading ... 31
5.2 Statistic 2+3, more accurate ... 33
5.3 Damage, punishment, de-facto payment ... 34
5.4 Selective statistics ... 35
5.5 Reason for discrepancy ... 36
6 Deficits in the approach to combat black labour ... 36
6.1 Prevention & Deterrence ... 36
6.2 Critique of present structures ... 36
6.2.1 Quantity and distribution of personnel ... 36
6.2.2 Selection of cases ... 36
6.2.3 Cooperation with others ... 36
6.2.4 No use of independent expertise ... 37
6.3 Deficits regarding “Organized Crime” ... 37
6.4 International execution of German verdicts ... 37
6.5 Vermögensabschöpfung ... 37
6.6 Private sector employment ... 38
6.7 Measuring Efficiency ... 38
6.8 Overall evaluation ... 38
7 Deregulation of economic sectors ... 39

7.1 Building and construction ... 39
7.2 Internships, Minijobs, Probejob ... 40
7.3 Damage to social market economy ... 40
7.4 A decade long tendency ... 41
7.5 Domestic Dumping Globalization ... 42
8 Discussion ... 42
8.1 Checking and investigation: Separate or unified? ... 42
9 Ethical aspects ... 43
9.1 No insurance, dumping payment, servitude ... 43
9.2 No guarantee ... 43
9.3 Indirect damage, e.g. competition, social welfare ... 43
9.4 Unknowing violation of laws and regulation ... 43
9.5 Acceptance of violation for a higher good ... 43
9.6 Living at the expense of future generations ... 44
9.7 Private, social, commercial and criminal sector ... 44
9.7.1 The need to distinguish between the private, social, commercial and criminal ... 44
9.7.2 Problems to differentiate between illegal and criminal practice ... 44
9.7.3 Quantitative assessment ... 45
9.8 Conclusion ... 45

1 Introduction

The following areas are of main relevance for the in-depth treatment under „informal economy“. As is agreed among researchers and institutions, those sectors most tempted to work or employ informal labour are those most in need of human labour, i.e. where the options to replace human labour with machines is limited. Examples are construction, food and cleaning sector, or private care. But: there are also rather unusual areas, e.g.: Software programming: Salary up to EUR 100,000, but no taxes and SSCs are being paid.[i]

Wherever human employment is, problems arise due to (1.) lowering the level of payment (hourly wages) as such, plus the legal obligations to (2.) pay taxes and (3.) mandatory social security contributions, i.e. the “tax wedge”. In addition there are questions of labour standards and labourer protection (e.g. holidays, overtime, health protection…). Subsequently the extent of the previous determines the advantage of private persons and businesses which compete for jobs.

1.1 Definitions and concepts

Schwarzarbeit wird in § 1 Abs. 2 SchwarzArbG wie folgt definiert:

> Schwarzarbeit leistet, wer Dienst- oder Werkleistungen erbringt oder ausführen lässt und dabei
> 1. als Arbeitgeber, Unternehmer oder versicherungspflichtiger Selbstständiger seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden sozialversicherungsrechtlichen Melde-, Beitrags- oder Aufzeichnungspflichten nicht erfüllt,

> 2. als Steuerpflichtiger seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden steuerlichen Pflichten nicht erfüllt,
> 3. als Empfänger von Sozialleistungen seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Mitteilungspflichten gegenüber dem Sozialleistungsträger nicht erfüllt,
> 4. als Erbringer von Dienst- oder Werkleistungen seiner sich daraus ergebenden Verpflichtung zur Anzeige vom Beginn des selbstständigen Betriebes eines stehenden Gewerbes (§ 14 der Gewerbeordnung) nicht nachgekommen ist oder die erforderliche Reisegewerbekarte (§ 55 der Gewerbeordnung) nicht erworben hat,
> 5. als Erbringer von Dienst- oder Werkleistungen ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe selbstständig betreibt, ohne in der Handwerksrolle eingetragen zu sein (§ 1 der Handwerksordnung).

Illegale Beschäftigung hingegen ist nicht per Gesetz definiert. Es ist jede Form von eigener Beschäftigung bzw. Stamm- und Fremdpersonal damit gemeint, die gegen geltendes Recht verstößt, egal ob Ausländer-, Arbeits-, Sozial- oder Steuer- und Abgabengesetze. Insofern gibt es Überlappungen, klare Abgrenzungen sind wegen der inhaltlichen Überschneidung der Begriffe nicht möglich.

Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AentG) und Arbeitnehmer Überlassungsgesetz (AÜG): Ersteres wird über einen Werkvertrag mit ausländischen Firmen geregelt, bei letzterem handelt es sich um Leiharbeit von deutschen und nicht-deutschen AN:

> (1) Das BAG beschreibt die rechtlich relevanten Unterschiede zwischen Arbeitnehmerüberlassung und Werkvertrag in seinen Entscheidungen vom 08.11.1978 in AP Nr. 2 zu § 1 AÜG und vom 06.08.2003 - 7 AZR 180/03 wie folgt: Arbeitnehmerüberlassung liegt vor, wenn der Verleiher dem Entleiher Arbeitskräfte zur Verfügung stellt, die voll in den Betrieb des Entleihers eingegliedert sind und ihre Arbeit allein nach dessen Weisungen ausführen. Der Entleiher setzt die Leiharbeitnehmer nach seinen Vorstellungen und Zielen in seinem Betrieb wie seine eigenen Arbeitnehmer ein. Die Vertragspflicht des Verleihers gegenüber dem Entleiher endet, wenn er den Arbeitnehmer ausgewählt und dem Entleiher zur Arbeitsleistung zur Verfügung gestellt hat. Er haftet nur für Verschulden bei der Auswahl des verliehenen Arbeitnehmers.
> (2) Im Gegensatz dazu wird beim Werkvertrag ein Unternehmer für einen anderen tätig. Er organisiert die zur Erreichung eines wirtschaftlichen Erfolges notwendigen Handlungen nach eigenen betrieblichen Voraussetzungen. Für die Erfüllung der vertraglichen Dienste und des vertraglich geschuldeten Werks bleibt er seinem Auftraggeber verantwortlich. Die zur Ausführung der vertraglich geschuldeten Leistung eingesetzten Arbeitnehmer unter-liegen als Erfüllungsgehilfe des Werkunternehmers dessen Weisungsbefugnis. Der Werkbesteller kann dem Werkunternehmer oder dessen Erfüllungsgehilfen lediglich solche Anweisungen geben, die sich auf die Erfüllung des Werkes beziehen (§ 645 Abs. 1 S. 1 BGB).[1]

Werkvertrag, Arbeitsvertrag, Dienstvertrag und Scheinformen davon.

Ein **Werkvertrag** beschreibt detailliert die Erstellung eines mängelfreien Werks, die der Auftragnehmer eigenverantwortlich organisiert und nicht in der ZurVerfügungstellung von AN erschöpft. Das Werk muss von anderem abgrenzbar sein und alles im Vertrag bereits beschrieben sein, v.a. durch beigefügte Pläne, Zeichnungen, Materialveranschlagungen. Alles muss vom Anbieter eigenverantwortlich geplant und organisiert werden. Die allgemeine Bezeichnung wie „Ausführung von Bauarbeiten“ reicht ebensowenig wie die bloß selbstständige Ausführung nach vorhergegangener Anweisung des Arbeitgebers. Bestimmte unselbstständi-

[1] Aus der „Geschäftsanweisung zum AÜG“ der Bundesanstalt für Arbeit, retrieved from https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc?IdcService=GET_FILE&dDocName=L6019022DSTBAI397835&RevisionSelectionMethod=Latest

gen Tätigkeiten (Hilfsarbeit auf dem Bau oder Einsortieren von Produkten in Regale…) sind wegen mangelnder Selbständigkeit nicht werkvertragsfähig (Mahr, 2011, p. 78+245ff.). Ein **Dienstvertrag** liegt vor, wenn eine Partei sich zur Leistung von bestimmten Diensten verpflichtet, und die andere Partei sich bereit erklärt, für diese Dienste eine Vergütung zu leisten. Wichtig bei diesem Vertragstyp ist, dass der Auftragnehmer sich zwar zur *Leistung*, aber nicht zum *Erfolg* verpflichtet. Beide Vertragsarten sind sich sehr ähnlich. Der entscheidende Unterschied zwischen beiden Verträgen ist, dass beim Werkvertrag ein Erfolg der Leistung durch den Ersteller geschuldet wird. Beim Dienstvertrag wird hingegen nur die Erbringung einer Leistung vereinbart, ein bestimmtes Ergebnis aber nicht garantiert.[2] Der **Arbeitsvertrag** wiederum ist eine besondere Form des Dienstvertrags und unterscheidet sich vom Grad der Abhängigkeit vom Dienstvertrag, d.h. ob der AN hinsichtlich Zeit, Ort und Inhalt der Vertragspflicht weisungsgebunden ist (Mahr, 2011, p. 103)

Tabelle 1 Vergütung einer Arbeitsleistung im Überblick (Mahr, 2011, p. 248)

Vertragsart Vergütung…	Werkvertrag	Überlassungsvertrag	Arbeitsvertrag
auf Stundenbasis	Stundenverrechnungssatz	Stundenverrechnungssatz	Stundenlohn
von Einheiten (qm, Stück…)	Einheitspreisvereinbarung	Akkordverrechnungssatz	Akkordlohn
als Festpreis	Festpreis für das gesamte Werk	Ohne	Ohne

Vergütung auf Basis von Einheiten erfolgt sowohl bei Arbeitnehmerüberlassung als auch Scheinselbstständigkeit zur Vortäuschung einer werkvertraglichen Geschäftsbeziehung (siehe auch unten 2.3#)

1.2 Grades and interrelationships

A good overview over relevant categories is offered in (Mahr, 2011, p. 4)

Illegale Beschäftigungsformen im Zusammenhang mit						
Stammpersonal	Fremdpersonal					
• Lohndumping • Missbrauch von Minijobs	Scheinselbständigkeit	Scheinbare Arbeitnehmerüberlassung (Job & Minijob)	Arbeitnehmerüberlassung		Subunternehmen auf Werkvertragsbasis	
			Mit Erlaubnis	Ohne Erlaubnis	• Lohndumping • Missbrauch der Minijobs	Gewerbsmäßige Schwarzarbeit

Common to the previous and numerous ways to undercut wage calculation and avoiding and evading the payment of taxes and SSCs is that they are all instruments for obtaining an unfair advantage against competitors who play according to the rules.

A crucial point of reference is the Stundenverrechnungspreis or Stundeverrechnungssatz, i.e. that which serves both the owner of business for calculating his own costs and which is used to hand in tender in competition with the goal to get a commission.

[2] http://www.derdualstudent.de/unterschied-dienstvertrag-werkvertrag.html

> Der **Stundenverrechnungssatz** ist eine wichtige betriebswirtschaftliche Kostengröße und Kalkulationskennziffer in Klein- und mittleren Unternehmen. Zur Berechnung dieser Kosten werden aktuelle tarifliche Werte und die Kosten- und Vermögenswerte des jeweils vergangenen Jahres verwendet. Im Stundenverrechnungssatz sind die Kosten ermittelt, die dem Arbeitgeber beim Einsatz von Personal je Stunden entstehen. Dieser Wert wird sowohl innerbetrieblich zur Kostenberechnung als auch zur Angebotskalkulation verwendet. Die Höhe der Stundenverrechnungssätze führen hin und wieder zu Diskussionen, weil die Differenz von gezahlten Löhnen im Verhältnis zu den verrechneten Stundensätzen der Betriebe erheblich auseinanderfallen. In den Stundenverrechnungssätzen werden Betriebskosten und ein entsprechender Risiko- und Gewinnzuschlag berechnet.[3]

An example of how complex this can be is contained in this 4-page form provided by the IHK Dresden at http://www.hwk-dresden.de/Portals/0/pdfs/beratung/Muster_Stundenverrechnungssatz.pdf

1.3 Differences in budgeting and calculation

Basically, illegal employment practices can be discovered when looking at contracts and book-keeping:

Wichtig zum Verständnis sind zudem die Kenntnis verschiedener Preiskategorien, von denen dann auf die zugrundeliegende Lohnkostenabrechnung geschlossen werden kann. Beispiel: Die Kosten für die Verlegung von 850 Tonnen Stahl bei Autobahnbrücke können wie folgt gedeckt werden (Mahr, 2011, p. 84):

Tabelle 2 Beispiel für Kalkulationsvarianten bei verschiedenen Preismodellen

Vergütungs-Vereinbarung	Preisvereinbarung im Werkvertrag bzw. Leistungsverzeichnis	Was erscheint auf der Rechnung?
Einheitspreis	Die zugrundeliegende Einheit sind die Kosten je Tonne Stahl. Der Anbieter kalkuliert hier 10 Stunden Arbeitszeit zu je 20 Euro für Verlegung pro Tonne, also 200 Euro pro Tonne	850 Tonnen x 200 Euro = 170,000 Euro
Pauschalpreis	Die Firma bietet an, das Werk für 170,000 Euro durchzuführen, egal, ob es mehr oder weniger wird.	Festpreis unveränderlich 170,000 Euro
Stundenabrechnung	Der Unternehmer veranschlagt betriebsintern einen Stundenverrechnungssatz von 20 Euro je Facharbeiterstunde, unabhängig von Masse und Länge des Auftrags.	8,500 Stunden x 20 Euro = 170,000 Euro.

The following illustration is in (Mahr, 2011, p. 19f.+25): Employer A pays the legally prescribed minimum wage, Employer B offends via some trickery against the minimum wage (e.g. by employing Scheinselbständige). Employer C has not registered his employees with the Sozialversicherung and pays cash off the books (Schwarzlohn).

	Legal employment	Partly legal/illegal employment	Illegal employment
Gross wage	12.95€	7.50€	7.50€

[3] https://de.wikipedia.org/wiki/Stundenverrechnungssatz

Lohnzusatzkosten (e.g. Employer SSCs)	10.36€	6.00€	---
Lohnnebenkosten (e.g. supplement for food or transport)	1.50€	1.50€	---
Gemeinkosten (e.g. business Administration, material or tax consultant)	10.36€	6.00€	2.50€
De facto costs per hour	35.17€	21.00€	10.00€
Calculating costs per hour in tender procedure "Stundenverrechnungspreis"	36.00€	25.00€	20.00€
Potential profit	2.31%	16%	50%

Employing Scheinselbständige and Schwarzlohn-Recipients means that there is no registration with Sozialversicherung. Employing Scheinselbständige is of advantage because in this case the employer can tell those checking that the Selbständige himself is in charge of his registration and insurance. Only the Schwarzlohn-Recipients require a lot of acrobatic with business accounts, for example: The problem for Nr. C is that he cannot enter cash payments in his books since he is not even employing anybody. That way, after the Gewinn- und Verlustrechnung, the profit in his books is 17.50 € per hour, which, of course, will alert everybody checking those books – if they do it. Employer C will have cash from various sources, e.g. money laundering or the non-declaration of income from other sources, e.g. from operating taxis, restaurants and other professions involving a high share of cash-payment.

The differences in calculation are so obvious that, in principle and theory, everybody is able to spot immediately cheating and dumping who sorts through submitted tender – unless, of course, it is deeply disguised and hidden in the submission.

1.4 Costs for material?

As the explanation in IE/I# demonstrated, an important factor in the shadow economy is not only fraud in the non-payment of proper wages, taxes and SSCs, but also the legal acquisition and provision of materials needed to do the job. In the case of legal employment, companies include those calculations in their "Stundenverrechnungspreis", in the column "Gemeinkosten". On average in construction, this post is between 80-110% of gross wage. As soon as (Fake) Self-Employment and all other forms of Arbeitnehmerüberlassung or Subunternehmer enter, it is the one hiring those persons (Auftraggeber) who provides material because the entire idea is that manpower only is hired, and not the entire package. This lowers the Stundenverrechnungspreis already considerably. (Mahr, 2011, pp. 24-26).

2 Framework

2.1 Legal framework

A complication is that features of the shadow economy concern both economical, financial, social and taxational aspects for which different legislative bodies are in charge.
Overview in (Bundesrechnungshof, 2008, p. 8ff), Mainly Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz.
A very good thing is that the all important Steuergeheimnis is no obstacle when it comes to the investigation and prosecution of illegal involvement in the Shadow Economy!

2.2 Institutional framework

A complication is that features of the shadow economy are investigated and prosecuted by different institutions: Everything to do with illegal employment by Federal Customs, everything to do with taxes by the state tax administrations, with an overlap in the area of turnover tax. In addition relevant are a number of Zusammenarbeitsbehörden, reflecting the complex legislative makeup.

2.2.1 Structure of Federal Customs and FKS

Dienststellen und Personaleinsatz		
	Personaleinsatz in AK[1]	
Bundesfinanzministerium **Abteilung III, Zölle und Verbrauchsteuern**		**243**
Bundesmonopolverwaltung für Branntwein		**52**
Zollkriminalamt	972	**3.327**
mit 8 Zollfahndungsämtern	2.355	
5 Bundesfinanzdirektionen	1.990	**3.639**
mit		
2 Bundeskassen	522	
1 Kompetenzzentrum für Kassen- und Rechnungswesen	64	
4 Service-Centern	1.063	
43 Hauptzollämter	21.265	**26.259**
mit		
180 Binnenzollämtern	2.514	
91 Grenzzollämtern	2.480	
Bildungs- und Wissenschaftszentrum mit 29 Dienstsitzen		**1.698**
Personalbestand (Arbeitskräfte) Zollverwaltung insgesamt:		**35.218**

[1] Arbeitskräfte zusammengefasst zu Vollzeitarbeitskräften, Stand 31.12.2015

Source 1 (Zollverwaltung, 2016a, p. 19)

In Nuremberg resides both one of the Bundesfinanzdirektionen (Südost), a Hauptzollamt and the branch of a Zollfahndungsstelle.

6,700 inspectors are employed in the Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Their record is as follows:

Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung	2013	2014	2015
Personenbefragungen	523.340	512.763	360.345
Prüfung von Arbeitgebern	64.001	63.014	43.637
Eingeleitete Ermittlungsverfahren wegen Straftaten	95.020	102.974	106.366
Abgeschlossene Ermittlungsverfahren wegen Straftaten	94.962	100.763	104.778
Summe der Geldstrafen aus Urteilen und Strafbefehlen – in Mio. € –	26,1	28,2	28,8
Summe der erwirkten Freiheitsstrafen – in Jahren –	1.927	1.917	1.789
Eingeleitete Ermittlungsverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten	39.996	34.318	22.066
Abgeschlossene Ermittlungsverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten	53.993	53.007	47.280
Summe der festgesetzten Geldbußen, Verwarnungsgelder und Verfall – in Mio. € –	44,7	46,7	43,4
Summe der vereinnahmten Geldbußen, Verwarnungsgelder und Verfall[1] – in Mio. € –	17,8	20,0	16,2
Schadenssumme im Rahmen der straf- und bußgeldrechtlichen Ermittlungen – in Mio. € –	777,1	795,4	818,5
Steuerschäden aus Ermittlungsverfahren der Länderfinanzverwaltungen, die aufgrund von Prüfungs- und Ermittlungserkenntnissen des Zolls veranlasst wurden[2] – in Mio. € –	22,0	29,1	36,8

[1] Bei diesen Einnahmen handelt es sich ausschließlich um die des Bundes. In welchem Umfang die Länder Einnahmen z. B. aus Bußgeldverfahren, die im Einspruchsverfahren an die Amtsgerichte abgegeben wurden, erzielt haben, ist dem BMF nicht bekannt.

[2] Angaben der Länderfinanzverwaltungen, die der Zollverwaltung zur Verfügung gestellt wurden.

Source 2 (Zollverwaltung, 2016a, p. 18)

2.2.2 FKS tasks

2.2.2.1 Prevention

Einen eigenen Bereich Prävention und Präsenz gab's nur bis Oktober 2014, die sind mit kenntlichen und anonymen Autos durch die Gegend gefahren, flächendeckend und zu unüblichen Zeiten.

Große Reform im Oktober 2014, Seither im Sachgebiet E: FKS unterteilt in 2 Bereiche:

- Bereich 1 Prüfung und Ermittlung aufgrund von Hinweisen bei einfachen Fällen sowie Schwerpunktprüfungen: Normale Kontrollen, Ermittlungsverfahren Bereich 2 ist neu: Bekämpfung Organisierte Schwarzarbeit.
- Prävention und Präsenz ist seither im Arbeitsbereich 1 mit angesiedelt.

In zwei Städten sagten Gesprächspartner: Es gibt jetzt keinen Dienstplan mehr für solche Streifenfahrten, aber sie können entscheiden dass sie es machen. „Wir tun es schon, aber man muss auch sehen, dass wir anderes machen. Es ist halt eine Abwägung."[ii]

Konkret bestimmt sich diese Abwägung auch von dem, was in einer Stadt am dringlichsten ist: In einer Stadt mag tatsächlich alles in Ordnung sein, sodass Kapazitäten frei sind für solche Präventionen, in anderen Städten ist Personaldecke so knapp bzw. sind Aufgaben so groß dass hier gespart wird.[iii]

2.2.2.2 Deterrence via PR and Schwerpunktprüfungen

Vorgegebene Schwerpunktprüfungen, 4 im Jahr üblicherweise 2 Tage, diese Schwerpunktprüfungen gibt in der letzten Instanz das BM Finanzen. Dann kontrollieren wir nur Baustellen, nur Taxis, nur Restaurants mit hohem Sichtbarkeitswert (grünweiße Wagen, Personal….) Dadurch wird präventiver Charakter herausgestrichen, d.h. dass wir präsent sind und was machen.

> Vom Ertrag her sind diese Schwerpunktprüfungen tatsächlich nicht so ergiebig, aber man muss natürlich auch betrachten, was als „Erfolg“ zählt. Z.B. präventiver Charakter, wenn Öffentlichkeit sieht/Medien berichten „Der Zoll ist unterwegs gewesen und hat sich gezeigt“. Dann haben idealerweise alle Angst und werden ehrlich („Wenn’s denn so wäre!“). Wenn man diese Form der Prävention komplett streichen würde wäre das so wie die Polizei führt keine Geschwindigkeitskontrolle mehr durch. Unter präventiven Gesichtspunkten mag der Aufwand also OK sein, aber der Ertrag, Naja.[iv]

2.2.2.3 Investigation and sanctioning

Abs. 1§ 2 SchwarzArbG

> (1) Die Behörden der Zollverwaltung prüfen, ob
> 1. die sich aus den Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Pflichten nach § 28a des Vierten Buches Sozialgesetzbuch erfüllt werden oder wurden,
> 2. auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen Sozialleistungen nach dem Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch oder Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz zu Unrecht bezogen werden oder wurden,
> 3. die Angaben des Arbeitgebers, die für die Sozialleistungen nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch erheblich sind, zutreffend bescheinigt wurden,
> 4. Ausländer nicht
> a) entgegen § 284 Abs. 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch oder § 4 Abs. 3 Satz 1 und 2 des Aufenthaltsgesetzes und nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerinnen beschäftigt werden oder wurden, oder
> b) entgegen § 4 Abs. 3 Satz 1 und 2 des Aufenthaltsgesetzes mit entgeltlichen Dienst- oder Werkleistungen beauftragt werden oder wurden und
> 5. Arbeitsbedingungen nach Maßgabe des Mindestlohngesetzes, des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und des § 10 Absatz 5 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes eingehalten werden oder wurden.

Originally and formally, one of the tasks of the FKS has been the control of all Werkverträge between German and non-German companies, concluded within the framework of contingents and in need of approval by the Bundesagentur für Arbeit. This 100% control was never possible, at times it was reduced to a review of existing paperwork, only in rare cases checks on the ground were conducted. While the former hardly anytime yielded results, the latter were normally successful in uncovering misdeeds, which is why the Bundesrechnungshof opted already in 2008 in favour of risk-oriented checks rather than 100% coverage which realistically could not be done with personnel at hand (Bundesrechnungshof, 2008, p. 16ff.).

The number of those categories of Werkverträge has diminished considerably due to the accession of states to the EU, there are remaining Werkverträge with a couple of south-eastern European states such as Turkey, Croatian, Bosnia & Hercegovina, Macedonia, Serbia and Montenegro.

2.2.3 FKS and Zusammenarbeitsbehörden

Abs. 2 § 2 SchwarzArbG

> (2) Die Behörden der Zollverwaltung werden bei den Prüfungen nach Absatz 1 unterstützt von 1. den Finanzbehörden, 2. der Bundesagentur für Arbeit, 2a. der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, 3. den Einzugsstellen (§ 28i des Vierten Buches Sozialgesetzbuch), 4. den Trägern der Rentenversicherung, 5. den Trägern der Unfallversicherung, 6. den gemeinsamen Einrichtungen und den zugelassenen kommunalen Trägern nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch sowie der Bundesagentur für Arbeit als verantwortliche Stelle für die zentral verwalteten IT-Verfahren nach § 50 Absatz 3

des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, 7. den nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständigen Behörden, 8. den in § 71 Abs. 1 bis 3 des Aufenthaltsgesetzes genannten Behörden, 8a. dem Bundesamt für Güterverkehr, 9. den für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden, 10. den Polizeivollzugsbehörden des Bundes und der Länder auf Ersuchen im Einzelfall, 11. den nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach diesem Gesetz zuständigen Behörden und 12. den nach § 14 der Gewerbeordnung für die Entgegennahme der Gewerbeanzeigen zuständigen Stellen. Die Aufgaben dieser Stellen nach anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt. Die Prüfungen können mit anderen Prüfungen der in diesem Absatz genannten Stellen verbunden werden; die Vorschriften über die Unterrichtung und Zusammenarbeit bleiben hiervon unberührt

In practice, this works well for Nuremberg and Bavaria:

Die Kooperation innerhalb der Zollbehörde in Deutschland ist prima. Nicht vergleichbar mit Steuerverwaltung, die dauernd an Bundesländergrenzen und –eigenheiten stößt. [4]
Bei uns weiß Bayern, was Schleswig Holstein tut. Jeder Vorgang der je in Deutschland ist im Computer und dort nachsehbar (→ siehe oben, Köln).
Das wird alles noch besser werden: Im Aufbau befindlich: Risikoanalyse, Datenbanken zu Minijobs, Handwerk…
Kooperation mit Zusammenarbeitsbehörden: vor Ort kein Problem,. Hier sitzen die Behörden, auch die Betriebe, die wir kontrollieren.
Frage: Wie macht man, dass keine Zusammenarbeitsbehörde sagt „Wir waren nicht informiert".
Im Vorfeld i.d.R. keine Information. Erst machen wir Prüfung, dann stellen wir fest „Die und die müssen informiert werden". Das geschieht per Mail/Datei, per Konferenz. Intensivere Treffen sind i.d.R. nicht erforderlich, selten arbeitet man schon bei der Prüfung mit anderen zusammen, etwa wie im August mit der Steufa.
Freilich: Man kann andere Behörde (Ausländerbehörde, Ordnungsamt, Handwerkskammer) einladen, mitzugehen, damit sie dort ihre Dinge parallel prüfen – aber viele haben gar nicht Personal dafür. Oder: Andere Stellen sind an Teilnahme interessiert. Z.B. das Ordnungsamt ist immer bei Taxi-Unternehmen dabei und drängen manchmal, die zu prüfen etc.
Zusammenarbeitsbehörde heißt nicht, dass man dauernd per Mail und Konferenz zu tun hat.
Beispiel: Die Rentenversicherung ist für Zoll wichtigste Zusammenarbeitsbehörde, weil die zuständig für Berechnung der Sozialversicherungsschäden sind, d.h. Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Pflegeversicherung. Ausgenommen Unfall, das machen Berufsgenossenschaften nach Branche. Wir haben direkten Zugriff auf Daten der Rentenversicherung, d.h., die Zusammenarbeitsbehörden sind so vernetzt dass man einander Daten zugänglich macht ohne dass man Ersuchen und Anfragen stellen muss. Das beschleunigt Verfahren erheblich. Konkret: Kontrollierter AN behauptet er ist bei Firma XY. Wir prüfen bei Rentenversicherung: Bei Firma XY ist er nicht registriert.
Frage: Wenns die Firma XY nicht gibt?
Dann haben wir Pech gehabt. Meistens gibt's die Firmen aber – wenn es die Firma nicht gäbe wäre es zu offensichtlich, dann hätten wir Betrug schnell geklärt. Meistens sind sie gerissener.
Frage Andere Koordinationstätigkeit?
Regelmäßige Besprechung monatlich, mit Zoll, Steufa, und „K-leitern" (Kommissariatsleiter) der Polizei. Konkrete Fälle werden ebenso besprochen wie allgemeine Probleme, jeder kann was einbringen. Etwa Organisierte Kriminalität: Hier kam von Polizei Vorschlag, wir sollten enger zusammenarbeiten. Passiert dieses Jahr nicht mehr. Wir als Zoll müssen uns fragen: Bringt das was für uns? Es bräuchte Personal, das man auch anderswo braucht. Welche Behörden genau und in welcher Form diese miteinander kooperieren, kann regional wegen den jeweiligen Besonderheiten und Bedürfnissen durchaus unterschiedlich sein.[v]

[4] Kommentar: Für diese Bewertung ist die Zollverwaltung nicht zuständig. Es handelt sich um eine private Auffassung.

2.2.4 FKS and business partners

FKS schmiedete bundesweit und regional Aktionsbündnisse mit zuständigen Verbänden und Gewerkschaften im Baubereich, Transport und Logistik und Fleischwirtschaft. Hier wurde auch vereinbart, dass man sich mit Hinweisen auf irreguläre Praktiken unterstützt um Einsatzeffizienz zu erhöhen (Bundesrechnungshof, 2008, p. 21).

2.2.5 FKS and academic advice

The Federal Ministry commissioned once a study to find out about the extent of the Shadow Economy and to explore the best ways to combat it (Bundesrechnungshof, 2008). They were not impressed, the Court of Auditors was.

3 Main categories of fraud

3.1 Beginning of investigation

Originally task to check on all Werkverträge (see above 2.2.2#) No longer the case. Now the following:
Fachliche Geschäftsstelle nimmt Hinweise und Anzeigen auf. Wir bekommen pro Jahr 4-5000 Hinweise, wir müssen also nicht blind rumfahren sondern haben eh genügend Hinweise. Die Fachstelle selektiert und sagt: das ist Arbeitsbereich 1, weil es sich um einen einfacheren Fall handelt oder es erfolgt die Weitergabe an den Arbeitsbereich 2 , der die komplexeren Fälle bearbeitet. Das, was wir prüfen bearbeiten wir bis zum Ende. Wir sind Ermittlungsbeamte der Staatsanwaltschaft und sind in diesem Zusammenhang befugt, Ermittlungen in Strafverfahren zu führen. Das Ergebnis der Ermittlungen wird der Staatsanwaltschaft mit einem Schlussbericht vorgelegt.
Die Staatsanwaltschaft schickt Vorgang und sagt: Macht mal. Das muss gemacht werden, Oder Zusammenarbeitsbehörden schicken Vorgänge. Dort besteht mehr Ermessen für uns, ob Übernahme/Behandlung sinnvoll ist oder nicht.
Arbeitnehmer kommen und sagen: Mir wird kein Lohn gezahlt.
Eigene Prüfungen ohne Anfangsverdacht nach eigenem Ermessen, nach eigener Risikoabwägung. Hier gilt Orientieren an Erfahrungswerten bei den Risikobranchen, dort erhöhte Anfälligkeit für Schwarzarbeit.
Risikoorientiertes Vorgehen: Bei Zoll ist das die Risikoanalyse, zentral in Köln bei der BFW West angesiedelt. Kommunikation ist hier zweifach: Köln schicken Liste von Firmen mit der Bitte „Schaut euch die mal an“. Umgekehrt: Wenn wir Firmen prüfen, können wir im Intranet in ein Firmenverzeichnis schauen, ob diese Firma schon einen Eintrag von woanders in Deutschland hat. Und: Über jede geprüfte Firma machen wir einen Eintrag in dieses Verzeichnis, wenn‘s was einzutragen gibt. Grundsätzlich: Die Risikoanalyse wird schlussendlich beim Zoll von Personen erstellt, nicht den Computern überlassen. Der Menschliche Faktor ist unersetzbar, darauf kann man nicht verzichten.
Last not least gibt es vorgegebene Schwerpunktprüfungen. Die haben sie 4 im Jahr üblicherweise 2 Tage, diese Schwerpunktprüfungen gibt in der letzten Instanz das BM Finanzen (s.o.).[vi]

3.1 Instruments of investigation

(Mahr, 2011, p. 61ff.) FKS besucht Betriebsstätten und prüft dortige Zustände mit folgenden Instrumenten: First of all: Interviews of employees, secondly: Check of documents on the spot and in business offices. Ergebnisse können mit Zusammenarbeitsbehörden abgeglichen werden. So kann dann ein Anfangsverdacht entstehen, wird die Prüfung beendet und die Ermittlungen beginnen, in deren Folge ggf. tiefer gegraben wird, ggf. mit richterlichen Durchsuchungsmaßnahmen und Beschlagnahmung von Unterlagen.

Prü-	Prüfungsphase	Prüfungsende	Ermittlungsphase	Ermitt-

fungs be-ginn	Betretungsrecht, Mitwirkungs- und Duldungspflichten bei Personalbefragung und oder Geschäftsunterlagenprüfung	und gleichzeitig Anfangsverdacht auf eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit	Maßnahmen nach der stopp und OWiG, insbesondere Durchsuchung der Wohn- und Geschäftsräume, Beschlagnahme, Zeugen-Beschuldigten- und Betroffenenvernehmung, dinglicher Arrest	lungsabschluss und Abgabe an Staatsanwaltschaft

Entscheidend ist nicht, was durch Papiere, die angeblich nach gründlicher Beratung verfasst und unterzeichnet wurden, scheinbar vereinbart ist, sondern das, was faktisch in der Arbeitsorganisation abläuft. Natürlich kann man sich rausreden, man würde aufgrund der Beratung alles rechtlich korrekt machen. Wer aber behauptet, er habe eine Beratung in Anspruch genommen und dennoch faktisch Missstände zulässt oder tarnt, handelt vorsätzlich (Mahr, 2011, pp. 74f,).

Natürlich muss man bei Befragungen auch Dolmetscher dabei haben – daran fehlt es bei ihnen manchmal, was den Befragungserfolg erheblich mindert.[][vii]

3.2 Illegal employment of non-Germans

Against this everybody is offending if he employs a non-German without proper documentation, violating labour laws.

3.2.1 Arbeitnehmer-Entsendung

Hierbei geht es um die Befreiung von der Sozialpflichtigkeit, d.h. es wird vom ausländischen Sozialversicherer bescheinigt, dass der Entsandte im Herkunftsland sozialversichert ist und deshalb in Deutschland keine Lohzusatzkosten fällig werden. Dabei ist erforderlich, dass der Arbeitgeber und Wohnsitz des Arbeitnehmers im Ausland ist, und Deutschland nur vorübergehend Einsatzort ist. Dies wird über die Entsendebescheinigung A1 auf Antrag des Arbeitgebers durch den ausländischen Sozialversicherungsträger bescheinigt. Oft wird sowohl der vorübergehende Charakter als auch die vorhandene Sozialversicherung nur vorgetäuscht, indem etwa die ausländische Firma nur das Personal anwirbt, die Arbeitnehmer aber in Deutschland durch die deutsche Partnerfirma/Zweigniederlassung oder den Auftraggeber ihre Aufträge erhalten. Die vorübergehende Beschäftigung wird umgangen, indem der ausländische Arbeitnehmer weder vorher noch nachher bei der ausländischen Firma als Arbeitnehmer auftaucht. Er wird einfach durch einen neuen AN ersetzt. So kann der ausländische Arbeitgeber den Sozialbeitrag hinterziehen, der deutsche Arbeitgeber muss ihn nicht zahlen. Fliegt dies auf, müssen die Sozialversicherungsbeiträge an den deutschen Versicherungsträger nachgezahlt werden, ebenso kommt es gegen Firma und Auftraggeber zu Strafverfahren. Auf (Mahr, 2011, p. 54ff.) sind Beispiele, wie hier gemogelt wird und warum es schwer ist, solche Betrügereien zu durchschauen.

3.2.2 Hinterziehung von Körperschaft- und Lohnsteuer

(Mahr, 2011, p. 57ff.) Wie ist die Regelung bei Ertragsteuer (Körperschafts-/Gewerbesteuer und Einkommens-/Lohnsteuer)?

Körperschaftssteuer: Wenn es zwischen Deutschland und Herkunftsland der ausländischen Firma keine DBA gibt, ist alles im Herkunftsland steuerpflichtig. Wenn es in Deutschland eine DBA Betriebstätte gibt, ist der in Deutschland erwirtschaftete Gewinn steuerpflichtig. Eine Betriebstätte in Deutschland existiert wenn ein Ort der Leitung oder eine Zweigstelle der

Fima in Deutschland ist bzw. ein von der ausländischen Firma abhängiger Beschäftigter die Weisungen erteilt.

Lohsteuer in Deutschland wird dann fällig, wenn die beschäftigte ausländische Person länger als 183 Tage in Deutschland arbeitet oder die AN über eine DBA Betriebstätte beschäftigt werden. Aufgrund dieser Regelung können sowohl im Herkunfts- als auch Deutschland tätige AN tüchtig Lohnsteuern einsparen.

3.3 Fake-Selfemployment

Unter Solo-Selbständigen werden Personen verstanden, die eine selbständige Tätigkeit allein, das heißt ohne angestellte Mitarbeiter, ausüben. Seit Anfang der 90er Jahre ist die Zahl der Selbständigen in Deutschland kräftig gestiegen; dies ist fast ausschließlich auf die Entwicklung bei den Solo-Selbständigen zurückzuführen. Eine erhebliche Rolle hat dabei die Förderung von „Ich-AGs“ durch die Bundesagentur für Arbeit ab dem Jahr 2003 gespielt. Auch wenn ein Teil der Solo-Selbständigen hohe Einkünfte erzielt, liegt das durchschnittliche Einkommen dieser Erwerbstätigengruppe unter dem der Arbeitnehmer. Viele kommen über Einkünfte, wie sie Arbeitnehmer im Niedriglohnsektor beziehen, nicht hinaus.[5]

(Mahr, 2011, p. 104ff.) Scheinselbständigkeit kann sowohl bei Deutschen als auch Nicht-Deutschen vorliegen, wodurch Arbeits- und Lohzusatzkosten um bis zu 50-75% gedrückt werden können, was unverantwortliche Wettbewerbsvorteile bringt. Statt einem Arbeitsvertrag werden Werkverträge oder Dienstverträge abgeschlossen, dabei ist der Auftraggeber faktisch der Arbeitgeber. Es fällt bei der Inspektion auf, dass sie nur für einen Auftraggeber tätig sind, wenig Werkzeug besitzen, aber keine Maschinen und keine eigenen Angestellten. Wird er krank, besorgt der Auftraggeber Ersatz, während es eigentlich der Scheinselbständige tun müsste.

3.3.1 Unterschied Selbständigkeit und Scheinselbständigkeit

Merkmale wahrhafter Selbständigkeit sind:

- Eigenes Unternehmen, eigene Betriebstätte. Der ist durch Anmeldung eines „stehenden Gewerbes“ bei einem Gewerbeamt leicht zu bekommen.[6]
- Eigene Verfügung über Arbeitskraft
- Eigene Organisation des Arbeitsablaufs

Die Erbringung selbständiger Tätigkeiten wird dem Auftraggeber in Rechnung gestellt.

Scheinselbstständige haben denn auch pro Forma immer

- Eine Gewerbeanmeldung
- Sie stellen Rechnungen aus
- Es liegt ein Werk- oder Dienstvertrag mit detailliertem Leistungsverzeichnis vor

Konkret: statt 10 abhängig beschäftigten AN beschäftigt der AG als Auftraggeber 10 Subunternehmer, die jeweils einen eigenen Eintrag im Gewerberegister haben müssen.

Ein Kriterium ist sodann das unternehmerische Risiko. Korrekterweise ist dies der Einsatz persönlichen Vermögens mit dem Risiko von Gewinn oder Verlust. Einfach nur „Risiko“ an

---

[5] https://www.diw.de/de/diw_01.c.416701.de/presse/diw_glossar/solo_selbstaendige.html

[6] ‚Als „stehendes Gewerbe“ wird jede selbständige Tätigkeit, die auf Gewinnerzielung gerichtet und auf eine gewisse Dauer angelegt ist, angesehen.‘ Für bestimmte Berufe gilt eine separate Zulassungserfordernis, etwa für Personen- oder Gütertransport. Um die muss sich der Gewerbetreibende selbst kümmern. (Mahr, 2011, p. 116f.)

mehr Arbeit knüpfen (d.h. wenn ich weniger Arbeite verdiene ich weniger) ist de facto ein Einkommensrisiko, welches auch abhängig Beschäftigte haben. Auch eine wahrscheinliche Entlassung nach Abschluss des Projekts ist kein unternehmerisches Risiko sondern eines, das auch befristet (abhängig) Beschäftigte tragen. (Mahr, 2011, p. 131f.)

3.3.2 Unterschied Scheinselbständigkeit – abhängige Beschäftigung

(Mahr, 2011, p. 126ff.) Ein wichtiger Unterschied ist die Vergütung. Die Entlohnung von Scheinselbständigen erfolgt nicht auf Stundenlohnbasis (Vergütung nach Zeiteinheiten ohne Rücksicht auf erbrachte Arbeitsleistung) sondern auf der Basis von Leistungspreisen, bei denen es sich de facto um Dumping-Verrechnungsstundenpreisen handelt. Hier gibt es die Möglichkeiten

- Geldakkord: Geld wird einer Leistungseinheit gegenübergestellt, d.h. wenn 10 m Mauer stehen, wird konkreter Geldbetrag gezahlt, d.h. vorher fließt kein Geld.
- Zeitakkord: Für die Erbringung eines bestimmten Werks wird ein bestimmter Lohn gezahlt, egal, ob die Zeit zur Erbringung ausreicht.
- Einzelakkord: Abmachung mit einem Einzelnen
- Gruppenakkord: Abmachung mit einer Gruppe/deren Sprecher

Und: Geld fließt nur bei mängelfreier Erbringung, um Schluderei zu vermeiden. Diese Festlegungen sollen selbständige Kalkulation und Vertragsfreiheit-/-vereinbarung vortäuschen.

Auch mit Gruppen abhängig Beschäftigter kann man Scheinselbständigkeit vortäuschen. Wenn etwa eine Gruppe von Maurern zu einer Kolonne zusammengefasst wird kann vorgetäuscht werden, dass diese sich als Gesellschafter einer Firma zusammengefunden haben und die Erbringung dieses Werks anzubieten. Sie würden sich entsprechend dem Auftragnehmer durch einen Sprecher als „Einheit“ anbieten, einen Eigengruppen-Werkvertrag erhalten. Dabei sind sie de facto eine Betriebsgruppe, in der ein Arbeitgeber mehrere Personen zusammenfasst und durch einen Vorarbeiter beschäftigen lässt.[7]

Auch hier liegt die Kunst darin, die faktische Arbeitsorganisation herauszufinden und zu sehen, ob der Scheinselbständige wirklich selbständig ist oder doch abhängig beschäftigt wird.

3.3.3 Vorteil Arbeitgeber, Nachteil Arbeitnehmer

(Mahr, 2011, p. 109ff.) Bei Schwarzgeldzahlungen muss der Arbeitgeber zunächst die Lohnbuchhaltung manipulieren, weil er weniger zahlt als nach tariflich-gesetzlichen Bestimmungen als Mindestlohn vorgesehen ist. Er muss ebenso die Finanzbuchhaltung manipulieren, um Geld zur beleglosen-/nicht buchbaren Barzahlung zu generieren (falls es nicht eh Geldwäsche ist).

Für den Arbeitgeber hat das Scheinselbständigkeits-System den Vorteil, dass er durch die Rechnungstellung des AN einen in der Finanzbuchhaltung verbuchbaren Beleg hat und kein Schwarzgeld zur Barzahlung herbeimanipulieren muss.

Für den Scheinselbständigen besteht das Problem, dass er von seinem (so gedrückten) Lohn auch Versicherung (v.a. private Kranken-, Renten- und Haftpflichtversicherung), Fahrt- und Übernachtungskosten zahlen sowie Vorsorge für Urlaub, Krankheit und Feiertage treffen muss. Und: er ist in vielem dermaßen abhängig vom AG dass er kaum Handhabe hat, dagegen

[7] (Mahr, 2011, p. 124f.) Erklärungen zu den Eigenheiten eines Gesellschaftsvertrags im Unterschied zu Scheinverträgen siehe Mahr p. 140ff.

anzugehen. Oder er will es nicht, um seinen Job nicht zu gefährden. Dies gilt insbesondere für Ausländer.

3.4 Fraudulent claims and abuse of social benefits

This offence occurs if a person claims social benefits while he also pursues some work, without informing the relevant authority about it. (Mahr, 2011, p. 342) details how Minijobs can be used to disguise abuse since they occur in combination with other employment forms, trying to avoid SSC payments and/or the suspension of the payment of benefits. If customs detects a person claiming ALG II or other forms of benefits, the frequent excuse is that they are merely supplying for others who are sick/on vacation/absent for other reasons. To prove the opposite is difficult and time consuming. In order to demonstrate a fraudulent collection of Hartz IV, customs officials have to prove that wages earned are "Leistungserheblich", i.e. real wage payments of beyond EUR 100 have to be proven. If, however, payments are cash, this is difficult to prove since Schwarzarbeit naturally occurs without papers and there is a joint interest of both employer and employees to lie about the true nature of their employment relationship.

A nice example of how Minijobs can be used to cheat on SSCs is the soccer club TV Gersthofen near Augsburg: Here all player were employed on a Minijob Basis – with all the benefits arising from reduced SSCs – while de facto more cash was handed out to the players. FKS revealed the fraud. The club had to repay EUR 70,000 in SSCs and EUR 108,000 in taxes, four of those in charge of the soccer club were fined for their misdeeds. The fines handed down by the court were low because nobody practiced those deals for personal enrichment.[8]

3.5 Hiring out/lending of temporary employees

Ursprünglicher Zweck: Durch Leiharbeit Auftragsspitzen aufzufangen oder Ausfälle durch Krankheit auszugleichen. Hauptzweck inzwischen: Tarifverträge zu unterlaufen, Stammbelegschaft zu kürzen. (Mahr, 2011, p. 229)

3.5.1 Specifics of temporary employment

(Mahr, 2011, p. 210ff.) German labour laws contain the option for German and non-German nationals to be hired out to somebody temporarily, as is regulated in the Arbeitnehmer-Überlassungsgesetz (AÜG). (Zeitarbeit, Personalleasing, Leiharbeit…). Die Besonderheit: Der Arbeitgeber weist die AN an, Arbeitsleistung nicht im eigenen Betrieb, sondern beim Kunden zu erbringen, der damit auch das Direktions-/Anleitungsrecht mit-verkauft bekommt. Jenseits dieses Direktionsrechts nimmt der AG/Verleiher immer noch alle Rechte und Pflichten eines AGs wahr, etwa die Vergütung oder Urlaubsregelung. Leiharbeiter sind deutlich billiger als Stammarbeiter aus drei Gründen:

- Lohnzusatzkosten sind meistens nach schlechteren Tarifbedingungen.
- Betriebsgemeinkosten entfallen (da keine Anleitung der AN erforderlichh)
- Wagnis ist bei Stammpersonal das Risiko der Gewährleistung, beim Verleiher lediglich die Folgen eines Auswahlverschuldens, d.h. dass etwa der Verleiher keinen Maler, sondern stattdessen einen Maurer mit fehlenden Qualifikationen geschickt hat, für dessen Fehler beim Anstreichen er dann aufkommen muss.

Leiharbeit requires a mandatory permission by the Federal Agency for Employment.

[8] Eisele, F. (2015, December 8) Schlusspfiff für eine Steueraffäre. In: Augsburger Allgemeine. Retrieved from http://www.augsburger-allgemeine.de/augsburg-land/Schlusspfiff-fuer-eine-Steueraffaere-id36295412.html

3.5.2 Violation of minimum payment requirements

Also AÜ requires from the employer "Equal Pay" (i.e. the same wage as he is paying his Stammbelegschaft) and the observation of minimum standards, e.g. in accordance of the AEntG. Die Equal Pay Bestimmung kann durch Berufung auf die in § 10 Abs. 4 S. 2 AÜG enthalte, weit dehnbare Ausnahmemöglichkeit in Anspruch genommen werden.[9] Dabei hat der Grundsatz des Equal Pay auch im Fall der illegalen AN Überlassung Gültigkeit.[10] Demnach gelten für Leiharbeiter aktuell EUR 7.79 (West) und EUR 6.85 (Ost). Wohl aber können die Zeitarbeits-Tarifverträge niedriger sein, aber auch hier besteht Schwelle durch Mindestlohnregelungen. (Mahr, 2011, p. 216ff.).

Die Löhne, die hier legal (!!) durchgedrückt werden, schaffen bei Lohn, Steuern und Beitragszahlungen von 30% bis zu 50% Ersparnisse gegenüber Stammbelegschaften und Tarifverträgen (Mahr, 2011, p. 228f.).

3.5.2.1 Legale Zeitarbeit

Legale Zeitarbeit bietet folgende Möglichkeiten um Geld zu sparen:

- Falsche Anwendung von Tarifverträgen durch Eingruppierung in niedrigste Tarifgruppe oder die Ausnutzung ostdeutscher Tarife im Bereich „Zeitarbeit" über ostdeutsche Niederlassungen selbst bei Arbeitseinsatz in Westdeutschland.
- Missbrauch von Haustarifverträgen führt zu Löhnen von nur 3 Euro (p.226)
- Abschluss von Schein-Werkverträgen mit den Leiharbeitern
- Keine Lohnfortzahlung im Krankheitsfall
- Kein Urlaubsgeld, keinen Urlaubsanspruch
- Unzutreffende Abführung von Steuern und Sozialabgaben
- Risiko trägt der AN, d.h. wenn keine Arbeit, werden sie gezwungen, Urlaub zu nehmen
- Missbrauch der Möglichkeit, nach § 8.6 AÜG Entgelt durch steuer- und abgabenfreie Reisevergütungen oder „Verpflegungsmehraufwendungen" zu ersetzen (p. 225).
- Kombination von einer versicherungspflichtigen Haupttätigkeit mit einem zeitgleich ausgeübten Minijob. Um aber den Nachweis zu erschweren, dass beide Teiljobs für den selben AG ausgeführt werde, ist die Haupttätigkeit bei der einen, der Minijob bei einer Zeitarbeitsfirma und über diese wiederum beim AG. Insofern kommt es hier zu einer Schein-Arbeitnehmerüberlassung (p. 232f.)

Allein beim Einsatz Ostdeutscher Zeitarbeiter in Westdeutschland entstehen Lohndumping-bedingte Vorteile gegenüber westdeutsch vergüteten Leiharbeitern und erst recht gegenüber legal beschäftigten Stammarbeitern. Hinzu kommen durch Herunterrechnungstricks massive Verstöße gegen den gesetzlichen Mindestlohn.

Verstärkt werden de-facto Verleihungen nicht durch Überlassungsverträge geregelt, sondern durch Schein-Werkverträge. Dadurch lässt sich die Stammbelegschaft ausdünnen, etwa in neue Gesellschaften auszugliedern und wieder mit neuen Verträgen einzustellen. Dadurch werden die ordentlichen Flächen- oder Haustarifverträge unterlaufen, was inzwischen in ganzen Branchen zur Senkung von Standards geführt hat. Variante davon: Konzerninterne Ar-

---

[9] ‚Soweit ein auf das Arbeitsverhältnis anzuwendender Tarifvertrag abweichende Regelungen trifft (§ 3 Absatz 1 Nummer 3, § 9 Nummer 2), hat der Verleiher dem Leiharbeitnehmer die nach diesem Tarifvertrag geschuldeten Arbeitsbedingungen zu gewähren.'

[10] ‚Im übrigen bestimmen sich Inhalt und Dauer dieses Arbeitsverhältnisses nach den für den Betrieb des Entleihers geltenden Vorschriften und sonstigen Regelungen; sind solche nicht vorhanden, gelten diejenigen vergleichbarer Betriebe.'

beitnehmerüberlassung oder „Inhouse Outsourcing“. Wurde in vergangenen Jahren massiv etwa in Gesundheitswesen, Verlagswesen, Verkehrsbetrieben…) durchgeführt, die eigene Stammbelegschaften in eigene Konzerntöchter auslagerten und von dort her wieder eingestellt haben. Ersparnisse werden durch Ersparnisse bei Steuern und Abgaben nochmals höher (p.229).

Natürlich könnte man noch mehr sparen, wenn man Personal von externen Anbietern einstellen würde. Aber: Qualifikationen von Stammbelegschaft kann so leicht nicht ersetzt werden, auch vermeidet man durch die konzerninterne Variante Fluktuation. Bekanntestes Beispiel ist hier Schlecker, der als Pionier diese Tricksereien salonfähig machte. Das Modell funktioniert auch durch Betriebsverlegungen, wodurch Stammbelegschaften am alten Ort entlassen, am neuen Ort per Leih- oder Zeitarbeiter ersetzt wird, die dann wiederum konzernintern weiterverliehen werden können ((p. 230f.).

Risiko für AN: Oft unterschreiben sie Arbeitsverträge, weil sie rechtlich keine Ahnung haben oder Angst haben, den Job nicht zu bekommen/vorhandenen zu verlieren. Aus denselben Gründen kommt es kaum zu arbeitsgerichtlichen Klagen.

Risiko für AG: Wenn Verleiher Sozialabgaben nicht abführt, ist er dennoch haftbar!

3.5.2.2 Illegale Zeitarbeit

Illegale Arbeitnehmerüberlassung ist bereits gegeben, wenn die Erlaubnis der BA Arbeit nicht vorliegt. Oft gehörte Ausrede: Man habe die Notwendigkeit einer Erlaubnis nicht gekannt bzw. sei davon ausgegangen, dass sie vorliege. Das ist selten glaubhaft. Neben Lohn- und Abgabenersparnis (Dumpinglöhnen) gibt es auch den Vorteil, dass der Betriebsablauf nicht umstrukturiert werden muss, was bei Werkverträgen aufgrund getrennter Produktionslinien nötig wäre. Oder. Man kann Machtbasis und Einfluss des Betriebsrats aushöhlen. Legale Arbeitnehmerüberlassung wird zunehmend unattraktiv, da der Stundenverrechnungssatz, der i.d.R. mindestens 100-110% über dem Bruttolohn liegt, recht hoch ist, d.h. aus dem Mindestlohn Ost von 6.89 Euro werden dann schnell 14 Euro, Umsatzsteuer noch nichtmal dabei. Desungeachtet tauchen im Internet und sonstwo Angebote auf, in denen Stundenverrechungssetze von zehn Euro und weniger angeboten werden: Bedingung ist dabei, dass Leistungen nur im Werkvertragsverhältnis erbracht werden. Das sollte misstrauisch machen, da der Stundenverrechnungssatz, wenn alles legal zugeht, nochmals höher sein müsste, da ja die Zeitarbeitsfirma höhere Betriebsgemeinkosten haben wegen eigener Anleitung des Personals, Material u.ä. Hier kann sich jeder denken, dass alles nicht legal zugehen kann und vermutlich an den Löhnen gespart wird. Bei den angebotenen Werkverträgen handelt es sich immer öfters um Scheinverträge, die illegale Arbeitnehmerüberlassung verschleiern sollen. Der Werkvertrag mit seinem detaillierten Leistungsverzeichnis ist dann de facto ein Überlassungsvertrag (Mahr, 2011, p. 237ff.).

Wichtig ist die Abgrenzung von werkvertraglicher Selbständigkeit und selbständiger Erledigung von Arbeit. Beim Werkvertrag kommt Vorplanung und Anleitung dazu, eine selbständigen Erledigung von Arbeiten können ausgeliehene AN unter Anleitung eines mitgebrachten Facharbeiters vortäuschen. Entscheidend ist, dass der Facharbeiter/Vorarbeiter seine Anweisungen vom Auftraggeber bzw. dem de facto Arbeitgeber erhält. Hier kann hilfreich sein, das technische Wissen des Vorarbeiters über das Gesamtprojekt herauszufinden. Einfacher ist die Erkennung von Leiharbeit, wenn Kolonnen zu einfachen Hilfsarbeiten eingesetzt werden, etwa schwere Arbeiten am Bau, die Kraft, keine Kenntnisse benötigen, oder Einsortieren von Produkten in Regale und Kisten (Mahr, 2011, p. 252ff.)

Wichtig ist hier, wie überall, die Feststellung der tatsächlichen Arbeitsorganisation. Auch ein Vergleich des angeblich vereinbarten Werks mit der Rechnungsstellung ist lohnend. Im Fall von Beispielen wie dem oben gegebenen (siehe 1.1.#) weicht die Rechnung vom Leistungsverzeichnis zwischen 40% und 70% ab (Mahr, 2011, p. 260). → Detailliertes Beispiel anhand eines Polstermöbelherstellers (Mahr, 2011, p. 268ff.)

3.5.2.3 Vorteil AG, Nachteil AN

Vor- und Nachteile in der Leiharbeit ähneln denen bei Scheinselbständigkeit (s.o.#). Die Vorteile für den AG sind noch umfangreicher als bei der Scheinselbständigkeit (Mahr, 2011, p. 237f.):

- Für den AG entfällt das unternehmerische Risiko
- Kostenintensive Umorganisation des Betriebs entfällt
- Er kann Arbeitskräfte beschäftigen, die nach legalen Bestimmungen weder Arbeits- noch Aufenthaltserlaubnis bekämen.
- Er kann Quotenregelung umgehen, die im legalen Bereich zum Schutz der Stammbelegschaft gelten
- Mitspracherecht des Betriebsrats wird ausgehöhlt
- AN sind unschlagbar billig
- Selbst Gewährleistung kann ihnen vom Lohn abgezogen werden (Mahr, 2011, p. 261f.)

Die AN sind noch abhängiger von AG als Scheinselbständige, v.a. wenn es sich um Nicht-Deutsche handelt.

3.5.3 Conclusion

Dumpinglöhne über Zeitarbeit sind eine enorme Versuchung, Stammpersonal durch legale und illegale Leiharbeiter auszutauschen. Beispiel Kommissionierer in Warenverteilzentren des Großhandels:

Tabelle 3 Kostensenkungspotenzial von Schein-Werkverträgen in Gegenüberstellung (Mahr, 2011, p. 266)

	Equal Pay, Tariflohn Großhandel	Zeitarbeitstarifvertrag West	Zeitarbeitstarifvertrag Ost	Schein-Werkvertrag
Brutto-Stundenlohn	11.24 Euro	7.79 Euro	6.85 Euro	2.50-6.50 Euro
Stunden-Verrechnungssatz	22.50 – 24.50 Euro	15.50-17.50 Euro	13.50-15.50 Euro	6.00-12.00 Euro

Die o.g. Vorteile sprechen aus Sicht der Unternehmer klar dafür, es einfach zu versuchen und im Fall des Erwischtwerdens auf Unkenntnis zu plädieren. Entsprechend ist anzunehmen, dass die Zahl dieser Beschäftigungsverhältnisse deutlich höher ist als die Statistik verrät, da zu den legal gemeldeten und erfassten Leiharbeitern die illegalen Leiharbeitsverhältnisse hinzukommen würden, die über Werkverträge einen scheinlegalen Anstrich haben und dort erfasst sind (Mahr, 2011, p. 267).

Die Tatsache, dass jene, die Subunternehmen beschäftigen, sich entsetzt zeigen, dass diese gesetzwidrige Löhne zahlen, obwohl sie versichert haben, dass alles nach Recht und Gesetz korrekt ist, ist scheinheilig. Jene Auftraggeber müssten auch in ihren Ausschreiben so agieren,

dass Subunternehmer mit höheren Stundenverrechnungssätze überhaupt am Bieterverfahren teilnehmen und eine Chance haben könnten und da eigentlich bekannt ist, was in Deutschland realistisch möglich ist liegt es an jedem Auftraggeber, der dennoch einem Billiganbieter den Zuschlag gibt (Mahr, 2011, p. 274).

3.6 Violation of minimum payment and employment standards

In principle, an employment contract is an agreement between an employer and employee (Mahr, 2011, p. 38). De facto this freedom of contract is infringed by limits set by social bargaining and legal regulation. German labour laws regulate minimum payment and employment standards for German nationals, the Arbeitnehmer-Entsendegesetz for employees leased on a temporary basis, both German and non-German nationals. This covers both the payment of wage, of SSCs, benefits (Urlaubs- und Weihnachtsgeld) and conditions under which people are employed.

3.6.1 Legal framework

(Mahr, 2011, p. 299ff.)
The freedom of contract between free people is limited by Tarifnormen and legal norms. First, there are standards arising from social bargaining for a certain economic sector. Here, however, more and more companies opt out of those Flächentarifverträge and negotiate something only for the company ("Haustarifvertrag"). Next, there are economic sectors, where legally employment and payment standards can be lower than in other segments of the economy, especially in the sector of temporary employment (Zeitarbeit). Further lowering of standards by questionable (mis-)use of law (Inhouse-Outsourcing) or illegal practices (subcontracting…)

Up to the legal minimum payment (gesetzliche Mindestlohn) the legal limit was Sittenwidrigkeit (§ 139 BGB). However, until this applied, wages could without problems be one third lower than parallel agreements. One way of doing it is to "invent" a new profession for which existing Tarifverträge do not apply and separate/specific agreements can be negotiated. Those wages are, at times, so low that they need topping-up via social welfare (Hartz IV). In addition, social security payments were lower since their amount depends on the gross payment of wage, which will result in low rents once employees are old and then, again, they will need support via social welfare.

Prosecution of Sittenwidrigkeit is rare since employees are either ignorant about their rights or fearful from going to court since they are afraid of losing their job. The FKS' options are limited because Lohnwucher (§ 291 BGB) prevents immediate action on part of the authorities. Only if wages are too low in combination with offending regulation pertaining to the employment of non-Germans, investigation and prosecution in accordance with § 10 SchwarzarbG is possible. Yet another way to circumvent investigation and prosecution is possible because of fake self-employment.

3.6.2 Violation of minimum payment following social bargaining

If there is an economic sector with minimum wage set in social bargaining, the law requires that also those worker are remunerated with this minimum wage which are leased on a temporary basis ("equal pay", AEntG). Those minimum standards also apply for Minijobber.

3.6.3 Violation of legal minimum payment

In addition to minimum wage payable in accordance to social bargaining applies since 1 January 2015 a legally prescribed minimum wage of EUR 8.50 per hour. This is the latest job in the portfolio of the FKS, beginning1 January 2015, for which they also got additional personnel (see#) Ensuring that employees are being paid the newly introduced minimum wage.

Ebenso bestehen Verletzung der Verpflichtung zu Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall, bei Urlaub und Feiertagen, Zuschläge zu Überstunden, Sonn- und Feiertagen, Erstattungen der Fahrt, Verpflegungs- Übernachtungskosten (Mahr, 2011, p. 113). Here, too, however, ways and means are being known how this attempt to secure decent minimum wages can be circumvented and violated.

3.6.4 Violation of minimum employment standards

(Mahr, 2011, p. 113ff.+208f.): Der Beschäftigte, etwa Scheinselbständige, kann zu längerer Arbeitszeit pro Tag gezwungen werden, zu Wochenend-Arbeiten, er hat keinen Anspruch auf Urlaub. Es besteht kein Kündigungsschutz, zugleich aber, bei Scheinselbständigen, reales unternehmerisches Risiko. Letzteres ist fies weil das unternehmerische Risiko damit defacto auf Rücken des Scheinselbständigen liegt, d.h. wenn kein Auftrag vorliegt, wird er ruckzuck entlassen. Ebenso liegt die Garantie für Mängel bei Scheinselbständigen und er muss für die Gewährleistung herhalten.

3.6.5 Advised cheating of minimum standards

For example, a lawyers office informs about avoidance options. But before starting, the information starts with a neat disclaimer:

> Nachfolgend finden Sie eine Reihe von Hinweisen zu der Frage, ob und inwieweit die gesetzlichen Regelungen über das Mindestentgelt legal umgangen werden können. **ACHTUNG: Dieser Beitrag fordert nicht zum Gesetzesbruch auf! Es geht uns nicht um eine illegale Umgehung des Gesetzes. Vielmehr soll unser Beitrag aufzeigen, was geht, was nicht geht und was vielleicht geht. Keiner unserer Hinweise sollte ohne umfassende anwaltliche Beratung in die Praxis umgesetzt werden. Bitte suchen Sie unter allen Umständen einen Arbeitsrechtsexperten sowie ggf. eine Fachmann für sozial(versicherungs-)rechtliche Fragen auf. Sehr gerne können Sie sich an uns wenden. Ansprechpartner finden Sie am Ende des Beitrags. Sollten Sie Schwierigkeiten bei der Kontaktaufnahme haben, rufen Sie uns bitte unter 0800 / 777 5 111 an oder senden Sie uns eine Mail unter** anwalt@etl.de.[11]

Similar information was provided via a website addressing the German Mittelstand, but was eventually deleted.[12]

(Mahr, 2011, p. 306ff.). For German employer exist the following ways around minimum payment: First of all, there are employers who do not even bother to hide that they are paying less than required. Next there is the option to pay an agreed amount of hours according to the law (which is covered by written contracts), and an additional amount of hours "black" with cash payment. Third there are legally paid hours as prescribed in the contract and non-paid Überstunden. Fourth: Cheating can also occur to pay persons less than they would require in accordance to their qualification. For example, a foreman is paid in accordance to "regular labourer" or a regular labourer is paid in accordance to an assistant (Hilfsarbeiter). A fifth area of fraud are Akkordlöhne, which are also permitted to be paid in segments where Mindestlohn-Agreements apply.

For foreign employer, the following ways exist: Faulty recording of hours worked, i.e. 5-6 hours are on record, while de facto 10-14 hours daily are done. Even though there are no payments of holiday or Christmas allowances paid to the worker, they are, of course, charged

---

[11] „Strategien zur Umgehung von Mindestlohn". By: ETL Rechtsanwälte. Online Information from 5 August 2015), retrieved on 2 December 2015 from http://www.etl-rechtsanwaelte.de/stichworte/arbeitsrecht/strategien-zur-umgehung-des-mindestlohngesetzes .

[12] http://www.marktundmittelstand.de/nachrichten/strategie-personal/so-kann-man-den-mindestlohn-umgehen/

to the commissioning Auftraggeber. The national tax office in the country of origin will be communicated only parts of the profits made in Germany, which reduces business tax, a probate means for hiding profits are fake bills, i.e. Abdeckrechungen.

Since German employers can save up to 30% by simply stretching legal regulation, foreign employers can save up to 50% on the regular payable wage and SSCs – the latter is also of important since also in Eastern Europe employers are obliged to pay mandatory SSCs. Difficulties in the exchange of data across international borders facilitate these cases of cheating.

In the case of both Germans and non-Germans, minimum wage can be circumvented via Fake-Self-Employment with whom employers can "negotiate" separate and individual contracts.

(Mahr, 2011, p. 318ff.): Exploitation of foreigners is widespread, hourly wages between 2-5 Euros are not uncommon and due to the low wages in the country of origin they are still attractive for workers, e.g. from Romania. More cheating is possible if the payment of wages is postponed month by month and in-between only "advances" are being paid. Once delays are no longer bearable, the employer suddenly disappears, the business is bankrupt. In rare cases the employees hang on in Germany and go to court since the German commissioning party is also responsible for the payment of minimum wage in accordance with § 14 AEntG, while the previous "boss", who was de facto merely hiring agent (see below, Vermittler#), is back in the country of origin, hiring a new crew.

In order to combat the inventiveness of employers, the Federal Ministry for Labour and Social Affairs, Custums, trade unions and other consumer protection organisation try to educate and assist those being cheated to know their rights and to act accordingly, for example telephone hotline or online-publications or documentations. [13]

3.7 Organized forms of illegal employment

Both in Germany and in many EU countries of origin taxes and mandatory social security contributions are high, which is why the organized and coordinated (illegal) employment of Germans and non-Germans is very lucrative for all participating in betrayal schemes.

3.7.1 Construction

The context Organized Crime comes in when several criminal activities come together in an coordinated way, e.g. money laundering, fraud with fake IDs, organized provision of human labour etc. This links forms of illegal employment with IFFs, see e.g. Germany VII, money laundering, regarding illegal practices in construction areas of North Rhine Westphalia. [14]

Conversation partners argue that Nuremberg is not the hotspot for this kind of crime, but Munich and other towns in Germany:

> In München geht da vielmehr die Post ab, da ist eine ganz andere Dimension und Notlage, Bauaufträge billig und schnell zu erledigen. Da kommt es zu Pässe abnehmen, in Abhängigkeit halten, ausgeklügelte Schachtelkonstruktionen, hochbezahlte Anwälte. Dennoch: Bun-

[13] Bundesministerium für Arbeit und Soziales: http://www.der-mindestlohn-wirkt.de/ml/DE/Startseite/start.html The Federation of Trade Unions Hotline expired in March 2015. Online information "Wie Arbeitgeber tricksen um den Mindestlohn zu umgehen". By: Nebenjobs.de. Retrieved 2 December 2015 from http://www.nebenjob.de/ratgeber_nebenjobs/mindestlohn-umgehen-arbeitgeber-tricks.html

[14] Mafia in Bayern – Wenige Kassieren, die Rechnung zahlen alle. (2011, March 24). In Bayerischer Rundfunk. Retrieved from http://www.br.de/nachrichten/mafia_bayern_folgen100.html

> desweit sind die ganz schweren Zonen in Frankfurt und Berlin, noch mehr als München. Es stimmt: „Man macht einen Bogen um Bayern, weil Polizei und Justiz doch noch anders ausgestattet und aufgestellt sind“[viii]

The assessment of Munich being a specific hotspot also applies for other crimes, as Polizei 03 argues when pointing to money laundering (Germany VII)

This is a highly sensitive topic. In one interview, one conversation partner puts it as that:

> Klar, OK gibt’s in Bayern, aber nichtmal die Polizei/Fachbehörden, die dafür eigentlich zuständig sind bekommens in den Griff. Und: Da gibt’s Zuständigkeits-/Kompetenzprobleme. Dieses Bundesland macht dieses, jenes Bundesland jenes. Zwischen Staaten läuft es genauso. Da müsste eine Internationale Lösung her. Wir als Zoll können da nix machen. Bei der Bezeichnung unserer Dienststelle hat man ja auch den Ausdruck Organisierte Kriminalität vermieden und bescheidet sich mit „Organisierte Form der Schwarzarbeit“ um den Brocken handhabbar zu halten. Wir wissen, dass wir mit mehr nicht klarkommen. Mit unseren Mitteln sind wir da überfordert.

When this part of the interview was proof-read for authorization, it was commented as follows:

> Der Abschnitt stellt die vor Ort gegebene Antwort leider verkürzt dar. Es lag nicht in der Absicht des Antwortenden den Eindruck zu erwecken, staatliche Stellen seien bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität überfordert. Die Kolleginnen und Kollegen der FKS bekämpfen durchaus mit Erfolg organisierte Formen der Schwarzarbeit, was insbesondere auch zu deren Kernaufgabe gehört.

A major problem here is the Abschottung of the ethnic milieu, to which neither work-colleagues nor investigators have easy access, the collusion being increased by fear and dependency of victims.

3.7.2 Domestic care

- 2,63 Millionen Menschen in Deutschland waren laut Angaben des Statistischen Bundesamtes Ende 2013 pflegebedürftig. - 71 Prozent von ihnen (1,87 Millionen) wurden zu Hause versorgt, die meisten nur durch Angehörige. - 764 000 Menschen lebten in Pflegeheimen. - Ende 2013 gab es 13 030 Pflegeheime sowie 12 745 ambulante Dienste. - Mehr als eine Million Menschen waren in der Altenpflege beschäftigt. - Prognosen zufolge wird die Zahl der Pflegebedürftigen bis 2050 um weitere rund zwei Millionen zunehmen.[15]

Hier läuft vieles im Bereich der Schwarzarbeit, da bezahlbare Alternativen fehlen[ix]. Dabei kann es über ethnische Netzwerke laufen, etwa im Bereich der Aussiedler. Es kann aber auch organisierter Betrug sein. Der Trick läuft über gefälschte Pflegeprotokolle, der Gewinn wird sich u.U. mit dem Patienten geteilt. Dies kann den Sozialkassen einen Schaden von 1-2 Milliarden Euro bedeuten. Im Abschlussbericht schreibt das BKA:

> "Beim Abrechnungsbetrug im Gesundheitswesen durch russische Pflegedienste handelt es sich um ein bundesweites Phänomen, das insbesondere dort auftritt, wo sich durch Sprachgruppen geschlossene Systeme bilden", so das BKA in seinem Abschlussbericht. Darüber hinaus, so die Behörde weiter, "sind in Einzelfällen Informationen bekannt, laut denen die Investition in

[15] Aus: Russische Pflegedienste plündern Sozialkassen. (2016, April 16) In: BR. Retrieved from http://www.br.de/nachrichten/russische-pflegedienste-betrug-100.html

russische, ambulante Pflegedienste ein Geschäftsfeld russisch-eurasischer Organisierter Kriminalität ist.[16]

3.7.3 Problems in investigation

Due to financial problems not enough personnel can be found for observations.[x]

Not enough technical surveillance possible: OK Fälle sind noch schwer zu ermitteln, indem Mittel, die in anderen Kriminalitätsbereichen zur Verfügung stehen, noch nicht vorhanden sind. 266a StGB soll Schwelle senken und mehr Techniken zulasse, dann könnte man leichter ermitteln.

Es fehlt Anfangsverdacht, Rechtsgrundlage und Ressourcen zu vertieften Ermittlungen. Wenn bei Kontrollen FKS Anfangsverdacht zu einer weitergehenden Straftat entsteht, geht eine Meldung an Staatsanwaltshaft und Polizei. Aber sowohl Staatsanwaltschaft und Polizei haben keine Zeit, einem bloßen Verdacht nachzugehen – sie sind bereits überlastet. Wenn Polizei sagt, dass sie lediglich 10-20% aller Fälle hinreichend prüfen können dürfte es bei ihnen noch weniger sein.

3.7.4 Conclusion

Basically, the "Four-Network-Type" Theory is seen to apply in the case of Organized Crime, i.e. more often than not observable processes are rather due to private, social and commercial networks than organized crime groups. Especially in construction and care those social networks of neighbours, friends and relatives from one village migrate between their jobs and home countries rather than that they are deceived and trafficked victims.[xi] At the same time, the amount of Organized Crime could be larger than assessed but this is unknown due to the lack of investigative means.

3.8 Punishment

Bei der illegalen AN Überlassung von Ausländern können neben der Nachzahlung von Lohn und Abgaben auch noch hohe Bußgelder aufgrund von Ordnungswidrigkeiten, etwa wegen aufenthaltsrechtlicher Verstöße, hinzukommen. Detailliert beschrieben (Mahr, 2011, p. 275ff.). Ein Problem ist, dass in vielen Fällen nicht nur der objektive Tatbestand angesichts der tatsächlichen Organisation des Arbeitsablaufs nachgewiesen werden muss bzw. der Schuldige sich auf Fahrlässigkeit herausreden kann („Habe ich nicht gewusst, habe vergessen zu prüfen…"). Bei Ordnungswidrigkeiten ist Fahrlässigkeit ausreichend, bei illegaler Arbeitnehmerüberlassung muss auch subjektiver Tatbestand, d.h. Vorsatz, Absicht, nachgewiesen werden (Mahr, 2011, p. 284ff.). Etwa, indem man nachweisen kann, dass bestimmte Rechnungen nicht angemessen geprüft worden sind. Ein schlechtes Gewissen deutet sich bereits dort an, wo jemand ausdrücklich im Angebot/Werkvertrag versichert, dass er mit seinem unschlagbar günstigen Angebot keine (illegale) Arbeitnehmerüberlassung betreibt bzw. die geltenden Gesetze und Tarifnormen kennt und absolut respektiert, dass man sich vor Vertragsabschluss durch Fachleute hat beraten lassen.

First of all, there is punishment in terms of imprisonment or fines. Next: If discovered, illegal employment can be very expensive for the employer: Due to § 14 Abs. 2 SGB IV applies that as a rule agreed wages are net wages, taxes and SSCs required by tariff and law have not being included. In case of illegal employment, the agreed wage is considered to be net-wage by the authorities, on top of which the employer has to pay retrospect all due taxes and SSCs

[16] Betrug durch russische Pflegedienste grassiert (2016, April 16) In: Die Welt. Retrieved from http://www.welt.de/wirtschaft/article154415616/Betrug-durch-russische-Pflegedienste-grassiert.html

(Mahr, 2011, p. 201). Ansprüche auf Sozialversicherungsbeiträge verjähren nach 4 Jahren, bei Vorenthaltung durch Vorsatz nach 30 Jahren. Insofern hat Ermittlungsergebnis auch Auswirkung auf Verjährungsfrist (p.204).

4 Main problems of investigations

4.1 Improper/missing documentation & Cash payments

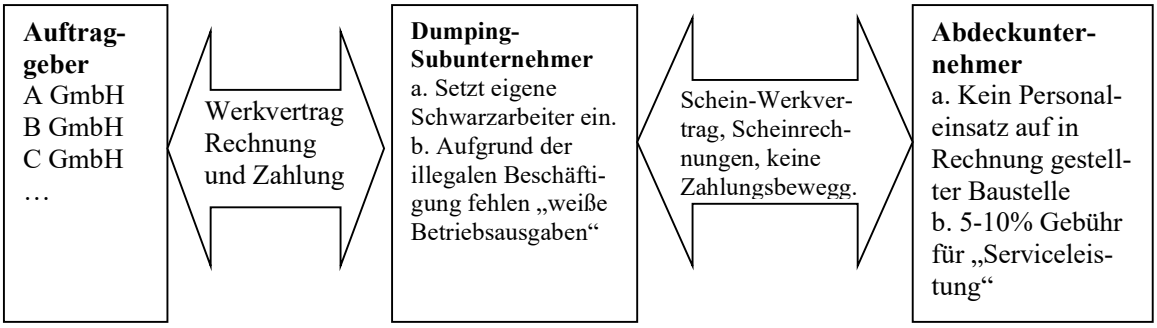
The main problem for those checking on the obedience towards legal requirements is the lack of proper documentation. Working contracts can be entered between free persons, but there are limits to freedom due to Tarifverträge and legal norms. Contracts can be entered in written form, orally and due to "coherent action" (schlüssiges Handeln). However, the Nachweisgesetz (NachwG) requires that agreements are documented if the employment is longer than one month and that the employee is entitled to have a copy. However, there are economic sectors where this is more often "forgotten" than being done. And, of course, if controls attempt to check a frequent excuse is that the person checked has just arrived, is only a visitor etc. This occurs both on part of the employer,but also on part of the employee (e.g. in the case that he is both collecting benefits and doing some undeclared work) (Mahr, 2011, p. 46+299).

(Mahr, 2011, p. 354ff.) Basically, there are two ways for employers to hide improper employment and keep it out of their books:

The first is that only those expenditures which really occur are kept in the books, such as spending for material, machines, container, telephone while all the rest, which is the larger part due to the high costs of labour and the high profit, is kept off the books, either because business is conducted in cash or money which is transferred in response to (faked) bills goes to the account of a fake-firm, which, eventually, will be closed down to stop that track for investigators.

The second is that every financial transfer is covered by a faked bill (Abdeckrechnung), which may be written by/addressed to a fake-business (Scheinfirma), which, for the same reason, eventually will be closed down to stop that track for investigators.

The practice is confirmed by conversation partners: 'Wir haben ja schon das Problem durch Abdeckrechnungen, dass Firma A nach Firma B 2000 Euro zahlt, B hebt es ab und bringt es bar zu A zurück.'[xii]



A related problem are cash-payments for wages which are not documented in accountant books. This money can also originate from money laundering activities, even though this is difficult to prove (see below#).

> Auf Baustelle sagen die Leute: Wir bekommen so und soviel. Aber sie sagen nicht, wo das Geld herkommt. Das wäre ein anderes Ermittlungsverfahren. Es betrifft auch nicht unseren Kernbereich § 266a StGB (Vorenthalt und Veruntreuung). Vom Nachweis her müssen wir erbringen dass AG ANs beschäftigt, für die er keine Beiträge zahlt. Es ist nicht relevant wo der AG das Geld herbekommt. Bei solch großen Fällen gibt es immer einen Bezug zur Steufa (weil mit Abgabenbetrug Steuerbetrug einher geht), und die müssen dann herausfinden, wo die Firma ihr Geld herbekommt.[xiii]

4.2 Getting witnesses

A major problem is silent/secret agreement between employer and employee – the first because of his profits, the latter for fear for his job.

> Weitverbreitetes Phänomen ist Scheinselbständigkeit. Insbesondere aus Osteuropa kommen scheinbare Subunternehmer, die faktisch AN sind, für die keine Sozialbeiträge gezahlt werden. Ich muss als Ermittler die Selbständigkeit widerlegen, was aufwändig ist, weil: Die Interessenlage der Beteiligten, sowohl AN als AG ist identisch, deshalb halten sie in Vernehmung zusammen: Die einen suchen billige Kräfte, die anderen Entlohnung die höher ist als aus Herkunftsland. In folgenden Fällen haben wir Glück:
>
> - Wenns ums Geld geht und AN das Geld nicht ausgezahlt bekommen.
> - Manchmal kann man andere AN auf Baustelle über Kollegen befragen, ob sich das so verhält. Aber in komplexen Abläufen weiß das keiner so genau. Man muss belegen, das X und Y länger als von 8-16 Uhr da waren.
> - Deutsche auf der Baustelle sind froh, wenn die Prüfung kommt um sich gegen Konkurrenz zu wehren. „Die waren genauso lang wie wir, und wir sind von 7-18 Uhr da.“[xiv]

Nach Aussage der Gesprächspartner gilt: Deutsche kooperieren i.d.R. weil sie ein Interesse haben, dass diese Zustände aufhören. Sie lassen sich auch selten einschüchtern oder nehmen ihre Aussage zurück. Dann bleibt aber die Frage, warum sie so wenig Zustände zur Anzeige bringen (→ vermutlich weil sie wissen, dass Unterbindung der Zustände auch ihren eigenen Job gefährdet?)

Ein Problem sind ausländische Zeugen, die entweder nicht aussagen wollen (weil sie eh abgeschoben werden oder weil sie sich die Gunst des AGs erhalten wollen) oder nicht dürfen, weil ausländerrechtliche Regelungen (Abschiebung) Aussage verhindern.

4.3 Getting proof for individual guilt

> Alte Oma am Fenster hilft wenig wenn sie sagt „Da stehen 5 Autos mit ausländischen Kennzeichen von 7-18 Uhr“. Ich muss A, B und C ihre Vergehen nachweisen. Da hilft nicht, dass da 5 Autos mit Leuten stehen. Gerichtsfester individueller Nachweis ist erforderlich. [xv]

Schuldnachweis gilt auch für Arbeitgeber, d.h. unmittelbaren Chef der Firma, egal ob im In- oder Ausland. (→ nicht aber übergeordnete AGs der Subunternehmen oder gar Auftraggeber!).

4.4 Fake companies and fake bills

ACHTUNG: Germany VI, both federal and bavarian sub-chapter, on cash and fake bills!!

4.4.1 Scheinfirmen Inland

(Mahr, 2011, p. 357ff.) regarding Arbeitsweise von Abdeckunternehmen/Abdeckrechnungen.

Scheinfirmen Deutschland: Illegaler AG versucht, Gewinne nach außen zu minimieren über hohe Eingangsrechnungen verbuchen, dadurch sinkt Gewinn. Diese Rechnungen („Abdeckrechnungen“) lassen sich durch Rechnungsschreiber ausstellen, der eine Scheinfirma hat.
Frage: Wer schreibt solche Rechnungen?
Wir prüfen Unterlagen und sehen, wer Rechnungen stellt. Um zentrale Person herum sehen wir andere Firmen, die mit dieser zentralen Person zusammenarbeiten. Wir haben Daten der Rentenversicherung: Wir sehen, Firma hat Aufträge für 50 000 Euro ausgeführt, hat aber keine Angestellte die versichert sind. Das bedeutet: Entweder sind diese AN schwarz beschäftigt oder er ist tatsächlich nur Strohmann für Scheinfirma.
Frage: Wer macht so was?
Die Leute bekommen Prozentsatz von Scheinrechnung und können ca. 10% behalten – im o.g. Fall wären das 5000 Euro. Da lohnt das Risiko. Von den Typen her gibt's folgende Motivationen:
Bequemlichkeit (warum arbeiten, so geht's doch auch, Risiko ist gering, geringer jedenfalls als beim Drogenschmuggel)
Kriminelle Energie,
Dummheit und unbedarft (Mach doch, da passiert schon nix),
Weiße Westen Wirtschaftkriminalität nicht so leicht zu entdecken und auch nicht so im Blick der Fahnder, v.a. wenns um kleine Summen geht. Bei Großen Summen wird Untersuchungshaft angeordnet).
Frage: Alkis? Drogenabhängige? „Besucher“ aus EU Staaten, die nur zu diesem Zweck kommen?
Ja, auch. Große Bandbreite an Möglichkeiten[xvi]

4.4.2 Scheinfirmen Ausland

Bei EU Firmen gilt: Der AG muss in irgendeinem EU Land zahlen. Wenn wir rausfinden, dass er sonstwo nicht zahlt, muss er hier zahlen. Was in Nicht-EU läuft ist natürlich eine andere Sache (→ auch Balkan ist Nicht-EU, und zwar verdammt nah an Bayern!).
Parallelen und Unterschiede. Legal: Ausländische Firma entsendet AN nach Deutschland, die darf das, wenn sie im Ausland tatsächlich ein Geschäft hat. In Deutschland kann man leichter rausfinden, ob es eine Geschäftstätigkeit gibt. Bei ausländischen Firmen tut man sich schwerer herauszufinden, ob es tatsächlich eine Scheinfirma ist. Um es herauszufinden: Wir melden es über vorgesetzte Dienststellen (Bundesfinanzdirektion West). Die stellt Prüfungsersuchen ins Ausland und schicken es nach dort. Dann kontrollieren Behörden dort, ob Firma legal oder Scheinfirma/ bloßes Anwerbebüro ist.
Frage: Das dauert aber. Bis dahin ist Baustelle beendet, AN sind ausgereist. Dann können die AN nicht mehr geladen werden. Und die Firma gibt's dann nicht mehr, eine neue Firma ist gegründet?
So krass haben wirs aber selten. Und: Nicht vergessen: Teil des Strafverfahrens ist nicht die Firma, sondern ein Straftäter, eine Person. Es kommt schon mal vor, dass wir weder Sozialbeiträge noch Strafen haben. Aber die AN und der AG existiert nach wie vor und gegen den können wir strafrechtlich weiter vorgehen – sowohl die AN als auch die Inhaber der Firma.
Frage: Nun sind aber falsche ID Papiere im Ausland für 500 Euro erhältlich. Die werden Ihnen vorgezeigt, die registrieren sie. Und laufen fingierten Identitäten hinterher.
Tja, Gefälschte ID Dokumente kommen vor. Wir verfügen über Ausrüstung zur Passüberprüfung, aber das ist nicht unser Aufgabenschwerpunkt. Bei entsprechenden Verdachtsmomenten können wir zudem weitere Fachbehörden, wie z.B. die Bundespolizei, zu einer Identitätsfeststellung hinzuziehen. *Frage: Nochmal: Andrej X wird verurteilt, bekommt Widereinreisesperre. Andrej X kauft neuen Pass und kommt damit wieder.*
Ja, so isses. Ebenso ist es bei Scheinfirma im Ausland, wenn es die nicht mehr gibt.
Frage: Alles für die Katz?
Nicht unbedingt. Ein Ermittlungsverfahren wegen Schwarzarbeit bzw. wegen Vorenthaltens und Veruntreuens von Arbeitsentgelt scheitert im Normalfall nicht, nur weil eine Person einen gefälschten Pass besitzt.. Hauptstoßrichtung ist eh der illegale AG und die Frage der Beiträge, die von dem nicht abgeführt werden. Außerdem: Solche Fälle sind bei uns NICHT die Regel, eher die Ausnahme.[xvii]

4.5 Sub-contractor chains

‚Beim Outsourcing werden vollständige Betriebsaufgaben, die bisher selbst erbracht wurden, auf der Basis von Dienst- und Werkverträgen an Subunternehmen vergeben. In diesem Zusammenhang muss zwischen der vollständigen Auslagerung einer Betriebsaufgabe in einen Drittbetrieb und dem Einsatz des Sub-Personals im eigenen Unternehmen unterschieden werden. Bedenklich ist das Outsourcing immer dann, wenn der Einsatz des Fremdpersonals mit einer Tätigkeit im eigenen Unternehmen verbunden ist,' zu einer Vermischung von Stammarbeitern und Fremdpersonal führt, ‚die zeitgleich an der Erledigung der gleichen Betriebsaufgabe… mitarbeiten.' (Mahr, 2011, p. 236)

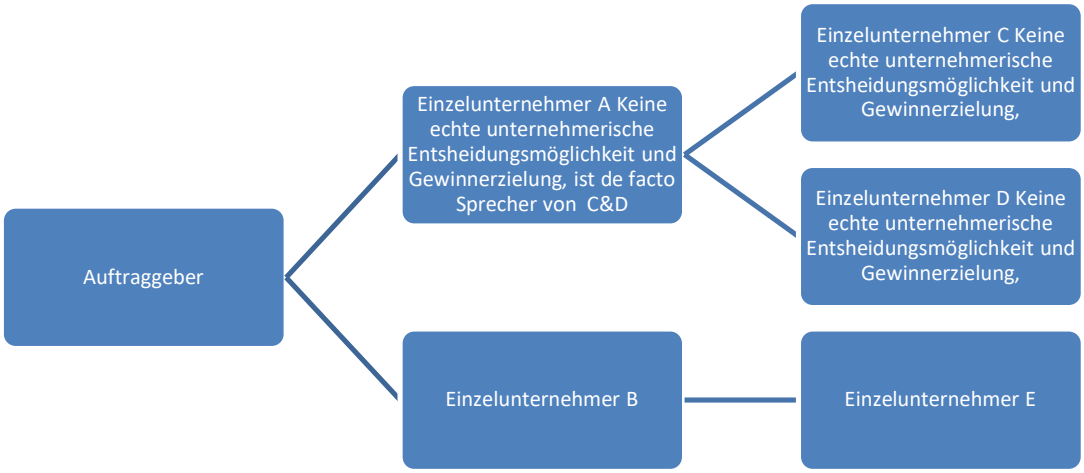
Those commissioning certain works dish those out to sub-contractors and with that they also hand on the obligation of payment and documentation. Depending on where this sub-contractor has his registered office (perhaps in another state or outside Germany) it is difficult to obtain written evidence.

(Mahr, 2011, p. 314ff.) The problem for the authorities is to prove that those handing down tasks knew what they were doing or carelessly failed to know what is going on ("weiß oder fahrlässig nicht weiß"). Only if that can be substantiated, Bußgelder up to EUR 500,000 can be fined. Here, of course, proof is difficult since "höhere Sorgfaltspflichten" only apply if there are objective indication ("objektive Anhaltspunkte") that something is wrong. This term is, once more, open to interpretation, but suspiciously low offer may certainly call for more care.

This problem emerges in variations of fake-self-employment, but also for illegale Arbeitnehmerüberlassung.

4.5.1 Auftraggeber ist de facto Arbeitgeber

Unternehmen A ist von Auftraggeber per Schein-Werkvertrag angeheuert worden, um die direkten Weisungen des Auftraggebers an C und D zu verschleiern, mit denen auch Schein-Werkverträge abgeschlossen wurden. Das ändert nichts an der nicht-bestehenden unternehmerischen Unabhängigkeit (Mahr, 2011, p. 138).



(Mahr, 2011, p. 142f.) Auftraggeber stellt Scheinselbständige an, ist aber de facto der Arbeitgeber, der den Arbeitsablauf organisiert und bestimmt.

4.5.2 Arbeitgeber ist Schein-Gesellschafter

(Mahr, 2011, p. 145) Clever ist auch, wenn der faktische Arbeitgeber seine Rolle als scheinbar gleichberechtigter Gesellschafter in einer Scheinfirma bürgerlichen Rechts (GmbH) versteckt. Hier muss man schauen:

- Oft sind Arbeitskräfte einziges Betriebskapital der Firma
- Andere Gesellschafter haben keine Entscheidungsbefugnis
- Faktischer Arbeitgeber erteilt alle Anweisungen
- Andere Gesellschafter erzielen keinen Gewinne, alle Gewinne gehen an faktischen AG.

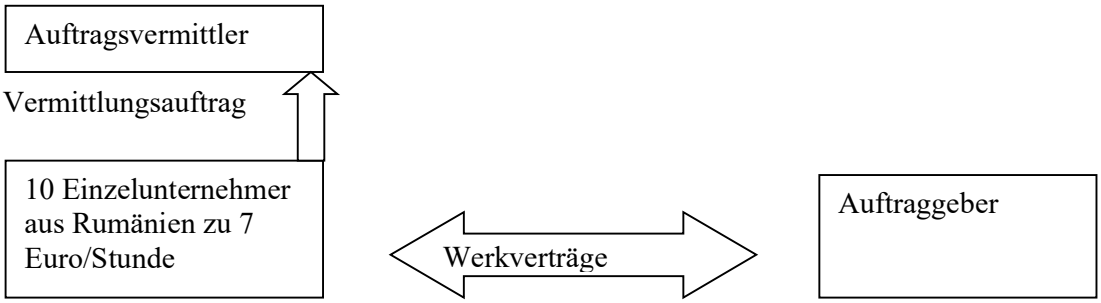
4.5.3 Die ARGE

(Mahr, 2011, p. 146ff.). In einer ARGE schließen sich Firmen zu einer Bietergemeinschaften zusammen, die der Gesamtauftrag wird in Lose aufgeteilt, die Leistungen werden dann von den Firmen eigenverantwortlich erstellt. Hier kann es aber zur Arbeitnehmerüberlassung kommen, wenn Firmen ihr Personal an einen Arbeit-/Auftraggeber für die Dauer des Projekts überlassen. Auch hier kann man beispielsweise die realen Strukturen erkennen wenn man anschaut, wie Material und Maschinen verteilt und organisiert werden, wer Arbeitsorganisation in der Hand hat und wer an wen welche Rechnungen stellt und bezahlt.

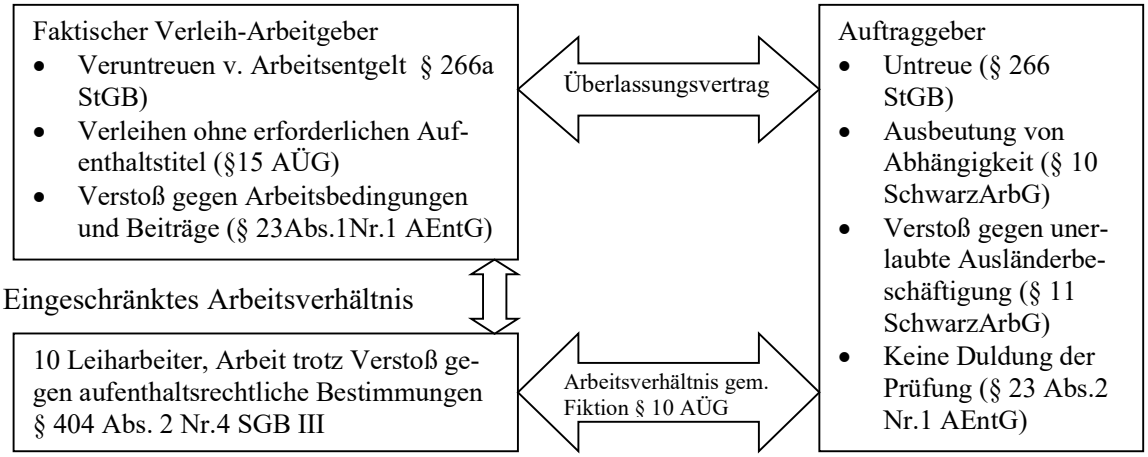
4.5.4 Zwischengeschaltete Arbeitsvermittler

Things are getting more complex if there are mediators between workers and employer/commissioner. At first sight it looks quite nice (Mahr, 2011, p. 189): Der Auftragsvermittler wirbt die AN im Herkunftsland an. In Deutschland müssen sie sich als Einzelunternehmen beim Gewerbeamt anmelden, während Auftragsvermittler für sie Arbeitgeber sucht, der dann mit den AN Werkverträge abschließt zu einem Niedriglohn.

Sachverhalt vor Beginn der Ermittlung



Sachverhalt nach Ermittlung:



Weitere Beispiele Mahr Ss. 288ff.

4.6 Burden of proof, legal proceeding

As mentioned already above, it is essential to prove individual guilt of employer and employees which makes it very difficult.

Regarding cash payments, it is not our task to identify the source of money which we may find close to a construction site. The statement:

> Wir finden oft Bargeld bei Durchsuchung 100000e von Euros, das würden wir schon gerne erstmal haben. Die Ausrede: „Habe ich von meiner Oma." Ist häufig, aber nicht glaubhaft. Aber selbst da sagt der Staatsanwalt: „Dalassen". Das ist Unfug – aber das haben Sie jetzt nicht von mir.

Was commented as follows:

> Kommentar: Es mangelt ggf. an rechtlicher Eingriffsgrundlage für die Verwaltung[xviii]

➔ Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime in the European Union ermöglicht Einzelstaaten, beweisrechtlich darüber hinauszugehen.

Finally, there is the bottleneck of prosecution and courts, which may take a long time due to understaffing.

4.7 Organized Crime

Es ist profitabel, allen nützt es. The profitability of this business is one reason, why it is also of interest for transnationally organized social, commercial and criminal networks. It is also an area with a number of related fraud, e.g. in the area of faked IDs for the facilitation of illegal border crossings, money laundering or faked bills (Kettenbetrug)[17] for hiding the payment of illegally employed labour.

Und es gibt die ethnisch abgeschotteten Netzwerke, die man von außen kaum durchdringen kann.

> Das gleiche betrifft organisierte illegale Ausländerbeschäftigung. „Da wagen sich viele Kollegen erst gar nicht ran“, weil es zu gefährlich ist und weil es unmöglich nachzuweisen oder zu ahnden ist. Hier ist das Terrain unter den kriminellen Organisationen aufgeteilt wie im Drogenbereich, d.h. ein Gebiet haben Banden oder mafiöse Gruppen aus Osteuropa, andere aus Südeuropa etc. Hier könnte tatsächlich ein Klagerecht für aufenthaltsrechtlich illegale AN ein wichtiges Instrument sein, weil man so Netzwerke knacken könnte, an die man wg. Ethnischer Abschottung (Sprachprobleme…) gar nicht rankommt.[xix]

4.8 Conclusion

A lot could be discovered by employer and those hiring worker when simply comparing submitted tender, i.e. how the submitted prices for labour and material are.

5 Results

5.1 Statistic 1 pretty misleading

2005 and 2006 the following cases have been resolved from beginning to end, whereby “Leistungsmissbrauch” comprises cases as listed in § 8 Abs. 1 Nrn. 1a und 1b SchwarzArbG,[18] § 263 StGB (Betrug), § 63 Abs. 1 Nr. 6 SGB II (Verpflichtung zum Auskunftsgeben, z.B. über Arbeits- und Verdienstbedingungen) und § 404 Abs. 2 Nr. 26 SGB III (Betrug bei Dienst- und Werkleistungen).

---

[17] ‚Zur Darstellung der organisierten Formen der Schwarzarbeit ist exemplarisch der Kettenbetrug zu nennen. Kettenbetrug – in aller Kürze – ist das komplexe kriminelle Zusammenwirken von mehreren natürlichen und / oder juristischen Personen an einem Tatkomplex. Er basiert auf dem gewerbsmäßigen Inverkehrbringen inhaltlich falscher Belege in Form von Schein- und / oder Abdeckrechnungen, die von Servicefirmen wie eine Ware am Markt gehandelt und in den Wirtschaftskreislauf eingebracht werden. Wesentliches Ziel ist es, durch das Einbuchen fingierter Fremdleistungen als Aufwand in die Buchhaltung aktiver Firmen Schwarzgeld für kriminelle Zwecke zu generieren, um dieses im Wesentlichen für Schwarzlohnzahlungen an Arbeitnehmer, verdeckte Gewinnentnahmen und Korruption, z. B. Schmiergelder für Auftraggeber, zu nutzen.‘ (Zollverwaltung, 2015b, p. 4)

[18] 1. a) entgegen § 60 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch eine Tatsache, die für eine Leistung nach dem Sozialgesetzbuch erheblich ist, nicht richtig oder nicht vollständig anzeigt,
b) entgegen § 60 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch eine Änderung in den Verhältnissen, die für eine Leistung nach dem Sozialgesetzbuch erheblich ist, nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig mitteilt,

Jahr	2005	2006	
Erledigte Verfahren	153.227	164.835	
davon Leistungsmissbrauch[24]	109.335	120.442	entspricht über 70 % der erledigten Verfahren
verbleibende Verfahren	43.872	44.393	

Davon entfallen z. B. auf:

Aktive/passive Ausländerbeschäftigung	24.497	23.315
Verstöße gegen das Arbeitnehmerentsendegesetz	7.424	6.170
Vorenthaltung und Veruntreuung von Arbeitsentgelt	4.031	7.177
Verstöße gegen AsylVfG, AuslG/AufenthG	3.975	3.810
Steuerhinterziehung	995	885

Source 3 (Bundesrechnungshof, 2008, p. 32)

A first confusion is that the second list does not clearly state whether those are sub-categories to the first (Leistungsmissbrauch) or second (verbleibende Verfahren).

The statistics also contains cases of minor importance, e.g. of damage up to EUR 2500 only, which then prompts the court to a Verfahrenseinstellung. Since the case shows up in the FKS statistics, it raises expectations which in the end leads to disappointments when looking at the de facto payments. The Federal Court of Auditors suggests to focus on more worthy cases instead (Bundesrechnungshof, 2008, p. 33)

Some conversation partners comment:

> Ja, das ist sicher ein Schwerpunkt. Es handelt sich schließlich auch um den Straftatbestand des Betrugs. Steuerfinanzierte Unterstützung muss selbstverständlich nach den dafür geltenden Regeln erfolgen. Ob es noch 70% sind weiß ich jetzt nicht, würde die Zahl aber für überhöht halten.[xx]

The bigger problem is, however, the following:

> Der hohe Anteil an Leistungsbetrug kommt durch den DALEB Abgleich zustanden, wo Daten der Rentenversicherung mit Daten des Leistungsbezugs abgeglichen werden, d.h. das macht der Computer ohne dass eine Außenprüfung stattgefunden hat. Wenn etwas auffällig ist, geht es gleich an die Ahndungsabteilung und nicht an die Abteilung E, die für Außenprüfung zuständig ist. Das kann manchmal auch wirklich Schlamperei oder Vergesslichkeit sein, dass man einen Job anfängt ohne zugleich die Abmeldung zu machen. Oder: Der Arbeitgeber hat angemeldet bevor der Arbeitnehmer seine Abmeldung registriert hat. Da muss man aufpassen dass man nicht mit Kanonen auf Spatzen schießt.
> Natürlich kann man solche Fälle auch bei der Außenprüfung antreffen, aber das ist nicht wirklich Schwarzarbeit und deshalb nicht das, worum es ihnen dort geht.
> Diese hohe Anzahl verwässert natürlich die Statistik und liefert hohe Zahlen, ohne dass das Grundproblem erkannt bzw. betont wird.[xxi]

5.2 Statistic 2+3, more accurate

Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung	2013	2014	2015
Personenbefragungen	523.340	512.763	360.345
Prüfung von Arbeitgebern	64.001	63.014	43.637
Eingeleitete Ermittlungsverfahren wegen Straftaten	95.020	102.974	106.366
Abgeschlossene Ermittlungsverfahren wegen Straftaten	94.962	100.763	104.778
Summe der Geldstrafen aus Urteilen und Strafbefehlen – in Mio. € –	26,1	28,2	28,8
Summe der erwirkten Freiheitsstrafen – in Jahren –	1.927	1.917	1.789
Eingeleitete Ermittlungsverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten	39.996	34.318	22.066
Abgeschlossene Ermittlungsverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten	53.993	53.007	47.280
Summe der festgesetzten Geldbußen, Verwarnungsgelder und Verfall – in Mio. € –	44,7	46,7	43,4
Summe der vereinnahmten Geldbußen, Verwarnungsgelder und Verfall[1] – in Mio. € –	17,8	20,0	16,2
Schadenssumme im Rahmen der straf- und bußgeldrechtlichen Ermittlungen – in Mio. € –	777,1	795,4	818,5
Steuerschäden aus Ermittlungsverfahren der Länderfinanzverwaltungen, die aufgrund von Prüfungs- und Ermittlungserkenntnissen des Zolls veranlasst wurden[2] – in Mio. € –	22,0	29,1	36,8

[1] Bei diesen Einnahmen handelt es sich ausschließlich um die des Bundes. In welchem Umfang die Länder Einnahmen z. B. aus Bußgeldverfahren, die im Einspruchsverfahren an die Amtsgerichte abgegeben wurden, erzielt haben, ist dem BMF nicht bekannt.

[2] Angaben der Länderfinanzverwaltungen, die der Zollverwaltung zur Verfügung gestellt wurden.

Source 4 (Zollverwaltung, 2016a, p. 18)

Einnahmen durch den Vollstreckungsdienst aus der Vollstreckung von Forderungen des Bundes und der Sozialbehörden	2013	2014	2015
	– in Mio. € –		
Beigetriebene Beträge	1.284	1.503	1.452
davon für			
die Bundesagentur für Arbeit	102	98	57
sonstige Sozialbehörden	970	1.012	1.045
die Zollverwaltung und übrige Bereiche	211	361	173
Kraftfahrzeugsteuer [1]	–	32	178
	– Anzahl in Tsd. –		
Vollstreckungsfälle	4.341	6.411	5.823
davon für			
die Bundesagentur für Arbeit	938	1.379	276
sonstige Sozialbehörden	3.272	3.424	3.377
die Zollverwaltung und übrige Bereiche	131	128	135
Kraftfahrzeugsteuer [1]	–	1.481	2.036

[1] Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer durch die Zollverwaltung seit dem 01.07.2014

Source 5 (Zollverwaltung, 2016a, p. 9)

5.3 Damage, punishment, de-facto payment

The damage being done in this context is enormous. (Mahr, 2011, p. 358) has the following example: Just assume that 1 Schwarzarbeiter works for 2000 hours a year, at a Stundenverrechnungssatz of 20 Euro, without taxes and SSCs being paid for that. This person would be paid EUR 40,000 a year without taxes and SSCs being paid for that. If you just assume that there are 100,000 Schwarzarbeiter, you arrive at a turnover of EUR 4 billion already and in construction alone one can safely assume several 100,000 Schwarzarbeiter, you arrive at a turnover of EUR 4 billion already, of which up to EUR 2 billion can be tax-free-profits for those being engaged in the process. And: Mahr is talking merely of construction, where one can safely assume several 100,000 Schwarzarbeiter. However, construction is only one sector of illegal employment, many more like transportation, food sector, private care etc. needs to be added into the overall assessment!

When looking into results 2008, the Federal Court of Auditors was not happy. The original intention was the uncovering of EUR 1 billion of damage annually with subsequent effective punishment. Summarizing, the Court states:

> Als Bestandteil des Haushaltssanierungskonzepts 2004 sollten mit dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz Mehreinnahmen in Höhe von 1 Mrd. Euro jährlich erzielt werden; diese Erwartung wurde nicht erfüllt. Soweit die FKS Sozialversicherungsschäden in Höhe von 402 Mio. Euro (aus dem Jahre 2005 und dem ersten Halbjahr 2006) festgestellt hat, wurden schätzungsweise 5 % bis 10 % davon vereinnahmt. Auch von den Steuerausfällen in Höhe von 167 Mio. Euro (gleicher Zeitraum) dürften höchstens 10 % kassenwirksam ausgeglichen werden. … Von den im Jahre 2005 festgesetzten Geldbußen in Höhe von 67,1 Mio. Euro flossen dem

> Bund im selben Jahr nur 7,5 Mio. Euro zu. Den im Jahre 2006 festgesetzten Geldbußen in Höhe von 46,4 Mio. Euro standen Einnahmen in Höhe von 9,7 Mio. Euro gegenüber. [19]

In a graphic, the result looks as follows:

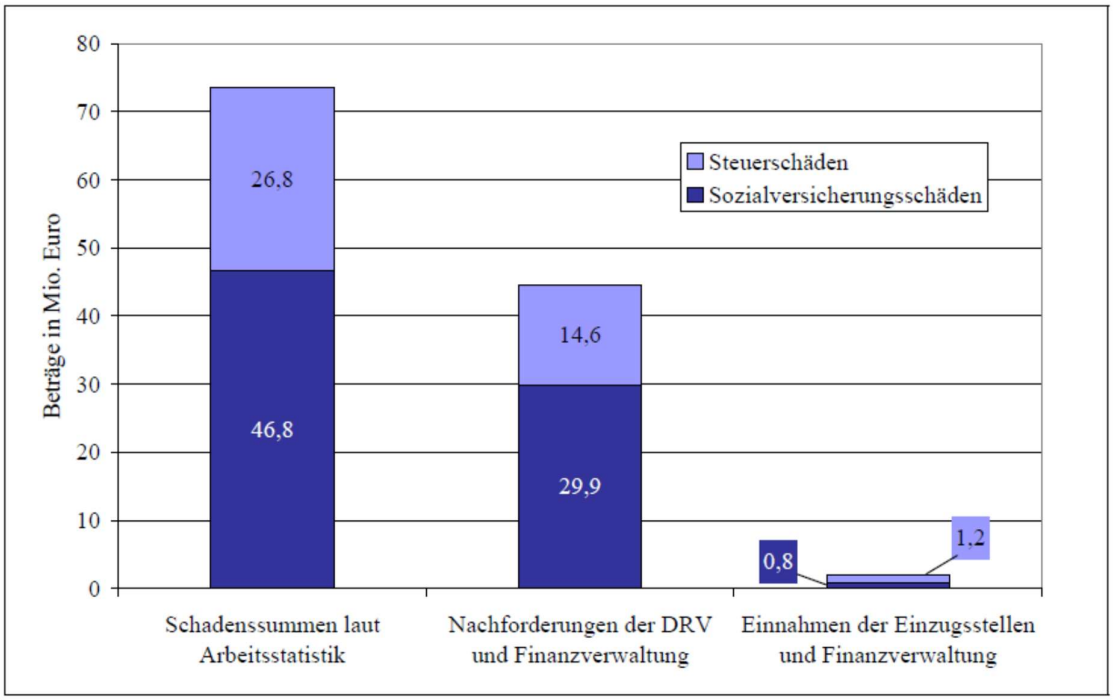


Abbildung: Realisierung von Sozialversicherungs- und Steuerschäden der FKS-Arbeitsstatistik durch die Träger der Rentenversicherung und die Einzugsstellen sowie die Finanzverwaltung in den vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen.

Source 6 (Bundesrechnungshof, 2008, p. 24)

> Der… Nachweis über die Schätzungsgrundlagen macht unwiderlegbar…deutlich, dass zwischen Einnahmeerwartung und tatsächlichem Zahlungseingang eine erhebliche Diskrepanz besteht. Daraus leitet der Bundesrechnungshof die Forderung ab, die Haushaltseinnahmen aus der Schwarzarbeitsbekämpfung künftig realitätsgerecht einzuplanen. (Bundesrechnungshof, 2008, p. 25)

5.4 Selective statistics

The Court of Auditors also criticizes the discrepancy between that which authorities hand on as fines and that which de facto is being paid. Since up to EUR 500,000 Geldbuße can be passed on, an impressive amount of verhängter Geldbuße can be published at the end of year. This overlooks, however, that there are many Einsprüche against those punishments, that there are court procedures and that eventually merely 22% of those originally handed out come into effect. While only the amount of punishment decreed at the outset is published, but not that which is finally being paid, a distorted impression is created in public (Bundesrechnungshof, 2008, p. 25).

[19] Zusammenfassung von (Bundesrechnungshof, 2008) auf der Website des Bundesrechnungshofs https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/sonderberichte/2008-sonderbericht-organisation-und-arbeitsweise-der-finanzkontrolle-schwarzarbeit-fks

5.5 Reason for discrepancy

Similar to tax administration and legal redress: A major reason is the discrepancy between that which the FKS does and that which Courts leave in the end

> Wir können mit Riesenbußgeldern von bis zu 500000 Euro anrücken und in der Regel sind unsere festgesetzten Bußgelder hoch. Wenn aber Widerspruch eingelegt wird, geht's vor Gericht, dann Setzt Gericht das Bußgeld herab, da Gericht Bußgeld, wenn es parallel ein Strafverfahren gibt, anders bewertet, da bleiben Ordnungswidrigkeiten auf der Strecke. Weiterer Grund: Firma ist pleite, und es gibt nichts zu holen. Oder Firma ist im Ausland und nicht eintreibbar. Oder es ist gleich eine Scheinfirma, die keine Rücklagen hat und deshalb nicht zahlt.
> Wenn es in einem Strafverfahren um hohe Schadenssummen geht sitzen manchmal dann doch alle am Tisch und sagen: Wenn ihr uns da entgegenkommt sind wir bereit, euch entgegenzukommen. Wenn Richter/Staatsanwalt dabei ist kann der Zugeständnisse machen (→Verständigungen, Absprachen, Vergleich). Aber: Alle müssen zustimmen. Das ist eigentlich in aller Interesse. Beispielsweise auch Rentenversicherung muss Beitragshinterziehung belegen und gerichtsfest durchsetzen können. Das sind Riesenermittlungen wo es für einen Anwalt immer Angriffspunkte gibt. Das kann sich ziehen – auch wir wissen, dass es Schwachpunkte gibt – und am Ende haut uns der Richter den Fall doch um die Ohren. Kommt es aber zu einer substanziellen Verständigung ist allen gedient. [xxii]

6 Deficits in the approach to combat black labour

6.1 Prevention & Deterrence

Work of FKS starts even before they raid construction sides or other areas of professional activities (Bundesrechnungshof, 2008, p. 15ff.). There is a preventive dimension to it, even though the explicit department for prevention has been scrapped with the 2014 reform.

6.2 Critique of present structures

6.2.1 Quantity and distribution of personnel

(Bundesrechnungshof, 2008, p. 12) 2008 war die FKS In Großstädten unterbesetzt, auf dem Land überbesetzt.

Personnel not sufficient for tasks assigned (Bundesrechnungshof, 2008, p. 18)
There is never enough qualified personnel. The problem is similar to the tax administration: There is a long way to train them before they can be employed.

> Mit der Übertragung der Prüfaufgabe zur Kontrolle des Mindestlohnes auf die FKS wurde ein zusätzlicher Personalbedarf von 1600 Arbeitskräften festgestellt. Die Besetzung der Planstellen erfolgt aber sukzessive. Hinzu kommt, dass die neuen Arbeitskräfte erst nach einer längeren Einarbeitungsphase voll einsatzfähig sind.

6.2.2 Selection of cases

(Bundesrechnungshof, 2008, p. 17ff.) Recommends risk-oriented proceeding. This is not being implemented

6.2.3 Cooperation with others

Cooperation with Aktionsbündnisse aus den Branchen Bau, Logistik und Fleischergewerbe not satisfactorily, mainly because data protection issue prevent direct denouncement. Here the Bundesrechnungshof suggests solutions to circumvent those issues, e.g. via Baustellenläufer.

There should also be a feedback mechanism so that partner in those Aktionsbündnisse know that their contribution lives up to the intended goals (Bundesrechnungshof, 2008, p. 21f.)

Next there are discrepancies in the cooperation between the FKS, prosecution and courts: Here one needs also bear in mind the staffing levels of the three other entities.

6.2.4 No use of independent expertise

While the Court of Auditors suggests to cooperate with external experts, e.g. from academic research institutes, the Federal Government rejects that and has the intention that own sources of knowledge suffice. Here the Court upholds disagreement (Bundesrechnungshof, 2008, p. 34)

6.3 Deficits regarding "Organized Crime"

Polizei würde gerne mit den Zusammenarbeitsbehörden verstärkt im Bereich OK aktiv werden, um bekannte Defizite auszugleichen. Die Begeisterung ist gebremst. Über eine Besprechung einer Gemeinsamen Ermittlungsgruppen im Jahr sagte ein Gesprächspartner:

> Regelmäßige besprechung auch mit Polizei, monatlich, mit Zoll, Steufa, Polizei „K-leiter" Kommissariatsleiter. Allgemeine Probleme werden besprochen, etwa Organisierte Kriminalität, von Polizei kam Vorschlag, wir sollten enger zusammenarbeiten. Passiert dieses Jahr nicht mehr. Wir als Zoll müssen uns fragen: Bringt das was für uns? Es bräuchte Personal, was man auch anderswo braucht.[xxiii]

6.4 International execution of German verdicts

> Ist im Prinzip vergleichbar, da es mit meisten EU Staaten Vollstreckungsabkommen gibt, da gilt dann das gleiche wie in Deutschland, weil man ihn vollstrecken kann. Wenn italienscher AG den Bescheid bekommt und nicht zahlt, dann versuchen wir, das Geld bekommen und zu vollstrecken. Dafür ist neues Fachgebiet zuständig, Fachgebiet F ist für Bußgeldverfahren im Ausland zuständig, auch Nicht-EU.
> Zwischen Staaten gibt es bilaterale Vollstreckungsabkommen, innerhalb EU gibt's Vollstreckungsmöglichkeiten seit die EU dazu eine Richtlinie erlassen hat. Nur drei Staaten haben sie nicht unterzeichnet: GR, ITA und IRE. In der nationalen Umsetzung gibt es natürlich auch große Unterschiede:
> Aber Beitreibung ist auch anderswo ein Problem, etwa Rumänien, wo die Kreisgerichte entscheiden ob es geschieht. Ungarn macht es bei juristischen Personen gar nicht. Bulgarien hingegen setzt jedes Vollstreckungsersuchen um. Motivation: Geld bleibt im Vollstreckungsstaat und bleibt dort.
> Im Ausland reden sich die Subunternehmer besonders häufig raus, sie hätten das alles ganz falsch verstanden. Und dann lassen es die dortigen Behörden bleiben, weil das zu widerlegen schlicht zu viel Arbeit wäre und sie Schaden/Nutzen ebenso einschätzen. [xxiv]

6.5 Vermögensabschöpfung

Results of punishments could be improved, however. Eine Möglichkeit, der Gemeinschaft entstandenen Schaden durch Steuern- und Abgabenentzug auszugleichen, ist Vermögensabschöpfung. Hier können die FKS vorbereiten, aber die Staatsanwaltschaft und Kassen müssen dann auch zulangen. Dies ist nicht hinreichend der Fall (Bundesrechnungshof, 2008, p. 20f.)

> Es gibt schon Möglichkeiten. Aber: Die Neigung der Staatsanwaltschaften, selbst in Strafverfahren, Vermögenswerte einzufrieren oder abzuschöpfen, ist bundesweit durchaus unterschiedlich, sie kann daher im Einzelfall auch gering sein.[xxv]

6.6 Private sector employment

> Frage: Privater und gewerblicher Bereich in Relation aus ihrer Erfahrung? Ein Konzern, der 1 Mio Steuern hinterzieht, schädigt genauso wie 1000 Privatpersonen, die Steuern und Abgaben hinterziehen.
> . Schwarzarbeit im privaten Bereich ist verbreitet, obwohl über Haushaltsscheckverfahren Alternative besteht. Prof. Schneider: „Ameisenschattenwirtschaft" hat großen Umfang. Da würde ich nicht widersprechen. Wichtig ist bei der Bekämpfung das Augenmaß. Der unbescholtene Bürger soll nicht kriminalisiert werden, daher muss die sogenannte Nachbarschaftshilfe erlaubt bleiben.. Auf der anderen Seite des Spektrums sollte aber gerade gewerblich und professionell betriebene Schwarzarbeit mit großem Nachdruck verfolgt werden.
> Frage: Pflegebereich?
> Die Problematik im Bereich der häuslichen Pflege besteht darin, dass das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz keine Betretensrechte für Privathaushalte vorsieht. Dies bedeutet aber nicht, dass derartige Fälle generell von einer Verfolgung ausgenommen sind. Die These, dass viele Pflegearrangements von Leuten getroffen werden, die keine bezahlbare Alternative haben, ist korrekt.[xxvi]

The previous and approved statement suggests that politicians accept and agree that breaking the law in the private area, especially when it comes to the care of sick and elderly, toleration is a higher good compared to the deficits which a strict enforcement of the law would create (see below#).

6.7 Measuring Efficiency

The FKS, and accordingly the ministry, claim that their work is very efficient in pushing back black labour. This is questioned by the Federal Court of Auditors (Bundesrechnungshof, 2008, p. 27ff.).

- Studies quoted by the Ministry either underestimate or overestimate the extent of black labour and by definition cannot provide exact data
- Stating, that the acceptance of black labour in the wider population is decreasing cannot be proven.
- Figures of their own statistics only tell about the efficiency of work done. They do not justify and conclusion about the underlying Dunkelfeld or any deterring and preventive effect.

6.8 Overall evaluation

Es gibt nicht genügend Resourcen (Personal für Befragung, Erlaubnis zu technischer Überwachung, Personal für tiefergehende Ermittlung…) um genügend ermitteln und sanktionieren zu können. Oft hat man nicht mal Zeit für den Anfangsverdacht

> Es fehlt Anfangsverdacht, Rechtsgrundlage und Ressourcen zu vertieften Ermittlungen. Wenn bei Kontrollen FKS Anfangsverdacht zu einer weitergehenden Straftat entsteht, geht eine Meldung an Staatsanwaltshaft und Polizei. Aber sowohl Staatsanwaltschaft und Polizei haben keine Zeit, einem bloßen Verdacht nachzugehen – sie sind bereits überlastet. Wenn Polizei [xxvii] sagt, dass sie lediglich 10-20% aller Fälle hinreichend prüfen können dürfte es bei ihnen noch weniger sein. [xxviii]

Hinzu kommt das Interesse (fast) aller, gegen die ermittelt wird, dicht zu halten und nicht auszusagen. Das erschwert den individuellen Nachweis.[xxix]

Looking above at results, reading about problems and deficits in this approach to combat the Shadow Economy, the overall evaluation is pretty bleak. And yet: Civil servants believe in what they do:

> Wenn es uns nicht gäbe, wären alle Türe und Tore geöffnet. Wir erwischen nicht alle, aber wer mal eine Strafe bekommen hat wird sich überlegen, ob er‘s nochmal tut. Andernfalls können wir Gesetze in Tonne treten, wenn man sie nicht kontrolliert. Keiner kann sich sicher fühlen.
> *Frage: Aber in der Risikoabwägung besteht doch eher geringe Wahrscheinlichkeit, dass es mich erwischt, angesichts der Profite, die möglich sind?*
> Ja, Es ist **Spitze des Eisbergs**. Aber wenn wir‘s nicht tun bestünde ein quasi rechtsfreier Raum. Überließen wir alles den Marktgesetzen von Angebot und Nachfrage, ergäbe eine Situation, die keinem gedient wäre.
> Es ist ja nicht wenig, was wir erreichen: Wir erwischen auch größere Fische, wo es um sechsstellige Beträge geht oder Freiheitsstrafen.
> *Frage; Aber deshalb geht die Schattenwirtschaft nicht wirklich zurück?*
> Nein: Es hat auch mit Steuer- und Abgabenlast zu tun. Wenn ich an Steuer und Abgabenschraube was verändere ist es für die Leute eher wieder lohnend, legal zu arbeiten. Etwa Haushaltsscheckverfahren. Wichtig ist den Bürgern letztlich, wieviel ich zum Ausgeben habe. Ähnlich im Ausland. Solange Lohngefälle zwischen Ländern groß ist: Lohnniveau in anderen Ländern ist so niedrig dass Anreiz der Arbeitsmigration lohnt. Wenn dort mehr Geld ist, dann bleiben sie zu Hause.
> Überhaupt: Jede neue Regelung ist der Anreiz, sie zu umgehen. Deshalb doch wieder der Appell, alle mögen ehrlich sein.
> *Frage: Nützlichkeit der Schattenökonomie, deshalb eingeschränkte prinzipielle Bekämpfbarkeit und deshalb prinzipiell kein entschiedener politischer Wille, es komplett zu unterbinden?*
> Professor Schneider sagt: Schwarzarbeit ist von Nutzen, weil Geld fließt. Das ist plausibel.[xxx]
>
> Schwarzarbeit ist in bestimmten Branchen fest etabliert, vor allem Bau und Kurierdienste. Hier **ist die FKS ein Feigenblatt**, die am Grundproblem von Lohndumping überhaupt nichts ändern kann. Das Grundproblem müsste anders angegangen werden.
> In bestimmten Branchen sind legale Anbieter schlicht nicht mehr konkurrenzfähig und jeder Arbeit- und Auftraggeber weiß, was Preise bedeuten, d.h. erkennen die Diskrepanz zwischen einem legalen Angebot, einer „Mischkalkulation“ oder einem komplett illegalen Angebot. Dabei ist egal, ob es sich um sauber ausgewiesene Stundenlöhne handelt oder um Löhne, die hinter Tonnen oder Quadratmeterpreisen versteckt sind und Akkordarbeit nahelegen. Dabei ist egal, ob die niedrigen Preise durch die Erstanbieter gedeckt werden oder sich in einer Subunternehmerkette verbergen, die dieser Erstanbieter in seinem Angebot eingebaut hat.
> Hier können Arbeit- und Auftraggeber über die vorliegenden Angebote und Preiskalkulationen Missstände erkennen und es bräuchte gar keine FKS Außenprüfung. Deshalb müsste man auch die Arbeit- und Auftraggeber viel härter rannehmen als man es bislang tut. Stattdessen geht man gegen den kleinen Subunternehmer vor, der, wenn er bankrottgeht oder dicht gemacht wird, durch zehn weitere Firmen ersetzt wird.[xxxi]

7 Deregulation of economic sectors

7.1 Building and construction

The building and construction sector is a focal point of all that which is critical in the problematic complex of the shadow economy. First of all, there is a lot of mutual assistance among neighbours, where it is not always clear how far it is assistance, and when unpaid services are rendered.

Next here are a number of small firms active which could not compete with larger businesses for commissions. Those businesses, employing less than 10 persons, could well face bank-

ruptcy if they would not try to be a bit "creative" in how they do their jobs and how they charge their customers.

Regarding larger construction projects, it needs to be mentioned that the legislator explicitly prohibited certain practices for the construction sector: For example, the temporary lending of employees is severely restricted in §1 b AÜG. But, as always, there are some exceptions from this rule, and those exceptions are found to be exploited to a high extent by arranging for employment situations which pretend to qualify for those legally permitted exceptions. Since authorities normally confine their checks and controls to the paperwork it requires a lot of care and effort to expose de facto organizations of labour by labour inspectors (Mahr, 2011, p. 295ff.).

7.2 Internships, Minijobs, Probejob

Other building blocks in the low-payment segment are the misuse of internships (Praktikum) beyond that for which they were originally intended. Interns are being paid (if at all) up to EUR 600 only for one month, and since many protest they are replaced by other interns after a certain period of time (pp. 321f.). The same applies for Minijobs, which originally were intended to decrease Schwarzarbeit (because the state is paying a major share of the employers SSCs) and to increase flexibility. There are millions of those low-paid jobs but increasingly it is also apparent that they are one piece in the puzzle to lower payment standards. For example, the employer explains that he regularly pays EUR 10/hour to his regular staff, SSCs included. Since SSCs are not payable for Minijobs he is only able to pay EUR 7/hour to the Minijobber. In addition, they receive no payments for vacation, sickness and other situations which legally are covered by law and therefore is a case of discrimination, i.e. a worse treatment of Minijobber as opposed to regularly employed worker (pp. 330ff., an example is given on pp. 334ff.). Minijobs are also widely used to cover up other forms of illegal employment, for example in combination with regular jobs with the very same employer: Here obligations of SSC payments are lowered and gain the employer unlawful advantages over lawful employment situations ("Lohnsplitting") (pp. 340f.). Further cheating is possible in combination with a Faked Arbeitnehmerüberlassung (pp. 341f.). Finally, the Probejob needs to be mentioned which is useful in the moment of checks and controls with the excuse that this is the first/second day of experiential employment since there is not yet certainty whether a regular employment is aimed for (p. 343).

Even though the amount of Minijobs is seemingly decreasing, it is still astoundingly high. The quarterly report of the Minijob Centre records for the third quarter of 2015 in the area of business 6,656,560 contracts and for private sector employment 289,981.[20]

7.3 Damage to social market economy

Mahr also demonstrates dumping with examples taken from the food-sector (pp. 304 f.), textile (p 302f.), upholstery (pp. 100ff.) and transportation/Kurierdienste (pp. 319ff.). Mahr argues that the excuse "Der Markt lässt keine höheren Löhne zu" is wrong since all the necessary elements have been provided by politics and are employed knowingly and intentionally by employers. This renders market competition dysfunctional since those paying regular wages and SSCs are massively disadvantages and the state forfeited his right to set and enforce market rules – an essential element of a social market economy as opposed to a free market economy. This leads to the need of adding Hartz IV to wages ("Kombilohn") in order to lead a decent living, payments for pension benefits, whose level is oriented towards gross payments, are pretty low so that later pension payments will be very low and Altersarmut is fore-

[20] Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. III Quartal 2015, pp. 6f.

seeable. This is even more true for fake-self-employed who have to cater privately for their sickness and pension insurance (see below #living at expense).

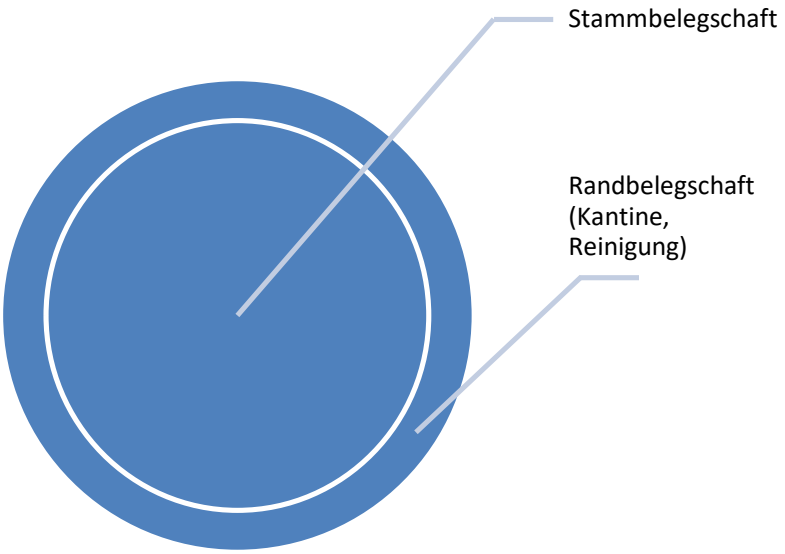
7.4 A decade long tendency

Mahr argues: While Schwarzwarbeit and illegal employment are putting pressure on certain economic sectors for about two decades already, authorities discover a tendency away from classical forms of black labour (e.g. cash for work) towards seemingly legal forms of employment which are faked in order to deceive authorities (Mahr, 2011, p. 13). Those forms, which, when applied on a professional scale, distort competition keep a downwards spiral in motion towards worse payment and worse protective standards and towards higher degrees of exploitation of people as well as the avoidance and evasion of taxes and SSCs. In a tender procedure under market economy conditions, the one commissioning is obliged to give the job to the cheapest offer. This gives an advantage to all those cheating in one way or the other, speeding up the downward spiral. Some widespread developments at least in construction is the "mix" of a legal (permanent and well paid) stem of worker in decreasing size, and creative illegal constructions of cheap labour, preferably via sub-contractors who then will have to bear the responsibility for cheating, if discovered (p. 33f.).

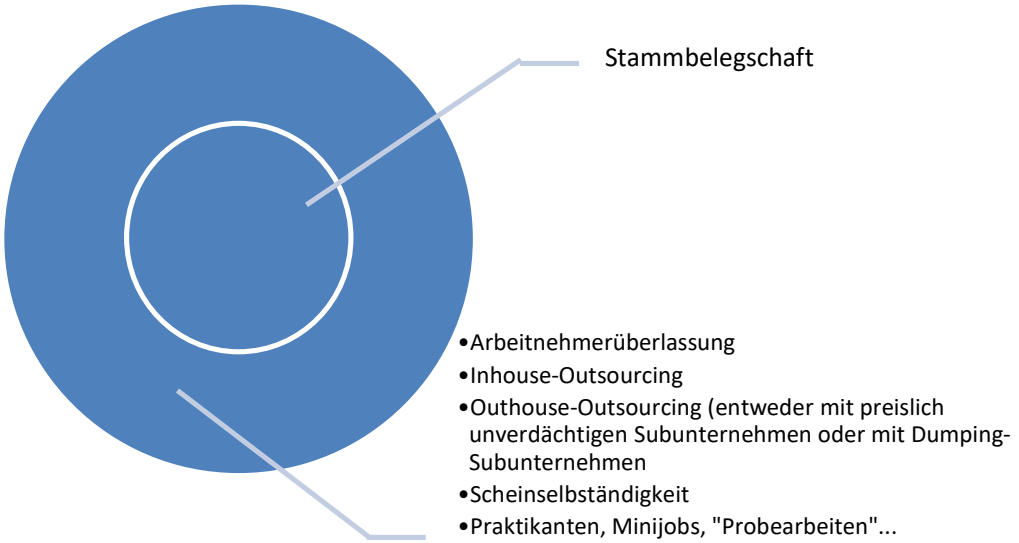
> Diese Missstände sind eigentlich seit Jahrzehnten bekannt und jeder weiß, dass es anders gar nicht mehr geht. Bei einem Vortrag zu einer Zeit, als noch in DM bezahlt wurde, wurde dieses systemische Problem beispielsweise dargelegt, d.h. dass man gar nicht mehr legal anbieten und seinen Betrieb führen könne, sondern vor der Wahl stehe, mit der Einreichung von „Mischkalkulationen" mitzumachen oder gleich bankrott zu gehen. Das wurde von Herrn Wiesehügel für die IG BAU sofort bestätigt, aber auch von den Arbeitgebern. Nur meinte Michael Knipper für den Verband der Bau-Arbeitgeber, dass die vorgelegte Zahl für den Mischlohn zu hoch war: Vielmehr müsse der Mischlohn noch niedriger angesetzt werden um überhaupt mithalten zu können, d.h. die Arbeitgeber müssen einen noch höheren Anteil an Schwarzarbeit und illegaler Ausländerbeschäftigung einplanen um überhaupt noch im Geschäft zu bleiben. Die Frage stellte sich natürlich, warum der Arbeitgeberverband sich nicht für ihre legal operierenden Mitglieder stark macht, um illegale Praktiken zu unterbinden. Die Vermutung ist, dass der Verband Angst vor der Macht jener hat, die von diesen Praktiken großartig profitieren. Das gleiche betrifft organisierte illegale Ausländerbeschäftigung. „Da wagen sich viele Kollegen erst gar nicht ran", weil es zu gefährlich ist und weil es unmöglich nachzuweisen oder zu ahnden ist. Hier ist das Terrain unter den kriminellen Organisationen aufgeteilt wie im Drogenbereich, d.h. ein Gebiet haben Banden oder mafiöse Gruppen aus Osteuropa, andere aus Südeuropa etc. Hier könnte tatsächlich ein Klagerecht für aufenthaltsrechtlich illegale AN ein wichtiges Instrument sein, weil man so Netzwerke knacken könnte, an die man wg. Ethnischer Abschottung (Sprachprobleme…) gar nicht rankommt. Aber davon sind sie weit entfernt. Mit den Klagerechten, die für AEntG AN bestehen, ist dieses Problem nicht in den Griff zu bekommen.[xxxii]

Meanwhile the situation is established and pretty hopeless so that politics does no longer know what to do. Nationally are obstacles due to EU legislation calling for international competition and entitlements to participate in tender procedures, internationally because strict regulations for the national market, if at all possible, would endanger local businesses which could no longer compete with international contender.

Mahr perceives the change as follows (pp. 360+362) In earlier times:



Nowadays, the situation is as follows:



7.5 Domestic Dumping Globalization

While certain TNCs go to cheap-wage countries in order to lower their wage bill, the aspects presented in this paper have a similar function regarding production within the country, especially in economic sectors requiring a lot of human labour.

8 Discussion

8.1 Checking and investigation: Separate or unified?

While in tax administration tax auditor is separate from tax fraud investigator, these two functions are united in the FKS official. In other words: The tax auditor checks the books and

when he finds that there are indications of fraud or tax evasion, he has to stop his work, inform the tax fraud investigator and hand over the proceeding. At FKS, everything is in one hand: Prüfung erfolgt nach Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz 2: AN und AG sind im Prüfverfahren verpflichtet sich auszuweisen und Auskunft zu geben. Wenn ich Gespür („konkrete tatsächliche Anhaltspunkte“)habe: Da stimmt was nicht, dann muss ich Prüfung abbrechen und komme in Ermittlungsverfahren, wo er NICHT mehr verpflichtet ist, mir Auskunft zu geben. Dann kann er Aussage verweigern und wir brauchen Durchsuchungsbeschluss. „Konkrete tatsächliche Anhaltspunkte haben“ ist natürlich dehnbar. Auch für Anwälte der Gegenseite. Aber i.d.R. haben wir hier keine Probleme, aber wenn man sorgfältig arbeitet kommt die Gegenseite damit nicht durch.[xxxiii]

Open question, which of the two models is the more promising.

9 Ethical aspects

9.1 No insurance, dumping payment, servitude

No insurance for worker, dumping wages, at times even minimized with required payments for transport, food or accommodation, servitude of workers, i.e. total dependence.

9.2 No guarantee

If somebody unknowingly hired black labourer or other fraudulent forms, there is no guarantee for damage emerging after the project has been concluded, because there is no documentation for finding out who is in charge for the Gewährleistung and no Sicherheitseinbehalt from which the damage could be paid (Mahr, 2011, p. 171ff.).

9.3 Indirect damage, e.g. competition, social welfare

Beyond damage for worker and those commissioning projects, there is indirect damage to those employed according to standards determined by tariff and law because they cannot compete against dumping prices anymore. This in turn damages the common good due to corruption of competition and tender procedures. Beyond, the community has to take care of those who are unable to pay their insurance, especially in case that there are accidents or when they are old. At the same time, because the number of those properly paid and insured is diminishing, there is less tax and SSC revenue, both resources for social welfare and the Generationenvertrag in the German solidarity system are diminishing – a vicious circle (Mahr, 2011, p. 208f.)

The damage arising here applies both nationally and internationally since also SSCs outside Germany is evaded.

9.4 Unknowing violation of laws and regulation

Mahr admits that laws and regulation are so complex that many actors in the field are not aware of their responsibilities and obligations (e.g. p. 14).

Hier auch Fahrlässigkeit, d.h. Wissen, aber kein Bemühen zur korrekten Beachtung.

9.5 Acceptance of violation for a higher good

Others accept violation of laws and regulation because of a higher good, i.e. in order to prevent their company from closure they accept illicit or illegal means in order to prevent worse.

Frage: Dilemma: Hohes Bußgeld oder Pleite der Firma, Verlust Arbeitsplätze?

> Bevor Bußgeld festgesetzt wird, wird zunächst einmal angehört werden. Der Betroffene kann in Anhörung glaubhaft Zahlungs-Probleme nachweisen. Danach wird Bußgeld nach „pflichtgemäßem Ermessen“ festgesetzt, dann können wir auch Abstriche machen.[xxxiv]

Gilt auch für illegal Ausländerbeschäftigung im Pflegebereich: Hier ist das legale System einfach unbezahlbar. Die Wahl ist: Gute Pflege für Angehörige oder sie ins staatliche Heim abzuschieben. Da entscheiden sich dann selbst Familien mit Polizisten zu Gunsten des Gesetzesbruch und für die Eltern[xxxv]

9.6 Living at the expense of future generations

> Die gesellschaftspolitische Bedeutung der angesprochenen Fehlentwicklungen und deren Tragweite für unsere Sozialsysteme sind bisher noch nicht in ihrer Gesamtheit erkannt und thematisiert worden. Der Anstieg von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen wird von politischer Seite immer wieder bejubelt, ohne zu hinterfragen bzw. zu erkennen, dass damit zunehmend Lohndumping verbunden ist, das zum einen umfangreiche Aufstockerleistungen vom Steuerzahler zur Folge hat und zum anderen ordentliche versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse dauerhaft vernichtet. … [Dies ist eine] Form der Wirtschaftskriminalität. … Das deutsche Sozialsystem kann sich auf Dauer keine ungewollten und vor allem überflüssigen indirekten Lohnsubventionen mehr leisten. Die bereits losgetretene Lawine der Altersarmut wird vom Staatshaushalt in zehn bis zwanzig Jahren nicht mehr gestemmt werden können. Deshalb müssen in der Politik so schnell wie möglich wirksame Gegenmaßnahmen ergriffen werden… (Mahr, 2011, p. 362ff.)

9.7 Private, social, commercial and criminal sector

9.7.1 The need to distinguish between the private, social, commercial and criminal

Conversation partners admitted that there is a difference between private, social, commercial and criminal sector:

> Grenze zwischen kommerziell und kriminell ist schwer zu ziehen, Kommerzielle kennen wir, die verlangen Gebühren. Es ging immer um Vermittlungsprovisionen, die Leute bekamen dennoch ordentlichen Lohn. Den haben wir auch nicht rangekriegt. Das ist ungesetzlich und das muss geahndet werden, aber es ist nicht so unethisch wie kriminelles Handeln.
> Bei kriminellen Netzwerken kommen wir kaum ran. Das Milieu ist abgeschottet, die müsste man erstmal kennen. So richtige kriminelle Arbeitsvermittlung haben wir hier im Bezirk noch nicht gehabt mit Ausbeutung etc.[xxxvi]

9.7.2 Problems to differentiate between illegal and criminal practice

The Legalitätsprinzip requires that every offence against the law merits equal investigation and prosecution, independently of a underlying honourable motive. The latter may or may not find consideration at the Court of Law, but not regarding the authorities. This has been admitted openly in the conversation when asked whether there should be a difference when prosecuting commercial and criminal illegal acts and whether scarce resources should not be focused on the latter.

> Stimmen voll und ganz zu. Ist aber vom Legalitätsprinzip nicht möglich, da kommerzielle Strukturen ethisch akzeptabel sein mögen, aber eben nicht strafrechtlich.

When proofread, however, this agreement was revoked and commented:

> Gesprächsverlauf dazu wurde verkürzt dargestellt, insofern ergibt Antwort so keinen Sinn.[xxxvii]

9.7.3 Quantitative assessment

Above it has been admitted already by conversation partners from FKS that there is a large private sector employment which is outside the proper surveillance of FKS. It is equally admitted that there is hardly access to, let alone insight into, the criminal sector.

9.8 Conclusion

In IE/1# I mentioned already the distinction between the unknowingly and knowingly committing of punishable acts, Here one should also grade crime, e.g. crimes of a first category, containing ethically excusable crime by crime victims from crime of a second category, containing major crimes committed by Organized Crime groups, so that for the prosecution of the latter leniency and concession in dealing with crimes within the first category.

E.g. permitting illegal immigrants to go to court for claiming their dues, thus assisting sentencing the employer.

A good thing is that the Steuergeheimnis does not prevent the investigation of Schwarzarbeit, i.e. it is one of the very few areas where crime and illegal acts are superior to the tax secrecy.

10 Literaturverzeichnis

Alt, J. (2003). *Leben in der Schattenwelt.* Karlsruhe: von Loeper.

Bundesrechnungshof. (2008). *Bericht über die Organisation der Finanzkontrolle Schwarzarbeit.* Bundesrechnungshof.

Mahr, L. (2011). *Die illegale Beschäftigung aus dem Blickwinkel der Bekämpfungsbehörden.* Eigenverlag.

Schneider, F. (2014a, Mai). *Schattenwirtschaft, Steuerhinterziehung und Schattenarbeitsmärkte in Deutschland sowie in anderen OECD-Staaten: Was wissen wir (nicht)?* Retrieved from Universität Leipzig.

Zollverwaltung. (2015b, März). *Der Zoll gegen Schwarzarbeit.* Retrieved from Der Zoll-Presse-Zahlen-Falten: http://www.zoll.de/DE/Presse/Zahlen-Fakten/zahlen-fakten_node.html

Zollverwaltung. (2016a). *Jahrbuch 2015.* Berlin: Bundesfinanzministerium.

---

[i] Zoll 0203
[ii] Zoll 2-3
[iii] Zoll 6,7,8
[iv] Zoll 2-3
[v] Zoll 1,2,3,
[vi] Zoll 2-3
[vii] Zoll 6,7,8
[viii] Zoll 1,2,3,
[ix] Zoll 1,2,3
[x] Zoll 6,7,8
[xi] Zoll 6,7,8
[xii] Zoll 2-3
[xiii] Zoll 2-3
[xiv] Zoll 2-3
[xv] Zoll 2-3
[xvi] Zoll 2-3

[xvii] Zoll 1,2,3
[xviii] Zoll 1,2,3
[xix] Zoll 5
[xx] Zoll 1,2,3
[xxi] Zoll 5
[xxii] Zoll 1,2,3
[xxiii] Privilegierte Information von Zoll 2-3, nicht Zoll Synthese!!!
[xxiv] Zoll 4
[xxv] Zoll 1,2,3
[xxvi] Zoll 1,2,3
[xxvii] Polizei 02
[xxviii] Zoll 6,7,8
[xxix] Zoll 6,7,8
[xxx] Zoll 1,2,3
[xxxi] Zoll 5
[xxxii] Zoll 5
[xxxiii] Zoll 2-3
[xxxiv] Zoll 2-3
[xxxv] Privilegierte Information Auftraggeber im November 2015 aus ihrem Umfeld
[xxxvi] Zoll 1,2,3
[xxxvii] Zoll 1,2,3