

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rainer Brüderle, Dirk Niebel,
Gudrun Kopp, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 15/603 –**

Schattenwirtschaft in Deutschland

Vorbemerkung der Fragesteller

Laut der aktuellen Studie des „Schwarzarbeit“-Experten Professor Dr. Friedrich Schneider (Universität Linz) wächst die Schattenwirtschaft in Deutschland weiter. Dieser Trend wird von der Bundesanstalt für Arbeit (BA) sowie verschiedenen Landesarbeitsämtern bestätigt. Im Jahr 2002 wurden nach der genannten Studie 350,4 Mrd. Euro durch Schwarzarbeit erwirtschaftet. Das entspricht rund 16,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP). Im Jahr 2001 betrug die Größe der Schattenwirtschaft noch 16 Prozent des BIP. Laut dieser Studie sind weit mehr als neun Millionen Menschen zumindest teilweise in der Schattenwirtschaft tätig.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Wie schon in der Antwort der Bundesregierung vom 3. März 2000 auf die Kleine Anfrage der FDP „Zur Rolle der Schattenwirtschaft in Deutschland“ (Bundestagsdrucksache 14/2857) zum Ausdruck gebracht, ist die quantitative Erfassung der Schattenwirtschaft Ziel einer Vielzahl von wissenschaftlichen Ansätzen. Allerdings führen diese Ansätze nicht zu ausreichend fundierten bzw. zu methodisch unbedenklichen Ergebnissen. Dieser Sachverhalt ergibt sich aus der grundsätzlichen Schwierigkeit, wirtschaftliche Aktivitäten zu quantifizieren, die steuer- und sozialversicherungsrechtlich sowie statistisch verborgen bleiben und daher nicht erfasst werden können. Zudem wird vielfach nicht trennscharf unterschieden zwischen erlaubter Schattenwirtschaft (z. B. Nachbarschaftshilfe, häusliche Tätigkeiten) und illegaler Schattenwirtschaft (z. B. Steuer- und Abgabenhinterziehung, Schwarzarbeit).

Auf diesen illegalen Bereich der Schattenwirtschaft konzentriert sich die Beantwortung der Anfrage. Das vom Statistischen Bundesamt berechnete Bruttoinlandsprodukt (BIP) bezieht schattenwirtschaftliche Aktivitäten durchaus ein, da diese gemäß des Produktionsbegriffs des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen zu erfassen sind. Dabei ergreift das Statistische

Bundesamt verschiedene Maßnahmen zur Schätzung, um ein möglichst vollständiges BIP zu ermitteln. Das Statistische Bundesamt nimmt – nach Auffassung der Bundesregierung völlig zu Recht – jedoch keine eigenständige, getrennte Schätzung der Schattenwirtschaft vor. Dazu müssten die über die angewendeten Berechnungsmethoden implizit erfassten schattenwirtschaftlichen Aktivitäten nachträglich aus dem BIP herausgerechnet werden, ohne dass über deren Umfang entsprechende Informationen vorliegen.

Vor der statistischen Problematik separater Schätzungen schattenwirtschaftlicher Aktivitäten steht auch die amtliche Statistik in den anderen Staaten der Europäischen Union, die grundsätzlich – wie Deutschland – dazu verpflichtet sind, die Vollständigkeit ihrer Sozialproduktsberechnungen sicherzustellen.

1. Welche Ursachen sind nach Auffassung der Bundesregierung für die weitere Zunahme der Schattenwirtschaft in Deutschland verantwortlich?
2. Welche Ursachen sind nach Auffassung der Bundesregierung generell für die Schattenwirtschaft verantwortlich?

Wegen der eingangs beschriebenen methodischen Probleme liegen der Bundesregierung keine gesicherten Erkenntnisse über den Umfang, die Entwicklung oder die Struktur der Schattenwirtschaft vor.

Als maßgebliche Determinanten des Umfangs der Schattenwirtschaft werden in einschlägigen Abhandlungen zum Thema die Steuer- und Abgabenbelastungen, die Regulierungsdichte, das Niveau der Lohnersatzleistungen und die zunehmende Freizeit infolge von Arbeitszeitverkürzungen der Wirtschaftssubjekte angeführt.

In diesen Abhandlungen wird vermutet, dass insbesondere das Baugewerbe, das Handwerk, der Gartenbau, das Hotel- und Gaststättengewerbe sowie der soziale haushaltsbezogene Dienstleistungsbereich, der insbesondere Dienste anbietet, die auch im Rahmen der Nachbarschaftshilfe erbracht werden können, eine erhöhte Schwarzarbeitsmarktanfälligkeit aufweisen.

3. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung in der vergangenen Legislaturperiode zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ergriffen?

I.

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

Die wichtigsten Neuregelungen werden im Folgenden genannt:

- Einführung der Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge im Baugewerbe

Im besonders von illegaler Beschäftigung betroffenen Baubereich wurde die Haftung des Hauptunternehmers für die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer der von ihm unmittelbar beauftragten Subunternehmer eingeführt, vgl. § 28e Abs. 3a Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV). Durch diese Änderung werden die Unternehmer veranlasst, bei der Auswahl ihrer Nachunternehmer in Zukunft im eigenen Interesse zu prüfen, ob diese sich illegaler Praktiken bedienen, anstatt wie bisher die oftmals eindeutigen Indizien für das Vorliegen von illegaler Beschäftigung (z. B. unrealistischer Preiskalkulation) zu ignorieren. Aufgrund dieser Regelung werden die Selbstregulierungskräfte der Wirtschaft gestärkt.

– Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden

Illegale Beschäftigung ist ein Sammelbegriff für viele Ordnungswidrigkeitstatbestände sowie Straftaten und reicht von Verstößen gegen das Arbeitnehmerüberlassungsrecht bis zu Verstößen gegen das Steuerrecht oder zum Leistungsmissbrauch. Durch das Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung ist die Zusammenarbeit aller Behörden, die an der Bekämpfung illegaler Beschäftigung beteiligt sind, erheblich vereinfacht worden. Bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung können wegen der Erweiterung des § 304 Abs. 2 SGB III nun auch die Sozialhilfeträger und die für die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständigen Behörden gezielt mitwirken, da sie in den Informationsfluss mit einbezogen sind. Wenn z. B. jemand anlässlich einer Außenprüfung als Sozialhilfeempfänger bei Schwarzarbeit angetroffen wird, besteht gemäß § 308 Abs. 1 SGB III die Verpflichtung, dieses dem Sozialhilfeträger zu melden. Die vorherige Rechtslage sah diesbezüglich lediglich eine Berechtigung zur Datenübermittlung vor. Selbst im Steuerrecht müssen aufgrund des neuen § 31a Abgabenordnung die Finanzbehörden die Bekämpfungsbehörden von den Verhältnissen des Steuerpflichtigen unterrichten, soweit die Kenntnis der Daten für die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung erforderlich ist.

Hindernisse, die in der Vergangenheit bestanden, sind abgebaut worden. So können die Behörden der Zollverwaltung und die Polizeien der Länder nach der Einfügung des § 308 Abs. 1a SGB III die Datenbestände der Bundesanstalt für Arbeit (BA) über erteilte Arbeitserlaubnisse abrufen, was die unverzügliche Feststellung von Verstößen auch an Wochenenden oder Abenden ermöglicht.

– Erhöhung der Straf- und Bußgeldrahmen

Durch die Erhöhung der Straf- und Bußgeldrahmen bzw. die Erweiterung der Straftatbestände wurde verdeutlicht, dass es sich bei Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung nicht um Kavaliersdelikte, sondern um Delikte mit hoher Sozialschädlichkeit handelt. So wurde beispielsweise die Bußgeldhöchstgrenze für die als besonders sozialschädlich betrachtete illegale Ausländerbeschäftigung gemäß § 404 Abs. 1 Nr. 2 von 250 000 Euro auf 500 000 Euro erhöht.

– Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge

Von der Vergabe öffentlicher Aufträge werden Unternehmer bei Verstößen gegen die Vorschriften über illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit bis zu drei Jahre statt bisher zwei Jahre ausgeschlossen (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 1 Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit). Zudem besteht jetzt für öffentliche Auftraggeber die Verpflichtung, bei Bauaufträgen Auskünfte aus dem Bundeszentralregister und dem Gewerbezentralregister über einschlägige Straf- oder Bußgeldentscheidungen gegen die Bewerber anzufordern.

– Werbung für Schwarzarbeit

Der Ordnungswidrigkeitstatbestand der Werbung für Schwarzarbeit in Zeitungen, Zeitschriften oder anderen Medien (§ 4 Abs. 1 Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit) wurde erweitert. Bisher mussten bei der anonymen Angabe von Telefonnummern nur Telekommunikationsdienstleister Namen und Anschrift des Anschlussinhabers mitteilen. Nunmehr sind auch bei der Verwendung von Chiffreanzeigen auch die Herausgeber der Zeitungen zur Angabe des Namens des Auftraggebers verpflichtet.

– Fiktion des Nettoarbeitsentgelts

Wenn bei illegaler Beschäftigung Steuern und Sozialversicherungsbeiträge nicht gezahlt wurden, schreibt § 14 Abs. 2 SGB IV jetzt vor, dass das gezahlte Arbeitsentgelt als Nettoarbeitsentgelt anzusehen ist. So wird die Abwicklung aufgedeckter Fälle erleichtert. Die früher streitige Frage, ob bei derartigen

Zahlungen unter der Hand von Brutto- oder Nettolöhnen auszugehen ist, ist daher geklärt.

II.

Durch das Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte (Inkrafttreten 1. Januar 1999, BGBl. I vom 28. Dezember 1998, S. 3843) ist das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) wirksamer ausgestaltet worden. U. a. wurden die Vorschriften über die Zusammenarbeit der Kontrollbehörden verbessert, der Bußgeldrahmen erhöht und eine verschuldensunabhängige Haftung des Generalunternehmers für den Fall eingeführt, dass ein Subunternehmer den nach AEntG vorgeschriebenen Mindestlohn nicht zahlt oder Beiträge an die Urlaubskasse der Bauwirtschaft nicht abführt.

III.

Bereits am 30. August 2001 ist das Gesetz zur Eindämmung illegaler Betätigung im Baugewerbe in Kraft getreten (BGBl. I vom 6. September 2001, S. 2267). Kernstück ist die grundsätzliche Verpflichtung des Auftraggebers im Baugewerbe, einen Steuerabzug in Höhe von 15 % der Rechnung des Leistenden einzubehalten und an das Finanzamt abzuführen, um das Steueraufkommen zu sichern und der Steuerhinterziehung durch beauftragte Bauunternehmer entgegenzuwirken. Um seriöse Bauunternehmen durch den Steuerabzug nicht zu behindern, ist der Steuerabzug nicht vorzunehmen, wenn der Bauunternehmer dem Auftraggeber eine Freistellungsbescheinigung des Finanzamts vorlegt. Die in- und ausländischen Bauunternehmen werden durch das Freistellungsverfahren gehalten, auf die Finanzbehörden zuzugehen und können steuerlich erfasst werden.

IV.

Das Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) wurde durch Artikel 1 des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung im gewerblichen Güterkraftverkehr vom 2. September 2001 (BGBl. Teil I vom 6. September 2001, S. 2272) geändert. Das Gesetz hat zum Ziel, den zunehmenden Problemen im Transportgewerbe durch illegale oder missbräuchliche Beschäftigung von Arbeitnehmern aus Nicht-EU-Staaten, die auf Fahrzeugen von Unternehmen aus der EU-/dem EWR-Raum Transporte durchführen, entgegenzuwirken. Im Wesentlichen kam es zu folgenden Änderungen:

- Festlegung der Pflicht des Frachtführers, nur Fahrer einzusetzen, die die Arbeitsgenehmigung im Original mit einer amtlich beglaubigten Übersetzung bzw. ein entsprechendes Negativattest mitführen,
- Ausdehnung dieser Verpflichtung auch auf die Auftraggeber des Transportunternehmers,
- deutliche Erhöhung des Bußgeldrahmens für Verstöße gegen diese in das GüKG aufgenommenen Pflichten,
- Kontrollzuständigkeit des Bundesamtes für Güterverkehr für die Einhaltung der Bestimmungen des Aufenthalts- sowie des Arbeitsgenehmigungsrechts von Fahrern aus Drittstaaten.

Das o. g. Gesetz diene der nationalen Vorwegnahme einer einheitlichen europäischen Regelung, die die Einführung einer einheitlichen europäischen Fahrerbescheinigung zum Gegenstand hat. Die in Deutschland getroffenen Maßnahmen haben die Diskussion auf europäischer Ebene beschleunigt und zur Verabschiedung der Verordnung (EEG) Nr. 484/2002 vom 1. März 2002 geführt. Diese Verordnung sieht vor, das Unternehmen mit Sitz in der Europäischen

Union/dem europäischen Wirtschaftsraum Fahrer aus Drittstaaten im grenzüberschreitenden Verkehr innerhalb des europäischen Binnenmarktes nur einsetzen dürfen, wenn für diese eine Fahrerbescheinigung ausgestellt wurde, aus der hervorgeht, das dieses Fahrpersonal gemäß den Rechts- und Verwaltungsvorschriften und ggf. tarifvertraglichen Bedingungen des Sitzstaates des Unternehmens beschäftigt wird. Die einheitliche europäische Fahrerbescheinigung wird seit dem 19. März 2003 von den Behörden der Mitgliedstaaten ausgegeben.

V.

Das Zukunftsprogramm zur Sicherung von Arbeit, Wachstum und sozialer Stabilität und der Steuerreform 2000 beinhaltet ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der Ursachen von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit.

Die Steuerreform 2000 (einschließlich Unternehmensteuerreform), das Steuerentlastungsgesetz sowie die Neuordnung des Familienleistungsausgleichs entlasten die Steuerzahler im Zeitraum bis 2005 gegenüber 1998 um rund 95 Mrd. DM (ca. 49 Mrd. Euro).

Mit der ökologischen Steuer- und Abgabenreform, der Rentenstrukturreform sowie der Gesundheitsreform wird der Trend steigender Sozialabgaben gebrochen.

Der Gesamtbeitrag zu den sozialen Sicherungssystemen ist bereits von seinem Rekordstand von rund 42 % im Jahr 1997 auf inzwischen rd. 41 % gesunken. Ziel ist es, den Gesamtsozialversicherungsbeitrag mittelfristig auf unter 40 % zurückzuführen. Mit den bis zum Jahr 2005 geplanten weiteren steuerlichen Reformmaßnahmen wird eine berechenbare Grundlage für die Entscheidungen der Betriebe sowie der Bürgerinnen und Bürger geschaffen.

Durch diese Maßnahmen sollten Investitionen, Wachstum sowie Beschäftigung gefördert und damit zugleich der Anreiz zu Missbräuchen und Steuerumgehungen verringert werden.

VI.

Auf internationaler Ebene wurde auf Initiative Deutschlands der EU-Verhaltenskodex des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. April 1999 (Abl. EG C 125/1) für die Verbesserung der Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung grenzüberschreitenden Missbrauchs bei Sozialversicherungsleistungen und -beiträgen und von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit sowie bei grenzüberschreitender Leiharbeit verabschiedet.

Ausgehend von diesem Kodex wurde am 31. März 2001 (BGBl. Teil II vom 16. Juli 2001 S. 721) mit Frankreich eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Missbrauchs bei Sozialleistungen und von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit sowie auf dem Gebiet der Arbeitnehmerüberlassung geschlossen.

VII.

Das Personal im Bereich Bekämpfung der illegalen Beschäftigung ist sowohl bei der BA als auch beim Zoll aufgestockt worden (siehe Antwort zu Frage 5). Zudem ist es jeweils zu einer neuen Organisation dieses Bereiches gekommen. Bei der BA besteht in 176 Arbeitsämtern jeweils nur noch eine Einheit, die grundsätzlich alle Aufgaben (Prüfungen nach §§ 304 ff. SGB III, § 107 SGB IV, § 2 AEntG sowie die Verfolgung und Ahndung sämtlicher Ordnungswidrigkeiten aus diesem Bereich) wahrnimmt. Dies hat insbesondere folgende Vorteile:

- die Zusammenlegung von Fahndung und Ahndung führt zu besseren Ergebnissen, da bereits bei der Prüfung darauf geachtet wird, welche Fakten im Ermittlungsverfahren von Bedeutung sind,
- durch die Dezentralisierung werden die Kompetenzen der einzelnen Arbeitsämter gestärkt, im eigenen Arbeitsamtsbezirk durch die Bekämpfung illegaler Beschäftigung für die Schaffung legaler Arbeitsplätze zu sorgen.

Um die Arbeit der Hauptzollämter bei der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung durch die Zollverwaltung (BillBZ) besser unterstützen und auch steuernd eingreifen zu können, wurde in Köln eine Zentralstelle mit 50 Mitarbeitern aufgebaut. Sie koordiniert die Arbeit der BillBZ-Stellen, entwickelt risikoorientierte Ermittlungsansätze und fördert den Informationsaustausch mit den Zusammenarbeitsbehörden.

Überdies wurde die Aufgabenverteilung zwischen Arbeitsverwaltung und Zoll durch den Abschluss regionaler Verwaltungsvereinbarungen noch enger aufeinander abgestimmt und die Zusammenarbeit intensiviert.

Die BA hat zudem im Januar 2002 eine groß angelegte Informationskampagne gestartet, um Arbeitgeber und Arbeitnehmer über illegale Beschäftigung und Leistungsmissbrauch zu informieren. Ziel von Aufklärung und Information ist es, durch eine aktive Öffentlichkeitsarbeit präventiv auf den Unrechtsgehalt von illegaler Beschäftigung und Leistungsmissbrauch sowie auf die dadurch entstehenden Schäden hinzuweisen. Dabei soll die Rolle des Arbeitsamtes und die Zusammenarbeit mit anderen Behörden deutlich gemacht und die Akzeptanz für Maßnahmen und Mithilfe bei der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung sowie des Leistungsmissbrauchs gesteigert werden. Damit tragen Aufklärung und Information dazu bei, legale Arbeitsverhältnisse zu schaffen und zu erhalten. U. a. erschienen im Jahre 2002 Plakate und Zeitungsinserate unter dem Motto „legal, illegal, nicht egal“. Zudem steht ein umfangreiches Internet-Informationsangebot zu diesem Thema unter www.arbeitsamt.de/illegal zur Verfügung.

VIII.

Die Bundesregierung hat Anfang 2002 den Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Registers über unzuverlässige Unternehmen („Korruptionsregister“) vorgelegt.

Mit dem Korruptionsregister wollte die Bundesregierung dafür sorgen, dass unzuverlässige Unternehmen keine öffentlichen Aufträge mehr bekommen. Zu diesem Zweck sollte beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle ein Register eingerichtet werden, in dem Unternehmen geführt werden, die wegen schwerer Verfehlungen von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen worden sind. Als einschlägige schwere Verfehlung sah der Entwurf auch die Schwarzarbeit vor (§ 2 Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit).

Die Bundesregierung ist davon überzeugt, dass das geplante Korruptionsregister bereits durch seine Abschreckungswirkung einen effektiven und substantiellen Beitrag zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft geleistet hätte. Leider hat der Bundesrat im September 2002 das Gesetz mit den Stimmen der oppositionsgeführten Länder abgelehnt, nachdem zuvor im Vermittlungsausschuss keine Einigung erzielt worden war.

Eine wesentliche Forderung der unionsgeführten Länder war die Reduzierung des Katalogs der Verfehlungen, die eine Meldung an das Register zur Folge haben, auf eigentliche Korruptionsdelikte. So sollte insbesondere auch die Schwarzarbeit aus dem Katalog gestrichen werden. Die Bundesregierung hat dem nicht zuletzt deshalb nicht zugestimmt, weil das Korruptionsregister dann keinen Beitrag zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft hätte leisten können.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung angesichts der weiteren Zunahme der Schattenwirtschaft den Erfolg dieser Maßnahmen?

Eine auch nur einigermaßen zuverlässige Schätzung des Umfangs und damit auch der Zunahme illegaler Beschäftigung ist nicht möglich. Das liegt im Wesen illegaler Tätigkeit, die sich nach Möglichkeit jeder Aufdeckung entzieht. Die Bundesregierung beteiligt sich daher nicht an derartigen Schätzungen (siehe Vorbemerkung).

I.

Da das Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit erst zum 1. August 2002 in Kraft getreten ist, können noch keine Aussagen über die mit den Regelungen erzielten Wirkungen gemacht werden.

II.

Nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung im gewerblichen Güterkraftverkehr vom 2. September 2001 haben die Behörden der Länder und das Bundesamt für Güterverkehr unmittelbar mit der Umsetzung der Vorschriften begonnen. Um den betroffenen Unternehmen und dem Fahrpersonal Gelegenheit zu geben, sich auf die neue Rechtslage einzustellen, wurden bis zum 1. Dezember 2001 die betroffenen Fahrer über die geänderte Rechtslage zunächst informiert und im Falle von Zuwiderhandlungen Belegungen ausgesprochen.

Im Zeitraum Dezember 2001 bis einschließlich Januar 2003 ergaben sich für das Bundesamt für Güterverkehr folgende Kontrollergebnisse (die entsprechenden Zahlen für Februar 2003 liegen noch nicht vor).

Kontrolliert auf Mitführung der Erlaubnis/Berechtigung: rd. 580 140 Kraftfahrzeuge

– hiervon beanstandet rd. 4 640 Fälle

Kontrolliert nach GüKBillBG: rd. 81 540 Kraftfahrzeuge

– hiervon von Fahrpersonal aus Drittstaaten gelenkte EU/EWR-Kraftfahrzeuge: rd. 11 800 Kraftfahrzeuge

– hiervon beanstandet: rd. 1 360 Fälle

Verdacht auf Straftaten: 230 Fälle

– zeitweise Untersagung der Weiterfahrt: rd. 750 Fälle

Bis Ende Februar 2003 hatten die Außenstellen des Bundesamtes für Güterverkehr 3 455 Ordnungswidrigkeitenverfahren abschließend erledigt.

Insgesamt wurden 860 Bußgeldbescheide erlassen,

– hiervon 519 wegen Nichtmitführen von Arbeitsgenehmigung oder Negativattest,

– 82 wegen Nichterfüllen von Auftraggeberpflichten und

– 59 wegen des Einsatzes nicht ordnungsgemäß beschäftigtem Fahrpersonals.

Das Amtsgericht in Köln hat in einem Verfahren des Bundesamtes, im Februar 2003 einen Auftraggeber zu einer Geldbuße von 3 000 Euro verurteilt.

Zahlen der Länder in diesem Bereich liegen nicht vor.

III.

Aufgrund der 2001 mit Frankreich geschlossenen Verwaltungsvereinbarung wurden allein an die daraufhin eingerichtete Verbindungsstelle Saarbrücken beim Landesarbeitsamt Rheinland-Pfalz/Saarland von verschiedenen Stellen 24 schriftliche Anfragen gerichtet. Diese betrafen in der Regel Erhebung von Firmendaten bei Kammern, Gewereregister, Handelsregister usw. Prüfung von Geschäftsunterlagen und Feststellungen von Personendaten (Geschäftsführer, Leistungsempfänger). Außerdem wurden von vier grenznahen Arbeitsämtern regelmäßig Erfassungsbögen übersandt, in denen in Frankreich wohnende Arbeitnehmer, die bei Baustellenprüfungen (26) in Deutschland angetroffen worden waren (insgesamt ca. 130 Arbeitnehmer) erfasst wurden. Diese Bögen werden zur Überprüfung eines eventuellen Leistungsmissbrauchs von der Verbindungsstelle Saarbrücken nach Frankreich weitergeleitet. Sowohl bei den bearbeiteten Anfragen als auch bei der Überprüfung des eventuellen Leistungsmissbrauchs wurde bisher keine nachfolgende Erfolgskontrolle durchgeführt, so dass zur Trefferquote keine Aussage gemacht werden kann. Gleichwohl wird deutlich, dass mit der Verwaltungsvereinbarung eine Lücke in der Bekämpfung grenzüberschreitendem Sozialleistungsmissbrauchs geschlossen wird und der Abschluss weiterer Verwaltungsvereinbarungen mit anderen europäischen Ländern anzustreben ist.

IV.

Die Bundesregierung befindet sich bei der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung auf einem guten Weg. Im Jahr 2002 wurden durch Arbeitsämter und Behörden der Zollverwaltung 315 000 Ermittlungsverfahren (Vorjahr 311 000) wegen Ordnungswidrigkeiten eingeleitet. Es kam zu Buß- und Verwarnungsgeldfestsetzungen in Höhe von 127,5 Mio. Euro (Vorjahr 119 Mio. Euro).

In 11 300 Fällen mussten Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts einer Straftat eingeleitet werden.

Aufgrund der Ermittlungen der Behörden der Zollverwaltung verhängten die Gerichte Geldstrafen in Höhe von 2,9 Mio. Euro und Freiheitsstrafen, die sich insgesamt auf 227 Jahre summieren. Dabei deckten die Beamten einen Schaden in Höhe von 195 Mio. Euro (Vorjahr 180 Mio. Euro) an Abgaben und Sozialversicherungsbeiträgen auf. Durch Abschöpfung des illegal erworbenen Vermögens konnten 21,6 Mio. Euro gesichert werden.

Aufgrund der Mitteilungen aus Prüfungen und Ermittlungen der Bundesanstalt und der Zollverwaltung konnten im Jahr 2002 rund 182 Mio. Euro Nacherhebungen von den Mitgliedern des Verbandes der Deutschen Rentenversicherungsträger festgesetzt werden (Vorjahr 133 Mio. Euro).

5. Wie viel zusätzliches Personal haben die Bundesregierung und ihre nachgeordneten Behörden zur Bekämpfung der Schwarzarbeit in der vergangenen Legislaturperiode eingestellt?
6. Wie stellt sich der zusätzliche Personalbestand aufgeschlüsselt nach Anzahl und Funktionen dar?
7. Welche Personalkosten sind dem Bund durch die zusätzliche Beschäftigung dieses Personals entstanden?
8. Welcher Vollzugsaufwand ist beim Bund oder bei nachgeordneten Behörden generell für die Bekämpfung der Schwarzarbeit entstanden (seit 1998, bitte nach Jahren untergliedern)?

I. Zoll

Der Schwerpunkt des Vollzugsaufwandes liegt im Personal- und Fortbildungsbereich.

	1998	1999	2000	2001	2002
Personaleinsatz bei den Hauptzollämtern für die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung	1 000 AK	1 000 AK	1 000 AK	1 670 AK	2 062 AK

AK = Arbeitskräfte

Im Hinblick auf die immer komplexer werdende Ermittlungsarbeit wird das Verhältnis vom gehobenen Dienst zum mittleren Dienst von 1 : 4 auf 1 : 2 verändert. Die Veränderung erfolgt nach und nach im Rahmen der Zuführung von neuem bzw. des Ersatzes von ausscheidendem Personal. Am 31. Dezember 2002 betrug der Personaleinsatz im Bereich der Bekämpfung illegaler Beschäftigung durch die Zollverwaltung 631 Beamte des gehobenen Dienstes und 1 431 Beamte des mittleren Dienstes. Hinsichtlich des finanziellen Aufwandes ist von zurzeit durchschnittlichen Personalkosten einschließlich sonstiger Personalgemeinkosten (z. B. Kosten für den inneren Dienst, Kosten der Leitung) in Höhe von 51 085 Euro/Jahr (Beamter/in des mittleren Dienstes) und 66 023 Euro/Jahr (Beamter/in des gehobenen Dienstes) auszugehen.

Das neue Personal durchläuft eine 6-wöchige Grundschulung mit den Ausbildungsinhalten Sozialversicherungsrecht, Ausländer- und Arbeitsgenehmigungsrecht, Arbeitnehmer-Entsendegesetz, Betriebswirtschaftslehre, Strafrecht und Strafprozessrecht. Nach einer Praxisphase schließt sich dann – soweit noch keine Berechtigung zum dienstlichen Führen einer Schusswaffe vorliegt – der Lehrgang Eigensicherung und Bewaffnung an.

Für die Weiterbildung im Tätigkeitsbereich Bekämpfung illegaler Beschäftigung stehen weitere Fortbildungslehrgänge (z. B. im Bereich Arbeits- und Tarifrecht, Verhaltenstraining, Mitarbeiterführung) zur Verfügung.

Für die sächlichen und persönlichen Ausstattungsgegenstände (z. B. Kraftfahrzeuge, Computerausstattung, Dienstkleidung, persönliche Schutzausrüstung) sind ungefähr 15 000 Euro je Arbeitskraft anzusetzen.

II. Bundesanstalt für Arbeit (BA)

Zu Frage 5

Seit dem 1. Januar 1999 erfolgte für den Aufgabenbereich „Bekämpfung der illegalen Beschäftigung“ in den Arbeitsämtern eine Verstärkung um insgesamt 224 Jahreskräfte. Im Bereich der Landesarbeitsämter und der Zentrale (Hauptstelle) der BA sind keine wesentlichen Änderungen im Personalansatz vorgenommen worden.

Zu Frage 6

Mit Runderlass 28/2000 wurde der Aufgabenbereich der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung neu organisiert und die bisher in diesem Bereich vorhandenen drei Organisationseinheiten zu Bearbeitungsstellen bzw. Mitarbeiter-teams zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung zusammengefasst. Dieser Bereich führt zwischenzeitlich die Bezeichnung „Arbeitsmarktinspektion“. In diesem Zusammenhang sind auch Änderungen in der qualitativen Schichtung vorgenommen worden, die sich mit den Mehrungen überlagern.

Die qualitativen und quantitativen Veränderungen/Mehrungen stellen sich aufgeschlüsselt nach den Funktionen wie folgt dar:

- | | |
|--|---------|
| a) Gruppenleiter/Erste Sachbearbeiter/
Anordnungsbefugte bzw. Erste Fachkräfte: | – 57,5 |
| b) Sachbearbeiter: | + 112,0 |
| c) Bürosachbearbeiter: | – 167,5 |
| d) Bearbeiter: | + 125,5 |
| e) Teamassistenten/Bürokräfte: | + 211,5 |

Zu Frage 7

Der BA sind auf der Basis der vorläufigen Personalkostensätze für das Haushaltsjahr 2002 für die Arbeitsmarktinspektion durch die unter den Ziffern 5 und 6 aufgeführten organisatorischen Maßnahmen zusätzliche Personalkosten in Höhe von rund 10,7 Mio. Euro jährlich entstanden.

Hier ist jedoch anzumerken, dass es sich hierbei nicht um „echte“ Mehrungen, sondern lediglich um Umschichtungen innerhalb des Personalhaushaltes der BA handelt.

Zu Frage 8

Folgender Vollzugaufwand (Personal- und Sachkosten) ist der BA für die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung in den Jahren 1998 bis 2002 entstanden (in Mio. Euro):

Jahr	1998	1999	2000	2001	2002
Personal- und Sachkosten	168,1	173,4	174,4	188,4	193,3

Die Personal- und Sachkosten basieren auf den für das jeweilige Haushaltsjahr durch den Beauftragten für den Haushalt der BA errechneten Personalkostensätzen sowie der Sachkostenpauschale. Grundlage ist der Bestand an Stellen für Plankräfte sowie Ermächtigungen in der Arbeitsmarktinspektion nach dem Stand vom 1. Mai des jeweiligen Jahres.

9. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode zur Bekämpfung der Schwarzarbeit?

I. Durchgeführte Maßnahmen

Im Rahmen der Umsetzung der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Kommission) sind in dieser Legislaturperiode bereits umfangreiche Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung erfolgt.

Die geringfügige Beschäftigung wurde durch das zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (BGBI. I 2002 vom 30. Dezember 2002, S. 4607) neu geregelt. Mit der Anhebung der Grenze für geringfügige Beschäftigung von 325 Euro auf 400 Euro ab 1. April 2003 können Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer höhere Nettoeinkommen erzielen, da die Arbeitgeber auf diese Beschäftigungen nur pauschale Sozialversicherungsbeiträge und in aller Regel eine Pauschalsteuer entrichten. Zudem werden durch die Neuregelung legale Nebentätigkeiten wieder attraktiver, da es möglich wird, eine geringfügige Beschäftigung neben der hauptberuflichen Beschäftigung auszuüben. Beides wird dazu beitragen, den Anreiz zur Schwarzarbeit zu senken.

Um Schwarzarbeit im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen gezielt zu bekämpfen, wird zudem neben der Einführung reduzierter Pauschalabgaben für Sozialversicherungsbeiträge und Steuer den Nachfragern der Dienstleistungen eine steuerliche Förderung ermöglicht. So können die Aufwendungen eines privaten Haushaltes für Mini-Jobs jährlich in Höhe von 10 %, maximal jedoch 510 Euro, von der Steuerschuld abgezogen werden. Bei Einrichtung eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses beträgt der Abzug 12 %, maximal 600 Euro. Kauft ein privater Haushalt Haushaltsdienstleistungen von einer Dienstleistungsagentur ein, so können 20 % der Kosten, höchstens aber 600 Euro, von der Steuer abgesetzt werden.

Ebenso wird durch das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vormals Arbeitslosen und Beschäftigten des zweiten Arbeitsmarkts eine zusätzliche Möglichkeit eröffnet, die Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit in Form der „Ich-AG“ zu beenden. Die Förderung durch einen Existenzgründungszuschuss (§ 421 I SGB III) ist auf gründungswillige Arbeitslose ausgerichtet, die ihre alltagspraktischen Fähigkeiten und Fertigkeiten zur Selbständigkeit vor allem im Bereich kostengünstiger Dienstleistungen nutzen wollen.

Da die „Ich-AG“ ein attraktives Angebot für den Einstieg in die Selbständigkeit darstellt, erwartet die Bundesregierung, dass viele Arbeitslose das neue Instrument und damit die Chance nutzen werden, sich regulär selbständig zu machen.

II. Geplante Maßnahmen

1. Ein großes Ausmaß an Schwarzarbeit ist bei Handwerksgesellen zu vermuten. Um hier weitere Abhilfe zu schaffen, soll der ökonomische Anreiz für Kleinstgewerbetreibende verringert und der Zugang zur legalen selbständigen Handwerksausübung weiter erleichtert werden. Mit der Minimalbesteuerung für Kleinstunternehmer wird die steuerliche und administrative Belastung gerade für diesen Personenkreis verringert. Bis zu einem Jahresumsatz von 17 500 Euro können Betriebe 50 % ihrer Einnahmen pauschal als Kosten ansetzen. Ab 2004 ist geplant, vorbehaltlich der Genehmigung der EU, die Grenze auf 35 000 Euro anzuheben. Dabei soll auch die Umsatz- und Gewerbesteuerpflicht entfallen.

Mit der geplanten Liberalisierung der Handwerksordnung soll es qualifizierten Gesellen mit ausreichender Berufserfahrung ermöglicht werden, ihr Handwerk auch selbständig auszuüben. Auch werden die einzelnen Hand-

werke daraufhin überprüft, inwieweit für ihre selbständige Ausübung im Einzelfall der Große Befähigungsnachweis weiter erforderlich ist. Diese Lockerung der Handwerksordnung leistet insbesondere auch einen positiven Effekt zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Sie ermöglicht es vielen bislang schwarzarbeitenden Gesellen, ihre gewerbliche Tätigkeit legal auszuüben. Arbeitslose Gesellen können zudem dann leichter die Förderung der Ich-AG erhalten, die den Anreiz zur Schwarzarbeit ebenfalls verringert.

2. Die Bundesregierung ist entschlossen, an dem Projekt zur Einrichtung eines Korruptionsregisters festzuhalten, und sucht mit den unionsgeführten Ländern nach Einigungsmöglichkeiten.
 3. Auf internationaler Ebene ist der Abschluss weiterer bilateraler Abkommen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden illegalen Beschäftigung geplant.
10. Wie viele Freistellungsbescheinigungen gemäß § 48 b Einkommensteuergesetzes (EStG) sind seit dem In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Eindämmung illegaler Betätigung im Baugewerbe bei den Finanzämtern eingegangen?

Der Bundesregierung liegen aufgrund von Mitteilungen der Länder folgende Erkenntnisse zur Erteilung von Freistellungsbescheinigungen nach dem Stand vom 30. Juni 2002 vor: Es wurden ca. 751 000 Anträge auf Erteilung der Freistellungsbescheinigungen gestellt und ca. 732 000 Freistellungsbescheinigungen erteilt. Zahlen zum aktuellen Stand liegen der Bundesregierung nicht vor.

11. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die zusätzlichen Einnahmen durch die Änderung der §§ 48a bis 48d EStG?

Der Finanzbericht 2003 Seite 283 nennt für das Entstehungsjahr des auf eine Initiative des Bundesrates zurückgehenden Gesetzes zur Eindämmung illegaler Betätigung im Baugewerbe vom 30. August 2001 Steuermehreinnahmen in Höhe von 218 Mio. Euro.

12. Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, dass trotz steigender Arbeitslosigkeit in Deutschland auch die Schattenwirtschaft zunimmt?
13. Wie bewertet die Bundesregierung, dass die Schattenwirtschaft im vergangenen Jahr fünfmal schneller gewachsen ist als das offizielle BIP?

Im Hinblick auf die Entwicklung der Schattenwirtschaft wird auf die Antwort zu Fragen 1 und 2 verwiesen.

Die Bundesregierung nimmt die Problematik der illegalen Schattenwirtschaft sehr ernst. Dies gilt sowohl für die Steuerhinterziehung als auch für die Schwarzarbeit – wie sie im Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit definiert ist – und alle übrigen Erscheinungsformen illegaler schattenwirtschaftlicher Betätigung. Ein hohes Ausmaß der Schattenwirtschaft führt zu einer Erosion der Einnahmehasis der öffentlichen Haushalte. Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung tragen zudem zu einer Destabilisierung der Sozialversicherungssysteme bei. Nur ein handlungsfähiger Staat und ein funktionierendes soziales Sicherungssystem können aber ihre wichtigen Aufgaben für Wirtschaft und Gesellschaft erfüllen. Daher sieht die Bundesregierung die Eindämmung und

Rückführung der Schattenwirtschaft als eine bedeutende gesellschafts-, sozial- und finanzpolitische Aufgabe an.

14. Sieht die Bundesregierung einen Zusammenhang zwischen Frühverrentungen bzw. -pensionierungen (insbesondere nach der Regelung des § 428 Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III)) und dem Anwachsen der Schattenwirtschaft?

Der Bundesregierung liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass ein Zusammenhang zwischen Frühverrentungen und Schwarzarbeit, insbesondere unter Nutzung der Regelung des § 428 SGB III, besteht.

15. Wie steht die Bundesregierung zum Vorschlag, die BA von allen mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit zusammenhängenden Aufgaben – insbesondere im Außenbereich – zu entlasten und diese ggf. dem Zoll bzw. der Polizei zu übertragen?

Die Bundesregierung prüft derzeit in enger Abstimmung mit allen Beteiligten, welche gesetzlichen Änderungen im Bereich der Organisation der BA erforderlich sind, um die Dienstleistungsqualität nachhaltig zu verbessern. Dabei ist die Prüfung, ob die BA von der Aufgabe der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung entlastet werden soll, noch nicht abgeschlossen.

16. Wird die Bundesregierung den Äquivalenzgedanken in den Sozialversicherungssystemen zwecks besserer Bekämpfung der Schattenwirtschaft künftig stärker verwirklichen?

Wie bereits in der Antwort der Bundesregierung vom 3. März 2000 auf die Kleine Anfrage der F.D.P. „Zur Rolle der Schattenwirtschaft in Deutschland“ (Bundestagsdrucksache 14/2857) dargestellt, teilt die Bundesregierung grundsätzlich die Auffassung, dass eine stärkere Verwirklichung des Äquivalenzprinzips, also des Gedankens der Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung, den Steuer- und Abgabewiderstand und damit auch die Bereitschaft der Akteure zur Durchführung schattenwirtschaftlicher Aktivitäten verringern kann. Jedoch bestehen zugleich sowohl im Rahmen der Besteuerung als auch der Sozialversicherung Argumente, die gegen eine stärkere Durchsetzung des Äquivalenzprinzips sprechen. Es ist daher stets eine sorgfältige Abwägung der einzelnen Aspekte vorzunehmen.

Elementare Wesensmerkmale der Sozialversicherung sind das Leistungsprinzip auf der einen und der solidarische Ausgleich auf der anderen Seite. Die Bundesregierung wird keine Politik unterstützen, die einseitig auf das Äquivalenzprinzip setzt und die Elemente des solidarischen Ausgleichs in der Sozialversicherung auf ein Minimum reduziert.

