

Bericht^{*)}

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 15/2573 –

Entwurf eines Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung

b) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 15/2948 –

Entwurf eines Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung

Bericht der Abgeordneten Reinhard Schultz (Everswinkel) und Elke Wülfing

I. Verfahrensablauf

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen – Drucksache 15/2573 – in seiner 95. Sitzung am 5. März 2004 dem Finanzausschuss federführend sowie dem Innenausschuss, dem Rechtsausschuss, dem Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit, dem Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, dem Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung und dem Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zur Mitberatung überwiesen. Der Haushaltsausschuss wurde mitberatend und nach § 96 der Geschäftsordnung beteiligt.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 15/2948 – wurde vom Deutschen Bundestag in der 105. Sitzung am 29. April 2004 dem Finanzausschuss federführend sowie den zum Entwurf der Koalitionsfraktionen genannten Ausschüssen zur Mitberatung überwiesen. Der Haushaltsausschuss wurde mitberatend und nach § 96 der Geschäftsordnung beteiligt.

Der Finanzausschuss hat die Beratung auf der Grundlage der Vorlage der Koalitionsfraktionen in seiner 50. Sitzung am 10. März 2004 aufgenommen und am 31. März 2004 sowie am 28. April 2004 fortgesetzt. Der Ausschuss hat die Beratung unter Einbeziehung des inhaltsgleichen Regierungsentwurfs in seiner 57. Sitzung am 5. Mai 2004 abgeschlossen. Ferner hat der Ausschuss am 24. März 2004 eine öffentliche Sachverständigenanhörung durchgeführt.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Mit dem Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen – Drucksache 15/2573 – und dem inhaltsgleichen Entwurf der Bundesregierung – Drucksache 15/2948 – ist beabsichtigt, ein neues Unrechtsbewusstsein gegenüber der Schwarzarbeit zu schaffen und rechtmäßiges Verhalten zu fördern.

Insgesamt soll die Verfolgung von Schwarzarbeit auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt werden. Hierzu werden die in verschiedenen Gesetzen enthaltenen Regelungen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit weitestgehend in einem

^{*)} Die Beschlussempfehlung ist gesondert auf Drucksache 15/3077 verteilt worden.

Gesetz zusammengefasst. Kern der Neuregelungen ist die grundlegende Neufassung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Dabei werden die vielfältigen Erscheinungsformen der Schwarzarbeit erstmalig definiert, die Prüfungs- und Ermittlungsrechte der Zollverwaltung gebündelt sowie erweitert und Strafbarkeitslücken geschlossen. § 266a Strafgesetzbuch soll um die Nichtabführung von Arbeitgeberanteilen an Sozialversicherungsbeiträgen ergänzt und das Erschleichen von Sozialleistungen im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienst- und Werkleistungen als ergänzender Straftatbestand vorgesehen werden.

Vorrangiges Ziel im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit bleibe nach wie vor der gewerbliche Bereich. Im privaten Bereich setze die Bekämpfung von Schwarzarbeit bei der Schaffung von attraktiven und einfachen Möglichkeiten an, sich legal zu verhalten. Rechtmäßiges Verhalten müsse stärker gefördert werden und Schwarzarbeit bei der Verwandtschafts- und Nachbarschaftshilfe soll nur dann gegeben sein, wenn die Tätigkeit nachhaltig auf die Erzielung von Gewinn ausgerichtet ist. Eine Zuständigkeit des Zolls im Bereich der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten sieht der Gesetzentwurf nicht vor und behält diese den nach Landesrecht für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach der Handwerks- und Gewerbeordnung zuständigen Stellen vor. Darüber hinaus ist die Rechenschaftspflicht des Unternehmers bei Leistungen an einen privaten Leistungsempfänger sowie korrespondierend die Verpflichtung des privaten Rechnungsempfängers zur Aufbewahrung der Rechnung für die Dauer von zwei Jahren vorgesehen. Der Gesetzentwurf sieht schließlich die Abschaffung des Sozialversicherungsausweises vor.

III. Anhörung

Der Finanzausschuss hat am 24. März 2004 eine öffentliche Anhörung zu den Vorlagen durchgeführt. Folgende Einzel-sachverständige, Verbände und Institutionen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme:

- Aktionsgemeinschaft Wirtschaftlicher Mittelstand
- BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft
- Prof. Dr. Herbert Buchner, Universität Augsburg
- Bund Deutscher Kriminalbeamter
- Bundesagentur für Arbeit
- Bundesknappschaft
- Bundesverband der Deutschen Industrie
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
- Prof. Ph. D. Irwin Collier, Freie Universität Berlin
- Norbert Cyrus, Universität Oldenburg
- Deutscher Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA)
- Deutsche Steuer-Gewerkschaft
- Deutscher Gewerkschaftsbund
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
- Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit

- Hauptverband der Deutschen Bauindustrie
- Prof. Dr. Felix Herzog, Humboldt-Universität Berlin
- ifo-Institut für Wirtschaftsforschung
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Dr. Alexander Ignor
- Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
- Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung
- Landeskriminalamt Berlin
- Oberfinanzdirektion Köln
- Präsidium Bund der Steuerzahler
- Prof. Dr. Wolfram Reiß, Universität Nürnberg
- Prof. Dr. Friedrich Schneider, Universität Linz
- Stadt Iserlohn – Rolf Püschel
- Zentralverband des Deutschen Baugewerbes
- Zentralverband des Deutschen Handwerks
- Zweckverbund Ostdeutscher Bauverbände.

Das Ergebnis der Anhörung ist in die Ausschussberatungen eingegangen. Das Protokoll der öffentlichen Anhörung einschließlich der eingereichten schriftlichen Stellungnahmen ist der Öffentlichkeit zugänglich.

IV. Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 15/2948 –

Der Bundesrat hat in seiner 798. Sitzung am 2. April 2004 zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes Stellung genommen.

- Der Bundesrat begrüßt die Ziele des Gesetzentwurfs und unterstützt ausdrücklich die hierin vorgenommene Differenzierung zwischen Schwarzarbeit im privaten und gewerblichen Bereich, da auf diesem Weg auch das Bewußtsein für den hohen Unrechtsgehalt der Schwarzarbeit im Wirtschaftsleben gestärkt werde.
- Mit der Einführung eines verschuldensunabhängigen Unternehmerregresses für Unfälle bei Schwarzarbeit werde zudem einer Forderung des Bundesrates (Beschluss vom 23. Mai 2003, Bundesratsdrucksache 231/03 (Beschluss)) Rechnung getragen. Mit Blick auf die mögliche Höhe von Zahlungen in Versicherungsfällen solle die Regresspflicht jedoch auf Fälle der vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Nichtentrichtung von Versicherungsbeiträgen beschränkt werden.
- Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Gesetzentwurf nicht geeignet sei, Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung in nennenswertem Umfang zu reduzieren.
- Der Bundesrat bekräftigt seine Position, dass Deutschland eine niedrigere Steuer- und Abgabenbelastung sowie den Auf- und Ausbau eines legalen Niedriglohnssektors benötige. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die tatsächlichen Ursachen der Schwarzarbeit zu beseitigen seien, wozu insbesondere folgende zu zählen seien:
 - = übermäßige Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Abgaben sowie übermäßige Regulierung des legalen Arbeitsmarktes,

- = komplizierte und undurchschaubare Steuer- und Sozialgesetzgebung,
- = ein Sozialsystem, welches gerade Geringqualifizierten den Weg in den legalen Arbeitsmarkt versperre.
- Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die Rahmenbedingungen für legale Beschäftigung zu verbessern, wozu insbesondere gehören:
 - = nachhaltige Senkung der Lohnnebenkosten unter 40 Prozent,
 - = einfaches und transparentes Steuersystem mit niedrigen Steuersätzen und breiter Bemessungsgrundlage,
 - = umfassende Flexibilisierung des Arbeitsmarktes,
 - = Beschäftigungsoffensive zur Schaffung und Aufnahme legaler Arbeit im so genannten Niedriglohnssektor.
- Des Weiteren bemängelt der Bundesrat an dem Gesetzentwurf eine Reihe von Ungereimtheiten und Mängeln. Hervorzuheben seien hier:
 - = Klärung der Kompetenzen der Bundesbehörde Zoll im Verhältnis zu den Länderfinanzbehörden,
 - = die Herausnahme der bislang als Schwarzarbeit bußgeldbewehrten Verstöße gegen handwerksrechtliche und gewerberechtliche Anzeige- und Eintragungspflichten,
 - = Ablehnung der Verlagerung von Zuständigkeiten des Zolls im Zusammenhang mit geringfügigen Beschäftigungen in Privathaushalten nach § 8a SGB IV auf die für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach der Handwerksordnung und der Gewerbeordnung zuständigen Behörden.
- Der Bundesrat weist darauf hin, dass an entscheidenden Stellen des Gesetzentwurfs Rechtsbegriffe von beträchtlicher Unbestimmtheit verwendet würden, was die Gefahr von Schwierigkeiten und Verwerfungen im Gesetzesvollzug nach sich ziehe.
- Der Bundesrat lehnt die Abschaffung des Sozialversicherungsausweises und des Ersatzausweises ab, solange kein geeignetes, möglichst fälschungssicheres und mit einem Lichtbild versehenes Ersatzdokument geschaffen werde.
- Der Bundesrat ist der Auffassung, dass mit der durch Artikel 12 (Umsatzsteuergesetz) vorgesehenen zweijährigen Aufbewahrungspflicht für Privatpersonen bei Leistungen im Zusammenhang mit einem Grundstück neue Bürokratie geschaffen werde und eine solche Maßnahme angesichts der Vielzahl rechtstreuer Bürger unverhältnismäßig sei.
- Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Regelung aus § 14 Abs. 2 SGB VI auch in das Einkommensteuergesetz aufgenommen werden sollte (Harmonisierung zwischen Steuer- und Sozialversicherungsrecht).
- Der Bundesrat hält Änderungen des Gesetzentwurfs in Artikel 1 (§ 1 Abs. 2 nach Nummer 3 und § 2 nach Absatz 1) für notwendig (Wegfallen der im Gesetzentwurf vorgesehenen Nichtaufnahme von handwerks- und gewerberechtlichen Eintragungs- und Anzeigepflichtverletzungen in die Definition der Schwarzarbeit; Zuständigkeit der nach Landesrecht zuständigen Behörden).
- Der Bundesrat hält eine Änderung in Artikel 1 § 2 des Gesetzentwurfs für notwendig (Belassung der Herrschaft über sämtliche Ermittlungen und Prüfungen auf dem Gebiet des Steuerrechts bei den Landesfinanzverwaltungen). Des Weiteren sollen durch eine Änderung in § 2 Abs. 1 Nr. 3 Leistungen der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch in den Prüfauftrag einbezogen werden.
- Der Bundesrat verlangt weitere Änderungen zu Artikel 1 § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 11 (Unterstützungsbehörden).
- Der Bundesrat spricht sich ferner dagegen aus, eine Verwaltungskostenerstattung nicht vorzusehen (Artikel 1 § 2 Satz 4).
- Der Bundesrat spricht sich dagegen aus, das Betretungsrecht bei Dritten auf die Geschäftszeit zu beschränken (Artikel 1 § 3 Abs. 2).
- Der Bundesrat fordert die Unterrichtung der Polizeivollzugsbehörden über groß angelegte Kontrollen (Artikel 1 § 3 Abs. 5).
- Der Bundesrat sieht darüber hinaus Bedarf, die Polizeibehörden in die Überprüfung von Ausländern einzubeziehen (Artikel 1 § 5 Abs. 1) und lehnt die nach dem Gesetzentwurf vorgesehene Beschränkung der gegenseitigen Unterrichtung zwischen Zoll und Polizeibehörden ab (Artikel 1 § 6 Abs. 1 bis 3).
- Der Bundesrat äußert die Prüfungsbitte, die §§ 6 bis 13 in einem Abschnitt zusammenzufassen.
- Der Bundesrat fordert, die Auskunftsansprüche bei anonymen Werbemaßnahmen unter einem Telekommunikationsanschluss in § 7 einzubeziehen.
- Der Bundesrat fordert ferner, in den Tatbestand der Ordnungswidrigkeiten nach § 8 Abs. 1 fahrlässiges Handeln einzubeziehen.
- Der Bundesrat spricht sich dafür aus, auf das Tatbestandsmerkmal des „erheblichen Umfangs“ in Artikel 1 § 8 Abs. 1 Nr. 1 und 2 zu verzichten.
- Der Bundesrat wendet sich darüber hinaus gegen die nach dem Gesetzentwurf vorgesehene Sanktionsmöglichkeit, wenn der Geprüfte bei der Prüfung nicht mitwirkt (Artikel 1 § 8 Abs. 2 Nr. 1).
- Der Bundesrat fordert, als Sanktionsmöglichkeit bei fehlender Gewerbeanmeldung ein Bußgeld von bis zu dreihunderttausend Euro, bei fehlender Eintragung in die Handwerksrolle von bis zu einhunderttausend Euro vorzusehen (Artikel 1 § 8 Abs. 3).
- Der Bundesrat äußert die Prüfungsbitte, erwartete Vollzugsprobleme im Hinblick auf den Begriff der nachhaltigen Gewinnausrichtung von Dienst- und Werkleistungen zu vermeiden (Artikel 1 § 8 Abs. 4), auf § 9 zu verzichten und im Bereich der Strafverfolgung eine Verpflichtung zur Unterrichtung der Staatsanwaltschaften vorzusehen (Artikel 1 § 13 Abs. 2).
- Der Bundesrat fordert, die Strafdrohung nach Artikel 1 § 11 bereits bei Beschäftigung mehrerer Ausländer einzusetzen zu lassen.

- Der Bundesrat fordert, auf das Tatbestandsmerkmal der beharrlichen Wiederholung in Artikel 1 § 11 Abs. 1 zu verzichten.
- Der Bundesrat fordert, die Ermittlungsbefugnis der Zollverwaltung nach Artikel 1 § 14 Abs. 2 zu streichen.
- Im Hinblick auf die Einrichtung einer zentralen Prüfungs- und Ermittlungsdatenbank spricht sich der Bundesrat dafür aus klarzustellen, dass die Verwendung der Daten für Zwecke der Strafverfolgung nicht ausgeschlossen ist (Artikel 1 § 16) und verlangt ein Auskunftsrecht für die Polizei- (Artikel 1 § 16 Abs. 3 und § 17) und die Finanzbehörden (Artikel 1 § 17). Ferner seien im Gesetzgebungsverfahren die Ausführungen des Gesetzentwurfs zu den Auskunftsrechten für Staatsanwaltschaften und Gerichte zu prüfen (Artikel 1 §§ 17, 18).
- Der Bundesrat verlangt ferner die Lösungsfrist für Daten der zentralen Datenbank nach der letzten Verfahrenshandlung auf zwei Jahre zu verlängern (Artikel 1 § 19 Abs. 1) sowie im Fall des rechtskräftigen Freispruchs die Daten unverzüglich zu löschen (Artikel 1 § 19 Abs. 2).
- Der Bundesrat gibt ferner zu erwägen, vom Ausschluss eines Unternehmens von öffentlichen Ausschreibungen vor Abschluss des Straf- oder Bußgeldverfahrens abzusehen (Artikel 1 § 21 Abs. 1 Satz 2), auf Auskünfte aus dem Gewerbezentralregister bei Auftragswerten unterhalb der für freihändige Vergaben geltenden Schwellenwerte zu verzichten (Artikel 1 § 21 Abs. 1 Satz 4) und Artikel 1 § 21 auf faktische Vertreter von Bewerbern auszudehnen.
- Darüber hinaus verlangt der Bundesrat, von der mit dem Gesetzentwurf vorgesehenen Abschaffung des Sozialversicherungsausweises abzusehen (Artikel 5 Nr. 6, Artikel 18).
- Der Bundesrat fordert ferner, auf die Rechnungsaufbewahrungspflicht für Privatpersonen zu verzichten (Artikel 12 Nr. 1 Buchstabe b Nr. 2 und 3).

V. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

a) Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen – Drucksache 15/2573 –

Der **Innenausschuss** hat die Vorlage in der 37. Sitzung am 5. Mai 2004 beraten und empfiehlt mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der FDP die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung der Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen.

Der **Rechtsausschuss** hat die Vorlage in seiner 46. Sitzung am 5. Mai 2004 beraten und empfiehlt einvernehmlich, den Gesetzentwurf für erledigt zu erklären.

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 48. Sitzung am 5. Mai 2004 mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der FDP empfohlen, dem Gesetzentwurf zuzustimmen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit** hat in seiner 59. Sitzung am 5. Mai 2004 mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der FDP empfohlen, den Gesetzentwurf in

der Fassung der Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen anzunehmen.

Der **Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft** hat die Vorlage in seiner 41. Sitzung am 5. Mai 2004 beraten und empfiehlt, den Gesetzentwurf für erledigt zu erklären.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat die Vorlage in seiner 33. Sitzung am 5. Mai 2004 beraten und empfiehlt mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der FDP, den Gesetzentwurf in der Fassung der Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen anzunehmen.

Der **Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung** hat den Gesetzentwurf in der 63. Sitzung beraten. Er empfiehlt mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der FDP den Gesetzentwurf in der Fassung der Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen anzunehmen.

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen** hat in seiner Sitzung am 5. Mai 2004 mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der FDP empfohlen, den Gesetzentwurf in der von den Koalitionsfraktionen geänderten Fassung bei Einbeziehung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung anzunehmen.

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 15/2948 –

Der **Innenausschuss** hat die Vorlage in der 37. Sitzung am 5. Mai 2004 beraten und mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der FDP die Empfehlung ausgesprochen, den Gesetzentwurf in der Fassung der Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen anzunehmen.

Der **Rechtsausschuss** hat die Vorlage in seiner 46. Sitzung am 5. Mai 2004 beraten und empfiehlt mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der FDP, den Gesetzentwurf in der Fassung der Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen anzunehmen.

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 48. Sitzung am 5. Mai 2004 mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der FDP empfohlen, dem Gesetzentwurf zuzustimmen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit** hat in seiner 59. Sitzung am 5. Mai 2004 den Gesetzentwurf für erledigt erklärt.

Der **Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft** hat die Vorlage in seiner 41. Sitzung am 5. Mai 2004 beraten und empfiehlt mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der FDP, den Gesetzentwurf unter Berücksichtigung der Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen anzunehmen.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat die Vorlage in seiner 33. Sitzung am 5. Mai 2004 beraten und empfiehlt, den Gesetzentwurf für erledigt zu erklären.

Der **Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung** hat den Gesetzentwurf in der 63. Sitzung beraten. Er empfiehlt mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der FDP den Gesetzentwurf in der Fassung der Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen anzunehmen.

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen** hat in seiner 46. Sitzung am 5. Mai 2004 den Gesetzentwurf in die Beratung des Entwurfs der Koalitionsfraktionen einbezogen und dessen Annahme in der Fassung der Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen empfohlen.

VI. Ausschussempfehlung

A. Allgemeiner Teil

Der Finanzausschuss empfiehlt mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der FDP, den Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen – Drucksache 15/2573 – sowie den textgleichen Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 15/2948 – in der vom Ausschuss geänderten Fassung anzunehmen.

Die **Koalitionsfraktionen** hoben hervor, dass Schwarzarbeit kein Kavaliersdelikt darstelle und im Hinblick auf die Schädigung der Sozialkassen verstärkt zu bekämpfen sei. Sie wiesen darauf hin, dass mit dem Gesetzentwurf erstmalig die Bestimmungen, die zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung sowie der damit verbundenen Steuerhinterziehung bestehen, zusammengefasst würden, so dass der gesamte Regelungsbereich übersichtlich und für den Bürger erkennbar werde. Darüber hinaus würden bestehende Regelungslücken bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung geschlossen. Die Abgrenzungsfrage sei dahin gehend gelöst worden, dass Nachbarschaftshilfe, die ohne nachhaltige Gewinnerzielungsabsicht geleistet werde, nicht erfasst werden solle. Schließlich sollen mit dem Gesetzentwurf die Voraussetzungen geschaffen werden, dass im Bereich der gewerblichen Schwarzarbeit, die oftmals mit organisierter Kriminalität einhergehe, der Kontroll- und Ahndungsdruck erheblich erhöht werden könne. Demgegenüber setze die Schwarzarbeitsbekämpfung im privaten Bereich bei der Bildung des Rechtsbewusstseins an.

Die Koalitionsfraktionen wiesen darauf hin, dass der Finanzausschuss davon ausgehe, dass eine Entlohnung, die nach den Regelungen des Arbeitslosengeldes II (ALG II) als zumutbar gelte, nicht als Begründung des Widerrufs der Arbeitsgenehmigung für ausländische ALG II-Bezieher ausreichend sei. Dieser unter die neuen Regelungen zum ALG II fallende Personenkreis könne nicht bereits deshalb seine Arbeitserlaubnis verlieren, weil er in Übereinstimmung mit den verschärften Zumutbarkeitsregeln den gleichen Lohn wie vergleichbare Deutsche erhalte.

Die Koalitionsfraktionen hoben ferner hervor, dass zur Frage der erzwungenen Arbeitsverhältnisse ausländischer Arbeitnehmer aufgrund EU-rechtlicher Vorgaben zurzeit gesetzgeberische Vorhaben zum Bereich des Menschenhandels eingebracht werden und es entsprechender Bestimmungen im Rahmen des vorliegenden Gesetzentwurfs nicht bedürfe. Darüber hinaus sei bei der anstehenden parlamentarischen Behandlung der wirtschaftspolitischen Konsequenzen der EU-Erweiterung die Frage der Niederlassungsfreiheit aus-

ländischer Selbständiger aus den EU-Beitrittsländern zu prüfen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** hob hervor, dass Schwarzarbeit in Deutschland ein nicht hinnehmbares Ausmaß erlangt habe. Die Fraktion der CDU/CSU vertrat die Auffassung, der Umfang von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung sei wesentlich durch die Höhe der Steuer- und Abgabenquote bedingt. Eine wirksame Bekämpfung der Schattenwirtschaft sei daher nicht ohne eine ins Gewicht fallende Senkung von Steuern und Sozialabgaben erreichbar. In diesem Zusammenhang wies die Fraktion der CDU/CSU darauf hin, dass der übermäßigen Belastung der Arbeitskosten durch Modelle wie dem sog. Kombi-Lohn entgegenwirkt und durch Schaffung eines grundsätzlich überarbeiteten Arbeitsrechts die Überregulierung des Arbeitsmarktes zu beseitigen sei. Die Fraktion der CDU/CSU beanstandete zum Verfahren, dass seitens der Bundesregierung die zu beteiligenden Länder nur unzureichend vor der Beschlussfassung der Bundesregierung über den Gesetzentwurf einbezogen worden seien.

Die Fraktion der CDU/CSU vertrat zum Inhalt des Gesetzentwurfs die Auffassung, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen insgesamt unzureichend und nicht ausreichend auf den Bereich der kriminellen Schwarzarbeit konzentriert seien. Die Fraktion der CDU/CSU trat dafür ein, durch eine Verschärfung von Strafandrohungen und die verbesserte datentechnische Zusammenarbeit von Behörden den Entwicklungen im Bereich der organisierten Schwarzarbeit entgegenzutreten. Dagegen sei die mit dem Gesetzentwurf geplante Verpflichtung von Privathaushalten, Rechnungen über Leistungen im Zusammenhang mit Grundstücken aufzubewahren, verfehlt und treffe nicht den Kern der Problematik. Gleiches gelte für die Ausgliederung handwerks- und gewerberechtl. Eintragungspflichtverletzungen aus dem Katalog des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes. Ferner sei der vorgesehene Rahmen für den Ausschluss von Unternehmen von öffentlichen Aufträgen als zu weitgehend anzusehen. Vor diesem Hintergrund trage der Gesetzentwurf der Zielsetzung, Schwarzarbeit wirksam zu bekämpfen, nicht hinreichend Rechnung.

Die **Fraktion der FDP** begrüßte die mit dem Gesetzentwurf verfolgte Zielsetzung, Schwarzarbeit insbesondere in banden- und gewerbsmäßig organisierter Form zu bekämpfen. Indes sei der Gesetzentwurf nicht geeignet, zur Umsetzung dieses Ziels entscheidend beizutragen. Die Hauptursachen für die weiterhin ansteigende Schwarzarbeit seien weniger im Bereich des Vollzugs und der Kontrolle geltenden Rechts zu suchen. Vielmehr seien die übermäßige Belastung von Arbeit mit Steuern und Abgaben einerseits sowie die Überregulierung von Wirtschafts-, Arbeits-, Sozial- und Steuerrecht andererseits die entscheidenden Ursachen für Schwarzarbeit. Mit schärferen Kontrollen und neuen Befugnissen für die Zollbehörden zur Bekämpfung der Schwarzarbeit könne ein neues Unrechtsbewusstsein bei den Bürgern nicht geschaffen werden, so dass die Zielsetzung des Gesetzentwurfs solange nicht eintreten werde, wie es bei der Steuer- und Abgabenlast und dem überbürokratisierten System bleibe. Es gelte, effektive Anreize für den Aufbau regulärer Beschäftigung zu schaffen. Die Kriminalisierung der Schwarzarbeit werde nicht zu einer Umwandlung in legale Beschäftigung führen. Zudem sei der Gesetzentwurf in weiten Teilen fragwürdig und nicht schlüssig. Dies gelte namentlich für die

bußgeldbewehrte Rechnungsaufbewahrungspflicht für private Haushalte und Grundstückseigentümer, das unbestimmte Betretungsrecht der Zollbehörden für private Wohnungen, die nicht übersehbaren Folgen der Änderung von § 266a StGB und möglicher Doppelzuständigkeiten von Zoll-, Finanz-, Arbeits- und Sozialbehörden. Auch gegen die Einführung einer zentralen Datenbank und die erneute Verschärfung der staatlichen Überwachungsmöglichkeiten seien im Vorfeld erhebliche Bedenken geäußert worden. Vor diesem Hintergrund werde der Gesetzentwurf die notwendigen Wirkungen nicht entfalten können und sei daher abzulehnen.

Die Koalitionsfraktionen stellten im Verlauf der Beratungen eine Reihe von Änderungsanträgen, mit denen insbesondere sichergestellt werden soll, dass der Informationsaustausch zwischen der für die Schwarzarbeitsbekämpfung zuständigen Zollverwaltung einerseits und den Polizeivollzugs- sowie Finanzbehörden andererseits nicht erschwert werde. Ferner soll bis zur Bereitstellung der JobCard der bisherige Sozialversicherungsausweis erhalten bleiben und der Bußgeldrahmen durch Rechtsverordnung verbindlich festgelegt werden. Zudem sahen die Koalitionsfraktionen Änderungen beim Ausschluss von Unternehmen von öffentlichen Aufträgen vor.

Im Einzelnen beantragten die Koalitionsfraktionen, die auf die Geschäftszeiten beschränkte Betretungsbefugnis bei Prüfungen bei Dritten aufzuheben und diese auf die Arbeitszeit auszudehnen. Die Koalitionsfraktionen vertraten die Auffassung, dass die Begrenzung auf die Geschäftszeiten die Durchführung der Prüfungen unter Umständen gefährde und die Ausweitung der Betretungsbefugnis vor diesem Hintergrund erforderlich sei. Die Fraktion der CDU/CSU sowie die Fraktion der FDP sprachen sich gegen die Änderung aus und lehnten diese im Ausschuss ab.

Die Koalitionsfraktionen hoben hervor, dass eine umfassende Zusammenarbeit der Zollverwaltung einerseits und den Strafverfolgungs- und Polizeivollzugsbehörden andererseits erforderlich sei und legten einen Antrag mit dem Ziel vor, diese im präventiven Bereich zur Verhütung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten sicherzustellen. Der Ausschuss hat dem Antrag mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der FDP zugestimmt.

Ferner sprachen sich die Koalitionsfraktionen für die Aufnahme einer Ermächtigung aus, nach der im Wege einer Rechtsverordnung ein Bußgeldkatalog für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten bei Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung geschaffen werden könne. Sie wiesen darauf hin, dass die mit dem Bußgeldkatalog angestrebte Typisierung zur gleichmäßigen Behandlung der im Wesentlichen gleichen Sachverhalte führe und auch wegen der Zahl der auftretenden Ordnungswidrigkeiten gerechtfertigt sei. Der Ausschuss hat dem Antrag mehrheitlich gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der FDP zugestimmt.

Die Koalitionsfraktionen vertraten die Auffassung, dass zur erfolgreichen Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung eine lückenlose Zusammenarbeit der Zollverwaltung mit den Polizei- und Finanzbehörden der Länder erforderlich sei. Damit auch die Polizei- und Finanzbehörden der Länder der Verhütung und Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die im Zusammenhang mit Schwarz-

arbeit und illegaler Beschäftigung auftreten, nachkommen können, soll der unmittelbare Zugriff auf die zentrale Datenbank der Zollverwaltung gewährleistet werden. Die Fraktion der CDU/CSU sprach sich gleichfalls gegen eine Beschränkung auf die in unmittelbarem Zusammenhang mit Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung stehenden Straftaten und Ordnungswidrigkeiten aus. Sie wies darauf hin, dass diese oftmals organisiert begangen würden und jede Einschränkung der Datenweitergabe die Verfolgung solcher schwerstrafkriminalität erschwere. Entsprechend beschränkten die vorgesehene Vorschaltung eines förmlichen Ersuchens und der Umweg über die Staatsanwaltschaften unverhältnismäßig die für die effektive Strafverfolgung erforderliche Kommunikation zwischen den Strafverfolgungsbehörden. Die Fraktion der CDU/CSU beantragte, die Bestimmungen zur zentralen Datenbank und zur Auskunftserteilung entsprechend zu verändern. Der Ausschuss stimmte dem von den Koalitionsfraktionen vorgelegten Antrag mehrheitlich zu, während die Anträge der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP abgelehnt wurden.

Im Hinblick auf den nach dem Gesetzentwurf vorgesehenen Ausschluss von Unternehmen von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen nahmen die Koalitionsfraktionen Bezug auf die vom Ausschuss durchgeführte Sachverständigenanhörung. Sie wiesen darauf hin, dass der Ausschluss für das einzelne Unternehmen schwerwiegende wirtschaftliche Folgen nach sich ziehen könne und hielten dafür, die Entscheidung nicht ausschließlich nach Aktenlage vorzunehmen und dem Unternehmen die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben. Die Fraktion der CDU/CSU sah die Einräumung eines Anhörungsrechts als unzureichend an. Sie beantragte, den Auftragsausschluss von Unternehmen nicht ohne gerichtliche Verurteilung oder Geldbuße vorzusehen. Die Fraktion der FDP sprach sich gleichfalls gegen die von den Koalitionsfraktionen vorgelegten Änderung aus und sah diese als unzureichend an. Der Ausschuss hielt es dagegen für ausreichend, Bewerbern, denen der Ausschluss von der Teilnahme an einem Wettbewerb um einen Bauauftrag drohe, ein Anhörungsrecht einzuräumen, und stimmte dem entsprechenden Antrag der Koalitionsfraktionen mit Mehrheit zu. Dagegen wurde der Antrag der Fraktion der CDU/CSU mehrheitlich bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP abgelehnt.

Die Fraktion der CDU/CSU wies darauf hin, dass im Gesetzentwurf versäumt werde, den Tatbestand der Geldwäsche von illegalen Einnahmen aus Straftaten im Bereich des Erschleichens von Sozialleistungen bei Erbringung von Dienst- und Werkleistungen unter Strafe zu stellen. Insoweit sei, wie auch bei § 266a StGB ein besonders schwerer Fall mit strafverschärfender Wirkung und Anwendung des § 73d StGB vorzusehen. Die Fraktion der CDU/CSU sprach sich zudem dafür aus, bereits den Versuch unter Strafe zu stellen. Insgesamt werde damit auf Formen der organisierten Kriminalität im Bereich der Schwarzarbeit mit angemessenen Strafen reagiert. Die Koalitionsfraktionen wiesen in einem eigenen Antrag darauf hin, dass die Vorschrift des § 266a Abs. 3 StGB seit geraumer Zeit keine praktische Bedeutung besitze und sprachen sich für den Wegfall der Bestimmung aus. Für darüber hinaus gehende Änderungen sahen die Koalitionsfraktionen keinen Raum und beurteilten die mit dem Gesetzentwurf vorgesehenen Strafandrohungen als hinreichend. Dem Antrag der Koalitionsfraktionen hat der

Ausschuss mehrheitlich zugestimmt, während derjenige der Fraktion der CDU/CSU mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP abgelehnt wurde.

Der Ausschuss hat eingehend den mit dem Gesetzentwurf vorgesehenen Wegfall des Sozialversicherungsausweises erörtert. Die Koalitionsfraktionen nahmen auf das Ergebnis der Sachverständigenanhörung Bezug und beantragten die Beibehaltung. Die Fraktion der CDU/CSU sprach sich gleichfalls für dessen Beibehaltung aus und wies darauf hin, dass sich der derzeitige Sozialversicherungsausweis als nur eingeschränkt nutzbares Instrument erwiesen habe. Insbesondere träten teilweise bei Kontrollen Probleme hinsichtlich der Identifizierung von Personen auf, die durch Verbesserung der Fälschungssicherheit des Sozialversicherungsausweises zu beheben seien. Zudem sei die Einziehung des Sozialversicherungsausweises durch Leistungsbehörden beim Bezug von Sozialleistungen wieder in die gesetzlichen Bestimmungen aufzunehmen, um künftig die Nichtvorlage des Sozialversicherungsausweises als konkreten Hinweis auf das Vorliegen von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit deuten zu können. Im Hinblick auf den von den Koalitionsfraktionen zur Beibehaltung des Sozialversicherungsausweises vorgelegten Änderungsantrag, der der eigenen Zielrichtung weitgehend entspreche, zog die Fraktion der CDU/CSU ihren Antrag zurück. Der Ausschuss beschloss mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP den Sozialversicherungsausweis beizubehalten.

Die Fraktion der CDU/CSU hob im Verlauf der Erörterungen hervor, es sei als gravierende Änderung des bestehenden Rechts anzusehen, dass auf die Unterlassung einer Gewerbeanzeige bzw. einer Eintragung in die Handwerksrolle nicht mehr im Hinblick auf Rechtsverletzungen im Bereich der Schwarzarbeit abgestellt werden soll. Die hierfür vorgelegte Begründung sei nicht nachvollziehbar. Insbesondere entfielen bei Wegfall der Kriterien wesentliche Anhaltspunkte für eine erfolgreiche Schwarzarbeitsbekämpfung und die gedankliche Einbindung dieses Bereichs in die Forderung der gewerblichen Wirtschaft nach wirksamer Schwarzarbeitsbekämpfung. Zudem entfalle jegliche realistische Aktionsmöglichkeit der Kommunen, das Verfolgungspotential von über 15 000 erfahrenen und ortskundigen Bearbeitern sowie die wirtschaftspolitisch relevanten Möglichkeiten der kommunalen Verfolgungsbehörden, im Zusammenhang mit der Schwarzarbeitsverfolgung auf eine Legalisierung der Tätigkeiten hinzuwirken. Die Koalitionsfraktionen vertraten dagegen die Auffassung, dass die Einbeziehung handwerks- und gewerblicher Eintragungspflichten in den Katalog der Schwarzarbeit der antragstellenden Fraktion nicht gefolgt werden könne. Vielmehr liege bei Eintragungspflichtverletzungen keine Schwarzarbeit vor. Diese beziehe sich ausschließlich auf die sozialversicherungs- und steuerrechtlichen Melde-, Beitrags- oder Aufzeichnungspflichten. Die Überwachung handwerks- und gewerblicher Eintragungspflichten obliege nicht „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“, sondern den Ordnungsbehörden. Der Ausschuss lehnte die von der Fraktion der CDU/CSU gestellten Anträge mehrheitlich bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP ab.

Die Fraktion der CDU/CSU wandte sich gegen die mit dem Gesetzentwurf vorgesehene Einführung einer Rechnungs-

aufbewahrungspflicht für Privathaushalte. Es sei nicht nachzuvollziehen, warum Privatpersonen bußgeldbewehrt verpflichtet werden sollen, Rechnungen für steuerpflichtige Werklieferungen oder sonstige Leistungen im Zusammenhang mit einem Grundstück für mindestens zwei Jahre aufzubewahren. Die als Begründung angegebene umfassende Kontrollmöglichkeit der Versteuerung von Umsätzen überzeuge nicht. Vielmehr sei es ausreichend, wenn der Unternehmer zur Aufbewahrung der Rechnungen verpflichtet sei. Zudem sei es mit einem erheblichen Bürokratieaufwand verbunden, die Einhaltung der Rechnungsaufbewahrungspflicht zu überprüfen. Die Fraktion der CDU/CSU beantragte vor diesem Hintergrund, die Aufbewahrungspflicht von Rechnungen für Privatpersonen zu streichen. Die Fraktion der FDP äußerte sich gleichfalls ablehnend gegenüber der mit dem Gesetzentwurf vorgesehenen bußgeldbewehrten Aufbewahrungspflicht. Die Koalitionsfraktionen wiesen darauf hin, dass im Vordergrund der Regelung die Rechnungsausstellungspflicht des Unternehmers stehe. Der Gesetzentwurf führe korrespondierend dazu die Aufbewahrungspflicht des Rechnungsempfängers ein, da ansonsten die Rechnungsausstellungspflicht ins Leere laufe. Ferner sei hervorzuheben, dass die Bußgeldbewehrung den Betrag von 1 000 Euro als Obergrenze vorsehe. Der Ausschuss stimmte mehrheitlich bei Enthaltung der Fraktion der FDP gegen den Antrag der Fraktion der CDU/CSU.

Die Fraktion der CDU/CSU sah es ferner als erforderlich an, die Auflistung der bei Ausländern vorlagepflichtigen Dokumente um die Arbeitserlaubnis und -berechtigung zu ergänzen. Ferner sprach sie sich dafür aus, das Arbeitnehmer-Entsendegesetz als wesentliche Norm im Kampf gegen Schwarzarbeit und Lohndumping in der Bauwirtschaft in den Kreis der Vorschriften aufzunehmen, über deren Verletzung die Zollverwaltung andere Stellen zu unterrichten habe. Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz normiere die Verbindlichkeit des Mindestlohns für nach Deutschland entsandte ausländische Arbeitnehmer sowie die Teilnahme am Urlaubskassenverfahren. Der Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft komme im Kampf gegen Wettbewerbsverzerrungen und Lohndumping in der Bauwirtschaft eine entscheidende Aufgabe zu, indem sie die obligatorische Teilnahme von in- und ausländischen Betrieben sicherstelle. Darüber hinaus sei die Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft auf die entsprechenden Meldungen der Zollverwaltung über überprüfte Baubetriebe angewiesen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Der Ausschuss ist den Änderungsanträgen nicht gefolgt und hat sie mehrheitlich gegen die Stimmen der antragstellenden Fraktion bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP abgelehnt.

Die Fraktion der CDU/CSU befürwortete im Verlauf der Ausschussberatungen eine Verschärfung der Strafandrohung für das Erschleichen von Sozialleistungen bei Verletzung der Mitteilungspflichten von Einkommen aus Dienst- oder Werkleistungen. Sie beantragte, die Höchststrafe auf fünf Jahre heraufzusetzen und in besonders schweren Fällen, die bei gewerbsmäßigem Handeln oder bei einem erheblichen Ausmaß des unrechtmäßigen Leistungsbezugs vorliegen sollen, bis zu zehn Jahre Freiheitsstrafe vorzusehen. Die Koalitionsfraktionen sahen dagegen den in den Gesetzentwurf aufgenommenen Strafrahmen von bis zu drei Jahren als hinreichend an und schlossen sich dem Änderungsantrag nicht

an. Der Ausschuss hat den Antrag mit Mehrheit bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP abgelehnt.

Der Petitionsausschuss hat dem federführenden Finanzausschuss eine Bürgereingabe übermittelt, in der sich der Petent dagegen ausspricht, dass die von der Arbeitsverwaltung in den Dienst der Finanzkontrolle Schwarzarbeit übergeleiteten Angestellten nur dann Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft werden können, wenn sie zum 31. Dezember 2003 bereits zwei Jahre im Bereich der Arbeitsmarktinspektion eines Arbeitsamtes tätig gewesen seien. Der Petitionsausschuss hat nach § 109 der Geschäftsordnung um eine Stellungnahme zu dem Anliegen nachgesucht. Der Finanzausschuss hat die Petition in seine Beratungen einbezogen. Das Bundesministerium der Finanzen hat in der Ausschussberatung darauf hingewiesen, dass sich die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung an § 152 Gerichtsverfassungsgesetz anlehne. Vor dem verfassungsrechtlichen Hintergrund, dass die Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse Beamten vorbehalten bleibe (Artikel 33 Abs. 4 Grundgesetz), seien Angestellte aus Rechtsgründen nur begrenzt im hoheitlichen Bereich einsetzbar und müssten entsprechende Erfahrung aufweisen. Die mit dem Gesetzentwurf vorgesehene Bestimmung sei mit dem Bundesministerium der Justiz abgestimmt. Eine Änderung des Gesetzentwurfs in dem vom Petenten angestrebten Sinn hat der Ausschuss nicht vorgesehen.

B. Einzelbegründung

Die vom Finanzausschuss empfohlenen Änderungen der Gesetzentwürfe – Drucksachen 15/2573, 15/2948 – werden im Einzelnen wie folgt begründet:

Zu Artikel 1 (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz)

Zu § 1

Zu Absatz 3 Nr. 4

Redaktionelle Änderung.

Zu § 2

Zu Absatz 1

Die Formulierung dient der Klarstellung, dass die beabsichtigten Prüfungen des Zolls im Steuerbereich keinen Eingriff in die Länderkompetenzen bedeuten, sondern ausschließlich zur Erfüllung der Mitteilungspflicht an die Länderfinanzbehörden dienen sollen. Diese substantiierte Mitteilung an die zuständige Länderfinanzbehörde soll zu Synergieeffekten führen, da Schwarzarbeit regelmäßig mit Steuerhinterziehung verbunden ist. Eine eigene „Steuerkontrolle“ des Zolls ist nicht beabsichtigt.

Zu Absatz 2 Nr. 8

Die Ergänzung ist notwendig, da die in § 63 Abs. 5 bis 6 AuslG genannten Behörden auch die Polizeibehörden der Länder umfassen. Dadurch entsteht ein Widerspruch zu Artikel 1 § 2 Abs. 2 Nr. 10, wonach die Polizeibehörden der Länder nur auf Ersuchen im Einzelfall Unterstützung leisten.

Zu Absatz 2 Nr. 10

Nach dem Gesetzentwurf ist eine Unterstützung der Zollverwaltung bei ihren Prüfungen durch die Polizeivollzugsbe-

hörden der Länder vorgesehen, wenn Anhaltspunkte für illegale Ausländerbeschäftigung vorliegen.

Zur lückenlosen Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung ist eine möglichst enge Zusammenarbeit mit den Polizeivollzugsbehörden der Länder sinnvoll.

Die Zusammenarbeit soll deshalb auch bei den anderen Prüfgegenständen im Rahmen der Schwarzarbeitsbekämpfung vorgesehen werden.

Zu Absatz 2 Satz 2 bis 4

Der bisher verwendete Begriff „Behörden“ ist missverständlich, da es sich bei den Sozialversicherungsträgern nicht um Behörden im Sinne des Gesetzes handelt. Für die unterstützenden Behörden und Sozialversicherungsträger wird deshalb die allgemeine Bezeichnung der „Stellen“ eingeführt.

Zu § 3

Zu Absatz 2

Die Beschränkung der Betretungsbefugnis bei Prüfungen bei Dritten auf die Geschäftszeit wird aufgehoben. Häufig steht erst nach der Überprüfung fest, ob es sich bei dem Geprüften um einen Auftraggeber oder Dritten handelt. Das Betreten der Grundstücke oder Geschäftsräume bei Dritten außerhalb der Geschäftszeiten ist von der Einwilligung des Dritten abhängig, was die Durchführung von Prüfungen unter Umständen gefährdet. Daher ist eine Ausweitung der Betretungsbefugnis bei Dritten auf die Arbeitszeit wie bei Arbeitgebern und Auftraggebern erforderlich.

Zu Absatz 5

Die Ergänzung entspricht der bisherigen Praxis. Sie dient der Abstimmung zwischen Polizei und Zoll im Interesse der effektiven Schwarzarbeitsbekämpfung.

Zu § 5

Zu Absatz 1 Satz 4

Die Ergänzung ist erforderlich, um für die in § 8 vorgesehene neue Bußgeldvorschrift für die Verletzung der Vorlagepflicht von Ausweisdokumenten durch ausländische Arbeitnehmer den Zeitpunkt der Vorlagepflicht hinreichend bestimmt festzuschreiben. Die Formulierung „auf Verlangen“ bestimmt insoweit, dass die Rechtspflicht innerhalb einer von der Behörde im Einzelfall zu setzenden Frist oder – wenn eine derartige Fristbestimmung fehlt – unverzüglich vorzunehmen ist.

Zu Absatz 3 Satz 1

Redaktionelle Anpassung.

Zu § 6

Zu Absatz 1 Satz 2 und 3

Der Gesetzentwurf sieht eine gegenseitige Übermittlung von Informationen für die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten zwischen der Zollverwaltung und den Strafverfolgungsbehörden vor. Die Polizeivollzugsbehörden sind bisher nicht gesondert genannt, da sie begrifflich bereits als „Strafverfolgungsbehörde“ erfasst sind. Die Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung geht jedoch über die Strafverfolgung hinaus und erfordert eine umfassende Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden

und Polizeivollzugsbehörden auch im präventiven Bereich (zur Verhütung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten). Deshalb werden die Sätze 2 und 3 entsprechend erweitert.

Darüber hinaus wird die bisherige Einschränkung, dass die Straftaten und Ordnungswidrigkeiten in „unmittelbarem“ Zusammenhang mit einem der in Artikel 1 § 2 Abs. 1 genannten Prüfgegenstände stehen, gestrichen. Der gesetzliche Auftrag der Polizeivollzugsbehörden zur Verfolgung und Verhütung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten geht über die in unmittelbarem Zusammenhang mit einem der in Artikel 1 § 2 Abs. 1 genannten Prüfgegenstände hinaus. Das Kriminalitätsfeld Illegale Beschäftigung/Schwarzarbeit ist erfahrungsgemäß häufig mit anderen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die oft gewerbsmäßig, als Bande oder in sonstiger Weise organisiert begangen werden, verknüpft. Die Weitergabe entsprechender Erkenntnisse hinsichtlich Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit den Prüfgegenständen stehen, erfolgt bisher über die Regelung des § 163 StPO. Die Weitergabeverpflichtung zu Informationen hinsichtlich solcher Delikte wird zur Klarstellung ausdrücklich in das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz aufgenommen.

Zu Absatz 2

Redaktionelle Änderung. Um eine sprachliche Gleichbehandlung von Frauen und Männern zu gewährleisten wird der Begriff „Arbeitnehmer“ im Artikel 1 durchgehend in männlicher und weiblicher Form verwendet.

Zu Absatz 3 Satz 1

Die Ergänzung der Aufzählung stellt sicher, dass die Unterrichtung der zuständigen Behörden bei Anhaltspunkten für Verstöße gegen alle Strafgesetze erfolgt.

Zu Absatz 4

Der Gesetzentwurf verpflichtet einen überprüften Ausländer, seine Aufenthaltsdokumente der Zollverwaltung zu überlassen und es zu dulden, dass die Zollverwaltung die Dokumente an die zuständige Ausländerbehörde weiterleitet, wenn sich Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen ausländerrechtliche Vorschriften ergeben.

Die Erweiterung auf die Weiterleitung an die Polizeibehörden stellt sicher, dass die Dokumente polizeilich auf ihre Echtheit überprüft werden können. Dies ist erforderlich, da insbesondere die gewerbsmäßig organisierte Schwarzarbeit sehr oft auch mit Straftaten wie Urkundenfälschung einhergeht. Die Terminologie „unechte oder verfälscht“ lehnt sich an § 267 StGB an. Des Weiteren war klarzustellen, dass die Dokumente der Polizeivollzugsbehörde und nicht der Polizeibehörde übermittelt werden, weil es sich hier um Strafverfolgung handelt.

Zu § 8

Zu Absatz 2 und 3

Die Bußgeldvorschrift steht in Zusammenhang mit der Änderung zur Beibehaltung des Sozialversicherungsausweises, der bislang nicht fälschungssicher ist und daher regelmäßig zusammen mit anderen Identitätspapieren kontrolliert wer-

den muss. Zur Effektivierung dieser Kontrollen soll die in Artikel 1 § 5 Abs. 1 Nr. 4 vorgesehene Pflicht der Ausländer zur Vorlage des Passes oder der Ersatzpapiere in die Bußgeldbewehrung aufgenommen werden.

Zu Absatz 4 Nr. 4

Redaktionelle Änderung.

Zu Absatz 5 (neu)

Die Aufnahme einer Ermächtigung, im Wege einer Rechtsverordnung einen Bußgeldkatalog für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung zu schaffen, findet ihr Vorbild zum Teil in § 26a StVG für Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr. Angesichts der Vielzahl im Wesentlichen gleich gelagerter Sachverhalte trägt die Typisierung in der Form eines Bußgeldkataloges zu möglichst gleichmäßiger Behandlung und damit zu mehr Gerechtigkeit bei. Insbesondere bei Verstößen gegen Mitwirkungspflichten (Artikel 1 § 8 Abs. 2) müssen hinsichtlich der verschiedenen Arbeitgeber und Arbeitnehmerpflichtverstöße Fallgruppen beschrieben werden.

Eine Verordnungsregelung ist darüber hinaus auch wegen der in Ihrer Anzahl sehr häufig vorkommenden Ordnungswidrigkeiten gerechtfertigt. Die Anzahl der im Jahre 2003 eingeleiteten Bußgeldverfahren belief sich auf über 310 000 Verfahren (davon rd. 190 000 Ordnungswidrigkeiten wegen Leistungsmissbrauch entsprechend Artikel 1 § 8 Abs. 1). Es besteht ein dringender Bedarf zur Schematisierung häufiger Verhaltensweisen durch einen Katalog.

Atypische Fallgestaltungen können sowohl Verwaltungsbehörden als auch Gerichte abweichend bewerten.

Zu § 10

Zu Absatz 1

Redaktionelle Änderung.

Zu § 12

Zu Absatz 1 Nr. 1

Die Aufnahme der zuständigen Leistungsträger entspricht dem geltenden Recht, das insoweit auch nicht geändert werden soll. Der Zusatz hinsichtlich des Geschäftsbereichs ist erforderlich, weil es sich bei den in § 2 Abs. 3 genannten Behörden und den zuständigen Leistungsträgern um verschiedene Behörden bzw. Stellen handelt.

Zu Absatz 4

Folgeänderung zur Einfügung einer neuen Nummer 2 in Artikel 1 § 8 Abs. 2.

Zu § 14

Zu Absatz 3 (neu)

Gemeinsame Ermittlungsgruppen sind bereits nach derzeitiger Praxis ein bewährtes Instrument zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung. Dies wird durch die ausdrückliche gesetzliche Hervorhebung betont.

Zu § 16**Zu Absatz 3**

Erweiterung der Zweckbestimmung im Hinblick auf die vorgesehene Zugangsberechtigung für Polizei- und Finanzbehörden zur zentralen Datenbank der Zollverwaltung.

Zu § 17**Zu Absatz 1 Satz 1**

Zur erfolgreichen Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung ist eine lückenlose Zusammenarbeit der Behörden der Zollverwaltung mit den Polizei- und Finanzbehörden der Länder erforderlich. Unabhängig von der im Gesetzentwurf der Behörden der Zollverwaltung eingeräumten Prüfungs- und Ermittlungskompetenz bleiben die Länderpolizeibehörden für die Verhütung und Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die im Zusammenhang mit Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung auftreten, zuständig. Um dieser Aufgabe nachkommen zu können, ist ein unmittelbarer Zugriff auf die gerade zu diesem Zweck vorgehaltenen Informationen in der zentralen Datenbank der Zollverwaltung erforderlich.

Gleiches gilt für die Finanzbehörden der Länder. Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung gehen regelmäßig Hand in Hand. Es sind deshalb alle Formen des Informationsaustausches zu nutzen, um im Interesse der öffentlichen Haushalte eine ordnungsgemäße Besteuerung und eine effektive Verfolgung der Steuerstraftaten und -ordnungswidrigkeiten sicherzustellen.

Zu Absatz 1 Satz 3

Die Änderung stellt sicher, dass über die Auskunftserteilung zu Daten aus Vorgängen, die zu einem Strafverfahren geführt haben, nur die Staatsanwaltschaft entscheiden kann.

Zu § 20

Redaktionelle Anpassung. Das Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz wird als Nachfolgeregelung des Gesetzes über die Entschädigung der Zeugen und Sachverständigen zum 1. Juli 2004 in Kraft treten.

Zu § 21**Zu Absatz 1 Satz 1 Nr. 4**

Redaktionelle Folgeänderung zur Änderung in Artikel 2 Nr. 2 und 3 (§ 266a StGB).

Zu Absatz 1 Satz 5 (neu)

Es wird das Recht der Anhörung für Bewerber, über deren Ausschluss von der Teilnahme an einem Wettbewerb um einen Bauauftrag entschieden wird, eingeführt.

Der Ausschluss vom Wettbewerb kann für das einzelne Unternehmen schwerwiegende wirtschaftliche Folgen haben. Daher soll die Entscheidung über den Ausschluss nicht allein nach Aktenlage erfolgen. Vielmehr soll dem betroffenen Bewerber die Möglichkeit eingeräumt werden, seine Situation darzulegen, um sicherzustellen, dass alle Umstände bei der Entscheidung berücksichtigt werden.

Zu Artikel 2 (Änderung des Strafgesetzbuches)**Zu den Nummern 2 und 3**

Im Zuge der Neugestaltung des § 266a StGB ist der bisherige Absatz 3 betreffend die Nichtabführung von Sozialversicherungsbeiträgen durch Ersatzkassenmitglieder zu streichen. Diese Vorschrift besitzt schon seit geraumer Zeit keinen praktischen Anwendungsbereich mehr.

Absatz 3 wurde, wie § 266a StGB insgesamt, durch das Zweite Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität (2. WiKG) im Jahre 1986 in das Strafgesetzbuch eingeführt und mit Gesetz vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2787) leicht redaktionell geändert. Die Tatbestände der Beitragsvorenthaltung durch Mitglieder der Ersatzkassen waren zuvor in verschiedenen Gesetzen geregelt (§ 529 Abs. 2, § 1428 Abs. 2 RVO, § 150 Abs. 2 AVG, § 225 Abs. 2 AFG) und sollten in einer einheitlichen Vorschrift zusammengefasst werden.

Bereits im Gesetzgebungsverfahren des 2. WiKG war der geringe praktische Anwendungsbereich der neuen Vorschrift bekannt geworden. Dieser war darauf zurückzuführen, dass die Ersatzkassenmitglieder nur noch selten ihre Beiträge selbst an die Kasse abführten, weil die Arbeitgeber oft für die bei ihnen beschäftigten Ersatzkassenmitglieder im Wege von Vereinbarungen das Lohnabzugsverfahren durchführten und die Beiträge – wie bei anderen gesetzlich versicherten Arbeitnehmern – direkt an die Ersatzkassen zahlten. Der Gesichtspunkt der Strafbedürftigkeit und Strafwürdigkeit wurde damals jedoch noch gegenüber dem Vereinheitlichungsinteresse zurückgestellt; stattdessen wurde der Strafrahmen gegenüber den bisherigen Strafvorschriften herabgesetzt (vgl. Drucksache 10/318, S. 30).

Durch das Gesetz zur Strukturreform im Gesundheitswesen (Gesundheits-Reformgesetz) vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2477) und das Gesetz zur Einordnung der Vorschriften über die Meldepflichten des Arbeitgebers in der Kranken- und Rentenversicherung sowie im Arbeitsförderungsrecht und über den Einzug des Gesamtsozialversicherungsbeitrags in das Vierte Buch Sozialgesetzbuch (Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung) vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2330) wurden die Ersatzkassen jedoch mit den anderen Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung gleichgestellt, so dass seitdem der Gesamtsozialversicherungsbeitrag gemäß § 28e Abs. 1 Satz 1 SGB IV auch für Ersatzkassenmitglieder stets vom Arbeitgeber an die Einzugsstellen zu entrichten ist. Dieser ist alleiniger Beitragsschuldner. Der praktische Anwendungsbereich für § 266a Abs. 3 StGB ist damit entfallen.

Artikel 2 Nr. 1 enthält neben der Aufnahme eines neuen Absatzes 2 betreffend die Hinterziehung von Arbeitgeberbeiträgen einen neuen Absatz 3, der eine redaktionelle Änderung des bisherigen Absatzes 2 darstellt. Da der bisherige Absatz 3 durch vorliegenden Vorschlag aufgehoben werden soll, werden die im Entwurf vorgesehenen Verschiebungen der bisherigen Absätze 4 bis 6 wieder hinfällig. Eine gesonderte Aufhebung des bisherigen Absatzes 3 ist jedoch nicht notwendig, da diese durch die Neufassung des Absatzes 3 implizit erfolgt.

Die Änderungen in Artikel 2 Nr. 3 sind Folgeänderungen zum Entfallen des bisherigen Absatzes 3.

Zu Artikel 2a (neu) (Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch)

Redaktionelle Folgeänderung aufgrund der Aufhebung der §§ 304 bis 306 und 308 SGB III und Anpassung an die neuen Zuständigkeiten.

Zu Artikel 3 (Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch)

Redaktionelle Änderung.

Zu Artikel 4 (Änderung des Ersten Buches Sozialgesetzbuch)

Folgeänderung wegen Beibehaltung der Regelungen zum Sozialversicherungsausweis (Wegfall der bisherigen Nummer 2).

Zu Artikel 5 (Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch)

Beibehaltung der Regelungen zum Sozialversicherungsausweis.

Zu Artikel 6 (Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch)

Folgeänderung wegen Beibehaltung der Regelungen zum Sozialversicherungsausweis.

Zu Artikel 8 (Änderung des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch)**Zu Nummer 1**

Folgeänderung wegen Beibehaltung der Regelungen zum Sozialversicherungsausweis.

Zu Nummer 2

Folgeänderung aufgrund der Neufassung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Zu Artikel 9 (Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes)**Zu Nummer 1**

Die bisherige Nummer 1 soll zur Vermeidung von Missverständnissen entfallen:

Die zu streichende Nummer 1 sieht vor, die Zuständigkeitsregelung des § 2 Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) um die im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (§ 2 Abs. 3) enthaltene Regelung für die Kontrolle von geringfügig Beschäftigten in Privathaushalten zu ergänzen. Diese Ergänzung würde im Rahmen des AEntG allerdings im Ergebnis ins Leere laufen, weil es bei den hier zu kontrollierenden Arbeitsbedingungen in keinem Fall um Tätigkeiten von Arbeitnehmern in Privathaushalten geht. Wie sich aus § 1 Abs. 1 und 2 AEntG ergibt, handelt es sich bei den hier zu prüfenden Arbeitsbedingungen ausschließlich um bestimmte tarifvertragliche Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmern des Baugewerbes und der Seeschiffahrtsassistenten.

Zu Nummer 2

Redaktionelle Folgeänderung zur Nummer 1.

Zu Nummer 3

Der in der bisherigen Nummer 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa vorgesehene Änderungsbefehl, das Wort „oder“ zu streichen, ist bereits durch eine frühere Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes umgesetzt worden und damit überflüssig.

Zu Artikel 15 (Änderung der Beitragsüberwachungsverordnung)**Zu den Nummern 1 und 2**

Redaktionelle Änderung und Folgeänderung wegen Beibehaltung der Regelungen zum Sozialversicherungsausweis.

Zu Artikel 18 (Aufhebung der Sozialversicherungsausweis-Verordnung)

Beibehaltung der Regelungen zum Sozialversicherungsausweis.

Zu Artikel 19 (Änderung der Datenerfassungs- und -übermittlungsverordnung)

Beibehaltung der Regelungen zum Sozialversicherungsausweis.

Zu Artikel 21 (Änderung der Winterbau-Umlageverordnung)

Die Präzisierung ermöglicht es der Bundesagentur für Arbeit, zu bestimmen, dass Umlagebeiträge auch an andere als die nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Winterbauumlageverordnung zuständige Dienststelle abgeführt werden. Dadurch wird eine bessere verfahrensmäßige Abstimmung zwischen Umlageeinzug und -erstattung für Arbeitszeiten auf Auslandsbaustellen ermöglicht.

Die Angabe „§ 5“ im beabsichtigten Absatz 1a ist überflüssig und deshalb zu streichen, da die Verweisung innerhalb des § 5 erfolgt.

Zu Artikel 22 (Änderung des Sozialgerichtsgesetzes)

Die Fassung des Sozialgerichtsgesetzes war unrichtig zitiert.

Zu Artikel 23 (Änderung des Telekommunikationsgesetzes)

Die Ergänzung um die Worte „über zentrale Abfragestellen“ ist erforderlich, damit der bisherige Regelungsumfang ohne Änderungen übernommen wird.

Zu Artikel 24 (Änderung des Einkommensteuergesetzes)

Vervollständigung des Eingangssatzes um das Datum der Bekanntmachung und den Veröffentlichungshinweis.

Zu Artikel 25 (Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang)

Folgeänderung wegen Beibehaltung der Regelungen zum Sozialversicherungsausweis. Die Ziffer 19 wird gestrichen, da Artikel 19 aufgehoben wird.

Zu Artikel 26 (Änderung in den Bestimmungen des Inkrafttretens und Außerkrafttretens)

Zu Absatz 1

Folgeänderung zur Streichung der Vorschriften zur Aufhebung des Sozialversicherungsausweises.

Zu Absatz 2

Die bisher zitierte letzte Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 23. Juli 2002 ist nicht mehr aktuell.

Zu Absatz 3

Folgeänderung zur Streichung der Vorschriften zur Aufhebung des Sozialversicherungsausweises.

Berlin, den 5. Mai 2004

Reinhard Schultz (Everswinkel)
Berichterstatter

Elke Wülfing
Berichterstatterin