

Öffentliche **Berichtsvorlage**

Vorlagen-Nr.:

V/0044/2012

Auskunft erteilt:

Frau Schulz

Ruf:

492 32 65

E-Mail:

SchulzElke@stadt-muenster.de

Datum:

14.02.2012

Betrifft

Bekämpfung von Schwarzarbeit - Bericht und Handlungsoptionen -
- Antrag der SPD-Fraktion an den Rat Nr. A-R/0057/2011 vom 13.09.2011 -

Beratungsfolge

08.03.2012	Ausschuss für Stadtplanung, Stadtentwicklung, Verkehr und Wirtschaft	Bericht
13.03.2012	Ausschuss für Personal, Recht und Ordnung	Bericht

Bericht:

Der Hauptausschuss hat mit Beschluss vom 19.10.2011 (Vorlage V/0757/2011, **Anlage 1**) auf der Grundlage des Antrages der SPD-Fraktion Nr. A-R/0057/2011 vom 13.09.2011 die Verwaltung beauftragt,

- Zuständigkeiten und die aktuelle städtische Verwaltungspraxis im Hinblick auf die Bekämpfung der gewerblichen Schwarzarbeit darzustellen; hierbei ist auch die Verwaltungspraxis in Vergleichsstädten zu berücksichtigen.
- Handlungsalternativen zur Intensivierung der Bekämpfung der gewerblichen Schwarzarbeit in Münster unter Berücksichtigung der hierfür notwendigen Ressourcen und der Kosten-Nutzen-Relation aufzuzeigen.

Hierzu wird im folgenden Bericht Stellung genommen.

1. Begriffsdefinition „Schwarzarbeit“

Mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz - SchwarzArbG) vom 23.07.2004 wurden erstmals der Begriff der Schwarzarbeit definiert und grundsätzliche Zuständigkeiten geregelt.

Schwarzarbeit leistet danach derjenige, der Dienst- oder Werkleistungen erbringt oder ausführen lässt und dabei

- als Arbeitgeber, Unternehmer oder versicherungspflichtiger Selbständiger seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden sozialversicherungsrechtlichen Melde-, Beitrags- oder Aufzeichnungspflichten nicht erfüllt,
- als Steuerpflichtiger seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden steuerlichen Pflichten nicht erfüllt,

- als Empfänger von Sozialleistungen seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Mitteilungspflichten gegenüber dem Sozialleistungsträger nicht erfüllt,
- als Erbringer von Dienst- oder Werkleistungen seiner sich daraus ergebenden Verpflichtung zur Anzeige vom Beginn des selbständigen Betriebes eines stehenden Gewerbes (§ 14 Gewerbeordnung) nicht nachgekommen ist oder die erforderliche Reisegewerbekarte (§ 55 Gewerbeordnung) nicht erworben hat,
- als Erbringer von Dienst- oder Werkleistungen ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe selbständig betreibt, ohne in der Handwerksrolle eingetragen zu sein (§ 1 Handwerksordnung).

Nicht als Schwarzarbeit gelten nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtete Dienst- oder Werkleistungen, die von

- Angehörigen,
- aus Gefälligkeit,
- im Wege der Nachbarschafts- oder
- Selbsthilfe

erbracht werden.

Als nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtet gilt insbesondere eine Tätigkeit, die gegen geringes Entgelt erbracht wird.

2. Zuständigkeiten

2.1 Zollämter

Im Wesentlichen sind für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung die Behörden der Zollverwaltung zuständig. Hierzu wurden bei den Hauptzollämtern die Fachbereiche „Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS)“ eingerichtet. Die FKSS haben eigenständige Prüfaufgaben, die im SchwarzArbG festgelegt sind. Hierzu zählen u. a. Prüfungen, ob Arbeitgeber die sich aus dem Vierten Sozialgesetzbuch ergebenden Meldepflichten zur Kranken-, Pflege- oder Rentenversicherung nachgekommen sind, ob Leistungen nach dem Zweiten und Dritten Sozialgesetzbuch (Hartz IV, Arbeitslosengeld) zu Unrecht bezogen wurden, ob Ausländer illegal beschäftigt oder beauftragt werden und ob Arbeitsbedingungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz eingehalten werden.

2.2 Finanzbehörden

Die Prüfung der steuerlichen Pflichten obliegt den zuständigen Landesfinanzbehörden.

2.3 Kommunale Behörden

2.3.1 Ordnungsbehörden

Die Großen kreisangehörigen Städte und die Kreisordnungsbehörden prüfen, ob die Pflicht zur Anmeldung eines stehenden Gewerbes gem. § 14 Gewerbeordnung erfüllt wurde oder die erforderliche Reisegewerbekarte gem. § 55 Gewerbeordnung erworben wurde. Außerdem prüfen die genannten Stellen, ob ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe selbständig betrieben wird und die Eintragung in die Handwerksrolle vorliegt.

2.3.2 Sozialbehörden

Die Sozialämter und Jobcenter haben eigene Möglichkeiten zu prüfen, ob Melde- oder Mitwirkungspflichten durch Arbeitgeber oder Leistungsbezieher eingehalten werden. Erfahrungsgemäß geben diese Stellen jedoch die Vorgänge an die Zollbehörden, und zwar

an die dort jeweils eingerichtete FKS ab, wenn Tatsachen oder Verdachtsmomente bekannt werden, die auf Schwarzarbeit schließen lassen.

2.4 Zusammenarbeit der Behörden

Die Behörden der Zollverwaltung und die anderen im SchwarzArbG genannten Behörden sind zur Zusammenarbeit verpflichtet, unterrichten sich gegenseitig und geben hierzu die erforderlichen, zur Aufgabenerfüllung notwendigen Informationen weiter.

3. Ordnungswidrigkeiten / Straftaten

3.1 Ordnungswidrigkeiten nach SchwarzArbG

Ordnungswidrigkeiten liegen vor, wenn Leistungsbezieher, Arbeitgeber, Asylbewerber oder der Gewerbetreibende ihre Melde-, Anzeige- oder Mitwirkungspflichten nicht einhalten und dabei Dienst- oder Werkleistungen in erheblichem Umfang erbringen. Das Gleiche gilt auch für die Auftraggeber, wenn hierbei ebenfalls erhebliche Dienst- oder Werkleistungen erbracht werden.

3.2 Ordnungswidrigkeiten nach anderen Gesetzen

Die unter Ziffer 3.1 angeführten Ordnungswidrigkeiten können unter erleichterten Voraussetzungen - es muss nicht der Nachweis über die Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen in erheblichem Umfang geführt werden - geahndet werden. Rechtsgrundlage sind dann z. B. die Spezialgesetze der Leistungsträger, wie Erstes und Zweites Sozialgesetzbuch, oder Asylbewerberleistungsgesetz. Für die gewerberechtlichen Verstöße können Ordnungswidrigkeiten erleichtert nach den Bestimmungen der Gewerbeordnung und/oder der Handwerksordnung durchgeführt werden.

Im Übrigen können die Großen kreisangehörigen Städte und die Kreisordnungsbehörden die weitere Ausübung eines unzulässigen Handwerksbetriebes untersagen und die Betriebsschließung anordnen. Im Rahmen der Vollstreckung können Zwangsmittel wie Zwangsgelder oder unmittelbarer Zwang angedroht und festgesetzt werden. Vorab sind sowohl die Handwerkskammer als auch die Industrie- und Handelskammer anzuhören, die dann in einer gemeinsamen Erklärung mitteilen müssen, dass die Voraussetzungen für eine Handwerksuntersagung vorliegen.

3.3 Straftaten

Bei Leistungsmissbrauch gegenüber einem Leistungsträger wie z. B. der Bundesagentur für Arbeit, dem Jobcenter u. ä., durch Schwarzarbeit nach dem SchwarzArbG, kann regelmäßig auch der Tatbestand des Erschleichens von Sozialleistungen im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen nach dem SchwarzArbG bzw. des Betruges nach § 263 des Strafgesetzbuches erfüllt sein. Dieses trifft häufig auch bei Verstößen im Gewerbebereich zu. Ist eine Handlung gleichzeitig Straftat und Ordnungswidrigkeit, so wird nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz nur das Strafgesetz angewandt. Liegen der Verwaltungsbehörde somit Tatsachen vor, die darauf schließen lassen, dass eine Tat eine Straftat ist, wird der Vorgang an die Staatsanwaltschaft abgegeben. Im Strafverfahren ist die Staatsanwaltschaft sowohl für die Verfolgung der Straftat als auch unter dem rechtlichen Gesichtspunkt der Ordnungswidrigkeit zuständig. Nur, wenn in diesen Fällen keine Strafe verhängt wird, kann der Vorgang als Ordnungswidrigkeit weiter verfolgt werden, dann allerdings wieder von der Verwaltungsbehörde.

4. Aktuelle städtische Verwaltungspraxis

Die Aufgabe „Bekämpfung der Schwarzarbeit“ ist in der Fachstelle Gewerbeangelegenheiten (32.12) des Ordnungsamtes verortet. Seit Jahren wird für diese Aufgabe lediglich ein Stellenanteil eingesetzt.

Durch den geringen Stellenanteil werden in der Regel nur solche Fälle aufgegriffen, in denen die Handwerkskammer Münster entsprechende Anregungen und Hinweise gibt. Hierbei handelt es sich fast ausschließlich um Sachverhalte, die sich auf den Bereich des Verdachtes der unzulässigen Handwerksausübung beziehen. Diesen Hinweisen wird nachgegangen. Dabei steht immer im Vordergrund, einen bereits bestehenden Betrieb zu legalisieren. Dies gelingt in einer Vielzahl von Fällen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass mit der Novellierung der Handwerksordnung im Jahr 2004 zum einen die Anzahl der zulassungspflichtigen Handwerke deutlich reduziert wurde und zum anderen erleichterte Voraussetzungen geschaffen wurden, die notwendige Handwerksrolleneintragung zu erhalten (z. B. Einstellung eines Meisters als Betriebsleiter auch im Bereich der Einzelgewerbetreibenden oder die Altgesellenregelung). Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen unzulässiger Handwerksausübung werden regelmäßig auf Grund der Bestimmungen der Handwerksordnung durchgeführt und nicht nach dem SchwarzArbG. Grund hierfür ist, dass keine erheblichen Dienst- oder Werkleistungen nachgewiesen werden müssen. Die Geldbußen fallen derzeit moderat aus, da die Kooperation der Betroffenen berücksichtigt wird (freiwillige Einstellung des unzulässigen Betriebes, Legalisierung des Betriebes).

Privatanzeigen in Bezug auf den Verdacht der unzulässigen Handwerksausübung werden ebenfalls, wie vorstehend ausgeführt, aufgegriffen. Bei anonymen Anzeigen werden regelmäßig keine weiteren Ermittlungen angestellt, Ausnahmen stellen allenfalls sehr gezielt dargestellte Sachverhalte dar.

Gehen Anzeigen oder Hinweise ein, wonach ein Gewerbetreibender seiner Anzeigepflicht gem. § 14 Gewerbeordnung (Anmeldung seines Gewerbes) nicht nachgekommen ist, so werden diese Fälle ebenfalls nicht nach dem SchwarzArbG abgearbeitet, sondern nach den Bestimmungen der Gewerbeordnung. Schwerpunktmäßig werden Maßnahmen wie Aufforderung zur Anmeldung des Gewerbes, Androhung von ordnungsrechtlichen Maßnahmen wie Ordnungsverfügung und/oder Bußgeldverfahren ergriffen, um den Betroffenen zur Anmeldung zu bewegen. Dieses gelingt in den meisten Fällen. Von der Durchführung von Bußgeldverfahren wird in der Regel abgesehen, da der Betroffene die Möglichkeit hat, sein Gewerbe rückwirkend anzumelden. Über die erfolgte rückwirkende Gewerbemeldung werden die entsprechenden Stellen informiert, so dass die Pflichten, die sich aus der Gewerbetätigkeit ergeben, beispielsweise Steuerpflicht, Pflicht zur Anmeldung der Arbeitnehmer usw., auch für den zurückliegenden Zeitraum erfolgen. Um Verfahren nach dem SchwarzArbG einzuleiten, müsste Zahlenmaterial über Dienst- oder Werkleistungen in erheblichem Umfang festgestellt werden, welches wiederum eine intensive Ermittlung, im Regelfall Durchsuchungsmaßnahmen, notwendig machen würde.

Werden Reisegewerbetreibende ohne Reisegewerbekarte tätig, werden die Fälle ebenfalls nach der Gewerbeordnung in der geschilderten Weise abgearbeitet. Allerdings wurden in der Vergangenheit durch die FKS mehrere Fälle aufgedeckt, in denen Schrotthändler ohne Reisegewerbekarte tätig waren, aber gleichzeitig Sozialleistungen bezogen. In derartig gelagerten Fällen erstattet die FKS in Zusammenarbeit mit dem entsprechenden Leistungsträgern (z.B. Jobcenter, Bundesagentur für Arbeit) Strafanzeige. Die hier eingehenden Ordnungswidrigkeitenanzeigen wurden an die Staatsanwaltschaft abgegeben, damit neben der Straftat des Leistungsmissbrauchs oder Betrugs, die Ordnungswidrigkeit geahndet wird. Der Leistungsträger fordert in diesen Fällen die zu Unrecht bezogenen Zahlungen über entsprechende Bescheide zurück.

Derzeit wird nur auf die eingehenden Hinweise auf Schwarzarbeit reagiert. Eigene Ermittlungsinitiativen z. B. gemeinsame Begehungen von Betrieben mit Vertretern der Handwerkskammer Münster oder gemeinsame Ermittlungen mit der Prüfgruppe des Hauptzollamtes, FKS, Durchführung von Durchsuchungsmaßnahmen können wegen fehlender Ressourcen nicht durchgeführt werden.

4.1 Fallübersicht

Im Kalenderjahr 2010 wurden im Bereich Schwarzarbeit/Handwerksrecht 23 Ermittlungsverfahren geführt. Aus diesen Verfahren resultierte die Festsetzung einer Geldbuße in Höhe von 500,00 €, hierzu ist ein Erzwingungshaftverfahren beim Amtsgericht Münster anhängig. Die restlichen Verfahren wurden entweder eingestellt oder zuständigkeitshalber an andere Stellen zur Bearbeitung abgegeben. Außerdem wurden zwei Handwerksuntersagungs- und Betriebsschließungsverfahren eingeleitet. Beide Verfahren sind zwischenzeitlich eingestellt.

Im Kalenderjahr 2011 wurden im Bereich Schwarzarbeit/Handwerksrecht 26 Ermittlungsverfahren geführt. Es wurden bisher zwei Geldbußen festgesetzt. Hiervon wurde eine Geldbuße bezahlt. In dem anderen Verfahren ist Einspruch eingelegt. Fünf Ordnungswidrigkeitenverfahren sind derzeit noch anhängig, wobei hier in mindestens vier Fällen in nächster Zeit Geldbußen festgesetzt werden. Außerdem wurde eine Handwerksuntersagung- und Betriebsschließung ausgesprochen. Vier Handwerksuntersagungs- und Betriebsschließungsverfahren wurden eingestellt, da die Betriebe entweder legalisiert wurden bzw. freiwillig einstellten. Ein Handwerksuntersagungsverfahren ist noch anhängig.

5. Erfahrungen

5.1 Allgemein

In der Vergangenheit, z. B. in den Jahren 2000, 2001 und 2002, wurde bei der Bemessung der Geldbußen gleichzeitig der wirtschaftliche Vorteil, der aus der Ordnungswidrigkeit erzielt wurde, abgeschöpft. Um diesen berechnen zu können, wurden u. a. Durchsuchungsmaßnahmen durchgeführt. Hieraus resultierten hohe Geldbußen, bis in den fünfstelligen Bereich. Die Realisierung dieser Beträge stellte sich schwierig dar, da die Betroffenen im Rahmen von Erzwingungshaftverfahren Ratenzahlungen beantragten. Die monatlichen Raten fielen wegen der dann bestehenden schlechten wirtschaftlichen Verhältnisse der Betroffenen gering aus. Es entstand ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand wegen des Nachhaltens der Zahlungen, dem Abstimmen neuer Ratenzahlungsvereinbarungen und der Überprüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Betroffenen. Letztlich wurden die Restgeldbußen in Abgang gestellt und unbefristet niedergeschlagen.

5.2 Projekt „Schwarzarbeit“

In der Zeit vom 01.06.2003 bis 31.05.2005 wurde im Rahmen des Projektes „Schwarzarbeit“ überplanmäßig eine halbe Stelle im gehobenen Dienst eingerichtet. Die Ermittlungsarbeit konnte intensiviert und so organisiert werden, dass erneut Durchsuchungen und gemeinsame Begehungen mit der Handwerkskammer Münster durchgeführt wurden. Nachdem ein Verstoß festgestellt und dokumentiert war, wurde der Betroffene statt im schriftlichen Anhörungsverfahren, im persönlichen Gespräch mit den Sachverhalten/Beweismitteln konfrontiert und die Geldbuße auf dieser Basis erörtert und festgesetzt. Diese Vorgehensweise bewährte sich. So konnten die Verfahren abgekürzt und parallel erreicht werden, dass die Bußgelder ohne gerichtliche Verfahren von den Betroffenen akzeptiert und die entsprechenden Beträge an die Stadt gezahlt wurden und nicht im Rahmen von Einsprüchen und sich anschließenden Gerichtsverfahren der Landeskasse zufließen.

Das Projekt lief zum 31.05.2005 aus. Hintergrund war, dass zum einen wie bereits eingangs erläutert, die Handwerksordnung im Jahr 2004 geändert wurde und zum Anderen das neue Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung in Kraft trat. Der damals noch geltende Ordnungswidrigkeitentatbestand der unlauteren Werbung wurde aufgehoben, die Schwarzarbeit wurde neu definiert und um zusätzliche Tatbestände erweitert. Zuständigkeiten und Kontrollaufgaben wurden dabei allerdings überwiegend der Zollverwaltung und den jeweiligen Leistungsträgern übertragen. Ab dem 01.06.2005 wurden daher die Ermittlungstätigkeiten in Sachen Schwarzarbeit eingeschränkt.

6. Aktuelle Verwaltungspraxis von Vergleichsstädten und umliegenden Kreisen

Zu dem Thema „Bekämpfung der Schwarzarbeit“ wurde bei verschiedenen Vergleichsstädten und bei den umliegenden Kreisen eine Umfrage in Bezug auf die Kalenderjahre 2010 und 2011 durchgeführt (**Anlage 2**).

Die Übersicht verdeutlicht, dass die Vergleichsstädte und Kreise mit einer höheren Personalkapazität den Bereich der Schwarzarbeit bearbeiten. Schwerpunktmäßig werden bei allen abgefragten Städten und Kreisen die Fälle nach den Bestimmungen der Handwerksordnung abgearbeitet. Aus der Vergleichsaufstellung geht weiter hervor, dass zu den tatsächlich vereinnahmten Geldbußen teilweise keine Angaben gemacht werden konnten. Grund hierfür ist, dass die Geldbußen in Bezug auf Schwarzarbeit der allgemeinen Haushaltstelle für Bußgelder zufließen und es ein erheblicher Aufwand ist, die entsprechenden Einnahmen in Sachen Schwarzarbeit herauszurechnen. Bei den Städten, die Angaben zu den tatsächlich vereinnahmten Geldbußen gemacht haben, wird deutlich, dass es schwierig ist, die festgesetzten Geldbußen zu realisieren. Dieses deckt sich auch mit den Erfahrungen der Stadt Münster.

7. Handlungsoptionen

Um die Bekämpfung der Schwarzarbeit zu intensivieren, werden folgende Handlungsoptionen gesehen:

- Erhöhung der Personalkapazität
- Durchführung eines neuen Projekts
- Verlagerung der Aufgabenschwerpunkte.

Bei den beiden erstgenannten Möglichkeiten fallen zusätzlich Personal- und Sachkosten in der Größenordnung von mindestens einer halben Stelle A10/11 an. Sie stellen sich bezogen auf eine Vollzeitstelle im gehobenen Dienst wie folgt dar:

A10

Personalkosten	78.570,00 €	
<u>Sachkosten</u>	<u>19.689,00 €</u>	
Gesamt:	98.259,00 €	oder

A11

Personalkosten	88.760,00 €
<u>Sachkosten</u>	<u>21.727,00 €</u>
gesamt:	110.487,00 €.

Darauf zu setzen, dass sich eine Stellenausweitung kostenneutral umsetzen lässt, da durch die zu erwartenden Einnahmen aus den festgesetzten Geldbußen, die Personal- und Sachkosten gedeckt werden, ist nicht realistisch. Hierzu wird auf die Erfahrungen aus der Vergangenheit verwiesen (s. Ziffer 5).

Eine Verlagerung der Aufgaben ohne personelle Ausweitung würde nur zu Lasten anderer Aufgaben umzusetzen sein. Bei sämtlichen in der Fachstelle Gewerbeangelegenheiten angesiedelten Aufgaben handelt es sich um Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, demnach könnten andere Pflichtaufgaben nur noch deutlich eingeschränkt wahrgenommen werden.

I. V.

gez.
Dr. Heinrichs
Stadtrat

Anlagen