

Walter A. S. Koch

# Das Schwarzarbeit-Änigma

*Die Schätzungen über den Umfang von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft erreichen eine erhebliche Größenordnung. Auf welcher Basis und mit welcher Methodik wurden die Berechnungen durchgeführt? Sind die Schätzergebnisse plausibel? Mit welchen Maßnahmen reagierte die Politik?*

Seit vielen Jahren versuchen deutsche Bundes- und Länderregierungen die Schwarzarbeit wirkungsvoll zu bekämpfen. Eine Übersicht über die vielen gesetzlichen Maßnahmen gibt der 10. Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (BilBG) vom 13. Juli 2005. Ein letzter Vorstoß wurde im Jahr 2004 mit der Verabschiedung des „Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung (SchwarzArbG)“ vom 23. Juli 2004 (BGBl I, S. 1842) unternommen.

Für das Jahr 2003 wurde bei den Beratungen des SchwarzArbG – in allen Fraktionen – von einem Volumen von rund 370 Mrd. Euro ausgegangen<sup>1</sup>. Dies entsprach etwa 17% des Bruttoinlandsprodukts, eine eindrucksvolle Zahl. Sie beruht auf Untersuchungen von Friedrich Schneider (Universität Linz) und dem Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung – IAW (Tübingen)<sup>2</sup>.

Ein derartiges Volumen muss zwangsläufig staatliche Gegenmaßnahmen hervorrufen. Auf die dem Fiskus und den Sozialversicherungsträgern in Milliardenhöhe entgehenden Einnahmen kann – gerade angesichts der seit Jahren prekären Staatsfinanzen – nicht verzichtet werden. Immerhin hätte eine Belastung dieser Wertschöpfung mit nur 10% Einnahmen von 37 Mrd. Euro erbracht! In der zitierten Bundestagsdebatte wurden die Einnahmeverluste auf zwischen 100 Mrd. Euro und 120 Mrd. Euro beziffert.

Ziel dieses Beitrags ist es, der Frage nach der Plausibilität des geschätzten Umfangs der Schwarzarbeit nachzugehen. Die Ermittlung dieses Volumens gleicht der Lösung eines Rätsels, denn Aktivitäten wie die Schwarzarbeit finden ja im „Verborgenen“ statt. Weiterhin soll aufgezeigt werden, dass sich die

Untersuchungsergebnisse zur Schwarzarbeit „verselbständigt“ haben und bedenkenlos in die politische Entscheidungsfindung eingebracht werden.

## Begriffliche Abgrenzung

Die Schwarzarbeit ist der Kernbereich der so genannten Schattenwirtschaft (underground economy, hidden economy). Dabei handelt es sich um Aktivitäten, die keiner Besteuerung und Reglementierung durch den staatlichen Sektor unterliegen. Obwohl sie zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) gerechnet werden müssten, werden sie – aus welchen Gründen auch immer – nicht im offiziellen BIP ausgewiesen<sup>3</sup>.

Dem „Inlandsprodukt der Schattenwirtschaft“ werden zugerechnet:

- legale Aktivitäten, die legal ausgeführt werden, die aber der Erfassung durch Steuern entzogen werden (Steuerhinterziehung),
- legale Aktivitäten, die illegal ausgeführt werden (Schwarzarbeit),
- illegale Aktivitäten (Drogenhandel),
- Einkommen aus legaler Eigenproduktion und direktem Tausch.

Die Eigenproduktion und der direkte Tausch stellen kein Problem unter dem Blickwinkel ihrer rechtlichen Zulässigkeit und in Bezug auf die öffentliche Finanzlage dar. Der Tatbestand der Steuerhinterziehung, sofern legale Aktivitäten gesetzmäßig durchgeführt

<sup>1</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 15/95, Stenografischer Bericht, 95. Sitzung, Berlin, 5. März 2004 (Erste Beratung des Gesetzes gemäß BT-Drucksache 15/2573 vom 2.3.2004), S. 8483 ff.

<sup>2</sup> Vgl. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung – IAW (Tübingen), Aktuelle Prognose zur Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland im Jahr 2003, Pressemitteilung vom 29.1.2003.

<sup>3</sup> Vgl. Dieter Cassel, Anja Caspers: Was ist Schattenwirtschaft? Begriff und Erscheinungsformen der Second Economy, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 13. Jg., H. 1, 1984, S. 1 ff.; Werner W. Pommerehne, Gebhard Kirchgässner: Schattenwirtschaft als wirtschafts- und sozialpolitische Herausforderung, in: wisu – das wirtschaftsstudium, 23. Jg., H. 10, 1994, S. 848 ff.; Walter A.S. Koch, Christian Czogalla: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Stuttgart 2004, S. 40 ff.

*Prof. Dr. Walter A. S. Koch, 62, lehrt im Fachgebiet Volkswirtschaftslehre und -politik, Staats-, Rechts- und Wirtschaftslehre an der Fachhochschule Flensburg.*

werden, aber steuerbare Tatbestände dem Fiskus verschwiegen werden, führt dagegen zu erheblichen Einnahmeverlusten. Über die tatsächliche Steuerhinterziehung – von der Mehrwertsteuer abgesehen – lassen sich keine Angaben machen. Dies gilt auch für illegale Aktivitäten wie beispielsweise den Drogenhandel.

Von besonderer Bedeutung ist die Schwarzarbeit. Darunter wird nach § 1 Abs. 2 SchwarzArbG ein Verhalten zusammengefasst, bei dem man

„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 steuerlichen Pflichten nicht erfüllt,

3. als Empfänger von Sozialleistungen seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Mitteilungspflichten gegenüber dem Sozialleistungsträger nicht erfüllt,

4. als Erbringer von Dienst- oder Werkleistungen seine sich daraus ergebende Verpflichtung zur Anzeige vom Beginn des selbstständigen Betriebes eines stehenden Gewerbes (§ 14 der Gewerbeordnung) nicht nachgekommen ist oder die erforderliche Reisegewerbekarte (§ 55 der Gewerbeordnung) nicht erworben hat,

5. als Erbringer von Dienst- oder Werkleistungen ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe selbständig betreibt, ohne in der Handwerksrolle eingetragen zu sein (§ 1 der Handwerksordnung).“

Mit dem SchwarzArbG ist erstmals eine Legaldefinition für Schwarzarbeit festgelegt worden. Sie legt den Fokus auf Einnahmeverluste.

In Bezug auf den Umfang der Schattenwirtschaft und insbesondere die Schwarzarbeit lassen sich einige Hypothesen formulieren. Sie ist in einem Land und zu einem Zeitpunkt umso größer, je

- höher die Belastung mit Steuern und Sozialversicherungsabgaben,
- schlechter die Steuermoral,
- höher die Belastung durch staatliche Reglementierungen,
- rascher die Zunahme und die Wahrnehmung der Abgabenbelastung,

- geringer das real verfügbare Pro-Kopf-Einkommen (d.h. es gibt eine ökonomische Notwendigkeit für „Nebentätigkeiten“),

- geringer die Opportunitätskosten der Zeit, d.h. je geringer die offizielle altersbereinigte Erwerbsquote und die Arbeitszeit und je höher die Arbeitslosenquote sind (wenn Arbeitszeit und Freizeit miteinander auf ihre Nützlichkeit verglichen werden, wird man feststellen, dass mit zunehmender Arbeitszeit die „Freizeit“ wertvoller (und umgekehrt) wird),

- geringer die Kosten der Beschäftigung in der Schattenwirtschaft, d.h. je geringer das erwartete Strafmaß und die Aufdeckungswahrscheinlichkeit einer inoffiziellen Betätigung sind.

Es versteht sich von selbst, dass sich die aufgeführten Faktoren in ihrer Wirkung gegenseitig verstärken können. Aus diesen Hypothesen kann auch begründet werden, dass die Höhe der Abgabenbelastung und die Verbesserung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit sowie das Strafmaß in den Vordergrund der finanzpolitischen Diskussion bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit gerückt worden sind.

### Erfassungsmethoden

Die in der Wissenschaft eingesetzten Methoden zur Erfassung der Schwarzarbeit sind vielfältig<sup>4</sup>. Grundsätzlich sind die *direkten* Methoden (Befragungen, Erhebungen zur Steuerhinterziehung) von *indirekten*<sup>5</sup> zu unterscheiden. Bei letzteren werden Hilfsgrößen benötigt, um auf den Umfang der Schwarzarbeit schließen zu können. Es wird (1) versucht, mittels Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die Größe der Schattenwirtschaft zu bestimmen. Besondere Bedeutung hat (2) der so genannte Bargeldansatz erlangt. Er ist von vielen Wissenschaftlern eingesetzt worden. Schließlich wurden – neben direkten und indi-

<sup>4</sup> Vgl. z.B. Friedrich Schneider, Ernst Enste: Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit. Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen, München, Wien 2000, S. 11 ff.

<sup>5</sup> Vgl. z.B. Friedrich Schneider, Dominik Enste: Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit, a.a.O., S. 13 ff.; Walter A.S. Koch: Einkommensteuern und Leistungswirkungen. Ein Beitrag zu einer erfahrungswissenschaftlichen Theorie der Steuerwirkungen, Beiträge zur Verhaltensforschung, H. 26, Berlin 1984, S. 83 ff. Dort werden noch weitere Ansätze erörtert.

<sup>6</sup> Verfahren zur Schätzung von „Linear Interdependent Structural Relationships“, eine Methode, die der Faktorenanalyse zuzurechnen ist. Vgl. Hannelore Weck, Werner W. Pommerehne, Bruno S. Frey: Schattenwirtschaft, München 1984, S. 52: „Dieser Ansatz unterscheidet sich insofern von der üblichen Regressionsanalyse, als nicht nur ein, sondern mehrere Indikatoren zur Abbildung der abhängigen Variablen berücksichtigt werden. Gegenüber der ‚weichen Modellierung‘ hat das LISREL-Verfahren den Vorteil, dass die theoretisch abgeleiteten Hypothesen über den Zusammenhang zwischen den Einflussfaktoren und der Schattenwirtschaft empirisch überprüft werden können.“

rekten Verfahren – auch *kausale Methoden* (der Ansatz der weichen Modellierung, der Modellansatz nach dem LISREL-Verfahren<sup>6</sup>) eingesetzt. Neuerdings wird auch eine Kombination aus dem Bargeldansatz und dem DYMIMIC-Ansatz verwendet<sup>7</sup>.

Im Allgemeinen wird argumentiert, dass durch Befragungen keine zuverlässigen Einschätzungen über die Schattenwirtschaft zu erzielen seien, weil die Befragten Sanktionen befürchten. Daher liegen auch nur wenige jüngere Untersuchungen vor, die diese Methode einsetzen<sup>8</sup>.

### Veränderungen der Erwerbsquote

Bei diesem Ansatz wird die Erwerbsquote im Zeitablauf betrachtet. Eine abnehmende offizielle Erwerbsquote lässt Aufschlüsse über Größe und Entwicklung der Schattenwirtschaft dann zu, wenn unterstellt wird, dass aus der formellen Wirtschaft endgültig abgewanderte – und damit statistisch nicht mehr erfasste – Erwerbstätige im Schattensektor tätig sind. Außerdem wird angenommen, dass in einer Referenzperiode (z.B. beim Höchststand der Erwerbsquote) keine Schattenwirtschaft vorhanden war.

Dieses Konzept besitzt allerdings, allein aufgrund der Voraussetzungen, schwerwiegende Mängel. Denn viele Schwarzarbeiter geben ihren Arbeitsplatz in der offiziellen Wirtschaft nicht auf. Zweifelhaft ist auch die Annahme der Nichtexistenz schattenwirtschaftlicher Aktivitäten zu irgendeinem Zeitpunkt. Dies würde die Negation der als Ursachen für die Schattenwirtschaft bezeichneten Einflussfaktoren „Abgabenbelastung“ und „Regulierungsdruck“ in der Referenzperiode bedeuten. Ein weiterer Nachteil besteht darin, dass andere den Arbeitsmarkt beeinflussende Faktoren (demographische Entwicklungen, Migration, Vorruhestandsregelungen usw.) nicht berücksichtigt werden. Und es erfolgt bei diesem Ansatz nicht die notwendige Trennung zwischen Schattenwirtschaft und Eigenwirtschaft.

### Methode des Bargeldumlaufs

Insbesondere mit Hilfe monetärer Größen ist der Umfang der Schattenwirtschaft geschätzt worden. Dabei geht man von der plausiblen Annahme aus, dass die Transaktionen in der Schattenwirtschaft ausschließlich mit Bargeld abgewickelt werden, um illegale

Handlungen zu verschleiern. Es wird versucht, über die Geldmenge oder deren Veränderungen den Umfang der Schattenwirtschaft zu ermitteln. Dazu wird ein Basiszeitraum festgelegt, für den die Nichtexistenz von Schattenwirtschaft postuliert wird. Die in dieser Situation vorhandene Geldmenge bzw. das Verhältnis von Bargeld zu Sichteinlagen wird als „normal“ angenommen. Das Ausmaß des Transaktionsvolumens der Schattenwirtschaft wird dann dadurch errechnet, dass das den Bedarf der formellen Wirtschaft übersteigende Bargeldvolumen als Geldmenge der Schattenwirtschaft angesehen wird. Multipliziert man diese Größe mit der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes, ist eine Schätzung des Umfangs der Schattenwirtschaft möglich.

In einer Reihe von geldwirtschaftlichen Schätzansätzen wird davon ausgegangen, dass die Bargeldnachfrage durch die Höhe der Steuerbelastung induziert ist (Steuerhinterziehung). Indes gibt es noch andere Einflussgrößen, die als Ursachen für schattenwirtschaftliche Aktivitäten angesehen werden können. Die Entwicklung der Schattenwirtschaft lässt sich nur im Zusammenwirken aller Determinanten ermitteln.

Beim Bargeldnachfrageansatz werden die verschiedenen Bestimmungsgründe der Bargeldnachfrage geschätzt. Sie hängt ab vom Preisniveau, dem Bruttoninlandsprodukt, dem Zinssatz bzw. der Zinsstruktur und anderen Variablen (Steuersätze, Regulierungsdichte usw.), die sich indes nicht ohne Probleme quantifizieren lassen. „Simuliert man diese Funktionen unter der Ceteris-paribus-Annahme einer konstanten Steuerbelastung und der Konstanzhaltung der anderen Faktoren, die als Ursachen für die Schattenwirtschaft gelten können, schaltet damit also die Entstehungsursachen für die Schattenwirtschaft aus, dann wird aus der positiven Differenz zwischen der theoretischen und der tatsächlichen Bargeldhaltung auf die Existenz schattenwirtschaftlicher Tätigkeiten geschlossen. Die korrespondierende Größe der Wertschöpfung im Schattensektor lässt sich dann in einem zweiten Schritt dadurch ermitteln, dass man die steuerinduzierte (und aufgrund anderer Faktoren induzierte) Bargelddifferenz mit der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes multipliziert, wobei hier die Annahme gemacht wird, dass die Umlaufgeschwindigkeit im offiziellen und inoffiziellen Sektor die gleiche ist.“<sup>9</sup>

Die bei diesem Ansatz (wie auch bei den anderen indirekten Methoden) unterstellten Voraussetzungen sind problematisch:

<sup>7</sup> Vgl. Friedrich Schneider: *Shadow Economies around the World: What do we really know?*, IAW- Diskussionspapiere, H. 16, Tübingen, Juli 2004.

<sup>8</sup> Zu den Ausnahmen zählen die Untersuchungen der Rockwool Stiftung. Vgl. Lars P. Feld, Claus Larsen: *Schwarzarbeit in Deutschland: Ein Vergleich der deutschen Schwarzarbeit zwischen 2004 und 2001 auf der Basis von Befragungsdaten*, in: *Neues von der Forschungsgesellschaft der Rockwool Stiftung*, Juni 2005.

<sup>9</sup> Friedrich Schneider, Ernst Enste: *Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit*, a.a.O., S. 18 f.

- Die Annahme einer gleichen Umlaufgeschwindigkeit des Geldes in der Schattenwirtschaft wie in der offiziellen Wirtschaft ist äußerst fragwürdig, da darüber keinerlei Informationen vorliegen. Zudem wird mit dieser Annahme suggeriert, dass ein separierbarer Geldkreislauf in der Schattenwirtschaft (Schwarzarbeit) existiert. Ein Blick in die Realität zeigt, dass zwar Schwarzarbeitsverdienste in bar bezahlt werden, dass aber diese Verdienste nicht zu eigener Nachfrage nach Schwarzarbeit führen, sondern schnell wieder in den offiziellen Geldkreislauf zurückfließen.
- Es ist heroisch anzunehmen, dass in einer Referenzperiode (sie ist notwendig, um einen „Nullpunkt“ für die Messung zu erhalten) keine Schwarzarbeit bestanden hat. Die Geschichte des Steuerwiderstands zeigt, dass es zu jeder Zeit Versuche gegeben hat, der steuerlichen Belastung auszuweichen.
- Die Währungen mehrerer Länder (USA, früher Deutschland mit der Deutschen Mark, heute die Europäische Union mit dem Euro) werden als Geld im Ausland gehalten, sie dienen zum Teil als Parallelwährungen angesichts des Wertverfalls des eigenen gesetzlichen Geldes in den betreffenden Ländern. In welchem Umfang solche Geldbestände im Ausland bestehen, lässt sich nur vage angeben. In diesem Umfang können sie dann aber im Inland nicht schattenwirtschaftlichen Aktivitäten zugerechnet werden.

Insgesamt zeigt sich, dass Schätzungen nach dem Bargeldumlauf nicht zu befriedigenden Ergebnissen führen können. Umso mehr überrascht, dass Schneider/Enste – trotz von ihnen in ähnlicher Weise vorgetragener Bedenken – zu folgender Schlussfolgerung gelangen: „Trotz dieser offenkundigen Schwächen ist es mit diesem Ansatz möglich, die Entwicklung der Schattenwirtschaft über die Zeit zumindest rudimentär zu erfassen. Der Bargeldansatz ... brachte für eine Mehrzahl der Fälle durchaus sinnvolle Resultate.“<sup>10</sup> Wie kann eine rudimentäre Erfassung angesichts der fragwürdigen Annahmen zu „sinnvollen Resultaten“ führen? Woher weiß man, was „sinnvolle“ Resultate sind und für wen sind sie „sinnvoll“?

### Kausale Methoden (Modellansätze)

Den Schwarzarbeitsschätzungen von Schneider und dem IAW liegt eine Kombination aus dem Bargeldansatz und einem strukturellen Gleichungsmodell zu Grunde. „The DYMIMIC (dynamic multiple-indicators multiple-causes) model consists in general of two parts, with the measurement model linking the unobserved variables to observed indicators. The structural

equations model specifies causal relationships among the unobserved variables. In this case, there is one unobserved variable, or the size of the shadow economy; this is assumed to be influenced by a set of indicators for the shadow economy's size, thus capturing the structural dependence of the shadow economy on variables that may be useful in predicting its movement and size in the future.“<sup>11</sup> In der Modellkonstruktion wird versucht, die Interaktion zwischen verschiedenen Ursachen, der Größe der Schattenwirtschaft und ausgewählten Indikatoren im Zeitablauf abzubilden.

Als mögliche Ursachen werden genannt: (1) die Belastung mit direkten und indirekten Steuern; (2) die Belastung durch staatliche Regulierung als Hilfsgröße für alle anderen staatlichen Aktivitäten und (3) die Steuermoral, die die Bereitschaft der Individuen beschreibt, aus der offiziellen Wirtschaft in die Schattenwirtschaft abzuwandern. Die wichtigen Indikatoren, die in das Modell eingehen, sind: (1) Die Entwicklung monetärer Größen (Bargeld), (2) die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt (ein Anstieg der Tätigkeiten im schattenwirtschaftlichen Bereich bedeutet eine Abnahme der offiziellen Beschäftigung) und (3) die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktion (mehr schattenwirtschaftliche Tätigkeiten beinhalten, dass Inputs (Faktor Arbeit) aus der offiziellen Wirtschaft abwandern, so dass ein Rückgang der offiziellen Wachstumsrate des BIP möglich ist). Es ist unschwer zu erkennen, dass hier die Quadratur des Kreises versucht wird. Letztlich finden die oben genannten indirekten Methoden des Bargeldansatzes sowie der Erwerbsquote Eingang in das Modell. Dennoch bleiben erhebliche Bedenken bestehen, auch wenn nach Einschätzung von Schneider „this latest combination of the currency demand and DYMIMC approach clearly shows some progress in the estimation technique of the shadow economy ... and a number of critical points have been overcome“<sup>12</sup>.

Selbstkritisch werden einige noch bestehende Schwächen des Verfahrens eingeräumt: „However, also against this method objections can be raised, which are

- (1) instability in the estimated coefficients with respect to sample size changes,
- (2) instability in the estimated coefficients with respect to alternative specifications,

<sup>11</sup> Friedrich Schneider: *Shadow Economies around the World*, a.a.O. S. 40. Dort finden sich weitere Quellenangaben zu diesem Modellansatz.

<sup>12</sup> Ebenda, S. 42.

<sup>13</sup> Ebenda.

<sup>10</sup> Ebenda, S. 18.

- (3) difficulty to obtain reliable data on cause variables other than tax variables, and
- (4) the reliability of the variables grouping into causes and indicators in explaining the variability of the shadow economy.<sup>13</sup>

In der Modellbeschreibung wird darauf hingewiesen, dass „one has to keep in mind that this variable [Shadow Economy] is only available for three points in time namely the years 1990/91, 1994/95 and 1999/2000“<sup>14</sup>. Auch andere Variable bleiben fragwürdig. Um nur eine zu nennen: die Belastung mit staatlicher Regulierung wird offenbar gemessen durch den Anteil der Beschäftigung beim Staat als Prozentsatz der Gesamtbeschäftigung<sup>15</sup>.

So verdienstvoll alle Verfeinerungen dieses Schätzverfahrens sind, als Beleg für das tatsächliche Volumen von Schwarzarbeit ist der DYMIMIC-Ansatz (noch) nicht geeignet.

### Ergebnisse indirekter Methoden

Nach neueren Schätzungen machte die Schattenwirtschaft 2003 in der Bundesrepublik etwa 17% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) aus, während sie sich für das Jahr 1975 auf 6% belief. Für 2004 ermittelten die Experten ein um 14 Mrd. Euro leicht gesunkenes Volumen. Im laufenden Jahr 2005 wird erneut von einem Rückgang um etwa 10 Mrd. Euro ausgegangen<sup>16</sup>. Bei der Interpretation aller Zahlen über den Umfang der Schattenwirtschaft sollte beachtet werden, dass die Messverfahren sehr ungenau sind. Außerdem besteht die Gefahr, dass aus interessenpolitischen Gründen schattenwirtschaftliche Aktivitäten überschätzt werden: Der Gesetzgeber soll zu härteren Sanktionen gezwungen werden. Auch verbreitete Formen der Wirtschaftskriminalität (um nur einige zu nennen: Versicherungsbetrug, Computerkriminalität, Insolvenzdelikte, Produktpiraterie, Subventionsbetrug, Korruption, organisierte Kriminalität usw.) sind der Schattenwirtschaft (aber nicht der Schwarzarbeit) zuzurechnen. Schätzungen über die Größenordnung

der Wirtschaftskriminalität belaufen sich auf ungefähr 10% des BIP, wobei aber zu beachten ist, dass die Dunkelziffer extrem hoch ist<sup>17</sup>.

Im Rahmen der bereits zitierten Untersuchungen wird auch eine sektorale Aufteilung der Schwarzarbeit vorgenommen<sup>18</sup>. Beispielsweise wurde der Anteil des Baugewerbes und des Handwerks an der Schwarzarbeit für 2003 auf 37% (137 Mrd. Euro) geschätzt. Für andere von Schwarzarbeit insbesondere betroffene Bereiche wurden folgende Anteilswerte ermittelt: „Hotel- und Gaststättengewerbe tragen jeweils knapp 62 Mrd. Euro oder 17% zum Gesamtvolumen der Schattenwirtschaft bei. Sonstige Dienstleistungen wie z.B. Nachhilfe, Friseurdienstleistungen oder Babysitten und sonstige Gewerbebetriebe machen weitere 54,6 Mrd. Euro aus.“<sup>19</sup> Die restliche Schwarzarbeit ist der Unterhaltungs- und Vergnügungsbranche zuzurechnen.

### Ergebnisse direkter Methoden

In einer von August bis Oktober 2004 durchgeführten Studie der Forschungsgesellschaft der Rockwool Stiftung<sup>20</sup>, die sich der Befragungsmethode auf der Basis von Mikrodaten bediente, werden Ergebnisse präsentiert, die von den Autoren als Untergrenze des tatsächlichen Ausmaßes der Schattenwirtschaft bezeichnet werden. Das ermittelte Ergebnis lag für 2004 bei 3,1% des BIP und damit etwa um 24% niedriger als im Jahr 2001 (4,1%)<sup>21</sup>. In absoluten Zahlen waren dies für 2004 68,4 Mrd. Euro und für 2001 85 Mrd. Euro. Der Unterschied zwischen den nach der Befragungsmethode ermittelten Werten und der von Schneider publizierten „Obergrenze“ von 356 Mrd. Euro für 2004 ist gewaltig. Wie groß das tatsächliche Volumen der Schwarzarbeit ist, bleibt ein Rätsel.

### Zur Plausibilität der Berechnungsergebnisse

Die oben präsentierten Berechnungsergebnisse waren sowohl den politischen Entscheidungsträgern wie auch bestimmten Interessenvertretungen (z.B. dem Zentralverband des Deutschen Handwerks – ZDH) willkommen. Bestätigten sie doch die Verluste an Wertschöpfung, die insbesondere in einigen Branchen zu verzeichnen sind, und auch die Einbußen an steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Ab-

<sup>14</sup> Ebenda, S. 46.

<sup>15</sup> Variable (23), ebenda, S. 51.

<sup>16</sup> Vgl. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen: Aktuelle Prognose zur Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland im Jahr 2005, Pressemitteilung vom 27.1.2005 sowie Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 10.8.2005.

<sup>17</sup> Vgl. Rolf Hofmann: Erscheinungsformen und Abwehr von Straftaten im Bereich der Wirtschafts- und Unternehmenskriminalität, in: das wirtschaftsstudium – wisu, H. 11, 1995, S. 923 ff. Für 2001 wurde eine bekannt gewordene Gesamtschadenssumme von 6,7 Mrd. Euro ermittelt. Dies waren allerdings nur 0,3% des BIP. Vgl. Bundeskriminalamt (Hrsg.): Wirtschaftskriminalität und Korruption, Vorträge anlässlich der Herbsttagung des Bundeskriminalamts vom 19. bis 21. November 2002, München 2003, S. 8.

<sup>18</sup> Vgl. z.B. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung: Aktuelle Prognose zur Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland im Jahr 2003, Tübingen, a.a.O., S. 2.

<sup>19</sup> Dasselbe: Aktuelle Prognose zur Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland im Jahr 2004, Tübingen, 13.1.2004, S. 3.

<sup>20</sup> Vgl. Lars P. Feld, Claus Larsen: Schwarzarbeit in Deutschland, a.a.O.

<sup>21</sup> Vgl. ebenda, Tab. 3, S. 4.

gaben. Indes wurden die Berechnungen nicht kritisch hinterfragt. Es liegt daher die Überlegung nahe, den immer wieder publizierten Umfang der Schwarzarbeit auf seine Plausibilität hin zu überprüfen.

- Geht man von einem Volumen der Schwarzarbeit von 370 Mrd. Euro (2003) sowie von der – unrealistischen – Annahme aus, dass die Schwarzarbeit nur von Arbeitslosen geleistet wird, dann würde bei 5 Millionen Arbeitslosen jeder Arbeitslose 74 000 Euro Jahreseinkommen „schwarz“ erwirtschaften. Bei 4 Millionen Arbeitslosen wären es pro Kopf sogar 92 500 Euro. Es bestünde in der Tat kein Anlass, in der offiziellen Wirtschaft tätig zu werden.
- In Deutschland lebten im Jahre 2003 etwa 40 Millionen Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose, die einen Arbeitsplatz suchen). Wäre jede Erwerbsperson in der Schattenwirtschaft tätig, hätte sie ein durchschnittliches Schwarzarbeitseinkommen von jährlich rund 9250 Euro erzielt. Geht man einmal von einem Durchschnittsverdienst von 10 Euro die Stunde<sup>22</sup> aus, wären dies 925 Arbeitsstunden pro Jahr. Die tatsächlich geleistete durchschnittliche Arbeitszeit der Arbeitnehmer betrug 1666 Stunden im Jahr 2004. Das heißt, jeder Erwerbstätige hätte zusätzlich zu seiner regulären, offiziellen Arbeitszeit noch weitere 925 Stunden gearbeitet (55,5% der regulären Arbeitszeit). Da es sehr unwahrscheinlich ist, dass jeder Erwerbstätige einer Beschäftigung als Schwarzarbeiter nachgeht, würden sich die genannten Zahlen bei weniger Schwarzarbeitern entsprechend verändern. Hätten beispielsweise nur 20 Millionen Erwerbspersonen „schwarz“ gearbeitet, betrüge das durchschnittliche Schwarzarbeitseinkommen 18 500 Euro pro Jahr, die zeitliche Belastung belief sich auf 1850 Stunden, also mehr als in einem „normalen“ Arbeitsverhältnis. Ob jeder Schwarzarbeiter den als Durchschnitt angenommenen Stundenlohn wirklich erzielt, sei dahingestellt.
- Nach einer Schätzung betrug die Anzahl der Schwarzarbeiter in Deutschland in den Jahren 1997–1998 rund 5 Millionen der Arbeitsbevölkerung<sup>23</sup>. Legt man diese Werte auch für die vergangenen Jahre zu Grunde, ergäbe sich ein durchschnittlicher Schwarzarbeitsverdienst von wiederum 74 000 Euro (2003) bzw. 71 200 Euro (2004)!
- 370 Mrd. Euro bedeuten bei einem Stundenlohn von 10 Euro ein Arbeitszeitvolumen von 37 Mrd. Stunden. Wird es durch die offizielle Arbeitszeit (2004)

von 1666 Stunden geteilt, würde man von einem Beschäftigungsvolumen von 22,2 Mio. Arbeitsplätzen ausgehen können. Bei einem Stundenlohn von 20 Euro wäre mit einer Summe von 11,1 Mio. Arbeitsplätzen zu rechnen.

- Wie oben erwähnt, werden in den Berechnungen zur Schwarzarbeit auch sektorale Zuordnungen vorgenommen. Der Anteil der Bauwirtschaft an der Schwarzarbeit wird auf 37% geschätzt. Bezogen auf die Gesamtsumme der geschätzten Schwarzarbeit von 370 Mrd. Euro (2003) wäre dies ein Betrag von rund 137 Mrd. Euro. Vergleicht man diesen Wert mit dem in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesenen Betrag der „offiziell“ erbrachten Wertschöpfung in der Bauwirtschaft entstehen weitere Zweifel. Im Rahmen der Verwendungsrechnung des BIP wurden für den Teil „Bauten“ (Bauhauptgewerbe und Ausbaugewerbe) für das Jahr 2003 207,9 Mrd. Euro<sup>24</sup> ausgewiesen. Der Umfang der Schattenwirtschaft würde sich also auf 66% dieses Betrages belaufen. Lässt sich in einem wahrlich nicht unbürokratischen Staat wie Deutschland im Baubereich eine Wirtschaftsleistung von 137 Mrd. Euro „schwarz“ erbringen, ohne dass die zuständigen Behörden davon etwas erfahren?

Diese Zahlenspielerien ließen sich beliebig weiterführen. Sie zeigen sehr deutlich, dass das Schwarzarbeit-Änigma ungelöst bleibt. Zu Recht werden die Berechnungsergebnisse zur Schwarzarbeit von König als „Blindschätzungen“ bezeichnet<sup>25</sup>. Wesentlich plausibler scheinen die von der Rockwool Stiftung präsentierten Werte, wobei aber auch sie mit Unsicherheiten hinsichtlich der Auskunftswilligkeit der Befragten angesichts der illegalen Betätigung verbunden sind.

### **Kosten der Bekämpfung der Schwarzarbeit und erzielte Einnahmen**

Zur Bekämpfung der Schwarzarbeit wurde mit dem SchwarzArbG eine neue Dachorganisation „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ (FKS) bei der Oberfinanzdirektion Köln geschaffen. Inzwischen arbeiten 7000 Beschäftigte flächendeckend an 113 Standorten in der Bundesrepublik. Bei der Einbringung des Gesetzesentwurfs (BT-Drucksache 15/2573 vom 2.3.2004, S. 2) wurde in Bezug auf den Vollzugsaufwand festgestellt, dass die „zusätzlichen Befugnisse und Aufgaben zu einem höheren Verwaltungsaufwand des Bundes in nicht genau bezifferbarer Höhe führen (werden). Dem stehen jedoch die zu erwartenden höheren Steuer-

<sup>22</sup> 10 Euro entsprechen dem Wert, der von Lars P. Feld und Claus Larsen (vgl. ebenda, S. 3) durch Befragung ermittelt wurde.

<sup>23</sup> Vgl. Friedrich Schneider, Dominik Enste: Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit, a.a.O., S. 36.

<sup>24</sup> Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Juni 2004, S. 60\*.

<sup>25</sup> Vgl. Johann-Günther König: Finanzkriminalität. Geldwäsche, Insidergeschäfte, Spekulation, edition suhrkamp, Bd. 2273, Frankfurt a.M. 2003, S. 28.

einnahmen des Bundes und der Länder gegenüber, die den Verwaltungsaufwand voraussichtlich um ein Vielfaches überkompensieren“.

Die Bundesregierung veröffentlicht keine genaue Kalkulation der Verwaltungskosten der Bekämpfung der Schwarzarbeit. Dies ist umso verwunderlicher, weil sie am 28.3.2003 auf eine kleine Anfrage der FDP-Fraktion zur Schattenwirtschaft in Deutschland zur Frage des Vollzugsaufwands konkret Stellung genommen hat. Seinerzeit – für das Jahr 2002 – entstanden der Bundesanstalt für Arbeit (BA) Personal- und Sachkosten in Höhe von 193,3 Mio. Euro. Sie bezogen sich auf einen Personaleinsatz von 2062 Arbeitskräften<sup>26</sup>. Geht man für das Jahr 2005 von 7000 in der „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ Beschäftigten aus, die sich 2 : 1 auf den mittleren und den gehobenen Dienst aufteilen, und legt man die durchschnittlichen Personalkosten von 56 061 Euro je Beschäftigtem im mittleren Dienst und 79 795 Euro je Fachkraft im gehobenen Dienst zu Grunde<sup>27</sup>, gelangt man allein zu Personalkosten von knapp 450 Mio. Euro. Die Sachkosten (z.B. Fahrtkosten usw.) wären noch zu addieren. Das Budget dürfte 500 Mio. Euro weit überschreiten<sup>28</sup>.

Die „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ hat für das Jahr 2004 zu einer Schadensaufdeckung in Höhe von 475,6 Mio. Euro (im Jahr 2003: 348,1 Mio. Euro) geführt<sup>29</sup>. Im Begriff „Schadenssumme“ ist der Betrag an nicht gezahlten Einkommensteuern und Sozialabgaben erfasst, die bei den Ordnungswidrigkeits- und Strafverfahren ermittelt wurden. Es handelt sich um tatsächlich entstandene Einnahmeverluste durch Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung. Die Finanzbehörden und Sozialversicherungen haben damit die Möglichkeit, die nichtgezahlten Beiträge und Steuern nachzufordern. Es wurden 91 400 Strafverfahren und 51 800 Bußgeldverfahren eröffnet. 2004 (2003) wurden Bußgelder in Höhe von 32,8 Mio. Euro (5,1 Mio. Euro) eingenommen. Hinzu kommen noch die Werte der zur Vermögensabschöpfung gesicherten

Vermögensgegenstände (2004: 43,1 Mio. Euro; 2003: 34,0 Mio. Euro) sowie die Summe der Geldstrafen (einschließlich Wertersatz von Urteilen und Strafbefehlen) (2004: 8,9 Mio. Euro; 2003: 3,6 Mio. Euro). Die Erwartung der Bundesregierung, durch die „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ Mehreinnahmen von über einer Milliarde Euro zu erzielen, haben sich nach diesen Zahlen nicht bestätigt.

Auch zu diesem Sachverhalt lässt sich eine Plausibilitätsberechnung anstellen: Wenn 2004 die ermittelte Schadenssumme von knapp 500 Mio. Euro 50% der verschwiegene Wertschöpfung ausmachte, betrug das Schwarzarbeitsvolumen rund 1 Mrd. Euro. Ginge man von einem Abgabensatz von 20% aus, hätte die schwarz erwirtschaftete Wertschöpfung 2,5 Mrd. Euro betragen. Diese vorläufigen Überlegungen ließen sich in einer Kosten-Nutzen-Berechnung konkretisieren: Was kostet die Bekämpfung der Schwarzarbeit und welche Einnahmen werden dabei erzielt? Damit soll indes der gesellschaftliche Nutzen einer Kontrolle, der sich aus der Verfolgung von Gesetzesverletzungen ergibt, nicht in Frage gestellt werden. Dies gilt insbesondere für die sozialschädliche Schwarzarbeit.

Es kann nicht verwundern, dass sich die Bundesregierung die mit der „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ bewirkte „Abschreckung“ als Erfolg zurechnet. Auch für das Jahr 2005 wird als deren Folge ein weiterer Rückgang der Schwarzarbeit erwartet. Dies ist aber fragwürdig. „Wenn viele Faktoren einen Einfluss besitzen, ist eine multivariate Analyse nötig.“<sup>30</sup>

### Eingang in die politische Entscheidungsfindung

Es ist bemerkenswert, dass von den politischen Entscheidungsträgern immer wieder auf die Untersuchungsergebnisse von Schneider und dem Institut für angewandte Wirtschaftsforschung zur Schattenwirtschaft in Deutschland zurückgegriffen wird. Die publizierten Werte sind zu einem Selbstgänger geworden, auch die Medien greifen darauf zurück.

Die FDP-Bundestagsfraktion hat mehrfach kleine Anfragen an die Bundesregierung in Sachen Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft gerichtet. Die Antworten der Bundesregierung datieren vom 3.3.2000 (BT-Drucksache 14/2857) und vom 28.3.2003 (BT-Drucksache 15/726). Letztere beginnt (S. 1) mit einer 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 Arbeitsämtern bestätigt. Im Jahr 2002 wurden ... 350,4

<sup>26</sup> BT-Drucksache 15/726 vom 28.3.2003, S. 10.

<sup>27</sup> Vgl. ebenda, S. 9. Die durchschnittlichen Personalkostensätze für Oberste Bundesbehörden finden sich in dem Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 19.1.2005, GZ II A 3 - H 1012 -10 -15/04. Die sächlichen Verwaltungsausgaben sind nicht ermittelbar. Im Bundeshaushalt 2004 heißt es dazu im Teil Bundesfinanzverwaltung 0804 bei einer Reihe von Titeln nur lapidar „Mehr durch Aufstockung des Bereichs ‚Finanzkontrolle Schwarzarbeit‘“. <http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2004/pdf/ep08/kap0804shh.pdf> vom 2.9.2005.

<sup>28</sup> So auch die Einschätzung des Abgeordneten Stefan Müller in der Bundestagsdebatte vom 5.3.2004, a.a.O., S. 8495.

<sup>29</sup> Vgl. Jahresbilanz 2004 der Finanzkontrolle Schwarzarbeit – Schattenwirtschaft geht zurück, Monatsbericht des BMF, März 2005, S. 73, und [http://www.zoll.de/d0\\_zoll\\_im\\_einsatz/b0\\_finanzkontrolle/10\\_statistik/](http://www.zoll.de/d0_zoll_im_einsatz/b0_finanzkontrolle/10_statistik/) vom 2.9.2005.

<sup>30</sup> Lars P. Feld, Claus Larsen, a.a.O., S. 5.

Mrd. Euro durch Schwarzarbeit erwirtschaftet. Laut dieser Studie sind weit mehr als 9 Millionen Menschen zumindest teilweise in der Schattenwirtschaft tätig.“ In der Antwort schreibt die Bundesregierung (ebenda): „Wie schon ... 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.“ Und auf S. 2 (BT-Drucksache 15/726) heißt es weiter: „Wegen der eingangs beschriebenen methodischen Probleme liegen der Bundesregierung keine gesicherten Erkenntnisse über den Umfang, die Entwicklung oder die Struktur der Schattenwirtschaft vor.“ (Hervorhebungen vom Verfasser) Es bleibt rätselhaft, warum die Bundesregierung, trotz dieser eindeutigen Einsichten und Erkenntnisse ein umfassendes Gesetz verabschieden ließ, um ein Phänomen zu bekämpfen, von dem niemand sagen kann, wie bedeutsam es überhaupt ist.

Bei der parlamentarischen Debatte zum Schwarz-ArbG am 5.3.2004 stellte der Bundesminister der Finanzen fest: „Der Umfang der Schwarzarbeit ist – das liegt in der Natur der Sache – nicht genau bestimmbar. Es geistert die Zahl – es ist der Versuch gemacht worden, das seriös zu berechnen – von 16 bis 17% des Bruttoinlandsprodukts durch die Gazetten. Sie wissen, dass sich Herr Professor Schneider in Linz in besonderem Maße um diese Frage kümmert. Aber ich wiederhole: Richtig feststellbar sind solche Zahlen natürlich nicht.“<sup>31</sup> Der Minister weiter: „Geht man von einer solchen Größenordnung aus, dann hätten wir es in diesem Jahr mit einem Anteil am Bruttoinlandsprodukt von rund 350 Milliarden Euro zu tun.“ Und alle Debattenredner gehen gleichermaßen davon aus<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 15/95, a.a.O., S. 8483.

<sup>32</sup> Die Abgeordnete Scheel behauptet: „Wir haben eine Zahl von 350 Mrd. Euro, die wir aus verschiedensten Informationsquellen, die es gibt, zusammengetragen haben. Dies ist ja schwierig zu bemessen; das wissen wir alle: Wenn man einmal von 370 Mrd. Euro ausgeht ...“, ebenda, S. 8489. Und dann geht man zur Tagesordnung über, die magische Zahl hat sich bereits in den Köpfen verfestigt. Im übrigen werden von der Abgeordneten die „verschiedensten Quellen“ nicht genannt. Es bleibt also im Verborgenen, welche Quellen neben der von Schneider und dem IAW der Argumentation der Abgeordneten zu Grunde gelegen haben.

<sup>33</sup> Im Bundesministerium der Finanzen wurde übersehen, dass Prof. Schneider seine Untersuchungsergebnisse über das IAW publiziert. Es handelt sich also nicht um getrennte Untersuchungen, sondern um eine einzige.

In einer Pressemitteilung des Bundesfinanzministeriums vom 21.2.2005 heißt es: „Der Bundesfinanzminister verwies auf die Studien des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) Tübingen und den Wirtschaftswissenschaftler Professor Friedrich Schneider von der Universität Linz. Beide berichten übereinstimmend von einem starken Rückgang des Anteils der Schattenwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2004 und prognostizieren für das laufende Jahr eine Abnahme um weitere zehn Milliarden Euro.“<sup>33</sup>

„Die Aufklärungsquote bei Schwarzarbeit steigt“ lautet eine Schlagzeile in „Die Welt“ vom 31.8.2005. Damit wird suggeriert, dass man nur mehr kontrollieren müsse, um die Schwarzarbeit einzudämmen. Ist es ein Wunder, wenn bei einem Einsatz von mindestens 7000 Kontrolleuren mehr Fälle aufgedeckt werden? In der dieser Meldung zu Grunde liegenden Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 30.8.2005 wird erneut – stereotyp – auf die bereits mehrfach zitierten Untersuchungsergebnisse von Schneider und dem Institut für angewandte Wirtschaftsforschung hingewiesen. Es hat sich ein Meinungsmonopol gebildet.

In den vergangenen Jahren hat die Bundesregierung ihre kritische Einstellung zu den methodischen Problemen bei der Erfassung der Schwarzarbeit zwar beibehalten, sie bezieht sich aber dennoch auf die hier diskutierten wissenschaftlichen Untersuchungen, die damit eine Art Kronzeugenfunktion oder besser „Feigenblattfunktion“ zu erfüllen haben. Die Wissenschaft als Erfüllungsgehilfe der Wirtschafts- und Finanzpolitik? „Auch wenn es methodisch sehr schwer ist, die Entwicklung und den Umfang der Schwarzarbeit genau zu erfassen, lassen die Ergebnisse mehrerer wissenschaftlicher Studien den Schluss zu, dass es inzwischen zu einer Trendumkehr bei der Schwarzarbeit gekommen ist. So ist nach den Untersuchungen des Tübinger Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung sowie von Prof. Schneider von der Universität Linz das Volumen der Schattenwirtschaft im Jahr 2004 im Vergleich zu 2003 um 14 Mrd. Euro gesunken.“ (Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 10.8.2005).

### Schlussbetrachtung

Es scheint leichtfertig, dass sich die Bundesregierung bei der Begründung ihrer gesetzlichen Maßnahmen nur auf eine wissenschaftliche Quelle bezog. Andere Untersuchungen blieben unberücksichtigt oder wurden erst jetzt (2005<sup>34</sup>) herangezogen, um die ver-

<sup>34</sup> Vgl. Lars P. Feld, Claus Larsen, a.a.O.



meintlichen Erfolge der Bekämpfung herausstreichen zu können. In einem Kommentar im Anhang zu dieser Studie schreibt der Bundesminister der Finanzen: „Die von der renommierten Forschungsgesellschaft der Rockwool Stiftung auf der Basis von persönlichen Interviews vorgelegten Ergebnisse verdeutlichen mit einem Rückgang der Schwarzarbeit seit 2001 um rund ein Viertel, dass es in Deutschland insgesamt gelungen ist, den Trend zunehmender Schwarzarbeit umzukehren. Damit werden entsprechende, zuvor bereits mit makroökonomischen Ansätzen ermittelte Ergebnisse, eindrucksvoll bestätigt.“<sup>35</sup> Verschwiegen wird dabei, dass die Untersuchungsergebnisse von Schneider/Enste nur einen Rückgang von 3,8% und nicht ein Viertel (14 Mrd. Euro bezogen auf den Höchstwert von 370 Mrd. Euro im Jahr 2003) erbracht haben. Das absolute Volumen der Studie der Rockwool Stiftung beläuft sich für 2004 dagegen nur auf „bescheidene“ 68,4 Mrd. Euro. Der Erfolg hat bekanntlich viele Väter, hier wenigstens einen: die Bundesregierung, die entschlossen gegen die sozialschädliche und un-solidarische Schwarzarbeit vorgegangen ist und sich nun dieses Erfolges rühmen kann. Bedauerlich ist nur, dass das Volumen der Schwarzarbeit weiterhin nicht präzise angegeben werden kann. Die „Wahrheit“ über den Umfang der Schwarzarbeit wird nicht dadurch erreicht, dass immer wieder auf die gleiche Quelle (basierend auf der gleichen Untersuchungsmethode) zurückgegriffen wird.

Sicherlich ist es grundsätzlich richtig gewesen, die Koordination der Bekämpfung der Schwarzarbeit einer zentralen Stelle zuzuordnen. Der Datenaustausch zwischen den beteiligten Behörden ist sachgerecht. Indes bleiben Zweifel, ob die eingesetzten personellen und finanziellen Ressourcen der Problembewältigung adäquat sind. Das Rätsel Schwarzarbeit wird sich von einer Behörde nicht lösen lassen. Trotz aller Verlautbarungen: der Bundesfinanzminister war „realistisch“ und fixierte als Zielgröße im SchwarzArbG von 2004 „nur“ eine Milliarde Euro pro Jahr als Mehreinnahmen<sup>36</sup>. Indes wurde bisher kein signifikanter Einfluss der „Politik der Abschreckung“ auf die Wahrscheinlichkeit, schwarz zu arbeiten, festgestellt<sup>37</sup>.

Zu den Problemfeldern der Wirtschafts- und Finanzpolitik gehören neben der Schwarzarbeit auch die Korruption, die Wirtschaftskriminalität und die Steuer-

hinterziehung, sofern sie nicht auf Aktivitäten im Sinne von Schwarzarbeit beruht (Beispiel: die Hinterziehung von Mehrwertsteuer, die nach Schätzungen des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung einen Umfang von etwa 15 Mrd. Euro pro Jahr ausmacht<sup>38</sup>). Gegen Wirtschaftskriminalität und Korruption<sup>39</sup> lässt sich vermeintlich noch schwieriger vorgehen als gegen Schwarzarbeit. Immerhin gibt es bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit „Verbündete“: insbesondere die Interessenvertretungen von betroffenen Wirtschaftszweigen. Es ist wenig verständlich, dass beispielsweise die Hinterziehung der Mehrwertsteuer bisher nicht mit ähnlich scharfen Waffen bekämpft wird wie die Schwarzarbeit.

Die Nachfrage aus der Schattenwirtschaft kann auch positive Wirkungen auf die Wachstumsdynamik der Volkswirtschaft haben. Manche Leistungen könnten zu Preisen der offiziellen Wirtschaft nicht erbracht werden. Ökonomisch lässt sich auf die Frage nach der Sozialschädlichkeit und den Einnahmeausfall an Steuern und Sozialabgaben keine abschließende Antwort geben. Die „schwarz“ erzielten Einkommen kursieren nicht in einem geschlossenen Geldkreislauf. Sie fließen unmittelbar wieder in den offiziellen Geldkreislauf zurück: damit erzielt der Staat Umsatzsteuer (durch Konsumausgaben) und auch Einkommen- und Körperschaftsteuer (durch die Verkäufe an die „Schwarzarbeiter“)<sup>40</sup>.

Zum Schluss ein Vorschlag: Ließe sich nicht von Seiten der „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ anhand der nur dort verfügbaren Daten ermitteln, wie groß der Umfang der Schwarzarbeit zu veranschlagen ist? Methodisch sicherlich angreifbar, aber plausible Größenordnungen liefernd, könnten die Fälle der „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ als eine Stichprobe begriffen werden, aus der dann der Gesamtschaden und der Umfang der tatsächlichen Schwarzarbeit geschätzt werden könnte. Dabei wäre zu berücksichtigen, wie viele „Besuche“ bei den Unternehmen durch das Zufallsprinzip erfolgt sind oder durch Hinweise veranlasst wurden. Immerhin wird von der „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ festgestellt, dass die Kontrolldichte ständig erhöht werde, so dass derartige Schlussfolgerungen methodisch immer unbedenklicher würden. Die wissenschaftliche Begleitung einer solchen Untersuchung der „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ könnte für alle Beteiligten und Betroffenen hilfreich sein.

<sup>35</sup> Ebenda, S. 7.

<sup>36</sup> Vgl. BT-Drucksache 15/2948 vom 22.4.2004, S. 2.

<sup>37</sup> Lars P. Feld, Claus Larsen, a.a.O., S. 7.

<sup>38</sup> Vgl. Pressemitteilung des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung vom 13.4.2005. Ein Teil der Hinterziehung ist auf die Schwarzarbeit zurückzuführen.

<sup>39</sup> Eine Maßnahme war das „Gesetz zur Bekämpfung der Korruption“, BGBl I, Nr. 58 vom 19.8.1997, S. 2038 ff.

<sup>40</sup> Vgl. auch Karen Horn: Den Bogen überspannt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9.8.2005. Hier findet sich eine der wenigen Stimmen, die gegenüber den in diesem Beitrag diskutierten Ansätzen eine kritische Unsicherheit erkennen lässt.