

**GEMEINSAME STELLUNGNAHME DER
BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN ARBEITGEBERVERBÄNDE
UND DES DEUTSCHEN INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMERTAGES**

ZUM

**ENTWURF DER KOALITIONSFRAKTIONEN FÜR EIN
„GESETZ ZUR INTENSIVIERUNG DER BEKÄMPFUNG DER SCHWARZARBEIT
UND DAMIT ZUSAMMENHÄNGENDER STEUERHINTERZIEHUNG“
(BT-DRUCKSACHE 15/2573)**

I. Vorbemerkung und Zusammenfassung

Illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit haben vielfache negative Folgen (Wettbewerbsverzerrungen, Einnahmeausfälle in den Sozialsicherungssystemen, Untergraben der Steuermoral). Sie müssen daher effektiver als bisher eingedämmt werden.

Stärkere Kontrollen und härtere Sanktionen können möglicherweise zu erhöhter Abschreckungswirkung führen. Sie haben indes nur wenig Erfolg, solange die tatsächlichen Ursachen der Schwarzarbeit bestehen bleiben.

Aus diesem Grunde hat auch das erst im August 2002 in Kraft getretene „Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit“ das Wachstum der Schattenwirtschaft, deren Anteil am Bruttoinlandsprodukt inzwischen auf rund 18 Prozent geschätzt wird, nicht bremsen können. Schon damals setzte die Bundesregierung lediglich auf die Erhöhung der Effizienz der Verfolgungsbehörden und die Verschärfung von Sanktionen. Im Ergebnis führte dies nur zu weiteren Ausweichreaktionen. Zudem werden seitdem gesetzestreu agierende Betriebe mit weiterer Bürokratie belastet wie etwa in Form der so genannten Generalunternehmerhaftung.

Entscheidend ist, dass nicht nur die Symptome, sondern die maßgebenden Ursachen für illegale Beschäftigung bekämpft werden. Die wesentlichen Gründe für das Ansteigen der Schattenwirtschaft liegen – wie auch in renommierten Studien immer wieder hervorgehoben wird – in der hohen Steuer- und Abgabenbelastung, der Verunsicherung der Bürger durch die Steuer- und Sozialgesetzgebung, der Verkürzung der Arbeitszeiten und der zunehmenden Regulierung des Arbeitsmarktes. Korrekturen an diesen Punkten würden nicht nur allgemein das Klima für wirtschaftliche Dynamik und die Schaffung von regulären Arbeitsplätzen verbessern, sondern auch dazu beitragen, zumindest einen nicht unwesentlichen Teil der illegalen wirtschaftlichen Betätigung in eine legale umzuwandeln.

II. Zu den Ursachen der Schwarzarbeit

- Der Hauptgrund für die wachsende Schattenwirtschaft in Deutschland ist einerseits die zu hohe **Belastung der Bruttolöhne** mit Steuern und Abgaben sowie andererseits der Produkte und Dienstleistungen mit **Mehrwertsteuer**.

Hohe Beitragslasten für Arbeitgeber und Arbeitnehmer und nach wie vor zu hohe Steuersätze scheinen bei vielen Bürgern zunehmend die Auffassung zu stärken, sich mit illegalen Mitteln dem Zugriff des Staates entziehen zu dürfen. Der Abgabenkeil, der sich zwischen Kosten des Auftraggebers und Nettoeinkommens des Ausführenden schiebt, ist für beide Seiten ein erheblicher Anreiz, „Vereinbarungen“ zum beiderseitigen Vorteil zu finden, die den Fiskus und die Sozialkassen ausschließen. Individuelle und soziale Rationalität fallen hier systembedingt auseinander.

Obwohl sich die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag selbst eine Senkung der Sozialabgaben auf unter 40 Prozent zum Ziel gesetzt hat, leisteten Unternehmen und Beschäftigte im Jahr 2003 immer noch Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von durchschnittlich 42 Prozent – nach 40,8 Prozent in 2001 und 41,3 Prozent in 2002. Für Versicherte und Unternehmen bedeutet dies jeweils eine Mehrbelastung von 10 Mrd. €.

- Die Neigung von Beschäftigten, in die Schattenwirtschaft abzuwandern, kann dadurch verstärkt werden, dass für geleistete Beitragszahlungen kein entsprechendes Äquivalent in Form späterer Leistungen der Rentenversicherung erwartet werden kann. Für die Akzeptanz der Belastung mit Beiträgen zur **Rentenversicherung** ist es abträglich, wenn das **Äquivalenzprinzip** in diesem Sozialversicherungszweig zu stark aufgeweicht wird. Eine klare Trennung zwischen beitragsfinanzierten Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung einerseits und steuerfinanzierten Leistungen andererseits trägt deshalb dazu bei, sozialversicherungspflichtige Tätigkeit attraktiver zu gestalten und sollte deshalb konsequent umgesetzt werden.

Mit der Einführung der Ökosteuer zum 1. April 1999 wurde das Ziel verfolgt, durch eine Steigerung der Einnahmen der Rentenversicherung die Leistungsfähigkeit dieses Sozialversicherungszweiges sicherzustellen. Einnahmesteigerungen sind jedoch allenfalls kurzfristig geeignet, den Druck auf das Gefüge der Rentenversicherung zu vermindern. Die erforderlichen Strukturreformen, die mit dem Altersvermögensergänzungs- und dem Altersvermögensgesetz eingeleitet wurden bzw. eingeleitet werden sollen, müssen auf der Ausgabenseite ansetzen, um die langfristige Leistungsfähigkeit und Finanzierbarkeit des Systems zu gewährleisten.

- Ein fast ebenso starker Anreiz für die Aufnahme illegaler Beschäftigung ist in den **komplizierten und komplexen** Regelungen des deutschen **Steuer- und Abgabenrechts** sowie in einer Vielzahl anderer Rechtsvorschriften zu suchen.

Regelungen, die der Steuerbürger nicht versteht, werden von ihm auch nicht als moralisch bindend angesehen. Vielmehr führt der Ärger hierüber zu Trotzreaktionen gegenüber dem Steuerstaat. Regelungen müssen vom Betroffenen zumindest verstanden werden. Noch besser ist es natürlich, wenn sie auch als sinnvoll erachtet werden. Allein die Tatsache, dass es heute selbst Juristen vielfach nicht mehr möglich ist, ihre eigene Einkommensteuererklärung ohne professionelle Hilfe zu erstellen, zeigt, wie weit der Steuerstaat sich inzwischen vom rechtsstaatlichen Gebot der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit entfernt hat. Ziel muss deshalb ein einfaches und transparentes Steuersystem mit geringen Grenzsteuersätzen sein.

- Ein weiteres Problem besteht darin, dass der Arbeitsmarkt in Deutschland für **einfache und geringer qualifizierte Tätigkeiten** immer noch unzureichend erschlossen ist.

Bis zur Mitte der 90er-Jahre betrug die Arbeitslosenquote Geringqualifizierter rund 15 %, in der zweiten Hälfte lag sie bereits bei 22 %. Solange sich für viele Geringqualifizierte die Aufnahme einer regulären Beschäftigung im Vergleich zum Bezug von Transferleistungen nicht lohnt, besteht ein großer Anreiz zum Verharren im Transferbezug sowie zur Aufnahme einer Schwarzarbeit. Korrekturen im Arbeitsförderungs- und Sozialhilferecht sind deshalb vorrangig gegenüber stärkeren Kontrollen und höheren Sanktionen.

- Daneben behindert die zu hohe **Regulierungsdichte des deutschen Arbeitsmarktes** auch in anderen Bereichen den Aufbau regulärer Beschäftigung. Die im Rahmen des Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt Ende 2003 beschlossenen Änderungen des Kündigungsschutzgesetzes und des Rechts der befristeten Beschäftigung sind allenfalls ein erster Schritt in die richtige Richtung. Sie reichen aber bei weitem nicht aus, um effektive Anreize für den Aufbau regulärer Beschäftigung zu bieten. Das Arbeitsrecht ist nach wie vor überbürokratisiert und überreguliert. Dies stellt gerade kleine und mittlere Unternehmen vor große Probleme und geht zu Lasten regulärer Beschäftigung.

III. Notwendige Präventionsmaßnahmen

Eine wirkliche Prävention kann nur durch eine Abschwächung der Anreize zur Schwarzarbeit erfolgen. Hierzu sind folgende Maßnahmen erforderlich:

- Die **Absenkung der Beitragslast** auf unter 38%, wie sie von der Wirtschaft gefordert wird, ist ein erforderliches und wirksames Instrument, um sozialversicherungspflichtige Beschäftigung attraktiver zu gestalten und Schwarzarbeit entgegenzuwirken.

Dies wird u.a. auch durch die Entwicklung bei den so genannten **Minijobs** belegt. Nachdem das 1999 in Kraft getretene „Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse“ noch zu erheblichen Ausweichreaktionen in die Schattenwirtschaft geführt hat, wurden durch das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz II) kleine Beschäftigungsverhältnisse wieder attraktiver. Vereinfachungen, mehr Flexibilität, die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze von 325 EUR auf 400 EUR und die Verbesserung der Nettoentgeltposition der Arbeitnehmer in der Gleitzone haben dazu geführt, dass derzeit 5,9 Mio. geringfügig Beschäftigte bei der Bundesknappschaft gemeldet sind, davon 36.000 in Privathaushalten. Dies sind rund 1,8 Mio. mehr als vor einem Jahr.

Es ist davon auszugehen, dass hier neben der Schaffung neuer Beschäftigung auch illegale Beschäftigung in legale überführt werden konnte. Die Formel „Weniger Bürokratie und Abgaben gleich mehr Beschäftigung“ kann – insbesondere auch im Niedriglohnssektor – einen Weg aus der illegalen Beschäftigung aufzeigen.

- Ziel muss weiterhin sein, verbesserte Anreize zur Aufnahme von regulärer Beschäftigung im unteren Qualifikationsbereich zu schaffen. Hierzu ist u.a. eine **Anhebung der geltenden Geringfügigkeitsgrenze** von 400 € auf **600 €** und deren Dynamisierung entsprechend der Höhe des steuerfreien Existenzminimums erforderlich.

Die so genannte „Gleitzone“ (derzeit 400 - 800 €) sollte daneben weiterhin bestehen bleiben bzw. für Beschäftigungen mit einem Arbeitsentgelt von 600 - 800 € gelten.

- Zugleich sind die **Sicherungssysteme bei Arbeitslosigkeit** grundlegend zu reformieren.

So muss etwa die Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld einheitlich auf 12 Monate konzentriert werden, wie das bis 1985 der Fall war. Die Anreize für Eigenbemühungen müssen erhöht werden. Darüber hinaus ist es erforderlich, das Lohnabstandsgebot deutlicher durchzusetzen. Dieser Anforderung wird auch die neue Leistung Arbeitslosengeld II (ab 1.1.2005) nicht gerecht. Für Langzeitarbeitslose, die diese Leistung beziehen, lohnt die Aufnahme einer regulären Beschäftigung umso weniger, je größer der Haushalt ist. Reformen müssen darauf abzielen, dass ein Einkommen aus regulärer Beschäftigung plus ergänzendem Transfer deutlich über dem Bezug von Sozialleistungen ohne Arbeit liegt.

- Die sozialen Sicherungssysteme müssen stärker am **Äquivalenzprinzip** ausgerichtet werden und sollten obligatorisch nur die Versicherung von großen Lebensrisiken abdecken.

Darüber hinaus sollten die Kosten der sozialen Sicherung in einzelnen Zweigen der Sozialversicherung vom Arbeitseinkommen entkoppelt werden. So sollte die Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung und der Pflegeversicherung mittelfristig über einkommensunabhängige Prämien erfolgen. Damit würde die Belastung des Faktors Arbeit reduziert. Geringere Anreize zur Schwarzarbeit wären die Folge, da ein höherer Arbeitslohn nicht automatisch zu höheren Sozialversicherungsbeiträgen führte.

- Erforderlich ist insbesondere ein einfaches, **transparentes Steuersystem**, das eine breite Bemessungsbasis zu Grunde legt und geringe Grenzsteuersätze aufweist.
- Der Staat muss die Regulierung des Wirtschaftslebens auf die Gestaltung eines wirklichen **Ordnungsrahmens** reduzieren. Dies gilt insbesondere für die Beziehung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Unternehmerische Verantwortung und Eigenverantwortung würden dann wieder an Bedeutung gewinnen.

IV. Zu im Referentenentwurf vorgesehenen Maßnahmen im Einzelnen

Die vorgesehenen Einzelmaßnahmen können an dieser Stelle noch nicht abschließend beurteilt werden. Inwieweit neben erforderlichen präventiven Maßnahmen die vorgesehene Erweiterung bereits bestehender **Straftatbestände** (Vorenthalten von *Arbeitgeberbeiträgen* zur Sozialversicherung, § 266 a Abs. 2 und 3 StGB-E), die Einführung neuer Straftatbestände (Erschleichen von Sozialleistungen, § 9 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz-E) sowie die massive Erhöhung der **Bußgeldrahmen** sinnvoll und angemessen sein können, entzieht sich schon deshalb einer validen Bewertung, als noch keine Erkenntnisse über die Auswirkungen der verschärften Sanktionen aufgrund des „Gesetzes zur Erleichterung der Bekämpfung der Schwarzarbeit“ vom August 2002 vorliegen.

- **Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz – SchwarzArbG** (Artikel 1)

§ 21 Ausschluss von öffentlichen Aufträgen

Auch weiterhin sollen Unternehmen von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden können, wenn ein Straf- oder Bußgeldverfahren zwar noch nicht durchgeführt wurde, im Einzelfall aber "angesichts der Beweislage *keine vernünftige Zweifel* an einer schwerwiegenden Verfehlung“ gegen Vorschriften zur illegale Beschäftigung oder Schwarzarbeit bestehen (§ 21 Abs. 1 Satz 2 SchwarzArbG-E). Hier ist zumindest klarzustellen, dass ein Auftragsausschluss in keinem Fall ohne vorherige Anhörung bzw. vorherige Möglichkeit zur Stellungnahme erfolgen darf.

Sachgerecht ist die in der Gesetzesbegründung aufgenommene Klarstellung, nach der die im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung vorzulegenden Auszüge aus dem Gewerbezentralregister auch in Kopie vorgelegt werden können.

- **SGB IV** (Artikel 5 Nummer 7)

Der Bußgeldrahmen bei Verstößen gegen die Verpflichtung zur Führung und Aufbewahrung von Lohnunterlagen im Inland (§ 111 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. Abs. 4 Satz 1 SGB IV-E) soll von 5.000 € auf 50.000 € angehoben werden. Die noch im Referentenentwurf vorge-

sehen Anhebung auf 500.000 € wird damit zwar abgemildert. Die angedrohte Sanktion steht allerdings auch weiterhin nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem in diesem Falle verwirklichtem Unrecht.

Das geltende Recht sieht bei Verletzungen der äußerst umfangreichen Melde- und Aufzeichnungspflichten bereits ausreichende Sanktionen vor (§ 111 SGB IV). Eine unangemessene Kriminalisierung, insbesondere von kleineren und mittleren Unternehmen, ist dringend zu vermeiden. Statt Sanktionen unverhältnismäßig zu verschärfen, sollten die tatsächlichen Ursachen für Schwarzarbeit beseitigt und ausufernde Aufzeichnungspflichten der Arbeitgeber gründlich entschlackt werden.

- **SGB VII** (Artikel 7)

Die vorgesehene Entlastung der Berufsgenossenschaften (§ 110 Abs. 1a SGB VII-E) ist im Grundsatz zu unterstützen. Danach sollen Unternehmen, die infolge Schwarzarbeit / illegaler Beschäftigung ihre Beiträge zur Unfallversicherung nicht oder nur fehlerhaft entrichtet haben, im Versicherungsfalle zur Erstattung verpflichtet sein. Eine fehlerhafte Beitragsentrichtung wird dabei bereits vermutet, wenn Unternehmer ihre Beschäftigten nicht bei der Einzugsstelle angemeldet haben.

Nicht nachvollziehbar ist allerdings, weshalb nur die Unternehmen und nicht auch die betroffenen Beschäftigten in die Erstattungspflicht einbezogen werden sollen.

Davon unabhängig wäre es sachgerechter, die Berufsgenossenschaften bei Schwarzarbeit / illegaler Beschäftigung im Versicherungsfalle vollständig von ihrer Leistungspflicht zu befreien. Eine Leistungsbefreiung sollte jedenfalls dann greifen, wenn Betroffene wissen müssen, dass ihr Auftrag- bzw. Arbeitgeber nicht bei einer Berufsgenossenschaft gemeldet ist oder für die von ihnen ausgeführten Tätigkeiten keine Unfallversicherungsbeiträge abgeführt werden.