

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Vierzehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung

Inhaltsverzeichnis

| | Seite |
|---|-------|
| I. Gegenstand | 3 |
| A. Auftrag | 3 |
| B. Ziel | 3 |
| C. Berichtsgrundlagen | 3 |
| II. Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung | 4 |
| A. Allgemeines | 4 |
| 1. Begriffe | 4 |
| 2. Umfang und Entwicklung | 4 |
| 3. Schwerpunkte | 5 |
| 4. Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch | 5 |
| 5. Zusammenarbeit..... | 6 |
| B. Schwarzarbeit | 7 |
| 1. Sozialversicherungsrechtliche Verstöße..... | 7 |
| 2. Steuerrechtliche Verstöße | 11 |
| 3. Sozialleistungs- und Kindergeldmissbrauch | 13 |
| 4. Handwerks- und gewerberechtliche Verstöße..... | 16 |
| C. Illegale Beschäftigung | 18 |
| 1. Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz..... | 18 |
| 2. Verstöße gegen das Mindestlohngesetz | 20 |
| 3. Verstöße gegen die Lohnuntergrenze nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz | 21 |

| | Seite |
|--|-----------|
| 4. Illegale und verdeckte Arbeitnehmerüberlassung | 22 |
| 5. Illegale Ausländerbeschäftigung | 24 |
| 6. Anbieten und Nachfragen der Arbeitskraft im öffentlichen Raum | 25 |
| 7. Beschäftigung zu ausbeuterischen Arbeitsbedingungen | 25 |
| III. Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung | 27 |
| A. Rechtliche Entwicklung in Europa und Deutschland | 27 |
| 1. Europa | 27 |
| 2. Deutschland | 27 |
| B. Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung | 32 |
| 1. Entwicklung der Personal- und Sachausstattung | 33 |
| 2. Arbeitsergebnisse der FKS | 34 |
| 3. Stärkung der Kompetenzen durch die Änderung des SchwarzArbG | 36 |
| 4. Bekämpfung der organisierten Formen der Schwarzarbeit und der organisierten Kriminalität | 38 |
| 5. Erfahrungen und Entwicklungen im Zusammenhang mit der selbstständigen Durchführung von Ermittlungsverfahren der FKS | 39 |
| C. Administrative Maßnahmen | 39 |
| 1. Nationale Zusammenarbeitsvereinbarungen | 39 |
| 2. Bündnisse | 41 |
| 3. Task Force zur Bekämpfung des Missbrauchs der grenzüberschreitenden Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit | 42 |
| 4. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit | 42 |
| 5. Ergänzende Maßnahmen der Länder | 44 |
| 6. Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung | 46 |
| IV. Gesetzgebungsverfahren und Vorschläge zur Verbesserung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung | 47 |
| A. Gesetzgebungsverfahren | 47 |
| B. Verbände | 48 |
| C. Länder | 50 |
| D. Weitere Vorschläge | 51 |
| V. Schlussbemerkungen | 52 |

I. Gegenstand

A. Auftrag

Mit der 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 ursprünglich hierbei die bei der Anwendung des BillBG gewonnenen Erfahrungen einzubeziehen.

Bei der einstimmigen Annahme des AÜG 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).

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 AÜG verbleibt unter der Federführung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS). Der Bericht über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung wurde durch den vorgenannten Beschluss der Federführung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) übertragen. Der Berichtstermin wurde durch Beschluss des Deutschen Bundestages anlässlich der Verabschiedung des Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt einmalig um ein Jahr auf 2005 verschoben (Bundestagsdrucksache 15/98). Der Zehnte Bericht wurde am 20. Juli 2002 (Bundestagsdrucksache 15/5934), der Elfte Bericht am 3. Juli 2009 (Bundestagsdrucksache 16/13768), der Zwölfte Bericht am 27. September 2013 (Bundestagsdrucksache 17/14800) und der Dreizehnte Bericht am 9. Juni 2017 (Bundestagsdrucksache 18/12755) dem Deutschen Bundestag vorgelegt.

B. Ziel

Der Bericht stellt entsprechend dem Auftrag des Deutschen Bundestages die Entwicklung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung dar. Er beschränkt sich dabei wie die vorangegangenen Berichte nicht allein auf die Erfahrungen mit dem BillBG bzw. seit 2004 mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (SchwarzArbG), sondern stellt die Entwicklung im gesamten Bereich der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung für die Jahre 2017 bis einschließlich 2020 dar.

C. Berichtsgrundlagen

Der Bericht beruht auf Beiträgen der Länder sowie auf Stellungnahmen der Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe, der Bundesagentur für Arbeit (BA), des Bundesamtes für Güterverkehr, der Bundesinnung für das Gerüstbauer-Handwerk und des Bundesverbandes Gerüstbau, des Bundesverbandes Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL), der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung, des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), der Deutschen Rentenversicherung (DRV) Bund, der DRV Knappschaft-Bahn-See, der Generalzolldirektion (GZD), des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie (HDB), der Industriegewerkschaft Metall (IG Metall), der SOKA-BAU, des Zentralverbandes des Deutschen Baugewerbes (ZDB) und des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH).

II. Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung

A. Allgemeines

1. Begriffe

Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung erfüllen zumeist mehrere Tatbestände, die in diesem Bericht regelmäßig getrennt nach dem Stammgesetz aufgeführt werden. Die Darstellung im Bericht orientiert sich an dem Schwerpunkt der jeweiligen Begehungsweise und ordnet diese dem jeweiligen Stammgesetz zu. So gehen beispielsweise Mindestlohnverstöße mit Beitragsausfällen der Sozialversicherung einher. Deshalb sind die nachfolgend dargestellten besonderen Begehungsweisen oftmals nicht isoliert auf das jeweilige Stammgesetz, sondern auch im Kontext der anderen Rechtsvorschriften zu betrachten.

Schwarzarbeit ist in § 1 Absatz 2 SchwarzArbG definiert. Schwarzarbeit leistet demnach, wer Dienst- oder Werkleistungen erbringt oder ausführen lässt und dabei:

- als Arbeitgeber, Unternehmer oder versicherungspflichtiger Selbstständiger seine sozialversicherungsrechtlichen Melde-, Beitrags- oder Aufzeichnungspflichten nicht erfüllt,
- als Steuerpflichtiger seine steuerlichen Pflichten nicht erfüllt,
- als Empfänger von Sozialleistungen seine Mitteilungspflichten gegenüber dem Sozialleistungsträger nicht erfüllt,
- oder als Erbringer von Dienst- oder Werkleistungen
 - seiner sich daraus ergebenden Verpflichtung zur Anzeige vom Beginn des selbstständigen Betriebes eines stehenden Gewerbes nicht nachgekommen ist oder die erforderliche Reisegewerbekarte nicht erworben hat oder
 - als Erbringer von Dienst- oder Werkleistungen ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe selbstständig betreibt, ohne in der Handwerksrolle eingetragen zu sein.

Darüber hinaus leistet Schwarzarbeit auch, wer vortäuscht, eine Dienst- oder Werkleistung zu erbringen oder ausführen zu lassen, und wenn er selbst oder ein Dritter dadurch Sozialleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II, SGB III) zu Unrecht bezieht.

Im Berichtszeitraum wurde mit dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch zum 18. Juli 2019 (BGBl. I S. 1066) in § 1 Absatz 3 SchwarzArbG die illegale Beschäftigung gleichfalls legal definiert. Danach übt eine illegale Beschäftigung aus, wer

- Ausländer und Ausländerinnen als Arbeitgeber unerlaubt beschäftigt oder als Entleiher unerlaubt tätig werden lässt,
- als Ausländer oder Ausländerin unerlaubt eine Erwerbstätigkeit ausübt,
- als Arbeitgeber Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen
 - ohne erforderliche Erlaubnis nach § 1 Absatz 1 Satz 1 AÜG oder
 - entgegen den Bestimmungen nach § 1 Absatz 1 Satz 5 und 6, § 1a oder § 1b AÜG überlässt oder für sich tätig werden lässt,
- als Arbeitgeber Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen beschäftigt, ohne dass die Arbeitsbedingungen nach Maßgabe des Mindestlohngesetzes (MiLoG), des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) oder des § 8 Absatz 5 AÜG in Verbindung mit einer Rechtsverordnung nach § 3a Absatz 2 Satz 1 AÜG eingehalten werden, oder
- als Arbeitgeber Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu ausbeuterischen Arbeitsbedingungen beschäftigt.

2. Umfang und Entwicklung

Umfang und Entwicklung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zu messen und das Verhältnis zum offiziellen Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu belegen ist nach wie vor nicht möglich. Dies liegt in der Natur der Schwarzarbeit, die sich als Teil der Schattenwirtschaft in der Regel im Verborgenen abspielt und somit der direkten statistischen Erfassung entzieht.

Im Rahmen von Studien haben aber auch in diesem Berichtszeitraum verschiedene Institute versucht, den Umfang der Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit insgesamt und insbesondere für den Bereich der Minijobber abzuschätzen. Diese Studien wurden von der Bundesregierung nicht beauftragt.

Beispielsweise sei jährlichen Analysen des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung an der Universität Tübingen (IAW) in Zusammenarbeit mit Professor Dr. Friedrich Schneider (Universität Linz) zufolge das Verhältnis von Schattenwirtschaft zu offizieller Wirtschaft im Berichtszeitraum 2017 bis zumindest Anfang 2020 mit einem geschätzten Umfang der sog. Schattenwirtschaft von 328 Mrd. Euro im Jahr 2017, 325 Mrd. Euro im Jahr 2018 und 324 Mrd. Euro im Jahr 2019 absolut nahezu konstant geblieben und damit in Relation zum BIP (10,1 Prozent, 9,7 Prozent bzw. 9,4 Prozent) bis 2019 zurückgegangen. In Folge der Covid-19-Pandemie sei die Schattenwirtschaft jedoch auch in Deutschland absolut gewachsen und der geschätzte Umfang auf 339 Mrd. Euro im Jahr 2020 (10,2 Prozent im Verhältnis zum durch die Pandemie gefallenem BIP) angestiegen. Die Kurzarbeit als Krisenmaßnahme habe dabei jedoch einen noch größeren Anstieg verhindert. Im Vergleich zu den OECD-Ländern liege Deutschland mit der Größe seiner Schattenwirtschaft immer noch im unteren Mittelfeld.

3. Schwerpunkte

Nahezu alle, insbesondere die lohnintensiven Wirtschaftszweige, sind von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung betroffen. Nach den Erfahrungswerten der zuständigen Prüf- und Kontrollbehörden und der betroffenen Wirtschaftskreise liegen die Schwerpunkte der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung vorrangig in den in § 2a Absatz 1 SchwarzArbG sowie in § 28a Absatz 4 Satz 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IV) genannten Branchen:

- dem Baugewerbe (einschl. Baunebengewerbe),
- dem Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe,
- dem Personenbeförderungsgewerbe,
- dem Speditions-, Transport- und damit verbundene Logistikgewerbe,
- dem Schaustellergewerbe,
- den Unternehmen der Forstwirtschaft
- dem Gebäudereinigungsgewerbe,
- den Unternehmen, die sich am Auf- und Abbau von Messen und Ausstellungen beteiligen,
- der Fleischwirtschaft,
- dem Prostitutionsgewerbe und
- dem Wach- und Sicherheitsgewerbe.

Die Anzahl der von den in § 2a Absatz 1 SchwarzArbG und § 28a Absatz 4 Satz 1 SGB IV genannten Wirtschaftsbereichen und Wirtschaftszweigen erfassten Beschäftigten lässt sich der Antwort der Bundesregierung zu der Frage 1b) der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 19/18583 entnehmen.

Die Auflistung der genannten Branchen wird einer fortlaufenden Betrachtung unterzogen. In erster Linie sind die Feststellungen und Beobachtungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) der Zollverwaltung ausschlaggebend für die Beurteilung der Branchenauswahl. Aber auch die Informationen und Erkenntnisse von Ländern, Verbänden, Gewerkschaften und Zusammenarbeitsbehörden tragen einen bedeutenden Teil zu dieser Betrachtung bei. Es ist eine Änderung bei der Auswahl der Branchen im Berichtszeitraum erfolgt. Die Branchen Prostitutionsgewerbe und Wach- und Sicherheitsgewerbe wurden im Jahr 2017 bzw. im Jahr 2019 zusätzlich mit aufgenommen.

4. Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch

Einen zentralen Meilenstein innerhalb des Berichtszeitraums stellt das am 18. Juli 2019 in Kraft getretene Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch dar.

Mit dem Gesetz hat die FKS zusätzliche Aufgaben und Befugnisse erhalten, es wurden neue Bußgeldtatbestände geschaffen, Verfahrensrechte der FKS gestärkt sowie die Zusammenarbeit und der Datenaustausch zwischen den beteiligten Behörden verbessert. Zudem wird die FKS mit dem Gesetz auch personell massiv gestärkt, indem ihr für die Umsetzung des Gesetzes weitere rund 3.500 Stellen bis zum Jahr 2029 zulaufen sollen. Die FKS wird somit in die Lage versetzt, für mehr Ordnung und Fairness auf dem Arbeitsmarkt zu sorgen.

Zu den einzelnen Aufgaben und Befugnissen siehe insbesondere Abschnitte III. A. 2 und III. B.

5. Zusammenarbeit

Die wirksame Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung setzt eine koordinierte Zusammenarbeit und einen intensiven Informationsaustausch aller beteiligten Stellen voraus. Die gesetzliche Grundlage hierfür schaffen insbesondere § 2 Absatz 4 und § 6 SchwarzArbG.

Danach arbeitet die FKS mit einer Vielzahl von Behörden und Stellen zusammen. Die Behörden unterrichten sich gegenseitig über die für die jeweilige Aufgabenerledigung erforderlichen Informationen.

In § 2 Absatz 4 Satz 1 SchwarzArbG sind folgende Behörden und Stellen als Zusammenarbeitsbehörden der FKS benannt:

- Finanzbehörden,
- Bundesagentur für Arbeit, auch in ihrer Funktion als Familienkasse,
- Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen,
- Einzugsstellen (§ 28i SGB IV),
- Träger der Rentenversicherung,
- Träger der Unfallversicherung,
- gemeinsame Einrichtungen und zugelassene kommunale Träger nach dem SGB II sowie die Bundesagentur für Arbeit als verantwortliche Stelle für die zentral verwalteten IT-Verfahren nach § 50 Absatz 3 SGB II,
- die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständigen Behörden,
- die in § 71 Absatz 1 bis 3 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) genannten Behörden,
- Bundesamt für Güterverkehr,
- die nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen nach § 46 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) zuständigen Behörden,
- die nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden,
- die für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden,
- Polizeivollzugsbehörden des Bundes und der Länder auf Ersuchen im Einzelfall,
- nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach diesem Gesetz zuständige Behörden,
- die nach § 14 der Gewerbeordnung (GewO) für die Entgegennahme der Gewerbeanzeigen zuständigen Stellen,
- die nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tarifreuegesetze der Länder zuständigen Prüfungs- oder Kontrollstellen,
- die nach Landesrecht für die Entgegennahme der Anmeldung von Prostituierten nach § 3 des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchG) und für die Erlaubniserteilung an Prostitutionsgewerbetreibende nach § 12 ProstSchG zuständigen Behörden,
- die nach Landesrecht für die Erlaubniserteilung nach § 34a GewO zuständigen Behörden und
- die gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des § 4 Absatz 2 des Tarifvertragsgesetzes (TVG).

Durch die letzten Änderungen des SchwarzArbG (siehe Abschnitte III. A. 2.1 und III. A. 2.12 sowie Abschnitt III. B. 3) vom 11. Juli 2019 wurde der Katalog der Zusammenarbeitsbehörden und -stellen der FKS im SchwarzArbG um weitere wichtige Behörden und Stellen erweitert, die bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung mitwirken und die FKS bei ihrer Aufgabenerfüllung unterstützen können.

Grundsätze der Zusammenarbeit der FKS mit den Zusammenarbeitsbehörden werden beispielsweise in Vereinbarungen bzw. Leitfäden zur Konkretisierung der Zusammenarbeit dargelegt. Derzeit bestehen mit zwölf Zusammenarbeitsbehörden derartige Vereinbarungen (siehe Abschnitt III. C. 1.1.).

Auf regionaler und örtlicher Ebene spielt der persönliche Kontakt der Beschäftigten der verschiedenen Behörden eine wesentliche Rolle (z. B. durch gemeinsame Prüfungen, direkten Informationsaustausch sowie gemeinsame Workshops, Schulungen und gegenseitige Hospitationen). Regelmäßige Besprechungen zwischen der FKS und den Zusammenarbeitsbehörden tragen ebenfalls dazu bei, Fragen in und bei der Zusammenarbeit zu erörtern, neue

Ideen zur Optimierung der Zusammenarbeit auszutauschen und im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten umzusetzen. Zudem haben sich bundesweit sowohl auf Landesebene als auch auf regionaler Ebene zahlreiche Koordinierungsgruppen gebildet, die der Identifizierung von Schnittstellen und der Erörterung konkreter Problemfälle dienen.

Ein wesentlicher Aspekt der Zusammenarbeit mit anderen Behörden ist, dass die Zollverwaltung die infolge ihrer Prüfungen aufgedeckten Sachverhalte, welche im originären Aufgabenbereich dieser Stellen zu finanziellen Forderungen führen können, mitteilt. So führt beispielsweise die Beschäftigung einer Arbeitnehmerin oder eines Arbeitnehmers ohne Meldung zur Sozialversicherung und ohne Steuern abzuführen in der Regel dazu, dass Sozialversicherungsbeiträge und Steuern durch die jeweilige Stelle nachzuerheben sind.

In Bezug auf die Fälle von Scheinselbstständigkeit ist die Zusammenarbeit zwischen den Gewerbeldeämtern sowie den Neugründungstellen bei den Festsetzungsfinanzämtern und den Behörden der Zollverwaltung von besonderer Bedeutung. Bei Vorliegen von Anhaltspunkten auf eine fingierte Selbstständigkeit ist eine frühzeitige Information an die Behörden der Zollverwaltung zwecks (gemeinsamer) Prüfungen wesentlich.

Im Rahmen der Zusammenarbeit der Behörden der Zollverwaltung mit den Behörden der Landesfinanzverwaltung führte die Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen, in die auch weitere Behörden eingebunden sind, bei komplexen Fallgestaltungen zu erfolgreichen Ermittlungen.

Die in einigen Ländern im Berichtszeitraum eingeführten Tariftreue- und Vergabegesetze sehen Unterrichtsverpflichtungen der zuständigen Landesbehörden gegenüber der FKS vor, wenn Anhaltspunkte für Verstöße im Zuständigkeitsbereich der FKS vorliegen.

Ein weiterer Gesichtspunkt der Zusammenarbeit mit anderen Behörden ist die Durchführung gemeinsamer Prüfungen mit den in § 2 Absatz 4 Satz 1 SchwarzArbG genannten Zusammenarbeitsbehörden. Sowohl bei bundesweiten als auch bei regionalen Schwerpunktprüfungen wurden die betroffenen Zusammenarbeitsbehörden im Berichtszeitraum grundsätzlich beteiligt.

Bei der Bekämpfung der missbräuchlichen Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld arbeiten BA und FKS unverändert eng zusammen, unterstützen sich gegenseitig und stehen in einem kontinuierlichen Austausch. In Abstimmungsgesprächen zwischen der BA und der FKS ist das Vorgehen, die Zuständigkeit und die Durchführung gemeinsamer Prüfungen hinsichtlich des Kurzarbeitergeldbezugs im Jahr 2020 festgelegt worden. In diesem Kontext sind gemeinsame Prüfungen durchgeführt worden. Darüber hinaus findet ein intensiver Informationsaustausch zwischen beiden Behörden statt. So werden bei der FKS eingehende Hinweise auf Kurzarbeitergeldmissbrauch der BA zur Prüfung übermittelt. Gewonnene Erkenntnisse der BA, die die Prüfaufgaben nach § 2 Absatz 1 SchwarzArbG betreffen, werden zur weiteren Bearbeitung an das jeweilige Hauptzollamt (HZA) übersendet.

Im Jahr 2020 fanden ferner gemeinsame Prüfungen unter anderem mit den Arbeitsschutzbehörden anlässlich des Ausbruchs von Covid-19-Infektionen in Fleischbetrieben in der Fleischwirtschaft statt. Bei Prüfungen im Mai und Juni 2020 wurden 38 FKS-Standorte von den Arbeitsschutzbehörden begleitet. Bei weiteren Prüfungen im August 2020 fanden weitere Kooperationen statt. Die von den Arbeitsschutzbehörden begleiteten HZÄ berichteten überwiegend, dass die Prüfungen ohne große Auffälligkeiten im Hinblick auf die Einhaltung der arbeitsschutzrechtlichen Regelungen verlaufen sind.

B. Schwarzarbeit

1. Sozialversicherungsrechtliche Verstöße

Arbeitgeber müssen ihre versicherungspflichtigen Beschäftigten bei den Einzugsstellen der Sozialversicherungsträger melden. Aus § 28a SGB IV ergibt sich der einschlägige umfangreiche sozialversicherungsrechtliche Meldepflichtenkatalog. Auf Grundlage von § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 SchwarzArbG prüft die FKS, ob die sich aus Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Pflichten nach § 28a SGB IV erfüllt werden oder wurden.

Die Träger der Rentenversicherung wiederum prüfen nach § 28p SGB IV mindestens alle 4 Jahre bei den Arbeitgebern, ob diese ihre Meldepflichten und ihre sonstigen Pflichten nach dem SGB IV, die im Zusammenhang mit dem Gesamtsozialversicherungsbeitrag stehen, ordnungsgemäß erfüllen.

Nach § 28a Absatz 4 SGB IV besteht für Arbeitgeber für die dort genannten Wirtschaftsbereiche zudem eine Sofortmeldepflicht. Der Arbeitgeber ist danach verpflichtet, den Tag des Beginns eines Beschäftigungsverhältnisses spätestens bei dessen Aufnahme an die Datenstelle der Träger der Rentenversicherung (DSRV) zu melden.

Ein Verstoß gegen die Meldepflichten aus § 28a SGB IV kann bußgeldrechtliche Konsequenzen haben. Die Nichtmeldung, die nicht in der vorgeschriebenen Weise abgegebene Meldung und die nicht richtige, nicht rechtzeitige oder nicht vollständige Meldung kann nach § 111 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, Absatz 4 SGB IV als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.

Oftmals geht mit der Verletzung der sozialversicherungsrechtlichen Meldepflichten durch den Arbeitgeber die nicht ordnungsgemäße Entrichtung von Sozialabgaben einher. Dies kann nach § 266a des Strafgesetzbuches (StGB) mit Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe, in besonders schweren Fällen nach § 266a Absatz 4 StGB mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren, bestraft werden.

Mit dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch wurde das leichtfertige Nichtabführen von Sozialversicherungsbeiträgen bußgeldbewehrt. Nach § 8 Absatz 3 SchwarzArbG handelt ordnungswidrig, wer als Arbeitgeber eine in § 266a Absatz 2 Nummer 1 oder 2 StGB bezeichnete Handlung leichtfertig begeht und dadurch der Einzugsstelle Sozialversicherungsbeiträge leichtfertig vorenthält.

1.1 Umfang und Entwicklung

Die DRV Bund teilte für die Jahre 2017 bis 2020 mit:

| Jahr | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Verdachtsfälle | 86.867 | 88.968 | 112.261 | 85.596 |
| Fälle Beanstandungen | 118.213 | 116.175 | 98.125 | 101.968 |
| Nachforderungen (in Euro) | 340.729.057 | 345.150.939 | 302.478.705 | 416.198.557 |
| Säumniszuschläge (in Euro) | 185.253.096 | 185.420.364 | 154.462.100 | 238.481.157 |

Quelle: DRV Bund (*vorläufige Werte – Stand: 29.01.2021)

1.2. Besondere Begehungsweisen

Die Erscheinungsformen der Schwarzarbeit im Bereich der sozialversicherungsrechtlichen Verstöße sind vergleichbar mit denjenigen der vorangegangenen Berichtszeiträume. Schwarzarbeit tritt in Form der Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ohne Meldung und Beitragsabführung zur Sozialversicherung oder falscher Meldung und nicht vollständiger Beitragsabführung auf. Zudem ist eine Vielzahl von Begehungsweisen zu verzeichnen, die alle die Täuschung der Behörden bezwecken, indem der Umfang der im Inland bestehenden Sozialversicherungspflicht zumindest teilweise verschleiert wird.

Scheinselbstständigkeit

Eine besondere Begehungsweise stellt nach wie vor die Scheinselbstständigkeit dar. Scheinselbstständigkeit ist gegeben, wenn eine erwerbstätige Person als formell selbstständiger Unternehmer (Auftragnehmer) auftritt, obwohl sie tatsächlich im Sinne des § 7 Absatz 1 SGB IV abhängig beschäftigt ist. Charakteristisch für die Scheinselbstständigkeit ist, dass zu Unrecht das Bestehen einer Sozialversicherungspflicht verneint und damit die Abführung der Sozialabgaben vermieden wird, ebenso wie ggf. die Zahlung von Mindestlöhnen oder die Einhaltung von Arbeitnehmerschutzvorschriften, die bei Selbstständigen nicht zu beachten sind. Prüfungen und Ermittlungen ergeben häufig, dass vermeintlich Selbstständige persönlich weisungsgebunden und in eine fremde Betriebsstruktur eingebunden sind, beispielsweise dem Direktionsrecht ihres vermeintlichen Auftraggebers unterliegen, nicht über eigenes Material und Maschinen verfügen und die Abrechnung auf Stundenbasis vornehmen, so dass es sich bei Berücksichtigung aller Umstände der Vertragsabwicklung tatsächlich um sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse handelt. Scheinselbstständigkeit ist nach wie vor in nahezu allen Wirtschaftsbereichen vorzufinden und nicht auf Einzelfälle beschränkt.

Die im Dreizehnten Bericht dargestellten Entwicklungen im Bereich der Scheinselbstständigkeit gelten fort.

Im Land Sachsen wurde im Berichtszeitraum vermehrt festgestellt, dass Unternehmen, die ehemals eine legale Arbeitnehmerüberlassung betrieben haben, dazu übergegangen sind, auf eine Verleiherlaubnis der BA zu verzichten. Diese Firmen treten mit einer neuen Geschäftsidee am Markt auf, indem sie „selbstständige“ Unternehmer vermitteln. Somit ist eine Verleiherlaubnis entbehrlich, weil nur (Schein-)Selbstständige gegen entsprechende Vermittlungsprovision vermittelt werden. Diese Fallkonstellation ist im Gastronomie- und Veranstaltungsservice, Baugewerbe, Spedition- und Transportgewerbe und bei der Vermittlung von Pflege- und Betreuungskräften sowie

Haushaltshilfen anzutreffen. Auch die Vermittlung von Honorärärzten wird durch Vermittlungsfirmen am Markt angeboten. Durch die gewählten Vertragskonstruktionen ist es kaum möglich, den Vermittlern eine Arbeitgeber-eigenschaft nachzuweisen. Vom (Schein-)Selbstständigen werden entsprechende Vollmachten unterschrieben, damit der Vermittler alle Geschäfte / Rechnungen für den (Schein-)Selbstständigen erledigen kann. Im Rahmen der sozialversicherungsrechtlichen Beurteilung dieser Fälle ist nur eine Eingliederung in den Betriebsablauf und eine Weisungsgebundenheit beim Empfänger / Auftraggeber (Entleiher) der Arbeitsleistung festzustellen.

Rentenversicherungsträger weisen zudem darauf hin, dass der Einsatz von Honorarkräften im Bereich der See- und Binnenschifffahrt feststellbar ist (z. B. vermeintlich selbstständige Kapitäne und Offiziere). Dieser resultiert oftmals aus einer nicht genügenden Überprüfung des sozialversicherungsrechtlichen Status durch den Arbeitgeber.

Lohnsplitting

Eine bekannte Verschleierungsform, Lohnnebenkosten zu reduzieren, ist nach wie vor das sog. Lohnsplitting.

Die Versicherungspflicht für das Beschäftigungsverhältnis wird seitens der Arbeitgeber dadurch verschleiert, dass diese statt der korrekten Angaben über das bestehende Beschäftigungsverhältnis gegenüber dem Träger der Sozialversicherung mehrere fiktive beitragsfreie geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zur Sozialversicherung anmelden.

Weiterhin werden Fälle von Lohnsplitting im Rahmen von bestimmten steuer- und sozialabgabenoptimierten Entlohnungsmodellen festgestellt. Hierbei werden zu fest vereinbarten (niedrigen) Grundlöhnen steuer- und sozialversicherungsfreie Entgeltbestandteile, wie z. B. Auslösung, Spesen, Fahrtkostenzuschüsse, Sonn-, Feiertags- und Nachtzuschläge, in den Endlohn eingerechnet. Die Einrechnung geschieht zum Teil mittels EDV-Unterstützung, welche die maximal möglichen Zuschläge ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Arbeitsumstände berechnet. Steuerfrei und nicht sozialversicherungsrelevant sind diese Zuschläge jedoch nur, wenn sie zweckgemäß, also z. B. für zu unüblichen Zeiten geleistete Arbeit, gezahlt werden.

Scheinrechnungen

Von Arbeitgebern werden weiterhin teilweise inhaltlich unrichtige Rechnungen (Schein- oder Abdeckrechnungen) verwendet, um unter anderem Schwarzlohnzahlungen für nicht zur Sozialversicherung gemeldete Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu verschleiern. Dies erfolgt verstärkt durch Vortäuschen von Dienst- oder Werkverträgen. Hierzu werden häufig Scheinfirmen selbst gegründet oder gegen Zahlung einer Provision in Anspruch genommen (sog. Servicefirmen), die Schein- oder Abdeckrechnungen in den Wirtschaftskreislauf einbringen und dies „wie eine Dienstleistung“ anbieten. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden teils über die gegründeten Scheinfirmen zur Sozialversicherung – oftmals im Rahmen einer geringfügigen Beschäftigung – angemeldet und formal im Rahmen eines Dienst- oder Werkvertrages eingesetzt. Die Scheinfirma führt die fälligen Beiträge nicht oder nur teilweise an die Sozialversicherungsträger ab. Bei Prüfungen entsteht dann der Eindruck, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vorschriftsgemäß bei der Sozialversicherung angemeldet sind. Faktisch sind sie jedoch in die Arbeitsorganisation des tatsächlichen Arbeitgebers eingegliedert und arbeiten weit mehr als die angezeigten Stunden. Die Scheinfirma erstellt und verkauft über die vermeintlich erbrachten Leistungen Rechnungen (sog. Abdeckrechnungen), die der tatsächliche Arbeitgeber (Rechnungskäufer) als Aufwand verbucht und bezahlt. Der Inhalt der Abdeckrechnungen wird durch die Rechnungskäuferin oder den Rechnungskäufer detailliert vorgegeben. Die auf dem Konto der Scheinfirma gutgeschriebenen Rechnungsbeträge werden zeitnah vom Konto in bar verfügt und abzüglich der Provision von der Betreiberin oder dem Betreiber der Scheinfirma an die Rechnungskäuferin oder den Rechnungskäufer zurückgegeben und stehen dort als Schwarzgeld zur Verfügung. Mit diesem so generierten Schwarzgeld kann die Rechnungskäuferin oder der Rechnungskäufer u. a. Schwarzlöhne an ihre / seine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auszahlen oder verdeckte Gewinnentnahmen durchführen.

Die Gründung solcher Firmenkonstellationen erfolgt EU-weit und ist meist zeitlich begrenzt. Nach einer variierenden „aktiven“ Nutzungsdauer werden diese Scheinfirmen „bestattet“ und anschließend durch eine neue Scheinfirma ersetzt. Als verantwortlich Handelnde werden oftmals wirtschaftlich unerfahrene natürliche Personen eingesetzt, die sich nicht in Deutschland aufhalten, oder es werden Aliasidentitäten verwendet. Für diese Verschleierungsform wird auch der Begriff des „Kettenbetruges“ verwendet, da in der Praxis nicht selten mehrere Scheinfirmen „wie eine Kette“ hintereinandergeschaltet sind.

Bei der Gründung und dem Betrieb der Scheinfirmen agieren immer häufiger kriminelle Banden in organisierten Strukturen und erschweren damit die Ermittlungsarbeit der Strafverfolgungsbehörden. Den Tätern fließen dabei aufgrund der vereinnahmten Provisionen in erheblichem Umfang Gewinne zu (siehe Abschnitt III. B. 4).

Zur Verschleierung von Schwarzarbeit (siehe Abschnitt II. B. 1) werden durch Arbeitgeber aber auch „reine“ nicht leistungshinterlegte Scheinrechnungen verwendet. Im Gegensatz zu der vorgenannten Form der Verschleierung sind die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hier bei dem tatsächlichen Arbeitgeber sozialversicherungsrechtlich gemeldet. Allerdings erhalten die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer neben der regulären Lohnzahlung ergänzend weitere Zahlungen als Schwarzlohn, der durch das Einbuchten fingierter Fremdleistungen als Aufwand in der Buchhaltung aktiver Firmen generiert wird.

Missbrauch der europäischen Dienstleistungsfreiheit

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unterliegen nach VO (EG) Nr. 883/2004 in der Europäischen Union grundsätzlich den sozialversicherungsrechtlichen Rechtsvorschriften des Mitgliedstaates, in dem sie eine Beschäftigung ausüben. Bei Entsendungen wird von diesem Grundsatz abgewichen. Hier unterliegen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer grundsätzlich weiterhin den Rechtsvorschriften des Sitzstaates des Arbeitgebers. Zum Nachweis dafür, dass ein anderer Mitgliedstaat für den Bereich der sozialen Sicherheit zuständig ist, dient die sogenannte portable A1-Entsendebescheinigung (PD A1). Im Zusammenhang mit der PD A1 kommt es auch zu Missbrauch. So werden beispielsweise in anderen EU-Staaten Briefkastenfirmen gegründet, die keine wirtschaftliche Tätigkeit im Entsendestaat ausüben. Diese dienen ausschließlich dem Zweck, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit günstigen Sozialversicherungsabgaben einzustellen und nach Deutschland zu entsenden. Falls im Beschäftigungsstaat der Verdacht besteht, dass PDs A1 zu Unrecht ausgestellt worden sind, ist ein sogenanntes Dialog- und Vermittlungsverfahren mit dem Ziel einzuleiten, dass die ausstellende Behörde die Rechtmäßigkeit ihrer Entscheidung überprüft und das PD A1 gegebenenfalls zurücknimmt. Bis zu einer Entscheidung durch den anderen Mitgliedstaat wird die PD A1 als gültig betrachtet (Bindungswirkung). Mögliche Straftaten nach § 266a StGB können in diesem Fall auch bei Nichtvorliegen der Entsendevoraussetzungen aufgrund der Bindungswirkung bestehender PDs A1 grundsätzlich nicht verfolgt werden (weitere Ausführungen siehe nachfolgenden Abschnitt II. B. 1.3.).

1.3. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Die Zusammenarbeit mit den Rentenversicherungsträgern und Trägern der Unfallversicherung bezieht sich u. a. auf die Prüfung, ob Arbeitgeber ihre Meldepflichten und sonstigen Pflichten nach dem SGB IV bzw. dem Siebten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VII), die im Zusammenhang mit dem Gesamtsozialversicherungsbeitrag stehen, erfüllen. Ein wesentlicher Aspekt der Zusammenarbeit ist, dass die Zollverwaltung die infolge ihrer Prüfungen aufgedeckten Sachverhalte, die im originären Aufgabenbereich der Rentenversicherungsträger zu finanziellen Forderungen führen könnten, mitteilt. So führt beispielsweise die Beschäftigung einer Arbeitnehmerin oder eines Arbeitnehmers ohne Meldung und Entrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen bzw. von Unfallversicherungsbeiträgen in der Regel dazu, dass Sozialversicherungsbeiträge bzw. Unfallversicherungsbeiträge durch die jeweiligen Stellen nachzuerheben sind.

Die Prüfung der Einhaltung der Meldepflicht nach dem SGB VII wird grundsätzlich durch die Träger der Rentenversicherung im Auftrag der Unfallversicherung durchgeführt. Nur in Ausnahmefällen prüfen die Unfallversicherungsträger die Meldung der Beitragsgrundlagen selbst.

Die Grundsätze der Zusammenarbeit der FKS mit den Trägern der Rentenversicherung sowie mit den Trägern der Unfallversicherung sind in Zusammenarbeitsvereinbarungen geregelt (siehe Abschnitt III. C. 1). Die Zusammenarbeitsvereinbarungen werden kontinuierlich durch die jeweiligen Partner evaluiert und bei Bedarf angepasst und ergänzt.

Zu Sachverhalten, die bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung festgestellt wurden, besteht zwischen der FKS und den Trägern der Rentenversicherung eine Schnittstelle, um gegenseitig elektronisch Informationen und Daten auszutauschen. Dieses Verfahren, das technisch ständig aktualisiert und weiterentwickelt wird, hat aus Sicht der Rentenversicherungsträger maßgeblich dazu beigetragen, die Zusammenarbeit mit der FKS effizienter zu gestalten.

Als Ausnahme zum Territorialprinzip gemäß § 3 SGB IV können Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Rahmen einer zeitlich begrenzten Entsendung ein Beschäftigungsverhältnis in Deutschland ausüben und trotzdem in der Sozialversicherung des Entsendestaates verbleiben. In dem Fall entsteht keine Sozialversicherungspflicht in Deutschland. Bei Entsendungen im Rahmen der VO 883/2004 wird dazu den entsandten Arbeitnehmerinnen und

Arbeitnehmern auf Antrag eine sogenannte portable A1-Entsendebescheinigung (PD A1) ausgestellt, die bescheinigt, dass die entsandte Arbeitnehmerin oder der entsandte Arbeitnehmer dem System der sozialen Sicherheit im Entsendestaat unterliegt und nach Prüfung der Entsendevoraussetzungen durch den ausstellenden Träger rechtmäßig entsandt ist.

Werden von entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern PDs A1 vorgelegt, besteht zumindest dem ersten Anschein nach keine Sozialversicherungspflicht in Deutschland. Insoweit entfalten die Bescheinigungen eine Bindungswirkung sowohl in sozialversicherungsrechtlicher als auch in strafrechtlicher Hinsicht. Bestehen Zweifel am Inhalt der Bescheinigung und somit an der Sozialversicherungspflicht im Entsendestaat (z. B., weil hier Erkenntnisse gewonnen wurden, dass das Unternehmen evtl. nicht "entsendefähig" ist), werden die Sozialversicherungsträger des Entsendestaates im Rahmen eines sogenannten Dialog- und Vermittlungsverfahrens gebeten zu prüfen, ob die in Deutschland angetroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Sozialversicherungspflicht des Entsendestaates unterliegen. Auf hier vorliegende Erkenntnisse und Zweifel wird dabei hingewiesen. Teilt die Sozialversicherung des Entsendestaates die Einschätzung der FKS, werden PDs A1 zurückgenommen und ggf. weitere nicht mehr erteilt. Andernfalls - sofern unterschiedliche Auffassungen nicht aufgelöst werden können - werden diese Fälle dem BMAS zur Klärung mit dem Entsendestaat auf ministerieller Ebene übermittelt.

Können die hier angetroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer keine PD A1 vorlegen (eine Mitführungspflicht besteht nicht) oder es besteht der Verdacht einer Fälschung, kann zunächst in der Datenbank der DRV geprüft werden, ob entsprechende Bescheinigungen hinterlegt sind. Trifft dies nicht zu, kann in diesen Fällen ebenfalls die Sozialversicherung des Entsendestaates um Prüfung gebeten werden, ob die in Deutschland angetroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer tatsächlich der Sozialversicherungspflicht des Entsendestaates unterliegen. Ob eine solche Abfrage erfolgt, hängt von der Einschätzung der FKS ab, ob Anhaltspunkte für eine tatsächliche Sozialversicherungspflicht in Deutschland vorliegen.

Aufgrund eines bisher fehlenden elektronisch sicheren Kommunikationsweges (siehe auch Abschnitt III. C. 4. 4.) erfolgt die Kommunikation mit den ausstellenden Sozialversicherungsträgern bisher postalisch. Trotz vorgegebener Fristen im Dialogverfahren erfolgen Antworten bei einigen Entsendestaaten teilweise gar nicht oder mit erheblicher zeitlicher Verzögerung.

DRV, ZDH, ZDB und DGB weisen auf einzelne Fälle von gefälschten PDs A1 hin. Die DRV weist insbesondere auf die Begehungsweise hin, dass Entsendebescheinigungen (bspw. durch hierauf spezialisierte Steuerbüros in Deutschland) gefälscht oder vorsätzlich in der Erwartung ausgefüllt werden, dass der Sozialversicherungsträger im Herkunftsland aufgrund zahlreicher Anträge die Richtigkeit der Angaben nicht generell überprüfen kann. Auch ZDH und ZDB betonen die Problematik des zeitaufwendigen und umständlichen Verfahrens zur Überprüfung bzw. Rücknahme von PDs A1 und äußern den Eindruck, dass die deutschen Sozialversicherungsträger aus diesen Gründen eher Abstand davon nähmen.

Der DGB betont die Wichtigkeit der PD A1 für die Identifikation des Beschäftigten und des Arbeitgebers. Darüber hinaus äußert er die Sorge, dass ohne PD A1 beispielsweise bei Entsendungen über mehrere Länder hinweg, oder bei Mehrfach Tätigkeiten in zwei oder mehr EU-Mitgliedstaaten keine eindeutigen Rückschlüsse auf das anzuwendende Sozialversicherungsrecht gezogen werden könnten.

2. Steuerrechtliche Verstöße

Die Prüfung der Erfüllung steuerlicher Pflichten, die Ahndung von Verstößen nach den §§ 377 ff. der Abgabenordnung (AO) und die Verfolgung von Steuerstraftaten nach § 370 AO obliegt grundsätzlich den zuständigen Landesbehörden. Die Behörden der Zollverwaltung sind nach § 2 Absatz 2 Satz 2 SchwarzArbG zur Mitwirkung an den Prüfungen der Landesfinanzbehörden berechtigt. Sie prüfen nach § 2 Absatz 1 Satz 2 SchwarzArbG zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Mitteilungspflicht nach § 6 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 6 Absatz 4 Satz 1 Nummer 4 SchwarzArbG, ob Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Steuerpflichtige den sich aus den Dienst- oder Werkleistungen ergebenden steuerlichen Pflichten nicht nachgekommen sind.

2.1. Umfang und Entwicklung

Die in den letzten Jahren ansteigende Aufklärung von Steuerschäden aus Ermittlungsverfahren der Länderfinanzverwaltungen, die aufgrund von Prüfungs- und Ermittlungserkenntnissen der FKS und gemeinsamen Prüfungen veranlasst wurden, verdeutlichen die gute und stetig wachsende Zusammenarbeit:

| Jahr | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|------|------|------|------|
| Steuerschäden aufgrund von Hinweisen der FKS (in Mio. Euro)* | 56,2 | 32,4 | 45,8 | 65,9 |

* Angaben der Landesfinanzverwaltungen, soweit diese der Zollverwaltung zur Verfügung gestellt wurden.

Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts des Vorenthaltens und Veruntreuens von Arbeitsentgelt nach § 266a StGB gehen gewöhnlich einher mit Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Hinterziehung von Lohnsteuer gemäß § 370 AO. Ermittlungen der Steuerfahndung im Zusammenhang mit Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung werden mehrheitlich im Strafverfahren und nicht im Bußgeldverfahren geführt. Ergänzend ist aber anzumerken, dass die verfolgten Steuerhinterziehungen im Zusammenhang mit der Schwarzarbeitsbekämpfung nach wie vor nur einen geringen Teil der von den Steuerfahndungs-, Straf- und Bußgeldstellen zu bearbeitenden Fälle ausmachen.

2.2. Besondere Begehungsweisen

Wesentliche Neuentwicklungen sind im Bereich der steuerrechtlichen Verstöße seit der Erstellung des Dreizehnten Berichts nicht festzustellen.

Eine häufige Begehungsform ist nach den Feststellungen der Landesfinanzbehörden auch hier die in Abschnitt II. B. 1 dargestellte Verwendung von Scheinrechnungen als Abdeckrechnungen zur Verschleierung von Schwarzarbeit. Wie bereits in den Vorjahren berichten die Landesfinanzbehörden, dass eine gebräuchliche Begehungsweise in diesem Zusammenhang der sogenannte „Kettenbetrug“ ist. Hierzu gelten die Ausführungen in Abschnitt II. B. 1 entsprechend.

Mehrheitlich berichten die Landesfinanzbehörden auch über Fälle der Scheinselbstständigkeit. Diese Begehungsweise ist in Abschnitt II. B. 1 dargestellt. Sie stellt inzwischen eine sehr häufige Form von Schwarzarbeit bzw. illegaler Beschäftigung dar und zeigt sich in allen personalintensiven Gewerbezweigen. Dabei ist festzuhalten, dass die Scheinselbstständigkeit derzeit nicht mehr ausschließlich der Umgehung der Arbeitnehmerfreizügigkeit dient, sondern auch zur Umgehung des Mindestentgelts (siehe Abschnitte II. C. 1 bis 3) und der Aushöhlung von Arbeitnehmerrechten bzw. von Arbeitgeberpflichten.

Darüber hinaus wurden im Berichtszeitraum durch die Landesfinanzbehörden vermehrt Fälle festgestellt, bei denen Mittelspersonen für angeblich selbstständige Unternehmerinnen und Unternehmer sämtliche notwendige Unterlagen, wie Gewerbeanmeldung, Steuernummer und Freistellungsbescheinigung nach § 48b des Einkommensteuergesetzes beschaffen. Zudem wurde festgestellt, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus osteuropäischen Nicht-EU-Staaten unter Verwendung gefälschter rumänischer Ausweise eingeschleust werden. Diese werden durch in Großstädten ansässige Büroservicefirmen vertreten, die für ihre Mandanten beim Finanzamt die steuerliche Erfassung und die Erteilung einer Freistellungsbescheinigung für die Bauabzugsteuer beantragen.

2.3. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Der Informationsaustausch zwischen den Behörden der Zollverwaltung und den Landesfinanzbehörden bewegt sich weiterhin auf einem konstant hohen Niveau. Die Qualität der ausgetauschten Informationen und Hinweise konnte im Berichtszeitraum verbessert werden. Die durch die FKS an die Landesfinanzbehörden übermittelten Informationen beinhalten wie im vorherigen Berichtszeitraum überwiegend Hinweise auf Barzahlung oder auf Geschäfte ohne Rechnung und auf nicht versteuerte Umsätze. Die Informationen der Landesfinanzbehörden an die FKS enthalten insbesondere Hinweise auf Lohnsplitting, Schwarzlohnzahlungen und Scheinselbstständigkeit. Darüber hinaus werden in allen Ländern gemeinsame Prüf- und Ermittlungsverfahren mit den Landesfinanzbehörden durchgeführt, deren Anzahl sich auf einem hohen Niveau bewegt.

Der sich stetig verbessernde Kontakt zwischen den Verwaltungen fördert den Informationsaustausch und erleichtert gemeinsame Maßnahmen. Unterstützend soll mittelfristig den Landesfinanzbehörden auf Basis von § 17 Absatz 1 Nummer 4 SchwarzArbG ein automatisierter Zugriff auf das Zentrale Informationssystem für die FKS ermöglicht werden. Als positives Beispiel für den Nutzen bereits bestehender gemeinsamer Datenplattformen mag die Ermittlungsgruppe FORMICA in Rosenheim dienen, die bereits seit Jahren erfolgreich mit einer gemeinsamen Arbeitsplattform von FKS und Landesfinanzbehörden (systematische und elektronische Erfassung und Archivierung von Beweismitteln) arbeitet.

Darüber hinaus arbeiten die Behörden der Zollverwaltung mit dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) zusammen, wenn es um Sachverhalte mit Auslandsbezug geht oder Sachverhalte im Zusammenhang mit Umsatzsteuerbetrug stehen.

Ferner kann die FKS einzelfallbezogen Informationen zu den in der beim BZSt geführten Datenbank ZAUBER (Zentrale Datenbank zur Speicherung und Auswertung von Umsatzsteuer-Betrugsfällen und Entwicklung von Risikoprofilen) gespeicherten Angaben über die zuständigen Stellen in der Finanzverwaltung abfragen. Die Behörden der Zoll- und Steuerverwaltung arbeiten derzeit an der Umsetzung von § 6 Abs. 3 SchwarzArbG, wonach ein automatisierter Zugriff der FKS auf die Datenbank ZAUBER unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist.

3. Sozialleistungs- und Kindergeldmissbrauch

Die Prüfung der Bewilligung und rechtmäßigen Inanspruchnahme von Leistungen nach dem SGB II und SGB III ist Aufgabe der jeweiligen Leistungsträger. Für Leistungen nach dem SGB III ist dies die BA. Zuständig für Leistungen nach dem SGB II sind die Träger der Grundsicherung, d.h. die BA sowie die Kreise und kreisfreien Städte (Jobcenter als gemeinsame Einrichtungen oder als zugelassene kommunale Träger).

Den Behörden der Zollverwaltung obliegt die Prüfung der rechtmäßigen Inanspruchnahme auf Grundlage des § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 SchwarzArbG dahingehend, ob auf Grund erbrachter oder vorgetäuschter Dienst- oder Werkleistungen Sozialleistungen nach dem SGB II und SGB III zu Unrecht bezogen werden oder wurden. Darüber hinaus hat die Zollverwaltung auch die strafrechtliche Ermittlungskompetenz.

Bis zum 17. Juli 2019 oblag der FKS auch die Prüfung, ob in dem o. g. Zusammenhang auch Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz zu Unrecht bezogen wurden. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch am 18. Juli 2019 ist dieser Teil der Prüfungsaufgabe aufgrund der geringen praktischen Relevanz und des geringen Missbrauchspotentials der Altersteilzeitregelungen weggefallen.

Leistungsempfänger sind nach § 60 Absatz 1 Satz 1 Nummern 1 und 2 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch (SGB I) verpflichtet, alle Tatsachen anzugeben, die für die Sozialleistung erheblich sind und auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers der Erteilung der erforderlichen Auskünfte durch Dritte zuzustimmen (Nummer 1) sowie für die Leistung erhebliche Änderungen ihrer Verhältnisse dem Leistungsträger unverzüglich mitzuteilen (Nummer 2). Im SGB II sind neben den Leistungsempfängern nach § 60 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 SGB I auch deren nicht leistungsberechtigte Partnerinnen oder Partner zur Auskunft verpflichtet.

Die Verletzung der Mitteilungsverpflichtung kann ordnungsrechtliche (§ 404 Absatz 2 Nummer 26 und 27 SGB III, § 63 Absatz 1 Nummer 6 und 7 SGB II) sowie bei gleichzeitigem Sozialleistungsbezug strafrechtliche Konsequenzen (§ 263 StGB) haben.

Das Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch sieht eine Unterstützung der Familienkassen der BA (FamKa) bei der Bekämpfung des Kindergeldmissbrauchs vor. Im Hinblick auf Kindergeldleistungen hat die FKS nunmehr die Befugnis (§ 2 Absatz 1 Satz 3 SchwarzArbG) erhalten, im Rahmen ihrer Prüfungen nach dem SchwarzArbG Anhaltspunkte für ungerechtfertigten Kindergeldbezug zu überprüfen und diese durch Sofortmitteilung an die zuständige FamKa zur weiteren Prüfung und gegebenenfalls Ermittlung weiterzugeben. Daneben hat die FKS die Befugnis erhalten, an Prüfungen der FamKa mitzuwirken, um diese bei Vor-Ort-Maßnahmen zu unterstützen.

Zur Verbesserung des Informationsaustauschs und der praktischen Zusammenarbeit wurde am 18. Dezember 2019 zwischen der FKS und der FamKa eine Zusammenarbeitsvereinbarung über die Grundsätze der Zusammenarbeit abgeschlossen (siehe auch Abschnitt III. C. 1.1.).

3.1. Umfang und Entwicklung

| erledigte Ordnungswidrigkeitenverfahren mit Folgen wegen ... | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|--------|--------|--------|---------|
| ... Angabepflichtverletzung Alg II § 63 Absatz 1 Nummer 6 SGB II | 594 | 760 | 922 | 869* |
| ... Mitteilungspflichtverletzung Alg II § 63 Absatz 1 Nummer 7 SGB II | 8.938 | 9.541 | 9.969 | 10.023* |
| ... Angabe- und Anzeigepflichtverletzung § 404 Absatz 2 Nummer 26 SGB III | 1.547 | 1.713 | 1.991 | 1.541* |
| ... Mitteilungspflichtverletzung § 404 Absatz 2 Nummer 27 SGB III | 14.672 | 14.260 | 15.507 | 12.770* |

| Summe Verwarnungs-, Bußgelder, Einziehungs-, Verfallbeträge in Mio. Euro wegen ... | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|------|------|------|------|
| ... Angabepflichtverletzung Alg II § 63 Absatz 1 Nummer 6 SGB II | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1* |
| ... Mitteilungspflichtverletzung Alg II § 63 Absatz 1 Nummer 7 SGB II | 1,3 | 1,2 | 1,4 | 1,2* |
| ... Angabe- und Anzeigepflichtverletzung § 404 Absatz 2 Nummer 26 SGB III | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2* |
| ... Mitteilungspflichtverletzung § 404 Absatz 2 Nummer 27 SGB III | 1,6 | 1,5 | 1,7 | 1,5* |

* Aufgrund einer zu Beginn des Jahres 2021 stattfindenden IT-Verfahrensumstellung sind Daten für die HZÄ Erfurt, Nürnberg und Münster nicht enthalten.

Zu der Zahl von Verstößen bei der Inanspruchnahme von Leistungen nach dem SGB II können ausschließlich Angaben zu den gemeinsamen Einrichtungen (gE) der BA gemacht werden:

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---------|---------|---------|---------|
| Eingeleitete Verfahren wegen Leistungsmissbrauch insgesamt | 148.524 | 143.922 | 141.482 | 139.370 |
| Fallzuleitungen an die Zollverwaltung wegen Leistungsmissbrauch im Zusammenhang mit Schwarzarbeit | 39.438 | 41.927 | 41.839 | 43.094 |

Hinsichtlich der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten durch die BA wird auf die Anlagen 1 und 2 verwiesen.

3.2. Besondere Begehungsweisen / Systematischer (bandenmäßiger) Sozialleistungsmissbrauch

Die im Dreizehnten Bericht dargestellten Begehungsweisen werden nach wie vor praktiziert (siehe Dreizehnter Bericht, Abschnitt II. B. 3). Mitteilungspflichtverletzungen bei laufendem Leistungsbezug, wie die verspätete oder unrichtige Anzeige oder die Nichtanzeige der Arbeitsaufnahme und der Ausübung einer Nebentätigkeit, sind weiterhin die häufigsten Erscheinungsformen des Leistungsmissbrauchs. Beschäftigungsverhältnisse, die bei den Einzugsstellen als geringfügige Beschäftigungsverhältnisse angemeldet sind, werden bei zeitgleichem Bezug von Arbeitslosengeld in Vollzeit ausgeübt und durch verdeckte Lohnauszahlungen erheblich höher vergütet als in der Meldung zur Sozialversicherung ausgewiesen.

Bei Leistungen nach dem SGB II wurden in einigen Regionen gehäuft Fälle festgestellt, in denen Unionsbürgerinnen und Unionsbürger für sich und ihre Familien als Bedarfsgemeinschaft Leistungen nach dem SGB II beantragten oder bezogen, wobei die Antragstellerin oder der Antragsteller ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis

nur scheinbar ausübte, um die rechtlichen Voraussetzungen für den aufstockenden Leistungsbezug zu erfüllen. Die Beschäftigungsverhältnisse wurden von vermeintlichen Arbeitgebern bescheinigt, denen die Leistungsempfänger im Gegenzug anteilig die erhaltenen Leistungen weiterzugeben hatten.

Im Rahmen der aktuell anhängigen Ermittlungsverfahren im Bereich des systematischen Sozialleistungsmissbrauchs arbeiten die Behörden der Zollverwaltung regelmäßig mit den zuständigen Polizeibehörden, den Staatsanwaltschaften, den Gerichten und der BA zusammen. In allen Fällen werden bulgarische, rumänische oder slowakische Staatsangehörige (teilweise unter Zwang) nach Deutschland verbracht oder dazu angehalten nach Deutschland zu reisen, um hier mittels vorgetäuschter (geringfügiger) Beschäftigungen Sozialleistungen (Arbeitslosengeld II und / oder teilweise auch Kindergeld) zu beziehen, wobei die Gelder fast ausschließlich direkt den Tätern / Hintermännern zufließen.

3.3. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung sowie Sozialleistungs- und Kindergeldmissbrauch hat hohe Priorität und setzt daher eine koordinierte Zusammenarbeit und einen intensiven Informationsaustausch aller beteiligten Stellen voraus.

Die Koordinierung der Zusammenarbeit erfolgt in Form von Zusammenarbeitsvereinbarungen, die den gesetzlichen Auftrag konkretisieren und die praktische Zusammenarbeit zwischen der FKS und der BA sowie der FamKa bundeseinheitlich intensivieren und optimieren. Durch regelmäßige bzw. anlassbezogene Zusammenarbeitsgespräche sowie den Austausch von Fachinformationen und Kommunikationsverzeichnissen wird die gemeinsame Arbeit gefördert und gestärkt. Des Weiteren werden die vorgenannten Vereinbarungen evaluiert, so dass bei Bedarf Anpassungen vorgenommen werden können.

Die Mehrzahl der durch die Behörden der Zollverwaltung mit Verdacht auf Sozialleistungsmissbrauch eingeleiteten und erledigten Ermittlungsverfahren resultiert aus Zuleitungen von Sachverhalten der BA sowie der Kreise und kreisfreien Städte (Jobcenter als gemeinsame Einrichtungen oder als zugelassene kommunale Träger). Diese Sachverhalte basieren auf dem automatisierten Datenabgleich im Bereich des SGB III (DALEB-Fälle, § 397 SGB III) sowie im Bereich des SGB II (DALG II-Fälle, § 52 SGB II). Der automatisierte Datenabgleich wird stichtagsbezogen jeweils zum Ersten eines Monats oder Quartals durchgeführt. Bei den Abgleichen wird geprüft, ob nicht angezeigtes Einkommen aus einer geringfügigen oder versicherungspflichtigen Beschäftigung erzielt wird. Somit gleicht das Verfahren ab, ob und in welchem Umfang Zeiten des Sozialleistungsbezugs mit Zeiten einer Beschäftigung zusammentreffen. Sofern der Datenabgleich Anlass zur Prüfung oder tatsächliche Anhaltspunkte für eine Straftat (Betrug § 263 StGB) ergibt, leiten die Agenturen für Arbeit und die Jobcenter den Fall dem HZA zu, in dessen Bezirk der Leistungsempfänger seinen Wohnsitz hat.

Infolge der Covid-19-Pandemie im Jahr 2020 wurde verstärkt Kurzarbeitergeld in Anspruch genommen. Bedingt durch die priorisierte Auszahlung dieser Lohnersatzleistungen wurden die o. a. Datenabgleiche für zwei Monate ausgesetzt.

Für das Jahr 2020 liegen der BA mit Stand 8. März 2021 insgesamt 4.690 Hinweise auf mögliche Unregelmäßigkeiten bzw. möglichen Leistungsmissbrauch im Zusammenhang mit der Beantragung und dem Bezug von Kurzarbeitergeld vor. Hiervon erfolgte in 61 Fällen eine Abgabe an die Staatsanwaltschaft. 276 Fälle wurden als Hinweise auf Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung an die HZÄ zuständigkeitshalber weitergeleitet.

Der Bekämpfung des Phänomens des Leistungsbetrugs durch Unionsbürger dient das Bund-Länder-Auswerteprojekt KOK Union unter Federführung des Bundeskriminalamts (BKA), an dem die FKS, die BA und fünf Landes-kriminalämter (LKÄ) beteiligt sind.

Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen berichtet, dass seit 2019 in Nordrhein-Westfalen mit einem neuen Konzept gegen organisierten Missbrauch von Kindergeldzahlungen vorgegangen werde. Das Projekt „MISSIMO“ dient der Ermittlung krimineller Strukturen hinter dem Sozialleistungsmissbrauch. Beteiligt an dem unter Federführung des Ministeriums des Innern des Landes NRW vom Landeskriminalamt entwickelten Projekt sind die Landespolizei, die BA, das Jobcenter, die FamKa, die Staatsanwaltschaft, die Behörden der Zollverwaltung, die Steuerfahndung sowie das Landeszentrum Gesundheit. Bislang wurde das Projekt in Krefeld und Gelsenkirchen erprobt.

Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung berichtet darüber, dass gemeinsam mit der Regionaldirektion Niedersachsen-Bremen im Dezember 2018 ein Erfahrungsaustausch zwischen den zuständigen obersten und oberen Landes- und Bundesbehörden sowie den kommunalen Spitzenverbänden in Niedersachsen durchgeführt wurde. Im Mittelpunkt stand neben dem Austausch über die einzelnen Arbeitsbereiche und den bisherigen Berührungspunkten zum organisierten Sozialleistungsmissbrauch insbesondere die Vernetzung aller beteiligten Behörden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr Arbeit, Technologie und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein hebt positive Erfahrungen bei der Zusammenarbeit mit der BA hervor, die mit dem sogenannten Enterprise Fraud Management (EFM) Zahlungsströme in den BA Fachverfahren überprüfen kann. Die Auswertungen des EFM dienen auch der Aufdeckung und Verfolgung von Netzwerken.

4. Handwerks- und gewerberechtliche Verstöße

Die nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem SchwarzArbG zuständigen Behörden prüfen, ob der Verpflichtung zur Anzeige vom Beginn des selbstständigen Betriebes eines stehenden Gewerbes, § 14 GewO, nachgekommen oder ob die erforderliche Reisegewerbekarte (§ 55 GewO) erworben wurde. Sie kontrollieren auch, ob ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe selbstständig betrieben wird und die Eintragung in die Handwerksrolle vorliegt. Die Verletzung dieser Pflichten kann bußgeldrechtliche Konsequenzen haben (§ 117 Absatz 1 Nummer 1 der Handwerksordnung (HwO), §§ 145 Absatz 1 Nummer 1, 146 Absatz 2 Nummer 2 GewO, § 8 Absatz 1 Nummer 2 in Verbindung mit Nummer 1 Buchstabe d und e SchwarzArbG).

4.1. Umfang und Entwicklung

Hinsichtlich der statistischen Kennzahlen zum Umfang und zur Entwicklung wird auf Anlage 3 verwiesen.

Der ZDH teilt mit, dass handwerksrechtliche Verstöße in allen handwerklichen Tätigkeitszweigen, aber vor allem im Bereich des Bau- und Ausbaugewerbes festzustellen waren. Verstärkt sind darüber hinaus auch Verstöße im Friseurhandwerk und im Kfz-Handwerk auszumachen.

Das niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung teilt mit, dass die Bußgeldentscheidungen der nach Landesrecht zuständigen kommunalen Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden im Bereich der Ordnungswidrigkeitenverfahren nach § 117 Absatz 1 Nummer 1 HwO und § 8 SchwarzArbG sich in Niedersachsen im Berichtszeitraum nach den Gesetzesänderungen in 2017 und 2019 auf einem niedrigeren Niveau im Vergleich zu dem vorherigen Berichtszeitraum eingependelt haben. Nordrhein-Westfalen stellt eine deutliche Zunahme von sogenannten „Barbershops“ fest. Diese werden seit zwei Jahren verstärkt in Teilen von Nordrhein-Westfalen kontrolliert. Hierbei zeigen sich regelmäßig handwerksrechtliche Verstöße in Bezug auf das Friseurhandwerk.

Nach Erkenntnissen des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung des Landes Sachsen-Anhalt zeigt sich hinsichtlich der Ordnungswidrigkeitenverfahren eine insgesamt rückläufige Tendenz. Das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft teilt mit, dass wie in den Vorjahren die Zuwiderhandlungen wegen unerlaubter Handwerksausübung, fehlender Eintragung in die Handwerksrolle und nicht bzw. nicht rechtzeitiger Erfüllung von Anzeigepflichten die Schwerpunkte im Betrachtungszeitraum waren. Die gemeldeten Fälle betrafen dabei hauptsächlich die Baubranche. Es wurde wiederholt festgestellt, dass Gewerbeanzeigen derart ausgeführt werden, dass ein zulassungsfreies Handwerk angezeigt wird.

4.2. Besondere Begehungsweisen

Nach Erkenntnissen des ZDH ist neben dem Hauptfall der fehlenden Handwerksrolleneintragung die Begehungsform einer Tätigkeit als Scheinselbstständiger von großer Relevanz.

Der ZDH stellt fest, dass vermehrt Betriebe mit einem „Scheinbetriebsleiter“ eröffnet und in die Handwerksrolle eingetragen werden. Diese Betriebsleiter seien aber bereits nach wenigen Monaten nicht mehr für die Betriebe tätig, was den Handwerkskammern pflichtwidrig nicht angezeigt werde. Bei einem pflichtwidrigen Nichtanzeigen des Ausscheidens des Betriebsleiters habe der Betriebsinhaber nach § 16 Absatz 2 HwO gemäß § 118 Absatz 1 Nummer 1 in Verbindung mit Absatz 2 HwO lediglich eine Geldbuße bis zu 1.000 Euro zu befürchten. Die Geldbuße erweise sich für diese Betriebe im Vergleich zu den Einsparungen von Gehaltsaufwendungen für einen Betriebsleiter als ein wirtschaftlich durchaus akzeptabler Faktor.

Hingewiesen wird zudem auf die Zunahme der unberechtigten Handwerksausübung unter dem Deckmantel des Reisegewerbes. Insbesondere werde im Friseurhandwerk versucht, über ein Ausweichen in das Reisegewerbe das Handwerk an den Vorschriften der HwO vorbei auszuüben. Auch über eine Spezialisierung auf einen Teilbereich des Handwerks werde darüber hinaus im Friseurbereich versucht, die Vorgaben der HwO zu umgehen. Genannt werden in diesem Zusammenhang vor allem der Bereich des Herrenfriseurs („Barbershops“) oder der Haarverlängerung.

Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr berichtet, dass Gewerbetreibende häufig ein zulassungsfreies Handwerk oder ein handwerksähnliches Gewerbe als stehendes Gewerbe bei der Handwerkskammer anzeigen, obwohl die Gewerbetreibenden zulassungspflichtige Dienst- und Werkleistungen ausführen.

Nach den Erkenntnissen des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung Sachsen-Anhalt bedienen sich immer mehr Handwerksbetriebe der Unterstützung von Subunternehmern, oftmals auch artfremder Gewerbe, wie z. B. dem Hausmeisterservice. Diese sind fast ausschließlich gegenüber ihrem Auftraggeber weisungsgebunden, da keine Eigenständigkeit bei der Planung des Arbeitsablaufs besteht. Da der Tatbestand der „Selbstständigkeit“ nach § 1 HwO hier nicht erfüllt ist, können die entsprechenden Sachverhalte nicht nach HwO bzw. SchwarzArbG geahndet werden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr des Saarlands berichtet, dass bei einer Vielzahl von Gewerbeanmeldungen pauschale und sehr allgemeine Tätigkeiten (z. B. Dienstleistungen aller Art, Dienstleistungen rund ums Haus, Bausanierung, Montageservice, Reparaturarbeiten etc.) angemeldet werden, die oftmals Tätigkeiten zulassungspflichtiger Handwerke umfassen. Mit dieser Vorgehensweise soll in der überwiegenden Zahl der Fälle eine Verschleierung dergestalt stattfinden, die Vorschriften der HwO zu umgehen. Es wurde auch festgestellt, dass Gewerbetreibende wesentliche Tätigkeiten zulassungspflichtiger Handwerke auf Social Media Plattformen bewerben, ohne die notwendige Qualifikation nach der HwO zu besitzen bzw. in die Handwerksrolle eingetragen zu sein.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung des Landes Sachsen-Anhalt berichtet ebenfalls, dass sich immer mehr Handwerksbetriebe der Unterstützung von Subunternehmern, oftmals auch artfremder Gewerbe, wie z. B. dem Hausmeisterservice bedienen. Diese sind fast ausschließlich gegenüber ihrem Auftraggeber weisungsgebunden, da keine Eigenständigkeit bei der Planung des Arbeitsablaufs besteht.

Nach den Erkenntnissen des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft gab es wiederholt Versuche, die gesetzlichen Vorschriften zur Eintragung in die Handwerksrolle gemäß § 1 HwO zu umgehen.

Die Gewerbebehörden erkennen auch, dass die Gewerbeanmeldungen durch gebietsfremde Bürgerinnen und Bürger, z. B. aus Rumänien, Polen oder Lettland, zunehmen und dies durch deutsche Gewerbetreibende unterstützt wird. Deutsche Gewerbetreibende stellen dabei ihr Büro den ausländischen Gewerbetreibenden (oftmals mehreren gleichzeitig) als Betriebsstätte zur Verfügung und unterstützen diese bei Behördenangelegenheiten. Die Vermutung liegt nahe, dass es sich hierbei um Scheinselbstständigkeit (siehe Abschnitt II. B. 1. 2.) handelt, da als Tätigkeit die Vermittlung von Haushaltshilfen, Pflegekräften und Fachkräften aus Osteuropa und gleichzeitig die Durchführung von Gewerbeanmeldungen im Kundenauftrag, Büro-on-demand, Co-working-Büro u. ä. angemeldet wird. Von derselben Betriebsanschrift melden sich anschließend ausländische Personen als Haushaltshilfen usw. gewerblich an.

4.3. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Die Zusammenarbeit der FKS mit den nach § 14 GewO für die Entgegennahme der Gewerbeanzeige zuständigen Stellen sowie den Neugründungstellen bei den Festsetzungsfinanzämtern ist bei der Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit von besonderer Bedeutung.

Die bereits am 1. Januar 2015 in Kraft getretene Änderung der Gewerbeanzeigenverordnung sieht die Verpflichtung der Gewerbebehörden vor, Gewerbeanzeigen auf Anhaltspunkte für Scheinselbstständigkeit zu prüfen (Prüfungspflicht) und diese Verdachtsfälle der FKS zu übermitteln (Übermittlungspflicht). Die zwischen dem BMF und den zuständigen Landesministerien aus diesem Anlass aktualisierte Vereinbarung über die Grundsätze der Zusammenarbeit der FKS mit den Gewerbebehörden und den Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden der Länder konkretisiert die möglichen Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten. Die FKS erhält gezielt Informationen zu Gewerbeanzeigen, wenn Anhaltspunkte für Scheinselbstständigkeit erkennbar werden. Die elektronische Übermittlung der Informationen an die FKS erfolgt seit dem 1. Januar 2017 weitgehend flächendeckend und löst den papiermäßigen Versand der Unterlagen ab. Bei Anhaltspunkten auf eine nur scheinbar selbstständige Tätigkeit ist

die frühzeitige Unterrichtung der FKS hilfreich zur Aufdeckung von Scheinselbstständigkeit und eröffnet die Möglichkeit, zeitnah (gemeinsame) Prüfungen durchzuführen.

In Teilen werden inzwischen sogenannte „Gemeinsame Aktionstage“ durchgeführt, die sich dadurch auszeichnen, dass ein- bis zweimal pro Jahr in einem vorher gemeinsam festgelegten Zeitraum in einer Branche gemeinsame Kontrollen verschiedener Behörden stattfinden. Damit wird die gemeinsame Arbeit verschiedener Behörden gefördert und die Wahrnehmung der gemeinsamen Kontrolltätigkeit in der Öffentlichkeit deutlich verstärkt.

C. Illegale Beschäftigung

1. Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz

Durch das AEntG werden Arbeitgeber mit Sitz im Inland und im Ausland zur Einhaltung von zwingenden Mindestarbeitsbedingungen für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verpflichtet.

Zum einen müssen nach § 2 AEntG die allgemeinen Arbeitsbedingungen aufgrund von Gesetzen oder Verwaltungsvorschriften (z. B. Entlohnung einschließlich der Überstundensätze, bezahlter Mindestjahresurlaub, Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten, Sicherheit, Gesundheitsschutz oder Hygiene am Arbeitsplatz oder die Anforderungen an die Unterkünfte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern) von im Ausland ansässigen Arbeitgebern gewährt werden. Diese Mindestarbeitsbedingungen sind in Deutschland allgemein durch Rechtsnormen festgelegt und deshalb auch von inländischen Arbeitgebern einzuhalten und stehen daher allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern unabhängig von der Branche, in der sie tätig sind, zu.

Zum anderen müssen Arbeitgeber und Verleiher nach § 8 Absatz 1 und Absatz 3 AEntG in den nachfolgenden Branchen im Berichtszeitraum oder in Teilen des Berichtszeitraums je nach allgemeinverbindlichem Tarifvertrag oder einer nach § 7 oder § 7a AEntG maßgebenden Rechtsverordnung, die darin geregelten Arbeitsbedingungen wie Mindestentgeltsätze einschließlich der Überstundensätze, Urlaubsregelungen oder Beiträge zur Urlaubskasse (ULAK - Urlaubs- und Lohnausgleichskasse nur im Bauhauptgewerbe und Gerüstbauhandwerk) gewähren:

- Abfallwirtschaft einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst,
- Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem SGB II und SGB III,
- Bauhaupt- und Baunebengewerbe im Sinne der §§ 1 und 2 der Baubetriebe-Verordnung einschließlich Montageleistungen auf Baustellen außerhalb des Betriebssitzes,
- Schornsteinfegerhandwerk (durch den seit dem 30. Juli 2020 gültigen § 3 Satz 1 Nummer 1 AEntG; nähere Ausführungen s. u.),
- Gebäudereinigung,
- Sicherheitsdienstleistungen (nur Geld- und Wertdienste).

Während des Berichtszeitraums aus dem Anwendungsbereich des AEntG ausgeschieden sind:

- Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft (Außerkräfttreten der WäschereiArbbV 30. September 2017),
- Schlachten und Fleischverarbeitung (Außerkräfttreten der FIWiArbbV 31. Dezember 2017),
- Land- und Forstwirtschaft sowie Gartenbau (Außerkräfttreten der LandwArbbV 31. Dezember 2017) und
- Textil- und Bekleidungsindustrie (Außerkräfttreten der TextilArbbV 2 am 31. Dezember 2017).

Die Arbeitnehmerüberlassung gehört zwar nicht zu den in § 4 AEntG genannten Branchen, dennoch ist das AEntG für die Arbeitnehmerüberlassung von Bedeutung. Auf Grundlage des § 8 Absatz 3 AEntG kommt es für die Verpflichtung des Verleihers zur Gewährung der vorgeschriebenen Arbeitsbedingungen allein auf die von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitnehmern ausgeübte Tätigkeit an. Der Betrieb des Entleihers selbst muss nicht dem fachlichen Geltungsbereich eines für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrages oder einer Rechtsverordnung unterfallen.

Die Anzahl der von den zum Stichtag 31. Dezember 2019 geltenden Branchenmindestlöhnen nach dem AEntG erfassten Beschäftigten lässt sich der Antwort der Bundesregierung auf Frage 1a) der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 19/18583 entnehmen.

Die Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche können aufgrund einer Empfehlung der Pflegekommission durch Rechtsverordnung nach § 11 AEntG festgesetzt werden. Demnach sind Arbeitgeber in der Pflegebranche verpflichtet, die in § 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 AEntG genannten Mindestarbeitsbedingungen, soweit sie

Gegenstand der Verordnung sind, zu gewähren. Am 1. Mai 2020 ist die auf dem Vorschlag der Pflegekommission basierende Vierte Verordnung über die Mindestarbeitsbedingungen in der Pflege in Kraft getreten.

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch am 18. Juli 2019 sowie des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen am 30. Juli 2020 wurden umfangreiche Änderungen im Arbeitnehmer-Entsendegesetz vorgenommen und zahlreiche neue Regelungen für grenzüberschreitend entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingeführt (siehe Abschnitt III. A. 2.2.).

Verstöße gegen das AEntG können nach § 23 AEntG bußgeldrechtliche Konsequenzen haben.

1.1. Umfang und Entwicklung

| Mindestarbeitsbedingungen nach AEntG | | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|---|-------|-------|-------|---------|
| erledigte Verfahren | Mindestarbeits- bedingungs- verstöße* | 2.347 | 2.049 | 1.902 | 1.738** |
| davon Erledigungen mit Folgen für die Betroffenen | | 1.445 | 1.328 | 1.270 | 1.063** |
| Summe Verwarnungs-, Bußgelder, Einziehungs-, Verfallbeträge (in Mio. Euro) | | 29,4 | 21,6 | 17,5 | 10,3** |

* Mindestlohn/Arbeitsbedingungen § 23 Absatz 1 Nummer 1 AEntG, Mindestlohn Leiharbeitnehmer § 23 Absatz 1 Nummer 1 AEntG, mittelbarer Verstoß § 23 Absatz 2 AEntG und ULAK § 23 Absatz 1 Nummer 1 AEntG

** Aufgrund einer zu Beginn des Jahres 2021 stattfindenden IT-Verfahrensumstellung sind Daten für die HZÄ Erfurt, Nürnberg und Münster nicht enthalten.

Durch den ganzheitlichen Prüfungsansatz werden durch die FKS fortwährend auch Verstöße gegen die Mindestarbeitsbedingungen nach dem AEntG aufgedeckt und geahndet. Der Rückgang der bundesweit gültigen Branchenmindestlöhne (s.o.) spiegelt sich dabei auch in der leicht rückläufigen Entwicklung der Ordnungswidrigkeitenverfahren nach dem AEntG wider. Branchen ohne Branchenmindestlohn unterfallen dem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn. Die Anzahl der Ordnungswidrigkeitenverfahren nach dem Mindestlohngesetz dürfte u. a. auch daher kontinuierlich angestiegen sein (siehe Abschnitt II. C. 2.).

1.2. Besondere Begehungsweisen

Bei der Kontrolle der Einhaltung der tariflichen Mindestarbeitsbedingungen wurden gegenüber den vorherigen Berichten keine neuen Begehungsweisen festgestellt.

Im Wesentlichen wird gegen Mindestarbeitsbedingungen verstoßen, indem

- Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit ihrem Arbeitgeber einvernehmlich einen unterhalb des Mindestlohns liegenden Lohn vereinbaren,
- Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Sorge um den Arbeitsplatz nicht den tatsächlich gezahlten Lohn angeben, sondern behaupten, den Mindestlohn erhalten zu haben,
- die bei einer Prüfung vorgelegten Stundenaufzeichnungen nicht mit den tatsächlichen Verhältnissen übereinstimmen,
- zur Umgehung des AEntG-Branchenmindestlohnes der betriebliche Geltungsbereich des einschlägigen Tarifvertrages verschleiert wird und
- durch das Vortäuschen einer selbstständigen Tätigkeit die Mindestlohnregelungen umgangen werden.

2. Verstöße gegen das Mindestlohngesetz

Zum 1. Januar 2015 wurde durch das MiLoG ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn eingeführt. Arbeitgeber mit Sitz im In- oder Ausland sind verpflichtet, ihren im Inland beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern den gesetzlichen Mindestlohn zu zahlen, sofern nicht die Regelungen nach dem AEntG oder dem AÜG vorrangig Anwendung finden.

Der Mindestlohn nach der gesetzlichen Festlegung in § 1 Absatz 2 MiLoG in Höhe von 8,50 Euro brutto je Zeitzunde galt bis zum 31. Dezember 2016. Danach erfolgten die folgenden Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns jeweils auf Vorschlag der auf Grundlage des § 4 MiLoG eingerichteten Mindestlohnkommission:

| Zeitraum | Höhe des gesetzlichen Mindestlohns | Rechtsgrundlage |
|-------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| 01. Januar 2017 – 31. Dezember 2018 | 8,84 Euro | § 11 MiLoG i.V.m.§ 1 MiLoV |
| 01. Januar 2019 – 31. Dezember 2019 | 9,19 Euro | § 11 MiLoG i.V.m. § 1 a) MiLoV2 |
| 01. Januar 2020 – 31. Dezember 2020 | 9,35 Euro | § 11 MiLoG i. V. m. § 1 b) MiLoV2 |

Bis zum 31. Dezember 2017 durfte unter den in § 24 MiLoG genannten Voraussetzungen vom gesetzlichen Mindestlohn abgewichen werden.

Arbeitgeber und Entleiher mit Sitz im Ausland, die Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer nach Deutschland entsenden, sowie Entleiher, die Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer von einem Verleiher mit Sitz im Ausland entleihen, sind nach § 16 MiLoG zur Vorlage einer Anmeldung verpflichtet, wenn sie Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer beziehungsweise Leiharbeiterinnen oder Leiharbeiter in den in § 2a SchwarzArbG genannten Wirtschaftsbereichen und Wirtschaftszweigen beschäftigen. Darüber hinaus haben Arbeitgeber nach § 17 MiLoG bei geringfügig Beschäftigten nach § 8 Absatz 1 SGB IV oder bei Beschäftigten in den in § 2a SchwarzArbG genannten Wirtschaftsbereichen und Wirtschaftszweigen grundsätzlich die Pflicht, Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit aufzuzeichnen und diese Aufzeichnungen mindestens zwei Jahre aufzubewahren. Des Weiteren sind die für die Kontrolle der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns erforderlichen Unterlagen im Inland in deutscher Sprache für die gesamte Dauer der Beschäftigung, insgesamt jedoch nicht länger als zwei Jahre, bereitzuhalten.

Die Melde- und Dokumentationspflichten nach dem MiLoG sind denen des AEntG nachgebildet.

Verstöße gegen die vorgenannten Regelungen können nach § 21 MiLoG als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.

Das Gesetz wurde nach § 23 MiLoG im Jahr 2020 evaluiert. Für diese Evaluation wurde im Auftrag des BMAS der „Gesamtbericht zur Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns nach § 23 Mindestlohngesetz“ erstellt, welcher die Forschungsergebnisse aus den BMAS Forschungsprojekten zur Mindestlohnforschung, den Berichten der Mindestlohnkommission sowie aus relevanter Drittforschung aus den Jahren seit der Einführung systematisch auswertet und zusammenfasst. Der Bericht zeigt auf, dass 2018 mit der Verdienststrukturerhebung auf Basis der bezahlten Arbeitsstunden geschätzt 483.000, mit dem Sozio-Ökonomischen-Panel auf Basis der vereinbarten Arbeitszeit geschätzte 2,4 Millionen und auf Basis einer Direktabfrage zum Stundenlohn im Sozio-Ökonomischen-Panel geschätzt 745.000 Beschäftigungsverhältnisse nicht den Mindestlohn erhalten hatten. Da die Datenbasen weder mit der Zielsetzung zur Messung der Nichteinhaltung des Mindestlohns aufgebaut wurden noch die konkrete Information zur Nichteinhaltung des Mindestlohns abfragen, sind diese Werte als Hinweise für eine Nichteinhaltung zu sehen. Der Bericht zeigt verschiedene beobachtete, allerdings nicht messbare, Umgehungstatbestände zur Mindestlohnzahlung wie beispielsweise eine nichtgerechtfertigte Anwendung der Ausnahmetatbestände oder eine lückenhafte Arbeitszeiterfassung auf.

2.1. Umfang und Entwicklung

| Mindestlohn nach MiLoG | | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|--|-------|-------|-------|-------|
| erledigte Verfahren | Verstöße gegen den gesetzlichen Mindestlohn* | 1.822 | 2.187 | 2.582 | 2.672 |
| davon Erledigungen mit Folgen für die Betroffenen | | 1.256 | 1.526 | 1.708 | 1.839 |
| Summe Verwarnungs-, Bußgelder, Einziehungs-, Verfallbeträge (in Mio. Euro) | | 4,2 | 6,8 | 9,5 | 16,6 |

* Zahlung Mindestlohn § 21 Absatz 1 Nummer 9 MiLoG und Mittelbarer Verstoß § 21 Absatz 2 MiLoG

2.2. Besondere Begehungsweisen

Bei der Kontrolle der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns wurden gegenüber dem vorherigen Bericht keine neuen Begehungsweisen festgestellt.

3. Verstöße gegen die Lohnuntergrenze nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz

Grundsätzlich haben Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter für den Zeitraum ihrer Überlassung an einen Entleiher nach dem AÜG Anspruch auf die Gewährung der gleichen wesentlichen Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts. Von diesem Grundsatz kann bei der Anwendung eines Tarifvertrages abgewichen werden.

Die Zollverwaltung prüft nach § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 SchwarzArbG, ob der Verleiher seiner Verpflichtung nach § 8 Absatz 5 AÜG nachgekommen ist, seinen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zumindest das aufgrund einer Rechtsverordnung nach § 3a Absatz 2 Satz 1 AÜG festgelegte Mindestentgelt für die Zeit der Überlassung und für verleihfreie Zeiten zu zahlen.

Die Höhe der Mindestentgelte wurden im Berichtszeitraum ab dem 1. Juni 2017 durch die Dritte Verordnung über eine Lohnuntergrenze in der Arbeitnehmerüberlassung und ab 1. September 2020 durch die vierte Verordnung über eine Lohnuntergrenze in der Arbeitnehmerüberlassung festgesetzt.

3.1. Umfang und Entwicklung

| Lohnuntergrenze nach AÜG | | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|---|------|------|------|------|
| erledigte Verfahren | Lohnuntergrenze § 16 Absatz 1 Nummer 7b AÜG | 117 | 102 | 97 | 79 |
| davon Erledigungen mit Folgen für die Betroffenen | | 80 | 66 | 50 | 49 |
| Summe Verwarnungs-, Bußgelder, Einziehungs-, Verfallbeträge (in Mio. Euro) | | 1,1 | 0,3 | 0,4 | 0,4 |

Die FKS stellt im Rahmen ihrer ganzheitlichen Prüfungen nach § 2a SchwarzArbG regelmäßig auch Verstöße gegen die Lohnuntergrenze im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung fest und ahndet diese. Bei der Entwicklung der Ordnungswidrigkeitenverfahren sind neben der regelmäßigen Schwankungsbreite auch die Novellierung des AÜG im Jahr 2017 zu berücksichtigen (siehe Abschnitt II. C. 4). Dies dürfte auch Auswirkungen auf die Anzahl der Ordnungswidrigkeitenverfahren im Bereich der Einhaltung der Lohnuntergrenze haben.

3.2. Besondere Begehungsweisen

Die festgestellten Begehungsweisen decken sich mit denen, die aus Prüfungen des Mindestentgelts nach dem AEntG und MiLoG bereits bekannt sind.

3.3. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Prüfungen zur Feststellung, ob die Lohnuntergrenze nach § 8 Absatz 5 AÜG bzw. die Regelungen des Equal Pay-Grundsatzes nach § 8 Absatz 1 AÜG eingehalten wurden, können bei Verleihern mit Sitz im In- und Ausland durch Beschäftigte der FKS und der BA gemeinsam erfolgen. Zur Vorbereitung solcher gemeinsamen Prüfungen bei Verleihern mit Sitz im Inland übermitteln die Prüfteams der zuständigen Agenturen für Arbeit ihre jeweiligen Prüfpläne an die FKS. Sofern durch die FKS Prüfungen bei Verleihern mit Sitz im Ausland beabsichtigt sind, wird den Prüfteams der BA die Teilnahme ebenfalls angeboten.

4. Illegale und verdeckte Arbeitnehmerüberlassung

Arbeitgeber, die als Verleiher Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit zur Arbeitsleistung an Dritte überlassen wollen, bedürfen gem. § 1 Absatz 1 Satz 1 AÜG einer Verleiherlaubnis. Zuständig für die Erteilung der Verleiherlaubnis und die damit verbundenen Prüfbefugnisse ist die BA. Wird erlaubnis- oder anzeigepflichtige Arbeitnehmerüberlassung ohne die entsprechende Erlaubnis betrieben oder entgegen § 1a AÜG nicht vor Beginn der Überlassung schriftlich angezeigt, so liegt illegale Arbeitnehmerüberlassung vor. Neben der Verwirklichung der Ordnungswidrigkeitstatbestände durch den Verleiher gem. § 16 Absatz 1 Nummer 1 und Nummer 2a AÜG und den Entleiher gem. § 16 Absatz 1 Nummer 1a AÜG wird gem. § 9 Absatz 1 Nummer 1 i.V.m. § 10 Absatz 1 AÜG aufgrund der Unwirksamkeit des Arbeitsvertrages ein Beschäftigungsverhältnis zwischen der Leiharbeiterin oder dem Leiharbeiter und dem Entleiher fingiert.

In der Vergangenheit sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer teilweise im Rahmen von vermeintlichen Werkverträgen tatsächlich überlassen worden. Der vermeintliche Werkvertragsunternehmer konnte für den Fall, dass diese Konstellation aufgedeckt wurde, eine Verleiherlaubnis vorhalten. Auf diese konnte er sich berufen und damit die im AÜG vorgesehenen Rechtsfolgen einer illegalen Arbeitnehmerüberlassung abwenden. Um den Missbrauch von Werkvertragsgestaltungen und die verdeckte Arbeitnehmerüberlassung zu verhindern, wurde mit der Gesetzesänderung des AÜG zum 1. April 2017 u. a. die Offenlegungspflicht nach § 1 Absatz 1 Satz 5 AÜG sowie die Konkretisierungspflicht nach § 1 Absatz 1 Satz 6 AÜG eingeführt. Demnach ist die Arbeitnehmerüberlassung als solche ausdrücklich im Arbeitnehmerüberlassungsvertrag vor der Überlassung zu bezeichnen. Vor der Überlassung ist die Person der Leiharbeiterin bzw. des Leihararbeiters unter Bezugnahme auf diesen Vertrag zu konkretisieren. Wird die Offenlegungs- und Konkretisierungspflicht nicht eingehalten, liegt eine verdeckte Arbeitnehmerüberlassung vor. Die verdeckte Arbeitnehmerüberlassung hat bußgeldrechtliche Konsequenzen und führt ebenfalls zur Fiktion eines Beschäftigungsverhältnisses zwischen der Leiharbeiterin bzw. dem Leiharbeiter und dem Entleiher gem. § 9 Absatz 1 Nummer 1a i.V.m. § 10 Absatz 1 AÜG. Nach § 1b AÜG ist Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes für Arbeiten, die üblicherweise von Arbeitern verrichtet werden, ebenso unzulässig.

4.1. Umfang und Entwicklung

| Arbeitnehmerüberlassung | | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|---|--------|--------|--------|--------|
| erledigte Verfahren | unerlaubter Verleih und Entleih § 16 Absatz 1 Nummer 1 und 1a AÜG | 732 | 721 | 526 | 774 |
| | Vertragsbezeichnung ANÜ § 16 Absatz 1 Nummer 1c AÜG | 15 | 122 | 124 | 90 |
| | Konkretisierung Person § 16 Absatz 1 Nummer 1d AÜG | 16 | 130 | 154 | 169 |
| davon Erledigungen mit Folgen für die Betroffenen | unerlaubter Verleih und Entleih § 16 Absatz 1 Nummer 1 und 1a AÜG | 314 | 425 | 242 | 245 |
| | Vertragsbezeichnung ANÜ § 16 Absatz 1 Nummer 1c AÜG | 6 | 77 | 37 | 50 |
| | Konkretisierung Person § 16 Absatz 1 Nummer 1d AÜG | 7 | 76 | 60 | 86 |
| Summe Verwarnungs-, Bußgelder, Einziehungs-, Verfallbeträge (in Mio. Euro) | unerlaubter Verleih und Entleih § 16 Absatz 1 Nummer 1 und 1a AÜG | 10,7 | 3,7 | 7,7 | 2,5 |
| | Vertragsbezeichnung ANÜ § 16 Absatz 1 Nummer 1c AÜG | 0,0013 | 0,0549 | 0,1490 | 0,0405 |
| | Konkretisierung Person § 16 Absatz 1 Nummer 1d AÜG | 0,0023 | 0,0252 | 0,0245 | 0,0458 |

4.2. Besondere Begehungsweisen

Gegenüber den vorherigen Berichten wurden keine neuen Begehungsweisen festgestellt. Die wesentlichen besonderen Begehungsweisen sind:

- Vortäuschen der Ausführung von Dienst- oder Werkverträgen zur Verschleierung von illegaler Arbeitnehmerüberlassung
- Verschleiern von wirklich stattfindendem Verleih einzelner Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder ganzer Kolonnen durch Auftreten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern als angeblich Selbstständige oder in einem gesellschaftlichen Zusammenschluss, wie eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts oder offene Handelsgesellschaft durch Anhalten von ihren tatsächlichen Arbeitgebern
- Täuschung von Entleihbetrieben durch gefälschte Kopien bereits abgelaufener Erlaubnisurkunden von kleinen und mittelständischen Betrieben, deren Verleiherlaubnis befristet war.

4.3. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Die BA und die Zollverwaltung unterstützen sich gegenseitig bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben hinsichtlich der Überlassung von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern.

Sofern der BA bekannt wurde, dass der Antragstellende / Anzeigende schon vor der Beantragung der Erlaubnis bzw. vor Erstattung der Anzeige der Überlassung Personal überlassen hat, erfolgte eine Abgabe an die zuständige Zollverwaltung. Haben sich Anhaltspunkte für den Verstoß eines Erlaubnisinhabers gegen das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes nach § 1b Satz 1 AÜG ergeben, wurde dieser Vorgang ebenfalls an die Zollverwaltung übermittelt. Entsprechend wurde verfahren, wenn sich andere Anhaltspunkte für eine Ordnungswidrigkeit nach § 16 Absatz 1 Nummer 1 bis 1b und 2a AÜG in der Fassung vom 11. August 2014 (gültig

bis 31. März 2017) bzw. § 16 Absatz 1 Nummer 1, 1a, 1f und 2a AÜG in der Fassung ab 1. April 2017 ergeben haben.

5. Illegale Ausländerbeschäftigung

Seit Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes zum 1. März 2020 dürfen drittstaatsangehörige Ausländer, die im Besitz eines Aufenthaltstitels sind, nach § 4a Absatz 1 AufenthG eine Erwerbstätigkeit ausüben, es sei denn, es besteht ein Verbot oder eine Beschränkung, die sich aus den gesetzlichen Regelungen für die jeweiligen Aufenthaltstitel ergeben. Bis zum 29. Februar 2020 durften Ausländerinnen und Ausländer nach § 4 Absatz 3 Satz 1 AufenthG eine Erwerbstätigkeit nur ausüben, wenn der Aufenthaltstitel sie dazu berechtigte. Dies galt ebenso für Asyl- und Schutzsuchende.

Keinen Aufenthaltstitel und keine Arbeitsgenehmigung benötigen hingegen EU-Bürger, Bürger aus Staaten, die dem Europäischen Wirtschaftsraum beigetreten sind, Bürger aus der Schweiz sowie Bürger aus Staaten, mit denen zwischenstaatliche Vereinbarungen bestehen.

Eine illegale Ausländerbeschäftigung kann zu bußgeldrechtlichen (z. B. § 404 Absatz 1 und Absatz 2 Nummern 3 und 4 SGB III, § 98 Absatz 2a und Absatz 3 Nummer 1 AufenthG) sowie strafrechtlichen Konsequenzen führen (z. B. § 10 Absatz 1 und 2 SchwarzArbG, § 10a SchwarzArbG, § 11 Absatz 1 und 2 SchwarzArbG, § 95 Absatz 1 Nummer 1 bis 3, Absatz 1a und Absatz 2 AufenthG, § 85 Nummer 4 des Asylgesetzes).

5.1. Umfang und Entwicklung

| Ausländerrechtliche Verstöße | | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|---|-------|-------|-------|--------|
| erledigte Verfahren | Beschäftigung ohne ArG / AufenthG § 404 Absatz 2 Nummer 3 SGB III | 3.005 | 4.007 | 4.830 | 4.266* |
| | Beschäftigung ausüben ohne ArG /AufenthG § 404 Absatz 2 Nummer 4 SGB III | 2.751 | 3.806 | 4.381 | 3.595* |
| davon Erledigungen mit Folgen für die Betroffenen | Beschäftigung ohne ArG / AufenthG § 404 Absatz 2 Nummer 3 SGB III | 2.348 | 3.024 | 3.702 | 3.108* |
| | Beschäftigung ausüben ohne ArG /AufenthG § 404 Absatz 2 Nummer 4 SGB III | 2.062 | 2.620 | 3.085 | 2.085* |
| Summe Verwarnungs-, Bußgelder, Einziehungs-, Verfallbeträge (in Mio. Euro) | Beschäftigung ohne ArG / AufenthG § 404 Absatz 2 Nummer 3 SGB III | 5,2 | 5,8 | 6,8 | 5,5* |
| | Beschäftigung ausüben ohne ArG / AufenthG § 404 Absatz 2 Nummer 4 SGB III | 0,4 | 0,5 | 0,7 | 0,4* |

* Aufgrund einer zu Beginn des Jahres 2021 stattfindenden IT-Verfahrensumstellung sind Daten für die HZÄ Erfurt, Nürnberg und Münster nicht enthalten.

5.2. Besondere Begehungsweisen

Die im Dreizehnten Bericht dargestellten Begehungsweisen werden nach wie vor praktiziert (siehe Dreizehnter Bericht, Abschnitt II. C. 5).

Zudem werden nach Erkenntnissen der FKS ausländerrechtliche Bestimmungen umgangen, indem sich vermeintliche Studierende mit gefälschten Immatrikulationsbescheinigungen einen Aufenthaltstitel verschaffen. Es gibt

Anhaltspunkte dafür, dass sich in den baltischen Staaten und der Ukraine Personalbeschaffer auf diese Vorgehensweise spezialisiert haben. Das Land Berlin berichtet ebenfalls vom Einsatz studentischer Ferienarbeitskräfte mit gefälschten Immatrikulationsbescheinigungen.

6. Anbieten und Nachfragen der Arbeitskraft im öffentlichen Raum

Die Schaffung einer Prüfungs- und Ermittlungskompetenz der FKS im Hinblick auf das unzulässige Anbieten der Arbeitskraft zur Schwarzarbeit im öffentlichen Raum erfolgte mit Inkrafttreten des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch am 18. Juli 2019, um bereits die Anbahnung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung effektiv verhindern zu können.

Aufgrund des neu eingefügten § 2 Absatz 1 Nummer 8 SchwarzArbG kann die FKS nunmehr bereits bei der Anbahnung illegaler Beschäftigung vorgehen, und zwar sowohl gegenüber denjenigen, die die Dienste von Tagelöhnern anfragen als auch in Bezug auf die Tagelöhner selbst.

Die FKS hat den Auftrag, zu prüfen, ob durch das Anbieten oder Nachfragen von Dienst- oder Werkleistungen im öffentlichen Raum Arbeitsverhältnisse zu Unrecht, das heißt entgegen des neuen § 5a Absatz 1 SchwarzArbG, angebahnt werden oder wurden. Zur Durchsetzung des vorgenannten Verbots hat die FKS die notwendigen Befugnisse erhalten und kann insoweit bereits vor Eintritt eines Schadensereignisses eingreifen, um potenziell mögliche Straftaten im Zuständigkeitsbereich der FKS zu verhindern. Der § 5a Absatz 2, Alternative 1 SchwarzArbG ermächtigt hierfür die FKS, einen vorübergehenden Platzverweis gegenüber Personen, die gegen das o.g. Verbot verstoßen, auszusprechen und befugt sie zudem, ein sog. Betretungsverbot auszusprechen. Als mögliche Zwangsmittel zur Durchsetzung eines Platzverweises wie auch Betretungsverbotes ist auch der unmittelbare Zwang nach § 22 SchwarzArbG i.V.m. §§ 328 ff. AO statthaft.

6.1. Umfang und Entwicklung

Mit Ausbruch der Covid-19-Pandemie und den damit verbundenen Einschränkungen des öffentlichen Lebens wurden bei den durchgeführten Prüfungen bundesweit nur eine geringe Anzahl an Verstößen gegen das unzulässige Anbieten der Arbeitskraft zur Schwarzarbeit im öffentlichen Raum festgestellt, denen in 16 Fällen mit Platzverweisen begegnet worden ist.

| Quartal | Anzahl der durchgeführten Prüfungen |
|-----------------|-------------------------------------|
| 4. Quartal 2019 | 19 |
| 1. Quartal 2020 | 12 |
| 2. Quartal 2020 | 1 |
| 3. Quartal 2020 | 5 |
| 4. Quartal 2020 | 10 |

6.2. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Im Phänomenbereich der Tagelöhnerbörsen sind auch die stadtsoziologischen Auswirkungen sowie zollfremde Deliktsfelder zu betrachten. Daher bedarf es auch der Unterstützung bzw. Mitwirkung von Sozialverbänden und kommunalen Hilfseinrichtungen. Ferner kann es in Einzelfällen auch notwendig sein, entwickelte Lösungsansätze mit stadtplanerischen Maßnahmen zu unterstützen. Aus diesem Grund erfolgte unmittelbar nach Inkrafttreten der gesetzlichen Aufgabe je nach Art und Umfang der vor Ort festgestellten Situationen ein Austausch der Zusammenarbeitsbehörden auf Ortsebene.

7. Beschäftigung zu ausbeuterischen Arbeitsbedingungen

Mit dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch hat die FKS die notwendigen Prüf- und Ermittlungskompetenzen erhalten, um im Rahmen ihrer Prüfungen gegen ausbeuterische Arbeitsbedingungen vorzugehen und Ermittlungen im Bereich Menschenhandel im Zusammenhang mit Beschäftigung, Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft vornehmen zu können. Hierbei wird auch der Schutz für Opfer von Menschenhandel betrachtet.

7.1. Umfang und Entwicklung

Sowohl die Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren als auch die Anzahl der abgeschlossenen Ermittlungsverfahren in diesem Bereich blieb auf niedrigem Niveau. Die in Rede stehenden Straftaten beruhen auf der Ausnutzung einer akuten persönlichen oder wirtschaftlichen Zwangslage der Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer, die durch illegale Arbeitsmigration und ungesicherte aufenthaltsrechtliche Verhältnisse entsteht. Die Anforderungen, die nach der geltenden Rechtsprechung an die Voraussetzungen des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung zu stellen sind, sind sehr hoch und stellen für die Ermittlungen eine erhebliche Herausforderung dar. Aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen und der Gegebenheiten, die mit Ermittlungsverfahren im Deliktsfeld Menschenhandel und ausbeuterische Arbeitsbedingungen einhergehen, beispielsweise die Nichtbereitschaft zur Aussage von Betroffenen, wurden die eingeleiteten Ermittlungsverfahren regelmäßig eingestellt.

7.2. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Der Schutz für Opfer von Menschenhandel im Zusammenhang mit Beschäftigung, Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft wird durch die FKS u. a. durch Netzwerkarbeit mit Institutionen und anderen zuständigen Behörden, Ausübung einer Schnittstellenfunktion zur weiterführenden professionellen Opferhilfe durch staatliche bzw. nichtstaatliche Institutionen und Zusammenarbeit und Koordinierung der in Rede stehenden Aufgabe mit den Polizeibehörden sichergestellt. Die FKS beteiligt sich darüber hinaus an europäischen Kooperationsformen zur Bekämpfung des Menschenhandels.

Derzeit erarbeiten BMAS, BMF und DGB eine Rahmenvereinbarung zur besseren Intensivierung der Zusammenarbeit und Kompetenzverteilung zwischen der FKS und der vom BMAS geförderten Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel sowie den arbeitsrechtlichen Fachberatungsstellen für ausländische Beschäftigte „Faire Mobilität“ und „Faire Integration“. Der Abschluss der Vereinbarung ist in der ersten Jahreshälfte 2021 vorgesehen.

Ziel der Rahmenvereinbarung ist die kontinuierliche Fortentwicklung sowie nachhaltige Stärkung der Zusammenarbeit vor Ort, um einen entscheidenden gemeinsamen Beitrag zu leisten, um den Betroffenen einen Weg aus illegalen Strukturen bzw. aus einer prekären Lebenslage zu ermöglichen.

III. Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung

A. Rechtliche Entwicklung in Europa und Deutschland

1. Europa

1.1. Revision der EU-Entsenderichtlinie

Die Richtlinie (EU) 2018/957 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen ist am 28. Juni 2018 in Kraft getreten. Die Mitgliedstaaten mussten die Richtlinie bis spätestens 30. Juli 2020 in nationales Recht umsetzen (siehe Abschnitt III. A. 2.).

1.2. Richtlinie (EU) 2020/1057

Die Richtlinie (EU) 2020/1057 zur Festlegung besonderer Regeln im Zusammenhang mit der Richtlinie 96/71/EG und der Richtlinie 2014/67/EU für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor und zur Änderung der Richtlinie 2006/22/EG bezüglich der Durchsetzungsanforderungen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 ist am 1. August 2020 in Kraft getreten. Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinie bis zum 2. Februar 2022 umsetzen (zur Umsetzung der Richtlinie siehe Ausführungen in Abschnitt IV. A.).

1.3. Verordnung (EU) 2019/1149 zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde

Mit Verabschiedung der Verordnung (EU) 2019/1149 vom 20. Juni 2019 wurde am 31. Juli 2019 die Europäische Arbeitsbehörde (englisch: European Labour Authority, kurz ELA) gegründet. Die ELA soll u. a. sicherstellen, dass die arbeitsrechtlichen Vorschriften der EU in fairer, einfacher und wirksamer Weise durchgesetzt werden (weitere Ausführungen siehe Abschnitt III. C. 4.3).

2. Deutschland

2.1. Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch

Das Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch vom 11. Juli 2019 (BGBl. I S. 1066) ist am 18. Juli 2019 in Kraft getreten. Ziel des Gesetzes ist es, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer noch effektiver vor illegalen Lohnpraktiken und Arbeitsausbeutung zu schützen und Schwarzarbeit, Sozialleistungsmissbrauch und illegaler Beschäftigung insgesamt noch konsequenter entgegen zu wirken und somit insgesamt für mehr Ordnung und Fairness auf dem Arbeitsmarkt zu sorgen.

Durch das Gesetz wurden die Kompetenzen der FKS erheblich gestärkt und im Sinne einer zentralen Prüfungs- und Ermittlungsbehörde in wesentlichen Bereichen des Arbeits- und Sozialrechts fortentwickelt. Mit dem Gesetz kann die FKS nunmehr u. a. bereits bei der Anbahnung von Schwarzarbeit auf sog. Tagelöhnerbörsen, auf Online-Dienstleistungsplattformen oder in Fällen, in denen ein Arbeitsverhältnis oder eine selbstständige Beschäftigung nur vorgetäuscht werden, um bspw. unberechtigt Sozialleistungen zu erhalten, tätig werden. Das Gesetz sieht zudem eine Unterstützung der Familienkassen bei der Bekämpfung des Kindergeldmissbrauchs vor. Die FKS hat des Weiteren durch das Gesetz die notwendigen Prüfungs- und Ermittlungskompetenzen erhalten, um gegen ausbeuterische Arbeitsbedingungen (insbesondere Menschenhandel im Zusammenhang mit Beschäftigung, Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft) vorgehen zu können. Darüber hinaus wurden neue Bußgeldtatbestände geschaffen, die Verfahrensrechte der FKS im Bereich der Schwarzarbeitsbekämpfung gestärkt sowie die Zusammenarbeit und der Datenaustausch zwischen den beteiligten Behörden verbessert (siehe Abschnitt III. B. 3).

2.2. Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 zur Änderung der EU-Entsenderichtlinie

Die Richtlinie (EU) 2018/957 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG war auf Grund europarechtlicher Vorgaben zum 30. Juli 2020 in deutsches Recht umzusetzen. Das AEntG wurde entsprechend durch das Gesetz vom 10. Juli 2020 (BGBl. I S. 1657) geändert.

Durch die Änderung des § 3 AEntG wurde die Beschränkung der Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 TVG für Tarifverträge des Bauhaupt- bzw. Baunebengewerbes aufgehoben. Nach § 3 Satz 1 Nummer 1

AEntG fallen somit alle Branchen unter den Anwendungsbereich des AEntG, sofern ein entsprechender bundesweiter Tarifvertrag vorliegt. Dadurch wird aufgrund eines bundesweiten für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrages zur Regelung des Mindestentgelts für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zusätzlich zu den bisherigen Branchen auch das Schornsteinfegerhandwerk vom AEntG erfasst und die Mindestarbeitsbedingungen sind den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu gewähren. Weitere Branchen sind von der Neuerung bislang nicht betroffen.

Zudem wurden die Arbeitsbedingungen, die nach § 5 AEntG Gegenstand eines Tarifvertrages nach § 3 AEntG sein können, erweitert. Zum einen sind weitere über das Mindestentgelt hinausgehende Entlohnungsbestandteile wie etwa Erschwerniszuschläge oder Feiertagszuschläge verpflichtend zu zahlen. Zum anderen sind die Anforderungen an die Unterkünfte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern als weitere zwingende Arbeitsbedingung aufgenommen worden. Voraussetzung hierfür ist, dass ein Tarifvertrag den Arbeitgeber dazu verpflichtet, den von ihrem regelmäßigen Arbeitsplatz entfernt eingesetzten Beschäftigten eine Unterkunft zur Verfügung zu stellen und Regelungen zur Anforderung an die Unterkunft beinhaltet. Der HDB weist auf die zu erwartenden Schwierigkeiten bei der Prüfung der Entlohnungsbestandteile in Bezug auf den Prüfaufwand aufgrund der branchenspezifischen Unterschiede und der häufigen Änderungen unterliegenden Tarifregelungen hin.

Aktuell kommen aufgrund derartiger tarifvertraglicher Regelungen Überprüfungen dieser beiden Arbeitsbedingungen im Bauhauptgewerbe, Dachdecker- sowie Gerüstbauerhandwerk und bzgl. der Entlohnungsbestandteile auch in der Gebäudereinigung in Betracht.

Des Weiteren legt § 2b AEntG nunmehr explizit fest, unter welchen Voraussetzungen Entsendezulagen auf die Entlohnung nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 AEntG angerechnet werden können. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die länger als zwölf bzw. achtzehn Monate nach Deutschland entsandt werden (Langzeientsendung), haben nach § 13b AEntG einen Anspruch auf alle Arbeitsbedingungen, die am Beschäftigungsort aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder allgemeinverbindlichen (einschließlich regionalen) Tarifverträgen gelten. Des Weiteren wurde nach § 15a AEntG bei einer Arbeitnehmerüberlassung eine Unterrichtungspflicht für den Entleiher eingeführt. Dieser hat den Verleiher über die Beschäftigung der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter in Deutschland bzw. über die wesentlichen Arbeitsbedingungen in seinem Betrieb für vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Textform nach § 126b des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) zu unterrichten.

Für die Arbeitgeber und Entleiher mit Sitz im Ausland, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland beschäftigen, bestehen in §§ 18 und 19 AEntG näher bestimmte Melde- und Aufzeichnungspflichten, die einzuhalten sind, soweit Arbeitsbedingungen auf das Arbeitsverhältnis nach dem AEntG anzuwenden sind, die nach § 16 AEntG durch die FKS geprüft werden. Im Rahmen der o.a. Gesetzesänderung wurden diese Pflichten um eine Aufzeichnungspflicht für Zuschläge (Angabe des Zuschlags, Beginn, Ende und Dauer der Arbeitszeit, die den Anspruch auf den Zuschlag begründet) erweitert. Insofern ist der Arbeitgeber verpflichtet, Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit der entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufzuzeichnen und diese Aufzeichnungen aufzubewahren. Zudem sind die für die Kontrolle der Einhaltung der Arbeitsbedingungen erforderlichen Unterlagen im Inland in deutscher Sprache bereitzuhalten.

Für Arbeitgeber im Straßenverkehrssektor gilt das AEntG in seiner Fassung vor der Änderung durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen am 30. Juli 2020 fort.

2.3. Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung

Das Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung vom 13. April 2017 (BGBl. I S. 872) ist am 1. Juli 2017 in Kraft getreten. Es dient der Umsetzung der Vereinbarungen im Koalitionsvertrag zur Vermögensabschöpfung sowie der Richtlinie 2014/42/EU des Europäischen Parlaments und Rates vom 3. April 2014 über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union in innerstaatliches Recht. Das Gesetz hat das Recht der Vermögensabschöpfung grundlegend neugefasst und Abschöpfungslücken geschlossen. Dies umfasst zahlreiche Änderungen im materiellen und prozessualen Recht. Einer der Schwerpunkte des Gesetzes ist die Stärkung und Konkretisierung der Vermögensabschöpfung nach dem „Bruttoprinzip“. Zudem wurde das Strafverfahren von zivilrechtlichen Fragen befreit und die Vermögensabschöpfung damit erleichtert.

2.4. Fachkräfteeinwanderungsgesetz

Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 15. August 2019 (BGBl. I. S. 1307 ff) wurden die Regelungen des AufenthG für den Aufenthalt und die Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten dem wirtschaftlichen Bedarf entsprechend gezielt geöffnet, insgesamt klarer und transparenter gestaltet sowie die Systematik der bisherigen Regelungen zum Arbeitsmarktzugang grundlegend geändert (siehe Abschnitt II. C.5).

Mit dem 7. SGB IV-Änderungsgesetz (Siebtes Gesetz zur Änderung des vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 12. Juni 2020 (BGBl. I S. 1248 ff)) wurden u. a. die durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz erfolgten Änderungen des AufenthG in den Bußgeldvorschriften des SGB III nachvollzogen. Zudem wurden die Regelungen des AufenthG, die die Erwerbstätigkeit nur in einem begrenzten Maß erlauben, dahingehend konkretisiert, dass darüberhinausgehende Erwerbstätigkeiten nicht erlaubt sind.

2.5. Gesetz zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften, hier: Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft

Das Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) vom 17. Juli 2017 (BGBl. I. S. 2572) sollte gezielt der Bekämpfung bestimmter häufig beklagter Missstände bei den Arbeitsbedingungen in der Branche dienen. Dazu wurden folgende Regelungen beschlossen:

- Einführung einer Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge in der Fleischwirtschaft (nach dem Vorbild der Sonderregelung für die Bauwirtschaft in § 28e SGB IV),
- klarstellende Verpflichtung des Arbeitgebers, Arbeitsmittel und Schutzkleidung unentgeltlich zur Verfügung zu stellen und instand zu halten,
- Verbot der Aufrechnung gegenüber dem unpfändbaren Teil des Arbeitsentgelts sowie
- zeitliche Verschärfung der Arbeitszeitaufzeichnungspflichten in Betrieben der Fleischindustrie.

2.6. Rechtsverordnungen nach dem AEntG:

In den nachfolgenden Verordnungen wurden in den jeweiligen Branchen die Entlohnungsbedingungen durch die Festlegung von branchenspezifischen Mindeststundenentgelten oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns verbessert.

- Achte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Abfallwirtschaft einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst vom 19. Dezember 2019
- Vierte und Fünfte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch vom 7. Dezember 2017 bzw. 27. März 2019
- Zehnte und Elfte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen im Baugewerbe vom 12. Februar 2018 bzw. 25. März 2020
- Neunte und Zehnte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für das Dachdeckerhandwerk vom 21. Februar 2018 bzw. 21. Januar 2020
- Siebte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen in der Gebäudereinigung vom 21. Februar 2018
- Neunte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen im Maler- und Lackiererhandwerk vom 25. April 2017
- Vierte und Fünfte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen im Gerüstbauer-Handwerk vom 27. Juni 2018 bzw. 26. Juni 2019
- Dritte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen im Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk vom 29. August 2019

Grundlage der Verordnungen ist jeweils ein Tarifvertrag, in dem die zuständigen Tarifparteien für ihre Branche Mindestentgeltsätze und ggf. weitere Mindestarbeitsbedingungen vereinbart haben. Das BMAS hat die Rechtsnormen dieser Tarifverträge auf Antrag der Tarifvertragsparteien nach § 7 AEntG durch die genannten Rechtsverordnungen auf alle Arbeitgeber sowie alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Geltungsbereich des jeweiligen Tarifvertrags erstreckt. Die Erstreckung ist dabei entsprechend der Laufzeit der Tarifverträge befristet.

Mit den Verordnungen wird das gesetzgeberische Ziel der Schaffung und Durchsetzung angemessener Mindestarbeitsbedingungen für regelmäßig im Inland beschäftigte sowie für grenzüberschreitend entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gefördert. Die Einhaltung der zwingenden Vorgaben der Verordnungen werden - unabhängig von der Geltendmachung von Ansprüchen durch die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer - durch die FKS geprüft und bei Verstößen sanktioniert. Die durch die Verordnung erstreckten Regelungen der Tarifverträge können einer Prüfung durch die Zollbehörden zugrunde gelegt werden. Sie enthalten die für die Prüfung erforderlichen Regelungen in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht.

2.7. Dritte und Vierte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Pflegebranche

In den letzten Jahren gelang es, durch die Festlegung branchenbezogener Mindestentgelte zu einer besseren Entlohnung in der Pflegebranche beizutragen. Das BMAS machte hierzu die Beschlüsse der drei jeweils auf Antrag berufenen Kommissionen, die nach Maßgabe des § 12 AEntG über Empfehlungen bestimmter Mindestarbeitsbedingungen in der Pflegebranche zu entscheiden hatten (Pflegekommissionen), nach § 11 Absatz 1 AEntG zum Gegenstand von Rechtsverordnungen. Die Dritte Pflegearbeitsbedingungenverordnung (3. PflegeArbbV), die am 1. August 2017 auf der Grundlage von Empfehlungen der dritten Pflegekommission erlassen wurde, trat am 30. April 2020 außer Kraft.

Mit der Vierten Pflegearbeitsbedingungenverordnung wurden die Empfehlungen der vierten Pflegekommission auf die Pflegebranche (§ 10 AEntG) erstreckt. Somit gelten auch nach dem 30. April 2020 branchenbezogene Mindestarbeitsbedingungen. Die Verordnung, deren Laufzeit am 30. April 2022 endet, sieht, anders als die bisherigen Verordnungen, die nach § 11 AEntG erlassen wurden, nach der Art der Tätigkeit und der Qualifikation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer differenzierende Mindestentgelte und zusätzlichen bezahlten Erholungsurlaub vor.

2.8. Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze; Dritte und Vierte Verordnung über eine Lohnuntergrenze in der Arbeitnehmerüberlassung

Am 1. April 2017 ist das Gesetz zur Änderung des AÜG und anderer Gesetze (BGBl I S. 258) in Kraft getreten. Ein zentraler Baustein der Reform ist die gesetzliche Regelung zu Equal Pay nach spätestens neun Monaten.

Grundsätzlich haben Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter für den Zeitraum ihrer Überlassung an einen Entleiher nach dem AÜG Anspruch auf Gewährung der gleichen wesentlichen Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts wie eine vergleichbare Stammarbeiterin oder ein vergleichbarer Stammarbeiter im Betrieb des Entleihers. Von diesem Grundsatz kann innerhalb der ersten neun Monate eines Einsatzes bei Anwendung eines Tarifvertrags abgewichen werden. Eine längere Abweichung ist nur noch zulässig, wenn ein (Branchen-)Zuschlagstarifvertrag gilt, der bestimmte soziale Leitplanken einhält.

Die Dritte und Vierte Verordnung über eine Lohnuntergrenze in der Arbeitnehmerüberlassung vom 26. Mai 2017 bzw. 20. August 2020 und die ihnen zu Grunde liegenden Tarifverträge zur Regelung von Mindeststundenentgelten in der Arbeitnehmerüberlassung übernehmen die untersten Lohngruppen der derzeit im gesamten Bundesgebiet geltenden Verbandsentgelttarifverträge der vorschlagenden Tarifvertragsparteien in der Arbeitnehmerüberlassung.

Die Verordnung fördert die beschäftigungspolitischen Ziele des AÜG sowie die finanzielle Stabilität der sozialen Sicherungssysteme und leistet damit einen Beitrag zur Reduzierung von illegaler Beschäftigung.

2.9. Paketboten-Schutz-Gesetz

Mit dem Gesetz zur Einführung einer Nachunternehmerhaftung in der Kurier-, Express- und Paketbranche zum Schutz der Beschäftigten (Paketboten-Schutz-Gesetz) vom 22. November 2019 (BGBl. I S. 1602) wurden die bisher für die Baubranche und die Fleischwirtschaft geltenden Regelungen zur Haftung für Sozialversicherungsbeiträge auch auf die Paketdienstbranche übertragen. Für diese Branche gilt nun, dass ein Hauptunternehmer für die Pflicht der Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen seines Nach- bzw. Subunternehmers haftet, wenn dieser seinen Zahlungspflichten nicht nachkommt. Er hat jedoch die Möglichkeit, sich von der Haftung zu befreien, in dem er entweder eine vom Nachunternehmer beizubringende Präqualifikation vorlegt oder alternativ über Unbedenklichkeitsbescheinigungen der Einzugsstelle(n) verfügt.

Mit dem Gesetz wurde gleichzeitig auch vorgesehen, dass der Nachunternehmer künftig erweiterte sozialversicherungsrechtliche Aufzeichnungspflichten hat. Er muss nun für jeden seiner Beschäftigten Aufzeichnungen führen, die aufzeigen, im Rahmen welches Auftragsverhältnisses dieser tätig geworden ist. Sofern er anhand einer

Präqualifikation oder von Unbedenklichkeitsbescheinigungen der Einzugsstelle(n) seine Verlässlichkeit nachgewiesen hat, gilt dies nicht.

2.10. Gesetz zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens

Mit dem Gesetz zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens vom 17. August 2017 (BGBl. I S. 3202) wurde der Straftatbestand des § 266a StGB um zwei neue Regelbeispiele für besonders schwere Fälle des Vorenthaltens und Veruntreuens von Arbeitsentgelt ergänzt. Die Regelbeispiele umschreiben jeweils besondere Formen von organisierter Beitragsvorenthaltung, bei denen die Täter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fortgesetzt nicht oder nicht in richtiger Höhe zur Sozialversicherung anmelden und bei denen diese durch falsche Belege – unter Zuhilfenahme oder Mitwirkung Dritter – planmäßig Vorkehrungen treffen, um die tatsächlichen Beschäftigungsverhältnisse zu verschleiern. Erfasst werden nach § 266a Absatz 4 Satz 2 Nummer 3 StGB Fälle, in denen sich Täter zur Verschleierung der tatsächlichen Beschäftigungsverhältnisse unrichtige, nachgemachte oder verfälschte Belege von einem Dritten verschaffen, der diese gewerbsmäßig anbietet. § 266a Absatz 4 Satz 2 Nummer 4 StGB erfasst Fälle, bei denen Täter selbst Mitglieder einer Bande sind, die sich zur fortgesetzten Beitragsvorenthaltung zusammengeschlossen hat und zur Verschleierung der tatsächlichen Beschäftigungsverhältnisse unrichtige, nachgemachte oder verfälschte Belege vorhält.

2.11. Verordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörde bei Mitteilungen und Anmeldungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz

Die Verordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörde bei Mitteilungen und Anmeldungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntGMeldStellV) vom 27. August 2020 (BGBl. I S. 1976) bestimmt, dass die GZD die zuständige Behörde für die Entgegennahme von Mitteilungen und Anmeldungen nach dem AEntG ist. Arbeitgeber und Entleiher können mithin die notwendigen Entsendemeldungen nach § 18 Absatz 1 und 3 AEntG und die Mitteilungen über die Verlängerung der Entsendedauer nach § 13b Absatz 2 AEntG einheitlich gegenüber der GZD als zentrale Stelle abgeben.

2.12. Gesetz zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung

Das Gesetz zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung vom 6. März 2017 (BGBl. I S. 399) ist am 10. März 2017 in Kraft getreten.

Zur Verbesserung der Bekämpfung der Steuerhinterziehung, des Sozialversicherungsbetrugs, der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen unter anderem im SchwarzArbG sowie die personelle und informationstechnologische Ausstattung der FKS verbessert und wirkungsvoller ausgestaltet.

Im SchwarzArbG wurde die Rechtsgrundlage für eine moderne IT-Ausstattung der FKS geschaffen.

Die Befugnisse der kommunalen Ordnungsbehörden wurden gestärkt. Die für die Bekämpfung der handwerks- und gewerberechtlichen Schwarzarbeit nach Landesrecht zuständigen Behörden haben für ihre Aufgaben eigene Prüfbefugnisse erhalten.

Der Informationsaustausch zwischen der FKS und den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen nach dem Personenbeförderungsgesetz zuständigen Behörden wurde verbessert.

Bewerber um die Vergabe öffentlicher Aufträge konnten zuvor nur von der Teilnahme am Wettbewerb ausgeschlossen werden, sofern es sich um Bauaufträge handelte. Mit einer Neuregelung im SchwarzArbG wurde dies auch für Liefer- und Dienstleistungsaufträge normiert.

Die FKS hat durch eine Änderung im Straßenverkehrsgesetz den automatisierten Zugriff auf das Zentrale Fahrzeugregister beim Kraftfahrt-Bundesamt zur Abfrage bestimmter Fahrzeug- und Halterdaten erhalten.

Über eine Änderung im SGB IV ist die FKS für die Ahndung sozialversicherungsrechtlicher Meldeverstöße auch dann zuständig, wenn die Verstöße in einem bereits laufenden Ermittlungsverfahren aufgedeckt werden (mit Ausnahme der Sofortmeldeverstöße).

2.13. Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen

Ziel des am 1. Juli 2017 in Kraft getretenen Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (BGBl. I S. 2372) ist die Verbesserung der Situation für die in Prostitution Tätigen durch die Stärkung ihres Selbstbestimmungsrechts und die Gewährleistung eines besseren Schutzes vor Ausbeutung, Zuhälterei, Gewalt und Menschenhandel. Wesentliche Kernelemente des Gesetzes sind die neu geschaffene Anmeldepflicht für Prostituierte, die verbindliche gesundheitliche Beratung für Prostituierte und die Einführung einer Erlaubnispflicht für den Betrieb eines Prostitutionsgewerbes. Durch die Aufnahme des Prostitutionsgewerbes in die Liste des § 2a Absatz 1 SchwarzArbG werden die Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen, verpflichtet Ausweispapiere als Identitätsnachweis mitzuführen und dieses der FKS auf Verlangen vorzulegen. Der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes, soweit er Arbeitgeber im Sinne dieses Gesetz ist, ist verpflichtet, Prostituierte auf die Verpflichtung zum Mitführen eines amtlichen Identitätsnachweises hinzuweisen.

2.14. Gesetz zur Einführung eines Wettbewerbsregisters

Mit dem Wettbewerbsregistergesetz vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2739) wurde die gesetzliche Grundlage zur Einrichtung eines modernen elektronischen Registers geschaffen, das öffentliche Auftraggeber einfach und ohne Zeitverlust abfragen können, um zuverlässig Informationen über das Vorliegen von vergaberechtlichen Ausschlussgründen zu erhalten. Öffentliche Auftraggeber müssen auf Grundlage der in deutsches Recht umgesetzten EU-Vergaberichtlinien in allen Vergabeverfahren prüfen, ob sogenannte Ausschlussgründe vorliegen. Bislang ist es jedoch für öffentliche Auftraggeber praktisch schwierig nachzuprüfen, ob es bei einem Unternehmen zu Straftaten bzw. relevanten Verstößen gekommen ist.

Einzutragen in das Register, das im Laufe des Jahres 2021 in Betrieb genommen werden soll, sind rechtskräftige Verurteilungen, Strafbefehle oder bestandskräftige Bußgeldentscheidungen wegen bestimmter Rechtsverstöße (u. a. Korruptionsvorfälle und Verstöße gegen arbeitsrechtliche Vorschriften, etwa das Schwarzarbeiterbekämpfungsgesetz), die einem Unternehmen zugerechnet werden können. Öffentliche Auftraggeber, z.B. Kommunen, Landesbehörden oder Bundesministerien, sind ab bestimmten Auftragswerten – in der Regel ab einem Wert von 30.000 Euro – verpflichtet, vor Erteilung des Zuschlags für einen öffentlichen Auftrag beim Wettbewerbsregister elektronisch abzufragen, ob das Unternehmen, das den Auftrag erhalten soll, eingetragen ist. Auch unterhalb der Wertgrenzen können Auftraggeber das Register abfragen.

B. Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung

Der gesetzliche Prüfauftrag der FKS ergibt sich aus § 2 Absatz 1 Satz 1 SchwarzArbG. Demnach prüfen die Behörden der Zollverwaltung, ob

- die sich aus den Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Pflichten nach § 28a des SGB IV erfüllt werden oder wurden,
- auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen oder der Vortäuschung von Dienst- oder Werkleistungen Sozialleistungen nach dem SGB II und SGB III zu Unrecht bezogen werden oder wurden,
- die Angaben des Arbeitgebers, die für die Sozialleistungen nach SGB II und SGB III erheblich sind, zutreffend bescheinigt wurden,
- Ausländerinnen und Ausländer entgegen § 4 Absatz 3 Satz 1 und 2 AufenthG beschäftigt oder beauftragt werden oder wurden oder entgegen § 284 Absatz 1 SGB III beschäftigt werden oder wurden,
- Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne erforderliche Erlaubnis nach § 1 Absatz 1 Satz 1 AÜG ver- oder entliehen werden oder wurden und entgegen den Bestimmungen nach § 1 Absatz 1 Satz 5 und 6, § 1a oder § 1b AÜG ver- oder entliehen werden oder wurden,
- die Arbeitsbedingungen nach Maßgabe des MiLoG, des AEntG und des § 8 Absatz 5 AÜG in Verbindung mit einer Rechtsverordnung nach § 3a Absatz 2 Satz 1 AÜG eingehalten werden oder wurden,
- Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu ausbeuterischen Arbeitsbedingungen beschäftigt werden oder wurden und
- die Arbeitskraft im öffentlichen Raum entgegen § 5a angeboten oder nachgefragt wird oder wurde.

Zur Erfüllung ihrer Mitteilungspflicht nach § 6 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 6 Absatz 4 Nummer 4 SchwarzArbG prüfen die Behörden der Zollverwaltung im Rahmen ihrer Prüfungen nach Satz 1 auch, ob Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Steuerpflichtige den sich aus den Dienst- oder Werkleistungen ergebenden steuerlichen Pflichten im Sinne von § 1 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 SchwarzArbG nicht nachgekommen sind. Zur Erfüllung ihrer Mitteilungspflicht nach § 6 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 6 Absatz 4 Nummer 4 und 7 SchwarzArbG prüfen die Behörden der Zollverwaltung im Rahmen ihrer Prüfungen nach Satz 1 auch, ob Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Kindergeldempfänger ihren Mitwirkungspflichten nicht nachgekommen sind.

Zur Erfüllung dieses Auftrages führt die FKS auf der Grundlage des SchwarzArbG Prüfungen und Ermittlungen durch. So ist die Zollverwaltung im Rahmen des Prüfverfahrens zum Betreten von Grundstücken und Geschäftsräumen, zur Einholung von Auskünften, zum Anhalten von Beförderungsmitteln, zur Einsichtnahme in Geschäfts- und sonstige Unterlagen, zur Prüfung der Personalien der angetroffenen Personen sowie bei Ausländern auch des Aufenthaltstitels (§§ 3, 4, 5 in Verbindung mit § 2 SchwarzArbG) befugt.

Dem stehen entsprechende Duldungs- und Mitwirkungspflichten sowie die Mitführungs- und Vorlagepflicht von Ausweispapieren der Betroffenen gegenüber (§§ 2a, 5 SchwarzArbG).

Darüber hinaus hat die FKS nach § 14 SchwarzArbG bei der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die mit einem der in § 2 Absatz 1 SchwarzArbG genannten Prüfgegenstände unmittelbar zusammenhängen, die gleichen Befugnisse wie die Polizeivollzugsbehörden nach der Strafprozessordnung (StPO) und dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG). Ihre Bediensteten sind insoweit Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft.

Mit der Änderung des SchwarzArbG im Juli 2019 wurden der Zollverwaltung weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen. Einzelheiten hierzu sind im nachfolgenden Punkt 3. – Stärkung der Kompetenzen durch die Änderung des SchwarzArbG - aufgeführt.

Im Geschäftsbereich des BMF ist die GZD als Bundesoberbehörde eingerichtet. Sie setzt die strategischen Vorgaben des Bundesfinanzministeriums um und ist für die operative Steuerung der Zollverwaltung zuständig.

Die Direktion VII der GZD verantwortet den Aufgabenbereich der FKS und übt hierfür die Rechts- und Fachaufsicht über die Ortsebene (HZÄ) aus.

Die operative Aufgabenerledigung der FKS erfolgt durch 41 HZÄ, die bis zum 31. Dezember 2020 an 115 (seit 1. Januar 2021: 117) Standorten im Bundesgebiet flächendeckend präsent waren.

Zur Stärkung der operativen Aufgabenwahrnehmung konzentrierten sich die Zielvorgaben der FKS seit dem 1. Januar 2015 vor allem auf zwei thematische Schwerpunkte:

- Prüfung in besonders von Schwarzarbeit und Mindestlohnverstößen betroffenen Branchen sowie
- Bekämpfung von organisierten Formen von Schwarzarbeit.

Dem Grundsatz „Qualität vor Quantität“ folgend ist das Ziel der FKS, Prüfungen risikoorientiert in besonders von Schwarzarbeit, illegaler Beschäftigung und Mindestlohnverstößen betroffenen Bereichen durchzuführen und insbesondere die größeren Betrugsfälle aufzudecken. Die FKS ermittelt gegen die schwere Wirtschaftskriminalität und die organisierte Kriminalität im Bereich der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit.

1. Entwicklung der Personal- und Sachausstattung

a) Personal

Zum Stichtag 1. Januar 2021 waren in der Zollverwaltung im Bereich der FKS 7.339 Dienstposten mit Stammbeschäftigten besetzt. Der festgesetzte Personalbedarf 2020 beträgt unter Einbeziehung des bereits berücksichtigten Personalbedarfs für das Mindestlohngesetz insgesamt 8.408 Dienstposten.

Der zusätzliche Personalbedarf von 1.600 Arbeitskräften, der mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 und der Wahrnehmung der Kontrollaufgabe durch die Zollverwaltung vom Deutschen Bundestag zuerkannt wurde, wurde im Berichtszeitraum 2017 bis 2020 bereits weitestgehend zugeführt.

Ab dem Jahr 2021 wird der Bereich der FKS durch Ausbringung neuer Planstellen und weitere vorgesehene Planstellenzuläufe aufgrund bestehender Haushaltsvermerke¹ gestärkt.

¹ Es sind jährliche Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers über die jeweiligen Haushaltsvermerke erforderlich.

Diese Stärkung stellt sich wie folgt dar:

| Haushaltsjahr | AEntG | MiLoG | Allg. Stärkung Zollverwaltung | FKS-Gesetz | Gesamt |
|---------------|-------|-------|----------------------------------|---------------|--------------|
| 2021 | 191 | 217 | 250 | 198 | 856 |
| 2022 | – | 130 | 304 | 283 | 717 |
| 2023 | – | – | 548 | 473 | 1.021 |
| 2024 | – | – | 225 | 472 | 697 |
| 2025 | – | – | 173 | 380 | 553 |
| 2026 | – | – | – | 690 | 690 |
| 2027 | – | – | – | 869 | 869 |
| 2028 | – | – | – | 564 | 564 |
| 2029 | – | – | – | 233 | 233 |
| | | | | Summe: | 6.200 |

In den o. g. Angaben sind auch Planstellen für andere Fachbereiche, wie z.B. Organisations- / Personal- und Haushaltsangelegenheiten, Aus- und Fortbildung und Informationstechnik enthalten.

b) Sachausstattung

Die technische Ausstattung im Bereich der FKS wurde insbesondere durch die Realisierung eines neuen Fachverfahrens vorangebracht. Das Fachverfahren ProFiS 2.0 dient den mit dem Aufgabenschwerpunkt FKS betrauten Organisationseinheiten als gemeinsames, einheitliches Informationssystem gemäß § 16 Absatz 1 SchwarzArbG. ProFiS 2.0 wird das bisherige Fachverfahren ablösen und grundlegende positive Änderungen mit sich bringen.

Realisiert werden Prüfungs-, Ermittlungs-, Ahndungs-, Sachbearbeitungs- und Auswertungsfunktionen, die im arbeitstäglichen Umfeld der FKS benötigt werden.

Seit 2020 sind grundsätzlich alle Grunddeliktsermittler (GDE) der FKS mit modernen SINA-Notebooks ausgestattet. In 2020 wurden auf Basis der SINA-Technologie zusätzliche Virtuelle Maschinen (VM) für die FKS entwickelt, welche die Sichtung und Auswertung von digitalen Asservaten und Prüfungsunterlagen durch die GDE an ihrem Arbeitsplatz ermöglichen. Der flächendeckende Roll-Out dieser VM ist für Anfang 2021 beschlossen.

Weiterhin ist die FKS befugt, Personen anhand mitgeführter Dokumente (Pässe, Ausweispapiere, Aufenthaltstitel) zu überprüfen. Zur Steigerung der Effektivität, werden seit Februar 2020 die Dokumentenprüfsysteme flächendeckend an allen FKS-Standorten eingesetzt.

Zur Unterstützung der Beschäftigten der FKS werden Sachausstattungsfragen weiter fokussiert und damit die Aufgabenwahrnehmung optimiert.

2. Arbeitsergebnisse der FKS

Die Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung durch die FKS hat auch in den letzten Jahren durch umfangreiche Prüf- und Ermittlungsverfahren entscheidend zur Sicherung der Sozialsysteme und Staatseinnahmen beigetragen und so faire Arbeits- und Wettbewerbsbedingungen ermöglicht. Die Prüfungen der Mindestlohnpflichten erfordern dabei einen hohen zeitlichen Aufwand. Je umfangreicher sich einzelne Prüfungen gestalten, desto weniger Prüfungen können in der Summe durchgeführt werden. Nach dem o. g. Grundsatz der FKS „Qualität vor Quantität“ ist bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit nicht die bloße Anzahl der Prüfungen und Personenbefragungen entscheidend (das Ziel ist nicht die Maximierung der Zahl der Prüfungen), sondern vielmehr, in besonders von Schwarzarbeit betroffenen Bereichen zu prüfen und durch qualitativ hochwertige Prüf- und Ermittlungsverfahren illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit aufzudecken. Durch die risikoorientierte Auswahl der Prüfbjekte wurde daher in den letzten Jahren die Aufgabenwahrnehmung der FKS intensiviert.

Die Arbeitsergebnisse der FKS stellen sich im Berichtszeitraum wie folgt dar:

| Jahr | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---------|---------|---------|---------|
| Prüfung von Arbeitgebern | 52.209 | 53.491 | 54.733 | 44.702 |
| Eingeleitete Ermittlungsverfahren wegen Straftaten | 107.903 | 111.004 | 114.997 | 104.787 |
| Abgeschlossene Ermittlungsverfahren wegen Straftaten | 107.941 | 108.807 | 115.958 | 106.565 |
| Eingeleitete Ermittlungsverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten | 26.142 | 28.466 | 31.366 | 28.772 |
| Übernommene Ermittlungsverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten | 28.666 | 30.147 | 32.264 | 28.558 |
| Abgeschlossene Ermittlungsverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten | 48.828 | 52.579 | 57.248 | 52.173 |
| Summe der Geldstrafen aus Urteilen und Strafbefehlen (Mio. Euro) | 31,6 | 33,4 | 36,6 | 29,8 |
| Summe der festgesetzten Geldbußen, Verwarnungsgelder und Verfall (Mio. Euro) | 64,4 | 49,3 | 57,4 | 46,4 |
| Summe der vereinnahmten Geldbußen, Verwarnungsgelder und Verfall (Mio. Euro) | 26,5 | 20,4 | 24,5 | 23,1 |
| Schadenssummen im Rahmen der straf- und bußgeldrechtlichen Ermittlungen (Mio. Euro) | 967,3 | 834,8 | 755,4 | 816,5 |
| Summe der erwirkten Freiheitsstrafen (in Jahren) | 1.648 | 1.715 | 1.891 | 1.827 |

Auch während der aktuellen Covid-19-Pandemie wurde sichergestellt, dass die Arbeitsfähigkeit der FKS erhalten bleibt, ohne den gesundheitlichen Schutz von Beschäftigten außer Acht zu lassen. Die FKS führt daher unter Beachtung der notwendigen Schutzmaßnahmen weiterhin risikoorientiert Außenprüfungen durch. Dennoch beeinflusst beispielsweise der erhöhte Aufwand zum Schutz der Beschäftigten und Personalausfälle aufgrund von Quarantänemaßnahmen die Aufgabenwahrnehmung der FKS. Auch waren zahlreiche Branchen besonders stark von den Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie betroffen. Dies hatte auch Auswirkungen auf die Tätigkeit der FKS und die damit verbundenen Arbeitsergebnisse im Ermittlungsbereich.

Die Ergebnisse im Bereich der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung stellen sich wie folgt dar:

| Jahr | Anzahl der Maßnahmen mit vorläufigen Sicherungen | Sicherungsbetrag in Mio. Euro | davon in Zusammenhang mit § 266a StGB vorläufig gesichert in Mio. Euro |
|------------------|--|-------------------------------|--|
| 2014 | 296 | 16,4 | 12 |
| 2015 | 287 | 15,7 | 13,8 |
| 2016 | 503 | 54 | 48,8 |
| 2017 (bis 30.6.) | 187 | 8,5 | 6,9 |
| 2017 (ab 1.7.) | 355 | 31,7 | 29,7 |
| 2018 | 765 | 56,6 | 43,3 |
| 2019 | 705 | 35 | 32,2 |
| 2020 | 677 | 46,9 | 41,1 |

Es zeigt sich deutlich, dass die vorläufigen vermögenssichernden Maßnahmen unter Beteiligung der FKS durch die Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung seit Mitte 2017 (vgl. Abschnitt III. A. 2. 3.) in ihrer Anzahl und den vorläufigen Sicherungsbeträgen stark zugenommen haben.

3. Stärkung der Kompetenzen durch die Änderung des SchwarzArbG

Die wesentlichen Neuerungen durch das Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch vom 11. Juli 2019 stellen sich ergänzend zu III. A. 2.1 wie folgt dar:

– Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit

Da Scheinselbstständigkeit zu fehlender sozialer Absicherung bei den vermeintlich Selbstständigen führt und die Sozialsysteme belastet, sind die Prüfungs- und Ermittlungsbefugnisse der FKS erweitert worden. Bei Verdacht auf Scheinselbstständigkeit ist eine Prüfung beim Scheinselbstständigen auch ohne konkreten Arbeitsort an der gemeldeten Betriebsstätte möglich. Die FKS kann auch verlangen, dass die vermeintlich Selbstständigen schriftlich oder an Amtsstelle mündlich Auskünfte erteilen oder Unterlagen vorlegen.

– Bekämpfung von Sozialleistungsbetrug, insbesondere in Form von Scheinarbeitsverhältnissen und vorgetäuschter Selbstständigkeit

Die Bekämpfung des betrügerischen (und häufig organisierten) Erschleichens von Sozialleistungen, indem bspw. fingierte Arbeitsverträge bei den zuständigen Behörden als Nachweis für die vermeintliche Anspruchsberechtigung vorgelegt werden, ist dahingehend verbessert worden, dass die FKS auch Fälle prüfen und ermitteln kann, in denen ein Arbeitsverhältnis oder eine Selbstständigkeit vorgetäuscht wurde, um Sozialleistungen nach dem SGB II und SGB III unrechtmäßig zu erlangen.

– Unterstützung der Familienkassen bei der Bekämpfung von Kindergeldmissbrauch

Eng verbunden mit den o. g. Sozialleistungsbetrug von Leistungen nach dem SGB II und SGB III ist auch der ungerechtfertigte Kindergeldbezug. Stellt die FKS im Rahmen ihrer Prüfungen nach dem SchwarzArbG Anhaltspunkte für eine etwaige Mitwirkungspflichtverletzung durch den Kindergeldempfänger fest, teilt sie dies der zuständigen FamKa mit. Darüber hinaus hat die FKS die Befugnis erhalten, an Prüfungen der FamKa mitzuwirken.

– Unzulässiges Anbahnen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung im öffentlichen Raum (Arbeitnehmerbörsen)

Insbesondere in Ballungsräumen bieten Personen ihre Arbeitskraft im öffentlichen Raum für eine Entlohnung weit unterhalb des vorgeschriebenen Mindestlohns an. Die FKS hat die Befugnis erhalten, schon bei der Anbahnung illegaler Arbeitsverhältnisse auf Arbeiterstrichen gegen die Anbietenden und Nachfragenden einzuschreiten und erforderlichenfalls Platzverweise auszusprechen.

– Auskunftspflichten beim anonymen Anbieten von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung im Internet und in sonstigen Medien

In Bezug auf Angebote und Werbemaßnahmen für Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung in Print-, Online und sonstigen Medien wurden die Auskunftsansprüche der FKS und der nach Landesrecht zuständigen Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden erweitert. Bei einer Veröffentlichung von anonymen Angeboten und Werbemaßnahmen können zur Prüfung des Auftraggebers Informationen von deren Herausgeber eingeholt werden.

– Bekämpfung ausbeuterischer Arbeitsbedingungen

Die FKS hat die notwendigen Prüf- und Ermittlungskompetenzen erhalten, um im Rahmen ihrer Prüfungen gegen ausbeuterische Arbeitsbedingungen vorzugehen und Ermittlungen im Bereich Menschenhandel im Zusammenhang mit Beschäftigung, Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft vornehmen zu können.

Zur Intensivierung der Bekämpfung des Menschenhandels in der Form der ausbeuterischen Arbeitsbedingungen ist künftig eine Prüfung sämtlicher Arbeitsbedingungen im Hinblick darauf möglich, ob Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu Arbeitsbedingungen beschäftigt werden, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen solcher Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stehen, die der gleichen oder einer vergleichbaren Beschäftigung nachgehen.

– **Schaffung einer Prüfungs- und Ermittlungskompetenz der FKS im Hinblick auf die tarifvertraglich vereinbarte Unterkunftsbereitstellung und -bedingungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz**

Zum Schutz von insbesondere ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern hat die FKS die Befugnis erhalten, tarifvertraglich vereinbarte Unterkunftsbedingungen zu überprüfen und entsprechende vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellte Unterkünfte bei einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu betreten. Derzeit bestehen entsprechende tarifvertragliche Regelungen im Sinne von § 8 Absatz 1 Satz 1 AEntG für das Bauhauptgewerbe sowie das Dachdecker- und Gerüstbauhandwerk. Hauptziel dieser Regelung ist die Kontrolle der Einhaltung von tarifvertraglich vereinbarten Mindeststandards bei der Unterbringung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Dadurch wird vor allem die Unterbringung in überfüllten "Schrottimmobilien" zu übersteuerten Mieten erschwert.

– **Effektive Bekämpfung der schweren Wirtschaftskriminalität und der organisierten Kriminalität im Bereich der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit**

Ein besonderer Schwerpunkt des Gesetzes ist die verbesserte Bekämpfung der schweren Wirtschaftskriminalität und organisierten Kriminalität im Bereich der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit. Die Ermittlungsmöglichkeiten der FKS wurden durch das Gesetz erweitert: u. a. bei der Überwachung der Telekommunikation von Verdächtigen, um etwa Betrügereien mit fingierten Rechnungen aufdecken zu können, und durch die Schaffung von Ordnungswidrigkeitstatbeständen für das Erstellen und Inverkehrbringen von Abdeckrechnungen zur Ermöglichung von Schwarzarbeit oder illegaler Beschäftigung mit einer Bußgeldandrohung von bis zu 100.000 Euro und in bestimmten Fällen sogar bis zu 500.000 Euro.

– **Sicherung der Sozialleistungsansprüche durch Schaffung eines Ordnungswidrigkeitstatbestandes für das leichtfertige Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt**

Arbeitgeber, die leichtfertig Beiträge der Beschäftigten oder des Arbeitgebers zur Sozialversicherung vorenthalten, begehen eine Ordnungswidrigkeit nach § 8 Absatz 3 SchwarzArbG, die von der FKS mit einem Bußgeld von bis zu 50.000 Euro geahndet werden kann. Damit wird eine Sanktionslücke zur strafbaren vorsätzlichen Begehungsweise nach § 266a StGB geschlossen.

– **Stärkung der Verfahrensrechte der FKS**

Die Verfahrensrechte der FKS wurden gestärkt, im Ordnungswidrigkeitenverfahren durch Schaffung eines eigenständigen Mitwirkungsrechts an der Hauptverhandlung sowie im Strafverfahren durch die Möglichkeit für die Staatsanwaltschaft, unter bestimmten Voraussetzungen die Ermittlungsbefugnisse an die Behörden der Zollverwaltung abzugeben. In diesen Fällen kann die FKS in Strafverfahren wegen des Vorenthaltens und Veruntreuens von Arbeitsentgelt gemäß § 266a StGB selbstständig Maßnahmen anordnen, wie z.B. Anträge auf Erlass von Strafbefehlen stellen, Nebenfolgen im selbstständigen Verfahren anordnen oder Ermittlungsverfahren einstellen.

– **Verbesserung der Zusammenarbeit und des Datenaustauschs**

Für eine effektive Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch ist das Zusammenwirken verschiedener Behörden unerlässlich. Aufgrund der Aufgaben- und Befugnisenerweiterung wurden deshalb die nachfolgenden Behörden neu in den Katalog der Zusammenarbeitsbehörden aufgenommen:

- die BA in ihrer Funktion als FamKa,
- die nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden,
- die nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftrueugesetze der Länder zuständigen Prüfungs- und Kontrollstellen,
- die nach Landesrecht für die Entgegennahme der Anmeldung von Prostituierten nach § 3 ProstSchG und für die Erlaubniserteilung an Prostitutionsgewerbetreibende nach § 12 ProstSchG zuständigen Behörden,
- die nach Landesrecht für die Erlaubniserteilung nach § 34a der Gewerbeordnung zuständigen Behörden und
- die gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des § 4 Absatz 2 des Tarifvertragsgesetzes.

Zwischen der FKS und den übrigen beteiligten Behörden, insbesondere den Jobcentern und Familienkassen, den Finanzämtern sowie den Strafverfolgungsbehörden und Polizeivollzugsbehörden, wurde der Datenaustausch, bspw. durch neue datenschutzrechtliche Übermittlungsbefugnisse und automatisierte Abrufmöglichkeiten, verbessert.

– Mitführungs- und Vorlagepflicht von Ausweispapieren

In besonderen Wirtschaftsbereichen und Wirtschaftszweigen sind die dort tätigen Personen verpflichtet, ihren Personalausweis, Pass, Passersatz oder Ausweisersatz mitzuführen und den Zollbehörden auf Verlangen vorzulegen. Hinzugekommen ist hier das Wach- und Sicherheitsgewerbe.

4. Bekämpfung der organisierten Formen der Schwarzarbeit und der organisierten Kriminalität

Unter organisierten Formen der Schwarzarbeit wird die planmäßige Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten verstanden, die unter Verwendung gewerblicher oder geschäfts-ähnlicher Strukturen eine große Anzahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern oder einen langen Zeitraum betreffen. Dies geht mit einem besonderen Verschleierungsgrad und einem hohen Ermittlungsaufwand einher. Dabei hat es die FKS zunehmend mit organisierter Kriminalität und organisierten kriminellen Strukturen zu tun.

Die verschiedenen bereits in den Abschnitten II. B und II. C beschriebenen Begehungsweisen des Vorenthaltens und Veruntreuens von Arbeitsentgelt, der Hinterziehung von Steuern, des Nichtgewährens von Mindestarbeitsbedingungen oder der illegalen Arbeitnehmerüberlassung durch das Vortäuschen von Werkverträgen werden zunehmend verschleiert, indem der Anschein legaler Geschäftsmodelle oder Geschäftspraktiken vermittelt wird. Dafür schaffen die Täter zielgerichtet komplexe Systeme von Scheinfirmen, um im großen Umfang Sozialversicherungsbeiträge vorzuenthalten, Steuern zu hinterziehen oder Mindestarbeitsbedingungen zu verwehren und somit über lange Zeiträume den Gewinn systematisch zu maximieren. Diese Verschleierungsform ist in immer mehr Branchen festzustellen.

Die Bekämpfung dieser organisierten Formen der Schwarzarbeit ist seit 2015 ein Schwerpunkt der Aufgabewahrnehmung der FKS. Neben der Schaffung der organisatorischen Voraussetzungen bei den HZÄ wurden zuletzt mit dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch (siehe Abschnitt III. A. 2. 1.) auch die strafprozessualen Befugnisse bei Ermittlungen in besonders schweren Fällen des Vorenthaltens von Arbeitsentgelt (§ 266a Absatz 4 StGB) erweitert.

Trotz der intensiven Verfolgung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung setzen die kriminellen Tätergruppierungen ihre Handlungen fort, um Profite zu erwirtschaften. Auf veränderte rechtliche Rahmenbedingungen reagieren sie unverzüglich und versuchen durch immer komplexere Methoden, die kriminellen Geschäftsmodelle zu verschleiern. Dabei agieren die Täter bundesweit und immer häufiger auch international.

Ermittlungen wegen organisierter Formen der Schwarzarbeit stellen bei den beschriebenen komplexen und sich stetig verändernden Verschleierungsformen bis zu einem gerichtsfesten Tatnachweis hohe personelle und sachliche Anforderungen an die zuständigen Ermittlungsbehörden. Auch ist festzustellen, dass aus Ermittlungen wegen organisierter Formen der Schwarzarbeit bei einer Vielzahl von Folgeverfahren weitere Ermittlungen erforderlich sind.

Für die Aufdeckung und Verfolgung von organisierten Formen der Schwarzarbeit ist das Zusammenwirken mit einer Vielzahl anderer Behörden erforderlich (siehe Abschnitt II. A. 4). Im Rahmen ihrer Ermittlungstätigkeit arbeitet die FKS intensiv mit den Polizeien der Länder und des Bundes sowie der Steuerfahndung, bspw. in Form von Unterstützungshandlungen bis hin zu gemeinsamen Ermittlungsgruppen, zusammen. Eine besondere Bedeutung bei der Durchführung strafprozessualer Ermittlungen hat dabei auch der Informations- und Datenaustausch zwischen den nationalen und internationalen Behörden.

Das Bundeslagebild Organisierte Kriminalität, zu dem die GZD erstmalig für 2019 zulieferte, zeigt, dass die Verfahren, die in dem Deliktsbereich „Kriminalität im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsleben“ geführt werden, zu mehr als einem Drittel aus von der FKS geführten OK-Ermittlungen resultieren. Darüber hinaus ist die FKS in gemeinsame OK-Ermittlungen der Polizeien der Länder und des Bundes eingebunden.

5. Erfahrungen und Entwicklungen im Zusammenhang mit der selbstständigen Durchführung von Ermittlungsverfahren der FKS

Mit der Änderung des SchwarzArbG durch das Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch wurden die Verfahrensrechte der FKS erweitert. Gemäß § 14a SchwarzArbG führen die Behörden der Zollverwaltung in den Fällen, in denen ihnen die Befugnisse nach § 14 SchwarzArbG zustehen, die Ermittlungsverfahren in den Grenzen des § 14b SchwarzArbG selbstständig durch, wenn die Tat ausschließlich eine Straftat nach § 266a StGB darstellt und die Staatsanwaltschaft die Strafsache an die Behörden der Zollverwaltung abgegeben hat.

Durch diese Gesetzesänderung wurde es den HZÄ erstmals ermöglicht, Ermittlungsverfahren außerhalb des Steuerrechts selbstständig durchzuführen und dadurch die Staatsanwaltschaften im Bereich der o. g. Straftat zu entlasten.

Voraussetzung ist unter anderem, dass es sich bei der Durchführung von Strafverfahren in Fällen des Vorenthaltes und Veruntreuens von Arbeitsentgelt nach § 266a StGB um einfach gelagerte Verfahren handelt, die für eine Behandlung im Strafbefehlsverfahren geeignet erscheinen.

Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch wurden in der Zollverwaltung umfangreiche Maßnahmen durchgeführt, um die neuen Aufgaben fachgerecht erledigen zu können. So wurden z.B. Dienstvorschriften angepasst, Dienstbesprechungen und Workshops durchgeführt, Organisationsstrukturen in den Sachgebieten F der HZÄ verändert, notwendige IT-Anpassungen auf den Weg gebracht sowie zahlreiche Zusammenarbeitsgespräche mit Generalstaatsanwaltschaften und den örtlichen Staatsanwaltschaften geführt.

Vom Inkrafttreten des Gesetzes am 19. Juli 2019 bis zum 31. Dezember 2020 wurde die Zollverwaltung in 1.771 Fällen von den Staatsanwaltschaften mit der Ermittlungsführung wegen einer ausschließlichen Straftat nach § 266a StGB beauftragt. Davon konnten bereits 564 Verfahren durch Strafbefehlsantrag oder Verfahrenseinstellung abgeschlossen werden.

Aus Sicht der Zollverwaltung werden die im Rahmen der neuen Zusammenarbeit gemachten Erfahrungen mit den Staatsanwaltschaften in der Regel positiv bewertet. Im Hinblick auf die neuen Zuständigkeitsregelungen wurden als Ergebnis der Zusammenarbeitsgespräche zwischen den Staatsanwaltschaften und den HZÄ u. a. Leitlinien erstellt und Hospitationen bzw. Schulungen durchgeführt.

Stellenweise bestehen aber auch Schwierigkeiten, die durch die im Vergleich zum Steuerrecht hier stärker eingeschränkten Befugnisse der Zollverwaltung entstehen. So wird aus Sicht mehrerer Staatsanwaltschaften bemängelt, dass bei vielen Lebenssachverhalten Abgaben nach § 14a SchwarzArbG nicht möglich seien, da neben § 266a StGB tretende Steuerdelikte und Betrugsstraftaten zum Ausschlussgrund nach § 14a Absatz 2 SchwarzArbG führe. Ebenso führe die bisherige Regelung nicht zu dem beabsichtigten Ausmaß einer Entlastung der Staatsanwaltschaften, da dort die Eignung der Abgabe zu prüfen sei und zudem eine Befassung mit dem durch das HZA vorgelegten Strafbefehl erfolgen müsse.

Einige Länder fordern daher, die Abgabemöglichkeit für die Staatsanwaltschaften auszudehnen, um eine Verfolgung durch die FKS auf dieser Grundlage auch in weiteren Fällen zu ermöglichen (siehe Abschnitt IV. C.).

C. Administrative Maßnahmen

1. Nationale Zusammenarbeitsvereinbarungen

1.1 Allgemeines

Die wirksame Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung setzt eine koordinierte Zusammenarbeit aller beteiligten Behörden und Stellen voraus. Die gesetzliche Grundlage für eine koordinierte Zusammenarbeit und einen intensiven Informationsaustausch zwischen den Zusammenarbeitsbehörden schaffen insbesondere die Regelungen der § 2 Absatz 4 und § 6 SchwarzArbG. Danach arbeiten die Behörden der Zollverwaltung mit den in Abschnitt II. A. 4. aufgeführten Behörden und Stellen zusammen und unterrichten sich über die für die jeweilige Aufgabenerledigung erforderlichen Informationen.

Bisher wurden mit zwölf Zusammenarbeitsbehörden Vereinbarungen bzw. Leitfäden zur Konkretisierung der Zusammenarbeit geschlossen:

| letztmalig aktualisiert / Datum | Zusammenarbeitsvereinbarung |
|--|--|
| 14.08.2006 | Vereinbarung des Bundesministeriums der Finanzen und der gewerblichen Berufsgenossenschaften vertreten durch den Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften e.V. (ersetzt durch: Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e.V. (DGUV)), über die Grundsätze der Zusammenarbeit der Finanzkontrolle der Schwarzarbeit der Zollverwaltung und der gewerblichen Berufsgenossenschaften |
| 06.01.2011 | Leitfaden des Bundesministeriums der Finanzen und der Innenministerien der Länder über die Grundsätze der Zusammenarbeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung (FKS) mit den Ausländerbehörden in den Ländern |
| 23.04.2012 | Gemeinsame Grundsätze der Deutschen Rentenversicherung Bund und der Spitzenverbände der gesetzlichen Unfallversicherung nach § 150 Absatz 3 SGB VI genehmigt vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen |
| 14.09.2012 | Vereinbarung der Behörden der Zollverwaltung – vertreten durch das Bundesministerium der Finanzen – und der Träger der Rentenversicherung – vertreten durch die Deutsche Rentenversicherung Bund – über die Grundsätze der Zusammenarbeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung (FKS) mit den Trägern der Rentenversicherung bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (Zusammenarbeitsvereinbarung FKS – Deutsche Rentenversicherung) |
| 01.08.2013 | Vereinbarung des Bundesministeriums der Finanzen und der Ministerien der Länder für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik über die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung und den für den Arbeitsschutz zuständigen Behörden der Länder |
| 08.04.2016 | Vereinbarung des Bundesministeriums der Finanzen und der Fachministerien der Länder über die Grundsätze der Zusammenarbeit der FKS der Zollverwaltung mit den Gewerbebehörden und den Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden der Länder |
| 01.10.2016 | Regelung über die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen der FKS der Zollverwaltung und den Landesfinanzbehörden nach § 2 Absatz 1 Satz 5 SchwarzArbG |
| 16.11.2016 | Vereinbarung der Generalzolldirektion und der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung |
| 15.10.2018 | Vereinbarung der Generalzolldirektion und der Bundesagentur für Arbeit über die Grundsätze der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung (SGB III, AÜG) |
| 07.06.2019 | Vereinbarung zwischen der Generalzolldirektion (GZD) und dem Bundesamt für Güterverkehr (BAG) über die Grundsätze der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung |
| 18.12.2019 | Vereinbarung über die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen der Generalzolldirektion und der Familienkasse Direktion |
| 01.07.2020 | Leitfaden über die Grundsätze der Zusammenarbeit im Rechtskreis SGB II zwischen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und den Jobcentern (gemeinsame Einrichtungen und zugelassene kommunale Träger) |
| 10.08.2020 | Leitfaden über die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen nach § 46 des Personenbeförderungsgesetzes zuständigen Behörden und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit |

| letztmalig aktualisiert / Datum | Zusammenarbeitsvereinbarung |
|---------------------------------------|--|
| | der Zollverwaltung erstellt in Abstimmung mit den Ländern durch das Bundesministerium der Finanzen |

Die Zusammenarbeitsvereinbarungen bzw. Leitfäden werden regelmäßig durch die jeweiligen Partner evaluiert und bei Bedarf angepasst und ergänzt. In den Berichtszeitraum fallen folgende Änderungen oder Neuerungen:

- Zum 31. Januar 2018 wurde der Leitfaden über die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen nach § 46 PBefG zuständigen Behörden und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung erstellt und zum 10. August 2020 aktualisiert.
- Zum 15. Oktober 2018 wurde die „Vereinbarung des Bundesministeriums der Finanzen und der Bundesagentur für Arbeit über die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen der FKS der Zollverwaltung und der Bundesagentur für Arbeit“ aktualisiert.
- Zum 18. Dezember 2019 trat die Vereinbarung über die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen der Generalzolldirektion und der Familienkasse Direktion in Kraft.
- Zum 1. Juli 2020 wurde die Zusammenarbeitsvereinbarung für den Rechtskreis des SGB II zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales als „Leitfaden über die Grundsätze der Zusammenarbeit im Rechtskreis SGB II zwischen der FKS der Zollverwaltung und den Jobcentern (gemeinsame Einrichtungen und zugelassene kommunale Träger)“ in Abstimmung mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden neu erstellt.

1.2 Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrums illegale Migration (GASIM)

Auch im vorliegenden Berichtszeitraum hat sich die gute Zusammenarbeit im Rahmen des GASIM, eine unter Beteiligung von Bundespolizei (BPOL), Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, FKS, BKA, Bundesnachrichtendienst, Bundesamt für Verfassungsschutz und dem Auswärtigen Amt auf Dauer angelegte, behördenübergreifende Informations-, Koordinierungs- und Kooperationsplattform zur Verhinderung und Bekämpfung illegaler Migration, fortgesetzt.

1.3 Zusammenarbeit im Ermittlungsbereich

Der Zusammenarbeit mit den Polizeivollzugsbehörden wird eine hohe Priorität eingeräumt.

Es bestehen vor allem im Ermittlungsbereich unterschiedliche Zusammenarbeitsformen mit den Länderpolizeien, dem BKA und der BPOL. Diese reichen von einfachen Unterstützungsmaßnahmen oder gemeinsamen Ermittlungsgruppen bis hin zu gemeinsamen Projekten mit dem BKA.

2. Bündnisse

Die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Ein besonderes Instrument der Prävention sind die branchenbezogenen Aktionsbündnisse gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung mit den jeweiligen Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften. Durch den Abschluss eines Bündnisses gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung machen die jeweiligen Bündnispartner des BMF deutlich, dass auch sie nicht zur Duldung von Schwarzarbeit in den von ihnen vertretenen Branchen gewillt sind. Die Aktionsbündnisse belegen zudem den wachsenden gesamtgesellschaftlichen Konsens über die weitreichenden negativen Folgen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung für die weitere Handlungsfähigkeit des Staates und der Sozialversicherungssysteme.

In folgenden neun Branchen wurden bisher Aktionsbündnisse abgeschlossen:

- Bauwirtschaft
- Spedition-Transport-Logistik
- Fleischwirtschaft
- Gebäudereinigung

- Maler- und Lackiererhandwerk
- Textilreinigung / Textil Service
- Elektrohandwerk
- Gerüstbauer-Handwerk
- Friseurhandwerk.

Die Aktionsbündnisse wurden mit folgenden wesentlichen Zielen abgeschlossen:

- gemeinsame Schärfung des allgemeinen Bewusstseins für die negativen Folgen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung,
- Förderung eines fairen Wettbewerbs unter gleichen Bedingungen,
- ordnungsgemäße Entrichtung der Steuern und der Beiträge zur Sozialversicherung durch alle Unternehmen und
- gemeinsame Unterstützung im Hinblick auf Maßnahmen zur Einhaltung der Mindestlöhne.

Darüber hinaus besteht eine Zusammenarbeit zwischen der GZD und den Sozialpartnern im Hotel- und Gaststättengewerbe.

In den genannten Aktionsbündnissen sowie in der Zusammenarbeit mit dem Hotel- und Gaststättengewerbe finden bei Bedarf institutionalisierte Dialoge in Form von Arbeitskreissitzungen bzw. Zusammenarbeitsgesprächen statt. Die Sitzungen stellen vor allem eine Plattform dar, um den Austausch zu illegalen Praktiken und Begehungsformen zu fördern und aktuelle Fragestellungen zu besprechen. Ihre Durchführung erfolgt grundsätzlich in einem Zwei-Jahres-Turnus. Zudem erhalten alle Bündnispartner jeweils zu Beginn eines Jahres eine Übersicht der statistischen Branchenergebnisse der letzten drei Jahre sowie die von der Zollverwaltung in der jeweiligen Branche veröffentlichten Pressemitteilungen des vorangegangenen Jahres.

3. Task Force zur Bekämpfung des Missbrauchs der grenzüberschreitenden Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit

Die bereits im März 2005 vom BMF und dem BMAS eingerichtete Task Force zur Bekämpfung des Missbrauchs der grenzüberschreitenden Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit leistet nach wie vor einen Beitrag zur Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Zollverwaltung und den unterschiedlichen Zusammenarbeitsbehörden des Bundes und der Länder. Die Zusammenarbeit innerhalb der Task Force gestaltet sich wie bereits im Zwölften Bericht dargestellt (siehe Zwölfter Bericht, Abschnitt III. C. 2).

Eine wichtige Grundlage für einen intensiven und regelmäßigen Informationsaustausch zwischen den Behörden des Bundes und der Länder stellt hierbei das so genannte „Wechselseitige Berichtswesen von Bund und Ländern über neue Erkenntnisse bei der Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit“ dar.

Der im Jahr 2012 erstellte Basisbericht wird laufend fortgeschrieben. Die letzte Aktualisierung dieses Berichtes wurde im November 2020 an die mit der Bekämpfung illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit befassten und in der Task Force vertretenen Bundes- und Landesressorts versandt.

4. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

4.1. Europäische Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit

Mit Beschluss (EU) 2016/344 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 (ABl. L 65 vom 11. März 2016, S. 12) wurde die Europäische Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit eingerichtet. Die Plattform bringt die Europäische Kommission, die Sozialpartner und die nationalen Behörden der EU-Mitgliedstaaten zusammen, die für die Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zuständig sind, wie Arbeits- und Sozialaufsichtsbehörden, Steuer- und Zollbehörden und Sozialversicherungsträger. Deutschland ist durch die GZD vertreten. Das Plenum der Plattform tritt zweimal im Jahr zusammen.

Die Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit soll einen Beitrag zu wirksameren Maßnahmen auf Unionsebene und auf nationaler Ebene leisten, indem sie die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und anderer beteiligter Akteure der Mitgliedstaaten verbessert und die Leistungsfähigkeit der

verschiedenen zuständigen Behörden und Akteure der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit im Hinblick auf die grenzüberschreitenden Aspekte steigert. Ein weiteres Ziel der Plattform ist es, Fragen im Zusammenhang mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit stärker ins öffentliche Bewusstsein zu rücken und die Mitgliedstaaten zu ermutigen, ihre Anstrengungen zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zu verstärken.

Zur Verwirklichung dieser Ziele ermöglicht die Plattform den Austausch von Informationen und bewährten Vorgehensweisen zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zwischen Experten aus der ganzen EU. Ferner prüft sie die auf nationaler und auf EU-Ebene vorhandenen Instrumente zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit und sondiert neue Möglichkeiten des Vorgehens gegen grenzüberschreitende nicht angemeldete Erwerbstätigkeit durch einen besseren Datenaustausch zwischen den nationalen Behörden. Des Weiteren dient die Plattform dazu, gemeinsame Grundsätze für Inspektionen zu ermitteln sowie gemeinsame Schulungsmaßnahmen und den Austausch von Personal zu fördern.

4.2. Bilaterale Zusammenarbeitsvereinbarungen über die Bekämpfung grenzüberschreitender Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung

Bilaterale völkerrechtliche Vereinbarungen und Verträge über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung bestehen mit der Französischen Republik, mit dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Tschechischen Republik und der Republik Bulgarien.

Neue bilaterale völkerrechtliche Vereinbarungen und Verträge über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung wurden im Berichtszeitraum nicht geschlossen.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden wurde fortgeführt, beispielsweise durch bilaterale Gespräche, die regelmäßige Unterrichtung über wesentliche, den Bereich der Schwarzarbeitsbekämpfung betreffende Rechtsänderungen oder die Zusammenarbeit im Verwaltungsverfahren.

4.3. Europäische Arbeitsbehörde - ELA

Die Europäische Arbeitsbehörde (ELA) wurde am 31. Juli 2019 gegründet. Es handelt sich um eine neue EU-Behörde, die dazu beiträgt, die Fairness und das gegenseitige Vertrauen im Binnenmarkt zu fördern. So stellt sie sicher, dass die arbeitsrechtlichen Vorschriften der EU in fairer, einfacher und wirksamer Weise durchgesetzt werden.

Zu diesem Zweck unterstützt die Behörde die Mitgliedstaaten in Fragen der grenzüberschreitenden Arbeitskräftemobilität: Im Bereich der Regeln über die Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ebenso wie über die Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Darüber hinaus soll sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit verbessern. Mit Entscheidung vom 9. März 2021 wurde die Europäische Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit (siehe Abschnitt 4.1) in die Zuständigkeit der ELA überführt und eine ständige Arbeitsgruppe hierzu eingerichtet.

Die Behörde hat insbesondere die folgenden Ziele:

- sie erleichtert den Zugang zu Informationen über Rechte und Pflichten bei der unionsweiten Arbeitskräftemobilität;
- sie erleichtert und stärkt die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der grenzüberschreitenden Durchsetzung des einschlägigen Unionsrechts und bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit; dazu gehört auch die Erleichterung gemeinsamer Kontrollen;
- sie vermittelt bei grenzübergreifenden Problemen und trägt zur Herbeiführung von Lösungen bei.

Die Bundesregierung teilt die Ziele der ELA und unterstützt die ELA in ihrem Anliegen einer engen Zusammenarbeit der nationalen Behörden bei der Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Deutschland arbeitet hieran gemeinsam mit den übrigen Mitgliedstaaten im Verwaltungsrat der Behörde und zahlreichen der ELA unterstehenden Arbeitsgruppen, etwa die Arbeitsgruppen Inspektionen, Informationen und Mediation.

4.4. EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information)

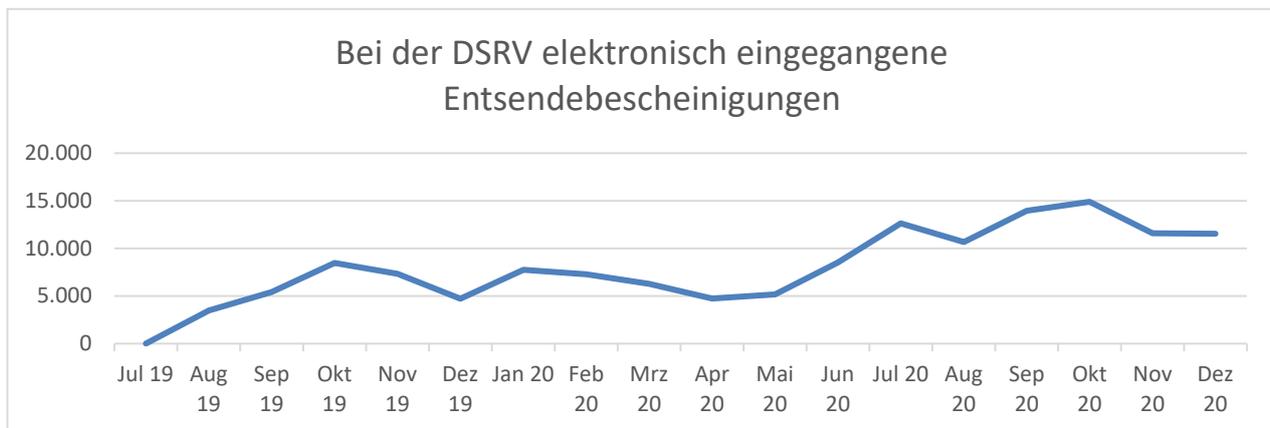
Nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 sind die Sozialversicherungsträger im Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur elektronischen Datenübermittlung verpflichtet. Zu diesem Zweck

wurde auf europäischer Ebene zum 1. Juli 2019 das europäische Verfahren zum elektronischen Austausch von Sozialversicherungsinformationen (EESSI) eingeführt.

Das EESSI-Verfahren dient dem europaweiten Austausch von Daten zwischen Sozialversicherungsträgern. Vor dem Einsatz von EESSI lief der grenzüberschreitende Informationsaustausch im Bereich der sozialen Sicherheit zwischen den Sozialversicherungsträgern im Wesentlichen noch über Papier mit rund 100 verschiedenen Vordrucken. Das Projekt EESSI ersetzt sukzessive diesen papierbasierten Austausch zwischen den europäischen Sozialverwaltungen durch elektronische Prozesse.

Im Juli 2019 startete bei der DSRV der elektronische Datenaustausch im Bereich der PD A1.

Zwischen Juli 2019 und Ende Dezember 2020 wurden der DSRV mehr als 144.000 Entsendebescheinigungen aus 24 Ländern über EESSI übermittelt und in der A1-Datenbank gespeichert. Die zeitliche Entwicklung der monatlichen Fallzahlen lässt sich folgender Abbildung entnehmen.



Die aufwendige manuelle Erfassung bzw. Nachbearbeitung der gescannten Dokumente bei der DRV Bund entfällt damit im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten, die bereits elektronisch übermitteln.

Auf Grund des Beschlusses E7 auf EU-Ebene werden im Verlaufe des Jahres 2021 alle EU-Staaten verpflichtet sein, die Daten des PD A1 elektronisch an die DSRV zu übermitteln.

Die internationale sozialversicherungsrechtliche Amtshilfe auf Grundlage von Artikel 76 der VO (EG) Nr. 883/2004 umfasst im fachlichen Zuständigkeitsbereich der FKS zum einen das sozialversicherungsrechtliche Auskunftersuchen und zum andern die erste Phase des Dialogverfahrens.

Das Auskunftersuchen dient häufig der Vorbereitung der ersten Phase des Dialogverfahrens. In dieser wird, unter Darlegung der Rücknahmegründe und Schilderung des Sachverhaltes, um Prüfung der Gültigkeit der ausgestellten PD A1-Bescheinigungen und ggf. um Rücknahme dieser durch den ausstellenden Träger gebeten.

Derzeit werden entsprechende Ersuchen durch die GZD per Post an die zuständigen Institutionen in anderen Mitgliedstaaten gesendet.

Die DSRV prüft derzeit, ob die FKS über deren Access Point angeschlossen werden kann. Ziel ist es, Ersuchen durch die FKS künftig über das EESSI-System elektronisch abzuwickeln. Ferner sind diesbezüglich noch rechtliche Rahmenbedingungen zu klären.

5. Ergänzende Maßnahmen der Länder

Die bislang bereits intensive Zusammenarbeit zwischen Landesfinanzbehörden und der FKS in Bayern konnte durch die Einrichtung von „Hauptsachgebietsleitern Risikomanagement“ optimiert werden. Über diese Hauptsachgebietsleiter laufen – soweit es sich nicht um dringende Fälle der Steuerfahndung handelt – alle Eingänge von bzw. Meldungen an die FKS-Stellen.

Die bereits 1993 in Berlin eingerichtete Arbeitsgruppe „Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung in Berlin und Brandenburg“ widmet sich in ihren regelmäßigen Treffen seit 2014 jeweils einem Schwerpunktthema. 2018 war dies das Thema „Schwarzarbeitsbekämpfung auf kommunaler Ebene“ und 2019 „Bekämpfung von Zwangsarbeit, Menschenhandel und Arbeitsausbeutung - Rechtliche Möglichkeiten, Erfahrungen und Hindernisse in der Praxis“.

Beim Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg wurde eine zentrale Stelle „Prostituiertenberatung und -anmeldung“ (ProBea) eingerichtet. Zur Rolle von ProBea Berlin als Zusammenarbeitsbehörde gem. § 2 Absatz 4 Satz 18 SchwarzArbG haben im Jahr 2020 erste Gespräche zwischen den Beteiligten stattgefunden. Mit dem HZA Berlin wurde eine Vereinbarung getroffen, in welchen Fällen ProBea Berlin Erkenntnisse (ggf. auch in anonymisierter Form) an die FKS übermitteln soll.

Im Land Berlin wurde das Berliner Beratungszentrum für Migration und Gute Arbeit (BEMA) eingerichtet, das durch die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales von Berlin gefördert wird. Das BEMA stellt Beratungs- und Unterstützungsangebote u. a. für Betroffene von Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und damit einhergehendem Menschenhandel zur Verfügung und unterstützt Opfer von Arbeitsausbeutung beispielsweise mit vorübergehenden Unterbringungsmöglichkeiten, damit diese als Zeuginnen bzw. Zeugen zur Verfügung stehen.

Nach einem erfolgreichen Pilotversuch hat der Senat von Berlin im Einvernehmen mit den Bezirken im August 2017 beschlossen, dass die Bearbeitung von bestimmten Ordnungswidrigkeitenverfahren im Zusammenhang mit dem SchwarzArbG beim Ordnungsamt Pankow zentralisiert wird. Seit diesem Zeitpunkt obliegt dem Bezirksamt Pankow unter bestimmten Voraussetzungen auch die berlinweite Ahndung eines Katalogs von Ordnungswidrigkeiten nach GewO und HwO.

Zur Wahrnehmung der Aufgaben, die seit dem 1. September 2017 berlinweit dem Bezirk Pankow obliegen, wurde die Zentrale Stelle zur Bekämpfung von Schwarzarbeit im Land Berlin (ZSBS-B) eingerichtet. Die Zusammenarbeit zwischen FKS, dem Finanzamt für Fahndung und Strafsachen und der ZSBS-B hat sich im Berichtszeitraum sehr gut entwickelt. Neben gemeinsamen Verbundeinsätzen finden gegenseitige Hospitationen und Arbeitstreffen zur engeren Vernetzung statt.

Im Arbeitskreis des regionalen Bündnisses für Regeln am Bau ist bereits vor einigen Jahren die Idee entstanden, dem Phänomen illegaler Strukturen durch Implementierung einer elektronischen fälschungssicheren Arbeitszeiterfassung beizukommen. Im Jahr 2019 haben die Träger der Soka-Berlin² die Durchführung eines entsprechenden Pilotprojektes beschlossen. Die praktische Umsetzung des Piloten steht nach zahlreichen auch technischen Studien und Anpassungen im Jahr 2021 an.

In Hessen hat sich die Einrichtung der Koordinierungsstelle zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (KIB), bei deren Treffen neben Staatsanwaltschaft, Polizei, FKS und Steuerfahndung anlassbezogen auch weitere Behörden einbezogen werden, bewährt.

In Niedersachsen und Bremen werden im Frühjahr und Herbst jeden Jahres gemeinsame Aktionstage im Bauhaupt- und Baunebengewerbe durchgeführt.

Die nach Landesrecht zuständigen Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden und die FKS werden unterstützt durch Beschäftigte der Polizei, der Berufsgenossenschaft der Bauwirtschaft, der Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter, der Träger der Rentenversicherung, der Ausländerbehörden sowie der Jobcenter.

Diese landesweiten Kontrollaktionen mit großem Personaleinsatz, aber auch mit entsprechenden Erfolgen machen deutlich, dass der Kampf gegen die Schwarzarbeit und die illegale Beschäftigung gemeinsam effektiver funktioniert. Die Kontrolltage stellen einen festen Bestandteil der Strategie des Landes Niedersachsen und der FKS bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung dar.

Angesichts des enormen volkswirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Schadens steht die Bekämpfung der Schwarzarbeit auch dort weiterhin im Fokus.

In Nordrhein-Westfalen wird der Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit eine hohe Bedeutung beigemessen. Diese konzertierte Vorgehensweise wird im Rahmen der seit 2006 bestehenden interministeriellen Arbeitsgruppe „illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit“ (IMAG), an der auch ein Vertreter der GZD teilnimmt, koordiniert. Im September 2018 wurde auf einer erfolgreichen landesweiten Veranstaltung „Standorte in NRW stärken. Gemeinsam gegen Schwarzarbeit“ zwischen der Landesregierung und der GZD eine gemeinsame Absichtserklärung (Letter of Intent) über die Intensivierung der gemeinsamen Kontrollaktivitäten unterzeichnet. In der Folge wurden 2019 und 2020 in Nordrhein-Westfalen die sogenannten

² Die Sozialkasse des Berliner Baugewerbes ist ein wirtschaftlicher Verein, der aufgrund allgemein verbindlicher Tarifverträge Aufgaben im Geltungsbereich des Landes Berlin wahrnimmt.

„gemeinsamen Aktionstage“ durchgeführt. Im Rahmen dieser Aktionstage führen die verschiedenen Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden gleichzeitig oder gemeinsam in einem zuvor festgelegten Zeitraum und einer Branche intensive Kontrollen durch.

Zwischen Juli 2016 und Dezember 2018 förderte das Land Nordrhein-Westfalen im Rahmen der ESF³-kofinanzierten Landesarbeitspolitik das Projekt „Bündnis zur Bekämpfung der Schwarzarbeit“ in der Region Emscher-Lippe. Nach Beendigung der Förderphase (Ende 2018) entstand eine nachhaltige Wirkung durch die Verstärkung der geschaffenen Netzwerkstrukturen.

Seit dem Jahr 2017 haben die Landkreise sowie der Regionalverband Saarbücken im Saarland durch die Änderung des SchwarzArbG ähnliche Prüfungs- und Betretungsbefugnisse wie die FKS. Seither regt die Handwerkskammer beständig gemeinsame Betriebsprüfungen an und wirkt bei diesen sachkundig mit.

In Sachsen-Anhalt trifft sich jährlich die Koordinierungsgruppe „Bekämpfung Schwarzarbeit“ zum Erfahrungsaustausch. Die Koordinierungsgruppe besteht aus Vertretern der Landkreise Saalekreis und Burgenlandkreis sowie der Stadt Halle (Saale), des HZA Magdeburg – FKS Halle, der Berufsgenossenschaft der Bauwirtschaft, der Finanzämter Halle und Merseburg sowie Naumburg, der Steuerfahndung Halle, der Handwerkskammer Halle (Saale), des Landesamtes für Verbraucherschutz (Gewerbeaufsicht Süd) und der Eigenbetriebe Saalekreis und Halle (Saale).

6. Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung

Zur nachhaltigen Umsetzung der in internationalen und völkerrechtlichen Übereinkommen und Verträgen festgelegten Verpflichtungen zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung und zur Schaffung von Unterstützungsstrukturen sowie der Verbesserung des Opferschutzes richtete das BMAS im Jahr 2015 in einem ersten Schritt eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung (BL-AG) ein. Neben der bereits im Jahr 1999 eingerichteten Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels ermöglicht auch die BL-AG den Austausch, die Zusammenarbeit und die Koordination zwischen den verschiedenen an der Bekämpfung des Menschenhandels beteiligten Ministerien sowie den an diesem Prozess beteiligten Ländern und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Das BMF nahm zum ersten Mal Anfang 2020 an diesen Treffen teil. Die Durchführung erfolgt grundsätzlich zweimal im Jahr. Auf der Grundlage der gemeinsam erarbeiteten Strategie der BL-AG zur Bekämpfung des arbeitsausbeuterischen Menschenhandels hat das BMAS im Jahr 2017 eine bei Arbeit und Leben (DGB Berlin-Brandenburg) angesiedelte Servicestelle eingerichtet, die die bundesweiten Aktivitäten bündelt und koordiniert.

Im Zuge des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch, das am 18. Juli 2019 in Kraft getreten ist und der damit verbundenen Befugnisserweiterung der FKS um die Straftatbestände des Menschenhandels im Kontext von Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft, wurde die bestehende Kooperation zwischen der GZD und der Servicestelle intensiviert. Vorgesehen sind insbesondere Schulungen und die Sensibilisierung für die Beschäftigten der FKS in den Hauptzollämtern. In jedem Hauptzollamt werden sodann zwei Beschäftigte benannt, die als Koordinatorinnen und Koordinatoren für den Opferschutz im Nebenamt fungieren.

³ Europäischer Sozialfonds für Deutschland.

IV. Gesetzgebungsverfahren und Vorschläge zur Verbesserung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung

A. Gesetzgebungsverfahren

Im Folgenden werden die im Berichtszeitraum der Jahre 2017 – 2020 eingeleiteten und noch nicht oder nach dem Berichtszeitraum abgeschlossenen Gesetzesinitiativen und Gesetzgebungsverfahren, die zu einem verbesserten Vollzug bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung beitragen, dargestellt:

Revision der Koordinierungsverordnung 883/2004

Die Europäische Kommission hat am 13. Dezember 2016 Vorschläge zur Überarbeitung der Koordinierungsverordnungen (EG) Nr. 883/2004 und 987/2009 vorgelegt.

Die Änderungsvorschläge der Europäischen Kommission betreffen u. a. den Bereich des anwendbaren Rechts (z. B. Sozialversicherungsfragen bei Entsendung und Beschäftigung in mehreren Mitgliedstaaten). Seit Januar 2019 läuft der Trilog.

Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union

Die Europäische Kommission hat am 28. Oktober 2020 eine EU-Richtlinie vorgeschlagen, mit der sichergestellt werden soll, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Union durch angemessene Mindestlöhne geschützt werden, die ihnen am Ort ihrer Arbeit einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen. Unter anderem sieht der Vorschlag eine bessere Durchsetzung und Überwachung des in jedem EU-Land geltenden Mindestlohnschutzes vor.

Umsetzung der Richtlinie (EU) 2020/1057

Durch die mit dem Mobilitätspaket Teil 1 in Kraft getretene Richtlinie (EU) 2020/1057 werden spezifische Regelungen für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor geschaffen. Unter anderem sollen nach der Richtlinie (EU) 2020/1057 wegen des hohen Mobilitätsgrades im Straßenverkehrssektor die Vorschriften der Entsenderichtlinie 96/71/EG sowie die Verwaltungsanforderungen der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU auf einzelne Transportformen keine Anwendung mehr finden. Hierdurch sollen Rechtsunsicherheiten und ein unangemessen hoher Verwaltungsaufwand vermieden werden. Die Richtlinie ist von den Mitgliedstaaten bis zum 2. Februar 2022 umzusetzen.

Gesetz zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz

Mit dem Gesetz zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz) vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3334), dessen Regelungen zum Teil zum 1. Januar 2021 in Kraft getreten sind, wurden die Voraussetzungen für die Verbesserung des Arbeitsschutzes in Deutschland im Allgemeinen und im Besonderen in der Fleischwirtschaft geschaffen.

Das Arbeitsschutzkontrollgesetz implementiert im Arbeitsschutzgesetz eine bundesweit verbindliche einheitliche Mindestbesichtigungsquote für die zuständigen Arbeitsschutzbehörden der Länder. Außerdem sind Schwerpunktkontrollen in Risikobranchen vorgesehen.

In der Fleischwirtschaft wird mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz die Verantwortung für die Arbeitsbedingungen zukünftig beim Inhaber des Fleischunternehmens gebündelt. Dies geschieht dadurch, dass künftig grundsätzlich kein Fremdpersonal mehr im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung und im Bereich der Fleischverarbeitung eingesetzt werden darf. Dadurch soll einerseits den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die in diesen Bereichen tätig sind, ein Verantwortlicher gegeben werden, der sich um die Einhaltung der arbeitsrechtlichen und arbeitsschutzrechtlichen Regularien zu kümmern hat, zum anderen soll damit den Kontrollbehörden eine effektive und effiziente Kontrolle ermöglicht werden. Die FKS ist für die Kontrolle der neuen Vorgaben und für die Ahndung entsprechender Verstöße zuständig.

Der Einsatz von Werkvertragsarbeitnehmern im Bereich Schlachtung, Zerlegung und Fleischverarbeitung ist seit dem 1. Januar 2021 untersagt. Seit dem 1. April 2021 ist grundsätzlich auch kein Einsatz von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitnehmern im Kerngeschäft der Fleischindustrie mehr zulässig. Eine Ausnahme gilt für den Bereich der Fleischverarbeitung, in welchem der Einsatz von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitnehmern für

eine Übergangszeit bis zum 31. März 2024 zur Abfederung saisonaler Belastungsspitzen in engen Grenzen möglich bleibt. Voraussetzung ist unter anderem, dass ein Tarifvertrag von Tarifvertragsparteien der Fleischwirtschaft den Einsatz von Leiharbeitskräften innerhalb des gesetzlich eröffneten Rahmens zulässt. Zum Schutz der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter gilt für diese Überlassungen der Gleichbehandlungsgrundsatz ab dem ersten Tag und ohne Ausnahmemöglichkeit.

Außerdem legt das Arbeitsschutzkontrollgesetz fest, dass die Arbeitszeiterfassung in der Fleischwirtschaft elektronisch und manipulationssicher zu erfolgen hat. Ferner wird klargestellt, dass Rüst- und Umkleidezeiten als Arbeitszeit zu erfassen sind.

Betriebe des Fleischerhandwerks sind sowohl vom Verbot des Fremdpersonaleinsatzes als auch von den erhöhten Arbeitszeitaufzeichnungsanforderungen grundsätzlich ausgenommen.

Gesetz zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche

Mit dem Gesetz zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche vom 9. März 2021 (BGBl. I S. 327), das am 18. März 2021 in Kraft getreten ist, wurden die Grundlagen für eine nachdrückliche strafrechtliche Verfolgung der Geldwäsche gestärkt. Der neugefasste Straftatbestand des § 261 StGB verzichtet auf einen selektiven Vortatenkatalog. Mit der Aufnahme sämtlicher Straftaten in den Kreis der Vortaten ist der Tatbestand erweitert und die Beweisführung entsprechend erleichtert worden. Damit kommen auch die Straftatbestände, die mit den Prüfgegenständen nach § 2 Absatz 1 SchwarzArbG unmittelbar zusammenhängen, als geldwäschetaugliche Vortat in Betracht.

Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze

Mithilfe des Gesetzes zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz) vom 6. April 2021 (BGBl. I S. 2945) können Verwaltungsdaten eines veränderungsfesten Ordnungsmerkmals, der sogenannten Steuer-ID, sicher und datenschutzkonform zur richtigen Person zugeordnet werden. Die Registermodernisierung zielt auf umfassende Verbesserungen bei der Datenqualität der Register ab. Daten sollen, je nach Erfordernis, zu jeder Zeit eineindeutig zuordenbar, aktuell und konsistent sein. Dabei sind von der Registermodernisierung auch Register erfasst, die für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung relevant sein können. Die Registermodernisierung trägt dazu bei, Betrugsfällen vorzubeugen bzw. diese aufzuklären.

B. Verbände

Die beteiligten Verbände haben in ihren Berichten eine Vielzahl von Vorschlägen gemacht, die aus ihrer Sicht zu einer Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung führen. Dabei wurden verschiedene Vorschläge zu Themen abermals aufgenommen, die bereits im Dreizehnten Bericht enthalten sind. Beispiele dafür sind die Forderung nach einer Senkung der Abgabenlast und der Bürokratie, die Einrichtung weiterer automatisierter Datenzugriffe zwischen den Behörden oder die Kritik an mangelnden Informationen zum Verfahrensstand in Bezug auf seitens der Verbände übermittelte Hinweise.

Einige Vorschläge des Dreizehnten Berichtes wurden durch die Verbände nochmals bekräftigt:

Der HDB und der ZDB weisen erneut darauf hin, dass bei öffentlicher Auftragsvergabe die Einhaltung der Mindestlöhne zu wenig beachtet werde. Hier sollten Haftungsregelungen für Auftraggeber in Bezug auf den Mindestlohn und ggf. weiterer Lohnbestandteile gelten, da man öffentliche Auftraggeber diesbezüglich in einer besonderen Verantwortung sieht.

Der HDB empfiehlt eine Stärkung der Justiz und hält in diesem Zusammenhang die Einrichtung von Sonderdezernaten für den Bereich der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit in den Wirtschaftsabteilungen der Staatsanwaltschaften für dringend geboten. Darüber hinaus sollte die Bildung von bezirksübergreifend zuständigen Schwerpunktstaatsanwaltschaften für den Bereich der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung ebenso wie die Aufstockung der Kapazitäten von Staatsanwaltschaften und Gerichten, hier insbesondere der Wirtschaftsstrafkammern, ernsthaft in Erwägung gezogen werden. Des Weiteren könnten die Länder mit einer Aufstockung der Kapazitäten von Staatsanwaltschaften und Gerichten, insbesondere der Wirtschaftsstrafkammern, einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung leisten. Auch der DGB spricht sich für die Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften aus.

Zur Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung in der Bauwirtschaft erachten ZDH und ZDB Maßnahmen der Länder als erforderlich. Auch wenn aus Sicht der beiden Verbände in den letzten Jahren die Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften und Sonderdezernaten umgesetzt wurde, so sei eine behörden- und länderübergreifende Zusammenarbeit weiter voranzubringen.

Nach Auffassung des ZDH, der sich auch der BDA und der ZDB anschließen, bedarf es zur effektiveren Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung grundsätzlich keiner weiteren gesetzlichen Vorschriften. Es müsste vielmehr der Vollzug der bereits bestehenden gesetzlichen Regelungen vorangetrieben werden. Des Weiteren wird verschiedentlich eine Zurückhaltung bei der Verfolgung von Bagatelverstößen gefordert. Angeregt wird, die unter § 2a SchwarzArbG genannten Branchen um weitere Branchen, wie zum Beispiel das Bäckerhandwerk und den Einzelhandel, zu ergänzen.

Der HDB begrüßt die Intensität der Baustellenprüfungen durch die FKS. Weist aber auch darauf hin, dass es für die Akzeptanz der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit von hoher Bedeutung ist, verdachtsunabhängige Prüfungen auf kleinen und mittleren Baustellen, auch aus Gründen der Prävention, durchzuführen. Die Kontrolltätigkeit der FKS ist ein wichtiger Baustein, dieses Unrechtsbewusstsein auch im privaten Bereich zu schärfen. Prüfungen dürfen sich daher bei allem Verständnis für Risikoanalysen nicht nahezu ausschließlich auf Großbaustellen konzentrieren, während in ländlichen Gebieten der Eindruck entsteht, dass auf kleineren Baustellen nahezu kein Aufdeckungs- und Ahndungsrisiko von illegalen Praktiken bestehe.

Weitere konkrete Vorschläge der Verbände zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung, die über den Dreizehnten Bericht hinausgehen, sind:

Zur Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit schlägt der ZDB eine Rückkehr zur Meisterpflicht im Baugewerbe vor. Der HDB unterstützt die Einführung einer Sozialversicherungspflicht für Selbstständige.

Der DGB bemängelt die Möglichkeit der nachträglichen Ausstellung von PD A1-Bescheinigungen und fordert, das Verfahren zur Ausstellung der PD A1 so auszugestalten, dass der Antrag auf die Entsendebescheinigung vor der Erbringung der Dienstleistungen oder der Lieferung von Gütern gestellt werden müsse. Das Verfahren zur Vorabbeantragung der PD A1 müsse elektronisch mit Bestätigungsfunktion erfolgen, damit bei Aufnahme der Tätigkeit im Arbeitsstaat ein Nachweis für die Vorabbeantragung erfolgen könne. Wichtig sei der Zeitpunkt der Beantragung, die PD A1 an sich könne im Falle kurzfristig geplanter Dienstreisen auch nachgereicht werden, solange der Nachweis über die Beantragung vorliege. Außerdem erhofft sich der DGB durch die Einführung einer Europäischen Sozialversicherungsnummer, mit dessen Hilfe die Kontrollbehörden in Echtzeit in einem Europäischen Sozialversicherungsregister relevante Daten abfragen können, einen wichtigen Beitrag zur Eindämmung des Missbrauchs bei der Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen. Sowohl DGB als auch ZDB sprechen sich für eine Digitalisierung in Form einer Echtzeitkontrolle der Sozialversicherungsnachweise aus.

Der DGB fordert, dass die FKS generell verbesserte Rahmenbedingungen für die Befragung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern schaffen sollte. So sollten Personenbefragungen im Rahmen einer sicheren Befragungssituation beispielsweise mehrsprachig und in Abwesenheit des Arbeitgebers oder des Vorarbeiters durchgeführt werden.

Dabei sollten die befragten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch über ihre Rechte und Ansprüche informiert werden und auf Unterstützungsangebote aufmerksam gemacht werden. Darüber hinaus sollten Beschwerden zudem auch anonym, sanktionsfrei und mehrsprachig mit derselben Priorität bearbeitet werden können, solange ausreichende und erforderliche Angaben über den Sachverhalt gemacht werden.

Zudem fordert der DGB u. a. in Umsetzung des EuGH-Urteils vom 14. Mai 2019 (C-55/18) alle Betriebe zur Einrichtung eines verlässlichen, objektiven und manipulationssicheren Zeiterfassungssystems zu verpflichten. Zudem sollten Minijobs als das größte Einfallstor für undokumentierte Arbeit abgeschafft werden. Jede Beschäftigung müsse vollständig sozialversicherungspflichtig werden. Der umfangreiche Einsatz von Werkverträgen und Leiharbeit im Bereich der Kurier-, Express- und Paketdiensten, die ausschließlich dem Zweck dienen, Arbeits- und Sozialstandards zu unterlaufen, sollte verboten werden.

ZDH befürwortet als Instrument zur Bekämpfung der Schwarzarbeit auch die Bildung einer Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ). Die IKZ zeichnet sich durch die Kooperation von zwei oder mehreren Kommunen zur gemeinsamen Erbringung von öffentlichen Leistungen aus und wird als erfolgreiches Organisationsmodell betrachtet. Verwiesen wird insoweit auf das IKZ-Modell im Kammerbezirk Münster, mit dessen Hilfe gute Ergebnisse bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit erzielt werden konnten. Es wird berichtet, dass dieses Modell in einigen Kreisen mit Erfolg eingesetzt wird.

Darüber hinaus wird durch den ZDH angeregt, die GewO im Bereich der Gewerbebeanmeldung dergestalt zu ändern, dass im Verfahren zur Anmeldung einer handwerklichen oder handwerksähnlichen Tätigkeit die Handwerks- bzw. Gewerbekarte zwingend vorzulegen sei, bevor die Tätigkeit ausgeübt werden dürfe.

Der ZDB hält die Schaffung einer Befugnis für die Handwerkskammern zur Weitergabe von Informationen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung an die Zollverwaltung für sinnvoll. Das Verbot der Datenverwertung für Zwecke der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten nach § 17 Absatz 1 Satz 2 HwO sollte daher entfallen.

C. Länder

Die Länder haben in ihren Berichten ebenfalls einzelne Vorschläge für eine mögliche Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung gemacht.

Im Rahmen der selbstständigen Durchführung von Ermittlungsverfahren nach §§ 14a ff. SchwarzArbG benannten einige Länder in ihren Stellungnahmen einen konkreten Klarstellungs- bzw. Nachbesserungsbedarf zu den folgenden Punkten:

Das Land Baden-Württemberg schlägt vor, die Möglichkeit zu eröffnen, Verfahren auch nach einer vollzogenen Durchsuchung an die FKS abgeben zu können, da sich der Tatvorwurf im Zuge der Durchsuchung nicht selten relativiere und zudem auch dem Zoll die Befugnis eingeräumt wird, selbst Durchsuchungsmaßnahmen zu beantragen und zu vollziehen. Des Weiteren thematisierte das Land die fehlenden Teilnahme- und Mitwirkungsrechte der HZÄ in der Hauptverhandlung. Insofern schlägt es im Fall des Einspruchs gegen einen vom HZA beantragten Strafbefehl oder wenn das Gericht die Hauptverhandlung anberaumt, eine dem § 407 Absatz 1 AO entsprechende Regelung – möglicherweise als Ergänzung von § 14b SchwarzArbG – vor, um die Kompetenz der anwesenden Zollbediensteten nutzen zu können.

Die Länder Niedersachsen, Bremen und Hamburg sprechen sich dafür aus, in § 14a Absatz 1 SchwarzArbG den Begriff „ausschließlich“ (siehe Darstellung der Problematik in Abschnitt III. B. 5) zu streichen, da bei Vorliegen weiterer Verstöße, wie beispielsweise Hinterziehung von Lohnsteuern oder ausländerrechtlicher Verstöße eine Verfolgung durch die FKS auf dieser Grundlage ausscheidet. Daneben schlagen die Länder Niedersachsen und Baden-Württemberg eine Streichung der Nummer 1 in Absatz 2 vor, um die Vorschriften der §§ 14a, 14b SchwarzArbG praxistauglicher auszugestalten.

Das Niedersächsische Justizministerium spricht sich weiterhin dafür aus, das Ausstellen von Schein- und Abdeckrechnungen nicht nur als Ordnungswidrigkeit sondern als eigenen Straftatbestand einzuordnen und hält es ferner für überlegenswert, die Verstöße gegen Aufzeichnungs- und Meldepflichten aus dem Bereich der Ordnungswidrigkeiten in schweren Fällen herauszulösen und die Formalverstöße unter Beachtung des Übermaßverbotes und der Verhältnismäßigkeit in § 266a StGB als eigenen Straftatbestand vorzusehen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr Saarland regt erneut eine Regelung gegen die Werbung in Medien für die Erbringung handwerklicher Dienst und Werkleistungen, ohne in die Handwerksrolle eingetragen zu sein, an.

Das Land Baden-Württemberg übermittelt zudem die Auffassung der Unfallkasse Baden-Württemberg, dass eine Aufklärung und eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit zur Verbesserung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung beitragen könnte.

Das Land Berlin bemängelt, dass die Rechtsprechung Tatbestände der Ausbeutung nicht auf die Zwangskonstellationen anwendet, in denen Menschen aus extrem armen Verhältnissen nach Deutschland gekommen sind, um hier einer schlecht entlohnten Beschäftigung nachzugehen. Im Gegensatz z. B. zu Zwangsprostituierten sehen sich die ausgebeuteten Arbeitskräfte selbst nicht als Opfer, wodurch das geforderte subjektive Element der Zwangslage entfällt. Sie werden gleichwohl und mithin zu Bedingungen beschäftigt, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stehen. Gefordert sei eine gesetzgeberische Entscheidung, inwieweit diese Beschäftigung von „Billigarbeiterinnen“ bzw. „Billigarbeitern“ nicht als neue Begehungsform des Menschenhandels oder als eigenständige schwere Straftat anzusehen ist. Die Verfolgung dieser Tätergruppe im Rahmen von Ermittlungen wegen Beitragsvorenthaltung, möglicherweise im Zusammenhang mit Straftaten nach dem AufenthG und der AO, werde dem kriminellen Gehalt dieser Straftaten nicht gerecht.

D. Weitere Vorschläge

Der Evaluationsbericht des Mindestlohngesetzes empfiehlt zur besseren Überwachung der Einhaltung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns, die Datenbasis zu verbessern. Künftig wird die Verdiensterhebung auf einen jährlichen Rhythmus umgestellt. So können auch mögliche Abweichungen zeitnäher erkannt werden. Der Gesamtbericht zur Mindestlohnevaluation zeigt auch auf, dass in der Bevölkerung zwar das Wissen über die Existenz eines gesetzlichen Mindestlohns weit verbreitet ist, aber die exakte Höhe nicht immer bekannt ist. Um seine Rechte durchzusetzen, ist das Wissen über die Höhe aber essenziell, sodass daran gearbeitet werden sollte, den jeweilig geltenden gesetzlichen Mindestlohn bekannt zu machen.

V. Schlussbemerkungen

Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung haben gravierende Beitragsausfälle in der Sozialversicherung und Ausfälle bei den Steuereinnahmen zur Folge. Sie vermindern die Schutzrechte und Sozialleistungsansprüche der Betroffenen. Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung beeinträchtigen den Wettbewerb. Für rechtstreuere Unternehmen wird es schwieriger, sich gegen die oft erheblich günstigeren illegal handelnden Anbieter durchzusetzen, mit der Folge, dass sich diese in ihrer Existenz bedroht sehen. Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung schädigt auch die Beschäftigten selbst, weil diese unter schlechten Bedingungen arbeiten müssen, für sie Arbeitsschutz und Mindestlohn oft nicht gelten.

Die im Berichtszeitraum umgesetzten gesetzlichen und administrativen Maßnahmen, insbesondere die umfangreiche Stärkung der FKS, die mit ihren Prüfungen und Ermittlungen einen bedeutsamen Beitrag zur Sicherung der Staatseinnahmen und der Sozialversicherungssysteme leistet, verdeutlichen die weiterhin hohe Bedeutung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung für die Bundesregierung. Die getroffenen Maßnahmen unterstreichen darüber hinaus den fortwehrenden Einsatz der Bundesregierung zur Reduzierung und Verhinderung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung.

Der vorliegende Bericht unterstreicht darüber hinaus die wichtigen Rollen bei Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung verschiedener weiterer Akteure auf vielen verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen. Neben der Arbeit der Aktionsbündnisse gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung aus einer großen Anzahl von Branchen wurde auch die nationale Zusammenarbeit der zuständigen Stellen des Bundes und der Länder sowie der Sozialversicherungsträger weiter verbessert und intensiviert.

Durch das zielgerichtete Interagieren sowie einen ständigen Erfahrungsaustausch aller Beteiligten ist es möglich Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung dauerhaft zu reduzieren und zu verhindern. Für dieses gesamtstaatliche Ziel werden sich Bund und Länder auch zukünftig in gemeinsamer Verantwortung einsetzen. Im kommenden Berichtszeitraum werden dabei u. a. die Evaluierung des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch, der weitere Personalaufbau sowie die stetige Verbesserung der Ausstattung der FKS im Fokus stehen.

Anlage 1 - Überblick über die Ermittlungsverfahren und Höhe der festgesetzten Bußgelder und Verwarnungsgelder

| Metrik | Statistikzuordnung | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|---|---------------------|----------------|--------|----------------|---------|----------------|---------|----------------|---------|
| | | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil |
| Anzahl neue OWi-EV | Alle | 211.020 | 100,0% | 212.907 | 100,0% | 207.001 | 100,0% | 222.208 | 100,0% |
| | SGB III, AtG | 198.186 | 93,9% | 198.577 | 93,3% | 191.084 | 92,3% | 212.308 | 95,5% |
| | SGB IX | 9.322 | 4,4% | 9.746 | 4,6% | 11.153 | 5,4% | 5.441 | 2,4% |
| | ANÜ | 3.512 | 1,7% | 4.544 | 2,1% | 4.105 | 2,0% | 2.989 | 1,3% |
| | Ausl. Beschäftigung | - | - | 40 | 0,00% | 659 | 0,30% | 1.470 | 0,70% |
| | Summe | 211.020 | 100,0% | 212.907 | 100,00% | 207.001 | 100,00% | 222.208 | 100,00% |
| Anzahl erledigte OWi-EV | Alle | 207.540 | 100,0% | 212.771 | 100,0% | 206.284 | 100,0% | 189.402 | 100,0% |
| | SGB III, AtG | 194.869 | 93,9% | 199.130 | 93,6% | 189.519 | 91,9% | 179.706 | 94,9% |
| | SGB IX | 9.019 | 4,3% | 9.274 | 4,4% | 11.580 | 5,6% | 5.329 | 2,8% |
| | ANÜ | 3.652 | 1,8% | 4.367 | 2,1% | 4.547 | 2,2% | 3.127 | 1,7% |
| | Ausl. Beschäftigung | - | - | - | - | 638 | 0,30% | 1.240 | 0,70% |
| | Summe | 207.540 | 100,0% | 212.771 | 100,00% | 206.284 | 100,00% | 189.402 | 100,00% |
| Bestand unerledigte Owi-EV | Alle | 12.620 | 100,0% | 12.756 | 100,0% | 13.473 | 100,0% | 46.282 | 100,0% |
| | SGB III, AtG | 10.999 | 87,2% | 10.446 | 81,9% | 12.011 | 89,1% | 44.616 | 96,4% |
| | SGB IX | 651 | 5,2% | 1.123 | 8,8% | 696 | 5,2% | 808 | 1,7% |
| | ANÜ | 970 | 7,7% | 1.147 | 9,0% | 705 | 5,2% | 567 | 1,2% |
| | Ausl. Beschäftigung | - | - | 40 | 0,30% | 61 | 0,50% | 291 | 0,60% |
| | Summe | 12.620 | 100,0% | 12.756 | 100,00% | 13.473 | 100,00% | 46.282 | 100,00% |
| Summe Verwarnungsgelder und Geldbußen Owi | Alle | 8.503.863,76 € | 100,0% | 9.922.043,78 € | 100,0% | 9.135.539,81 € | 100,0% | 7.740.883,50 € | 100,0% |
| | SGB III, AtG | 6.263.151,51 € | 73,7% | 6.651.803,78 € | 67,0% | 6.674.308,30 € | 73,1% | 6.121.867,45 € | 79,1% |
| | SGB IX | 389.440,00 € | 4,6% | 699.713,00 € | 7,1% | 840.175,01 € | 9,2% | 633.551,30 € | 8,2% |
| | ANÜ | 1.851.272,25 € | 21,8% | 2.570.527,00 € | 25,9% | 1.595.407,50 € | 17,5% | 791.969,75 € | 10,2% |
| | Ausl. Beschäftigung | - | - | - | - | 25.649,00 € | 0,30% | 193.495,00 € | 2,50% |
| | Summe | 8.503.863,76 € | 100,0% | 9.922.043,78 € | 100,00% | 9.135.539,81 € | 100,00% | 7.740.883,50 € | 100,00% |
| Zuleitungen an Zoll | Alle | 49.808 | 24,0% | 52.679 | 24,8% | 50.431 | 24,4% | 44.063 | 23,3% |

Anlage 2 - zugeleitete und erledigte OWi-Fälle nach OWi-Arten, Bußgelder- und Verwarnungsgelder im Detail

| Metrik | Statistikzuordnung | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|--------------------|--|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|
| | | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil |
| Anzahl neue OWi-EV | Alle | 211.020 | 100,0% | 212.907 | 100,0% | 207.001 | 100,0% | 222.208 | 100,0% |
| | Arbeitsbesch | 7.393 | 3,5% | 6.412 | 3,0% | 7.181 | 3,5% | 7.837 | 3,5% |
| | Alg Tats.angabe | 4.802 | 2,3% | 6.042 | 2,8% | 6.493 | 3,1% | 4.963 | 2,2% |
| | Alg Änd. Verh. | 145.920 | 69,1% | 148.978 | 70,0% | 142.993 | 69,1% | 165.333 | 74,4% |
| | AV priv Arb/Ausverm. | 5 | 0,0% | 8 | 0,0% | 0 | 0,0% | 3 | 0,0% |
| | AV Ausl.verm. | 7 | 0,0% | 8 | 0,0% | 45 | 0,0% | 48 | 0,0% |
| | AtG | 10 | 0,0% | 12 | 0,0% | 3 | 0,0% | 24 | 0,0% |
| | Aufz./Anz.pfl. Ageber | 467 | 0,2% | 564 | 0,3% | 463 | 0,2% | 347 | 0,2% |
| | Allg. Auskunftspfl. | 14.164 | 6,7% | 15.323 | 7,2% | 17.739 | 8,6% | 19.127 | 8,6% |
| | Betrug | 6.001 | 2,8% | 2.079 | 1,0% | 926 | 0,4% | 1.425 | 0,6% |
| | Insg-Bescheinigung | 298 | 0,1% | 296 | 0,1% | 262 | 0,1% | 203 | 0,1% |
| | Kug/WAG Tats.angabe | 990 | 0,5% | 905 | 0,4% | 853 | 0,4% | 492 | 0,2% |
| | Kug/WAG Änd. Verh. | 645 | 0,3% | 404 | 0,2% | 123 | 0,1% | 185 | 0,1% |
| | Mitw./Duld. Zutritt | 4 | 0,0% | 6 | 0,0% | 3 | 0,0% | - | - |
| | NE-Besch. | 1.340 | 0,6% | 634 | 0,3% | 501 | 0,2% | 572 | 0,3% |
| | Nachweispfl.Ageber § 404 Abs. 2 Nr. 1a SGB III | - | - | - | - | - | - | 1 | 0,0% |
| | Übr. Leist. Tats.ang. | 556 | 0,3% | 681 | 0,3% | 527 | 0,3% | 324 | 0,1% |
| | Übr. Leist. Änd. Verh. | 14.338 | 6,8% | 12.770 | 6,0% | 10.402 | 5,0% | 9.659 | 4,3% |
| | sonst. OWi | 972 | 0,5% | 1.626 | 0,8% | 1.428 | 0,7% | 1.451 | 0,7% |
| | sonst. Straftaten | 274 | 0,1% | 1.829 | 0,9% | 1.141 | 0,6% | 309 | 0,1% |
| | Meldepflicht Betriebsdaten § 111 Abs.1 Nr. 1a SGB IV | - | - | - | - | 1 | 0,0% | 5 | 0,0% |
| | unbekannte Statistikzuordnung | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Nicht zugeordnete | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Summe | 198.186 | 93,9% | 198.577 | 93,3% | 191.084 | 92,3% | 212.308 | 95,5% |

| Metrik | Statistikzuordnung | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|--|---|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|
| | | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil |
| Anzahl erledigte OWi-EV | Alle | 207.540 | 100,0% | 212.771 | 100,0% | 206.284 | 100,0% | 189.402 | 100,0% |
| | Arbeitsbesch | 7.202 | 3,5% | 6.576 | 3,0% | 7.083 | 3,4% | 7.719 | 4,1% |
| | Alg Tats.angabe | 4.710 | 2,3% | 6.011 | 2,8% | 6.488 | 3,1% | 4.730 | 2,5% |
| | Alg.Änd. Verh. | 144.231 | 69,5% | 149.197 | 70,0% | 141.410 | 68,6% | 135.015 | 71,3% |
| | AV priv Arb/Ausbverm. | 5 | 0,0% | 7 | 0,0% | 1 | 0,0% | 3 | 0,0% |
| | AV Ausl.verm. | 7 | 0,0% | 1 | 0,0% | 19 | 0,0% | 35 | 0,0% |
| | ArG | 19 | 0,0% | 15 | 0,0% | 4 | 0,0% | 19 | 0,0% |
| | Aufz./Anz.pfl. Ageber | 396 | 0,2% | 591 | 0,3% | 466 | 0,2% | 378 | 0,2% |
| | Allg. Auskunftspf. | 13.276 | 6,4% | 15.532 | 7,2% | 17.235 | 8,4% | 18.003 | 9,5% |
| | Betrug | 5.936 | 2,9% | 2.338 | 1,0% | 971 | 0,5% | 1.316 | 0,7% |
| | Insg-Bescheinigung | 276 | 0,1% | 298 | 0,1% | 260 | 0,1% | 207 | 0,1% |
| | Kug/WAG Tats.angabe | 988 | 0,5% | 916 | 0,4% | 836 | 0,4% | 413 | 0,2% |
| | Kug/WAG.Änd. Verh. | 608 | 0,3% | 452 | 0,2% | 128 | 0,1% | 155 | 0,1% |
| | Mitw./Duld. Zutritt | 5 | 0,0% | 6 | 0,0% | 3 | 0,0% | - | - |
| | NE-Besch. | 1.395 | 0,7% | 670 | 0,3% | 501 | 0,2% | 522 | 0,3% |
| | Nachweispl.Ageber § 404 Abs. 2 Nr. 1a SGB III | - | - | - | - | - | - | 1 | 0,0% |
| | Übr. Leist. Tats.ang. | 542 | 0,3% | 689 | 0,3% | 522 | 0,3% | 320 | 0,2% |
| | Übr. Leist.Änd. Verh. | 14.097 | 6,8% | 12.871 | 6,0% | 10.490 | 5,1% | 9.156 | 4,3% |
| | sonst. OWi | 916 | 0,4% | 1.606 | 0,8% | 1.483 | 0,7% | 1.403 | 0,7% |
| | sonst. Straftaten | 260 | 0,1% | 1.354 | 0,9% | 1.618 | 0,8% | 308 | 0,2% |
| Meldepflicht Betriebsdaten § 111 Abs.1 Nr. 1a SGB IV | - | - | - | - | 1 | 0,0% | 3 | 0,0% | |
| unbekannte Statistikzuordnung | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| Nicht zugeordnete | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| Summe | | 194.869 | 93,9% | 199.130 | 93,3% | 189.519 | 91,9% | 179.706 | 94,9% |

| Metrik | Statistikzuordnung | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|----------------------------------|---|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|
| | | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil |
| Bestand unerledigte OWi-EV | Alle | 12.620 | 100,0% | 12.756 | 100,0% | 13.473 | 100,0% | 46.282 | 100,0% |
| | Arbeitsbesch | 1.013 | 8,0% | 849 | 6,7% | 947 | 7,0% | 1.065 | 2,3% |
| | Alg Tats.angabe | 250 | 2,0% | 281 | 2,2% | 286 | 2,1% | 519 | 1,1% |
| | Alg.Änd. Verh. | 5.499 | 43,6% | 5.280 | 41,4% | 6.863 | 50,9% | 37.187 | 80,3% |
| | AV priv Arb/Ausbverm. | - | - | 1 | 0,0% | - | - | - | - |
| | AV Ausl.verm. | 1 | 0,0% | 8 | 0,1% | 34 | 0,3% | 47 | 0,1% |
| | ArG | 4 | 0,0% | 1 | 0,0% | - | - | 5 | 0,0% |
| | Aufz./Anz.pfl. Ageber | 105 | 0,8% | 78 | 0,6% | 75 | 0,6% | 44 | 0,1% |
| | Allg. Auskunftspf. | 335 | 18,5% | 2.126 | 16,7% | 2.630 | 19,5% | 3.754 | 8,1% |
| | Betrug | 513 | 4,1% | 254 | 2,0% | 209 | 1,6% | 314 | 0,7% |
| | Insg-Bescheinigung | 47 | 0,4% | 45 | 0,4% | 47 | 0,3% | 43 | 0,1% |
| | Kug/WAG Tats.angabe | 35 | 0,3% | 24 | 0,2% | 41 | 0,3% | 120 | 0,3% |
| | Kug/WAG Änd. Verh. | 64 | 0,5% | 16 | 0,1% | 11 | 0,1% | 41 | 0,1% |
| | Mitw./Duld. Zutritt | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | NE-Besch. | 107 | 0,8% | 71 | 0,6% | 71 | 0,5% | 121 | 0,3% |
| | Nachweispfl.Ageber § 404 Abs. 2 Nr. 1a SGB III | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Übr. Leist. Tats.ang. | 39 | 0,3% | 31 | 0,2% | 36 | 0,3% | 45 | 0,1% |
| | Übr. Leist. Änd. Verh. | 858 | 6,8% | 757 | 5,9% | 669 | 5,0% | 1.168 | 2,8% |
| | sonst. OWi | 89 | 0,7% | 109 | 0,9% | 54 | 0,4% | 102 | 0,2% |
| | sonst. Straftaten | 40 | 0,3% | 515 | 4,0% | 38 | 0,3% | 39 | 0,1% |
| | Meldepflicht Betriebsdaten § 111 Abs.1 Nr. 1a SGB IV | - | - | - | - | - | - | 2 | 0,0% |
| | unbekannte Statistikzuordnung | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Nicht zugeordnete | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Summe | | 10.999 | 87,2% | 10.446 | 81,9% | 12.011 | 89,1% | 44.616 | 96,4% |

| Metrik | Statistikzuordnung | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|---|---|----------------|--------|----------------|--------|----------------|--------|----------------|--------|
| | | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil |
| Summe Verwar- nungsgelder und Geldbußen Owi | Alle | 8.503.863,76 € | 100,0% | 9.922.043,78 € | 100,0% | 9.135.539,81 € | 100,0% | 7.740.883,50 € | 100,0% |
| | Arbeitsbesch | 1.331.175,00 € | 15,7% | 1.108.660,00 € | 11,2% | 1.123.750,00 € | 12,3% | 1.115.135,00 € | 14,4% |
| | Alg Tats.angabe | 35.330,00 € | 0,4% | 67.305,00 € | 0,7% | 67.555,00 € | 0,7% | 48.700,00 € | 0,6% |
| | Alg.Änd. Verh. | 1.910.027,01 € | 22,5% | 2.387.583,78 € | 24,1% | 2.516.796,80 € | 27,5% | 2.564.818,45 € | 33,1% |
| | AV priv Arb/Ausbverm. | - | - | 100,00 € | 0,0% | - | - | 500,00 € | 0,0% |
| | AV Ausl.verm. | 150,00 € | 0,0% | - | - | - | - | - | - |
| | ArG | 3.505,00 € | 0,0% | 1.000,00 € | 0,0% | 35,00 € | 0,0% | 550,00 € | 0,0% |
| | Aufz./Anz.pfl. Ageber | 25.870,00 € | 0,3% | 28.285,00 € | 0,3% | 36.810,00 € | 0,4% | 20.695,00 € | 0,3% |
| | Allg. Auskunftsplf. | 2.253.880,00 € | 26,5% | 520.665,00 € | 25,4% | 2.392.890,00 € | 26,2% | 2.056.085,00 € | 26,6% |
| | Betrug | 4.560,00 € | 0,1% | 2.015,00 € | 0,0% | 4.210,00 € | 0,0% | 2.890,00 € | 0,0% |
| | Insg-Bescheinigung | 73.205,00 € | 0,9% | 79.135,00 € | 0,8% | 63.400,00 € | 0,7% | 50.150,00 € | 0,6% |
| | Kug/WAG Tats.angabe | 2.755,00 € | 0,0% | 1.325,00 € | 0,0% | 1.525,00 € | 0,0% | 710,00 € | 0,0% |
| | Kug/WAG Änd. Verh. | 5.745,00 € | 0,1% | 5.745,00 € | 0,1% | 1.715,00 € | 0,0% | 1.365,00 € | 0,0% |
| | Mitw./Duld. Zutritt | 175,00 € | 0,0% | - | - | - | - | - | - |
| | NE-Besch. | 245.530,00 € | 2,9% | 97.140,00 € | 1,0% | 72.525,00 € | 0,8% | 39.075,00 € | 0,5% |
| | Nachweisplf.Ageber § 404 Abs. 2 Nr. 1a SGB III | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Übr. Leist. Tats.ang. | 8.940,00 € | 0,1% | 11.365,00 € | 0,1% | 10.065,00 € | 0,1% | 8.280,00 € | 0,1% |
| | Übr. Leist. Änd. Verh. | 324.144,50 € | 3,8% | 323.560,00 € | 3,3% | 311.200,00 € | 3,4% | 195.284,00 € | 2,5% |
| | sonst. OWi | 37.160,00 € | 0,4% | 15.085,00 € | 0,2% | 44.875,50 € | 0,5% | 8.705,00 € | 0,1% |
| | sonst. Straftaten | 1.000,00 € | 0,0% | 2.835,00 € | 0,0% | 26.956,00 € | 0,3% | 8.925,00 € | 0,1% |
| Meldepflicht Betriebsdaten § 111 Abs.1 Nr. 1a SGB IV | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| unbekannte Statistikzuordnung | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| Nicht zugeordnete | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| Summe | | 6.263.151,51 € | 73,7% | 6.651.803,78 € | 67,0% | 6.674.308,30 € | 73,1% | 6.121.867,45 € | 79,1% |

| Metrik | Statistikzuordnung | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|-------------------------|--|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|
| | | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil |
| Anzahl neue OWi-EV | Alle | 211.020 | 100,0% | 212.907 | 100,0% | 207.001 | 100,0% | 222.208 | 100,0% |
| | ANÜ Meldepf. u. Sonst | 2.158 | 1,0% | 2.728 | 1,3% | 2.327 | 1,1% | 1.585 | 0,7% |
| | ANÜ Arbeitsbed. | 1.176 | 0,6% | 1.502 | 0,7% | 1.290 | 0,6% | 1.035 | 0,5% |
| | ANÜ Lohnuntergrenze | 150 | 0,1% | 218 | 0,1% | 182 | 0,1% | 46 | 0,0% |
| | ANÜ Entleiherpfl. | 4 | 0,0% | 16 | 0,0% | 6 | 0,0% | 5 | 0,0% |
| | ANÜ kein Arbeitsverhältn. zwischen Verleiher Leih-AN | 21 | 0,0% | 47 | 0,0% | 19 | 0,0% | 24 | 0,0% |
| | ANÜ Überlassungshöchstdauer überschritten, ab 1.7.2018 | 2 | 0,0% | 29 | 0,0% | 66 | 0,0% | 39 | 0,0% |
| | ANÜ Leih-AN als Streikbrecher | 1 | 0,0% | 4 | 0,0% | 2 | 0,0% | 3 | 0,0% |
| | ANÜ - Zuständigkeit Zoll | - | - | - | - | 213 | 0,1% | 252 | 0,1% |
| | Summe: | 3.512 | 1,7% | 4.544 | 2,1% | 4.105 | 2,0% | 2.989 | 1,3% |
| Anzahl erledigte OWi-EV | Alle | 207.540 | 100,0% | 212.771 | 100,0% | 206.284 | 100,0% | 189.402 | 100,0% |
| | ANÜ Meldepf. u. Sonst | 2.124 | 1,0% | 2.551 | 1,2% | 2.586 | 1,3% | 1.660 | 0,9% |
| | ANÜ Arbeitsbed. | 1.359 | 0,7% | 1.518 | 0,7% | 1.470 | 0,7% | 1.092 | 0,6% |
| | ANÜ Lohnuntergrenze | 148 | 0,1% | 219 | 0,1% | 186 | 0,1% | 46 | 0,0% |
| | ANÜ Entleiherpfl. | 3 | 0,0% | 18 | 0,0% | 6 | 0,0% | 5 | 0,0% |
| | ANÜ kein Arbeitsverhältn. zwischen Verleiher Leih-AN | 17 | 0,0% | 46 | 0,0% | 17 | 0,0% | 30 | 0,0% |
| | ANÜ Überlassungshöchstdauer überschritten, ab 1.7.2018 | 1 | 0,0% | 12 | 0,0% | 68 | 0,0% | 44 | 0,0% |
| | ANÜ Leih-AN als Streikbrecher | - | - | 3 | 0,0% | 3 | 0,0% | 2 | 0,0% |
| | ANÜ - Zuständigkeit Zoll | - | - | - | - | 211 | 0,1% | 248 | 0,1% |
| | Summe: | 3.652 | 1,8% | 4.367 | 2,10% | 4.547 | 2,2% | 3.127 | 1,7% |

| Metrik | Statistikzuordnung | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|---|--|----------------|--------|----------------|--------|----------------|--------|----------------|--------|
| | | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil |
| Bestand unerledigte Owi-EV | Alle | 12.620 | 100,0% | 12.756 | 100,0% | 13.473 | 100,0% | 46.282 | 100,0% |
| | ANÜ Meldepf. u. Sonst | 379 | 3,0% | 556 | 4,4% | 297 | 2,2% | 222 | 0,5% |
| | ANÜ Arbeitsbed. | 577 | 4,6% | 561 | 4,4% | 381 | 2,8% | 324 | 0,7% |
| | ANÜ Lohnuntergrenze | 6 | 0,0% | 5 | 0,0% | 1 | 0,0% | 1 | 0,0% |
| | ANÜ Entleiherpf. | 2 | 0,0% | - | 0,0% | - | 0,0% | - | 0,0% |
| | ANÜ kein Arbeitsverhältn. zwischen Verleiher Leih-AN | 4 | 0,0% | 5 | 0,0% | 7 | 0,1% | 1 | 0,0% |
| | ANÜ Überlassungshöchstdauer überschritten, ab 1.7.2018 | 1 | 0,0% | 18 | 0,1% | 16 | 0,1% | 11 | 0,0% |
| | ANÜ Leih-AN als Streikbrecher | 1 | 0,00% | 2 | 0,0% | 1 | 0,0% | 2 | 0,0% |
| | ANÜ - Zuständigkeit Zoll | - | - | - | - | 2 | 0,0% | 6 | 0,0% |
| | Summe: | 970 | 7,70% | 1.147 | 9,00% | 705 | 5,2% | 567 | 1,2% |
| Summe Verwahrungsgelder und Geldbußen Owi | Alle | 8.503.863,76 € | 100,0% | 9.922.043,78 € | 100,0% | 9.135.539,81 € | 100,0% | 7.740.883,50 € | 100,0% |
| | ANÜ Meldepf. u. Sonst | 148.878,00 € | 1,8% | 124.186,00 € | 1,3% | 62.105,00 € | 0,7% | 41.895,00 € | 0,5% |
| | ANÜ Arbeitsbed. | 1.702.219,25 € | 20,0% | 2.439.261,00 € | 24,6% | 1.486.422,50 € | 16,3% | 551.394,75 € | 7,1% |
| | ANÜ Lohnuntergrenze | 175,00 € | 0,0% | 250,00 € | 0,0% | 160,00 € | 0,0% | 1.680,00 € | 0,0% |
| | ANÜ Entleiherpf. | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | ANÜ kein Arbeitsverhältn. zwischen Verleiher Leih-AN | - | - | 1.550,00 € | 0,0% | 5.000,00 € | 0,1% | 170.200,00 € | 2,2% |
| | ANÜ Überlassungshöchstdauer überschritten, ab 1.7.2018 | - | - | - | - | 36.920,00 € | 0,4% | 26.800,00 € | 0,3% |
| | ANÜ Leih-AN als Streikbrecher | - | - | 5.280,00 € | 0,1% | 4.800,00 € | 0,1% | - | - |
| | ANÜ - Zuständigkeit Zoll | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Summe: | 1.851.272,25 € | 21,80% | 2.570.527,00 € | 25,90% | 1.595.407,50 € | 17,5% | 791.969,75 € | 10,2% |

| Metrik | Statistikzuordnung | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|---|--|----------------|--------|----------------|-------------|----------------|--------------|----------------|--------|
| | | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil | Absolut | Anteil |
| Anzahl neue OWi-EV | Alle | 211.020 | 100,0% | 212.907 | 100,0% | 207.001 | 100,0% | 222.208 | 100,0% |
| | Auskunft Ausl.-beschäf. § 404 Abs. 2 Nr. 5 SGB III | - | - | 33 | 0,0% | 262 | 0,1% | 471 | 0,2% |
| | Straftat | - | - | 7 | 0,0% | 397 | 0,2% | 999 | 0,4% |
| | Ausländerbeschäftigung | - | - | 40 | 0,0% | 659 | 0,3% | 1.470 | 0,7% |
| | Summe | 207.540 | 100,0% | 212.771 | 100,0% | 206.284 | 100,0% | 189.402 | 100,0% |
| Anzahl erledigte OWi-EV | Alle | - | - | - | - | 265 | 0,1% | 328 | 0,2% |
| | Auskunft Ausl.-beschäf. § 404 Abs. 2 Nr. 5 SGB III | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Straftat | - | - | - | - | 373 | 0,2% | 912 | 0,5% |
| | Ausländerbeschäftigung | - | - | - | - | 638 | 0,3% | 1.240 | 0,7% |
| | Summe | 12.620 | 100,0% | 12.756 | 100,0% | 13.473 | 100,0% | 46.282 | 100,0% |
| Bestand unerledigte OWi-EV | Alle | - | - | 33 | 0,3% | 30 | 0,2% | 173 | 0,4% |
| | Auskunft Ausl.-beschäf. § 404 Abs. 2 Nr. 5 SGB III | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Straftat | - | - | 7 | 0,1% | 31 | 0,2% | 118 | 0,3% |
| | Ausländerbeschäftigung | - | - | 40 | 0,3% | 61 | 0,5% | 291 | 0,6% |
| | Summe | 8.503.863,76 € | 100,0% | 9.922.043,78 € | 100,0% | 9.135.539,81 € | 100,0% | 7.740.883,50 € | 100,0% |
| Summe Verwahrungsgelder und Geldbußen Owi | Alle | - | - | - | - | 25.015,00 € | 0,3% | 189.230,00 € | 2,4% |
| | Auskunft Ausl.-beschäf. § 404 Abs. 2 Nr. 5 SGB III | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Straftat | - | - | - | - | 634,00 € | 0,0% | 4.265,00 € | 0,1% |
| Summe | - | - | - | - | 25.649,00 € | 0,3% | 193.495,00 € | 2,5% | |

Anlage 3 - Übersicht Gewerbezentralregister

| Bundesamt für Justiz | Anzahl der Bußgeldentscheidungen | davon Geldbußen in Höhe von ... € bis ... € | | | | | | |
|---|----------------------------------|---|-----------------|-------------------|--------------------|--------------------|----------|---|
| | | bis 300 | > 300 bis 1.000 | > 1.000 bis 5.000 | > 5.000 bis 20.000 | >20.000 bis 50.000 | > 50.000 | |
| § 8 Absatz 1 Nummer 1 d) Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz | 2017 | 136 | 11 | 39 | 51 | 26 | 9 | - |
| | 2018 | 106 | 5 | 49 | 32 | 11 | 8 | 1 |
| | 2019 | 107 | 6 | 33 | 41 | 25 | 2 | - |
| | 2020 | | | | | | | |
| § 8 Absatz 1 Nummer 1 e) Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz | 2017 | 299 | 23 | 108 | 119 | 43 | 5 | 1 |
| | 2018 | 268 | 9 | 92 | 109 | 51 | 6 | 1 |
| | 2019 | 253 | 13 | 76 | 104 | 53 | 6 | 1 |
| | 2020 | | | | | | | |
| § 8 Absatz 1 Nummer 2 i. V. m Nummer 1 d) Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz | 2017 | 4 | 2 | 2 | - | - | - | - |
| | 2018 | 3 | - | 2 | 1 | - | - | - |
| | 2019 | 3 | - | - | 3 | - | - | - |
| | 2020 | | | | | | | |
| § 8 Absatz 1 Nummer 2 i. V. m Nummer 1 e) Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz | 2017 | 18 | 3 | 12 | 3 | - | - | - |
| | 2018 | 13 | 2 | 8 | 2 | 1 | - | - |
| | 2019 | 19 | 4 | 9 | 5 | 1 | - | - |
| | 2020 | | | | | | | |
| § 117 Handwerksordnung | 2017 | 331 | 71 | 170 | 76 | 12 | 1 | 1 |
| | 2018 | 361 | 84 | 189 | 82 | 5 | 1 | - |
| | 2019 | 329 | 77 | 178 | 64 | 9 | 1 | - |
| | 2020 | | | | | | | |
| § 145 Absatz 1 Nummer 1 Gewerbeordnung | 2017 | 309 | 113 | 138 | 53 | 4 | 1 | - |
| | 2018 | 370 | 121 | 187 | 60 | 1 | 1 | - |
| | 2019 | 325 | 109 | 181 | 35 | - | - | - |
| | 2020 | | | | | | | |
| § 146 Absatz 2 Nummer 1 Gewerbeordnung | 2017 | 83 | 73 | 8 | 2 | - | - | - |
| | 2018 | 44 | 19 | 18 | 5 | 2 | - | - |
| | 2019 | 29 | 20 | 5 | 4 | - | - | - |
| | 2020 | | | | | | | |

