

Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung

Fragen und Antworten zum Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung

Nach erfolgreichem Vermittlungsverfahren hat der Bundestag am 02. Juli 2004 das „Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung“ beschlossen. Der Bundesrat hat am 09. Juli dem Gesetz zugestimmt.

Mit dem Gesetz wurden gesetzliche Regelungen zur Schwarzarbeit gebündelt und effektivere Strukturen zur Verfolgung von Schwarzarbeit mit klarem Schwerpunkt auf die gewerbliche Wirtschaft geschaffen.

Mit dem Gesetz soll zudem ein gesellschaftlicher Diskussionsprozess angestoßen werden, um schlussendlich zu mehr legaler Beschäftigung durch eine Verringerung illegaler Aktivitäten zu kommen. Das nutzt allen Bürgerinnen und Bürgern: Denn mehr legale Beschäftigung schafft auch den Raum für niedrigere Steuern und Abgaben.

Hier finden Sie Antworten auf häufig gestellte Fragen zum Gesetz:

Fragen und Antworten:

1. Allgemeine Fragen

Frage: Welches Ziel verfolgt das neue Gesetz?

Antwort: Deutschland braucht mehr legale Beschäftigung. Arbeitslosigkeit schließt heute zu viele Menschen von einer gleichwertigen Teilhabe an unserer Gesellschaft aus. Dafür hat die Bundesregierung bereits weitgehende Strukturreformen und Steuerentlastungen umgesetzt. Diesen Weg werden wir weiter gehen. Aber er muss durch eine Einschränkung illegaler Praktiken begleitet werden. Das Gesetz zielt darauf, möglichst vielen den Weg in legale Beschäftigungsverhältnisse zu ebnen. Dies erfordert auch eine intensivere Bekämpfung der Schwarzarbeit, die auf manchen Märkten legale Beschäftigung verdrängt und Arbeitsplätze vernichtet. Dafür muss die Verfolgung von Schwarzarbeit und der damit einhergehenden Steuerhinterziehung auf eine neue Grundlage gestellt werden.

Die negativen Auswirkungen der Schwarzarbeit und die Notwendigkeit der Verfolgung sollen stärker als bisher deutlich gemacht werden. Wir brauchen einen Mentalitätswechsel in Teilen der Bevölkerung; das Unrechtsbewusstsein gegenüber Schwarzarbeit in der Gesellschaft soll deutlich geschärft werden.

Frage: Mit welchen konkreten Maßnahmen will die Bundesregierung Schwarzarbeit bekämpfen?

Antwort: Der Ansatz der Bundesregierung zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ist mehrschichtig. Er beinhaltet vier Kernelemente:

- Erstens die Verdeutlichung attraktiver und einfacher Möglichkeiten für den Bürger, wie Arbeitsleistungen legal erbracht beziehungsweise nachgefragt werden können.
- Zweitens die Förderung eines neuen Unrechtsbewusstseins in der Bevölkerung gegenüber der illegalen Beschäftigung.
- Drittens die Schaffung leistungsfähiger Strukturen im Zoll zur Bekämpfung der gewerbsmäßigen Schwarzarbeit.
- Und viertens die transparente Bündelung der Rechtsvorschriften zur Schwarzarbeit, wobei auch Regelungslücken geschlossen werden.

Die Bundesregierung ergänzt damit ihre Modernisierungsstrategie zur allgemeinen Verbesserung der Rahmenbedingungen für legale Beschäftigung (u. a. Steuersenkungen, Reform der sozialen Sicherungssysteme, Regelungen zu Minijobs) zu einer differenzierten Strategie gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung. Nur mit diesem Maßnahmen-Mix wird es gelingen, Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung spürbar zurückzudrängen.

Frage: Gegen wen will das die Bundesregierung mit dem neuen Gesetz in erster Linie vorgehen?

Antwort: Dem Staat und den Sozialversicherungsträgern entgehen durch Schwarzarbeit Milliardenbeträge. Entgegen dem in der öffentlichen Diskussion teilweise entstandenen Eindruck sieht die Bundesregierung die Hauptschuldigen hierfür nicht im privaten Bereich.

Verantwortlich für die Milliardenverluste sind vielmehr illegal handelnde Unternehmer, die in großem Stil ihren sozialversicherungsrechtlichen und steuerrechtlichen Pflichten nicht nach kommen. Das gilt vor allem im Bau-, Reinigungs- und Gaststättengewerbe. In diesen Bereichen wird die Zollverwaltung künftig verstärkt prüfen. Es ist nicht hinnehmbar, dass Unternehmer Teile ihres Personals außerhalb eines legalen Arbeitsverhältnisses und unter Verletzung zahlreicher Rechtsnormen beschäftigen und den Wettbewerb grob verzerren.

Frage: Welches sind die wesentlichen Eckpunkte des Gesetzes?

Antwort: Die wesentlichen Eckpunkte des Gesetzes sind:

- Kern ist eine grundlegende Neufassung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.
- Kontrollregelungen aus den verschiedenen Vorschriften, insbesondere des Sozialgesetzbuches, werden gebündelt und ergänzt.

- Straftatbestände werden ergänzt, um Strafbarkeitslücken zu schließen.
- Die juristische Definition von Schwarzarbeit wird erstmalig dem allgemeinen Sprachgebrauch angepasst.
- Die Prüfrechte der Zollverwaltung werden erweitert.
- Hilfeleistung durch Angehörige sowie in Form der Nachbarschaftshilfe, Gefälligkeit oder Selbsthilfe bleiben weiterhin zulässig – vorausgesetzt sie sind nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtet.
- Es wird eine Rechnungsausstellungspflicht des Unternehmers bei Werklieferungen oder sonstigen Leistungen im Zusammenhang mit einem Grundstück geschaffen, auch wenn der Leistungsempfänger eine Privatperson ist. Das heißt konkret, dass z.B. bei Bauleistungen und Instandhaltungsarbeiten in und an Gebäuden der beauftragte Unternehmer verpflichtet wird, eine Rechnung auszustellen. Der private Leistungsempfänger ist verpflichtet, die Rechnung für zwei Jahre aufzubewahren.

2. Strafverfolgung und Strafrahmen

Frage: Werden die Straftatbestände stark ausgeweitet?

Antwort: Es werden nur Lücken geschlossen. Neue Straftatbestände werden nur insoweit geschaffen, als sie nicht bereits im Steuerrecht, Sozialversicherungsrecht, im Strafgesetzbuch oder anderen Gesetzen geregelt und mit einer ausreichenden Strafzumessung versehen sind. Für die meisten Fälle ändert sich die faktische Rechtslage nicht.

Frage: Welche Tatbestände sind tatsächlich neu und füllen damit Lücken?

Antwort: Es handelt sich um folgende neue Straftatbestände:

- **Ergänzung des § 266a StGB um die Nichtabführung von Arbeitgeberanteilen an Sozialversicherungsbeiträgen**

Bisher stellt es strafrechtlich keinen Betrugstatbestand dar, wenn Unternehmer Arbeitgeberanteile an Sozialversicherungsbeiträgen nicht anmelden und nicht abführen, da im juristischen Sinne die Unterlassung der Anmeldung keine Täuschungshandlung oder vorsätzliche Irrtumserregung bedeutet. Insoweit ist in diesem Fall lediglich der Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit erfüllt. Dies soll in Zukunft nur noch bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen in Privathaushalten gelten. Für andere Bereiche soll durch die Schaffung des neuen Straftatbestandes diese Strafbarkeitslücke geschlossen werden; die Nichtabführung der Arbeitgeberanteile wird dann in gleicher Weise wie die Nichtabführung der Arbeitnehmeranteile geahndet werden können.

- **Erschleichen von Sozialleistungen im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienst- und Werkleistungen**

Nach bisheriger Rechtslage kann der unrechtmäßige Bezug von Sozialleistungen nur bestraft werden, wenn der Tatbestand des Betruges erfüllt ist. Dies setzt im Einzelfall den Nachweis der Bereicherungsabsicht voraus. Ein strafwürdiges Verhalten liegt aber bereits vor, wenn vorsätzlich und rechtswidrig Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch oder dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen werden. Dies wird durch die beabsichtigte Schaffung eines ergänzenden Straftatbestandes über die Erschleichung bestimmter Fälle der Sozialleistungen ausdrücklich hervorgehoben.

Frage: Wie viel Personal steht bei der Zollverwaltung zur Bekämpfung der Schwarzarbeit bereit?

Antwort: Um die Prüfungen künftig noch effektiver durchführen zu können, ist zum 1. Januar 2004 Personal aus der bisher zuständigen Bundesanstalt für Arbeit und den Zollbehörden zusammengeführt worden. Dieses wird im Laufe des Jahres weiter aufgestockt. Unter dem neuen Dach der „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ sollen künftig rund 7.000 Beschäftigte für die Verringerung der Schwarzarbeit Sorge tragen. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit ist bundesweit flächendeckend an 113 Standorten vertreten. Bei der Oberfinanzdirektion Köln ist eine zentrale Abteilung mit künftig über 120 Beschäftigten eingerichtet, die u.a. Ansprechpartner für alle zusammenarbeitenden Behörden ist.

Frage: In der Zeitung stand, dass das Personal in Judo und Schusswaffengebrauch ausgebildet wird. Ist das wirklich nötig? Und widerspricht das nicht der Absicht des BMF, Hilfe vor Abschreckung zu stellen?

Antwort: Bei der Verfolgung gewerblicher Schwarzarbeit, beispielsweise auf Baustellen, kann es in Einzelfällen hilfreich sein, für die Reaktion auf körperliche Gewalt gewappnet zu sein – das zeigt die Erfahrung. Die Bekämpfung krimineller gewerblicher Strukturen im Bereich der Schwarzarbeit bringt es oft mit sich, dass die Bediensteten mit zum Teil gewaltbereiten Tätergruppen konfrontiert werden. Darüber hinaus wird die Tätigkeit weitgehend in einem Umfeld ausgeübt, in dem „gefährliche“ Werkzeuge (Messer, Hammer u.ä.) verwendet werden.

Frage: Was dürfen Zöllner machen, was sie bisher nicht durften? Welche Befugnisse haben sie heute?

Antwort: Die Zollverwaltung ist seit 1991 mit Aufgaben im Rahmen der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit betraut. Seitdem sind die Bedeutung und der Umfang dieser Aufgabe stetig gewachsen. Zu Beginn beschränkten sich die Befugnisse der Zollbeamten auf die Kontrolle der Sozialversicherungsausweise. 1998 erhielten sie Polizeibefugnisse und die Eigenschaft von Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft. Die Beamten können sowohl verdachtsunabhängige Prüfungen auf illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit bei Arbeitnehmern und Arbeitgebern als auch gezielte Ermittlungen durchführen. Sowohl bei den Prüfungen als auch in Ermittlungsverfahren kann die Zollverwaltung auf Informationen und Unterstützung der Sozialversicherungsträger und aller zuständigen Behörden zurückgreifen.

3. Schwarzarbeit in Privathaushalten

Frage: Wie wird künftig kontrolliert, wer im Haushalt schwarz arbeitet? Gibt es in Zukunft eine „Haushaltspolizei“?

Antwort: Nein, die Schaffung einer „Haushaltspolizei“ ist nicht vorgesehen. Das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung nach dem Grundgesetz bleibt unangetastet. Die „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ bei der Zollverwaltung wird sich beim Einsatz ihrer Kapazitäten auch in Zukunft an der Schadenshöhe orientieren und deshalb vordringlich im gewerblichen Bereich ermitteln.

Das Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit sieht im privaten Bereich insbesondere vor, dass zukünftig z. B. bei Bauleistungen, Gartenarbeiten, Instandhaltungsarbeiten in und an Gebäuden oder Fensterputzen der beauftragte Unternehmer verpflichtet wird eine Rechnung auszustellen. Der private Auftraggeber soll verpflichtet werden, diese Rechnung, einen Zahlungsbeleg oder eine andere beweiskräftige Unterlage zwei Jahre lang aufzubewahren. Damit sollen insbesondere die „Ohne-Rechnung-Geschäfte“, die in größerem Umfang zur Steuerhinterziehung führen, unterbunden werden.

Frage: Machen sich Nachbarn künftig strafbar, wenn sie sich gegenseitig helfen?

Antwort: Nein, Nachbarschaftshilfe, Gefälligkeiten und Selbsthilfe gelten wie bisher nicht als Schwarzarbeit – vorausgesetzt, sie erfolgen nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtet.

Frage: Was ist mit dem Nachbarsjungen, der gelegentlich den Rasen mäht und dafür ein paar Euro erhält?

Antwort: Die bisher nicht als Schwarzarbeit erfassten Sachverhalte der Nachbarschaftshilfe, Gefälligkeit und Selbsthilfe gelten auch zukünftig nicht als Schwarzarbeit, wenn sie nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtet sind.

Folglich löst nicht jede Tätigkeit Verpflichtungen nach dem Steuerrecht oder Sozialgesetzbuch aus. Wo Hilfeleistungen erbracht werden, bei denen Gefälligkeit und Hilfsbereitschaft deutlich im Vordergrund stehen, ist die Leistung nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtet und deshalb steuerlich völlig irrelevant. Solche Hilfeleistungen begründen auch kein Arbeitsverhältnis und keine Unternehmereigenschaft und sind damit auch sozialversicherungsrechtlich ohne Bedeutung. Dies gilt auch für den oben beschriebenen Fall des Nachbarsjungen.

Frage: Fällt das Babysitten unter die neue Rechnungsausstellungspflicht?

Antwort: Unter die Rechnungsausstellungspflicht fallen nur Werklieferungen und sonstige Leistungen eines Unternehmers im Zusammenhang mit einem Grundstück. Der Babysitter muss also keine Rechnung ausstellen.

Frage: Wie sind Tauschbörsen, z. B. im Internet, einzustufen, in denen nach dem Motto verhandelt wird „Ich bügle deine Hemden, dafür mäht du meinen Rasen“? Fällt dies unter Schwarzarbeit?

Antwort: Bei einem gegenseitigen Austausch von Leistungen liegt kein Beschäftigungsverhältnis vor, so dass sich keine Pflichten aus der Sozialversicherung ergeben. In steuerlicher Hinsicht ist der gegenseitige Austausch von Leistungen zwischen Privatpersonen auch außerhalb der Nachbarschaftshilfe unbedenklich, sofern diese einmalig erbracht werden. Steuerlich relevant wird der gegenseitige Austausch von Leistungen, wenn dabei eine gewisse Nachhaltigkeit erkennbar ist. Bei einem nur gelegentlichen Austausch ist das aber nicht der Fall.

Frage: Macht sich eine Putzfrau, die nicht angemeldet ist, nach neuem Recht strafbar, oder handelt sie nur ordnungswidrig? Und was ist mit demjenigen, der sie beauftragt?

Antwort: Bereits nach geltendem Recht macht sich der Arbeitgeber von Schwarzarbeitern strafbar und kann wegen Steuerhinterziehung, Betrug sowie Vorenthalten von Arbeitnehmeranteilen zur Sozialversicherung belangt werden. Nach dem Gesetz wird zudem – um eine bislang bestehende Strafbarkeitslücke zu schließen - ein zusätzlicher Straftatbestand wegen Vorenthalten der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung geschaffen.

Der Arbeitnehmer, der schwarz arbeitet, kann bei wissentlichem und willentlichem, also vorsätzlichem, Zusammenwirken mit dem Arbeitgeber zumindest wegen Beihilfe zu dessen Straftaten strafrechtlich verfolgt werden. Je nach Einzelfall kann er sich auch der Steuerhinterziehung strafbar machen.

Nach dem Gesetz wird dies aber nicht für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten (Mini-Jobs) gelten. Für diese sieht das Gesetz vor, dass das Nichtanmelden und Nichtabführen der Sozialversicherungsbeiträge und Steuern nur als Ordnungswidrigkeit verfolgt wird. Damit wird verdeutlicht, dass vorrangiges Ziel der Bekämpfung der Schwarzarbeit nach wie vor der gewerbliche Bereich ist.

Frage: Wer ist Unternehmer? Kann eine Putzfrau Unternehmerin sein?

Antwort: Ein Unternehmer ist gemäß § 2 Umsatzsteuergesetz, wer eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit ausübt, d.h. wer seine Tätigkeit im Wesentlichen frei gestalten, seine Arbeitszeit und den Arbeitsort frei bestimmen kann. Ein wesentliches Kennzeichen ist das eigene Unternehmensrisiko. Die Reinigungskraft im Privathaushalt ist in der Regel nicht unternehmerisch tätig.

Frage: Welche Pflichten sind nach bisherigem Recht bei der Beschäftigung einer Putzfrau in Privathaushalten zu beachten?

Antwort: Die Bundesregierung setzt bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit vor allem auf die Vereinfachung der Legalisierung von Arbeitsverhältnissen. Dem Bürger werden Hilfestellungen angeboten, sich legal zu verhalten. Zu diesem Zweck hat das Bundesministerium für Finanzen im Internet eine Seite eingerichtet, die detaillierte Angaben zu den bei geringfügigen Beschäftigungen („Minijobs“) zu erfüllenden Pflichten enthält. Die Seite kann unter der Adresse www.zoll-stoppt-schwarzarbeit.de abgerufen werden.

Der Arbeitgeber einer im Rahmen einer geringfügigen Beschäftigung – bis 400 Euro pro Monat – angestellten Haushaltshilfe hat die Pflicht, sie bei der Minijob-Zentrale der Bundesknappschaft in Essen anzumelden. Er hat die Pauschalbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung und gesetzlichen Krankenversicherung in Höhe von je 5 % sowie 2% Pauschsteuer zu tragen. Hinzu kommen 1,3 % nach dem Lohnfortzahlungsgesetz sowie Beiträge zur Unfallversicherung. Die Haushaltshilfe, die im Rahmen eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses beschäftigt ist, treffen keine Anmelde- und keine Abführungspflichten.