

Frank Schmidt-Hullmann

**Hauptabteilungsleiter Politik und Grundsatzfragen
Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU)
Bundesvorstand, Vorstandsbereich I (Bundesvorsitzender)
Olof-Palme-Str. 19, 60439 Frankfurt am Main**

Schriftliche Stellungnahme

**anlässlich der Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am
28.11.2016**

zum Entwurf eines Gesetzes

zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (BT-Drs. 18/9958)

Vorbemerkung

Schwarzarbeit, vor allem in der sozialversicherungsrechtlichen Bedeutung des Begriffes, sowie illegale Beschäftigungspraktiken verschiedenster Art sind in Deutschland nach wie vor weit verbreitet.

Die Spannweite dabei:

- Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft
- unangemeldete oder falsch angemeldete sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten, z.B. Teilschwarzarbeit mit legaler Fassade (Minijobanmeldung trotz Vollzeitbeschäftigung)
- Scheinselbständigkeit, neuerdings auch im Rahmen mancher Internetportale z.B. für Reinigungsdienstleistungen, bei denen den vermeintlich selbständigen Beschäftigten durch den Portalbetreiber der Preis und die AGB für ihre „selbständigen“ Dienstleistung offen vorgeschrieben wird,
- selbständige Tätigkeit und abhängige Beschäftigung ohne Vorliegen der dafür erforderlichen Erlaubnisse und Qualifikationserfordernisse
- illegale Arbeitnehmerüberlassung und Scheinwerkverträge
- Verstöße gegen Mindestlohnvorschriften nach dem MiLoG oder AentG,
- „Arbeiten ohne Rechnung“ durch ansonsten ordnungsgemäß registrierte Betriebe mit angemeldeten Beschäftigten unter Hinterziehung von Steuern und Sozialabgaben
- Abrechnungsbetrug an Beschäftigten, Sozialkassen und Steuer durch ungerechtfertigte Abzüge und Ausweis zu geringer Stundenzahlen
- Erschleichung von nicht zustehenden Erstattungsleistungen von Sozialkassen z.B. durch falsche Urlaubsangaben.

Betrug und Urkundenfälschung sind dabei häufige Tatmittel, z.B. in Form der Anfertigung und Vorlage falscher Arbeitszeitaufzeichnungen, Einsatz so genannter Abdeckrechnungen usw. usf.

Die durch Schwarzarbeit und illegale Beschäftigungspraktiken direkt verursachten Steuer- und Beitragsausfälle betragen jedes Jahr viele Milliarden. Hinzu kommen die Schäden, die den von illegalen Arbeitgeberpraktiken direkt betroffenen Beschäftigten in Form fehlender Beitragszahlungen und nicht erworbener Rentenansprüche und Anwartschaften, vorenthaltener Löhne, Verlust des sozialversicherungsrechtlichen Schutzes usw. entstehen und Folgeschäden durch Grundsicherungsbedarf im Alter für Betroffene wie die Sozialkassen, weil Teile des Arbeitslebens ohne ordnungsgemäße Beitragszahlung abgeleistet wurden. Diese Schäden lassen sich ebenso wenig direkt beziffern wie die Schäden, die den ordnungsgemäß arbeitenden Betriebe und deren Beschäftigten durch den unfairen Wettbewerb entstehen, aber auch hierbei geht es um Milliardenbeträge.

Die Tätigkeit der Kontrollbehörden ist daher unverzichtbar und muss effektiv gestaltet sein. Dazu gehört auch eine dem Umfang des Problems und der zur Vorbeugung und Bekämpfung notwendigen Kontrollen gerecht



werdende Sach- und Personalausstattung.

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

Zu den Regelungen im Gesetzentwurf

Wir nehmen zu den Ansätzen und Regelungen des Gesetzentwurfes wie folgt Stellung:

- Der Gesetzentwurf schärft die rechtlichen Grundlagen für einen verbesserten Informationsaustausch. Dazu soll ein neues IT-Verfahren zur Vorgangsbearbeitung geschaffen werden, wodurch ein einheitliches Datenbanksystem zur Verfügung steht. Dieser Vorschlag wird von uns unterstützt.
- Die Landesbehörden sollen eigene Prüfungsbefugnisse erhalten. Hierdurch soll insbesondere die Schwarzarbeit im Handwerk effizienter bekämpft werden. Diese beschränken sich nach § 2 Abs. 1 a SchwarzArbG a.F. aber bisher allein auf die Prüfung, ob eine formale Anmeldung als solche erfolgt ist, nicht aber, ob diese Anmeldung die realen Zustände wiedergibt oder ob es sich in Wirklichkeit um Scheinselbständigkeit handelt. Hieran ändert der Gesetzentwurf nichts, sondern verweist auf diese Aufgabe und präzisiert nur, welche Unterlagen sie sich vorlegen lassen kann, welche Räume sie betreten kann usw. Er geht damit teilweise ins Leere.

Nach neuerem Recht können und sollen Gewerbeämter zwar Verdachtsfälle der FKS melden. Sie sollten aber darüber hinaus die Möglichkeit bekommen, eigene Überprüfungen nach erfolgter Eintragung vornehmen zu können, ob es sich bei der realen Tätigkeit nicht in Wirklichkeit um Scheinselbständigkeit oder unerlaubte Betätigung außerhalb des angegebenen Gewerbezweckes handelt. Dies könnte die Arbeit der FKS und der Kammern unterstützen und erleichtern. Hier halte ich den Wortlaut des Gesetzes für verbesserungsbedürftig, um das wichtige Ziel der Bekämpfung der Scheinselbständigkeit besser erreichen zu können.

Die Prüfbefugnisse und die im neuen Gesetz aufgeführten Behörden sollten dabei so präzisiert werden, dass sie die in § 2 Abs. 2 Ziffer 12. des geltenden SchwarzArbG und je nach Landesrecht unterschiedlichen öffentlichen Stellen auf Kreis- oder Kommunalebene sicher mit umfassen, die nach § 14 GewO für die Gewerbeeintragung zuständig sind. Denn Scheinselbständigkeit beginnt bei inländischen „Betriebsgründungen“ bereits mit der Beantragung eines unzutreffenden Gewerbescheins.

- 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 (Art. 1 Ziffer 12 Buchstabe a) Buchstaben aa) des Gesetzentwurfes). Das ist zwar zu begrüßen. Hier fehlen im Entwurf in der Aufzählung des § 21 Absatz 1 Satz 1 neu allerdings die Werkverträge außerhalb des Baubereiches. Ich schlage vor, sie zu ergänzen, denn die öffentliche Hand vergibt auch andere Werkverträge als nur Bauaufträge.
- Nummer 6 Buchstabe a des Gesetzentwurfes streicht eine Reihe von Ordnungswidrigkeitstatbeständen mit der Begründung, dass diese überflüssig seien, weil diese Taten in Regel vorsätzlich erfolgen und damit von § 263 StGB ohnehin erfasst würden. Paradoxerweise führt aber eine Verurteilung nach § 263 StGB ebenso wie eine Reihe weiterer im Zusammenhang mit Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigungspraktiken relevanter Straftaten bisher nicht zum Ausschluss von öffentlichen Aufträgen nach § 21 SchwarzArbG. Bei der Änderung des § 21 SchwarzArbG durch Art. 1 Ziffer 12 Buchstabe a) des Gesetzentwurfes sollte die Aufzählung der Ausschlusstatbestände bei öffentlichen Aufträgen um neue Ziffern erweitert werden, die die Taten nach §§ 233, 234, 263, und 267 StGB (Menschenhandel zu Ausbeutung der Arbeitskraft, MH im schweren Fall, Betrug, Urkundenfälschung) ergänzend hinzufügen.
- Mit der Änderung des SGB IV soll durch Artikel 2 des Gesetzentwurfes 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.

Wie der DGB weisen wir 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. Aus unserer Sicht ist eine Aufstockung der FKS auf 10.000 tatsächliche Vollzeitkräfte angesichts der zuletzt durch das MiLoG stark angewachsenen Prüfungsaufgabe dringend notwendig.

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

Weitere regelungsbedürftige Sachverhalte

Im Gesetzentwurf fehlen noch Regelungen zu einer Reihe von Ansatzpunkten und Problemen, die der Gesetzgeber dringend angehen sollte:

Arbeitszeiterfassung bei mobilen, nicht stationär beschäftigten Arbeitskräften

Eine Möglichkeit Schwarzarbeit zu tarnen bzw. Mindestlohn zu umgehen, sind nicht gezahlte Überstunden bzw. die Verschleierung von Arbeitszeit durch manipulierte Arbeitszeitlisten. Dies gilt insbesondere im Falle beweglicher Arbeitsorte, wie Baustellen, Montage, Feld- und Forstarbeit usw.. Wir schlagen deswegen vor, dass eine manipulationssichere und mobilitätsgeeignete Arbeitszeiterfassung in den Branchen erfolgt, die nach dem Schwarzarbeitsgesetz als gefährdet gelten. Dies kann zum Beispiel über ein Computersystem erfolgen, das über RFID- und GSM-Technik mit einer externen Datenbank verbunden ist, die nicht durch den Arbeitgeber verändert werden kann, auf die aber die Kontrollbehörden einen Zugriff haben. In Schweden, Finnland und Estland ist ein derartiges System bereits seit mehreren Jahren im Baugewerbe im Einsatz und in Schweden seit 1.1.2016 gesetzliche Pflicht.

Unvollständiger Branchenkatalog des § 2a SchwarzArbG

In der Aufzählung des § 2a) Abs. 1 a.F. fehlt die Landwirtschaft, obwohl es hier bei Lohnunternehmen, in der Saisonarbeit und bei direkter Beschäftigung ebenfalls teilweise zu Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigungspraktiken kommt. Der enorme Widerstand aus einigen Landwirtschaftskreisen gegen die ursprünglich geplanten Aufzeichnungspflichten beim MiLoG spricht hier Bände. Durch die fehlende Erwähnung der Landwirtschaft in § 2 a SchwarzArbG werden Arbeitszeiten in der Landwirtschaft nun nur bei Minijobbern erfasst. Eine Mindestlohnkontrolle bei anderen Beschäftigten ist dadurch fast unmöglich. Dieses Problem könnte durch eine Ergänzung der Branche in § 2a Abs. 1. SchwArbG gelöst werden, da das MiLoG auf die dort aufgeführten Branchen verweist.

Minijobs

Am Bau in Deutschland gibt es angeblich fast 200000 Minijobber, die als dauerhafte Minijobber zum Teil sogar bei Auswärtstätigkeiten angetroffen werden. Ein Unding, denn keine Firma wird Beschäftigte für wenige Stunden möglicher täglicher Arbeitszeit (bei Mindestlohneinhaltung) auf Dienstreise mit Transport- und Übernachtungskosten schicken. Nur ein Bruchteil davon ist durch gelegentliche Aushilfstätigkeit (bis 50 Tage im Jahr), mithelfende Familienangehörige usw. erklärbar.

Der Minijob dient oft zur Tarnung der Schwarzarbeit, weil durch ihn bei Kontrollen ein legales Arbeitsverhältnis vorgetäuscht werden kann. Es wird Vollzeit gearbeitet, der große Rest wird bar und schwarz ausgezahlt. Bei Kontrollen fällt dies nicht weiter auf, weil die geleistete Arbeitszeit nicht kontrolliert wird und sich der Minijobber oder die Minijobberin legal im Betrieb aufhält. Die FKS verfügt nicht über die nötige Personalstärke, um durch Langzeitobservation die reale Arbeitszeit aufzudecken. Das Risiko ist deshalb gering. Insbesondere bei Migranten mit schlechten Sprachkenntnissen, die aus der Heimat noch Barlohnzahlung gewöhnt sind, findet diese Methode Anwendung. Sie begreifen häufig nicht, dass ihr Arbeitgeber sie nicht korrekt angemeldet hat und sie in Wirklichkeit schwarzarbeiten

Die Arbeitgebermeldungen von Minijobs werden zwar von den Meldestellen entgegen genommen, aber im Gegensatz zum Bereich der normalen sozialversicherten Beschäftigung nicht durch eigene Prüfdienste geprüft. Wir halten es deshalb für unumgänglich, dass die Minijobzentrale gesetzlich verpflichtet wird, einen eigenen Prüfdienst einzurichten und Plausibilitätsprüfungen vorzunehmen.

Minijobs wurden u. a. mit der Begründung eingeführt, die Schwarzarbeit zu bekämpfen und Wege in legale Beschäftigung zu ermöglichen. Dies ist gescheitert. Vielmehr 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.

Privathaushalte und Internetportale

Gelegentlich kommt es bei der Beschäftigung in Privathaushalten sogar zu Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft. Hier steht die Regelung, dass die FKS Privathaushalte im Grunde nicht betreten darf, der effektiven Bekämpfung dieser schlimmsten Form der illegalen Beschäftigung im Wege. Die Betretungsrechte der FKS sollten deshalb auf Privathaushalte ausgeweitet werden, sofern ein Anfangsverdacht besteht, dass hier unangemeldet beschäftigt wird und dabei Straftaten gegen die Beschäftigten begangen werden.

Aber auch darüber hinaus besteht Handlungsbedarf in privaten Haushalten. Die geringe Zahl der Anmeldungen von Haushaltstätigkeiten wie z.B. bei der Reinigung von Wohnungen spricht Bände.

Zugleich sind Internetportale höchst erfolgreich, die angeblich Selbständige an Privathaushalte vermitteln, aber diesen angeblich Selbständigen dabei den Preis und teilweise noch andere Bedingungen (z.B. AGB) genau vorschreiben und dies offen auf ihren Webseiten bewerben. Ironischerweise geben sie dies auch noch als Beitrag zum Kampf gegen die Schwarzarbeit aus, weil so zumindest Umsatzsteuer anfällt.

Ich empfehle einen Blick z.B. auf die Seite des größten Anbieters solcher Dienstleistungen. Hier wurden z.B. bei einem Abruf von einem Frankfurter Rechner aus heute der lokale Bruttopreis von ganzen 10,32€ / Stunde bei regelmäßiger Reinigung angezeigt. Von dem Wenigen, was nach Abzug des Portal-Anteils, der Fahrtkosten und Steuern noch übrig bleibt, kann in Frankfurt a.M. meiner Meinung nach niemand eigenständig leben, geschweige denn als Selbständiger irgendeine Zukunftsvorsorge betreiben. Die Folge dürfte dauerhafter Grundsicherungsbedarf auf Kosten der Gesamtgesellschaft sein.

Zum Vergleich: book-a-tiger, ein Portal, das mit angestellten Reinigungskräften arbeitet, gibt bereits einen Stundenpreis von 16,-€ an und liegt damit am untersten Rand des gerade noch Möglichen bei legaler Beschäftigung in der Gebäudereinigung.

Die Regelungen im bisherigen SchwArbG und im Gesetzentwurf sehen zu Internetportalen und deren Spezifika und den nötigen Befugnissen der Kontrollbehörden nichts vor, wenn man die hier nicht zielführende Herausgabepflicht der Inserentendaten bei Chiffreanzeigen einmal unbeachtet lässt. Hier sollte dringend über Ergänzungen des Entwurfs nachgedacht werden, mit denen auch Fällen begegnet werden kann, in denen Internetportale selbst zu Arbeitgeber in Tagelöhntum werden.

Im Übrigen schließe ich mich hier der DGB-Stellungnahme an.

Sozialversicherung von entsandten Beschäftigten

Auch die folgenden DGB-Forderungen mache ich mir zu Eigen.

„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 erfolgt.“

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.“

Frankfurt, 24.11.2016

Gez. Frank Schmidt-Hullmann