
Bekämpfung der Schwarzarbeit und **Schattenwirtschaft**

Die Bekämpfung der Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft ist auch der Wirtschaft, nicht zuletzt zum Zwecke der Sicherung des Steueraufkommens und der Funktionsfähigkeit der Sozialversicherungssysteme, ein wichtiges Anliegen.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sind sich einig, dass wesentliche Neuregelungen nur auf Bundesebene zu erreichen sind. Demnach möchte das Ehrenamt der IHK Berlin mit dem vorzulegenden Positions- und Maßnahmenpapier „Bekämpfung der Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft“ Wege aufzeigen, wie Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft effektiver eingedämmt werden können.

Das Positions- und Maßnahmenpapier soll gleichzeitig einen Anstoß für die gesamte IHK-Organisation darstellen.

Berlin, Mai 2005

Inhaltsübersicht

A.) Präambel	Seite 3
B.) Daten zum Thema Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft	Seite 4
I.) Legaldefinition der Schwarzarbeit	Seite 4
II.) Definition der Schattenwirtschaft nach Prof. Schneider	Seite 4
III.) Daten zum Thema Schwarzarbeit nach Prof. Dr. Schneider	Seite 5
C.) Ursachen und Folgen von Schwarzarbeit	Seite 7
I.) Ursachen	Seite 7
1.) Ökonomische Ursachen	Seite 7
2.) Administrative und arbeitsrechtliche Ursachen	Seite 10
3.) Psychologische Ursachen	Seite 11
II.) Folgen von Schwarzarbeit	Seite 12
1.) Verdrängung	Seite 12
2.) Volkswirtschaftlich messbare Folgen	Seite 13
D.) Vorschläge zur Bekämpfung der Schwarzarbeit / Schattenwirtschaft	Seite 15
I.) Ökonomische Ansätze	Seite 15
1.) Senkung der Lohn- und Lohnnebenkosten	Seite 15
2.) Mehrwertsteuervergütung oder verminderter Mehrwertsteuersatz bei arbeitsintensiven Handwerker- und Dienstleistungen	Seite 16
3.) Abzug von privaten Handwerker- und Dienstleistungsrechnungen von der Lohn- bzw. Einkommensteuer	Seite 17
4.) Staatliche Förderung im Wohnungsbau nur noch auf den Faktor Arbeit	Seite 17
II.) Administrative Ansätze	Seite 18
1.) Fälschungssicherer Sozialversicherungsausweis als computerlesbare Chipkarte (Mitführungspflicht)	Seite 18
2.) Sozialversicherungsrechtliche Anmeldung eines neu begründeten Arbeitsverhältnisses vor Arbeitsaufnahme	Seite 19
3.) Brancheninterne Kontrollinstrumente wie z.B. „Bauläufer“	Seite 19
4.) Gifhorner Modell der Schwarzarbeitsbekämpfung	Seite 20
5.) Kontrollmitteilung der Bauämter an die Finanzämter	Seite 20
6.) Branchen- und Betriebsgrößenabhängige Statistikvergleiche	Seite 21
III.) Psychologische Ansätze – Flankierende Maßnahmen	Seite 21
1.) Bewusstseinsveränderung der Bevölkerung	Seite 21
2.) Verbesserung der Beschäftigungssituation	Seite 22
IV.) Zusammenfassung	Seite 23

A.) Präambel

? **Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft sind ein Massenphänomen.**

Nach Angaben des „Schwarzarbeitsexperten“ Prof. Dr. Friedrich Schneider werden in der Bundesrepublik Deutschland ca. 16 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in der Schattenwirtschaft erwirtschaftet. Davon entfallen ca. 2/3 auf selbständig und unselbständig beschäftigte Deutsche. In dieser Größenordnung bewegen sich auch entsprechende Schätzungen anderer Experten.

? Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft werden in der Wirtschaft unterschiedlich gewertet und wahrgenommen, d.h. es bestehen **enorme ökonomische Interessengegensätze innerhalb der Wirtschaft**. Einerseits konkurriert der „Schwarzarbeiter“ mit der legalen Wirtschaft, namentlich mit dem handwerks- und dienstleistungsnahen Bereich, andererseits ist er gewichtiger Abnehmer von Produkten des Handels und der Industrie. Ob dieses im Ergebnis einen Konsens zu diesem Themenfeld innerhalb der IHK-Organisation blockieren wird, bleibt abzuwarten.

? Im politischen Raum gab es in den letzten Jahren zahlreiche Ansätze, das Ausmaß der Schattenwirtschaft einzudämmen. Die Dramatik der Situation und der Handlungsbedarf scheint jedem politischen Lager mittlerweile bewusst zu sein, allerdings auch die Brisanz des Themas in Anbetracht der Schwarzarbeit als Massenphänomen. So blieb es vielfach nur bei Ankündigungen der politisch Verantwortlichen. Zudem konnten die bisherigen gesetzgeberischen Maßnahmen der Bundesregierung den Umfang der Schattenwirtschaft nicht entscheidend eindämmen.

B.) Daten zum Thema Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft

Mangels Verfügbarkeit anderer Daten werden Zahlen von Prof. Dr. Friedrich Schneider zur Grundlage weiterer Überlegungen verwandt. Zur Nachvollziehbarkeit und richtigen Einordnung der Daten ist es erforderlich, neben der Legaldefinition von Schwarzarbeit die Definition zur Schattenwirtschaft von Prof. Dr. Schneider vorzustellen und zu übernehmen.

I.) Legaldefinition der Schwarzarbeit (§ 1 Abs. 2 SchwarzarbeitsG)

Schwarzarbeit leistet, wer Dienst- oder Werkleistungen erbringt oder ausführen lässt und dabei

1. als Arbeitgeber, Unternehmer oder versicherungspflichtiger Selbständiger seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden sozialversicherungsrechtlichen Melde-, Beitrags- oder Aufzeichnungspflichten nicht erfüllt,
2. als Steuerpflichtiger seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Mitteilungspflichten gegenüber dem Sozialleistungsträger nicht erfüllt,
3. als Empfänger von Sozialleistungen seine sich auf Grund der Dienst- der Werkleistungen ergebenden Mitteilungspflichten gegenüber dem Sozialleistungsträger nicht erfüllt,
4. als Erbringer von Dienst- oder Werkleistungen seiner sich daraus ergebenden Verpflichtung zur Anzeige vom Beginn des selbständigen Betriebes eines stehenden Gewerbes (§ 14 GewO) nicht nachgekommen ist oder die erforderliche Reisegewerbekarte (§ 55 GewO) nicht erworben hat,
5. als Erbringer von Dienst- oder Werkleistungen ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe ausübt ohne in die Handwerksrolle eingetragen zu sein

II.) Definition der Schattenwirtschaft nach Prof. Schneider :

Der Schattenwirtschaft werden jene Tätigkeiten zugerechnet, die im Sinne der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung eine Wertschöpfung darstellen, in den bestehenden amtlichen Statistiken aber nur zum Teil ausgewiesen werden, da bereits ein Teil der Leistungen der Schwarzarbeit in das BIP eingerechnet sind.

Unberücksichtigt bleiben nach dieser Definition die gesamte in privaten Haushalten geleistete Produktion und die freiwillige Arbeit für wohltätige Zwecke. Ebenso werden rein finanzielle Transaktionen, die keine Wertschöpfung darstellen, nicht zur Schattenwirtschaft gezählt.

[Quelle : Vortrag Prof. Schneider „Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit“, Oktober 2002]

III.) Daten zum Thema Schwarzarbeit nach Prof. Dr. Schneider

1.) Volumen der Schattenwirtschaft in Berlin und Brandenburg

Jahr	Größe der Schattenwirtschaft			
	Berlin		Brandenburg	
	in % des BIP	in Mrd. EUR	in % des BIP	in Mrd. EUR
2000	21,5 %	16,3	15,1 %	6,1
2001	22,1 %	16,8	15,4 %	6,8
2002	22,8 %	17,6	15,6 %	6,9
2003	23,8 %	18,4	16,7 %	7,5
(2004)	22,9 %	17,9	15,8 %	7,2
(2005)	22,2 %	17,5	15,4 %	7,1

[Quelle: Prof. Schneider, „Die Entwicklung der Schattenwirtschaft in Dtschl., Berlin und Brandenburg für 2004 und 2005 :Erster Rückgang, aber auf hohem Niveau“, Oktober 2004]

- ✎ **Berlin belegt bundesweit den Spitzenplatz, wenn man das Verhältnis der Schattenwirtschaft zum BIP zu Grunde legt.**

2.) Aufteilung der Schattenwirtschaft in Wirtschafts- und Dienstleistungssektoren in Berlin und Brandenburg im Jahr 2004 (Schätzung)

Sektor	Aufteilung der Schattenwirtschaft			
	Berlin		Brandenburg	
	in %	in Mrd. EUR	in %	in Mrd. EUR
Baugewerbe und Handwerksbetrieb (inkl. Reparaturen)	39 %	7,0	38 %	2,8
Andere Gewerbe- und Industriebetriebe (KFZ, Maschinen, etc.)	16 %	2,9	17 %	1,2
Dienstleistungsbetriebe (Hotels, Gaststätten, etc.)	16 %	2,9	17 %	1,2
Unterhaltungs- und Vergnügungsbranche	12 %	2,1	13 %	0,9
Sonstige Gewerbebetriebe und haushaltsnahe Dienstleistungen (z.B. Nachbarhilfe, Friseur, Babysitten)	17 %	3,0	15 %	1,1
Gesamte Schattenwirt.	100 %	17,9	100 %	7,2

[Quelle: Prof. Schneider, „Die Entwicklung der Schattenwirtschaft in Dtschl., Berlin und Brandenburg für 2004 und 2005 :Erster Rückgang, aber auf hohem Niveau“, Oktober 2004]

3.) Aufteilung der Schattenwirtschaft im Baugewerbe und in Handwerksbetrieben in Berlin und Brandenburg im Jahr 2004 (Schätzung)

Sektor	Aufteilung der Schattenwirtschaft im Baugewerbe und in Handwerksbetrieben			
	Berlin		Brandenburg	
	in %	in Mrd. EUR	in %	in Mrd. EUR
Bauhauptgewerbe	34 %	2,4	36 %	1,0
Baunebengewerbe	26 %	1,8	25 %	0,7
Handwerksbetriebe im Bau- und Ausbaubereich	19 %	1,3	18 %	0,5
Sonstige Reparaturen (z.B. Fernseher, elektr. Geräte, Installationen, Haushaltsgeräte)	21 %	1,5	21 %	0,6
Gesamt	100 %	7,0	100 %	2,8

[Quelle: Prof. Schneider, „Die Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland., Berlin und Brandenburg für 2004 und 2005 :Erster Rückgang, aber auf hohem Niveau“, Oktober 2004]

4.) Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter und illegale ausländische Beschäftigte in Deutschland

Jahr	Entwicklung der „Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter“ und der illegalen ausländischen Beschäftigten in 1.000 Personen	
	Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter	Illegale ausländische Beschäftigte
1995	7.320	878
1996	7.636	939
1997	7.899	987
1998	8.240	1.039
1999	8.524	1.074
2000	8.621	1.103
2001	8.909	1.149
2002	9.182	1.194
(2003)	9.420	1.225
(2004)	9.023	1.103

[Quelle: Prof. Schneider, „Die Entwicklung der Schattenwirtschaft in Dtschl., Berlin und Brandenburg für 2004 und 2005: Erster Rückgang, aber auf hohem Niveau“, Oktober 2004]

Def.: Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter = ist eine fiktive Größe, die sich aus den Stunden, die in der Schattenwirtschaft gearbeitet werden, berechnet.
--

C.) Ursachen und Folgen von Schwarzarbeit

Schwarzarbeit lässt sich **nicht nur** auf **eine Ursache** zurückführen, sondern verschiedenartige Gründe bedingen oder begünstigen die Entstehung und Ausübung von Schwarzarbeit.

I.) Ursachen

Die Ursachen von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft lassen sich in ökonomische, administrative und außerökonomische Gründe unterteilen.

1.) Ökonomische Ursachen

Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft sind **vorrangig** auf **ökonomische Gründe** zurückzuführen, namentlich ist die Preisdifferenz zwischen regulärer Arbeit und Schwarzarbeit exorbitant hoch.

a.) Reguläre Arbeit hat einen hohen Preis.

Die Arbeitskosten in Deutschland sind sehr hoch.

Ursächlich dafür ist die hohe Steuern- und Abgabenbelastung des Faktors „Arbeit“. Beispielhaft dazu soll die Gesamtbelastung eines Arbeitgebers dargestellt werden, der einen Bauarbeiter in der Steuerklasse IV zu einem Bruttolohn von 14,00 Euro beschäftigt.

14,00 Euro	Brutto – Stundenlohn	14,00 Euro
33,62 Euro	plus Lohnzusatzkosten :	
	✎ Gesetzliche Soziallöhne (z.B. Mindesturlaub, Feiertage, Krankheit)	2,78 Euro
	✎ Gesetzliche Sozialkosten (Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung, Beiträge zur Berufsgenossenschaft)	5,86 Euro
	✎ Tarifliche Soziallöhne (z.B. 13. Monatseinkommen, Beiträge zu den Sozialkassen)	2,24 Euro
	plus Gemeinkosten des Betriebes (erfahrungsgemäß 105,5 % des Bruttolohns)	14,77 Euro
	plus Lohnnebenkosten (z.B. Fahrtkosten, Auslöse des Arbeitnehmers für auswärtigen Einsatz = erfahrungsgemäß 10 % des Bruttolohns)	1,40 Euro
	plus Mehrwertsteuer	6,57 Euro
	Gesamtbelastung des Arbeitgebers	47,62 Euro

[Quelle: IW Köln, Wirtschaft und Unterricht, Jahrgang 30, Nr.10]

Es wird aufgezeigt, dass der Bauarbeiter mit seinem Nettoverdienst von 8,70 Euro selbst 5,5 Stunden arbeiten müsste, um sich eine Stunde der von ihm geleisteten Arbeit auf dem regulären Markt kaufen zu können.

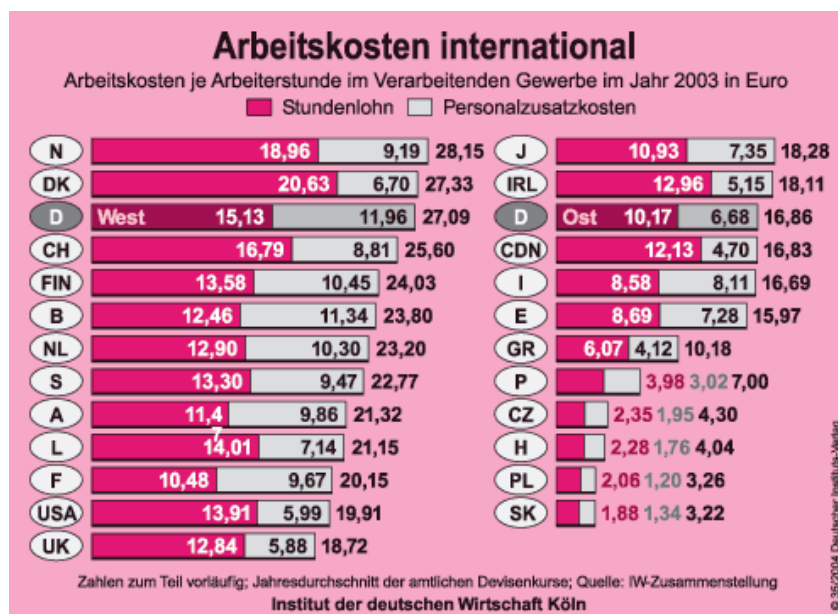
b.) Schwarzarbeit kann billig angeboten werden.

Dafür sind verschiedene Gründe ursächlich :

- **Schwarzarbeit fehlt die hohe Steuer- und Abgabenbelastung.**
- Für den inländischen Arbeitsanbieter ist der unter dem legalen Bruttolohn liegende Nettolohn maßgebend.
- Hinzuverdienste zu anderen Einkommensteilen sind auch noch unter normalem Nettolohnniveau für viele Anbieter interessant.
- Ausländische Anbieter von Arbeitsleistungen mit einem Nettolohnniveau in den Herkunftsländern von deutlich unter 50 % des deutschen Niveaus drängen auf den Schattenmarkt.

In anderen europäischen Ländern ist das Lohnniveau erheblich niedriger als in Deutschland.

Beispielhaft soll dies an folgenden zwei Grafiken veranschaulicht werden:





Durch das erheblich niedrigere Lohnniveau in anderen europäischen Ländern und die Tatsache, dass in vielen dieser Länder auch die Lebenshaltungskosten erheblich niedriger sind, wird der **Anreiz zur Schwarzarbeit gesteigert**.

c.) Initiale Marktanteile der Schattenwirtschaft

Schon relativ geringe „initiale“ Marktanteile der Schattenwirtschaft führen wegen der geringen Gewinnmargen in den relevanten Märkten zu hohen Erosionseffekten im legalen Teil des Marktes.

d.) Interessengegensätze in der Wirtschaft

Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft haben auch bestimmte Wirkungen auf die Wirtschaft, die nicht in allen Bereichen der Wirtschaft unerwünscht sind. Der „**Schwarzarbeiter**“ ist nicht nur Konkurrent der legalen Wirtschaft, sondern auch **gewichtiger Abnehmer** von Produkten des Handels und der Industrie. Die Kaufkraft der Schwarzarbeiter kommt diesen Bereichen ungeschmälert von Steuer- und Abgabenlast zugute.

e.) Arbeitsmarktliche Rahmenbedingungen

Die gegenwärtige Arbeitsmarktsituation in Deutschland, die von einer hohen Arbeitslosigkeit geprägt ist, die sich zudem bei einer Vielzahl von jungen Menschen mit Bildungs- und Ausbildungsdefiziten paart, befördert ebenfalls den Anreiz zur Schwarzarbeit.

2.) Administrative und arbeitsrechtliche Ursachen (Ordnungsrahmen)

a.) Geringes Aufdeckungsrisiko

Das Risiko der Aufdeckung von Schwarzarbeit ist verhältnismäßig gering. Einerseits findet Schwarzarbeit zu einem großen Teil im häuslichen Bereich statt, der der sozialen Kontrolle der Allgemeinheit weitgehend entzogen ist. Zum anderen sind die staatlichen Personalkapazitäten zur Schwarzarbeitsbekämpfung begrenzt.

b.) Hoher Bargeldumlauf

Der hohe Bargeldumlauf in Deutschland, insbesondere auch im geschäftlichen Verkehr, setzt nicht unerhebliche Anreize zur Schwarzarbeit. Er erschwert staatliche Kontrolltätigkeiten und vermindert ganz erheblich das Entdeckungsrisiko.

c.) Schwarzarbeit wird durch Einstiegshilfen des Staates „gefördert“

Der Staat hat zahlreiche **Arbeitsmarktinstrumente** installiert, die positive Beschäftigungseffekte auslösen oder Wege in die Selbständigkeit erleichtern sollen. Diese Arbeitsmarktinstrumente wie z.B. Minijobregelungen, Existenzgründerregelungen wie „ICH-AG“ bilden gleichzeitig „Einstiegshilfen“ des Staates in die Schwarzarbeit, da sie staatliche Kontrollmöglichkeiten und damit das Entdeckungsrisiko verringern. Ebenso wie die Freizügigkeitsregeln der EU für ausländische Unternehmen und Arbeitnehmer verdrängen sie legale Inlandsangebote vom Markt und schaffen eine schwarzarbeitsfördernde Infrastruktur.

Auch die **sozialversicherungsrechtlichen Meldefristen** der Arbeitgeber im Zusammenhang mit der Arbeitsaufnahme eines Arbeitnehmers **erschweren** im erheblichen Maße die **Aufdeckung von Schwarzarbeit** durch den Staat.

d.) Überregulierung des Arbeitsmarkts

Weitere Ursache von Schattenwirtschaft ist die **hohe Regulierungsdichte am Arbeitsmarkt**.

- ? Diese hohe Reglementierung am Arbeitsmarkt findet seinen Grund vorrangig im Arbeitsrecht. Dieses lässt in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung die Anpassung personeller Kapazitäten in den Unternehmen an die Auftragsituation nicht in adäquaten Maße zu.

Beispiel für das relativ starre Arbeitsrecht in Deutschland ist das Kündigungsrecht, das Betriebsverfassungsrecht sowie das Arbeitszeitrecht. Letztere Vorschriften über Tages- und Lebensarbeitszeit entsprechen in vielen Fällen nicht den Wünschen des potenziellen Auftraggebers und auch vielfach nicht den Wünschen des Arbeitnehmers. Dem Arbeitgeber sind vielfach die Hände gebunden, den Arbeitnehmer entsprechend den skizzierten Wünschen einzusetzen. Das deutsche Arbeitsrecht ist zu unflexibel.

- ? **Ursächlich für die Überregulierung** des Arbeitsmarkts und damit für den enormen Umfang von Schwarzarbeit sind neben gesetzlichen Vorgaben auch die **Selbstbindungen der Tarifparteien**. Die Tarifpolitik der letzten Jahrzehnte führten in einigen Branchen zu einer Ausweitung von Arbeitnehmerrechten, die mit der wirtschaftlichen Entwicklung der Unternehmen dieser Branchen nicht mehr im angemessenen Verhältnis steht. Durch das **starre Tarifgefüge** in Deutschland werden ähnlich der Reglementierung durch gesetzliche Normen Anreize für Schwarzarbeit gesetzt.

e.) Hoher bürokratischer Aufwand jeder legalen Geschäftsabwicklung

Flankierend für die Entstehung von Schwarzarbeit ist auch die bürokratische Belastung von Unternehmen bei der Abwicklung von Geschäftsaktivitäten. Jede Geschäftstätigkeit zieht umfangreiche Buchführungs-, Dokumentations- oder Nachweispflichten nach sich, die Zeit- und Personalkapazitäten der Unternehmen beanspruchen.

3.) Psychologische Ursachen

Neben ökonomischen und administrativen Gründen gibt es **weitere**, teilweise kumulative **Ursachen** für die Entstehung bzw. den immensen Umfang von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft.

a.) Geringes Unrechtsbewusstsein

Schwarzarbeit im herkömmlichen Sinn wird von der Mehrheit der Bevölkerung **als Kavaliersdelikt** angesehen. Ein ausgeprägtes Unrechtsbewusstsein ist bei der Mehrheit der Bevölkerung auf Grund nicht bestehender diesbezüglicher Wertvorstellungen nicht vorhanden. Ursächlich dafür ist zum einen, dass das geschädigte Subjekt nicht personifizierbar ist. Der Schaden bleibt, anders als bei den klassischen Eigentumsdelikten, abstrakt. Eine unmittelbare Täter-Schaden-Beziehung fehlt. Zum anderen führt auch die Tatsache, dass Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft ein Massenphänomen ist, dazu, dass das eigene Unrechtsbewusstsein verändert wird. Die Massenverbreitung von Schwarzarbeit wird als eigener Rechtfertigungsgrund verstanden.

In diesen Zusammenhang muss sich die gesellschaftliche Ächtung von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft mit dem Vorwurf der „Doppelmoral“ auseinandersetzen.

b.) Privates Beziehungsgeflecht

In einer Vielzahl von Fallgestaltungen der Schwarzarbeit herrscht zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer von Schwarzarbeit eine Beziehung, die über das normale Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis hinausgeht. Die oftmals **persönliche Beziehung** zwischen den Beteiligten würde durch die legale Auftragsannahme **in ein so nicht gewolltes, reguliertes Beziehungsgeflecht** umgewandelt. Die Entstehung von Schwarzarbeit wird durch die private Beziehung der Beteiligten gefördert, da die Kontrollmöglichkeiten des Staates und die Furcht vor Entdeckung auf ein Minimum reduziert werden.

II.) Folgen von Schwarzarbeit

Die Folgen von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft sind vielgestaltig.

1.) Verdrängung

Durch Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft findet ein **Verdrängungs- und Substitutionsprozess** von legal arbeitenden Unternehmen aber auch Arbeitnehmern durch Schwarzarbeiter statt.

Diese **Effekte** sind in betroffenen Branchen **marktwirksam**.

2.) Volkswirtschaftlich messbare Folgen

Die volkswirtschaftlichen Folgen lassen sich in verschiedene Kategorien unterteilen.

a.) Umfang der Schwarzarbeit im Allgemeinen

Nach Angaben von Prof. Dr. Schneider werden allein **in Berlin im Jahre 2005 ca. 17,9 Mrd. Euro** in der Schattenwirtschaft erwirtschaftet. Dies entspricht 22,2 % des Bruttoinlandprodukts (BIP) Berlins.

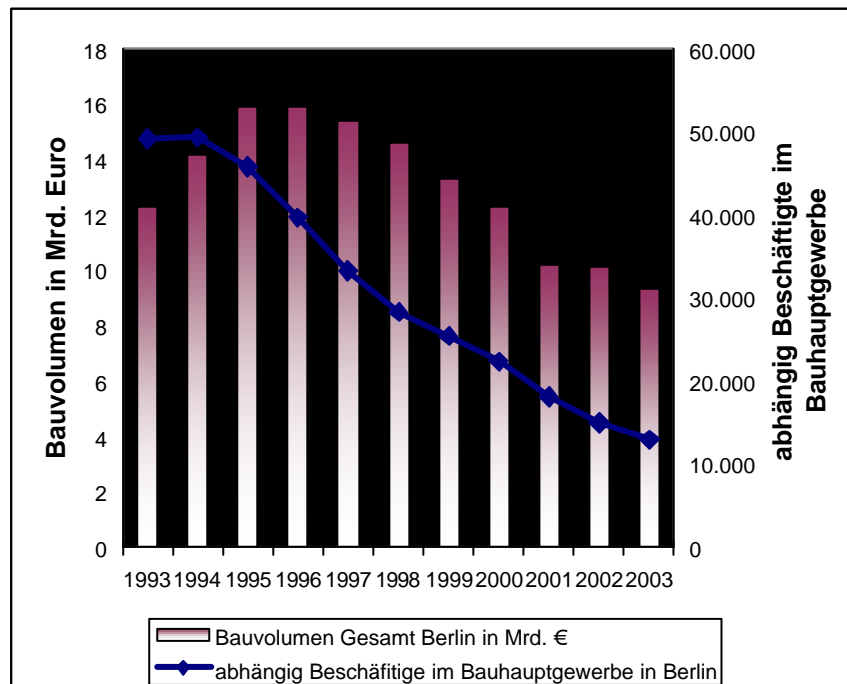
Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft führen zudem zu **Steuereinnahmeausfällen**, die im dreistelligen Milliardenbereich zu taxieren sind, **sowie** zu enormen **Einnahmeausfällen bei den Sozialversicherungssystemen**.

b.) Branchenspezifische Daten

? Baugewerbe

Im Baugewerbe ist zu beobachten, dass das **Delta** zwischen der "Abnahme des Bauvolumens in Berlin" und der "Abnahme der Beschäftigung im Baugewerbe" **stetig zunimmt**.

So ist beispielsweise das Bauvolumen in der Berlin von 1995 auf 2003 um ca. 42 % zurückgegangen ist, während dessen bei der Beschäftigung im Berliner Bauhauptgewerbe (gewerbliche Arbeitnehmer) sogar ein Rückgang in dieser Zeit von ca. 72 % festzustellen ist.



[Quelle : FG BAU und Sozialkasse des Berliner Baugewerbe 2005]

c.) Erosionseffekte

In den **Märkten mit geringen Umsatzrenditen** sind Unternehmen schon bei geringem Preisverfall erheblich unter Druck, dem Wettbewerb weiterhin stand halten zu können. Beispielhaft sei an dieser Stelle folgende Tabelle angeführt:

Wirtschaftszweig	Umsatzrendite der westdeutschen Unternehmen 1998	Umsatzrendite der ostdeutschen Unternehmen 1998
Produzierendes Gewerbe, Handel, Verkehr	3,8	1,7
Gewinnung von Steinen und Erden, Sonstiger Bergbau	7,2	k.A.
Verarbeitendes Gewerbe	4,6	1,9
Energie- und Wasserversorgung	10,1	k.A.
Baugewerbe	1,7	1,4
Großhandel- und Handelsvermittlung	1,6	0,6
Einzelhandel, KFZ-Handel, Tankstellen	1,3	0,9
Verkehr	3,3	k.A.
Grundstücks- und Wohnungswesen	15,5	k.A.
Datenverarbeitung	13,3	k.A.
Erbringung Dienstleistungen überwiegen für Unternehmen	4,4	k.A.

[Quelle: IfM 2002]

Ergebnis des Preisverfalls ist vielfach eine gewaltige **Erosion der verbliebenen Unternehmen.**

D.) Vorschläge zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft (Therapievorschläge)

Schwarzarbeit ist in Deutschland gesetzlich verboten und ist mit Freiheitsstrafe und Geldbuße sanktioniert. Trotz des gesetzlichen Verbots ist Schwarzarbeit nach wie vor ein Massenphänomen.

Schwarzarbeit lässt sich **nicht nur** auf **eine Ursache** zurückführen. Aus diesem Grund kann zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft **nicht eine einzelne Maßnahme alleinig erfolversprechend** sein. Vielmehr sind ein **Bündel von Maßnahmen und Ansätzen** zur Bekämpfung aber auch Vermeidung von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft zu ergreifen, um die Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft wirksam und nachhaltig eindämmen zu können.

Ebenso wie die Ursachen von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft lassen sich dabei die vorgeschlagenen Ansätze / Maßnahmen in ökonomische und administrative Ansätze unterteilen.

I.) Ökonomische Ansätze

Die **Bekämpfung** der Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft **solte an den Ursachen ansetzen**. Da Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft **vorrangig** auf **ökonomische Gründe** zurückzuführen sind, sind **ökonomische Ansätze / Maßnahmen** zur Bekämpfung oder Vermeidung von Schattenwirtschaft **von erheblicher Bedeutung**.

1.) Senkung der Lohn- und Lohnnebenkosten

- ? Die Arbeitskosten sind in Deutschland exorbitant hoch und damit die wesentliche Ursache von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft.
- ? Die Senkung der Lohn- und Lohnnebenkosten ist daher ein Ansatz, der an der ökonomischen Ursache ansetzt und die Anreize für Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft wirksam zurückdrängt.
- ? Die **Senkung der Lohn- und Lohnnebenkosten** ist ein **langfristig unvermeidlicher Schritt** zur wirksamen und nachhaltigen Eindämmung von Schattenwirtschaft.

- ? Ursächlich für die Höhe der Lohnkosten ist allerdings nicht nur der Gesetzgeber, sondern ganz maßgeblich auch die Tarifpartner auf Grund ihrer Tarifpolitik der vergangenen Jahrzehnte. Daher sind nicht nur der Gesetzgeber sondern auch die Tarifpartner gehalten, eine Veränderung des status quo in diesem Punkt herbeizuführen.

Wirkung / Sinnhaftigkeit der Maßnahme	
für die Schwarzarbeitsbekämpfung :	Hoch
Zeithorizont der Maßnahme :	Langfristig

2.) Mehrwertsteuervergütung oder verminderter Mehrwertsteuersatz bei arbeitsintensiven Handwerker- und Dienstleistungen

- ? In Frankreich praktiziert und vielen Experten, nicht zuletzt von Prof. Schneider, empfohlen, ist der Ansatz der staatlichen Rückvergütung der Mehrwertsteuer **auf arbeitsintensive Leistungen (sog. Luxemburger Modell) ein sinnvolles** Konzept zur Eindämmung von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft.
- ? Zu Recht wird bei diesem Ansatz das Augenmerk auf die wichtigste ökonomische Ursache von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft gelegt, die Differenz zwischen regulärer Arbeit und Schwarzarbeit.
- ? **Reguläre Arbeit** wird durch diese vorgeschlagene Maßnahme nicht unerheblich **billiger** und damit dem entscheidenden Anreiz zur Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft entgegengewirkt.
- ? Allerdings hat dieser Ansatz administrativ erhebliche Auswirkungen. Nicht nur bei den betroffenen Unternehmen oder Bürgern, sondern auch in der Verwaltung werden durch diesen Ansatz erhebliche Zeit- und Personalkapazitäten gebunden. Hinzu kommt , dass dieser Ansatz im gewerblichen Bereich erhebliche Missbrauchsgefahren und zudem immense Einnahmeausfälle des Staates eröffnet. Insgesamt wird dieser Ansatz daher **lediglich im privaten Bereich als zielführend** angesehen.

Wirkung / Sinnhaftigkeit der Maßnahme	
für die Schwarzarbeitsbekämpfung :	Mittel
Zeithorizont der Maßnahme :	Kurzfristig

3.) Abzug von privaten Handwerker- und Dienstleistungsrechnungen von der Lohn- bzw. Einkommensteuer

- ? Auch bei diesem Ansatz wird das Augenmerk auf die wichtigste ökonomische Ursache von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft gelegt, die Differenz zwischen regulärer Arbeit und Schwarzarbeit.
- ? **Durch die steuerlicher Abzugsfähigkeit bestimmter Rechnungen und damit der regulären Arbeit** werden Handwerker- und Dienstleistungen zwar nicht unmittelbar billiger, aber zumindest eine mittelbare Verbilligung findet statt. Dadurch wird wiederum dem entscheidenden Anreiz zur Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft entgegengewirkt.
- ? Allerdings hat auch dieser Ansatz administrativ erhebliche Auswirkungen und führt zu immensen Einnahmeausfällen des Staates. Allerdings ließe sich zumindest ein Teil dieser Ausfälle durch Steuereinnahmen der bisher schwarz arbeitenden Arbeitnehmer finanzieren.
- ? Insgesamt ist auch dieser Ansatz nur **im privaten Bereich** anzuwenden.

Wirkung / Sinnhaftigkeit der Maßnahme	
für die Schwarzarbeitsbekämpfung :	Mittel
Zeithorizont der Maßnahme :	Kurzfristig

4.) Staatliche Förderung im Wohnungsbau nur noch auf den Faktor Arbeit

- ? Ein weiterer Ansatz zur Schwarzarbeitsbekämpfung ist die Begrenzung der staatlichen Förderung im Wohnungsbau nur noch auf den Faktor Arbeit.
- ? Dabei werden die dem **Bauherren anfallenden Lohnnebenkosten vom Staat rückvergütet**.
- ? Dadurch könnte ein Teil des bisher schwarz am Bau erarbeiteten Volumens legal und kostenneutral in die offizielle Wirtschaft überführen werden.
- ? Allerdings drohen Missbrauchsgefahren durch unsachgemäß deklarierte Rechnungen, weswegen die Praktikabilität dieses Ansatzes angezweifelt werden muss.

Wirkung / Sinnhaftigkeit der Maßnahme	
für die Schwarzarbeitsbekämpfung :	Mäßig
Zeithorizont der Maßnahme :	Kurzfristig

II.) Administrative Ansätze

Die Ursachen von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft sind nicht nur ökonomischer Art. Sie leiten sich auch von administrativen und arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen ab. Aus diesem Grund müssen Instrumente zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft auch hier ansetzen.

Dabei werden die nachfolgenden vorgeschlagenen administrativen Ansätze von einer Grundaussage getragen:

- ? **Die Erhöhung von Kontrolltätigkeiten ist nicht zwingend nur auf Staatsebene** zu vollziehen. Insbesondere die Kenntnis und die Nähe zur eigenen Branche führen dazu, dass brancheninterne Instrumente der Eigeninitiative äußerst sinnhaft und erfolgversprechend sein können.

Zudem setzt der Bargeldumlauf nicht unerhebliche Anreize zur Schwarzarbeit, erschwert Kontrolltätigkeiten und vermindert das Entdeckungsrisiko. Auch hier müssen administrative Instrumente gefunden werden, die dieser Ursache von Schwarzarbeit entgegenwirken.

1.) Fälschungssicherer Sozialversicherungsausweis als computerlesbare Chipkarte (Mitführungspflicht)

- ? **Effektive und schnelle Kontrollen** des sozialversicherungsrechtlichen Status jedes Arbeitnehmers sind **Voraussetzung für eine wirksame Bekämpfung** der Schwarzarbeit durch Kontrollen.
- ? Hierfür ist die **Einführung einer fälschungssicheren, elektronisch lesbaren Chipkarte** als Ersatz für den bisherigen Sozialversicherungsausweis ein wirksames Instrument, deren **Nichtmitführung** durch **wirksame Bußgelder** zu belegen ist.
- ? Die Sanktionierung von Verstößen gegen die Mitführungspflicht der Chipkarte sollte sich ein effektives Verfolgungssystem einbetten. Vorstellbar wäre beispielsweise ein Modell Flensburg, bei dem festgestellte Verstöße gegen das Verbot der Schwarzarbeit oder der illegalen Beschäftigung in ein **Register** eingetragen werden, **das dem Punktekonto für Autofahrer beim Kraftfahrzeugbundesamt in Flensburg entspricht**.

Wirkung / Sinnhaftigkeit der Maßnahme	
für die Schwarzarbeitsbekämpfung :	Hoch
Zeithorizont der Maßnahmewirkung :	Kurzfristig

2.) Sozialversicherungsrechtliche Anmeldung eines neu begründeten Arbeitsverhältnisses vor Arbeitsaufnahme

- ? Auch die **sozialversicherungsrechtlichen Meldefristen** der Arbeitgeber im Zusammenhang mit der Arbeitsaufnahme eines Arbeitnehmers **erschweren** im erheblichen Maße die **Aufdeckung von Schwarzarbeit** durch den Staat.
- ? Hier kann eine Verpflichtung zur Anmeldung eines neu begründeten Arbeitsverhältnisses vor Arbeitsaufnahme das Entdeckungsrisiko erheblich erhöhen und damit den Anreiz zur Schwarzarbeit senken.

Wirkung / Sinnhaftigkeit der Maßnahme	
für die Schwarzarbeitsbekämpfung :	Hoch
Zeithorizont der Maßnahmewirkung :	Kurzfristig

3.) Brancheninterne Kontrollinstrumente wie z.B. „Bauläufer“

- ? Das erfolgreiche Ansatz „Bauläufer in Berlin“ der FG Bau ist ebenso wie seine entsprechende Anwendung im Fuhrgewerbe, im Maler- und Lackiererhandwerk und in der Gastronomie ein **taugliches Instrument** der Bekämpfung der Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft **aus der Branche selbst heraus**. Dabei werden von Verbandsseite Personen eingesetzt, die Tätigkeiten der Branche beobachten. Im Fall der „Bauläufer in Berlin“ werden Bautätigkeiten in Berlin von diesen Personen beobachtet und Verdachtsfälle von Schwarzarbeit der Zollverwaltung gemeldet.
- ? Durch die Nähe der von den Verbänden eingesetzten Personen zur Branche und deren Sach- und Fachkenntnis steigt die Entdeckungswahrscheinlichkeit von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft.
- ? Dieser wirksame Ansatz **entbindet den Staat aber nicht von seiner Verfolgungsverantwortung**, sondern stellt eine Ergänzung der Ermittlungstätigkeiten der Zollverwaltung bzw. einen Hilfsdienst für staatliche Aktivitäten dar.

Wirkung / Sinnhaftigkeit der Maßnahme	
für die Schwarzarbeitsbekämpfung :	Mäßig
Zeithorizont der Maßnahmewirkung :	Kurzfristig

4.) Gifhorner Modell der Schwarzarbeitsbekämpfung

- ? Auch das Gifhorner Modell der Schwarzarbeitsbekämpfung ist ein tauglicher Ansatz zur wirksamen Bekämpfung von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft.
- ? Wie auch die rein brancheninternen Kontrollinstrumente werden beim Gifhorner Modell, der gemeinsamen Unterstützung der Verfolgungsaktivitäten der Zollverwaltung durch Kommunen und Branchenorganisationen, Sach- und Fachkenntnis der eingesetzten Personen gezielt zur Aufdeckung von Schwarzarbeit eingesetzt.
- ? Auch bei diesem Ansatz wird der Staat nicht von seiner Verfolgungszuständigkeit entbunden, sondern vielmehr unterstützt.

Wirkung / Sinnhaftigkeit der Maßnahme	
für die Schwarzarbeitsbekämpfung :	Mäßig
Zeithorizont der Maßnahmewirkung :	Kurzfristig

5.) Kontrollmitteilung der Bauämter an die Finanzämter (Haftungsbescheid)

- ? Zur effektiven Schwarzarbeitsbekämpfung ist es grundsätzlich erforderlich, dass ein umfassender Informationsaustausch der Beteiligten über bei Behörden vorliegenden Daten unter Wahrung der Datenschutzgesetze stetig erfolgt.
- ? So haben Bauordnungsämter Informationen über die Mehrheit der beabsichtigten Bauvorhaben in der Stadt, da diese in der Vielzahl von Fällen den Bauordnungsämtern zu Genehmigungs- oder Anzeigezwecken mitgeteilt werden müssen.
- ? Diese Informationen gilt es z.B. durch eine Kontrollmitteilung der Bauämter an die Finanzämter zu nutzen. Die Finanzämter könnten eine fiktive Besteuerung der vorzunehmenden Bautätigkeiten vornehmen, von denen sich der Bauherr entlasten könnte.
- ? Die Bau-BG nutzt diesen Ansatz schon in entsprechender Weise.

Wirkung / Sinnhaftigkeit der Maßnahme	
für die Schwarzarbeitsbekämpfung :	Mäßig
Zeithorizont der Maßnahmewirkung :	Kurzfristig

6.) Branchen- und betriebsgrößenabhängige Statistikvergleiche

- ? Die von Unternehmen abgeführte Umsatzsteuer bildet ein wichtiges Indiz für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Unternehmens.
- ? An Hand von branchen- und betriebsgrößenabhängigen Statistikvergleichen können Anhaltspunkte für Auffälligkeiten zwischen Betriebsgröße und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sichtbar werden. Diese Indizien bildet den Ausgangspunkt für anzustellende konkretere Kontrollen der jeweiligen auffälligen Unternehmen.

Wirkung / Sinnhaftigkeit der Maßnahme	
für die Schwarzarbeitsbekämpfung :	Mittel
Zeithorizont der Maßnahmewirkung :	Kurzfristig

III.) Psychologische Ansätze und sonstige flankierende Maßnahmen

Da es neben ökonomischen und administrativen Gründen weitere, teilweise kumulative Ursachen für die Entstehung bzw. den immensen Umfang von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft gibt, sind flankierende Maßnahmen zu ökonomischen und / oder administrativen Ansätzen sinnvoll, wenn nicht sogar zwingend.

1.) Fortführung und Verstärkung der Bemühungen zur Bewusstseinsveränderung der Bevölkerung

- ? **Schwarzarbeit** im herkömmlichen Sinn wird von der Mehrheit der Bevölkerung **als Kavaliersdelikt** angesehen. Ein ausgeprägtes Unrechtsbewusstsein fehlt bei der Mehrheit der Bevölkerung.
- ? Eine Bewusstseinsveränderung der Bevölkerung würde einen Rückgang der Schwarzarbeit zur Folge haben, da moralische Gründe für eine Vielzahl von Personen die Aufnahme oder Beauftragung von Schwarzarbeit verhindern würden. Zugleich könnte sich auch das Entdeckungsrisiko nicht unerheblich erhöhen, da die veränderte Wahrnehmung von Schwarzarbeit die soziale Kontrolltätigkeit beeinflussen würde.

- ? Maßnahmen zur Bewusstseinsveränderung können daher ökonomische / administrative Ansätze zur Schwarzarbeitsbekämpfung sinnvoll flankieren.

Wirkung / Sinnhaftigkeit der Maßnahme	
für die Schwarzarbeitsbekämpfung :	Hoch
Zeithorizont der Maßnahmewirkung :	Langfristig

2.) Verbesserung der Beschäftigungssituation

- ? Die **hohe Arbeitslosigkeit** in Deutschland setzt nicht unerhebliche **Anreize** zur **Schwarzarbeit**. Nicht nur, dass die durch Arbeitslosigkeit hervorgerufene zeitliche Flexibilität die Aufnahme von Schwarzarbeit erleichtert, auch stellt Schwarzarbeit ein wirksames Mittel zur Verbesserung der finanziellen Situation des Arbeitslosen dar.
- ? Der **Abbau von Arbeitslosigkeit** in Deutschland ist daher eine **notwendige flankierende Maßnahme** zu den primären Instrumenten/Maßnahmen der Schwarzarbeitsbekämpfung.
- ? Arbeitsmarktinstrumente müssen zudem mit Maßnahmen zur Behebung von Bildungs- und Ausbildungsdefiziten von Jugendlichen gepaart werden, da diese in hohem Maße für die Erwerbslosigkeit junger Menschen verantwortlich sind.

Wirkung / Sinnhaftigkeit der Maßnahme	
für die Schwarzarbeitsbekämpfung :	Hoch
Zeithorizont der Maßnahmewirkung :	Langfristig

IV.) Zusammenfassung

- ? **Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft bedrohen akut und anhaltend Teile der Wirtschaft, namentlich wesentliche Teile der Dienstleistungsbranchen und des Handwerks, in ihrer Existenz. Zugleich führen sie zu einer fortschreitenden Erosion der Sozialsysteme und des Steueraufkommens aus legaler Arbeit.**

- ? **Schwarzarbeit lässt sich nicht auf einzelne Ursache zurückführen. Zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft kann daher auch nicht nur eine Maßnahme alleinig zielführend und erfolgversprechend sein, vielmehr sind ein Bündel von Maßnahmen und Ansätzen zur Bekämpfung aber auch Vermeidung von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft zu ergreifen, um die Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft wirksam und nachhaltig eindämmen zu können.**

- ? **Langfristig muss der Fokus der politischen Bestrebungen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft weiterhin auf die wesentlichste Ursache von Schwarzarbeit gerichtet sein, den exorbitant hohen Arbeitskosten in Deutschland. Die überaus wichtigen Maßnahmen zur Verbilligung von Arbeit durch Senkung der hohen Lohn- und Lohnnebenkosten und zur Deregulierung des Arbeitsmarkts müssen auch künftig höchste Priorität genießen. Allerdings haben die politischen Entscheidungen aber auch Entscheidungsprozesse der letzten Jahre und Jahrzehnte gezeigt, dass die Beseitigung der bedeutendsten ökonomischen Ursache von Schattenwirtschaft politisch nicht kurz- oder mittelfristig zu erreichen sein wird.**

- ? **Kurz- und mittelfristig ist daher eine wirksame Bekämpfung der Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft nur durch repressive Maßnahmen zu erreichen. Die vorgeschlagenen zusätzlichen Maßnahmen zielen aus diesem Grund auf eine sofort wirksame Verstärkung der Verfolgungsdichte und –effizienz der vorwiegend staatlichen Kontrollmaßnahmen.**

- ? **Flankierend müssen weitere Instrumente zur notwendigen Bewusstseinsveränderung der Bevölkerung zum Themenfeld Schattenwirtschaft ergriffen werden.**