



Bundesministerium  
für Arbeit und Soziales

## **Olaf Scholz**

Bundesminister  
Mitglied des Deutschen Bundestages

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 49, 10117 Berlin

POSTANSCHRIFT 11017 Berlin

TEL +49 30 18 527-2323

FAX +49 30 18 527-2328

E-MAIL [poststelle@bmas.bund.de](mailto:poststelle@bmas.bund.de)



Bundesministerium  
der Finanzen

## **Peer Steinbrück**

Bundesminister

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin

POSTANSCHRIFT 11017 Berlin

TEL +49 30 18 682-4240

FAX +49 30 18 682-4743

E-MAIL [peer.steinbrueck@bmf.bund.de](mailto:peer.steinbrueck@bmf.bund.de)

An die  
Mitglieder der Koalitionsfraktionen

Berlin, 4. Juni 2008

### **Aktionsprogramm für Recht und Ordnung auf dem Arbeitsmarkt**

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

mit umfassenden Reformmaßnahmen hat die Bundesregierung in den vergangenen Jahren die Schaffung und Erhaltung von legalen Beschäftigungsverhältnissen unterstützt. Wir haben die Steuern umfassend gesenkt, die Belastung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Arbeitgeber mit Sozialabgaben auf unter 40 % reduziert, die sozialen Sicherungssysteme modernisiert und eine unbürokratische und attraktive Regelung bei den Minijobs geschaffen.

Flankierend hierzu hat die Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung in großem Umfang Schwarzarbeitkontrollen durchgeführt und die dabei aufgedeckten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten konsequent verfolgt.

Dennoch ist Schwarzarbeit in Deutschland nach wie vor stark verbreitet. Deshalb sind weitere Anstrengungen notwendig, um für Recht und Ordnung auf dem Arbeitsmarkt zu sorgen. Es soll denjenigen, die vor allem durch Dumpinglöhne und Steuer- und Abgabenhinterziehung ehrliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Unternehmen schädigen, das Handwerk gelegt werden.

Das Bundeskabinett hat deshalb am Mittwoch, den 4. Juni 2008, beschlossen, mit weiteren Maßnahmen den Kampf gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung zu intensivieren.

Gemeinsam haben das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ein Aktionsprogramm "Recht und Ordnung auf dem Arbeitsmarkt" erarbeitet. Darin sind die Instrumente aufgeführt, die dazu beitragen werden, die Schwarzarbeit noch effektiver zu bekämpfen.

Dies sind insbesondere:

- Die neue Mitführungspflicht für ein amtliches Ausweispapier bei der Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen in Branchen, die von Schwarzarbeit besonders betroffen sind. Ziel ist hier die schnelle und sichere Identifikation der geprüften Person. Zugleich wird die bestehende Mitführungspflicht für den Sozialversicherungsausweis abgeschafft.
- Eine Sanktionierung des Verstoßes gegen diese Mitführungspflicht: Auch die Arbeitgeber oder ihre Beauftragten sollen dafür sorgen, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Mitführungspflicht beachten. Verstöße durch die Arbeitgeber sollen daher mit Bußgeldern geahndet werden.
- Aufnahme der Bundesnetzagentur sowie der Gewerbebehörden der Länder als Zusammenarbeitsbehörden für die Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung.
- Einführung einer Sofortmeldung zur Sozialversicherung zum Zeitpunkt der Beschäftigungsaufnahme in bestimmten Branchen, die besonders von Schwarzarbeit betroffen sind. Damit soll bei Schwarzarbeitskontrollen der Argumentation die Grundlage genommen werden, dass die Beschäftigung erst vor kurzer Zeit aufgenommen wurde und die Meldung zur Sozialversicherung innerhalb der geltenden Sechs-Wochen-Frist erfolgt.
- Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten von Manipulationen bei elektronischen Kassensystemen.
- Stärkere Einbeziehung der Sozialleistungsträger in die Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs.
- Prüfung, ob die Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung unter Wahrung rechtsstaatlicher Garantien mit einer Strafverfolgungskompetenz in Kleinfällen aus-

gestattet werden kann.

- Prüfung von Wirksamkeit und Reichweite der bislang im Baubereich existierenden Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge.
- Schaffung von mehr Transparenz bei den Einnahmen der Finanzbehörden der Länder, der Justiz und der Sozialversicherungsträger, die diesen aufgrund von Arbeitsergebnissen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit zufließen.
- Schaffung besserer Möglichkeiten zur Vollstreckung im Ausland.

Das beschlossene Aktionsprogramm der Bundesregierung für Recht und Ordnung auf dem Arbeitsmarkt haben wir als Anlage beigefügt. Darin sind die einzelnen Maßnahmen ausführlich erläutert.

In einem zweiten Schritt wird jetzt der bereits von unseren Ministerien erstellte Gesetzesentwurf auf den Weg gebracht und in der Bundesregierung im Detail abgestimmt. Mit ihm werden die vorgeschlagenen Maßnahmen aus dem Aktionsprogramm für Recht und Ordnung auf dem Arbeitsmarkt umgesetzt.

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

Schwarzarbeit verdrängt legale Beschäftigung und führt zu hohen Einnahmeverlusten bei Steuern und Sozialversicherungen. Diese Mittel fehlen, um zum Beispiel Investitionen in Bildung, Forschung und Infrastruktur zu finanzieren. Es muss daher unser aller Anliegen sein, das neue Aktionsprogramm zu einem Erfolg zu machen. Wir würden uns freuen, wenn Sie dabei mithelfen.

Mit freundlichen Grüßen



Berlin, 04. Juni 2008

**Aktionsprogramm der Bundesregierung  
Recht und Ordnung auf dem Arbeitsmarkt**

**Vorbemerkungen**

Schwarzarbeit ist in Deutschland nach wie vor verbreitet, auch wenn ihr Umfang naturgemäß nicht quantitativ exakt ermittelt werden kann. Die Gründe für Schwarzarbeit sind vielfältig: Streben nach vermeintlich „leicht verdientem“ Geld, nachlassende Rechtstreue, aber auch vorsätzliche Ausbeutung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Gewinnmaximierung um jeden Preis. Zwar wurde die Schwarzarbeit in den letzten Jahren stetig effektiver bekämpft. Dennoch kann sie nur dann weiter eingedämmt werden, wenn ihre Ursachen noch besser angegangen werden.

Schwarzarbeit ist kein Kavaliersdelikt. Ihre Auswirkungen sind sozialschädlich. Schwarzarbeiter mindern ihre Schutzrechte und Sozialleistungsansprüche, was im Extremfall existenzbedrohende Ausmaße annehmen kann, etwa bei Erkrankungen. Schwarzarbeit verdrängt legale Beschäftigung; sie führt zu Einnahmeverlusten bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen.

Kurzfristigen vermeintlichen Kostenvorteilen für Schwarzarbeitsprofiteure stehen also gravierende gesamtgesellschaftliche Beeinträchtigungen und Nachteile für alle Beteiligten gegenüber. Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung müssen daher so weit wie möglich – auch unter Abwägung mit anderen Rechtsgütern - eingedämmt werden.

Bezahlbare legale Beschäftigung ist der beste Weg, um Schwarzarbeit zurückzudrängen. Die Bundesregierung beschreitet diesen Weg konsequent. Sie will den paritätisch finanzierten Beitragssatz zur Sozialversicherung dauerhaft unter 40 % halten und damit deutliche Impulse für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geben. Dieses Ziel ist bereits 2007 erreicht worden; die Reformen im Bereich des Arbeitsmarktes haben es ermöglicht, den Beitragssatz

zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 % auf 4,2 % zu senken; eine weitere Absenkung auf 3,3 % ist zum 1. Januar 2008 erfolgt.

Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren mit einer Vielzahl von gesetzlichen und administrativen Maßnahmen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung bekämpft. So wurden bereits zu Beginn dieser Legislaturperiode zur gezielten Förderung des Privathaushaltes als Arbeitgeber einerseits und zur Bekämpfung der Schwarzarbeit andererseits mit dem Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung verbesserte Rahmenbedingungen in diesem Bereich geschaffen. Neben der Verbesserung der seit 2003 bestehenden Steuervergünstigungen für haushaltsnahe Dienstleistungen wurde ein neuer Steuerzuschuss für Arbeitskosten für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen in privatem Wohnraum eingeführt. Ab 2006 können Aufwendungen für die Inanspruchnahme derartiger Leistungen im Rahmen von Höchstbeträgen direkt von der tariflichen Einkommensteuer abgezogen werden.

Über die bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung erzielten Erfolge erstattet das Bundesministerium der Finanzen (BMF) dem Parlament jährlich Bericht. Das BMF hat dem zuständigen Bundestagsausschuss die Ergebnisse und Initiativen des BMF und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung (FKS) zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung für das zurückliegende Jahr 2007 mit einem Bericht vom März 2008 mitgeteilt (s. Anlage).

Die Bundesregierung führt ihren erfolgreichen Kampf gegen die Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung mit hoher Intensität fort. Dabei geht es nicht nur darum, die öffentlichen Kassen sowie im Interesse des Arbeitsmarktes die (steuer-)ehrlichen Unternehmer und Arbeitnehmer vor Schaden zu bewahren, sondern auch darum, die Betroffenen vor Ausbeutung zu schützen. Mit dieser Zielrichtung werden durch die FKS intensive Kontrollen in den verschiedenen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung betroffenen Branchen durchgeführt.

Auch im Bereich des über das Arbeitnehmerentendegesetz geltenden Mindestlohns konnten durch die Kontrollen der FKS in einer Vielzahl von Fällen krasse Verstöße aufgedeckt, verhindert und sanktioniert werden.

Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung sind besonders dynamische Formen illegalen Handelns. Die Bundesregierung überprüft deshalb fortlaufend das zur Verfügung stehende rechtliche und administrative Instrumentarium und beabsichtigt, im Rahmen eines

Aktionsprogramms mit einem zusätzlichen Maßnahmenbündel die Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung weiter zu intensivieren:

## **1. Maßnahme – Gesetzgebungsvorhaben**

Die Bundesregierung beabsichtigt, noch vor der Sommerpause einen Gesetzentwurf einzubringen, um einerseits die von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums der Finanzen (BMAS/BMF) zur Frage der Einführung eines Kartenverfahrens zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung erarbeiteten Vorschläge umzusetzen und andererseits weitere Verbesserungen im bestehenden rechtlichen Instrumentarium herbeizuführen:

### **a. Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes**

- Einführung einer Mitführungspflicht von Ausweispapieren bei Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen in Branchen, welche von Schwarzarbeit besonders betroffen sind. Ziel ist hier die schnellere Identifikation der geprüften Person. Der Koalitionsvertrag sieht als Maßnahme gegen illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit die Erprobung des sichtbaren Tragens einer Chipkarte durch Beschäftigte auf Baustellen, im Taxigewerbe und in der Gastronomie vor, die sie als reguläre Beschäftigte ausweisen soll. Der von der o.g. Arbeitsgruppe BMAS/BMF erstellte Bericht aus Januar 2008 kommt zu dem Ergebnis, das Projekt „Einführung einer Sozialkarte“ nicht weiter zu verfolgen, sondern stattdessen die Einführung einer bußgeldbewehrten Mitführungspflicht für Ausweispapiere zu prüfen. Die Verbände des Baugewerbes und die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt setzen sich seit Jahren für eine Verbesserung der Kontrollen zur Schwarzarbeitsbekämpfung ein. Ausgangspunkt ihrer Überlegungen war die Schwierigkeit der Identitätsfeststellung von auf der Baustelle angetroffenen Personen. Denn damit die FKS ihre Kontrollfunktion ausüben kann, muss sie die Identität der Beschäftigten feststellen können. Die Einführung einer Chipkarte zur Identifikation ist dazu allerdings nicht notwendig. Die Feststellung der Identität anhand eines amtlichen Ausweises reicht nämlich aus, um z.B. den Anmeldestatus bei der gesetzlichen Rentenversicherung zu überprüfen.
- Die Sanktion eines Verstoßes gegen die Mitführungspflicht trifft die Arbeitnehmer. Auch die Arbeitgeber oder ihre Beauftragten sollten dafür sorgen, dass die Arbeitnehmer die Mitführungspflicht beachten. Deshalb sollte auch eine bußgeldbewehrte Überprüfungsverpflichtung der Arbeitgeber gesetzlich verankert werden; soweit diese insbesondere wegen fortlaufend wechselnder Einsatzorte der Arbeitnehmer nicht zumutbar ist, ist ein schriftlicher Hinweis ausreichend.

- Aufnahme
  - der Bundesnetzagentur und
  - der Gewerbebehörden der Länder im Rahmen ihrer bereits bestehenden Aufgabenals weitere Zusammenarbeitsbehörden.

## **b. Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IV)**

- Mit der Einführung der Mitführungspflicht für Ausweisdokumente kann auf die Mitführungspflicht des Sozialversicherungsausweises in den Branchen, in denen heute die Mitführungspflicht des Sozialversicherungsausweises mit Lichtbild besteht (§ 18h SGB IV), verzichtet werden.
- Einführung einer Sofortmeldung zum Zeitpunkt der Beschäftigungsaufnahme. Gegenwärtig ist der Beginn einer versicherungspflichtigen Beschäftigung mit der nächstfolgenden Lohnabrechnung zu melden, d.h. in der Regel zwischen dem 1. und dem 5. eines Monats. In den Fällen, in denen im Unternehmen keine Lohnabrechnung mehr erfolgt (z.B. Insolvenz), ist die Beschäftigung spätestens innerhalb von sechs Wochen nach ihrem Beginn vom Arbeitgeber an die Sozialversicherung zu melden.  
Bei Schwarzarbeitskontrollen wird daher oft vorgebracht, dass der Betreffende erst sehr kurz beschäftigt sei und die Anmeldung innerhalb der gesetzlichen Frist noch erfolgen werde.

Um dem Anliegen einer effektiven Kontrolle nachzukommen, wird die Einführung einer Sofortmeldung (Personendaten des Beschäftigten, Angabe des Arbeitgebers, Datum der Beschäftigungsaufnahme) in den Branchen vorgeschlagen, in denen eine Pflicht zur Mitführung der Personaldokumente eingeführt werden soll, z.B. über automatisierte Ausfüllhilfen zum Zeitpunkt der Beschäftigungsaufnahme. Die Meldung ginge direkt an die Datenstelle der Rentenversicherungsträger. Sie würde dort in einer Sonderdatei gespeichert, bis die endgültige Anmeldung der Beschäftigung vorliegt. Zugriff auf diese Daten haben der Prüfdienst der Rentenversicherung, die Zollbehörden im Bereich der Schwarzarbeitsbekämpfung und die Berufsgenossenschaften zur Aufklärung möglicher Regressansprüche wegen illegaler Beschäftigung.

Es entsteht zwar durch den Abgleich mit der späteren Anmeldung ein zusätzlicher Kontroll- und Kostenaufwand bei der Rentenversicherung. Jedoch wird mit der Sofortmeldung die Erfassung der Beschäftigten unmittelbar bei

Beschäftigungsaufnahme ermöglicht. Erfasst werden sollten die Branchen mit dem höchsten Schwarzarbeitsanteil; damit einher gehen relativ niedrige Einführungs- und Betriebskosten für die Wirtschaft. Außerdem ist vorgesehen, dass die Berufsgenossenschaften in diesen Branchen auf die bei der Deutschen Rentenversicherung (DRV) gespeicherten Daten ebenfalls zugreifen können, um bei Unfällen mögliche Regressansprüche gegen die Arbeitgeber prüfen zu können. Damit wird auch dem Beschluss des Bundesrates zum Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Unfallversicherung vom 25. April 2008 (BR-Drs. 113/08) Rechnung getragen.

Die Lösung könnte zum 1. Januar 2009 eingeführt werden. Eine Vorlaufzeit von mindestens 6 Monaten ist notwendig, damit die Software für die Arbeitgeber und bei den Sozialversicherungsträgern entwickelt und eingeführt werden kann. Außerdem sind die technischen Voraussetzungen bei den Arbeitgebern und den beteiligten Behörden zu schaffen.

**c. Änderung der Abgabenordnung, des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung und des Finanzverwaltungsgesetzes**

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Registrierkassen“ hat Vorschläge erarbeitet, um bestehende Manipulationsmöglichkeiten bei modernen Kassensystemen zu beseitigen. Die Bundesregierung beabsichtigt, auf dieser Grundlage eine kryptographische Sicherung der Buchungen in elektronischen Registrierkassen sowie Waagen, Taxametern und Wegstreckenzählern mit Registrierkassenfunktion mittels einer Smart Card einzuführen, damit Manipulationen erkennbar werden. Damit soll die Überprüfbarkeit dieser Geräte verbessert werden. Flankiert werden soll dies durch die Einführung einer Kassen-Nachschaue sowie der Bußgeldbewehrung bei Verstößen gegen die Aufzeichnungspflicht.

**d. Änderung des Personenbeförderungsrechtes**

Um klarzustellen, dass die unter c) genannten Maßnahmen auch für Taxameter und Wegstreckenzähler, soweit diese über eine Registrierkassenfunktion verfügen, Anwendung finden und um damit auch deren Beachtung im Taxi- und Mietwagengewerbe zu fördern, sollen im Personenbeförderungsrecht die Vorschriften über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr entsprechend ergänzt werden.

## **2. Maßnahme - Optimierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung auf Großbaustellen durch permanenten (präventiven) Einsatz von FKS-Bediensteten auf Großbaustellen**

In Fortentwicklung der bisherigen Prüfungsstrategie bei Großbauprojekten sollen dauerhafte Prüfungsstützpunkte der FKS auf den Großbaustellen eingerichtet werden. Auf diese Weise könnte sowohl den auf der Baustelle tätigen Unternehmern als auch den Arbeitnehmern ein deutliches Signal gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung gegeben werden. Die dauerhafte Präsenz dürfte eine hohe Präventionswirkung erzielen. Auch die Prüfungen werden erleichtert, insbesondere im Hinblick auf die regelmäßig wechselnden Subunternehmer, die bessere Erfassung der tatsächlichen Arbeitszeiten sowie die gezieltere Anpassung des Prüfungsablaufs an den konkreten Baufortschritt.

Eine Pilotierung dieser Maßnahme könnte auf einigen geeigneten Großbaustellen unter Einsatz von jeweils mindestens zwei Bediensteten erfolgen.

Die FKS kann auf erste Erfahrungen mit dauerhaften Anwesenheiten auf einer Großbaustelle zurückgreifen. Beim Bau der Stuttgarter Messe befanden sich stets ca. 2.000 Arbeitnehmer auf der Baustelle. Auf dem Baugelände befand sich ein Baucontainer als Büro der FKS, das ständig mit drei Bediensteten besetzt war. Dieses Team hat auf dem Baustellengelände permanent Streifengänge/-fahrten durchgeführt. Ziel der Streifen war, Informationen über den Fortgang der Arbeiten zu sammeln und auszuwerten, z.B. um den Wechsel bei den Gewerken und die damit einhergehenden Personalfluktuationen erkennen zu können.

Nach einer Evaluierung sollte über eine bundesweite Einführung entschieden werden.

## **3. Maßnahme – Stärkung der Justiz**

Die erfolgreiche und zeitnahe Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit setzt auch im Bereich der Justiz effektive Maßnahmen voraus. Dies kann beispielsweise die – bislang nur vereinzelt anzutreffende – Einrichtung von Sonderdezernaten in den Wirtschaftsabteilungen der Staatsanwaltschaften empfehlenswert sein lassen. Für eine bessere sachdienliche Förderung und schnellere Bearbeitung von Verfahren sieht das geltende Recht (§ 143 Abs. 4 GVG) darüber hinaus die Bildung von bezirksübergreifend zuständigen Schwerpunktstaatsanwaltschaften vor. Von dieser Möglichkeit haben die Länder bislang im Bereich der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit - anders als etwa im allgemeinen Bereich der Wirtschaftskriminalität - noch keinen Gebrauch gemacht.

Eine wirksame Strafverfolgung setzt zudem unabdingbar voraus, dass die hierfür notwendige Ausstattung der Justiz gewährleistet ist. Auch durch knappe Haushaltslagen begründete Sporbemühungen dürfen nicht dazu führen, dass die Justiz in ihrer Arbeitsfähigkeit beeinträchtigt ist und damit ein wichtiger Standortfaktor – eine zügige und effektiv arbeitende Justiz – Schaden nimmt.

Die Bundesregierung kann den Ländern nicht vorgeben, ob und gegebenenfalls welche organisatorischen und personellen Maßnahmen zu ergreifen sind. Die Bundesregierung appelliert jedoch an die Länder, die Einrichtung von spezialisierten Arbeitseinheiten, wie etwa Schwerpunktstaatsanwaltschaften, im Bereich der Verfolgung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung ebenso wie die Aufstockung der Kapazitäten von Staatsanwaltschaften und Gerichten – hier insbesondere der Wirtschaftsstrafkammern – ernsthaft in Erwägung zu ziehen und so einen weiteren wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zu leisten.

#### **4. Maßnahme - Stärkere Einbeziehung der Sozialleistungsträger bei Leistungsmissbrauch**

Für den Bereich der Sozialversicherung prüft die DRV in einem Rhythmus von mindestens vier Jahren, in Verdachtsfällen z.B. durch Hinweise der Einzugsstellen sofort, alle Arbeitgeber auf die Einhaltung ihrer Melde- und Beitragspflichten. Diese Aufgaben werden von ca. 3.500 Prüfern in ganz Deutschland wahrgenommen. Jährlich erfolgen rd. 800.000 Prüfungen. Bei diesen Prüfungen wird nicht nur geprüft, ob die Arbeitgeber ihre Beschäftigten korrekt versicherungs- und beitragsrechtlich erfasst haben, sondern es werden auch alle Möglichkeiten und Hinweise auf Beitragshinterziehung und Schwarzarbeit geprüft, z.B. in Fällen der so genannten Scheinselbstständigkeit. Damit trägt die DRV - über die Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern der FKS hinaus - mit ihren eigenen Prüfungen in erheblichem Umfang zur Eindämmung von Schwarzarbeit bei. Ab dem Jahr 2010 führt der Prüfdienst der DRV auch die Betriebsprüfungen für die Unfallversicherung durch. Aufgrund der künftig personenbezogenen Meldungen der Lohnsummen zur Unfallversicherung und der nunmehr flächendeckenden und regelmäßigeren Prüfungen kann auch in diesem Bereich zu einer besseren Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung beigetragen werden.

Den Sozialkassen entstehen durch Schwarzarbeit finanzielle Einbußen nicht nur infolge entgangener Beiträge, sondern auch durch die Gewährung von Sozialleistungen, die bei Kenntnis der „schwarzen“ Beschäftigung der Leistungsbezieher nicht oder nicht in dieser Höhe gezahlt worden wären. Durch eine wirksame Bekämpfung von Leistungsmissbrauch können daher die Interessen derjenigen, die diese Leistungen letztlich finanzieren, geschützt werden.

In der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV-Bund) werden sämtliche Hinweise auf Fälle von Leistungsmissbrauch in ihrem Zuständigkeitsbereich zentral bearbeitet, um damit eine einheitliche Verfahrensweise beim RV-Träger des Bundes zu gewährleisten. Jedoch kann nur in etwa 50 - 60 % der bearbeiteten Fälle auf die Unterstützung durch die FKS zurückgegriffen werden, weil nach den im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz festgelegten Prüfaufgaben ein genereller Einsatz der FKS als Ermittlungsbehörde für alle Sozialleistungsträger nicht vorgesehen ist.

Daher führt die DRV-Bund eigenständige Ermittlungen, um Leistungsmissbrauch aufzudecken. Das gilt insbesondere im Hinblick auf Hinweise auf die Ausübung einer nicht gemeldeten selbständigen Tätigkeit eines Leistungsbeziehers, auf Beschäftigungen oder selbständige Tätigkeiten im Ausland sowie auf das „Erschleichen“ von Sozialleistungen (Renten, Leistungen der Grundsicherung bei Erwerbsminderung, nicht selten auch Pflegegeld) durch Vorspiegeln von Erkrankungen und einer damit einhergehenden Leistungsminderung.

Für den Bereich der Regionalträger der Rentenversicherung liegen keine Erkenntnisse über die dortigen Erfahrungen und Verfahrensweisen vor. Es darf unterstellt werden, dass dort – wie zuvor auch bei der DRV-Bund und wie bei den übrigen Sozialleistungsträgern – jeder Leistungsbereich im Rahmen seiner Zuständigkeit eigenständig über seine Vorgehensweise entscheidet. D.h. es ist für den Sozialleistungsbereich keine einheitliche Strategie für die Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs feststellbar.

Alle Sozialleistungsträger sollten daher darin bestärkt werden, dass eigene Anstrengungen zur Aufklärung der bei ihnen eingehenden Hinweise über die nicht gerechtfertigte Zahlung von Leistungen zu den originären Aufgaben der Leistungsverwaltung gehören. Dieses Anliegen kann vom Gesetzgeber durch einen entsprechenden Programmsatz im SGB I unterstrichen werden.

Es soll geprüft werden, welche ergänzenden Regelungen in den einzelnen Sozialgesetzbüchern die Umsetzung des o.g. Programmsatzes in den jeweiligen Leistungsbereichen unterstützen können. Beispielsweise ist bereits in § 6 SGB II geregelt, dass die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende einen Außendienst zur Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs einrichten.

Im Bereich der DRV-Bund hat sich die zentrale Bearbeitung der in Rede stehenden Vorgänge bewährt. Auf diesem Weg entfallen umständliche Zuordnungsversuche bei erforderlichen Abstimmungen mit anderen Behörden (z.B. FKS, Polizei, Staatsanwaltschaften). Es ist darüber

hinaus eher gewährleistet, dass Verfahrensgrundsätze bei der Bearbeitung der Vorgänge einheitlich zur Anwendung kommen. Die positiven Erfahrungen einer zentralen Bearbeitung bei der DRV-Bund können für den gesamten Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung nutzbar gemacht werden. Geprüft werden soll, ob die Festlegung von Grundsätzen über die Aufklärung und Verfolgung von Fällen des Leistungsmissbrauchs in den Katalog der Grundsatz- und Querschnittsaufgaben des § 138 Abs. 1 SGB VI aufgenommen und die Missbrauchsbekämpfung dadurch vereinheitlicht werden sollte.

Den Sozialleistungsträgern stehen mit den Regelungen insbesondere der §§ 60 ff. SGB I sowie der §§ 4-7, 20, 21, 69, 98-100 SGB X bereits wirksame Instrumente zur Sachverhaltsermittlung im Einzelfall zur Verfügung. Allerdings ergeben sich in der Praxis der Rentenversicherung Probleme beispielsweise im Hinblick auf die Überprüfung von Sachverhalten, bei denen Verdachtsmomente am Wohnort bzw. am Ort des Firmensitzes geklärt werden müssen, wenn sich dieser im Ausland befindet. Probleme ergeben sich auch, wenn teilweise von Steuerbehörden Auskünfte zu den Einnahmen von Kapitalgesellschaften verweigert werden, soweit es um die Überprüfung der Vermögensverhältnisse einer natürlichen Person geht, die Gesellschafter dieser Kapitalgesellschaft ist. Geprüft werden soll daher, ob insoweit eine Ergänzung der bestehenden rechtlichen Grundlagen erforderlich ist.

## **5. Maßnahme - Reduktion des Behördenaufwands unter Wahrung rechtsstaatlicher Garantien**

Der Bundesrechnungshof hat zur Organisation und Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit eine Reduktion des Behördenaufwands und eine Verfahrenskonzentration empfohlen: Es solle erwogen werden, die Verfolgungskompetenz der Finanzkontrolle Schwarzarbeit auszubauen und sie mit Zuständigkeiten wie Finanzbehörden bei Steuervergehen (§ 386 Abgabenordnung) auszustatten, damit sie Ermittlungsverfahren wie eine Staatsanwaltschaft führen, bei Gericht den Erlass von Strafbefehlen beantragen, Bußgeldbescheide ohne Vorbefassung durch die Staatsanwaltschaft erlassen und Verfahren selbst einstellen könne. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat sich der Empfehlung des Bundesrechnungshofes angeschlossen.

Die Bundesregierung wird den Vorschlag unter Beteiligung der zuständigen Justizbehörden eingehend prüfen.

## **6. Maßnahme - Prüfung von Wirksamkeit und Reichweite der bislang im Baubereich existierenden Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge**

Seit 2002 gibt es im Baugewerbe die Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge. Damit haftet der Hauptunternehmer bei Bauvorhaben mit einem Gesamtumfang von mindestens 500.000 Euro für die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer der von ihm unmittelbar beauftragten Subunternehmer wie ein selbstschuldnerischer Bürge. In der Unfallversicherung gilt eine verschärfte Generalunternehmerhaftung, die dem Hauptunternehmer keine Entlastungsmöglichkeit einräumt. Seither liegt es in der Verantwortung der Hauptunternehmer, bei der Auswahl ihrer Subunternehmer zu prüfen, ob diese sich illegaler Praktiken bei der Beschäftigung von Arbeitnehmern bedienen.

Der Erste Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen mit der Generalunternehmerhaftung stellte fest, dass es nur in wenigen Fällen zu einer Generalunternehmerhaftung gekommen sei und diese allein nicht den bei den Bauunternehmen aufgetretenen Verwaltungsaufwand rechtfertige. Bei der Erörterung dieses ersten Erfahrungsberichts am 31. Januar 2007 im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages hat das BMAS deutlich gemacht, dass es von einer präventiven Wirkung der Generalunternehmerhaftung ausgeht und keine Änderung der Regelungen plant. Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages verlangte Informationen über die Bürokratiekosten der Generalunternehmerhaftung und die dadurch entstehenden Verwaltungskosten der Sozialversicherungsträger. Nach Feststellungen des Zentralverbandes des Deutschen Baugewerbes belastet die Generalunternehmerhaftung die Betriebe des Bauhauptgewerbes mit Bürokratiekosten von rd. 22 Mio. Euro jährlich.

Für die Generalunternehmerhaftung spricht ihre potenziell präventive Wirkung: Ihre bloße Existenz könnte die Hauptauftragnehmer veranlassen, nur noch Nachunternehmer zu beauftragen, die voraussichtlich keine Schwarzarbeiter beschäftigen. Österreich ist dabei, unter Berufung auf das deutsche Vorbild eine Generalunternehmerhaftung in der Baubranche einzuführen. Ein entsprechender Beschluss des Ministerrats liegt dem Nationalrat vor.

Teilweise wird bemängelt, dass es bei der Generalunternehmerhaftung Umgehungsmöglichkeiten gebe, z.B. durch Stückelung größerer Bauvorhaben in mehrere mit einem Wert von je unter 500.000 Euro oder durch Zwischenschaltung eines Nicht-Bauunternehmers. Auch stünden die mit der Durchsetzung der Generalunternehmerhaftung beauftragten Krankenversicherungsträger im Wettbewerb; sie entschieden sich aus

betriebswirtschaftlichen Erwägungen häufig gegen die zwangsweise Beitreibung von Sozialversicherungsbeiträgen. Hierzu wird vorgeschlagen, die entsprechenden Befugnisse auf nicht im Wettbewerb stehende Sozialversicherungsträger zu übertragen, z.B. die DRV. Dabei wird allerdings verkannt, dass diese heute schon im Rahmen der Betriebsprüfungen auch durch die DRV erfolgt. Andere Bestrebungen gehen dahin, die Generalunternehmerhaftung aufzuheben.

Der Generalunternehmerhaftung liegt die Vorstellung zugrunde, nach der sich der Hauptunternehmer gerade darum bemühen soll, nur Nachunternehmer zu beauftragen, die eine größtmögliche Gewähr für die Erfüllung der Ansprüche der Arbeitnehmer bieten. Die Übertragung der Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge auf andere Branchen über den Baubereich hinaus würde voraussetzen, dass in diesen Branchen vergleichbare Strukturen wie im Baugewerbe vorliegen: Die Branche müsste in hohem Maße für illegale Beschäftigung anfällig sein; Subunternehmerverhältnisse müssten in vergleichbarer Häufigkeit und Struktur wie in der Baubranche anzutreffen sein.

Außer Baufirmen kontrahieren noch andere Industrie- und Dienstleistungsunternehmen Leistungen an Subunternehmer aus. Hierzu zählen z.B. (Gebäude-) Reinigungsdienste, Catering, Abfallbeseitigung, Postzustelldienstleistungen, Spedition und Transport, Fleisch verarbeitende Industrie sowie Dienstleistungen beim Messebetrieb.

In diesem Jahr wird ein weiterer "Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen mit der Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge im Baugewerbe (§ 28e Abs. 3a bis 3e SGB IV)" erstellt. Auf der Grundlage dieses Berichts wird die Bundesregierung unter Berücksichtigung der mit der Generalunternehmerhaftung im Baubereich verbundenen Bürokratiekosten deren Wirksamkeit und Reichweite prüfen.

## **7. Maßnahme - Mehr Transparenz bei den Einnahmen der Finanzbehörden der Länder, der Justiz und der Sozialversicherungsträger, die diesen aufgrund von Arbeitsergebnissen der FKS zufließen.**

Auf Grund von Ermittlungsergebnissen der FKS werden Geldsanktionen, Steuern und Beiträge durch Landesfinanzverwaltung, Justiz und Sozialversicherungsträger festgesetzt und vereinnahmt. Sowohl die Länder als auch die DRV-Bund sehen sich bisher nicht in der Lage, Angaben über die tatsächlichen kassenwirksamen Einnahmen, die aufgrund der Ermittlungstätigkeit der FKS erfolgt sind, zu machen. Die Bundesregierung appelliert hier an die Länder, ihre Mitteilungspraxis zu verbessern.

## **8. Maßnahme - Vollstreckung im Ausland**

Für die Vollstreckung von im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung von den Behörden der Zollverwaltung festgesetzten rechtskräftigen Geldbußen im Ausland fehlt es derzeit an einer tragfähigen völkerrechtlichen Grundlage, auf die entsprechende Beitreibungersuchen der Vollstreckungsstellen gestützt werden könnten. Die einzige Ausnahme bildet insoweit der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über Amts- und Rechtshilfe in Verwaltungssachen vom 31. Mai 1988.

Nach dem Rahmenbeschluss 2005/214/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen sollen jedoch in einem EU-Mitgliedstaat verhängte Geldstrafen und Geldbußen europaweit gegenseitig anerkannt und vollstreckt werden. Die Mitgliedstaaten haben diesen Rahmenbeschluss in nationales Recht umzusetzen. Das Bundesministerium der Justiz hat bereits einen Gesetzentwurf zur nationalen Umsetzung des Rahmenbeschlusses vorbereitet. Der Gesetzentwurf befindet sich zur Zeit in der Ressortabstimmung.