

## Bericht zu den Aktivitäten der Task Force zur Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit

### **I. Hintergrund**

Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern sind seit dem 1. Mai 2004 Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Staatsangehörigen Maltas und Zyperns genießen bereits seit dem Beitritt die Grundfreiheiten des EG-Vertrages in vollem Umfang. Für die anderen acht Beitrittsstaaten gelten dagegen in der Bundesrepublik Deutschland (mindestens bis zum 30. April 2009, längstens jedoch bis zum 30. April 2011) Übergangsregelungen. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde vollständig ausgesetzt; das für Drittstaatsangehörige geltende Recht wird entsprechend angewendet. Die Dienstleistungsfreiheit ist hinsichtlich der Entsendung von Arbeitnehmern in einzelnen Wirtschaftszweigen (Bauwirtschaft, Reinigungsgewerbe, Innendekorateure) eingeschränkt worden. Für die Niederlassungsfreiheit sehen die Beitrittsverträge keine Beschränkungen vor. Entsprechende Übergangsregelungen werden für Bulgarien und Rumänien gelten, die der Europäischen Union nach jetzigem Stand zum 1. Januar 2007 beitreten werden.

Schon bald nach dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten<sup>1</sup> war zu beobachten, dass Unternehmen aus diesen Staaten durch ihre Arbeitnehmer/-innen in der Bundesrepublik Deutschland Dienstleistungen erbrachten, ohne dass die von der Europäischen Gemeinschaft festgelegten Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Entsendung (vor allem das Vorliegen einer nennenswerten Geschäftstätigkeit im Entsendestaat) erfüllt waren. Bei verschiedenen Dienstleistungserbringern handelte es sich um bloße Briefkastenfirmen, die am Ort des Firmensitzes überhaupt keine unternehmerische Tätigkeit entfalteten bzw. dort lediglich als Anwerbebüros tätig waren. Nicht selten wurden Ordnungswidrigkeiten- oder Straftatbestände verwirklicht (z. B. Vorenthalten von Sozialversicherungsbeiträgen, Steuerhinterziehung, illegale Arbeitnehmerüberlassung, Verstöße gegen Arbeitsgenehmigungsrecht). Darüber hinaus war festzustellen, dass Bürger/-innen aus den neuen Mitgliedstaaten in der Bundesrepublik Deutschland als vermeintlich Selbstständige unter Berufung auf die Niederlassungs- oder Dienstleistungsfreiheit tätig waren, obwohl sie eigentlich Arbeitnehmertätigkeiten ausübten und deshalb in Deutschland nicht nur sozialversicherungs- und arbeitsgenehmigungspflichtig, sondern regelmäßig auch lohnsteuerpflichtig waren (sog. Scheinselbstständigkeit).

---

<sup>1</sup> Ist im Folgenden von den neuen Mitgliedstaaten die Rede, so sind damit lediglich diejenigen Beitrittsstaaten gemeint, für die in der Bundesrepublik Deutschland Übergangsregelungen gelten.

Mit Blick auf diese Entwicklungen hat die frühere Bundesregierung im März 2005 beschlossen, eine Task Force zur Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit einzurichten. Auch unter der neuen Bundesregierung werden gemäß dem Koalitionsvertrag die Arbeiten der Task Force unter Federführung des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales fortgesetzt. Geleitet wird die Task Force von der Parlamentarischen Staatssekretärin beim Bundesminister der Finanzen, Dr. Barbara Hendricks, und vom Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundesminister für Arbeit und Soziales, Gerd Andres.

Die Task Force verfolgt zwei zentrale Zielsetzungen:

- Sicherstellung, dass bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen und bei grenzüberschreitender Niederlassung die nationalen und europäischen Rechtsvorschriften strikt eingehalten werden
- Entschiedenenes Vorgehen gegen „Schwarze Schafe“.

Zur Zielerreichung wurden im Wesentlichen folgende Maßnahmen ergriffen:

- Kritische Überprüfung und Änderung bestehender Rechtsvorschriften
- Partnerschaftlicher Dialog mit den neuen Mitgliedstaaten
- Intensivierung der Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit
- Verstärkte Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern.

## **II. Bisherige Ergebnisse der Task Force**

### **1. Kritische Überprüfung und Änderung bestehender Rechtsvorschriften**

Die Task Force hat zahlreiche gesetzliche Regelungen einer kritischen Überprüfung dahingehend unterzogen, ob durch Rechtsänderungen die Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit erleichtert werden kann. Verschiedene Gesetze wurden in der Folge geändert:

#### *a. Änderungen der Gewerbe- und Handwerksordnung*

In die Gewerbeordnung wurde im September 2005 eine Ermächtigung aufgenommen, die es den Gewerbebehörden ermöglicht, Daten aus Gewerbeanzeigen an die Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung zu übermitteln (§ 14 Abs. 5 Nr. 7 GewO). Mit Hilfe dieser Daten wird insbesondere die Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit erleichtert. Um eine effektive Missbrauchsbekämpfung zu gewährleisten, ist eine gezielte Weitergabe der Gewerbeanzeigen erforderlich, also eine Weitergabe durch die Gewerbebehörden, wenn Anhaltspunkte für Scheinselbstständigkeit bestehen. Gegenwärtig wird deshalb an einer Vereinbarung mit den Wirtschaftsministerien der Länder über die Zusammenarbeit der Finanzkontrolle

Schwarzarbeit mit den Gewerbebehörden gearbeitet, in der u. a. eine solche gezielte Weitergabe geregelt werden soll (näher dazu im Folgenden).

Durch eine ebenfalls im September 2005 in Kraft getretene Änderung der Handwerksordnung werden die Handwerkskammern stärker in die Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit eingebunden. Die Handwerkskammern können sich nunmehr im Zusammenhang mit der Prüfung der Eintragungsvoraussetzungen bestimmte Nachweise – z. B. Mietverträge – vorlegen lassen, die Rückschlüsse auf das Vorliegen einer Scheinniederlassung zulassen (vgl. §§ 17 Abs. 1, 20 HwO).

*b. Änderungen des SGB IV und des SGB VI*

Änderungen des SGB IV und SGB VI ermöglichen künftig eine zentrale Erfassung sämtlicher Entsendebescheinigungen bei der Datenstelle der Deutschen Rentenversicherung in Würzburg. Die ausländischen Sozialversicherungsträger übersenden die neu aufgelegten Bescheinigungen E 101 über die anzuwendenden Rechtsvorschriften im Voraus. Sie gelten nach der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 als Nachweis, dass der entsandte Arbeitnehmer der Sozialgesetzgebung des Entsendestaates unterliegt. Den Kontrollbehörden – u. a. der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, die einen unmittelbaren elektronischen Zugriff auf die Datei erhält – wird dadurch die Aufdeckung von Missbräuchen erleichtert.

§ 150 Absatz 3 SGB VI n. F. enthält einen Katalog der Daten, die in der Datei gespeichert werden können, sowie eine Ermächtigung der Deutschen Rentenversicherung Bund und der Spitzenverbände der gesetzlichen Unfallversicherung, das Nähere in gemeinsamen Grundsätzen zu regeln. Die gemeinsamen Grundsätze liegen inzwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales zur Genehmigung vor. Die Genehmigung ist im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen zu erteilen. Danach ist vorgesehen, alle Angaben aus den Bescheinigungen E 101 vollständig in der Datenbank zu erfassen und den Kontrollbehörden für fünf Jahre den Zugriff zu ermöglichen. Im Falle unvollständig ausgefüllter Vordrucke soll automatisch eine Abfrage bei der ausstellenden Behörde zu den fehlenden Angaben erfolgen. Den Kontrollbehörden sollen Verdachtsfälle in einer internetbasierten Nutzung automatisch angezeigt werden. Darüber hinaus soll eine gezielte Prüfung ermöglicht werden.

*c. Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71*

Die Verordnung (EWG) Nr. 574/72 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 berechtigt nunmehr die Behörden der Zollverwaltung, ausländische Sozialversicherungsträger unmittelbar – also ohne vorherige Einschaltung einer Verbindungsstelle – um Erteilung von Auskünften zu ersuchen. Dadurch soll insbesondere eine zügige Überprüfung der Voraussetzungen für die Erteilung der Entsendebescheinigung E 101 durch den ausländischen Sozialversicherungsträger ermöglicht werden.

*d. Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes*

Nach dem Gemeinschaftsrecht sind im nationalen Recht verankerte Mindestlöhne (tariflich oder gesetzlich) eine Möglichkeit, Missbräuchen bei der Entsendung zu begegnen, Wettbewerbsverzerrungen durch Dumpinglöhne zu verhindern und die notwendigen Kontrollen zu erleichtern. Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz ermöglicht es dementsprechend, für einzelne Branchen die für Inländer maßgeblichen tariflichen Mindestlohn- und Urlaubsvorschriften auch für solche Arbeitgeber verbindlich zu machen, die Arbeitnehmer grenzüberschreitend nach Deutschland entsenden. Entsprechend dem Koalitionsvertrag hat das Bundeskabinett am 23. August 2006 daher den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes beschlossen, der die Einbeziehung des Gebäudereinigerhandwerks in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz regelt. Bislang verpflichtet das Gesetz im Ausland ansässige Arbeitgeber des Baugewerbes, ihren nach Deutschland entsandten Arbeitnehmern bestimmte, hier aufgrund von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen zwingend geltende tarifvertragliche Arbeitsbedingungen zu gewähren. Nunmehr wird diese Verpflichtung auf die Gebäudereinigerbranche ausgedehnt.

2. Partnerschaftlicher Dialog mit den neuen Mitgliedstaaten

Vor dem Hintergrund der aufgetretenen Missbrauchsfälle führt die Task Force regelmäßig Gespräche mit den Herkunftsländern der Dienstleistungsunternehmen. Die Task Force und der partnerschaftliche Dialog haben vor allem die Aufgabe, darauf zu achten, dass die nationalen und europäischen Rechtsvorschriften strikt eingehalten werden. Ziel dieser Gespräche ist es, das Vertrauen in die behördlichen Maßnahmen der Partner zu stärken, bestehende Missverständnisse auszuräumen sowie ein Forum für einen unbürokratischen und zeitnahen Informationsaustausch zu schaffen. Wichtige Fortschritte wurden insbesondere in den Gesprächen mit Polen und Ungarn erreicht. Es konnte eine Verständigung über die gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit erzielt werden, vor allem hinsichtlich der Kriterien einer Arbeitnehmerentsendung und der Anwendung des Kriteriums einer „nennenswerten Geschäftstätigkeit“ im Entsendestaat. Durch diese Gespräche konnten außenpolitische Verstimmungen mit Ungarn und Polen, die zwischenzeitlich entstanden waren, erfolgreich ausgeräumt werden. Allen Beteiligten ist bewusst, dass es nur durch eine vertrauensvolle Zusammenarbeit gelingen kann, Missbrauch zu bekämpfen. Intensive Gespräche wurden besonders mit Polen und Ungarn, u. a. aber auch mit Estland, Lettland, Litauen, der Slowakei und der Tschechischen Republik geführt.

*a. Partnerschaftlicher Dialog mit Ungarn*

Mit Ungarn haben zwei Treffen auf Staatssekretärs-Ebene zum Thema „Dienstleistungsmissbrauch“ im Juli/August 2005 stattgefunden, bei denen die illegale Entsendung von Werkvertragsarbeitnehmern durch „Briefkastenfirmen“, insbesondere im Fleischverarbeitungssektor, thematisiert wurden. In den Gesprächen wurde Übereinstimmung erzielt, dass das EU-Recht

zu beachten ist. Bei den Folgetreffen auf Abteilungsleiterebene seit November 2005 wurden weitere Fortschritte, u. a. hinsichtlich der Voraussetzungen für die Entsendefähigkeit von Unternehmen (Problem der „Briefkastenfirmen“), erzielt. Die ungarische Seite steht weiterhin unter erheblichem Druck der ungarischen Medien, die Ermittlungsmaßnahmen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit bei ungarischen Unternehmen im Rahmen von zwei Sonderkommissionen 2004/2005 als diskriminierend dargestellt haben. Von ungarischer Seite wird die – aus ihrer Sicht überlange – Dauer der Ermittlungsverfahren kritisiert, die ausländische Unternehmen in Existenznot bringen könne, auch wenn es nicht zu einer Verurteilung kommt. Die Bundesregierung hat im Rahmen der Gespräche deutlich gemacht, dass die Ermittlungsmaßnahmen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit als Hilfsorgane der Staatsanwaltschaft unabhängig von der Nationalität der Tatverdächtigen durchgeführt werden und dass die in Rede stehenden Ermittlungsmaßnahmen rechtmäßig waren. Sie hat ferner darauf hingewiesen, dass sie auf die laufenden Ermittlungs- und Strafverfahren keinen Einfluss nehmen kann. Unabhängig davon wird sich die Bundesregierung gegenüber den Ländern weiterhin dafür einsetzen, dass die staatsanwaltschaftlichen und gerichtlichen Verfahren so zügig wie möglich durchgeführt werden, um Besorgnissen unserer EU-Partner entgegenzukommen.

Die Gespräche wurden am 20. Februar 2006 in Budapest und am 14. Juli 2006 in Berlin in freundschaftlicher Atmosphäre fortgeführt. Der nächste Termin ist für Ende Oktober/Anfang November 2006 avisiert.

*b. Partnerschaftlicher Dialog mit Polen*

Mit Polen haben bislang drei Gespräche stattgefunden, und zwar am 25. April und 18. Juli 2005 sowie zuletzt am 9. Februar 2006. Im Rahmen dieser Gespräche hat die polnische Seite u. a. die Ergebnisse einer Überprüfung von Einzelfällen, um die die deutsche Seite gebeten hatte, präsentiert. Die Überprüfung ergab, dass in einigen Fällen die Ausstellung einer Bescheinigung E 101 an polnische Firmen, die Arbeitnehmer nach Deutschland entsenden, zu Unrecht erfolgt ist. Die Verbindungsstellen der Sozierversicherungsträger, die Deutsche Verbindungsstelle Krankenkasse Ausland (DVKA) und die polnische Sozialversicherungsanstalt (ZUS) hatten sich zuvor über die Kriterien einer Entsendung verständigt. Von einer nennenswerten Geschäftstätigkeit im Inland kann danach grundsätzlich nur dann die Rede sein, wenn das fragliche Unternehmen 25 % seines Umsatzes im Inland erzielt. Ist dies nicht der Fall, muss eine Einzelfallprüfung erfolgen, in deren Rahmen es z. B. auf eine ausreichende Anzahl der Beschäftigten im Entsendestaat ankommt.

Die Gespräche mit Polen betrafen auch die Möglichkeiten, den Einsatz polnischer Saisonarbeiter, die nach dem europäischen Recht in Polen sozialversicherungspflichtig sind, in der deutschen Landwirtschaft zu erleichtern. Dabei wurden administrative Erleichterungen hinsichtlich der Entrichtung der Sozialversicherungsbeiträge erzielt. Außerdem konnte erreicht werden, dass die ZUS solchen Saisonarbeitern, bei denen die Voraussetzungen für die Bescheinigung E 101 nicht vorliegen, eine allgemeine schriftliche Mitteilung über den

sozialversicherungsrechtlichen Status übersendet. Aus dieser Mitteilung können die Landwirte erkennen, dass die Saisonkraft nach Auffassung der ZUS nicht dem polnischen Recht unterliegt.

Das nächste Treffen mit Polen soll noch in diesem Herbst stattfinden.

*c. Partnerschaftlicher Dialog mit Bulgarien und Rumänien*

Die Europäische Kommission empfiehlt nunmehr den Beitritt von Bulgarien und Rumänien zum 1. Januar 2007 unter Anwendung von Schutzklauseln. Die Bundesregierung beabsichtigt, von den oben erwähnten Übergangsregelungen für die neuen Mitgliedstaaten Gebrauch zu machen. Diese werden für Bulgarien und Rumänien praktisch identisch sein.

Es ist nicht auszuschließen, dass es nach dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien ebenfalls zu Fällen missbräuchlicher Wahrnehmung der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit kommen wird. Daher ist beabsichtigt, möglichst früh auf verschiedenen Ebenen – einschließlich der Verbindungsstellen der Sozialversicherungsträger – Kontakt mit diesen beiden Staaten aufzunehmen. Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Arbeit und Soziales, Gerd Andres, wird dazu im Oktober und Anfang Dezember Gespräche in Bukarest bzw. Sofia führen.

*d. Abschluss von Zusammenarbeitsvereinbarungen*

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, Vereinbarungen zur grenzüberschreitenden Schwarzarbeitsbekämpfung mit den neuen Mitgliedstaaten abzuschließen. Der unter Federführung des Bundesministeriums der Finanzen erarbeitete Musterentwurf einer solchen Vereinbarung wurde u. a. auch Ungarn und Polen vorgestellt und war Gegenstand der Gespräche im Rahmen des partnerschaftlichen Dialogs. Der Entwurf wurde insbesondere von ungarischer Seite positiv aufgenommen. Polen hat den Abschluss einer Vereinbarung abgelehnt.

Der Musterentwurf ist darüber hinaus verschiedenen anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union vorgestellt worden. Mit Lettland wird voraussichtlich in der nächsten Zeit ein entsprechender Vertrag abgeschlossen werden können. Auch andere Mitgliedstaaten – etwa Tschechien – haben großes Interesse an einem Vertragsabschluss gezeigt.

### **3. Intensivierung der Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit**

Die Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit genießt im Rahmen der Kontrolltätigkeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit hohe Priorität. Intensive Prüfungen wurden insbesondere im Baugewerbe, im Hotel- und Gaststättengewerbe, im Spediti- ons-, Transport- und Logistikgewerbe sowie in der Fleisch verarbeitenden Industrie durchge- führt, also denjenigen Branchen, in denen Missbräuche besonders häufig zu verzeichnen sind.

Bei den Prüfungen handelte es sich um Spontanprüfungen, um vorbereitete Einzelprüfungen sowie um regionale oder bundesweite Schwerpunktprüfungen.

Eine statistische Erfassung von Fallzahlen speziell zum Missbrauch der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit gestaltet sich in der Praxis schwierig und ist mit Hilfe der der Finanzkontrolle Schwarzarbeit zur Verfügung stehenden EDV-Anwendungen derzeit nicht zu realisieren. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Begriffe „Missbrauch der Dienstleistungsfreiheit“ und „Scheinselbstständigkeit“ lediglich der zusammenfassenden Umschreibung verschiedener Rechtsverstöße im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit dienen (vor allem Verstöße gegen Sozialversicherungsrecht, Steuerrecht, Arbeitsgenehmigungsrecht). Auf der Grundlage einer kürzlich durchgeführten Auswertung einzelner Fallakten ist jedoch für die Jahre 2005 und 2006 von mehr als 4000 Prüfungsverfahren und mehr als 2000 Ermittlungsverfahren (Strafverfahren und Ordnungswidrigkeitenverfahren) der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, die eine missbräuchliche Wahrnehmung der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit zum Gegenstand haben, auszugehen.

Von besonderer Bedeutung, insbesondere bei der Bekämpfung des Missbrauchs der Niederlassungsfreiheit, sind die von den Gewerbemeldestellen übermittelten Gewerbebeanmeldungen. Anhand der daraus gewonnenen Informationen – ergänzt durch zusätzliche Informationen, z. B. der Handwerkskammern und Finanzämter – werden Prüfungsobjekte ausgewählt und Prüfungshandlungen vorgenommen. Die Kontrollen gestalten sich in der Praxis oftmals schwierig, insbesondere weil die ausländischen Arbeitnehmer bei der Tätigkeit vor Ort angetroffen werden müssen, um Scheinselbstständigkeit nachweisen zu können.

Zum Zwecke der Missbrauchsbekämpfung werden außerdem regelmäßig ausländische Behörden kontaktiert. Insbesondere werden Anfragen an die Sozialversicherungsträger der Entsendestaaten (u. a. Polen und Ungarn) mit der Bitte um Überprüfung der Entsendefähigkeit einzelner Dienstleistungsunternehmen gerichtet. Leider werden die Anfragen in vielen Fällen erst nach erheblichem Zeitablauf beantwortet.

Trotz der schon starken Intensivierung der Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit ist auch weiterhin mit einer teilweise missbräuchlichen Wahrnehmung der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit durch Unternehmen und Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten zu rechnen. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit wird ihre Kontrollen deshalb unvermindert fortsetzen.

#### 4. Verstärkte Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern

Eine erfolgreiche Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit setzt eine funktionierende Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Kontrollbehör-

den des Bundes und der Länder voraus. Um die bestehende Zusammenarbeit zu verbessern und zu intensivieren, wurden von der Task Force verschiedene Maßnahmen ergriffen:

*a. Besprechungen des Bundes mit Vertretern der Fachministerkonferenzen der Länder*

Die Leiter der Task Force laden in regelmäßigen Abständen die von der Wirtschaftsministerkonferenz, der Arbeits- und Sozialministerkonferenz, der Agrarministerkonferenz, der Innenministerkonferenz und der Finanzministerkonferenz der Länder benannten Vertreter zu Bund-Länder-Gesprächen ein. Zwei Treffen haben bereits stattgefunden (im September 2005 und im Februar 2006). Ein weiteres Treffen ist für Ende November 2006 geplant.

Neben dem Austausch von Informationen dienen diese Treffen der Darlegung und Entwicklung neuer Strategien für eine intensiviertere Missbrauchsbekämpfung. Es werden Möglichkeiten aufgezeigt, wie Bund und Länder ihre Zusammenarbeit weiter verbessern können. Thematisiert wurde u. a. der Abschluss von Zusammenarbeitsvereinbarungen zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und den betroffenen Fachministerien der Länder (genauer dazu im Folgenden).

*b. Zusammenarbeitsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern*

Das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz 2004 (SchwarzArbG) ist geprägt von dem Grundsatz der Zusammenarbeit aller mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung befassten Behörden. Es verpflichtet die Zollverwaltung und die sie unterstützenden Behörden und Stellen zur gegenseitigen Unterrichtung und zur Zusammenarbeit. Insbesondere für die Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit ist eine intensive Zusammenarbeit von grundlegender Bedeutung.

In § 2 SchwarzArbG werden die Zusammenarbeitsbehörden genannt. Dies sind insbesondere die Finanzämter, die für die Verfolgung von handwerks- und gewerberechtlichen Verstößen zuständigen kommunalen Behörden, die Sozialversicherungsträger, die Bundesagentur für Arbeit, die Ämter für den Arbeitsschutz sowie die Ausländer- und Polizeivollzugsbehörden. Die Grundsätze der Zusammenarbeit sollen anhand von konkreten Zusammenarbeitsvereinbarungen zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und den jeweiligen über die Zusammenarbeitsbehörden fachaufsichtsführenden Landesministerien festgelegt werden. Darin sollen u. a. Art, Umfang und Intensität des Informationsaustausches bestimmt sowie Partnerstellen benannt werden. Die Zusammenarbeitsvereinbarungen sollen keine über die gesetzlichen Regelungen hinausgehenden Verpflichtungen der Zusammenarbeitsbehörden begründen, sondern Qualitätsstandards setzen, die mit Hilfe der jeweiligen Evaluierungsprozesse dauerhaft gesichert bzw. fortentwickelt werden können.

Seit März 2005 besteht zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und den obersten Finanzbehörden der Länder die „Zusammenarbeitsregelung Schwarzarbeitsbekämpfung“, die die Zusammenarbeit der Landesfinanzbehörden und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit regelt.



Die Zusammenarbeit – insbesondere in Form eines gezielten Austausches von Informationen sowie von gegenseitigen Schulungs- und Informationsveranstaltungen, Hospitationen und gemeinsamen Dienstbesprechungen – entwickelt sich positiv.

Zur praktischen Ausgestaltung der bereits dargestellten Novellierung der Handwerks- und Gewerbeordnung wird derzeit zwischen Bund und Ländern ein Entwurf des Bundesministeriums der Finanzen für eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und den Gewerbebehörden in den Ländern abgestimmt. Im Ergebnis sollen sowohl die Gewerbemeldestellen bzw. die für die Ahndung von Verstößen gegen das Gewerberecht zuständigen Behörden als auch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit jeweils durch zielgerichtete Informationen in die Lage versetzt werden, insbesondere gegen die Scheinselbstständigkeit besser vorgehen zu können.

Die bereits auf der Basis einer zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und der Deutschen Rentenversicherung Bund vereinbarten „Gemeinsamen Verlautbarung über die Zusammenarbeit zwischen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und der Deutschen Rentenversicherung Bund“ bestehende intensive Zusammenarbeit wird derzeit unter Federführung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales unter Beteiligung des Bundesministeriums der Finanzen durch den Aufbau der bereits erwähnten Datenbank für die Erfassung der Entsendebescheinigungen E 101 bei der Deutschen Rentenversicherung Bund nochmals erweitert. Auf diese Datenbank werden neben der Deutschen Rentenversicherung Bund und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit auch die Unfallversicherungsträger zugreifen können.

Kurz vor dem Abschluss steht eine Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und den gewerblichen Berufsgenossenschaften, die die Zusammenarbeit mit den Trägern der Unfallversicherung verbessern soll.

Zwischen der Bundesagentur für Arbeit und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit hat sich eine ständige und ausgeprägte Zusammenarbeit auf allen Ebenen entwickelt, die über die Vereinbarungen zum Datenaustausch weit hinausgeht. Eine förmliche Zusammenarbeitsvereinbarung mit der Bundesagentur für Arbeit ist in Vorbereitung.

Darüber hinaus sind Vereinbarungen auch hinsichtlich der Zusammenarbeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit mit den übrigen Zusammenarbeitsbehörden und -stellen geplant, die die bereits auf regionaler/örtlicher Ebene bestehende tatsächliche Zusammenarbeit systematisieren sollen. Im Ergebnis ist bereits heute festzustellen, dass die verbesserte und koordinierte Zusammenarbeit effektiveres und effizienteres Handeln der verschiedenen Kontrollbehörden in Bund und Ländern zur Folge hat. Dementsprechend ist zu erwarten, dass sich die noch vorhandenen Verbesserungspotentiale positiv auf die Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit und auf die Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung insgesamt auswirken werden.

*c. Leitfaden für Prüfungen im Bereich der EU-Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit*

Um die Kontrolltätigkeit der Kontrollbehörden des Bundes und der Länder besser miteinander zu vernetzen, hat die Task Force unter Federführung des Bundesministeriums der Finanzen einen Leitfaden für Prüfungen im Bereich der EU-Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit erarbeitet. Die Länder haben durch ihre Beiträge und Anmerkungen dieses Vorhaben unterstützt. Der Leitfaden soll ein gemeinsames Verständnis aller Kontrollbehörden für die zum Teil schwierigen Rechtsgrundlagen und unbestimmten Rechtsbegriffe, die im Zusammenhang mit der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit von Bedeutung sind, schaffen. Darüber hinaus informiert er darüber, welche Stellen im Bund und in den Ländern für die Bekämpfung des Missbrauchs zuständig sind. Durch Aufzeigen der Informationsschnittstellen soll die direkte Zusammenarbeit der Kontrollbehörden gefördert und noch effektiver gestaltet werden.

Der Leitfaden wurde den Kontrollbehörden in Bund, Ländern und Kommunen im März 2006 zur Verfügung gestellt. Es ist beabsichtigt, den Leitfaden in unregelmäßigen Abständen zu aktualisieren.

### **III. Weiteres Vorgehen**

Die Arbeiten der Task Force werden auch in Zukunft fortgesetzt:

- Der partnerschaftliche Dialog mit Ungarn und Polen wird noch in diesem Jahr fortgeführt. Auch mit Bulgarien und Rumänien sollen noch vor deren Beitritt zur Europäischen Union bilaterale Gespräche geführt werden.
- Die nächsten Gespräche des Bundes mit den Vertretern der Fachministerkonferenzen der Länder stehen ebenfalls unmittelbar bevor. Die Gespräche sollen auch im Jahr 2007 fortgesetzt werden.
- Mit den Ländern sollen weitere Zusammenarbeitsvereinbarungen geschlossen werden. Den Innenministerien der Länder wurden bei der Ausländerreferentenbesprechung im September 2006 bereits die Eckpunkte für eine geplante Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit mit den Ausländerbehörden vorgestellt.
- Die Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit wird auch in Zukunft einer der Schwerpunkte der Kontrolltätigkeiten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit sein. Insbesondere der bevorstehende Abschluss einer Zusammenarbeitsvereinbarung mit den Wirtschaftsministerien der Länder und die in der Folge zu erwartende noch gezieltere Weitergabe von Gewerbebeanmeldungen wird die Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit erleichtern. Außerdem wird der Prüfungsablauf für die Kontrollbehörden durch die zentrale Erfassung der Bescheinigungen E 101 in einer Datenbank bei der Deutschen Rentenversicherung Bund erheblich effektiviert werden.

- Es ist beabsichtigt, noch in diesem Jahr der Wirtschaft ein Handbuch „Vorschriften für die Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen im Bereich der EU-Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit“ zur Verfügung zu stellen. Damit wird dem auch in der Wirtschaft bestehenden Interesse entsprochen, über die im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Dienstleistungen und grenzüberschreitender Niederlassung zu beachtenden Regelungen informiert zu sein. Wesentliche Grundlage für das Handbuch wird der bereits erwähnte Leitfaden für Prüfungen im Bereich der EU-Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit sein. Das Handbuch wird als Broschüre des Bundesministeriums der Finanzen mit einem gemeinsamen Vorwort der beiden Leiter der Task Force erscheinen. Es soll auch in englischer Sprache veröffentlicht werden.