

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und  
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Entwurf eines Gesetzes zur Intensi-  
vierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusam-  
menhängender Steuerhinterziehung", Drucksache 15/2573)**

Öffentliche Anhörung vor dem Finanzausschuss des  
Deutschen Bundestages am 24. März 2004

München, 17. März 2004

## **Stellungnahme des ifo Instituts**

### **zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN (Entwurf eines Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung)**

#### **1. Allgemeine Bemerkungen**

Schattenwirtschaft, also insbesondere Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung, ist in den letzten Jahren immer weiter angestiegen und hat somit ein keineswegs tolerierendes Niveau erreicht. Schließlich handelt es sich hierbei nicht um Kavaliersdelikte, sondern insbesondere wenn sie mit Steuerhinterziehung einhergeht um dem Gemeinwesen schweren Schaden zufügende Wirtschaftskriminalität. Darüber hinaus werden legale Arbeitsplätze vernichtet und die Sozialkassen sowohl durch fehlende Einnahmen als auch durch ungerechtfertigte Auszahlungen belastet. Nach wie vor liegt der Schwerpunkt der Schattenwirtschaft in personalintensiven Branchen wie Baugewerbe, Handwerk, Gastronomie und Putz- bzw. Haushaltshilfen.

Der Hauptgrund für die ausgeprägten schattenwirtschaftlichen Aktivitäten besteht darin, dass sich durch sie relativ hohe Einkünfte erzielen lassen. Zwar verdienen illegale (ausländische) Arbeitskräfte absolut gesehen oft weniger als legale Beschäftigte, doch ist das immer noch deutlich mehr als das, was sie in ihrem Heimatland bzw. auf dem legalen deutschen Arbeitsmarkt nach Abzug von Steuern sowie Sozialabgaben verdienen können. Darüber hinaus bietet sich „selbständigen“ Schwarzarbeitern auch die Möglichkeit des Geldverdienens ohne Anmeldung eines Gewerbes oder Eintragung in die Handwerksrolle. Aber auch für legale Betriebe lohnt es sich oft aufgrund der hohen Steuer- und Abgabenlast ohne Rechnung zu arbeiten und somit ebenfalls Steuern sowie Abgaben zu hinterziehen. Neben den enormen Abgaben- und Steuerausfällen (insbesondere im Rahmen der Einkommen- sowie der Umsatzsteuer) wird das Gemeinwesen zusätzlich durch die Tatsache geschädigt, dass in diesem Sektor tätige Personen häufig parallel auch noch Sozialleistungen beziehen. Auch werden gesetzestreue Unternehmen durch ein aus schattenwirtschaftlichen Aktivitäten resultierendes Preisdumping einem ungeheuren Wettbewerb ausgesetzt oder sogar zunehmend in den Ruin getrieben.

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 Beschäftigende trotz der in den letzten Jahren intensivierten Bemühungen gegen Schattenwirtschaft vorzugehen in der Praxis

bisher relativ wenig zu befürchten haben. Auch hat ein allgemein sinkendes Unrechtsbewusstsein sowie insbesondere eine sinkende Steuermoral zu einer gewissen gesellschaftlichen Akzeptanz von Schwarzarbeit beigetragen.

## **2. Auswirkungen der Schwarzarbeit auf das Umsatzsteuervolumen**

Die enormen finanziellen Auswirkungen der zunehmenden Schwarzarbeit für den deutschen Staat lassen sich auch an dem Aufkommen der Steuern vom Umsatz (im Folgenden mit Mehrwertsteuer bezeichnet) erkennen. Diese Steuer gehört neben der Einkommensteuer zu den aufkommensstärksten Steuern in Deutschland und bildet somit eine tragende Rolle im Steuersystem. Daher sorgen geringe Zuwächse oder gar Aufkommenseinbrüche wie sie in den letzten Jahren festzustellen waren für beträchtlichen Wirbel. Diese Entwicklung wurde wohl maßgeblich durch explizite Betrugereien wie die sogenannten Karussellgeschäfte, aber selbstverständlich auch durch Geschäfte ohne Rechnung, also infolge von Schattenwirtschaft, verursacht.

Zur Abschätzung der infolge von Betrugereien entstehenden Ausfälle im Rahmen der Mehrwertsteuer hat das ifo Institut einen Ansatz entwickelt, anhand dessen das modellmäßig errechnete theoretische Mehrwertsteueraufkommen mit dem kassenmäßigen Mehrwertsteueraufkommen (VGR-mäßig abgegrenzt) verglichen und letztendlich die Steuerhinterziehungsquote ermittelt werden kann.

Die aktualisierten ifo Berechnungen der Steuerhinterziehungsquote für die Jahre 2001 und 2002 ergeben ein erschreckendes Bild. So liegt die Steuerhinterziehungsquote für das Jahr 2001 unter Zugrundelegung der neusten VGR-Zahlen bei 10 % und bleibt im Jahr 2002 weiterhin auf diesem Niveau (vgl. Tabelle 1). Während jedoch im Jahr 2001 die Bemessungsgrundlage noch deutlich (um ca. 37 Mrd. €) gestiegen ist und somit die Ursache für den Einbruch der tatsächlichen Steuereinnahmen sehr kontrovers diskutiert wurde, ergab sich für 2002 gegenüber dem Vorjahr eine weitgehende Stagnation der Bemessungsgrundlage, weshalb zumindest ein kleiner Teil des weiteren Rückgangs des tatsächlichen Steueraufkommens erklärbar wird. Dennoch ergibt sich für 2002 bei spitzer Rechnung sogar eine Anstiegstendenz der Steuerhinterziehungsquote, die sich nun ungerundet auf 10,3 % beläuft statt 10,0 % im Jahr 2001. Somit scheinen sämtliche Versuche, das Steueraufkommen v.a. durch Maßnahmen zur Eindämmung des Betruges zu stabilisieren, bisher keinen Erfolg gezeigt zu haben. 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 ein

noch höheres Hinterziehungsvolumen ausweist. Die Steuerhinterziehungsquote steigt nämlich erstmalig auf 11 %.

**Tabelle 1: Quantifizierung des Mehrwertsteueraufkommens in Deutschland (in Mrd. Euro)**

<b>Jahr</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003<sup>2</sup></b>
<b>Bemessungsgrundlage</b>	1301,4	1332,0	1383,7	1428,1	1465,5	1465,3	1490,4
<b>Ist-Aufkommen (VGR)</b>	122,7	129,3	138	140,3	139,2	137,1	136,8
<b>Steuerhinterziehungsquote</b>	7 %	7 %	6 % <sup>1</sup>	7 %	10 %	10 %	11 %

<sup>1</sup> Der Rückgang der Steuerhinterziehungsquote in 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 endgültiges statistisches Datenmaterial verfügbar war.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Unter Berücksichtigung von (stärkeren) Veränderungen der Korrekturzuschläge (beispielsweise bedingt durch Steuerrechtsänderungen und die stetige Zunahme von Konkursen) ergäbe sich in den beiden Jahren zwar eine etwas geringere Hinterziehungsquote, doch zeigt sich trotzdem deutlich, dass die vom ifo Institut im letzten Jahr ermittelten Hinterziehungsausfälle im Bereich der Umsatzsteuer mit 14 Mrd. € ganz klar als unterstes Limit anzusehen sind.<sup>1</sup> Vielmehr scheinen sie die Realität zu unterschätzen. Unter Berücksichtigung des aktuellen Zahlenmaterials ergibt sich im Jahr 2001 sogar ein Ausfallvolumen von 14,5-15 Mrd. €, welches auch im Jahr 2002 erreicht wird. Legt man die „normale“ Hinterziehung, die zu einem großen Teil schattenwirtschaftliche Aktivitäten beinhaltet, weiterhin als Basiseffekt mit einer Quote von 7 % zugrunde, so entfallen hierauf ca. 10,5 Mrd. € und auf die so genannten Karussellgeschäfte, welche wohl den extremen Anstieg der Steuerhinterziehungsquote im Jahr 2001 von 7 auf 10 %

<sup>1</sup> Vgl. Dziakowski, Gebauer, Lohse, Nam und Parsche, „Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens und finanzielle Auswirkungen neuerer Modelle bei der Umsatzbesteuerung“, ifo Forschungsberichte 13, 2003, S. 28.

zu verantworten haben, ca. 4,5 Mrd. €. Dass es sich hierbei um Ausfälle handelt, die in jedem Fall vermieden werden sollten, steht außer Frage. Die Ergreifung geeigneter, bundeseinheitlicher Maßnahmen erscheint auch deshalb umso dringlicher, da die Schätzungen für 2003 einen deutlichen Anstieg der Ausfälle durch Steuerhinterziehung auf insgesamt ca. 17,6 Mrd. € befürchten lassen.

### **3. Grundsätzliche Würdigung der vorliegenden Gesetzesinitiative**

Der vorliegende Gesetzentwurf zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung zielt sowohl darauf ab, die gewerbsfähige Schwarzarbeit durch leistungsfähigere Zollstrukturen mit gebündelten bzw. streckenweise erweiterten Prüfungs- und Ermittlungsrechten zu bekämpfen, als auch das Unrechtsbewusstsein zu erhöhen und rechtmäßiges Verhalten zu fördern. Zu diesem Zweck sollen Strafbarkeitslücken geschlossen und eine neue gesetzliche Grundlage zur Verfolgung von Schwarzarbeit sowie damit einhergehender Steuerhinterziehung geschaffen werden. Hierzu sollen die bisher existierenden in verschiedenen Gesetzen enthaltenen Regelungen zur Schwarzarbeitsbekämpfung in einem Stammgesetz, dem so genannten Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz – SchwarzArbG, zusammengefasst und wenn nötig abgeändert bzw. ergänzt werden.

Die in § 1 SchwarzArbG gewählte Definition von Schwarzarbeit unter der Maßgeblichkeit von fiskalischen Gesichtspunkten, wonach Schwarzarbeit bei 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, sofern diese Tätigkeiten nicht nachhaltig auf Gewinn ausgerichtet sind, erscheint sinnvoll. Zwar entstehen auch im privaten Bereich in der Summe erhebliche finanzielle Ausfälle, doch lassen diese sich wohl nicht effizient kontrollieren, weshalb ihre nachdrückliche Verfolgung nicht sinnvoll erscheint. Vielmehr sollte sich die Zollverwaltung, wie angestrebt, bei ihren Prüfungen und Ermittlungen an der Schadenshöhe für Fiskus und Sozialversicherungsträger orientieren.

Entscheidend wird der Erfolg der vorgesehenen Regelungen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit von ihrer konkreten Umsetzung in der Praxis abhängen und der Eintreibbarkeit der ermittelten Schadenssummen. Allerdings muss bei den notwendigen Kontrollen darauf geachtet werden, dass diese sich auf ein Minimum beschränken und somit keine unverhältnismäßigen Störungen sowie Belastungen bei den betroffenen Unternehmen hervorrufen. Daher erscheint eine Priorisierung auf schwere Fälle im gewerblichen Bereich, denen Straftaten mit großen Schadenssummen zugrunde liegen, geboten.

Grundsätzlich erscheinen die vorgesehenen Prüfungsbefugnisse und Duldungs- sowie Mitwirkungspflichten nicht übertrieben. Lediglich die in § 5 Absatz 1 SchwarzArbG genannte Möglichkeit zur Einbehaltung der genannten Dokumente von Ausländern im Falle eines möglichen Verstoßes gegen ausländerrechtliche Vorschriften erscheint als 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 Verdacht auf Besitz mehrerer Papiere) erfolgen und somit eine Ausnahme darstellen.

Eine besondere Bedeutung bei der Aufdeckung von Schwarzarbeit wird auch der notwendigen Behördenzusammenarbeit zukommen, denn durch eine enge Vernetzung der Behörden (insbesondere auch zwischen Landes- und Bundesbehörden) 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 der enormen Ausfälle, deren 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 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 und daher zu begrüßen. Außerdem wurde den datenschutzrechtlichen Problemen durch die Tatsache Rechnung getragen, dass die Daten nur für die in § 16 III 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.

§ 7 SchwarzArbG - Auskunftsansprüche bei anonymen Werbemaßnahmen – erscheint, auch wenn der Hintergrund für die Schaffung dieses Paragraphen durchaus einleuchtend ist, etwas weit gefasst, denn grundsätzlich besteht wohl bei jeder Chiffreanzeige, in der gegen Entgelt eine Dienstleistung angeboten wird die Möglichkeit der Schwarzarbeit. Konkrete Anhaltspunkte für Schwarzarbeit scheinen höchstens dann gegeben, wenn in der Anzeige beispielsweise Dumpingpreise genannt werden, was jedoch wohl nicht so häufig der Fall sein wird. Letztendlich lässt sich ein Verdacht auf Schwarzarbeit nur dann vollständig ausräumen, wenn die Identität des Auftraggebers einer Chiffreanzeige bekannt ist und er somit für die Behörden überprüfbar ist. Eine generelle Überprüfung erscheint jedoch aufgrund des enormen Arbeits- bzw. Abgleichungsaufwandes (insbesondere in Relation zu den vermutlich relativ geringen Mehreinnahmen) nicht sinnvoll.

#### **4. Finanzielle Auswirkungen**

Aufgrund des hohen Potenzials erscheinen die angestrebten Mehreinnahmen von 1 Mrd. Euro für den Bund grundsätzlich nicht übertrieben. Allerdings handelt es sich noch immer um eine Verdreifachung der vom Zoll im Jahr 2003 ermittelten Schadenssumme von 348 Mio. Euro (gegenüber 191 Mio. Euro im Jahr 2002).<sup>1</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 insbesondere vielmehr von einer erfolgreichen Umsetzung der geplanten zusätzlichen Kontrolltätigkeiten, der Eintreibbarkeit der ermittelten Schadenssummen und den durch die geplanten Maßnahmen anfallenden Verwaltungskosten ab.

Zu beachten ist außerdem, dass es für die Wirtschaft durch umfangreiche zusätzliche Kontrollen durchaus zu Störungen des Geschäftsablaufs und somit Kosten kommen kann. Diese erscheinen allerdings aufgrund des durch Schwarzarbeit entstehenden enormen gesellschaftlichen Schadens gerechtfertigt. Allerdings muss bei den notwendigen Kontrollen darauf geachtet werden, dass diese keine unverhältnismäßigen Störungen sowie Belastungen bei den betroffenen Unternehmen hervorrufen. Daher erscheint eine Priorisierung auf schwere Fälle im gewerblichen Bereich, denen Straftaten mit gro-

---

<sup>1</sup> Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen zur erfolgreichen Arbeit des Zolls im Jahr 2003 vom 27. Februar 2004.

ßen Schadenssummen zugrunde liegen, geboten. Auch sollten im Vorfeld alle Möglichkeiten zur Ermittlung von Risikoprofilen und daraus resultierenden erfolgreichen Prüfungen ausgeschöpft werden. Die erheblichen Ausfälle im privaten Bereich werden sich hingegen nicht effizient durch verschärfte Kontrollen, sondern tatsächlich nur durch eine Förderung des Unrechtsbewusstseins und attraktive Möglichkeiten zum legalen Geldverdienen sowie grundsätzlich weitere Senkungen der Steuer- und Abgabenlast in den Griff bekommen lassen.

Gewisse Auswirkungen auf das „offizielle“ Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, können nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, denn wenn durch eine Einschränkung der Schwarzarbeit weniger Konkurrenzdruck infolge von Preisdumping erfolgt, kann durchaus ein moderater Preisanstieg auf dem „legalen“ Markt die Folge sein, da sich „gesetzestreue“ Unternehmen nicht mehr durch übermäßige Preisnachlässe eine erfolgsversprechendere 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.

## **5. 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 die Bürger beispielsweise durch verschiedenste Leistungskürzungen immer mehr zur Kasse gebeten werden, 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 leistungsfähigere Zollstrukturen mit gebündelten bzw. streckenweise erweiterten Prüfungs- und Ermittlungsrechten 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. Allerdings wird das größte Problem, d.h. die hohe Abgaben- und Steuerlast in Deutschland vorerst bestehen bleiben und somit weiterhin dafür sorgen, dass sich Schwarzarbeit lohnt. Der Gesetzgeber ist daher aufgefordert, auch auf diesem Gebiet weitere Reformanstrengungen zu unternehmen.