

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Arnold Vaatz, Rainer Eppelmann, Werner Kuhn (Zingst), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 15/1821 –

Mindestlohnverordnung und Schattenwirtschaft und ihre Folgen für das Baugewerbe in Ostdeutschland

Vorbemerkung der Fragesteller

Die ostdeutsche Bauindustrie befindet sich seit Mitte der 90er Jahre in einem schmerzhaften Anpassungsprozess. Als Reaktion auf die in den Jahren zuvor überhöhte, nicht durchhaltbare Bauaktivität, sinkt seit 1996 die Bruttowertschöpfung im Baugewerbe um ca. 8,5 % p. a. Auch die Zahl der Arbeitsplätze hat seit dem Höhepunkt des Baubooms dramatisch abgenommen. Ende 2002 fanden in Ostdeutschland nur noch rund 220 000 Menschen Beschäftigung in der Bauindustrie, dies entspricht einem Rückgang um ca. 50 %. Dieser Abbau setzt sich im laufenden Jahr unvermindert fort. Für die vorhersehbare Zukunft muss dieser Trend gestoppt und eine Anpassung des ostdeutschen Baugewerbes an Markterfordernisse erreicht werden.

Um den verbliebenen Bauunternehmen kostenseitig eine zumindest teilweise Entlastung zu verschaffen, verständigten sich die Tarifparteien 1997 auf Lohnöffnungsklauseln. Dem aber entgegenwirkend wurde von der Bundesregierung eine Mindestlohnverordnung erlassen, die wiederum zu steigenden Arbeitskosten führte. Da die Produktivität mit dieser Zunahme nicht Schritt hielt, zogen auch die Lohnstückkosten wieder an. Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle schätzt, dass die Lohnkostenbelastung der Baubetriebe in Ostdeutschland inzwischen rd. ein Viertel höher ist als in Westdeutschland.

In seinem Jahresgutachten 2002/2003 (Bundestagsdrucksache 15/100) bemerkt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, dass sich Rigidität auf den Arbeitsmärkten gerade in strukturschwachen, aufholenden Regionen als Wachstumsbremse erweisen kann. Mit Verweis auf das Regulierungsgeflecht Westdeutschlands äußert er sich dazu wie folgt: „Was für eine hoch entwickelte Region zumindest in normalen Situationen verkraftbar sein mag, kann sich für aufholende Regionen als Hemmschuh erweisen.“ Aber anstatt dieser vernünftigen Feststellung Rechnung zu tragen und die rechtlichen Voraussetzungen für mehr Flexibilität in den Unternehmen zu schaffen, geht die Bundesregierung mit einer zweiten Allgemeinverbindlichkeitserklärung für die Löhne in der Bauwirtschaft erneut den Weg des zentralstaatlichen Dirigismus.

Insbesondere im Baubereich wird die außerordentlich schwierige Lage durch die stetig weiter wachsende Schattenwirtschaft verschärft. Offiziellen Angaben zufolge wird der Umfang für 2002 allein im Baugewerbe deutschlandweit auf ca. 133 Mrd. Euro geschätzt. Der Anteil gemessen am offiziellen Bruttoinlandsprodukt (BIP) hat sich seit Mitte der 90er Jahre deutlich erhöht (derzeit vermutlich ca. 17 %) und wird sehr wahrscheinlich weiter steigen. Diese Entwicklung ist offenbar auch Ausdruck eines allgemeinen Wertewandels.

Vorbemerkung der Bundesregierung

In Folge einer übermäßigen Förderpolitik und unternehmerischer Fehlentscheidungen haben sich in der ersten Hälfte der 90er Jahre Überkapazitäten in der ostdeutschen Bauwirtschaft aufgebaut. 1994 und 1995 entfielen gut 35 % des gesamten ostdeutschen BIP auf die Baubranche. Selbst unter Beachtung des überproportional hohen Bedarfs an Infrastrukturinvestitionen war diese Größenordnung überdimensioniert. Zum Vergleich lag der Anteil der Bauinvestitionen in Deutschland (West) 1950 bei rd. 18 %. In den neuen Bundesländern müssen daher die Bauaktivitäten durch Abbau von Überkapazitäten wieder auf einen vornehmlich vom langfristigen Bedarf bestimmten Entwicklungspfad einschwenken. Hier sind durchaus gewisse Stabilisierungstendenzen erkennbar: Während in den neuen Bundesländern die Bauinvestitionen je Einwohner 1995 um 76 % über dem Westniveau lagen, hat der notwendige Anpassungsprozess zwischenzeitlich dazu geführt, dass das Westniveau um weniger als 20 % überschritten wird. Angesichts eines hohen Wohnungsleerstands sowie umfangreicher Leerstände an Büroflächen an zahlreichen ostdeutschen Standorten besteht aber zurzeit noch ein spürbarer Anpassungsdruck.

1. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die finanzielle Belastung der ostdeutschen Bauindustrie durch die Mindestlohnverordnung ein?

Da der Bundesregierung das entsprechende tatsächlich abgeleistete Arbeitszeitvolumen nicht bekannt ist, kann sie auch keine Antwort zur finanziellen Belastung geben.

2. Teilt die Bundesregierung die zitierte Auffassung des Sachverständigenrates in Bezug auf die wachstumshemmende Wirkung eines rigiden Arbeitsmarktes?

Die aus Sicht der Bundesregierung erforderlichen Reformen am Arbeitsmarkt sind enthalten im Entwurf eines Gesetzes über Reformen am Arbeitsmarkt, der am 26. September 2003 in zweiter und dritter Lesung vom Deutschen Bundestag angenommen worden ist (Bundratsdrucksache 676/03).

3. Welche Instrumente beabsichtigt die Bundesregierung einzusetzen, um die durch die Mindestlohnverordnung bedingte erhöhte Kostenbelastung für die ostdeutschen Baubetriebe wieder auszugleichen?

Es ist nicht Aufgabe der Bundesregierung, die von den Tarifvertragsparteien autonom im Verhandlungsweg vereinbarte Höhe des Mindestlohns durch Ausgleichsmaßnahmen zu kompensieren.

4. Welchen Umfang hat die Schattenwirtschaft nach Einschätzung der Bundesregierung inzwischen in Ostdeutschland insgesamt erreicht, wie viel entfällt hiervon auf das Baugewerbe und wie verteilt sich die Schattenwirtschaft regional auf die sechs neuen Bundesländer?
5. Wie hoch schätzt die Bundesregierung den durch die Schattenwirtschaft verursachten volkswirtschaftlichen Schaden ein?
6. Welche Entwicklung prognostiziert die Bundesregierung für die Schattenwirtschaft in Ostdeutschland?

Die Fragen beziehen sich auf die zahlenmäßige Entwicklung der Schattenwirtschaft. Die quantitative Erfassung der Schattenwirtschaft ist 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 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). Das vom statistischen Bundesamt berechnete 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. Es nimmt – nach Auffassung der Bundesregierung 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.

Da folglich eine auch nur einigermaßen zuverlässige Schätzung des Umfangs und damit auch der Zunahme illegaler Beschäftigung nicht möglich ist, gibt die Bundesregierung keine Schätzungen über den Umfang der Schattenwirtschaft sowie Prognosen über deren Entwicklung ab.

7. Welche Maßnahmen beabsichtigt die Bundesregierung über die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten hinaus zu ergreifen, um dem bei einer größer werdenden Gruppe offenbar zugrunde liegenden Wertewandel – Schwarzarbeit als „Kavaliersdelikt“ – energisch entgegenzutreten?

Schwarzarbeit wird von weiten Kreisen der Bevölkerung als Kavaliersdelikt angesehen. Schwarzarbeit ist zu einem Massenphänomen geworden.

Schwarzarbeit verursacht Schäden in Milliardenhöhe durch Vorenthalten von Steuern und Abgaben. Haushalte sowie die Wirtschafts- und Arbeitsmarktordnung werden dadurch empfindlich beeinträchtigt. Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung stellen keine Kavaliersdelikte dar, sondern sind unsoziales und illegales Verhalten, verzerren den Wettbewerb, vernichten Arbeitsplätze und müssen zu Recht verfolgt und bestraft werden.

Die Bundesregierung beabsichtigt deshalb, den Kampf gegen die Schwarzarbeit erheblich zu intensivieren. Sie wird dem vielschichtigen Massenphänomen Schwarzarbeit mit einem ganzen Bündel gesetzlicher und administrativer Maßnahmen entschlossen entgegenzutreten.

Bündelung der Verfolgungszuständigkeiten

Die Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung wurde bisher auf Bundesebene von der Bundesanstalt für Arbeit (BA) und der Zollverwaltung mit insgesamt rd. 5 000 Beschäftigten bekämpft.

Am 2. Juli 2003 hat das Bundeskabinett beschlossen, die Verfolgungszuständigkeit für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung im Bundesbereich bei der Zollverwaltung zu bündeln. Im Rahmen des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Bundesratsdrucksache 730/03) soll dieser Beschluss gesetzlich verankert werden.

Mit diesem Gesetz wird die Verfolgungszuständigkeit im Bereich des Bundes (Länderkompetenzen bleiben unberührt) zum 1. Januar 2004 fast vollständig bei der Zollverwaltung zusammengefasst. Die BA bleibt lediglich zuständige Bearbeitungsstelle für einen kleinen Teil der Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs, und zwar wenn dieser durch einen Datenabgleich der Leistungsempfänger und der Beschäftigtendatei aufgedeckt wird, eine Außenprüfung nicht erforderlich ist und es sich um eine Ordnungswidrigkeit handelt. Der Gesetzentwurf sieht deshalb einen gesetzlichen Übergang nahezu aller der bei der BA im Bereich der Arbeitsmarktsinspektion Beschäftigten in den Dienst der Zollverwaltung vor.

Durch die Bündelung der Verfolgungszuständigkeiten zweier erfolgreicher Behörden wird eine erhebliche Effizienzsteigerung eintreten. Doppelprüfungen, Mehrfachermittlungen, Kompetenz- und Zuständigkeitsprobleme fallen weg. Die künftig einheitlichen Grundsätze in Bezug auf das Auftreten und die Ausrichtung ermöglichen ein geschlossenes Vorgehen.

Künftige Grundausrichtung

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) geht von folgender zentraler Grundausrichtung aus:

1. Prävention durch Schaffung eines neuen Unrechtsbewusstseins
2. Hilfestellung für den Bürger, sich legal zu verhalten
3. Erhöhter Verfolgungsdruck

Zu 1. Prävention durch Schaffung eines neuen Unrechtsbewusstseins

Die verheerenden Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte und die Wirtschafts- und Arbeitsmarktordnung müssen der Bevölkerung durch verschiedene öffentlichkeitswirksame Maßnahmen verdeutlicht werden, um damit die bestehende gesellschaftliche Akzeptanz der Schwarzarbeit zu brechen:

- Deutliche Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit

Geplant ist unter anderem eine bundesweite Medienkampagne, mit der die breite Öffentlichkeit ebenso wie die betroffenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf die Strafbarkeit der Schwarzarbeit und über die Erfolge des Zolls bei ihrer Bekämpfung hingewiesen werden sollen. Es soll deutlich werden, dass der enorme volkswirtschaftliche Schaden auch unmittelbare Konsequenzen für den einzelnen Bürger hat.

- Präventive Strategie bei der täglichen Arbeit

Der Zoll wird künftig möglichst weitflächige und starke Präsenz in der Öffentlichkeit zeigen und damit auch präventiv die Aufmerksamkeit auf die notwendige Bekämpfung der Schwarzarbeit lenken. Neben den üblichen neutralen Fahrzeugen ist hierbei der Einsatz von über 300 Fahrzeugen in weiß-grüner Lackierung mit Martinshorn und Blaulicht sowie dem Zoll-

schriftzug und deutlich lesbarer Internetadresse (www.zoll-stoppt-schwarzarbeit.de) geplant. Vorgesehen ist der Einsatz der Fahrzeuge in regelmäßigem Schicht- und Wochenenddienst (Montag bis Samstag und zusätzliche Sondereinsätze auch am Sonntag).

– Bundesweite Schwerpunkteinsätze

Auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen und Erkenntnisse wurden unmittelbar im Anschluss an den Kabinettsbeschluss vom 2. Juli 2003 die Anstrengungen im Bereich der Prüfungen erheblich verstärkt. Um die Prüfungsdichte sofort deutlich zu erhöhen und die Aufmerksamkeit der Bevölkerung auf die Bekämpfung der Schwarzarbeit zu lenken, finden alle 4 bis 6 Wochen zusätzliche branchenspezifische bundesweite Schwerpunktkontrollen statt. Die Schwerpunktkontrollen haben sich als geeignet erwiesen, erhebliche Verstöße im Zusammenhang mit Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung aufzudecken. Sie tragen auch dazu bei, über eine entsprechende Presseresonanz die Bevölkerung zu sensibilisieren und ein neues Unrechtsbewusstsein zu wecken.

Zu 2. Hilfestellung für den Bürger, sich legal zu verhalten

Ziel des BMF ist es, dem Bürger Hilfestellung anzubieten, Arbeitsleistungen legal zu erbringen bzw. nachzufragen.

Der Bürger soll über die wesentlichen für ihn im Alltag wichtigen Regelungen – insbesondere abgabenrechtlicher, sozialversicherungsrechtlicher und gewerberechtlicher Art – durch eine weit gefächerte Öffentlichkeitsarbeit informiert werden. Dazu sollen neben Hauswurfsendungen eine Internetseite mit allen wichtigen Informationen und eine Beratungshotline eingerichtet werden.

Zu 3. Erhöhter Verfolgungsdruck

Der Zoll wird die Anzahl seiner Prüfungen und Ermittlungen spürbar erhöhen.

Wie bisher wird der Zoll sich dabei vordringlich an der Höhe des Schadens orientieren.

Es ist nicht hinnehmbar, wenn Unternehmer große Teile ihres Personals außerhalb eines legalen Arbeitsverhältnisses und unter Verletzung zahlreicher Rechtsnormen beschäftigen.

Auch für den privaten Bereich gilt, dass Schwarzarbeit kein Kavaliersdelikt ist und nicht geduldet werden kann.

Der Schwarzarbeiter und sein Auftraggeber müssen in Zukunft in verstärktem Maße damit rechnen, entdeckt und bestraft zu werden.

Neue moderne und schlagkräftige Strukturen

Unter einem neu strukturierten gemeinsamen Dach „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ sollen künftig rund 7 000 Beschäftigte (Zusammenführung BA/Zoll und beabsichtigte weitere Personalaufstockung) den Kampf gegen die Schwarzarbeit aufnehmen.

Sie werden bundesweit flächendeckend an 113 Standorten vertreten sein.

Aufbauend auf der Informations- und Koordinierungszentrale für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung durch die Zollverwaltung (InKo BillBZ) wird bei der Oberfinanzdirektion Köln eine bundesweit zuständige Abteilung „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ mit voraussichtlich über 120 Beschäftigten eingerichtet. Es entsteht keine Behörde alten Stils, sondern eine moderne, höchst effi-

ziente Einheit mit weitgehenden Durchgriffsrechten. Die Abteilung wird außerdem zentraler Ansprechpartner für alle Zusammenarbeitsbehörden sein.

Neues Gesetz

Durch ein umfassendes Artikelgesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung, das unter Federführung des BMF erarbeitet wird, soll der Kampf gegen die Schwarzarbeit auf eine neue Grundlage gestellt werden.

Mit diesem Gesetz sollen erstmalig die Kontrollregelungen aus den verschiedenen Vorschriften, insbesondere des Sozialgesetzbuches inhaltlich zusammengeführt und wesentlich ergänzt werden. Kern der Neuregelungen ist die grundlegende Neufassung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Schwarzarbeit wird darin umfassend definiert, indem die eigentlichen fiskalischen Gesichtspunkte deutlich hervorgehoben werden.

Es werden klare Prüfungs- und Ermittlungsrechte der zuständigen Behörden beschrieben.

Umfassendere Prüfrechte der Zollverwaltung sollen die Prüfungen effektiver gestalten und dazu beitragen, dass Schwarzarbeiter sich ihren Pflichten gegenüber Staat und Gemeinwohl nicht entziehen.

Über die bisherigen spezialgesetzlichen Regelungen hinaus sollen ergänzende Straftatbestände geschaffen werden, mit denen der Bevölkerung der Unrechtsgehalt von Schwarzarbeit deutlich vor Augen geführt wird.

Schwarzarbeit geht sehr oft einher mit Steuerhinterziehung. Durch das Gesetz soll deshalb die Zusammenarbeit insbesondere mit der Steuerfahndung deutlich ausgebaut werden.

In diesem Zusammenhang wird der Zoll auch Aufgaben aus der Steuerkontrolle übernehmen.

8. Welche Schritte beabsichtigt die Bundesregierung zu unternehmen, um die insbesondere den Bausektor erheblich behindernde Bürokratie und Regelungsdichte nachhaltig einzuschränken und damit einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung des Baugewerbes in Ostdeutschland und zur Eindämmung der Schwarzarbeit zu leisten?

Die Bundesregierung hat am 26. Februar 2003 die „Initiative Bürokratieabbau“ mit der Verabschiedung von Eckpunkten zum Bürokratieabbau unter dem Titel „Mittelstand fördern – Beschäftigung schaffen – Bürgergesellschaft stärken“ sowie eines 13 Punkte umfassenden Sofortprogramms gestartet. Mit Kabinettsbeschluss vom 9. Juli 2003 hat sie darüber hinaus weitere 41 Reformprojekte sowie ein Gesamtkonzept verabschiedet, das auf die spürbare Entlastung von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen von überflüssigen Verwaltungspflichten zielt. Von diesem umfassenden Ansatz der Bundesregierung zum Bürokratieabbau profitiert auch das Baugewerbe.

Für die Anstrengungen der Bundesregierung zur Reduzierung der Regelungsdichte, die insbesondere dem Baugewerbe zugute kommen, seien beispielhaft drei Projekte herausgegriffen:

- Die „Initiative Bürokratieabbau“ sieht auch eine „Verschlankung des Vergaberechts“ vor. Ziel dieses Projektes ist, das komplexe Vergaberecht zu vereinfachen, um auch im Interesse der Bauwirtschaft öffentliche Gelder schneller und rechtssicherer investieren zu können.

- Durch die beabsichtigte Vereinfachung der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure kann ein wichtiger Beitrag zur Reduzierung der gesetzgeberischen Regelungsdichte geleistet werden.
- Im Übrigen tragen die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Änderungen zur Handwerksordnung ebenfalls zu einer Reduzierung der Schwarzarbeit bei.

9. Hat die Bundesregierung die Möglichkeit eines Aussetzens der Mindestlohnverordnung für Ostdeutschland geprüft?

Wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Wenn nein, warum nicht?

Die Tarifvertragsparteien des Baugewerbes haben mit Rücksicht auf die schwierige Situation der Bauwirtschaft gerade auch in den neuen Bundesländern am 29. Oktober 2003 einen Änderungstarifvertrag geschlossen, in dem der zum 1. September 2003 neu eingeführte Mindestlohn für Facharbeiter in den neuen Bundesländern abgesenkt werden soll. Der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement, hat den Abschluss eines solchen Tarifvertrages ausdrücklich gefördert und begrüßt. Die Bundesregierung ist bereit, diesen Änderungstarifvertrag durch Rechtsverordnung auch für die nicht tarifgebundenen Arbeitgeber des Baugewerbes in den neuen Bundesländern verbindlich zu machen. Der Entwurf einer entsprechenden Rechtsverordnung ist bereits im Bundesanzeiger vom 30. Oktober 2003 veröffentlicht worden.

