

Mitteilung des Senats vom 5. Dezember 2006

Bekämpfung der Schwarzarbeit in Bremen

Die Fraktionen der CDU und der SPD haben unter Drucksache 16/1140 eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Große Anfrage wie folgt:

1. Wie hat sich das zum 1. August 2004 in Kraft getretene Gesetz zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung im Land Bremen ausgewirkt?
 - a) Welche Ressorts sind an der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung beteiligt, und wie organisieren diese ihre Zusammenarbeit?

Die Einführung des am 1. August 2004 in Kraft getretenen „Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung“ führte zu erheblichen Veränderungen in der Zuständigkeit der in diesem Bereich tätigen Bundes- und Landesbehörden. Mit dem neuen Gesetz wurde die Zuständigkeit der Zollbehörden, Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit, für die Ausführung dieses Gesetzes begründet. Im Bundesland Bremen ist das Hauptzollamt Bremen mit seinen zwei Standorten Bremen und Bremerhaven für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung zuständig.

Der Begriff der Schwarzarbeit wird im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz dahingehend definiert, dass hierunter neben Verstößen gegen Handwerks- und Gewerberecht nunmehr solche gegen das Steuer- und Abgabenrecht sowie Leistungsmissbrauch von Lohnersatz- und Sozialleistungen zu subsumieren sind.

Auf der Ebene des Landes sind an der Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung der Senator für Finanzen, der Senator für Justiz und Verfassung, der Senator für Inneres und Sport, der Senator für Wirtschaft und Häfen sowie der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales beteiligt.

Der Senat hat am 22. Dezember 2004 die Umorganisation der behördenübergreifenden Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit beschlossen und die bisherige Zuständigkeit des Senators für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales für die landesweite Koordinierung der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung dem Senator für Finanzen übertragen.

Die Zusammenarbeit der Zollbehörden und der auf bremischer Seite beteiligten Ressorts ist wie folgt organisiert:

Auf der Ebene der operativen Kräfte findet quartalsweise ein Informationsaustausch statt. Ständige Teilnehmer dieser Treffen sind neben Vertretern des Senators für Finanzen die Vertreter der Zollbehörden der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, der Staatsanwaltschaft, der Steuerfahndung, des Stadtamtes und der Kriminalpolizei.

Daneben werden alle sonstigen im Bereich der Schwarzarbeitsbekämpfung betroffenen Ressorts und Behörden halbjährlich zu einem Arbeitstreffen ein-

geladen. Bei diesen Veranstaltungen, an denen Vertreter von rund 20 Behörden teilnehmen, werden neben den operativen Kräften alle betroffenen Beteiligten über den Stand der Schwarzarbeitsbekämpfung im Lande Bremen und auf Bund-Länder-Ebene informiert.

Darüber hinaus arbeiten die Ressorts Finanzen, Inneres und Sport sowie Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales in einer Arbeitsgruppe zusammen mit dem Ziel, ressortübergreifende Fachfragen auf der strategischen Ebene abzustimmen. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Fachkompetenzen der einzelnen Ressorts bei der Behandlung des Gesamtkomplexes „Illegale Tätigkeiten“ mit seinen Auswirkungen auf Arbeitsmarkt, Steuer, Zuwanderung usw. berücksichtigt werden. Soweit fachlich erforderlich, beteiligt sich der Senator für Justiz und Verfassung an der Arbeitsgruppe.

- b) Wie viele Ermittlungsverfahren wurden von August 2004 bis Ende 2005 aufgrund dieses Gesetzes eingeleitet?

In den Jahren 2004 und 2005 wurden vom Hauptzollamt Bremen folgende Ermittlungsverfahren durchgeführt:

	2004	2005
Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten	560	970
Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren wegen Straftaten	980	1.100

Eine statistische Auswertung der Kontrollen und/oder der Ergebnisse erfolgt nicht nach Bundesländern, sondern umfasst den gesamten Zuständigkeitsbereich des Hauptzollamtes Bremen, der über die Grenze des Landes Bremen hinausgeht. Die oben genannten Ergebnisse bedeuten deshalb nicht, dass sich die Zahlen nur auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer aus dem Land Bremen beziehen.

- c) In welchem Maße betrafen die Ermittlungen die Bereiche Handwerks- und Gewerberecht, Steuer- und Abgaberecht sowie Sozialleistungsmissbrauch?

Die Anzahl der im Land Bremen eingeleiteten Ermittlungsverfahren ergibt sich aus der nachfolgenden Übersicht.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Gesamtstatistik nach den in der Fragestellung genannten Sachbereichen für das Land Bremen nicht erstellt wird. Die folgende Übersicht stellt deshalb die in den Behörden aufgezeichneten Fallzahlen zusammen.

Staatsanwaltschaft	
– Betrug gemäß § 263 Strafgesetzbuch	339 Fälle
– Verstoß gegen das Aufenthalts- oder Ausländergesetz	37 Fälle
– Straftat gemäß § 406 Sozialgesetzbuch III	25 Fälle
– Vorenthalten von Sozialversicherungsbeiträgen	11 Fälle
– Steuerhinterziehung	2 Fälle
Steuerfahndungsstellen	
Straftaten gemäß § 370 Abgabenordnung (Steuerhinterziehung)	99 Fälle
Kriminalpolizei	
Straftaten im Zusammenhang mit illegaler Beschäftigung	42 Fälle
Ortspolizeibehörde	
Verstöße gegen Handwerks- und Gewerberecht	58 Fälle

Die bei der Staatsanwaltschaft anhängigen Verfahren resultieren aus den Vorgängen, die von der Finanzkontrolle Schwarzarbeit an die Staatsanwaltschaft abgegeben und im Verfahrensregister eingetragen wurden.

In einem Großteil der Verfahren wegen Betruges nach § 263 Strafgesetzbuch handelt es sich um Verfahren gegen Arbeitnehmer, die beschuldigt werden,

neben dem Bezug von Sozialleistungen Einkünfte erzielt zu haben, ohne diese anzugeben.

In 92 weiteren Fällen ist ein Straftatbestand im Verfahrensregister nicht eingetragen worden. Bei diesen Vorgängen handelt es sich überwiegend um Ordnungswidrigkeitenverfahren, bei denen die Staatsanwaltschaft nur im Falle von Einsprüchen gegen Bußgeldbescheide eingeschaltet wird.

- d) Wie häufig stützten sich die Ermittlungsverfahren auf den Verdacht einer Straftat (differenziert nach Handwerks- und Gewerberecht, Steuer- und Abgaberecht sowie Sozialleistungsmisbrauch)?

Die unter 1. c) aufgeführten Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft, der Steuerfahndungsstellen und der Kriminalpolizei beziehen sich auf den Verdacht von Straftaten. Den Ortpolizeibehörden obliegt demgegenüber die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Handwerks- und Gewerberecht.

2. Welche strafrechtlichen und vergaberechtlichen Konsequenzen ergaben sich in Bremen und Bremerhaven aus der Anwendung des Gesetzes gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung?

- a) In wie vielen Fällen wurden Geldbußen aufgrund von Verstößen gegen das Handwerks- und Gewerberecht, das Steuer- und Abgaberecht, das Landesvergabegesetz sowie von Sozialleistungsmisbrauch (bitte getrennt ausweisen) verhängt?

Geldbußen aufgrund von Verstößen gegen das Handwerks- und Gewerbe-recht wurden in neun Fällen durch die Ortpolizeibehörden verhängt. Im Bereich des Steuer- und Abgabenrechts sind bislang keine Geldbußen verhängt worden, da die entsprechenden Fälle noch nicht abschlussreif sind. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass Ordnungswidrigkeitenverfahren in diesem Bereich von untergeordneter Bedeutung sind, da die Finanzbehörden ihre Ermittlungen in der Regel auf den Verdacht einer Straftat gemäß § 370 Abgabenordnung stützen. Geldbußen wegen Verstößen gegen das Landesvergabegesetz sind im Gesetz nicht vorgesehen. Für den Bereich des Sozialleistungsmisbrauchs liegen keine Zahlen vor.

- b) Wie oft kam es zu einer strafrechtlichen Verurteilung wegen Verstoßes gegen Handwerks- und Gewerbe-recht, Landesvergabegesetz, Steuer- und Abgaberecht oder Sozialleistungsmisbrauchs?

In den Jahren 2004 und 2005 wurden im Bezirk des Hauptzollamtes Bremen folgende Sanktionen festgesetzt:

	2004	2005
Summe der durch die Gerichte verhängten Geldstrafen	97.500 €	154.000 €
Summe der durch das Hauptzollamt Bremen festgesetzten Bußgelder	349.000 €	427.000 €

Die Anzahl der strafrechtlichen Verurteilungen im Lande Bremen wegen Sozialleistungsmisbrauch und Steuerhinterziehung ist derzeit noch nicht bekannt, da die vom Statistischen Landesamt aufzubereitenden Daten der Strafverfolgungsstatistik für das Jahr 2005 noch nicht vorliegen. Verstöße gegen Strafvorschriften der Gewerbeordnung kommen im Bereich der Schwarzarbeit nur selten vor. Die Handwerksordnung und das Landesvergabegesetz enthalten keine Straftatbestände.

Die bei der Staatsanwaltschaft im genannten Zeitraum eingegangenen Verfahren wurden wie folgt abgeschlossen:

gegen 26 Personen durch Anklage (davon eine zum Schöffengericht, 25 zum Strafrichter),

gegen 112 Personen durch Strafbefehlsantrag,

gegen 120 Personen durch Einstellung mit Auflagen gemäß § 153 a Strafprozessordnung,

gegen 120 Personen durch Einstellung ohne Auflage,

gegen 20 Personen durch Abgabe als Ordnungswidrigkeit an die Verwaltungsbehörde,

gegen 19 Personen durch Abgabe an andere Staatsanwaltschaften,

gegen 34 Personen durch sonstige Erledigungen wie Verfahrensverbindungen.

Die Verfahren gegen 55 Personen sind noch offen.

- c) Wurden im Land Bremen durch die Verhängung von Geldbußen und Geldstrafen und Vertragsstrafen staatliche Einnahmen erzielt, gegebenenfalls in welcher Höhe? Wie viele Geldstrafen wurden verhängt aber nicht realisiert?

Die durch die Zahlung von Geldbußen und Geldstrafen erzielten staatlichen Einnahmen aus staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren lassen sich nicht nach Delikten oder Deliktsfeldern differenzieren.

Die Ortspolizeibehörden verhängten Bußgelder von insgesamt 13.000 €. In einem Fall konnten 500 € nicht beigetrieben werden.

3. Wie wird in Bremen und Bremerhaven nach Verstößen gegen das Handwerks- und Gewerbeamt gefahndet?

- a) Wer nimmt diese Aufgabe in welchem Umfang wahr?

Die Verfolgung und Ahndung von bußgeldbewehrten Verstößen gegen das Handwerks- und Gewerbeamt obliegt den Ortspolizeibehörden.

- b) In welchem Verhältnis stehen Intensität und Umfang dieser Ermittlungen zur Fahndung nach Verstößen gegen das Steuer- und Abgaberecht sowie zur Ermittlung von Sozialleistungsmissbrauch?

Die Intensität und der Umfang dieser Ermittlungen richtet sich nach dem Einzelfall und den personellen Kapazitäten der Dienststellen.

- c) Wie erfolgreich verlaufen diese Ermittlungen – auch im Bundes- und Ländervergleich?

Statistiken über die Verfolgung und Ahndung von Verstößen gegen die Handwerksordnung und das Gewerbeamt werden in Bremen nicht geführt.

4. Wie wird im Land Bremen nach Verstößen gegen das Landesvergabegesetz gefahndet?

Im bremischen Landesvergabegesetz sind Sanktionen gegen die Auftragnehmer bei Verstößen gegen die Einhaltung der in dem Gesetz vorgesehenen Verpflichtungen hinsichtlich der Einhaltung der Tariftreue festgelegt. Die Durchsetzung dieser Tariftreueverpflichtungen wird in der Praxis in der Regel zweifach abgesichert.

Eine erste Kontrolle erfolgt bereits im Vergabeverfahren. Hier fordert die Vergabestelle zunächst die gesetzlich geforderten Tariftreueerklärungen ein. Bei unangemessen niedrigen Angeboten wird sodann vertieft geprüft, inwieweit die angegebenen Lohnkosten unter Berücksichtigung der Tariflöhne auskömmlich sind. Im Zweifelsfall wird Aufklärung verlangt. Unangemessen niedrige Angebote werden ausgeschlossen.

Während der Baudurchführung führen die Vergabestellen Kontrollen durch. Hierzu sind die Baustellen aufzusuchen, die dort tätigen Arbeitnehmer zu befragen und die aktuellen Unterlagen einzusehen. Die Kontrolldichte ist hier sehr unterschiedlich. Einige Vergabestellen führen regelmäßige Baustellenbegehungen durch, weitere führen stichprobenartige Baustellenkontrollen durch, andere kontrollieren die Einhaltung der Tariftreueverpflichtung nur in begründeten Verdachtsfällen.

Da das für die Überprüfung erforderliche spezifische Fachwissen z. B. im Tarifvertrags-, Arbeits-, Steuer- und Sozialversicherungs- und Gewerbeamt bei den Vergabestellen regelmäßig nicht in ausreichendem Maße vorhanden ist, beauftragen einige der Auftraggeber im Bedarfsfall einen externen Rechtsanwalt, der die

Baustelle gemeinsam mit dem Projektleiter unangemeldet aufsucht und die Prüfungen vornimmt. In Einzelfällen wird bei konkretem Verdacht auch die Einsatztruppe Zoll/Arbeitsamt hinzugezogen sowie der Korruptionsbeauftragte der vorgesetzten Dienststelle.

Es ist geplant, diese Kontrollen zu intensivieren; eine entsprechende einheitliche Struktur hierfür wird derzeit von der Verwaltung vorbereitet.

5. Wie gestaltet sich die länderübergreifende Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung?

Der Bund vollzieht die ihm durch das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz zugewiesenen Prüf- und Ermittlungsaufgaben länderübergreifend durch die Hauptzollämter. Dabei werden die Hauptzollämter durch Zusammenarbeitsbehörden der Länder regelmäßig als auch anlassbezogen unterstützt.

Mit dem Ziel einer verbesserten – auch länderübergreifenden – Zusammenarbeit zwischen den Bundes- und Landesbehörden bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung tagen unter der Leitung des Bundesministeriums der Finanzen jährlich zwei Bund-Länder-Gremien an denen auch Vertreter des Landes Bremen teilnehmen.

6. Welche Probleme ergeben sich bei der Anwendung des Gesetzes gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung in Bezug auf die Abgrenzung dieser Delikte von zulässiger Nachbarschaftshilfe?

- a) Ist der Begriff „Nachbarschaftshilfe“ rechtlich normiert?

Der Begriff der Nachbarschaftshilfe wird in § 1 Abs. 3 Nr. 3 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz genannt, ist aber gesetzlich nicht definiert.

- b) Wie häufig enden Ermittlungen gegen vermutete Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung dadurch, dass Verdächtige sich glaubhaft auf Nachbarschaftshilfe berufen?

In ca. 30 % der Überprüfungen erfolgt eine Verfahrenseinstellung, da unwiderlegbar Nachbarschaftshilfe vorliegt.

7. Welche Erkenntnisse liegen dem Senat über die im Kontext des Themas Schattenwirtschaft ebenfalls relevanten Verstöße gegen das Entsendegesetz und die Missachtung von Tarifrecht vor?

- a) Welche Anstrengungen werden unternommen, um Verstöße von Unternehmen gegen Entsendegesetz und Tarifrecht aufzudecken?

Zuständig für die Verfolgung und Ahndung von Verstößen gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz sind die Hauptzollämter. Um Verstöße gegen die Bestimmungen des Arbeitnehmer-Entsendegesetz aufzudecken, führt die Finanzkontrolle Schwarzarbeit verdachtlose Prüfungen durch. Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz können auch als Ordnungswidrigkeit mit Geldbußen bis zu 500.000 € geahndet werden.

- b) Wie haben sich die Ergebnisse dieser Ermittlungen von August 2004 bis Ende 2005 entwickelt?

- c) Wie häufig wurden aufgrund dieser Ermittlungen Sanktionen (Geldbußen, strafrechtliche Verurteilungen usw.) verhängt?

Exakte Daten liegen nicht vor. Es ist jedoch davon auszugehen, dass in den Fällen, in denen Anklagen erhoben bzw. Strafbefehle beantragt wurden, in der Regel mindestens Geldstrafen verhängt werden. Nur in Einzelfällen kommt es – grundsätzlich gegen Zahlung einer Geldbuße – zu einer Verfahrenseinstellung.

- d) Welche Strafvorschriften müssten verschärft werden?

Eine Verschärfung der bestehenden Strafvorschriften erscheint aus der Sicht der staatsanwaltschaftlichen Praxis nicht erforderlich. Die Schwierigkeiten der Strafverfolgung auf diesem Gebiet gründen sich nicht auf die gesetzlichen Bestimmungen, sondern auf den komplizierten Tatnachweis im Einzelnen.

e) Welche Ermittlungen müssen verstärkt werden?

Ein stärkerer Einsatz personeller Ressourcen bei Observationen wäre wünschenswert, um wirksamer der stereotypen Einlassung der angetroffenen Arbeitnehmer begegnen zu können, sie hätten ihre Tätigkeit erst am Durchsuchungstag angetreten.