Beschlussvorlage

Geschäftszeichen:
III/322

Verantwortliche/r:
Herr Martin Busch

Vorlagennummer:
322/005/2010

Illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit; Fraktionsantrag der SPD Nr. 005/2010 vom 21.01.2010

Beratungsfolge	Termin	Status	Vorlagenart	Abstimmung
Haupt-, Finanz- und Personalausschuss	20.10.2010	Ö	Beschluss	angenommen mit Änderungen

Beteiligte Dienststellen

I. Antrag

Der Sachbericht der Verwaltung sowie der mündliche Bericht des Hauptzollamtes Nürnberg, Sachgebiet Finanzkontrolle Schwarzarbeit wird zustimmend zur Kenntnis genommen.

Der Antrag der SPD-Fraktion vom 21.01.2010 ist damit bearbeitet.

II. Begründung

1. Ergebnis/Wirkungen

(Welche Ergebnisse bzw. Wirkungen sollen erzielt werden?)

Begriff der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung

Schwarzarbeit ist in § 1 Absatz 2 SchwarzArbG definiert. Schwarzarbeit leistet danach, wer Dienst- und Werkleistungen erbringt oder ausführen lässt und dabei sozialversicherungsrechtlichen oder steuerrechtlichen Pflichten zuwiderhandelt bzw. unberechtigt Sozialleistungen bezieht oder gegen Anzeige- und Eintragungspflichten nach Handwerks- und Gewerbeberecht verstößt. Als Erscheinungsformen illegaler Beschäftigung gelten insbesondere die illegale Ausländerbeschäftigung, die illegale Arbeitnehmerüberlassung sowie Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz.

Umfang und Entwicklung

Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung verursachen jährlich enorme Ausfälle in den Kassen der Sozialversicherung und bei den Steuereinnahmen. Gesetzestreue Unternehmen können sich nicht gegen eine Konkurrenz behaupten, die sich nicht an Gesetze hält. In den letzten Jahren wurden deshalb von Bund und den Ländern erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung einzudämmen.

Umfang und Entwicklung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung können nicht errechnet und mit absoluten Zahlen belegt werden. Dies liegt in der Natur der Schwarzarbeit, die sich in der Regel im Verborgenen abspielt und sich der statistischen Erfassung entzieht. Im Rahmen von Studien haben verschiedene Institute versucht, den Umfang der Schwarzarbeit bzw. Schattenwirtschaft zu berechnen. So kommt zum Beispiel die empirische Studie der Forschungsabteilung der Rockwool-Foundation auf Basis von wiederholten Befragungen zu dem Ergebnis, dass die Schwarzarbeit in Deutschland etwa dem Bruttoinlandprodukt von 3 Prozent entspricht.

Demgegenüber wird nach den makroökonomischen Untersuchungen des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) Tübingen und Professor Friedrich Schneider das Volumen der – weiter gefassten – Schattenwirtschaft im Berichtszeitraum auf 14 bis 15 Prozent des Bruttoinlandprodukts geschätzt. Für das genaue Ausmaß der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung besteht damit eine beträchtliche Unsicherheitsmarge.

Das Bundesministerium der Finanzen hat im Jahr 2005 das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) beauftragt, eine Machbarkeitsstudie zur Frage zu erstellen, ob und wie durch begleitende Erhebungen und mit Hilfe der bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit anfallenden Arbeitsstatistiken die Wirkung von Bekämpfungsmaßnahmen auf den Umfang der Schwarzarbeit gemessen werden kann. Das ZEW hat in seiner Machbarkeitsstudie fünf aus seiner Sicht mögliche Evaluationsprojekte zur Ermittlung kausaler Wirkungen der Tätigkeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung dargestellt. Im Ergebnis erschien angesichts erheblicher methodischer Schwierigkeiten keines der vom ZEW vorgeschlagenen Evaluationsprojekte geeignet, die Wirkung der Bekämpfungsmaßnahmen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung auf den Umfang der Schwarzarbeit zu messen. Zur Messung des Umfangs der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung selbst enthielt die Studie keine weitergehenden Vorschläge.

Bei der Einschätzung, wo die Schwerpunkte der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung liegen, kann nur auf die Erfahrungswerte sowohl der Kontrollbehörden als auch der betroffenen Wirtschaftskreise zurückgegriffen werden. Es sind nahezu alle Wirtschaftszweige von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung betroffen. Die Schwerpunkte liegen insbesondere in folgenden Bereichen:

- Bau
- Hotel- und Gaststättengewerbe
- Gebäudereiniger
- Personen- und Güterbeförderung
- Fleischwirtschaft

Darüber hinaus wurden handwerks- und gewerberechtliche Verstöße überwiegend in folgenden Bereichen festgestellt:

- Hausmeisterdienste
- Friseurhandwerk
- Reparatur von Kraftfahrzeugen

(Quelle: Elfter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, BT-Drs. 16/13768)

2. Programme / Produkte / Leistungen / Auflagen

(Was soll getan werden, um die Ergebnisse bzw. Wirkungen zu erzielen?)

Zusammenarbeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung mit den Gewerbebehörden

Um die Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung noch effektiver zu gestalten ist es notwendig, die Kräfte des Bundes und der Länder über alle Ressortgrenzen hinweg zu bündeln und die Zusammenarbeit zu intensivieren. Einen entscheidenden Ansatz stellt dabei die Koordinierung der Zusammenarbeit in Form von Zusammenarbeitsregelungen dar. Insbesondere zur Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit und in diesem Zusammenhang der sog. Scheinselbstständigkeit ist eine intensivere Zusammenarbeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung (FKS) mit den gem. § 14 der Gewerbeordnung zuständigen Behörden (Gewerbebehörden) sowie den nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung zuständigen Behörden (nach Landesrecht zuständige Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden) in den Ländern auf dem Gebiet des Handwerks- und Gewerberechts sinnvoll und notwendig.

Mit der Vereinbarung des BMF und der Wirtschaftsministerien der Länder über die Grundsätze der Zusammenarbeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung mit den Gewerbebehörden und den nach Landesrecht zuständigen Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden auf dem Gebiet des Handwerks- und Gewerberechts (Zusammenarbeitsvereinbarung Handwerks- und Gewerberecht) vom 1. Juli 2007 gelang ein weiterer Schritt zur Förderung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit. Im besonderen Blickpunkt stand in diesem Bereich eine intensivere Zusammenarbeit beider Seiten bei der Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, insbesondere in Form der sogenannten Scheinselbstständigkeit. Die Änderung der Gewerbeordnung vom 6. September 2005, welche erstmals die Weiterleitung von Daten aus Gewerbeanzeigen an die Behörden der Zollverwaltung durch die nach der Gewerbeordnung zuständigen Behörden zuließ, verlangte überdies nach bundeseinheitlichen Grundsätzen zu Übermittlungspflichten und Informationsaustausch. Die Zusammenarbeitsvereinbarung greift diese Punkte durch konkrete Vorgaben zur Weiterleitung von Gewerbeanzeigen sowie Fallbeispiele für Hinweise auf Scheinselbstständigkeit in Gewerbeanzeigen auf und stellt somit einen zielgerichteten Informationsfluss sicher.

Aktionsbündnisse

Die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung ist nicht nur eine staatliche, sondern auch eine gesellschaftliche Aufgabe. Immer mehr Wirtschaftsbeteiligte zeigen Bereitschaft, sich dem Kampf gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung anzuschließen. Dazu wurden und werden auf Bundes- und regionaler Ebene Aktionsbündnisse gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung mit dem Ziel eines gemeinsamen Vorgehens geschlossen. Im Rahmen der Bündnisse findet ein institutionalisierter Dialog mit den jeweiligen Partnern statt. Die Aktionsbündnisse verfolgen im Wesentlichen folgende Ziele:

- Schärfung des allgemeinen Bewusstseins für die negativen Folgen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung
- Förderung eines fairen Wettbewerbs unter gleichen Bedingungen
- ordnungsgemäße Entrichtung der Steuern und der Beiträge zur Sozialversicherung durch alle Unternehmen
- präventives Handeln zur Vermeidung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung
- konsequenter Gesetzesvollzug bei der Bekämpfung der gewerbsmäßigen Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung Einhaltung der Mindestlöhne in der Bau- und Gebäudereinigerbranche.

Bisher wurden in der Bauwirtschaft (2004), dem Speditions-, Transport- und Logistikgewerbe (2006), der Fleischwirtschaft (2007) und dem Gebäudereiniger-Handwerk (2008) bundesweite Bündnisse gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung mit den Tarifvertragsparteien geschlossen. Von einem auf rein lokaler Ebene bestehenden Bündnis dürften allerdings keine nennenswerten Wirkungen zu erwarten sein.

Regionale Zusammenarbeit

In Mittelfranken besteht seit 1983 der Regierung von Mittelfranken geleitete Arbeitskreis zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung. Er trifft sich halbjährlich im Polizeipräsidium Nürnberg. In ihm sind folgende Behörden vertreten:

- Hauptzollamt/Sachgebiet Finanzkontrolle Schwarzarbeit,
- Polizei (Kriminalpolizei Nürnberg, Fürth, Erlangen und Schwabach),
- Staatsanwaltschaften Nürnberg und Ansbach,
- Kammern (Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer),
- Sozialversicherungsträger (AOK, Rentenversicherung),
- Gewerbeaufsichtsamt und die Steuerfahndung,
- Ordnungsämtern der Städte Nürnberg, Fürth und Erlangen.

Der Arbeitskreis dient im Wesentlichen dem grundsätzlichen Erfahrungsaustausch, der Vertiefung persönlicher/fachlicher Kontakte sowie dem Verständnis für die unterschiedlichen fachbezogenen Aufgaben- und Problemstellungen. Über die bestehende einzelfallbezogene Zusammenarbeit hinaus ergeben sich in der Regel jedoch keine gemeinsamen Aktionen oder Projekte.

Zur Intensivierung und Verstetigung der Koordination zwischen dem Hauptzollamt Nürnberg/Sachgebiet Finanzkontrolle Schwarzarbeit und dem Ordnungs- und Straßenverkehrsamt der Stadt Erlangen befindet sich derzeit eine gemeinsame Arbeitsanweisung über die Grundsätze der Zusammenarbeit in Erarbeitung.

3. Prozesse und Strukturen

(Wie sollen die Programme / Leistungsangebote erbracht werden?)

Aufgaben und Befugnisse der örtlichen Gewerbe- und Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden

Die örtlich zuständigen Gewerbebehörden haben gemäß § 14 GewO die Aufgabe, die Gewerbeanzeigen entgegenzunehmen, um allen zuständigen Behörden die Überwachung der Gewerbeausübung zu ermöglichen. Bei der Gewerbeanmeldung wird auf ggf. erforderliche Erlaubnisse (z.B. Handwerkskarte) hingewiesen. Außer der Gewerbeanmeldung ist jede Veränderung in der Betriebstätigkeit (z. B. Umzug, Änderungen in der Art der gewerblichen Tätigkeit oder Betriebseinstellung) der zuständigen Gewerbebehörde zu melden. Falls mehrere Betriebsstätten (auch an einem Ort) betrieben werden, ist jede einzeln anzumelden. Für die Gewerbeanzeigen werden bundesweit einheitliche Formulare benutzt, die bei den Gewerbemeldestellen schriftlich angefordert werden können. Soweit erlaubnisbedürftige Gewerbe betroffen sind, stehen auch den Beauftragten der zuständigen öffentlichen Stellen Auskunftsansprüche und Befugnisse zum Betreten von Grundstücken und Geschäftsräumen zu. Die Gewerbebehörden übersenden den zuständigen FKS-Standorten die Daten der Gewerbeanzeigen, wenn bei der Entgegennahme der Gewerbeanzeige oder einer Gewerbeaußendienstprüfung Anhaltspunkte für eine tatsächliche Arbeitnehmereigenschaft anstelle der angezeigten Selbständigkeit (sog. Scheinselbständigkeit) bekannt werden.

Die zuständige Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden prüfen, ob

- der Verpflichtung zur Anzeige vom Beginn des selbständigen Betriebes eines stehenden Gewerbes nachgekommen oder die erforderliche Reisegewerbekarte erworben wurde,
- ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe selbstständig betrieben wird und die Eintragung in die Handwerksrolle vorliegt.

Sie unterstützen die Prüfungen der FKS und können unter Federführung der FKS an gemeinsamen Prüfungen teilnehmen.

4. Ressourcen

(Welche Ressourcen sind zur Realisierung des Leistungsangebotes erforderlich?)

Für die Bekämpfung der Schwarzarbeit stehen dem Ordnungs- und Straßenverkehrsamt keine stellenplanmäßigen Personalressourcen zur Verfügung. Über die Beteiligung am Arbeitskreis und die Weitergabe gewerberechtlicher Erkenntnisse an die zuständigen Stellen hinaus, können daher seitens der Stadt Erlangen keine eigenständigen Initiativen und Aktivitäten zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung entfaltet werden.

Investitionskosten:	€	bei IPNr.:
Sachkosten:	€	bei Sachkonto:
Personalkosten (brutto):	€	bei Sachkonto:
Folgekosten	€	bei Sachkonto:
Korrespondierende Einnahmen	€	bei Sachkonto:
Weitere Ressourcen		

Haushaltsmittel

- werden nicht benötigt
- sind vorhanden auf IvP-Nr.
bzw. im Budget auf Kst/KTr/Sk
- sind nicht vorhanden

Anlagen: Fraktionsantrag

III. Abstimmung

Beratung im Gremium: Haupt-, Finanz- und Personalausschuss am 20.10.2010

Protokollvermerk:

Herr StR Vogel bemängelt, dass nicht wie beantragt, die Vertreterinnen und Vertreter der zuständigen Kammern, Verbände und Gewerkschaften zur heutigen Sitzung eingeladen wurden. Insofern kann der Antrag nicht als bearbeitet betrachtet werden. Es wird ein Vorschlag erwartet, wie weiter verfahren wird.

Frau berufsm. StRin Wüstner weist darauf hin, dass es aufgrund der derzeitigen personellen Situation im Ordnungsamt nicht möglich ist, über die stattfindende Zusammenarbeit mit dem Hauptzollamt hinaus, zusätzlich zu Veranstaltungen einzuladen oder eigene Konzeptionen zu entwickeln.

Der Vorsitzende OBM Dr. Balleis sagt zu, die Thematik mit der Kreishandwerkerschaft, der Agentur für Arbeit und dem DGB zu erörtern und danach erneut in den Haupt-, Finanz – und Personalausschuss einzubringen.

Ergebnis/Beschluss:

Der Sachbericht der Verwaltung sowie der mündliche Bericht des Hauptzollamtes Nürnberg, Sachgebiet Finanzkontrolle Schwarzarbeit wird zustimmend zur Kenntnis genommen.

Der Antrag der SPD-Fraktion vom 21.01.2010 wird nach dem Gespräch mit der Kreishandwerkerschaft, Agentur für Arbeit und DGB erneut in den Haupt-, Finanz- und Personalausschuss eingebracht.

mit 13 gegen 0 Stimmen

gez. Dr. Balleis
Vorsitzende/r

gez. Wüstner
Berichterstatter/in

IV. Beschlusskontrolle

V. Zur Aufnahme in die Sitzungsniederschrift

VI. Zum Vorgang