



## Stellungnahme des DIW Berlin

zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages  
am 24. März 2004 zum

### „Entwurf eines Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung“ der Fraktionen SPD und Bündnis 90 / DIE GRÜNEN vom 02.03.2004

bearbeitet von Dr. Jürgen Schupp und Prof. Dr. Gert G. Wagner<sup>1</sup>

Das DIW Berlin (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) folgt bei der ökonomischen Bewertung zur Entwicklung von Schwarzarbeit der Linie des Statistischen Bundesamt, im Rahmen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) auf eine getrennte Schätzung der sog. Schattenwirtschaft zu verzichten. Das DIW Berlin sieht mit Inkrafttreten des Gesetzes die Chance, in Deutschland ein befragungsgestütztes Monitoring zu Inanspruchnahme, Ausübung sowie Unrechtsbewusstsein von Schwarzarbeit zu etablieren. Für die Akzeptanz und die Qualität dieses Monitorings ist es unabdingbar sicherzustellen, dass dieses Monitoring völlig unabhängig von anderen statistischen Erhebungen, zu Verwaltungshandeln und Strafverfolgung durchgeführt wird.

Das DIW nimmt zu ausgewählten Punkten des Gesetzentwurfs wie folgt Stellung:

1. Zum Umfang von Schwarzarbeit oder „nicht-angemeldeter Erwerbstätigkeit“<sup>2</sup> liegen gegenwärtig keine genauen Zahlen vor sondern es existieren lediglich Schätzungen. So wurde jüngst im Rahmen einer Studie für die EU-Kommission<sup>3</sup> in sieben Mitgliedstaaten<sup>4</sup> der EU eine Bandbreite von 3 Prozent bis 15 Prozent des europäischen Brutto-Inlandsprodukts identifiziert, wobei für alle Länder eine abhängig von der angewendeten Messmethode breite Spanne der jeweiligen Schätzungen existiert. So wird für Deutschland von einem Umfang zwischen 1 und 16 %<sup>5</sup> des BIP ausgegangen. Es fällt auf, dass geldmengenbasierte Schätzungen immer am oberen Rand liegen, aber aufgrund dieses Ansatzes besonders unklar ist, was eigentlich gemessen wird. Insbesondere wird dabei nicht zwischen Eigenarbeit und Schwarzarbeit getrennt. Das DIW Berlin misst an dieser Stelle befragungsgestützten Methoden auf Basis bevölkerungsrepräsentati-

<sup>1</sup> DIW Berlin, 14191 Berlin, [jschupp@diw.de](mailto:jschupp@diw.de), [gwagner@diw.de](mailto:gwagner@diw.de)

<sup>2</sup> So eine Definition der EU-Kommission.

<sup>3</sup> Mateman, Sander and Piet Renooy (2001): Undeclared Labour in Europe. Amsterdam.

<sup>4</sup> Frankreich, Deutschland, Italien, Niederlande, Spanien, Schweden und UK. Die frühere Kommissarin für Beschäftigung und Soziales, kommentierte die Ergebnisse der Studie folgendermaßen: „Die Mitgliedstaaten müssen ihre Anstrengungen verstärken, nicht angemeldete Erwerbstätigkeit quantitativ zu erfassen, ihr Ausmaß zu verringern und sie in reguläre Beschäftigung umzuwandeln“.

<sup>5</sup> [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2002/mar/043\\_de.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/mar/043_de.html)

Zu einer aktuellen Schätzung für 2003 vgl. Friedrich Schneider (2003): Zunehmende Schattenwirtschaft in Deutschland. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 72(1), S. 148-159.



ver Stichproben<sup>6</sup>, die höchste Bedeutung zu, wenn es darum geht, den Erfolg der gesetzlichen Änderungen zu ermitteln. Nur solche Studien werden in der Lage sein, sowohl Veränderungen des Umfangs von Schwarzarbeit zu ermitteln als auch ein „neues Unrechtsbewusstsein gegenüber der Schwarzarbeit“ zu identifizieren.

2. Der vorliegende Gesetzentwurf sieht vor, die Verfolgungszuständigkeiten für die Bekämpfung gewerbsmäßiger Schwarzarbeit bei der Zollverwaltung zu bündeln, um leistungsfähige Strukturen zu deren Bekämpfung zu schaffen. Die Wirksamkeit des Gesetzes kann durch die Möglichkeiten der Datengewinnung sowie deren statistischen Auswertung aus den Prüfungs- und Ermittlungstätigkeiten der Zollverwaltung ebenfalls verbessert werden. Um die Aussagekraft der Daten zu steigern sollte – unter strenger Beachtung des Datenschutzes - die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft zur statistischen Verallgemeinerung (mittels Hochrechnung) auf Branchen/Regionen gesucht werden.
3. Das geplante Gesetz nimmt eine dem allgemeinen Sprachgebrauch angepasste Abgrenzung von Schwarzarbeit sowie eine Auflistung von Aktivitäten vor, die nicht (mehr) dem Tatbestand der Schwarzarbeit entsprechen soll [§1(3)]. An dieser Stelle ist jedoch kritisch anzumerken, dass mit der Umschreibung „für nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtete Dienst- oder Werkleistungen“ eine unbestimmter Rechtsbegriff eingeführt wird, der auch durch die Eingrenzung „als nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtet gilt insbesondere eine Tätigkeit, die gegen geringes Entgelt erbracht wird“ vermutlich Anlass zu Rechtsstreitigkeiten bieten wird. Hier sollte der Gesetzgeber eine Festlegung auf einen zeitlich klar abgegrenzten Höchstbetrag (analog zu den monetären Höchstgrenzen der Mini-Job-Regelung) erwägen, um spätere Rechtsunsicherheit zu vermeiden.
4. Das DIW Berlin sieht insbesondere in der in Artikel 12 vorgesehenen zweijährigen Aufbewahrungspflicht auch für private Leistungsempfänger von Rechnungen einen wirksamen Beitrag, gewerbliche Schwarzarbeit abzubauen. Der Gesetzentwurf sieht gegenwärtig vor, bei Zuwiderhandlung Bußgelder (bis zu 1.000 €) zu verhängen. Hier wäre zu prüfen, ob bei Zuwiderhandlungen privater Bauherren die Buße nicht auch auf die Streichung der Eigenheimzulage ausgeweitet werden sollte.
5. Das DIW Berlin begrüßt, dass Steuerhinterziehungen im Bereich von Mini-Jobs in Privathaushalten nur als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden und das Gesetz in diesen Fällen keine Verfolgung als Straftat vorsieht. In diesem Bereich soll, wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt, vorrangig über eine Stärkung des Unrechtsbewusstseins und über entsprechende Infor-

---

<sup>6</sup> So ermittelte die dänische Rockwool Foundation anhand eines solchen Ansatzes auch für Deutschland bereits verallgemeinerungsfähige Daten. Demnach haben in Deutschland im Jahr 2001 10,4 % der Bevölkerung (im Alter von 14 Jahren und älter) zumindest einmal innerhalb der letzten 12 Monaten „schwarz“ gearbeitet. Søren Pedersen (2003): The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia – A measurement based on questionnaire surveys. Copenhagen 2003.



mationsangebote und Hilfestellungen die Legalisierung dieser Tätigkeiten gefördert werden. In diesem Zusammenhang sollten den Vorzüge von Dienstleistungsagenturen zur Entlastung von Privathaushalten von den üblichen Arbeitgeberpflichten der gleichen Stellenwert zuteil werden wie der Alternative, d.h. dem Haushaltsscheckverfahren.