

23.09.16

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung

Der Bundesrat hat in seiner 948. Sitzung am 23. September 2016 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 1a - neu - (§ 2 Absatz 2 Satz 1 Nummer 8b - neu - SchwarzArbG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 1 folgende Nummer 1a einzufügen:

'1a. Nach § 2 Absatz 2 Satz 1 Nummer 8a wird folgende Nummer 8b eingefügt:

"8b. den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen nach § 46 des Personenbeförderungsgesetzes zuständigen Behörden," '

Begründung:

Zu den Wirtschaftsbereichen, von denen gemeinhin angenommen wird, dass dort ein erhöhtes Risiko für Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung besteht, zählt unter anderem auch das Personenbeförderungsgewerbe (vergleiche hierzu Bundesrats-Drucksache 901/03 (Beschluss)). Nicht zuletzt deshalb hat der Gesetzgeber zum 1. Januar 2009 unter anderem auch im Personenbeförderungsgewerbe die Ausweismitführungspflicht (§ 2a Absatz 1 Nummer 3 SchwarzArbG) und die sogenannte Sofortmeldepflicht (§ 28a Absatz 4

Nummer 3 SGB IV) eingeführt. Vor diesem Hintergrund ist es gesetzessystematisch inkonsequent und unbefriedigend, dass die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit zwischen den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen nach § 46 PBefG zuständigen Behörden und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls bislang unzureichend geregelt sind.

Die Zusammenarbeit zwischen Bundes- und Landesbehörden erstreckt sich im Bereich der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung auf die in § 2 Absatz 2 Satz 1 SchwarzArbG aufgeführten Stellen. Die für den Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen nach § 46 PBefG (Taxen, Mietwagen, Mietomnibusse, Ausflugsfahrten und Ferienziel-Reisen) zuständigen Genehmigungs- und Überwachungsbehörden der Länder sind dort bislang nicht aufgeführt. Dies hat zur Folge, dass gegenseitige Informations- und Unterrichtungspflichten nicht bestehen, sodass eine effektive Zusammenarbeit in diesem Bereich erschwert wird bzw. von vorneherein ausgeschlossen ist. Da Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung jedoch schwerpunktmäßig - insbesondere in großstädtischen Ballungsräumen - auch im Bereich des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen nach § 46 PBefG, insbesondere im Taxigewerbe, anzutreffen sind, ist eine entsprechende Erweiterung des Kreises der Zusammenarbeitsbehörden in § 2 Absatz 2 Satz 1 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz insofern zwingend geboten.

Zu dieser Auffassung gelangte auch die seinerzeitige Bundesregierung im Rahmen ihrer Stellungnahme zu dem vom Bundesrat am 8. Juli 2011 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des SchwarzArbG und des Telekommunikationsgesetzes (vergleiche hierzu Bundestags-Drucksache 17/6855, Seite 11/12) und wollte hierzu zuletzt selbst Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit mit den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Taxen- und Mietwagengewerbes zuständigen Behörden unterbreiten (vergleiche hierzu Bundestags-Drucksache 18/3004, Seite 4). Entsprechende Vorschläge finden sich im vorliegenden Gesetzentwurf allerdings leider nicht.

Eine im Juni dieses Jahres vorgelegte Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit des Taxigewerbes in der Bundeshauptstadt Berlin kommt unter dem Aspekt der Schattenwirtschaft zu der besorgniserregenden Erkenntnis, dass nur noch knapp jedes vierte Berliner Taxi in einem Betrieb eingesetzt wird, welcher Geschäftsaufzeichnungen vorweisen kann, die in betriebswirtschaftlicher Hinsicht als plausibel erachtet werden können (vergleiche hierzu <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/politik/taxi/index.shtml>, zuletzt aufgerufen am 31. August 2016, 11:20 Uhr). Demnach wird die übergroße Mehrheit der gegenwärtig rund 7 900 Berliner Taxis (circa 77 Prozent) unter Zugrundelegung betriebswirtschaftlicher Kennzahlen von irregulär arbeitenden Unternehmen betrieben. Auch wenn diese Schieflage im Berliner Taxigewerbe als besonders dramatisch angesehen werden kann, lag der Anteil irregulär betriebener Taxen auch in anderen Großstädten wie München, Köln, Stuttgart oder Frankfurt/Main in den letzten Jahren zumeist bei ungefähr 40 Prozent. In Hamburg lag der in Rede stehende Anteil bis zur Einführung des sogenannten Fiskaltaxameters laut der vorgenannten Untersuchung bei etwa 58 Prozent.

Abweichend von ihrer bisherigen Auffassung hat die Bundesregierung zuletzt Zweifel gehegt, ob eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den für den Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen nach § 46 PBefG zuständigen Genehmigungs- und Überwachungsbehörden der Länder und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls mit Artikel 12 des Grundgesetzes vereinbar sei. Diese Zweifel werden - auch in Anbetracht der oben genannten Untersuchung - nicht geteilt. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls arbeitet schon heute mit den für die Überwachung in anderen Gewerbebereichen (zum Beispiel im Handwerk) zuständigen Behörden auf der Grundlage der §§ 2 und 6 SchwarzArbG intensiv zusammen. Eine hiervon abweichende Behandlung des Personenbeförderungsgewerbes im Sinne von § 46 PBefG erscheint schon unter dem Aspekt der Gleichbehandlung von daher nicht gerechtfertigt.

Auch das rechtsstaatliche Prinzip der Unschuldsvermutung wird nicht durchbrochen, wenn die Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls verpflichtet wird, Informationen aus Prüfverfahren nach den §§ 2 und 6 SchwarzArbG an die nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen nach § 46 PBefG zuständigen Behörden weiterzugeben. Die Beurteilung, ob Tatsachen vorliegen, die auf ein künftiges Fehlverhalten eines Gewerbetreibenden hindeuten, stützt sich nicht allein auf eine strafgerichtliche Verurteilung beziehungsweise einen rechtskräftigen Bußgeldbescheid. Grundlage hierfür ist vielmehr eine Gesamtbetrachtung sämtlicher Umstände des Einzelfalls. Es ist demnach nicht zu erwarten, dass allein durch die Übermittlung von Informationen der Zollverwaltung an die nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen nach § 46 PBefG zuständigen Behörden personenbeförderungsrechtliche Sanktionen verhängt werden.

Soweit bei der Zusammenarbeit und dem Informationsaustausch zwischen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls und den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen nach § 46 PBefG zuständigen Behörden künftig auch die Übermittlung von Sozialdaten erforderlich sein sollte, wäre dies schon jetzt nach § 68 SGB X möglich. Danach ist die Übermittlung von Sozialdaten auch an die Behörden der Gefahrenabwehr zulässig, mithin also auch an die nach Landesrecht für die Sicherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuständigen Verwaltungsbehörden. Als solche gelten im Bereich des Personenbeförderungsgewerbes auch die für die Genehmigung und Überwachung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen nach § 46 PBefG zuständigen Behörden, soweit sie nach den jeweiligen landesgesetzlichen Regelungen Ordnungsaufgaben nach dem Personenbeförderungsgesetz wahrzunehmen haben.

2. Zu Artikel 1 Nummer 5a - neu - (§ 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 7b - neu - SchwarzArbG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 5 folgende Nummer 5a einzufügen:

'5a. Nach § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 7a wird folgende Nummer 7b eingefügt:

"7b. das Personenbeförderungsgesetz," '

Begründung:

Bekanntermaßen besteht auch im Personenbeförderungsgewerbe ein erhöhtes Risiko für das Auftreten schattenwirtschaftlicher Aktivitäten wie Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung. Aktuelle Untersuchungen in Berlin, aber auch in anderen bundesdeutschen Großstädten belegen, dass insbesondere im Bereich des Taxen- und Mietwagengewerbes die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit zwischen den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen nach § 46 PBefG zuständigen Behörden und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls gestärkt werden müssen, um der signifikanten Zunahme der Schattenwirtschaft in diesem Bereich effektiver entgegenwirken zu können. Neben der Aufnahme der nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen nach § 46 PBefG zuständigen Behörden in § 2 Absatz 2 Satz 1 SchwarzArbG ist daher auch eine Unterrichtungspflicht der Zollbehörden gegenüber den zuständigen Stellen bei Verstößen gegen das Personenbeförderungsgesetz zu schaffen. Die Regelung bewirkt, dass die nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen nach § 46 PBefG zuständigen Behörden frühzeitig Kenntnis von den bei Kontrollen des Zolls zur Aufdeckung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung festgestellten Anhaltspunkten für Verstöße gegen Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes erlangen. Dadurch werden die zuständigen Behörden in die Lage versetzt, personenbeförderungrechtlichen Zuwiderhandlungen zeitnah entgegenwirken zu können.

3. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 12 Absatz 1 Nummer 1 und 3 SchwarzArbG)

Artikel 1 Nummer 8 ist wie folgt zu fassen:

'8. § 12 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- a) Nummer 1 wird aufgehoben.
- b) In Nummer 3 werden nach dem Wort "Zollverwaltung" die Wörter "sowie die nach Landesrecht zuständige Behörde jeweils für ihren Geschäftsbereich" eingefügt.'

Begründung:

Die vorgeschlagene Änderung führt dazu, dass die nach Landesrecht zuständige Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörde als Annex zu den eingeräumten Prüfungs- und Betretungsrechten auch hieraus resultierende Pflichtverletzungen verfolgen und ahnden kann.

Im Rahmen der Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG) werden den nach Landesrecht zuständigen Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden in den §§ 2a Absatz 3, 3 Absatz 6 und 4 Absatz 1a Prüfungs- und Betretungsbefugnisse übertragen. Um eine wirksame Aufgabenwahrnehmung durch die Landesbehörden zu gewährleisten, werden durch die Änderung des § 5 Absatz 1 Satz 1 und 2 gegenüber diesen Behörden gleichzeitig die korrespondierenden Duldungs- und Mitwirkungspflichten normiert. Eine Verletzung dieser Duldungs- und Mitwirkungspflichten führt zu einer Ordnungswidrigkeit, die nach § 8 Absatz 2 SchwarzArbG bußgeldbewehrt ist.

§ 12 Absatz 1 bestimmt die zuständige Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG). Nach derzeitiger Rechtslage wären dies gemäß § 12 Absatz 1 Nummer 3 die Behörden der Zollverwaltung. Folglich hätte die nach Landesrecht zuständige Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörde im Falle des Vorliegens einer Verletzung der Duldungs- und Mitwirkungspflichten zu entscheiden, ob sie die Behörden der Zollverwaltung zwecks Verfolgung und Ahndung dieser Ordnungswidrigkeit einschaltet. Dieses Auseinanderfallen der Zuständigkeit innerhalb eines Kontextes erscheint nicht zielführend und sachgerecht. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt werden Verstöße gegen Mitwirkungs- und Vorlagepflichten seitens der Zollverwaltung mangels entsprechender Kapazitäten eher restriktiv verfolgt. Wenn die nach Landesrecht zuständigen Behörden Verstöße gegen die benannten Pflichten an die Behörden der Zollverwaltung melden und diese Verfahren gegebenenfalls dort mangels Kapazitäten nicht weiter verfolgt werden, dürfte dies zu neuen Friktionen im Verhältnis untereinander führen. Dies kann durch die vorgeschlagene Änderung vermieden werden. So kann die nach Landesrecht zuständige Behörde wegen des allgemein geltenden

Opportunitätsprinzips im Bereich des Ordnungswidrigkeitenrechts selbst entscheiden, ob sie die begangene Pflichtverletzung verfolgt und gegebenenfalls ahndet. Zudem würden etwaige Bußgelder der betreffenden Kommunen bzw. dem Land zufließen. Letztlich würde die einheitliche Zuständigkeit der nach Landesrecht zuständigen Behörde auch eher dem verfassungsrechtlichen Gebot der klaren Zuständigkeitsverteilung und -abgrenzung zwischen Bund und Ländern entsprechen.

Für den Fall, dass die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung der Verletzung von Duldungs- und Mitwirkungspflichten bei den Behörden der Zollverwaltung verbleibt, müssten die nach Landesrecht zuständigen Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden die Behörden der Zollverwaltung entsprechend über den Sachverhalt sowie die Pflichtverletzung unterrichten, um die Verfolgung und gegebenenfalls Ahndung dieser Ordnungswidrigkeit überhaupt zu ermöglichen. Dies dürfte im Ergebnis nicht weniger aufwändig sein als gegebenenfalls die Einleitung eines Bußgeldverfahrens in eigener Zuständigkeit.

4. Zu Artikel 3 Nummer 2 Buchstabe a1 - neu - (§ 36 Absatz 2a StVG)

In Artikel 3 Nummer 2 ist nach Buchstabe a folgender Buchstabe a1 einzufügen:

" a1) Absatz 2a wird neu gefasst:

"(2a) Die Übermittlung aus dem Zentralen Fahrzeugregister nach § 35 Absatz 1 Nummer 9 darf durch Abruf im automatisierten Verfahren an die mit der Kontrolle und Erhebung von bundesgesetzlich geregelten Steuern betrauten Dienststellen der Finanzbehörden erfolgen, soweit dies für die gleichmäßige Steuerfestsetzung und -erhebung nach § 85 der Abgabenordnung erforderlich ist.""

Begründung:

Seit dem Übergang der Zuständigkeit für die Festsetzung und Erhebung der Kraftfahrzeugsteuer zum 1. Juli 2014 auf den Bund ist der Zugriff der Finanzämter auf die Daten der Kraftfahrzeugsteuer nicht mehr möglich. Der Zugriff auf die Kfz-Datenbestände wurde und wird nach Rückmeldung aller Länder jedoch für die Arbeitsbereiche Veranlagung, Umsatzsteuerprüfung und -innendienst, Betriebsprüfung, Vollstreckung, Erbschaftsteuer, Bußgeld- und Strafsachenstelle als weiterhin unbedingt erforderlich angesehen, um so eine gleichmäßige Steuerfestsetzung und -erhebung zu gewährleisten (§ 85 AO).

Der vom Bundesrat als notwendig erachtete Zugriff der Finanzbehörden auf die Fahrzeug- und Halterdaten sollte durch eine Erweiterung der Zugriffsberechtigung auf die Daten des Kraftfahrt-Bundesamtes hergestellt werden. Hierzu ist es erforderlich, den bisher auf die Bereiche der Steuerfahndung sowie der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung beschränkten automatisierten Zugriff auf die Daten des Kraftfahrt-Bundesamtes auf die übrigen relevanten Arbeitsbereiche der Finanzverwaltung auszudehnen. Dies geschieht durch die Neufassung von § 36 Absatz 2a StVG, wodurch der bisher in § 36 geregelten Online-Datenabruf auf alle mit der Kontrolle und Erhebung von bundesgesetzlich geregelten Steuern betrauten Dienststellen der Finanzbehörden erweitert wird.

Die Daten des Kraftfahrtbundesamtes sind für die Finanzbehörden für eine Vielzahl von Verfahren von Bedeutung. Neben dem Aufdecken von Lieferketten zur wirksamen Bekämpfung des Karussellbetrugs dienen die Daten u.a. auch der Prüfung der Fahrzeugüberlassung an Arbeitnehmer im Bereich der Ertragsteuer. Ferner sind für die Vollstreckungsstellen aktuelle Halterdaten z. B. bei der Pfändung von Kraftfahrzeugen erforderlich; historisierte Halterdaten dienen wiederum der Aufdeckung von Vollstreckungsvereitelungen, indem Halterwechsel, die aus Gründen der Vermögensverschiebung erfolgten, umgehend nachgewiesen werden können.

Durch die Gesetzesänderung werden für die Finanzbehörden keine neuen Informationen erschlossen, die nicht bereits derzeit vom Kraftfahrtbundesamt auf schriftlichem Wege durch die Finanzbehörden angefordert werden können (§ 35 Absatz 1 Nummer 9 StVG). Es findet lediglich eine Anpassung des Verfahrens an die technischen Gegebenheiten statt, wodurch mithilfe der sich daraus ergebenden Beschleunigung auch die präventive Wirkung dieser Maßnahmen verbessert wird.

Daneben entfallen vermeidbare sowie teilweise fehleranfällige Arbeitsschritte in einem nicht unbedeutenden Umfang, wie etwa die listenmäßige Aufbereitung der Fahrzeugidentifikationsnummern für das schriftliche Auskunftsersuchen durch die Steuerverwaltung, die Einzelabfragen im Zentralen Fahrzeugregister und das Zusammenstellen der entsprechenden Antworten seitens des Kraftfahrtbundesamtes. Schließlich fallen auch die Arbeiten, Zeiten und Entgelte fort, die durch die Versendung und Beantwortung der Ersuchen auf dem Postweg anfallen.