

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung
Drucksache 18/9958

24.11.2016

Allgemeine Bemerkungen

Schwarzarbeit und andere Formen der illegalen Beschäftigung haben nach wie vor einen hohen Stellenwert in der deutschen Wirtschaft. Dem Staat gehen durch illegale Beschäftigung, Schwarzarbeit und durch die Missachtung von Mindestlöhnen und Branchen-Mindestlöhnen hohe Summen an Steuern und Abgaben verloren.

Außerdem setzen die Praktiken legal arbeitende Unternehmen unter Druck, die dann entweder vom Markt zurückgedrängt werden oder sich veranlasst sehen, ebenfalls illegale Praktiken anzuwenden. Deswegen ist die Bekämpfung von Schwarzarbeit, illegaler Beschäftigung und Lohndumping auch eine entscheidende Frage der „Ordnung am Arbeitsmarkt“. Der DGB unterstützt alle Bemühungen, die Bekämpfung der Schwarzarbeit zu verbessern.

Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung sind aber nur ein Teil des Problems. Zunehmend gewinnen „halblegale“ Formen von Beschäftigung oder gezielte Umgehungstatbestände an Bedeutung, in denen Lohndumping praktiziert wird oder die Rechte der Beschäftigten missachtet oder unterlaufen werden.

Schwarzarbeit ist kein flächendeckendes Phänomen, sondern beschränkt sich insbesondere auf bestimmte Branchen und tritt oft auf in Verbindung mit legaler Beschäftigung. Diese Branchen sind zum Teil im Gesetz erwähnt (§ 2a) und die dort Beschäftigten müssen bestimmte Auflagen erfüllen.

Nach den ersten Erfahrungen nach Einführung des Mindestlohnes regt der DGB an, auch das Bäckereihandwerk und den Einzelhandel in die Liste aufzunehmen.

Deutscher
Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Johannes Jakob
Abteilungsleiter

johannes.jakob@dgb.de

Telefon: 030 24060-399
Telefax: 030 24060-771

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de



Dabei tritt die Schwarzarbeit in verschiedenen Formen auf:

1. Regulär angemeldete Handwerker rechnen einen Teil der Auftragssumme schwarz ab oder erbringen sowohl legale als auch illegale Dienstleistungen parallel.
2. Beschäftigte werden von ihren Arbeitgebern genötigt, einen Teil des Lohnes schwarz entgegenzunehmen. Dies geschieht sehr häufig auch in Verbindung mit Minijobs. In diesem Fall bestehen Anreize für die Beschäftigten, die Schwarzarbeit zu akzeptieren, weil das Arbeitsverhältnis nach Überschreiten der Minijobgrenze abgabenpflichtig würde. Diese Konfliktsituation wird vielfach von Arbeitgebern ausgenutzt, um Beschäftigte zu Mehrarbeit zu drängen, die dann schwarz vergütet wird. Mit Einführung des Mindestlohnes sind die Probleme nicht beseitigt.
3. Der Umfang der Schwarzarbeit in Privathaushalten ist erheblich: Diverse Studien¹ gehen davon aus, dass in privaten Haushalten mehr als 4 Millionen Beschäftigte (zum Teil allerdings mit geringer Stundenzahl) tätig sind; davon aber nur ein sehr geringer Teil sozialversicherungspflichtig oder im Minijob angemeldet. Dies macht deutlich, dass die bisherigen Bemühungen, die Schwarzarbeit in Privathaushalten einzugrenzen, bisher nicht erfolgreich waren. Auch die Subventionierung von Minijobs konnte keine nennenswerten Erfolge zeigen. Der DGB ist nicht der Auffassung – wie es vereinzelt von Wissenschaftlern vertreten wird – dass diese Schwarzarbeit einfach hinzunehmen sei.
4. Schwarzarbeit durch ausländische Arbeitskräfte, die sowohl als abhängig Beschäftigte als auch als Selbständige auftreten können: Wenn abhängige Beschäftigung besteht, werden oft Werkvertragskonstruktionen angewandt. Diese dienen oft auch der Verschleierung der wahren Verhältnisse und der Verantwortlichkeiten. Dabei werden die Arbeitskräfte eigens für den Einsatz in Deutschland angeworben. Es handelt sich deswegen nach Ansicht des DGB hier um einen Umgehungswerkvertrag. Da aber die Umstände im Ausland nur schwer aufgeklärt werden können, bleibt dies meistens folgenlos. Vielfach bestehen Zweifel, ob diese Unternehmen oder auch Einzel-Selbstständige ihren Verpflichtungen zur Sozialversicherung und Steuerzahlungen in

¹ Institut der Deutschen Wirtschaft „Arbeitsplatz Privathaushalt“- Ein Weg aus der Schwarzarbeit, 2009
Gottschall, K. Schwarzkopf, M.(2010): rechtliche und institutionelle Anreize zu irregulärer Beschäftigung im Haushalt. Studie der Hans-Böckler-Stiftung



ihren Heimatländern nachkommen. Bei abhängiger Beschäftigung werden oft nur Dumpinglöhne gezahlt und die Verpflichtung zur Zahlung des Mindestlohnes wird umgangen.

5. Eine Sonderform stellt die häusliche Pflege dar, wo illegale Beschäftigung weit verbreitet ist. Dort werden Migranten/innen als Haushaltshilfen oder Pflegekräfte eingesetzt, in der 24-Stunden-Betreuung oft deklariert als Selbstständige. Nach Schätzungen befinden sich mehr als 100.000 osteuropäische Pflegekräfte in Deutschland, die in Privathaushalten legal und illegal beschäftigt sind.
6. Vielfach handelt es sich bei der Gewerbeanmeldung von ausländischen Selbstständigen in Wirklichkeit um Scheinselbstständige. Dabei wird die Unwissenheit der Personen ausgenutzt, das Risiko für die Auftraggeber ist gering.

Der DGB begrüßt deswegen alle Maßnahmen, die darauf abzielen, die Bekämpfung der Schwarzarbeit zu verbessern und illegale Beschäftigung zurückzudrängen.

- Der Gesetzentwurf soll vor allem die rechtlichen Grundlagen für einen verbesserten Informationsaustausch herstellen. Dazu soll ein neues IT-Verfahren zur Vorgangsbearbeitung geschaffen werden. Damit steht ein einheitliches Datenbanksystem zur Verfügung. Dieser Vorschlag wird vom DGB unterstützt. Wenn Kontrollen stattfinden, müssen diese effizient sein. Das Vorhandensein von Informationen ist dafür eine zwingende Voraussetzung.
- Die Landesbehörden sollen eigene Prüfungsbefugnisse erhalten. Hierdurch soll insbesondere die Schwarzarbeit im Handwerk effizienter bekämpft werden.
- Die Gruppe der Unternehmen, die von öffentlichen Vergaben ausgeschlossen werden können, wenn sie gegen Verpflichtungen verstoßen haben, soll über den Baubereich hinaus auf Liefer- und Dienstleistungsaufträge ausgeweitet werden.
- Mit der Änderung des SGB IV soll die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, die sich aus Meldeverstößen herleiten, sowohl im Prüfungs- als auch im Ermittlungsverfahren bei den Behörden der Zollverwaltung zusammengeführt werden. Dies dient der Verwaltungsvereinfachung und ist deswegen sinnvoll.



Der DGB weist jedoch darauf hin, dass die Behörden der Zollverwaltung, die für die Überwachung der Schwarzarbeit zuständig sind, bereits heute überlastet sind. Zum Teil können nur Schwerpunktprüfungen vorgenommen werden. Deswegen ist es notwendig, dass mit den zunehmenden Aufgaben auch eine Personalanpassung erfolgt.

- Durch die Änderung des Straßenverkehrsgesetzes wird die Übermittlung von Halter- und Fahrzeugdaten an die Finanzkontrolle Schwarzarbeit ermöglicht. Auch dieser Vorschlag ist sinnvoll.

Wie die eingangs aufgeführten Beispiele zeigen, reicht aber die Verbesserung der Kontrollen allein nicht aus. Es ist auch notwendig, strukturelle Probleme anzugehen, die Schwarzarbeit begünstigen oder zu deren Verschleierung beitragen.

Dabei müssen Regelungen zu folgenden Punkten erfolgen:

Schwarzarbeit und Minijob

Der Minijob dient oft zur Tarnung der Schwarzarbeit, weil hierdurch bei Kontrollen ein legales Arbeitsverhältnis vorgetäuscht werden kann: Der Minijob wird regulär angemeldet, der Rest wird „schwarz“ ausgezahlt. Bei Kontrollen fällt dies in der Regel nicht auf, weil die geleistete Arbeitszeit nicht kontrolliert wird und sich der Minijobber oder die Minijobberin legal im Betrieb aufhält. Das Risiko der Aufdeckung ist in diesem Fall gering.

Die institutionellen Rahmenbedingungen der Minijobs machen sie für Schwarzarbeit anfällig: Die fixe Minijob-Grenze von derzeit 450 Euro setzt die Beschäftigten unter Druck, Schwarzarbeit zu akzeptieren, auch wenn sie dies eigentlich nicht wollen. Die Arbeitgeber weisen darauf hin, dass das Arbeitsverhältnis nach Überschreiten der Minijobgrenze abgabenpflichtig wird. Dies reicht in der Regel schon, damit die Beschäftigten Schwarzzahlungen akzeptieren.

Minijobs wurden u. a. mit der Begründung eingeführt, die Schwarzarbeit zu bekämpfen und Wege in legale Beschäftigung zu ermöglichen. Nach den Erfahrungen der letzten Jahre, muss dieses Ansinnen als gründlich gescheitert betrachtet werden. Insgesamt dürfte der Umfang von Schwarzarbeit, der mittels Minijob getarnt wird, um ein Mehrfaches größer sein als der Umfang der Schwarzarbeit, der durch Minijobs vermieden wird.



Der DGB hat Vorschläge vorgelegt, wie die Minijobs in den regulären Arbeitsmarkt integriert werden können. Der Vorschlag beinhaltet, die heutige Gleitzone (zwischen 450 bis 850 Euro) nach vorne auszuweiten. Alle Beschäftigten sind ab dem ersten Euro in der sozialen Sicherung, die Beiträge verteilen sich aber bis 850 Euro unterschiedlich. Sonderregelungen der Besteuerung sollen entfallen. Dabei sind aber Übergangsfristen und Sonderregelungen für gemeinnützige Tätigkeiten notwendig. Der DGB schlägt außerdem vor, das Faktorverfahren für Paare, die beide erwerbstätig sind, verpflichtend einzuführen.²

Schwarzarbeit in Privathaushalten

Ebenso besteht Handlungsbedarf in privaten Haushalten. In Deutschland dominiert in Privathaushalten nach wie vor die „Schwarzarbeit“. Oft wird Schwarzarbeit mit einem Minijob, mit ergänzenden Sozialleistungen oder mit sozialversicherter Teilzeitarbeit kombiniert. Schätzungen gehen davon aus, dass bis zu 4 Mio. Haushalte in irgendeiner Form Arbeitskräfte beschäftigen. Demgegenüber weist die aktuelle Statistik lediglich 43.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze und ca. 380.000 Minijobber/innen in Privathaushalten aus. Die Zahl der Minijobber/innen ist nach der Reform im Jahre 2003 von einem niedrigen Niveau zwar deutlich angestiegen, bleibt aber hinter den Erwartungen zurück.

Die Minijobregelung, die in Privathaushalten zur Legalisierung der Arbeit gedacht war, ist eher Teil des Problems als Teil der Lösung. Die ursprüngliche Absicht, durch die Minijobs eine Legalisierung und Brückenfunktion in sozialversicherungspflichtige Arbeit zu erreichen, ist gescheitert. Die Minijobregelung selbst und vor allem die besondere Ausgestaltung in Privathaushalten stellen einen Fehlanreiz dar, der gute Arbeit verhindert und Schwarzarbeit begünstigt. Solange die Minijobregelung besteht, ist der Weg für eine sinnvolle Regulierung der Arbeit in Privathaushalten zusätzlich erschwert.

Der DGB hat ein umfassendes Konzept³ vorgelegt, wie die Arbeit in Privathaushalten neu gestaltet werden kann. Das Ziel muss sein, Anreize zu schaffen für die Bündelung der Arbeit in mehreren Haushalten, um so existenzsichernde, sozialversicherte Arbeit zu schaffen. Deswegen soll die Minijobzentrale zu einem Dienstleister ausgebaut werden, der

² Weitere Erläuterungen zu dem DGB Vorschlag finden Sie hier: www.dgb.de/-/hW1

³ kann hier abgerufen werden: <http://www.dgb.de/-/VR9>



die Abrechnung vornimmt, wenn die Beschäftigten in mehreren Haushalten beschäftigt sind. Hierdurch vereinfacht sich das Abrechnungsverfahren, es wären quasi mehrere Arbeitsverhältnisse abrechnungstechnisch zu einem Arbeitsverhältnis zusammengefasst. Gleichzeitig ist aber auch eine bessere finanzielle Förderung von legaler Arbeit in privaten Haushalten notwendig. Andere europäische Nachbarländer haben hier erfolgreiche Modelle entwickelt.

Darüber hinaus schlägt der DGB vor:

1. Für die Kontrollen wird auch Personal benötigt. Eine bessere technische Ausstattung und der gegenseitige Informationsaustausch alleine – wie in dem Gesetzentwurf vorgesehen – sind nicht ausreichend. Die Bekämpfung von illegaler Beschäftigung, Schwarzarbeit und die Kontrolle von Arbeitsbedingungen sollte deswegen bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) konzentriert werden. Dazu ist es erforderlich, die FKS finanziell und personell angemessen auszustatten.

Nach DGB-Informationen sind derzeit zahlreiche Planstellen unbesetzt, so dass noch nicht einmal die derzeitige Sollstärke, die aus Sicht des DGB ohnehin unzureichend ist, erreicht wird. Hinzu kommt, dass mit der Einführung von tariflichen Mindestlöhnen in 12 Branchen und die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes auf den Zoll erhöhte Anforderungen zukommen. Die Personalstärke sollte auf mindestens 10.000 Personen aufgestockt werden.

2. Eine Möglichkeit Schwarzarbeit zu tarnen bzw. Mindestlohn zu umgehen, sind nicht gezahlte Überstunden bzw. die Verschleierung von Arbeitszeit. Der DGB schlägt deswegen vor, dass eine manipulationssichere Arbeitszeiterfassung in den Branchen erfolgt, die nach dem Schwarzarbeitsgesetz als gefährdet gelten. Dies kann zum Beispiel über ein Computersystem erfolgen, das mit einer externen Datenbank verbunden ist, die nicht durch den Arbeitgeber verändert werden kann, auf die aber die Kontrollbehörden einen Zugriff haben. In Schweden ist im Baugewerbe bereits ein derartiges System im Einsatz.
3. Zur Überwachung des Einsatzes von ausländischen Arbeitskräften müssen die EU-weit geltenden Kontrollmöglichkeiten verbessert werden. So sollte die Entsendebescheinigung A1 in einem elektronischen EU-weiten Register erfasst werden. Die Daten in diesem Register müssen laufend aktualisiert werden.



Durch dieses Register kann nachvollzogen werden, wo die Personen in Deutschland arbeiten und über welchen Zeitraum Arbeiten in Deutschland erledigt werden. Bei einem längeren Einsatz muss – unabhängig von der Zahl der Arbeitgeber – eine Einbeziehung in die soziale Sicherung erfolgen.

4. Ausländische Arbeitskräfte, die nach Deutschland entsandt werden, unterliegen erst nach 24 Monaten der deutschen Sozialversicherungspflicht. Die Frist sollte deutlich verkürzt werden, um das durch die zum Teil deutlich niedrigeren Sozialabgabenlasten im Ausland bestehende Arbeitskostengefälle und die damit verbundenen Wettbewerbsverzerrungen abzubauen. Deutschland sollte sich im Rahmen der derzeit laufenden Revision der Entsenderichtlinie für dieses Ziel einsetzen. Auch für ausländische Beschäftigte muss das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ gelten.