

# Kommentar zum Entwurf eines Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung

10

Andrea Gebauer

Das Volumen der Schattenwirtschaft, also insbesondere von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung, ist in Deutschland während der letzten Jahre immer weiter angestiegen und hat auf diese Weise mittlerweile ein alarmierendes Niveau erreicht. Dabei liegt der Schwerpunkt in personalintensiven Branchen wie dem Baugewerbe, dem Handwerk, der Gastronomie und haushaltsnahen Dienstleistungen wie Putz- bzw. Haushaltshilfen. Entgegen der weit verbreiteten Meinung handelt es sich bei schattenwirtschaftlichen Aktivitäten im Allgemeinen keineswegs um bloße Kavaliersdelikte, sondern insbesondere durch die mit ihnen oft einhergehende Steuerhinterziehung um handfeste Wirtschaftskriminalität. Neben den enormen Abgaben- und Steuerausfällen (insbesondere im Rahmen der Einkommen- und Umsatzsteuer) kommt es durch Schwarzarbeit auch zu Wettbewerbsverschärfungen, die legal arbeitende Unternehmen in Schwierigkeiten bringen können und auf diese Weise Arbeitsplätze vernichten. Darüber hinaus werden die Sozialkassen sowohl durch fehlende Einnahmen als auch durch ungerechtfertigte Auszahlungen belastet.

Aus all diesen Gründen ist es prinzipiell zu begrüßen, dass die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit dem »Gesetzentwurf zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung« einen neuerlichen Versuch zur Eindämmung der schattenwirtschaftlichen Aktivitäten in Deutschland unternommen haben. Der vorliegende Gesetzentwurf zielt einerseits darauf ab, die gewerbsmäßige Schwarzarbeit im Inland durch leistungsfähigere Zollstrukturen zu bekämpfen. Insbesondere ist ein verstärkter Personaleinsatz sowie erweiterte Ermittlungsbefugnisse im Rahmen der »Finanzkontrolle Schwarzarbeit« geplant. Darüber hinaus wird die Einrichtung einer zentralen Datenbank über im Zusammenhang mit schattenwirtschaftlichen Aktivitäten ermittelte Personen erwogen. Andererseits soll aber auch das Unrechtsbewusstsein der Bevölkerung erhöht sowie rechtmäßiges Verhalten gefördert werden. Insbesondere soll das Erschleichen von Sozialleistungen härter bekämpft werden. Schwerpunkt des vorliegenden Gesetzentwurfs ist jedoch entgegen früherer Versionen eindeutig die Bekämpfung der gewerblichen Schwarzarbeit am Bau, im Taxi-, Reinigungs-, Spielhallen- sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe und nicht eine generelle Kriminalisierung von Privathaushalten.

Nach aktuellen Abschätzungen (vgl. Institut für angewandte Wirtschaftsforschung 2003) hat der deutsche Schattenwirtschaftssektor mittlerweile mit einem Volumen von rund 370 Mrd. €, was ca. 17% des Bruttoinlandsprodukts entspricht, ein alarmierendes Niveau erreicht. Auch unter Berücksichtigung der Tatsachen, dass die tatsächliche Größenordnung umstritten ist<sup>1</sup> und dass der Schattenwirtschaftsumfang selbstverständlich nicht per se mit dem daraus resultierenden volkswirtschaftlichen Schaden gleichgesetzt werden darf<sup>2</sup>, handelt es sich bei schattenwirtschaftlichen Aktivitäten im Allgemeinen eben nicht um bloße Kava-

liersdelikte, sondern um Delikte mit hoher Sozialschädlichkeit. Neben den Steuerausfällen für den Fiskus wird insbesondere durch das aus Schwarzarbeit resultierende Preisdumping der Wettbewerb zwischen Unternehmen einer Branche verschärft und somit legal tätige Unternehmer in Schwierigkeiten gebracht bzw. eventuell sogar in den Ruin getrieben, wodurch wiederum Arbeitsplätze vernichtet werden. Darüber hinaus werden die Sozialkassen sowohl durch fehlende Einnahmen als auch durch ungerechtfertig-

<sup>1</sup> Schließlich handelt es sich bei allen existierenden Ansätzen zur Ermittlung des Schattenwirtschaftsvolumens lediglich um grobe Abschätzungen, die sich an bestimmten volkswirtschaftlichen Eckwerten orientieren.

<sup>2</sup> Im Allgemeinen dürfte der tatsächliche Schaden, welcher aus schattenwirtschaftlichen Aktivitäten resultiert, deutlich niedriger liegen als das Gesamtvolumen der Schattenwirtschaft, da auf diese Weise beispielsweise Tätigkeiten durchgeführt werden, die sonst wegen des hohen Marktpreises eventuell gar nicht bezahlbar wären. Darüber hinaus fließt ein Großteil des bei schattenwirtschaftlichen Aktivitäten erwirtschafteten Geldes wieder in den legalen Wirtschaftskreislauf zurück.

te Auszahlungen belastet, da häufig parallel zur durchgeführten Schwarzarbeit auch noch (unberechtigt) Sozialleistungen bezogen werden.

Der Hauptgrund für die ausgeprägte Schattenwirtschaft in Deutschland liegt wohl in der nach wie vor hohen Steuer- und Abgabenquote, welche den Faktor Arbeit belastet. Dies führt dazu, dass sich mit schattenwirtschaftlichen Aktivitäten relativ hohe Einkünfte erzielen lassen. Zwar verdienen illegale (insbesondere ausländische) Arbeitskräfte absolut gesehen oft deutlich weniger als legal beschäftigte Personen, doch ist das im Endeffekt immer noch weit mehr als das, was sie in ihrem Heimatland bzw. auf dem offiziellen deutschen Arbeitsmarkt nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben verdienen könnten. Aber auch für grundsätzlich legale Betriebe lohnt es sich oft, aufgrund der hohen Steuer- und Abgabenlast ohne Rechnung zu arbeiten und somit billiger als die Konkurrenz zu sein. Darüber hinaus lassen sich durch Schwarzarbeit Reglementierungen wie Gewerbeanmeldung oder Eintragung in die Handwerksrolle umgehen.

Begünstigt wird Schattenwirtschaft auch durch nach wie vor unzureichende Kontrollen (insbesondere aufgrund personeller Engpässe, unzureichender gesetzlicher Grundlagen sowie Problemen bei der Zusammenarbeit von verschiedenen Verwaltungsbehörden). All dies führt dazu, dass illegal Beschäftigte und deren Auftraggeber, trotz der in den letzten Jahren intensivierten Bemühungen gegen Schattenwirtschaft vorzugehen (vgl. Übersicht 1), in der Praxis bisher relativ wenig zu befürchten haben. Auch tragen ein allgemein sinkendes Unrechtsbewusstsein sowie insbesondere eine sinkende Steuermoral zu einer in vielen Fällen ungerechtfertigten gesellschaftlichen Akzeptanz von Schwarzarbeit bei.

### Auswirkungen der Schwarzarbeit auf das Umsatzsteuervolumen

Die enormen finanziellen Auswirkungen der zunehmenden Schattenwirtschaft (insbesondere Schwarzarbeit) für den deutschen Staat lassen sich auch anhand des Aufkommens der Steuern vom Umsatz (im Folgenden mit Mehrwertsteuer

er bezeichnet) erkennen. In Deutschland gehört die Mehrwertsteuer neben der Einkommensteuer zu den aufkommensstärksten Steuern und bildet somit eine tragende Rolle im Steuersystem. Daher sorgen geringe Zuwächse oder gar Aufkommenseinbrüche, wie sie seit dem Jahr 2001 festzustellen sind, für beträchtlichen Wirbel. Für die Tatsache, dass sich das Aufkommen der Mehrwertsteuer in den letzten Jahren weitgehend von der volkswirtschaftlichen Bemessungsgrundlage (also der Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes) abgekoppelt hat und auch aktuell eher hinter den Erwartungen zurückbleibt, sind sowohl explizite Betrügereien (wie die so genannten Karussellgeschäfte oder Erschleichung von Vorsteuern durch gefälschte Rechnungen) verantwortlich (vgl. Dziakowski et al. 2003), aber eben

### Übersicht 1

#### Schwerpunkte der Gesetzesinitiativen zur Eindämmung der Schwarzarbeit in den Jahren 1998–2002

**Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte** (BGBl. I vom 28. Dezember 1998, S. 3843), am 1. Januar 1999 in Kraft getreten

Wirksamere Ausgestaltung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG); u.a.

- Verbesserung der Vorschriften über Zusammenarbeit der Kontrollbehörden,
- Erhöhung des Bußgeldrahmens und
- Verschuldensunabhängige Generalunternehmerhaftung, falls ein Subunternehmer keine Beiträge an die Urlaubskasse der Bauwirtschaft oder keinen AEntG-Mindestlohn zahlt.

**Gesetz zur Eindämmung illegaler Beschäftigung im Baugewerbe** (BGBl. I vom 6. September 2001, S. 2267), am 30. August 2001 in Kraft getreten

- Grundsätzliche Verpflichtung des Auftraggebers im Baugewerbe zur Einbehaltung und Abführung eines Steuerabzugs i.H.v. 15% auf den ihm in Rechnung gestellten Betrag und
- Einführung einer Freistellungsbescheinigung.

**Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung im gewerblichen Güterverkehr** (BGBl. I vom 6. September 2001, S. 2272), am 2. September 2001 in Kraft getreten

Änderung des Güterkraftverkehrsgesetzes (GüKG) zur Eindämmung der Probleme im Transportgewerbe durch illegale oder missbräuchliche Beschäftigung von Arbeitnehmern aus Nicht-EU-Staaten; u.a.:

- Verpflichtung des Frachtführers, nur Fahrer einzusetzen, welche eine Arbeitsgenehmigung im Original samt amtlich beglaubigter Übersetzung bzw. entsprechendes Negativattest mitführen,
- Erhöhung des Bußgeldrahmens für Verstöße gegen diese Verpflichtung und
- Kontrollzuständigkeit des Bundesamtes für Güterverkehr bzgl. Regelungen zum Aufenthalt- sowie Arbeitsgenehmigungsrechts von Fahrern aus Drittstaaten.

**Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Registers über unzuverlässige Unternehmen («Korruptionsregister»);** wurde vom Bundesrat im September 2002 abgelehnt und trat daher nicht in Kraft

Einrichtung eines Registers über Unternehmen, die wegen schwerer Verfehlungen (einschließlich Schwarzarbeit) von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen sind.

**Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit** (BGBl. I vom 29. Juli 2002, S. 2787), am 1. August 2002 in Kraft getreten

- Einführung einer Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge im Baugewerbe,
- Verbesserung der Behördenzusammenarbeit,
- Erhöhung des Straf- und Bußgeldrahmens,
- Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge,
- Ausweitung der Vorgehensmöglichkeiten gegen Werbung für Schwarzarbeit und
- Fiktion eines Nettoarbeitsentgelts.

Quelle: Deutscher Bundestag (2003a); Zusammenfassung und Darstellung ifo Institut.

auch die zunehmenden Ausfälle durch Schwarzarbeit in Form von Ohne-Rechnung-Geschäften.<sup>3</sup>

Zur Abschätzung der aufgrund von Betrügereien entstehenden Ausfälle im Rahmen der Mehrwertsteuer hat das ifo Institut einen Quantifizierungsansatz entwickelt, anhand dessen das modellmäßig errechnete theoretische Mehrwertsteueraufkommen mit dem kassenmäßigen Mehrwertsteueraufkommen (VGR-mäßig abgegrenzt) verglichen und letztendlich die Steuerhinterziehungsquote ermittelt werden kann. Diese Berechnungen ergeben für die letzten Jahre ein erschreckendes Bild.

So liegt die Steuerhinterziehungsquote für das Jahr 2001 bei 10% und bleibt im Jahr 2002 weiterhin auf diesem Niveau (vgl. Tabelle). Während jedoch im Jahr 2001 die Bemessungsgrundlage noch deutlich (um ca. 37 Mrd. €) gestiegen ist und somit der Aufkommenseinbruch der Steuereinnahmen vollkommen überraschend war, ergab sich für 2002 gegenüber dem Vorjahr eine weitgehende Stagnation der Bemessungsgrundlage, weshalb keine großen Zuwächse beim Steueraufkommen zu erwarten waren. Dennoch ergibt sich für 2002 bei spitzer Rechnung erneut ein Anstieg der Steuerhinterziehungsquote, die sich nun ungerundet auf 10,3% beläuft; statt 10,0% im Jahr 2001. Somit haben die bisherigen Versuche des Gesetzgebers, das Steueraufkommen durch Maßnahmen zur Eindämmung des Mehrwertsteuerbetruges zu stabilisieren (vor allem im Rahmen des Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetzes), wohl keinen nachdrücklichen Erfolg gehabt. Dies scheint sich auch aufgrund der Tatsache zu bewahrheiten, dass die zum derzeitigen Zeitpunkt noch immer mit großer Unsicherheit behaftete Schätzung der Steuerhinterziehung für das Jahr 2003

<sup>3</sup> Bei den so genannten Ohne-Rechnung-Geschäften stellt ein Unternehmen für erbrachte Dienste keine Rechnung aus, um seine Leistungserbringung nicht versteuern zu müssen. Indem der Unternehmer keine Mehrwertsteuer in Rechnung stellt, kann er seine Leistung (bei gleichem oder gar höherem Gewinn) zu einem günstigeren Preis erbringen, als dies sonst der Fall wäre. Zusätzlich fallen eventuell noch geringere Lohnnebenkosten an. Aufgrund des niedrigeren Preises hat auch der Kunde einen Anreiz, ein solches Ohne-Rechnung-Geschäft zu tätigen. Letztendlich profitieren auf diese Weise in der Regel beide Seiten von der Steuer- und Abgabehinterziehung durch Schwarzarbeit.

einen weiteren Anstieg des Hinterziehungsvolumens ausweist, indem die Steuerhinterziehungsquote sogar erstmals auf 11% steigt.<sup>4</sup>

Unter Berücksichtigung des gegenwärtigen Datenmaterials ergibt sich im Jahr 2001 ein Ausfallvolumen von knapp 15 Mrd. €, welches auch im Jahr 2002 erreicht wird. Legt man die bis zum Jahr 2000 ermittelte Hinterziehungsquote als »normale« Hinterziehung, welche neben geläufigen Betrugsdelikten zu einem großen Teil durch schattenwirtschaftliche Aktivitäten hervorgerufen wird, als Basiseffekt zugrunde, entfallen hierauf in den Jahren 2001 und 2002 jeweils rund 10 Mrd. €. <sup>5</sup> Dass Ausfälle in solchen Größenordnungen nach Möglichkeiten vermieden werden sollten, steht außer Frage. Die Ergreifung geeigneter, bundeseinheitlicher Maßnahmen erscheint auch deshalb umso dringlicher, da die Schätzungen für 2003 sogar einen Anstieg der Gesamtausfälle durch Mehrwertsteuerhinterziehung auf rund 17 Mrd. € befürchten lassen. Allerdings darf bei allem gebotenen Ehrgeiz nicht vergessen werden, dass ein solches Ausfallvolumen lediglich einen Näherungswert darstellt und niemals vollständig vom Fiskus vereinnahmt werden wird, da sich nun einmal nicht alle Betrügereien und schattenwirtschaftlichen Aktivitäten unterbinden lassen. Gewisse Ausfälle wird es daher immer geben.

**Grundsätzliche Würdigung der vorliegenden Gesetzesinitiative**

Der vorliegende Gesetzentwurf zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung zielt einerseits darauf ab, die

<sup>4</sup> Unter Berücksichtigung von (stärkeren) Veränderungen der Korrekturschläge (beispielsweise bedingt durch Steuerrechtsänderungen und die stetige Zunahme von Konkursen) ergäbe sich im untersuchten Zeitraum seit 2001 zwar eine etwas geringere absolute Hinterziehungsquote, doch ändert sich das Volumen der daraus resultierenden Ausfälle nicht gravierend.

<sup>5</sup> Der restliche Ausfall, ca. 4,5 Mrd. €, ist wohl in erster Linie den so genannten Karussellgeschäften zu zurechnen. Hierbei handelt es sich um spezielle bandenmäßig organisierte Betrugsdelikte mit dem Ziel der Vorsteuererschleichung in großem Umfang (häufig viele Millionen pro Betrugsfall). Diese Deliktform scheint für den extremen Anstieg der Steuerhinterziehungsquote im Jahr 2001 von 7 auf 10% verantwortlich zu sein (vgl. Dziakowski et al. 2003).

**Quantifizierung des Mehrwertsteueraufkommens in Deutschland (in Mrd. €)**

Jahr	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>2</sup>
Theoretisches MwSt-Aufkommen (VGR)	132	139,1	147,5	151,6	154,6	152,8	153,7
Ist-Aufkommen (VGR)	122,7	129,3	138	140,3	139,2	137,1	136,8
Steuerhinterziehungsquote (in %)	7	7	6 <sup>1</sup>	7	10	10	11

<sup>1</sup> Der Rückgang der Steuerhinterziehungsquote im Jahr 1999 lässt sich durch eine Unterschätzung der Mehreinnahmen im Rahmen von Steuerrechtsänderungen bei der Bemessungsgrundlage (Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002) erklären. –

<sup>2</sup> Die für 2003 angegebenen Werte basieren in großen Teilen auf ifo-Schätzungen, da zum Zeitpunkt der Schätzung noch kein abgesichertes statistisches Datenmaterial verfügbar war.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

gewerbsmäßige Schwarzarbeit durch leistungsfähigere Zollstrukturen mit gebündelten bzw. streckenweise erweiterten inländischen Prüfungs- und Ermittlungsrechten zu bekämpfen. Hierzu wird sowohl der Personalbestand weiter aufgestockt<sup>6</sup> als auch die Möglichkeit von Behördenzusammenarbeit deutlich verbessert. Insbesondere sollen die Zollfahnder eng mit der inländischen Steuerverwaltung zusammenarbeiten, da Schwarzarbeit regelmäßig Steuerhinterziehung nach sich zieht. Darüber hinaus wird versucht, Strafbarkeitslücken zu schließen und eine neue gesetzliche Grundlage zur Verfolgung von Schwarzarbeit sowie damit einhergehender Steuerhinterziehung zu schaffen. Hierzu sollen die bisher existierenden in verschiedenen Gesetzen enthaltenen Regelungen zur Schwarzarbeitsbekämpfung in einem Stammgesetz, dem so genannten Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz – SchwarzArbG (vgl. Deutscher Bundestag 2004), zusammengefasst und wenn nötig abgeändert bzw. ergänzt werden. Auch ist die Einrichtung einer zentralen Datenbank über im Zusammenhang mit schattenwirtschaftlichen Aktivitäten ermittelte Personen geplant.

Andererseits soll das Unrechtsbewusstsein der Bevölkerung erhöht und rechtmäßiges Verhalten gefördert werden. So sind zur Unterbindung von Ohne-Rechnung-Geschäften für Unternehmen und in gewissem Umfang auch für Privatleute zusätzliche Rechnungspflichten geplant, damit künftig beide Seiten ein Interesse haben, ein Geschäft legal abzuwickeln. Daher soll für Unternehmer, welche Dienst- und Werkleistungen »im Zusammenhang mit Grundstücken« erbringen, auch gegenüber Privatpersonen ausdrücklich eine Rechnungsausstellungspflicht eingeführt werden, und die betroffenen privaten Rechnungsempfänger müssen diese Rechnungen zwei Jahre lang aufbewahren. Bei Verstößen drohen Geldbußen.

Der Schwerpunkt des vorliegenden Gesetzentwurfs liegt jedoch eindeutig auf der Bekämpfung der gewerblichen Schwarzarbeit am Bau, im Taxi-, Reinigungs-, Spielhal-

**Übersicht 3**

**§ 1 SchwarzArbG: Zweck des Gesetzes**

- (1) Zweck des Gesetzes ist die Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit.  
 (2) Schwarzarbeit leistet, wer Dienst- oder Werkleistungen erbringt oder ausführen lässt und dabei
1. als Arbeitgeber, Unternehmer oder versicherungspflichtiger Selbstständiger seine sich aufgrund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden sozialversicherungsrechtlichen Melde-, Beitrags- oder Aufzeichnungspflichten nicht erfüllt,
  2. als Steuerpflichtiger seine sich aufgrund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden steuerlichen Pflichten nicht erfüllt,
  3. als Empfänger von Sozialleistungen seine sich aufgrund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Meldepflichten gegenüber dem Sozialleistungsträger nicht erfüllt.
- (3) Absatz 2 findet keine Anwendung auf nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtete Dienst- oder Werkleistungen, die
1. von Angehörigen im Sinne des § 15 der Abgabenordnung oder Lebenspartnern,
  2. aus Gefälligkeit,
  3. im Wege der Nachbarschaftshilfe oder
  4. im Wege der Selbsthilfe im Sinne des § 36 Abs. 2 und 4 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. August 1994 (BGBl. I S. 2137) oder als Selbsthilfe im Sinne des § 12 Abs. 1 Satz 2 des Wohnraumförderungsgesetzes vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2376), zuletzt geändert durch Artikel 24 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022)
- erbracht werden. Als nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtet gilt insbesondere eine Tätigkeit, die gegen geringes Entgelt erbracht wird.

Quelle: Deutscher Bundestag (2004).

len- sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe. Um eine generelle Kriminalisierung von Privathaushalten zu vermeiden, wurde für diese eine umfangreiche Bagatellregelung eingeführt. Nach dieser sollen insbesondere Nachbarschaftshilfe sowie Gefälligkeiten wie Garten- und Handwerksarbeiten, Nachhilfe oder Kinderbetreuung nicht der Steuer- und Abgabepflicht unterliegen, sofern diese Tätigkeiten »nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtet« sind.<sup>7</sup> Bei regelmäßiger Beschäftigung müssen zwar so genannte Mini-Job-Verhältnisse geschlossen werden; jedoch sollen Verstöße hiergegen (d.h. Nicht-Anmeldung und Nicht-Abführung der 2%igen Pauschalsteuer) nur als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden. Insofern ist die geplante Regelung sogar großzügiger als die gegenwärtige.<sup>8</sup> Auch liegt weiterhin nur eine Ordnungswidrigkeit vor, wenn private Arbeitgeber keine Sozialabgaben abführen. Im Übrigen sind für Verstöße im Privatbereich ohnehin nur die Ordnungsämter und nicht die Zollfahndung zuständig.

**Übersicht 2**  
**Kernelemente des vorliegenden Gesetzentwurfs**

- Schaffung leistungsfähiger Strukturen im Zoll zur Bekämpfung der gewerbsmäßigen Schwarzarbeit,
- Transparente Bündelung der Rechtsvorschriften zur Schwarzarbeit unter Schließung von Rechtslücken und
- Stärkung der Brücke in die Legalität gerade für den Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2004a).

<sup>6</sup> Bereits mit den so genannten »Hartz III«-Arbeitsmarktgesetzen wurde die Einrichtung einer neuen Zentralbehörde »Finanzkontrolle Schwarzarbeit« beschlossen, in welcher noch dieses Jahr 7000 überwiegend aus der Bundesagentur für Arbeit und Zollbehörden stammende »Schwarzarbeit-Jäger« mit der Eindämmung der gewerblichen Schwarzarbeit betraut sein sollen.

<sup>7</sup> Im ursprünglichen Entwurf der Bundesregierung musste es sich noch um unentgeltliche Arbeiten handeln (vgl. Deutscher Bundestag 2003b).

<sup>8</sup> Nach geltendem Recht macht sich derjenige, der beispielsweise den Mini-Job einer Putzfrau nicht anmeldet und somit nicht die 2%ige Pauschalsteuer abführt, nämlich strafbar. Künftig soll hingegen eine Ausnahmeregelung in § 370 Abgabenordnung eingefügt werden, wonach Mini-Jobs von der Regel, dass Steuerhinterziehung grundsätzlich ein Straftatbestand ist, ausgenommen und daher steuerliche Verstöße in diesem Zusammenhang nur als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden.

Die in § 1 Absatz 2 SchwarzArbG gewählte Definition von Schwarzarbeit unter der Maßgeblichkeit von fiskalischen Gesichtspunkten, wonach Schwarzarbeit im Falle von Verletzung der Melde-, Aufzeichnungs- und Zahlungspflichten nach Steuerrecht und Sozialgesetzbuch vorliegt, erscheint zweckdienlich. Auch eine Fokussierung auf den gewerblichen Bereich und somit eine weitgehende Ausgrenzung von Nachbarschaftshilfe, Gefälligkeiten und Selbsthilfe ist grundsätzlich sinnvoll. Wenngleich die gewählte Definition von Angehörigen sehr weit und die Formulierung »nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtet« auslegungsbedürftig ist.<sup>9</sup> In jedem Fall ist es jedoch begrüßenswert, dass solche Tätigkeiten, im Gegensatz zum früheren Entwurf der Bundesregierung (vgl. Deutscher Bundestag 2003b), auch ausdrücklich gegen ein geringes Entgelt erbracht werden dürfen, denn sonst wäre es zwangsläufig zu einer weiten Kriminalisierung des privaten Bereichs gekommen und das geplante Gesetz wäre auf keinerlei gesellschaftliches Verständnis gestoßen.

Zwar entstehen auch im privaten Bereich in der Summe erhebliche finanzielle Ausfälle, doch lassen sich diese wohl nicht effizient kontrollieren, weshalb eine nachdrückliche Verfolgung nicht sinnvoll erscheint. Vielmehr sollte sich die Verwaltung, wie angestrebt, bei Prüfungen und Ermittlungen an der Schadenshöhe für Fiskus und Sozialversicherungsträger orientieren, denn eine Eindämmung der schattenwirtschaftlichen Aktivitäten im privaten Bereich wird sich wohl nur durch ein gesellschaftliches Umdenken und attraktive Möglichkeiten zur legalen Beschäftigung bzw. zum legalen Geldverdienen in den Griff bekommen lassen.

Entscheidend wird der Erfolg der vorgesehenen Regelungen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit von ihrer konkreten Umsetzung in der Praxis, dem Verfolgungsdruck und der Eintreibbarkeit der ermittelten Schadenssummen abhängen. Allerdings muss bei den notwendigen Kontrollen darauf geachtet werden, dass diese sich auch im gewerblichen Bereich auf ein Minimum beschränken und somit keine unverhältnismäßigen Störungen bei den betroffenen Unternehmen hervorrufen. Daher erscheint ebenfalls eine Priorisierung auf schwere Fälle, denen Straftaten mit großen Schadenssummen zugrunde liegen, geboten. Grundsätzlich erscheinen die vorgesehenen Prüfungsbefugnisse und Duldungs- sowie Mitwirkungspflichten jedoch nicht übertrieben. Lediglich die in § 5 Absatz 1 SchwarzArbG genannte Möglichkeit zur Einbehaltung bestimmter Dokumente von Ausländern (insbesondere Pass oder Ausweisersatz, Aufenthaltsgenehmi-

gung oder Duldung) im Falle eines möglichen Verstoßes gegen ausländerrechtliche Vorschriften ist ein recht hartes Mittel; insbesondere weil nicht vollständig klar ist, welchem Zweck sie dienen soll. Eine Abnahme von Ausweispapieren sollte in jedem Fall nur mit schwerwiegender Begründung (z.B. Verdacht auf Fälschung oder auf Besitz mehrerer Papiere) erfolgen und somit eine absolute Ausnahme darstellen.

Eine besondere Bedeutung bei der Aufdeckung von Schwarzarbeit wird auch der notwendigen Behördenzusammenarbeit zukommen, denn nur durch eine enge Vernetzung der Behörden (insbesondere auch zwischen Landes- und Bundesbehörden, aber auch zwischen Zoll- und Polizeibehörden) werden die Kontrollmöglichkeiten deutlich verbessert. Daher erscheint es sinnvoll, dass die Behörden der Zollverwaltung bei ihren Prüfungen durch die in § 2 Absatz 2 SchwarzArbG genannten Behörden (beispielsweise Finanzbehörden oder Bundesagentur für Arbeit) unterstützt werden sollen und dass diese Behörden verpflichtet sind, alle für eine Prüfung relevanten Daten weiterzuleiten. Hiergegen könnten zwar theoretisch datenschutzrechtliche Einwände erhoben werden, doch scheinen diese aufgrund des derzeitigen enormen Ausfallvolumens, dessen Vermeidung umfassende Prüfungen erfordert, nicht gerechtfertigt. Vielmehr sollten nicht nur die Behörden der Zollverwaltung bei Anhaltspunkten bezüglich bestimmter Verstöße (§ 6 Absatz 3 SchwarzArbG) die zuständigen Stellen benachrichtigen, sondern auch andere Behörden sollten bei Verdacht auf Schwarzarbeit umgehend die Behörden der Zollverwaltung einschalten, sofern die aufdeckende Behörde keine eigenen Möglichkeiten hat, diesen Verdacht angemessen zu untersuchen. Die hier gewählte Formulierung wurde wohl in erster Linie gewählt um die Kompetenzabtrennung zwischen Bundes- und Landesbehörden nicht in Frage zu stellen.

Auch die geplante Einrichtung und Führung einer zentralen Datenbank zur Speicherung relevanter persönlicher Daten bei Vorliegen von tatsächlichen Anhaltspunkten von Schwarzarbeit oder von illegaler Beschäftigung erscheint sehr sinnvoll. Zwar besteht grundsätzlich bei solchen Datenbanken immer ein gewisses Datenschutzproblem, doch sind sie für effiziente Ermittlungen wohl unerlässlich. Außerdem wurde den datenschutzrechtlichen Problemen durch die Tatsache Rechnung getragen, dass die Daten nur für die in § 16 Absatz 3 SchwarzArbG genannten Ermittlungen eingesetzt werden dürfen und in der Regel nur im Rahmen eines automatisierten Abrufverfahrens oder eines automatisierten Anfrage- und Auskunftsverfahrens erteilt werden. Darüber hinaus müssen die dem jeweiligen Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen zur Sicherung von Datenschutz und Datensicherheit getroffen werden. Auch ist ein relativ kurzfristiger Lösungszeitraum vorgesehen.

<sup>9</sup> Diese Formulierung wurde zwar bewusst gewählt, um der Schwarzarbeit nicht mit konkreten Lohn- und Stundengrenzen Vorschub zu leisten, doch ist sie nun erläuterungsbedürftig. Insbesondere muss definiert werden, wann tatsächlich keine Absicht zur Gewinnerzielung unterstellt werden kann.

§ 7 SchwarzArbG – Auskunftsansprüche bei anonymen Werbemaßnahmen – erscheint, auch wenn der Hintergrund<sup>10</sup> für die Schaffung dieses Paragraphen durchaus einleuchtend ist, etwas wage formuliert, denn grundsätzlich besteht wohl bei jeder Chiffreanzeige, in der gegen Entgelt eine Dienstleistung angeboten wird, die Möglichkeit der Schwarzarbeit. Letztendlich lässt sich ein Verdacht auf Schwarzarbeit bei Chiffreanzeigen nur dann vollständig ausräumen, wenn die Identität jedes einzelnen Auftraggebers bekannt ist und sie somit für die Behörden überprüfbar sind. Eine generelle Überprüfung erscheint jedoch aufgrund des enormen Arbeits- bzw. Abgleichungsaufwandes (insbesondere in Relation zu den vermutlich relativ geringen Mehreinnahmen) nicht sinnvoll. Daher sollten im Gesetz bereits beispielhaft konkrete Anhaltspunkte für Schwarzarbeit genannt werden (z.B. Dumpingpreise), um zu verdeutlichen, wann tatsächlich eine Mitteilungspflicht besteht, damit die sich anschließenden Ermittlungen erfolgversprechend sind. Auch ist im bisherigen Gesetzentwurf nicht geklärt, wann und auf welche Weise die Benachrichtigung zu erfolgen hat. Insbesondere ist klar zu stellen, ob solche Auskünfte nur auf Nachfragen der Behörde zu erfolgen haben oder bereits je nach Befinden des Herausgebers von Chiffreanzeigen. Durch die geplante Aufnahme der Mitteilungspflicht des Anbieters von Telekommunikationsleistungen gegenüber den Behörden der Zollverwaltung in das Telekommunikationsgesetz kommt es in gewissem Umfang zu einer neuerlichen Rechtsversplitterung, welche eigentlich mit diesem Gesetz beseitigt werden sollte.

§ 21 SchwarzArbG regelt, dass ein Unternehmer bis zu drei Jahren von der Teilnahme an einem Wettbewerb um einen Bauauftrag ausgeschlossen werden soll, falls der betreffende Unternehmer (oder sein Vertretungsberechtigter) wegen der im Gesetzentwurf genannten Verstöße (insbesondere aufgrund Erschleichung von Sozialleistungen im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienst- und Werkleistungen, Beschäftigung von Ausländern ohne Genehmigung und zu ungünstigen Arbeitsbedingungen oder Beschäftigung von Ausländern ohne Genehmigung in großem Umfang) zu einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten oder einer Geldstrafe von mehr als 90 Tagessätzen oder einer Geldbuße von wenigstens 2 500 € verurteilt worden ist. Hiergegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden, denn es liegt tatsächlich nicht im Interesse des Staates, dass sich Unternehmer an solchen Aus-

schreibungen beteiligen, die durch Betreibung von Schwarzarbeit niedrigere Angebote als die legale Konkurrenz kalkulieren können. Kritisch ist allerdings die Tatsache zu sehen, dass bereits ein diesbezüglicher Verdacht gegen einen Unternehmer einen Ausschluss rechtfertigt. Schließlich könnten solche Verdachtsmomente von missgünstigen Konkurrenten leicht »in die Welt« gesetzt werden, um unliebsame Konkurrenz los zu werden und somit die eigenen Chancen auf Erteilung des Auftrags zu erhöhen. Die gewählte Formulierung »Das Gleiche gilt schon vor Durchführung eines Straf- und Bußgeldverfahrens, wenn im Einzelfall angesichts der Beweislast kein vernünftiger Zweifel an einer schwerwiegenden Verfehlung [...] besteht« dürfte nicht ausreichen, um Verleumdungen grundsätzlich auszuschließen. Zumindest sollte dem Betroffenen eine Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt werden.

### Finanzielle Auswirkungen

Aufgrund des hohen Potentials erscheinen die angestrebten Mehreinnahmen von 1 Mrd. € für den Bund auf den ersten Blick nicht übertrieben. Allerdings handelt es sich noch immer um eine Verdreifachung der vom Zoll im Jahr 2003 ermittelten Schadenssumme von 348 Mill. € (gegenüber 191 Mill. € im Jahr 2002).<sup>11</sup> Dabei muss zwar einerseits berücksichtigt werden, dass in diesem Jahr die Bekämpfung der Schwarzarbeit auf Seiten des Bundes noch gemeinsam vom Zoll und der Bundesanstalt für Arbeit durchgeführt wurde, während seit dem 1. Januar 2004 der Bund seine Zuständigkeit für die Bekämpfung der Schwarzarbeit bei der Zollverwaltung konzentriert hat und somit eine weitere deutliche Steigerung der vom Zoll ermittelten Schadenssummen wahrscheinlich ist. Doch sind andererseits ermittelte Schadenssummen nicht per se mit Mehreinnahmen gleichzusetzen. Entscheidend hängen die tatsächlichen Mehreinnahmen vielmehr insbesondere von einer erfolgreichen Umsetzung der geplanten zusätzlichen Kontrolltätigkeiten, der Eintreibbarkeit der ermittelten Schadenssummen und den durch die geplanten Maßnahmen anfallenden Verwaltungskosten ab. Darüber hinaus wird ein Großteil des Erfolgs im Kampf gegen Schwarzarbeit in Prävention liegen und sich somit nicht in explizit abgrenzbaren Mehreinnahmen widerspiegeln.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass es für die Wirtschaft durch umfangreiche Kontrollen durchaus zu Störungen des Geschäftsablaufs kommen kann, wodurch Kosten entstehen. Daher erscheint auch im gewerblichen Bereich eine Priorisierung auf Fälle, denen Straftaten mit großen Scha-

<sup>10</sup> Die derzeitige Mitteilungspflicht durch Anbieter von Telekommunikationsleistungen oder Herausgebern von Chiffreanzeigen gegenüber den Handwerkskammern nach § 4 Absatz 3 des bisherigen Gesetzes zur Schwarzarbeit entfällt künftig aufgrund der alleinigen Zuständigkeit der Zollbehörden für Ermittlungen im Bereich der gewerblichen Schwarzarbeit. Außerdem fallen unter die Neudefinition von Schwarzarbeit keine bloßen handwerks- und gewerberechtlichen Anzeige- und Eintragungspflichtverletzungen, weshalb eine explizite gesetzliche Neuregelung für diese Verstöße erforderlich war. (Vgl. Deutscher Bundestag 2004, 67).

<sup>11</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2004b), Pressemitteilung zur erfolgreichen Arbeit des Zolls im Jahr 2003, 27. Februar 2004.

densummen zugrunde liegen geboten. Auch sollten im Vorfeld alle Möglichkeiten zur Ermittlung von Risikoprofilen und daraus resultierenden erfolgreichen Prüfungen ausgeschöpft werden. Die in der Summe weit größeren Ausfälle aufgrund schattenwirtschaftlicher Aktivitäten im gewerblichen Bereich mit im Einzelfall geringen Schadensummen und durch Schwarzarbeit sowie Leistungsmissbrauch im privaten Bereich werden sich hingegen nicht effizient mit verschärften Kontrollen, sondern nur durch attraktive Möglichkeiten zum legalen Geldverdienen, einer Förderung des Unrechtsbewusstseins sowie einer weiteren Senkungen der Steuer- und Abgabenlast in den Griff bekommen lassen. Hierfür sieht der vorliegende Gesetzentwurf jedoch außer Absichtsbekundungen keine konkreten Maßnahmen vor, weshalb es mit ihm letztendlich nur gelingen wird, die »Spitze des Eisberges«, also einen vergleichsweise geringen Teil der im Rahmen von Schwarzarbeit entstehenden Ausfälle, zu vermeiden. Alles in allem ist daher davon auszugehen, dass die tatsächlich aus dem Gesetzentwurf resultierenden Mehreinnahmen (insbesondere nach Gegenrechnung der anfallenden Kosten für Kontrollaktivitäten, Personalaufstockung, technische Ausstattung der Behörden etc.) deutlich weniger als 1 Mrd. € ausmachen und sich somit nicht nachhaltig im Steueraufkommen niederschlagen werden.

Auch können entgegen der Ansicht der Urheber des vorliegenden Gesetzentwurfs gewisse Auswirkungen auf das »offizielle« Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Denn wenn durch eine Einschränkung der Schwarzarbeit weniger Konkurrenzdruck infolge von Preisdumping herrscht, kann durchaus ein moderater Preisanstieg auf dem »legalen« Markt die Folge sein, da sich »gesetzes-treue« Unternehmen nicht mehr durch Preisnachlässe eine erfolversprechendere Wettbewerbsposition sichern müssen. Aufgrund des allgemeinen (insbesondere internationalen) Konkurrenzdrucks in den bisher von Schwarzarbeit besonders betroffenen Branchen wird das Risiko eines erheblichen Preisanstiegs allerdings als recht gering eingestuft.

## Beurteilung

Maßnahmen zur Eindämmung der Schattenwirtschaft scheinen aufgrund des enormen Mehreinnahmepotentials absolut geboten. Schließlich gibt es keinen plausiblen Grund, warum der Fiskus jährlich viele Milliarden Euro Steuergelder und Abgaben an unredliche Bürger verschenken sollte. Gerade in den gegenwärtigen Zeiten knapper Kassen, in denen den Bürgern beispielsweise durch verschiedenste Leistungskürzungen immer mehr zugemutet wird, muss alles dafür getan werden, dass Ausfälle durch Schwarzarbeit nicht weiter im bisherigen Umfang vorkommen.

Unter diesem Gesichtspunkt ist der vorliegende Gesetzentwurf zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung absolut zu begrüßen. Schließlich zielt er sowohl darauf ab, das Unrechtsbewusstsein zu erhöhen und rechtmäßiges Verhalten zu fördern als auch die gewerbsfähige Schwarzarbeit durch gebündelte bzw. streckenweise erweiterte Prüfungs- und Ermittlungsrechte nachdrücklich zu bekämpfen. Auch die Schließung von Strafbarkeitslücken und die Schaffung einer neuen gesetzlichen Grundlage zur Verfolgung von Schwarzarbeit und damit einhergehender Steuerhinterziehung durch eine Zusammenfassung aller Regelungen zur Schwarzarbeitsbekämpfung in einem Stammgesetz erscheint, insbesondere aus Gründen der Systematik und Übersichtlichkeit, wünschenswert.

Grundsätzlich sollten auf diese Weise zumindest einige der Hauptprobleme, welche die gegenwärtige Lage begünstigt haben, beseitigt werden. Insbesondere werden weitere Erfolg versprechende Schritte unternommen, der organisierten Schwarzarbeit Herr zu werden. Solange jedoch das größte Problem, d.h. die hohe Abgaben- und Steuerlast in Deutschland, bestehen bleibt und sich Schwarzarbeit somit weiterhin lohnt, wird es aber wohl nicht gelingen, die schattenwirtschaftlichen Aktivitäten nachhaltig einzudämmen. Auch kann die bestehende gesellschaftliche Akzeptanz mit bloßen Absichtsbekundungen für eine Förderung der Steuerehrlichkeit nicht durchbrochen werden.<sup>12</sup>

Daher ist der Gesetzgeber aufgefordert, weitere Reformanstrengungen zu unternehmen<sup>13</sup> und insbesondere durch eine Senkung der Abgaben- und Steuerlast die ökonomischen Anreize für Schwarzarbeit zu reduzieren statt lediglich zusätzliche Kontroll- und Sanktionsvorschriften zu erlassen. Schließlich bringt es auf Dauer wenig, immer nur an den Symptomen herum zu doktern, statt die eigentlichen Ursachen der Schattenwirtschaft zu beseitigen.

<sup>12</sup> Zwar wurde bereits durch die Einführung der Mini-Job-Regelung, Änderungen beim Kündigungsschutz sowie der Handwerksordnung und die beschlossenen Steuersenkungen versucht, legale Arbeit attraktiver zu machen. Auch sieht das geltende Recht gerade im privaten Bereich bereits einige Anreize für angemeldete Beschäftigung und eine legale Erbringung von Dienstleistungen vor. So kann die Steuerschuld, sofern Rechnungen über haushaltsnahe Dienstleistungen nachgewiesen werden, in gewissem Umfang gemindert werden. Doch scheint all dies nach wie vor nicht auszureichen.

<sup>13</sup> Neben attraktiven und einfachen Möglichkeiten zur legalen Beschäftigung wäre beispielsweise eine erweiterte steuerliche Absetzbarkeit von Handwerkerrechnungen u.Ä. denkbar, um dem privaten Auftraggeber einen Anreiz zur Tätigkeit eines legalen Geschäfts zu geben (vgl. Hummel und Parsche 1986). Dabei ist jedoch zu beachten, dass solche Maßnahmen nicht durch zu großzügige Regelungen zu einer weiteren Erosion des Steueraufkommens führen dürfen. Erfolg versprechend erscheint auch z.B. ein Vorschlag zur Umwandlung der Wohnungsbauförderung, um die schattenwirtschaftlichen Aktivitäten im stark betroffenen Bausektor einzudämmen. Statt Zahlung einer pauschalen Fördersumme sollte künftig nur eine Erstattung von nachgewiesenen Lohnnebenkosten erfolgen. Auf diese Weise ließe sich wohl zumindest ein Teil der bisher schwarz erbrachten Leistungen kostenneutral legalisieren (vgl. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung 2003).

## Literatur

- Bundesministerium der Finanzen (2004a), *Für mehr legale Beschäftigung! Gegen Schwarzarbeit*, Pressemitteilung vom 18. Februar 2004, [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de).
- Bundesministerium der Finanzen (2004b), *Erfolgreiche Arbeit des Zolls im Jahre 2003*, Pressemitteilung vom 27. Februar 2004, [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de).
- Deutscher Bundestag (2003a), *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rainer Brüderle, Dirk Niebel, Gudrun Kopp, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP zur Schattenwirtschaft in Deutschland*, Drucksache 15/726 vom 28. März 2003, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2003b), *Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung*, Fassung vom 9. Dezember 2003, [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).
- Deutscher Bundestag (2004), *Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung*, Drucksache 15/2573 vom 2. Februar 2004, Berlin.
- Dziakowski, D., A. Gebauer, W.C. Lohse, C.W. Nam und R. Parsche (2003), *Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens und finanzielle Auswirkungen neuerer Modelle bei der Umsatzbesteuerung*, ifo Forschungsberichte 13, München.
- Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (2003), *Aktuelle Prognose zur Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland im Jahr 2003*, Pressemitteilung vom 29. Januar 2003, [www.uni-tuebingen.de/iaw](http://www.uni-tuebingen.de/iaw).
- Hummel, M. und R. Parsche (1986), *Die steuerliche Behandlung des eigen-genutzten Wohneigentums in den Ländern Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Schweiz, Frankreich, Großbritannien und USA*, ifo Studien zur Finanzpolitik 40, München.