



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für
Arbeit und Soziales

über die Prüfung

„Geltendmachung von auf die Jobcenter nach § 115 SGB X i.V.m. § 40 Absatz 1 Satz 1, § 33 Absatz 5 SGB II übergegangenen Arbeitsentgeltansprüchen bei sittenwidriger Lohnzahlung“

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de)

Inhaltsverzeichnis		Seite
0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen	7
1.1	Ausgangslage	7
1.2	Inhalt und Ablauf der Prüfung	10
2	Feststellungen	11
2.1	Jobcenter ermitteln Stundenlöhne nicht	11
2.2	Viele Fälle mit Verdacht auf sittenwidrigen Lohn	12
2.3	Ermittlung des ortsüblichen Lohnes	13
2.4	Jobcenter gehen unterschiedlich vor	13
3	Vorläufige Bewertung durch den Bundesrechnungshof	15
4	Stellungnahme des Bundesministeriums	18
5	Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof	24

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat gemeinsam mit den Prüfungsämtern des Bundes Berlin und München die Geltendmachung von auf die Jobcenter nach § 115 SGB X i.V.m. § 40 Absatz 1 Satz 1, § 33 Absatz 5 SGB II übergegangenen Arbeitsentgeltansprüchen bei sittenwidriger Lohnzahlung geprüft. Hierzu führten wir bei fünf gemeinsamen Einrichtungen und drei zugelassenen kommunalen Trägern örtliche Erhebungen durch. Insgesamt prüften wir 495 Fälle, in denen Leistungsberechtigte Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit erzielten.

Mit Prüfungsmitteilung vom 12. Juni 2014 unterrichteten wir das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium), die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur), das Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales Mecklenburg-Vorpommern, das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung und das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz über die Ergebnisse der Prüfung.

Das Bundesministerium, die Bundesagentur, das Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales Mecklenburg-Vorpommern und das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung haben zu unseren Feststellungen Stellung genommen.

Der Bundesrechnungshof hat die Stellungnahmen ausgewertet. Er schließt das Prüfungsverfahren mit dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung ab.

- 0.1 In 25 % der geprüften Fälle ermittelten die Jobcenter den an die Leistungsberechtigten tatsächlich gezahlten Stundenlohn nicht. In diesen Fällen fehlten die dazu erforderlichen Angaben und Unterlagen, oder sie waren unvollständig oder widersprüchlich. Je niedriger das monatliche Bruttoeinkommen der Leistungsberechtigten war, umso häufiger ermittelten die Jobcenter den Stundenlohn nicht (Nummer 2.1).
- 0.2 In 35 % der Fälle, in denen der Stundenlohn dem Jobcenter bekannt war oder näherungsweise bestimmt werden konnte, war dieser so niedrig, dass eine sittenwidrige Lohnzahlung nahelag. Bei 73 % dieser Fälle handelte es sich um Minijobs (Nummer 2.2).

- 0.3 In 61 % der Fälle mit bekanntem Stundenlohn und dem Verdacht auf eine sittenwidrige Entlohnung ermittelten die Jobcenter den für die Prüfung der Sittenwidrigkeit heranzuziehenden Vergleichslohn nicht (Nummer 2.3).
- 0.4 Die Jobcenter gingen unterschiedlich vor, um Fälle mit sittenwidriger Lohnzahlung und übergegangenen Ansprüchen zu erkennen. Teilweise hatten sie eigene Sammlungen über ortsübliche und tarifliche Löhne angelegt, Vorlagen und Vordrucke entwickelt und spezialisierte Beschäftigte oder Fachstellen mit der Bearbeitung dieser Fälle betraut. Von den zuständigen Regionaldirektionen und Landesministerien vermissten sie eine Hilfestellung in Form von Sammlungen zum regionalen Lohngefüge, geltenden Tarifverträgen oder Prüfschemata (Nummer 2.4).
- 0.5 Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes könnten Jobcenter den Stundenlohn einfacher ermitteln, wenn ihnen neben der Wochenarbeitszeit der monatliche Umfang der Beschäftigung bekannt wäre. Die aktuellen Vordrucke der Einkommensbescheinigung sollten daher so überarbeitet werden, dass darin der monatliche Stundenumfang sowie für den Fall, dass dieser schwankt, der Stundenlohn einzutragen sind. Darüber hinaus sollten die IT-Verfahren ein Pflichtfeld für den Stundenlohn vorsehen.
- Leistungsberechtigte mit Minijobs erhielten besonders häufig eine sittenwidrige Entlohnung. Die Jobcenter sollten daher auf die Entlohnung in diesen Beschäftigungsverhältnissen besonders achten.
- Es liegt nicht im Belieben der Jobcenter, aus geschäftspolitischen Gründen auf die Geltendmachung übergegangener Arbeitsentgeltansprüche zu verzichten. Die Jobcenter haben den gesetzlichen Auftrag, übergegangene Ansprüche zu prüfen und geltend zu machen. Nur drei der acht Jobcenter sahen die Frage der Geltendmachung übergegangener Entgeltansprüche bei sittenwidriger Entlohnung als bedeutsam an.
- Die Jobcenter haben Schwierigkeiten, sittenwidrige Löhne festzustellen, weil sie von der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und den zuständigen Landesministerien nicht ausreichend unterstützt werden. Nur die Regionaldirektion A stellt den Jobcentern ihres Bezirks Arbeitshilfen zur Verfügung, organisiert Treffen zum Erfahrungsaustausch und sammelt Datenmeldungen der Jobcenter zu geprüften Fällen. Die allgemeinen Arbeitshilfen der

Bundesagentur sind nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes hier nur eingeschränkt hilfreich. Auch gelten sie nur für die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung. Die Regionaldirektionen sollten flächendeckend die in den einzelnen Branchen geltenden ortsüblichen Löhne ermitteln und diese Information allen Jobcentern zugänglich machen. Darüber hinaus sollten sie eine Tarifsammlung mit den in ihrem Bezirk geltenden Entgelttarifverträgen vorhalten, sofern diese nicht allgemein zugänglich sind. Die Informationen der Regionaldirektionen sollten in Abstimmung mit den Landesministerien auch den zugelassenen kommunalen Trägern zugänglich sein. Damit würden alle Jobcenter in die Lage versetzt, einfach und rechtssicher sittenwidrige Löhne festzustellen, übergegangene Ansprüche zu berechnen und diese ggf. arbeitsgerichtlich geltend zu machen (Nummer 3).

0.6 In seiner Stellungnahme bezieht sich das Bundesministerium ausschließlich auf die Situation in den Jobcentern in gemeinsamen Einrichtungen (gE). Aus seiner Sicht hat die Verhinderung sittenwidriger Lohnzahlung eine hohe Priorität. Das Bundesministerium geht aber davon aus, dass nach der Einführung des flächendeckenden Mindestlohns die Notwendigkeit der Verfolgung von Anspruchsübergängen wegen sittenwidriger Löhne deutlich abnehmen wird. Zur unterschiedlichen Vorgehensweise der Jobcenter verweist das Bundesministerium auf die dezentrale Verantwortung der Jobcenter. Im Übrigen sieht es die gE durch die Bundesagentur als sinnvoll und vielfältig unterstützt an. Der Vordruck zur Einkommensbescheinigung sei zum 1. April 2015 entsprechend angepasst worden. Die Einführung eines Pflichtfeldes für die Erfassung des Stundenlohnes in den IT-Verfahren sei derzeit jedoch nicht vorgesehen. Der mit der vom Bundesrechnungshof angeregten flächendeckenden Erfassung ortsüblicher Löhne einhergehende Aufwand stehe aber in keinem Verhältnis zum erreichbaren Nutzen für die Jobcenter (Nummer 4).

0.7 Der Bundesrechnungshof betrachtet mit der Stellungnahme des Bundesministeriums die Prüfungsfeststellungen mit den nachstehenden Hinweisen als erledigt. Der Bundesrechnungshof geht grundsätzlich davon aus, dass durch die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohnes

die Notwendigkeit der Verfolgung von Anspruchsübergängen bei sittenwidriger Lohnzahlung abnehmen kann. Da aber besonders häufig bei den Minijobs der Verdacht auf eine sittenwidrige Lohnzahlung nahelag, bleibt abzuwarten, inwieweit sich die Regelungen zum Mindestlohn auf den Arbeits- und Stundenumfang der geringfügig Beschäftigten auswirken werden.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die Angabe des Bruttostundenlohns im IT-Fachverfahren „ALLEGRO“ auszuweisen. Durch die Implementierung eines Pflichtfeldes würden die Integrations- und Leistungsfachkräfte objektiv Kenntnis von der Höhe des Stundenlohnes bekommen und zusätzlich könnten vergleichende Informationen über das Lohngefüge der Grundsicherungsempfänger gewonnen werden.

Soweit das Bundesministerium die flächendeckende Erfassung ortsüblicher Löhne auch wegen des damit verbundenen Aufwands für nicht sachgerecht hält, sollte es durch die Bundesagentur zumindest sicherstellen lassen, dass auf Ebene der Regionaldirektionen – auch aufgrund deren Fachlichkeit – gleichermaßen allen Jobcentern (gE und zugelassenen kommunalen Trägern) – Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für eine gezielte Unterstützung zur Verfügung stehen.

Der Bundesrechnungshof behält sich vor, die Wirkungen des flächendeckenden Mindestlohnes auf die Entlohnung der Grundsicherungsempfänger im Niedriglohnbereich zu prüfen (Nummer 5).

1 Vorbemerkungen

1.1 Ausgangslage

Die Höhe der vom Arbeitgeber an den Arbeitnehmer zu zahlenden Vergütung richtet sich nach den Vereinbarungen im Arbeitsvertrag. Fehlt im Arbeitsvertrag eine konkrete Vereinbarung, so gilt § 612 Absatz 1 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Danach gilt eine Vergütung als stillschweigend vereinbart, wenn die Dienstleistung den Umständen nach nur gegen eine Vergütung zu erwarten ist.

Nach § 138 Absatz 1 BGB ist ein Rechtsgeschäft nichtig, das gegen die guten Sitten verstößt, also sittenwidrig ist. Auch eine Entgeltvereinbarung kann wegen Lohnwuchers sittenwidrig sein, wenn ein auffälliges Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung (§ 138 Absatz 2 BGB) besteht. Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts¹ ist dies dann der Fall, wenn das Arbeitsentgelt nicht einmal zwei Drittel eines in der betreffenden Branche und Wirtschaftsregion üblicherweise gezahlten Tariflohns erreicht. Dies ist anhand des üblicherweise gezahlten Tarifentgelts ohne tarifliche Zusatzleistungen zu prüfen. Abzustellen ist auf das Bruttoentgelt. Eine Tarifvergütung ist üblich, wenn mehr als 50 % der Arbeitgeber eines Wirtschaftsgebiets tarifgebunden sind oder wenn die organisierten Arbeitgeber mehr als 50 % der Arbeitnehmer eines Wirtschaftsgebietes beschäftigen. Vom allgemeinen Lohnniveau im Wirtschaftsgebiet ist hingegen auszugehen, wenn sich kein Tariflohn durchgesetzt hat.²

Ergibt sich aus dem Vergleich von vereinbarter Vergütung und Tariflohn bzw. allgemeinem Lohnniveau, dass die vereinbarte Vergütung sittenwidrig ist, ist die entsprechende Vergütungsvereinbarung nichtig. Der Arbeitnehmer hat dann nach § 612 Absatz 2 BGB einen Anspruch gegen den Arbeitgeber auf Zahlung der üblichen Vergütung. Üblich ist die Vergütung, die an dem betreffenden Ort in gleichen oder ähnlichen Gewerben oder Berufen für gleiche oder ähnliche Dienstleistungen unter Berücksichtigung der

¹ Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 22. April 2009, 5 AZR 436/08.

² Bundesarbeitsgericht, a.a.O.

persönlichen Verhältnisse gewöhnlich gezahlt wird.³ Soweit der Arbeitgeber bereits Zahlungen geleistet hat, beschränkt sich der Anspruch des Arbeitnehmers auf die Differenz zwischen der gezahlten und der ortsüblichen Vergütung.

Sofern im konkreten Arbeitsvertrag oder im anzuwendenden Tarifvertrag keine kürzeren Ausschlussfristen geregelt sind, verjährt der Anspruch des Arbeitnehmers nach § 195 BGB in drei Jahren.

Sind betroffene Arbeitnehmer ergänzend auf den Bezug von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II angewiesen, so gilt § 115 SGB X i.V.m. § 40 Absatz 1 Satz 1, § 33 Absatz 5 SGB II. Danach geht der Anspruch des leistungsberechtigten Arbeitnehmers gegen den Arbeitgeber bis zur Höhe der vom Jobcenter erbrachten Leistungen auf dieses über, soweit der Arbeitgeber den Anspruch des Arbeitnehmers auf Arbeitsentgelt nicht erfüllt und das Jobcenter deshalb Leistungen erbracht hat. Nach § 5 SGB II haben Verpflichtungen und Leistungen Anderer grundsätzlich Vorrang vor Leistungen nach dem SGB II.⁴ Diesen Vorrang stellt § 115 SGB X i.V.m. § 40 Absatz 1 Satz 1, § 33 Absatz 5 SGB II her. § 115 SGB X führt zu einem gesetzlichen Forderungsübergang auf das Jobcenter.

Das Jobcenter als Inhaber des übergegangenen Anspruchs muss diesen im eigenen Namen gegen den Arbeitgeber des Leistungsberechtigten geltend machen. Dieses sollte aus Gründen der Rechtssicherheit dem Arbeitgeber den Übergang des Anspruchs des Leistungsberechtigten auf die Differenz zwischen der bereits gezahlten und der ortsüblichen Vergütung unverzüglich anzeigen. Anderenfalls könnte dieser bis zur Kenntnis des Anspruchsübergangs mit schuldbefreiender Wirkung an den Arbeitnehmer leisten (§§ 412, 407 Absatz 1 BGB).

Bevor es ein Mahnverfahren einleitet oder Klage erhebt, sollte das Jobcenter den Arbeitgeber anschreiben. Im Schreiben sollte es den übergegangenen Arbeitsentgeltsanspruch beziffern. Außerdem sollte es dem Arbeitgeber eine Frist zur Erfüllung des Anspruchs auf Arbeitsentgelt setzen.

³ Ständige Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, z. B. Urteil vom 20. April 2011, 5 AZR 171/10, Rn.41.

⁴ Vgl. BT-Drucks. 15/1516, Seite 51 zu § 5 SGB II.

Leistet der Arbeitgeber nicht, ist für das Mahnverfahren oder die Klage des Jobcenters der Rechtsweg zu den Arbeitsgerichten eröffnet (§ 2 Absatz 1 Nummer 3a Arbeitsgerichtsgesetz). Sind arbeits- oder tarifvertraglich Ausschlussfristen geregelt, so muss der Anspruch außerdem innerhalb der Ausschlussfrist gerichtlich geltend gemacht werden.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) gibt für die gemeinsamen Einrichtungen einen Leitfaden „Lohnwucher“⁵ heraus. Dieser soll den Jobcentern helfen, Fälle sittenwidriger Lohnzahlungen zu erkennen und übergegangene Ansprüche rechtswirksam geltend zu machen. Nach dem Leitfaden sollen die Jobcenter insbesondere klären, in welcher Branche und für welchen exakten Monatslohn die Leistungsberechtigten arbeiten, welche konkrete Stundenzahl sie monatlich für den erhaltenen Lohn arbeiten und welche Löhne in der Branche üblicherweise gezahlt werden. Anhaltspunkte für die konkrete Zahl der Arbeitsstunden soll zunächst die vom Arbeitgeber auszufüllende Einkommensbescheinigung liefern. Der Vordruck sieht vor, dass der Arbeitgeber neben dem Brutto- und Nettoentgelt des bescheinigten Zeitraums unter anderem angibt, wie viele Stunden die tatsächliche wöchentliche Arbeitszeit beträgt. Gegebenenfalls soll das Jobcenter vom Leistungsberechtigten ein Arbeitszeitkonto anfordern. Hinweise, wie das Jobcenter feststellen kann, ob in der Branche ein Tariflohn gezahlt wird oder wie es den ortsüblichen Lohn bestimmen soll, enthält der Leitfaden nicht.

Für die Prüfung von Lohnangeboten im Vermittlungsprozess hat die Bundesagentur eine Arbeitshilfe⁶ verfasst. In dieser werden neben Ausführungen zur Rechtslage einzelne Prüfschritte aufgeführt. Diese sollen bei der Aufnahme von Stellenangeboten und deren Besetzung vollzogen werden. Damit soll sichergestellt werden, dass keine Vermittlung in Arbeitsverhältnisse mit sittenwidriger Entlohnung stattfindet. Bezüglich der Ermittlung des ortsüblichen Vergleichslohnes im Einzelfall verweist die Arbeitshilfe auf Tarifverträge, Tarifvertragsregister, Tariffinformationen der Gewerkschaften und das Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sowie auf

⁵ Fachliche Hinweise SGB II zu § 33 SGB II, Stand 20.05.2011, Anlage 1: Leitfaden „Lohnwucher“.

⁶ Bundesagentur für Arbeit, Zentrale – MI12, PEG 11, Prüfung von Lohnangeboten im Vermittlungsprozess, November 2013.

Verdiensterhebungen der Statistikämter.

1.2 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Der Bundesrechnungshof hat gemeinsam mit den Prüfungsämtern des Bundes Berlin und München die Geltendmachung von auf die Jobcenter nach § 115 SGB X i.V.m. § 40 Absatz 1 Satz 1, § 33 Absatz 5 SGB II übergegangenen Arbeitsentgeltansprüchen bei sittenwidriger Lohnzahlung geprüft. Für die Prüfung haben wir vom 23. September 2013 bis zum 17. Januar 2014 in acht Jobcentern Erhebungen durchgeführt. Fünf Jobcenter waren gemeinsame Einrichtungen (Jobcenter A, Jobcenter B, Jobcenter C, Jobcenter D, Jobcenter E), die drei weiteren zugelassene kommunale Träger (Jobcenter F, Jobcenter G, Jobcenter H).

Wir prüften 495 Fälle, in denen Leistungsberechtigte Einkommen aus nicht-selbstständiger Arbeit erzielten. 456 dieser Fälle hatten wir für die gemeinsamen Einrichtungen aus dem Operativen Datensatz der Bundesagentur und für die zugelassenen kommunalen Träger aus „X-Sozial-Bundesagentur-SGB II“ ermittelt. Die übrigen 39 Fälle legten uns die Erhebungsstellen auf Nachfrage vor.

Bei den Erhebungen untersuchten wir anhand der eingesetzten IT-Fachanwendungen und der Leistungsakten, ob die Erhebungsstellen sittenwidrige Lohnzahlungen erkannten. Außerdem untersuchten wir, ob und wie sie Anspruchsübergänge prüften und geltend machten. Ergänzend klärten wir Fragen zu konkreten Sachverhalten in Gesprächen mit den zuständigen Beschäftigten. Außerdem baten wir die Erhebungsstellen, einen Fragebogen zu Organisation und Vorgehensweise bei der Geltendmachung übergegangener Arbeitsentgeltansprüche auszufüllen und interne Regelungen und Weisungen zum Prüfungsthema vorzulegen.

Mit Prüfungsmitteilung vom 12. Juni 2014 unterrichteten wir das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium), die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur), das Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales Mecklenburg-Vorpommern, das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung und das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz über die Ergebnisse der Prüfung.

Das Bundesministerium hat sich mit Schreiben vom 27. Oktober 2014 zu

unserer Prüfungsmitteilung geäußert und inhaltlich die Positionen der Bundesagentur in deren Stellungnahme vom 24. Oktober 2014 übernommen. Das Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales Mecklenburg-Vorpommern hat mit Schreiben vom 30. Oktober 2014 und das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung mit Schreiben vom 9. Januar 2015 Stellung genommen. Das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz hat sich nicht geäußert.

Unter Einbeziehung der Stellungnahmen stellen wir hiermit das Prüfungsergebnis i.S.d. § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO abschließend wie folgt fest:

2 Feststellungen

2.1 Jobcenter ermitteln Stundenlöhne nicht

In 63 der 495 Fälle (13 %) enthielten die Leistungsakten weder Einkommensbescheinigungen noch Lohnabrechnungen, die es ermöglichten, den Stundenlohn zu ermitteln. In diesen Fällen fanden sich die erforderlichen Angaben zur wöchentlichen bzw. monatlichen Arbeitszeit auch nicht in den IT-Verfahren oder in den zur Akte genommenen Arbeitsverträgen. Nachweise über Umfang und Verteilung der Arbeitszeit in Form von Arbeitszeitkonten oder Stundenzetteln hatten die Jobcenter in keinem der 63 Fälle angefordert.

In weiteren 58 der 495 Fälle (12 %) konnten wir den aktuellen Stundenlohn näherungsweise bestimmen. In diesen Fällen befanden sich als Nachweis der wöchentlichen Arbeitszeit oder des Stundenlohns Lohnabrechnungen, Arbeitsverträge und Einkommensbescheinigungen in den Akten, die

- älter als zwölf Monate waren,
- einander widersprachen,
- einen zeitlichen Höchststrahmen (Spannweite) als wöchentliche Arbeitszeit auswiesen,
- unvollständig ausgefüllt waren oder
- nicht mit den Eintragungen in den IT-Verfahren übereinstimmten.

In einigen Fällen fanden sich keine Belege für die in den IT-Verfahren erfasste wöchentliche Arbeitszeit.

In diesen 58 Fällen griffen wir zur Bestimmung des aktuellen Stundenlohns

auf nicht belegte Angaben zurück oder stützten uns auf veraltete Nachweise. War für die wöchentliche Arbeitszeit nur ein zeitlicher Höchststrahmen angegeben oder widersprachen sich angegebene Werte, so wählten wir den Wert aus, der jeweils zum höheren Stundenlohn führte.

Je niedriger das monatliche Bruttoeinkommen der Leistungsberechtigten war, umso häufiger trafen die oben geschilderten Feststellungen zu.

Bruttoeinkommen in Euro	Anzahl der Fälle mit dieser Einkommenshöhe	Anzahl der Fälle mit geschilderten unklarem Stundenlohn	Anteil an Fällen mit dieser Einkommenshöhe
bis 200,00	183	57	31%
von 200,01 bis 450,00	104	29	28%
über 450,00	208	35	17%

Quelle: Eigene Erhebungen des Bundesrechnungshofes

2.2 Viele Fälle mit Verdacht auf sittenwidrigen Lohn

In 374 der 495 Fälle (76 %) konnten wir den tatsächlichen Stundenlohn feststellen. Hier konnten wir anhand von Nachweisen die Höhe der gezahlten Stundenlöhne berechnen oder aus Lohnabrechnungen entnehmen. Bei 122 dieser 374 Fälle (33 %) begründete die Höhe des Stundenlohns den Verdacht, dass die Vergütung für die ausgeübte Tätigkeit und die jeweilige Wirtschaftsregion sittenwidrig war. Dieser Verdacht ergab sich aus Internetrecherchen⁷ der Prüfer oder einem Vergleich der tatsächlichen Stundenlöhne mit den von einzelnen Jobcentern zusammengestellten ortsüblichen Löhnen der Region.

In 27 der 58 Fälle, in denen wir den Stundenlohn näherungsweise bestimmen konnten, begründete die Höhe dieses Stundenlohns den Verdacht, dass die Vergütung für die ausgeübte Tätigkeit und die jeweilige Wirtschaftsregion sittenwidrig war.

Insgesamt bestand somit in 149 von 432 Fällen (35 %) mit bekanntem oder näherungsweise bestimmbarem Stundenlohn der Verdacht einer sittenwidrigen Lohnzahlung. Bei 106 der 149 Fälle handelte es sich um Leistungsberechtigte mit einem Minijob.

⁷ http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_4874.htm; <http://www.lohnspiegel.de/main>.

Einzelheiten zur Höhe der gezahlten Stundenlöhne und deren Vorkommen innerhalb verschiedener Einkommensspannen sind der folgenden Tabelle zu entnehmen.

Brutto-einkommen	Anzahl der Fälle mit bekanntem/bestimmbarem Stundenlohn	Anzahl der Fälle mit Stundenlohn bis 3,00 Euro	An- teil	Anzahl der Fälle mit Stundenlohn von 3,01 bis 5,00 Euro	An- teil	Anzahl der Fälle mit Stundenlohn von 5,01 bis 8,50 Euro	An- teil	Anzahl der Fälle mit Stundenlohn über 8,50 Euro	An- teil
bis 200,00 Euro	145	30	21%	38	26%	45	31%	32	22%
von 200,01 Euro bis 450,00 Euro	89	2	2%	10	11%	60	67%	17	19%
über 450,00 Euro	198	4	2%	13	7%	100	51%	81	41%

Quelle: Eigene Erhebungen des Bundesrechnungshofes

2.3 Ermittlung des ortsüblichen Lohnes

In 75 der insgesamt 122 Fälle (61 %) mit bekanntem Stundenlohn und Verdacht auf sittenwidrige Lohnzahlung hatten die Jobcenter nicht ermittelt, ob sie zur Prüfung einer sittenwidrigen Lohnzahlung einen Tariflohn oder eine ortsübliche Vergütung zum Vergleich mit dem bekannten Stundenlohn der Leistungsberechtigten heranzuziehen hatten. In der Folge unterblieb dieser Vergleich und die Jobcenter erkannten die mögliche Sittenwidrigkeit nicht. Für die Jobcenter war nicht ersichtlich, ob einzelne Arbeitgeber tarifgebunden waren. Dies ging weder aus den Lohnbescheinigungen noch aus den Einkommensbescheinigungen hervor. Für viele geringfügig Beschäftigte lagen keine schriftlichen Arbeitsverträge vor. Soweit Arbeitsverträge in der Akte waren, nahmen diese selten auf Entgelttarifverträge Bezug.

In den übrigen 47 der 122 Fälle (39 %) ermittelten die Jobcenter einen für die Tätigkeit und Branche ortsüblichen Lohn. Worauf sie die Festsetzung des ortsüblichen Lohns stützten, war in Einzelfällen nicht erkennbar. In 40 dieser 47 Fälle unterschritt der tatsächlich gezahlte Lohn den von den Jobcentern ermittelten ortsüblichen Lohn um mehr als ein Drittel.

2.4 Jobcenter gehen unterschiedlich vor

Wir stellten fest, dass die Jobcenter unterschiedlich verfahren, um möglicherweise übergegangene Arbeitsentgeltansprüche bei sittenwidriger

Lohnzahlung zu erkennen. Nicht alle Jobcenter hatten ausdrücklich geregelt, ob die Verantwortung hierfür die Vermittlungsfachkräfte oder die Leistungsbearbeiter tragen. Soweit die Jobcenter Sammlungen über ortsübliche und tarifliche Löhne nutzten, hatten sie diese weitgehend eigenständig angelegt. Nach Auskunft der Jobcenter, die Sammlungen hatten, war es sehr arbeits- und zeitaufwendig, aus verschiedenen Quellen die dazu erforderlichen Daten zu erhalten, zu sammeln und aufzubereiten. Der Aufwand, diese Daten aktuell zu halten, sei ebenfalls hoch.

Teilweise hatten die Jobcenter eigene Vorlagen und Vordrucke entwickelt. Insbesondere auf Einkommensbescheinigungen verlangten einige Jobcenter von den Arbeitgebern, die Lage und Verteilung der Arbeitszeit oder neben der wöchentlichen auch die monatliche Arbeitszeit anzugeben. Auch gab es für die Vermittlungsfachkräfte Gesprächsleitfäden. Mit deren Hilfe sollten diese die genaue Tätigkeit der Leistungsberechtigten, die Branche und die Gesamtumstände der Beschäftigung klären. Drei Jobcenter sahen vor, dass Fälle mit Verdacht auf sittenwidrige Entlohnung an spezialisierte Beschäftigte bzw. Fachstellen abzugeben sind. Diese berechneten die übergegangenen Ansprüche, zeigten den Arbeitgebern die Anspruchsübergänge an, erhoben Klagen zum Arbeitsgericht und überwachten die Vollstreckung von Urteilen und Vergleichen.

Nach Angaben der Jobcenter erhielten sie keine Hilfestellung von den zuständigen Regionaldirektionen oder Landesministerien in Form von Sammlungen zum regionalen Lohngefüge, geltenden Tarifverträgen oder Prüfschemata. Die Regionaldirektion A bemühte sich, aus Datenmeldungen der Jobcenter zu geprüften Fällen eine einheitliche Datenbasis⁸ zu schaffen. Außerdem stellte sie Arbeitshilfen zur Verfügung und organisiert Treffen zum Erfahrungsaustausch.

Einen Überblick über die Abläufe und Zuständigkeiten, das Vorhandensein von Sammlungen und Vorlagen sowie die Unterstützung der Jobcenter durch die Regionaldirektion oder das jeweilige Landesministerium gibt die nachfolgende Tabelle.

⁸ Regionaldirektion A, Geschäftszeichen 230 – II1315.1, Entwurf Leitfaden zur Datenerfassung der Prüfungen auf sittenwidrige Lohnzahlungen.

Job-center	Festgelegte Verfahrens- abläufe, Zuständig- keiten und Arbeitshilfen zum Erken- nen von Verdachts- fällen	Sammlun- gen zu ortsübli- chen und tariflichen Löhnen	eigene Vorla- gen/Vord rucke, insbe- sondere Einkom- mensbe- scheinig ung mit Stunden- dennach nach- weis	Besondere Zuständigkeit zur Geltendma- chung	Sittenwidrige Löhne als Gegenstand der Fach- aufsicht	Unter- stützung durch Regio- naldirek- tion oder Lan- desmi- nisterium
C	✓	✓	✓	✓	✓	✓
E	✓	✓	✓	✓	✗	✓
F	✓	✓	✓	✓	✗	✗
B	✓	✗	✗	✗	✗	✗
G	✗	✗	✓	✗	✗	✗
D	✗	✗	✗	✗	✗	✗
H	✗	✗	✗	✗	✗	✗
A	✗	✗	✗	✗	✗	✗

Quelle: Eigene Erhebungen des Bundesrechnungshofes/Auswertung des Fragebogens

3 Vorläufige Bewertung durch den Bundesrechnungshof

In einem Viertel der Fälle ermittelten die Jobcenter den Stundenlohn der Leistungsberechtigten nicht oder dieser konnte wegen der unvollständigen oder widersprüchlichen Angaben nur näherungsweise bestimmt werden. Beides betraf besonders Minijobs, wobei Minijobs mit Einkommen bis 200 Euro am stärksten betroffen waren. Vor allem bei niedrigen Einkommen begnügten sich die Jobcenter also damit, das bekannt gewordene Einkommen anzurechnen. Weiteren Klärungsbedarf erkannten sie hingegen nicht. Ohne den tatsächlichen Stundenlohn zu kennen oder zu ermitteln, können die Jobcenter Fälle mit möglicherweise sittenwidrigen Löhnen nicht erkennen. Für die Jobcenter sollte daher die Kenntnis des Stundenlohns von gleicher Bedeutung sein wie die Kenntnis des Brutto- und Nettoeinkommens. Minijobs und Tätigkeiten mit Einkommen bis 100 Euro dürften die Jobcenter insoweit nicht anders behandeln als sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten.

Für die Jobcenter wäre es einfacher, den Stundenlohn zu ermitteln, wenn ihnen neben der Wochenarbeitszeit der monatliche Umfang der Beschäftigung bekannt wäre. Lohnabrechnungen ohne Angaben zum Stundenlohn oder zur monatlichen Arbeitszeit sind daher für die Ermittlung nicht geeignet. Einkommensbescheinigungen sollten die Jobcenter nur vollständig ausgefüllt annehmen. Bei fehlenden oder widersprüchlichen Angaben müssen sich die Jobcenter an die Arbeitgeber wenden. Unter Verweis auf § 60 Absatz 3 Nummer 1 SGB II können sie auf vollständig ausgefüllten Einkommensbescheinigungen bestehen.

Die aktuellen Vordrucke der Einkommensbescheinigung sollten so überarbeitet werden, dass darin der monatliche Stundenumfang sowie für den Fall, dass dieser schwankt, der Stundenlohn einzutragen sind. Sie sollten außerdem die Angabe der konkret ausgeübten Tätigkeit enthalten. Lohnabrechnungen anstelle von Einkommensbescheinigungen sind ebenfalls nur dann ausreichend, wenn sie diese Merkmale enthalten.

Darüber hinaus sollten die IT-Verfahren ein Pflichtfeld für den Stundenlohn vorsehen. Dessen Werte könnten über den Operativen Datensatz der Bundesagentur und „X-Sozial-Bundesagentur-SGB II“ in die Statistik einfließen. Außerdem würden auch die Jobcenter von diesem Pflichtfeld profitieren. Sie könnten Auswertungen zum Lohngefüge und zu den wesentlichen Strukturdaten des lokalen Arbeitsmarktes vornehmen. So könnten sie insbesondere auch erkennen, ob nach Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns bei gleichbleibender Einkommenshöhe der Beschäftigungsumfang abnimmt, so dass trotz höheren Stundenlohns die Hilfebedürftigkeit nicht abnimmt. Ebenso könnten sie erkennen, wie sich der im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD⁹ vereinbarte Mindestlohn insbesondere auf Mini- und Midijobs auswirkt.

In über einem Drittel der Fälle mit bekanntem oder näherungsweise bestimmbarem Stundenlohn war dieser so niedrig, dass eine sittenwidrige Lohnzahlung nahelag. Bei nahezu Dreiviertel dieser Fälle handelte es sich

⁹ Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Nummer 2.2.

wiederum um Minijobs. Dies lässt darauf schließen, dass Leistungsberechtigte mit Minijobs besonders häufig sittenwidrig entlohnt werden. So waren Stundenlöhne von unter drei Euro und Stundenlöhne unter fünf Euro bei Einkommen bis 200 Euro besonders häufig anzutreffen. Mit steigendem Bruttoeinkommen stieg hingegen der Anteil der Stundenlöhne mit über fünf Euro. Die Jobcenter sollten daher auf die Entlohnung in diesen Beschäftigungsverhältnissen besonders achten. Das Erkennen solcher Verdachtsfälle setzt allerdings voraus, dass innerhalb der Jobcenter klare Zuständigkeiten festgelegt sind. Ansonsten ist nicht sichergestellt, dass Beschäftigte sich für eine Prüfung verantwortlich fühlen und mit der erforderlichen Aufmerksamkeit vorgehen.

Gehen bei sittenwidriger Lohnzahlung Arbeitsentgeltansprüche auf die Jobcenter über, so befinden sich die Jobcenter in einem Spannungsfeld. Einerseits verstehen sie sich als Dienstleister für Arbeitgeber, andererseits sollen sie diese kontrollieren und ggf. sogar gerichtlich gegen sie vorgehen. Es liegt allerdings nicht im Belieben der Jobcenter, hier geschäftspolitische Schwerpunkte zu setzen und auf die Geltendmachung der übergegangenen Arbeitsentgeltansprüche zu verzichten. Die Jobcenter haben den gesetzlichen Auftrag zur Prüfung und Geltendmachung übergegangener Ansprüche. Nur drei der acht Jobcenter maßen der Geltendmachung übergegangener Entgeltansprüche bei sittenwidriger Entlohnung besondere Bedeutung zu. Dabei kann es eine abschreckende Wirkung auf unseriöse Arbeitgeber haben, wenn die Jobcenter übergegangene Arbeitsentgeltansprüche geltend machen. Zugleich könnte dies Arbeitgeber, die angemessen vergüten, vor Wettbewerbsnachteilen schützen.

Besondere Schwierigkeiten bereitete es den Jobcentern, den für eine Prüfung notwendigen Vergleichslohn zu ermitteln. Wo sie den Vergleichslohn ermittelt hatten, lag in der überwiegenden Zahl der Fälle eine sittenwidrige Entlohnung vor. Damit ist belegt, wie wichtig diese Ermittlungen sind.

In der Praxis stoßen die Beschäftigten in den Jobcentern bei sittenwidrigen Löhnen auf Umsetzungsschwierigkeiten. Nach Angaben der Jobcenter werden sie von der Bundesagentur und den zuständigen Landesministerien nicht

ausreichend unterstützt. Die Arbeitshilfen der Bundesagentur sind nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes hier nur eingeschränkt hilfreich. Auch gelten sie nur für die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung. Sie erläutern lediglich die geltende Rechtslage und verweisen bei Fragen zu tariflichen Regelungen ausschließlich auf diverse Internetauftritte. Sie geben keine Hilfestellung, wie im Einzelfall bei nicht tarifgebundenen Beschäftigungen der ortsübliche Vergleichslohn ermittelt werden kann.

Die Regionaldirektion A sammelt Datenmeldungen der Jobcenter zu Prüfungen auf sittenwidrige Lohnzahlung. Daraus will sie eine einheitliche Datenbasis schaffen, auf die die Jobcenter ihres Bezirks künftig bei der Prüfung der Sittenwidrigkeit von Lohnzahlungen zugreifen können. Ob diese ausschließlich aus Prüffällen der Jobcenter gewonnene Datenbasis das allgemeine und ortsübliche Lohnniveau für einzelne Berufe oder Dienstleistungen abbilden wird, bleibt abzuwarten.

Die Regionaldirektionen sollten flächendeckend die in den einzelnen Branchen geltenden ortsüblichen Löhne ermitteln. Darüber hinaus sollten sie eine Tarifsammlung mit den in ihrem Bezirk geltenden Entgelttarifverträgen vorhalten, sofern diese nicht allgemein zugänglich sind. Die Informationen der Regionaldirektionen sollten in Abstimmung mit den Landesministerien auch den zugelassenen kommunalen Trägern zugänglich sein. Damit würden alle Jobcenter in die Lage versetzt, einfach und rechtssicher sittenwidrige Löhne zu identifizieren, übergegangene Ansprüche zu berechnen und diese ggf. arbeitsgerichtlich geltend zu machen. Die Erfolgsaussichten der klagenden Jobcenter dürften sich damit ebenfalls erhöhen.

4 Stellungnahme des Bundesministeriums

Die Stellungnahme des Bundesministeriums bezieht sich ausdrücklich nur auf die Situation in den Jobcentern in gemeinsamen Einrichtungen (gE). Die Verhinderung sittenwidriger Lohnzahlung habe danach für das Bundesministerium eine hohe Priorität. Es sei Aufgabe der Jobcenter zu verhindern, dass im Zuge der Vermittlung sittenwidrige Lohnzahlungen durch den Arbeitgeber eintreten.

Im Prüfbericht sei vermerkt, dass die Jobcenter unterschiedlich vorgehen, um sittenwidrige Löhne und übergegangene Ansprüche zu erkennen. Es würden klare Zuständigkeiten fehlen. Hierbei sei zu beachten, dass die Organisation innerhalb der gE gesetzlich nach § 44c Absatz 2 SGB II dezentral der Verantwortung der Trägerversammlung vor Ort zugeordnet sei. Eine konkrete Organisationsform bzw. die Zuordnung von Zuständigkeiten könne nicht durch Weisung vorgegeben werden. Auf Ebene der Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit seien aber für eine gezielte Unterstützung der gE zum Teil Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner benannt, die im Sinne eines "first-level-supports" Fragen von Agenturen für Arbeit und gE beantworten und den Prozess vor Ort gezielt begleiten können.

Das Bundesministerium widerspricht ebenso wie die Bundesagentur der Schlussfolgerung des Bundesrechnungshofes, dass die Jobcenter für den Bereich der gE mangelhaft unterstützt würden. Die gE würden bei der Prüfung und Geltendmachung von Anspruchsübergängen sinnvoll und vielfältig durch die Bundesagentur unterstützt. Dabei bestehe eine Unterstützung sowohl von zentraler als auch regionaler Seite und auch deutlich über die reine Veröffentlichung von Informationsmedien/Fachlichen Hinweisen (FH) hinaus. Die Bundesagentur habe bereits im Januar 2010 in den FH zu § 33 SGB II erstmals Weisungen zu Anspruchsübergängen nach § 115 SGB X veröffentlicht und darin den Sonderfall Lohnwucher aufgenommen. Diese seien für die gE verbindlich. Die Weisungen verpflichteten die gE in Fällen auffällig niedriger Lohnzahlungen die Sittenwidrigkeit zu prüfen und gegebenenfalls übergegangene Arbeitsentgeltansprüche nach § 115 SGB X durchzusetzen. Die FH enthielten bereits Hinweise auf folgende Informationsquellen:

- Tarifübersichten im BA-Intranet,
- allgemein zugängliche Tarifregister, z.B. über das Internet-Angebot der Hans-Säckler-Stiftung unter www.boeckler.de, die überregional und branchenübergreifend über tarifliche Vergütung informiere,
- Internet-Seite des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, auf der alle gültigen und für allgemein verbindlich erklärten Tarifverträge zu finden seien.

Den FH sei der "Leitfaden Lohnwucher" als Anlage beigelegt. Dieser unter-

stütze die gE bei der Feststellung eines sittenwidrigen Lohnes, ohne eine Euro-Grenze vorzugeben.

Die Jobcenter könnten jedoch nicht von einer Lohnprüfung im jeweiligen Einzelfall entbunden werden. Nach der in der Prüfungsmitteilung zitierten Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts sei angesichts der Vielgestaltigkeit der Fälle und des Zwecks von § 138 BGB, Einzelfallgerechtigkeit herzustellen, eine Berücksichtigung der konkreten Umstände unverzichtbar.

Die FH würden derzeit durch die Bundesagentur überarbeitet. Soweit dies nicht bereits deutlich zum Ausdruck komme, soll darauf hingewiesen werden, dass eine Geltendmachung übergegangener Ansprüche auf einem gesetzlichen Forderungsübergang nach § 115 SGB X beruht und nicht im Ermessen der gE liegt. Ebenfalls werde ein Hinweis auf die Entlohnung in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen aufgenommen.

Ergänzend stehe den gE seit 20. März 2012 der Geschäftsprozess "Anspruchsübergang Arbeitgeber" zur Verfügung. Dieser sei gemeinsam mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus gE erarbeitet worden, um die Optimierung vorhandener Prozessabläufe zu unterstützen. Weiterhin sei im ersten Halbjahr 2014 die zentrale Arbeitshilfe zur Prüfung von Lohnangeboten im Vermittlungsprozess aktualisiert und entsprechend veröffentlicht worden. Darüber hinaus werde derzeit im Auftrag der Zentrale der Bundesagentur in der Führungsakademie eine zentrale Schulung konzeptioniert.

Eine Arbeitshilfe zum „Umgang mit sittenwidrigen Löhnen im Leistungsbereich der JC“ sei durch eine Regionaldirektion (RD) erstellt worden und stehe im Intranet zentral für alle Beschäftigten zur Verfügung. Die Arbeitshilfe sei durch das Informationsmedium "Grundsicherung aktuell" in einem Beitrag vom 6. März 2014 unter dem Titel „Sittenwidrige Löhne- was tun?“ bekannt gemacht worden.

Allerdings sei auch zu beachten, dass eine übergreifende und pauschale Unterstützung „nur“ auf abstrakter Ebene helfe. Jede Fallkonstellation berge aber sowohl bezüglich der Aufklärung des Sachverhalts als auch bezüglich der rechtlichen Umsetzung Besonderheiten. Diese könnten in allgemeinen Arbeitshilfen nicht immer vollständig abgebildet werden. Insofern sei die Geltendmachung und Durchsetzung von übergegangenen Arbeitsentgeltansprü-

chen eine anspruchsvolle Aufgabe und werde regional vor allem durch Workshops und individualisiertes Vorgehen begleitet. Dies liege vor allem im Verantwortungsbereich der Regionaldirektionen, die die gE ihrerseits durch zahlreiche Aktivitäten gezielt bei der Ermittlung sittenwidriger Löhne unterstützen und deren Informationsbedarfe aufgreifen. Hervorzuheben seien insbesondere folgende Aktivitäten der Regionaldirektionen, die zum Teil auch während des Prüfzeitraumes durchgeführt wurden:

- Diskussion des Themas in Dienstbesprechungen mit den Teamleiterinnen und Teamleitern der gE;
- Vorstellung und Diskussion des Themas auf Tagungen der Regionaldirektionen mit den operativen Geschäftsführungen der Arbeitsagenturen sowie im Managementkreis mit den Vorsitzenden der Geschäftsführungen der Arbeitsagenturen;
- Verfassung spezifischer Arbeitshilfen für den RD-Bezirk und eigenverantwortliche Gestaltung eines Intranet-Angebotes der Regionaldirektion (inkl. Verlinkung auf o.g. Informationsquellen, Prüfschemata und Listen mit Fragen zu sittenwidriger Entlohnung);
- Einrichtung von Arbeitskreisen zum Thema mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den Bereichen Markt und Integration sowie dem Leistungsbereich SGB II;
- Durchführung von Regionalkonferenzen, Erfahrungsaustauschen und Workshops Teamleiterinnen und Teamleiter in den gE unter Beteiligung externer Fachexpertinnen und Fachexperten (z.B. Richter), z.T. sogar unter Einbeziehung der zkT;
- gezielte Unterstützung der Vernetzung der gE vor Ort innerhalb des RD-Bezirk;
- Aufnahme des Themas in Fachdialoge, Fachaufsicht und Qualitätsbarometer der Regionaldirektion;
- Zusammenarbeit mit der Landespolitik, Kooperation mit Arbeitsgerichten, Hauptzollämtern und den Finanzbehörden sowie den Sozialpartnern (z.B. über die Beiratsarbeit der Regionaldirektion).

Eine sinnvolle Ergänzung der Unterstützung sieht das Bundesministerium in

der Zusammenführung der zahlreichen Arbeitshilfen an einer Stelle. Dies werde von der Bundesagentur derzeit geprüft.

Grundsätzlich gelte, dass die Bundesagentur nicht für die Überwachung tariflicher oder ortsüblicher Lohnzahlungen zuständig ist. Dies obliege den Tarifparteien bzw. den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Diese Frage habe für die Bundesagentur bzw. die gE erst bei der konkreten Vermittlung bzw. bei der Prüfung eines Anspruchsübergangs Bedeutung.

Bereits im Jahr 2009 sei in dem Vordruck Einkommensbescheinigung ein Wunsch aus der Praxis aufgegriffen und die Angabe der vereinbarten Arbeitszeit durch die Angabe der tatsächlichen Arbeitszeit ersetzt worden. In Verbindung mit der Angabe zur Höhe des Lohnes lasse sich so die Höhe des Stundenlohnes durch einen einfachen Rechenschritt ermitteln. Soweit Zweifel an der Höhe des tatsächlich gezahlten Lohnes bestehen, würden diese ausgeräumt, indem die Jobcenter gemäß dem Leitfaden "Lohnwucher" (Anlage 1 der Fachlichen Hinweise zu § 33 SGB II) durch Rückfrage bei den Arbeitgebern ermitteln, welcher Lohn monatlich exakt erzielt wird und welche konkrete Arbeitsstundenzahl dem zugrunde liegt.

Im Zuge der Einführung des Mindestlohnes zum 1. Januar 2015 sei geplant, die Einkommensbescheinigung zu überarbeiten. In dieser werde voraussichtlich ab dem 1. April 2015 abgefragt, welche Branchen- und Tarifzugehörigkeit vorliegt, wie hoch der Bruttostundenlohn ist und falls der Mindestlohn unterschritten wird, aus welchen Gründen. Die geplanten Anpassungen müssten von der Bundesagentur noch mit der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit abgestimmt werden. Eine endgültige Entscheidung liege noch nicht vor.

Für die Erfassung des Stundenlohns bestehe insoweit eine gesetzliche Grundlage, als die Bundesagentur nach §§ 36 Absatz 1 SGB III, 16 Absatz 1 Satz 4 SGB II nicht in ein Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnis vermitteln darf, das gegen ein Gesetz oder die guten Sitten verstößt. Darüber hinaus dürfe nur in zumutbare Beschäftigung i.S.d. § 140 SGB III bzw. § 10 SGB II vermittelt werden. Darunter falle u.a. die Beachtung von Tarifverträgen.

Ein Pflichtfeld zur Abfrage des Bruttostundenlohns sei im IT-Verfahren

ALLEGRO, welches seit August 2014 bundesweit allen gE zur Verfügung steht, derzeit nicht vorgesehen. Die Bundesagentur werde die Entwicklung der Anspruchsübergänge, besonders im Hinblick auf die Einführung eines Mindestlohnes sorgfältig beobachten und bewerten, ob ein solches Pflichtfeld über die Abfrage in der Einkommensbescheinigung hinaus notwendig erscheint.

Die Aufforderung des Bundesrechnungshofes nach einer flächendeckenden Ermittlung der in den einzelnen Branchen geltenden ortsüblichen Löhne bewertet das Bundesministerium ebenso wie die Bundesagentur nur bedingt als sinnvoll und praktisch wenig umsetzbar. Ablehnend diesbezüglich habe sich auch das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration an das Bundesministerium gewandt. Aus bisherigen Veranstaltungen, Rückmeldungen der gE und durch Auswertung vorliegender Daten sei laut Bundesagentur erkennbar, dass eine Feststellung der ortsüblichen Entlohnung insbesondere bei gering bezahlten Mischberufen (d.h. Berufe mit verschiedenen branchenspezifischen Tätigkeiten und/oder Anteilen von aktiven bzw. passiven Tätigkeiten) sehr schwer und damit eine Konsolidierung z.B. in Listenform nahezu unmöglich ist.

Zudem lägen regionale Erkenntnisse aus ortsüblich entlohnenden Beschäftigungsverhältnissen nicht immer vor, soweit eine Auswertung bislang mangels konkreten Fallbezugs nicht erfolgen musste. Diese müssten aber Grundlage für eine rechtssichere Bewertung sein. Der damit einhergehende, pauschal vorzuhaltende Aufwand für eine statistische und zentral durch die Bundesagentur zu koordinierende Datenerhebung, -auswertung und -aufbereitung sei faktisch unerfüllbar. Er stehe in keinerlei angemessenem Verhältnis zum erreichbaren Nutzen für die Jobcenter.

Durch die Einführung des flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 werde die Notwendigkeit der Verfolgung sittenwidriger Löhne aus Sicht des Bundesministeriums erfreulicherweise deutlich abnehmen. Ein gesetzlicher Mindestlohn stehe zwar grundsätzlich nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Frage sittenwidriger Löhne. Die Sittenwidrigkeit eines Lohnes bemesse sich relativ zum üblichen Tariflohn oder ortsüblichen Lohn, könne also auch weit oberhalb des Mindestlohnes liegen. Der gesetzli-

che Mindestlohn greife auch im Rahmen von sogenannten geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen (Minijobs). Viele der Fälle, in denen bisher sehr niedrige Löhne nicht auf Sittenwidrigkeit hin geprüft worden seien, dürften ab dem 1. Januar 2015 bereits über die Prüfung der Zahlung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro befriedigend lösbar sein. Ab dem 1. Januar 2015 würden sittenwidrige Löhne grundsätzlich erst ab üblichen Tariflöhnen oder ortsüblichen Löhnen von 12,75 Euro pro Stunde (8,50 Euro sind genau zwei Drittel dieses Betrages) relevant. Dieser Wert liege damit deutlich oberhalb des Niedriglohnbereichs.

5 Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof geht grundsätzlich davon aus, dass durch die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohnes die Notwendigkeit der Verfolgung von übergegangenen Ansprüchen wegen sittenwidriger Lohnzahlung abnehmen kann. Da aber besonders häufig bei den Minijobs der Verdacht auf eine sittenwidrige Lohnzahlung nahelag, bleibt abzuwarten, inwieweit sich die Regelungen zum Mindestlohn auf den Arbeits- und Stundenumfang der geringfügig Beschäftigten auswirken werden.

Der Bundesrechnungshof hält mit Blick auf die bisherige Dokumentation der Stundenumfänge an seiner Empfehlung fest, nicht nur in der Einkommensbescheinigung die Angabe des Bruttostundenlohns zu fordern, sondern diesen auch im IT-Fachverfahren „ALLEGRO“ auszuweisen. Dies würde die Gewähr dafür bieten, dass die Integrations- und Leistungsfachkräfte Kenntnis von der Höhe des Stundenlohnes erhalten. Für alle mit der Bearbeitung des Falles befassten Bearbeiter wäre ohne Vorlage weiterer Unterlagen erkennbar, ob der gezahlte Stundenlohn dem Mindestlohn entspricht und darüber hinaus nicht gegen die guten Sitten verstößt. Die Implementierung und spätere Auswertung eines entsprechenden Pflichtfeldes in „ALLEGRO“ würde zudem ohne weiteren Aufwand vergleichende Informationen über das Lohngefüge der Grundsicherungsempfänger im Zuständigkeitsbereich einzelner Jobcenter, Regionaldirektionen und darüber hinaus liefern.

Entgegen der vom Bundesministerium geäußerten Absicht wird im neu gefassten Vordruck zur Einkommensbescheinigung nicht nachgefragt, ob und

aus welchen Gründen der Mindestlohn unterschritten wird. Eine solche Erklärung sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes jedoch vom Arbeitgeber in jedem Fall verlangt werden. Dies erleichtert den Jobcentern in Zweifelsfällen die Prüfung, ob der Mindestlohn zur Anwendung kommen muss.

Soweit das Bundesministerium die flächendeckende Erfassung ortsüblicher Löhne auch wegen des damit verbundenen Aufwands für nicht sachgerecht hält, sollte es durch die Bundesagentur zumindest sicherstellen lassen, dass auf Ebene der Regionaldirektionen – auch aufgrund der Fachlichkeit – gleichermaßen allen Jobcentern (gE und zugelassenen kommunalen Trägern) – Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für eine gezielte Unterstützung zur Verfügung stehen. Nach der Stellungnahme stehen diese bislang den gE. nur teilweise und den zugelassenen kommunalen Trägern nicht zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof betrachtet mit diesen Hinweisen und der Stellungnahme des Bundesministeriums die Prüfungsfeststellungen als erledigt. Er behält sich vor, Aspekte dieser Prüfung in gesonderten Prüfungsverfahren erneut aufzugreifen.

Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung hiermit ab.

Kammer

Rammoser