

Prof. Dr. Herbert Buchner
Lehrstuhl für Bürgerliches Recht,
Handels-, Arbeits- und Wirtschaftsrecht

Universität Augsburg
86135 Augsburg
Dienstgebäude:
Juristische Fakultät
Universitätsstr. 24
86159 Augsburg
Telefon: 0821/598-4580
Telefax: 0821/598-4582
März 2004

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

„Entwurf eines Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung“ - Bundestagsdrucksache 15/2573 -

I. Verfolgung der Schwarzarbeit als Forderung rechtsstaatlicher Rechtsdurchsetzung

Das Anliegen, Schwarzarbeit und andere Formen illegaler Beschäftigung zu bekämpfen, kann nicht in Streit stehen, - insoweit auch nicht das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Anliegen. Allerdings ist dieses Anliegen keineswegs neu. Die zur Begründung des Gesetzentwurfs geltend gemachten Erwägungen über die Schädigung des Fiskus und der Sozialsysteme finden sich fast deckungsgleich bereits bei früheren Reformen, insbesondere bei Neufassung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit im Jahre 1982 (s. dazu Buchner, Schwarzarbeit und Rechtsordnung, Gewerbearchiv 1990 S. 1 ff.). Auch damals glaubte man bereits, durch Verschärfung der rechtlichen Regelungen zur Eindämmung der Schwarzarbeit kommen zu können. Nichts geändert hat sich zwischenzeitlich auch an der Diskrepanz zwischen gesetzgeberischer Einschätzung der sozialschädlichen Auswirkungen einerseits und der Bewertung der Bürger andererseits. Dies kann allerdings nicht daran hindern, einen neuen Versuch zu unternehmen, den steuer- und sozialrechtlichen Vorschriften effizientere Durchsetzung und größere Akzeptanz der Bürger zu verschaffen. Bezüglich des letzteren geht es nicht, wie im Entwurf verschiedentlich betont, um ein „neues“ Unrechtsbewußtsein, sondern darum, das Unrechtsbewußtsein zu erhöhen und ihm mehr Steuerungswirkung zu verschaffen.

II. Forderungen an die bei der Gesetzgebung Mitwirkenden

Wenn so große Teile der Bevölkerung gegen steuer- und sozialrechtliche Vorschriften verstoßen (in der Bundestagsdebatte war von 9 Millionen Bürgern die Rede), besteht für die an der Gesetzgebung Mitwirkenden aller Anlaß, nach den Gründen hierfür zu fragen.

Der Gesetzgeber kann nicht nur mit verschärften Strafbestimmungen und härterer Verfolgung (7.000 Zollbeamte) auf die vom rechten Weg abirrenden Bürger reagieren. Schwarzarbeit war auch schon bislang mit einem dichten Geflecht von Normen bedacht; auch fehlt es nicht an den Grundlagen für ihre Durchsetzung. Gleichwohl ist die Quote der Schwarzarbeit weder aufgrund der Reform von 1982 noch aufgrund späterer Maßnahmen gesunken. Folgende Aspekte gilt es zu bedenken:

1. Hohe Belastung aus Steuer- und Sozialversicherungsrecht

Keine Frage ist, daß die Flucht in die Schwarzarbeit durch die steuerlichen und abgabenrechtlichen Belastungen der Bürger forciert wurde. An der Begrenzung dieser Belastung muß nicht nur im Hinblick auf die Schwarzarbeit, sondern aus wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Gründen gearbeitet werden. Auf die Schwarzarbeit bezogen ist allerdings klar, daß sich deren Problematik damit allein nicht lösen läßt. Eine Senkung der Steuer- und Abgabenquote um eine Marge, die die Schwarzarbeiter zu einer Kehrtwendung bewegen könnte, steht angesichts der Verpflichtungen des Staates und der Sozialsysteme außerhalb des Bereichs des möglichen. Die zu fordernden Korrekturen des Steuer- und Sozialversicherungsrechts können langfristig den Trend zur Schwarzarbeit beeinflussen, aber keine aktuelle Lösung des Problems bringen.

2. Plausibilität der Abgabenlast

Offensichtlich fehlt den Bürgern in breiterem Umfang das Verständnis und die Akzeptanz für die Höhe der Belastungen. Daran sind die an der Gesetzgebung Beteiligten nicht ohne Schuld. Es reicht nicht, auf die Schädlichkeit der Schwarzarbeit für das Fiskal- und Sozialversicherungssystem hinzuweisen.

- a) Im Sozialversicherungsbereich ist viel zu wenig transparent, wofür die hohen Abgaben erhoben werden. Ursächlich dafür ist die Konstruktion unserer kollektiven Zwangsversicherungssysteme. Wenn Löhne voll ausbezahlt würden und der Bürger sich Kranken-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung vertragsmäßig erwerben würde - eventuell auch nur über wirkliche Wahlmöglichkeiten im Sozialversicherungssystem - würde er die Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung klarer erkennen, so wie auch der Privatversicherte sich Versicherungsschutz erkaufte. In Deutschland wird seit jeher der Abgabenzwang betont (auch in der Presse: „Der Staat greift in die Tasche des Bürgers“). Die Situation wird insoweit durch das Desaster der gesetzlichen Rentenversicherung immer prekärer. Immer deutlicher wird, daß der Bürger für ständig höhere Belastungen immer ungesichertere Positionen erwirbt; statt des Slogans „Die Rente ist sicher“ wird er zunehmend auf die Notwendigkeit privater Zusatzversorgung hingewiesen. Die Einzahlung

in die Rentenversicherung läßt keine kalkulierbare Gegenleistung mehr erwarten. Hier kann eine Flucht aus dem System nicht verwundern. Es muß zum einen Überzeugungsarbeit geleistet werden, was gesellschaftspolitisch notwendig ist; es muß um Verständnis für die im System begründeten, nicht mehr zu behebenden Mängel geworben werden. Dies verlangt mehr als die Rekrutierung von 7.000 Zollbeamten.

- b) Die öffentliche Hand muß auch vermehrt auf Ausgabendisziplin achten. Solange das Steueraufkommen noch zu großen Teilen in Erhaltungssubventionen fließt - zu Lasten derer, die in zukunftssträchtigen Bereichen arbeiten -, solange der Staat sich selbst zu wenig Ausgabendisziplin auferlegt - verheerend insofern die Mißachtung der Stabilitätskriterien -, solange kann er sich nicht wundern, daß der Bürger Belastungen zu entkommen versucht; eine gewisse Tendenz zur „Eigenvorsorge“ ist unverkennbar.

3. Realistische Darstellung der wirtschaftlichen Konsequenzen

- a) Zu einer fairen Auseinandersetzung mit dem Bürger gehört auch die realistische Einschätzung der Folgen der Schwarzarbeit.

- aa) In der Gesetzesbegründung heißt es, daß Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, nicht zu erwarten seien. Es sollte nicht ignoriert werden, daß von der Schwarzarbeit vielfach auch der Auftraggeber profitiert; die Leistungen verbilligen sich für ihn. Dies rechtfertigt Schwarzarbeit selbstverständlich nicht. Die Ausgangstatsachen sollten aber richtig dargestellt werden.

- bb) Man sollte auch keine Illusionen über die zusätzlichen Einnahmen für Fiskus und Sozialsysteme hegen. Aus dem Volumen der Schwarzarbeit läßt sich nicht schon entnehmen, was Fiskus und Sozialsysteme zusätzlich einnehmen würden, wenn Schwarzarbeit nicht stattfände. Ein Teil des heute „schwarz“ durchgeführten Leistungsaustausches würde schlechthin wegen des dann wesentlich höheren Preisniveaus nicht stattfinden. Keinesfalls können die zusätzlichen Einnahmen eins zu eins hochgerechnet werden. Auch ist wirtschaftswissenschaftlich belegt, daß auch Schwarzarbeit in einem gewissen Umfang zu zusätzlichem Steueraufkommen (über die verwendeten Vorprodukte) führt.

4. „Nachhaltigkeit“ statt Beliebigkeit der Gesetzgebung

Anlasten lassen muß sich der Gesetzgeber auch die Beliebigkeit seiner rechtlichen Regelungen. Mit verschärften Sanktionen belastet das Schwarzarbeitsgesetz in der derzeit noch geltenden Fassung Verstöße gegen die gewerbe- und handwerksrechtlichen Vorschriften. Mit dem berühmten „Federstrich des Gesetzgebers“ soll dies nun kurzerhand geändert werden. Wie soll der Bürger bei solcher Beliebigkeit der Gesetzgebung Respekt

vor den Gesetzen entwickeln. Es handelt sich bei der hier geplanten Rechtsänderung keineswegs um einen Einzelfall. Es sei nur auf die Rechtsentwicklung zur privaten Arbeitsvermittlung verwiesen. Innerhalb weniger Jahre wurde aus dem fast absoluten Verbot ein von der nunmehrigen „Agentur für Arbeit“ in Gebrauch genommenes Instrument. Die in anderen Sachbereichen vielfach geforderte „Nachhaltigkeit“ muß endlich auch auf arbeits- und sozialrechtlichem Gebiet beachtet werden. Die Flut der Gesetzesänderungen muß eingedämmt werden, Gesetze müssen sorgfältig konzipiert werden; es kann nicht in immer größerer Hektik auf vorhandene Normenkomplexe aktionistisch draufgesetzt werden. Der vorliegende Gesetzentwurf ist entgegen der Erwartung, daß er die Bekämpfung der Schwarzarbeit erleichtern und den Wust an Vorschriften transparenter machen würde, verwirrend und in sich unschlüssig. Die bestehenden komplizierten Vorschriften werden keineswegs vereinfacht und durch klarere Regelungen abgelöst, sondern durch neue Kompetenzen überlagert (dazu noch unter III.).

5. Sonderproblem: Das Inkraftsetzung der Normen

Zum Ärgernis werden zunehmend die Regelungen über das Inkrafttreten neuer Gesetze. Nach Art. 26 Abs. 1 des Entwurfs tritt das Gesetz (von einzelnen Ausnahmen abgesehen, Abs. 3) „am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft“. Da die Verkündung wichtiger Gesetze (vgl. das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt) häufig erst am Monatsende erfolgt, bleiben nur wenige Tage bis zum Inkrafttreten. Muß es sein, daß ein Gesetz, mit dem maßgeblicher Einfluß auf das Verhalten der Bürger genommen werden soll, praktisch von heute auf morgen in Kraft gesetzt wird? Der Gesetzentwurf sieht auch eine Reihe von Strafverschärfungen vor. Sicher ist mit Art. 26 Abs. 1 das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot nicht verletzt. Man sollte aber einem wichtigen Gesetz, das Strukturen ändern soll, einen vernünftigen zeitlichen Vorlauf lassen. Gesetze treten zunehmend in Kraft, bevor das Bundesgesetzblatt in den öffentlichen Bibliotheken ausgelegt worden ist.

III. Konzeption der Neuregelung

1. „Neue gesetzliche Grundlage“

Die Verfolgung der Schwarzarbeit soll nach der Gesetzesbegründung (S. 1) auf eine „neue gesetzliche Grundlage gestellt werden“. Allerdings kann nicht die Rede davon sein, daß eine geschlossene und in sich schlüssige Regelung gewonnen würde. Im wesentlichen geht es bei Art. 1 des Gesetzentwurfes (Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung) um die Etablierung der Zollbehörden bei der Gesetzesüber-

wachung. Es läßt sich nicht übersehen, daß dem Gesetz eine sehr eigenwillige Konzeption zugrunde liegt.

- a) Die steuer- und sozialrechtlichen Pflichten, im wesentlichen auch die Pflichten aus dem Arbeitsförderungsrecht, bleiben weiterhin in den Spezialgesetzen des Steuer- und Sozialversicherungsrechtes geregelt. Unverändert bleibt auch die dort bislang vorgesehene Verwaltungszuständigkeit (einschließlich der Überwachungskompetenz).
- b) Die Zollbehörden werden zusätzlich mit einer „Prüfungsaufgabe“ bedacht und entsprechend kompetenzmäßig ausgestattet. Dies ändert aber nichts an der Zuständigkeit der Finanzbehörden und der nach dem SGB IV zuständigen Einzugsstellen. Auch nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz werden die Zollbehörden zugeschaltet, s. §§ 16, 17, 18, ohne daß die Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung entfällt.

2. Definition der Schwarzarbeit

- a) Neufestsetzung des Begriffs als Neuorientierung des gesetzgeberischen Anliegens

Der Begriff der Schwarzarbeit ist neu umrissen. Neben dem Sozialleistungsmißbrauch umfaßte er bisher gewerbe- und handwerksrechtlich rechtswidrige Verhaltensweisen. Insofern war die Umschreibung der Schwarzarbeit in § 1 des geltenden Gesetzes wenig überzeugend; sie umfaßte Unrechtstatbestände, die miteinander keineswegs als gleichwertig angesehen werden konnten. Der wesentliche Komplex steuer- und sozialversicherungsrechtlicher Verstöße war vom Begriff der Schwarzarbeit nicht erfaßt, allerdings deswegen nicht etwa rechtlich nicht mit hinreichenden Vorschriften bedacht - sie waren ausschließlich im Steuer- und Sozialversicherungsrecht verankert (zur Kritik an der geltenden Regelung s. meinen Beitrag „Schwarzarbeit und Rechtsordnung“, Gewerbearchiv 1990 Heft 1 S. 1 ff.).

Der neue Ansatz für eine Definition der Schwarzarbeit ist, wie der Gesetzentwurf hervorhebt (S. 17), „fiskalisch“. Es geht ausschließlich um Verstöße gegen steuer- und sozialrechtliche Vorschriften. Das gewerberechtliche Unrecht wird ausgeklammert und auf die Ebene der Gewerbeordnung und Handwerksordnung verwiesen, wo es seit jeher mit Rechtsnormen bedacht war. Diese Bereinigung ist durchaus als positiv zu bewerten.

- b) Legaldefinition ohne Wiederhall im Gesetz

In § 1 Abs. 2 des Entwurfs wird die Schwarzarbeit legal definiert. Allerdings greift das Gesetz in den folgenden Vorschriften auf diese Legaldefinition nicht zurück. In der zentralen Norm des § 2 des Entwurfs - den Prüfungsaufgaben der Zollbehörden - wird nicht die

Schwarzarbeit zum Ausgangspunkt genommen, vielmehr wird ein Katalog von Verstößen aufgelistet, der den Zoll zum Eingreifen berechtigt. Darunter finden sich auch Tatbestände der Schwarzarbeit i. S. § 1 Abs. 2 des Entwurfs, aber auch eine Reihe weiterer Rechtsverstöße. Auch bei den Befugnissen der Zollbehörden in §§ 3, 4 des Entwurfs wird auf den Katalog des § 2 Abs. 1 zurückgegriffen, nicht auf die in § 1 Abs. 2 definierte Schwarzarbeit. Entsprechendes gilt für die Tatbestände, an die Bußgeldverhängung oder Strafsanktionen geknüpft werden. § 8 Abs. 1 des Entwurfs enthält überhaupt nur einen Teil der Rechtsverstöße. Verletzung der steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Pflichten wird nach wie vor nach den unveränderten Normen der Abgabenordnung und des Sozialgesetzbuches sanktioniert.

Lediglich in § 7 erscheint im Gesetz der Begriff der Schwarzarbeit; auch hier hätte allerdings eine Bezugnahme auf § 2 Abs. 1 näher gelegen.

c) Wenig hilfreiche Zweckbestimmung des Gesetzes

Nach § 1 Abs. 1 des Entwurfes ist Zweck des Gesetzes „die Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit“.

aa) Dem Gesetzgeber ist es sicher unbenommen, den Zweck eines Gesetzes im Rahmen des Normenkomplexes klarzustellen. Besser wäre es allerdings, wenn sich der Zweck der gesetzlichen Regelung aus den Sachvorschriften entnehmen ließe.

bb) Nicht zu empfehlen ist, die „Intensivierung“ der Bekämpfung der Schwarzarbeit als Gesetzeszweck auszuweisen. Wenn auf Intensivierung abgestellt wird, muß die gegenwärtige Bekämpfung als Bezugspunkt gesehen werden. Als Zwecksetzung sollte - wenn überhaupt - „die Bekämpfung der Schwarzarbeit“ ausgewiesen werden. Die „Intensivierung“ kann man sich getrost sparen.

cc) Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß es bei dem „Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung“ (Art. 1 des Entwurfes eines Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung) nicht nur um die Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit geht, sondern darüber hinausgehend auch um die der illegalen Beschäftigung. Dem Entwurf gelingt es nicht einmal, Gesetzestitel, Zweckfestlegung und den zentralen Katalog der Prüfungsaufgaben begrifflich zusammenzuführen. Schon diese Äußerlichkeit zeigt, daß alles andere als eine konsequente Aufarbeitung des Komplexes der Schwarzarbeit gewonnen ist.

IV. Die Einschaltung der Zollverwaltungsbehörden

1. Eigenständig wahrzunehmende Prüfungsaufgaben der Zollverwaltungsbehörden, § 2 Abs. 1 des Entwurfs

§ 2 Abs. 1 des Entwurfs legt die Prüfungsaufgaben der Zollverwaltungsbehörden fest; es geht dabei sowohl um Tatbestände der in § 1 Abs. 2 legal definierten Schwarzarbeit wie um weitere Fälle illegaler Beschäftigung. Dabei wird nicht verkannt, daß schon bislang Prüfungszuständigkeiten bestanden, nämlich im wesentlichen zugunsten der Finanzbehörden, der Einzugsstellen nach dem SGB IV und der Bundesanstalt für Arbeit. Nach dem Entwurf sollen diese Zuständigkeiten „unberührt“ bleiben, § 2 Abs. 2 Satz 2. Die durchgeführten Prüfungen der Zollverwaltungsbehörden einerseits, der sonstigen zuständigen Träger andererseits *können* nach dem Entwurf, *müssen* aber nicht verbunden werden, § 2 Abs. 2 Satz 3 des Entwurfs. Festgelegt wird aber in § 2 Abs. 2 Satz 1, daß die dort genannten anderen Behörden die Behörden der Zollverwaltung unterstützen müssen. Keineswegs wird Umgekehrtes vorgesehen.

Warum die Prüfungsaufgaben den Behörden der Zollverwaltung überantwortet werden, nicht etwa die Ausstattung und Möglichkeiten der bestehenden fachlich zuständigen Überwachungsorgane verbessert werden, ist nicht ersichtlich. Die hierfür sprechenden Opportunitätserwägungen lassen sich nicht überprüfen. Es spricht allerdings einiges für die bessere Kompetenz der Fachbehörden. Mit polizeilichen Befugnissen hätten sich gegebenenfalls auch diese ausstatten lassen. Ob die Verfügbarkeit der für die Grenzüberwachung nicht mehr benötigten Zollbeamten eine solche strukturelle Durchbrechung des gesamten Kompetenzgefüges rechtfertigt, läßt sich durchaus bezweifeln. Die von den Entwurfsverfassern und auch in verschiedenen Redebeiträgen in der ersten Lesung des Bundestages geäußerten Erwartungen und Beteuerungen bezüglich der Leistungsfähigkeit der Zollverwaltungsbehörden bedarf noch des tatsächlichen Nachweises. Wenn man an die vielfache Neustrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit (nunmehr Bundesagentur) und die vielfach Betonung der Effizienzsteigerung denkt, lassen sich zunächst durchaus Zweifel hegen.

2. Verdoppelung der Zuständigkeit

Zunächst einmal steht fest, daß es bei der Verfolgung der steuer- und sozialrechtlichen Verstöße zu einer Verdoppelung der behördlichen Zuständigkeit kommt. Dies spricht zunächst nicht für Effizienzsteigerung und deutet auch nicht auf Verwaltungsvereinfachung hin. Daß die Bundesagentur für Arbeit bislang bereits Aufgaben durch die Zollverwaltungsbehörden wahrnehmen lassen, rechtfertigt doch nicht deren generelle Einschaltung.

3. Problematik der Verwaltungszuständigkeit des Bundes

Nicht hinreichend abgeklärt ist die Verwaltungszuständigkeit des Bundes, soweit den Behörden der Zollverwaltung der Prüfungsauftrag für die Verfolgung der Verletzung steuerrechtlicher Vorschriften eingeräumt wird.

a) Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes

Wenig problematisch ist die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, die in der Begründung des Gesetzentwurfes (s. A, S. 17) allerdings etwas breiter behandelt wird. Auch bisher war die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Vorschriften zur Bekämpfung der Schwarzarbeit nicht strittig. Der Subsidiaritätsgrundsatz im Verhältnis Bund/Länder ist seit langem nicht mehr sehr leistungsfähig.

b) Verwaltungszuständigkeit des Bundes

Bei der Zuweisung der Prüfungsaufgaben an die Zollbehörden geht es aber nicht nur um ein Kompetenzproblem bezüglich der Gesetzgebung, sondern bezüglich der Verwaltung. Letztere stellt hier das größere Problem dar. Nach Art. 108 Abs. 2 GG steht die Verwaltung der nicht in Art. 108 Abs. 1 GG genannten Steuern in der Zuständigkeit der Länder, wenn auch nach Art. 108 Abs. 3 GG in Form der Auftragsverwaltung. Damit ist der Bund gehindert, beliebig mit eigenen Behörden in der Steuerverwaltung tätig zu werden.

Allerdings kann gemäß Art. 108 Abs. 4 GG durch (zustimmungspflichtiges) Bundesgesetz bei der Verwaltung von Steuern ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden vorgesehen werden, wenn und soweit dadurch der Vollzug der Steuergesetze erheblich verbessert oder erleichtert wird. Damit wird eine stärkere Verzahnung von Bundes- und Landesfinanzverwaltung ermöglicht, als sie in den sonstigen, Art. 83 ff. GG unterfallenden Bereichen zulässig ist (von Mangoldt/Klein/Starck - Schlette, das Bonner Grundgesetz Band 3 Art. 108 Rdnr. 4). Der Grundsatz der Trennung von Landes- und Bundesverwaltung wird dadurch jedoch nicht aufgehoben, jedoch eine weitgehende Verquickung beider Verwaltungsebenen ermöglicht.

Ein „Zusammenwirken“ von Bundes- und Landesfinanzbehörden i. S. Art. 108 Abs. 4 GG wird durch § 2 Abs. 1 und 2 des Entwurfs jedoch nicht vorgesehen. Die Regelung sieht vielmehr eine eigenständige Prüfungskompetenz der Behörden der Zollverwaltung vor, die nicht an eine Mitwirkungshandlung der Landesbehörden gebunden ist. Dazu reicht nicht die Feststellung in § 2 Abs. 2 Satz 2, daß die Aufgaben dieser Behörden unberührt bleiben und daß die Prüfungen mit denen der Landesbehörden verbunden werden können - so § 2 Abs. 2 Satz 3. Die Unterstützungspflicht der Behörden wird in § 2 Abs. 2

Satz 1 nur einseitig zu Lasten der Finanzbehörden der Länder festgelegt, nicht auch umgekehrt. Die in § 6 Abs. 1 und Abs. 3 vorgesehene Verpflichtung der Zollverwaltung, den sie gemäß § 2 Abs. 2 unterstützenden Stellen Daten und Prüfungsergebnisse zu übermitteln und sie über Anhaltspunkte für Gesetzesverstöße zu unterrichten, erfüllen nicht die Anforderungen an ein „Zusammenwirken“ i. S. Art. 108 Abs. 4 GG.

Was die Gesetzesbegründung (zu § 2 Abs. 1 Nr. 2, s. S. 20 der BT-Drucksache) zur Rechtfertigung anführt, kann nicht überzeugen. Die Verwaltungszuständigkeit der Länder ist nicht deshalb nicht berührt, weil die Kompetenz der Zollverwaltung auf steuerlichem Gebiet sich auf das Ausmaß der Prüfung beschränkt, das ausreicht, um die Finanzämter über steuerlich relevante Sachverhalte informieren zu können. Das Zusammenwirken i.S. Art. 108 Abs. 4 GG verlangt eine gleichberechtigte Mitwirkung bei den Prüfungsvorgängen; eine solche ist durch § 2 des Entwurfs nicht sichergestellt.

4. Abweichende Zuständigkeit für Privathaushalte

Wenig einleuchtend ist die Verlagerung der Zuständigkeit für die Prüfung der Privathaushalte auf die „nach Landesrecht für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach der Handwerksordnung und nach der Gewerbeordnung zuständigen Behörden“, § 2 Abs. 3 des Entwurfs. Legt man die Systematik des § 2 Abs. 1 des Entwurfs zugrunde, sollen die für den Vollzug der gewerberechtlichen Vorschriften zuständigen Landesbehörden offensichtlich die Funktion der Behörden der Zollverwaltung für den Bereich der Privathaushalte zugewiesen bekommen. Es bliebe dann bei der davon unabhängigen Kompetenz der nach anderen Rechtsvorschriften zuständigen Behörden (also der Finanzämter und Einzugsstellen der Sozialversicherung). Daß diese durch die für den Vollzug der gewerberechtlichen Vorschriften zuständigen Behörden verdrängt werden sollte, läßt sich der Bestimmung nicht entnehmen. Andererseits kann irgendein vernünftiger Sinn, die für das Gewerbe zuständige Landesbehörden mit der Prüfung der Privathaushalte auf Einhaltung der steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften zu betrauen, nicht erkannt werden. Wieso ausgerechnet die für den Vollzug *gewerberechtlicher* Vorschriften zuständigen Behörden zur Kontrolle der *Privathaushalte* eingesetzt werden, wird nicht erläutert. Es reicht hier wahrlich die Prüfung durch Finanzbehörden und Einzugsstellen, wie sie bislang gegeben war.

V. Behördliche Sicherstellung der Arbeitsbedingungen, § 2 Abs. 1 Nr. 5, 6 des Entwurfs

In der Sache nicht neu sind die Regelungen in § 2 Abs. 1 Nr. 5 und 6, wonach die Behörden der Zollverwaltung zu prüfen haben, ob Ausländer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt werden und ob die Ar-

beitsbedingungen nach Maßgabe des Arbeitnehmerentsendegesetzes eingehalten werden. Dies findet sich bereits in den geltenden Regelungen des SGB III sowie des Arbeitnehmerentsendegesetzes. Wenn diese Regelungen nunmehr in das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung übernommen werden sollen, sind die ordnungspolitischen Bedenken gegen die zugrundeliegende Konzeption neuerlich anzusprechen.

1. Überprüfung der Arbeitsbedingungen der Ausländer

Unbedenklich ist die Prüfung, ob die für die Beschäftigung von Ausländern erforderliche Genehmigung vorliegt. Bedenklich ist jedoch schon, wenn die Erteilung dieser Genehmigung in § 285 Abs. 1 Nr. 3 SGB III davon abhängig gemacht wird, daß Ausländer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt werden. Die deutschen Arbeitnehmer werden in ihren beschäftigungspolitischen Interessen bereits durch § 285 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SGB III hinreichend geschützt, wenn die Erteilung der Arbeitserlaubnis davon abhängig gemacht wird, daß deutsche Arbeitnehmer nicht zur Verfügung stehen. Die deutschen Arbeitnehmer darüber hinaus auch vor dem Wettbewerb um Arbeitsbedingungen zu schützen, ist nicht veranlaßt. Dies wird um so mehr deutlich, je mehr die Erkenntnis Platz greift, daß die Schwierigkeiten auf dem deutschen Arbeitsmarkt auf das hohe Niveau der Arbeitsbedingungen zurückzuführen sind.

Rechtlich gibt es keinen Grundsatz der „Lohngleichheit“. Ein solcher ist lediglich für den EG-Bereich durch die Antidiskriminierungsrichtlinie festgelegt, die jedoch in deutsches Recht erst noch umzusetzen ist, und die auch nicht schlechthin dazu führen wird, daß die arbeitsvertragliche Festlegung unterschiedlicher Löhne nicht anzuerkennen wäre. Generell muß auch der Arbeitsmarkt der Bundesrepublik sich den Anforderungen des internationalen Wettbewerbs stellen, was noch nicht bedeutet, daß in der Bundesrepublik Löhne auf dem Niveau Tschechiens oder Polens zu bezahlen wären. Es liegt aber auf der Hand, daß andere Branchen (etwa die Textilindustrie) sich dem globalen Lohnwettbewerb seit Jahrzehnten stellen müssen.

Die rechtliche Grenze der Lohnunterbietung ist der Lohnwucher, sowohl in zivil- wie in strafrechtlicher Hinsicht, § 138 BGB, § 291 StGB. Allenfalls insoweit kann eine behördliche Überprüfung in Betracht kommen. Im übrigen ist, wenn Mindestarbeitsbedingungen gesichert werden sollen, auf das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen zurückzugreifen. Darüber hinausgehend können Arbeitsbedingungen nicht durch öffentlichrechtliche Vorgaben an das Niveau „vergleichbarer deutscher Arbeitnehmer“ angeglichen werden.

Systemwidrig ist auch die Überwachung durch die Zollverwaltungsbehörden. Die Einhaltung arbeitsvertraglich festgelegter Arbeitsbedingungen obliegt nicht öffentlichrechtlicher Kontrolle, sondern der Geltendmachung im Zivilrechtswege. Dies gilt selbst in Fällen der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen.

2. Überwachung der Arbeitsbedingungen nach Maßgabe des Arbeitnehmerentsendegesetzes

Die Festlegung von Mindestbedingungen für entsandte Arbeitnehmer auf der Grundlage des Arbeitnehmerentsendegesetzes wird durch § 1 Abs. 1 des Arbeitnehmerentsendegesetzes eröffnet. Auch hier ist die schon nach geltendem Recht (§ 2 des Arbeitnehmerentsendegesetzes) vorgesehene Überprüfung der Arbeitsbedingungen durch die Behörden der Zollverwaltung systemwidrig. Es geltend die vorstehend in Ziff. 1 genannten Überlegungen.