

René Böhme

Arbeitsausbeutung in Deutschland

Strukturen der Ausbeutung und Handlungsstrategien

Policy Brief Institut Arbeit und Wirtschaft | Mai 2024



**FORSCHUNG
& TRANSFER**

1 Ausbeutung der Arbeitskraft

Die Debatte um den „unteren Rand“ des Arbeitsmarkts ist in den 2010er-Jahren um den Begriff der (schweren) Arbeitsausbeutung erweitert worden. Dabei ist zu beachten, dass die Ausbeutung der Arbeitskraft bis 2016 in Deutschland an sich nicht strafbar war. Rechtliche Handlungsmöglichkeiten gab es lediglich im Rahmen von Vorschriften des Lohnwuchers, der Schwarzarbeit und der Arbeitnehmerüberlassung. Seit der Reform der §§ 232ff. Strafgesetzbuch (StGB) im Jahr 2016 existiert sowohl ein eigenständiger und vom Menschenhandel losgelöster Tatbestand als auch eine sog. Legaldefinition der Ausbeutung der Arbeitskraft. Eine Arbeitsausbeutung liegt unter Bezug auf § 232 StGB dann vor, wenn die Beschäftigung aus rücksichtslosem Gewinnstreben zu Arbeitsbedingungen erfolgt, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmer:innen in der gleichen oder einer vergleichbaren Beschäftigung stehen. Ein auffälliges Missverhältnis wird über den Vergleich von Leistung und Gegenleistung festgestellt. Hierfür bedarf es einer Gesamtbetrachtung sämtlicher Aspekte des Beschäftigungsverhältnisses (Arbeitslohn, wöchentliche und tägliche Arbeitszeit, Ruhe- und Pausenzeiten, freie Tage, Urlaubsansprüche, Arbeitsschutz etc.).

Bisher wurden laut PKS erst wenige Fälle zur Anzeige gebracht (seit 2018 ca. 10–30 Fälle deutschlandweit pro Jahr). Angenommen wird ein großes Dunkelfeld in diesem Deliktbereich. Die Aufhellung dieses Dunkelfelds war Gegenstand zweier Forschungsprojekte, über deren Ergebnisse nachfolgend berichtet werden soll.

2 Vorgehensweise

Weitgehend unklar ist, warum die gesetzlichen Änderungen zur Strafbarkeit von Arbeitsausbeutung bisher nicht greifen. Insofern bedarf es eines besseren Verständnisses der Mechanismen der Ausbeutung und der Rolle des Hilfesystems. Die Arbeitnehmerkammer Bremen förderte deshalb eine überwiegend qualitative und regionale Studie, die am Beispiel einzelner Fälle im Land Bremen aufzeigen sollte, wie das Thema Arbeitsausbeutung von Expert:innen in diesem Feld eingeschätzt wird. In einem zweiten von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Vorhaben wurde darauf aufbauend gefragt, welche bundesweiten Beratungs- und Unterstützungsangebote für die Opfer von Arbeitsausbeutung bestehen, wie damit der bestehende Unterstützungsbedarf gedeckt wird, und welche Problemperspektive das Hilfesystem selbst verfolgt. Ferner galt es, Handlungsbedarfe zur besseren Bekämpfung von Arbeitsausbeutung zu identifizieren. Hierzu dienten Expert:inneninterviews sowie eine bundesweite Onlinebefragung der Beratungsstellen für Opfer von Arbeitsausbeutung. Zudem wurden in einer Branchenfallstudie mithilfe von Literatur- und Datenanalysen, Expert:innen- sowie Betroffeneninterviews branchenspezifische Besonderheiten von Arbeitsausbeutung im Reinigungsgewerbe analysiert.

3 Projektergebnisse

Als erster Befund lässt sich festhalten, dass es in Deutschland bisher an einem stimmigen Konzept zur Erfassung von Arbeitsausbeutung fehlt. Stattdessen stehen verschiedene wissenschaftliche Definitionsversuche neben einer seit 2016 bestehenden Legaldefinition des § 233 StGB. Diese gilt jedoch bisher als wenig zielführend und praxistauglich, da sie durch eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe („auffälliges Missverhältnis“, „rücksichtsloses Gewinnstreben“ zu hohe Hürden für die Strafverfolgung setzt.

Das zweite Ergebnis dieser Studie stellt dar, dass die ausbeuterische Unterschreitung bestehender arbeitsrechtlicher Normen in Deutschland alltägliche Praxis ist. Sichtbar im Sinne des Straf- oder Zivilrechts werden aber nur sehr wenige Fälle – das macht Ausbeutung zu einem lukrativen Geschäftsmodell. Ein weiterer Anteil von Fällen der Ausbeutung der Arbeitskraft wird zwar nicht straf- oder zivilrechtlich relevant, tritt aber dennoch im Kontext der Beratungsangebote für Opfer von Arbeitsausbeutung in Erscheinung. Dieses „Halbdunkelfeld“ umfasst den Befragungsergebnissen der durchgeführten bundesweiten Onlineumfrage unter den Beratungsstellen für Opfer von Arbeitsausbeutung zufolge schätzungsweise 10.000 bis 20.000 Fälle pro Jahr. Die Opfer

von Arbeitsausbeutung sind dabei fast ausschließlich Zugewanderte (aus der EU, aus Drittstaaten, aus Asylherkunftsländern). Geht man auf Basis von Dunkelfeldstudien davon aus, dass lediglich ca. 10 Prozent aller Betroffenen den Weg in die Beratungsstellen finden, so ergäbe das eine Größenordnung von ca. 100.000 bis 200.000 Fällen der Arbeitsausbeutung in Deutschland pro Jahr. Arbeitsausbeutung findet den Befragungsergebnissen zufolge maßgeblich in den Bereichen Gastronomie bzw. Hotelgewerbe, Logistik/Post, Gebäudereinigung, Spedition/Lagerei sowie im Baugewerbe statt. Und als häufigste Formen der Ausbeutung werden vor allem unbezahlte Mehrarbeit sowie das Nichtauszahlen von Löhnen/Lohnbestandteilen, eine Entlassung im Falle von Krankheit oder eines Unfalls, die Nichteinhaltung von Pausen-/Ruhezeiten sowie fehlende Lohnabrechnungen, Arbeitsverträge und Arbeitsnachweise genannt.

Als dritter Kernbefund gilt die Identifizierung von Mechanismen, welche dazu beitragen, dass die mit der Reform der §§ 232ff. StGB beabsichtigte Verbesserung in Bezug auf die Bekämpfung von Arbeitsausbeutung bisher nicht eingetreten ist. Dazu gehören

- (1) Defizite im Rechtssystem (z. B. Komplexität und unzureichende Praktikabilität der Regelungen, fehlende Expertise und Erfahrungen in Bezug auf die Anwendung der Regelungen aufseiten der Gerichte und Staatsanwaltschaften, geringe Akzeptanz und ein eher geringes Ansehen der Rechtsnormen in der Praxis, unzureichende personelle Ausstattung der Staatsanwaltschaften und Gerichte),
- (2) Kontrollversagen als Folge von zu seltenen und qualitativ unzureichenden Kontrollen in Bezug auf die Einhaltung arbeitsrechtlicher Standards (z. B. aufgrund von Personalmangel in den zuständigen Behörden, komplexen Zuständigkeitsregelungen, fehlender Abstimmung zwischen Behörden),
- (3) die Lebenslage (z. B. Armut, geringe Bildung und fehlende deutsche Sprachkenntnisse) zahlreicher Zugewanderter in Verbindung mit den entsprechenden aufenthalts- und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen für Ausländer:innen in Deutschland (z. B. fehlender Zugang zu Sozialleistungen und geschütztem Wohnraum für Ausbeutungsoffer) sowie
- (4) die Schwäche des Hilfesystems (z. B. unzureichende und unsichere Finanzierung, Angebots- und Personalfuktuation, fehlende durchgängige Mehrsprachigkeit, fehlende aufsuchende Angebote, Fokus auf Informationsvermittlung ohne Rechtshilfe).

Als Ergebnis der Punkte (1) bis (4) kommt es in Fällen von Arbeitsausbeutung in der Regel nicht zur Strafverfolgung der Täter:innen. Stattdessen wechseln die Ausbeutungsoffer aus Mangel an Alternativen in ein neues Beschäftigungsverhältnis oder sind gezwungen (teilweise dann z. B. aufgrund eines fehlenden Sozialversicherungsschutzes finanziell verschuldet) in ihr Heimatland oder ein anderes EU-Land weiterzureisen.

Das vierte zentrale Ergebnis besteht in der Ambivalenz der Einschätzung der Situation im Reinigungsgewerbe. Nach der einen Sichtweise ist das Reinigungsgewerbe eine stark wachsende migrationsaffine und migrationserfahrene personalintensive Branche mit starkem Tarifgefüge und überdurchschnittlich positiver Lohnentwicklung, welche Menschen mit geringen Qualifikationen eine Perspektive am Arbeitsmarkt bietet. Demnach findet Arbeitsausbeutung lediglich im Kontext sog. „Schwarzer Schafe“ statt. Nach der anderen Perspektive gehört Arbeitsausbeutung über alle Beschäftigungsformen hinweg zum „Markenkern“ des Reinigungsgewerbes. Als Ursachen für Arbeitsausbeutung im Reinigungsgewerbe ließen sich im Wesentlichen fünf Erklärungsansätze identifizieren: Dazu gehören der harte Wettbewerb zahlreicher Großbetriebe in Verbindung mit einer wachsenden Bedeutung von Plattformökonomien ohne staatliche Kontrolle, das öffentliche Vergabesystem von Reinigungsaufträgen nach dem Niedrigpreisprinzip, die Fragmentierung der Arbeitszeit, die Schwäche vieler Betriebsräte in Verbindung mit einem geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrad sowie die Abschaffung der Meisterpflicht im Jahr 2004.

Insgesamt betrachtet lassen die Projektergebnisse den Eindruck entstehen, dass die Ausbeutung der Arbeitskraft in Deutschland billigend in Kauf genommen wird, da es schließlich nur Einzelfälle sog. „schwarzer Schafe“ seien. Unsere Studie zeigt aber, dass Arbeitsausbeutung flächendeckend verbreitet ist und in einigen Branchen zum „System gehört“. Dies ist aus der Perspektive der Wohlfahrtsstaatsentwicklung und der Fachkräftesicherung durch Migration ein verheerendes Signal. Als fünftes und übergreifendes zentrales Ergebnis kann

abschließend festgehalten werden, dass sich auf dem Arbeitsmarkt in arbeits- und sozialrechtlicher Hinsicht deutliche Fragmentierungs-, Stratifizierungs- und Ungleichbehandlungsprozesse in Bezug auf die Gruppe der migrantischen Beschäftigten in prekären Arbeitsbedingungen mit geringerer sozialer Absicherung bei bewusster Verletzung arbeitsrechtlicher Standards durch die Arbeitgeber:innen zeigen. Vor diesem Hintergrund wird dringender Handlungsbedarf auf verschiedenen Ebenen gesehen.

4 Maßnahmen und Empfehlungen

Der Gesetzgeber ist gefordert, einer bisher unzureichend vor Ausbeutung geschützten Gruppe am Arbeitsmarkt den Zugang zu hierzulande schon vor Jahrzehnten erkämpften sozialen Rechten zu sichern. So ist es zunächst Aufgabe des Bundes, durch eine Reform der §§ 232ff. StGB eine in der Praxis besser anwendbare Grundlage der Strafverfolgung zu schaffen. Länder und Kommunen müssen Gerichte und Staatsanwaltschaften in die Lage versetzen, Fälle der Ausbeutung der Arbeitskraft systematisch nachverfolgen zu können.

Zudem braucht es eine Stärkung und Koordinierung der verschiedenen Kontrollinstanzen im Sinne einer Arbeitsinspektion auf Bundes- und Länderebene in Deutschland. So muss der Personalaufwuchs in den Kontrollbehörden fortgesetzt werden, um diese in die Lage zu versetzen, Missstände systematischer aufzudecken. Regionale und zwischen Behörden unzureichend abgestimmte Strategien zur Bekämpfung von Ausbeutung erscheinen vor dem Hintergrund der systematischen Ausbeutungsphänomene nicht mehr ausreichend. Es braucht hier deshalb neben mehr Quantität auch eine neue Qualität von Kontrolle.

Und schließlich muss das Hilfesystem in die Lage versetzt werden, den Opfern von Arbeitsausbeutung effektiver zu helfen. Dazu gehören neben einer Stärkung der Beratungsangebote (z. B. durch eine Verbesserung der finanziellen Situation, Verstetigung von Angeboten, Mehrsprachigkeit, aufsuchende Arbeit) auch die Verbesserung des Zugangs zu vorübergehenden Sozialleistungen (nach dem SGB II oder SGB XII) und geschütztem Wohnraum für Ausbeutungsoffer. Aber auch Gewerkschaften und Betriebsräte sind gefordert, die Gruppe der migrantischen Beschäftigten in prekären Arbeitsbedingungen mit neuen Anspracheformaten gezielter in den Blick zu nehmen. Auch eine stärkere Skandalisierung von Arbeitsausbeutung in der Öffentlichkeit ist notwendig. Ohne eine systematischere Unterstützung der Opfer von Arbeitsausbeutung ist den Täter:innen nicht beizukommen.

Es deuten sich mit der personellen Stärkung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit in den vergangenen Jahren, der Einführung des Lieferkettengesetzes 2023 und der geplanten Mindestbesichtigungsquote der Arbeitsschutzbehörden auf Länderebene ab 2026 kleinere Fortschritte an. Insgesamt betrachtet erscheinen diese Maßnahmen aber vor dem Hintergrund der hier vorgelegten Projektergebnisse als nicht ausreichend. Es braucht daher eine von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam getragene Gesamtstrategie zur Bekämpfung von Arbeitsausbeutung in Deutschland. Ansätze aus Österreich oder Belgien (Finanzpolizei, Arbeitsinspektionen) können hier ein Vorbild darstellen.

5 Literaturhinweise

Böhme, René (2024): Arbeitsausbeutung in Deutschland: Hilfestrukturen und Problemlagen am Beispiel des Reinigungsgewerbes, Working Paper der Hans-Böckler-Stiftung. Link zum Download: https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008862