

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit

A. Zielsetzung

Schwarzarbeit stellt eine staats-, wirtschafts- und sozialpolitische Gefahr dar.

Die Ahndung der verbotenen Schwarzarbeit nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ist an den Nachweis geknüpft, daß der Schwarzarbeiter bzw. der Auftraggeber „aus Gewinnsucht“ gehandelt hat. Die Auslegung des subjektiven Tatbestandsmerkmals „aus Gewinnsucht“ durch die Rechtsprechung hat dazu geführt, daß den Schwarzarbeitern bzw. den Auftraggebern die Gewinnsucht nur selten nachgewiesen werden konnte und damit den durch die verbotene Schwarzarbeit drohenden Gefahren nicht adäquat begegnet werden konnte.

Besondere Schwierigkeiten bei der Rechtsverfolgung bereitet auch das Tatbestandsmerkmal, daß Schwarzarbeit „in erheblichem Umfange“ erbracht sein muß.

Ferner sollten die Ausschlußtatbestände der Nachbarschaftshilfe und Gefälligkeit konkretisiert werden.

B. Lösung

Durch die Streichung des subjektiven Tatbestandsmerkmals „aus Gewinnsucht“ in den § 1 Abs. 1 und § 2 Abs. 1 des Gesetzes und der Eingrenzung des Umfanges soll erreicht werden, daß

die verbotene Schwarzarbeit unter erleichterten Voraussetzungen als Ordnungswidrigkeit geahndet werden kann.

Die Nachbarschaftshilfe und die Gefälligkeit werden als Ausschlußtatbestände verneint, wenn sie gewerbsmäßig erbracht werden.

Ferner ist eine Verschärfung der Bußgeldbewehrung in den Fällen der Gewinnsucht und nach dem Gesetz zur Ordnung des Handwerks vorgesehen.

C. Alternativen

Gesetzentwurf der Abgeordneten Hauser und anderen sowie der Fraktion der CDU/CSU vom 16. Dezember 1977 — BT-Drucksache 8/1355

D. Kosten

keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (43) — 802 09 — Schw 10/78

Bonn, den 16. Juni 1978

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, den der Bundesrat in seiner 455. Sitzung am 17. März 1978 gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen beschlossen hat.

Der Bundesrat hat ferner die aus der Anlage 2 ersichtliche Stellungnahme beschlossen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit in der Fassung vom 31. Mai 1974 (BGBl. I S. 1252) wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) in Absatz 1 werden die Worte „aus Gewinnsucht“ gestrichen und die Worte „in erheblichem Umfange“ durch die Worte „in nicht unerheblichem Umfange“ ersetzt.

bb) Absatz 1 Nr. 1 erhält folgende Fassung:

„1. als Bezieher von Unterhaltsgeld oder Übergangsgeld nach dem Arbeitsförderungsgesetz, Kurzarbeitergeld, Schlechtwettergeld, Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe der Verpflichtung nach § 60 Abs. 1 Nr. 2 des Ersten Buches des Sozialgesetzbuches, die Aufnahme einer unselbständigen oder selbständigen Tätigkeit anzuzeigen, nicht nachgekommen ist.“.

b) In Absatz 2 wird nach dem Wort „Mark“ folgender Halbsatz eingefügt:

„ , im Falle der aus Gewinnsucht begangenen Ordnungswidrigkeit bis zu fünfzigtausend Deutsche Mark,“.

c) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) In Absatz 3 wird die Angabe „vom 1. September 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 1617, 1858), zuletzt geändert durch das Wohnungsbauänderungsgesetz 1973 vom 21. Dezember 1973 (Bundesgesetzbl. I S.

1970)“ durch die Angabe „vom 1. September 1976 (BGBl. I S. 2673)“ ersetzt.

bb) Es wird folgender Satz 2 angefügt:

„Dienst- oder Werkleistungen beruhen dann nicht auf Nachbarschaftshilfe oder Gefälligkeit, wenn sie gewerbsmäßig erbracht werden.“

2. § 2 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden die Worte „aus Gewinnsucht“ gestrichen und die Worte „erheblichen Umfanges“ durch die Worte „nicht unerheblichen Umfanges“ ersetzt.

b) In Absatz 2 wird nach dem Wort „Mark“ folgender Halbsatz eingefügt:

„ , im Falle der aus Gewinnsucht begangenen Ordnungswidrigkeit bis zu fünfzigtausend Deutsche Mark,“.

Artikel 2

Das Gesetz zur Ordnung des Handwerks in der Fassung vom 28. Dezember 1965 (BGBl. 1966 I S. 1) wird wie folgt geändert:

In § 117 Abs. 2 werden nach den Worten „Deutsche Mark“ die Worte „ , im Falle des Absatzes 1 Nr. 1 bis zu dreißigtausend Deutsche Mark,“ eingefügt.

Artikel 3

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (BGBl. I S. 1) auch im Land Berlin.

Artikel 4

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung

I. Allgemeiner Teil

Die Gründe, die im Jahre 1954 die Bundesregierung veranlaßten, den Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vorzulegen und die am 30. März 1957 zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit führten, bestehen heute in gleicher Weise.

Schwarzarbeit stellt eine staats-, wirtschafts- und sozialpolitische Gefahr dar.

Schwarzarbeit führt zu einer erhöhten Arbeitslosigkeit in vielen Berufszweigen und beeinträchtigt die ohnehin angespannte Arbeitsmarktlage. Durch die Schwarzarbeit wird die Steuerkraft der selbständigen Betriebe gemindert und dadurch Steuerausfälle des Staates verursacht. Zudem tritt eine erhebliche Schädigung der Sozialversicherungsträger ein.

Derjenige, der Schwarzarbeit ausführt, tritt in einen unlauteren Wettbewerb zu den selbständigen Betriebsinhabern und gefährdet durch Lohn- und Preisunterbietung gewerbliche, insbesondere handwerkliche Betriebe. Gewährleistungsansprüche des Auftraggebers gegen den Auftragnehmer wegen fehlerhafter Werkleistung bestehen nicht, wodurch die Rechte des Auftraggebers erheblich beeinträchtigt sind.

Der Gesetzgeber hoffte, mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 30. März 1957 wirksame Maßnahmen eingeleitet zu haben, um die Schwarzarbeit einzudämmen und damit die negativen arbeitsmarkt-, wirtschafts- und steuerpolitischen Auswirkungen zu verhindern.

Gleichwohl sollte das Gesetz nur die schweren Fälle der Schwarzarbeit durch die Einfügung der einschränkenden Tatbestandsmerkmale der „Gewinnsucht“ und des „erheblichen Umfangs“ erfassen. Die in den parlamentarischen Beratungen erhobenen Bedenken gegen die Effizienz des Gesetzentwurfes haben sich nach den bisherigen Beobachtungen und Erfahrungen bei der Anwendung des Gesetzes bestätigt.

Insbesondere in der gegenwärtigen Periode der wirtschaftlichen Entwicklung werden die negativen Auswirkungen der Schwarzarbeit und die Schwierigkeiten bei der Feststellung der Tatbestände einer verbotenen Schwarzarbeit sichtbar.

II. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa

Eine wirksame Bekämpfung der Schwarzarbeit wurde in der Vergangenheit insbesondere dadurch er-

schwert, daß die Fälle einer verbotenen Schwarzarbeit nicht an die Öffentlichkeit und zur Kenntnis der Verfolgungsbehörden gelangten. Weiterhin führten die bekanntgewordenen Fälle häufig zu einer Einstellung des Ermittlungsverfahrens, da den Schwarzarbeitern nicht die Gewinnsucht i. S. des § 1 Abs. 1 des Gesetzes nachgewiesen werden konnte. Unter Gewinnsucht i. S. des § 1 Abs. 1 ist ein Verhalten zu verstehen, das über das bloße Streben nach Gewinn hinausgeht, die Steigerung des berechtigten Erwerbszweckes auf ein ungesundes, ungewöhnliches, sittlich anstößiges Maß. Gewinnsucht liegt vor, wenn der Täter ein besonders mißbilligtes inneres Verhalten gezeigt hat, wenn er von dem Verlangen nach Gewinnerzielung so beherrscht wird, daß er ihm hemmungslos unterliegt, wenn er die Schranken von Gesetz und Recht, von geschäftlichem Anstand und mitmenschlicher Rücksicht nicht mehr sieht.

Es ist nicht möglich, bei der Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen über längere Zeit hinweg mit der Absicht, sich erhebliche Nebeneinkünfte zu verschaffen, eine Gewinnsucht anzunehmen. Zur wirksamen Bekämpfung der Schwarzarbeit ist es daher erforderlich, das subjektive Tatbestandsmerkmal „aus Gewinnsucht“ in § 1 Abs. 1 zu streichen.

Die notwendige Korrektur einer Erfassung von Lebenssachverhalten, die angesichts ihrer Geringfügigkeit außer Verhältnis zu einer Ahndung als Ordnungswidrigkeit i. S. des § 1 des Gesetzes stehen, erfolgt weiterhin durch die in § 1 Abs. 3 normierten negativen Tatbestandsmerkmale „Gefälligkeit, Nachbarschafts- und Selbsthilfe“.

Besondere Schwierigkeit bei der Rechtsverfolgung der Schwarzarbeit bereitet nicht nur das Tatbestandsmerkmal „aus Gewinnsucht“, sondern im gleichen Umfang auch das Tatbestandsmerkmal „in erheblichem Umfang“.

Die Verfolgung und Ahndung der Schwarzarbeit wird entscheidend erleichtert, wenn nicht mehr auf den erheblichen Umfang abgestellt wird, sondern es als ausreichend angesehen wird, daß ein nicht unerheblicher Umfang überschritten wird.

Zu Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb

Die vorgeschlagene Neufassung des § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Schwarzarbeitsgesetzes paßt das Gesetz an die Änderungen des Arbeitsförderungsgesetzes an.

Infolge der Neuregelung der Anzeigepflichten in § 60 des Ersten Buches des Sozialgesetzbuches wurde § 148 des Arbeitsförderungsgesetzes aufgehoben. Die Anpassung in § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Schwarzarbeitsgesetzes kann nicht lediglich durch eine Ersetzung der Verweisung auf die neue Vorschrift des Sozialgesetzbuches erreicht werden, da dies zu einer nicht gerechtfertigten Ausweitung des Tatbestandes führen würde: § 148 des Arbeitsförderungsgesetzes galt nur für die Bezieher laufender Leistungen. Der Be-

griff „laufende Leistung“ erfaßte nach der Legaldefinition in § 143 des Arbeitsförderungsgesetzes das Unterhaltsgeld, das Übergangsgeld nach dem Arbeitsförderungsgesetz, das Kurzarbeitergeld, das Schlechtwettergeld, das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe. § 60 des Ersten Buches des Sozialgesetzbuches gilt hingegen auch für Bezieher anderer Sozialleistungen, wie z. B. von Kindergeld.

Indem mit der vorstehenden Fassung der Kreis der Normadressaten unter Verwendung der Legaldefinition des § 143 des Arbeitsförderungsgesetzes auf die Bezieher von laufenden Leistungen beschränkt wird, ist sichergestellt, daß sich an dem bisherigen Umfang des Tatbestandes des § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Schwarzarbeitsgesetzes nichts ändert.

Zu Nummer 1 Buchstabe b

Im Hinblick auf die dargelegte staats-, wirtschafts- und sozialpolitische Gefahr der Schwarzarbeit erweist sich die Beibehaltung des Bußgeldrahmens zu deren wirksamen Bekämpfung als unbedingt erforderlich.

In Anbetracht der teilweise anzutreffenden Größenordnung der Schwarzarbeit, insbesondere im Bauwesen, soll jedoch die Bußgeldbewehrung für besonders gravierende Fälle erhöht werden. Der qualifizierte Tatbestand soll das bisher im Gesetz verwandte subjektive Tatbestandsmerkmal „aus Gewinnsucht“ beibehalten.

Zu Nummer 1 Buchstabe c Doppelbuchstabe aa

Als Fundstellenangabe des Zweiten Wohnungsbaugesetzes ist nunmehr die Bekanntmachung der Neufassung vom 1. September 1976 (BGBl. I S. 2673) zu zitieren.

Zu Nummer 1 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb

Es ist im Interesse einer erleichterten Bekämpfung der Schwarzarbeit notwendig, konkrete Anhaltspunkte für den Ausschlußtatbestand zu geben.

Im Falle der Nachbarschaftshilfe und Gefälligkeit ist deshalb an die Gewerbsmäßigkeit der erbrachten Leistung anzuknüpfen. Eine nur gewohnheitsmäßige Nachbarschaftshilfe, die im übrigen nicht die Voraussetzungen der Gewerbsmäßigkeit erfüllt, soll nicht dem Tatbestand der Schwarzarbeit unterfallen, da laufende Nachbarschaftshilfen, die z. B. in Siedlungen und ländlichen Bereichen gewohnheitsmäßig praktiziert werden, wegen ihrer sozialen Funktionen nicht unterbunden werden sollen.

Zu Nummer 2 Buchstabe a

Das zu Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Gesagte gilt sinngemäß auch für den Auftraggeber von Schwarzarbeit.

Zu Nummer 2 Buchstabe b

Vergleiche Begründung zu Nummer 1 Buchstabe b.

Zu Artikel 2

Auch nach Streichung des Tatbestandsmerkmals „aus Gewinnsucht“ im Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit wird der Vollzug dieses Gesetzes problematisch bleiben, weil der Praxis u. a. die Abgrenzung der Nachbarschaftshilfe von der Schwarzarbeit Schwierigkeiten bereitet. Da die Schwarzarbeit überwiegend im Bereich des Handwerks festzustellen ist und die entsprechenden Bußgelder in der Regel auch nach § 117 des Gesetzes zur Ordnung des Handwerks festgesetzt werden, sollte als weitere Maßnahme im Rahmen einer verschärften Bekämpfung der Schwarzarbeit die Möglichkeit eröffnet werden, gravierende Fälle von Verstößen gegen § 1 dieses Gesetzes mit entsprechend hohen Geldbußen zu ahnden.

Zu Artikel 3

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 4

Inkrafttretensvorschrift.

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hält es für notwendig, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob die vorgesehenen Bußgeldbewehrungen — zum Teil unter Streichung bzw. Milderung qualifizierender Merkmale — im Vergleich zu den sonstigen Bewehrungsrahmen der Gewerbeordnung für Verstöße gegen entsprechende Anzeigepflichten angemessen differenziert sind.

Ferner sollte geprüft werden, ob nicht auch die freien Berufe in den Schutz des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit einbezogen werden können.

Anlage 3

Stellungnahme der Bundesregierung

Allgemeines

Die Bundesregierung hat wiederholt betont, daß sie Schwarzarbeit in hohem Maße mißbilligt, da diese schädliche Auswirkungen für die öffentliche Hand, das Handwerk, den Auftraggeber, den Schwarzarbeiter selbst und auch für den Beschäftigtenstand hat. Durch die Neufassung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ab 1. Januar 1975, die eine Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens ermöglicht hat und einen weiten Bußgeldrahmen absteckt, sind die gesetzlichen Voraussetzungen für eine wirksamere Verfolgung und Ahndung dieser unerwünschten Beschäftigungsform bereits verbessert worden.

Die Bundesregierung wird sich Änderungswünschen hinsichtlich einzelner Bestimmungen nicht verschließen und im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens ihren Beitrag zu einer Verbesserung des Gesetzes leisten.

Eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen kann jedoch nach Auffassung der Bundesregierung die Notwendigkeit einer effektiven Ermittlung und Feststellung der Tatbestände nicht ersetzen. Ein Erfolg der Bemühungen, die Schwarzarbeit einzudämmen und damit den Arbeitsmarkt zu entlasten, wird daher weitgehend von einem koordinierten Vorgehen aller zuständigen Behörden und Beteiligten abhängen. Auch das Handwerk kann hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten.

Stellungnahme im einzelnen:

1. Zu Artikel 1:

Zu Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa

Es gibt neben dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit in der Handwerksordnung, der Gewerbeordnung, dem Arbeitsförderungsgesetz, den Steuergesetzen usw. zahlreiche Vorschriften, nach denen Schwarzarbeiter und Auftraggeber mit Geldbuße belegt und ggf. sogar bestraft werden können. Die nach dem Gesetzentwurf des Bundesrates zu streichenden bzw. zu ändernden Merkmale sind vom Gesetzgeber seinerzeit eingeführt worden, um angesichts der bereits bestehenden Grundvorschriften durch Einführung erschwerender Tatbestandsmerkmale nur die besonders schweren Fälle der Schwarzarbeit zu erfassen. Die vorgeschlagene Streichung bzw. Änderung der qualifizierenden Merkmale würde zu einer so erheblichen Ausdehnung der Anwendbarkeit des Gesetzes führen, daß der Unterschied zu den leichteren Fällen, die bereits in ausreichendem Maße von den erwähnten gesetzlichen Vorschriften erfaßt werden, zu gering wäre. Die Bundesregierung wendet sich allerdings nicht grund-

sätzlich gegen jede Änderung der genannten qualifizierenden Tatbestandsmerkmale; sie wird sich hierzu im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens äußern.

Zu Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb

Die im Entwurf vorgesehene Änderung in § 1 Abs. 1 Nr. 1 ist erforderlich, weil § 148 Arbeitsförderungsgesetz inzwischen aufgehoben und materiell-rechtlich durch § 60 Abs. 1 Nr. 2 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch ersetzt wurde. Allerdings enthält der Gesetzentwurf insofern eine Lücke, als er nur auf die Bezieher von Leistungen abstellt und damit die Antragsteller auf laufende Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz nicht erfaßt.

Zu Nummer 1 Buchstabe b

Die Begründung zum Gesetzentwurf des Bundesrates führt aus, daß das Tatbestandsmerkmal „Gewinn sucht“ schwer nachzuweisen ist. Es erscheint daher in der Logik des Gesetzentwurfs wenig sinnvoll, diesen Begriff zunächst zu streichen und dann wieder einzuführen. Es ist auch ungewöhnlich, eine zusätzliche Qualifizierung eines bereits qualifizierten Tatbestandes vorzusehen.

Die Erweiterung des ohnehin hohen Bußgeldrahmens von 30 000 DM ist nicht erforderlich, da die bestehenden Geldbußen schon nach geltendem Recht überschritten werden können, wenn der wirtschaftliche Vorteil des Täters das gesetzlich vorgesehene Höchstmaß übersteigt (§ 17 Abs. 4 Ordnungswidrigkeitengesetz). Für eine wirksame Ahndung von besonders schwerwiegenden Fällen ist somit nach geltendem Recht schon gesorgt.

Zu Nummer 1 Buchstabe c Doppelbuchstabe aa

Der redaktionellen Änderung wird zugestimmt.

Zu Nummer 1 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb

§ 1 Abs. 1 setzt, wie der Verweis auf die gewerberechtlichen Vorschriften sowie das Tatbestandsmerkmal „in erheblichem Umfang“ dartun, in der Regel gewerbsmäßiges Verhalten voraus. § 1 Abs. 3 bildet lediglich eine Ausnahme von Absatz 1, dessen Tatbestand jedoch durch ein entsprechendes Verhalten erfüllt sein muß. Daher ist die Einordnung des Vorschlages in die Systematik des Gesetzes unklar. Im übrigen geht die Bundesregierung davon aus, daß schon nach geltendem Recht die Grenzen der Nachbarschaftshilfe überschritten sind, wenn ständig die in Absatz 1 genannten Arbeiten verrichtet werden.

Zu Nummer 2 Buchstaben a und b

Wird auf die Ausführungen zu Nummer 1 verwiesen, die sinngemäß auch für den Auftraggeber gelten.

2. Zu Artikel 2

Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Änderung der Handwerksordnung ist abzulehnen. Auch nach den Vorschlägen des Bundesrates sollen Verstöße gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit in ihrem Unrechtsgehalt schwerwiegender sein als Verstöße gegen § 117 Abs. 1 Nr. 1 Handwerksordnung. § 1 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ist gegenüber § 117 Abs. 1 Nr. 1 Handwerksordnung als der qualifizierte und daher mit einem höheren Bußgeldrahmen zu bewehrende Tatbestand anzusehen. Der Bußgeldrahmen nach der Handwerksord-

nung sollte daher weiterhin merklich niedriger liegen.

Auch würde eine Anhebung der Bußgeldhöchstgrenze in § 117 Abs. 1 Nr. 1 Handwerksordnung eine Diskrepanz zu dem Bußgeldrahmen nach § 118 Nr. 3 bis 5 Handwerksordnung entstehen lassen. Auf Grund dieser Vorschriften kann eine Geldbuße bis zu höchstens 10 000 DM gegen denjenigen verhängt werden, der Lehrlinge ohne persönliche oder fachliche Eignung ausbildet oder nicht geeignete Ausbilder bestellt, sowie gegen denjenigen, der Lehrlinge einstellt oder ausbildet, obwohl ihm dies untersagt ist (entsprechend den Vorschriften des Berufsbildungsgesetzes § 99 Abs. 1 Nr. 5 bis 7).

