



---

## Sachstand

---

## Fragen zum Schwarzarbeitsgesetz

**Fragen zum Schwarzarbeitsgesetz**

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 043/16  
Abschluss der Arbeit: 1. April 2016  
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Definition von Schwarzarbeit</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Aufgaben der Zollverwaltung bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Bagatellgrenzen für Schwarzarbeit</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Maßnahmen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit von 2008 bis 2014</b>	<b>5</b>
<b>5.</b>	<b>Wesentliche Sanktionsmöglichkeiten</b>	<b>8</b>
5.1.	Ahndung von Ordnungswidrigkeiten	8
5.2.	Verfolgung von Straftaten	9
<b>6.</b>	<b>Tätigwerden ausländischer Unternehmen in Deutschland</b>	<b>10</b>

## 1. Definition von Schwarzarbeit

Nach § 1 Abs. 2 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung vom 23. Juli 2004 (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz – SchwarzArbG in der Fassung vom 2. Dezember 2014) leistet Schwarzarbeit, wer Dienst- oder Werkleistungen erbringt oder ausführen lässt und dabei

1. als Arbeitgeber, Unternehmer oder versicherungspflichtiger Selbstständiger seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden sozialversicherungsrechtlichen Melde-, Beitrags- oder Aufzeichnungspflichten nicht erfüllt,
2. als Steuerpflichtiger seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden steuerlichen Pflichten nicht erfüllt,
3. als Empfänger von Sozialleistungen seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Mitteilungspflichten gegenüber dem Sozialleistungsträger nicht erfüllt,
4. als Erbringer von Dienst- oder Werkleistungen seiner sich daraus ergebenden Verpflichtung zur Anzeige vom Beginn des selbstständigen Betriebes eines stehenden Gewerbes (§ 14 der Gewerbeordnung) nicht nachgekommen ist oder die erforderliche Reisegewerbekarte (§ 55 der Gewerbeordnung) nicht erworben hat,
5. als Erbringer von Dienst- oder Werkleistungen ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe selbstständig betreibt, ohne in der Handwerksrolle eingetragen zu sein (§ 1 der Handwerksordnung).

## 2. Aufgaben der Zollverwaltung bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit

Nach § 2 Abs. 1 SchwarzArbG haben die Behörden der Zollverwaltung umfangreiche Prüfmaßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Die Behörden der Zollverwaltung prüfen, ob

1. die sich aus den Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Pflichten nach § 28a des Vierten Buches Sozialgesetzbuch erfüllt werden oder wurden,
2. auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen Sozialleistungen nach dem Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch oder Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz zu Unrecht bezogen werden oder wurden,
3. die Angaben des Arbeitgebers, die für die Sozialleistungen nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch erheblich sind, zutreffend bescheinigt wurden,
4. Ausländer nicht
  - a) entgegen § 284 Abs. 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch oder § 4 Abs. 3 Satz 1 und 2 des Aufenthaltsgesetzes und nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerinnen beschäftigt werden oder wurden, oder

b) entgegen § 4 Abs. 3 Satz 1 und 2 des Aufenthaltsgesetzes mit entgeltlichen Dienst- oder Werkleistungen beauftragt werden oder wurden

und

5. Arbeitsbedingungen nach Maßgabe des Mindestlohngesetzes, des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und des § 10 Absatz 5 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes eingehalten werden oder wurden.

Die Prüfung der Erfüllung steuerlicher Pflichten im Sinne von § 1 Abs. 2 Nr. 2 SchwarzArbG obliegt den zuständigen Landesfinanzbehörden. Die Behörden der Zollverwaltung sind zur Mitwirkung an Prüfungen der Landesfinanzbehörden berechtigt. Die Behörden der Zollverwaltung prüfen zur Erfüllung ihrer Mitteilungspflicht nach § 6 Abs. 1 Satz 1 SchwarzArbG in Verbindung mit Abs. 3 Nr. 4, ob Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Steuerpflichtige den sich aus den Dienst- oder Werkleistungen ergebenden steuerlichen Pflichten nicht nachgekommen sind. Grundsätze der Zusammenarbeit werden von den obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder im gegenseitigen Einvernehmen geregelt.

Diese von den Zollverwaltungen durchgeführten Maßnahmen haben zu Erfolgen geführt. Die Ergebnisse der einzelnen Maßnahmen lassen sich der unter **Punkt 4** aufgeführten Tabelle entnehmen

Weitere Befugnisse der Zollverwaltung sind in den §§ 2a bis 7 des SchwarzArbG aufgeführt<sup>1</sup>.

### 3. Bagatellgrenzen für Schwarzarbeit

Die maßgeblichen Gesetze in Deutschland enthalten keine sog. Bagatellgrenzen, bis zu deren Höhe die Inanspruchnahme und Durchführung von Schwarzarbeit straffrei bleiben würde.

### 4. Maßnahmen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit von 2008 bis 2014

Die Erfolge der Zollkontrolle im Kampf gegen die Schwarzarbeit können der folgenden Tabelle entnommen werden<sup>2</sup>:

Sachverhalt	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Persönlichkeitsüberprüfungen an	481.996	472.542	510.425	524.015	543.120	523.340	512.763

1 Gesetze im Internet, [http://www.gesetze-im-internet.de/schwarzarbg\\_2004/](http://www.gesetze-im-internet.de/schwarzarbg_2004/), Abruf: 30.03.2016.

2 Abrufbar im Internetauftritt der Zollverwaltung, [http://www.zoll.de/DE/Presse/Zahlen-Fakten/zahlen\\_fakten\\_schwarzarbeit.html?isPopup=true&view=render%5BStandard%5D&nn=20760](http://www.zoll.de/DE/Presse/Zahlen-Fakten/zahlen_fakten_schwarzarbeit.html?isPopup=true&view=render%5BStandard%5D&nn=20760), Abruf: 30.03.2016.

---

der Arbeitsstelle							
Prüfungen von Arbeitgebern	46.058	51.600	62.756	67.680	65.955	64.001	63.014
Abchluss von Ermittlungsverfahren wegen Straftaten	106.960	101.003	115.980	112.474	105.680	94.962	100.763
Abchluss von Ermittlungsverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten	63.274	61.531	70.146	76.367	62.175	53.993	53.007
Summe der Bußgelder in Millionen Euro	56,7	55,3	44,0	45,2	41,3	44,7	46,7
Schadenssumme im Rahmen der straf- und bußgeldrechtlichen Er-	549,7	624,6	710,5	660,5	751,9	777,1	795,5

---

mittlungen in Millionen Euro							
Schadenssumme aus Steuerstrafverfahren der Landesfinanzverwaltung in Millionen Euro, die aufgrund von Ermittlungserkenntnissen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit veranlasst wurden	39,1	37,8	42,4	31,5	46,3	22,0	29,1
Summe der Geldstrafen (einschließlich Wertersatz) von Urteilen und Strafbefehlen in Millionen Euro	33,9	33,7	29,8	30,6	27,2	26,1	28,2

Summe der er- wirkten Frei- heitsstra- fen in Jahren	1.556	1.813	1.981	2.110	2.082	1.927	1.917
---	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Detaillierte Daten zur Erhebung von Bußgeldern zur Bestrafung von Schwarzarbeit aus dem Gewerbezentralregister können Statistiken, die das Bundesamt für Justiz für die Jahre von 2005 bis 2014 erstellt hat, entnommen werden<sup>3</sup>.

## 5. Wesentliche Sanktionsmöglichkeiten<sup>4</sup>

Verstöße gegen das Schwarzarbeitsgesetz werden im Wesentlichen durch die Ahndung als Ordnungswidrigkeiten und durch die Verfolgung als Straftaten sanktioniert.

### 5.1. Ahndung von Ordnungswidrigkeiten

Im Ordnungswidrigkeiten- bzw. Bußgeldverfahren sind die Hauptzollämter für diverse Ordnungswidrigkeiten Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG). Das ist beispielsweise bei Verstößen gegen Bestimmungen des Mindestlohngesetzes (MiLoG), des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) und des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) der Fall, z.B. wegen Nichtzahlens des gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohnes oder wegen Nichtführens der gesetzlich vorgeschriebenen Arbeitszeitaufzeichnungen.

Im Ordnungswidrigkeitenverfahren gilt das sogenannte Opportunitätsprinzip, so dass die Sachverhaltserforschung im pflichtgemäßen Ermessen der Verwaltungsbehörde steht, § 47 Abs. 1 OWiG. Das Hauptzollamt hat als Verwaltungsbehörde im Bußgeldverfahren - von Ausnahmen abgesehen - dieselben Rechte und Pflichten wie die Staatsanwaltschaft im Strafverfahren, die Vorschriften der Strafprozessordnung (StPO) gelten sinngemäß, § 46 OWiG.

Sofern das Bußgeldverfahren nicht eingestellt wird, gibt es die folgenden Erledigungsmöglichkeiten:

Verwarnung mit/ohne Verwarnungsgeld (§ 56 OWiG)

<sup>3</sup> Internetauftritt des Bundesamts für Justiz (Bfj), [https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/GZR/Statistik/Statistik\\_node.html](https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/GZR/Statistik/Statistik_node.html), Abruf: 30.03.2016.

<sup>4</sup> Internetauftritt der Zollverwaltung, [http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaefigung/Ahndung-von-Ordnungswidrigkeiten-und-Verfolgung-von-Straftaten/ahn-dung-von-ordnungswidrigkeiten-und-verfolgung-von-straftaten\\_node.html;jsessionid=475C9E1BA728BD31F48159C596CAAFE6.live0491](http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaefigung/Ahndung-von-Ordnungswidrigkeiten-und-Verfolgung-von-Straftaten/ahn-dung-von-ordnungswidrigkeiten-und-verfolgung-von-straftaten_node.html;jsessionid=475C9E1BA728BD31F48159C596CAAFE6.live0491), Abruf: 30.03.2016.

Bußgeldbescheid (§ 65 OWiG)

Verfallbescheid (§ 29a OWiG)

Eine Verwarnung kann ohne oder mit einem Verwarnungsgeld von 5 bis 55 Euro geahndet werden.

Die Geldbuße im Bußgeldbescheid wird innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Bußgeldrahmens ermittelt und festgesetzt. Maßgeblich zu berücksichtigen ist hierbei die Bedeutung der Ordnungswidrigkeit - Anhaltspunkt hierfür ist auch der gesetzliche Bußgeldrahmen - und der Vorwurf, der den Täter trifft, z.B. absichtlicher Verstoß oder Nachlässigkeit. Der Bußgeldrahmen bei Verstößen im Zuständigkeitsbereich der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) geht bis zu 500.000 Euro, z.B. bei Mindestlohnverstößen oder illegaler Ausländerbeschäftigung. Dabei kann der durch die unerlaubte Handlung erzielte wirtschaftliche Vorteil, den der Täter gezogen hat, mit der Geldbuße abgeschöpft werden; dies kann dazu führen, dass der Bußgeldrahmen überschritten wird. In Einzelfällen sind Geldbußen in Millionenhöhe möglich.

Wenn ein Bußgeld nicht verhängt wird, z.B. weil der Betroffene keine Schuld hat oder kein Betroffener gefunden werden kann, können im Bußgeldverfahren mit Verfallbescheid Vermögenswerte abgeschöpft werden. Der Verfall kann bis zu der Höhe angeordnet werden, die dem aus der Tat Erlangten entspricht. Damit sollen alle materiellen Werte vom Verfall erfasst werden. Darunter sind nicht nur erlangte Einnahmen jeder Art, sondern ebenso ersparte Ausgaben zu verstehen. Es gilt das "Bruttoprinzip", d.h. Aufwendungen, die der Betroffene hatte, um die Vermögenswerte zu erreichen, mindern nicht die Höhe des Verfalls.

Es bestehen folgende Rechtsbehelfsmöglichkeiten:

Gegen Verwarnungen ist kein Rechtsbehelf möglich. Verwarnungen mit Verwarnungsgeld werden nur mit Einverständnis des Betroffenen wirksam. Ist er damit nicht einverstanden, wird der Sachverhalt erneut geprüft und gegebenenfalls ein Bußgeldbescheid erlassen, der mit Gebühren und Auslagen verbunden ist.

Gegen den Bußgeldbescheid (oder Verfallbescheid) ist als zulässiger Rechtsbehelf der Einspruch gegeben, § 67 OWiG. Er hindert den Eintritt der Rechtskraft und damit die Vollstreckbarkeit und eröffnet das Zwischenverfahren der Verwaltungsbehörde, § 69 Abs. 1-3 OWiG. Im Zwischenverfahren wird geprüft, ob der Bescheid aufrechterhalten oder zurückgenommen wird. Wird der Bußgeldbescheid nicht zurückgenommen, werden die Akten über die Staatsanwaltschaft dem zuständigen Amtsgericht zugeleitet, § 69 Abs. 3 OWiG. Zuständig ist das Amtsgericht, in dessen Bezirk das Hauptzollamt seinen Sitz hat.

Gegen das gerichtliche Urteil (Verurteilung oder den Freispruch) ist die Rechtsbeschwerde nach § 79 OWiG möglich.

## 5.2. Verfolgung von Straftaten

Seit 1998 haben die Beschäftigten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit bei der Verfolgung von Straftaten, die mit einem in § 2 Abs. 1 SchwarzArbG genannten Prüfgegenstand unmittelbar zu-

---

sammenhängen, die Polizeibefugnisse nach der Strafprozessordnung, § 14 SchwarzArbG. Die Beamten sind insoweit Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft im Sinne des § 152 Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG). Die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft sind verpflichtet, im Strafverfahren den Anordnungen der Staatsanwaltschaft Folge zu leisten. Die Staatsanwaltschaft hat die Verfahrensherrschaft im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren. Nur diese darf z.B. das Strafverfahren einstellen, den Beschäftigten der FKS ist dies nicht erlaubt.

Das bedeutet, dass die Beschäftigten der FKS alle Maßnahmen treffen oder Weisungen der Staatsanwaltschaft ausführen müssen, um Straftaten aufzuklären (Legalitätsprinzip).

Dazu gehören insbesondere:

Identitätsfeststellungen

erste Vernehmungen von Beschuldigten/Betroffenen oder Zeugen

Sicherstellungen oder Beschlagnahmen von Beweismitteln und deren Auswertung

Durchsuchungen

vorläufige Festnahmen.

Der Schwerpunkt der von der FKS geführten Strafverfahren liegt zum einen bei Straftaten nach § 266a Strafgesetzbuch (Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt), bei denen - verkürzt dargestellt - der Arbeitgeber pflichtwidrig die Sozialversicherungsbeiträge nicht oder nicht in der richtigen Höhe an die Einzugsstelle (Krankenkasse) abführt.

Zum anderen liegt er bei Straftaten nach § 263 Strafgesetzbuch (sogenannter Sozialleistungsbruch), bei denen - verkürzt dargestellt - beispielsweise der Sozialleistungsbezieher pflichtwidrig seine Erwerbstätigkeit nicht oder nicht richtig gegenüber der Leistungsgewährenden Stelle (z.B. Agentur für Arbeit, ARGE) mitgeteilt hat und er dadurch zu viel an Sozialleistungen bezieht.

Das Strafverfahren kann durch gerichtliches Urteil, Strafbefehl oder Einstellung beendet werden. Mit Urteil und Strafbefehl können Geld- und/oder Freiheitsstrafen verhängt werden.

## **6. Tätigwerden ausländischer Unternehmen in Deutschland**

Für ausländische Unternehmen, die in Deutschland tätig werden gelten die Vorschriften zur Vermeidung von Schwarzarbeit analog.

Darüber hinaus hat auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) am 18. Juli 2007 in Luxemburg die Auflagen für nach Deutschland entsandte Arbeitnehmer aus dem EU-Ausland in wesentlichen Punkten bestätigt (Rechtssache C-490/04).

Der EuGH bestätigte die Pflicht ausländischer Unternehmen, wesentliche Unterlagen ihrer Leiharbeiter in deutscher Übersetzung bereitzuhalten. Kontrollen würden erschwert oder ganz unmöglich, wenn die Firmen Arbeitsverträge, Lohnabrechnungen und andere Dokumente nur in der Sprache ihres Heimatlandes vorlegten.

Ende der Bearbeitung