

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes und des Telekommunikationsgesetzes

A. Problem und Ziel

Schaffung bestmöglicher Voraussetzungen für die Verfolgung der handwerks- und gewerberechtlichen Verstöße und Anpassung der Befugnisse von Zollverwaltung und der nach Landesrecht zuständigen Behörden im erforderlichen Maße.

Gewährleistung einer optimalen Verfolgung auch der handwerks- und gewerberechtlichen Verstöße zum Schutz der gesetzestreuen Unternehmer und Arbeitnehmer vor der rechtswidrig arbeitenden Konkurrenz und Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen.

Sicherstellung einer effektiven Zusammenarbeit zwischen den für die Genehmigung und Überwachung des Taxen- und Mietwagengewerbes zuständigen Behörden der Länder und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung im Personenbeförderungsgewerbe.

Klarstellung, dass sich die nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz in bestimmten Wirtschaftsbereichen oder Wirtschaftszweigen geltende Ausweismitführungspflicht auch auf die dort tätigen Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter erstreckt.

B. Lösung

Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes unter folgenden Aspekten:

Einräumung von Betretungsrechten für Geschäftsräume und Grundstücke des Arbeitgebers und Auftraggebers während der Arbeitszeit für die nach Landesrecht zuständigen Behörden zur Prüfung von Personen und Geschäftsunterlagen sowie Wiedereinführung der Bußgeldbewehrung für „unerlaubte Werbemaßnahmen“ zur Prävention gegen unerlaubte Handwerks- und Gewerbeausübung.

Änderung des Telekommunikationsgesetzes mit dem Ziel, dass die nach Landesrecht zuständigen Behörden (Kommunen) bei anonymen Werbemaßnahmen unter Chiffre oder Angabe eines Telekommunikationsanschlusses zukünftig einen Auskunftsanspruch haben.

Aufnahme der nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Taxen- und Mietwagengewerbes zuständigen Behörden in den Kreis der sogenannten Zusammenarbeitsbehörden.

Ergänzung der Vorschrift zur Mitführungs- und Vorlagepflicht von Ausweispapieren um einen klarstellenden Hinweis zur Leiharbeit.

C. Alternativen

Es sind keine Alternativen bekannt.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Durch die Optimierung der Ermittlungsbefugnisse können die zu erledigenden Aufgaben effektiver und mit geringerem bürokratischem Aufwand ausgeführt werden. Dies kann zu Einsparpotenzialen bei den Personalkosten und einer besseren Kostendeckung durch höhere Bußgeldeinnahmen führen. Quantifizierbar sind die haushaltmäßigen Auswirkungen nicht.

E. Sonstige Kosten

Keine.

F. Bürokratiekosten

Keine.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 24. August 2011

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 885. Sitzung am 8. Juli 2011 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schwarzarbeits-
bekämpfungsgesetzes und des Telekommunikationsgesetzes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen



Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes und des Telekommunikationsgesetzes

Vom ...

Artikel 1

Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes

Das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1842), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1a wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 2 wird der Punkt durch ein Komma ersetzt.
 - bb) Folgende Nummer 3 wird angefügt:

„3. für die selbstständige Erbringung zulassungspflichtiger handwerklicher Dienst- oder Werkleistungen durch eine Anzeige in Zeitungen, Zeitschriften oder anderen Medien oder auf andere Weise geworben wird und die Eintragung in die Handwerksrolle vorliegt.“
 - b) In Absatz 2 wird nach Nummer 8a folgende Nummer 8b eingefügt:

„8b. den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Taxen- und Mietwagengewerbes zuständigen Behörden,“.
2. In § 2a wird Absatz 1 folgender Satz angefügt:

„Diese Verpflichtung gilt auch für Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter, wenn sie in den Wirtschaftsbereichen oder Wirtschaftszweigen nach Satz 1 tätig werden.“
3. Nach § 4 wird folgender § 4a eingefügt:

„§ 4a
Befugnisse der nach Landesrecht
zuständigen Behörden bei der Prüfung von Personen
und Geschäftsunterlagen

(1) Zur Durchführung der Prüfungen nach § 2 Absatz 1a Nummer 1 und 2 sind die nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach diesem Gesetz zuständigen Behörden befugt, Geschäftsräume und Grundstücke des Arbeitgebers und des Auftraggebers von Dienst- oder Werkleistungen während der Arbeitszeit der dort tätigen Personen oder während der Geschäftszeit zu betreten und

 1. von diesen Auskünfte hinsichtlich ihrer Beschäftigungsverhältnisse oder ihrer Tätigkeiten einzuholen,
 2. Einsicht in von ihnen mitgeführte Unterlagen zu nehmen, von denen anzunehmen ist, dass aus ihnen Umfang, Art oder Dauer ihrer Beschäftigungsverhältnisse oder Tätigkeiten hervorgehen oder abgeleitet werden können, und
3. Einsicht in die Unterlagen zu nehmen, aus denen die Vergütung der Dienst- oder Werkleistungen hervorgeht, die natürliche oder juristische Personen oder Personenvereinigungen in Auftrag gegeben haben.
 - (2) Ist eine Person zur Ausführung von Dienst- oder Werkleistungen bei Dritten tätig, gilt Absatz 1 Nummer 1 bis 2 entsprechend.
 - (3) Die nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach diesem Gesetz zuständigen Behörden sind zur Durchführung der Prüfungen nach § 2 Absatz 1a Nummer 1 und 2 ermächtigt, die Personalien der in den Geschäftsräumen oder auf dem Grundstück des Arbeitgebers, Auftraggebers oder des Dritten tätigen Personen zu überprüfen. Sie können zu diesem Zweck die in Satz 1 genannten Personen anhalten, sie nach ihren Personalien (Vor-, Familien- und Geburtsnamen, Ort und Tag der Geburt, Beruf, Wohnort, Wohnung und Staatsangehörigkeit) befragen und verlangen, dass sie mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung aushändigen.“
4. § 5 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden die Angabe „§ 2 Abs. 1“ durch die Wörter „§ 2 Absatz 1 oder 1a Nummer 1 und 2“ und die Angabe „§§ 3 und 4“ durch die Angabe „§§ 3, 4 und 4a“ ersetzt.
 - bb) In Satz 2 werden nach der Angabe „§ 3 Abs. 1 und 2“ das Wort „sowie“ durch ein Komma ersetzt und nach der Angabe „§ 4 Abs. 1 und 2“ die Wörter „sowie des § 4a Absatz 1 und 2“ eingefügt.
 - b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden nach dem Wort „Zollverwaltung“ die Wörter „oder bei Ermittlungen gemäß § 2 Absatz 1a Nummer 1 und 2 den nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach diesem Gesetz zuständigen Behörden“ eingefügt.
 - bb) In Satz 3 werden nach dem Wort „Zollverwaltung“ die Wörter „oder die nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach diesem Gesetz zuständigen Behörden“ eingefügt.
 - cc) In Satz 4 wird die Angabe „§ 2 Abs. 1“ durch die Wörter „§ 2 Absatz 1 oder 1a Nummer 1 und 2“ ersetzt.

5. In § 7 werden nach dem Wort „Zollverwaltung“ die Wörter „und den nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach diesem Gesetz zuständigen Behörden“ eingefügt.
6. § 8 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 1 wird am Ende das Wort „oder“ durch ein Komma ersetzt.
 - bb) In Nummer 2 wird der abschließende Punkt durch das Wort „oder“ ersetzt.
 - cc) Folgende Nummer 3 wird angefügt:
 - „3. für die selbstständige Erbringung zulassungspflichtiger handwerklicher Dienst- oder Werkleistungen durch eine Anzeige in Zeitungen, Zeitschriften oder anderen Medien oder auf andere Weise wirbt, ohne in die Handwerksrolle eingetragen zu sein.“
 - b) In Absatz 3 werden nach den Wörtern „fünfzigtausend Euro“ die Wörter „, in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 3 mit einer Geldbuße bis zu fünftausend Euro,“ eingefügt.
7. § 12 Absatz 1 Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

- „2. in den Fällen des § 8 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe d und e, Nummer 2 in Verbindung mit Nummer 1 Buchstabe d und e und Nummer 3 die nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach diesem Gesetz zuständige Behörde,“.

Artikel 2

Änderung des Telekommunikationsgesetzes

§ 112 Absatz 2 Nummer 7 des Telekommunikationsgesetzes vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

- „7. den Behörden der Zollverwaltung für die in § 2 Absatz 1 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes und den nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz zuständigen Behörden für die in § 2 Absatz 1a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes genannten Zwecke über zentrale Abfragestellen.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Im Jahr 2004 wurden die gesetzlichen Grundlagen für die Schwarzarbeitsbekämpfung neu gefasst. Wesentlicher Punkt der Neuregelung ist die nunmehr zentrale Bedeutung der Zollbehörden bei der Schwarzarbeitsbekämpfung. Die in den letzten sechs Jahren gesammelten Erfahrungen der Länder mit dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz führen jedoch zu dem Schluss, dass die aktuell geltende Rechtslage den aktuellen Erfordernissen angepasst werden sollte.

Die nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz zuständigen Behörden bedürfen erweiterter Kompetenzen, um ihren Prüfaufgaben und der Unterstützung des Zolls bei der Verfolgung und Ahndung von Schwarzarbeit wirkungsvoll und effektiv nachzukommen. Zugleich sollen erkannte Regelungslücken geschlossen werden. Hierbei soll auf bewährte Instrumente zurückgegriffen werden. Zentrale Punkte der vorgeschlagenen Novelle sind daher

- das Verbot der unlauteren Werbung für die selbstständige Erbringung handwerklicher Dienst- oder Werkleistungen,
- die erforderliche Erweiterung der Befugnisse der nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz zuständigen Behörden hinsichtlich des Betretens von Räumen und Grundstücken, Prüfung von Unterlagen und Kontrolle von Personen,
- die Befugnis, über zentrale Abfragestellen Auskünfte aus den Kundendateien der Regulierungsbehörden zu erhalten.

Insbesondere mit der Wiedereinführung des Verbotes der unzulässigen Werbung für die selbstständige Erbringung handwerklicher Dienst- oder Werkleistungen wird ein inhaltlicher Gleichklang mit der Gewerbeordnung hergestellt.

Hinzu kommt, dass sich die Situation seit 2004 dramatisch zu Lasten des Handwerks verschärft hat. Mit der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie zum 28. Dezember 2009 (Richtlinie 2006/123/EG vom 12. Dezember 2006) hat das Handwerk zusätzlichen erheblichen Konkurrenzdruck durch die Dienstleistungsfreiheit erfahren. Umso mehr muss es gelten, unlautere Konkurrenz vom Marktgeschehen fern zu halten. Der Verzicht auf die Bußgeldbewehrung der „unlauteren Werbung“ hat zu einem sprunghaften Anstieg entsprechender Werbemaßnahmen geführt. Gerade die Werbung in den örtlichen Medien dient der Kontaktaufnahme zu – oftmals gutgläubigen – Kunden und der Anbahnung von Schwarzarbeit. Die Bußgeldbewehrung der „unlauteren Werbung“ bietet damit eine effektive Möglichkeit, präventiv gegen Schwarzarbeit vorzugehen.

Neben den vorgenannten Regelungen im Handwerksrecht besteht auch im Bereich des Personenbeförderungsgewerbes Handlungsbedarf. Obwohl das Taxen- und Mietwagen-gewerbe zu den Wirtschaftsbereichen zählt, bei denen angenommen wird, dass dort ein erhöhtes Risiko für Schwarzar-

beit und illegale Beschäftigung besteht, ist eine effektive Zusammenarbeit zwischen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und den Taxigenehmigungsbehörden der Länder gesetzlich gegenwärtig nicht geregelt. Der Kreis der Zusammenarbeitsbehörden ist deshalb entsprechend zu erweitern.

Zur Klarstellung, dass die Mitführungs- und Vorlagepflicht von Ausweispapieren auch für Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter gilt, die in den in § 2a Absatz 1 Satz 1 SchwarzArbG genannten Wirtschaftsbereichen oder Wirtschaftszweigen tätig werden, ist eine dahingehende Ergänzung dieser Vorschrift erforderlich.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes)

Zu § 2 (Prüfungsaufgaben)

Nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit in der Fassung vom 6. Februar 1995 (BGBl. I S. 165), zuletzt geändert durch Artikel 45 des Gesetzes vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2848), war die unlautere Werbung in den Medien, d.h. die Werbung für ein zulassungspflichtiges Handwerk ohne Eintragung in die Handwerksrolle, mit einer Geldbuße bis zu 25 000 Euro bußgeldbewehrt. Dadurch konnte in der Vergangenheit erreicht werden, dass derartige ordnungswidrige Werbemaßnahmen erheblich abnahmen und dadurch ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung der Schwarzarbeit geleistet wurde. Das Aufgreifen schon der Werbung führte in aller Regel zu intensiven Kontakten mit den Betroffenen, denen es – noch vor dem Nachweis von Schwarzarbeit in erheblichem Umfang – spürbar leichter fiel, in diesem Stadium der Verfolgung ihre Tätigkeit zu legalisieren und die Hilfe der nach Landesrecht zuständigen Behörden dafür in Anspruch zu nehmen. Der Ordnungswidrigkeitentatbestand hatte daher eine erhebliche präventive Wirkung, wie von den nach Landesrecht zuständigen Behörden immer wieder bestätigt wurde. Dieser Effekt entsprach auch einem wesentlichen Anliegen der Novellierung der Handwerksordnung vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2934), die wesentliche Erleichterungen zur Eintragung in die Handwerksrolle mit dem Ziel der Reduzierung von Schwarzarbeit verband.

Seit Wegfall dieses Bußgeldtatbestandes im neuen Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz hat die Anzahl der Kleinanzeigen, in denen insbesondere unter Angabe eines Mobiltelefonanschlusses für die Ausführung zulassungspflichtiger Handwerke geworben wird, wieder enorm zugenommen. Gerade die Werbung in den örtlichen Medien dient der Kontaktaufnahme zu – in aller Regel gutgläubigen – Kunden und der Anbahnung von Schwarzarbeit. Es entspricht den Erfahrungen vor der Novelle von 2004, dass in erheblichem Umfang für Handwerksarbeiten geworben wird, die gemäß § 8 Absatz 1 Buchstabe e SchwarzArbG ordnungswidrig sind.

Es ist deshalb geboten, die unlautere Werbung als Ordnungswidrigkeitentatbestand in das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz wieder aufzunehmen, um so auch effektiv präventiv gegen die Ausübung von Schwarzarbeit vorgehen zu können.

Zugleich wird mit der Wiedereinführung des Verbotes der unlauteren Werbung für die selbstständige Erbringung handwerklicher Dienst- oder Werkleistungen ein inhaltlicher Gleichklang mit der Gewerbeordnung (GewO) hergestellt. Die selbstständige Aufnahme einer gewerblichen Tätigkeit, ohne die Gewerbeanzeige nach § 14 GewO erstattet zu haben, stellt gemäß § 146 Absatz 2 Nummer 2 und 3 GewO eine Ordnungswidrigkeit dar. Eine gewerbliche Tätigkeit wird aber nicht erst mit Eröffnung des Betriebes, sondern schon im Ergreifen bestimmter vorbereitender Handlungen gesehen. Hierzu zählt auch das Inserieren in Tageszeitungen (vgl. Marcks in Landmann/Rohmer Gewerbeordnung Loseblattsammlung § 14 Rn. 45 m. w. N. zur Rechtsprechung). Dann aber ist es nur folgerichtig, für den Bereich des Handwerks, insbesondere für die Ausübung eines zulassungspflichtigen Handwerks, dessen Aufnahme ohne Zulassung einen deutlich höheren Unrechtsgehalt aufweist, eine vergleichbare Situation herzustellen.

Zu den Wirtschaftsbereichen, bei denen gemeinhin angenommen wird, dass dort ein erhöhtes Risiko für Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung besteht, zählt u. a. auch das Personenbeförderungsgewerbe (vgl. hierzu z. B. die „Entschließung des Bundesrates zur wirksamen Bekämpfung der Schwarzarbeit im Taxengewerbe und Schaffung eines fairen Wettbewerbs“, Bundesratsdrucksache 901/03 (Beschluss)). Nicht zuletzt deshalb hat der Gesetzgeber zum 1. Januar 2009 u. a. auch im Personenbeförderungsgewerbe die Ausweismitführungspflicht (§ 2a Absatz 1 Nummer 3 SchwarzArbG) und die sogenannte Sofortmeldepflicht (§ 28a Absatz 4 Nummer 3 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch – SGB IV) eingeführt.

Die Erteilung von Taxenkonzessionen obliegt den nach Landesrecht zuständigen Behörden. Zur Überwachung des ordnungsgemäßen Betriebs eines Taxengewerbes führen diese im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung auch Außenprüfungen durch. Um einen wirkungsvollen Informationsaustausch nach § 6 Absatz 1 SchwarzArbG zu gewährleisten, ist der Kreis der in § 2 Absatz 2 SchwarzArbG genannten Zusammenarbeitsbehörden insofern um die nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Taxengewerbes zuständigen Behörden zu erweitern.

Da im Hinblick auf Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung entsprechendes auch für das Mietwagengewerbe gilt, sind in § 2 Absatz 2 SchwarzArbG auch die nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Mietwagengewerbes zuständigen Behörden aufzunehmen.

Zu § 2a (Mitführungs- und Vorlagepflicht von Ausweispapieren)

Nach Erkenntnissen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) haben sich die am 1. Januar 2009 eingeführten Regelungen zur Mitführungs- und Vorlagepflicht von Ausweispapieren (§ 2a SchwarzArbG) und zur Sofortmeldepflicht nach § 28a Absatz 4 SGB IV als Instrumente zur Be-

kämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung bewährt.

Das BMF vertritt in diesem Zusammenhang allerdings die Rechtsauffassung, dass von Arbeitgeber/-innen im Sinne von § 1 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) beschäftigte Arbeitnehmer/-innen von der Mitführungs- und Vorlagepflicht von Ausweispapieren nach § 2a SchwarzArbG ausgenommen sind, und zwar auch dann, wenn die Arbeitnehmerüberlassung in eine Branche erfolgt, in der für die dort tätigen Personen die Mitführungs- und Vorlagepflicht von Ausweispapieren nach § 2a SchwarzArbG gilt. Begründet wird dies im Wesentlichen damit, dass Zeitarbeits- und Personaldienstleistungsunternehmen im Sinne von § 1 AÜG für verleihte Arbeitnehmer/innen keine Sofortmeldung zur Sozialversicherung abzugeben haben. Um eine einheitliche Anwendung der Regelungen zur Mitführungs- und Vorlagepflicht von Ausweispapieren nach § 2a SchwarzArbG und zur Sofortmeldepflicht nach § 28a SGB IV durch die Verwaltung sicherzustellen und die Handhabung durch die am Arbeitsleben Beteiligten zu erleichtern, wurde zwischen dem BMF und der Deutschen Rentenversicherung deshalb verabredet, dass die betrieblichen Anwendungsbereiche der Ausweismitführungspflicht und der Sofortmeldepflicht identisch sind.

Für eine solche Auslegung besteht allerdings kein Raum. Auch aus der einschlägigen Gesetzesbegründung zum „Zweiten Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze“ (Bundestagsdrucksache 16/10488) lässt sich ein solcher Wille des Gesetzgebers nicht herleiten. Vielmehr heißt es in der seinerzeitigen Begründung zu § 2a SchwarzArbG, dass bei Prüfungen nach § 2 Absatz 1 SchwarzArbG alle bei der Erbringung einer Dienst- oder Werkleistung angetroffenen Personen identifiziert werden müssen. Im Übrigen handelt es sich bei der Sofortmeldepflicht zur Sozialversicherung nach § 28a Absatz 4 SGB IV um eine Arbeitgeberpflicht und bei der Vorlage- und Mitführungspflicht von Ausweispapieren um eine Pflicht von Personen, die in den in § 2a Absatz 1 SchwarzArbG genannten Branchen tätig werden, mithin also um zwei völlig unterschiedliche Personenkreise als Normadressaten. Eine Unterscheidung zwischen Stammbesetzern und Leiharbeiter/innen ist insofern nicht gerechtfertigt.

Die Anfügung eines Satzes 2 an § 2a Absatz 1 SchwarzArbG dient deshalb der Klarstellung, dass die Mitführungs- und Vorlagepflicht von Ausweispapieren nach § 2a SchwarzArbG auch für Leiharbeiter/innen gilt, die in den in § 2a Absatz 1 Satz 1 SchwarzArbG genannten Branchen tätig werden.

Zu § 4a – neu – (Befugnisse der nach Landesrecht zuständigen Behörden bei der Prüfung von Personen und Geschäftsunterlagen)

In den §§ 3 und 4 SchwarzArbG werden die Befugnisse bei der Überprüfung von Personen und Geschäftsunterlagen für Verstöße nach § 2 Absatz 1 SchwarzArbG benannt. Entsprechende Befugnisse für die Behörden bei der Verfolgung von Verstößen nach § 2 Absatz 1a Nummer 1 und 2 SchwarzArbG werden im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz nicht eingeräumt.

Der Umfang der Befugnisse sollte jedoch bei der Verfolgung von Verstößen nach § 2 Absatz 1 und 1a Nummer 1 und 2 SchwarzArbG in erforderlichem und spezifischem Maße angepasst werden, sodass auch gewerbe- und handwerksrechtliche Verstöße durch aktive Prüfungen von Personen und Geschäftsunterlagen festgestellt und geklärt werden können. In beiden Fällen dienen die Befugnisse der Prüfung von Sachverhalten, die bei Vorliegen einer Ordnungswidrigkeit mit einem hohen Bußgeld belegt werden können. Da die Verschleierungs- und Umgehungsmethoden immer ausgefeilter werden, müssen auch die Kontrollmöglichkeiten verbessert werden. Nur so ist es möglich, mit vertretbarem Prüfaufwand zu verwertbaren Ergebnissen zu kommen. Die in § 4a SchwarzArbG eingeräumten Befugnisse ermächtigen nicht zum Betreten von Wohnungen gegen den Willen des Wohnungsinhabers.

Die nach Landesrecht für die Verfolgung von Schwarzarbeit im handwerks- und gewerberechtlichen Bereich zuständigen Behörden sind aufgrund der hohen Anforderungen der Gerichte im Bußgeldverfahren auf die Vorlage beweiskräftiger Unterlagen angewiesen, die weit über das hinausgehen, was durch eine lediglich externe Beobachtung von verdächtigen Aktivitäten ermittelt werden kann. Besonders der erforderliche Nachweis der erheblichen illegalen Tätigkeit und die Abgrenzung von verschiedenen Tätigkeiten mit unterschiedlich intensiven gesetzlichen Voraussetzungen erfordert eine unverzügliche Beweiserhebung, die nur mit Mitteln möglich ist, die derzeit den nach Landesrecht zuständigen Behörden nicht, sondern nur der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) für die anderen Bereiche der Schwarzarbeitsbekämpfung zur Verfügung gestellt worden sind.

Die erheblichen Effektivitätsunterschiede der FKS einerseits und den nach Landesrecht zuständigen Behörden andererseits belegen die Notwendigkeit der Befugnisanpassung. Durch die zurzeit fehlenden Betretungsrechte ist die Kontrolle von Personen, die auf befriedeten Grundstücken oder in geschlossenen Räumen arbeiten, nachhaltig erschwert und nach derzeitiger Rechtslage nur bei Tatverdacht mit richterlichem Beschluss möglich, für den die erforderlichen Beweismittel in aller Regel mit den derzeitigen Befugnissen nicht erbracht werden können.

Zugleich erhalten die nach Landesrecht zuständigen Behörden mit diesem erweiterten Instrumentarium verbesserte Erkenntnisquellen, um den Zoll bei seiner Aufgabe zu unterstützen.

Zu § 5 (Duldungs- und Mitwirkungspflichten)

In § 5 SchwarzArbG werden die Duldungs- und Mitwirkungspflichten benannt, allerdings nur für Verstöße nach § 2 Absatz 1 SchwarzArbG. Entsprechende Befugnisse für die Behörden bei der Verfolgung von Verstößen nach § 2 Absatz 1a Nummer 1 und 2 SchwarzArbG werden im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz nicht eingeräumt. Der Umfang der Mitwirkungspflichten sollte jedoch bei Einführung des § 4a SchwarzArbG bei der Verfolgung von Verstößen nach § 2 Absatz 1 und 1a Nummer 1 und 2 SchwarzArbG gleich gestaltet werden, weil die Prüfungen in beiden Fällen der Ermittlung von Ordnungswidrigkeiten dient, die mit einem hohen Bußgeld belegt werden können. Die nach Landesrecht für die Verfolgung von Schwarzarbeit im handwerks- und gewerberechtlichen Bereich zuständigen

Behörden sind aufgrund der hohen Anforderungen der Gerichte im Bußgeldverfahren auf die Vorlage beweiskräftiger Unterlagen und die Mitwirkung angewiesen, da sie ansonsten ihren Prüfungen gemäß § 4a SchwarzArbG nicht effektiv nachgehen können.

Zu § 7 (Auskunftsansprüche bei anonymen Werbemaßnahmen)

Die Erweiterung des § 7 SchwarzArbG um die nach Landesrecht zuständigen Behörden soll in Ergänzung zu § 2 Absatz 1a Nummer 3 – neu – SchwarzArbG und der beabsichtigten Änderung des § 112 Absatz 2 Nummer 7 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) sicherstellen, dass die Behörden auch anonymen Chiffreanzeigen nachgehen können. Vor Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes und Streichung des Tatbestandes der „unlauteren Werbung“ im Jahr 2004 bestand diese Abfragemöglichkeit bereits und wurde erfolgreich wahrgenommen. Die Gesetzesänderung würde daher nur zur Wiederherstellung einer bereits bewährten Praxis führen.

Zu § 8 (Bußgeldvorschriften)

Nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit in der Fassung vom 6. Februar 1995 (BGBl. I S. 165), zuletzt geändert durch Artikel 45 des Gesetzes vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2848), war die unlautere Werbung in den Medien, d. h. die Werbung für ein zulassungspflichtiges Handwerk ohne Eintragung in die Handwerksrolle, bußgeldbewehrt. Dadurch konnte in der Vergangenheit erreicht werden, dass derartige ordnungswidrige Werbemaßnahmen im Laufe der Zeit erheblich abnahmen. Durch die Erschwerung der Anbahnung wurde ein beachtlicher Beitrag zur Bekämpfung der Schwarzarbeit im Handwerk geleistet. Seit Wegfall dieses Bußgeldtatbestandes im neuen Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz hat die Anzahl der Kleinanzeigen, in denen anonym für die Ausführung zulassungspflichtiger Handwerke geworben wird, wieder enorm zugenommen. Es ist anzunehmen, dass in erheblichem Umfang auch für Handwerksarbeiten geworben wird, die gemäß § 8 Absatz 1 Buchstabe e SchwarzArbG ordnungswidrig sind.

Die Bußgeldbewehrung der „unlauteren Werbung“ ermöglicht es, präventiv gegen die unerlaubte Handwerksausübung tätig werden zu können. Die Höhe des möglichen Bußgeldes betrug nach dem alten Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit 25 000 Euro. Im Hinblick auf die Reduzierung des Bußgeldes für Schwarzarbeit im handwerks- und gewerberechtlichen Bereich um die Hälfte, soll der Höchstsatz auf 5 000 Euro reduziert werden.

Zu § 12 (Allgemeines zu den Ordnungswidrigkeiten)

Die Ergänzung des Absatzes 1 Nummer 2 und 3 ist wegen der Änderung der §§ 5 und 8 SchwarzArbG erforderlich.

Zu Artikel 2 (Änderung des Telekommunikationsgesetzes)

Zu § 112 (Automatisiertes Auskunftsverfahren)

Angebot, Vorbereitung und Durchführung von Schwarzarbeit wird auch im handwerks- und gewerberechtlichen Bereich häufig mittels Angabe von Telekommunikationsanschlüssen vollzogen. Für die nach Landesrecht für die

Ahndung und Verfolgung von Schwarzarbeit zuständigen Behörden ist es daher im Rahmen der Ermittlungen nach § 2 Absatz 1a SchwarzArbG dringend erforderlich und unverzichtbar, das Recht zu haben, über zentrale Abfragestellen Auskünfte aus den Kundendateien der Regulierungsbehörde zu erhalten. Vor Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes und Streichung des Tatbestandes der „unlauteren Werbung“ im Jahr 2004 bestand diese Abfragemöglichkeit bereits und wurde erfolgreich wahrgenommen. Die Gesetzesänderung würde daher nur zur Wiederherstellung einer bereits bewährten Praxis führen.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zum Entwurf des Bundesrates für ein Gesetz zur Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes und des Telekommunikationsgesetzes (Bundsratsdrucksache 356/11 – Beschluss) wie folgt Stellung:

Zum Gesetzentwurf im Allgemeinen

Die Bundesregierung begrüßt alle Initiativen, die geeignet sind, Schwarzarbeit allgemein zurückzudrängen. Dies gilt grundsätzlich auch für Überlegungen, gesetzliche Grundlagen vorzuschlagen, die den Landesbehörden die Ausführung ihrer gesetzlichen Aufgaben in vertretbarem Umfang erleichtern.

Die Bundesregierung teilt ebenso die Ansicht, dass zur Ausführung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes die beteiligten Behörden von Bund und Ländern im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten eng und vertrauensvoll zusammenarbeiten müssen, um nachhaltige Erfolge zu erzielen.

Die Landesbehörden haben bereits heute nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz die Aufgabe zu prüfen, ob der Verpflichtung zur Anzeige der Aufnahme eines selbstständigen Betriebes eines stehenden Gewerbes (§ 14 GewO) nachgekommen wurde, die erforderliche Reisegewerbekarte (§ 55 GewO) erworben wurde oder ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe selbstständig betrieben wird und die Eintragung in die Handwerksrolle vorliegt. Hierzu steht den Ländern ein entsprechendes Ordnungswidrigkeitenverfahren zur Verfügung. Der vorliegende Gesetzentwurf des Bundesrates beabsichtigt, den Landesbehörden weitreichende Prüfungsbefugnisse außerhalb des Ordnungswidrigkeitenverfahrens zur Verfügung zu stellen. Die neu vorgesehenen Prüfbefugnisse orientieren sich dabei inhaltlich an den der Zollverwaltung nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz zustehenden Befugnissen. Für die Wahrnehmung der Aufgaben der Landesbehörden sind diese Befugnisse jedoch im Einzelnen zu weit reichend. Beispielsweise ist nicht ersichtlich, weshalb die Landesbehörden zur Ausübung ihrer Prüfbefugnisse im Handwerks- und Gewerbebereich Auskünfte über Beschäftigungsverhältnisse sowie Art, Umfang oder Dauer dieser Beschäftigungen benötigen.

Soweit der Bundestag den vorliegenden Gesetzentwurf nicht beschließt, beabsichtigt die Bundesregierung, das Anliegen des Bundesrates im Hinblick auf die Erweiterung der Prüfbefugnisse für die nach Landesrecht zuständigen Behörden aufzugreifen und zu prüfen, inwieweit Prüfbefugnisse den Landesbehörden unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zur Ausübung ihrer Prüfbefugnisse eingeräumt werden können.

Auch vermag sich die Bundesregierung dem Vorschlag einer Aufgabenzuweisung an die zuständigen Landesbehörden zur Prüfung von Werbung für die Erbringung von handwerksrechtlicher Dienstleistung nicht anzuschließen.

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Die vorgeschlagene Regelung entspricht dem Vorschlag des Bundesrates aus dem Jahr 2005 (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes und des Telekommunikationsgesetzes – Bundestagsdrucksache 16/521, Artikel 1 Nummer 2 b) – Einfügung der neuen Ziffer 4). Bereits in der Gegenäußerung der Bundesregierung zu diesem Gesetzentwurf ist deutlich geworden, dass die Bundesregierung die vorgesehene Ausweitung der Prüfungsaufgabe in § 2 Absatz 1a SchwarzArbG ablehnt.

Wenn man die Werbung als eigenes Unrecht begreift, wäre der Unrechtsgehalt im Vergleich zur unzulässigen Handwerksausübung selbst als eher gering einzustufen. Die Verfolgung und Ahndung der unzulässigen Werbung zusätzlich zur Verfolgung und Ahndung der späteren unzulässigen Durchführung der Tätigkeit wäre völlig unangemessen. Da die Werbung zur Ausübung der Tätigkeit sich als bloße Vorbereitungsmaßnahme darstellt, wäre der gleiche Lebenssachverhalt in doppelter Hinsicht sanktioniert.

Es liegt auch in der Natur der Werbung, dass plakativ mit allgemeinen, abstrakten und pauschalen Formulierungen geworben wird. Wer zum Beispiel mit Holzarbeiten wirbt, übt nicht zwangsläufig meisterpflichtige Tätigkeiten des Zimmerer- oder Schreinerhandwerks aus. Gleichzeitig sind aber die Ausnahmetatbestände der Handwerksordnung mit Blick auf die Rechte der Betroffenen großzügig auszulegen. Auch sind einfache Holzarbeiten, zum Beispiel im Zusammenhang von Zimmerer- oder Schreinerarbeiten, vom Vorbehaltsbereich dieser zulassungspflichtigen Gewerbe nicht erfasst. Das bedeutet, dass zwangsläufig die tatsächlich ausgeübten Tätigkeiten im Vordergrund stehen müssen und zu berücksichtigen sind. Mit Blick auf die Tätigkeiten als solche besteht aber schon eine hoheitliche Sanktion.

Die Argumente der Bundesregierung aus dem Jahre 2005 (Bundestagsdrucksache 16/521) sind nach wie vor stichhaltig und von großer Aktualität. Insofern können diese weiterhin Geltung beanspruchen.

Zu Buchstabe b

Durch die vorgeschlagene Regelung soll der Kreis der Zusammenarbeitsbehörden nach § 2 Absatz 2 SchwarzArbG um die nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Taxen- und Mietwagengewerbes zuständigen Behörden erweitert werden. Dies ist aus der Sicht der Bundesregierung auch folgerichtig und sollte daher aufgegriffen werden. Wie in der vorgelegten Begründung zum Vorschlag zu Recht ausgeführt wird, ist das Taxen- und Mietwagengewerbe eine besonders von Schwarzarbeit betroffene Branche. Deswegen wurde für diese Branche auch bereits die Mitführungs- und Vorlagepflicht von Ausweispapieren nach

§ 2a SchwarzArbG und die Sofortmeldepflicht zur Sozialversicherung nach § 28a Absatz 4 SGB IV vorgeschrieben. Durch die vorgeschlagene Änderung wird die Zusammenarbeit zwischen den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Taxen- und Mietwagengewerbes zuständigen Behörden und der Zollverwaltung auf eine belastbare rechtliche Grundlage gestellt und insbesondere der Informationsaustausch zwischen den Behörden ermöglicht (vergleiche § 6 SchwarzArbG).

Zu Nummer 2

Der vorgeschlagenen Klarstellung, dass die Mitführungs- und Vorlagepflicht von Ausweispapieren nach § 2a SchwarzArbG auch Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter erfasst, wenn sie in den dort benannten Branchen tätig sind, bedarf es aus Sicht der Bundesregierung nicht. Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter sind bereits nach der geltenden Fassung des § 2a Absatz 1 SchwarzArbG erfasst. Einer zusätzlichen gesetzlichen Regelung bedarf es daher nicht.

Zu Nummer 3

Durch Einfügung eines neuen § 4a SchwarzArbG sollen den nach Landesrecht zuständigen Behörden bei der Prüfung von Personen und Geschäftsunterlagen weit reichende Befugnisse zugewiesen werden. Dabei orientiert sich der Entwurf an dem Ziel, die neuen Befugnisse der Landesbehörden an die Befugnisse der Zollverwaltung inhaltsgleich anzupassen.

Die Bundesregierung ist nicht der Auffassung, dass sich die Befugnisse der Zollverwaltung nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz inhaltsgleich auf die Landesbehörden übertragen lassen, zumal die Aufgaben von Zoll und Landesbehörden verschieden sind. Die Landesbehörden haben wie bereits einleitend erläutert, nach § 2 Absatz 1a SchwarzArbG die Aufgabe zu prüfen, ob der Verpflichtung zur Anzeige vom Beginn des selbstständigen Betriebes eines stehenden Gewerbes (§ 14 GewO) nachgekommen oder die erforderliche Reisegewerbekarte (§ 55 GewO) erworben wurde oder ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe selbstständig betrieben wird und die Eintragung in die Handwerksrolle vorliegt. Hierzu steht den Ländern ein entsprechendes Ordnungswidrigkeitenverfahren zur Verfügung. Aus Sicht der Bundesregierung sind die in Artikel 1 Nummer 3 vorgeschlagenen Befugnisse in ihrer Zielrichtung nicht erforderlich.

Der vorgeschlagene § 4a SchwarzArbG entspricht den §§ 3 und 4 SchwarzArbG. Dort sind die Kompetenzen der Zollbehörden für die Prüfungsaufgaben nach § 2 Absatz 1 SchwarzArbG geregelt. Diese Kompetenzen sind nicht ohne weiteres auf die Prüfung der Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen im zulassungspflichtigen Handwerk ohne Eintragung in der Handwerksrolle übertragbar. Der Prüfungsumfang ist bedingt durch die unterschiedlichen Aufgaben verschieden. Mit welcher Notwendigkeit die zuständigen Landesbehörden bei der Prüfung eines Verstoßes nach § 117 Absatz 1 Nummer 1 HwO Auskünfte hinsichtlich der Beschäftigungsverhältnisses sowie Art, Umfang oder Dauer dieser Beschäftigungen benötigen, ist nicht erkennbar. Dies

gilt auch für die Aufnahme der Personalien von Dritten in den Geschäftsräumen oder auf dem Grundstück. Diese Maßnahmen sind für eine Prüfung nach § 117 Absatz 1 Nummer 1 HwO nicht erforderlich und damit unverhältnismäßig.

Auch sieht das Gewerbe- und Handwerksrecht bisher nur in bestimmten Fällen (zum Beispiel für erlaubnis- beziehungsweise überwachungsbedürftige Gewerbe oder wenn bereits ein Untersagungsverfahren eröffnet wurde) in § 29 GewO bei der Überwachung des Geschäftsbetriebs Auskunft- oder Informationspflichten mit den entsprechenden behördlichen Betretungsrechten vor. Diese eingeschränkten Befugnisse dienen dem Schutz des Gewerbebetriebes und der Unverletzlichkeit der Wohnung oder Betriebsstätte. In diese Rechtsgüter darf nur in Ausnahmefällen und nur in verhältnismäßiger Weise eingegriffen werden. Durch die pauschale Einführung verdachtloser Prüfungen im Wege des vorgeschlagenen § 4a SchwarzArbG würde dieses System in Frage gestellt, den Behörden würden erhebliche Kompetenzen eingeräumt, welche die Rechte des einzelnen Gewerbetreibenden unverhältnismäßig einschränken.

Die Kompetenzen sind zudem systemfremd eingeordnet: Mit dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz sind Prüfungs- und Kontrollkompetenzen der Zollbehörden geschaffen worden. Die entsprechenden Kompetenzen der für das Handwerksrecht zuständigen Landesbehörden gehören systematisch in die Handwerksordnung. Anderenfalls würde ein unüberschaubares Kompetenzgeflecht in unterschiedlichen Gesetzen ohne systematische Gliederung entstehen.

Zu Nummer 4

Die vorgeschlagenen Erweiterungen der Duldungs- und Mitwirkungspflichten in § 5 SchwarzArbG bauen zwar folgerichtig auf den vorgeschlagenen Befugnisserweiterung in Artikel 1 Nummer 3 auf, jedoch ist die Bundesregierung aus den oben genannten Gründen zwangsläufig auch gegen eine Erweiterung der Duldungs- und Mitwirkungspflichten in § 5 SchwarzArbG.

Zu Nummer 5

Der vorgeschlagenen Regelung zufolge sollen die Landesbehörden bei anonymen Werbemaßnahmen auch auskunftsberechtigt sein. Mitteilungspflichtig wäre dann, wer die Chiffreanzeige veröffentlicht hat, zum Beispiel der Herausgeber einer Zeitung.

Auf die Stellungnahme zu Artikel 1 Nummer 1a und 3 wird verwiesen.

Zu Nummer 6

Die vorgeschlagene Regelung dient der Einführung eines Tatbestandes, welcher die Werbung für die selbstständige Erbringung zulassungspflichtiger handwerklicher Dienst- oder Werkleistungen durch eine Anzeige in Zeitungen, Zeitschriften oder anderen Medien oder auf andere Weise, ohne Eintragung in die Handwerksrolle mit einer Bußgeldandrohung bewehrt. Die Bundesregierung lehnt dies aus den zu Artikel 1 Nummer 1a genannten Gründen ab.

Zu Nummer 7

Auch die vorgeschlagene Zuständigkeitszuweisung für die Verfolgung der Ordnungswidrigkeit ist aus diesen Gründen nach Ansicht der Bundesregierung abzulehnen.

Zu Artikel 2

Durch die vorgeschlagene Änderung sollen die zuständigen Landesbehörden zu ihrer Aufgabenwahrnehmung das Recht erhalten, über zentrale Abfragestellen Auskünfte aus den Kundendateien der Regulierungsbehörde zu erhalten.

Eine Stellungnahme zu Artikel 2 des Gesetzentwurfs, mit dem § 112 TKG in einer in der Sache grundsätzlich akzeptablen Weise geändert werden soll, erübrigt sich, da die Bundesregierung die mit Artikel 1 Nummer 1a des Gesetzentwurfs beabsichtigten Änderungen aus den zuvor genannten Gründen ablehnt.

