

Positionspapier zur Bekämpfung von Schwarzarbeit

Oktober 2017



1	Einleitung	3
2	Handwerks- und gewerberechtliche Verstöße	3
2.1	Forderungen an die Bußgeldbehörden	4
2.2	Forderungen an den Gesetzgeber	5
3	Sozialversicherungsrechtliche Verstöße	6
3.1	Forderungen an die Bundes- und Landesregierung	7
3.2	Forderungen an den Gesetzgeber	7
4	Steuerrechtliche Verstöße	8
4.1	Forderungen an den Gesetzgeber	8

1 Einleitung

Schwarzarbeit hat viele Facetten. Wir treffen sie als Verstoß gegen das Handwerksrecht oder in Gestalt unerlaubter Handwerksausübung, aber auch in Form illegaler Beschäftigung oder Scheinselbstständigkeit an. Für die gesetzestreuen Betriebe führt dies zu Wettbewerbsverzerrungen, für den Staat zu Ausfällen bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen in Milliardenhöhe und für die Beschäftigten zu prekären Lebensverhältnissen. Gerade jetzt, angesichts der fortschreitenden Digitalisierung (Online-Handel etc.) und der damit verbundenen Veränderung der Wertschöpfungsketten, sehen wir die Gefahr, dass sich die wettbewerbsverzerrende Wirkung der Schwarzarbeit weiter verschärft.

Mit rund 790.000 Beschäftigten und 48.000 Auszubildenden ist das Handwerk von zentraler Bedeutung für den baden-württembergischen Arbeitsmarkt. Das Handwerk steht für hohe Qualitätsstandards, gute Ausbildungs- und Arbeitsverhältnisse und einen fairen Leistungswettbewerb. Dieser Beitrag des Handwerks zu Wachstum, Wohlstand und Beschäftigung in Baden-Württemberg darf nicht durch Fehlentwicklungen gefährdet werden.

2 Handwerks- und gewerberechtliche Verstöße

Handwerksrechtliche Schwarzarbeit liegt vor, wenn eine Person ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe selbständig betreibt, hierfür nicht in der Handwerksrolle eingetragen ist und Leistungen in erheblichem Umfang erbringt. Unter unerlaubter Handwerksausübung versteht man Fälle, in denen eine Person ein stehendes Gewerbe selbständig betreibt und hierfür keine ordnungsgemäße Gewerbebeanmeldung abgegeben hat.

Die in Baden-Württemberg verhängten Bußgelder wegen handwerksrechtlicher Schwarzarbeit und unerlaubter Handwerksausübung werden von Jahr zu Jahr niedriger. Dies zeigen die Zahlen, die wir jährlich von den Landratsämtern und großen Kreisstädten als Bußgeldbehörden erhalten und die wir zu einer Schwarzarbeitsstatistik zusammenführen:

- ➔ In Baden-Württemberg nehmen die Fälle von handwerksrechtlicher Schwarzarbeit und unerlaubter Handwerksausübung zu. Waren es im Jahr 2011 noch 200 bußgeldbewehrte Fälle, ist die Zahl bis zum Jahr 2016 auf 364 Fälle gestiegen.
- ➔ Dahingegen sinkt die Gesamtsumme der in Baden-Württemberg verhängten Bußgelder seit Jahren. Belief sich die Summe 2011 noch auf rund 1,8 Mio. Euro, waren es 2016 nur noch 551.926 Euro.
- ➔ Pro Bußgeldbescheid wird im Durchschnitt ein immer niedrigeres Bußgeld verhängt. Wurden 2011 pro Bescheid noch durchschnittlich 9.130 Euro Bußgeld verhängt, waren es 2016 nur noch durchschnittlich 1.516 EUR.

2.1 Forderungen an die Bußgeldbehörden

➔ **Den gesetzlichen Bußgeldrahmen ausschöpfen**

Die Bußgeldbehörden können bei handwerksrechtlicher Schwarzarbeit Bußgelder in Höhe von bis zu 50.000 Euro verhängen; bei unerlaubter Handwerksausübung reicht der Bußgeldrahmen bis 10.000 Euro. Die Geldbuße soll den wirtschaftlichen Vorteil, den der Schwarzarbeiter bzw. die Schwarzarbeiterin aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, abschöpfen; dafür kann sogar der Bußgeldrahmen von 50.000 Euro bzw. 10.000 Euro überschritten werden. Wir fordern die Bußgeldbehörden auf, den gesetzlichen Bußgeldrahmen auszuschöpfen. Schwarzarbeit darf sich nicht lohnen.

➔ **Schwarzarbeit rigoros und flächendeckend verfolgen**

Leider müssen wir feststellen, dass die Bußgeldbehörden ihre Aufgaben in recht unterschiedlicher Intensität wahrnehmen. Zwar sind die Bußgeldbehörden in erster Linie auf Hinweise aus den Betrieben und von Verbrauchern angewiesen. Dennoch fällt auf, dass es zahlreiche Bußgeldbehörden gibt, die – teilweise über Jahre – überhaupt keine Bußgeldbescheide wegen handwerksrechtlicher Schwarzarbeit und unerlaubter Handwerksausübung ausgestellt haben. Wenn jedoch Betriebe merken, dass ihre Anzeigen zunehmend wirkungslos bleiben, sind sie immer weniger bereit, noch weitere Verstöße anzuzeigen, geschweige denn sich als Zeuge zur Verfügung zu stellen – eine Entwicklung, die der Schwarzarbeit weiteren Vorschub leistet. Wir fordern daher jede einzelne Bußgeldbehörde auf, aktiv gegen Schwarzarbeit vorzugehen.

➔ **Außendienst aufbauen**

Seit Anfang März 2017 haben die Bußgeldbehörden eigene Prüfbefugnisse. So dürfen sie nun selbst Geschäftsräume und Grundstücke betreten, dort Unterlagen einsehen und Personalien überprüfen. Um diese Befugnisse sinnvoll zu nutzen, muss ein Außendienst aufgebaut werden. Bisher ist es in vielen Bußgeldbehörden so, dass sich ein Mitarbeiter bzw. eine Mitarbeiterin neben zahlreichen anderen Zuständigkeiten auch noch um die Bekämpfung von Schwarzarbeit kümmert. Wirkungsvolle Ermittlungen im Außendienst sind unter diesen Voraussetzungen nicht möglich. Sinnvoll wäre aus unserer Sicht auch, Innen- und Außendienst bei den Bußgeldbehörden zu Schwerpunktreferaten mit handwerksrechtlich geschultem Personal zusammen zu führen.

➔ **Für gezielt geschultes Personal sorgen**

Die effektive Bekämpfung von Schwarzarbeit setzt bei den zuständigen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen ein grundsätzliches Wissen im Handwerksrecht und im Verfahren der Schwarzarbeitsverfolgung voraus. Wir haben die Erfahrung gemacht, dass sich viele Bußgeldbehörden auf die Expertise der Handwerkskammern verlassen, statt eigenes Wissen aufzubauen. Dabei ist gerade eigenes Wissen wichtig, um gegen Einlassungen des Schwarzarbeiters bzw. der Schwarzarbeiterin gerüstet zu sein. Auch haben wir den Eindruck, dass die Sanktionsmöglichkeit des Verfalls (Bezeichnung seit 01.07.2017: Einziehung des Wertes von Taterträgen), bei dem wegen des Bruttoprinzips höhere Geldbeträge abgeschöpft werden können, noch zu wenig bekannt ist.

2.2 Forderungen an den Gesetzgeber

➔ **Anreize für die Bußgeldbehörden erhöhen, adäquate Bußgelder zu fordern**

Wir vermuten, dass Bußgelder von vornherein eher niedrig angesetzt werden, damit der Schwarzarbeiter bzw. die Schwarzarbeiterin das Bußgeld gleich zahlt. Denn in diesem Fall fließt das gezahlte Bußgeld in die Kasse der Bußgeldbehörde. Zahlt der Schwarzarbeiter bzw. die Schwarzarbeiterin hingegen erst nach einem Gerichtsverfahren, fließt das Geld in die Landeskasse. Die Bußgeldbehörde, die den Ermittlungsaufwand hatte, geht dann aber leer aus. Es ist klar, dass dies die Motivation der Bußgeldbehörden, adäquate Bußgelder zu erheben, nicht gerade fördert. Wir fordern zu prüfen, inwieweit den Bußgeldbehörden bessere Anreize gesetzt werden können.

➔ **Nachbarschaftshilfe einschränken**

Die Nachbarschaftshilfe in § 1 Abs. 3 Nr. 3 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz ist zu weit und zu unbestimmt gefasst. Wir fordern, die Nachbarschaftshilfe auf die direkte Nachbarschaft zu begrenzen. Das bisherige Kriterium der „gewissen räumlichen Nähe“ eröffnet zu viel Spielraum.

➔ **Schwarzarbeit zur Straftat hochstufen**

Wir halten es für geboten, die Ermittlungstätigkeiten bei Schwarzarbeit zu intensivieren. Solange jedoch Schwarzarbeit lediglich als Ordnungswidrigkeit verfolgt wird, gilt für sie das Opportunitätsprinzip. Das bedeutet, dass die Verfolgungsbehörden nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden können, ob sie Ermittlungen aufnehmen oder der Verfolgung anderer Ordnungswidrigkeiten den Vorrang einräumen. Wäre Schwarzarbeit hingegen eine Straftat, würde das Legalitätsprinzip

gelten, so dass die Verfolgungsbehörden von Amts wegen Ermittlungen aufnehmen müssten.

➔ **Mehr Kompetenzen für den Ermittlungsbeauftragten der Handwerkskammern**

Wir haben die Erfahrung gemacht, dass die in § 17 Abs. 2 Handwerksordnung geregelten Befugnisse der Ermittlungsbeauftragten der Handwerkskammern nicht ausreichen. So dürfen sie etwa nur die Räumlichkeiten der betreffenden Person selbst, nicht aber die Räumlichkeiten des Auftraggebers betreten. Schwarzarbeit findet aber oftmals auf Grundstücken oder in Räumlichkeiten des Auftraggebers (wie etwa beim Bau oder bei Friseurdienstleistungen beim Kunden zu Hause) statt. Wir sehen auch das Verwertungsverbot des § 17 Abs. 1 Satz 2 Handwerksordnung als hinderlich für die Bekämpfung von Schwarzarbeit an. Danach dürfen die von den Ermittlungsbeauftragten der Handwerkskammern gewonnenen Erkenntnisse nicht zum Zwecke der Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten verwertet werden. Diese unzureichenden Regelungen haben dazu geführt, dass die Handwerkskammern in Baden-Württemberg den Ermittlungsbeauftragten nicht mehr einsetzen. Wir fordern daher, die Kompetenzen des Ermittlungsbeauftragten der Handwerkskammern auf Grundstücke und Räumlichkeiten des Auftraggebers auszuweiten und das Verwertungsverbot des § 17 Abs. 1 Satz 2 Handwerksordnung aufzuheben.

3 Sozialversicherungsrechtliche Verstöße

Schwarzarbeit tritt aber auch in Form von Scheinselbstständigkeit und anderen sozialversicherungsrechtlichen Verstößen auf. So etwa, wenn Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ohne Meldung und Beitragsabführung zur Sozialversicherung beschäftigt werden oder wenn Arbeitgeber mehrere fiktive beitragsfreie geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zur Sozialversicherung anmelden, obwohl tatsächlich ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis besteht. Scheinselbstständigkeit wird oftmals verschleiert, indem die betreffenden Personen unter einer gemeinsamen Adresse ein Gewerbe als Gesellschaft bürgerlichen Rechts anmelden. Diese Personen üben dann meist als Subunternehmer auf Baustellen zwar formell eine selbständige Tätigkeit aus, sind aber tatsächlich abhängig beschäftigt. Gerade entsandte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sind häufig Ziel sittenwidriger Beschäftigung. Sozialversicherungsrechtliche Verstöße und Scheinselbstständigkeit führen bei den gesetzestreuen Unternehmen zu massiven Wettbewerbsnachteilen und bei den Betroffenen zu prekären Lebensverhältnissen bis hin zur Altersarmut.

3.1 Forderungen an die Bundes- und Landesregierung

➔ Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) personell stärken

Angesichts der Fülle ihrer Aufgaben (u.a. Überprüfung der Einhaltung von allgemeinverbindlichen Tariflöhnen, seit 01.01.2015 zusätzlich des gesetzlichen Mindestlohns) muss die FKS personell dringend aufgestockt werden. Wir fordern die Bundesregierung auf, ihre Zusage, 1.600 zusätzliche Stellen zu schaffen, zügig umzusetzen. Ferner müssen die derzeit unbesetzten vorhandenen Planstellen (rd. 900 von insgesamt 7.200) umgehend wiederbesetzt werden.

➔ Beratung und Betreuung verbessern

Beratungs- und Betreuungsangebote insbesondere für entsandte und über Plattformen Beschäftigte müssen verbessert und ausgebaut werden. Gerne bieten wir hierzu eine Vernetzung mit den betrieblichen Beratungsangeboten der Handwerksorganisation an.

3.2 Forderungen an den Gesetzgeber

➔ Die Behörden mit größeren Überwachungs- und Sanktionsbefugnissen ausstatten

Die neuen Kontrollmöglichkeiten zur Bekämpfung von Schwarzarbeit, illegaler Beschäftigung und Scheinselbstständigkeit, die die Novellierungen des EU-Freizügigkeitsgesetzes und der Gewerbeanzeigeverordnung bieten, müssen schnell und bundesweit in der Praxis umgesetzt werden. Dieser Weg aus engmaschiger Kontrolle und effektiven Sanktionen muss weiter beschritten werden.

➔ Eine allgemeine Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Berufsunfähigkeitsversicherungspflicht einführen

Wir fordern eine allgemeine Rentenversicherungspflicht für Selbstständige, um einerseits den Wettbewerb fair zu gestalten und andererseits einer prekären Lebenssituation im Alter vorzubeugen. Dabei soll ein Wahlrecht zwischen gesetzlicher oder privater Absicherung bestehen und die auf 216 Monate begrenzte Rentenversicherungspflicht für Inhaber aus den zulassungspflichtigen Handwerken (Anlage A der Handwerksordnung) darin aufgehen. Zudem muss die umfassende soziale Absicherung mit flexibleren Ansätzen als bisher verbunden werden, um den völlig unterschiedlichen Erwerbsausgangssituationen der Soloselbstständigen realistisch Rechnung zu tragen.

4 Steuerrechtliche Verstöße

Nach § 1 Absatz 2 Schwarzarbeitsgesetz fällt auch unter Schwarzarbeit, wenn ein Steuerpflichtiger seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden steuerlichen Pflichten nicht erfüllt. Bundesweit konnten zwar die Finanzbehörden nach dem 13. Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung in den Jahren 2013 bis 2016 von Jahr zu Jahr höhere Beträge an nicht bezahlten Steuern ermitteln, im Jahr 2016 rund 63 Mio. Euro. Dennoch machten die im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Schwarzarbeit ermittelten Steuerhinterziehungen davon nur einen kleinen Teil aus.

Wirtschaftspolitisch haben Steuerhinterziehungen durch Schwarzarbeit vor allem zwei Konsequenzen. Da in Deutschland die Steuern tendenziell hoch sind, kommt es zu einer deutlichen Wettbewerbsverzerrung zwischen ehrlichen Betrieben und Schwarzarbeitern, die ihre Leistungen viel billiger anbieten können. Daneben dienen Steuern der Finanzierung staatlicher Leistungen. Schwarzarbeiter nutzen diese (z.B. Straßen) zwar mit, beteiligen sich jedoch nicht an deren Finanzierung.

Im Handwerk ist die mündliche Auftragsabwicklung ohne Rechnungsstellung mit Bezahlung in bar das Hauptproblem. Die Wahrscheinlichkeit einer Verlagerung einer Tätigkeit in die Schwarzarbeit ist aus steuerlicher Sicht dort am Größten, wo:

- hauptsächlich Privatkunden bedient werden und somit eine Absetzbarkeit als Betriebsausgabe beim Kunden nicht möglich ist
- kaum Kosten für Vorprodukte und Material anfallen und somit ein Vorsteuerabzug nicht interessant erscheint
- Gewährleistung schwer durchsetzbar ist und somit keine Rechnung verlangt wird.

Besonders betroffen sind viele Bauhandwerke, vor allem im Bereich der Sanierung und Renovierung sowie einige persönliche Dienstleistungshandwerke (z.B. Friseure), die einen sehr geringen Materialanteil haben.

4.1 Forderungen an den Gesetzgeber

➔ **Handwerkerbonus und Absetzbarkeit haushaltsnaher Dienstleistungen ausweiten**

Der Handwerkerbonus nach § 35 a Abs. 3 EStG hat sich als wirksames Instrument zur Bekämpfung der Schwarzarbeit bewährt. Neben dem Handwerkerbonus existiert in

Deutschland auch eine Absetzbarkeit für haushaltsnahe Dienstleistungen (§ 35 a Abs. 2 EStG). Die anzurechnenden Beträge sind unterschiedlich: 20 Prozent der Arbeitskosten, maximal 1.200 Euro beim Handwerkerbonus, 20 Prozent der Arbeitskosten, maximal 4.000 Euro bei den haushaltsnahen Dienstleistungen. Im Rahmen eines Gesamtkonzepts ist ein einheitlicher Fördertatbestand für beide Bereiche zu schaffen und der Gesamtansatz anzupassen.

➔ **Umsatzsteuerliche Kleinunternehmergrenze nicht ausweiten**

Nach § 19b UStG sind Unternehmen, die im vergangenen Jahr weniger als 17.500 Euro Umsatz erwirtschaftet haben und im laufenden Jahr voraussichtlich nicht mehr als 50.000 Euro Umsatz erreichen werden, umsatzsteuerbefreit. Diese Kleinunternehmerregelung bietet mit der festen Schwelle von 17.500 Euro Anreize für schattenwirtschaftliche Tätigkeiten. Es ist nicht auszuschließen, dass Umsätze, die darüber liegen, „schwarz“ erwirtschaftet werden, um die Steuerbefreiung nicht zu verlieren. Zudem wird ein legales Wachstum des Unternehmens erschwert. Allerdings ist die Kleinunternehmerregelung auch gelebter Bürokratieabbau für Existenzgründer und Selbstständige im Nebenerwerb. Wir sehen die derzeitige Regelung als sinnvollen Kompromiss an. Einer Anhebung der Kleinunternehmergrenze erteilen wir eine klare Absage.

➔ **Mehrwertsteuer für arbeitsintensive Dienstleistungen senken**

Ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz von 7 Prozent für arbeitsintensive Dienstleistungen würde helfen, Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen mit und ohne Umsatzsteuerpflicht abzubauen. Der Vorteil der Unternehmen ohne Umsatzsteuerpflicht ließe sich so deutlich reduzieren. Das würde auch positive Auswirkungen auf die Reduzierung der Schattenwirtschaft mit sich bringen.

Stuttgart, den 26.10.2017

Baden-Württembergischer Handwerkstag e. V.