

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften

– Drucksache 18/2581 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 926. Sitzung am 10. Oktober 2014 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe c (§ 2 Absatz 2 Satz 1 Nummer 11 SchwarzArbG),
Buchstabe d (§ 2 Absatz 2 Satz 1 Nummer 12 und 13 – neu – SchwarzArbG)

In Artikel 2 Nummer 1 sind Buchstabe c und d wie folgt zu fassen:

,c) In Nummer 11 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.

d) Folgende Nummern 12 und 13 werden angefügt:

- „12. den nach § 14 der Gewerbeordnung für die Entgegennahme der Gewerbeanzeigen zuständigen Stellen und
13. den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Taxen- und Mietwagen-gewerbes 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 (vgl. BR-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 weder gesetzessystematisch konsequent noch sachdienlich, dass die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit zwischen den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Taxen- und Mietwagen-gewerbes 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 SchwarzArbG aufgeführten Stellen. Die nach dem Personenbeförderungsgesetz 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

beziehungsweise von vorneherein ausgeschlossen ist. Da Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung jedoch schwerpunktmäßig – insbesondere in großstädtischen Ballungsräumen – auch im Bereich des Taxen- und Mietwagengewerbes anzutreffen sind, ist eine entsprechende Erweiterung des Kreises der Zusammenarbeitsbehörden in § 2 Absatz 2 SchwarzArbG 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 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes und des Telekommunikationsgesetzes (vgl. BT-Drucksache 17/6855, Seite 11 f.).

2. Zu Artikel 2 Nummer 3 – neu – (§ 6 Absatz 1 Satz 1 SchwarzArbG), Artikel 7 Satz 2 – neu – (Inkrafttreten)
 - a) Dem Artikel 2 ist folgende Nummer 3 anzufügen:
 3. In § 6 Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „ist“ durch die Wörter „ist; dabei bestimmen sich Art und Umfang der Daten, die die Behörde nach § 2 Absatz 2 Satz 1 Nummer 12 übermittelt, nach § 14 Absatz 8 Satz 1 Nummer 7 der Gewerbeordnung in Verbindung mit § 3 Absatz 3 der Gewerbeanzeigeverordnung“ ersetzt.
 - b) In Artikel 7 ist nach Satz 1 folgender Satz einzufügen:

„Artikel 2 Nummer 3 tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2015 in Kraft.“

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Um Abgrenzungsprobleme zu vermeiden und ohne Artikel 2 des Gesetzentwurfs in Frage zu stellen, sollte diese Ergänzung in § 6 Absatz 1 Satz 1 SchwarzArbG eingesetzt werden, da sie zu mehr Rechtsklarheit beiträgt und Folgeprüfaufwand überflüssig macht.

Durch die Ergänzung von § 2 Absatz 2 Satz 1 SchwarzArbG um die neue Nummer 12 wird befürchtet, dass Abgrenzungsprobleme zu der Frage nach der Grundlage und daraus folgend nach dem Umfang der Verpflichtungen entstehen. Die Frage, ob und in welchem Umfang Daten von der Gewerbebehörde an die Zollverwaltung zu leiten sind, wäre nach § 14 Absatz 8 Satz 1 Nummer 7 GewO und der auf Grundlage von § 14 Absatz 14 GewO erlassenen Gewerbeanzeigeverordnung – darin speziell nach § 3 Absatz 3 – zu beantworten.

Der Gesetzentwurf lässt die Diskussion befürchten, ob nicht doch § 6 SchwarzArbG die Ermächtigungsgrundlage sein soll. Das speziellere Recht ist aber die Gewerbeordnung.

Der Antrag zielt auf Rechtssicherheit und Rechtsklarheit und hat auf den mit der Gesetzesänderung beabsichtigten Zweck keinen Einfluss.

Zu Buchstabe b:

Die Inkrafttretensregelung korrespondiert mit dem Inkrafttreten der in Bezug genommenen Gewerbeanzeigeverordnung.

3. Zu Artikel 4 (§ 46 Absatz 7a SGB II)
 - a) Der Bundesrat begrüßt es, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf Hilfen für Kommunen bereitgestellt werden sollen, die durch den Zuzug aus anderen Mitgliedstaaten der EU vor besondere Herausforderungen gestellt sind.
 - b) Der Bundesrat begrüßt dabei die Absicht der Bundesregierung, die Kommunen wegen der besonderen Herausforderungen, die sich aus der Zuwanderung aus anderen Mitgliedstaaten ergeben, im Jahr 2014 um 25 Millionen Euro zu entlasten.
 - c) Der Bundesrat weist jedoch darauf hin, dass der im Gesetzentwurf gewählte Weg über eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 46 SGB II – entgegen der Zielrichtung des Gesetzentwurfs – nicht zu einer kurzfristigen, zielgerichteten Entlastung bestimmter, besonders belasteter Kommunen führt, sondern zu einer gleichmäßigen Entlastung aller Landkreise und Städte der vom Bund bestimmten Länder auf Grundlage der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II.

Begründung:

Die zielgerichtete Entlastung bestimmter, besonders belasteter Kommunen würde eine landesgesetzliche Verteilung der zusätzlichen Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung nach § 46 SGB II voraussetzen, die insbesondere den jeweiligen landesverfassungsrechtlichen Vorgaben (Verteilungsgerechtigkeit) entsprechen müsste.

Schon aus zeitlichen Gründen ist es ausgeschlossen, rechtzeitig nach Verkündung der bundesgesetzlichen Grundlagen (Gesetz und Rechtsverordnung) landesrechtliche Regelungen zu schaffen, die eine andere Verteilung dieser Gelder ermöglichen.

Eine sachgerechte Verteilung auf Landesebene wäre – unabhängig vom Zeitfaktor – angesichts der im Gesetzentwurf genannten, unbestimmten und zum Teil widersprüchlichen Kriterien („Entwicklung der Zuwanderung aus anderen EU-Mitgliedstaaten“ einerseits beziehungsweise „Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aus Bulgarien und Rumänien“ andererseits) sowie der in der Ausführungsverordnung geweckten Erwartungen (Referentenentwurf: Entlastung derjenigen Länder, „in denen sich die Jobcenter mit den größten Herausforderungen befinden“) höchst schwierig und bei jeder Ausgestaltung äußerst streitanfällig.

Konflikträchtig wären insbesondere die Fragen, welche Leistungen bei der Verteilung auf Landesebene zu berücksichtigen wären (SGB II, SGB XII, Kindergeld, Wohngeld, Wohnraumversorgung et cetera), welche Personengruppen für die Verteilung ausschlaggebend wären (Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien oder auch solche anderer Mitgliedstaaten) und wo angesichts der Vielzahl der bundeweit betroffenen Städte und Landkreise die Grenze zwischen allgemeinen und besonderen Herausforderungen läge, ab der eine Entlastung sachgerecht ist.

Gerade vor diesem Hintergrund ist auch zu berücksichtigen, dass landesrechtliche Regelungen angesichts der Summe von 25 Millionen Euro bundesweit und der auf ein Jahr begrenzten Erhöhung der Bundesbeteiligung in keinem angemessenen Verhältnis zu dem hiermit verbundenen Aufwand stehen.

Ergänzend wird auf die Stellungnahme des Deutschen Landkreistages vom 12. September 2014 zum Referentenentwurf der Sonderbundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2014 verwiesen.

4. Zu Artikel 4 (§ 46 Absatz 7a Satz 2 SGB II)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu § 46 Absatz 7a SGB II-E zu prüfen, ob die in der Verordnungsermächtigung vorgegebenen Regelungen für die Rechtsverordnung zu präzisieren sind.

Begründung:

Für die Verteilung der erhöhten Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung im SGB II an die Länder soll die Entwicklung der Zuwanderung aus anderen Mitgliedstaaten zugrunde gelegt werden. Insoweit sieht die Verordnungsermächtigung keine Einschränkung für einzelne Mitgliedstaaten vor. In der Begründung zum Gesetzentwurf wird aber bereits eine Einschränkung für bestimmte Mitgliedsländer angedeutet. Eine derartige Beschränkung der Rechtsverordnung wäre mit dem Wortlaut der Verordnungsermächtigung nicht zu vereinbaren, weil dies eine unzulässige Verengung gegenüber der weiter gefassten Ermächtigungsgrundlage darstellen würde. Die Verordnungsermächtigung wäre damit nicht hinreichend bestimmt und somit rechtswidrig.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften wie folgt:

Zu Nummer 1

(Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe c – § 2 Absatz 2 Satz 1 Nummer 11 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz [SchwarzArbG] – und Buchstabe d – § 2 Absatz 2 Satz 1 Nummer 12 und 13 – neu – SchwarzArbG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag an dieser Stelle nicht zu, da der vorliegende Gesetzentwurf weniger geeignet ist, eine solche Regelung aufzunehmen und die jetzt vorgeschlagene Regelung im Übrigen noch optimiert werden müsste. Der hier grundsätzlich verfolgte Ansatz wird von der Bundesregierung aber begrüßt.

Das Votum der Bundesregierung, die Zusammenarbeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung (FKS) mit den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Taxen- und Mietwagengewerbes zuständigen Behörden durch Aufnahme in das SchwarzArbG zu verbessern, gilt nach wie vor uneingeschränkt (vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zu dem vom Bundesrat am 8. Juli 2011 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes und des Telekommunikationsgesetzes, BT-Drs. 17/6855, S. 11/12).

Das sich derzeit in der Beratung befindliche Gesetz zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften dient dazu, gegen den Missbrauch des Freizügigkeitsrechts durch eine Minderheit wirkungsvoll vorzugehen. Dazu schlägt die Bundesregierung u.a. eine Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung durch Aufnahme weiterer Zusammenarbeitsbehörden in das SchwarzArbG vor. Die Verbesserung der Zusammenarbeit der FKS mit den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Taxen- und Mietwagengewerbes zuständigen Behörden dient diesem Zweck nicht.

Aus Sicht der Bundesregierung besteht – über die derzeitige Änderung des SchwarzArbG im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Missbrauchs des Freizügigkeitsrechts hinaus – Bedarf für eine verbesserte Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung, der durch Änderungen im SchwarzArbG und anderer Gesetze umgesetzt werden soll. Deshalb wird das Bundesministerium der Finanzen (BMF) demnächst, u.a. zur Verbesserung der Zusammenarbeit der FKS mit den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Taxen- und Mietwagengewerbes zuständigen Behörden, die hierfür erforderlichen Änderungen im SchwarzArbG und/oder anderer Gesetze vorschlagen.

Diese Vorgehensweise wurde den Ländern im Rahmen des diesjährigen Bund-Länder-Erfahrungsaustauschs zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung am 2./3. Juni 2014 in Schwerin durch das BMF erläutert.

Zu Nummer 2

(Artikel 2 Nummer 3 – neu – § 6 Absatz 1 Satz 1 SchwarzArbG – und Artikel 7 Satz 2 – neu – Inkrafttreten)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Der Bedarf für die vorgeschlagene Konkretisierung und damit Ergänzung eines Satzes 2 des § 6 Absatz 1 SchwarzArbG wird insbesondere aus den folgenden Gründen nicht gesehen:

- Durch die Aufnahme der Gewerbebehörden als Zusammenarbeitsbehörden in Nummer 12 des § 2 Absatz 2 Satz 1 SchwarzArbG wird klargestellt, dass eine Zusammenarbeit zwischen FKS und den Gewerbebehörden und damit einhergehend eine gegenseitige Unterrichtsverpflichtung gem. § 6 Absatz 1 Satz 1 SchwarzArbG besteht.
- Zwar besteht nach § 6 Absatz 1 SchwarzArbG die grundsätzliche Verpflichtung, die für Prüfungen erforderlichen Informationen einschließlich personenbezogener Daten und die Ergebnisse von Prüfungen zu übermitteln. Die konkrete Übermittlungspflicht erfolgt jedoch stets auf Grundlage und in den Grenzen der jeweiligen spezialgesetzlichen Regelung. Dies gilt für den Informationsaustausch mit allen in § 2 Absatz 2 SchwarzArbG genannten Zusammenarbeitsbehörden. Für die Datenübermittlung der Gewerbebehörden an die FKS sind § 14 Absatz 8 Nummer 7 der Gewerbeordnung (GewO) und § 3 Absatz 3 der am 1. Januar

2015 in Kraft tretenden Gewerbeanzeigerordnung (GewAnzV) einschlägig. Eine alleinige Konkretisierung des Datenaustauschs zwischen Gewerbebehörden und FKS an dieser Stelle ist gesetzestechnisch nicht angezeigt.

Zu Nummer 3

(Artikel 4 – § 46 Absatz 7a SGB II – neu)

Die Bundesregierung bekräftigt ihre Absicht, die Kommunen wegen der besonderen Herausforderungen, die sich aus der Zuwanderung aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ergeben, im Jahr 2014 um 25 Millionen Euro zu entlasten.

Sie stimmt der Stellungnahme insoweit zu, dass es ohne ergänzende Ausführungsregelungen auf Länderseite nicht zu einer kurzfristigen, zielgerichteten Entlastung bestimmter, besonders belasteter Kommunen, sondern zu einer gleichmäßigen Entlastung aller Landkreise und Städte der vom Bund bestimmten Länder auf Grundlage der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II käme.

Bezüglich der kritischen Anmerkungen des Bundesrates zu dem im Gesetzentwurf gewählten Weg über eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 46 SGB II sieht die Bundesregierung keine Alternative. Auch die Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder hat in ihrer Sitzung am 27./28. November 2013 diesen Finanzierungsweg vorgeschlagen.

Zu Nummer 4

(Artikel 4 – § 46 Absatz 7a Satz 2 SGB II – neu)

Die Bundesregierung teilt die Bedenken des Bundesrates nicht.

