GESETZENTWURF

der Fraktionen der CDU und SPD

Entwurf eines Gesetzes über die Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz und für die Aufgaben nach der Handwerksordnung (SchwArbOWiHwOZustG M-V)

A. Problem und Ziel

Schwarzarbeit hat in Deutschland ein alarmierendes Niveau erreicht. Sie schädigt gesetzestreue Unternehmerinnen und Unternehmer sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und verursacht enorme Einnahmeausfälle bei Sozialkassen und Fiskus. Schwarzarbeit ist kein Kavaliersdelikt, sondern schwerwiegende Wirtschaftskriminalität, die dem Gemeinwesen hohen Schaden zufügt.

Um diesem Problem weit schärfer als zuvor entgegenzutreten zu können, hat die Bundesregierung am 23. Juli 2004 das Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung erlassen.

Ziel der umfassenden Rechtsänderungen ist es, ein neues Unrechtsbewusstsein gegenüber der Schwarzarbeit zu schaffen und durch Hilfestellungen für die Bürgerinnen und Bürger rechtmäßiges Verhalten zu fördern. Gleichzeitig soll der Verfolgungsdruck erhöht werden.

Als Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1842), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. April 2009 (BGBl. I S. 818) geändert worden ist, wurde das Schwarzarbeitsgesetz neu gefasst. Das Gesetz hat dabei nicht nur eine neue Bezeichnung erhalten - Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz - sondern weicht auch inhaltlich erheblich vom alten Gesetz ab.

Die bundesgesetzliche Änderung bedingt eine Anpassung des bestehenden Landesrechts und zudem wird die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung der Ordnungswidrigkeiten nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz wegen der Synergien zu bestehenden Aufgaben interkommunal neu zugeordnet.

B. Lösung

Das Gesetz über die Neuordnung der Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz und für die Aufgaben nach der Handwerksordnung wird erlassen. Die Landräte der Landkreise und die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte werden zuständige Verwaltungsbehörden im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten und nach § 12 Absatz 1 Nummer 2 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (vgl. § 1 GE).

Darüber hinaus werden den Landräten der Landkreise und den Oberbürgermeistern der kreisfreien Städte die folgenden Aufgaben nach der Handwerksordnung übertragen: Untersagung der Fortsetzung des Handwerksbetriebes nach § 16 Absatz 3 Satz 1 der Handwerksordnung sowie Ahndung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach §§ 117, 118 der Handwerksordnung (vgl. § 2 GE). Die Aufgaben werden von den kommunalen Behörden im übertragenen Wirkungskreis wahrgenommen (vgl. § 3 GE).

Der § 62 des Funktional- und Kreisstrukturreformgesetzes vom 23. Mai 2006 wird aufgehoben (§ 4 GE). Die so erreichte Übertragung der genannten Aufgaben, insbesondere die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten, in einer Hand ist für eine effektive Verfolgung der Schwarzarbeit zweckmäßig. Nur so ist gewährleistet, dass Reibungsverluste und Kompetenzschwierigkeiten vermieden werden können. Die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte bietet mit ihrer Fachkunde in den Ordnungs- und Rechtsämtern und dem entsprechend geschulten Personal die beste Gewähr dafür, dass die rechtlich komplexe und anspruchsvolle Aufgabe der Schwarzarbeitsbekämpfung angemessen wahrgenommen und bearbeitet wird.

Das Schwarzarbeits-Ordnungswidrigkeits-Zuständigkeitsgesetz vom 4. August 1998 (GVOB. M-V S. 704), das die Aufgaben der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem damaligen Bundesrecht den Landkreisen und kreisfreien Städten zugeordnet hatte, befindet sich bereits in der Landtagsbefassung und soll durch dieses Gesetz abgelöst werden.

C. Alternativen

Als Alternative könnte eine Übertragung auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden in Betracht kommen. Im Rahmen eines bereits mit diesem Inhalt vorgelegten Verordnungsentwurfes konnte hinsichtlich einer solchen Verortung jedoch seitens der betroffenen Körperschaften kein Konsens erreicht werden. Dieses hat eine Ressort- und Verbandsanhörung sowie eine öffentliche Anhörung am 2. März 2011 ergeben. Fazit dieser Anhörung ist gewesen, dass im Ergebnis die ehemaligen Zuständigkeitsstrukturen wieder hergestellt und eine Übertragung auf die Landkreise und kreisfreien Städte erfolgen sollte.

Eine von den Sachverständigen ebenfalls diskutierte Verortung beim Zoll kommt aufgrund der ablehnenden Haltung des Bundes nicht in Betracht.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte des Landes und der Kommunen**1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand**

Keine.

2. Vollzugaufwand

Vollzugaufwand wird in derzeit nicht genau bezifferbarer Höhe entstehen.

3. Auswirkungen von Aufgabenübertragungen im Sinne des Konnexitätsprinzips (Artikel 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern)

Nach dem noch geltenden Landesrecht sind für den Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit die Landräte der Landkreise und die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten bereits zuständig, sodass es sich bei dieser Aufgabenübertragung nicht um eine konnexitätsrelevante Maßnahme nach Artikel 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in Verbindung mit den §§ 4 und 91 der Kommunalverfassung handelt. Im Übrigen stehen dem Vollzugaufwand Bußgeld-einnahmen im Einzelfall bis zu einer Höhe von 50 000 Euro und die für die Festsetzung von Geldbußen zu erhebenden Gebühren (mindestens 20 Euro, höchstens 7 500 Euro) und Auslagen nach § 107 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten gegenüber. Somit ist davon auszugehen, dass die Einnahmen aus den Geldbußen, die bei den Kommunalbehörden verbleiben (vgl. § 12 Absatz 2 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes und § 2 Absatz 2 Satz 2 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern) den Vollzugaufwand decken.

Die im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung in der vergangenen Legislaturperiode durch § 62 des Funktional- und Kreisstrukturreformgesetzes vom 23. Mai 2006 (GVOBl. M-V S. 194) von den Landräten auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden im Bereich des Handwerksrechts übertragenen Aufgaben waren seinerzeit nicht als konnexitätsrelevant angesehen worden, zogen aber eine neue Binnenverteilung der Finanzmittel nach dem Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern nach sich (vgl. § 99 Absatz 1 des Funktional- und Kreisstrukturreformgesetzes i. V. m. Artikel 20 des Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 2006, GVOBl. M-V S. 194). Trotz der Entscheidung des Landesverfassungsgerichtes vom 26. Juli 2007 blieb sowohl die interkommunale Aufgabenübertragung als auch die Regelung zur Finanzbinnenverteilung in Kraft. Insoweit ist die nunmehr vorgesehene Rückübertragung von der örtlichen kommunalen Ebene auf die Landkreise und kreisfreien Städte (vgl. § 2 i. V. m. § 4 GE) entsprechend zu behandeln.

Für die übertragene Aufgabe der Untersagung der Fortsetzung des Handwerksbetriebes wird die Handwerks- und Schornsteinfegerwesen-Kostenverordnung vom 20. November 2004 (GVOBl. M-V S. 555) um eine entsprechende Tarifstelle zur Erhebung einer Gebühr erweitert, die zur Deckung der Vollzugskosten in diesem Bereich beitragen soll. Darüber hinaus werden im Rahmen der gleichzeitig übertragenen Aufgaben der Ahndung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten - wie im Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit- Bußgelder festgesetzt und vereinnahmt werden können, sodass auch diese Einnahmen dazu dienen, die Verwaltungskosten für die rückübertragenen Aufgaben im Handwerksrecht vollumfänglich abzudecken.

E. Sonstige Kosten

Keine.

ENTWURF

eines Gesetzes über die Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz und für die Aufgaben nach der Handwerksordnung (SchwArbOWiHwOZustG M-V)

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Zuständige Behörden nach § 12 Absatz 1 Nummer 2 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes in Verbindung mit § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten die Landräte der Landkreise und die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte.

§ 2

Die Landräte der Landkreise und die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte sind zuständige Behörden für:

1. die Untersagung der Fortsetzung des Handwerksbetriebes nach § 16 Absatz 3 Satz 1 der Handwerksordnung und
2. die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach §§ 117, 118 der Handwerksordnung.

§ 3

Die kommunalen Behörden nehmen die Zuständigkeiten nach den §§ 1 und 2 im übertragenen Wirkungskreis wahr.

§ 4

§ 62 des Funktional- und Kreisstrukturreformgesetzes vom 23. Mai 2006 (GVOBl. M-V S. 194), das zuletzt durch den Artikel 2 Absatz 4 des Gesetzes vom 1. Dezember 2008 (GVOBl. M-V S. 461) geändert worden ist, wird aufgehoben.

§ 5

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt. Es ist im Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern zu verkünden.

Harry Glawe und Fraktion

Dr. Norbert Nieszery und Fraktion

Begründung:

A. Allgemeiner Teil

Schwarzarbeit hat in Deutschland ein alarmierendes Niveau erreicht. Sie schädigt gesetzestreue Unternehmerinnen und Unternehmer sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und verursacht enorme Einnahmeausfälle bei Sozialkassen und Fiskus. Schwarzarbeit ist kein Kavaliersdelikt, sondern schwerwiegende Wirtschaftskriminalität, die dem Gemeinwesen hohen Schaden zufügt.

Um diesem Problem weit schärfer als zuvor entgegenzutreten zu können, hat die Bundesregierung am 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1842), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. April 2009 (BGBl. I S. 818) geändert worden ist, das Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung erlassen. Ziel der umfassenden Rechtsänderungen ist es, ein neues Unrechtsbewusstsein gegenüber der Schwarzarbeit zu schaffen und durch Hilfestellungen für die Bürgerinnen und Bürger rechtmäßiges Verhalten zu fördern. Gleichzeitig soll der Verfolgungsdruck erhöht werden.

Als Artikel 1 dieses Gesetzes wurde das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit neu gefasst. Das Gesetz hat dabei nicht nur eine neue Bezeichnung erhalten, Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz), sondern weicht auch inhaltlich erheblich vom alten Gesetz ab. Ein großer Teil der Zuständigkeiten für die Ahndung und Verfolgung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung ist auf den Zoll übertragen worden.

Die bundesgesetzliche Änderung bedingt eine Anpassung des bestehenden Landesrechts. Das Gesetz zur Aufhebung des Schwarzarbeits-Ordnungswidrigkeits-Zuständigkeitsgesetzes befindet sich in der Landtagsbefassung. Darüber hinaus ist es erforderlich, die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung der Ordnungswidrigkeiten nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz und nach der Handwerksordnung wegen der Synergien zu bestehenden Aufgaben interkommunal neu zuzuordnen und insgesamt den Landkreisen zu übertragen.

Von einer Befristung des Zuständigkeitsgesetzes wird abgesehen, da es sich um eine Zuständigkeitsübertragung handelt und somit ein organisationsrechtlicher Sachverhalt geregelt wird.

B. Besonderer Teil

Zu § 1

Soweit § 12 Absatz 1 Nummer 2 in Verbindung mit § 8 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes vorsieht, dass für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten gegen die Handwerks- und Gewerbeordnung die nach Landesrecht bestimmten Behörden zuständig sind, sind diese zu bestimmen. Entsprechend der in § 1 Absatz 1 getroffenen Regelung sind die Landräte der Landkreise und die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte als zuständige Stelle bestimmt.

Grundsätzlich hat die Aufgabenzuordnung nach den Grundsätzen einer effektiven und effizienten sowie orts- und bürgernahen Verwaltung zu erfolgen.

Die Aufgabe der Verfolgung und Ahndung von handwerks- und gewerberechtlicher Schwarzarbeit nach dem Schwarzarbeitsgesetz war historisch seit langer Zeit bei den Landkreisen und kreisfreien Städten verortet, sodass hier ein hohes Maß an Erfahrung bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit vorzusetzen ist.

Die Bekämpfung der handwerks- und gewerberechtlichen Schwarzarbeit ist eine rechtlich anspruchsvolle Aufgabe, da der Verfolgungsaufwand hoch ist und umfangreiche und tiefgehende Ermittlungen erforderlich sind. Eine effektive und effiziente Bekämpfung der Schwarzarbeit kann nur stattfinden, wenn die zuständigen Behördenmitarbeiterinnen und Behördenmitarbeiter gut geschult sind und eine gewisse Routine bei der Arbeit entwickeln können. Angesichts früherer Fallzahlen ist zu erwarten, dass die erforderliche Routine auf der Verwaltungsebene der Landkreise und kreisfreien Städte vorhanden ist.

Die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte bietet mit ihrer Fachkunde in den Ordnungs- und Rechtsämtern und dem entsprechend geschulten Personal die beste Gewähr dafür, dass die rechtlich komplexe und anspruchsvolle Aufgabe der Schwarzarbeitsbekämpfung angemessen wahrgenommen und bearbeitet wird.

Es besteht hier ein hohes Maß an Erfahrung bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit, sodass auch weiterhin die Landkreise und kreisfreien Städte als zuständige Stelle bestimmt werden.

Nach dem noch geltenden Landesrecht sind für den Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit die Landräte der Landkreise und die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten bereits zuständig, sodass es sich bei dieser Aufgabenübertragung nicht um eine konnexitätsrelevante Maßnahme nach Artikel 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in Verbindung mit den §§ 4 und 91 der Kommunalverfassung handelt. Im Übrigen stehen dem Vollzugaufwand Bußgeld-einnahmen im Einzelfall bis zu einer Höhe von 50 000 Euro und die für die Festsetzung von Geldbußen zu erhebenden Gebühren (mindestens 20 Euro, höchstens 7 500 Euro) und Auslagen nach § 107 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten gegenüber. Somit ist davon auszugehen, dass die Einnahmen aus den Geldbußen, die bei den Kommunalbehörden verbleiben (vgl. § 12 Abs. 2 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes und § 2 Abs. 2 Satz 2 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern) den Vollzugaufwand decken.

Zu § 2

In den Regelungen der §§ 117, 118 der Handwerksordnung finden sich ebenfalls Vorschriften zur Verfolgung von Schwarzarbeit. Durch § 62 des Funktional- und Kreisstrukturreformgesetzes vom 23. Mai 2006 (GVOBl. M-V S. 194) wurde die diesbezügliche Zuständigkeit auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden übertragen. Ebenfalls übertragen wurde in diesem Zusammenhang die Untersagung der Fortsetzung des Handwerksbetriebes nach § 16 Absatz 3 Satz 1 der Handwerksordnung.

Für eine effektive Verfolgung der Schwarzarbeit ist es zweckmäßig, die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten wieder in eine Hand zu geben. Die Trennung der Zuständigkeit hat sich nicht bewährt. Da die Frage der Zuständigkeit lediglich abhängig ist von der Beurteilung des Tatbestandsmerkmals der Erheblichkeit, besteht bei getrennten Zuständigkeitszuordnungen die Gefahr von Reibungsverlusten und Kompetenzschwierigkeiten. Diese können durch eine einheitliche Zuständigkeit vermieden werden.

Auch im Ergebnis der in der Landtagsbefassung zur Aufhebung des Schwarzarbeits-Ordnungswidrigkeits-Zuständigkeitsgesetzes vom 4. August 1998 (GVOBl. M-V S. 704) durchgeführten öffentlichen Anhörung vom 2. März 2011 sollen zukünftig die Landkreise für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Schwarzarbeitsgesetz und der Handwerksordnung zuständig sein.

Wie bereits zu § 1 Absatz 1 ausgeführt, bietet die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte mit ihrer Fachkunde in den Ordnungs- und Rechtsämtern und dem entsprechend geschulten Personal die beste Gewähr dafür, dass die rechtliche komplexe und anspruchsvolle Aufgabe der Schwarzarbeitsbekämpfung angemessen wahrgenommen und bearbeitet wird.

Die im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung in der vergangenen Legislaturperiode durch § 62 des Funktional- und Kreisstrukturreformgesetzes vom 23. Mai 2006 (GVOBl. M-V S. 194) von den Landräten auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden im Bereich des Handwerksrechts übertragenen Aufgaben, waren seinerzeit nicht als konnexitätsrelevant angesehen worden, zogen aber eine neue Binnenverteilung der Finanzmittel nach dem Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern nach sich (vgl. § 99 Absatz 1 des Funktional- und Kreisstrukturreformgesetzes i. V. m. Artikel 20 des Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 2006, GVOBl. M-V S. 194). Trotz der Entscheidung des Landesverfassungsgerichtes vom 26. Juli 2007 blieb sowohl die interkommunale Aufgabenübertragung als auch die Regelung zur Finanzbinnenverteilung in Kraft. Insoweit ist die nunmehr vorgesehene Rückübertragung von der örtlichen kommunalen Ebene auf die Landräte der Landkreise und die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte entsprechend zu behandeln.

Für die übertragene Aufgabe der Untersagung der Fortsetzung des Handwerksbetriebes wird die Handwerks- und Schornsteinfegerwesen- Kostenverordnung vom 20. November 2004 (GVOBl. M-V S. 555) um eine entsprechende Tarifstelle zur Erhebung einer Gebühr erweitert, die zur Deckung der Vollzugskosten in diesem Bereich beitragen soll.

Darüber hinaus werden im Rahmen der gleichzeitig übertragenen Aufgaben der Ahndung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten - wie im Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit-Bußgelder festgesetzt und vereinnahmt werden können, sodass auch diese Einnahmen dazu dienen, dass die Verwaltungskosten für die rückübertragenen Aufgaben im Handwerksrecht vollumfänglich abgedeckt werden.

Zu § 3

Die Regelung entspricht sinngemäß dem bisherigen Regelungsinhalt des Schwarzarbeits-Ordnungswidrigkeits-Zuständigkeitsgesetzes vom 4. August 1998 (GVOBl. M-V S. 704). Es besteht somit keine Notwendigkeit den Regelungscharakter zu ändern.

Zu § 4

Die in § 2 getroffene Regelung bedingt die Aufhebung des § 62 des Funktional- und Kreisstrukturreformgesetzes vom 23. Mai 2006. Diese Vorschrift sieht die Aufgabenübertragung nach der Handwerksordnung auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden vor.

Zu § 5

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten.