

**Stellungnahme  
des Deutschen Gewerkschaftsbundes**

**zum Gesetzentwurf der Bundesregierung**

**Entwurf eines Gesetzes zur Intensivierung der  
Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zu-  
sammenhängender Steuerhinterziehung**

### **Vorbemerkung:**

Mit diesem Gesetz will die Bundesregierung die Regelungen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung in einem Gesetz zusammenfassen und präzisieren. Ziel ist, das Unrechtsbewusstsein gegenüber der Schwarzarbeit zu stärken und den Bürgerinnen und Bürgern Hilfestellung zu geben um rechtmäßiges Verhalten zu fördern. Gleichzeitig werden die mit der Verfolgung der Schwarzarbeit befassten Behörden konzentriert und deren Leistungsfähigkeit gesteigert.

Der DGB begrüßt die Gesetzesinitiative. Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung sind keine Kavaliersdelikte. Sie schädigen das Gemeinwesen, verzerren den Wettbewerb und vernichten legale Arbeitsplätze. Die Konzentration der Verfolgungsbehörden ist geeignet, unklare Zuständigkeit und Doppelarbeit zu beseitigen.

Illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit hat in den letzten Jahren zugenommen, wobei insbesondere einige Branchen negativ betroffen sind. Ursache ist auch die hohe Arbeitslosigkeit, die bei Arbeitnehmern die Bereitschaft fördert, schwarz zu arbeiten. Der DGB weist aber darauf hin, dass die Initiative in den meisten Fällen von den Unternehmen bzw. Auftraggebern ausgeht, die sich mit Schwarzarbeit Wettbewerbsvorteile verschaffen wollen. Die Verfolgung sollte sich schwerpunktmäßig konzentrieren auf den gewerblichen Bereich, gerade hier müssen klare Regeln gelten, die für alle verbindlich sind. Nur so wird der auf Schwarzarbeit basierende Wettbewerbsdruck vermieden, der legal arbeitende Unternehmen unter Druck setzt und sie zwingt, entweder aufzugeben oder selbst illegal zu handeln.

Der DGB warnt allerdings vor einer Dramatisierung der Situation. Die weitest große Gruppe der Unternehmen und die meisten Bürger verhalten sich nach wie vor gesetzestreu. Auch ist die Schwarzarbeit nicht gleichzusetzen mit der sog. Schattenwirtschaft, über die in den Medien häufig berichtet wird und die einen Umfang von 350 Milliarden € umfassen soll. In den Bereich der Schattenwirtschaft fallen auch kriminelle Handlungen, Drogenhandel, Prostitution, gesellschaftliches Engagement von Bürgern und Eigenarbeit. Eine Abgrenzung zur gesellschaftsschädlichen Schwarzarbeit ist schwierig. Durch das Dramatisieren der Zahlen darf bei den Bürgern nicht der Eindruck entstehen, als wenn Schwarzarbeit der „Normalfall“ ist und nur der „Ehrliche der Dumme“ ist.

Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung kommen in allen gesellschaftlichen Gruppen vor. Dabei ist die Gruppe der arbeitslosen Leistungsbezieher und Sozialhilfeempfänger nur weit unterdurchschnittlich beteiligt. Vom Volumen her die größte Gruppe dürften ansonsten regulär arbeitende Unternehmen sein, die Teile ihres Geschäftes schwarz abwickeln. Auch werden nach Beobachtung des DGB die Mini-Job-Regelung und die Ich-AG zur Tarnung von Schwarzarbeit missbraucht. Offiziell sind die Beschäftigten als Minijobber eingestellt oder werden als Ich-AG tätig. Vergütungen, die über die 400-€-Grenze oder die Förderungsgrenzen für die Ich-AG hinausgehen, werden schwarz ausgezahlt bzw. eingenommen.

Häufig geht Schwarzarbeit mit illegaler Ausländerbeschäftigung einher. Die rechtslose Lage wird ausgenutzt für ausbeuterische Arbeitsverhältnisse, menschenunwürdige Arbeitsbedingungen und Gefährdung der Gesundheit der Betroffenen. Es ist zu begrüßen, dass im Gesetzentwurf dieser Tatsache verstärkt Rechnung getragen wird. Allerdings ist die Kontrolle der ausländischen Unternehmen schwierig. Es fehlt regelmäßig an Dokumenten, Lohnunterlagen stehen nicht zur Verfügung oder verschleiern die tatsächlichen Zahlungen. Die Verständigung mit den Beschäftigten ist schwierig, häufig werden die Menschen eingeschüchtert und unter Druck gesetzt. In diesem Bereich muss die europäische Zusammenarbeit verbessert werden.

Es ist davon auszugehen, dass durch Schwarzarbeit zahlreiche legale Beschäftigungsverhältnisse vernichtet werden. Sozial schädlich ist die Schwarzarbeit vor allem deswegen, weil sie sich auf wenige Branchen konzentriert. Nicht nur die legal Beschäftigten werden arbeitslos, sondern auch legal tätige Unternehmen werden in ihrer Existenz bedroht. Aufgabe des Staates ist es, für gleiche Wettbewerbsbedingungen zu sorgen. Dies heißt in erster Linie, legal arbeitende Unternehmen müssen vor Dumpingkonkurrenz geschützt werden.

Neben der Verstärkung der Verfolgung von illegaler Beschäftigung, Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung ist es aber auch erforderlich, arbeits- und tarifrechtliche Standards zu verbessern. Deswegen sollte der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen wieder größere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Allgemeinverbindliche Tarifverträge können gerade in den Bereichen, in denen niedrige Löhne gezahlt werden, für mehr Wettbewerbsgerechtigkeit sorgen. Die Arbeitsbedingungen werden besser kontrollierbar, auch dies trägt zur Verhinderung von Schwarzarbeit bei. Die Erfahrungen, die in der Bauwirtschaft mit der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen gemacht wurden, können auch auf andere Branchen übertragen werden. Dies sind vor allem Dienstleistungsbereiche, die nicht in erster Linie im internationalen Wettbewerb stehen, wie z.B. das Bewachungs- oder das Hotel- und Gaststättengewerbe.

Die Forderung, Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung mittels Senkung von Steuern und Abgaben zu bekämpfen, hält der DGB für populistisch und unrealistisch. Selbst eine Senkung von Steuern und Abgaben um ein bis zwei Prozentpunkte, was wiederum nur durch massiven Sozialabbau zu erreichen wäre, würde an dem Grundproblem nichts ändern. Vielmehr ist es notwendig, das Unrechtsbewusstsein zu stärken und für Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger zu sorgen. Bei der weitaus größten Mehrheit der Bevölkerung ist eine grundsätzliche Bereitschaft, Steuern und Abgaben zu zahlen, vorhanden. Diese Bereitschaft wird allerdings geschwächt, wenn der Bürger das Gefühl hat, dass nur „der Dumme“ Steuern und Abgaben zahlt, während diejenigen, die sich gute Berater leisten können und gewandt genug sind, ihren Verpflichtungen nicht nachkommen oder Schlupflöcher nutzen, um ihre Steuern und Abgaben zu senken.

Das vorliegende Gesetz enthält gute Ansätze, kann aber nur ein Baustein sein.

Verbesserungen hält der DGB allerdings insbesondere in folgenden Punkten für erforderlich:

1. Für gewerbliche Tätigkeiten sollten die Ausnahmen in § 1 Abs. 3 weiter eingegrenzt werden. Insbesondere die „nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtete(n) Dienst- oder Werkleistungen, die von Angehörigen (... oder) aus Gefälligkeit (...) erbracht werden“, lassen einen breiten Ermessensspielraum zu, der im Zweifelsfall den Nachweis von Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung erheblich erschwert. Im gewerblichen Bereich sollte diese Ausnahme ganz unterbleiben. Zudem sollte die Personengruppe „Angehörige“ nicht unter Bezug auf § 15 Abgabenordnung sondern auf § 5 Nr. 5 BetrVG definiert, also auf Ehegatten, Lebenspartner, Verwandte und Verschwägte ersten Grades, die in häuslicher Gemeinschaft mit dem Leistungsempfänger leben, beschränkt bleiben.
2. Das Strafmaß für Auftraggeber bzw. Arbeitgeber ist in Einzelfällen zu gering.
3. An der Verpflichtung, den Sozialversicherungsausweis mitzuführen, sollte zumindest für bestimmte Branchen festgehalten werden. Dies gilt insbesondere auch für ausländische Arbeitskräfte. Dabei ist allerdings mittelfristig sicherzustellen, dass das Dokument fälschungssicher wird.

Zu überlegen ist auch, ob die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung auch durch verbesserte technische Maßnahmen unterstützt werden können.

So ist zum Beispiel mit einer einfachen Technik eine effiziente Überwachung der tatsächlichen Arbeitszeit möglich. Dies sollte vor allem in den besonders betroffenen Branchen und bei Mini- sowie Midijobbern angewandt werden. Schwarzarbeit wird häufig und in besonders großem Umfang innerhalb eines bestehenden Arbeitsverhältnisses ausgeübt. Durch bessere Erfassung der tatsächlichen Arbeitszeit könnte diese aufgedeckt werden.

Auch im Taxi-Gewerbe können die Erfassungsgeräte verbessert werden. Notwendig ist vor allem eine genauere und manipulationssichere Erfassung der Fahrten mit Kunden. Nur dann können die Abrechnungen nachvollzogen werden. Dies würde auch für mehr Wettbewerbsgerechtigkeit im Taxi-Gewerbe führen.

## Zu den Regelungen im Einzelnen:

### Zu § 1 Abs. 3 Zweck des Gesetzes

Der DGB hält es für sachgerecht, im privaten Rahmen, z.B. als Nachbarschaftshilfe, Hilfeleistungen von Personen zu ermöglichen, die zueinander in persönlichen Beziehungen stehen und in gewisser räumlicher Nähe wohnen. Allerdings sollte diese Tätigkeit zur gewerblichen Tätigkeit klar abgegrenzt werden.

Der DGB schlägt vor, die Formulierung in § 1 Abs. 3 Satz 1

**„nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtete Dienst- oder Werkleistungen, die....“**

zu ersetzen durch

**„Dienst- oder Werkleistungen, die nicht im Rahmen eines Gewerbes oder für einen Gewerbetreibenden für dessen Betrieb, gegen geringes Entgelt und....“.**

Gleichzeitig sollte der Angehörigenbegriff weiter eingegrenzt werden. Die Festlegung, dass der Angehörigenbegriff sich nach § 15 der Abgabenordnung richtet, ist zu weit gefasst. Der DGB schlägt vor, als Angehörige nur Ehe- und Lebenspartner, Verwandte und Verschwägerter ersten Grades, soweit sie in häuslicher Gemeinschaft mit dem Leistungsempfänger leben, anzusehen. Darüber hinaus gehende Verwandtschaftsverhältnisse und insbesondere auch der Status der Verlobten ist im Einzelfall schwer beweisbar bzw. widerlegbar. Im gewerblichen Bereich ist zumutbar, dass auch gelegentliche Hilfen von Angehörigen als Mini-Jobs angemeldet werden.

Auch die Definition, dass eine nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtete Tätigkeit insbesondere eine Tätigkeit gegen geringes Entgelt ist, führt zu großer Rechtsunsicherheit. Nach dem Wortlaut des § 1 Abs. 3 Satz 1 wäre eine Dienst- oder Werkleistung, für die der Leistende z.B. als Angehöriger einmalig 1 Mio. Euro erhält, nicht nachhaltig auf Gewinnerzielung gerichtet. Das verhindert auch nicht die Erläuterung in § 1 Abs. 3 Satz 2, da das Wort „insbesondere“ ausdrückt, dass nicht nur Tätigkeiten gegen geringes Entgelt von Satz 1 erfasst werden. Hier ist eine Klarstellung, wie oben vorgeschlagen, dringend erforderlich. Jedenfalls aber im gewerblichen Bereich ist es notwendig, Ausnahmetatbestände zu vermeiden. Damit ändert sich im privaten Bereich z.B. bei gelegentlichem Babysitting, Nachbarschaftshilfe usw. nichts.

### § 2 Abs. 3 Prüfungsaufgaben

Nicht ganz nachvollziehbar ist, warum die geringfügige Beschäftigung in Privathaushalten generell von der Prüfung durch die Zollbehörden ausgenommen ist und den Landesbehörden untersteht. Zumindest sollte der Zoll ergänzend tätig werden dürfen, wenn ihm Fälle von Schwarzarbeit in Privathaushalten bekannt werden. Den Arbeitgebern in Privathaushalten darf nicht generell der Eindruck vermittelt werden, als wenn sie in einem rechtsfreien

Raum arbeiten. Mit der Mini-Job-Regelung in Privathaushalten ist der Gesetzgeber den Arbeitgebern weit entgegengekommen. Jetzt kann auch verlangt werden, dass diese großzügigen Regelungen wenigstens angewandt werden. Um das Unrechtsbewusstsein zu stärken, sollten glaubhaft Kontrollen angedroht werden.

### **§ 5 Duldungs- und Mitwirkungspflichten**

Nach § 5 sind Ausländer verpflichtet, ihren Pass, Passersatz oder Ausweisersatz und ihre Aufenthaltsgenehmigung oder Duldung vorzulegen. In diesem Zusammenhang sollten Ausländer, die nicht von ihrem Status her generell arbeitsberechtigt sind, verpflichtet werden, ihre Arbeitserlaubnis mit sich zu führen und einen Nachweis über die Sozialversicherung.

### **§ 7 Auskunftsansprüche bei anonymen Werbemaßnahmen**

Das in § 7 vorgeschlagene Verfahren, dass bei Chiffreanzeigen derjenige, der die Anzeige veröffentlicht hat, verpflichtet ist, den Behörden Name und Anschrift des Auftraggebers mitzuteilen, ist sehr aufwändig. Aus Sicht des DGB gibt es keinen Grund, bei einem legalen Angebot einer Dienstleistung den Namen des Dienstleisters oder den Namen des Unternehmens zu verschweigen. Deswegen sollten diejenigen, die die Anzeige veröffentlichen, verpflichtet werden, bei Angeboten von gewerblicher Tätigkeit generell Namen und Anschrift des Auftraggebers mit zu veröffentlichen. Auch hier ist mit der Ich-AG eine Erleichterung eingetreten. Auch Kleinunternehmern können legal Dienstleistungen anbieten. Auch aus Gründen des Verbraucherschutzes ist es notwendig, bereits in der Anzeige den Namen und die Anschrift des Unternehmens zu veröffentlichen. Überdies sollten im Zeitalter des Internets auch die Internet-Provider bzw. sonstigen Internet-Dienstleister verpflichtet werden, die ihnen bekannten Namens- und Adressdaten von anonymisierten Leistungsanbietern bekannt zu geben.

### **§ 8 Bußgeldvorschriften**

Bei den Bußgeldvorschriften sollte generell zwischen dem Arbeitnehmer und dem Arbeitgeber unterschieden werden. Initiator für die Schwarzarbeit dürfte in den meisten Fällen der Auftraggeber bzw. der Arbeitgeber sein, der deswegen mit höherem Bußgeld bzw. mit Strafandrohung sanktioniert werden sollte.

Unverständlich ist, warum nur die Schwarzarbeit, die in erheblichem Umfang erbracht wird, mit Bußgeld bedroht wird. § 1 Abs. 3 sowie entsprechend § 8 Abs. 4 nimmt bereits die Tatbestände von dem Begriff der Schwarzarbeit bzw. von der Ahndung mit Bußgeld aus, die vom Gesetzgeber als nicht verfolgungs- bzw. ahndungswürdig angesehen werden. Warum zusätzlich dann noch für die Ahndung als Ordnungswidrigkeit verlangt wird, dass Tätigkeiten, die derselbe Gesetzgeber als Schwarzarbeit definiert, in erheblichem Umfang erbracht wird, dürfte dies ein unnötiges Hemmnis für eine effektive

Verfolgung und auch ein Novum im deutschen Ordnungswidrigkeiten- und Strafrecht sein.

Die bereits zu § 1 Abs. 3 genannten und begründeten Änderungen sollten konsequenterweise auch hier umgesetzt werden.

### **Art. 2 Änderung des Strafgesetzbuches**

Der DGB begrüßt, dass auch das Vorenthalten von Arbeitgeberbeiträgen endlich mit Strafandrohung bewehrt wird. Das Vorenthalten von Arbeitgeberbeiträgen hat für die Arbeitnehmer schwerwiegende Konsequenzen, zumal es dem Arbeitnehmer häufig nicht bekannt wird, wenn sein Arbeitgeber nicht ordnungsgemäß Sozialversicherungsbeiträge abgeführt hat.

### **Zu Art. 5 Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch, Nr. 6**

Der DGB hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass Sozialversicherungsausweise nur dann einen Sinn machen, wenn sie weitgehend fälschungssicher sind.

Jetzt wird im Gesetz vorgeschlagen, ganz auf den Sozialversicherungsausweis zu verzichten. Der DGB kann nicht beurteilen, ob das in der Begründung vorgeschlagene Direktabfrageverfahren über die Rentenversicherung zuverlässig funktioniert. Jedenfalls aber ist unabweisbar, dass den Auftraggebern von Werk- oder Dienstleistungen mit der Abschaffung des Sozialversicherungsausweises jede Möglichkeit genommen wird, zu kontrollieren, ob ihre Auftragnehmer die Beschäftigten zur Sozialversicherung angemeldet haben. Die (privaten) Auftraggeber können nämlich aus (Sozial-) Datenschutzgründen nicht an diesem Direktabfrageverfahren teilnehmen. Es erscheint daher unsinnig, diese einfache Möglichkeit der (privaten) Hilfe bei der Zurückdrängung von Schwarzarbeit faktisch unmöglich zu machen, zumal Bauunternehmen, die Teile ihres Auftrages an einen Nachunternehmer weitergeben, gemäß § 28e Abs. 3 ff. SGB IV für die Erfüllung der Sozialversicherungszahlungspflichten des Nachunternehmers haften. Der Sozialversicherungsausweis sollte also beibehalten und zu einem fälschungssichereren Ausweis fortentwickelt werden.