



Schleswig-Holstein  
Flensburg · Kiel · Lübeck

## Schleswig-Holsteinischer Landtag

### Umdruck 16/3142

IHK Schleswig-Holstein - 24100 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Wirtschaftsausschuss  
Der Vorsitzende  
Postfach 71 21  
24171 Kiel

Recht und Fairplay

Ihre Zeichen/Nachricht vom

Ihr Ansprechpartner  
Rainer Bock  
E-Mail  
bock@kiel.ihk.de  
Telefon  
(04 31) 51 94-2 17  
Fax  
(04 31) 51 94-5 18  
Unser Zeichen  
b-se

16.05.2008

### Schwarzarbeit in Schleswig-Holstein

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und beleuchten im Folgenden die Problematik auf der Basis der Antwort der Landesregierung (LT-Drs. 16/1847) einige Aspekte schlaglichtartig.

1. Es steht außer Frage, dass die Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung eine vorrangige staatliche Aufgabe ist. Das gilt unabhängig davon, dass Schwarzarbeit der legalen Wirtschaft nicht nur "Schmutzkonzurrenz" liefert, sondern auch in erheblichem Umfang die Abnahme von Produkten des Handels und der Industrie sichert. Dessen ungeachtet liegt die besondere Gefährlichkeit der Schwarzarbeit wegen der in vielen Wirtschaftsbranchen sehr geringen Gewinnmargen in den damit korrespondierenden besonders hohen Erosionseffekten im legalen Markt. Die durchaus landläufige Formulierung "Bekämpfung der Schwarzarbeit" impliziert allerdings schon, dass in der politischen Umsetzung solcher Ziele repressive Maßnahmen im Vordergrund stehen. Die Antwort der Landesregierung stellt dazu den komplexen Rechtsrahmen dar. Ob diese repressiven Maßnahmen anhand einer Grenzkosten-/ Grenznutzen-Analyse allerdings wirksam und effektiv sind, bleibt offen. Denn die gesetzlichen Normen sind regelmäßig so angelegt, dass sie sich, zumal in dynamischen Märkten, einer Zielerreichungskontrolle entziehen.

...

2. So ist es bezeichnend, dass aus dem Normenkatalog der Schwarzarbeits-Bekämpfung maßgebliche Vorschriften immer wieder in den Vorschlägen zum Bürokratieabbau gelistet werden. Ein Musterbeispiel dafür ist die Bauabzugsteuer (Antwort S. 14); zumindest in den ersten Jahren haben die Finanzämter jährlich rund 1 Mio. Freistellungsbescheinigungen ausgestellt. Die Gesamtkosten für Wirtschaft und Finanzverwaltung allein für diese Bekämpfungsmaßnahme werden auf jährlich bis zu 150 Mio. € geschätzt.

Gleiches gilt für die Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge (§ 29 e Abs. 3 a bis e SGB IV) mit äußerst hohem bürokratischem Aufwand sowohl auf Seiten des beauftragenden Unternehmens als auch auf Seiten der Auftragnehmer.

Diese beiden Beispiele verdeutlichen die Tendenz des Gesetzgebers, flächendeckende Regelungen zu kodifizieren, die mit hohen Streuverlusten bei höchstmöglichen Kosten verbunden sind, ohne dass die Effekte kostenmäßig zu quantifizieren wären. Das wird auch die derzeit durchgeführte Evaluierung der Generalunternehmerhaftung nicht leisten, die immerhin den Verwaltungsaufwand der von der Umsetzung betroffenen Stellen nachfragt, nicht aber Kosten der Wirtschaft.

3. Wir halten deshalb an unserer seit Jahren formulierten Auffassung fest, dass der primäre Fokus jeder Bekämpfungsstrategie auf die ökonomischen Gründe der Schwarzarbeit gelegt werden muss. Dabei verkennen wir allerdings nicht, dass das politisch ungleich schwieriger umzusetzen ist als ein Bündel repressiver Maßnahmen.

So wie eine Verringerung der Preisdifferenz zwischen regulärer Arbeit und Schwarzarbeit etwa durch Senkung der Lohnnebenkosten den Anreiz zu Schwarzarbeit reduziert, Mehrwertsteuererhöhungen den Anreiz zu Schwarzarbeit erhöhen, so wirkt jede (aktuelle) Diskussion über steigende Abgaben- und Steuerbelastungen gerade für den "kleinen" Mittelstand wie eine Werbung für die Schwarzarbeit. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik wird deutlich, dass ein konjunkturell entlasteter Arbeitsmarkt qua regulärer Beschäftigung Schwarzarbeit zurückdrängt. Derselbe Effekt tritt ein bei einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes: ein flexibler Arbeitsmarkt mit erhöhter Rotation und damit mehr wechselnden Angeboten drängt weniger Menschen in den sich verfestigenden Schwarzarbeitsbereich. Unser Arbeitsmarkt allerdings hat die Tendenz, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Beschäftigungslose, unbefristet Beschäftigte und dauerhaft befristet Beschäftigte zu segmentieren. Dies führt zu einer Stabilisierung der "Schwarzarbeiterschaft", die sich auf den illegalen Märkten einrichtet und fest etabliert.

In diesem Zusammenhang wird eigentlich nicht bestritten, dass eine gute schulische und im Anschluss berufliche Ausbildung geeignet ist, Schwarzarbeit zu senken.

Ebenso gibt es in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur allenfalls sehr wenige Stimmen, die ernsthaft in Zweifel ziehen würden, dass bei flächendeckenden Mindestlöhnen über Marktniveau die Schwarzarbeit zunimmt. So hat das Institut der deutschen Wirtschaft in Köln Berechnungen angestellt, nach denen bei einem gesetzlichen Mindestlohn von durchgängig 7,50 Euro bis zu 1,6 Mio. Vollzeitstellen Gefahr laufen, in die Schattenwirtschaft abzugleiten.

In dieser generellen Einschätzung, dass nicht-repressive Maßnahmen deutlich besser geeignet sind, die volkswirtschaftlichen Wirkungen von Schwarzarbeit zu reduzieren, bestätigt uns auch die Antwort der Landesregierung: so verweist sie zutreffend nicht nur auf das zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Mini-Jobs); der gesetzgeberische Ansatz, für Anbieter und Nachfrager der dort erfassten Dienstleistungen den bürokratischen Aufwand deutlich zu verringern und damit die Schwelle zu legaler Arbeit niedriger zu setzen, ist richtig und verallgemeinerungsfähig. Denn grundsätzlich gilt, dass der immer bürokratischer werdende Aufwand einer legalen Geschäftsabwicklung die Neigung und Bereitschaft zu Schwarzarbeit erhöht. Ebenso zutreffend verweist die Antwort auch auf die erhebliche Liberalisierung des Handwerksrechts (S. 9, 28, 29). Mit dieser grundlegenden Neuordnung des Handwerksrechts werden Existenzgründern neue Perspektiven eröffnet und zugleich wirtschaftsrechtlich-administrative Vorschriften aufgehoben, die in beträchtlichem Umfang wirtschaftliche Betätigung als Schwarzarbeit definierten, obwohl weder Steuern noch Sozialabgaben hinterzogen wurden oder illegale Beschäftigung zur Diskussion stand. Es ging häufig ausschließlich um Fragen der Organisationszugehörigkeit. Die sehr handwerklich geprägten Ermittlungsgruppen zur Schwarzarbeitsbekämpfung (meist in Zusammenarbeit mit den Kreishandwerkerschaften) haben diese Vorschriften auch gegenüber etablierten Unternehmen mit erheblichem Druck exekutiert. Das führte regelmäßig zu einer Aufblähung der Statistik und zu erheblichen Kosten auf Seiten der Verwaltung und der Unternehmen, ohne dass damit allerdings irgendein volkswirtschaftlich sinnvoller Effekt erzielt wurde.

4. Zu Recht widmet die Antwort (S. 22) der Bekämpfung der Schwarzarbeit in der öffentlichen Wahrnehmung Raum. Dieser Ansatz ist grundsätzlich richtig. Die Bekämpfung von Schwarzarbeit sollte durchaus in der Öffentlichkeit erkennbar stattfinden. Die Industrie- und Handelskammern bekommen durchaus immer wieder aus betroffenen Gewerben Hinweise, dass solche Aktionen - etwa im Taxen- und Mietwagengewerbe - auch von den Unternehmen selbst durchaus positiv angesehen werden. Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass es solchen Aktionen gelegentlich an Maßstäblichkeit fehlt. Betroffene Unternehmen werden dadurch gelegentlich – nicht zuletzt aufgrund der manchmal undifferenzierten Berichterstattung einer erstaunlich gut vorab informierten Presse – diskreditiert und bleiben, auch wenn sie selbst gar nicht betroffen sind, quasi in Sippenhaft zurück.

Das gilt besonders für Baustellen, auf denen zeitgleich mehrere Gewerke tätig sind. Solche Art Öffentlichkeitsarbeit schießt dann über das Ziel hinaus. Sie steht gelegentlich in keinem Verhältnis zu den tatsächlichen Ergebnissen der Ermittlungen. Sie ist kontraproduktiv, weil sich die Ermittlungsbehörden damit selbst unter einen Erfolgsdruck setzen, der mit einer neutralen Ermittlung der Sachverhalte nicht vereinbar ist. Dass in vergaberechtlichen Verfahren solchermaßen "bekannt gemachte" Ermittlungen und Verdachte nicht ohne Wirkung bleiben, bedarf keiner Betonung.

5. In der politischen Diskussion wird verschiedentlich als geeignetes Instrumentarium zur Bekämpfung der Schwarzarbeit der Abzug des Lohnanteils privater Handwerkerrechnungen nach § 35 a Abs. 2 EStG proklamiert und auf einen Ausbau dieser Regelung gedrängt. Die Industrie- und Handelskammern in Schleswig-Holstein stehen dieser steuerlichen Subvention eher kritisch gegenüber. Sicher ist nur, dass die Steuerbürgerinnen und -bürger von dieser Möglichkeit in erheblichem Umfang Gebrauch machen. Zugleich bringt eine solche Subventionsregelung wie jede andere Subvention auch ihre eigenen Missbrauchsmöglichkeiten mit sich. Der Bundesrechnungshof hat dazu vor kurzem in einem Bericht zu Recht beklagt, dass eine Evaluierung der Zielerreichung nicht erfolgt. Sicher ist dagegen wohl, dass eine der Subvention korrespondierende Zunahme des Auftragsvolumens für das Handwerk und damit ein Abfluss von der Schwarzarbeit hin zur legalen Wirtschaft nicht belegbar ist. Zu berücksichtigen ist schließlich auch, dass diese steuerliche Sonderregelung die Finanzverwaltung erneut mit einem weiteren riesigen Prüfungsvolumen belastet, dass sie nicht abarbeiten kann und deswegen die Grenzen für eine prüfungslose Anerkennung auf 800 Euro angehoben werden sollen.

Mit freundlichen Grüßen

IHK Schleswig-Holstein



Rainer Bock  
Justiziar