

Deutscher Städtetag  
Deutscher Landkreistag  
Deutscher Städte- und Gemeindebund

## Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Bundesvereinigung komm. Spitzenverbände · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

Frau  
Christine Scheel, MdB  
Vorsitzende des Finanzausschusses des  
Deutschen Bundestages  
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Marienburg  
Lindenallee 13 - 17  
50968 Köln

02.042004

Telefon (02 21) 37 71-0  
Durchwahl 37 71-2 49  
Telefax (02 21) 37 71-1 78

Bearbeitet von  
Dr. Kay Ruge,  
Deutscher Landkreistag

Telefon: 0 30 / 59 00 97 – 321  
Fax: 0 30 / 59 00 97 – 4 00  
E-Mail: Kay.Ruge@landkreistag.de

Aktenzeichen  
II/21  
32.12.09 N

### **Entwurf eines Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung – Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Öffentliche Sachverständigen-Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 24. März 2004**

#### **hier: Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

wir danken Ihnen für die Möglichkeit, im Nachgang zu o.a. Anhörung die Position der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu dem Gesetzesvorhaben zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit schriftlich darlegen zu können. Wir nehmen zu dem vorliegenden Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

#### **A. Allgemeine Anmerkungen**

Die kommunalen Spitzenverbände teilen die in der Begründung des Gesetzentwurfes zum Ausdruck gebrachte Feststellung, dass Schwarzarbeit in Deutschland ein alarmierendes Niveau erreicht hat. Sie schädigt gesetzestreue Unternehmer sowie Arbeitnehmer und schwächt damit vor allem die mittelständische Wirtschaft in den Städten, Kreisen und Gemeinden. Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen daher die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf verfolgte Absicht, die Bekämpfung der Schwarzarbeit zu intensivieren und dazu u.a. die in verschiedenen Gesetzen enthaltenen Regelungen zu bündeln.

Es darf allerdings nicht übersehen werden, dass tiefere Ursache für die wachsende Schattenwirtschaft in Deutschland vor allem die oftmals als zu hoch wahrgenommenen Belastungen insbesondere durch die Sozialversicherungen sind. Allein mit repressiven Instrumenten und der Verschärfung gesetzlicher Regelungen lässt sich das Problem daher nicht beseitigen. Vielmehr ist es Aufgabe der Politik, die Rahmenbedingungen dergestalt zu verändern, dass der in immer breiteren Teilen der Gesellschaft um sich greifenden Schwarzarbeit die Grundlagen entzogen werden.

Aus kommunaler Sicht reduziert der vorgelegte Gesetzentwurf die Möglichkeiten der Bekämpfung der Schwarzarbeit auf die im Gesetz gegen Schwarzarbeit geregelten Tatbestände durch die vorgesehene Ausklammerung von Verstößen gegen gewerbe- und handwerksrechtliche Bestimmungen aus dem Begriff der Schwarzarbeit. Dies führt zu einer erheblichen Begrenzung des nach jetziger Rechtslage zur Verfügung stehenden Bußgeldrahmens von 300.000 EUR bzw. 100.000 EUR auf dann lediglich 1.000 bis 10.000 EUR. Angesichts dessen haben bereits zahlreiche Städte, Kreise und Gemeinden signalisiert, ihren bisherigen Personal- und Sachaufwand im Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit nicht mehr aufrechterhalten zu können. Dies ist umso bedauerlicher, weil gerade die Maßnahmen der Kommunen sich als flexibel und zeitnah erwiesen haben und Hinweisen vor Ort unbürokratisch nachgegangen werden konnte. Die Praxis hat dabei gezeigt, dass gewerbe- und handwerksrechtliche Unregelmäßigkeiten oft auch erste Ermittlungsansätze für weitergehende Tätigkeiten anderer Behörden geliefert haben. Zudem darf nicht übersehen werden, dass die oftmals vor Ort vorgenommene Festsetzung von Bußgeldern durch die Verfolgungsbehörden im Gegensatz zu gerichtlichen Verfahren eine hohe, auch dem Rechtsfrieden dienende Quote von Verfahrensbeendigungen ermöglicht hat.

## **B. Derzeitige Bekämpfungsmaßnahmen durch die Kommunen**

Die Bekämpfung der Schwarzarbeit durch die Kommunen wurde bisher regional in unterschiedlichem Umfang wahrgenommen. Allerdings haben die auf kommunaler Ebene für die Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständigen Städte, Kreise und größeren Gemeinden seit Mitte der 90er Jahre zur Intensivierung der Durchführung dieser Aufgabe erhebliche Investitionen getätigt. Hervorzuheben sind insbesondere die in Nordrhein-Westfalen und anderen Ländern eingerichteten kommunalen Bekämpfungsgruppen mit drei, fünf bis hin zu zehn Mitarbeitern. Bundesweite Beachtung gefunden hat das sogenannte „Gifhorner Modell“, bei dem sich die jeweilige Kreishandwerkerschaft in gewissem Umfang an den Personal- oder Sachkosten für die Ermittlungstätigkeit beteiligt. Die zuständigen Mitarbeiter werden insbesondere zur Überprüfung von Baustellen „rund um die Uhr“ an jedem Tag in der Woche eingesetzt.

Die kommunale Tätigkeit im Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit betrifft damit nicht primär die schwerste oder organisierte Kriminalität auch durch Schlepper und Schleuser (in der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages vom 24.03.2004 anschaulich als so genannte „Raubtierkriminalität“ bezeichnet), sie zielt auch nicht auf die nachbarschaftlichen Hilfsdienste, Gefälligkeiten oder die private Reinigungskraft und Nachhilfelehrerin, die in der Anhörung plastisch als „Mäuse“-Kriminalität titulierte wurde. Vielmehr betrifft die Tätigkeit der kommunalen Schwarzarbeitbekämpfungsgruppen den nicht unerheblichen Anteil der nicht-organisierten, aber mit nicht geringer krimineller Energie ausgeführten Tätigkeiten im KMU-Bereich, besonders im Bau-, Handwerks- und Gaststättengewerbe. Diese Bereiche stellen aber das Fundament der mittelständisch organisierten Wirtschaft in Deutsch-

land dar. In Niedersachsen konnten auf diese Weise nach Auskunft des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr vom September 2003 auf eine entsprechende kleine Anfrage im Landtag zwischen 1999 und 2002 jährlich jeweils ca. 2.000 Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet werden. Die eingeleiteten Ordnungswidrigkeiten führten zu jährlich 800 bis 1.000 erlassenen Bußgeldbescheiden durch die 9 kreisfreien Städte und die 37 Landkreise, wobei die Bußgelder eine Größenordnung zwischen 25 und 485.000 Euro erreichten.

### **C. Anmerkungen zu einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfs**

1. Als zentrale Änderung aus kommunaler Sicht ist vorgesehen, dass Verstöße gegen die gewerberechtliche Anzeigepflicht nach § 14 GewO sowie die Verpflichtung zum Erwerb einer Reisegewerbekarte gemäß § 55 GewO, die derzeit in § 1 Abs. 1 Nr. 2 SchwArbG geregelt sind, nicht mehr vom Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit erfasst werden sollen (Art. 1 § 1 des Entwurfs). Gleiches gilt für Verstöße gegen die Eintragungspflicht in der Handwerksrolle nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 SchwArbG. Bisher wird der Verstoß gegen die genannten gewerberechtlichen Bestimmungen von § 1 SchwArbG erfasst, sofern es sich um die Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen in erheblichem Umfang handelt. Begründet wird der Verzicht auf die Verfolgung dieser Delikte als Schwarzarbeit mit dem Hinweis auf bereits bestehende Bußgeldvorschriften in der Gewerbe- und Handwerksordnung (§ 146 GewO; §§ 117, 118 HwO). Eine darüber hinaus gehende Verfolgung werde nicht mehr als zweckmäßig angesehen.

Bei dieser Betrachtungsweise wird außer Acht gelassen, dass der Bußgeldrahmen nach der Gewerbe- und Handwerksordnung deutlich unter denen des bisherigen SchwArbG liegt (1.000 EUR bis 10.000 EUR im Vergleich zu 100.000 EUR bzw. 300.000 EUR). Angesichts dessen muss befürchtet werden, dass sich der bisherige Personal- und Sachaufwand der Kommunen bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit unter Berücksichtigung des damit zum Ausdruck kommenden geringen Unrechtsgehalts und der zu erwartenden erheblich geringeren Einnahmen aus Bußgeldern nicht weiter wird aufrecht erhalten und rechtfertigen lassen.

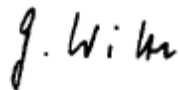
Sollten aus rechtssystematischen Gründen Verstöße gegen die aufgezeigten gewerbe- und handwerksrechtlichen Anzeige- und Erlaubnistatbestände zukünftig dennoch nicht mehr vom Begriff der Schwarzarbeit erfasst werden, so schlagen wir vor, die derzeit im SchwArbG verankerten Bußgeldrahmen in das Gewerbe- und Handwerksrecht zu übernehmen.

2. Des Weiteren sieht der Entwurf einen Wegfall der bestehenden Regelung des § 2 SchwArbG vor, wonach ordnungswidrig handelt, wer Dienst- oder Werkleistungen in erheblichem Umfang ausführen lässt, in dem er eine oder mehrere Personen beauftragt, diese Leistungen unter Verstoß gegen die in § 1 Abs. 1 SchwArbG genannten Vorschriften zu erbringen. Dabei orientiert sich der Bußgeldrahmen des § 2 SchwArbG an dem in § 1 SchwArbG. Dieser Ansatz, auf eine Bekämpfung der Nachfrageseite der Schwarzarbeit in diesem Bereich zu verzichten, wird sehr kritisch beurteilt.
3. Dritter aus kommunaler Sicht zu beachtender Regelungsgegenstand ist die Bestimmung in Art. 1 § 2 Abs. 3 des Gesetzentwurfes. Danach obliegen die Prüfungen gemäß Abs. 1 in Zusammenhang mit geringfügigen Beschäftigungen in Privathaushalten nach § 8a des Vierten

Buches Sozialgesetzbuch den nach Landesrecht für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach der Handwerksordnung und nach der Gewerbeordnung zuständigen Behörden. Dies sind regelmäßig die kreisfreien Städte, die Kreise sowie zum Teil die größeren kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Damit fallen gerade die in der breiten Öffentlichkeit diskutierten Maßnahmen (Kontrolle von Haushaltshilfen) in kommunale Zuständigkeit. Die Durchführung dieser Prüfungstätigkeit dürfte sich angesichts nicht vorhandener Überprüfungsbefugnisse in der Praxis schwierig gestalten und vor dem Hintergrund der in Art. 1 § 1 Abs. 3 Gesetzentwurf gewährten Ausnahmetatbestände für Angehörige, Gefälligkeitsdienste, Nachbarschafts- und Selbsthilfe in der Praxis sehr schwierig gestalten, wenn nicht sogar ins Leere gehen.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn unsere Vorschläge im weiteren Verfahren Berücksichtigung finden könnten.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Beigeordnete  
Dr. Gertrud Witte  
Deutscher Städtetag



Stellvertretender Hauptgeschäftsführer  
Helmut Dedy  
Deutscher Städte- und Gemeindebund



Erster Beigeordneter  
Privatdozent Dr. iur. habil.  
Utz Schliesky  
Deutscher Landkreistag