

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Zehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung – BillBG –

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Gegenstand	5
A. Auftrag	5
B. Ziel	5
C. Maßnahmen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung	5
1. Gesetzliche Änderungen bis Ende 2003	5
1.1 Gesetz zur Eindämmung illegaler Betätigung im Baugewerbe (BGBl. I S. 2267), in Kraft getreten am 7. September 2001	5
1.2 Gesetz zur Bekämpfung von illegaler Beschäftigung im gewerblichen Güterkraftverkehr (BGBl. I S. 2272), in Kraft getreten am 7. September 2001	5
1.3 Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2787), in Kraft getreten am 1. August 2002	6
1.4 Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 (BGBl. I S. 4621), in Kraft getreten am 1. Januar 2003	7
2. Neuausrichtung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung	7
2.1 Gesetzliche Maßnahmen	7
2.1.1 Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2848), in Kraft getreten am 1. Januar 2004	7
2.1.2 Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1842) in Kraft getreten am 1. August 2004.	8

	Seite
2.1.2.1 Zielsetzung des Gesetzes	8
2.1.2.2 Wesentliche Inhalte des Gesetzes	8
2.1.2.2.1 Definition der Schwarzarbeit	8
2.1.2.2.2 Prüfungsaufgaben der Zollverwaltung	8
2.1.2.2.3 Prüfungs- und Ermittlungsbefugnisse der Behörden der Zollverwaltung	8
2.1.2.2.4 Zusammenarbeit und Unterrichtung	9
2.1.2.2.5 Zentrale Datenbank	9
2.1.2.2.6 Ordnungswidrigkeiten und Straftaten	9
2.1.2.2.7 Weitere wichtige Änderungen durch das Gesetz	10
2.2 Administrative Maßnahmen	10
2.3 Bündnisse gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung	10
II. Berichtsgrundlagen	11
A. Beiträge	11
B. Statistiken	11
C. Sonstige Quellen	11
III. Schwarzarbeit	12
1. Begriff der Schwarzarbeit	12
2. Ausmaß der Schwarzarbeit	12
3. Schwerpunkte der Schwarzarbeit	12
4. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit	13
A. Sozialversicherungsrechtliche Verstöße	13
1. Umfang und Entwicklung	14
2. Besondere Begehungsweisen	16
3. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen	17
4. Maßnahmen zur Verbesserung der Bekämpfung (Organisation und Personal)	18
B. Steuerrechtliche Verstöße	20
1. Umfang und Entwicklung	21
2. Besondere Begehungsweisen	21
a) Kettenbetrug im Baugewerbe	21
b) Ketten-Gesellschaften mbH	21
c) Lohnsplitting	22
d) Scheinselbstständigkeit/Scheinfirmen	22
3. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen	23

	Seite
4. Maßnahmen zur Verbesserung der Bekämpfung (Organisation und Personal)	23
C. Leistungsmissbrauch	24
1. Umfang und Entwicklung	24
2. Besondere Begehungsweisen	26
3. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen	27
4. Maßnahmen zur Verbesserung der Bekämpfung (Organisation und Personal)	27
D. Handwerks- oder gewerberechtliche Verstöße	28
1. Umfang und Entwicklung	29
2. Schwerpunkte	32
3. Besondere Begehungsweisen	32
4. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen	32
5. Maßnahmen zur Verbesserung der Bekämpfung (Organisation Personal)	33
IV. Illegale Beschäftigung	34
A. Illegale Ausländerbeschäftigung	35
1. Umfang und Entwicklung	36
a) Straftaten	37
b) Ordnungswidrigkeiten	38
2. Besondere Begehungsweisen	39
3. Schwerpunkte	40
4. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen	41
5. Maßnahmen zur Verbesserung der Bekämpfung (Organisation und Personal)	42
B. Illegale Arbeitnehmerüberlassung	43
1. Umfang und Entwicklung	45
a) Straftaten	45
b) Ordnungswidrigkeiten	46
2. Besondere Begehungsweisen	47
3. Schwerpunkte	49
4. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen	49
5. Maßnahmen zur Verbesserung der Bekämpfung (Organisation und Personal)	50
C. Verstöße gegen das Arbeitnehmer Entsendegesetz	50
1. Umfang und Entwicklung	51

	Seite
2. Besondere Begehungsweisen	54
3. Schwerpunkte	55
4. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen	55
5. Maßnahmen zur Verbesserung der Bekämpfung (Organisation und Personal)	55
V. Vorschläge zur Verbesserung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung	56
1. Entschließung des Bundesrates	56
2. Verbände	56
3. Länder	57
VI. Internationale Entwicklungen auf dem Sektor der Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung	58
A. Europäische Ebene	58
1. Entsenderichtlinie 96/71/EG	58
2. VO (EWG) Nr. 1408/71	59
3. Grenzüberschreitende Vollstreckung	59
4. Entschließung der Rates zur Überführung von nicht ange- meldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung	59
5. Entwurf einer europäischen Dienstleistungsrichtlinie	59
B. Bilaterale Entwicklungen	60
1. Deutsch-französische Verwaltungsvereinbarung	60
VII. Schlussbemerkungen	60
VIII. Ausblick	61
Anhang	62

I. Gegenstand**A. Auftrag**

Mit Vorlage dieses Berichts kommt die Bundesregierung dem vom 9. Deutschen Bundestag in seiner 64. Sitzung am 12. November 1981 bei der Verabschiedung des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (BillBG) erteilten Auftrag nach, dem Deutschen Bundestag alle vier Jahre, erstmals zum 30. Juni 1984, über die Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – AÜG – zu berichten und hierbei die bei der Anwendung des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung gewonnenen Erfahrungen einzubeziehen.

Bei der einstimmigen Annahme des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes am 21. Juni 1972 hatte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung zunächst ersucht, ihm alle zwei Jahre über die Erfahrungen mit diesem Gesetz zu berichten. Dementsprechend hat die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag Erfahrungsberichte im Jahre 1974 (Bundestagsdrucksache 7/2385), im Jahre 1976 (Bundestagsdrucksache 7/5631), im Jahre 1978 (Bundestagsdrucksache 8/2025) und im Jahre 1980 (Bundestagsdrucksache 8/4479) vorgelegt. Weitere Berichte wurden entsprechend dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 12. November 1981 alle vier Jahre vorgelegt, nämlich in den Jahren 1984 (Bundestagsdrucksache 11/1934), 1988 (Bundestagsdrucksache 11/2639), 1992 (Bundestagsdrucksache 12/3180), 1996 (Bundestagsdrucksache 13/5498) und 2000 (Bundestagsdrucksache 14/4220).

Der Berichtstermin wurde durch Beschluss des Deutschen Bundestages anlässlich der Verabschiedung des Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt um ein Jahr auf 2005 verschoben (Bundestagsdrucksache 15/98).

Die Berichte wurden durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 15. Oktober 2003 (Bundestagsdrucksache 15/1728) getrennt. Der Berichtsteil über die Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmer-Überlassungsgesetzes verbleibt unter der Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Der Bericht über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung – BillBG – wurde der Federführung des Bundesministeriums der Finanzen übertragen.

B. Ziel

Entsprechend dem Auftrag des Deutschen Bundestages verfolgt der vorliegende Bericht das folgende Ziel:

Der Bericht stellt die Entwicklung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung umfassend dar. Er beschränkt sich dabei wie die vorangegangenen Berichte nicht allein auf die Erfahrungen mit dem Gesetz zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung (BillBG), sondern stellt die Entwicklung im gesamten Bereich der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung für die Jahre 2000 bis einschließlich 2004 dar.

C. Maßnahmen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung

Die in dem Berichtszeitraum in Kraft getretenen Gesetzesänderungen, die zu einem verbesserten Vollzug bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung beitragen, wurden in die Darstellung einbezogen. Dabei wurden die Bündelung der Verfolgungszuständigkeit im Bereich der Bundesverwaltung sowie die Bündnisse gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung berücksichtigt.

1. Gesetzliche Änderungen bis Ende 2003

Im Wesentlichen sind folgende Gesetzesänderungen in den Jahren 2000 bis 2003 in Kraft getreten:

1.1 Gesetz zur Eindämmung illegaler Betätigung im Baugewerbe (BGBl. I S. 2267), in Kraft getreten am 7. September 2001

Kernstück ist die grundsätzliche Verpflichtung des Auftraggebers im Baugewerbe, einen Steuerabzug in Höhe von 15 Prozent der Rechnung des Leistenden einzubehalten und an das Finanzamt abzuführen, um das Steueraufkommen zu sichern und der Steuerhinterziehung durch beauftragte Bauunternehmer entgegenzuwirken. Um seriöse Bauunternehmen durch den Steuerabzug nicht zu behindern, ist der Steuerabzug nicht vorzunehmen, wenn der Bauunternehmer dem Auftraggeber eine Freistellungsbescheinigung des Finanzamts vorlegt. Die in- und ausländischen Bauunternehmen werden durch das Freistellungsverfahren gehalten, auf die Finanzbehörden zuzugehen, und können steuerlich erfasst werden

1.2 Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung im gewerblichen Güterkraftverkehr vom 2. September 2001 (BGBl. I S. 2272), in Kraft getreten am 7. September 2001

Das Gesetz hat durch Änderungen des Güterkraftverkehrsgesetz (GükG) das Ziel, den zunehmenden Problemen im Transportgewerbe durch illegale oder missbräuchliche Beschäftigung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen aus Nicht-EU-Staaten, die auf Fahrzeugen von Unternehmen aus der EU-/dem EWR-Raum Transporte durchführen, entgegenzuwirken. Im Wesentlichen kam es zu folgenden Änderungen:

- Festlegung der Pflicht des Frachtführers, nur Fahrer einzusetzen, die die Arbeitsgenehmigung im Original mit einer amtlich beglaubigten Übersetzung bzw. ein entsprechendes Negativattest mitführen,
- Ausdehnung dieser Verpflichtung auch auf die Auftraggeber des Transportunternehmers,
- deutliche Erhöhung des Bußgeldrahmens für Verstöße gegen diese in das Güterkraftverkehrsgesetz aufgenommenen Pflichten,

- Kontrollzuständigkeit des Bundesamtes für Güterverkehr für die Einhaltung der Bestimmungen des Aufenthalt- sowie des Arbeitsgenehmigungsrechts von Fahrern aus Drittstaaten.

Die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung wurde durch das Erste Gesetz zur Änderung des Güterkraftverkehrsgesetzes vom 2. September 2004 (BGBl. I S. 2302), insbesondere durch die Anpassung an das geltende EU-Recht in Bezug auf die Erteilung einer einheitlichen europäischen Fahrerbescheinigung nach Artikel 3 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 881/92, weiter verfolgt. So kann der Nachweis der ordnungsgemäßen Beschäftigung auch durch die Vorlage einer gültigen Fahrerbescheinigung erfolgen.

1.3 Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2787), in Kraft getreten am 1. August 2002

Die wichtigsten Neuregelungen werden im Folgenden genannt:

- Einführung der Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge im Baugewerbe

Im besonders von illegaler Beschäftigung betroffenen Baubereich wurde in § 28e Abs. 3a bis 3e Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) die Haftung des Hauptunternehmers für die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen der von ihm unmittelbar beauftragten Subunternehmer eingeführt. Durch diese Änderung werden die Unternehmer veranlasst, bei der Auswahl ihrer Nachunternehmer in Zukunft im eigenen Interesse zu prüfen, ob diese sich illegaler Praktiken bedienen, anstatt wie bisher die oftmals eindeutigen Indizien für das Vorliegen von illegaler Beschäftigung (z. B. unrealistische Preiskalkulation) zu ignorieren.

- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden

Bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung konnten wegen der Erweiterung des § 304 Abs. 2 SGB III auch die Sozialhilfeträger und die für die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständigen Behörden gezielt mitwirken, da sie in den Informationsfluss mit einbezogen wurden. Diese Regelung ist mit dem Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung vom 23. Juli 2004 in § 2 Abs. 2 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG) übernommen worden.

Im Steuerrecht wurden die Finanzbehörden aufgrund des neuen § 31a Abgabenordnung (AO) verpflichtet, die Bekämpfungsbehörden von den Verhältnissen des Steuerpflichtigen zu unterrichten, soweit die Kenntnis der Daten für die Bekämpfung der illegalen Beschäfti-

gung oder der Schwarzarbeit erforderlich ist und kein unverhältnismäßiger Aufwand entsteht.

- Erhöhung der Straf- und Bußgeldrahmen

Um zu verdeutlichen, dass es sich bei Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung um Delikte mit hoher Sozialschädlichkeit handelt, wurden die Straf- und Bußgeldrahmen zum Teil deutlich erweitert. Beispielsweise wurde der Bußgeldrahmen für illegale Ausländerbeschäftigung gemäß § 404 Abs. 1 Nr. 2 Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) von 250 000 Euro auf 500 000 Euro erhöht.

- Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge

Von der Vergabe öffentlicher Bauaufträge sollen Unternehmer bei Verstößen gegen die Vorschriften über illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit bis zu drei Jahre statt vorher bis zu zwei Jahren ausgeschlossen werden. Zudem wurde in § 5 Abs. 1 Satz 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit für öffentliche Auftraggeber die Verpflichtung eingeführt, bei Bauaufträgen Auskünfte aus dem Bundeszentralregister und dem Gewerbezentralregister über einschlägige Straf- oder Bußgeldentscheidungen gegen die Bewerber anzufordern. Diese Verpflichtung ist mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zum 1. Januar 2004 auf die Auskunft aus dem Gewerbezentralregister beschränkt worden.

- Werbung für Schwarzarbeit

Der Ordnungswidrigkeitstatbestand der Werbung für Schwarzarbeit in Zeitungen, Zeitschriften oder anderen Medien (§ 4 Abs. 1 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit) wurde erweitert. Neben die Verpflichtung von Telekommunikationsdienstleistern, Namen und Anschrift des Anschlussinhabers mitzuteilen, trat die Verpflichtung der Herausgeber von Chiffreanzeigen den Namen des Auftraggebers der Chiffreanzeige anzugeben. Gemäß § 4 Abs. 3 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit konnten die für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach Landesrecht zuständigen Behörden über zentrale Abfragestellen im automatisierten Verfahren Auskunft über Namen und Anschrift von Anschlussinhabern nach § 90 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) einholen. Diese Regelungen sind durch das Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung vom 23. Juli 2004 neu gefasst worden.

- Fiktion des Nettoarbeitsentgelts

Wenn bei illegalen Beschäftigungsverhältnissen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge nicht gezahlt werden, schreibt § 14 Abs. 2 SGB IV vor, dass das gezahlte Arbeitsentgelt als Nettoarbeitsentgelt anzusehen ist. So wird die Abwicklung aufgedeckter Fälle erleichtert. Die früher streitige Frage, ob bei derartigen Zahlungen von Brutto- oder Nettolöhnen auszugehen ist, ist daher geklärt.

1.4 **Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 (BGBl. I S. 4621), in Kraft getreten am 1. Januar 2003**

- Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit mit dem Existenzgründungszuschuss (so genannte Ich-AG)

Durch das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden mit Wirkung zum 1. Januar 2003 in § 4211 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) die Regelungen des Existenzgründungszuschusses eingeführt. Der Zuschuss soll den Weg aus der Arbeitslosigkeit in die Selbstständigkeit fördern und absichern. Arbeitnehmer, die durch Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit die Arbeitslosigkeit beenden, haben unter den in § 4211 SGB III genannten weiteren Voraussetzungen Anspruch auf einen monatlichen Existenzgründungszuschuss. Das Konzept der Ich-AG zielt unter anderem auch darauf ab, dass Arbeitslose mit zuvor faktisch ausgeübter Schwarzarbeit ihre Tätigkeit in die legale Erwerbsarbeit überführen.

- Minijobs

Mit Wirkung zum 1. April 2003 wurden die Regelungen der geringfügigen Beschäftigung und der geringfügigen selbstständigen Tätigkeit in § 8 SGB IV erneuert. Minijobs sind geringfügig entlohnte Beschäftigungen, bei denen der Monatsverdienst 400 Euro nicht übersteigt. Auch eine kurzfristige Beschäftigung, die im Voraus auf nicht mehr als zwei Monate oder 50 Kalendertage pro Jahr begrenzt ist, kann ein Minijob sein. Minijobs sind für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sozialversicherungs- und grundsätzlich auch steuerfrei. Die Sozialabgaben und Pauschalsteuer zahlt der Arbeitgeber.

Um das Ziel der Reduzierung von Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung zu erreichen, wurde im Bereich der geringfügigen Beschäftigung eine neue Form der Beschäftigung eingeführt, nämlich die geringfügige Beschäftigung in Privathaushalten (Geringfügigkeitsgrenze 400 Euro, geringerer Pauschalbeitrag).

2. **Neuausrichtung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung**

Am 2. Juli 2003 hat das Bundeskabinett beschlossen, flankierend zu den Reformanstrengungen auf dem Arbeitsmarkt die Schwarzarbeitsbekämpfung durch ein umfassendes Maßnahmen- und Gesetzgebungspaket erheblich zu intensivieren. Dabei ist der Ansatz der Bundesregierung mehrschichtig. Er zielt darauf ab, ein neues Unrechtsbewusstsein gegenüber der Schwarzarbeit zu schaffen und rechtmäßiges Verhalten zu fördern. Dies wird verknüpft mit einer Erhöhung des Verfolgungsdrucks. Um diese Ziele zu erreichen, wurde neben einem neuen Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung eine grundlegende organisatorische Neuausrichtung der im

Bundesbereich zuständigen Behörden beschlossen. Die im Bundesbereich bis dahin von der Arbeitsmarktinspektion (AMI) der damaligen Bundesanstalt für Arbeit und dem Arbeitsbereich Bekämpfung der illegalen Beschäftigung durch die Zollverwaltung (BillBZ) gemeinsam wahrgenommenen Verfolgungszuständigkeiten für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung wurden zum 1. Januar 2004 bei der Zollverwaltung zusammengeführt. Außerdem hat die Bundesregierung durch eine umfassende Aufklärungskampagne insbesondere im Jahre 2004 mit gezielter Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (Zeitungsanzeigen, Plakatwände usw.) auf die Schädlichkeit und die finanziellen Folgen der Schwarzarbeit hingewiesen und den Tätern ihr hohes Entdeckungs- und Strafrisiko nochmals deutlich vor Augen geführt.

2.1 **Gesetzliche Maßnahmen**

2.1.1 **Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2848), in Kraft getreten am 1. Januar 2004**

Im Wesentlichen ergaben sich folgende Änderungen:

- Überleitung der Beschäftigten der Arbeitsmarktinspektion (AMI) in den Dienst der Zollverwaltung

Durch § 436 SGB III wurden rund 2 700 Beschäftigte der AMI in den Dienst der Zollverwaltung übergeleitet. Die Prüfrechte für die Schwarzarbeitsbekämpfung u. a. nach §§ 304 ff. SGB III wurden den Behörden der Zollverwaltung übertragen. Die Bundesagentur für Arbeit ist nur noch für die Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs zuständig, der durch ihren internen Datenabgleich festgestellt werden kann und keine Straftat darstellt.

Mit dem Übergang der bislang bei den Arbeitsmarktinspektionen beschäftigten Bediensteten der Arbeitsverwaltung zur Zollverwaltung und der alleinigen Kompetenzzuweisung an die Behörden der Zollverwaltung wurden die im Bundesbereich bestehenden Zuständigkeiten für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung bei der Zollverwaltung gebündelt. Dies führt aufgrund der Synergieeffekte zu einer weiteren Verbesserung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung.

- Wegfall der aufschiebenden Wirkung von Widersprüchen gegen Prüfungshandlungen

Widersprüche gegen die Durchführung von Prüfungen nach § 304 SGB III und dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz entfalten gemäß § 336a Satz 1 Nr. 5 SGB III keine aufschiebende Wirkung mehr. Damit ist sichergestellt, dass die im öffentlichen Interesse liegende Durchsetzung des Prüfungszwecks, Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung zu bekämpfen, nicht behindert wird.

- Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes, wonach auch selbstständige Betriebsabteilungen eines Gesamtunternehmens als Baubetrieb gelten können

Mit dieser Regelung wird, gerade bei komplizierten Unternehmensverhältnissen, die Feststellung, ob das Arbeitnehmer-Entsendegesetz greift, erleichtert.

- Prüfungszuständigkeit der Zollverwaltung im Arbeitnehmer-Entsendegesetz

Die bisherige Doppelzuständigkeit von Arbeitsverwaltung und Zollverwaltung bei Prüfungen der Arbeitsbedingungen wurde zugunsten der Alleinzuständigkeit der Zollverwaltung aufgehoben.

- Verfolgungszuständigkeit der Zollverwaltung für verschiedene Ordnungswidrigkeiten

Der Zollverwaltung ist die Verfolgungskompetenz für verschiedene Ordnungswidrigkeiten im Dritten Buch Sozialgesetzbuch, in dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) übertragen worden.

2.1.2 Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1842), in Kraft getreten am 1. August 2004

Am 1. August 2004 ist das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz als Artikel 1 des Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung in Kraft getreten.

2.1.2.1 Zielsetzung des Gesetzes

Die Bekämpfung der Schwarzarbeit wird mit dem Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung auf eine neue verbesserte Basis gestellt. Das Gesetz will u. a. durch die erstmalige Definition der Schwarzarbeit und transparente Bündelung der Regelungen eine Präventionswirkung erzeugen, die letztendlich zu einem gestärkten Unrechtsbewusstsein bei der Bevölkerung führen soll. Dabei schließt das Gesetz bestehende Gesetzeslücken.

2.1.2.2 Wesentliche Inhalte des Gesetzes

2.1.2.2.1 Definition der Schwarzarbeit

In § 1 Abs. 2 SchwarzArbG wird Schwarzarbeit erstmalig umfassend definiert. Dabei wird insbesondere auf die fiskalischen Aspekte der Schwarzarbeit abgestellt. Die Tatbestände des Handwerks- und Gewerberechts werden angemessen berücksichtigt. Hilfeleistungen durch Angehörige oder Lebenspartner sowie in Form der Nachbarschaftshilfe, Gefälligkeit oder Selbsthilfe bleiben dabei weiterhin zulässig – vorausgesetzt, dass die Dienst- oder Werkleistungen nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtet sind.

2.1.2.2.2 Prüfungsaufgaben der Zollverwaltung

Zentrale neue Zuständigkeitsregelung für die Prüfungen der Zollverwaltung ist § 2 SchwarzArbG. Die neue Vorschrift fasst die bisherigen Prüfaufträge aus § 304 SGB III, aus § 107 SGB IV hinsichtlich der Prüfungen der Pflichten

nach § 28a SGB IV und aus § 2 AEntG (Arbeitnehmer-Entsendegesetz) zusammen. Darüber hinaus nimmt die neue Vorschrift den bisher bestehenden Prüfungsauftrag aus § 13 Altersteilzeitgesetz auf.

Neben § 2 SchwarzArbG besteht weiterhin der Auftrag zur Prüfung der Pflichten nach § 99 SGB IV (Sozialversicherungsausweis) gemäß § 107 SGB IV.

Neu aufgenommen in § 2 Abs. 1 SchwarzArbG ist der Prüfungsauftrag an die Behörden der Zollverwaltung zur Erfüllung ihrer Mitteilungspflichten gegenüber der Länderfinanzverwaltung, ob Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Steuerpflichtige den sich aus den Dienst- oder Werkleistungen ergebenden steuerlichen Pflichten nicht nachgekommen sind.

2.1.2.2.3 Prüfungs- und Ermittlungsbefugnisse der Behörden der Zollverwaltung

Die Prüfungsbefugnisse der Behörden der Zollverwaltung sind wie folgt erweitert worden:

- Die Personenprüfung, die bisher auf die Geschäftszeit des Arbeitgebers beschränkt war, ist nunmehr während der gesamten Arbeitszeit des Arbeitnehmers möglich (§ 3 Abs. 1 und 2 SchwarzArbG).
- Auch der Generalunternehmer kann gezielt geprüft werden (§ 4 Abs. 2 SchwarzArbG). Durch eine Prüfung der Buchhaltung lassen sich regelmäßig Hinweise für die Schwarzarbeit von Subunternehmern finden.
- Es ist nunmehr möglich, Einsicht in vom Geprüften mitgeführte Unterlagen zu nehmen (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 SchwarzArbG). Sehr oft werden auch vom Beschäftigten Aufzeichnungen geführt und mitgeführt, die Anhaltspunkte für Schwarzarbeit liefern können.
- Zur Durchführung von Prüfungen, z. B. im Güter- bzw. Personenbeförderungsgewerbe, haben die Behörden der Zollverwaltung ein Anhalterecht für Beförderungsmittel (§ 3 Abs. 5 SchwarzArbG).
- Die Behörden der Zollverwaltung haben gemäß § 4 Abs. 3 SchwarzArbG das Recht, bei Personen, die nicht unternehmerisch tätig sind, Einsicht in die Rechnung, einen Zahlungsbeleg oder eine andere beweiskräftige Unterlage über ausgeführte Werklieferungen oder sonstige Leistungen im Zusammenhang mit einem Grundstück zu nehmen.

Die Ermittlungsbefugnisse der Behörden der Zollverwaltung sind wie folgt gefasst:

Die bisherige Vorschrift des § 306 Abs. 3 SGB III wird durch die Regelung des § 14 Abs. 1 SchwarzArbG ersetzt. Danach sind alle Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die mit einem der in § 2 Abs. 1 SchwarzArbG genannten Prüfgegenstände unmittelbar zusammenhängen, in die Ermittlungsbefugnis einbezogen. Die Behörden der Zollverwaltung haben hierfür die gleichen Befugnisse wie die Polizeivollzugsbehörden nach der Strafprozessordnung und dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten. Ihre Beamten sind insoweit Ermittlungspersonen der

Staatsanwaltschaft. Auch die von der Bundesanstalt für Arbeit übergeleiteten Angestellten erhalten gemäß § 14 Abs. 1 SchwarzArbG diese Befugnisse, sofern sie die dort genannten Voraussetzungen erfüllen.

2.1.2.2.4 Zusammenarbeit und Unterrichtung

Die Unterrichtung und Zusammenarbeit der Behörden, die bisher im § 308 SGB III geregelt war, ist nun Gegenstand des § 6 SchwarzArbG.

Durch die Regelung ist insbesondere klargelegt, dass Informationsübermittlung nicht nur hinsichtlich der für die Strafverfolgungs- und Polizeivollzugsbehörden erforderlichen Informationen zur Verhütung und Verfolgung von Schwarzarbeitsstraftaten im engeren Sinne erfolgt, sondern auch hinsichtlich aller Straftaten, die in einem Zusammenhang mit den in § 2 Abs. 1 SchwarzArbG genannten Prüfgegenständen stehen (z. B. auch Urkundenfälschung, Geldwäsche etc.). Zu beachten ist ferner die neue Regelung des § 6 Abs. 3, letzter Satz SchwarzArbG, wonach die nach § 5 Abs. 1 Satz 4 in Verwahrung genommenen Urkunden (Pass, Passersatz oder Ausweisersatz, Aufenthaltsgenehmigung oder Duldung von Ausländern) unverzüglich der Ausländerbehörde zu übermitteln sind. In Verwahrung genommene Urkunden sind an die zuständige Polizeivollzugsbehörde zu übermitteln, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie unecht oder verfälscht sind (§ 6 Abs. 4 SchwarzArbG).

2.1.2.2.5 Zentrale Datenbank

Ein wichtiges neues Instrument für die Behörden der Zollverwaltung und darüber hinaus für die Zusammenarbeit insbesondere mit den Polizeivollzugsbehörden der Länder und den Finanzbehörden der Länder sowie eine verbesserte Unterstützung für die Staatsanwaltschaft stellt eine neu einzurichtende zentrale Datenbank des Arbeitsbereichs Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung dar (§ 16 SchwarzArbG). Informationen aus dieser Datenbank dürfen zur Durchführung von Prüfungen nach § 2 Abs. 1 SchwarzArbG sowie zur Verhütung und Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit den Prüfgegenständen nach § 2 Abs. 1 SchwarzArbG und auch für die Besteuerung, soweit sie im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen steht, verwendet werden. Zu diesen Zwecken wird auch den Polizeivollzugsbehörden der Länder und den Finanzbehörden der Länder der Zugriff auf die Daten im Wege eines automatisierten Verfahrens ermöglicht werden.

2.1.2.2.6 Ordnungswidrigkeiten und Straftaten

§ 8 Abs. 1 SchwarzArbG nimmt die Bußgeldregelungen aus § 1 des aufgehobenen Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit auf. Änderungen wurden insbesondere bezüglich des Bußgeldrahmens bei der Verletzung gewerbeerrechtlicher Anmeldungs- und handwerksrechtlicher Eintragungspflichten vorgenommen. Der Bußgeldrahmen wurde hier einheitlich auf 50 000 Euro angepasst. Hilfeleistungen durch Angehörige oder Lebenspartner sowie in

Form der Nachbarschaftshilfe, Gefälligkeit oder Selbsthilfe bleiben dabei weiterhin zulässig – vorausgesetzt sie sind nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtet.

§ 8 Abs. 2 SchwarzArbG sanktioniert umfassend die Verletzungen der Mitwirkungspflichten bei Prüfungen.

Das Bundesministerium für Finanzen wird aufgrund der Ermächtigung gemäß § 8 Abs. 5 SchwarzArbG eine Rechtsverordnung über Regelsätze für Geldbußen wegen Ordnungswidrigkeiten gemäß § 8 Abs. 1 und Abs. 2 SchwarzArbG erarbeiten.

Darüber hinaus fallen auch Ordnungswidrigkeiten in anderen Gesetzen, wie dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch, dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz und dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, in die Zuständigkeit der Behörden der Zollverwaltung.

Neue Straftatbestände werden nur insoweit geschaffen, als nicht bereits in spezialgesetzlichen Regelungen des Steuerrechts, des Sozialversicherungsrechts, des Strafgesetzbuches oder anderer Gesetze eine ausreichende Strafbewehrung enthalten ist. Zur Schließung von Strafbarkeitslücken enthält das Gesetz daher folgende Neuerungen:

§ 266a Strafgesetzbuch (StGB) betraf bisher nur das Vorhalten von Arbeitnehmeranteilen zur Sozialversicherung. Die Nichtanmeldung und das Nichtabführen von Arbeitgeberanteilen an Sozialversicherungsbeiträgen wurde dagegen von § 266a StGB nicht erfasst. Auch der Betrugstatbestand war in vielen Fällen nicht einschlägig, da es häufig an einer Irrtumserregung gegenüber dem Sozialversicherungsträger fehlte. Insoweit war wegen des Nichtanmeldens – anders als bei der bewussten Falschanmeldung von zu geringen Beiträgen – nur der Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit erfüllt. Durch die Schaffung des neuen Straftatbestandes ist diese Strafbarkeitslücke geschlossen worden. Die Nichtabführung der Arbeitgeberanteile kann in gleicher Weise geahndet werden wie die Nichtabführung der Arbeitnehmeranteile.

Wegen der grundsätzlichen Ausrichtung der Bekämpfung der Schwarzarbeit auf den gewerblichen Bereich wird das Nichtanmelden und Nichtabführen von Sozialversicherungsbeiträgen bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen in Privathaushalten (Minijob) aufgrund einer neuen Regelung des Einkommensteuergesetzes nur als Ordnungswidrigkeit geahndet.

Nach bisheriger Rechtslage konnte der unrechtmäßige Bezug von Sozialleistungen nur bei Vorliegen der Voraussetzungen des Betrugstatbestandes (§ 263 StGB) bestraft werden. Dies setzt im Einzelfall den Nachweis der Vermögensvorteilsabsicht voraus. Ein strafwürdiges Verhalten liegt aber bereits dann vor, wenn vorsätzlich Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch oder dem Asylbewerberleistungsgesetz rechtswidrig bezogen werden. Dies wird durch die Schaffung eines ergänzenden Straftatbestandes über die Erschleichung bestimmter Fälle von Sozialleistungen ausdrücklich hervorgehoben (§ 9 SchwarzArbG).

Darüber hinaus wurden die bisherigen Strafvorschriften zur Beschäftigung von Ausländern ohne Genehmigung und

zu ungünstigen Arbeitsbedingungen (§ 406 SGB III) und die Beschäftigung von Ausländern ohne Genehmigung in größerem Umfang (§ 407 SGB III) aus dem Sozialgesetzbuch entfernt und in das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz übernommen (§§ 10 und 11 SchwarzArbG).

2.1.2.2.7 Weitere wichtige Änderungen durch das Gesetz

- Bei Anhaltspunkten für Schwarzarbeit ist derjenige, der eine anonyme Werbemaßnahme als Chiffreanzeige veröffentlicht, verpflichtet, den Behörden der Zollverwaltung Namen und Anschrift des Auftraggebers der Anzeige unentgeltlich mitzuteilen (§ 7 SchwarzArbG).
- Bei Werklieferungen oder sonstigen Leistungen im Zusammenhang mit einem Grundstück sind Unternehmen verpflichtet, privaten Leistungsempfängern eine Rechnung auszustellen (§ 14 UStG). Der private Empfänger seinerseits ist verpflichtet, diese Rechnung, einen Zahlungsbeleg oder eine andere beweiskräftige Unterlage über solche Leistungen zwei Jahre lang aufzubewahren (§ 14b UStG).
- Unfallversicherungsträger erhalten bei Unfällen von Schwarzarbeitern die Möglichkeit eines Regresses gegenüber Unternehmen, die sich der Beitragspflicht für Schwarzarbeiter entzogen haben (§ 110 Abs. 1a SGB VII). Hintergrund ist, dass auch Schwarzarbeiter aufgrund der gesetzlichen Unfallversicherung in jedem Fall Versicherungsschutz genießen. Der Unternehmer, der Dienst- oder Werkleistungen in Schwarzarbeit erbringt, haftet nun für die Aufwendungen, die in Folge von Versicherungsfällen bei der Ausübung von Schwarzarbeit entstehen.
- Das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ist aufgehoben. Der wesentliche Inhalt wurde in das neue Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz überführt.

Insgesamt wird durch das Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung mit der umfassenden Definition der Schwarzarbeit, den erheblich gestärkten Prüfungs- und Ermittlungsrechten der Zollverwaltung, der Schließung von Strafbarkeitslücken und der Vertiefung der Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden die Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung auf eine neue, wesentlich verbesserte Grundlage gestellt.

2.2 Administrative Maßnahmen

Im Zuge der Bündelung der Bundeszuständigkeiten bei der Zollverwaltung wurde zum 1. Januar 2004 der Arbeitsbereich Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung eingerichtet. Der Arbeitsbereich Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung soll bis zum Ende des Jahres 2005 auf rund 7 000 Beschäftigte aufgestockt werden. Außerdem wurde in diesem Zusammenhang die bis Ende 2003 von acht Oberfinanzdirektionen, der Informations- und Koordinierungszentrale für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung durch die Zollverwaltung (InKo

BillBZ), zehn Landesarbeitsämtern und der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit wahrgenommene fachliche Steuerung zum 1. Januar 2004 in einer neuen Fachabteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit bei der Oberfinanzdirektion Köln gebündelt. Die neue Abteilung hat ein fachliches Weisungsrecht über die vierzig Sachgebiete E der Hauptzollämter, die an 113 Standorten im Bundesgebiet flächendeckend präsent sind. Der neue Arbeitsbereich ist in die Fachbereiche Prävention, Prüfungen und Ermittlungen sowie Ahndung unterteilt und folgt dem Prinzip der durchgehenden Fachverantwortung. Vorrangiges Ziel aller Maßnahmen im Arbeitsbereich Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung ist es, Schwarzarbeit zu verhindern und letztendlich dem Bürger den Weg in die legale Arbeit zu ebnet. Die Bekämpfungsmaßnahmen gelten zuvörderst der gewerblichen Schwarzarbeit. Im privaten Bereich setzt die Strategie zunächst auf die Prävention, insbesondere auch auf den Hinweis auf die Möglichkeiten, sich legal zu verhalten (z. B. Minijob-Regelungen). Die Legalisierung soll hier in erster Linie durch die Stärkung des Unrechtsbewusstseins und entsprechende Informationsangebote und Hilfestellungen erreicht werden.

Zu den Arbeitsbereichen im Einzelnen:

Der Bereich Prävention umfasst die Gesamtheit aller Maßnahmen, welche die Schwarzarbeit zukünftig verhüten, vermindern oder in ihren Folgen gering halten sollen. Ziel ist, general- und spezialpräventive Mittel einzusetzen, die zum einen das subjektiv empfundene Risiko der Entdeckung geleisteter oder entgegengenommener Schwarzarbeit erhöht. Zum anderen soll das Unrechtsbewusstsein des Einzelnen gestärkt werden. Dies soll durch sichtbare flächendeckende Präsenz mit Hilfe von Streifenfahrzeugen, Spontanprüfungen, hinweisbezogene Prüfungen, bundesweite Schwerpunktprüfungen, gezielte Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (Aufzeigen der Folgen für das soziale Sicherungssystem und Aufbau eines negativen Images für Schwarzarbeit sowie die Darstellung von Aufklärungserfolgen) erreicht werden.

Der Bereich Prüfungen und Ermittlungen führt alle gesetzlichen Prüfaufträge und die entsprechenden Ermittlungsverfahren (Strafverfahren und Ordnungswidrigkeitenverfahren) durch. Ziel ist eine flächendeckende hohe Prüf- und Ermittlungsdichte.

Der Bereich der Ahndung stellt sicher, dass aufgegriffene Fälle zeitnah im Ordnungswidrigkeitenverfahren abgeschlossen und der Schuld angemessen geahndet werden.

2.3 Bündnisse gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung

Zur Verbesserung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung haben das Bundesministerium der Finanzen und die drei Tarifvertragsparteien des Baugewerbes (Zentralverband des Deutschen Baugewerbes, Hauptverband der Deutschen Bauindustrie und die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt) am 13. September 2004 ein erstes bundesweites branchenbe-

zogenes Aktionsbündnis gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung in der Bauwirtschaft geschlossen.

Die Bündnispartner sind gemeinsam der Auffassung, dass die Schwarzarbeit in Deutschland ein alarmierendes Niveau erreicht hat, durch das speziell gesetzestreue Betriebe und Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen arbeitsintensiver Dienstleistungsbereiche geschädigt werden und nicht weiter hinnehmbare Einnahmeausfälle bei den Sozialversicherungsträgern und bei den Finanzbehörden verursacht werden. Aufgrund der zunehmenden Schwarzarbeit, insbesondere in der Bauwirtschaft, haben bereits viele Bauarbeiter ihren Arbeitsplatz verloren, weil deutsche Baubetriebe, die sich an Gesetze und Tarifverträge halten, gegenüber der illegalen Niedriglohnkonkurrenz keine faire Chance im Wettbewerb mehr haben.

Das Aktionsbündnis verfolgt folgende Ziele:

- Schaffung eines allgemeinen Bewusstseins für die negativen Folgen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung am Bau
- fairer Wettbewerb unter gleichen Bedingungen statt ruinöse Preiskonkurrenz durch illegale Praktiken
- ordnungsgemäße Entrichtung der Steuern und der Beiträge zur Sozialversicherung und zu den Sozialkassen der Bauwirtschaft durch alle Unternehmen
- Einhaltung der Mindestlöhne und des Sozialkassenverfahrens im Baugewerbe
- konsequenter Gesetzesvollzug bei der Bekämpfung der gewerbsmäßigen Schwarzarbeit

Um diese Ziele zu erreichen, haben die Bündnispartner vereinbart,

- die Information der Öffentlichkeit über die schädlichen Folgen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung sowie über die Folgen von Gesetzesverstößen zu verstärken,
- den Informationsfluss zwischen den Verbänden und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit vor Ort weiter zu verbessern,
- entsprechende Bündnisse auf regionaler Ebene zu fördern und
- unter der Leitung des Bundesministeriums der Finanzen einen regelmäßig tagenden Arbeitskreis auf Bundesebene einzurichten, der praktische Ansätze zur verbesserten Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung erarbeitet und dazu auch die Wirksamkeit der geltenden gesetzlichen Regelungen erörtert.

Das Bundesministerium der Finanzen hat in dem Aktionsbündnis zugesagt, durch weitere Prüfmaßnahmen in der Bauwirtschaft die Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung zu intensivieren (regelmäßige Kontrollen privater und öffentlicher Baustellen, insbesondere auch vor Beginn und nach Ende der allgemein üblichen Arbeitszeit sowie am Wochenende, verstärkte Ausrichtung der Kontrollen auch auf aktuelle Verschleierungsformen gewerbsmäßiger Schwarzarbeit).

Auch auf regionaler Ebene wurden Bündnisse gegen Schwarzarbeit in der Bauwirtschaft geschlossen. Beispielfähig sind das „Bayerische Aktionsbündnis gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung in der Bauwirtschaft“ zu erwähnen, das am 27. Oktober 2004 zwischen dem Landesverband Bayerischer Bauinnungen, dem Bayerischen Bauindustrieverband e. V., dem Verband der Zimmerer- und Holzbauunternehmer in Bayern e. V., der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt, Region Bayern und der Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit bei der Oberfinanzdirektion Köln abgeschlossen wurde. Die Zielsetzungen und Maßnahmen dieses Bündnisses entsprechen im Wesentlichen dem bundesweiten Aktionsbündnis. Ferner wurden ähnliche Aktionsbündnisse auch im Land Berlin und im Land Brandenburg geschlossen. Weitere regionale Bündnisse sind in Vorbereitung.

II. Berichtsgrundlagen

A. Beiträge

Der Bericht beruht auf den Beiträgen der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen und Stellungnahmen der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, des Deutschen Gewerkschaftsbundes, der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt, des Bundesverbandes der Unfallkassen, des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie, des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften, des Deutschen Industrie- und Handelskammertages, der Bundesknappschaft, des Verbandes der Angestellten-Krankenkassen, des Verbandes deutscher Rentenversicherungsträger, des Zentralverbandes Deutsches Baugewerbe, des Zentralverbandes Deutsches Handwerk, der Bundesagentur für Arbeit, der Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit bei der Oberfinanzdirektion Köln sowie des Bundesministeriums des Inneren, des Bundesministeriums der Justiz und des Bundesministeriums für Gesundheit und soziale Sicherung.

B. Statistiken

Die statistischen Angaben im Bereich der Bekämpfung der illegalen Arbeitnehmerüberlassung, illegalen Ausländerbeschäftigung und des Leistungsmissbrauchs beruhen überwiegend auf Statistiken der Bundesagentur für Arbeit. Diese statistischen Daten werden durch statistische Angaben über die Tätigkeit der Hauptzollämter ergänzt. Schließlich wurden Statistiken der Länder zu diesem Bericht herangezogen.

C. Sonstige Quellen

Für den Bericht wurden außerdem statistische Daten und Studien des Wirtschaftswissenschaftlers Professor Dr. Friedrich Schneider und des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) Tübingen verwendet.

III. Schwarzarbeit

1. Begriff der Schwarzarbeit

Schwarzarbeit ist in § 1 Abs. 2 SchwarzArbG legaldefiniert.

Schwarzarbeit leistet danach, wer Dienst- und Werkleistungen erbringt oder ausführen lässt und dabei gegen sozialversicherungsrechtliche oder steuerliche Pflichten verstößt bzw. unberechtigt Sozialleistungen bezieht oder gegen Anzeige- und Eintragungspflichten nach Handwerks- und Gewerbeamt verstößt. Hilfeleistungen durch Angehörige oder Lebenspartner sowie in Form der Nachbarschaftshilfe, Gefälligkeit oder Selbsthilfe bleiben weiterhin zulässig, wenn sie nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtet sind.

Vor In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung regelte das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit Ordnungswidrigkeiten unter der Überschrift „Schwarzarbeit“. So stellte § 1 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit neben handwerks- und gewerberechtlichen Eintragungs- und Anzeigepflichtverletzungen insbesondere auf Mitteilungspflichten gegenüber einem Träger der Sozialhilfe nach § 60 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB I ab.

2. Ausmaß der Schwarzarbeit

Schwarzarbeit hat in Deutschland ein alarmierendes Niveau erreicht. Sie schädigt gesetzestreue Unternehmer sowie Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und verursacht enorme Einnahmeausfälle bei Sozialkassen und Fiskus. Schwarzarbeit ist kein Kavaliersdelikt, sondern schwerwiegende Wirtschaftskriminalität, die dem Gemeinwesen hohen Schaden zufügt.

Umfang und Entwicklung der Schwarzarbeit können nicht genau errechnet und mit absoluten Zahlen belegt werden. Dies liegt in der Natur der Schwarzarbeit, die sich in der Regel im Verborgenen abspielt. Bei aller Zurückhaltung im Hinblick auf die methodischen Probleme einer Erfassung haben die Maßnahmen der Bundesregierung aber offensichtlich zu einer Trendumkehr bei der Entwicklung der Schwarzarbeit in Deutschland geführt. So hat die Bundesregierung mit umfassenden Reformen, u. a. mit massiven Steuersenkungen, Reformen der sozialen Sicherungssysteme und der Minijob-Regelung, die Schaffung von legalen Beschäftigungsverhältnissen unterstützt. Das neue Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und die übrigen administrativen Maßnahmen der Zollverwaltung mit ihrer Kombination aus Prävention und erhöhtem Verfolgungsdruck flankieren erfolgreich diesen Reformprozess. Die Schattenwirtschaft, die begrifflich über Schwarzarbeit hinausgeht, hatte seit 1975 stetig zugenommen. Die Ende Januar 2005 veröffentlichten Zahlen des Wirtschaftswissenschaftlers Professor Dr. Friedrich Schneider (Universität Linz) und des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) Tübingen – deren methodisch bedingte Unschärfen auch von den

Autoren selbst eingeräumt werden – belegen nunmehr erstmals einen Rückgang. Während im Jahr 2003 noch geschätzte 370,0 Mrd. Euro in der Schattenwirtschaft geflossen sind, ist dieser Betrag 2004 auf 356,1 Mrd. Euro gesunken. Auch für das Jahr 2005 wird von den Wissenschaftlern bereits jetzt ein weiterer Rückgang auf 346,2 Mrd. Euro erwartet. Das würde gegenüber 2003 einen Rückgang von 6,4 Prozent bedeuten. Im internationalen Vergleich mit 20 weiteren OCED-Ländern liegt die Bundesrepublik Deutschland mit dem Anteil der Schattenwirtschaft in Relation zum Bruttoinlandprodukt im Mittelfeld. Die durch die Schattenwirtschaft erwirtschafteten Leistungen werden für das Jahr 2004 auf 16,2 Prozent des tatsächlichen Bruttoinlandproduktes geschätzt. Für 2005 wird ein Rückgang auf 15,6 Prozent erwartet. Als Gründe für diesen Erfolg geben die Wissenschaftler in ihren Studien die verschiedenen Reformmaßnahmen der Bundesregierung in den letzten Jahren an, hierunter insbesondere die erweiterten Minijobregelungen, die Lockerung des Kündigungsschutzes für kleinere Betriebe, die Verlängerung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit, die Neuregelung der Handwerksordnung und die vorgenommenen Steuersenkungen. Ebenso aber schreiben die Wissenschaftler dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz einen Teil des Erfolgs bei der Bekämpfung der Schattenwirtschaft zu.

3. Schwerpunkte der Schwarzarbeit

Nach wie vor sind nahezu alle Wirtschaftszweige von Schwarzarbeit betroffen. Die Schwerpunkte liegen eindeutig in der Baubranche, gefolgt von dem Transportgewerbe und dem Hotel- und Gaststättengewerbe. Das Bayerische Staatsministerium der Finanzen nennt daneben als Schwerpunkte auch die Industrie- und Gebäudereinigung, die Land- und Forstwirtschaft, die Nahrungs- und Genussmittelherstellung, und den metallbe- und -verarbeitenden Bereich. Die Gewichtung könne dabei je nach Region und Saison unterschiedlich ausfallen. Auch Betriebe der Unterhaltungsbranche (Bars, Nachtclubs, Spielhallen, Schaulustergewerbe) sowie Werbekolonnen seien besonders anfällig. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein nennt darüber hinaus das Vertriebsgewerbe (Zeitungen und Zeitschriften). Vom Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr werden als weiterer Schwerpunkt die Sicherheitsdienste angegeben. Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen Berlin nennt darüber hinaus auch den Bereich des Handwerks (z. B. Kfz-Werkstätten). Das Thüringische Finanzministerium bezeichnet auch den Bereich der Wochenmärkte als weiteren Schwerpunkt.

Schwarzarbeit ist in Ballungszentren stärker ausgeprägt als in ländlich strukturierten Regionen. Ballungszentren werden auf Grund einer Vielzahl von Faktoren bevorzugt. Einerseits ist die wirtschaftliche Aktivität in Ballungsräumen größer und damit die potenzielle Nachfrage nach Schwarzarbeit stärker. Auch ist die Gefahr einer Aufdeckung wegen der größeren Anonymität dort geringer.

4. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit

Eine effiziente und dauerhafte Zurückdrängung der Schwarzarbeit kann nur durch eine koordinierte Zusammenarbeit und ein verantwortungsbewusstes Zusammenwirken aller beteiligten Behörden erreicht werden. Der Kreis der Zusammenarbeitsbehörden ist vom Gesetzgeber deswegen beständig erweitert worden. So waren gemäß § 304 Abs. 2 SGB III (aufgehoben zum 1. August 2004) im Jahr 2000 beispielsweise die Polizeivollzugsbehörden der Länder und die Träger der Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz und die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständigen Behörden keine Zusammenarbeitsbehörden der Bundesanstalt für Arbeit oder der Zollverwaltung.

Die Behörden der Zollverwaltung arbeiten gemäß § 2 Abs. 2 SchwarzArbG mit folgenden Behörden zusammen:

- Finanzbehörden
- Bundesagentur für Arbeit
- Träger der Rentenversicherung
- Träger der Unfallversicherung
- Träger der Sozialhilfe
- nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständige Behörden
- die in § 63 Abs. 1 bis 4 des Ausländergesetzes genannten Behörden
- die für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden
- die Polizeivollzugsbehörden der Länder auf Ersuchen im Einzelfall
- die nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz zuständigen Behörden

Darüber hinaus sind die Bediensteten der Behörden der Zollverwaltung ihrerseits Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft, welche die Sachherrschaft über die strafrechtlichen Ermittlungsverfahren besitzt.

Durch eine konstruktive Zusammenarbeit, z. B. durch gemeinsame Prüfungen vor Ort, können frühzeitig Schwarzarbeitstatbestände eingegrenzt und Prüffälle erheblich zielorientierter angegangen und abgearbeitet werden.

Bundesweit haben sich sowohl auf Landesebene wie auch auf regionaler Ebene zahlreiche Koordinierungsgruppen unter verschiedenen Bezeichnungen als feste Einrichtungen zur Absprache der Vorgehensweise, zur Vermeidung von Doppelarbeit und zum Erfahrungsaustausch gebildet. Gerade auf regionaler Ebene spielt dabei der persönliche Kontakt der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen verschiedenster Behörden eine wesentliche Rolle. Durch ihn kann das Verständnis untereinander für die Aufgabenstellung der anderen Behörden am wirkungsvollsten gefördert

werden. Intensität und Qualität der Zusammenarbeit sind im Wesentlichen von der Ausrichtung der Zusammenarbeitsbehörden, der Motivation der jeweiligen Ansprechpartner sowie den verfügbaren Personalkapazitäten geprägt. Eine einheitliche Aussage für das Bundesgebiet ist daher nicht möglich. Aus den Stellungnahmen zu diesem Bericht lässt sich jedoch schließen, dass – auch wenn es noch einzelne Verbesserungsmöglichkeiten gibt – insgesamt die Zusammenarbeit der Behörden weiter verbessert wurde.

Beispiele für die gute Zusammenarbeit sind auch die Einrichtung von Sonderermittlungsgruppen sowie verwaltungsübergreifende Dienstbesprechungen.

Im Folgenden werden die einzelnen Formen der Schwarzarbeit näher beleuchtet:

A. Sozialversicherungsrechtliche Verstöße

Durch das Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2787) wurde der Tatbestand des Vorenthaltens von Arbeitnehmeranteilen nach § 266a Abs. 1 StGB dahingehend geändert, dass mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft wird, wer als Arbeitgeber der Einzugsstelle Beiträge des Arbeitnehmers und der Arbeitnehmerin zur Sozialversicherung einschließlich der Arbeitsförderung vorenthält, unabhängig davon, ob Arbeitsentgelt gezahlt wird.

In dem durch das Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit neu eingefügten § 266a Abs. 4 StGB wurden besonders schwere Fälle des Tatbestandes der Beitragsvorenthaltung nach Absatz 1 formuliert, in denen die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren beträgt. Ein besonders schwerer Fall liegt nach § 266a Abs. 4 StGB in der Regel vor, wenn der Täter aus grobem Eigennutz in großem Ausmaß Beiträge vorenthält, unter Verwendung nachgemachter oder verfälschter Belege fortgesetzt Beiträge vorenthält oder die Mithilfe eines Amtsträgers ausnutzt, der seine Befugnisse oder seine Stellung missbraucht.

Mit Wirkung zum 1. August 2004 wurde § 266a StGB durch das Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1842) dahingehend geändert, dass mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft wird, wer als Arbeitgeber der für den Einzug der Beiträge zuständigen Stelle über sozialversicherungsrechtlich erhebliche Tatsachen unrichtige oder unvollständige Angaben macht oder die für den Einzug der Beiträge zuständige Stelle pflichtwidrig über sozialversicherungsrechtlich erhebliche Tatsachen in Unkenntnis lässt und dadurch dieser Stelle vom Arbeitgeber zu tragende Beiträge zur Sozialversicherung einschließlich der Arbeitsförderung vorenthält, unabhängig davon, ob Arbeitsentgelt gezahlt wird. Somit wurden auch die Nichtanmeldung und das Nichtabführen von Arbeitgeberanteilen an Sozialversicherungsbeiträgen als

strafbares Verhalten erfasst. In der bis zum 31. Juli 2004 geltenden Fassung betraf § 266a StGB nur das Vorenthalten von Arbeitnehmeranteilen zur Sozialversicherung. Die Nichtanmeldung und das Nichtabführen von Arbeitgeberanteilen an Sozialversicherungsbeiträgen wurde dagegen von § 266a StGB nicht erfasst. Auch der Betrugsstatbestand kommt in vielen Fällen bei Nichtanmeldung nicht in Betracht, da es häufig an einer Irrtumserregung gegenüber dem Sozialversicherungsträger fehlt. Insoweit war bis zum 31. Juli 2004 wegen des Nichtanmeldens – anders als bei der bewussten Falschanmeldung von zu geringen Beiträgen – nur der Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit nach § 111 Abs. 1 SGB IV erfüllt. Durch die Neufassung des § 266a Abs. 2 StGB ist diese Strafbarkeitslücke geschlossen worden.

Eine Nichtanmeldung des Arbeitsverhältnisses geringfügiger Beschäftigter im Privathaushalt kann gemäß § 111 SGB IV lediglich als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße bis zu 5 000 Euro geahndet werden. Eine Anwendung des § 266a StGB ist durch diese Vorschrift ausdrücklich ausgeschlossen. Dies entspricht der grundsätzlichen Ausrichtung der Bekämpfung der Schwarzarbeit auf den gewerblichen Bereich.

Wesentliche Neuregelung in haftungsrechtlicher Hinsicht war die mit Wirkung zum 1. August 2002 durch das Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit in § 28e Abs. 3a bis 3e SGB IV eingeführte Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge im Baugewerbe (siehe I.C.1.3. des Berichts). Über die Erfahrungen mit den Regelungen zur Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge im Baugewerbe hat die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes im Jahr 2004 einen Bericht vorgelegt (Bundestagsdrucksache 15/4599).

1. Umfang und Entwicklung

Nahezu alle Verstöße im Bereich der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung gehen mit sozialversicherungsrechtlichen und steuerrechtlichen Zuwiderhandlungen einher. Genaue Angaben über den sozialversicherungsrechtlichen Gesamtschaden sind nicht möglich, da sich das Ausmaß der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung statistisch nicht erfassen lässt. Auch aus den statistischen Zahlen der Bundesagentur für Arbeit, der Hauptzollämter und der Rentenversicherungsträger können allenfalls Anhaltspunkte über Umfang und Entwick-

lung des sozialversicherungsrechtlichen Schadens gewonnen werden.

Bei den statistischen Zahlen der Bundesagentur für Arbeit und der Hauptzollämter handelt es sich um Fallzahlen, die sich aus straf- und bußgeldrechtlichen Verfahren ergeben. Dem Rentenversicherungsträger werden diese Fälle mitgeteilt, damit dieser gegebenenfalls Nacherhebungen veranlassen kann.

Feststellungen zur Schwarzarbeit und zur illegalen Beschäftigung werden insbesondere durch die Behörden der Zollverwaltung, die Rentenversicherungsträger, die Polizeibehörden und die Steuerfahndungsstellen sowie – für die Zeit bis zum 31. Dezember 2003 – die Bundesanstalt für Arbeit getroffen.

Die Rentenversicherungsträger erfassen ihrerseits die Ergebnisse ihrer Prüfungen im Zusammenhang mit Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung in Statistiken.

Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger meldet für den Berichtszeitraum die in der unten stehenden Tabelle abgebildeten Zahlen.

Die Zahl der Beanstandungen ist kontinuierlich angestiegen. Auch bei den Nachforderungen ist eine steigende Tendenz erkennbar. Die nacherhobenen Säumniszuschläge werden erst ab dem Jahre 2003 statistisch erfasst.

Die nachfolgenden statistischen Angaben der Landesversicherungsanstalten sollen exemplarisch ein Schlaglicht auf die regionalen Entwicklungen werfen. Die statistischen Daten sind bereits in die Darstellung des Verbandes der Deutschen Rentenversicherungsträger eingeflossen.

Die Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz nennt folgende Ergebnisse ihrer Prüfdienste in Bezug auf die Mitteilungen der Arbeitsverwaltung und der Zollverwaltung:

2000

geprüfte Betriebe	102
Summe der Verdachtsfälle	588

Beitragsnachforderungen ergaben sich in 399 Fällen in Höhe von ca. 1 000 000,00 DM (511 291,88 Euro).

2001

geprüfte Betriebe	95
Summe der Verdachtsfälle	463

Beitragsnachforderungen ergaben sich in 515 Fällen in Höhe von 3 144 125,04 DM (1 607 565,61 Euro).

Jahr	Verdachtsfälle	Beanstandungen	Nachforderungen	Säumniszuschläge
2000	11.836	10.127	28.408.884,93 Euro	
2001	25.034	23.166	124.043.121,26 Euro	
2002	46.672	33.904	172.576.385,24 Euro	
2003	44.610	49.198	141.391.347,52 Euro	35.488.199,85 Euro
2004 ¹	45.003	55.168	154.623.636,38 Euro	48.545.183,04 Euro

¹ vorläufige Werte

2002

geprüfte Betriebe 185
Summe der Verdachtsfälle 1 129

Beitragsnachforderungen ergaben sich in 879 Fällen in Höhe von 2 387 139,52 Euro.

2003

geprüfte Betriebe 217
Summe der Verdachtsfälle 820

Beitragsnachforderungen ergaben sich in 1 680 Fällen in Höhe von 2 600 234,39 Euro sowie Säumniszuschläge in Höhe von 220 193,47 Euro.

bis 10/2004

geprüfte Betriebe 125
Summe der Verdachtsfälle 2 128

Beitragsnachforderungen ergaben sich in 2 466 Fällen in Höhe von 3 001 070,86 Euro sowie Säumniszuschläge in Höhe von 612 169,70 Euro.

Die Landesversicherungsanstalt Westfalen nennt folgende Ergebnisse ihrer Prüfdienste in Bezug auf die Hinweise der Zusammenarbeitsbehörden – insbesondere der Arbeitsverwaltung und der Zollverwaltung:

2000

geprüfte Betriebe 246
Summe der Verdachtsfälle 1 151

Beitragsnachforderungen ergaben sich in 1 117 Fällen in Höhe von 3 617 426,41 DM (1 849 560,75 Euro).

2001

geprüfte Betriebe 108
Summe der Verdachtsfälle 462

Beitragsnachforderungen ergaben sich in 433 Fällen in Höhe von 3 228 784,62 DM (1 650 851,36 Euro).

2002

geprüfte Betriebe 171
Summe der Verdachtsfälle 1 291

Beitragsnachforderungen ergaben sich in 1 206 Fällen in Höhe von 4 756 038,05 Euro.

2003

geprüfte Betriebe 304
Summe der Verdachtsfälle 2 080

Beitragsnachforderungen ergaben sich in 3 624 Fällen in Höhe von 3 999 354,80 Euro sowie Säumniszuschläge in Höhe von 948 497,23 Euro

bis 10/2004

geprüfte Betriebe 192
Summe der Verdachtsfälle 2 799

Beitragsnachforderungen ergaben sich in 2 653 Fällen in Höhe von 6 788 777,55 Euro sowie Säumniszuschläge in Höhe von 2 103 728,54 Euro.

Die Landesversicherungsanstalt Hannover übermittelt die in der unten stehenden Tabelle abgebildeten statistischen Daten.

Die Landesversicherungsanstalt Hessen meldet hinsichtlich der Summen der nachgeforderten Gesamtsozialversicherungsbeiträge und Umlagen aus Prüfungen, die aufgrund der Übersendung von Verdachtsfällen der Hauptzollämter und der Arbeitsämter durchgeführt wurden, für das Jahr 2000: 162 876 DM, für 2001: 2 866 373 DM, für 2002: 3 095 763 Euro, für 2003: 4 108 503 Euro und für 2004: 3 825 145 Euro. Der Anstieg im Jahre 2002 wurde mit den von den Krankenkassen übergebenen Prüfungen begründet. Weiterhin sei durch das Inkrafttreten des Gesetzes zur Erleichterung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit am 1. August 2002 eine verbesserte Grundlage für die behördenübergreifende Zusammenarbeit geschaffen worden.

Die Landesversicherungsanstalt Berlin forderte im Jahr 2002 3,12 Mio. Euro, im Jahr 2003 insgesamt 4 630 094 Euro, im Jahr 2004 insgesamt 6 284 389 Euro an Sozialversicherungsbeiträgen ein, die wegen Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung nicht ordnungsmäßig abgeführt wurden.

Die Zunahme des sozialversicherungsrechtlichen Gesamtschadens, der sich in den Ergebnissen der Rentenversicherungsträger widerspiegelt, wird auch durch die statistischen Daten der Behörden der Zollverwaltung bestätigt. So konnten die Behörden der Zollverwaltung im Rahmen der straf- und bußgeldrechtlichen Ermittlungen einen sozialversicherungsrechtlichen Schaden im Jahr 2000 in Höhe von 41 341 285 Euro, im Jahr 2001 in Höhe von 59 935 860 Euro, im Jahr 2002 in Höhe von 101 010 960

Jahr	Geprüfte Betriebe	Verdachtsfälle (Personen)	Beanstandungen (Berechnungsfälle)	Nachforderungen GSV-Beiträge und Umlagen in Euro
2000	61	633	636	722.218,68
2001	255	1689	1635	1.616.588,00
2002	283	2507	2269	1.919.797,35
2003	295	2969	2156	7.962.484,05
bis 09/2004	146	1095	1919	2.371.405,33

Euro, im Jahr 2003 in Höhe von 143 564 984 Euro und im Jahr 2004 in Höhe von 216 496 510 Euro aufdecken und an die Rentenversicherungsträger melden.

Die Bundesagentur für Arbeit teilt zu ihren Prüfungen gemäß §§ 304 ff. SGB III und § 107 SGB IV bei Arbeitgebern 46 127 Veranlassungen (Meldungen an die Rentenversicherungsträger) wegen Meldepflichtverstößen nach dem SGB IV für das Jahr 2000 mit. Für 2001 wurde eine Zahl von 52 624, für 2002 eine Zahl von 58 899 und für 2003 eine Zahl von 31 570 gemeldet.

Die Statistiken können das große Ausmaß der durch Schwarzarbeit verursachten Schäden für das System der Sozialversicherung nur zum Teil belegen. In Betrieben, die keine Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen illegal beschäftigen, gehen Arbeitsplätze verloren, da diese bei ihrer Preisgestaltung mit der illegalen Konkurrenz nicht mithalten können. Diese verlorenen Arbeitsplätze führen zu erheblichen Einnahmeausfällen bei den Sozialversicherungen. Bei 10 000 Arbeitsplätzen, die durch Schwarzarbeit verloren gehen, entstehen im Jahr 2004 bei einem Durchschnittsentgelt von rund 29 000 Euro Beitragsausfälle in der Sozialversicherung in folgender Höhe:

- Rentenversicherung rund 57 Mio. Euro
- Krankenversicherung rund 41 Mio. Euro
- Pflegeversicherung rund 5 Mio. Euro
- Arbeitslosenversicherung rund 19 Mio. Euro

2. Besondere Begehungsweisen

Im Wesentlichen sind folgende Begehungsweisen festzustellen, die mit Nichtanmeldung oder mit Falschanmeldung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen einhergehen.

Briefkastenfirmen im europäischen Ausland

Nach den im Rahmen von Ermittlungen gewonnenen Erkenntnissen gibt es Fallgestaltungen, in denen ausländische Firmen als Subunternehmen eingeschaltet wurden, wobei es sich bei diesen in Wahrheit um bloße Briefkastenfirmen handelte. Diese Subunternehmen beschäftigen oft keine eigenen Mitarbeiter in den entsprechenden Entsendestaaten und führen dort auch keine Aufträge aus, was zur Folge hat, dass diese ausländischen Firmen keine entsendefähigen Unternehmen darstellen. E 101-Bescheinigungen, die die „entsandten“ Mitarbeiter in Deutschland vorlegen, sind in solchen Fällen inhaltlich unrichtig. Eine E 101-Bescheinigung wird vom zuständigen Träger des Heimatstaates auf Grund des europäischen Gemeinschaftsrechts ausgestellt und enthält die Bestätigung, dass die Rechtsvorschriften des Mitgliedstaates weiterhin für die entsandte Person gelten. Wenn in Wahrheit aber gar keine Entsendung vorliegt, wird der zuständige Träger des Heimatstaates über die Voraussetzungen der E 101-Bescheinigung getäuscht.

Auch nach Mitteilung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen gründen (Bau-)Unternehmer vermehrt Briefkastenfirmen im europäischen Ausland. Sie

arbeiten zumeist auf der formalen Basis von Werkverträgen und beschäftigen in Deutschland ausländische Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bei relativ niedriger Entlohnung. Regelmäßig handelt es sich hierbei um unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung, da die Arbeitskräfte grundsätzlich der Weisung des entleihenden Unternehmers unterstehen. Nicht selten werden offensichtlich zu Unrecht ausgestellte E 101-Bescheinigungen vorgelegt.

Scheinselbstständigkeit

Beschäftigungsverhältnisse werden unter dem Deckmantel der Selbstständigkeit verschleiert. Der Nachweis, dass es sich tatsächlich um weisungsabhängige Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen handelt, ist nur mit einem hohen Ermittlungsaufwand zu führen. Nach Ausführungen der Deutschen Bauindustrie kommt es zum Vorgeben einer so genannten Ich-AG, obwohl tatsächlich ein Arbeitsverhältnis zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer vorliegt. In diesem Fall läge eine Erscheinungsform der Scheinselbstständigkeit vor.

Seit der Erweiterung der EU im Mai 2004 treten nach Erkenntnissen der Landesversicherungsanstalt Hessen weitere Varianten der Gestaltung von Arbeits- bzw. Auftragsverhältnissen auf, die den Verdacht der Schwarzarbeit aufkommen lassen. Vermehrt sind osteuropäische Bürger im Rahmen einer selbstständig ausgeübten Tätigkeit auf dem deutschen Arbeitsmarkt tätig, obwohl sie eigentlich Arbeitnehmertätigkeiten ausüben. Für die Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit ist ein Gewerbebescheinigung bzw. im Bereich des Handwerks eine Ausnahmegenehmigung des Regierungspräsidiums notwendig. Der Status des Selbstständigen ist leichter zu erreichen als die Arbeitnehmereigenschaft, denn Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen der neuen EU-Mitgliedsstaaten benötigen noch immer eine Arbeitserlaubnis. Festgestellt wurde von der Landesversicherungsanstalt Hessen ebenfalls, dass einzelne Selbstständige sich zu so genannten Arbeitsgemeinschaften zusammenfinden und Aufträge ausführen, die früher im Rahmen eines genehmigten Werkvertrags erfüllt wurden.

Die IG BAU weist ebenfalls darauf hin, dass durch die EU-Osterweiterung die Umgehungsformen der Scheinselbstständigkeit massenhaft hinzugekommen seien. Zum Beleg führt sie Zahlen zu den selbstständigen Fliesenlegern an:

Am 1. Januar 2004 seien bundesweit 12 401 selbstständige Fliesenleger registriert gewesen. Im Zeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2004 hätten sich 1 266 selbstständige Fliesenleger ab- und 14 410 neu angemeldet, so dass sich der Bestand am 31. Dezember 2004 auf 25 545 mehr als verdoppelt habe. Von den 14 410 neu eingetragenen Fliesenbetrieben seien 10 990 Einzelunternehmen, als so genannte Ein-Mann-Betriebe. Von diesen 10 990 Einzelbetrieben entfielen 2 370 (= 24,3 Prozent) auf Inhaber ausländischer Nationalität. Eine erhebliche Zahl dieser Ein-Mann-Betriebe seien Scheinselbstständige. Regelmäßig stünden hinter diesen Scheinselbstständigen so genannte Service-Agenturen, die den Scheinselbstständigen die kaufmännische Organisation ihres Handels abnehmen, die Aufträge akquirieren, die Scheinselbst-

ständigenskolonnen zusammenstellen, die Abrechnungen erstellen usw. Dass für die gewerberechtliche und handwerksrechtliche Eintragung der Beruf des Fliesenlegers gewählt werde, habe häufig allein seinen Grund darin, dass dieser Bauberuf seit Inkrafttreten der letzten Handwerksrechtsreform nicht mehr zu den Berufen der Anlage A der Handwerksordnung zählt. Gearbeitet werde von den scheinselfständigen „Fliesenlegern“ sodann aber auf allen Feldern des Baugewerbes, in der Regel gegen äußerst kargen „Unternehmerlohn“ von neun Euro und weniger.

Nach den Feststellungen des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr verrichten besonders im Baugewerbe und auch in der fleischverarbeitenden Industrie die im Rahmen von Werkverträgen beschäftigten – insbesondere ausländischen – Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen über die engen legalen werkvertraglichen Grenzen hinaus Arbeiten gegen Entgelt in den auftraggebenden Firmen. Hierbei werden bisweilen keine oder weit untertarifliche Löhne gezahlt und darüber hinaus die Beitrags- und Meldepflichten der Sozialversicherung außer Acht gelassen.

Lohnsplitting

- Durch Manipulation der Lohnunterlagen soll der Anschein erweckt werden, dass kein beitragspflichtiges Beschäftigungsverhältnis vorliegt. Die übersteigenden Lohnanteile/tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden werden als einmalige Zahlung oder als Abfindung deklariert oder am Ende des Beschäftigungsverhältnisses ausgezahlt. Sozialleistungen werden mitunter uneingeschränkt weiterbezogen. Eine weitere Erscheinungsform des Lohnsplittings ist die Deklaration von Arbeitsentgelt als Sonn-, Feiertags- und Nachtzuschläge, Auslösungen, Fahrkostensersatz oder sonstige Reisekosten sowie als doppelte Haushaltsführung, ohne dass die entsprechenden Gegebenheiten vorhanden sind.
- Arbeitgeber melden Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen als geringfügig Beschäftigte nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV (Minijob) an, beschäftigen diese Arbeitnehmer faktisch aber als Vollzeitkräfte. Die erworbenen Lohnansprüche werden über ein persönliches Lohnsplittingsmodell mit einer/einem nicht beschäftigten Angehörigen abgerechnet. Eine weitere Fallkonstellation ergibt sich im Rahmen der unzulässigen Flexibilisierung von Arbeitszeit. In einigen Branchen, insbesondere auch in der Gastronomie – so der Hinweis der Landesversicherungsanstalt Hessen – werden geringfügig Beschäftigte zum Teil wie Vollzeitkräfte eingesetzt, aber als geringfügig entlohnte Beschäftigte gemeldet. Ein Lohnausgleich erfolgt über die Entgeltzahlung für beschäftigungsfreie Zeiten. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass bei dieser Fallkonstellation auch manipulierte Stundenaufzeichnungen den Nachweis erschweren. Nach Ausführung des Bayrischen Staatsministeriums der Finanzen ist die Begehungsweise des Lohnsplittings bei der Anmeldung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen als geringfügig Beschäftigte

nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV (Minijob) im Bereich der Gebäudereinigung zu verzeichnen.

Verwendung von „Abdeckrechnungen“ zur Verschleierung eigener, schwarz erbrachter Dienstleistungen

Es wird in der eigenen Buchhaltung vorgetäuscht, man habe Teile der eigenen Aufträge an Nachunternehmer weitergeben. Zu diesem Zweck werden Rechnungen von eigens zu diesem Zweck gegründeten Scheinfirmen gekauft. Auf Bestellung werden diese Rechnungen in der gewünschten Höhe ausgestellt. Der Käufer zahlt hierfür ca. 10 bis 15 Prozent des ausgewiesenen Rechnungsbetrages. In der Folge werden diese Rechnungen beim Finanzamt zum Vorsteuerabzug eingereicht und steuerlich als Fremdleistungen deklariert. So stehen in erheblichem Umfang Geldbeträge für Schwarzlohnzahlungen zur Verfügung. In diesen Fallkonstellationen verlaufen Personenkontrollen vor Ort nach den Erfahrungen der Landesversicherungsanstalt Hessen meistens erfolglos. Die betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sind entweder zur Sozialversicherung gemeldet oder sie sind aufgrund der Gestaltung des Arbeitsverhältnisses nicht zu melden.

Doppelte Lohnbuchhaltung zur Verschleierung der tatsächlich gezahlten Arbeitsentgelte

Neben der offiziellen Buchhaltung, die nur die legal beschäftigten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und die legal gezahlten Löhne enthält, unterhalten Arbeitgeber eine schwarze Lohnbuchhaltung, um den Überblick über seine Schwarzlohnzahlungen zu behalten und die offizielle Buchhaltung entsprechend anzupassen. Schwarz erbrachte Leistungen werden zwar in Rechnung gestellt, die erzielten Umsätze werden jedoch ganz oder zum Teil nicht in die Buchhaltung eingebucht. Die doppelte Lohnbuchhaltung geht immer einher mit weiteren Manipulationen in der Buchführung, da „schwarze Ausgaben“ auch „schwarze Einnahmen“ erfordern und umgekehrt. Auch werden Buchungskonten außerhalb der Lohn- und Gehaltsabrechnung geführt.

3. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Die Zusammenarbeit zwischen Rentenversicherungsträgern und der Zollverwaltung und bis zum 31. Dezember 2003 auch der Arbeitsverwaltung ist von wesentlicher Bedeutung.

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein – Westfalen berichtet, dass der Anstoß für Betriebsprüfungen der Rentenversicherungsträger in der Regel durch Hinweise der Zollverwaltung (bis zum 31. Dezember 2003 auch der Arbeitsverwaltung) erfolgt, aber auch von Staatsanwaltschaften, der Polizei, den Ordnungsbehörden oder den Finanzbehörden. Die Zusammenarbeit werde durch regelmäßige Kontakte der Bediensteten der genannten Stellen gefördert. Ergänzend nähmen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Prüfdienstes an gemeinsamen Besprechungen teil.

Die Zusammenarbeit erfolgt auch in der Weise, dass die Rentenversicherungsträger

- versicherungsrechtliche Beurteilungen von aufgegriffenen Fällen der Behörden der Zollverwaltung vornehmen
- Schadensberechnungen für die Staatsanwaltschaften erstellen und im Zuge von Ermittlungsverfahren die erforderlichen Beitragsnachforderungsbescheide absetzen.

Nach Mitteilung des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr kam anderen Zusammenarbeitsbehörden als der Zollverwaltung und der Finanzverwaltung nur ein geringer Einfluss auf die Prüfergebnisse der Rentenversicherungsträger zu. In diesem Zusammenhang erwiesen sich die von den Landesregierungen in Niedersachsen und Bremen initiierten Koordinierungssitzungen als sehr hilfreich.

Die Landesversicherungsanstalt Westfalen berichtet, dass aufgrund der Hinweise, vorrangig der Zollverwaltung, in vielen Fällen Sozialleistungen (Leistungen der Bundesagentur für Arbeit, nach dem Bundessozialhilfegesetz oder auch Rentenzahlungen) zurückgefordert wurden sowie im Jahr 2003 ca. 2 Mio. Euro an Sozialversicherungsbeiträgen allein durch den Betriebsprüfdienst der Landesversicherungsanstalt nachgefordert werden konnte.

Darüber hinaus pflegt die Landesversicherungsanstalt Westfalen seit Jahren eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit niederländischen Sozialversicherungsbehörden. Hierdurch wird es u. a. ermöglicht, zügig festzustellen, ob

- niederländische Subunternehmer ihre hier eingesetzten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen i. S. des Arbeitnehmerendengesetzes in den Niederlanden ordnungsgemäß gemeldet haben
- die in § 28e Abs. 2 ff. SGB IV geregelte Entleiherhaftung einzuleiten ist.

Weiterhin führte die Landesversicherungsanstalt Westfalen gemeinsam mit niederländischen Sozialversicherungs- und Polizeibehörden sowie deutschen Polizeibehörden Kontrollen im Güterkraftverkehr und der Binnenschiffahrt grenzübergreifend durch. In einem weiteren gemeinsamen Projekt mit niederländischen Sozialversicherungsbehörden wurden Betriebe der Fleischindustrie sowohl im grenznahen niederländischen als auch auf deutschem Staatsgebiet überprüft, da Erkenntnisse vorlagen, dass in deutschen Betrieben niederländische Sozialleistungsempfänger und in niederländischen Betrieben deutsche Leistungsbezieher eingesetzt wurden.

Die Landesversicherungsanstalt Hessen bezeichnet den Übergang des Prüfrechts auf die Behörden der Zollverwaltung als sehr bedeutsam. Die Zusammenarbeit mit den Stellen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) gestaltete sich konstruktiv. Initiiert durch die Landesversicherungsanstalt Hessen haben hessenweit bilaterale Gespräche zur Verbesserung der Zusammenarbeit stattgefunden. Insgesamt ist festzustellen, dass sich die Zusammenarbeit

der Ermittlungsbehörden stetig verbesserte. Seit einigen Jahren finden regelmäßig Sitzungen der Stellen zur Koordinierung der Bekämpfung illegaler Beschäftigung (so genannte KIB-Sitzungen) statt. Im Rahmen dieser Sitzungen werden Fälle und Verfahrenweisen zur Zusammenarbeit koordiniert und Informationen zu Gesetzesänderungen, zu neuen Entwicklungen und Problemstellungen behördenübergreifend weitergegeben. Der Erfahrungsaustausch der Teilnehmer der involvierten Behörden ermöglicht den Beteiligten, über den eigenen Bereich hinaus Kenntnisse zu erlangen und so die Überschneidung von Ermittlungsarbeiten zu vermeiden. In Hessen gibt es mittlerweile 9 KIB-Stellen, in denen sich die Ermittlungsbehörden auf regionaler Ebene treffen. Die hierdurch entstandenen informellen Netzwerke auf sachlicher und persönlicher Ebene sind dabei eine gute Grundlage zur effizienten Schwarzarbeitsbekämpfung. Die gewachsenen Erfahrungen der Sonderprüfer der Rentenversicherung haben nach Angaben der Landesversicherungsanstalt Hessen eine wesentliche Erhöhung der Effizienz bei der Durchführung von Betriebsprüfungen zur Folge. Dies wird zusätzlich unterstützt durch spezielle Schulungsmaßnahmen für die Sonderprüfer durch den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR). Die Prüfer der Rentenversicherung sind bei ihrer Tätigkeit maßgeblich auf die Ermittlungsergebnisse der Behörden der Zollverwaltung angewiesen. Daher ist eine noch engere Zusammenarbeit zwischen den Ermittlungsbehörden anzustreben.

Weiterhin bewährte sich auch die Zusammenarbeit zwischen der Zollverwaltung und den Berufsgenossenschaften. Dies ist nach Angaben des Hauptverbandes gewerblicher Berufsgenossenschaften fast einhelliger Tenor der im besonderen Maß von Schwarzarbeit betroffenen gewerblichen Berufsgenossenschaften. Daneben bestünden umfangreiche Kooperationen mit sonstigen Stellen wie Finanzbehörden, Arbeitsverwaltung, Handwerkskammern, Ordnungsbehörden.

4. Maßnahmen zur Verbesserung der Bekämpfung (Organisation und Personal)

Der Personaleinsatz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung hat sich bei den Hauptzollämtern im Berichtszeitraum wesentlich verändert. Im Jahr 2000 lag der Personalbestand bei rd. 1 250 Arbeitskräften, in den Jahren 2001 bis 2003 wurde er schrittweise auf rd. 2 100 Beschäftigte aufgestockt. Zur weiteren Entwicklung siehe I.C.2.2.

Durch die Bündelung des Personals der Zollverwaltung und der Bundesanstalt für Arbeit zum 1. Januar 2004 sind nochmals wichtige Schritte vollzogen worden, um den negativen Auswirkungen der Schwarzarbeit u. a. auf die Sozialversicherungssysteme effektiv entgegen zu wirken. Die Bediensteten der Zollverwaltung erhalten zielgerichtete Schulungsmaßnahmen in Hinblick auf das Sozialversicherungsrecht.

In der Datenbank des VDR sind alle in Deutschland tätigen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die zur Sozial-

versicherung angemeldet wurden, erfasst. Die Behörden der Zollverwaltung haben auf diese Datenbank online Zugriff, so dass unmittelbar am Ort der Prüfung eine Datenabfrage zu Zeiten der Anmeldung und zum Arbeitgeber durchgeführt werden kann.

Im Folgenden werden beispielhaft einige der von den Ländern und Verbänden im Berichtszeitraum getroffenen organisatorischen Maßnahmen aufgeführt:

Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr berichtet von Erfahrungen bei der Einrichtung von Sonderprüfungsdiensten der Landesversicherungsanstalten Braunschweig und Hannover, die nicht für die allgemeine Abarbeitung der Prüfkontingente nach § 28p SGB IV zuständig sind. Hierfür würden speziell geschulte und erfahrene Betriebsprüfer eingesetzt. Die Sonderprüfer stünden dabei auch als Ansprechpartner für externe Stellen zur Verfügung, so dass inzwischen eine rege und sachdienliche Kommunikation mit den schon oben erwähnten Stellen erfolge. Die Bediensteten griffen auch entsprechende Sachverhalte anderer Prüferinnen und Prüfer auf, die im Rahmen von turnusmäßigen Betriebsprüfungen festgestellt werden. Überdies würden sie bei einschlägigen Hinweisen aus dem Bereich der Rentensachbearbeitung tätig. Für den Bereich der Rentenversicherungsträger selbst wäre ein neben den Schulungs- und Fortbildungsveranstaltungen durchzuführender überregionaler Erfahrungsaustausch (Nord-Süd) wünschenswert. Zudem bestünde bei den zusammenarbeitenden Behörden und Stellen weiterer Aufklärungsbedarf über die Tätigkeit und die rechtlichen Möglichkeiten der Rentenversicherungsträger im Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Ebenso wie Niedersachsen berichtet das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen von der Einrichtung von Sonderprüfungseinheiten, die allerdings dezentral eingesetzt werden.

Das Bayerische Staatsministerium der Finanzen berichtet, dass die Abarbeitung der entsprechenden Prüffälle bei den meisten Sozialversicherungsträgern in eigens dafür eingerichteten Ad-hoc-Prüfgruppen erfolge. Eingehende Anzeigefälle würden zeitnah als Vollprüfung abgearbeitet. Hierfür würden speziell geschulte Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen eingesetzt. Damit sei gewährleistet, dass diese spezialisierten Bediensteten u. a. kurzfristig für Sonderaufgaben einsetzbar und persönlich bekannte, kompetente Ansprechpartner für eigenes Personal sowie für das Personal bei den Zusammenarbeitsbehörden sind. Nur in wenigen begründeten Einzelfällen (z. B. ausschließlich Meldeverstöße) erfolge die Bearbeitung im Rahmen der nächsten turnusmäßigen Betriebsprüfung. Um den bisher erreichten Standard aufrecht zu erhalten bzw. zu verbessern, seien verstärkte Anstrengungen hinsichtlich Schulung und Ausbildung des zur Verfügung stehenden Personals notwendig. Schulungsmaßnahmen würden vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger angeboten.

Das Sächsische Staatsministerium der Finanzen berichtet, dass ein Informationsaustausch von der Knappschaft, die

die Minijobs betreut, zu den zuständigen Stammversicherungsträgern gefordert worden sei, um die Möglichkeit von Leistungskürzungen zu prüfen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein stellt fest, dass durch die Bündelung der Zuständigkeiten auf Bundesebene bei der Zollverwaltung bereits eine wesentliche Organisationsreform im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit erfolgt ist. Das Ministerium spricht sich für einen Datenpool aus, aus dem die Einzugsstellen zur Durchsetzung der Beitragsansprüche Informationen zu dem Arbeitgeber und dem Stand der eingeleiteten Verfahren erfahren können. Das Ministerium berichtet weiterhin, dass die Landesversicherungsanstalt Schleswig-Holstein für die Bekämpfung der Schwarzarbeit zusätzlich zum Personalbedarf für die Durchführung der turnusmäßigen Betriebsprüfungen nach § 28p Abs. 1 SGB IV vier zusätzliche Stellen eingerichtet hat. Regional sei jeweils eine Stelle den jeweiligen Staatsanwaltschaften bei den Landgerichten und den Hauptzollämtern zugeordnet worden. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen stünden diesen Zusammenarbeitsbehörden dabei unmittelbar als Ansprechpartner kurzfristig zur Verfügung. Da die aktive Bekämpfung der Schwarzarbeit auch zur Sicherung der Beitragseinnahmen der Kranken- und Pflegekassen sowie der Bundesagentur für Arbeit dienlich sind, spricht sich das Land für eine Beteiligung dieser Stellen an den Personalkosten der Rentenversicherungsträger aus. Nur wenn die Rentenversicherungsträger für den trägerübergreifenden Einsatz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit spürbar von den anderen beteiligten Sozialversicherungsträgern entlastet würden, würden die Rentenversicherungsträger bei steigenden Verdachtsfällen weiteres Personal einsetzen können.

Der Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaft weist darauf hin, dass gesonderte Organisationseinheiten zur Bekämpfung von Schwarzarbeit vor allem bei den Bau-Berufsgenossenschaften bestehen. Deren Arbeit werde wesentlich durch die Außendienstmitarbeiter der Technischen Aufsichtsdienste und der Betriebsprüfung unterstützt.

Der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie fordert, dass die als Ich-AG geförderten Personen im Zusammenhang mit der Gewährung des Existenzgründungszuschusses darüber aufgeklärt werden, dass sie zwar aufgrund einer gesetzlichen Vermutung für das Sozialrecht als Selbstständige gelten, für den Bereich des Arbeitsrechts aber die allgemeinen Abgrenzungskriterien gelten.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund schlägt die Schaffung eines technischen Verfahrens zur Erfassung der tatsächlichen Arbeitszeit vor. Nur so könnten Zuwiderhandlungen, unter anderem im Bereich der Minijobs, zügig und wirkungsvoll aufgedeckt werden.

Die Bundesknappschaft teilt mit, dass die Minijob-Zentrale als Reaktion auf gelegentliche anonyme Hinweise, dass in einem Privathaushalt eine Haushaltshilfe nicht gemeldet ist, den benannten Haushalten Informationsschreiben zum Haushaltsscheckverfahren zusendet.

B. Steuerrechtliche Verstöße

Steuerrechtliche Verstöße werden als Straftat oder Ordnungswidrigkeit nach der Abgabenordnung (AO) geahndet.

Nach § 370 Abs. 1 AO wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer

1. den Finanzbehörden oder anderen Behörden über steuerlich erhebliche Tatsachen unrichtige oder unvollständige Angaben macht,
2. die Finanzbehörden pflichtwidrig über steuerlich erhebliche Tatsachen in Unkenntnis lässt oder
3. pflichtwidrig die Verwendung von Steuerzeichen oder Steuerstemplern unterlässt

und dadurch Steuern verkürzt oder für sich oder einen anderen nicht gerechtfertigte Steuervorteile erlangt. In besonders schweren Fällen ist die Strafe gemäß § 370 Abs. 3 AO Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter

1. aus grobem Eigennutz in großem Ausmaß Steuern verkürzt oder nicht gerechtfertigte Steuervorteile erlangt,
2. seine Befugnisse oder seine Stellung als Amtsträger missbraucht,
3. die Mithilfe eines Amtsträgers ausnutzt, der seine Befugnisse oder seine Stellung missbraucht, oder
4. unter Verwendung nachgemachter oder verfälschter Belege fortgesetzt Steuern verkürzt oder nicht gerechtfertigte Steuervorteile erlangt.

Nach § 370a AO wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft, wer in den Fällen des § 370 AO

1. gewerbsmäßig oder
2. als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat,

in großem Ausmaß Steuern verkürzt oder für sich oder einen anderen nicht gerechtfertigte Steuervorteile erlangt. In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren. Ein minder schwerer Fall liegt insbesondere vor, wenn die Voraussetzungen der Selbstanzeige erfüllt sind.

Nach § 378 Abs. 1 AO handelt ordnungswidrig, wer als Steuerpflichtiger oder bei Wahrnehmung der Angelegenheiten eines Steuerpflichtigen eine der in § 370 Abs. 1 AO bezeichneten Taten leichtfertig begeht. Die Ordnungswidrigkeit kann nach § 378 Abs. 2 AO mit einer Geldbuße bis zu 50 000 Euro geahndet werden. Der Bußgeldrahmen wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2002 durch das Steuer-Euroglättungsgesetz (StEuglG) vom 19. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1790) von 100 000 Deutsche Mark in 50 000 Euro geändert.

Ordnungswidrig handelt nach § 379 AO auch, wer vorsätzlich oder leichtfertig

1. Belege ausstellt, die in tatsächlicher Hinsicht unrichtig sind, oder
2. nach Gesetz buchungs- oder aufzeichnungspflichtige Geschäftsvorfälle oder Betriebsvorgänge nicht oder in tatsächlicher Hinsicht unrichtig verbucht oder verbuchen lässt

und dadurch ermöglicht, Steuern zu verkürzen oder nicht gerechtfertigte Steuervorteile zu erlangen (Steuergefährdung). Auch stellt es nach § 379 Abs. 2 AO eine Ordnungswidrigkeit dar, wenn vorsätzlich oder leichtfertig der Mitteilungspflicht nach § 138 Abs. 2 AO nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nachgekommen wird oder die Pflicht zur Kontenwahrheit nach § 154 Abs. 1 AO verletzt wird. Die Mitteilungspflicht nach § 138 Abs. 2 AO betrifft unter anderem die Gründung und den Erwerb von Betrieben und Betriebsstätten im Ausland. Nach § 154 Abs. 1 AO darf niemand auf einen falschen oder erdichteten Namen für sich oder einen Dritten ein Konto errichten oder Buchungen vornehmen lassen. Diese Ordnungswidrigkeit kann nach § 379 Abs. 4 AO mit einer Geldbuße bis zu 5 000 Euro geahndet werden, wenn die Handlung nicht nach § 378 AO geahndet werden kann. Der Bußgeldrahmen wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2002 durch das Steuer-Euroglättungsgesetz vom 19. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1790) von 10 000 Deutsche Mark in 5 000 Euro geändert.

Wer vorsätzlich oder leichtfertig seiner Verpflichtung, Steuerabzugsbeträge einzubehalten und abzuführen, nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nachkommt, handelt gemäß § 380 Abs. 1 AO ordnungswidrig und kann gemäß § 380 Abs. 2 AO mit einer Geldbuße bis zu 25 000 Euro belegt werden, wenn die Handlung nicht nach § 378 AO geahndet werden kann. Der Bußgeldrahmen wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2002 durch das Steuer-Euroglättungsgesetz vom 19. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1790) von 10 000 Deutsche Mark in 5 000 Euro geändert und mit Wirkung zum 1. Januar 2002 durch das Gesetz zur Eindämmung illegaler Beschäftigung im Baugewerbe vom 30. August 2001 (BGBl. I S. 2267) auf 25 000 Euro erhöht.

Die Verfolgung von Steuerstraftaten obliegt den Finanzbehörden der Länder bzw. den Staatsanwaltschaften. Soweit die Finanzbehörden der Länder das Ermittlungsverfahren selbstständig im Sinne des § 386 Abs. 2 AO führen, haben sie die Stellung der Staatsanwaltschaft. Die Finanzbehörden der Länder sind ferner gemäß §§ 409, 387 Abs. 1 AO zuständige Verwaltungsbehörde für den Bereich der Steuerordnungswidrigkeiten.

Nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1842), in Kraft seit dem 1. August 2004, obliegt die Prüfung der Erfüllung steuerlicher Pflichten, die sich aus der Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen ergeben, den zuständigen Finanzbehörden der Länder. Die Behörden der Zollverwaltung sind zur Mitwirkung an Prüfungen der Finanzbehörden der Länder berechtigt. Die Behörden der Zollverwaltung prüfen zur Erfüllung ihrer Mitteilungspflicht gegenüber den Finanzbehörden der Länder, ob Anhaltspunkte dafür bestehen,

dass Steuerpflichtige ihren sich aus den Dienst- oder Werkleistungen ergebenden steuerlichen Pflichten nicht nachgekommen sind.

Die durch Artikel 12 des Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1842) eingeführte Rechnungsstellungspflicht des Unternehmers bei Werklieferungen oder sonstigen Leistungen im Zusammenhang mit einem Grundstück (vgl. § 14 UStG) sowie die Rechnungsaufbewahrungspflicht des privaten Leistungsempfängers (vgl. § 14b UStG) korrespondieren mit der Befugnis der Behörden der Zollverwaltung, gemäß § 4 Abs. 3 SchwarzArbG Einsicht in die Rechnungen, einen Zahlungsbeleg oder eine andere beweiskräftige Unterlage über ausgeführte Werklieferungen oder sonstige Leistungen im Zusammenhang mit einem Grundstück zu nehmen. Die entsprechende Vorlagepflicht ist in § 5 Abs. 2 SchwarzArbG geregelt.

Artikel 24 des Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung schließt eine Verfolgung der Steuerverkürzung im Zusammenhang mit geringfügigen Beschäftigungen in Privathaushalten als Straftat aus; die Ahndung als Steuerordnungswidrigkeit bleibt unberührt (zu den Einzelheiten vgl. § 50e EStG).

Zur Steuerabzugspflicht bei Bauleistungen vgl. oben I. C. 1.1; zur Durchbrechung des Steuergeheimnisses nach § 31a AO vgl. I. C. 1.3.

1. Umfang und Entwicklung

Von Seiten der Länder liegen keine statistischen Aussagen über den Umfang der Schwarzarbeit vor. Die Länderfinanzministerien berichten zwar teilweise über einen Anstieg von Fallzahlen, der auch auf Kontrollmitteilungen der Zollverwaltung und bis Ende 2003 auch der Arbeitsverwaltung zurückgeht. Aus den Fallzahlen kann jedoch nach Auskunft einiger Länderfinanzministerien keine direkte Schlussfolgerung auf den Umfang der Schwarzarbeit gezogen werden, da bereits ein Großverfahren mit mehreren Trennverfahren einen erheblichen Einfluss auf die Gesamtzahl haben kann. Sofern Schwarzarbeit in einem Ermittlungsverfahren eine untergeordnete Rolle spielt, werde der Vorgang statistisch entsprechend anders erfasst. So seien z. B. sämtliche Scheinrechnungsfälle der Baubranche, in denen Rechnungen möglicherweise als Abdeckrechnungen für schwarze Lohnzahlungen verwendet werden, in den Fallzahlen nicht enthalten. Entsprechendes gelte für Händler, die nur im Internet auftreten, ohne ihr Gewerbe angemeldet zu haben und ohne steuerlich geführt zu werden.

Die Steuerstrafsachenstatistik der Länder und der Bundesfinanzverwaltung wies 2002 als Summe der hinterzogenen und leichtfertig verkürzten Besitz- und Verbrauchsteuern, die den rechtskräftig abgeschlossenen Straf- und Bußgeldverfahren zugrunde liegen, eine Summe von 834 469 140 Euro aus. Auch die hier dargestellte Summe weist nur die festgesetzten, jedoch nicht die tatsächlich

eingekommen Steuern aus. Daten für 2003 und 2004 wurden noch nicht ausgewertet bzw. liegen noch nicht vor. Aus dieser Statistik lassen sich ebenfalls generell keine Rückschlüsse darauf ziehen, ob die festgestellten Mehrergebnisse im Zusammenhang mit der Aufdeckung von Schwarzarbeit stehen.

Die von der Zollverwaltung im Rahmen ihrer Ermittlungen aufgedeckten steuerlichen Schäden sind in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen (im Jahre 2000 in Höhe von 16,4 Mio. Euro, im Jahre 2001 36 Mio. Euro, im Jahre 2002 47,1 Mio. Euro, im Jahre 2003 93,5 Mio. Euro, im Jahr 2004 96 Mio. Euro). Der steuerliche Schaden ist in der Regel niedriger als der sozialversicherungsrechtliche. Dies liegt auch daran, dass für die Berechnung der Steuer das Zuflussprinzip (tatsächlich erhaltene Entlohnung) und für die Sozialversicherung das Anspruchsprinzip (bei ordnungsgemäßer Beschäftigung zustehende Entlohnung) gilt. Der von der Zollverwaltung aufgedeckte steuerliche Schaden ist nicht gleichzusetzen mit den tatsächlich nacherhobenen Steuern. Vielmehr prüfen die Landesfinanzbehörden auf Grund der Mitteilungen gegebenenfalls den steuerlichen Sachverhalt weiter. Die Festsetzung der steuerlichen Schäden erfolgt dann durch die Landesfinanzbehörden.

2. Besondere Begehungsweisen

Folgende besonderen Begehungsweisen werden durch die Täter bevorzugt:

a) Kettenbetrug im Baugewerbe

Bei dieser durch steuerliche Außenprüfungen aufgegriffenen Begehungsform wird die Ein- und Zwischenschaltung von Subunternehmen genutzt, um die Unternehmer- und Arbeitgeberenschaft so genannter Kolonnenschieber zu verschleiern. Die Baukolonnen arbeiten auf Stundenlohnbasis im Rahmen einer im Bauhauptgewerbe regelmäßig unzulässigen Arbeitnehmerüberlassung. Die Subunternehmen werden jeweils nur neun bis zwölf Monate tätig. Danach arbeitet die Baukolonne unter einer neuen Firma weiter. Die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen dieser Subunternehmen werden meist nur baustellenbezogen sozialversicherungsrechtlich an- und abgemeldet. Der offiziell gezahlte Lohn entspricht dabei nur einem Bruchteil des tatsächlich (bar) gezahlten.

b) Ketten-Gesellschaften mbH

Besonders im Baubereich finden sich so genannte Ketten-GmbH, die nacheinander und einander ablösend vom Auftraggeber mit Bauleistungen beauftragt werden, gelegentlich sogar im gleichen Gewerk auf derselben Baustelle die jeweilige Vorgänger-GmbH ablösen. Die existenten GmbH erfüllen dabei formal alle Meldepflichten und erhalten „bisher noch“ von den betreffenden Institutionen (z. B. Finanzamt, Berufsgenossenschaft, Einzugstellen der Sozialversicherung usw.) verschiedene „Unbedenklichkeitsbescheinigungen“, die zur Absicherung an den Auftraggeber weiter gegeben werden. Auch eine Baufreistellungsbescheinigung nach § 48b EStG wird mangels

entgegenstehender Anhaltspunkte regelmäßig ausgestellt. Die vergebenen Arbeiten werden in den jeweiligen Werkverträgen nur pauschal bezeichnet (z. B. Abriss im Bau X, Arbeiten auf Baustelle Y etc.). Die von diesen Unternehmen angemeldeten Umsätze führen nur zu einer geringen Zahllast, weil erhebliche Vorsteuerbeträge geltend gemacht werden. Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen werden in unterschiedlichem Umfang angemeldet, größtenteils jedoch nur mit geringem Lohn oder nur für kurze Zeit. Von der Möglichkeit der Nachmeldung wird in großem Umfang Gebrauch gemacht. Es werden geringe Lohnsteuerbeträge angemeldet, weil der größte Teil der den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen zufließenden Beträge als steuerfreier Auslagenersatz (Übernachungskosten, Kilometergeld-Erstattung, Mehraufwand für doppelte Haushaltsführung etc.) deklariert werden. Insgesamt stellen sich diese Unternehmen im normalen Ablauf als unauffällig dar. Der erste Kontakt mit einem Prüfungsdienst führt jedoch zumeist dazu, dass der Verantwortliche der GmbH nicht mehr auffindbar ist; prüfbare Geschäftsunterlagen können nur ausnahmsweise aufgefunden werden. Die Arbeiten auf der aktuellen Baustelle werden von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen einer Nachfolge-GmbH fortgesetzt, die teilweise auch bereits für die Vorgänger-GmbH gearbeitet hatten.

Diese Vorgehensweise erlaubt entweder die Abdeckung eigener Schwarzarbeiterkolonnen des Auftraggebers, deren Aufwand er gewinnwirksam geltend machen will, oder dient dazu, den Aufwand für eine selbstständig auftretende Bauarbeiterkolonne, die in Wirklichkeit ein illegales Bauunternehmen darstellt und keine eigenen Rechnungen schreiben kann, in der Gewinnermittlung abzudecken.

Das Finanzministerium Rheinland-Pfalz berichtet, dass sich der Handel mit Rechnungen solcher formal angemeldeter GmbH mittlerweile zu einem eigenen Geschäftszweig entwickelt. Dabei werden zwischen 5 und 20 Prozent des auf der fälschlich verwendeten Rechnung ausgewiesenen Betrags als Entgelt für diesen „Service“ gezahlt.

Darüber hinaus teilt das Finanzministerium Nordrhein-Westfalen mit, dass sämtliche Papiere von zunehmend organisierten Tätergruppen dem Hinterziehungswilligen zur Verfügung gestellt werden. So sei festgestellt worden, dass nach Einführung des § 48b EStG auch die Freistellungsbescheinigung in solche „Servicepakete“ aufgenommen wurden.

Zur Verschleierung der Zahlungsflüsse etablierte sich nach Angaben des Ministeriums der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz als weiteres Geschäftsfeld das der „Scheckwäscher“. Die Auftraggeber zahlen per Verrechnungsscheck, der auf einem Konto eingereicht werden muss. Um den wahren Empfänger der Zahlung zu verschleiern, werden die Schecks auf dem Konto eines Dritten eingereicht und dort sofort in bar wieder abgehoben. Die Höhe des Umsatzes auf diesen Konten spreche für das Vorliegen von organisierter Kriminalität.

c) Lohnsplitting

Anhand der bei der Steuerfahndungsstelle des Berliner Finanzamtes für Fahndung und Strafsachen eingehenden Vorgänge lässt sich in vielen Bereichen verstärkt eine Aufteilung der Lohnzahlungen in einen offiziell versteuerten Anteil und in eine unversteuerte Barzahlung erkennen. Ein vergleichbarer Effekt wird durch die Aufteilung der Lohnzahlungen auf mehrere Lohnsteuerkarten erreicht. Die dem Arbeitgeber entstehenden Aufwendungen werden durch Scheinrechnungen abgedeckt oder aus schwarzen Einnahmen bestritten. Vergleiche im Einzelnen die Ausführungen zu A. 2.

d) Scheinselbstständigkeit/Scheinfirmen

Bei Baustellenkontrollen durch die Zollverwaltung wurden Personen angetroffen, die nach eigenen Angaben für sich selbst in der Form der so genannten Ich-AG arbeiten, obwohl alle Umstände der Beschäftigung darauf hindeuteten, dass die Personen nicht selbstständig, sondern weisungsgebunden (oft für den früheren Arbeitgeber) tätig waren.

Die Ermittlungen im Bereich der Scheinselbstständigkeit gestalten sich auch nach Angaben des Hessischen Ministeriums der Finanzen schwierig, weil die Täter systematisch die Geschehensabläufe verschleiern, indem

- die Firmen sich gegenseitig als Subunternehmer einsetzen
- die Geschäftsführer ständig wechseln
- die Gesellschaften aufgelöst und bei Personenidentität des Geschäftsführers unter anderem Namen neu gegründet werden
- Scheinadressen genutzt werden
- stets auch einige legale Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen beschäftigt werden
- die illegalen Beschäftigten auf wechselnden Baustellen eingesetzt werden
- sich die Baustellen im gesamten Bundesgebiet befinden
- fingierte Rechnungen und Unterlagen vorgelegt werden
- die illegalen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen gefälschte Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse vorlegen
- Schecks der Auftraggeber auf Konten Dritter eingelöst und dadurch die Zahlungswege verschleiert werden.

Das Hessische Ministerium der Finanzen weist darauf hin, dass bei der Anmeldung von Scheinfirmen mit Totalfälschung von Reisepässen gearbeitet wird, so dass die wahre Identität erst nach erheblichen Anstrengungen festzustellen ist. Dabei sei es am Anfang der Ermittlungen unerlässlich, die wahre Identität des Drahtziehers zu bestimmen. Des Weiteren seien ausgeklügelte Bemühungen feststellbar, um die Spuren zu verwischen. Mehrfache wechselnde Scheckwechsler räumten die Scheinfirmen-

konten leer, so dass der wahre Geldzufluss nur mit erheblichem Arbeitsaufwand nachgewiesen werden kann. Letztlich sei ein kollusives Zusammenwirken von unterschiedlichen Täterkreisen feststellbar.

Einen Prüfungsschwerpunkt bei der Steuerfahndungsstelle Kassel stellen nach Angaben des Hessischen Ministeriums der Finanzen die Eisenbieger aus Ex-Jugoslawien dar. Nach den dortigen Feststellungen treten diese in kriminell organisierten Strukturen auf und verschleiern Lohnzahlungen an illegal Beschäftigte durch Abdeckrechnungen von Schein- oder Strohmannfirmen. Die Ermittlungen hinsichtlich dieser Unternehmen gestalteten sich schwierig, weil diese immer nur für kurze Zeit existieren, ständig neue Stroh- bzw. Scheinunternehmer einsetzen und bundesweit tätig seien. Die Stroh- oder Scheinunternehmer seien oft junge, unerfahrene Leute, auch Suchtkranke oder Personen am Rand des Existenzminimums. Diese Personen würden durch die Hinterleute mit dem Versprechen, viel Geld verdienen zu können, zu einer Gewerbeanmeldung überredet.

3. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Auch hinsichtlich der Überprüfung steuerlicher Pflichten findet eine intensive Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen betroffenen Behörden statt. Besonders häufig ist die Zusammenarbeit zwischen Zollverwaltung, Steuerfahndung, Polizei, Ordnungsbehörden, Arbeitsverwaltung, Landes- und Bundesversicherungsanstalten und Bauberufgenossenschaft.

Das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen berichtet über die Notwendigkeit einer intensiven Zusammenarbeit mit oder unter Federführung der Polizei. Die Durchführung gemeinsamer Prüfungshandlungen mit dem Arbeitsbereich Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung sei aufgrund der Umstrukturierung bisher auf Einzelfälle beschränkt gewesen. Auch in diesen Fällen seien jedoch sehr gute Ergebnisse erzielt worden.

Das Hessische Ministerium der Finanzen verweist ebenfalls auf gute Erfahrungen mit der Koordinierungsstelle zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (KIB); vgl. oben III. A. 4. Um eine gute Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit herzustellen, haben die Steuerfahndungsstellen teilweise damit begonnen, Beamte der Finanzkontrolle Schwarzarbeit in der Steuerfahndungsstelle hospitieren zu lassen. Die Steuerfahndungsstellen Kassel und Frankfurt berichten ferner von einer Zusammenarbeit zwischen Steuerfahndung und Kriminalpolizei. Dabei profitiere die Steuerfahndung insbesondere bei Außermittlungen von der personellen und logistischen Unterstützung durch die Polizei. Ferner könnten Informationen aus der Datenbank der Polizei bei Ermittlungen von großem Nutzen sein. Umgekehrt profitiere aber auch die Polizei von der Unterstützung durch die Steuerfahndung, z. B. durch Weitergabe von steuerlichen Daten oder bei der Ermittlung von Finanzsachverhalten.

Das Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt betont, dass in der Vergangenheit ein reger Austausch zwischen der Steuerverwaltung und den Bekämpfstellen der Arbeitsverwaltung und des Zolls stattfand. Dies führte zur Entwicklung gemeinsamer Fallstrategien und zu einer arbeitsteiligen Vorgehensweise.

Nach dem Bericht der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen Berlin arbeitet bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung auch das Finanzamt für Fahndung und Strafsachen in Berlin mit den entsprechenden Dienststellen anderer Verwaltungen zusammen. Besonders zu erwähnen sei die Zusammenarbeit mit der beim Landeskriminalamt eingerichteten Gemeinsamen Ermittlungsgruppe Schwarzarbeit (GES) und der Arbeitsverwaltung, womit im Jahr 2003 ein umfangreicher Informationsaustausch erfolgte. Nach den Zuständigkeitsänderungen im Bundesbereich und den sich abzeichnenden organisatorischen Veränderungen beim Landeskriminalamt Berlin habe sich die Zusammenarbeit wesentlich verändert. Der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit in Ermittlungsfällen erfolge nunmehr verstärkt mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung.

4. Maßnahmen zur Verbesserung der Bekämpfung (Organisation und Personal)

Zu den Personalverstärkungen auf Seiten der Hauptzollämter und zu der auf Bundesebene erfolgten Bündelung des Personals der Zollverwaltung und der Bundesanstalt für Arbeit siehe III.A.4.

Die gegenseitige Teilnahme an Dienst- und Prüferbesprechungen, Hospitationen der Sachbearbeiter und gemeinsame Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen sind geeignete organisatorische Maßnahmen, die zu einer Verbesserung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung führen können. Gemeinsame Kontrollen bündeln das Kräftepotenzial.

Das Hessische Ministerium für Finanzen berichtet, dass einige Steuerfahndungsstellen in Hessen damit begonnen haben, einen Arbeitsschwerpunkt im Bereich der Prävention zu setzen. In Neugründungsfällen werden bei Gewerbeanmeldungen, die typische AÜG-relevante Berufsfelder betreffen, Ermittlungen angestellt und ggf. die Betriebsinhaber aufgesucht. Ziel sei es zu ermitteln, ob das neu gegründete Unternehmen tatsächlich existiert oder ob es sich lediglich um ein Schein- bzw. Strohmannunternehmen handelt (vgl. § 208 Abs. 1 Nr. 3 AO, § 27b UStG). Zwar werde in diesen Fällen zumeist noch keine nennenswerte Hinterziehung eingetreten sein, doch diene eine solche Prüfung der Prävention, denn nur so werde den Tätern bewusst, dass sich die Finanzverwaltung durchaus um deren Aktivitäten kümmert.

In Sachsen-Anhalt sind nach Angaben des Ministeriums der Finanzen in den Steuerfahndungsstellen für die Bereiche Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung jeweils vier Steuerfahnder als Verbindungsfahnder und feste Ansprechpartner für die Zollverwaltung bestimmt. Sie sind

in einem Sachgebiet zusammengefasst, so dass zusätzlich auf der Ebene der Sachgebietsleiter eine zentrale Koordination gewährleistet ist. Zudem ist in jedem Besteuerungsfinanzamt ein Ansprechpartner für die Finanzkontrolle Schwarzarbeit bestimmt.

C. Leistungsmisbrauch

Die Bekämpfung des Leistungsmisbrauchs stellt weiterhin einen wesentlichen Bestandteil der Bekämpfung der Schwarzarbeit dar, da die Solidargemeinschaft durch unrechtmäßige Zahlungen erheblich geschädigt wird. Leistungsempfänger sind durch entsprechende Merkblätter darüber informiert, dass sie gemäß § 60 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch (SGB I) jede Änderung in ihren Verhältnissen, die für die Leistung erheblich ist, dem Leistungsträger unverzüglich mitzuteilen haben. Zuwiderhandlungen gegen diese Pflicht können mit einer Geldbuße bis zu fünftausend Euro geahndet werden (§ 404 Abs. 2 Nr. 26, Abs. 3 SGB III).

Durch das Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit vom 23. Juli 2002, in Kraft ab 1. August 2002, wurde die bis dahin geltende Bußgeldhöhe bei qualifiziertem Leistungsmisbrauch von 200 000 Euro auf 300 000 Euro angehoben. Qualifizierter Leistungsmisbrauch lag gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit dann vor, wenn ein Antragsteller oder eine Antragstellerin eine Änderung in den Verhältnissen, die für eine Leistung nach dem Sozialgesetzbuch erheblich ist, nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig mitteilt (§ 60 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB I) oder der Meldepflicht nach § 8a des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) nicht nachkommt und Dienst- oder Werkleistungen in erheblichem Umfang erbringt.

Durch das Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung vom 23. Juli 2004, in Kraft ab 1. August 2004, wurden die bisher bestehenden Ordnungswidrigkeitsnormen übernommen, gleichzeitig aber auch das nicht richtige oder nicht vollständige Anzeigen von Tatsachen, die für eine Leistung nach dem Sozialgesetzbuch erheblich sind (§ 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I), unter Erbringung von Dienst oder Werkleistungen als neuer Ordnungswidrigkeitentatbestand aufgenommen (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a SchwarzArbG). Weiterhin wurde das Erschleichen von Sozialleistungen im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen als strafwürdiges Verhalten durch die Schaffung eines ergänzenden Straftatbestandes hervorgehoben (§ 9 SchwarzArbG).

1. Umfang und Entwicklung

Eine wichtige Erkenntnisquelle für Umfang und Entwicklung des Leistungsmisbrauchs stellt das so genannte DALEB-Verfahren der Bundesagentur für Arbeit dar. Bei diesem Verfahren werden mehrmals jährlich die Zeiten des Bezugs von Lohnersatzleistungen bei der Bundesagentur für Arbeit und die von den Arbeitgebern an die Beitragseinzugsstellen gemeldeten Beschäftigungszeiten

maschinell abgeglichen. Überschneiden sich Zeiten des Leistungsbezugs und gemeldete Beschäftigungszeiten, so prüft die Arbeitsverwaltung zunächst, ob ein Fall von unberechtigtem Leistungsbezug vorliegt. Eine Überschneidungsmeldung kann dabei nur als ein Anhaltspunkt für das Vorliegen eines Leistungsmisbrauchs dienen. Viele Überschneidungsmeldungen lassen sich z. B. auch daraus erklären, dass die Arbeitgeber in diesen Fällen ihre Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zwar korrekt angemeldet haben, eine Abmeldung bei Beendigung der Beschäftigung aber unterblieben ist.

Bis zum 31. Dezember 2003 bearbeitete die Arbeitsverwaltung die Leistungsmisbrauchsfälle aus dem DALEB-Verfahren und aus den eigenen Prüfungen. Im Ordnungswidrigkeitenverfahren bestand ihre Zuständigkeit als Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 OWiG, bei Straftatverdacht erstattete die Arbeitsverwaltung Anzeige bei der Staatsanwaltschaft. Die Zollverwaltung verfolgte lediglich die Verstöße, die bei eigenen Prüfungen festgestellt wurden.

Seit dem 1. Januar 2004 ist sowohl die Zollverwaltung als auch die Bundesagentur für Arbeit zuständige Verwaltungsbehörde für die Verfolgung des Leistungsmisbrauchs. Die Zollverwaltung hat darüber hinaus auch die strafrechtliche Ermittlungskompetenz. Die Bundesagentur für Arbeit bearbeitet die Leistungsmisbrauchsfälle abschließend, wenn keine Außenprüfungen erforderlich sind und kein Straftatverdacht vorliegt. Da Fälle, die aus dem DALEB-Verfahren resultieren, in der Regel einen Anfangsverdacht einer Straftat begründen, werden sie überwiegend unmittelbar der Zollverwaltung zugeleitet.

Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit sind in den Jahren 2000 bis 2004 hinsichtlich des Umfangs und der Entwicklung des Leistungsmisbrauchs gegenläufige Tendenzen feststellbar. Regional betrachtet ist teilweise ein Anstieg, teilweise ein Rückgang der aufgedeckten Verstöße zu verzeichnen. Insgesamt ergibt sich im Vergleich zum letzten Bericht bundesweit jedoch ein Rückgang aufgedeckter Verstöße. Gleichwohl ist Leistungsmisbrauch immer noch weit verbreitet.

Die Ursachen für den Rückgang dürften in einer Verringerung von Saison-Leistungsempfängern, der Änderung des Freibetrages bei Einkünften aus Nebenverdienst sowie in den erfolgten Bekämpfungsmaßnahmen liegen.

Seit Einführung der Doppelzuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit und der Zollverwaltung für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach § 404 Abs. 2 Nr. 26 SGB III sind Verfahrenseinleitungen und Sanktionen durch die Bundesagentur für Arbeit zurückgegangen. Unter Berücksichtigung der an die Zollverwaltung abgegebenen Fälle relativiert sich dies jedoch.

Schwerwiegende Mitteilungsverstöße sind nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit in erheblich geringerer Anzahl aufgetreten. Leistungsempfänger hätten vielfach im Zusammenhang mit der Änderung der Lohnsteuerklasse Probleme gehabt. Ihnen sei offensichtlich nicht bewusst gewesen, dass eine Änderung der Steuerklasse Auswirkungen auf die Leistungshöhe haben kann. Daher sei häu-

fig eine Unterrichtung der Arbeitsagenturen unterblieben. Eine verbreitete Praxis habe ferner immer noch darin gelegen, vorhandenes Vermögen zu verschweigen. Leistungsmisbrauch sei oftmals mit anderen Rechtsverletzungen einhergegangen. Hierbei habe es sich um Verstöße gegen das Strafgesetzbuch (Betrug, Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt und Beiträgen), die Abgabenordnung, das Ausländergesetz, die Arbeitsgenehmigungsverordnung sowie Arbeits- und Unfallvorschriften gehandelt.

Die Bundesagentur für Arbeit meldete folgende Zahlen:

Jahr	Erledigte OWi-Verfahren	Festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallsbeiträge
2000	217.992	30.670.650 Euro
2001	178.462	27.366.158 Euro
2002	171.694	13.247.004 Euro
2003	209.886	16.509.165 Euro
bis 11/2004	135.319	5.665.874 Euro

Im Jahr 2000 wurden im DALEB-Verfahren 1 419 588 Überschneidungsfälle angezeigt, die dann zu Einzelfallüberprüfungen der Arbeitsverwaltung führten. In 1 099 847 Fällen davon handelte es sich um geringfügig Beschäftigte. 2001 wurden 1 324 823 Überschneidungsfälle angezeigt, davon 997 679 bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Die Zahl der Überschneidungsmeldungen sank 2002 und 2003 leicht ab auf 1 134 936 Fälle (davon 796 780 Fälle von geringfügig Beschäftigten) bzw. 1 254 544 Fälle (davon 913 227 Fälle von geringfügig Beschäftigten). Im Jahr 2004 erfolgten 1 213 823 Überschneidungsmeldungen, darunter 859 427 geringfügig Beschäftigte. Eine Statistik darüber, in wie vielen Fällen die Überschneidungsanzeigen auch zum Nachweis eines Leistungsmisbrauchs führten, liegt nicht vor.

Die Wirksamkeit des DALEB-Verfahrens als Mittel zur Bekämpfung von illegaler Beschäftigung hängt davon ab, in welchem Umfang die Arbeitgeber ihren Meldepflichten ordnungsgemäß nachkommen. In den Fällen, in denen der Arbeitgeber seinen Meldepflichten nicht nachkommt, kann auf diesem Weg kein Leistungsmisbrauch festgestellt werden. Das DALEB-Verfahren ist damit zwar ein vergleichsweise einfacher und effektiver Weg, um Fälle mit Verdacht auf Leistungsmisbrauch zu ermitteln, die Bekämpfung von Leistungsmisbrauch kann aber keineswegs auf diese Methode beschränkt werden.

Von mindestens ebenso hoher Bedeutung waren andere Maßnahmen der Arbeitsverwaltung und Zollverwaltung, wie z. B. der Datenabgleich mit den dem Bundesamt für Finanzen bekannten Freistellungsaufträgen für Kapitalerträge, die Auswertung von Gewerbemeldungen sowie die Auswertung und Prüfung von Nebeneinkommensbeschei-

nigungen. Eine weitere Erkenntnisquelle stellte die Außenprüfung durch die Arbeitsverwaltung und die Zollverwaltung nach § 304 SGB III und § 107 SGB IV dar. Seit der Übertragung der Prüfaufgaben auf die Zollverwaltung zum 1. Januar 2004 führt diese die Außenprüfungen allein durch.

In der Zollverwaltung spielten Leistungsmisbrauchsfälle bis 2003 eine eher untergeordnete Rolle. Dies änderte sich erst 2004 mit der Zuständigkeitsbündelung auf Ebene der Bundesverwaltung bei der Zollverwaltung. Der Großteil der Vorgänge von Leistungsmisbrauch wurde im Zusammenhang mit den von der Arbeitsverwaltung zugeleiteten DALEB-Fällen aufgedeckt.

Im Jahr 2004 wurden durch die Zollverwaltung 29 664 DALEB-Fälle mit einer Schadenssumme von 36 435 957 Euro abgeschlossen. In 35 020 Fällen aus DALEB-Verfahren wurden gegen Leistungsbezieher Strafverfahren und in 9 514 Fällen Verfahren nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz eingeleitet. Dabei ist zu beachten, dass eine differenzierte Statistikauswertung zum Strafverfahren und Ordnungswidrigkeitenverfahren im Leistungsbezug erst seit dem 1. Juli 2004 erfolgt.

Von einigen Ländern wurden in ihren Stellungnahmen zu diesem Bericht hinsichtlich des Leistungsmisbrauchs regionale Entwicklungstendenzen mitgeteilt. Um einen Eindruck zu gewinnen, werden im Folgenden einige exemplarisch genannt.

Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg berichtet, dass nach Auskunft der Behörde für Soziales und Familie die Ergebnisse zeigen, dass eine vergleichsweise geringe Anzahl von Leistungsempfängern die Leistungen zu Unrecht in Anspruch nimmt. Da der durch Leistungsmisbrauch entstandene Schaden jedoch beträchtlich ist, sei es weiterhin erforderlich, den Missbrauch aufzudecken und zu Unrecht gewährte Leistungen zurückzufordern. Bei der Bekämpfung von Leistungsmisbrauch nehme die Prävention einen deutlich erhöhten Stellenwert ein. Die regelmäßig stattfindenden flächendeckenden Kontrollen seien inzwischen unter Leistungsbeziehern bekannt. Die Zahl der aufgedeckten Missbrauchsfälle sei mittlerweile deutlich zurückgegangen. Wurden im Jahr 2002 noch in knapp 2 000 Fällen ein Leistungsmisbrauch festgestellt, so sei diese Zahl im Jahr 2003 um fast die Hälfte auf rund 1 200 Missbrauchsfälle zurückgegangen. Dementsprechend habe sich auch die Rückforderungssumme von knapp 3,4 Mio. Euro auf rund 1,3 Mio. Euro im Jahr 2003 reduziert.

In Niedersachsen weist nach Mitteilung des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr die Zahl der als Leistungsmisbrauch bezeichneten Betrugsfälle eine steigende Tendenz auf. Der Leistungsmisbrauch scheine zum Massenphänomen geworden zu sein. Während laut Auskunft der niedersächsischen Staatsanwaltschaften das Anzeigeverhalten der Sozialämter nach wie vor zurückhaltend sei, würden Straftaten zum Nachteil der Bundesagentur für Arbeit (wegen nicht oder falsch mitgeteilter Arbeitsaufnahme, vor allem wegen nicht oder falsch angegebener Nebeneinkünfte einschließlich des

Missbrauchs geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse) in großer Zahl von den nunmehr zuständigen Zollverwaltung der Staatsanwaltschaft vorgelegt.

Die Staatsanwaltschaft Berlin verzeichnete nach Auskunft der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen Berlin im Berichtsjahr 2004 mehrere Verfahren, in denen den Beschuldigten die organisierte unberechtigte Inanspruchnahme von Eingliederungsbeihilfen der Bundesagentur für Arbeit vorgeworfen wird. Langzeitarbeitslose seien in jeweils mehr als 100 Fällen zum Schein in Arbeitsverhältnisse mit der Absicht vermittelt worden, mit dem ausschließlichen Motiv, die erste Vermittlungsg Gebühr zu kassieren. Es handele sich aufgrund des Umfangs der Tatvorwürfe zum Teil um Haft Sachen.

2. Besondere Begehungsweisen

Nach den Erkenntnissen der Zollverwaltung stellen Mitteilungspflichtverletzungen wie verspätete, unrichtige oder Nichtanzeige der Arbeitsaufnahme bzw. die Ausübung einer Nebentätigkeit sowie das Verschweigen von Vermögen im Arbeitslosenhilfeantrag die häufigsten Erscheinungsformen des Leistungsmissbrauchs dar. Dabei wurden Nebenverdienstbescheinigungen durch den Arbeitgeber vorsätzlich falsch ausgestellt, um sich und dem Arbeitslosen einen Vermögensvorteil zu verschaffen. So wurden reguläre „Vollzeitbeschäftigungen“ als geringfügige Beschäftigungsverhältnisse deklariert und Nebeneinkommensbescheinigungen mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von unter 15 Stunden und maximal 165 Euro mtl. (Anrechnungsfreigrenze nach § 141 SGB III) ausgestellt, obwohl eine weitaus höhere wöchentliche Arbeitszeit geleistet wurde und auch höhere Entgeltzahlungen erfolgten. Die über den Anrechnungsfreibetrag hinausgehenden Zahlungen erfolgten dann „schwarz“. Besonders in den neuen Bundesländern sind Fälle zu verzeichnen, in denen Arbeitgeber für neu oder zusätzlich eingestellte Arbeitslose Eingliederungszuschüsse beantragten und in Anspruch nahmen, den Arbeitsagenturen jedoch das Ausscheiden dieser Mitarbeiter nicht anzeigten. Häufig üben Arbeitslose auch eine selbstständige Tätigkeit aus und melden ein Gewerbe an. Diese Tätigkeit sowie das Einkommen daraus werden ebenfalls nicht angezeigt. Solche Fälle sind noch schwerer zu ermitteln, weil ein maschineller Datenabgleich mit den Gewerbeanmeldungen nicht stattfindet.

Nach Auskunft der Bundesagentur für Arbeit erstreckte sich die Bandbreite rechtswidrigen Verhaltens beim Leistungsmissbrauch von unrichtigen Angaben bei der Beantragung von Leistungen bis hin zu Mitteilungspflichtverletzungen bei Eintritt anspruchserheblicher Änderungen. Ebenso häuften sich Fälle, in denen Arbeitgeber entweder selbst Leistungsmissbrauch betrieben oder daran mitwirkten, Sozialleistungen von ihren Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen missbräuchlich und möglichst nicht feststellbar in Anspruch nehmen zu lassen.

Dabei zeigten sich folgende besondere Ausprägungen beim Leistungsmissbrauch:

- Arbeitgeber machten im Zusammenhang mit Förderleistungen in Anträgen mit Betrugsabsicht falsche Angaben zur Arbeitszeit oder zum Arbeitsentgelt. Überwiesene Fördermittel wurden teilweise veruntreut, indem sie nicht an geförderte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ausgezahlt wurden. Manchmal wurden zugewiesene Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen nicht mit den in Anträgen angegebenen Tätigkeiten beschäftigt oder erhielten nicht die angegebene Fortbildung.
- Auffällig war zum Teil, dass Arbeitgeber vermehrt Arbeiten von im Leistungsbezug stehenden arbeitslosen Deutschen „schwarz“ verrichten ließen, für die sie früher illegal Ausländer einsetzten.
- Arbeitgeber und Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bildeten öfters eine Interessengemeinschaft. Die Praxis, neben dem Leistungsbezug einer Nebenbeschäftigung nachzugehen, ohne dass diese der Arbeitsverwaltung angezeigt bzw. zur Sozialversicherung angemeldet wird, wurde von Arbeitgebern toleriert oder gefördert. Arbeitgeber zahlten den Arbeitslosen eine inoffizielle Nettovergütung, die vom Leistungsempfänger der Arbeitsverwaltung nicht mitgeteilt wurde. Es gab auch die Variante, dass in Nebeneinkommensbescheinigungen angegebene Arbeitszeiten bzw. Entgelthöhen nicht den realen Verhältnissen entsprachen. In die Bescheinigungen wurden Werte eingesetzt, die leistungsrechtlich bedeutungslos blieben. Zum Umfang der Beschäftigung und zur Höhe des Arbeitsentgelts erfolgten vielfach nur mündliche Absprachen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Lohnzahlungen wurden oft bar ohne Quittungen vorgenommen. Ein beliebtes Vorbringen bestand auch weiterhin darin, mit der Arbeit sei erst am Tage der Prüfung begonnen worden, es sei eine Probebeschäftigung ohne Bezahlung oder es handele sich um eine Eintagesbeschäftigung. Bei einigen Beschäftigungen bestand ein auffälliges Missverhältnis zwischen der Dauer der Fahrzeit zum Arbeitsplatz und der täglichen Arbeitszeit. Soweit Verstöße bewiesen werden konnten, ließen die dabei getroffenen Feststellungen vermuten, dass immer häufiger fehlerhafte Angaben über den tatsächlichen Umfang einer ausgeübten Beschäftigung oder die Entgelthöhe unter Mitwirkung von Arbeitgebern gemacht wurden.
- Eine weitere Erscheinungsform des Missbrauchs von Förderleistungen bestand auch darin, dass Arbeitslose durch einen Strohmann einen Gewerbebetrieb gründeten. Der Arbeitslose, der der eigentliche Gewerbetreibende war, konnte dadurch über den Strohmann als Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerin angemeldet werden und bei der Arbeitsverwaltung durch den Strohmann Förderleistungen beantragen lassen. Abwandlungen kamen mit Familienangehörigen vor, die z. B. Scheinfirmen gründeten und es letztlich auf die Förderleistungen abgesehen hatten. Aufgetreten ist auch die Erscheinungsform, dass Betriebe zwecks Erhalts von Förderleistungen eigens gegründet wurden, die

Arbeitsleistung jedoch für einen anderen Betrieb erbracht wurden.

- Unrichtige oder unvollständige Angaben in Antragsvordrucken konnten häufiger nachgewiesen werden. Dies war insbesondere bei der Beantragung von Arbeitslosenhilfe gegeben. Hier wurden die tatsächlichen Verhältnisse zu eheähnlichen Gemeinschaften verschwiegen oder Vermögen wurde nicht deklariert.
- Vermehrt wurde erkannt, dass arbeitslose Ausländer in Deutschland nur Scheinwohnungen unterhalten und ihren gewöhnlichen Aufenthalt (§ 30 SGB I) im benachbarten Ausland haben.
- Die Verlegung des Wohnsitzes in das Heimatland, die Ortsabwesenheit wegen Urlaubs sowie die Änderung der Lohnsteuerklasse wurden häufig nicht ordnungsgemäß mitgeteilt.
- Erhebliche Bedeutung hatten nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit Fälle des Bezugs von Arbeitslosenhilfe, in denen Ausländer verschwiegen, dass sie bei Banken ihres Heimatlandes namhafte Beträge angelegt hatten. Sie bezogen dadurch oft über Jahre hinweg unrechtmäßig Arbeitslosenhilfe. Solche Fälle erstreckten sich über das gesamte Bundesgebiet. Hauptsächlich wurden bei in Deutschland ansässigen türkischen Banken bestehende Guthaben von in Deutschland lebenden Türken in die Türkei transferiert. Die Aufdeckung gelang aufgrund von Hinweisen der Steuerfahndung, die zu betreffenden Auswertungen und Ermittlungsverfahren führten. Insgesamt wurden Ausländern Leistungen in Millionenhöhe zu Unrecht gezahlt.

Bei den vorbezeichneten Verstößen wurde nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit vielfach deutlich, dass ein Unrechtsbewusstsein nicht vorhanden war.

Das Bayerische Staatsministerium der Finanzen führt in diesem Zusammenhang aus, dass Leistungsmissbrauch auch durch Lohnsplitting, d. h. Aufteilung von Arbeitsentgelten auf mehrere Personen oder verteilt auf andere Zeiträume, festgestellt wurde. Vgl. im Einzelnen die Ausführungen zu A. 2. Weiterhin sei festgestellt worden, dass Rentenbezieher (vorzeitige Altersrentner oder Bezieher von Rente wegen Erwerbsminderung) nach dem Rentenbeginn als Selbstständige weiterbeschäftigt werden. Dabei bediene man sich oft des Namens des Ehegatten, auf den das Gewerbe angemeldet wird.

Des Weiteren wurde vom Bayerischen Staatsministerium der Finanzen mitgeteilt, dass im Rahmen von Betriebsprüfungen beobachtet wurde, dass Hinzuverdienstgrenzen sowohl von Sozialhilfeempfängern, Arbeitslosengeld- bzw. Arbeitslosenhilfeempfängern und Beziehern von Altersrente, Rente wegen Erwerbsminderung oder Beamtenpensionen überschritten werden. Teilweise geschehe dies mit Wissen des Arbeitnehmers und Arbeitgebers, teilweise auch aus Unkenntnis. Die jeweiligen Behörden, die für die Leistungsgewährung zuständig sind, würden vom Betriebsprüfdienst gegebenenfalls informiert.

Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr teilte mit, dass sich einzelne Unternehmer darüber beklagen, dass sie Schwierigkeiten hätten, Hilfskräfte zu finden, wenn sie nicht bereit seien, falsche Verdienstbescheinigungen zu erstellen.

Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit ist Leistungsmissbrauch überwiegend in Bereichen mit hoher Fluktuation von Arbeitskräften festzustellen.

Nach den Feststellungen des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen stehen Leistungsmissbrauchsfälle überwiegend im Zusammenhang mit geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen.

3. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Auch hinsichtlich der Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs findet eine intensive Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen betroffenen Behörden statt. Besonders häufig ist die Zusammenarbeit zwischen Zollverwaltung, Arbeitsverwaltung, Bundesamt für Finanzen, Gewerbeämtern, Sozialämtern sowie den Finanzämtern.

Die Bundesagentur für Arbeit berichtet, dass auch mit Gewerbeämtern und dem Bundesamt für Finanzen intensiv zusammengearbeitet wurde. In der Zusammenarbeit mit Finanzämtern kam es vor, dass diese Auskünfte unter Berufung auf das Steuergeheimnis verweigerten, obwohl die Voraussetzungen zur Auskunftserteilung nach § 31a AO nach Auffassung der Bundesagentur für Arbeit vorlagen.

Deutliche Unterschiede zeigten sich in der Einstellung der Justiz. Im Großen und Ganzen seien Beurteilungen und Entscheidungen der Arbeitsverwaltung zwar mitgetragen worden, allerdings sei es häufig zur Reduzierung von Geldbußen im Gerichtsverfahren gekommen, und sei es nur wegen geltend gemachter schlechter wirtschaftlicher Verhältnisse. Teilweise sei es Praxis gewesen, wegen Betrugsverdachts abgegebene Fälle einzustellen, von der Erhebung einer öffentlichen Klage abzusehen oder vergleichsweise geringe Sanktionen zu verhängen. Bei Strafverfahren gegen Ausländer habe beispielsweise häufig die Einlassung genügt, keine Unterlage in der Muttersprache bekommen zu haben, wie man sich verhalten müsse. Begründungen für Verfahrenseinstellungen hätten auch gelautet, der Beschuldigte sei nicht vorbestraft und habe den Vermögensschaden ausgeglichen oder leiste noch ratenweise. Vereinzelt sei der Vorgang nicht einmal zur Verfolgung der Ordnungswidrigkeit an die Verwaltungsbehörde zurückgegeben worden.

4. Maßnahmen zur Verbesserung der Bekämpfung (Organisation und Personal)

Zu den Personalverstärkungen auf Seiten der Hauptzollämter und zu der auf Bundesebene erfolgten Bündelung des Personals der Zollverwaltung und der Bundesanstalt für Arbeit siehe III.A.4.

Bedingt durch den Übergang von Aufgaben der AMI auf die Bundeszollverwaltung ist nach Mitteilung der Bundesagentur für Arbeit für die Erledigung der im Rahmen der Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs verbliebenen Aufgaben eine neue Organisationsform innerhalb der Bundesagentur für Arbeit geschaffen worden. Dabei wurde einer mit der unmittelbaren Sachbearbeitung verknüpften Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten der Vorzug gegeben. Die Dienststellen der Arbeitsverwaltung sind deshalb angewiesen, Ordnungswidrigkeiten dezentral sogleich in der jeweiligen sachbearbeitenden Stelle aufzugreifen. Diesen bei allen Dienststellen der Arbeitsverwaltung bestehenden sachbearbeitenden Stellen obliegen neben der Verfolgung und Ahndung von Verstößen gleichzeitig sämtliche sonstigen Bekämpfungsmaßnahmen zu Erscheinungsformen des Leistungsmissbrauchs.

Die Bundesagentur für Arbeit hat darauf hingewiesen, dass die mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt erfolgte Überführung von Personal der Arbeitsverwaltung in den Dienst der Zollverwaltung die Folge gehabt habe, andere Mitarbeiter des Personals der Arbeitsverwaltung als bisher mit den Aufgaben des Leistungsmissbrauchs zu betrauen. Hierzu seien aufwändige Schulungen erforderlich gewesen. Da ein Teil dieses geschulten Personals in die Sachbearbeitung „Arbeitslosengeld II“ umgesetzt werden musste, hätten sich Kenntnisverluste ergeben, die nunmehr durch erneute Schulungsmaßnahmen aufgefangen werden mussten.

Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit belief sich der Personalansatz für die der Bundesagentur für Arbeit insgesamt verbliebenen Aufgaben der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten in den Agenturen für Arbeit bundesweit auf noch auf 450 Stellen für Plankräfte. Der davon nur auf Deliktsformen des Leistungsmissbrauchs entfallende Anteil lasse sich nicht bestimmen.

In Hamburg wurden durch die Behörde für Soziales und Familie verschiedene Maßnahmen zur Missbrauchsbekämpfung ergriffen. Hierzu zählen nach Auskunft der Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg folgende Maßnahmen:

- Automatisierter Datenabgleich nach § 118 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) mit dem Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR): Diesen führen die Grundsicherungs- und Sozialdienststellen aller Hamburger Bezirksamter seit Dezember 2001 in vierteljährlichem Abstand durch. Bei diesem Datenabgleich werden sämtliche Hamburger Leistungsempfänger dahingehend überprüft, ob sie über eigenes Einkommen verfügen, das bis dahin der Dienststelle nicht oder nicht in dem angegebenen Umfang bekannt war. Hierzu zählen Erwerbseinkommen aus Beschäftigungsverhältnissen, auch aus geringfügiger Beschäftigung, Lohnersatzleistungen sowie Rentenbezüge.
- Datenabgleich mit dem Bundesamt für Finanzen zur Feststellung unrechtmäßigen Sparvermögens: Dieser wird seit Mitte 2002 einmal jährlich flächendeckend durchgeführt. Die Ergebnisse fließen in den Datenab-

gleich VDR unter dem Begriff Datenabgleich „Einkommen“ mit ein.

- Datenabgleich mit der Hamburger Kfz-Zulassungsstelle: Seit Mitte 2002 findet flächendeckend der automatisierte Abgleich mit den Daten der Hamburger Kfz-Zulassungsstelle statt. In diesen Abgleich werden sämtliche Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt im Alter von mindestens 18 Jahren sowie Empfänger von Hilfe in besonderen Lebenslagen einbezogen, bei denen der Kfz-Besitz nicht ausdrücklich gestattet worden ist. Dieser Abgleich findet ebenfalls quartalsweise statt. Ziel dieses Datenabgleichs ist es, einen unrechtmäßigen Kfz-Besitz bei Sozialhilfeempfänger festzustellen. Zu Unrecht gezahlte Sozialhilfeleistungen werden zurückgefordert.
- Datenaustausch mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit zur Aufdeckung von Schwarzarbeit: Im September 2001 wurde eine fachliche Leitstelle zur Bekämpfung von Sozialhilfemissbrauch durch Schwarzarbeit (ZLS) eingerichtet, die die Zusammenarbeit zwischen den Grundsicherungs- und Sozialämtern sowie der Zollverwaltung koordiniert. Die Zollverwaltung meldet die Daten der bei ihren Betriebskontrollen erfassten Personen der ZLS. Diese prüft, ob die erfassten Personen Sozialleistungen beziehen und leitet die Informationen an das zuständige Grundsicherungs- und Sozialamt weiter. Dieses prüft und fordert ggf. im Einzelfall zu Unrecht bezogene Sozialleistungen zurück.

D. Handwerks- oder gewerbrechtliche Verstöße

Nach § 117 Abs. 1 Nr. 1 Handwerksordnung (HwO) handelt ordnungswidrig, wer ein Handwerk nach § 1 HwO als stehendes Gewerbe selbstständig betreibt, ohne in der Handwerksrolle eingetragen zu sein. Wer durch unerlaubte Handwerksausübung darüber hinaus Dienst- oder Werkleistungen in erheblichem Umfang erbringt, erfüllt den qualifizierten Tatbestand der Schwarzarbeit nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe e SchwarzArbG (bis zum Inkrafttreten des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes geregelt in § 1 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit). Die Beauftragung mit Schwarzarbeit nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 SchwarzArbG (bis zum Inkrafttreten des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes geregelt in § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit) im Zusammenhang mit unerlaubter Handwerksausübung stellt ebenfalls eine Ordnungswidrigkeit dar.

Die Verfolgung dieser Ordnungswidrigkeiten obliegt den nach Landesrecht zuständigen Behörden.

Nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit handelte ordnungswidrig, wer für die selbstständige Erbringung handwerklicher Dienst- oder Werkleistungen durch eine Anzeige in Zeitungen, Zeitschriften oder anderen Medien warb, ohne pflichtgemäß in die Handwerksrolle eingetragen zu sein. Einen vergleichbaren Tatbestand sieht das seit dem 1. August 2004 in Kraft getretene Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz nicht mehr vor. Eine zusätzliche Bußgeldbewehrung von Werbung für einen

Betrieb, der unzulässigerweise nicht in der Handwerksrolle eingetragen ist, ist nicht erforderlich. Das Unrecht, das eine Bußgeldbewehrung rechtfertigt, liegt ausschließlich in der unerlaubten Handwerksausübung. Diese wäre mit der zusätzlichen Bußgeldandrohung für Werbung doppelt bußgeldbewehrt, ohne dass ein zusätzlicher Unrechtsgehalt vorläge.

Die nach Landesrecht zuständigen Behörden ahnden und verfolgen ferner auch Ordnungswidrigkeiten nach § 145 Abs. 1 Nr. 1 Gewerbeordnung (GewO). Danach handelt ordnungswidrig, wer entgegen § 55 Abs. 2 GewO ein Reisegewerbe ohne die erforderliche Reisegewerbekarte betreibt. Nach § 146 Abs. 2 Nr. 1 GewO handelt ebenfalls ordnungswidrig, wer entgegen § 14 Abs. 1 GewO den Gewerbebeginn nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig anzeigt. Wer im Zusammenhang mit diesen Pflichtverletzungen Dienst- oder Werkleistungen in erheblichem Umfang erbringt, erfüllt den qualifizierten Tatbestand der Schwarzarbeit nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe d SchwarzArbG (bis zum Inkrafttreten des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes geregelt in § 1 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit). Die Beauftragung mit Schwarzarbeit nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 SchwarzArbG (bis zum Inkrafttreten des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes geregelt in § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit) im Zusammenhang mit unerlaubter Gewerbeausübung stellt ebenfalls eine Ordnungswidrigkeit dar.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die Novellierung der Handwerksordnung zum 1. Januar 2004 die eintragungspflichtigen Handwerke von bisher 94 auf 41 reduzierte.

1. Umfang und Entwicklung

Wie bereits in anderem Zusammenhang erläutert, kann der Umfang der Schwarzarbeit nicht genau errechnet werden. Exemplarisch werden hier die Ausführungen verschiedener Länder dargestellt, da die Prüfung der handwerks- oder gewerberechtlichen Pflichten nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz und die Verfolgung eventueller Verstöße nach § 2 Abs. 1a und § 12 Abs. 1 Nr. 2 SchwarzArbG den nach Landesrecht zuständigen Behörden obliegt.

Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr berichtet über einen Anstieg der Anzahl der aufgegriffenen Fälle im Vergleich zum vorherigen Berichtszeitraum. In den Jahren 2000 und 2001 hätten auch die festgesetzten und rechtskräftigen Geldbußen einen beachtlichen Zuwachs erfahren. Für die Jahre 2002 und 2003 sei ein Rückgang zu verzeichnen, dessen Ursache nicht eindeutig benannt werden könne. Im Einzelnen meldet das Ministerium nachfolgende Zahlen hinsichtlich handwerks- und gewerberechtlicher Verstöße nach § 117 Abs. 1 Nr. 1 HwO und §§ 1, 2 und 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Eine Differenzierung zwischen reinen handwerksrechtlichen Verstößen (§ 117 Abs. 1 Nr. 1 HwO) und Schwarzarbeit (§§ 1, 2 und 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit) hinsicht-

lich der Bußgeldbescheide und der festgesetzten Geldbußen erfolgt nicht:

Im Jahr 2000 wurden danach 1 234 Bußgeldbescheide erlassen, die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 4 076 824 Euro. 2 983 Verfahren wurden nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und 526 Verfahren nach der Handwerksordnung bearbeitet.

Im Jahr 2001 wurden 1 203 Bußgeldbescheide erlassen, die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 5 300 778 Euro. 3 165 Verfahren wurden nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und 481 Verfahren nach der Handwerksordnung bearbeitet.

Im Jahr 2002 wurden 1 034 Bußgeldbescheide erlassen, die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 4 130 598 Euro. 3 135 Verfahren wurden nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und 467 Verfahren nach der Handwerksordnung bearbeitet.

Im Jahr 2003 wurden 1 020 Bußgeldbescheide erlassen, die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 3 216 760 Euro. 2 981 Verfahren wurden nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und 405 Verfahren nach der Handwerksordnung bearbeitet.

Wie Niedersachsen verzeichnet Rheinland-Pfalz ebenfalls einen Rückgang hinsichtlich der Anzahl der festgesetzten Bußgelder zwischen 2002 und 2003. Dagegen ist die durchschnittliche Höhe der festgesetzten Bußgelder in diesem Zeitraum sogar leicht angestiegen. Im Ergebnis ist festzustellen, dass die durchschnittliche Bußgeldhöhe zwischen 2002 und 2004 nahezu konstant geblieben ist. Für die Jahre 2001 bis 2004 ergibt sich für Rheinland-Pfalz folgendes Bild:

Im Jahr 2001 wurden 281 Bußgeldbescheide erlassen, die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 1 392 993 Euro, die durchschnittliche Bußgeldhöhe betrug 4 957 Euro.

Im Jahr 2002 wurden 424 Bußgeldbescheide erlassen, die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 1 293 429 Euro, die durchschnittliche Bußgeldhöhe betrug 3 051 Euro.

Im Jahr 2003 wurden 352 Bußgeldbescheide erlassen, die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 1 249 134 Euro, die durchschnittliche Bußgeldhöhe betrug 3 549 Euro.

Im Jahr 2004 (nur 1. Halbjahr) wurden 168 Bußgeldbescheide erlassen, die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 523 237 Euro, die durchschnittliche Bußgeldhöhe betrug 3 114 Euro.

Nach Angaben des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung wurde in Hessen die Pflicht zur Ermittlung statistischer Angaben im Jahr 2000 aufgegeben. Deshalb liegen für dieses Jahr keine statistischen Angaben vor. Erst ab 2001 wurden wieder statistische Angaben gefordert. Die Gesamthöhe der festgesetzten Bußgelder stieg in Hessen im Zeitraum von 2001 bis 2003 deutlich an. Die Angaben für 2004 liegen noch nicht vollständig vor. Die festgesetzten Bußgelder

werden aller Voraussicht nach deutlich niedriger liegen, da die Stadt Wiesbaden, die in den letzten Jahren einen herausragenden Beitrag leistete, für 2004 einen wesentlich geringeren Bußgeldbetrag gemeldet hat. Dies liegt zum einen daran, dass im Vorjahr eine besonders hohe Geldbuße anfiel; zum anderen hat sich im Jahr 2004 bereits die Reform der Handwerksordnung ausgewirkt, wonach bestimmte Handwerke ohne Meisterbrief betrieben werden können. Insoweit entfällt der Tatbestand der unerlaubten Handwerksausübung. Im Einzelnen ergeben sich hinsichtlich handwerks- und gewerberechtlicher Verstöße nach §§ 1, 2 und 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit in Hessen folgende Zahlen:

Im Jahr 2001 wurden 150 Bußgeldbescheide, davon 91 nach § 4 Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit erlassen, die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 318 755 DM, davon entfielen 72 512 DM auf Bußgelder nach § 4 Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Im Jahr 2002 wurden 165 Bußgeldbescheide, davon 80 nach § 4 Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit erlassen, die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 469 589 Euro, davon entfielen 36 037 Euro auf Bußgelder nach § 4 Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Im Jahr 2003 wurden 188 Bußgeldbescheide, davon 110 nach § 4 Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit erlassen, die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 907 237 Euro, davon entfielen 37 119 Euro auf Bußgelder nach § 4 Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien Hansestadt Hamburg teilt mit, dass von der Zentralen Schwarzarbeitsbekämpfung (ZLS), vormals Zentrale Leitstelle zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, im Zeitraum 2000 bis 2004 folgende Geldbußen nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (eine Differenzierung zwischen §§ 1, 2, 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit wurde nicht vorgenommen) bzw. dem neuen Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz wegen handwerks- und gewerberechtlicher Verstöße festgesetzt wurden:

Im Jahr 2000 wurden 236 Bußgeldbescheide erlassen, die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 514 678 Euro.

Im Jahr 2001 wurden 171 Bußgeldbescheide erlassen, die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 311 261 Euro.

Im Jahr 2002 wurden 371 Bußgeldbescheide erlassen, die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 1 144 344 Euro.

Im Jahr 2003 wurden 491 Bußgeldbescheide erlassen, die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 1 052 419 Euro.

Im Jahr 2004 wurden 30 Bußgeldbescheide erlassen, die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 190 050 Euro.

Der Rückgang der Anzahl der Bußgeldbescheide im Jahre 2004 resultiere nach Angaben Hamburgs daraus, dass erst Mitte 2004 entschieden worden ist, handwerksrechtliche und gewerberechtliche Verstöße weiter als Schwarzarbeit einzustufen. Außerdem werde die unerlaubte Werbung nach § 4 Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit nicht mehr mit einem Bußgeld belegt. Schließlich sei der Rückgang der Anzahl der Bußgeldbescheide auch auf die Novellierung der Handwerksordnung mit Reduzierung der eintragungspflichtigen Handwerke von bisher 94 auf 41 zurückzuführen.

Dem Berliner Bericht zur Bekämpfung der Schwarzarbeit 2003/2004 zufolge ist die Entwicklung der wegen Schwarzarbeit verhängten Bußgelder deutlich rückläufig:

Im Jahr 2000 wurden 51 Bußgeldbescheide rechtskräftig, davon 7 nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Die Gesamthöhe rechtskräftig festgesetzter Bußgelder betrug 401 585 Euro, davon entfielen 3 144 Euro auf Bußgelder nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Im Jahr 2001 wurden 31 Bußgeldbescheide rechtskräftig, davon 8 nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Die Gesamthöhe rechtskräftig festgesetzter Bußgelder betrug 281 749 Euro, davon entfielen 7 721 Euro auf Bußgelder nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Im Jahr 2002 wurden 22 Bußgeldbescheide rechtskräftig, davon 3 nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Die Gesamthöhe rechtskräftig festgesetzter Bußgelder betrug 233 920 Euro, davon entfielen 600 Euro auf Bußgelder nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Im Jahr 2003 wurden 20 Bußgeldbescheide rechtskräftig, davon 3 nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Die Gesamthöhe rechtskräftig festgesetzter Bußgelder betrug 115 598 Euro, davon entfielen 6 250 Euro auf Bußgelder nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Nachfolgend aufgeführt finden sich die statistischen Auswertungen des Landes Brandenburg zu den einzelnen Tatbeständen der handwerks- und gewerberechtlichen Schwarzarbeit für die Jahre 2000 bis 2003. Die statistische Auswertung für das Jahr 2004 konnte für den Bericht nicht mehr vorgelegt werden. Diese Auswertungen ergeben für die Jahre 2000 bis 2003 einen kontinuierlichen Rückgang der rechtskräftigen Bußgeldbescheide. Zahlen, die die festgesetzten Bußgelder widerspiegeln, liegen nicht vor. Die Gesamthöhe der Bußgelder schwankt: Von 2000 zu 2001 ist ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen. Der im Jahr 2002 zu beobachtende leichte Anstieg wird von einer deutlichen Reduzierung im Jahr 2003 gefolgt.

Das Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg teilt hinsichtlich handwerks- und gewerberechtlicher Verstöße nach §§ 1, 2 und 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit folgende Zahlen mit:

Im Jahr 2000 haben die Ordnungsämter 378 Bußgeldbescheide rechtskräftig erlassen. Die Gesamthöhe der Bußgelder belief sich auf 589 012 Euro.

Im Jahr 2001 haben die Ordnungsämter 324 Bußgeldbescheide rechtskräftig erlassen. Die Gesamthöhe der Bußgelder belief sich auf 242 716 Euro.

Im Jahr 2002 haben die Ordnungsämter 246 Bußgeldbescheide rechtskräftig erlassen. Die Gesamthöhe der Bußgelder belief sich auf 251 957 Euro.

Im Jahr 2003 haben die Ordnungsämter 216 Bußgeldbescheide rechtskräftig erlassen. Die Gesamthöhe der Bußgelder belief sich auf 129 160 Euro.

In Nordrhein-Westfalen waren für den Zeitraum 2000 bis 2003 keine Auffälligkeiten oder Tendenzen bei der Festsetzung von Bußgeldern zu verzeichnen. Zahlen für das Jahr 2004 konnten noch nicht mitgeteilt werden. Die vom Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen hinsichtlich der Schwarzarbeit gemäß §§ 1, 2 und 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit berichteten Zahlen der festgesetzten Bußgelder ergeben folgendes Bild:

Im Jahr 2000 wurden 2 079 Bußgeldbescheide, davon 746 nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, festgesetzt. Die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 16 427 866 DM, davon entfielen 777 479 DM auf Bußgelder nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Im Jahr 2001 wurden 2 118 Bußgeldbescheide, davon 642 nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, festgesetzt. Die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 13 732 836,67 DM, davon entfielen 652 361,30 DM auf Bußgelder nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Im Jahr 2002 wurden 2 079 Bußgeldbescheide, davon 721 nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, festgesetzt. Die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 5 656 646,16 Euro, davon entfielen 330 706,13 Euro auf Bußgelder nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Im Jahr 2003 wurden 1 895 Bußgeldbescheide, davon 609 nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, festgesetzt. Die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 5 158 831,38 Euro, davon entfielen 315 840,37 Euro auf Bußgelder nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie verweist unter anderem auf den Wegfall des Ordnungswidrigkeitentatbestandes nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, die Novellierungen zu Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz und zur Handwerksordnung sowie die daraus resultierende Erhöhung der Anforderungen an einen konkreten Tatvorwurf, wodurch es zu einem Rückgang der mit Geldbußen abgeschlossenen Ordnungswidrigkeitenverfahren und der Bußgeldhöhen gekommen sei. Im Einzelnen ergeben die auf die Schwarzarbeit gemäß

§§ 1, 2 und 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit bezogenen Zahlen der festgesetzten Bußgelder folgendes Bild:

Im Jahr 2000 wurden 419 Bußgeldbescheide, davon 117 nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, festgesetzt. Die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder betrug 3 945 000 DM, davon entfielen 1 198 200 DM auf Geldbußen nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Im Jahr 2001 wurden 349 Bußgeldbescheide, davon 95 nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, festgesetzt. Die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder betrug 2 616 100 DM, davon entfielen 74 500 DM auf Geldbußen nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Im Jahr 2002 wurden 289 Bußgeldbescheide, davon 88 nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, festgesetzt. Die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder betrug 877 000 Euro, davon entfielen 44 100 Euro auf Geldbußen nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Im Jahr 2003 wurden 258 Bußgeldbescheide, davon 106 nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, festgesetzt. Die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder betrug 640 800 Euro, davon entfielen 55 400 Euro auf Geldbußen nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Im Jahr 2004 wurden 143 Bußgeldbescheide, davon 55 nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, festgesetzt. Die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder betrug 278 200 Euro, davon entfielen 24 400 Euro auf Geldbußen nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

In Schleswig-Holstein waren das jährliche Bußgeldaufkommen und die Fallzahlen starken Schwankungen unterworfen. Als Gründe verweist das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr darauf, dass wenige „große“ Fälle das Ergebnis erheblich beeinflussten, die Fälle ganz unterschiedlichen zeitlichen Aufwand erforderten oder durch zufälliges Zusammentreffen über einen begrenzten Zeitraum hinweg überdurchschnittlich viele Stellen bei den kommunalen Ermittlungsgruppen nicht besetzt waren. Der über die zu erwartende Bandbreite hinaus bemerkenswerte Rückgang im Jahr 2004 beruhe nach Einschätzung des Ministeriums im Wesentlichen auf den Erleichterungen durch die Handwerksrechtsreform und der Tatsache, dass die Bereitschaft der Kommunen zurückgehe, Personal für die Schwarzarbeitsbekämpfung zur Verfügung zu stellen.

Das Ministerium meldet hinsichtlich der Schwarzarbeit gemäß §§ 1, 2 und 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit folgende Zahlen:

Im Jahr 2000 wurden 479 Bußgeldbescheide, davon 199 nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, festgesetzt. Die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 2 691 764 DM, davon entfielen 118 088 DM

auf Geldbußen nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Im Jahr 2001 wurden 480 Bußgeldbescheide, davon 177 nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, erlassen. Die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 2 270 855,09 DM, davon entfielen 102 982 DM auf Geldbußen nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Im Jahr 2002 wurden 344 Bußgeldbescheide, davon 99 nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, erlassen. Die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 765 544,57 Euro, davon entfielen 63 435,52 Euro auf Geldbußen nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Im Jahr 2003 wurden 424 Bußgeldbescheide, davon 162 nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, erlassen. Die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 985 118,32 Euro, davon entfielen 51 950,01 Euro auf Geldbußen nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Im Jahr 2004 wurden 98 Bußgeldbescheide, davon 26 nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, erlassen. Die Gesamthöhe festgesetzter Bußgelder belief sich auf 334 513,61 Euro, davon entfielen 6 926,51 Euro auf Geldbußen nach § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Die Daten des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit des Saarlandes über die Bußgeldverfahren nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ergeben folgendes Bild:

Im Jahr 2000 wurden 46 Bußgeldbescheide festgesetzt. Die Anzahl blieb 2001 mit 43 Bescheiden nahezu gleich. 2002 erfolgte mit 27 Bußgeldbescheiden ein Einbruch, die Zahlen stabilisierten sich jedoch mit 43 festgesetzten Bußgeldbescheiden im Jahre 2003 wieder auf dem gewohnten Niveau.

Für den Freistaat Sachsen konnte das Sächsische Staatsministerium der Finanzen lediglich Angaben für das Jahr 2003 machen. Danach wurden für den Ordnungswidrigkeitentatbestand nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit 75 Bußgeldfälle festgestellt und Bußgelder i. H. v. 135 600 Euro verhängt. Für den Ordnungswidrigkeitentatbestand nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit wurden 25 Bußgeldfälle festgestellt und Bußgelder i. H. v. 57 075 Euro verhängt. 162 Bußgeldfälle würden bezüglich § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit festgestellt und Bußgelder i. H. v. 42 255 Euro wurden verhängt. An gewerberechtlichen Verstößen nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit wurden 38 Bußgeldfälle festgestellt und Bußgelder i. H. v. 8 500 Euro verhängt.

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks bezeichnet den Umfang der handwerks- und gewerberechtlichen Verstöße insgesamt als zunehmend. Er nennt dafür unter anderem die schwierige Wirtschaftslage in Kernsektoren

des Handwerks und die Belastung der Unternehmen mit Steuern und Abgaben als Ursache. Die Zahl der verhängten Bußgelder in den Jahren 2003 und 2004 sei teilweise erheblich rückläufig gewesen. Regionale Unterschiede seien teilweise stark ausgeprägt. So sei der Rückgang an Verfahren und verhängten Bußgeldern im südwestdeutschen Raum und den neuen Bundesländern besonders stark ausgeprägt, in Norddeutschland indes wesentlich geringer.

2. Schwerpunkte

Nach Angaben des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr steht das Bau- und Ausbaugewerbe – wie auch im vorherigen Berichtszeitraum – weiter an der Spitze der Verstöße.

Die Schwerpunkte im handwerksrechtlichen Bereich lassen sich auf Grund der Angaben der Länder wie folgt zusammenfassen:

Maurer und Betonbauer, Zimmerer, Dachdecker, Straßenbauer, Stukkateure, Maler und Lackierer, Kraftfahrzeugtechniker, Installateure und Heizungsbauer, Elektrotechniker, Tischler und Friseure.

Einige handwerkliche Berufe wurden durch die Handwerksnovelle vom 1. Januar 2004 aus der Anlage A der Handwerksordnung entlassen. Auch in diesem Bereich waren nach Angaben des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung bei Fliesen-, Platten- und Mosaiklegern Schwerpunkte zu verzeichnen.

Weiterhin sind nach Angaben der Länder Schwerpunkte bei Pflasterern, Gärtnern und Verputzern zu beobachten.

Im Gewerbebereich wurden nach Länderangaben Schwerpunkte im Bereich Transport und Kurierere, Kfz-Gewerbe, Gartenbaugewerbe und Reinigungsbranche festgestellt.

3. Besondere Begehungsweisen

Das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie berichtet von Versuchen, der Schwarzarbeit durch Anmeldung des Auftraggebers beim Finanzamt als Firma und Einstellung von „Mitarbeitern“ als geringfügig Beschäftigten einen legalen Anschein zu verleihen. Beobachtet wurden ferner Praktiken, bei denen trotz Löschung der Handwerksrolle eintragung versucht wird, den Eindruck einer bestehenden Eintragung zu erwecken, z. B. durch verspätete oder unterlassene Rückgabe der Handwerkskarte.

4. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Die Zusammenarbeit auf dem Sektor gewerbe- und handwerksrechtlicher Verstöße findet im Wesentlichen zwischen folgenden Behörden oder Stellen statt:

- Ordnungsämter
- Gewerbeämter

- Sozialämter
- Ausländerbehörden
- Ämter für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik
- Finanzämter
- Polizei
- Zollverwaltung
- Arbeitsverwaltung
- Kammern und Verbände
- Träger der Rentenversicherung
- Träger der Krankenversicherung
- Träger der Unfallversicherung.

Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr berichtet von der Einrichtung einer Koordinierungsgruppe zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit durch die Landesregierung. Ihr gehören neben Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, der Landesdirektion der Bundesagentur für Arbeit, der Oberfinanzdirektion Hannover, den Gewerkschaften, der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und den Landesversicherungsanstalten, den Ressorts Arbeit, Wirtschaft, Inneres, Finanzen sowie Justiz auch die Vereinigung der Handwerkskammern Niedersachsen an. Darüber hinaus richteten die Arbeitsagenturen auf regionaler Ebene ebenfalls Koordinierungsgruppen ein. Diesen gehören unter anderem Kreishandwerkerschaften und/oder Kammern an. Die regionalen Koordinierungsgruppen haben die Aufgabe, bestimmte Schwerpunktmaßnahmen in den einzelnen Regionen abzusprechen und zu koordinieren. Zur Sicherstellung des regelmäßigen Erfahrungsaustauschs zwischen den für Schwarzarbeitsbekämpfung im handwerks- und gewerberechtlichen Bereich zuständigen Behörden koordinieren die vier Bezirksregierungen die Arbeit der unterschiedlichen Behörden.

Nach Auskunft des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung gibt es auf Landesebene unter Federführung des Sozialministeriums eine Koordinierungsstelle zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung in Hessen (K.I.B. Hessen). Auf örtlicher bzw. regionaler Ebene bestehen ebenfalls Koordinierungsstellen, die teilweise unter der Federführung der Arbeitsverwaltung tätig sind. In erster Linie war dabei allerdings der Bereich der „illegalen Beschäftigung“ nach früherem Recht Gegenstand der Tätigkeit, weniger der Bereich der Bekämpfung handwerksrechtlicher oder gewerberechtlicher Schwarzarbeit. Die Tätigkeit bei den Vollzugsbehörden (Landräte/kreisfreie Städte) bezog sich im Wesentlichen auf die Bearbeitung von Einzelfällen, bei denen Koordinierungsbedarf nur in geringerem Maß anfällt.

Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit Hamburg führt aus, dass die Ende des Jahres 2001 gegründete Zentrale Schwarzarbeitsbekämpfung ZLS neben der Zollverwaltung, dem Landeskriminalamt und der Landesversicherungsanstalt in einer Gemeinsamen Verbindungsstelle vertreten ist. Entsprechend eng ist die Zusammenarbeit

mit diesen Behörden. Daneben sei die Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt Hamburg, der Bauberufsgenossenschaft Hamburg und der Handwerkskammer Hamburg intensiviert worden.

Das Brandenburgische Wirtschaftsministerium berichtet, dass am 17. August 2004 ein Bündnis gegen illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit in der Bauwirtschaft gegründet wurde. Bündnispartner sind:

- Bauindustrieverband Berlin – Brandenburg
- Fachgemeinschaft Bau Berlin und Brandenburg
- Industriegewerkschaft Bauen – Agrar – Umwelt
- Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg
- Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg
- Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit bei der Oberfinanzdirektion Köln

Die Bündnispartner bauen unter anderem die Kontrollmechanismen aus

Im Rahmen der Aufgaben der Betriebsprüfung nach § 28p Abs. 1 SGB IV stehen nach Auskunft des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen die bayerischen Landesversicherungsanstalten in ständigem Kontakt zu allen Kooperationsbehörden wie z. B. der Arbeitsverwaltung, den Finanzbehörden, den Polizeibehörden, der Staatsanwaltschaft, den Handwerkskammern und den Gewerbeämtern. Bei der Prüfung statusrechtlicher Fragen wird grundsätzlich Rückfrage gehalten, ob die überprüften Personen handwerks- und gewerberechtlich registriert sind. Darüber hinaus besteht nach § 321 SGB VI u. a. auch die Verpflichtung, die dafür zuständigen Behörden zu benachrichtigen, wenn der Verdacht auf Verstöße gegen die handwerks- und gewerberechtlichen Regelungen besteht.

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks weist darauf hin, dass gerade die Handwerkskammern einen wichtigen Beitrag zur Zusammenarbeit leisten. Häufig würden von den Kammern vor Ort regionale Arbeitskreise initiiert, in denen sich alle mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit befassten Behörden in regelmäßigen Abständen treffen. Daneben würden die Handwerkskammern die zuständigen Ordnungsbehörden durch Stellungnahmen zu handwerksrechtlichen Abgrenzungsfragen und zum Ausmaß der Ordnungswidrigkeit gezogenen wirtschaftlichen Vorteil (vgl. § 17 Abs. 4 OWiG) unterstützen.

5. Maßnahmen zur Verbesserung der Bekämpfung (Organisation und Personal)

Niedersachsen hat im Jahr 2002 zunächst im Bereich der Bezirksregierung Braunschweig ein Modellprojekt zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit durch die dafür zuständigen kommunalen Körperschaften durchgeführt. Aufgrund der positiven Erfahrungen im Zusammenhang mit der Verbesserung des Datenaustausch-

shes, der Öffentlichkeitsarbeit und der Bündelung von Verfolgungszuständigkeiten wurde das Projekt im November 2003 landesweit unter Federführung der Bezirksregierungen umgesetzt. Es wurden u. a. folgende Eckpunkte vereinbart:

- Die örtlich zuständigen Verfolgungsbehörden informieren bei eingeleiteten Ordnungswidrigkeitenverfahren regelmäßig auch die Verfolgungsbehörde, in deren Zuständigkeitsbereich der Betroffene seinen Wohn- bzw. Firmensitz hat. Damit werden alle Informationen über laufende Ermittlungsverfahren gegen einen Betroffenen bei einer Stelle zusammengeführt
- Um einen besseren und schnelleren Datenaustausch zwischen den Verfolgungsbehörden zu ermöglichen, soll eine landesweite automatisierte Datei eingerichtet werden, um die Ermittlungsmöglichkeiten der Verfolgungsbehörden bei Wiederholungstätern und Fällen überregionaler organisierter Schwarzarbeit deutlich zu verbessern.
- Alle kommunalen Behörden sollen ihre für die Bekämpfung der Schwarzarbeit vorhandenen Ressourcen effektiv einsetzen und in geeigneter Form kooperieren. Die Kooperation kann durch Abschluss von Zweckvereinbarungen erfolgen. Die aufnehmende Behörde soll Personalstärke und Sachausstattung unter Berücksichtigung der erweiterten örtlichen Zuständigkeit entsprechend anheben.
- Grundsätzlich finden zweimal jährlich bezirksweite Aktionstage/Kontrolltage zur Bekämpfung der Schwarzarbeit statt. Die Aktionstage sollen bezirksweit medienwirksam aufbereitet und ausgewertet werden. Durch verstärkte Öffentlichkeitsmaßnahmen soll in der Bevölkerung das Rechtsempfinden geweckt und gestärkt werden, dass es sich bei Schwarzarbeit nicht um ein Kavaliersdelikt handelt.
- Zur Qualifizierung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im Innen- und Außendienst werden ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch sowie kontinuierliche Fort- und Weiterbildung, auch unter Einbeziehung vorhandener Kenntnisse anderer Verfolgungsbehörden (z. B. Hospitationen bei der Zollverwaltung oder den Arbeitsämtern), angeboten.

Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien Hansestadt Hamburg weist darauf hin, dass Ende des Jahres 2001 das Projekt „Zentrale Leitstelle zur Bekämpfung der Schwarzarbeit“ mit der Einrichtung der Zentralen Schwarzarbeitsbekämpfung ZLS fortgeführt wurde. Dieses ging mit der Zentralisierung der bisher durch die dezentralen Bezirksämter wahrgenommen Verfolgung der qualifizierten Handwerks- und Gewerbeverstöße als Schwarzarbeit einher. Die ZLS entsandte einen Vertreter in die Gemeinsame Verbindungsstelle (Zoll, LKA, ZLS und LVA) und intensivierte dabei die Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung und der Zollverwaltung durch die gemeinsame Unterbringung im Arbeitsamt Hamburg.

Die Anzahl der Beschäftigten der ZLS im operativen Bereich wurde von 4 Stellen in den Jahren 2000 und 2001

auf 10,5 Stellen in den Jahren 2002 und 2003 aufgestockt. Im Jahr 2004 wurde die Stellenanzahl auf 9 reduziert.

In Brandenburg sind die Ermittlungsgruppen nach Angaben des Ministeriums für Wirtschaft mit dem Ziel der Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit vergrößert worden, sie haben sich überzeugend spezialisiert und sind besser ausgestattet.

In Bayern wird von den zuständigen Kreisverwaltungen deren fehlende Möglichkeit zu verdachtsunabhängigen Kontrollen kritisiert. Organisatorische Verbesserungen konnten zum Teil durch eine bessere technische Ausstattung wie Digitalkameras oder Mobilfunktelefone sowie durch regelmäßige Fortbildungsveranstaltungen der Bayerischen Verwaltungsschule und interne Seminare erzielt werden.

In Hessen läuft derzeit ein Projekt der Landesregierung „Intensivierung der Schwarzarbeitsbekämpfung“. Danach soll Personal, das durch Wegfall von einzusparenden Stellen freigesetzt wird, über die so genannte Personalvermittlungsstelle – bei befristeter Übernahme der Personalkosten durch die abgebende Stelle – an die Vollzugsbehörden vermittelt werden, um dort Personalverstärkung herbeizuführen.

Der Zentralverband Deutsches Baugewerbe berichtet, dass zahlreiche Bauinnungen dazu übergegangen sind, eigene Schwarzarbeitsfahnder einzusetzen, die z. B. vor Ort Zeitungsannoncen prüfen und Baustellenbesichtigungen vornehmen, um Verstöße gegen das Handwerks- oder Gewerberecht festzustellen.

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks bemängelt, dass die Zuständigkeit und Verfahrensweise der Ordnungsämter bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit im gewerbe- und handwerksrechtlichen Bereich auf Landesebene noch nicht neu festgeschrieben worden sei. Dies sei aufgrund des am 1. August 2004 in Kraft getretenen Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung erforderlich.

IV. Illegale Beschäftigung

Die illegale Beschäftigung ist auch im Berichtszeitraum ein nicht zu unterschätzendes Problem für den Arbeitsmarkt und die Wirtschaftspolitik geblieben. Zwar liegen keine verlässlichen Zahlen oder Schätzungen über den Umfang der illegalen Beschäftigung vor, so dass nicht mit letzter Sicherheit festgestellt werden kann, ob die illegale Beschäftigung während des Berichtszeitraums angestiegen ist. Die Zahl der aufgegriffenen Verdachtsfälle hängt nicht allein vom Umfang der illegalen Beschäftigung ab. Sie wird vielmehr in hohem Maße durch den personellen Einsatz in dem jeweiligen Prüffeld bestimmt. Ein Anstieg der Bußgeldverfahren muss also nicht unbedingt bedeuten, dass das Ausmaß der illegalen Beschäftigung angestiegen ist, sondern kann auch auf eine vermehrte oder verbesserte Prüftätigkeit der Verfolgungsbehörden zurückzuführen sein.

A. Illegale Ausländerbeschäftigung

Im Berichtszeitraum ergab sich hierzu folgende Rechtslage:

– Allgemeine Regelungen

Grundsätzlich bedürfen Ausländer, die in Deutschland eine Erwerbstätigkeit ausüben wollen, einer Arbeitsgenehmigung (§ 284 SGB III in der im Berichtszeitraum geltenden Fassung). Keine Arbeitsgenehmigung brauchen Ausländer, denen nach den Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaften oder nach den Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum Freizügigkeit zu gewähren ist, die eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthaltsberechtigung besitzen oder wenn dies in zwischenstaatlichen Vereinbarungen auf Grund eines Gesetzes oder durch Rechtsverordnung bestimmt ist.

Die Arbeitsgenehmigung ist vor der Aufnahme einer Beschäftigung bei der Bundesagentur für Arbeit einzuholen. Sie kann entweder in Form einer Arbeitserlaubnis (§ 285 SGB III) oder als Arbeitsberechtigung (§ 286 SGB III) erteilt werden. Eine illegale Ausländerbeschäftigung liegt vor, wenn ausländische Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ohne die erforderlichen Arbeitsgenehmigungen beschäftigt werden.

Eine Arbeitserlaubnis kann nach § 285 SGB III erteilt werden, wenn sich durch die Beschäftigung von Ausländern keine nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben, keine deutschen oder ihnen gleichgestellte ausländischen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen für diese Beschäftigung zur Verfügung stehen und der Ausländer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen beschäftigt wird. Ausländern, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland haben, darf keine Arbeitserlaubnis erteilt werden, es sei denn, eine Rechtsverordnung bestimmt etwas anderes.

In der Anwerbepausnahmeverordnung sind Fallgruppen geregelt, nach denen Ausländern mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthaltsort im Ausland eine Arbeitserlaubnis nach § 285 Abs. 1 SGB III erteilt werden darf, z. B. auf Grund von zwischenstaatlichen Werkvertragsvereinbarungen oder zur Ausbildung und Weiterbildung.

Der Gesetzgeber hat das Verhalten eines Arbeitgebers, der nicht nur vorsätzlich einen Ausländer ohne Arbeitsgenehmigung beschäftigt, sondern diesen auch noch ausbeutet, als besonders verwerflich beurteilt. Dieses Verhalten wurde daher in § 406 Abs. 1 Nr. 3 SGB III als Straftat verfolgt und mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder einer Geldstrafe bestraft. Das ausbeuterische Verhalten besteht in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen deutscher Arbeitnehmer, die die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben. In besonders schweren Fällen erhöhte sich der Strafrahmen nach § 406 Abs. 2 SGB III auf eine Freiheitsstrafe zwischen sechs Mona-

ten bis zu fünf Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter gewerbsmäßig oder aus grobem Eigennutz handelte.

§ 406 SGB III wurde mit dem Gesetz zur Vereinfachung der Wahl der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat vom 23. März 2002 (BGBl. I S. 1130) geändert. Dieses Gesetz trat am 27. März 2002 in Kraft. Damit wurde auch die Erlaubnispflicht für die Vermittlung grundsätzlich aufgehoben. Für die Vermittlung und Anwerbung im Ausland für eine Beschäftigung im Inland bzw. aus dem Inland für eine Beschäftigung im Ausland außerhalb der EU wurde ein Vorbehalt vorgesehen (vgl. § 292 SGB III). Der Straftatbestand in § 406 Abs. 1 Nr. 1 SGB III war insoweit entfallen. Mit dem Zuwanderungsgesetz vom 20. Juni 2002 (BGBl. I S. 1946) sollte § 406 SGB III erneut geändert werden. Das Zuwanderungsgesetz ist jedoch nicht – wie ursprünglich beabsichtigt – zum 1. Januar 2003 in Kraft getreten. Mit dem Ersten Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 4607), das zum 1. Januar 2003 in Kraft trat, wurde § 406 SGB III in Hinblick auf das Zuwanderungsgesetz mit Verweisung auf das Aufenthaltsgesetz abgeändert. Mit dem Dritten Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2848), das zum 1. Januar 2004 in Kraft trat, wurde § 406 SGB III wieder in die Fassung vom 27. März 2002 gebracht.

Durch das zum 1. August 2004 in Kraft getretene Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1842) wurde § 406 SGB III aufgehoben und in das neue Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz überführt (§ 10 SchwarzarbG). Eine inhaltliche Änderung war damit nicht verbunden.

Eine weitere Straftat im Bereich der illegalen Ausländerbeschäftigung ist die umfangreiche oder beharrliche Beschäftigung nichtdeutscher Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ohne erforderliche Arbeitsgenehmigung. Nach § 407 Abs. 1 SGB III wurde mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder einer Geldstrafe bestraft, wer vorsätzlich gleichzeitig mehr als fünf ausländische Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ohne Arbeitsgenehmigung mindestens dreißig Kalendertage beschäftigt oder beharrlich die Beschäftigung von illegalen Ausländern wiederholt. Bei Handeln aus grobem Eigennutz sah § 407 Abs. 2 SGB III Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe vor.

Mit dem Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2787), das am 1. August 2002 in Kraft trat, wurde die Definition des größeren Umfangs verändert. Es war nicht mehr erforderlich, dass eine gleichzeitige Beschäftigung länger als 30 Kalendertage andauert.

Durch das zum 1. August 2004 in Kraft getretene Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarz-

arbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1842) wurde § 407 SGB III aufgehoben und in das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz – § 11 SchwarzArbG – überführt. Eine inhaltliche Änderung war damit nicht verbunden.

Nach § 404 Abs. 2 Nr. 3 SGB III (seit dem 1. August 2002: § 404 Abs. 2 Nr. 4 SGB III) handelte derjenige ordnungswidrig, der vorsätzlich oder fahrlässig ohne eine erforderliche Arbeitsgenehmigung eine Beschäftigung ausübte. Der Betroffene konnte mit einem Bußgeld bis zu 10 000 DM belegt werden.

Während das Verhalten des illegal beschäftigten Ausländers nur mit einem Bußgeld bis zu 10 000 DM bedroht war, reichte der Bußgeldrahmen für den Arbeitgeber eines illegal beschäftigten Ausländers bis zu 500 000 DM (§ 404 Abs. 2 Nr. 2 SGB III; seit dem 1. August 2002: § 404 Abs. 2 Nr. 3 SGB III).

Nach § 404 Abs. 1 Nr. 2 SGB III handelte zudem derjenige ordnungswidrig, der als Unternehmer Dienst- oder Werkleistungen in erheblichem Umfang ausführte, indem er einen anderen Unternehmer beauftragte, von dem er wusste oder fahrlässig nicht wusste, dass dieser oder ein Nachunternehmer des Auftragnehmers Ausländer ohne die erforderliche Arbeitsgenehmigung beschäftigte. Nach § 404 Abs. 3 SGB III konnte diese Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße bis zu 500 000 DM geahndet werden.

Mit dem 4. EURO-Einführungsgesetz vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1983) wurden die Bußgeldandrohungen von Deutsche Mark in Euro umgewandelt. Inhaltliche Änderungen erfolgten nicht. Bedeutsam war die durch das Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit erfolgte Erhöhung des Bußgeldrahmens der Ordnungswidrigkeitentatbestände nach § 404 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 3 SGB III (in der seit dem 1. August 2002 geltenden Fassung) auf 500 000 Euro.

– Werkvertragsarbeitnehmer

Die Vereinbarungen über die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern zwischen Deutschland und den jeweiligen Partnerstaaten nehmen einen wichtigen Platz in den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen ein. Die Vereinbarungen haben die Entwicklung der Marktwirtschaft in vielen Partnerstaaten unterstützt. Die Kooperation zwischen deutschen Unternehmen und den Werkvertragsunternehmen sowie der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen fördert zugleich das Zusammenwachsen in einem gemeinsamen Europa. Arbeitsmarktpolitisch zu beachten sind die positiven Impulse auf den Waren- und Dienstleistungsverkehr, die von der Werkvertragstätigkeit ausgehen. Diese sichern auch Arbeitsplätze in Deutschland. Allerdings hat die Werkvertragstätigkeit in den letzten Jahren quantitativ an Bedeutung verloren. Die Beschäftigtenzahlen haben sich im Laufe der Jahre kontinuierlich und deutlich reduziert. Seit 1. Mai 2004 gelten die Werkvertragsarbeiterabkommen für die neuen

EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Übergangsregelungen im Wesentlichen nur noch für den Baubereich.

Die Zulassung der Werkverträge erfolgt in enger Zusammenarbeit zwischen den Kontingentvergabestellen der Partnerstaaten und deutschen Dienststellen, insbesondere der Arbeitsverwaltung. Das Verfahren ist dabei zur Berücksichtigung der Arbeitsmarktentwicklung wie zur Bekämpfung illegaler Ausländerbeschäftigung durch u. a. folgende Maßnahmen fortlaufend angepasst worden:

- alljährliche Anpassung der Höhe der Kontingente an die Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes
- keine Zulassung neuer Werkvertragsarbeitnehmer in Arbeitsamtsbezirken (insbesondere in den neuen Bundesländern) mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (mindestens 30 Prozent über dem Bundesdurchschnitt in den letzten sechs Monaten) sowie bei Kurzarbeit des deutschen Werkvertragspartners
- Die Beteiligung auch kleiner und mittelständischer Baubetriebe wird gesichert durch eine Begrenzung der Zahl der Werkvertragsarbeitnehmer beim jeweiligen Auftraggeber (Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen)
- Erhebung von Gebühren zur Finanzierung der Aufwendungen für die Administration und Kontrolle der Vereinbarung
- Vereinbarung von zusätzlichen Sanktionen (bis hin zum dauernden Ausschluss von der Werkvertragszulassung) gegenüber Firmen, die gegen die Bestimmungen der Abkommen, des Arbeitsgenehmigungsrechts etc. verstoßen
- laufende Verbesserung der Instrumente zur Bekämpfung der Missbräuche bei der Entsendung; Intensivierung der Kontrollen (zur Zeit bis zu 100 Prozent der Verträge) – bis zum 31. Dezember 2003 durch die Arbeitsmarktinspektionen der BA, seit 1. Januar 2004 durch die Zollverwaltung
- Einschränkungen bei Zulassungen im Wirtschaftsbereich Fleischverarbeitung (insbesondere Zulassungen nur jeweils für ein Jahr, schärfere Maßstäbe bei Arbeitsmarktprüfung) und Ausschluss rumänischer Firmen seit 1. Oktober 2004
- Einführung schärferer und einheitlicher Kriterien für die Kontingentvergabestellen der Vertragsstaaten

1. Umfang und Entwicklung

Verlässliche Zahlen über den Umfang der illegalen Ausländerbeschäftigung liegen nicht vor. Auch von den statistischen Zahlen der Arbeitsverwaltung und der Zollverwaltung über die Verdachtsfälle können allenfalls Anhaltspunkte für die Entwicklung der illegalen Ausländerbeschäftigung gewonnen werden.

Nach Mitteilung der Bundesagentur für Arbeit war im Berichtszeitraum bis Ende 2003 (Übergang der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung auf die Zollverwaltung) festzustellen, dass die illegale Ausländerbeschäftigung noch immer weit verbreitet war, auch wenn die Zahl der aufgegriffenen Verdachtsfälle eine rückläufige Tendenz aufwies. Ursachen hierfür waren insbesondere der drastische Rückgang an Bauvorhaben und die schwierige Wirtschaftslage in Deutschland. Das führte zwangsläufig zum verringerten Einsatz ausländischer Arbeitskräfte, vor allem im Baugewerbe. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit war aber verstärkt auch erkennbar, dass Arbeitgeber wegen des geringeren Risikos Arbeiten, für die sie früher auf Ausländer zurückgegriffen haben, zunehmend von Sozialleistungsempfängern erledigen ließen. Als Begleiterscheinung der illegalen Ausländerbeschäftigung sei deutlich geworden, dass sie weitgehend mit Lohndumping verbunden war. Oftmals sei die Qualität der Unterbringung von geringem Standart, teilweise sogar menschenverachtend gewesen. Es sei meist unqualifiziertes Personal eingesetzt worden. Eine Ausnahme habe insofern die Baubranche gebildet, in der auch qualifizierte Facharbeiter, z. B. Maurer, Verwendung fanden. Im Übrigen hätten aufgegriffene Ausländer häufig über keine Aufenthaltsgenehmigung verfügt. Eine Vielzahl illegal tätiger Ausländer sei mit Touristenvisum in die Bundesrepublik eingereist. Auf Großbaustellen sei die illegale Ausländerbeschäftigung zurückgegangen. Dafür hätten Fälle im privaten Baubereich stetig zugenommen. Verschärft habe sich das Problem illegal Beschäftigter im Haushalts- und Pflegekräfte gezeigt.

Im Jahre 2004 ist als Besonderheit die EU-Osterweiterung zu berücksichtigen.

Da nach den vorliegenden Erfahrungen der Zollverwaltung die weit überwiegende Zahl der Verstöße gegen das Ausländerrecht gem. §§ 92 ff. Ausländergesetz (im Zusammenhang mit einer Beschäftigung) bis zum EU-Beitritt von Personen aus neuen EU-Mitgliedstaaten begangen wurde, sind den Berichten der Hauptzollämter zufolge ab dem 1. Mai 2004 die Straftaten nach dem Ausländergesetz stark zurückgegangen. Dagegen verzeichnen die Hauptzollämter in 2004 einen Anstieg bei den Ordnungswidrigkeiten nach § 404 Abs. 2 Nr. 3 und Nr. 4 SGB III. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass bei den Personen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten vor dem Beitritt die Ordnungswidrigkeitentatbestände der illegalen Ausländerbeschäftigung durch die Straftatbestände des illegalen Aufenthalts konsumiert wurden.

Weiterhin war festzustellen, dass ab 1. Mai 2004 verstärkt Selbstständige aus den neuen EU-Mitgliedstaaten tätig wurden, bei denen der Verdacht der Scheinselbstständigkeit besteht. Die weiterhin geltenden Einschränkungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit, insbesondere im Baubereich, sollen so umgangen werden.

a) Straftaten

Der Bundesregierung liegt keine Statistik über den Umfang der Straftaten im Zusammenhang mit illegaler

Ausländerbeschäftigung vor. Die Zollverwaltung unterscheidet in ihrer statistischen Aufarbeitung nicht nach einzelnen Straftaten. Das nachfolgende Zahlenmaterial der Bundesagentur für Arbeit betrifft lediglich Verdachtsfälle, die zu Strafanzeigen geführt haben, unabhängig davon, wie das Verfahren durch die Staatsanwaltschaft abgeschlossen worden ist:

Arbeitsgenehmigungsverfahren gemäß § 407 Abs. 1 Nr. 1 SGB III

	Erledigte Fälle	Strafanzeigen
2000:	157	151
2001:	57	57
2002:	122	121
2003:	362	341

Arbeitsgenehmigungsverfahren gemäß § 407 Abs. 1 Nr. 2 SGB III

	Erledigte Fälle	Strafanzeigen
2000:	84	66
2001:	28	27
2002:	54	52
2003:	48	47

Arbeitsgenehmigungsverfahren gemäß § 406 Abs. 1 Nr. 3 SGB III (seit 2002 § 406 Abs. 1 SGB III)

	Erledigte Fälle	Strafanzeigen
2000:	310	304
2001:	153	145
2002:	136	134
2003:	261	255

Auch die statistischen Daten der Länder können keinen Überblick über die Gesamtzahl der Fälle nach §§ 406 und 407 SGB III geben. Gleichwohl sind anhand einzelner Berichte Entwicklungen der illegalen Ausländerbeschäftigung zu erkennen.

Im Freistaat Bayern werden die illegale Ausländerbeschäftigung gemäß § 407 SGB III und die illegale Arbeitnehmerüberlassung gemäß §§ 15, 15a Abs. 2 AÜG im Kriminalpolizeilichen Sondermeldedienst Wirtschaftsdelikte getrennt erfasst. Hiernach werden zwölf Fälle illegaler Ausländerbeschäftigung für das Jahr 2000, vier Fälle für das Jahr 2001, sieben Fälle für das Jahr 2002, zwei Fälle für das Jahr 2003 und kein Fall für 2004 (bis Oktober) genannt.

In Baden-Württemberg sind nach Auskunft des Finanzministeriums keine statistisch belegbaren Zahlen zu den einzelnen Deliktsbereichen erhoben worden. Es fand keine gesonderte Erfassung der Ermittlungsverfahren statt. In der Regel werden Ermittlungsverfahren, denen illegale Ausländerbeschäftigung zu Grunde liegt, wegen

Betrug, Vorenthalten von Arbeitsentgelt oder Verstöße gegen das Ausländergesetz geführt. Im Kriminalitätsbereich der illegalen Beschäftigung liegen fast immer mehrere derartige strafrechtliche Verstöße gleichzeitig vor. Eine elektronische Auswertung der staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister sei somit nicht möglich. Aufgrund der Erkenntnisse der Staatsanwaltschaften sei jedoch von einer Zunahme der Verfahren wegen illegaler Ausländerbeschäftigung auszugehen. Neben dem Bau-sektor trete diese verstärkt auch im Gaststättengewerbe, in der Landwirtschaft sowie bei Reinigungsunternehmen und im Bereich der häuslichen Pflege auf.

Im Freistaat Sachsen sind 23 Delikte nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch für das Jahr 2000 zu verzeichnen, 24 Fälle für das Jahr 2001, 27 für das Jahr 2002 und zwölf für das Jahr 2003. Für das Jahr 2004 liegen noch keine Zahlen vor.

Das Land Brandenburg verfügt für die Jahre 2000 und 2001 über kein Zahlenmaterial zu den §§ 406 und 407 Abs. 1 Nr. 1 SGB III. Zu § 407 Abs. 1 Nr. 2 SGB III meldet das Ministerium für das Jahr 2000 jedoch 79 Fälle und 121 Fälle für das Jahr 2001. Hinsichtlich des Jahres 2002 berichtet das Land von 77 Fällen nach § 406 SGB III, sechs Fällen nach § 407 Abs. 1 Nr. 1 SGB III und drei Fällen nach § 407 Abs. 1 Nr. 2 SGB III. Diese Fallzahlen stiegen im Jahre 2003 auf 80 Fälle nach § 406 SGB III, zehn Fälle nach § 407 Abs. 1 Nr. 1 SGB III und sieben Fälle nach § 407 Abs. 1 Nr. 2 SGB III an. Im Jahr 2004 sanken die Zahlen auf 20 Fälle nach § 406 SGB III, zwei Fälle nach § 407 Abs. 1 Nr. 1 SGB III und drei Fälle nach § 407 Abs. 1 Nr. 2 SGB III. An Straftaten nach § 85 Abs. 5 Asyl-VerfG meldet Brandenburg 45 Fälle für das Jahr 2000, 46 für das Jahr 2001, 31 für das Jahr 2002 und 26 für das Jahr 2003. Straftaten nach § 92 Abs. 1 Nr. 3 AuslG berichtet Brandenburg in 690 Fällen für das Jahr 2000, 446 für das Jahr 2001, 452 für das Jahr 2002 und 388 für das Jahr 2003.

Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport berichtet, dass es nach den mitgeteilten Erfahrungen hessischer Polizeidienststellen in den letzten Jahren zu einer moderaten Zunahme festgestellter Verstöße gekommen ist. Hierbei seien die Übergänge zwischen „illegaler Ausländerbeschäftigung“ und „illegaler Arbeitnehmerüberlassung“ fließend, so dass eine differenzierte statistische Erfassung nicht erfolgte. Die Polizeiliche Kriminalstatistik Hessen weist im Berichtszeitraum (2000 bis 2004) weder bei den Arbeitsdelikten durch ausländische Arbeitnehmer, dem Arbeitsvermittlungsbetrug, dem Betrug zum Nachteil von Sozialversicherungen und Sozialversicherungsträgern, dem Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt noch bei den gesondert erfassten Deliktsbereichen „Illegale Ausländerbeschäftigung“ (§ 407 SGB III) und „Illegale Arbeitnehmerüberlassung“ (§§ 15, 15a Abs. 2 AÜG) signifikante Abweichungen auf. Allenfalls ist ein maßvoller Anstieg der Fälle von Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt festzustellen. Ursache könnte die anhaltend hohe Quote von Insolvenzen sein. Liquiditätsgänge im Vorfeld einer Insolvenz

schlagen sich ggf. in strafrechtlich relevanten Tathandlungen nieder.

Aus der polizeilichen Kriminalstatistik Hessen wurden folgende Fallzahlen mitgeteilt, wobei eine getrennte Ausweisung der illegalen Ausländerbeschäftigung nicht erfolgt ist:

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004 (– 10/04)
Arbeitsvermittlung	14	5	19	20	7
Betrug zum Nachteil von Sozialversicherungen	1 232	1 027	1 138	1 335	630
Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt	1 156	1 140	1 314	1 548	1 066
Illegale Ausländerbeschäftigung und illegale Arbeitnehmerüberlassung.	442	342	324	208	122

Nach Mitteilung der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen Berlin berichtet die Staatsanwaltschaft Berlin, dass die Verfahren mit illegaler Ausländerbeschäftigung bis zum 30. April 2004 in ihrer Häufigkeit gleich blieben. Erst seit dem 1. Mai 2004 seien die Verfahren rückläufig. Statistisches Zahlenmaterial existiert nicht.

Das Landeskriminalamt Berlin registrierte im Bereich der illegalen Ausländerbeschäftigung im Jahre 2003 einen deutlichen Rückgang der Strafverfahren. Waren es im Jahr 2002 noch 2 989 Verfahren wegen Verstoßes gegen das Ausländergesetz, so waren es im Jahr 2003 nur noch 2 178 Verfahren.

b) Ordnungswidrigkeiten

Eine gesonderte Statistik zu den Ordnungswidrigkeiten nach § 404 Abs. 2 Nr. 3 und Nr. 4 SGB III für das Jahr 2004 liegt der Bundesregierung nicht vor.

Obwohl die Zahl der aufgegriffenen Verdachtsfälle in den Jahren 2000 bis 2003 geringer als in den Vorjahren war, entspricht die Fallzahl der Ahndungen und die Summe der durch die Bundesagentur festgesetzten Verwarnungsgelder und Geldbußen in etwa dem im letzten Bericht aufgezeigten Niveau. Dies lässt die Schlussfolgerung einer konsequenten Ahndung von Verstößen durch die ehemaligen Arbeitsmarktinspektionen zu. Für die Jahre 2000 bis 2003 meldet die Bundesagentur für Arbeit folgende Zahlen:

Ordnungswidrige Beschäftigung eines Ausländers ohne Arbeitsgenehmigung gemäß § 404 Abs. 2 Nr. 2 SGB III (seit 2003: § 404 Abs. 2 Nr. 3 SGB III):

	erledigte Verfahren	festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallbeträge
2000:	39 187	54 909 854 Euro
2001:	29 667	45 656 263 Euro
2002:	33 095	23 959 488 Euro
2003:	30 529	27 072 411 Euro

Ordnungswidrige Ausübung einer Beschäftigung ohne Arbeitsgenehmigung gemäß § 404 Abs. 2 Nr. 3 SGB III (seit 2003: § 404 Abs. 2 Nr. 4 SGB III):

	erledigte Verfahren	festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallbeträge
2000:	33 920	3 461 178 Euro
2001:	25 485	2 541 519 Euro
2002:	26 962	1 316 191 Euro
2003:	23 239	1 183 434 Euro

Mittelbare illegale Ausländerbeschäftigung durch Beauftragung gemäß § 404 Abs. 1 Nr. 2 SGB III:

	erledigte Verfahren	festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallbeträge
2000:	362	1 472 713 Euro
2001:	222	970 525 Euro
2002:	210	337 973 Euro
2003:	183	573 125 Euro

2. Besondere Begehungsweisen

Die nachfolgenden Ausführungen differenzieren nicht nach Straftaten und nach Ordnungswidrigkeiten, denn die Übergänge zwischen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Bereich der illegalen Ausländerbeschäftigung sind fließend.

Die Grundstrukturen der Verschleierungsmethoden haben sich im Vergleich zu dem letzten Berichtszeitraum nicht wesentlich geändert. Es wird immer noch eine Vielzahl von verschiedenen Methoden verwendet, um eine illegale Ausländerbeschäftigung zu tarnen. Auffallend ist, dass eine zunehmende Verfeinerung der Methoden festzustellen ist. Insbesondere ist immer häufiger ein geplantes und aufeinander abgestimmtes Zusammenwirken von Arbeitgebern und illegal beschäftigten Ausländern zu beobachten. Dies erschwert die Ermittlungen zusätzlich und verhindert immer häufiger eine schlüssige Beweisführung.

Häufig vorgebrachte Einlassungen waren unverändert

- die Arbeit sei erst am Prüfungstag aufgenommen worden,
- es erfolge keine Entlohnung,
- es handele sich um Verwandtenhilfe bzw. Freundschaftsdienste und
- es handele sich (im Hotel- und Gaststättenbereich) um die Essenszubereitung
- des Ausländers für seinen Eigenbedarf, was ihm aus reiner Gastfreundschaft ermöglicht worden sei.

Vermeintlich war zu beobachten, dass zum Zwecke der Täuschung gefälschte, verfälschte oder gestohlene Ausweisdokumente vorgelegt wurden. Hierdurch sollte eine EU-Zugehörigkeit vorgetäuscht werden. In diesem Zusammenhang kamen vornehmlich auf die Staaten Frankreich, Griechenland, Italien und Portugal bezogene Fälschungen vor. Auffallend in diesem Zusammenhang war, dass die Fälschungen professioneller wurden. Auch Arbeitsgenehmigungen wurden gefälscht (z. B. durch Fälschung des Arbeitsamtsstempels, des Dienstsiegels und des Namensstempels). Daneben war die Praxis zu beobachten, gegen Entgelt „geliehene“ Originaldokumente anderer Personen vorzuzeigen.

Weit verbreitet war zudem, sich über bestehende Arbeitsgenehmigungen hinwegzusetzen. Das galt sowohl für zeitliche und räumliche Einschränkungen als auch für die Art der Tätigkeit selbst. So wurden Arbeitskräfte hin und wieder zu Arbeiten herangezogen, für die keine Arbeitsgenehmigung erteilt worden war. Andere Varianten bestanden darin, dass bereits vor Erteilung der Arbeitsgenehmigung mit der Arbeit begonnen wurde, eine Beschäftigung über den Ablauf der Arbeitsgenehmigung hinaus erfolgte bzw. die Ausländer an Arbeitstagen oder während einer Tageszeit eingesetzt wurden, die von der erteilten Arbeitsgenehmigung nicht erfasst waren.

Darüber hinaus war auffällig, dass hier legal lebende Ausländer Bekannte und Verwandte unter Missachtung des Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungsrechts zur Arbeitsaufnahme nach Deutschland geholt wurden.

Ferner gab es Hinweise, dass zur Erlangung von Arbeitsgenehmigungen eine Umgehungspraxis darin bestand, Scheinehen mit Deutschen einzugehen. So sollen in einer Region auffällig viele Pakistanis und Inder mit deutlich älteren deutschen Partnern die Ehe geschlossen haben. Die Wahrscheinlichkeit, dass es sich hierbei um Scheinehen handelte, ist hoch. Die Beweisführung ist indes schwierig.

Im Bereich der illegalen Kobotage (Güterkraftfernverkehr) wurde festgestellt, dass deutsche Transportunternehmen in den letzten Jahren im Ausland vermehrt Firmen gründeten, deren Zweck ausschließlich darin besteht, als vorgeschobener Arbeitgeber das tatsächliche Beschäftigungsverhältnis dieser ausländischen Kraftfahrer zu den deutschen Transportunternehmen zu verschleiern.

Eine weitere Variante ist die Einreise von ausländischen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen als angebliche Urlaubsbekanntschäften oder Freunde. Vom Arbeitgeber

werden diese dann ohne die erforderliche Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung sowie ohne Anmeldung zur Sozialversicherung beschäftigt. Der Arbeitslohn wird in der Regel bar ausgezahlt.

Im Bereich der Haushaltshilfen bzw. des Pflege- und Betreuungspersonals gibt es deutliche Anzeichen für illegale Vermittlungsstellen, bei denen die entsprechenden Kräfte angefordert werden können.

Bei Kontrollen auf Baustellen werden immer mehr Scheinselbstständige aus den EU-Beitrittsstaaten festgestellt. Tatsächlich handelt es sich aber um abhängig beschäftigte Arbeitnehmer. Damit wird die Niederlassungsfreiheit dazu benutzt, die für eine rechtmäßige Tätigkeit als Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen notwendige Arbeitsmarktprüfung sowie das Kontingentverfahren zu umgehen.

In mehreren Fällen wurde organisierte illegale Beschäftigung, von der Einschleusung über die Unterbringung und Ausstattung von Ausländern mit gefälschten Dokumenten bis hin zur Vermittlung ganzer Arbeitskolonnen, festgestellt.

Die nachfolgenden Ausführungen vermitteln einen Eindruck über die von den Ländern und Verbänden gewonnenen Erkenntnisse.

Nach Auskunft des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr wurden bei der Staatsanwaltschaft Oldenburg mehrere Verfahren geführt, die die illegale Beschäftigung rumänischer Staatsangehöriger im Torfabbaugewerbe zum Gegenstand hatten. Die Rumänen wurden in ihrem Heimatland angeworben und veranlasst, als Touristen in die Bundesrepublik einzureisen. Dort wurden sie von ihren Arbeitgebern in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht, die sich in unmittelbarer Nähe von örtlich ansässigen Torfabbaufirmen befanden. Für den Transfer in die Bundesrepublik Deutschland berechneten die Arbeitgeber zwischen 100 und 200 Euro, für die Unterkunft zwischen 50 und 100 Euro im Monat. Zur Deckung der Kosten für Transport, Unterkunft und Verpflegung wurden den meist mittellosen Personen von den Arbeitgebern so genannte Darlehen gewährt und später vom Lohn wieder abgezogen. Von den Arbeitgebern wurden überdies die Reisepässe der Rumänen als „Pfand“ einbehalten. Die rumänischen Arbeitskräfte erhielten für den laufenden Meter umgeschichteten Torf rund die Hälfte des an fest angestellte deutsche Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu zahlenden Betrags, wobei die Bezahlung hinausgezögert wurde, um die Rumänen zu zwingen, weiterhin als billige Arbeitskräfte zur Verfügung zu stehen.

Nach Erkenntnissen des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen wurden illegal beschäftigte Ausländer zunehmend von so genannten Service-Unternehmen beschäftigt. Ein im Hintergrund agierender Dritter setzte diese auf diversen Baustellen ein. Das „Service-Unternehmen“ erstellte für den Dritten die gewünschte Rechnung zur Weitergabe an den Auftraggeber. Der Rechnungsaussteller ist mit dem den Auftrag ausführenden Dritten nicht identisch.

Nach Mitteilung des Hessischen Ministerium des Innern und für Sport wurden z. B. folgende Begehungsweisen in Hessen festgestellt:

- Ausländerinnen seien vorwiegend aus dem osteuropäischen Bereich unter Ausnutzung des Touristenstatus für geschäftliche Animationen in Kulturvereinen und Gastronomien angeworben worden.
- Ausländer seien in der Gaststätten- und Diskothekenszene als Sicherungspersonal (Türsteher) beschäftigt
- Vorwiegend aus dem asiatischen Raum stammende Personen seien unter Ausnutzung bestehender Aufenthaltsberechtigungen in Restaurants des gleichen Kulturkreises beschäftigt
- Vorwiegend seien Bulgaren mit guten türkischen Sprachkenntnissen von türkischen Staatsangehörigen beschäftigt oder weiter vermittelt worden
- Zeitungsverlage würden scheinselfständige Kleinspediteure beschäftigen
- Pflegedienste würden so genannte Honorarkräfte (Scheinselfständige) beschäftigen
- Vorwiegend in der Baubranche würden Scheinunternehmen mit dem Ziel des Umsatzsteuer- bzw. Einkommensteuerbetruges gegründet
- Bei ghanaischen Staatsangehörigen sei festgestellt worden, dass mehrere Personen den gleichen Pass benutzen, um die eigene Identität zu verschleiern
- Bei albanischen Staatsangehörigen sei festgestellt worden, dass diese ge- bzw. verfälschte griechische Pässe benutzen, um „legal“ in Deutschland arbeiten zu können

Nach Mitteilung der Deutschen Bauindustrie tritt das Phänomen der Scheinselbstständigkeit seit der EU-Osterweiterung verstärkt auf und führt zu illegaler Ausländerbeschäftigung. Um die Übergangsfristen zu umgehen, geben Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus den beigetretenen MOE-Staaten eine formale Selbstständigkeit vor, obwohl sie abhängige Tätigkeiten in Deutschland ausführen. Im Vorfeld der Erbringung der Dienstleistungen weisen sie ihre angebliche Selbstständigkeit nach, indem sie eine Gewerbeanmeldung vorlegen. Die Deutsche Bauindustrie vermutet, dass die Personen von Dritten zu Kolonnen zusammengeschlossen werden oder dieses aus eigenem Antrieb tun und so die Übergangsfristen umgehen. Ferner werden in diesen Fällen regelmäßig die zwingenden Mindestarbeitsbedingungen nicht eingehalten (Mindestlöhne und Urlaubskassenverfahren).

3. **Schwerpunkte**

Neue Schwerpunkte haben sich in diesem Berichtszeitraum nicht herausgebildet. Nach wie vor sind nahezu alle Wirtschaftszweige von illegaler Ausländerbeschäftigung betroffen. Die illegal beschäftigten Ausländer werden überwiegend als Hilfs- und Aushilfskräfte eingesetzt, da für diese Tätigkeiten nur eine geringe fachliche Qualifikation notwendig ist. Die Schwerpunkte liegen im Bau- und

Baunebengewerbe, in der Industrie- und Gebäudereinigung, der Land- und Forstwirtschaft, bei der Nahrungs- und Genussmittelherstellung, bei dem fleischverarbeitenden Gewerbe, im Hotel- und Gaststättengewerbe, bei der Personen- und Güterbeförderung, im metallbe- und -verarbeitenden Bereich sowie im Schaustellergewerbe und bei der Prospektverteilung. Auch weiterhin sind Betriebe der Unterhaltungsbranche (Nightclubs, Diskotheken, Spielhallen) für den Einsatz illegaler ausländischer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen besonders anfällig. Stark verbreitet ist zwischenzeitlich auch der Einsatz illegaler Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen durch Privatpersonen (im Pflegebereich und bei privaten Baumaßnahmen). Zudem ist besonders bei Klein- und Mittelbetrieben, die als Subunternehmer für Großbetriebe tätig werden, illegale Ausländerbeschäftigung festzustellen. Beispielsweise fielen in Berlin häufig mittelgroße Baustellen (Altbausanierung im innerstädtischen Bereich) auf.

Auch in diesem Berichtszeitraum war die illegale Ausländerbeschäftigung in Ballungszentren stärker ausgeprägt als in ländlich strukturierten Regionen. So war nach Auskunft des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport das Rhein-Main-Gebiet Brennpunkt der illegalen Ausländerbeschäftigung. Insbesondere in Frankfurt bieten sich im Innenstadtbereich (Hanauer Landstraße) regelmäßig arbeitssuchende Personen aus dem osteuropäischen Raum zur illegalen Arbeitsaufnahme an.

4. Zusammenarbeit der Behörden oder Stellen

Die Zusammenarbeit findet im Wesentlichen zwischen folgenden Behörden oder Stellen statt:

- Arbeitsagenturen
- Zollverwaltung
- Bundesgrenzschutz
- Bundesamt für Güterkraftverkehr
- Polizeidienststellen
- Ausländerämter
- Steuerbehörden
- Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
- Landesversicherungsanstalt
- Krankenkassen
- Deutsche Auslandsvertretungen

Eine wirkungsvolle Bekämpfung der illegalen Ausländerbeschäftigung kann nur durch die enge Zusammenarbeit einer Vielzahl von Behörden stattfinden. Zum Beispiel arbeitet die Zollverwaltung intensiv mit den Polizeibehörden der Länder bei Prüfungen und Ermittlungstätigkeiten zusammen. Außerdem ist die Zusammenarbeit mit den Ausländer- und Arbeitsämtern (seit 1. Januar 2004: Arbeitsagenturen) im Zusammenhang mit der Verletzung aufenthalts- und arbeitsgenehmigungsrechtlicher Bestimmungen unabdingbar.

Die Bundesagentur für Arbeit führt einen Datenabgleich mit den bei den Einzugsstellen gemeldeten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten durch. Wenn sich dabei herausstellt, dass ein ausländischer Arbeitnehmer, dem keine Arbeitsgenehmigung erteilt wurde, als sozialversicherungspflichtig angemeldet wurde, wird ein so genannter Kontospiegel erstellt. Mit Hilfe dieses Kontospiegelverfahrens wurden in der Vergangenheit durch die Bundesagentur für Arbeit viele Fälle illegaler Ausländerbeschäftigung festgestellt und Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten eingeleitet. Seit dem 1. Januar 2004 (Bündelung der Zuständigkeiten bei der Zollverwaltung) gibt die Bundesagentur für Arbeit diese Informationen an die Behörden der Zollverwaltung weiter.

Im Bereich des Transportgewerbes ist die Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Güterverkehr aufgrund der umfangreichen Erkenntnisse durch die Verkehrskontrollen dieser Behörde zweckdienlich. Da die illegale Ausländerbeschäftigung in der Regel mit Verstößen gegen steuerstrafrechtliche Bestimmungen einhergeht, ist ebenso die enge Zusammenarbeit mit den Steuerbehörden von besonderer Bedeutung.

Die Bundesagentur für Arbeit verweist ferner für den Berichtszeitraum 2000 bis 2003 auf die positive Zusammenarbeit mit dem Bundesgrenzschutz. Als Problem ganz allgemeiner Art habe sich die Erreichbarkeit von Ausländerbehörden bei Außenprüfungen zu unüblichen Dienstzeiten (Wochenende, Abendstunden usw.) gezeigt. Teilweise sei eine Verbesserung durch vorherige Absprachen über die Dienstbereitschaft dieser Behörden zu erreichen gewesen. Der Informationsaustausch samt Weiterleitung von Erkenntnissen erfolgte rasch und reibungslos. In einem Großteil der Dienststellen fanden darüber hinaus regelmäßige oder bedarfsorientierte Besprechungen mit den Zusammenarbeitsbehörden statt.

Gemeinsame Außenprüfungen gem. §§ 304 ff. SGB III, § 107 SGB IV und § 2 AEntG (jeweils in der bis 31. Dezember 2003 geltenden Fassung) wurden bundesweit durchgeführt. Die Kooperation mit Behörden der Zollverwaltung habe eine erhebliche Intensivierung ab Mitte 2003 erfahren. Ein regelmäßiger Informationsaustausch habe auch mit Staatsanwaltschaften und Gerichten stattgefunden. Festzustellen sei, dass die Bußgeldentscheidungen im gerichtlichen Verfahren zwar regelmäßig dem Grunde nach anerkannt wurden, das Gericht die festgesetzte Geldbuße aber erheblich reduzierte. Dort, wo im Rahmen des Informationsaustausches das Verständnis für ordnungspolitische Belange erhöht werden konnte, fanden Bußgeldbescheide größere Akzeptanz – ebenfalls der Höhe nach.

Im Folgenden werden einzelne Darstellungen der Länder wiedergegeben:

Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr weist auf ein positives Beispiel zur Umsetzung des neuen Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes hin. Im November 2004 schlossen die Polizeidirektion Hannover und die Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit bei der Oberfinanzdirektion Köln eine Kooperationsver-

einbarung zur behördenübergreifenden Zusammenarbeit auf dem Gebiet der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit.

Das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz berichtet über die auf Initiative der Zollverwaltung landesweit eingerichteten regionalen Gesprächskreise, an denen sich alle zuständigen Behörden einschließlich der Polizei beteiligen. In verschiedenen Landesteilen führten gemeinsame Kontrolltage aller beteiligten Behörden zur Überwachung des Güterverkehrs und Bekämpfung der illegalen Beschäftigung zur weiteren Verbesserung der Zusammenarbeit.

Das Sächsische Staatsministerium der Finanzen unterstreicht die Wirkung des seit 2003 bestehenden „Runden Tisches“ unter Beteiligung der Oberfinanzdirektion, des Landeskriminalamtes, des Landesarbeitsamtes, der Staatsanwaltschaft. Die wesentliche Aufgabe besteht in der Koordination der Bearbeitung von Schwerpunkten wie z. B. Vermögensabschöpfung sowie in der Verbesserung des Informationsaustausches untereinander.

Auch nach Auskunft des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport bezeichnen die zuständigen hessischen Dienststellen die Zusammenarbeit als überaus effizient und vertrauensvoll. So wurden unter Beteiligung der Zollverwaltung gemeinsame Kontrollen durchgeführt.

In Hessen wurden zudem so genannte „Koordinierungsstellen für illegale Beschäftigung“ (K.I.B.) eingerichtet, bei denen regelmäßige Treffen von Behördenvertretern aller beteiligten Behörden stattfinden. In den Gesprächsrunden werden aktuelle Einzelfälle und das gemeinsame Vorgehen besprochen.

Nach Auskunft des Saarländischen Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit arbeiten die zuständigen Behörden zur Bekämpfung der illegalen Ausländerbeschäftigung eng zusammen. Grundsätzlich wird eine gegenseitige Beteiligung an entsprechenden Maßnahmen der betreffenden Dienststellen geprüft. Anlassbezogen erfolgt eine Einbeziehung der jeweiligen Kooperationspartner in Besprechungen. Eine weitere anlassbezogene Zusammenarbeitsform ist die Einrichtung temporärer Gemeinsamer Ermittlungsgruppen von Polizei, Bundesgrenzschutz und Zoll.

5. Maßnahmen zur Verbesserung der Bekämpfung (Organisation und Personal)

Zu den Personalverstärkungen auf Seiten der Hauptzollämter und zu der auf Bundesebene erfolgten Bündelung des Personals der Zollverwaltung und der Bundesanstalt für Arbeit siehe III.A.4.

Online-Abfragemöglichkeiten tragen zu einer Beschleunigung von Prüfungen und Ermittlungen bei. Insbesondere wenn direkt bei der Prüfung vor Ort die Angaben der Beteiligten mit den entsprechenden Datenbanken abgeglichen werden können, wird eine schnelle und angemessene Reaktion, so z. B. die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens und die Sicherung von Beweismitteln, erst

ermöglicht. Die Abfragemöglichkeiten beim Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, beim Ausländerzentralregister und der Bundesagentur für Arbeit leisteten insoweit einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung der illegalen Ausländerbeschäftigung.

Die Bundesagentur für Arbeit teilt für den Berichtszeitraum 2000 bis 2003 folgende organisatorische Maßnahmen mit:

Mit einer Reihe von Maßnahmen bekämpften die Dienststellen der Bundesagentur für Arbeit die illegale Ausländerbeschäftigung. Dabei fiel den Außenprüfungen nach §§ 304 ff. SGB III in der bis 31. Dezember 2003 gültigen Fassung unverändert ein hoher Stellenwert zu. Insofern wurde folgende Palette möglicher Maßnahmen umgesetzt:

- Schwerpunktprüfungen
- Prüfungen zu unüblichen Zeiten
- Teilnahme an Polizeikontrollen des Schwerlastverkehrs
- Personenprüfungen mit dem Bundesgrenzschutz im grenzüberschreitenden Güterfernverkehr
- Aktionstage für bestimmte Bereiche (z. B. Tankstellen, Raststätten, Biergärten, Märkte, Imbissbetriebe, Eisdielen)
- regionale Initiativkontrollen mit flächendeckenden und objektwiederholenden Prüfungen

Ein wirksames Mittel war zudem die Öffentlichkeitsarbeit. Diese trug zur Sensibilisierung der Bevölkerung bei, wie zahlreiche Hinweise Dritter auf illegale Praktiken aufzeigten. Solche Hinweise entwickelten sich bis Ende 2003 zu einer wichtigen Erkenntnisquelle. Sie führten in nicht unbedeutendem Umfang zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten bzw. Erstattung von Strafanzeigen.

Flankierend zur Öffentlichkeitsarbeit wurde anlassbezogene Beratung betrieben. Ihre Zielsetzung lag darin, Arbeitgeber und Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen hinsichtlich der Schaffung sowie Erhaltung legaler Beschäftigung zu beraten und auf Ordnungswidrigkeits- und Straftatbestände hinzuweisen. Durch das Aufzeigen rechtmäßiger Gestaltungsmöglichkeiten sollte Verstößen entgegengewirkt werden.

Daneben erfolgten Auswertungen zu einem maschinellen Abgleich der Arbeitsgenehmigungsdaten mit den aufgrund der Meldungen der Arbeitgeber zur Sozialversicherung gewonnenen Beschäftigungsdaten. Zu Fällen, in denen für einen ausländischen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen keine gültige Arbeitsgenehmigung vorlag, erhielt das Arbeitsamt einen maschinellen Ausdruck (so genannter Kontospiegel). Die dadurch gewonnenen Erkenntnisse über Zeiten illegaler Ausländerbeschäftigungen bildeten die Grundlage zur Einleitung von Ermittlungsverfahren.

Spezielle Organisationseinheiten für die ausschließliche Erledigung von mit illegaler Ausländerbeschäftigung zusammenhängenden Bekämpfungsaufgaben bestanden nicht. Vielmehr wurden Organisationseinheiten gebildet, die

mehrere oder alle Aufgaben wahrzunehmen hatten, die der Bundesagentur für Arbeit insgesamt im Rahmen der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und des Leistungsmissbrauchs übertragen worden waren. Insofern gab es in den Jahren 2000 bis 2003 folgende Organisationsstrukturen:

Anfang 2000 bestanden 13 Prüfgruppen Außendienst Bau, die sich auf folgende Regionen verteilten: Berlin, Bielefeld, Dresden, Essen, Frankfurt/Main, Hamburg, Hannover, Heidelberg, Köln, Leipzig, München, Nürnberg und Waiblingen. Ihre Aufgaben bestanden in der Prüfung des Baubereichs, vorrangig von nach Regierungsvereinbarungen über die Entsendung und Beschäftigung ausländischer Werkvertragsarbeitnehmer tätigen Unternehmen.

Außerdem gab es 43 bei bestimmten Stützpunkt-Arbeitsämtern gebildete Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung. Sie verfolgten und ahndeten illegale Arbeitnehmerüberlassung und prüften gem. §§ 304 ff. SGB III, § 107 SGB IV sowie § 2 AEntG (jeweils in der bis 31. Dezember 2003 geltenden Fassung) bei Arbeitgebern, die im Rahmen von Werkverträgen aufgrund bilateraler Regierungsvereinbarungen tätig waren, sofern nicht die Zuständigkeit einer Prüfgruppe Außendienst Bau gegeben war.

Des Weiteren gab es bei den zehn Landesarbeitsämtern Fachreferate zur Bekämpfung von illegaler Beschäftigung, denen die Verfolgung grenzüberschreitender illegaler Arbeitnehmerüberlassung oblag. Schließlich gab es noch „Leistungsstellen OWiG, Außendienst“ in den Arbeitsämtern. Sie waren für Prüfungen nach den bereits genannten Bestimmungen des Dritten und Vierten Buches Sozialgesetzbuch sowie des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes in allen Branchen zuständig, mit Ausnahme von Werkverträgen nach zwischenstaatlichen Vereinbarungen mit Staaten Mittel- und Osteuropas. Daneben verfolgten und ahndeten sie für den eigenen Amtsbezirk Ordnungswidrigkeiten aus dem Aufgabenbereich der Bundesanstalt für Arbeit, sofern dies nicht dem Landesarbeitsamt oder der Bearbeitungsstelle zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung vorbehalten war.

In der zweiten Jahreshälfte 2000 wurde begonnen, die außerhalb der Landesarbeitsämter bestehenden Organisationseinheiten aufzulösen und bei den Arbeitsämtern Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (Bearbeitungsstellen BillB) einzurichten. Das war bundesweit Anfang 2001 umgesetzt. Die Bearbeitungsstellen BillB waren in ihren Bezirken für umfassende Außenprüfungen des gesamten Bereichs sowie – mit Ausnahme von grenzüberschreitender illegaler Arbeitnehmerüberlassung – für die Verfolgung und Ahndung festgestellter Verstöße zuständig. Die Verfolgung und Ahndung grenzüberschreitender illegaler Arbeitnehmerüberlassung gehörte weiterhin zu den Aufgaben der Fachreferate der Landesarbeitsämter. Alle diese Stellen führten ab 1. August 2002 nach Maßgabe des § 405 Abs. 1 Satz 2 SGB III in der bis 31. Dezember 2003 geltenden Fassung die Bezeichnung „Arbeitsmarktspektion für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung“.

Die Länder nehmen wie folgt zu den von ihnen getroffenen organisatorischen Maßnahmen Stellung:

Das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz hebt hervor, dass die durch das Inkrafttreten des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung zum 1. August 2004 wirksam gewordenen Neuregelungen aus polizeilicher Sicht die Voraussetzungen für eine effektive Bekämpfung der illegalen Beschäftigung verbessert haben.

Nach Auskunft der Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg wurde im Jahr 2000 je ein Mitarbeiter der Landesversicherungsanstalt und der Zentralen Leitstelle der Bezirksämter zur Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs und der Schwarzarbeit (ZLS) in die am 1. Juli 1999 für das damalige Arbeitsamt, das Hauptzollamt sowie das Landeskriminalamt eingerichtete Gemeinsame Verbindungsstelle (VIB) integriert. Zweck der VIB ist die Verbesserung der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit in Hamburg durch Zusammenarbeit der beteiligten Behörden, die Verhinderung von Doppelermittlungen und die Koordination von Einsatzvorhaben. Ergänzend wird auf Zusammenarbeitsvereinbarungen der VIB mit anderen an der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung beteiligten Stellen, z. B. mit der Staatsanwaltschaft Hamburg, dem Bundesgrenzschutz, der Steuerfahndung, der Handwerkskammer und Berufsgenossenschaften hingewiesen. Das enge räumliche und personelle Zusammenwirken der beteiligten Institutionen führte zu einem verbesserten gegenseitigen Verständnis und damit auch zu einer verbesserten Zusammenarbeit. Das Angebot für den Bürger, über Telefon bei der Verbindungsstelle auch anonym auf illegale Beschäftigung hinzuweisen, ist angenommen worden. Eine zahlenmäßige Erfassung liegt jedoch nicht vor. Durch die Bündelung der Verfolgungszuständigkeit des Bundes zum 1. Januar 2004 bei der Zollverwaltung wurde das Landeskriminalamt erheblich entlastet. Die frei gewordenen Kapazitäten würden seitdem genutzt, um insbesondere kriminelle Arbeitgeber zu überführen. Diese Ermittlungen schafften auch die Grundlagen, um Steuern nachzuerheben, unberechtigt gezahlte staatliche Leistungen zurückzufordern und Sozialversicherungsbeiträge einzutreiben.

Nach Mitteilung des Saarländischen Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit liegen insbesondere in einer weiteren Intensivierung der Zusammenarbeit der Polizei mit den betroffenen Behörden Möglichkeiten einer verbesserten Bekämpfung der illegalen Ausländerbeschäftigung. Bestehende Kooperationsvereinbarungen seien fortzuschreiben, ggf. neue zu erarbeiten.

B. Illegale Arbeitnehmerüberlassung

Der Gesetzgeber hat das Verhalten eines Verleihers, der vorsätzlich ohne die erforderliche Verleiherlaubnis der Bundesagentur für Arbeit einen ausländischen Leiharbeitnehmer, der die erforderliche Arbeitsgenehmigung nicht besitzt, einem Dritten überlässt, als besonders verwerflich beurteilt. Dieses Verhalten wird als Straftat nach § 15 Abs. 1 AÜG verfolgt und mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder einer Geldstrafe bestraft. In besonders

schweren Fällen erhöht sich der Strafraum nach § 15 Abs. 2 AÜG auf eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter gewerbsmäßig oder aus grobem Eigennutz handelt.

Ein Entleiher begeht eine Straftat im Bereich der illegalen Arbeitnehmerüberlassung nach § 15a Abs. 1 AÜG, wenn er einen ihm überlassenen Leiharbeiter ohne Arbeitsgenehmigung zu Arbeitsbedingungen beschäftigt, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen deutscher Leiharbeiter steht, die die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben. Das Strafmaß beläuft sich auf bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe. In besonders schweren Fällen beträgt die Freiheitsstrafe sechs Monaten bis zu fünf Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt auch hier in der Regel vor, wenn der Täter gewerbsmäßig oder aus grobem Eigennutz handelt.

Eine weitere Straftat begeht der Entleiher, wenn er mehr als fünf Ausländer ohne die erforderliche Arbeitsgenehmigung gleichzeitig tätig werden lässt oder eine vorsätzliche Zuwiderhandlung gegen § 16 Abs. 1 Nr. 2 AÜG beharrlich wiederholt. Dieses Verhalten wird nach § 15a Abs. 2 AÜG mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft. Handelt der Täter aus grobem Eigennutz, beträgt die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe.

Bis zum 31. Juli 2002 stand die Strafbarkeit nach § 15a Abs. 2 AÜG unter der weiteren Voraussetzung, dass der Umfang der Beschäftigung mehr als dreißig Kalendertage andauerte. Durch das Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2787), das zum 1. August 2002 in Kraft trat, wurde diese Voraussetzung fallen gelassen und die Wörter „mindestens dreißig Kalendertage“ gestrichen.

Ordnungswidrig handelt ein Verleiher nach § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG, wenn er vorsätzlich oder fahrlässig ohne die erforderliche Erlaubnis der Bundesagentur für Arbeit einen Leiharbeiter an einen Dritten überlässt.

Nach § 16 Abs. 1 Nr. 1a AÜG handelt der Entleiher ordnungswidrig, der vorsätzlich oder fahrlässig einen solchen illegal überlassenen Leiharbeiter bei sich tätig werden lässt.

Sowohl der Verleiher als auch der Entleiher handeln nach § 16 Abs. 1 Nr. 1b AÜG ordnungswidrig, wenn sie einen Arbeitnehmer entgegen § 1b Satz 1 AÜG gewerbsmäßig in Betriebe des Baugewerbes für Arbeiten, die üblicherweise von Arbeitern verrichtet werden, überlassen oder dort tätig werden lassen.

Ausnahmen von der Einschränkung der Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe sah § 1b Satz 2 AÜG vor. Danach war die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung zwischen Betrieben des Baugewerbes gestattet, sofern diese von demselben Rahmen- und Sozialkassentarifverträgen oder von deren Allgemeinverbindlichkeit erfasst wurden. Diese Ausnahmeregelung wurde durch das Erste

Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 (BGBl. I S. 4607), in Kraft ab 1. Januar 2003, mit der Neufassung von Satz 2 und der Anfügung von Satz 3 in § 1b AÜG neu gestaltet. Demnach ist die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung gestattet zwischen Betrieben des Baugewerbes und anderen Betrieben, wenn diese Betriebe erfassende, für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge dies bestimmen sowie zwischen Betrieben des Baugewerbes, wenn der verleihende Betrieb nachweislich seit mindestens drei Jahren von denselben Rahmen- und Sozialkassentarifverträgen oder von deren Allgemeinverbindlichkeit erfasst wird. Abweichend von Satz 2 ist für Betriebe des Baugewerbes mit Geschäftssitz in einem anderen Mitgliedstaat des Europäischen Wirtschaftsraumes gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung auch gestattet, wenn die ausländischen Betriebe nicht von deutschen Rahmen- und Sozialkassentarifverträgen oder für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen erfasst werden, sie aber nachweislich seit mindestens drei Jahren überwiegend Tätigkeiten ausüben, die unter den Geltungsbereich derselben Rahmen- und Sozialkassentarifverträge fallen, von denen der Betrieb des Entleihers erfasst wird.

Weiterhin handelt ein Entleiher nach § 16 Abs. 1 Nr. 2 AÜG ordnungswidrig, der vorsätzlich oder fahrlässig einen ausländischen Arbeitnehmer oder eine ausländische Arbeitnehmerin ohne die erforderliche Arbeitsgenehmigung tätig werden lässt.

Nach § 16 Abs. 1 Nr. 2a AÜG handelt ein Verleiher ordnungswidrig, der vorsätzlich oder fahrlässig eine Anzeige nach § 1a nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstattet. Nach § 1a Abs. 1 AÜG bedarf ein Arbeitgeber mit weniger als 50 Beschäftigten, der zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen an einen Arbeitgeber einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin bis zur Dauer von zwölf Monaten überlässt, keiner Erlaubnis, wenn er die Überlassung vorher schriftlich der Arbeitsverwaltung angezeigt hat. Nach § 1a Abs. 2 sind in der Anzeige anzugeben

1. Vor- und Familiennamen, Wohnort und Wohnung, Tag und Ort der Geburt des Leiharbeitnehmers
2. Art der vom Leiharbeiter zu leistenden Tätigkeit und etwaige Pflicht zur auswärtigen Leistung
3. Beginn und Dauer der Überlassung
4. Firma und Anschrift des Entleihers.

Die Ordnungswidrigkeiten nach § 16 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 1b AÜG konnten nach Abs. 2 bis zum 31. Dezember 2001 mit einer Geldbuße bis zu 50 000 DM belegt werden. Nach dem 4. Euro-Einführungsgesetz vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1983), in Kraft ab dem 1. Januar 2002, beträgt die Geldbuße nunmehr bis zu 25 000 Euro.

Für eine Ordnungswidrigkeit nach § 16 Abs. 1 Nr. 2 AÜG konnte nach Absatz 2 bis zum 31. Dezember 2001 eine Geldbuße bis zu 500 000 DM verhängt werden. Nach dem 4. EURO-Einführungsgesetz wurde das Höchstmaß der Geldbuße auf 250 000 Euro geändert und durch das

Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung auf 500 000 Euro angehoben

Eine Ordnungswidrigkeit nach § 16 Abs. 1 Nr. 2a AÜG konnte nach Absatz 2 bis zum 31. Dezember 2001 mit einem Bußgeld bis zu 5 000 DM sanktioniert werden. Nach dem 4. Euro-Einführungsgesetz kann eine Geldbuße bis zu 2 500 Euro festgesetzt werden.

Bei der Bemessung einer Geldbuße kann die Verfolgungsbehörde auch den erzielten wirtschaftlichen Vorteil nach § 17 Abs. 4 OWiG mitberücksichtigen. Die verhängten Geldbußen können daher im Einzelfall über den gesetzlichen Höchstbetrag hinausgehen.

Aufgrund des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2848), in Kraft ab dem 1. Januar 2004, sind die Behörden der Zollverwaltung anstelle der früher zuständigen Arbeitsverwaltung gemäß § 16 Abs. 3 AÜG zur Verfolgung der Ordnungswidrigkeiten nach § 16 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 2a AÜG berufen. Im Übrigen bleibt die Arbeitsverwaltung zuständig.

1. Umfang und Entwicklung

a) Straftaten

Der Bundesregierung liegt keine Statistik über den Umfang der Straftaten im Zusammenhang mit illegaler Arbeitnehmerüberlassung vor. Die Zollverwaltung unterscheidet in ihrer statistischen Aufarbeitung nicht nach einzelnen Straftaten. Das nachfolgende Zahlenmaterial der Bundesagentur für Arbeit betrifft lediglich Verdachtsfälle, die zu Strafanzeigen geführt haben, unabhängig davon, wie das Verfahren durch die Staatsanwaltschaft abgeschlossen worden ist:

Nach Mitteilung der Bundesagentur für Arbeit nahm die Entwicklung der illegalen Arbeitnehmerüberlassung im Bundesgebiet einen unterschiedlichen Verlauf. Einerseits gibt es Regionen mit einer deutlichen Steigerung von Verdachtsfällen andererseits Regionen mit rückläufigen Tendenzen. Ursächlich für diese Entwicklung ist der verstärkte Gebrauch von Täuschungsvarianten zur Verschleierung der unerlaubten Arbeitnehmerüberlassung, der eine Beweisführung häufig verhindert. Die Betroffenen kennen weitgehend die gesetzlichen Erfordernisse und stellen sich in ihrem Verhalten darauf ein. Weitere Gründe lagen aber auch darin, dass verstärkt Verleiherlaubnisse nach § 1 AÜG beantragt wurden, Entleiher auf der Vorlage einer Verleiherlaubnis bestanden und Werkvertragsunternehmer aus MOE-Staaten mittlerweile vielfach über die sachliche und personelle Ausstattung zur selbstständigen Ausführung übernommener Aufträge verfügen.

Erkenntnisse darüber, ob die Einführung der Generalunternehmerhaftung nach § 1a AEntG für Subunternehmer die illegale Arbeitnehmerüberlassung zurückgedrängt hat, liegen der Bundesagentur für Arbeit nicht vor.

Arbeitnehmerüberlassungsverfahren gemäß § 15 AÜG

	Erledigte Fälle	Strafanzeigen
2000:	209	204
2001:	56	53
2002:	65	59
2003:	61	52

Arbeitnehmerüberlassungsverfahren gemäß § 15 a Abs.1 AÜG

	Erledigte Fälle	Strafanzeigen
2000:	11	10
2001:	9	7
2002:	14	10
2003:	5	4

Arbeitnehmerüberlassungsverfahren gemäß § 15 a Abs.2 AÜG

	Erledigte Fälle	Strafanzeigen
2000:	4	4
2001:	0	0
2002:	0	0
2003:	3	1

Auch die statistischen Daten der Länder und Verbände können keinen Überblick über die Gesamtzahl der Verstöße geben. Gleichwohl sind anhand einzelner Berichte Entwicklungen der illegalen Arbeitnehmerüberlassung nach §§ 15, 15a AÜG zu erkennen.

In Niedersachsen sind nach Auskunft des niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr die Fallzahlen im Deliktsbereich der illegalen Arbeitnehmerüberlassung stark unterschiedlich geprägt. Während bei der Zentralstelle für Wirtschaftsstrafsachen der Staatsanwaltschaft Hannover derzeit nur ein einziges Verfahren anhängig ist, berichtet die Staatsanwaltschaft Oldenburg über einen starken Anstieg der Fallzahlen nach den §§ 15, 15a AÜG in den letzten Jahren. Insbesondere ist bei den Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Oldenburg festzustellen, dass Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus den so genannten MOE-Staaten häufig illegal überlassen werden.

In Baden-Württemberg war nach Auskunft des Finanzministeriums in den letzten Jahren ein Anstieg der illegalen Arbeitnehmerüberlassung insbesondere in der Baubranche zu verzeichnen. Aus wirtschaftlichen Gründen besteht in der einer starken Auftragschwankung unterliegenden Baubranche Bedarf an auftragsbezogenem eingesetztem Personal, mithin an Leiharbeitnehmern und nicht an selbstständig agierenden Subunternehmern.

In Schleswig-Holstein berichten die Leitenden Oberstaatsanwälte übereinstimmend, dass eine nennenswerte Strafverfolgung nach §§ 15 und 15a AÜG nicht stattfand. Der Grund hierfür ist darin zu sehen, dass in der Mehrzahl der Fälle, für die das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz Anwendung findet, der Tatvorwurf der Steuerhinterziehung oder des Vorenthaltens und Veruntreuens von Arbeitsentgelt gemäß § 266a StGB ebenfalls in Betracht kommt und hinsichtlich der zuletzt genannten Straftaten die Beweis-

lage in der Regel günstiger und die Strafdrohung höher ist, so dass insoweit eine Beschränkung des Strafverfahrens erfolgt.

Nach Ansicht des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen sind die Verfahrenszahlen nicht sehr hoch, da in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten beim Nachweis dieser Delikte, unter anderem bei der Abgrenzung zwischen unerlaubter Arbeitnehmerüberlassung und zulässigem Werkvertrag bestehen. Ferner existieren Erschwernisse und Verzögerungen aufgrund der vielfältigen Auslandsbezüge, da sich die Unternehmen, Beschuldigten und Beweismittel oft im Ausland befinden.

Im Land Berlin entwickelte das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz bei der kriminalpolizeilichen Bekämpfung der illegalen Beschäftigung nach dem Bericht des Landeskriminalamtes keine nennenswerte Relevanz. Das Vorgangsaufkommen war vergleichsweise marginal. Als Beleg wurden folgende Verfahrenszahlen nach §§ 15, 15a AÜG gemeldet: acht Fälle in 2000, zwei Fälle in 2001, neun Fälle in 2002, 14 Fälle in 2003, zwei Fälle in 2004. Nach Auffassung des Landeskriminalamtes Berlin ist für die geringen Fallzahlen im Wesentlichen der Umstand ursächlich, dass die illegale Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bis zur Erweiterung der EU am 1. Mai 2004 in der Regel einen Verstoß gegen das Ausländergesetz darstellte. Die kriminalpolizeilichen Ermittlungen gegen Arbeitgeber von sich illegal aufhaltenden Ausländern konzentrierten sich überwiegend auf den Nachweis des Tatbestandes der deutlich höher strafbewehrten gewerbsmäßigen Einschleusung gemäß §§ 92a, 92b AuslG sowie des überwiegend tateinheitlich vorliegenden Beitragsbetruges bzw. der Beitragsvorenthaltung zum Nachteil der Sozialversicherungsträger gemäß §§ 263, 266a StGB.

Nach Mitteilung der zuständigen Schwerpunktabteilung der Staatsanwaltschaft Berlin wurden in dem Berichtszeitraum keine Verfahren abgeschlossen, die im Zusammenhang mit organisierter illegaler Beschäftigung, die wegen eines Vergehens nach den Strafnormen des AÜG zu einer Verurteilung führten. Die Staatsanwaltschaft Berlin erklärt dies ebenfalls damit, dass in Verfahren, die Vergehen nach §§ 15, 15a AÜG zum Gegenstand hatten, die entsprechenden Tatvorwürfe regelmäßig nachrangig zu anderen Straftaten waren. Im Vordergrund der Verfahren stehen nach Ansicht der Staatsanwaltschaft die Steuerhinterziehung und das Vorenthalten von Arbeitsentgelt.

Die Steuerfahndungsstelle des Finanzamtes für Fahndung und Strafsachen in Berlin erfasste in der Zeit vom 1. Januar bis einschließlich 30. November 2004 insgesamt zwölf Ermittlungsverfahren mit Bezug zur Arbeitnehmerüberlassung, davon sechs aus dem Bereich ausländischer Werkvertragsunternehmen. Die entsprechenden Sachverhalte wurden an die zuständigen Finanzämter zur Prüfung einer etwaigen Inanspruchnahme des Entleihers nach § 42d Abs. 6 EStG abgegeben. Statistische Aufzeichnungen, ob und in wie vielen Fällen es zu einer Inanspruchnahme des Entleihers gekommen ist, werden nicht geführt.

Verfahren wegen Verstoßes gegen §§ 15, 15a AÜG sind bei den hessischen Staatsanwaltschaften im Berichtszeitraum nach Auskunft des Hessischen Ministeriums der Justiz in eher geringem Umfang geführt worden. Die erhobenen Zahlen schwanken zwischen 31 Verfahrenseingängen im Jahre 2003 und 63 im Jahre 2004 (bis 30. November 2004) und lagen in der Zeit von 2000 bis 2002 zwischen 53 und 57.

Nach Ausführungen des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaftlichen Berichten verschiedene gewerbliche Berufsgenossenschaften von einer großen Zahl von Verstößen gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. Schwerpunktartig sind hiervon die Berufsgenossenschaften des Baugewerbes betroffen gewesen. Diese benennen eine nicht unerhebliche Zahl von Fällen, in denen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen im Rahmen von „Schein-Werkverträgen“ ausländischer Unternehmen in Deutschland tätig sind. Detaillierte Fallzahlen liegen jedoch nicht vor, da die meisten gewerblichen Berufsgenossenschaften die verschiedenen Formen der illegalen Beschäftigung bzw. Beitragshinterziehung nicht gesondert erfassen. Im Zuständigkeitsbereich der Lederindustrie-Berufsgenossenschaft war im Zeitraum August 1998 bis November 2000 ein türkisches Unternehmen tätig gewesen, das insgesamt 119 Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen illegal überlassen hatte. Die Fleischerei-Berufsgenossenschaft erhob im Berichtszeitraum in insgesamt fünf Fällen illegaler Arbeitnehmerüberlassung Beitragsnachforderungen in Höhe von insgesamt 134 000 Euro. Eine Berufsgenossenschaft des Metall-Gewerbes fordert in dem ihr einzig bekannt geworden Fall illegaler Arbeitnehmerüberlassung Beiträge in Höhe von insgesamt ca. 400 000 Euro nach.

b) Ordnungswidrigkeiten

Für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten gemäß § 16 AÜG war von 2000 bis 2003 ausschließlich die Arbeitsverwaltung zuständig. Besonderheiten im Bereich der Ordnungswidrigkeiten sind gegenüber den Ausführungen der Bundesagentur für Arbeit über Umfang und Entwicklung der Straftaten auf dem Sektor der illegalen Arbeitnehmerüberlassung nicht zu verzeichnen. Dies liegt insbesondere daran, dass sich häufig erst im Laufe eines Ermittlungsverfahrens erweist, ob die Tat eine Straftat oder eine Ordnungswidrigkeit darstellt.

Hinsichtlich der Ordnungswidrigkeitenverfahren teilt die Bundesagentur für Arbeit folgende Zahlen mit:

Arbeitnehmerüberlassungsverfahren gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG

	Erledigte Fälle	festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen und Verfallsbeträge
2000:	2 783	26 341 349 Euro
2001:	1 919	12 262 072 Euro
2002:	1 744	4 854 282 Euro
2003:	2 542	3 634 377 Euro

Arbeitnehmerüberlassungsverfahren gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 1a AÜG

	Erledigte Fälle	festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen und Verfallsbeträge
2000:	2 941	27 858 323 Euro
2001:	2 183	13 015 687 Euro
2002:	1 886	4 604 521 Euro
2003:	2 217	3 287 369 Euro

Arbeitnehmerüberlassungsverfahren gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 1b (Entleiher) AÜG

	Erledigte Fälle	festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen und Verfallsbeträge
2000:	300	756 314 Euro
2001:	220	1 082 801 Euro
2002:	266	193 478 Euro
2003:	197	316 478 Euro

Arbeitnehmerüberlassungsverfahren gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 1b (Verleiher) AÜG

	Erledigte Fälle	festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen und Verfallsbeträge
2000:	358	726 349 Euro
2001:	203	430 824 Euro
2002:	223	234 115 Euro
2003:	268	531 853 Euro

Arbeitnehmerüberlassungsverfahren gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 2 (Verleiher) AÜG

	Erledigte Fälle	festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen und Verfallsbeträge
2000:	70	210 750 Euro
2001:	47	139 105 Euro
2002:	61	2 952 Euro
2003:	19	26 085 Euro

Für das Jahr 2004 liegen keine statistischen Angaben über Ordnungswidrigkeiten wegen illegaler Arbeitnehmerüberlassung vor, da diese Ordnungswidrigkeiten in der Gesamtzahl der in der Arbeitsstatistik der Zollverwaltung erfassten Verfahren aufgehen.

2. Besondere Begehungsweisen

Die nachfolgenden Ausführungen differenzieren nicht nach Straftaten und nach Ordnungswidrigkeiten, da die Übergänge zwischen einer Straftat und einer Ordnungswidrigkeit im Bereich der illegalen Arbeitnehmerüberlassung fließend sind.

Wie im letzten Berichtszeitraum ist auch in den Jahren 2000 bis 2004 die illegale Arbeitnehmerüberlassung nur selten ohne den Versuch einer besonderen Tarnung des illegalen Verhaltens erfolgt. In der Regel wird eine Vielzahl von Verschleierungstaktiken angewandt, um den An-

schein der Legalität der Geschäftsbeziehung zwischen den Geschäftspartnern vorzutäuschen. Nach wie vor wird versucht, unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung dadurch zu verschleiern, dass das Vorliegen von Dienst- oder Werkverträgen vorgetäuscht wird. Neu ist nach den Erkenntnissen der Zollverwaltung, dass Unternehmen ihren Personalbedarf einerseits durch Erlaubnisinhaber, andererseits durch illegale Verleiher decken. Dabei spielt weniger der Umstand eine Rolle, dass der illegale Verleiher eine kostengünstigere Alternative darstellt, als vielmehr die Tatsache, dass die Erlaubnisinhaber den Wünschen der Entleiher in quantitativem bzw. qualitativem Umfang nicht nachkommen können.

Gemeinsam ist den Verschleierungsversuchen nach wie vor, dass sie den Nachweis des Vorliegens einer illegalen Arbeitnehmerüberlassung nur durch einen erheblichen Ermittlungsaufwand zulassen. Die erstellten Scheinwerkverträge sind mittlerweile juristisch so fundiert, dass sich ein Tatverdacht ohne Feststellung der tatsächlichen Verhältnisse nur schwer begründen lässt. Unterstützt wird die Verschleierung durch Gründung von Scheinfirmen im Ausland. Eine zeitnahe Überprüfung dieser Firmen ist nahezu unmöglich. Diese Erscheinungsform wird insbesondere bei Kontingentverfahren ausgenutzt.

Eine weitere Verschleierungsmethode wurde bei Unternehmen aus MOE-Staaten festgestellt. Diese Unternehmen bedienen sich der anzeigefreien und keiner Kontingentierung unterworfenen Liefer- und Montageverträge, um sich systematischen Kontrollen oder Überprüfungen zu entziehen. Die eingesetzten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen führen keine bzw. nur in geringem Umfang Liefer- und Montagearbeiten aus – in der Regel nur für ein paar Wochen. Ansonsten werden sie anderweitig eingesetzt.

Darüber hinaus ist weiterhin die Tendenz vorhanden, ganze Kolonnen bundesweit zu verleihen. Die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen werden als Kolonne mit eigenem Kolonnenführer eingesetzt, der alleine die Anweisungen des „Entleihers“ entgegennimmt, deren Umsetzung organisiert und oft die Funktion des Dolmetschers ausübt.

Eine weitere Verschleierungsmethode der illegalen Arbeitnehmerüberlassung findet durch den Einsatz von Scheinselbstständigen aus den neuen EU-Staaten statt.

Nicht nur im Grenzbereich zu den Niederlanden, sondern überregional treten wie in den vergangenen Berichtszeiträumen niederländische Scheinfirmen als Verleiher auf (Koppelbaas-Szene). Zur Tarnung werden dabei kostengünstig Mäntel deutscher Gesellschaften mbH gekauft, ohne einen eigenen Geschäftsbetrieb zu unterhalten. Formell haben die Verleiher ihren Sitz bei Büro-Service-Unternehmen, die ihre Anschrift, ihr Telefon sowie ihr Telefax zur Verfügung stellen. Von diesen wird die eingehende Post weitergeleitet; die Telefone sind in der Regel über Rufumleitungen in die Niederlande geschaltet. Teilweise werden einige Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen gezielt zur Sozialversicherung angemeldet und für sie wurden Lohnsteuern abgeführt, um eine Unbedenklichkeitsbescheinigung zu erlangen. Mit dieser haben die

Scheinfirmen die Möglichkeit, bei deutschen Geschäftspartnern einen seriösen Eindruck zu erwecken. Kommt es zu einem Vertragsschluss, so wird jedoch tatsächlich bzw. gleichzeitig eine Vielzahl nicht angemeldeter Leiharbeiter verliehen. Als weitere Variante fielen auch Unternehmen als Briefkastenfirmen auf, die ein Gewerbe ordnungsgemäß angemeldet hatten, aber allenfalls ein unbesetztes Büro aufwiesen. Deren Geschäftsaktivitäten wurden aus den Niederlanden oder aus Großbritannien gelenkt und über Telefon oder Telefax abgewickelt.

Auf dem Bausektor bedienten sich Entleiher teilweise unseriöser Subunternehmer, die erkennbar Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ohne Arbeitsgenehmigung bzw. Leistungsempfänger beschäftigten. Im Übrigen werden von illegalen Verleihern gerne Leistungsempfänger eingesetzt, für die weder Sozialversicherungsbeiträge noch Lohnsteuer abgeführt werden. Dies ermöglicht es ihnen, dem Entleiher geringere Stundenverrechnungssätze zu berechnen.

Nach Erfahrungen des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr häuften sich in den Jahren 2003/2004 Verfahren, in denen angebliche ausländische Werkvertragsunternehmen Verträge mit deutschen Unternehmen geschlossen und Kontingente von Arbeitnehmern für eine bestimmte Zeit nach Deutschland entsandt hatten. Insbesondere im Fleischverarbeitungsgewerbe ließen sich nahezu durchgehend solche Verträge feststellen. Häufig bestand hier der Verdacht, dass es sich bei den angeblichen Fleischverarbeitungsunternehmen im Ausland lediglich um Anwerbebüros handelte. Die Unternehmen waren zwar im ausländischen Handelsregister eingetragen, jedoch inaktiv und lediglich als Briefkastenfirmen zu qualifizieren. Nach den Erkenntnissen der Staatsanwaltschaft Oldenburg ist es zweifelhaft, ob sich das Fleischverarbeitungsgewerbe überhaupt für rechtmäßige Werkvertragsarbeiten eignet. Produktionsstrukturen dieser Unternehmen (Fließbandarbeiten, ineinander verzahnte Arbeitsabläufe) lassen die Erstellung eines eigenständigen Gewerks zweifelhaft erscheinen. Auch wurden die vorgeschriebenen Mindestlöhne stark unterschritten. Hinzu kamen erhebliche Abzüge vom Lohn für Kleidung, Verpflegung und Unterkunft. Die Aufklärung derartiger Taten wird dabei durch gefälschte Quittungen und das Aussageverhalten der Betroffenen erschwert. Ausländische Arbeitnehmer, die sich über die Arbeitsbedingungen oder den Lohn beschwert hatten, wurden bedroht, geschlagen oder in ihre Heimatländer zurückgeschickt. Die in den deutschen Unternehmen ermittelten Verhältnisse waren nach Mitteilung des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr insoweit durchweg illegal. Die so genannten Werkvertragsarbeiter arbeiteten Hand in Hand mit Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen anderer Unternehmen. Zudem wurden die „Werkvertragsarbeiter“ nach Anforderung des deutschen Betriebs nach Belieben eingesetzt.

Nach Erkenntnissen des dortigen Finanzministeriums fand in sämtlichen in Baden-Württemberg bekannt gewordenen Fällen auf Ebene der Subunternehmen letztlich

ein illegaler Verleih an die Auftraggeberfirmen statt. So wurden im Berichtszeitraum in vier Verfahrenskomplexen mit rund 20 Beschuldigten Bauaufträge im Gesamtwert von mehr als 50 Millionen Euro in so genannten Kettenbetrugssystemen abgewickelt. Dabei wurde durch Auftraggeberfirmen Personal über Subunternehmer beschafft, die wiederum ihrerseits durch Verwendung von Abdeckrechnungen Betriebsausgaben fingierten und unzutreffend Vorsteuerbeträge erschlichen. Letztlich erwirtschafteten die Täter so die Auszahlung von Lohnsummen über 40 Millionen Euro ohne Abzug der gesetzlichen Lohnnebenkosten. Die entsprechenden Verfahren sind noch nicht abgeschlossen. Bei der aufgedeckten illegalen Arbeitnehmerüberlassung geht es den Beteiligten nach Mitteilung des Finanzministeriums Baden-Württemberg im Regelfall um eine Verschleierung der Arbeitgeberpflichten im Zusammenhang mit den fälligen Lohnnebenkosten. Dabei erfolgt eine Tarnung der Personalstellung durch Subunternehmerverträge. Eingeplant ist, dass der Subunternehmer, hinter dem sich der Verleiher verbirgt, seine Verpflichtungen auf Dauer nicht erfüllt. Die Tatentdeckung auf Seiten des Subunternehmers wird vielfach bereits bei der Tatplanung einkalkuliert. Mit einem nur über wenige Jahre andauernden Auftreten (zumeist über einen Zeitraum von längstens zwei Jahren, oft sogar noch kürzer) wird versucht, eine Tatentdeckung bzw. eine Bestrafung zu verhindern.

Ohne unmittelbaren Bezug zum Arbeitnehmerüberlassungsgesetz beobachtet die Staatsanwaltschaft Berlin nach Mitteilung der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen Berlin im Berichtszeitraum das Phänomen, dass Arbeitgeber zur Umgehung der Verpflichtungen,

- Lohnsteuern anzumelden und abzuführen
- Beitragsnachweise einzureichen und Beiträge vom Arbeitsentgelt abzuführen
- gesetzliche Mindestlöhne zu zahlen und
- Arbeitnehmerschutzrechte beachten zu müssen,

von italienischen oder niederländischen Staatsangehörigen geführte Unternehmen als fingierte Nachunternehmer einsetzen. In diesen kurzlebigen Kapitalgesellschaften ohne nachweisbare Betriebsstätten werden lediglich rudimentäre Lohnsteueranmeldungen und Beitragsnachweise abgegeben, um bei behördlichen Prüfungen den Schein der ordnungsgemäßen Betriebsführung zu suggerieren. Diese eindeutig dem Bereich der organisierten Kriminalität zuzuordnenden Verfahren bereiten in der Aufklärung teilweise erhebliche Schwierigkeiten, weil die Beschuldigten selten persönlich in Erscheinung treten und mit Pseudonymen arbeiten.

Der Zentralverband Deutsches Baugewerbe stellte im Berichtszeitraum die verstärkte Gründung von Unternehmen fest, die formell alle Voraussetzungen eines Baubetriebs erfüllen. Tatsächlich wurden sie aber nur zu dem Zweck gegründet, illegal Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen überlassen zu können.

3. Schwerpunkte

Schwerpunkte der illegalen Arbeitnehmerüberlassung liegen in

- dem Bauhaupt- und Baunebengewerbe
- dem Elektrohandwerk
- der Metallverarbeitung
- dem Montagebereich
- in der EDV-Branche
- dem Speditionsgewerbe
- dem Reinigungsgewerbe
- dem fleischverarbeitenden Gewerbe
- dem Garten- und Landschaftsbau.

Die Bandbreite der ausgeübten Tätigkeiten der eingesetzten Leiharbeiter umfasst alle Bereiche zwischen unqualifizierten Hilfskräften und qualifizierten Fachkräften. Leiharbeit wird auch von arbeitslosen, qualifizierten Fachkräften als ein Weg zurück in die Erwerbstätigkeit gesehen.

In den letzten Jahren war verstärkt der Baubereich und der Dienstleistungssektor (z. B. Cateringfirmen) von der illegalen Arbeitnehmerüberlassung betroffen. Ferner fand ein illegaler Verleih von Messehostessen, Hausmeistern und Hausverwaltern statt. Als Verleiher traten überwiegend Klein- und Mittelbetriebe auf, als Entleiher auch größere Unternehmen.

Nach Erkenntnissen der Zollverwaltung und der Bundesagentur für Arbeit lag der Schwerpunkt der grenzüberschreitenden Arbeitnehmerüberlassung weiterhin im Baugewerbe.

Die grenzüberschreitende illegale Arbeitnehmerüberlassung spielte nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit insbesondere in Nordrhein-Westfalen weiterhin eine wesentliche Rolle.

Die Zollverwaltung hat im Zusammenhang mit der Durchführung der Werkvertragsabkommen Großverfahren gegen Firmenketten geführt, die unter Ausnutzung der bilateralen Regierungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und einer Vielzahl von ausländischen Staaten, ausländische Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen unter Vorspiegelung eines ordnungsgemäßen Werkvertrages in das Bundesgebiet zum Zwecke der illegalen Arbeitnehmerüberlassung eingeschleust hatten. Für die Ermittlungstätigkeiten wurden eigens Sonderkommissionen an den jeweiligen Standorten eingerichtet sowie Ermittlungsgruppen gebildet. Aufgrund der umfangreichen Ermittlungen wurde festgestellt, dass durch die o. a. Vorgehensweise Sozialversicherungsschäden in Millionenhöhe entstanden sind. Weiterführende Erkenntnisse ergaben, dass neben dem Baubereich die illegale Arbeitnehmerüberlassung durch osteuropäische Firmen im Rahmen der Durchführung von Regierungsvereinbarungen zunehmend auch in anderen Bereichen wie z. B. in Betonfertigteilwerken und Metallverarbeitungsbetrieben, in Gießereien und in den Fleischzerlegungsbetrieben festgestellt wurden.

reien und in den Fleischzerlegungsbetrieben festgestellt wurden.

Des Weiteren führte die Zollverwaltung gegen niederländische Koopelbaasen mehrere Großverfahren. In mehreren Verfahren wurden hierfür Sonderkommissionen an den jeweiligen Standorten eingerichtet. Als bedeutender Einzelfall ist ein seit 2002 geführtes Großverfahren gegen illegale niederländische Verleiher und gegen mehrere deutsche Entleihfirmen zu nennen. Soweit aufgrund intensiver Ermittlungen das Vorliegen einer Arbeitnehmerüberlassung nachgewiesen werden konnte, wurden die Strafermittlungen bezüglich der Taten zum Nachteil der deutschen Rentenversicherung geführt. Entgangene Sozialversicherungsbeiträge und Steuern wurden aufgrund der Beweislage erfolgreich vom Entleiher nach erhoben. Auch die niederländischen Strafverfolgungsbehörden zeigten wegen der in den Niederlanden zu zahlenden Einkommensteuer Interesse an den u. a. durch Beschlagnahme-maßnahmen im Ausland gefundenen beweis erheblichen Unterlagen.

Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr berichtet von Schwerpunkten der illegalen Arbeitnehmerüberlassung in der Baubranche sowie im Fleischverarbeitungsgewerbe. Im Berichtszeitraum wurden im Rahmen der illegalen Arbeitnehmerüberlassung schwerpunktmäßig Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus mittel- und osteuropäischen Staaten auffällig.

Das Finanzministerium Baden-Württemberg verweist auf Schwerpunkte in der Baubranche, die im Berichtszeitraum etwa 80 Prozent des Umsatzvolumens umfasste, in der Reinigungsbranche, im Gastronomiebereich, im Transportgewerbe (Speditionen und Taxiunternehmen) sowie allgemein im Dienstleistungsbereich.

Unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung trat insgesamt gehäuft in Ballungszentren auf.

4. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Wesentliche Zusammenarbeitsbehörden oder -stellen sind

- die Zollverwaltung.
- die Arbeitsämter bzw. Arbeitsagenturen
- die Rentenversicherungsträger
- die Sozialkassen bzw. Urlaubskasse des Baugewerbes
- die Bau-Berufsgenossenschaften
- die Sozialämter
- die Finanzämter
- die Ordnungsämter
- die Polizeibehörden der Länder
- der Bundesgrenzschutz

Für die Zollverwaltung ist insbesondere die Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit von besonderer Bedeutung. Diese war bis 31. Dezember 2003 auch für die

Bekämpfung der illegalen Arbeitnehmerüberlassung zuständig. Ordnungswidrigkeitenrechtliche Verdachtsfälle wurden von der Zollverwaltung an die Dienststellen der Bundesagentur für Arbeit abgegeben. Seit 1. Januar 2004 sind die Dienststellen der Zollverwaltung Verwaltungsbehörden nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, soweit Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen entgegen den Vorschriften des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes verliehen oder entliehen werden.

Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr hebt besonders die ausgezeichnet funktionierende Zusammenarbeit mit dem Bundesgrenzschutz, der Abteilung Organisierte Kriminalität der Polizei in Oldenburg und der Steuerfahndung in Bielefeld hervor.

Die im Land Berlin seit 1989 bestehende Gemeinsame Ermittlungsgruppe Schwarzarbeit (GES) für die Bekämpfung von Schwarzarbeit hat derzeit rund 70 ständige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landeskriminalamtes Berlin, des Hauptzollamtes Berlin (Finanzkontrolle Schwarzarbeit) und einzelfallbezogen der Berliner Steuerfahndungsstelle beim Finanzamt für Fahndung und Strafsachen. Bis zum 31. Dezember 2003 war auch die Arbeitsverwaltung (Landesarbeitsamt Berlin-Brandenburg) in der GES vertreten. Darüber hinaus arbeitet die GES insbesondere eng mit der für die Verfolgung organisierter Schwarzarbeit eingerichteten Schwerpunktabteilung der Staatsanwaltschaft Berlin, den Betriebsprüfungen der Rentenversicherungsträger und der zur besseren Aufdeckung des Sozialhilfemissbrauchs eingerichteten Verbindungsstelle Soziales zusammen. Die institutionalisierte Zusammenarbeit der zuständigen Behörden in der GES bewirkt eine erhebliche Effektivitätssteigerung bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung und vermeidet Parallelermittlungen. Vor dem Hintergrund der zum 1. Januar 2004 auf Bundesebene erfolgten Konzentration der Zuständigkeit für die Verfolgung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung bei der Zollverwaltung und der seit 1. August 2004 erweiterten Prüf- und Ermittlungskompetenzen der Zollverwaltung gibt es gegenwärtig auf Landesebene Überlegungen, die Verfolgung organisierter Wirtschaftskriminalität und die Zusammenarbeit mit der Zollverwaltung neu zu regeln. Diese Überlegungen sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen.

Das Finanzministerium Baden-Württemberg unterstreicht den zum Teil seit Jahren gepflegten Kontakt der Steuerfahndungsstellen mit den Dienststellen anderer Behörden. Dieser Kontakt findet vornehmlich durch die Veranstaltung von „Runden Tischen“ und Arbeitskreisen statt. Daran beteiligt sind insbesondere die Rentenversicherungsträger, die Arbeitsämter bzw. Arbeitsagenturen, die Sozialämter, die Zollverwaltung, die Staatsanwaltschaft und die Polizei. Die Ermittlung innerhalb der bearbeiteten Fallkomplexe wurde überwiegend in Gemeinsamen Ermittlungsgruppen zwischen Steuerfahndung, Landespolizei und ggf. Zoll durchgeführt. Darüber hinausgehende Anzeigen oder Mitteilungen der zusammenarbeitenden Dienststellen an die Finanzämter, insbesondere auch der Arbeitsmarktsinspektionen der Bundesagentur für Arbeit,

waren dagegen im Berichtszeitraum gegenüber den Vorzeiträumen stark rückläufig.

Der Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften berichtet von einer guten Zusammenarbeit mit der Zollverwaltung. Als eine wichtige Erkenntnisquelle wurden ferner die rechtskräftigen Bußgeld- bzw. Verfallbescheide der Arbeitsverwaltung benannt, wengleich zwei Bau-Berufsgenossenschaften hier eine rückläufige Tendenz feststellten. Als teilweise schwierig wurde indes die Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden beschrieben.

5. Maßnahmen zur Verbesserung der Bekämpfung (Organisation und Personal)

Zu den Personalverstärkungen auf Seiten der Hauptzollämter und zu der auf Bundesebene erfolgten Bündelung des Personals der Zollverwaltung und der Bundesanstalt für Arbeit siehe III.A.4.

Die Ausführungen der Bundesagentur für Arbeit zu IV. A. 5. gelten für die illegale Arbeitnehmerüberlassung entsprechend.

Im Zusammenhang mit organisatorischen Maßnahmen wurde laut Mitteilung des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften von einer Berufsgenossenschaft des Baugewerbes berichtet, dass sie eine Sonder-sachbearbeitung zur Aufdeckung von Verstößen gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz eingerichtet hat. Zugleich finde ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch mit Behörden aus den Niederlanden, Belgien und Großbritannien statt.

C. Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz

Nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz sind alle Unternehmen, die im Inland überwiegend Bauleistungen im Sinne von § 211 Abs. 1 SGB III erbringen, unabhängig von ihrem Sitz im Ausland oder Inland verpflichtet, die in § 1 Abs. 1 S. 1 und 2 AEntG vorgegebenen Arbeitsbedingungen (Arbeitsentgelt, Urlaub und Urlaubskassenverfahren) einzuhalten. Voraussetzung ist, dass tarifvertragliche Regelungen des Baugewerbes oder der Seeschiffahrtsassistenten über Entgelt und Urlaub allgemein verbindlich oder durch Rechtsverordnung auf nicht tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen erstreckt worden sind.

Der Anwendungsbereich des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes wurde durch das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2848), in Kraft seit dem 1. Januar 2004, erweitert, indem angeordnet wurde, dass die Rechtsnormen eines für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrages des Bauhauptgewerbes oder des Baunebengewerbes im Sinne der §§ 1 und 2 der Baubetriebe-Verordnung vom 28. Oktober 1980 (BGBl. I S. 2033), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 13. Dezember 1996 (BGBl. I S. 1954), nicht nur bei einem Betrieb Anwen-

dung finden, sondern auch bei einer selbstständigen Betriebsabteilung, wenn diese im Sinne des fachlichen Geltungsbereichs des Tarifvertrages überwiegend Bauleistungen gemäß § 211 Abs. 1 SGB III erbringt.

Auf der Grundlage des § 1 Abs. 3a AEntG wurden im Berichtszeitraum die Zweite Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen im Baugewerbe vom 17. August 2000, die Dritte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen im Baugewerbe vom 21. August 2002 und die Vierte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen im Baugewerbe vom 13. Dezember 2003 (so genannte Mindestlohn-VOen) erlassen, wonach im Bau(haupt)gewerbe grundsätzlich ein Mindestlohn gezahlt werden muss. Verwiesen wird dabei auf die Mindestentgeltsätze des gültigen Tarifvertrages zur Regelung eines Mindestlohnes im Baugewerbe im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland (TV Mindestlohn).

Nach § 2 AEntG sind für die Prüfungen der Arbeitsbedingungen nach § 1 AEntG bis Ende 2003 die Arbeitsverwaltung und die Zollverwaltung, seit 1. Januar 2004 allein die Zollverwaltung zuständig. Damit den Behörden eine wirksame Kontrolle möglich ist, erhält das Arbeitnehmer-Entsendegesetz mehrere Mitwirkungspflichten für die Arbeitgeber. Nach § 2 Abs. 2a AEntG müssen in- und ausländische Arbeitgeber, die aufgrund eines für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrages oder einer entsprechenden Rechtsverordnung den Regelungen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes unterliegen, Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit des Arbeitnehmers aufzeichnen. Die für die Überprüfung erforderlichen Unterlagen (z. B. Arbeitsverträge, Lohnnachweise) sind vom ausländischen Arbeitgeber in deutscher Sprache, auf Verlangen der Prüfbehörde auch auf der Baustelle, bereitzuhalten. Die Aufbewahrungsfrist beträgt zwei Jahre.

Weiterhin sind Arbeitgeber aus dem Ausland verpflichtet, vor Beginn jeder Bauleistung eine schriftliche Anmeldung in deutscher Sprache bei dem für den Ort der Bauleistung zuständigen Landesarbeitsamt (ab 1. Januar 2004 der Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit bei der Oberfinanzdirektion Köln) vorzulegen. Diese Anmeldung enthält die für die Prüfung wesentlichen Angaben (§ 3 AEntG). Zudem müssen ausländische Unternehmen auch den Ort, an dem die Unterlagen im Inland bereitgehalten werden, den verantwortlich Handelnden sowie einen Zustellungsbevollmächtigten angeben. Nach § 1a AEntG haftet ein Unternehmer, der einen anderen Unternehmer mit Bauleistungen beauftragt, für die Entgeltansprüche der Arbeitnehmer und die Beiträge zu den gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes. Er kann wie ein selbstschuldnerischer Bürge für diese Forderungen gegen den Arbeitgeber in Anspruch genommen werden.

Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz können als Ordnungswidrigkeit nach § 5 geahndet werden.

Wer als Arbeitgeber mit Sitz im Inland vorsätzlich oder fahrlässig

- a) die Pflichten aus § 1 AEntG nicht erfüllt

- b) Kontrollen nicht zulässt

- c) Aufzeichnungen über Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit des Arbeitnehmers nicht, nicht richtig oder nicht vollständig erstellt oder nicht oder nicht für mindestens zwei Jahre aufbewahrt,

handelt ordnungswidrig.

Wer als Arbeitgeber mit Sitz im Ausland vorsätzlich oder fahrlässig

- a) die Pflichten aus § 1 AEntG nicht erfüllt

- b) Kontrollen nicht zulässt

- c) Aufzeichnungen über Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit des Arbeitnehmers nicht, nicht richtig oder nicht vollständig erstellt oder nicht oder nicht für mindestens zwei Jahre aufbewahrt

- d) prüfungsfähige Unterlagen nicht in Deutschland für längstens zwei Jahre in deutscher Sprache, auf Verlangen der Prüfbehörde auch auf der Baustelle, bereithält oder

- e) die Beschäftigung nicht rechtzeitig anmeldet oder nicht versichert, dass die in § 1 AEntG vorgeschriebenen Arbeitsbedingungen eingehalten werden,

kann ebenfalls wegen einer Ordnungswidrigkeit belangt werden.

Die hier unter a.) aufgeführte Tat kann jeweils mit einer Geldbuße bis zu 500 000 Euro, die unter b.) bis e.) beschriebenen Taten können jeweils mit einer Geldbuße bis zu 25 000 Euro geahndet werden.

Wer wegen eines Verstoßes gegen das AEntG mit einer Geldbuße von wenigstens 2 500 Euro belegt worden ist, kann nach § 6 zeitweise von der Teilnahme am Wettbewerb um öffentliche Liefer-, Bau- oder Dienstleistungsaufträge ausgeschlossen werden.

Mit dem 4. EURO-Einführungsgesetz vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1983, 2012) wurden die Bußgeldandrohungen von D-Mark in Euro umgewandelt. Inhaltliche Änderungen erfolgten nicht.

Durch Artikel 9 des Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1842 ff), in Kraft seit dem 1. August 2004, wurde das Arbeitnehmer-Entsendegesetz an die Regelungen des neuen als Artikel 1 des oben genannten Gesetzes verabschiedeten Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes und die damit verbundenen Änderungen des Dritten Buches Sozialgesetzbuch angepasst.

1. Umfang und Entwicklung

Wie bereits in anderem Zusammenhang erläutert, gibt es keine genauen Zahlen über den Umfang der illegalen Beschäftigung. Die obigen Ausführungen zur Bewertung der Anzahl der festgestellten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten gelten entsprechend auch für die Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz.

Die Durchführung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes ist im Berichtszeitraum von einer deutlichen Zäsur geprägt. Durch das Dritte Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurde die Bekämpfung von Verstößen gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz mit Wirkung ab 1. Januar 2004 ausschließlich den Behörden der Zollverwaltung übertragen. Bis zu diesem Zeitpunkt nahm das Arbeitnehmer-Entsendegesetz aufgrund der Aufgabenverteilung zwischen der Arbeitsverwaltung und der Zollverwaltung eine untergeordnete Rolle bei der Zollverwaltung ein. Nach den gemeinsamen Durchführungsanweisungen von Arbeits- und Zollverwaltung oblagen der Arbeitsverwaltung die Prüfungen nach den § 2 AEntG, soweit Arbeitgeber aus den so genannten MOE-Staaten auf der Grundlage von bilateralen Vereinbarungen ihre Beschäftigte zur Ausführung von Werkverträgen entsandten. Damit wurde ein wesentlicher Teil des Baubereichs ausschließlich durch die Arbeitsverwaltung geprüft. Ein weiterer Grund für die untergeordnete Rolle der Behandlung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes durch die Zollverwaltung war, dass bei Mindestlohnverstößen durch inländische Arbeitgeber in der Regel gleichzeitig der Verdacht der Beitragshinterziehung nach § 266a StGB und ggf. des Betruges nach § 263 StGB besteht. Denn nach dem im Sozialversicherungsrecht geltenden Anspruchsprinzip sind die Sozialversicherungsbeiträge nicht nach dem Lohn zu zahlen, den ein Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin tatsächlich erhält, sondern nach demjenigen, auf den ein Anspruch besteht. Da der Arbeitgeber regelmäßig die Beiträge nach dem tatsächlich gezahlten Lohn abführt, ist bei einer Mindestlohnunterschreitung der objektive Tatbestand der Beitragshinterziehung erfüllt. Eine gesonderte Verfolgung des Mindestlohnverstößes nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz unter ordnungswidrigkeitsrechtlichen Gesichtspunkten erfolgte nicht.

Seit Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz ausschließlich von den Behörden der Zollverwaltung verfolgt werden, ist die Zahl der festgestellten Ordnungswidrigkeiten wegen nicht gezahlten Mindestlohnes und nicht geleisteter Beiträge zur Urlaubskasse gestiegen. Dabei wurde beobachtet, dass die Zahl der festgestellten Mindestlohnverstöße bei ausländischen Arbeitgebern rückläufig ist. Dies wird zum einen auf die hohe Prüfdichte und zum anderen auf die ausgefeilten Praktiken, die wahren Verhältnisse zu verschleiern, zurückgeführt. Bei inländischen Arbeitgebern hingegen ist ein Anstieg der Mindestlohnverstöße zu verzeichnen. Dies gilt zum Beispiel auch für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus den neuen Bundesländern. Besonders wenn eine Entsendung der Arbeitnehmer in die alten Bundesländer erfolgt, erhalten sie oft lediglich den niedrigeren Ost-Tarif, obwohl sie Anspruch auf den höheren West-Tarif hätten. Auch Empfängern von Sozialleistungen wurde nicht selten ein unter die Mindestlohngrenze fallender Lohn gezahlt.

Meldeverstöße gemäß § 3 AEntG sind demgegenüber stark zurückgegangen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Meldeverfahren inzwischen den meisten Arbeitgebern bekannt ist.

Die Arbeitsstatistik der Zollverwaltung unterscheidet nicht nach Tatbeständen, so dass eine getrennte Auswertung der festgestellten Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz nicht möglich ist. Statistisch erfasst werden jedoch die aufgegriffenen und an die jeweilige Ahndungsstelle innerhalb der Zollverwaltung weitergeleiteten Fälle.

Im Jahr 2000 hat die Zollverwaltung 800 Ordnungswidrigkeitsverfahren an ihre Straf- und Bußgeldstelle abgegeben, im Jahre 2001 waren es 701, im Jahre 2002 waren es 368 Ordnungswidrigkeitsverfahren, im Jahre 2003 waren es 183 Ordnungswidrigkeitsverfahren. Im Jahre 2004 hat die Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung 3 225 Ordnungswidrigkeitsverfahren an ihren Bereich Ahndung abgegeben.

Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit gab es Regionen, in denen aufgedeckte Verstöße entweder in etwa gleich blieben oder zurückgegangen sind. Soweit rückläufige Tendenzen zu verzeichnen waren, sei dies insbesondere auf die nachlassende Baukonjunktur sowie den Umstand zurückzuführen, dass immer mehr Firmen von der Beitragszahlung zur Urlaubs- und Lohnausgleichskasse des Baugewerbes (ULAK) befreit wurden. Darüber hinaus verweist die Bundesagentur für Arbeit darauf, dass Unternehmen inzwischen weitgehend bekannt ist, welche Verstöße wie beweisbar sind und wie sich die Aufdeckung vermeiden lässt. Der Grund für Steigerungen aufgedeckter Verstöße liege in der Zunahme von Kontingentwerkverträgen. Insgesamt betrachtet habe sich in dem Berichtszeitraum bis 2003 gezeigt, dass Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz im Vergleich zum letzten Bericht vermehrt aufgedeckt und geahndet wurden. Ein erheblicher Teil der von der Bundesagentur für Arbeit festgestellten Verstöße betraf weiterhin Unternehmen aus MOE-Staaten. Verstöße nach § 3 AEntG a. F. (Meldeverstöße) waren nur noch die Ausnahme. Sie waren bei neuen Unternehmen oder solchen zu beobachten, deren Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen auf wechselnden Baustellen eingesetzt wurden. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit wurden meist gleich mehrere Pflichten nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz verletzt. Hierunter fielen

- die Nichtzahlung des Mindestlohnes
- die mangelnde oder unkorrekte Beitragsabführung an die ULAK
- die mangelnde oder unkorrekte Aufzeichnung der Arbeitszeit
- unwahre Angaben der Arbeitnehmer zu den Arbeitsbedingungen.

Problembehaftet erwies sich nach Ausführung der Bundesagentur für Arbeit der Bereich des Trockenbaus. Durch Änderung der Handwerksordnung beriefen sich Unternehmen darauf, dass der Akustik- und Trockenbau nunmehr dem industriellen Bereich unterliege. Im Übrigen existiert für den Trockenbau ein eigener Tarifvertrag. Die Unternehmen sahen sich demgemäß zur Mindestlohnzahlung nicht verpflichtet. In den Jahren 2000 bis

2003 wurden durch die Arbeitsverwaltung zunehmend Verstöße von deutschen Unternehmen festgestellt. Hierin lag zuletzt der dominierende Teil. Meist handelte es sich um Klein- und Mittelbetriebe mit Betriebssitz in Ostdeutschland, die mit ihren Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen Bauaufträge auf Baustellen in Westdeutschland ausführten.

Die Bundesagentur für Arbeit meldete folgende Zahlen:

– Prüfungen

Im Jahre 2000 führte die Bundesagentur für Arbeit 36 976 Prüfungen bei Arbeitgebern mit Sitz im Inland und 7 402 Prüfungen bei Arbeitgebern mit Sitz im Ausland nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz durch. Im Jahre 2001 erfolgten 36 852 Prüfungen bei Arbeitgebern mit Sitz im Inland und 5 919 Prüfungen bei Arbeitgebern mit Sitz im Ausland. Im Jahre 2002 wurden 35 435 Prüfungen bei Arbeitgebern mit Sitz im Inland und 5 509 Prüfungen bei Arbeitgebern mit Sitz im Ausland sowie im Jahre 2003 bei Arbeitgebern mit Sitz im Inland 24 074 Prüfungen und bei Arbeitgebern mit Sitz im Ausland 4 138 Prüfungen durchgeführt.

– Ordnungswidrigkeiten

Aus den Prüfungen ergaben sich folgende Verstöße nach § 5 AEntG:

Für das Jahr 2000

nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 1a AEntG (Mindestentgelt):
10 985 erledigte Verfahren, 82 998 093 Euro festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallsbeiträge

nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2 AEntG (Urlaubskassenbeitrag):

1 396 erledigte Verfahren, 43 245 993 Euro festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallsbeiträge

nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 AEntG (Anmeldung/Versicherung):

4 798 erledigte Verfahren, 4 452 295 Euro festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallsbeiträge

nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 AEntG (Unterlagen):

1 357 erledigte Verfahren, 1 622 574 Euro festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallsbeiträge

nach § 5 Abs. 2 AEntG (Unterlagen):

56 erledigte Verfahren, 1 351 570 Euro festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallsbeiträge

Für das Jahr 2001

nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 1a AEntG (Mindestentgelt):
9 851 erledigte Verfahren, 57 163 300 Euro festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallsbeiträge

nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2 AEntG (Urlaubskassenbeitrag):

1 163 erledigte Verfahren, 22 109 384 Euro festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallsbeiträge

nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 AEntG (Anmeldung/Versicherung):

2 817 erledigte Verfahren, 2 500 261 Euro festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallsbeiträge

nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 AEntG (Unterlagen):

1 368 erledigte Verfahren, 1 366 134 Euro festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallsbeiträge

nach § 5 Abs. 2 AEntG (Unterlagen):

37 erledigte Verfahren, 574 480 Euro festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallsbeiträge

Für das Jahr 2002

nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 1a AEntG (Mindestentgelt):
13 988 erledigte Verfahren, 41 481 787 Euro festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallsbeiträge

nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2 AEntG (Urlaubskassenbeitrag):

2 392 erledigte Verfahren, 15 864 055 Euro festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallsbeiträge

nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 AEntG (Anmeldung/Versicherung):

2 527 erledigte Verfahren, 1 114 206 Euro festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallsbeiträge

nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 AEntG (Unterlagen):

2 116 erledigte Verfahren, 1 973 364 Euro festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallsbeiträge

nach § 5 Abs. 2 AEntG (Unterlagen):

45 erledigte Verfahren, 1 498 495 Euro festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallsbeiträge

Für das Jahr 2003

nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 1a AEntG (Mindestentgelt):
18 333 erledigte Verfahren, 32 375 998 Euro festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallsbeiträge

nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2 AEntG (Urlaubskassenbeitragsverstoß):

1 432 erledigte Verfahren, 15 180 081 Euro festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallsbeiträge

nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 AEntG (Anmeldung/Versicherung):

2 283 erledigte Verfahren, 1 280 347 Euro festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallsbeiträge

nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 AEntG (Unterlagen):

2 873 erledigte Verfahren, 1 287 176 Euro festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallsbeiträge

nach § 5 Abs. 2 AEntG (Unterlagen):

32 erledigte Verfahren, 691 573 Euro festgesetzte Verwarnungsgelder, Geldbußen, Verfallsbeiträge.

Die Länder und Verbände teilen folgendes mit:

Nach Mitteilung des niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sieht die dortige Staatsanwaltschaft von der Verfolgung der Ordnungswidrigkeiten nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz im Hinblick auf die regelmäßig auch verwirklichten Straftatbestände der

Steuerhinterziehung, des Beitragsbetruges, des Vorenthaltes von Arbeitsentgelt und der Verstöße gegen das Ausländergesetz ab.

Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen Berlin weist daraufhin, dass nach Mitteilung der zuständigen Schwerpunktabteilung der Staatsanwaltschaft Berlin Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz zu Beginn des Berichtszeitraums eine untergeordnete Rolle einnahmen. Mittlerweile sei jedoch eine deutliche Zunahme der Verfahren zu verzeichnen.

Nach Erkenntnissen des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften betreffen Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz vornehmlich das Baugewerbe. Hierbei gehen die Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz regelmäßig mit dem Vorenthalten von Unfallversicherungsbeiträgen einher. Gesonderte Zahlen über den Umfang und die Entwicklung von Verstößen gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz lägen jedoch nicht vor, da Fälle von Schwarzarbeit, illegaler Beschäftigung als Ganzes und Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz regelmäßig nicht getrennt erfasst werden.

Des Weiteren berichten der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes sowie der Zentralverband des Deutschen Handwerks von Verstößen der Nichtanmeldung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen an dem Urlaubskassenverfahren der Bauwirtschaft. Nach ihren Feststellungen ist die Zahl der bei der ULAK ordnungsgemäß gemeldeten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in den letzten Jahren deutlich rückläufig. Während im Jahr 2000 noch 123 000 ausländische Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bei der ULAK registriert waren, waren es im Jahre 2003 lediglich 105 000 Arbeitnehmer, von denen nur rund 18 000 Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus EU-Mitgliedsstaaten (Stand vor der Osterweiterung) kamen. Diesen Rückgang führt der Zentralverband auf zwei Umstände zurück: Zum einen befindet sich die deutsche Bauwirtschaft im elften Jahr einer Rezession, so dass der deutsche Bauplatz auch für ausländische Bauanbieter uninteressanter geworden sei. Zum anderen geht der Zentralverband davon aus, dass das Urlaubskassenverfahren der Bauwirtschaft effektiver geworden sei.

2. Besondere Begehungsweisen

Der Zollverwaltung ist es im Berichtszeitraum zunehmend schwerer gefallen, einen Nachweis von Verstößen gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz zu führen. Dies gilt insbesondere für Mindestlohnverstöße und für Verstöße im Zusammenhang mit der Teilnahmepflicht an dem Urlaubskassenverfahren der SOKA-BAU. Nur durch zeit- und arbeitsintensive Ermittlungen kann der Beweis von Verstößen geführt werden. Die von den Unternehmen bei Prüfungen vorgelegten Unterlagen sind oftmals manipuliert, so dass der Eindruck entsteht, dass die Mindestarbeitsbedingungen gewährt werden. Aus Angst um ihren Arbeitsplatz oder vor Repressalien sagen Beschäftigte nur in Ausnahmefällen als Zeugen aus. Bei informatorischen Befragungen durch Prüfer erklären Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, den vorgeschriebenen Mindestlohn zu

erhalten. Oft hat der Arbeitgeber seinen Beschäftigten jedoch vorgegeben, welche Lohnhöhe sie im Fall einer Prüfung anzugeben haben. In Anbetracht des Lohngefälles zwischen vielen Niedriglohnländern und Deutschland erhalten viele Beschäftigte, auch wenn der Mindestlohn unterschritten wird, immer noch einen höheren Lohn als im Heimatland. Die häufigste Form der Verschleierung der tatsächlichen Verhältnisse war die Erstellung und Führung falscher Stundenaufzeichnungen. Die aufeinander abgestimmten Stundenaufzeichnungen, Lohnabrechnungen und Nachweise über gezahlte Löhne täuschen vor, dass der tarifliche Mindestlohn bei den Zahlungen eingehalten wurde. In Wirklichkeit arbeiteten die Beschäftigten jedoch wesentlich mehr Stunden. Wechselnde Schichten führten dazu, dass durch Zeugenaussagen nicht mit Bestimmtheit nachgewiesen werden konnte, wann ein Beschäftigter seine Arbeit aufgenommen und wann er sie beendet hat.

Nach den Erkenntnissen der Zollverwaltung erschwert die Delegation von Verantwortlichkeiten weg von der Geschäftsführungsebene eines Unternehmens die Beweisführung, wer für die Ordnungswidrigkeit letztendlich einzustehen hat, insbesondere wenn sich die Person, die die Anweisungen erteilt hat, die in Deutschland geltenden Mindestarbeitsbedingungen zu unterschreiten, überwiegend im Herkunftsland aufhält.

In einigen Fällen haben Arbeitgeber ihre Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen entlassen, um diese anschließend als vermeintlich Selbstständige mit Aufträgen weisungsabhängig zu beschäftigen. Ferner werden Gruppen von Ein-Personen-Unternehmen beschäftigt, die Hand in Hand zusammenarbeiten, ohne dass ein Einzelgewerk feststellbar wäre. In diesen Fällen ist arbeitsrechtlich von Scheinselbstständigkeit auszugehen. Auftraggeber, die in der vorgeschriebenen Weise vorgehen, sind rechtlich als Arbeitgeber zu qualifizieren.

Weiter wird festgestellt, dass Arbeitgeber im Baugewerbe bei geringfügig Beschäftigten oftmals keine Stundenaufzeichnungen führen. Auf diese Weise soll der tatsächlich gezahlte Lohn verschleiert werden. Geringfügig Beschäftigte erhalten nach den Feststellungen nicht selten den geringeren Mindestlohn für ungelernete Arbeitskräfte, obwohl die tariflichen Voraussetzungen für die Zahlung des höheren Mindestlohnes für Fachkräfte gegeben sind.

Auch die Bundesagentur für Arbeit teilt mit, dass im Berichtszeitraum ausgefeilte Praktiken zur Umgehung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes erkennbar waren. In Kenntnis der gesetzlichen Erfordernisse haben Betroffene bewusst den Anschein korrekter Verhältnisse vorge täuscht. Bei Prüfungen wurden deshalb regelmäßig nur solche Unterlagen, die keinen Anlass zu Beanstandungen gaben, vorgelegt. Nach den Erkenntnissen der Bundesagentur für Arbeit zeigte sich zunehmend, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aufeinander abgestimmt zusammenwirkten. Im Rahmen solcher Absprachen wurde Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen vorgegeben, was sie im Falle einer Überprüfung aussagen sollen. Aus Sorge um ihren Arbeitsplatz und ihr

Einkommen hielten sich Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen an solche Vorgaben. An erster Stelle der Täuschungshandlungen standen doppelte Buchführungen, bei denen insbesondere die Arbeitszeit manipuliert dargestellt wurde. In vielen Fällen wurde weit mehr gearbeitet als aus den Stundenaufzeichnungen ersichtlich; Wochenendarbeit, Nacharbeit und Überstunden wurden häufig nicht dokumentiert. Wenn überhaupt, wurden nur die Regelarbeitszeiten notiert. Zum Teil war feststellbar, dass von Unternehmen sogar auf jegliche Stundenaufzeichnungen verzichtet wurde, um die Aufdeckung von Verstößen zu erschweren. Dabei wurde offenbar bewusst in Kauf genommen, dass aufgrund dieser Ordnungswidrigkeit eine Geldbuße festgesetzt wird, um eine höhere Geldbuße wegen Nichtzahlung des Mindestlohnes auszuschließen. Der Nachweis von Verstößen konnte meist erst durch wiederholte Prüfungen, durch verdeckte Überwachungen oder durch Einsichtnahme in reale Bauunterlagen im Rahmen von erwirkten Durchsuchungsbeschlüssen geführt werden. Die Arbeitsverwaltung beobachtete, dass Arbeitgeber zunehmend Tarifflicht begingen, um nicht vom Arbeitnehmer-Entsendegesetz erfasst zu werden. Durch irreführende Eintragungen in der Handwerksrolle, entsprechende Gewerbeeintragungen und tarifliche Bindungen zu anderen Wirtschaftszeigen sollte die Tarifzugehörigkeit zum Baugewerbe unterlaufen werden.

Der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes sowie der Zentralverband des deutschen Handwerks gehen aufgrund der Erfahrungen und Berichte der ihr angeschlossenen Mitgliedsverbände von einer Vielzahl von Fällen einer Umgehung des allgemeinverbindlich erklärten Mindestlohnes aus. In allen diesen Fällen ist nach ihrer Ansicht ein kollusives Zusammenwirken zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen festzustellen. Der Mindestlohn wird regelmäßig dadurch umgangen, dass die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen eine größere Anzahl von Stunden arbeiten als in der Buchhaltung des Arbeitgebers festgehalten. So wird dem Zentralverband des Deutschen Baugewerbes von einer Vielzahl von Fällen berichtet, in denen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen den Mindestlohn für acht Arbeitsstunden erhalten haben, in Wirklichkeit aber zwölf bis vierzehn Stunden arbeiten. Auch wurde ihnen von Fällen berichtet, in denen ausländische Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen einen Teil des ihnen in Deutschland ausbezahlten Mindestlohnes in ihrem Heimatland wieder an ihren Arbeitgeber abführen. Eine flächendeckende und kontrollierbare Einhaltung des Mindestlohnes sei nach ihrer Einschätzung derzeit nicht gegeben.

Als weitere Begehungsform benennt die Deutsche Bauindustrie die Nichtteilnahme am Urlaubskassenverfahren (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 2 AEntG). Ausländische Entsendebetriebe kehren mit erheblichen Beitragsrückständen gegenüber den Sozialkassen der Bauwirtschaft (SOKA-BAU) in ihren Sitzstaat zurück und lösen dort ihr Unternehmen auf. Sodann gründen sie ein neues Unternehmen in der Form einer juristischen Person und kehren mit denselben Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen und Betriebsmitteln wieder nach Deutschland zurück. Beitragsforderungen der SOKA-BAU bleiben offen und können nicht mehr

beigetrieben werden, da das „alte“ Unternehmen rechtlich nicht mehr existiert. Der Nachweis der Rechtsnachfolge mit haftungsrechtlichen Konsequenzen gelinge jedoch nur selten, weil sich das Beweismaterial ausschließlich im Ausland befindet. Dies habe zur Folge, dass die SOKA-BAU die Ansprüche der entsandten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen des aufgelösten Baubetriebs nicht oder nur schwer sichern könne. Auch inländische Bauarbeitgeber verweigerten teilweise Beitragszahlungen oder kämen ihren Meldepflichten gegenüber der SOKA-BAU nicht nach. Allerdings seien Verstöße hier naturgemäß einfacher aufzudecken und zu ahnden.

3. Schwerpunkte

Regionale Schwerpunkte hinsichtlich der Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz sind die Ballungszentren.

Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit stellt fest, dass Verfahren wegen Verstößen gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz in der Baubranche insbesondere das Eisenbieger- und Eisenflechtergewerbe betreffen.

Die ausländischen Täter der illegalen Arbeitnehmerentsendung stammen nach Erkenntnissen der Zollverwaltung hauptsächlich aus mittel- und osteuropäischen Staaten sowie aus Italien, soweit Eisenflechtarbeiten ausgeführt werden. Zum Täterkreis gehören auch inländische Arbeitgeber.

4. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Eine gute und intensive Zusammenarbeit findet im Wesentlichen zwischen folgenden Behörden oder Stellen statt:

- Zollverwaltung
- Bundesanstalt für Arbeit (seit 1. Januar 2004 Bundesagentur für Arbeit)
- Bauberufsgenossenschaften
- Finanzämter
- Rentenversicherungsträger
- Krankenkassen
- SOKA-BAU

5. Maßnahmen zur Verbesserung der Bekämpfung (Organisation und Personal)

Zu den Personalverstärkungen auf Seiten der Hauptzollämter und zu der auf Bundesebene erfolgten Bündelung des Personals der Zollverwaltung und der Bundesanstalt für Arbeit siehe III.A.4.

Die bereits im letzten Bericht aufgezeigten Bestrebungen der Bundesagentur für Arbeit, das 1986 eingeführte Informationssystem INBIL (Informationssystem zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung) dafür zu nutzen, die Melde-

daten nach § 3 Abs. 1 AEntG von Arbeitgebern mit Sitz im Ausland allen INBIL-Anwendern zugänglich zu machen, fanden einen erfolgreichen Abschluss. Seit Mitte 2000 war es den Dienststellen der Arbeitsverwaltung damit über spezifische Suchmerkmale möglich, ihre Prüfaufgaben nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz wirksam zu planen und koordiniert vorzugehen. Im Übrigen verweist die Bundesagentur für Arbeit hinsichtlich der organisatorischen Maßnahmen zur Verbesserung der Bekämpfung der illegalen Arbeitnehmerentsendung auf ihre Ausführungen zu Außenprüfungen, zur Öffentlichkeitsarbeit, zur Beratung sowie zur Verfolgungspraxis unter IV. A. 5.

Die Ausführungen der Bundesagentur für Arbeit zu IV. A. 5. B. gelten für die illegale Arbeitnehmer-Entsendung entsprechend.

V. Vorschläge zur Verbesserung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung

1. Entschließung des Bundesrates

In einer Entschließung des Bundesrates zur wirksamen Bekämpfung der Schwarzarbeit im Taxengewerbe und Schaffung eines fairen Wettbewerbes vom 13. Februar 2004 (Bundesratsdrucksache 901/03) hat der Bundesrat der Bundesregierung mehrere Vorschläge unterbreitet, die seiner Ansicht nach zu einer Eindämmung von Missbrauchstatbeständen im deutschen Taxi- und Mietwagengewerbe führen könnten.

In der Entschließung wurde die Bundesregierung aufgefordert, die Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb im Taxi- und Mietwagengewerbe zu schaffen und den durch Schwarzarbeit entstehenden massiven Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der rechtstreuen Unternehmer und Beschäftigten wirksam entgegen zu treten und zügig Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, die erkannten Missbrauchstatbestände auch im deutschen Taxi- und Mietwagengewerbe einzudämmen. Dabei sollen vorrangig wirkungsvolle Regelungen im Bereich der Steuer- und Sozialgesetzgebung geschaffen werden. Darüber hinaus sollen die Vorschläge der Arbeitsgruppe des Bund-Länder-Fachausschusses „Straßenpersonenverkehr“

- Änderung der technischen Ausstattung von Taxen- und Mietwagen
- gesetzliche Verankerung der Datenübermittlung und -verarbeitung
- Änderung von Rechtsvorschriften

in die Überlegungen einbezogen werden.

Die Bundesregierung hat im Rahmen einer interministeriellen Arbeitsgruppe auch die Anregungen des Bundesrates aufgegriffen und prüft derzeit Möglichkeiten, in den Bereichen, die überwiegend – wie das Taxi- und Mietwagengewerbe – Bargeschäfte tätigen, den Missbrauch einzudämmen. Hierbei werden insbesondere verbesserte Kontroll- und Nachweismöglichkeiten erörtert, wie zum Beispiel die Einführung bzw. die Verbesserung technischer Einrichtungen (manipulationssichere Taxameter).

2. Verbände

Die Verbände haben mit ihren Beiträgen zu diesem Bericht Vorschläge zur Verbesserung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung übersandt. Im Wesentlichen wurden folgende Rechtsänderungsvorschläge formuliert.

Die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) fordert eine Absenkung der Beitragslast auf unter 38 Prozent, um sozialversicherungspflichtige Beschäftigung attraktiver zu machen und um Schwarzarbeit entgegenzuwirken. Zugleich wird eine Reformierung der Sicherungssysteme bei Arbeitslosigkeit befürwortet, indem die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes einheitlich auf zwölf Monate konzentriert, das Lohnabstandsgebot durchgesetzt und Anreize für Eigenbemühungen geschaffen werden sollen. Mit dem Ziel, Anreize zur Aufnahme von regulärer Beschäftigung im unteren Qualifikationsbereich zu schaffen, schlägt die BDA bei Minijobs die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze von 400 Euro auf 600 Euro vor. Die so genannte „Gleitzone“ solle für Beschäftigungen mit einem Arbeitsentgelt von 600 bis 800 Euro fortgelten.

Die Deutsche Bauindustrie fordert die Herausnahme der illegal Beschäftigten aus dem gesetzlichen Unfallversicherungsschutz. Zudem fordert sie hinsichtlich der Generalunternehmerhaftung eine Harmonisierung der Haftungsregeln, hilfsweise jedoch deren Streichung. Die Generalunternehmer sehen sich aktuell mit drei gesetzlichen Haftungsregelungen (Haftplicht für den Gesamtsozialversicherungsbeitrag; § 28e Abs. 3a bis 3e SGB IV; Haftplicht für den Beitrag zur gesetzlichen Unfallversicherung, § 150 Abs. 3 SGB VII; Haftplicht für den tariflichen Mindestlohn, § 1a AEntG) konfrontiert, die unterschiedlich ausgestaltet sind. Die Vorschriften der Generalunternehmerhaftung haben nach Ansicht der Deutschen Bauindustrie nur eine geringe Wirkung entfaltet und bei den Unternehmen zu einem erheblichen und existenzgefährdendem Verwaltungsaufwand und Kosten geführt. Zudem fordert die Deutsche Bauindustrie, dass die Vorschriften des § 28e Abs. 3a bis 3e SGB IV – wie § 1a AEntG – alle Bauaufträge von der Haftung erfassen sollen. Es gäbe keine Anzeichen dafür, dass in dem Bereich bis zu 500 000 Euro eine zuverlässigere Abführung des Gesamtsozialversicherungsbeitrages erfolge. Die Abführung der Sozialversicherungsbeiträge ist nach Auffassung der Deutschen Bauindustrie durch eine zentrale Meldestelle der Sozialversicherungsträger zur Bezeichnung der Nachunternehmer wirksamer zu kontrollieren als durch die Regelungen der Generalunternehmerhaftung. Die Deutsche Bauindustrie führt aus, dass Verstößen gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz nur durch verstärkte Baustellenkontrollen begegnet werden könne. Weiterhin müsse auf eine zügige Abarbeitung der Verfahren geachtet werden. Denn Verzögerungen könnten der Entsendebetriebe ausnutzen, um den Aufnahmestaat zu verlassen und sich dadurch der Sanktion zu entziehen. Angesichts der sehr speziellen Materie der Verstöße gegen die Vorschriften des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes regt die Deutsche Bauindustrie eine verbesserte Informa-

tion der Staatsanwaltschaften und Gerichte über diese spezielle Materie an. Verweigert ein Baubetrieb die Beitragszahlung an SOKA-BAU, so müsse die zuständige Kasse Beitragsklage gegen den Arbeitgeber erheben. Müssen die Beitragsansprüche durch Zwangsmaßnahmen durchgesetzt werden, d. h. soll eine gerichtliche Entscheidung aus einem EU-Mitgliedstaat vollstreckt werden, so sei derzeit ein besonders zeit- und kostenintensives Vollstreckbarerklärungsverfahren durchzuführen. Durch dieses und insbesondere durch die dem Schuldner eingeräumten Rechtsbehelfsmöglichkeiten habe jeder Entsende-Arbeitgeber die Möglichkeit, die Vollsteckung zivilrechtlicher Titel auf Jahre hinaus zu verzögern. Die mit der Entsende-Richtlinie gewollte Sicherung der Arbeitnehmerrechte bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen würde dadurch verhindert.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) fordert im Zusammenhang mit der neu geregelten Generalunternehmerhaftung im Baugewerbe (§ 28e Abs. 3a bis 3e SGB IV) eine verschuldensunabhängige Heranziehung der Hauptauftragnehmer. Das geltende Recht müsse vereinfacht werden. Es habe sich wegen der Mindestgrenze bei den Bauleistungen in Höhe von 500 000 Euro und der Exkulpationsmöglichkeiten der Generalunternehmer als schwer umsetzbar erwiesen. Der DGB hält eine Stärkung der Kompetenzen der Betriebsräte zur Bekämpfung von illegaler Beschäftigung für erforderlich. So könnten zum Beispiel die Betriebsräte das Recht erhalten, die Arbeitsbedingungen der im Unternehmen eingesetzten Subunternehmer oder die tatsächliche Erbringung einer Werkleistung durch Werkvertragsarbeitnehmer anstelle einer Eingliederung in den regulären Betriebsablauf zu überwachen. Darüber hinaus fordert der DGB die generelle Abschaffung der Vereinbarung von Werkverträgen mit osteuropäischen Anbietern im Rahmen der Kontingentverfahren. Der Zweck, die Integration der osteuropäischen Staaten in die Europäische Union zu erleichtern, sei inzwischen erreicht. Außerdem fordert er die Schaffung eines Gesetzes zur Einhaltung von Tarifreue. Das Gesetz solle für alle öffentlichen Aufträge gelten, nicht nur für den Baubereich. Ein Tarifreuegesetz erleichtere die Überwachung der Einhaltung tariflicher Normen und regulärer Arbeitsbedingungen. Erfahrungsgemäß verstießen Unternehmen, die tarifliche Arbeitsentgelte zahlen, weniger gegen Abgabevorschriften als andere Unternehmen. Der DGB fordert weiter die stärkere Verankerung von Mindeststandards der Beschäftigung, z. B. durch verbindliche Tarifierung von Löhnen und durch die Festsetzung von Mindestlöhnen wie in der Bauwirtschaft. Außerdem sollten die Arbeitsbedingungen des Einsatzortes auch für den grenzüberschreitenden Arbeitskräfteeinsatz gelten. Eine zu weitgehende Deregulierung des grenzüberschreitenden Arbeitskräfteeinsatzes, wie ihn der Entwurf einer EU-Dienstleistungsrichtlinie fordere, müsse verhindert werden. Schließlich müsse die grenzüberschreitende Vollstreckung von Bußgeldern ermöglicht werden.

Die IG BAU schlägt vor, die Zahl der ermittelnden Zollbediensteten auf 8 000 Beschäftigte – etwa ein Beschäftigter pro 10 000 Einwohner – aufzustocken. Auch die Be-

triebsprüfungen der Rentenversicherer seien personell besser auszustatten. Dringend erforderlich sei eine verbesserte Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden und Stellen. Unumgänglich im Zuge der europäischen Einigung sei die Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Dazu gehöre ein geregelter Datenaustausch über die Grenzen hinweg. Ebenso muss grenzüberschreitend abrufbar sein, wenn ein Unternehmen Insolvenz anmeldet. Die IG BAU verweist insoweit auf die entsprechende EU-Richtlinie zur Einführung von elektronischen Handelsregistern, die allerdings erst 2007 von den EU-Mitgliedstaaten umgesetzt sein muss. Zur Eindämmung der grenzüberschreitenden Scheinselbständigkeit sollten die für die Gewerbeanmeldung zuständigen kommunalen Behörden sowie die Handwerkskammern nach Vorschlag der IG BAU prüfen bzw. zur Prüfung gesetzlich verpflichtet werden, ob es sich tatsächlich um eine Niederlassung im europarechtlichen Sinne (also mit Geschäfts- bzw. Lagerräumen) handelt. Die IG BAU verweist ferner darauf, dass der Sozialversicherungsausweis unzureichend sei. Benötigt werde eine moderne (Signatur-)Karte, mit der bei Kontrollen die Identität festgestellt und auf Beschäftigungsdaten wie Arbeitszeit, Verdienst und Sozialversicherungsabgaben sofort vor Ort zugegriffen werden kann. Aus Sicht der IG BAU müssen sich die Bundesländer dazu durchringen, Schwerpunktstaatsanwaltschaften für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung einzurichten, die für ein ganzes Bundesland zuständig sind. Noch besser wäre nach Meinung der IG BAU eine bundesweit zuständige Schwerpunktstaatsanwaltschaft wie bei den Börsendelikten. Die IG BAU fordert darüber hinaus steuerliche Abzugsmöglichkeiten für private Bauherren bzw. private Auftraggeber von handwerklichen Dienstleistungen. Weiter weist die IG BAU darauf hin, dass auch die Bauwirtschaft selbst gefordert sei, zum Beispiel durch die Einführung einer Selbstkontrolle. Die illegalen Praktiken dürften nicht mehr toleriert werden, die Branche müsse sich selbst helfen.

3. Länder

Auch in den Beiträgen der Länder wurden teilweise Vorschläge für Rechtsänderungen gemacht:

Vom Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr wird die Einführung der Telekommunikationsüberwachung auch bei anderen Delikten als bei der Schleusung oder der Bildung einer kriminellen Vereinigung, z. B. bei § 15 Abs. 2 AÜG, angeregt. Außerdem schlägt das Ministerium eine Erweiterung der Befugnisse der für die Verfolgung von gewerbe- und handwerksrechtlichen Verstößen nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz zuständigen Landesbehörden vor.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein fordert eine Änderung des § 28p Abs. 8 S. 2 SGB IV dahingehend, dass auch die Betriebsnummer der jeweils zuständigen Einzugsstelle in der Datei der Rentenversicherungsträger geführt werden dürfe, da die Durchführung des Meldeverfahrens und der Einzug des Gesamtsozialversicherungsbeitrags den zu-

ständigen Einzugstellen obliegt. Weiter fordert das Ministerium eine finanzielle Beteiligung der Sozialversicherungsträger an den Kosten der Rentenversicherungsträger durch Änderung der Vergütungsregelung in § 281 SGB IV, weil die aktive Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung gleichermaßen zur Sicherung der Beitragseinnahmen der Kranken- und Pflegekassen sowie der Bundesagentur für Arbeit erfolge. Weiterhin schlägt das Ministerium eine Änderung der Datenübermittlungsvorschriften nach §§ 67a ff. SGB X zur Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen mit den Kriminalpolizeidienststellen, Staatsanwaltschaften und den Steuerfahndungsstellen vor. Es könne z. B. eine ergänzende Regelung in § 68 SGB X geschaffen werden, dass den Polizeidienststellen und den Staatsanwaltschaften im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung auch Angaben zu früheren Arbeitgebern übermittelt werden dürften, soweit diese nicht länger als vier Kalenderjahre – dies entspricht dem Prüfzeitraum der Rentenversicherungsträger nach § 28p Abs. 1 SGB IV und der allgemeinen Verjährung von Beitragsansprüchen nach § 25 Abs. 1 Satz 1 SGB IV – zurücklägen.

Das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen hält die Einrichtung von zentral zuständigen Staatsanwaltschaften sowie Spezialisierung der Staatsanwälte zur Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung für wünschenswert.

Das Finanzministerium Baden-Württemberg erwägt, ob der Betriebsausgabenabzug von hohen Barzahlungen versagt werden solle. Nach § 35a Absatz 2 Satz 3 EStG (2004) ist die unbare Zahlung Voraussetzung für die Steuerermäßigung bei haushaltsnahen Dienstleistungen. Gleichzeitig erlaube das Gesetz in der Baubranche einen Betriebsausgabenabzug von Barzahlungen in Millionenhöhe. Außerdem solle die Steuerschuldnerschaft des Leistungsempfängers nach § 13b Abs. 1 Nr. 4 UStG auch bei Unternehmen der Gebäudereinigungsbranche eingeführt werden, weil auch in dieser Branche ein erheblicher Teil der gezahlten Löhne über Scheinvertragsverhältnisse und Abdeckrechnungen der Besteuerung und Sozialversicherung entzogen werde und zu Unrecht abgezogene Vorsteuer zu erheblichen Steuerausfällen führe.

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Saarlandes schlägt wegen der schwierigen und zeitaufwändigen Beweisführung der Scheinselbstständigkeit den Aufbau zusätzlicher Anforderungen vor der Erteilung einer Gewerbebeantragung vor (z. B. Nachweis steuerrechtlicher und buchhalterischer Kenntnisse, Verpflichtung zur Bestellung eines Steuerberaters, evt. Sicherheitsleistungen).

VI. Internationale Entwicklungen auf dem Sektor der Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung

A. Europäische Ebene

Im Berichtszeitraum zeigte sich, dass die Zusammenarbeit der für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung zuständigen Behörden mit den zustän-

digen Behörden der EU-Mitgliedstaaten und den Drittstaaten besonders wichtig ist, um den beschriebenen Begehungsweisen der grenzüberschreitenden Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung in effektiver Weise entgegenwirken zu können. Verstärkt wurde die Notwendigkeit der Zusammenarbeit durch die EU-Osterweiterung zum 1. Mai 2004, mit der der grenzüberschreitende Arbeitskräfteeinsatz zunahm. Sowohl in Prüfverfahren nach den §§ 304 ff. SGB III (bis 31. Juli 2004) bzw. nach § 2 SchwarzArbG i. V. m. § 2 AEntG (seit 1. August 2004) einerseits als auch in Ermittlungsverfahren nach der Strafprozessordnung und im Bußgeldverfahren nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz andererseits eröffnen sich – wie bereits im 9. Bericht dargestellt – den zuständigen Behörden verschiedene rechtliche Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Im Prüfverfahren können z. B. im Wege der grenzüberschreitenden Amtshilfe unter Beachtung der jeweiligen datenschutzrechtlichen Bestimmungen Informationen, die für die Erfüllung von Aufgaben zuständiger ausländischer Behörden erforderlich sind, übermittelt werden. In straf- und ordnungswidrigkeitenrechtlichen Ermittlungsverfahren klären die zuständigen Verwaltungsbehörden und die Justizbehörden im Wege der polizeilichen und der justiziellen Rechtshilfe gemeinsam mit ausländischen Verwaltungs- und Justizbehörden Sachverhalte der grenzüberschreitenden Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung auf.

Nachfolgend werden die internationalen Entwicklungen auf dem Sektor der grenzüberschreitenden Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung im Berichtszeitraum im Einzelnen dargestellt:

1. Entsenderichtlinie 96/71/EG

Die Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen bezweckt die Ausräumung von Hindernissen und Ungewissheiten, die geeignet sind, die Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit zu beeinträchtigen, indem sie für mehr Rechtssicherheit sorgt und die Feststellung erlaubt, welche Mindestarbeitsbedingungen für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen gelten, die vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat als dem arbeiten, dessen Rechtsvorschriften ihr Arbeitsverhältnis unterliegt.

Artikel 4 der Entsenderichtlinie sieht die Zusammenarbeit der Behörden vor, die für die Überwachung der in der Entsenderichtlinie aufgeführten Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zuständig sind. Diese Zusammenarbeit besteht insbesondere darin, begründete Anfragen dieser Behörden zu beantworten, die das länderübergreifende Zurverfügungstellen von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen, einschließlich offenkundiger Verstöße oder Verdachtsfälle von unzulässigen grenzüberschreitenden Tätigkeiten, betreffen. Nach Artikel 4 der Entsenderichtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Verbindungsbüros oder die zuständigen einzelstaatlichen Stellen zu benennen und der Kommission dies mitzuteilen. Bis zum 31. Dezember

2003 hatte die damalige Bundesanstalt für Arbeit die Aufgabe der Verbindungsstelle inne.

Die Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit bei der Oberfinanzdirektion Köln wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2004 deutsche Verbindungsstelle nach Artikel 4 der Entsenderichtlinie 96/71/EG. Sie hat die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den übrigen EG-Verbindungsbüros intensiv fortgeführt.

2. VO (EWG) Nr. 1408/71

Die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu und abwandern, regelt in den Artikel 14 ff. unter anderem, unter welchen Voraussetzungen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen von ihrem Arbeitgeber zur Ausübung von Arbeitsleistungen in einen anderen Staat innerhalb der Europäischen Union entsandt werden können mit der Folge, dass auf das Arbeitsverhältnis weiterhin die sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften des Sitzstaates des Arbeitgebers anwendbar bleiben. Auch im Berichtszeitraum hat sich gezeigt, dass Arbeitgeber ihre Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen unter Verstoß gegen die im Beschäftigungsland geltenden sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften eingesetzt haben, indem ein Beschäftigungsverhältnis im Sitzstaat vorgetäuscht wurde.

Mit Beschluss Nummer 181 vom 13. Dezember 2000 zur Auslegung des Artikel 14 Abs. 1, des Artikels 14a Abs. 1 und des Artikels 14b Abs. 1 und 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 hat der Verwaltungsausschuss der Europäischen Gemeinschaften für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer unter anderem festgelegt, dass die zuständigen Stellen der EG-Staaten die Voraussetzungen der entsendungsbedingten Befreiung von Arbeitnehmern von der Sozialversicherungspflicht im Beschäftigungsstaat prüfen und hierzu Kontrollen durchführen. Die zuständigen Stellen des Entsendestaates und des Beschäftigungsstaates sind verpflichtet, bei den Kontrollen zusammenzuarbeiten und illegalen Entsendungen entgegenzuwirken.

Auf deutscher Seite sind zuständige Behörden im Sinne des Beschlusses Nr. 181 unter anderem die Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung Ausland (DVKA) in Bonn für die Krankenversicherung sowie die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte in Berlin und bestimmte Landesversicherungsanstalten nach länderspezifischer Aufteilung. Die auf deutscher Seite zuständigen Rentenversicherungsträger sind Zusammenarbeitsbehörden der Zollverwaltung nach den §§ 2 und 6 des SchwarzArbG.

3. Grenzüberschreitende Vollstreckung

Die Justizminister der EU haben sich am 8. Mai 2003 in Brüssel geeinigt, einen Rahmenbeschluss über die gegenseitige Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen anzunehmen. Danach sollen alle in einem EU-Mitgliedsstaat verhängten Geldstrafen und Geldbußen grundsätzlich bei allen Formen von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten

europaweit gegenseitig anerkannt und vollstreckt. Der Rahmenbeschluss wurde von den Justizministern der EU am 24. Februar 2005 endgültig angenommen. Die EU-Mitgliedstaaten haben zwei Jahre Zeit, um die Vorgaben des Rahmenbeschlusses in nationales Recht umzusetzen.

Dieser Rahmenbeschluss und dessen Umsetzung durch die EU-Mitgliedstaaten ist auch im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung von erheblicher Bedeutung.

4. Entschließung der Rates zur Überführung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung

Die Europäische Kommission hat das Problem der Schwarzarbeit zu einem ihrer Schwerpunkte erklärt. In der Europäischen Beschäftigungsstrategie ist die Überführung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung eine von zehn Leitlinien. Am 20. Oktober 2003 hat der Europäische Rat unter dem italienischen Vorsitz in der Entschließung zur Überführung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung die Mitgliedstaaten aufgerufen, Vorbeugemaßnahmen und Sanktionen zur Beseitigung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zu treffen, die erforderlichen Maßnahmen zur Erfassung des Ausmaßes des Problems in Angriff zu nehmen und die erzielten Fortschritte zu dokumentieren. In den Erwägungsgründen nahm der Rat auf den auf Initiative Deutschlands verabschiedeten EU-Verhaltenskodex des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. April 1999 für die Verbesserung der Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung grenzüberschreitenden Missbrauchs bei Sozialversicherungsleistungen und -beiträgen und von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit sowie bei grenzüberschreitender Leiharbeit Bezug.

Das italienische Arbeits- und Sozialministerium hat zum Ende des Berichtszeitraumes das Projekt „*IES – Iniziativa per l'Emersione del Sommerso*“ (Initiative für die Überführung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung) aufgestellt, um die Rolle der Beschäftigungsdienste in der Förderung der Überführung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung zu stärken. Das Projekt ist die logische Fortführung der italienischen EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2003. Bisher beteiligten sich das Bundesministerium der Finanzen sowie die zuständigen französischen und belgischen Ministerien an dem Projekt.

5. Entwurf einer europäischen Dienstleistungsrichtlinie

Im Jahr 2004 legte die EG-Kommission den Entwurf einer Richtlinie für Dienstleistungen im Binnenmarkt vor. Der Richtlinienentwurf beabsichtigt die Schaffung eines verbesserten Rechtsrahmens zur Wahrnehmung der Dienstleistungs- und der Niederlassungsfreiheit innerhalb der Europäischen Union. Die Dienstleistungsrichtlinie soll bestehende Hindernisse im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr durch eine substantielle Vereinfachung

chung der Verwaltungsvorschriften sowie durch Einführung des Herkunftslandprinzips bei vorübergehenden grenzüberschreitenden Dienstleistungen beseitigen und zur Schaffung eines funktionstüchtigen Binnenmarktes für Dienstleistungen beitragen.

Für die grenzüberschreitende Entsendung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen sieht der Entwurf in Artikel 17 Abs. 5 zwar eine Ausnahme vom Herkunftslandprinzip vor. Das Herkunftslandprinzip findet danach keine Anwendung auf die in Entsenderrichtlinie 96/71/EG niedergelegten Regelungen. In den Artikeln 24 und 25 werden jedoch die derzeit üblichen Kontrollmöglichkeiten der Beschäftigungsländer erheblich eingeschränkt. Nach dem derzeitigen Stand des Entwurfes der europäischen Dienstleistungsrichtlinie darf bei der Entsendung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen der Mitgliedsstaat, in den der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin entsandt wird, keine weiteren Genehmigungspflichten und insbesondere keine Meldepflicht vorsehen sowie die Bestellung eines Vertreters auf seinem Hoheitsgebiet oder die Bereithaltung von Arbeitsdokumenten nicht mehr verlangen.

Unter anderem aus diesem Grund wurde der Entwurf in Europa von Kritik begleitet. Die Bundesregierung hat von Anfang an deutlich gemacht, dass Einschränkungen des vorhandenen Kontrollinstrumentariums im Bereich der Arbeitnehmerentsendung nicht akzeptiert werden können und es durch die neue Richtlinie nicht zu Kontrolldefiziten oder neuen Umgehungsmöglichkeiten kommen darf. Auch die deutsche Bauwirtschaft hat gefordert, dass die Kontrolle und damit die Durchsetzung der Mindestlöhne am Bau nicht durch die Dienstleistungsrichtlinie eingeschränkt werden dürften. Da ein erhebliches Lohn- und Sozialgefälle zwischen den Mitgliedstaaten der EU bestehe, bedürfe es eines Mindestmaßes an sozialem Schutz, der im jeweiligen Aufnahmestaat den dorthin entsandten Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen zu gewähren sei. Effektive und systematische Kontrollen zwingender Arbeitsbedingungen in und durch den Aufnahmestaat müssten weiterhin gewährleistet werden. Die Erhebung von Daten über Entsendung und die Kontrolle der Entsendefälle müssten in der Hand des Aufnahmestaates liegen, um eine effiziente Kontrolle nach der Entsenderrichtlinie gewährleisten zu können. Die IG BAU und andere Gewerkschaften sind ebenfalls der Auffassung, dass alles getan werden müsse, damit die Kontrolle und Ahndung illegaler Beschäftigung in grenzüberschreitenden Fällen nicht durch die im Entwurf seit Februar 2004 vorliegende europäische Dienstleistungsrichtlinie vereitelt wird.

Das Rechtssetzungsverfahren war zum Ende des Berichtszeitraumes noch nicht abgeschlossen.

B. Bilaterale Entwicklungen

1. Deutsch-französische Verwaltungsvereinbarung

Ausgehend von dem auf Initiative Deutschlands verabschiedeten EU-Verhaltenskodex des Rates und der im Rat

vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. April 1999 für die Verbesserung der Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung grenzüberschreitenden Missbrauchs bei Sozialversicherungsleistungen und -beiträgen und von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit sowie bei grenzüberschreitender Leiharbeit wurde am 31. Mai 2001 mit Frankreich eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Missbrauchs bei Sozialleistungen und von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit sowie auf dem Gebiet der Arbeitnehmerüberlassung geschlossen.

Bis zum 31. Dezember 2003 hatte das Landesarbeitsamt Rheinland-Pfalz/ Saarland die Aufgabe der Verbindungsstelle nach Artikel 3 dieser Verwaltungsvereinbarung inne. Aufgrund der gesetzlichen Überleitung der Zuständigkeit für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung mit Wirkung zum 1. Januar 2004 hat die Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit bei der Oberfinanzdirektion Köln die Verbindungsstellenaufgaben durch bilateralen Notenwechsel mit Frankreich übernommen. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den zuständigen französischen Behörden wurde unter anderem durch bilaterale Gespräche und durch Zusammenarbeit in einzelnen Verwaltungsverfahren fortgeführt.

VII. Schlussbemerkungen

Die Anstrengungen aller beteiligten Behörden und Stellen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung haben im Berichtszeitraum erheblich zugenommen. Einen wesentlichen Beitrag zu einer effizienten und wirkungsvollen Vorgehensweise des Bundes stellt die Bündelung der Kräfte der ehemaligen Arbeitsmarktinspektionen der Bundesanstalt für Arbeit und der BillBZ-Einheiten des Zolls in dem neuen Arbeitsbereich Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung dar.

Maßgeblich für die Verbesserung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung ist u. a. das neue zum 1. August 2004 in Kraft getretene Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz. Dieses hat mit seiner erstmaligen Definition der Schwarzarbeit, mit den erheblich gestärkten Prüfbefugnissen der Zollverwaltung und durch die Schließung von Strafbarkeitslücken die Schwarzarbeitsbekämpfung auf eine neue, deutlich verbesserte Grundlage gestellt.

Die Bundesregierung hat mit den von ihr eingeleiteten Maßnahmen deutliche Fortschritte erreicht. Die Anstrengungen müssen auch in Zukunft in unverminderter Intensität fortgesetzt werden. Die Verschleierungs- und Umgehungstatbestände werden ständig weiter verfeinert. Damit bleibt es für die Verfolgungsbehörden unverändert schwierig, Verstöße nachzuweisen. Nur durch eine enge Zusammenarbeit der zuständigen Behörden und Stellen sowie durch einen ständigen Erfahrungsaustausch können auf Dauer nachhaltige Erfolge erzielt werden. Bund und Länder müssen hierfür ihre gemeinsame Verantwortung durch die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Kontrollbehörden wahrnehmen.

Ziel aller Maßnahmen ist die Verhinderung von Schwarzarbeit und die Steigerung der Möglichkeiten für legale Arbeit. Über alle Kontrollen hinaus ist deshalb ein möglichst breiter gesellschaftlicher Konsens über die Notwendigkeit der Schwarzarbeitsbekämpfung erforderlich. Die Präventionsaktivitäten der Bundesregierung sind für den notwendigen Bewusstseinswandel in der Bevölkerung von ganz entscheidender Bedeutung.

VIII. Ausblick

Die Bundesregierung tritt auch im Jahre 2005 den unterschiedlichen Facetten der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung entschlossen entgegen. Mitte 2005 sind rund 5 700 Zöllnerinnen und Zöllner mit einer abgestimmten Strategie aus Prävention und erhöhtem Verfolgungsdruck gegen Schwarzarbeit und illegale Prävention und erhöhtem Verfolgungsdruck gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung im Einsatz. Im weiteren Verlauf des Jahres 2005 werden es rund 7 000 Beschäftigte sein.

Entscheidend für eine nachhaltige Bekämpfung der Schwarzarbeit auf der Grundlage des neuen Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes ist insbesondere die effiziente Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Kontrollbehörden. So haben das Bundesministerium der Finanzen

und die obersten Landesfinanzbehörden im Frühjahr 2005 die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen der Zoll- und der Landesfinanzverwaltung für die Bekämpfung der Schwarzarbeit einvernehmlich in einer neuen umfassenden Regelung zusammengefasst. In dieser Regelung sind u. a. Zusammenarbeit, Informationspflichten und die Einrichtung von sog. Partnerstellen festgelegt worden. In einem Typologiepapier sind die Sachverhalte beschrieben, die regelmäßig die Verpflichtung zur gegenseitigen Informationsweitergabe auslösen. Dies bezieht sich z. B. auch auf Hinweise zu Briefkastenfirmen, zur illegalen Arbeitnehmerüberlassung oder zur Scheinselbstständigkeit.

Im Rahmen seiner Regierungserklärung am 17. März 2005 hat der Bundeskanzler angekündigt, eine Task Force zur Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit einzurichten. Ziel der im Frühjahr 2005 eingerichteten Task Force ist es, sicherzustellen, dass die bestehenden gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zur Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit eingehalten werden. Gleichzeitig soll entschieden gegen „schwarze Schafe“ vorgegangen werden, die die bestehenden Regelungen durch Scheinselbstständigkeit oder Vortäuschen von Entsendungen umgehen, illegal Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen überlassen und dadurch Lohndumping praktizieren.

Statistische Daten zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung durch die Zollverwaltung

	2000	2001	2002	2003	2004
Personenüberprüfung an der Arbeitsstelle	92.000	109.000	77.380	79.269	264.500
Prüfung von Arbeitgebern	35.000	18.500	26.026	32.572	104.965
Abschluss von Ermittlungsverfahren wegen Straftaten	7.700	9.200	8.739	9.837	56.900
Abschluss von Ermittlungsverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten	3.300	2.800	1.734	1.233	49.926
– in Mio. € –					
Summe der Bußgelder	8,0	10,3	5,3	5,1	32,8
Wert der zur Vermögensabschöpfung gesicherten Vermögensgegenstände	9,6	21,3	21,6	34,0	43,1
Schadenssumme im Rahmen der straf- und bußgeldrechtlichen Ermittlungen	124,0	179,7	191,2 ¹⁾	348,1 ²⁾	475,6 ³⁾
Summe der Geldstrafen (einschließlich Wertersatz)	2,2	2,5	2,9	3,6	8,9
– in Jahren –					
Summe der erwirkten Freiheitsstrafen	96	200	227	305	472

¹⁾ davon 17,2 Mio. Euro durch Sonderkommissionen

²⁾ davon 87,0 Mio. Euro durch Sonderkommissionen

³⁾ davon 1,27 Mio. Euro durch Sonderkommissionen

Anhang

Tabelle 1

Tabelle 1

Bundesanstalt für Arbeit
Referat IIIa4

St 44-1

**Statistik über Prüfungen gem. §§ 304 ff. SGB III/§ 107 SGB IV/AEntG
der Außendienste in den Arbeitsämtern, der BIIBG-Stellen und der Landesarbeitsämter**

- nur Arbeitgeber mit Sitz im Inland -

Jahressumme 2000

Deutschland

Aktivitäten der prüfenden Dienststellen und der teilnehmenden Dienststellen an gemeinsamen Prüfungen	Insgesamt	davon aus			
		Prüfungen einschl. Gesch.-unterl. (Prüfmr.)	Teilnahmen (T)	nur Personenbefragungen (Prüfmr.+P)	Prüfung von Selbständigen (Prüfmr.+S)
Prüfungen insgesamt	118.227	53.742	7.700	53.797	2.988
darunter (Zeile 01): Prüfungen nach AEntG	36.976	11.503	3.254	22.093	126
Personenbefragungen insgesamt	274.282	119.282	11.739	143.261	
Prüfungen der Geschäftsunterlagen insgesamt	672.060	597.531	53.782		20.747
darunter wegen Arbeitsgenehmigung	95.463	64.936	7.804	22.723	
(Z. 03 u./o. 04) Prüfung nach AEntG	195.193	111.533	21.748	61.912	
Überprüfung Leistungsbezug	73.247	45.489	3.281	17.115	7.362
fehlender Duldung/Mitwirkung	1.256	668	129	452	7
Arbeitnehmerüberlassung	1.471	599	110	762	
Arbeitsgenehmigung, ungünstigere Arbeitsbedingungen	32.410	20.478	2.250	9.672	10
Meldepflicht § 28a, § 104	31.885	23.878	1.848	6.119	40
nach SGB IV	13.990	8.242	888	4.811	49
Sonstige	24.700	17.147	2.846	4.701	6
Arbeitnehmerrentsengesetz					

Tabelle 2

Table 2
St 44-2

Bundesanstalt für Arbeit
Referat IIIa4

**Statistik über Prüfungen gem. §§ 304 ff. SGB III/§ 107 SGB IV/AEntG
der Außendienste in den Arbeitsämtern, der BilIBG-Stellen und der Landesarbeitsämter**

- nur Arbeitgeber mit Sitz im Ausland -

Jahressumme 2000

Deutschland

Aktivitäten der prüfenden Dienststellen und der teilnehmenden Dienststellen an gemeinsamen Prüfungen	Insgesamt	davon aus			
		Prüfungen einsch. Gesch.-unterl. (Prüfnr.)	Teilnahmen (T)	nur Personenbefragungen (Prüfnr.+P)	Prüfung von Selb- ständigen (Prüfnr.+S)
Prüfungen insgesamt	8.029	5.438	119	2.457	15
darunter (Zeile 01) Prüfungen nach dem AEntG	7.402	5.174	110	2.111	7
Personenbefragungen insgesamt	38.387	30.869	685	6.833	
Prüfungen der Geschäftsunterlagen insgesamt	36.475	35.892	571		12
darunter	35.389	30.330	444	4.615	
(Z. 03 u./o. 04)	40.202	33.911	927	5.364	
Überprüfung Leistungsbezug	166	76	8	81	1
fehlender Duldung/Mitwirkung	65	45		20	
Arbeitnehmerüberlassung	242	171		71	
Arbeitsgenehmigung, ungünstigere Arbeitsbedingungen	15.824	14.807	51	966	
Meldepflicht § 28a, § 104	11	74	3	46	
nach SGB IV/Sonstige	129	43	16	70	
Arbeitnehmerrentengesetz	23.079	21.311	189	1.579	

Tabelle 3

Bundesanstalt für Arbeit
Referat IIIb4

Tabelle 3

St 44-1

**Statistik über Prüfungen gem. §§ 304 ff. SGB III/§ 107 SGB IV/AEntG
der Bearbeitungsstellen oder Teams BilIB in den Arbeitsämtern**

- nur Arbeitgeber mit Sitz im Inland -

Jahressumme 2001

Deutschland	Aktivitäten der prüfenden Dienststellen und der teilnehmenden Dienststellen an gemeinsamen Prüfungen	Insgesamt	davon aus			
			Prüfungen einschl. Gesch.-unterl. (Prüf-Nr.)	Teilnahmen (T)	nur Personenbefragungen (P)	Prüfung von Selb- ständigen (S)
	Prüfungen insgesamt	01	124.985	6.845	66.841	3.553
	darunter (Zeile 01): Prüfungen nach AEntG	02	36.852	2.728	22.572	252
	Personenbefragungen insgesamt	03	319.415	10.058	180.248	
	Prüfungen der Geschäftsunterlagen mit vorheriger Personenbefragung	04	148.253	11.647		1.279
	Prüfungen der Geschäftsunterlagen ohne vorherige Personenbefragung	05	421.012	37.734		13.406
	darunter wegen Arbeitsgenehmigung	06	101.838	6.723	28.560	
	Prüfung nach AEntG	07	180.196	21.617	63.784	
	Überprüfung Leistungsbezug	08	64.788	2.691	16.765	6.183
	fehlender Duldung/Mitwirkung	09	2.007	93	850	15
	Arbeitnehmerüberlassung	10	2.317	105	1.279	14
	Arbeitsgenehmigung, ungünstigere Arbeitsbedingungen	11	34.435	1.606	11.381	14
	Meldepflicht § 28a	12	33.014	1.644	6.832	42
	nach SGB IV	13	18.846	888	7.463	72
	Arbeitnehmer-Entsendegesetz	14	31.086	3.675	8.659	19

Tabelle 4

Bundesanstalt für Arbeit
Referat IIIb4

Tabelle 4

St 44-2

**Statistik über Prüfungen gem. §§ 304 ff. SGB III/§ 107 SGB IV/AEntG
der Bearbeitungsstellen oder Teams BilIIB in den Arbeitsämtern**

- nur Arbeitgeber mit Sitz im Ausland -

Jahressumme 2001

Deutschland	Aktivitäten der prüfenden Dienststellen und der teilnehmenden Dienststellen an gemeinsamen Prüfungen	Insgesamt	davon aus			
			Prüfungen einschl. Gesch.-unterl. (Prüf-Nr.)	Teilnahmen (T)	nur Personenbefragungen (P)	Prüfung von Selbständigen (S)
	Prüfungen insgesamt	7.393	4.776	159	2.403	55
	darunter (Zeile 01): Prüfungen nach AEntG	5.919	4.038	126	1.738	17
	Personenbefragungen insgesamt	38.074	28.730	513	8.831	18
	Prüfungen der Geschäftsunterlagen mit vorheriger Personenbefragung	29.317	28.557	742		4
	Prüfungen der Geschäftsunterlagen ohne vorherige Personenbefragung	17.267	16.466	797		
	darunter wegen Arbeitsgenehmigung	42.256	35.710	924		
	(Z. 03, 04 u./o. 05) Prüfung nach AEntG	41.938	34.419	1.462	6.057	
	Überprüfung Leistungsbezug	287	154	2	99	32
	fehlender Duldung/Mitwirkung	163	42	0	121	
	Arbeitnehmerüberlassung	446	288	5	153	
	Arbeitsgenehmigung, ungünstigere Arbeitsbedingungen	7.283	6.248	52	982	1
	Meldepflicht § 28a	246	177	0	69	
	nach SGB IV	518	399	5	110	4
	Sonstige	12.927	10.795	603	1.525	4
	Arbeitnehmerentsendegesetz					

Tabelle 5

Bundesanstalt für Arbeit
Referat IIIb3

Tabelle 5

St 44-1

Statistik über Prüfungen gem. §§ 304 ff. SGB III/§ 107 SGB IV/AEntG
der Bearbeitungsstellen oder Teams BilIb in den Arbeitsämtern

- nur Arbeitgeber mit Sitz im Inland -

Jahressumme 2002

Deutschland	Insgesamt	davon aus			
		Prüfungen einschl. Gesch.-unterl. (Prüf-Nr.)	Teil- nahmen (T)	nur Per- sonenbe- fragungen (P)	Prüfung von Selb- ständigen (S)
Prüfungen insgesamt	01	50.420	6.695	73.647	3.257
darunter (Zeile 01): Prüfungen nach AEntG	02	11.799	2.412	21.042	182
Personenbefragungen insgesamt	03	128.749	5.989	191.304	-----
Prüfungen der Geschäftsunterlagen mit vorheriger Personenbefragung	04	124.676	10.922	-----	978
Prüfungen der Geschäftsunterlagen ohne vorherige Personenbefragung	05	332.400	44.284	-----	20.930
Überprüfung Leistungsbezug	06	34.658	3.413	17.218	11.903
Arbeitnehmerüberlassung	07	2.033	122	1.846	29
Arbeitsgenehmigung, ungünstigere Arbeitsbedingungen	08	20.923	1.380	14.088	117
Meldepflicht nach SGB IV	09	41.795	2.972	13.108	141
Arbeitnehmer-Entsendezesetz	10	28.962	4.968	8.005	11

Tabelle 6

Table 6

St 44-2

Bundesanstalt für Arbeit
Referat IIIb3

**Statistik über Prüfungen gem. §§ 304 ff. SGB III/§ 107 SGB IV/AEntG
der Bearbeitungsstellen oder Teams BilIb in den Arbeitsämtern**

- nur Arbeitgeber mit Sitz im Ausland -

Jahressumme 2002

Deutschland	Insgesamt	davon aus			
		Prüfungen einschl. Gesch.-unterf. (Prüf-Nr.)	Teil- nahmen (T)	nur Per- sonenbe- fragungen (P)	Prüfung von Selbst- ständigen (S)
Aktivitäten der prüfenden Dienststellen und der teilnehmenden Dienststellen an gemeinsamen Prüfungen					
Prüfungen insgesamt	01	7.063	95	2.258	14
darunter (Zeile 01): Prüfungen nach AEntG	02	5.509	82	1.508	6
Personenbefragungen insgesamt	03	36.411	225	8.379	
Prüfungen der Geschäftsunterlagen mit vorheriger Personenbefragung	04	27.106	348		3
Prüfungen der Geschäftsunterlagen ohne vorherige Personenbefragung	05	18.234	386		20
Überprüfung Leistungsbezug	06	285	11	142	0
Arbeitnehmerüberlassung	07	724	24	164	0
Arbeitsgenehmigung, ungünstigere Arbeitsbedingungen	08	6.888	130	987	0
Meldepflicht nach SGB IV	09	883	24	258	2
Arbeitnehmer-Entsendegesetz	10	14.117	360	1.366	0

Tabelle 7

Tabelle 7

St 44-1

Bundesanstalt für Arbeit
Referat IIIb3

**Statistik über Prüfungen gem. §§ 304 ff. SGB III/§ 107 SGB IV/AEntG
der Bearbeitungsstellen oder Teams BillB in den Arbeitsämtern**

- nur Arbeitgeber mit Sitz im Inland -

Jahressumme 2003

Deutschland	Insgesamt	davon aus			
		Prüfungen einschl. Gesch.-unterl. (Prüf-Nr.)	Teil- nahmen (T)	nur Per- sonenbe- fragungen (P)	Prüfung von Selbst- ständigen (S)
Aktivitäten der prüfenden Dienststellen und der teilnehmenden Dienststellen an gemeinsamen Prüfungen					
Prüfungen insgesamt	112.996	66.398	5.031	39.093	2.474
darunter (Zeile 01): Prüfungen nach AEntG	24.074	12.745	1.609	9.551	169
Personenbefragungen insgesamt	310.059	203.671	5.144	101.244	
Prüfungen der Geschäftsunterlagen mit vorheriger Personenbefragung	204.545	196.780	6.371		1.394
Prüfungen der Geschäftsunterlagen ohne vorherige Personenbefragung	259.739	229.880	22.432		7.427
Überprüfung Leistungsbezug	45.179	30.582	1.993	9.635	2.969
Arbeitnehmerüberlassung	3.022	1.494	107	1.414	7
Arbeitsgenehmigung, ungünstigere Arbeitsbedingungen	23.798	16.153	452	7.162	31
Meldepflicht nach SGB IV	31.198	23.920	1.338	5.890	50
Arbeitnehmer-Erntendegesetz	30.367	24.096	3.152	3.118	1

Tabelle 8

Tabelle 8

St 44-2

Bundesanstalt für Arbeit
Referat IIIb3

**Statistik über Prüfungen gem. §§ 304 ff. SGB III/§ 107 SGB IV/AEntG
der Bearbeitungsstellen oder Teams BillB in den Arbeitsämtern**

- nur Arbeitgeber mit Sitz im Ausland -

Jahressumme 2003

Deutschland	Insgesamt	davon aus			
		Prüfungen einschl. Gesch.-unterl. (PrüfNr.)	Teil- nahmen (T)	nur Per- sonenbe- fragungen (P)	Prüfung von Selb- ständigen (S)
Aktivitäten der prüfenden Dienststellen und der teilnehmenden Dienststellen an gemeinsamen Prüfungen					
Prüfungen insgesamt	5.240	4.400	51	779	10
darunter (Zeile 01): Prüfungen nach AEntG	4.138	3.563	48	525	2
Personenbefragungen insgesamt	33.692	30.432	70	3.190	
Prüfungen der Geschäftsunterlagen mit vorheriger Personenbefragung	29.799	29.713	80		5
Prüfungen der Geschäftsunterlagen ohne vorherige Personenbefragung	13.837	13.622	212		3
Überprüfung Leistungsbezug	118	90	0	28	0
Arbeitnehmerüberlassung	463	382	1	80	0
Arbeitsgenehmigung, ungünstigere Arbeitsbedingungen	3.877	3.492	1	379	5
Meldepflicht nach SGB IV	372	280	0	92	0
Arbeitnehmer-Entsendegesetz	11.368	10.623	33	712	0

Tabelle 10

Tabelle 10

Bundesanstalt für Arbeit
Referat Ia3
05.02.2001

St 45a/s-3

Strafverfahren (von den Dienststellen der BA aufgegriffene Fälle)

Sachgebiet/Rechtsgrundlage		aufgegriffene Fälle	erledigte Fälle			un-erledigte Fälle
			insgesamt	davon (Sp. 2)		
				keine Strafanzeige	Strafanzeige	
		1	2	3	4	5
Deutschland		21.611	23.321	4.273	19.048	5.479
Leistungsmissbrauch	§ 263 StGB	01				
Arbeits-	§ 407 (1) Nr. 1 SGB III	152	157	6	151	1
genehmigungs-	§ 407 (1) Nr. 2 SGB III	77	84	18	66	3
verfahren	§ 406 (1) Nr. 3 SGB III	311	310	6	304	8
Arbeit-	§ 15 AÜG	205	209	5	204	12
nehmer-	§ 15a (1) AÜG	10	11	1	10	2
überlassung	§ 15a (2) AÜG	4	4		4	1
Arbeitsvermittlung/	§ 406 (1) Nr. 1 SGB III	28	28		28	4
Anwerbung	§ 406 (1) Nr. 2 SGB III	32	32	1	31	
Sonstige		11.388	11.639	369	11.270	498
Z u s a m m e n		33.818	35.795	4.679	31.116	6.008

Bundesrepublik Deutschland
Gesamtjahr 2000

Tabelle 11

Bundesanstalt für Arbeit
Referat IIb3
26.02.2002

Bußgeldverfahren

Tabelle 11

St45a-1/ST45a-2

Bundesrepublik Deutschland
Gesamtjahr 2001

Sachgebiet/Rechtsgrundlage	eingeleitete Verfahren nach dem OWiG	erledigte Verfahren	unerledigte Verfahren	Verfahren eingestellt, weil			Abgabe an die Staatsanwaltschaft gemäß §§ 41, 42 OWiG	Anordnung			ein-gelegte Ein-sprüche		
				keine Ordnungswidrigkeit	Ordnungswidrigkeit verfehrt	Owi nicht zu verfolgen ist		Geld-buße	Verfall (§ 29a OWiG)	Festgesetzte Ver-wegelder, Geldbußen, Ver-falsbeträge			
												Ver-wegelder	Ver-wegelder
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Leistungs-missbrauch	164.356	169.797	27.406	11.164	4.806	10.060	19.029	33.154	13.604	77.979	1	26.165.896	7.209
Alig/Alhr/Uhg Kug, WAG	211	208	42	14	5	18	20	49	14	88		37.845	4
übrige Leistungen	8.680	8.457	1.117	434	108	483	313	4.047	673	2.399		1.162.417	350
illegale Arbeits-	26.856	29.667	8.262	3.664	235	3.119	4.764	3.024	298	14.536	19	45.656.263	4.928
Ausländer-genehmigungs-verfahren	23.615	25.485	4.903	2.449	1.443	3.591	5.411	4.924	1.289	6.378		2.541.519	901
beschäf-tigung	40	47	22	4	2	18	5	11		7		139.105	7
Mittelbare illegale Besch.	227	222	110	35	3	33	19	20	3	88	21	970.525	44
illegale Arbeitnehmerüberlassung	1.430	1.919	1.359	263	141	420	187	71	9	758	70	12.262.072	357
	1.551	2.183	1.432	204	105	521	121	100	11	873	248	13.015.687	223
	233	203	149	23	3	27		10	1	132	7	430.824	48
	203	220	95	36	5	35	1	8	1	129	5	1.082.801	38
	488	442	132	28	12	42	3	89	9	259		74.265	15
Arbeits-nemer-ent-	9.605	9.851	5.109	638	55	1.290	102	646	68	6.949	103	57.163.300	3.596
sende-gesetz	972	1.163	678	118	2	367	13	44		604	9	22.109.384	467
Arbeits-vermittlung	2.349	2.817	1.134	399	29	431	13	573	16	1.350	7	2.500.261	460
Schwerbehinderten-recht	1.198	1.368	434	103	26	156	10	345	9	724		1.366.134	252
Sonstige	41	37	25	7	3	10	3	1		13		574.480	10
Z u s a m m e n	281.618	294.060	60.661	24.288	7.405	25.968	30.921	59.107	16.750	129.121	513	212.896.233	22.286

Tabelle 12

Table 12

St 45a-3

Bundesanstalt für Arbeit
Referat IIb3
26.02.2002

Strafverfahren (von den Dienststellen der BA aufgegriffene Fälle)

Deutschland		Bundesrepublik Deutschland Gesamtjahr 2001					
		aufgegriffene Fälle	insgesamt	erledigte Fälle		Strafanzeige	Strafanzeige
				keine	davon (Sp. 2)		
1	2	3	4	5	6		
Sachgebiet/Rechtsgrundlage							
Leistungsmissbrauch	§ 263 StGB	01	16.590	18.974	2.578	16.396	3.038
Arbeits-	§ 407 (1) Nr. 1 SGB III	02	57	57		57	1
genehmigungs-	§ 407 (1) Nr. 2 SGB III	03	27	28	1	27	2
verfahren	§ 406 (1) Nr. 3 SGB III	04	148	153	8	145	4
Arbeit-	§ 15 AÜG	05	55	56	3	53	12
nehmer-	§ 15a (1) AÜG	06	10	9	2	7	2
überlassung	§ 15a (2) AÜG	07					
Arbeitsvermittlung/	§ 406 (1) Nr. 1 SGB III	08	33	37	2	35	1
Anwerbung	§ 406 (1) Nr. 2 SGB III	09	16	19	1	18	2
Sonstige		10	11.898	12.250	280	11.970	380
Z u s a m m e n		11	28.834	31.583	2.875	28.708	3.442

Tabelle 13

Tabelle 13
St 45a-1/ST45a-2

Bußgeldverfahren

Bundesanstalt für Arbeit
Referat I/b3
27.01.2003

Bundesrepublik Deutschland
Gesamtjahr 2002

Sachgebiet/Rechtsgrundlage	eingeleitete Verfahren nach dem OWiG	erledigte Verfahren	unerledigte Verfahren	Verfahren eingestellt, weil		Abgabe an die Staatsanwaltschaft gemäß §§ 41, 42 OWiG	Anrechnung			ein-gelegte Ein-sprüche		
				keine Ordnungswidrigkeit	Ordnungswidrigkeit verjährt		OWi nicht zu verfolgen ist	Verwarnung			Verfall (§ 29a OWiG)	Festgesetzte Verw.-gelder, Geldbußen, Verfallsbeträge
								8	9			
Leistungs-miss-brauch	158.316	160.142	26.036	12.297	4.029	11.066	20.021	13.909	75.768	1	12.637.148	7.797
	187	193	39	21	5	16	32	12	61	1	10.228	9
	11.484	11.359	1.264	531	154	722	3.905	1.279	4.194	1	599.628	322
illegale Ausländer-beschäf-tigung	31.116	33.095	7.335	4.575	195	3.085	2.424	501	15.460	38	23.989.488	5.598
	25.805	26.962	4.369	3.056	838	3.471	3.400	1.761	7.720	1	1.316.191	1.040
	50	61	11	4		19	4	19	13		2.952	3
	161	210	77	21		33	6	4	79	47	337.973	33
	1.490	1.744	1.093	178	63	362	55	4	744	25	4.854.282	297
	1.663	1.886	1.218	175	77	420	81	13	893	163	4.604.521	328
illegale Arbeitnehmerüberlassung	203	223	115	26	8	27	18	2	126	16	234.115	35
	301	266	104	32	16	22	15	15	179	1	193.478	26
	417	468	83	35	17	70	86	15	244		27.813	40
	14.350	13.988	5.056	788	80	1.379	746	152	10.534	93	41.481.767	5.378
Arbeit-nemer-ent-sende-gesetz	2.408	2.392	638	205	2	205	76	3	1.840	10	15.864.055	1.197
	2.245	2.527	827	358	34	339	402	44	1.328	3	1.114.206	488
	2.283	2.116	610	121	11	131	389	78	1.349		1.973.364	249
	44	45	23	11		3	2		23	1	1.498.495	19
Arbeits-vermittlung	16	49	4	16		28	1		1		75	
	434	802	7	26		7	17		387		52.600	5
Schwerbehinderen-recht	779	839	212	60	8	142	127	16	485		198.160	58
	29.725	30.858	6.282	3.891	322	4.945	5.263	1.272	14.244	24	11.248.052	3.388
Sonstige	283.479	290.227	55.403	26.427	5.959	26.494	37.070	19.084	135.672	425	122.208.611	26.300

Tabelle 14

Tabelle 14

Bundesanstalt für Arbeit
Referat IIb3
27.01.2003

St 45a-3

Strafverfahren (von den Dienststellen der BA aufgegriffene Fälle)

Sachgebiet/Rechtsgrundlage		Bundesrepublik Deutschland Gesamtjahr 2002				
		aufgegriffene Fälle	erledigte Fälle		unerledigte Fälle	
			insgesamt	keine Strafanzeige		Strafanzeige
1	2	3	4	5		
Leistungsmißbrauch	§ 263 StGB	15.174	16.324	1.952	14.372	2.025
Arbeitsgenehmigungsverfahren	§ 407 (1) Nr. 1 SGB III	149	122	1	121	29
	§ 407 (1) Nr. 2 SGB III	53	54	2	52	1
	§ 406 (1) Nr. 3 SGB III	133	136	2	134	11
	§ 15 AÜG	61	65	6	59	13
Arbeitnehmerüberlassung	§ 15a (1) AÜG	13	14	4	10	2
	§ 15a (2) AÜG	1				1
Arbeitsvermittlung/Anwerbung	§ 406 (1) Nr. 1 SGB III	19	18		18	1
	§ 406 (1) Nr. 2 SGB III	12	14	1	13	
Sonstige		14.035	14.126	249	13.877	670
Z u s a m m e n		29.650	30.873	2.217	28.656	2.753

Tabelle 15

Tabelle 15
St 45a-1G
(03/02)

Statistik des Bußgelafahrens
Gesamtmeldung

Bundesanstalt für Arbeit
Statistik

Sachgebiet/Rechtsgrundlage		Bundesrepublik Deutschland												
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
ein-gelei-tete Ver-fahren nach dem OWiG	erfe-digte Ver-fahren	Verfahren eingestellt, weil		Abgabe an die Staatsanwalt-schaft gemäß §§ 41, 42 OWiG		Verwarnung		Anordnung		Summe der Ver-w.-gelder, Geldbußen, Ver-fallsbetr. in Euro	ein-ge-legte Ein-sprüche			
		keine Ord-nungs-widrigkeit	Or-d-nungs-widrigkeit ver-fährt ist	OWi nicht zu ver-folgen	OWiG	ohne Ver-w.-geld	mit Ver-w.-geld	Geld-buße	Verfall (§ 29a OWiG)					
01	189.078	194.964	21.129	14.054	3.023	14.146	28.467	17.087	21.747	95.681	5	15.599.437	10.523	
Leistungs-miss-brauch	101	130	13	11	2	22	36	15	7	35	0	9.795	4	
	14.879	14.792	1.358	780	223	916	1.063	3.536	1.853	6.405	1	899.933	489	
Illegale Ausländer-beschäftigung	26.024	30.529	4.075	3.795	242	2.682	6.932	1.593	537	14.475	24	27.072.411	5.720	
Ausländer-beschäftigung	20.299	23.239	2.155	2.320	524	2.792	6.355	2.288	1.671	7.097	2	1.183.434	1.227	
mittlere illegale Beschäftigung	19	19	10	5	0	4	1	2	1	6	0	26.085	2	
illegale Arbeit-nemer-überlassung	135	183	34	25	1	21	33	8	0	88	7	573.125	26	
	1.963	2.542	505	303	40	325	229	33	10	1.562	40	3.634.377	854	
	1.565	2.217	567	260	75	375	81	66	14	1.210	136	3.287.369	387	
	177	268	55	35	8	48	2	4	2	167	2	531.853	103	
	134	197	51	42	7	45	1	5	1	89	7	316.478	33	
	329	369	60	40	5	56	3	78	12	173	2	43.657	23	
Arbeit-nemer-ent-sendenge-setz	16.844	18.333	3.289	885	107	1.187	2.624	698	170	12.564	97	32.375.998	6.060	
Mindestentgelt	1.184	1.432	335	82	18	183	100	88	15	935	11	15.180.081	671	
Umlauf/Urt.kassenbeitrag	1.836	2.283	375	222	17	299	17	255	57	1.406	6	1.280.347	564	
Anmeldung/Versicherung	2.843	2.873	569	194	25	163	91	351	217	1.830	2	1.287.176	545	
Unterlagen	37	32	25	3	0	9	0	0	0	16	4	691.573	14	
	4	5	1	3	1	0	1	0	0	0	0	0	0	
Arbeits-vermittlung	32	30	4	8	0	5	4	1	0	12	0	10.750	0	
Schwerbehinderen-recht	6	5	1	0	0	0	0	0	0	3	2	535	0	
	571	661	163	59	0	111	0	87	24	380	0	153.866	61	
Sonstige	31.278	32.558	4.903	4.477	218	4.567	1.119	3.853	1.502	16.570	12	13.529.331	4.071	
Z u s a m m e n	309.338	327.661	39.697	27.603	4.536	27.956	47.159	30.048	27.843	160.703	358	117.687.611	31.377	

Berichtsjahr: 2003

Tabelle 16

Tabelle 16
St 45a-3G
(03/02)

Bundesanstalt für Arbeit
Statistik

Strafverfahren (von den Dienststellen der BA aufgegriffene Fälle)

Gesamtmeldung

Berichtsjahr: 2003	Sachgebiet/Rechtsgrundlage	aufgegriffene Fälle	erledigte Fälle			Bundesrepublik Deutschland	
			insgesamt	davon (Sp. 2)		Strafanzeige	unerledigte Fälle
				keine Strafanzeige	3		
1	2	3	4	5			
	§ 263 StGB	20.839	21.081	2.428	18.652	1.935	
	§ 407 (1) Nr. 1 SGB III	345	362	21	341	12	
	§ 407 (1) Nr. 2 SGB III	48	48	1	47	2	
	§ 406 (1) SGB III	252	261	6	255	3	
	§ 15 AÜG	48	61	9	52	3	
	§ 15a (1) AÜG	4	5	1	4	1	
	§ 15a (2) AÜG	1	3	2	1	0	
	§ 406 (1) Nr. 1 SGB III	22	23	4	19	0	
	§ 406 (1) Nr. 2 SGB III	0	0	0	0	0	
	Sonstige	16.755	17.147	381	16.766	540	
	Z u s a m m e n	38.314	38.991	2.853	36.137	2.496	

Tabelle 17

Tabelle 17
St 45a-1

Bundesagentur für Arbeit
BA-SH 524

Statistik des Bußgeldverfahrens

Sachgebiet / Rechtsgrundlage		Gesamtmeldung										Bundesrepublik Deutschland																										
		Eingeleitete Verfahren nach dem OWiG		Erledigte Verfahren		Unerledigte Verfahren		Verfahren eingestellt, weil			Abgabe an Staatsanwalt gem. §§ 41 und 42 OWiG		Verurteilung		Abmündung		Eingeleitete Einsprüche																					
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18																			
Leistungs- miss- brauch	Alg / A/hl / U/hg Kug / WAG übrige Leistungen	73.154	126.964	14.236	8.693	2.110	8.823	814	7.053	5.857	29.420	4	5.019.259	3.952	82	113	15	4	15	4	14	2	16	1.810	3	7.619	8.242	1.487	1.014	307	679	42	1.820	775	2.599	644.805	297	
Illegale Arbeitnehmerüberlassung	§ 404 Abs.2 Nr.26 SGB III § 16 Abs.1 Nr.3-8 AÜG	314	308	72	44	1	40	32	91	17	79		10.438	8																								
Z u s a m m e n		81.169	135.627	15.810	9.763	2.422	9.557	892	8.978	6.651	32.114	4	5.676.312	4.260																								

Hinweis:

Das statistische Zahlenmaterial für 2004 wurde speziell nur insoweit zusammengestellt, als die BA ab 1.1.2004 zu Verstößen der Art, die für den an den Deutschen Bundestag vorzulegenden 10. Bericht über die Auswirkungen des BillBG relevant sind, noch eine Verfolgungskompetenz besitzt.

Im Übrigen bezieht sich das statistische Zahlenmaterial nur auf die Zeit von Januar bis November 2004, weil die Zahlen des Monats Dezember 2004 erst nach dem zu beachtenden Abgabetermin verfügbar sind.

