



Nur dem Interesse des Staats

Warum die Finanzkontrolle Schwarzarbeit keine Beschützerin für migrantische Beschäftigte ist – von Tobias Seitz*

In: *express* 12/2022

»Zollkontrolle!«, mit dieser Ansage rumpelt Peter Kockelmann mit seinen Kolleg:innen vom Hauptzollamt Saarbrücken in ein Nagelstudio. Die Zöllner:innen gehören zur Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS). Mit dabei haben sie ein Fernsichtteam von stern TV, das den Einsatz filmt.¹ »Unterwegs mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit« – ein beliebtes Format unter Journalist:innen. Online findet man zahlreiche solcher Dokus, Radiobeiträge oder Zeitungsartikel, unter anderem vom DGB-Magazin für Beamtinnen und Beamte.² Das Interesse an der Arbeit der FKS ist nicht nur unter Journalist:innen, sondern auch unter Gewerkschafter:innen und linken Politiker:innen groß. Vor allem wenn es um Mindestlohnbetrug und die Ausbeutung von Migrant:innen geht, mehren sich die Rufe nach FKS-Kontrollen. »Wir brauchen dringend schärfere Kontrollen beim Mindestlohn und eine Stärkung der Beschäftigtenrechte!«, forderte der Linken-Abgeordnete Victor Perli zum Ende der diesjährigen Spargelsaison.³ Im Juni 2021 haben der DGB und die Beratungsstellen für migrantische Beschäftigte eine Kooperationsvereinbarung mit der FKS unterschrieben, die den Zweck hat, »Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung, Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft sowie in diesem Zusammenhang rechtswidrige Arbeitsbedingungen zu bekämpfen«. Das sind große Ziele, die den Eindruck erwecken, die FKS sei eine Beschützerin der entrechteten, migrantischen Arbeiter:innen. Doch ist das wirklich so?

Die Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Vollzugsbehörden erfuhr in der Vergangenheit auch deutliche Kritik. Vor ca. 20 Jahren wurde in der IG BAU heftig über die Kampagne »Ohne Regeln geht es nicht!« gestritten. Die Gewerkschaft hatte eine Hotline eingerichtet, bei der man »Illegale« und »Schwarzarbeiter« auf Baustellen bei den Behörden melden konnte. Gegen diese Ausgrenzung von migrantischen Kolleg:innen schrieben engagierte Mitglieder den Brandbrief »Unsere Regeln taugen nichts!«⁴ Damit stießen sie eine wichtige Debatte an, die zu einem Paradigmenwechsel und einer stärkeren Solidarität mit Arbeitsmigrant:innen in der IG BAU führte.⁵ Norbert Cyrus hatte wenige Jahre zuvor vorgeschlagen, statt des repressiven Ansatzes lieber einen unterstützenden Ansatz zu verfolgen. Dieser sollte migrantische Arbeiter:innen mit Hilfe von Beratungsstellen befähigen, selbst ihre Arbeitsrechte durchzusetzen (siehe *express* 10/2002, S. 2f.). Der unterstützende Ansatz hat sich heute in Form der drei Beratungsnetzwerke »Faire Mobilität«, »Faire Integration« und »Beratungsnetzwerk Gute Arbeit« etabliert. Zwar fordert heute kaum noch jemand offen, die FKS solle »Billiglöhner« aufspüren, doch der repressive Ansatz ist nicht verschwunden.

¹ <https://www.youtube.com/watch?v=y8442vb79Is>

² <https://www.dgb.de/themen/++co++07e75eae-17d0-11e8-9a39-52540088cada>

³ <https://perli.de/2022/06/14/alle-350-jahre-eine-mindestlohnkontrolle/>

⁴ <http://archiv.labournet.de/diskussion/arbeit/realpolitik/kombilohn/adblockwart1.pdf>

⁵ Der Paradigmenwechsel wurde eindrücklich nachgezeichnet in: Schröder, Berit (2015): Gewerkschaften und Wanderarbeit. Von Saisonarbeit, Werkverträgen und migrantischer Organisation in der Baubranche und im Grünen Bereich. Münster.

In den letzten Jahren hat die FKS mehr Verantwortlichkeiten bzw. Personal in den Bereichen Arbeitnehmerrechte und Opferschutz erhalten. Dazu zählen zum Beispiel der Mindestlohn, das GSA⁶ Fleisch, die Zuständigkeit für Menschenhandels- und Zwangsarbeitsdelikte und neue Opferschutzbeauftragte. Auch hat sich die FKS stärker auf komplexe Ermittlungen und den Kampf gegen organisierte Kriminalität fokussiert, was gerade in der Baubranche wichtig ist. Aber in mehreren Interviews während meiner Forschung berichteten mir sowohl Berater:innen als auch Beamte:innen, dass Migrant:innen die Behörde dennoch meiden würden.

Als Grund hierfür nannten Berater:innen immer wieder, dass Beschäftigte schlicht keinen Nutzen von der FKS hätten. »Die FKS dient nur dem Interesse des Staats«, ist ein Satz, den ich häufig gehört habe – auch von Beamte:innen. Man kann ihn an einem Beispiel veranschaulichen: Eine moldawische Reinigungskraft ist für 40 Stunden pro Woche zum Branchenmindestlohn angestellt. Sie arbeitet aber tatsächlich 50 Stunden und bekommt real viel weniger als den Mindestlohn. Wenn die FKS diesen Lohnbetrug feststellt, fordert sie zwar Steuern und Sozialabgaben vom Arbeitgeber zurück und verhängt ein Bußgeld wegen Verletzung des Mindestlohns. Doch die Reinigungskraft bleibt sich selbst überlassen. Paradoxerweise muss sie durch ihre Zeug:innen-Aussage dem Staat helfen, entfallene Steuern und Bußgelder einzutreiben. Umgekehrt hilft ihr der Staat aber nicht, ihren geklauten Lohn wiederzubekommen. Dafür bliebe ihr nur der mühselige Gang vors Arbeitsgericht, der nur selten beschritten wird (siehe *express* 6/2022, S. 4). Selbst ein FKS-Beamter wunderte sich im Gespräch, weshalb Ermittlungsergebnisse der FKS nicht direkt den Beschäftigten oder dem Arbeitsgericht zur Verfügung gestellt würden. Berater:innen berichteten mir wiederholt vom Unverständnis der Arbeiter:innen, wenn sie ihnen erklären mussten, dass eine Anzeige bei den Behörden nutzlos wäre, um ihren Lohn wieder zu bekommen.

Den Kontakt zur FKS zu suchen kann stattdessen eine erhebliche Gefahr bedeuten. Arbeiter:innen hätten Angst vor Vergeltung ihrer Arbeitgeber:innen, wenn sie mit den Behörden kooperierten. Außerdem befinden sich migrantische Beschäftigte in einem starken Abhängigkeitsverhältnis. Von ihrem Arbeitsplatz hängen nicht nur das Einkommen, sondern oft auch die Unterkunft oder ihr Aufenthaltstitel ab. Wenn die FKS ihr Unternehmen kontrolliert und die Verantwortlichen in seltenen Fällen festnimmt, könnten sie ohne Löhne, ohne Job und ohne Unterkunft auf der Straße landen. Die Behörde bietet in solchen Fällen keine Unterstützung. So ist es im Juni 2022 in Frankfurt/Main

geschehen, als die FKS bei der Großraffia »Medusa« mehrere Subunternehmer festnahm und über 100 rumänische Bauarbeiter in eine Notlage brachte.⁷ Nur durch das Engagement von Berater:innen und der IG BAU konnte die Obdachlosigkeit von vielen verhindert werden.

Noch gravierender ist die Situation, wenn Arbeiter:innen nicht aus der EU kommen. Denn für sie kann eine FKS-Kontrolle schnell zu einer Gefahr für ihren Aufenthalt werden. Die oben genannte moldawische Reinigungskraft wird bei einer FKS-Kontrolle nämlich gründlich auf die Richtigkeit ihres Aufenthaltstitels und ihrer Arbeitserlaubnis geprüft. Damit wird eine Forderung nach mehr Mindestlohnkontrollen immer auch zu einer nach mehr Grenzschutz auf dem Arbeitsmarkt. Das Verschmelzen von Migrationskontrolle mit anderen gesellschaftlichen Aufgaben nennen Migrationswissenschaftler:innen auch *bordering*. Das Ausmaß wird in der Antwort auf eine kleine Anfrage der Fraktion Die Linke im Bundestag deutlich: Die FKS hat 2021 rund 6.800 Strafverfahren gegen Arbeiter:innen wegen illegalen Aufenthalts (§95 Abs. 1 Nr 1 und 2 AufenthG) – sogenannte »95er-Verfahren« im FKS-Jargon – eingeleitet.⁸ Damit war die FKS für jedes zwölfte dieser 95er-Verfahren verantwortlich, die in der Polizeilichen Kriminalstatistik 2021 aufgeführt werden.⁹ Dazu kommen nach Aussage der Pressestelle des Zolls noch rund 9.000 Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen aufenthaltsrechtlicher Verstöße.

Diese Verfolgung von Migrant:innen durch die FKS wird heute nur selten erwähnt. Sie scheint in Kauf genommen zu werden im Kampf gegen Mindestlohnbetrug und Ausbeutung.

⁶ »Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft«

⁷ <https://www.fr.de/rhein-main/auf-dem-bau-ausgebeutet-91696740.html>

⁸ <https://dserver.bundestag.de/btd/20/012/2001223.pdf>

⁹ Tabelle 61 <https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2021/PKSTabellen/BundTVNationalitaet/bundTVNationalitaet.html>

Doch betrachtet man im gleichen Zeitraum die Verfahren wegen Verstößen gegen (Branchen-)Mindestlöhne, so hat die FKS nur rund 3.200 Ordnungswidrigkeitsverfahren gegen Arbeitgeber:innen eröffnet.¹⁰ Laut der Pressestelle des Zolls bilde diese Zahl aber nur Täter:innen ab. Die Anzahl an betroffenen Arbeiter:innen, die um ihren Lohn geprellt wurden, sei nicht bekannt. Auch die Verfahren gegen Arbeitgeber:innen wegen Menschenhandels, Zwangsarbeit oder Ausbeutung waren gering. Sie beliefen sich 2021 gerade einmal auf 43. NGOs, die sich gegen Menschenhandel und Zwangsarbeit einsetzen, betonen immer wieder, dass Betroffenen dieser Delikte nicht sofort die Ausweisung drohe, sondern ihnen eine Schonfrist und ggf. ein Aufenthaltstitel zustehe. Aber zum 31. Dezember 2021 lebten gerade einmal 79 Personen mit einem solchen Aufenthaltstitel in Deutschland.¹¹

Der Grund, weshalb die FKS so viele Verfahren gegen Beschäftigte und so wenige gegen Arbeitgeber:innen eröffnet, liegt in dem, was ein Beamter als »Minimalprinzip« bezeichnete. Demnach verfolge die FKS zuerst jene Delikte, die mit einem minimalen Aufwand nachzuweisen seien. Das erhöhe die Effektivität und liefere die gewünschten Zahlen für die Statistik. Solche »einfachen« Delikte sind überwiegend Arbeitnehmer:innen-Delikte. Von den insgesamt 120.000 eröffneten Strafverfahren im Jahr 2021 waren alleine 97.000 gegen Arbeiter:innen wegen Sozialleistungsbetrugs und rund 7.000 Aufenthaltsdelikte. Die rechtlichen Hürden und der Aufwand, um gegen Arbeitgeber:innen wegen Mindestlohnverstößen, Lohnwucher, Einschleusen von Ausländer:innen oder Ausbeutung zu ermitteln, seien schlicht zu groß.

Angesichts dieser Zahlen und der kritischen Haltung vieler Berater:innen sind die lauten Forderungen nach mehr FKS-Kontrollen überraschend. Dass gerade die Situation migrantischer Beschäftigter benutzt wird, um einen immer weiteren Ausbau der FKS zu fordern, ist paradox. Sind sie doch diejenigen, die oft harte Repression und Nachteile durch die FKS erfahren. Insbesondere das Argument, »illegale Beschäftigung« bekämpfen zu wollen, ist eine Nebelkerze in der Diskussion. Denn im Gesetz gelten als »illegale Beschäftigung« nicht nur ausbeuterische Arbeitsbedingungen, sondern ebenso Verstöße gegen das Aufenthaltsrecht: Die eingangs beschriebene Razzia im Nagelstudio in Saarbrücken endet auch damit, dass Peter Kockelmann und seine Kolleg:innen zwei Arbeiter:innen festnehmen und wegen des Verdachts auf illegalen Aufenthalt, Schwarzarbeit und eines gefälschten Passes der Polizei übergeben. Beiden drohe die Abschiebung.

Wie sollte man also mit der FKS umgehen? In vielen Branchen, in denen Migrant:innen arbeiten, ist die Organisationsmacht der Gewerkschaften zu gering, um Mindestlöhne und Arbeitsstandards selbst durchzusetzen. Dadurch erscheint der staatliche Vollzug als das einzige Mittel, um Arbeiter:innen vor dem Kapital und Kriminellen zu schützen. Doch diese Annahme erfüllt sich bisher nicht. Die FKS sei kein »Arbeiterprotektionstrupp«, sagte ein Beamter zu mir. Das bestätigen auch die Statistiken, die Reportagen, die Pressemitteilungen des Zolls und die Fallbeispiele von Berater:innen. Die Vollzugspraktiken der Behörde haben für EU-Migrant:innen oft negative Konsequenzen und Dritt-Staatler:innen erfahren Repression. Den Ausbau dieser Behörde zu fordern, ist eine Fortsetzung des repressiven Ansatzes. Laut Studien gibt es in Belgien und den Niederlanden Ansätze der Arbeitsinspektionen, irreguläre Arbeitsmigrant:innen weder zu melden, noch zu verfolgen, und sie bei der Durchsetzung ihrer Rechte direkt zu unterstützen.¹² Das wäre auch hier eine sinnvolle Forderung.

** Tobias Seitz hat Agrarwissenschaften und Migrationswissenschaften studiert und arbeitet zur Zeit als Bildungsreferent in Berlin. In seiner Master-Arbeit »Between Guardian and Punisher – The Role of the German Inspectorate Finanzkontrolle Schwarzarbeit for Migrant Workers« hat er sich mit der Rolle der FKS für migrantische Beschäftigte auseinandergesetzt. Sie ist unter folgendem Link abrufbar: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-189651>*

¹⁰ Zoll Jahresstatistik 2021 (S. 19)

https://www.zoll.de/SharedDocs/Broschueren/DE/Die-Zollverwaltung/jahresstatistik_2021.html

¹¹ <https://dserver.bundestag.de/btd/20/010/2001048.pdf> (Seite 20)

¹² Vgl. PICUM: A Worker is a Worker: How to Ensure that Undocumented Migrant Workers Can Access Justice. Brüssel 2020.

express im *Netz und Bezug* unter: www.express-afp.info
Email: express-afp@online.de

express / AFP e.V., Niddastraße 64, VH, 4. OG, 60329 Frankfurt a.M.

Bankverbindung für Spenden und Zahlungen:
AFP, Sparda-Bank Hessen eG, IBAN: DE28 5009 0500 0003 9500 37, BIC: GENODEF1S12