

Dominik H. Enste, Friedrich Schneider

Welchen Umfang haben Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit?

Ein Versuch zur Lösung des Rätsels

In der November-Ausgabe 2005 des WIRTSCHAFTSDIENST hat Walter A. S. Koch die Schätzungen von Dominik H. Enste und Friedrich Schneider zur Größe der Schattenwirtschaft kritisch bewertet. Dr. Enste und Prof. Schneider stellen hier noch einmal ihre Schätzmethode dar. Im Anschluss daran eine Erwiderung von Prof. Koch und eine Antwort von Dr. Enste und Prof. Schneider.

Über die genaue Definition und die „richtige“ Schätzmethode zur Erfassung der Größenordnung von Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit wird seit 25 Jahren in der Wissenschaft debattiert.¹ Die jüngste Kritik an den Schätzergebnissen mit Hilfe des Bargeldansatzes und der kausalen Methode stammt von Koch in der November-Ausgabe 2005 des Wirtschaftsdienst.² Es ist zu begrüßen, dass durch diesen Beitrag die Diskussion über die Schattenwirtschaft und die Möglichkeiten der Messung neu entfacht wird, da wir sehr daran interessiert sind, neue, bessere und innovative Verfahren zu entwickeln, die Schattenwirtschaft zu messen.

Unstrittiger Ausgangspunkt für die wissenschaftliche Diskussion über die Schattenwirtschaft ist, dass sich in vielen Ländern eine zweigeteilte Volkswirtschaft (Dual Economy) aus offiziellem und inoffiziellem Sektor entwickelt hat. Dieser inoffizielle Sektor setzt sich zusammen aus (1) der Haushalts- und Selbstversorgungswirtschaft, deren Wertschöpfung gemäß den internationalen Gepflogenheiten im offiziellen BIP nicht erfasst wird. Diese Güter- und Dienstleistungsproduktion hat im Jahr 2005 in Deutschland schätzungsweise einen Wert von mindestens einer Milliarde Euro.³ Größere Aufmerksamkeit in der Presse erfahren die weiteren Bereiche des inoffiziellen Sektors: (2) die irreguläre (Schatten-) Wirtschaft und der (3) kriminelle Sektor

(Untergrundwirtschaft). Kernproblem ist hier, dass die illegale Wertschöpfung in diesen Sektoren bewusst verheimlicht wird, so dass sie nicht statistisch erfasst werden kann. Den größten Beitrag zum Umsatz in der Schattenwirtschaft liefert die nebenberufliche oder von Unternehmen nebenbei geleistete Schwarzarbeit.

Im Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung werden in Deutschland unter anderem solche Tätigkeiten (Dienst- oder Werkleistungen) gemäß der juristischen Abgrenzung als Schwarzarbeit bezeichnet, bei denen sozialversicherungsrechtliche oder steuerliche Pflichten nicht erfüllt werden. Gleiches gilt für Empfänger von Sozialleistungen, die ihren Mitteilungspflichten gegenüber Sozialleistungsträgern nicht nachkommen. Schwarzarbeit leistet auch, wer ein Gewerbe nicht ordnungsgemäß angemeldet hat (§§ 14 und 55 der Gewerbeordnung) oder ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe selbstständig betreibt, ohne in der Handwerksrolle eingetragen zu sein (§ 1 Handwerksordnung). Erlaubt sind hingegen nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtete Dienst- und Werkleistungen von Angehörigen, Lebenspartnern, aus Gefälligkeit, im Wege der Nachbarschaftshilfe oder im Wege der Selbsthilfe am Bau.

Bezüglich der Abgrenzung und der grundlegenden Definition von Koch⁴ besteht weitgehende Kongruenz zu der von uns verwendeten Klassifikation. Auch die Schätzverfahren, „Bevölkerungsumfragen“, „Metho-

Dr. Dominik H. Enste, 38, ist Referent für Rechts- und Institutionenökonomik/Wirtschaftsethik im Institut der deutschen Wirtschaft Köln und Lehrbeauftragter an der Fachhochschule Fresenius in Köln; Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Friedrich Schneider, 56, ist Vizerektor für Außen- und Auslandsbeziehungen, Ordentlicher Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Johannes Kepler Universität Linz (Österreich).

¹ Vgl. zu einer Übersicht unter anderem die beiden Arbeiten von Friedrich Schneider, Dominik Enste: Shadow Economies: Sizes, Causes and Consequences, in: Journal of Economic Literature, March 2000; dies.: The Shadow Economy – An International Survey, Cambridge University Press, 2002.

² Vgl. Walter A. S. Koch: Das Schwarzarbeit-Änigma, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), H. 11, S. 715-723.

³ Vgl. Dominik Enste: Haushaltsnahe Dienstleistungen – Potenzial zum Jobmotor, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, iwv 20/2005.

⁴ Vgl. Walter A. S. Koch, a.a.O., S. 716 ff.

den des Bargeldumlaufs“ und die „Kausalen Methoden (Modellansätze)“ sowie die Grenzen der verschiedenen Erfassungsmethoden, die im Übrigen bereits 2000 detailliert von Schneider und Enste erläutert wurden,⁵ sind zutreffend beschrieben worden.

Datenmonopol, Interpretationskartell und überhöhte Schätzung?

Die Hauptkritik des Beitrages von Koch betrifft zum einen das vermeintliche Datenmonopol durch die jährlichen Schätzungen zum Umfang der Schattenwirtschaft und zum anderen die vermeintlich unplausible Größenordnung der Schattenwirtschaft in Deutschland.

In Deutschland befassen sich leider nur einige wenige Wirtschaftswissenschaftler schwerpunktmäßig mit dem Phänomen „Schattenwirtschaft“. Empirische Daten liefern in unregelmäßigen Abständen Umfragen⁶ und die jährlichen Schätzungen von Friedrich Schneider, die unter anderem vom Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung veröffentlicht werden. Beide (!) Datenquellen werden von uns und den Medien genutzt, um auf die Gefahren einer zweigeteilten Volkswirtschaft hinzuweisen bzw. die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu wecken.⁷ Insofern kann allenfalls von einem „Duopol“ die Rede sein. Die Erschließung und Verwendung weiterer Datenquellen würden wir sehr begrüßen.

Bei internationalen Vergleichen greifen wir explizit – sofern verfügbar – auf die Ergebnisse anderer Schätzverfahren zurück.⁸ Die Schätzungen zur Größe der Schattenwirtschaft divergieren dabei bei verschiedenen Schätzungen auf Grund unterschiedlicher Abgrenzungen, Annahmen und Vorgehensweisen zum Teil erheblich. Dadurch ist die Vergleichbarkeit zwischen den Ländern, aber auch zwischen einzelnen Schätzungen eingeschränkt, worauf wir – auch den Journalisten gegenüber – regelmäßig hinweisen.⁹ Allerdings haben internationale Vergleiche gezeigt, dass sich ähnliche Tendenzen in den Ländern bei der Anwendung unterschiedlicher Schätzverfahren zeigen.

Die empirisch ermittelten Größenunterschiede lassen sich dabei oftmals theoretisch erklären, wie wir gleich am Beispiel „Schwarzarbeit“ – geschätzt auf Grundlage von Umfragedaten – und „Schattenwirtschaft“ – geschätzt mit dem Bargeldnachfrageansatz und kausaler Methode – zeigen werden. Dies ist einer der Gründe, warum wir zu dem Schluss gekommen sind, trotz methodischer Schwierigkeiten, diese Daten – mit dem ausdrücklichen Hinweis auf die Bedenken – zu veröffentlichen. Damit wurde das wissenschaftliche Interesse am Thema geweckt und die Politik auf den dringenden Handlungsbedarf hingewiesen. „Sinnvolle Resultate“¹⁰ meint in diesem Kontext, dass wir genügend Daten mit unterschiedlichen Verfahren gesammelt haben, so dass die Größenordnung der Realität nahe kommt. Bleibt die Frage, welche Indizien wir dafür haben, dass die Größenordnung 350 Mrd. Euro (2005) und damit rund 16% des Bruttoinlandsproduktes realistisch ist.

Vergleich mit anderen Methoden

Auf der Basis von Umfragen kommen konservative Schätzungen auf eine Größenordnung der Schwarzarbeit von 4,1% des BIP (2001) bzw. 3,1% (2004) (vgl. Tabelle 1).¹¹ Dabei werden natürlich nur die Arbeitsstunden (bewertet mit dem Lohnsatz in der offiziellen Wirtschaft) erfasst, die von den Befragten auch zugegeben werden. Aus langjährigen Erfahrungen in der empirischen Sozialforschung ist bekannt, dass Menschen bei Befragungen jedoch nicht immer ehrlich antworten, sondern „sozial erwünschte“ Antworten geben.¹² Bereits bei Fragen nach dem Einkommen gibt es eine hohe Antwortverweigerungsquote, die sich bei der Frage nach illegalen Tätigkeiten und dem damit verbundenen Einkommen noch deutlich erhöht. Teilweise hilft sich die Sozialforschung mit indirekten Fragen: „Was glauben Sie, wie viele ihrer Nachbarn und Freunde arbeiten schwarz?“ Neben dem Problem der „Ehrlichkeit“ kommt die mangelnde Vergleichbarkeit der Ergebnisse verschiedener Befragungen hinzu. So haben in anderen Umfragen bis zu einem Viertel der Befragten gestanden, schwarz zu arbeiten.¹³ Insofern

⁵ Vgl. dazu unter anderem Friedrich Schneider, Dominik Enste: Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit, München 2000, S. 11-23; sowie Friedrich Schneider: Shadow Economies Around the World: What do we really know?, IAW-Diskussionspapiere, H. 16, Tübingen, Juli 2004.

⁶ Vgl. zur letzten Umfrage Lars P. Feld, Claus Larsen: Black Activities in Germany in 2001 and in 2004, Rockwool Foundation, Copenhagen 2005.

⁷ Vgl. dazu die hier zitierte Literatur sowie die Pressearchive zur Presseberichterstattung in der Frankfurter Allgemeine Zeitung, dem Stern und der Neuen Züricher Zeitung, aber auch über die Nachrichtengagenturen.

⁸ Vgl. dazu ausführlich Friedrich Schneider, Dominik Enste: Shadow Economies: Sizes, Causes and Consequences, a.a.O.

⁹ Auf die eingeschränkte Vergleichbarkeit von Daten (z.B. Steuerlast, Arbeitslosenquote etc.) zwischen Ländern weisen übrigens auch internationale Organisationen wie die OECD oder die Weltbank in fast jeder ihrer Veröffentlichungen hin, um anschließend mangels Alternativen dennoch internationale Vergleiche vorzunehmen.

¹⁰ Vgl. Walter A. S. Koch, a.a.O., S. 718.

¹¹ Vgl. Lars P. Feld, Claus Larsen: Black Activities in Germany in 2001 and in 2004, a.a.O.

¹² Vgl. dazu z.B. Jürgen Friedrichs: Methoden empirischer Sozialforschung, 15. Aufl., Wiesbaden 1998.

¹³ Vgl. Siegfried Lamnek, Gaby Olbrich, Wolfgang Schäfer: Tatort Sozialstaat – Schwarzarbeit, Leistungsmissbrauch, Steuerhinterziehung und ihre (Hinter-)Gründe, Opladen 2000.

**Tabelle 1
Schwarzarbeit in Deutschland – Umfrageergebnisse**

Frage/Variable	West-	Ost-	West-	Ost-	Gesamt-	
	Deutschland	Deutschland	Deutschland	Deutschland	2001	2004
	2001	2001	2004	2004	2001	2004
1 Schwarzarbeit haben in den letzten 12 Monaten ... % der 18 bis 66-Jährigen ¹ geleistet	11,4	12,7	8,5	13,9	11,7	9,6
2 Durchschnittliche Wochenarbeitszeit in der Schattenwirtschaft	8 Std. 35 Min.	7 Std. 20 Min.	7 Std. 39 Min.	7 Std. 22 Min.	8 Std. 20 Min.	7 Std. 33 Min.
3 Durchschnittlicher Schwarzarbeiterstundenlohn (in Euro)	10,7	8,7	11,1	8,7	10,3	10,4
4 Jahresschwarzarbeitszeit je Schwarzarbeiter (in Stunden)	446	381	398	383	428	392
5 Schwarzarbeit in % des BIP (Umfragedaten)	4,12	4,25	2,77	4,4	4,11	3,13

¹ Repräsentativumfragen mit 6426 Befragten.

Quellen: Lars P. Feld, Claus Larsen: Black Activities in Germany in 2001 and in 2004, Rockwool Foundation, Copenhagen 2005; sowie Soren Pedersen: The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia, Rockwool Foundation, Copenhagen 2003.

sind die 70 Mrd. Euro Wertschöpfung (3,1% des BIP) durch die rund 5 Mio. (Teilzeit-) Schwarzarbeiter die untere Grenze der Schwarzarbeit.

Unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der empirischen Sozialforschung und weiterer Umfrageergebnisse liegt die Wertschöpfung durch Schwarzarbeit in Deutschland dann bei bis zu 175 Mrd. Euro (ca. 8% des BIP). Dies impliziert, dass bis zu ein Viertel der 18- bis 66-Jährigen schwarzgearbeitet hat. Das entsprechende Zeitpotenzial ist bei vielen Beschäftigten dafür vorhanden: Während sich die Jahresarbeitszeit eines Selbstständigen 2004 im Durchschnitt auf schätzungsweise 2132 Stunden summiert, kommt ein abhängig beschäftigter Vollzeitmitarbeiter lediglich auf 1659 Stunden – gegebenenfalls plus durchschnittlich 400 Stunden Schwarzarbeit. Auch im Vergleich mit anderen Ländern zeigt sich, dass gut 2000 Stunden Arbeitszeit pro Jahr die Regel sind.¹⁴ Wie lässt sich nun die noch verbleibende Lücke von bis zu 175 Mrd. Euro erklären?

Der Unterschied zwischen Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft

Bei den Berechnungen zur Schattenwirtschaft werden im Unterschied zur reinen Schwarzarbeit, bei der es „nur“ um die „schwarz“ geleisteten Arbeitsstunden für die Erstellung von an und für sich legalen Gütern und Dienstleistungen geht, die gesamte Wertschöpfung in diesem Sektor erfasst. Neben der Arbeitsleistung werden auch die verwendeten Materialien in die Berechnung einbezogen, sofern sie bar und schwarz mit eingekauft werden. Zur Ermittlung der Größenordnung für den auf das Material entfallenden Teil kann unter anderem auf die Schätzungen zur Mehrwertsteuerhinterziehung zurückgegriffen werden. Im Jahr 2005 betrug sie neueren Schätzungen zufolge rund 17 Mrd.

¹⁴ Vgl. Soren Pedersen: The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia, Rockwool Foundation, Copenhagen 2003.

Euro.¹⁵ Rund 15 Mrd. Euro sind dabei auf schattenwirtschaftliche Aktivitäten zurückzuführen. Dies entspricht einem Anteil von knapp 10% der gesamten Mehrwertsteuereinnahmen. Der gesamte Materialeinsatz in der Schattenwirtschaft entspricht dann hochgerechnet je nach Schätzung 65-90 Mrd. Euro (3,0-4,0% des BIP).

Ein Teil des zusätzlichen Bargeldumlaufs entfällt in Deutschland darüber hinaus auf die illegalen Güter und Dienstleistungen (4% des BIP; ca. 90 Mrd. Euro). Dazu zählen unter anderem die Aktivitäten der organisierten Kriminalität. Dabei sind hier jedoch einerseits die schwarz erbrachten Firmenleistungen nur zum Teil erfasst, und andererseits sind auch die Arbeitsstunden, die von sich illegal in Deutschland aufhaltenden Ausländern erbracht werden, nicht eingeschlossen. Unter Berücksichtigung dieser weiteren Tätigkeiten erhöht sich dieser Teil auf ca. 105 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2).

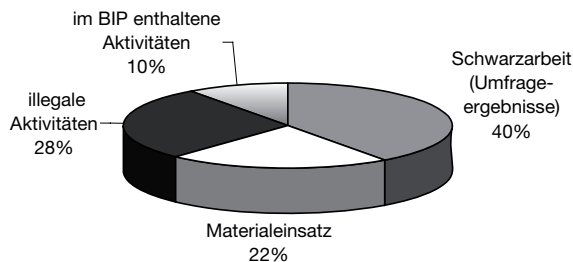
Das Ausmaß der Schattenwirtschaft wird in der Regel als relative Bezugsgröße zum offiziellen Bruttoinlandsprodukt dargestellt, um die Größenordnung besser verdeutlichen zu können. Da in das offizielle BIP je nach Land jedoch bereits eine geschätzte Wertschöpfung von informellen Aktivitäten eingeht, darf diese Größe nicht einfach zum BIP hinzugerechnet werden, um die gesamte Wertschöpfung einer Volkswirtschaft zu ermitteln. Viele statistische Ämter machen über den Korrekturfaktor keine konkreten Angaben. Für Deutschland wird hier von rund 1% ausgegangen.

Zusammenfassend lässt sich das „Schwarzarbeits-Änigma“¹⁶ wie folgt auflösen: Etwa 40% des nicht erfassten Umsatzes stammt aus originärer Schwarz-

¹⁵ Vgl. Andrea Gebauer, Rüdiger Parsche: Bestätigung des leichten Absinkens der Mehrwertsteuerausfallquote 2005, in: ifo-Schnelldienst, 21/2005, S.13-14.

¹⁶ Vgl. Walter A. S. Koch, a.a.O.

Zusammensetzung der Schattenwirtschaft



Anmerkung: Geschätzte durchschnittliche Anteile der Schattenwirtschaft (Bargeldnachfrageansatz).

Quelle: Eigene Angaben.

arbeit, 22% aus dem Materialeinsatz und 28% aus illegalen und kriminellen Aktivitäten (vgl. Abbildung).

Je nach Umfrage gibt es dann umgerechnet in Deutschland zwischen 5 und 10 Mio. nebenberufliche (Teilzeit-) Schwarzarbeiter mit durchschnittlich ca. 400 Stunden pro Jahr. Dies entspricht umgerechnet 1,26 bis 3,2 Mio. Vollzeitstellen (vgl. Tabelle 2). Sofern die gesamte Wertschöpfung (350 Mrd. Euro) von Arbeitskräften erwirtschaftet würde, ergäbe sich rein rechnerisch (fiktiv) die Zahl von über 6 Mio. Vollzeitstellen. Diese Zahlen entsprechen natürlich nicht eins zu eins zu neuen Arbeitsplätzen in der offiziellen Wirtschaft. Auf Basis von Umfrageergebnissen aus Skandinavien kommen Lars P. Feld und Claus Larsen¹⁷ zu dem Ergebnis, dass rund ein Drittel der Stellen legalisiert werden könnten. Eine erfolgreiche Bekämpfung der Ursachen der Schwarzarbeit würde somit zwischen 420 000 und 1,1 Mio. zusätzliche Vollzeitstellen in der offiziellen Wirtschaft schaffen können. Diese Hintergrundinformationen erklären die divergierenden Zahlen bezüglich der potenziellen Arbeitsplätze, die durch Schwarzarbeit verlorengehen und über die in der Presse berichtet wird.

Hauptursachen der Schwarzarbeit

Noch bedeutsamer als das richtige Schätzverfahren ist hingegen, die Hintergründe und Ursachen der Schwarzarbeit aufzuzeigen, damit der Prozess der Zweiteilung gestoppt werden kann. Den Zusammenhang zwischen Abgabenbelastung und Schattenwirtschaft belegen viele internationale Studien.¹⁸ Dabei besteht ein wechselseitiger Zusammenhang zwischen den beiden Größen, der einem Teufelskreis gleichkommt: Denn je höher die Steuersätze sind, umso mehr Menschen agieren in der Schattenwirtschaft.

¹⁷ Vgl. Lars P. Feld, Claus Larsen: Black Activities in Germany in 2001 and in 2004, a.a.O., S. 16.

¹⁸ Vgl. zu Literaturangaben und eigenen Berechnungen Dominik Enste, Friedrich Schneider: Schattenwirtschaft und Irreguläre Beschäftigung: Irrtümer, Zusammenhänge und Lösungen, Berlin, im Erscheinen; sowie Friedrich Schneider, Dominik Enste: Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit, a.a.O.

**Tabelle 2
Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft in
Deutschland (2005) im Vergleich**

Art/Quelle der schattenwirtschaftlichen Wertschöpfung	Umfang in % des BIP	Umfang in Mrd. Euro	Fiktive Vollzeitstellen in Mio.	Anteil an Schattenwirtschaft in %
Schwarzarbeit (Umfrageergebnisse) (konservative Schätzung)	3,1	70	1,26	20
+ Korrektur wegen Verheimlichung und aufgrund anderer Umfrageergebnisse	3,1-4,6	70-100	1,26-1,86	20-30
+ Materialeinsatz	3,0-4,0	65-90	1,17-1,56	19-25
+ illegale Aktivitäten	4,3-4,8	90-105	1,62-1,88	27-30
+ im BIP enthaltene Aktivitäten	1,0-2,0	20-40	0,36-0,72	6-12
Schattenwirtschaft (Bargeldumlauf/ Kausale Methode)	15,5-16,0	340-350	6,12-6,27	100

Quelle: Eigene Schätzungen.

Damit fällt die Bemessungsgrundlage für die Steuern geringer aus. Um letztlich gleich bleibende Staatsausgaben finanzieren zu können, müssen die Steuern weiter erhöht werden, was wiederum die Anreize zur Schwarzarbeit erhöht.

Auch die Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt können einen Teil des Umfangs der Schattenwirtschaft erklären. Viele der Vorschriften, die ursprünglich zum Schutz der Arbeitnehmer eingeführt wurden, sind heute nicht mehr zeitgemäß und schränken die Vertragsfreiheit zwischen den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern ein. Angefangen bei restriktiven Arbeitszeitvorschriften über den Kündigungsschutz bis hin zur Betriebsstättenverordnung müssen Unternehmen und kleine Betriebe eine Vielzahl von staatlichen Regulierungen beachten, die sie davon abhält, weitere Mitarbeiter einzustellen. Alternativ wird dann sowohl von Arbeitgeber- wie auch von Arbeitnehmerseite der flexiblere Schwarzmarkt genutzt. Umfrageergebnisse zeigen, dass viele Menschen offensichtlich unabhängig von den offiziellen Arbeitszeitvorschriften und ohne Berücksichtigung von Überstunden insgesamt gerne zwischen 1891 und 2090 Stunden pro Jahr arbeiten möchten.¹⁹ Sofern dies in der offiziellen Wirtschaft aufgrund tarifvertraglicher Regelungen nicht erlaubt ist, suchen diese Beschäftigten alternative Beschäftigungsmöglichkeiten in der Schattenwirtschaft.

Der zunehmenden Bereitschaft zur Schwarzarbeit kann der Staat auch durch bessere staatliche Leistungen begegnen. Denn je besser die staatlichen Institutionen arbeiten und je positiver die Einstellung gegenüber dem Staat ist, desto eher ist die Bevöl-

¹⁹ Vgl. Soren Pedersen, a.a.O.

kerung bereit, für die staatlichen Aufgaben und die potenziellen staatlichen Gegenleistungen Steuern und Abgaben zu zahlen. Grundsätzlich zeigt sich, dass die Menschen den Weg in die Schattenwirtschaft weniger oft wählen, sobald sie sehen, dass der Staat die Steuergelder nicht verschwendet. Erfahren die Bürger bei ihrem Kontakt mit den staatlichen Behörden dies durch kunden- und bürgerfreundliche Öffnungszeiten, zuvorkommenden Service und professionelle Dienstleistungen, wirkt sich dies positiv auf die Steuermoral und damit dämpfend auf die Entwicklung der Schattenwirtschaft aus.²⁰

Das ausschließliche Kurieren an Symptomen durch mehr Kontrollen und höhere Strafen – und diesbezüglich gibt es keinen Dissens mit Koch – ist nicht Ziel führend und kostet den Steuerzahler sehr viel mehr, als es jemals einbringen kann. In unseren Veröffentlichungen machen wir auch immer sehr klar, dass die Wirkungen der Schattenwirtschaft auf offizielle Beschäftigung, Wachstum, Staatsfinanzen und Wohlstand ambivalent sind²¹ und eine Bekämpfung durch „Law and Order“ weniger Erfolg versprechend ist als die Ursachenbekämpfung. Die implizite Unterstellung, mit unseren vergleichsweise hohen Zahlen bezüglich der Größe der Schattenwirtschaft die Politik zu einem härteren Vorgehen gegen den schon mal schwarzarbeitenden Handwerker (und nicht etwa gegen Mehrwertsteuerbetrug, Korruption und Wirtschaftskriminalität von Unternehmen) zu mobilisieren, geht deshalb ins Leere. Das Gegenteil ist richtig: Ziel ist, darauf hinzuweisen, dass auch die weniger mobilen Faktoren Ausweichmöglichkeiten (Exit-Optionen) haben. Während Unternehmen und Kapitaleigner (mobile Faktoren) aufgrund der Globalisierung und der Öffnung der Märkte ins Ausland abwandern können, weichen kleine Unternehmen und weniger mobile Arbeitnehmer in die Schattenwirtschaft aus. Die Politik hat reagiert und einige Maßnahmen zur Verringerung der Anreize zur Schwarzarbeit nicht zuletzt in Folge der Medienberichterstattung schon ergriffen, wie die Neuregelung der Minijobs (siehe unten) oder die Lockerung des Meisterzwangs und zuletzt die ab 1.1.2006 geltenden erhöhten steuerlichen Absetzungsmöglichkeiten für „haushaltsnahe Dienstleistungen“ (siehe unten).

Wirtschaftspolitische Maßnahmen

Die wirtschaftspolitischen Forderungen zur Verringerung der Schwarzarbeit lassen sich so zusammenfassen:

²⁰ Dominik Enste: Ursachen der Schattenwirtschaft in OECD-Staaten, in: IW-Trends, IV/2003, S. 7 ff.

²¹ Vgl. für eine evolutionsökonomische Analyse der Wirkungen Dominik Enste: Schattenwirtschaft und institutioneller Wandel, Tübingen 2002.

1. *Verbesserung der (Steuer-)Moral der Bürger:* Langfristig ist es notwendig, sowohl das Vertrauen der Bürger/Steuerzahler in die staatlichen Institutionen und deren Leistungsfähigkeit zu verstärken bzw. wiederherzustellen als auch die Wirtschaftsordnung so auszugestalten, dass die (Steuer-)Moral der Bürger verbessert wird, indem eine stärkere Identifikation mit dem Staat erreicht wird. Darüber hinaus müssen auch die (staatliche) Korruption, der Machtmissbrauch sowie die professionelle Wirtschaftskriminalität bekämpft werden. Ansonsten wird Schwarzarbeit weiterhin als „Korrektiv des kleinen Mannes“ eine breite gesellschaftliche Akzeptanz erfahren.
2. *Reform der Marktverfassung vor allem im Dienstleistungsbereich:* Zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung von Ausländern sind weitere Liberalisierungen der Märkte im Dienstleistungs- und Gütersektor erforderlich, so dass sowohl Deutschen als auch den EU-Bürgern bessere Berufschancen in der offiziellen Wirtschaft offen stehen. Darüber hinaus sollte Deutschland mehr in die Bildung investieren, um weiterhin hochwertige Produkte mit hochqualifizierten Arbeitskräften anbieten zu können.
3. *Reform der Arbeitsmarktregulierung:* Die Kehrtwende bei den „Mini-Jobs“ verdeutlicht, dass eine Ursachenbekämpfung erfolgreicher ist als eine Verschärfung der Sanktionen. Die Einschränkung der geringfügigen Beschäftigung im Jahr 1999 führte wie erwartet zu mehr Schwarzarbeit. Erst die großzügigere Regelung seit Frühjahr 2003 hat die Zahl der offiziellen „Minijobber“ wieder von 4,1 Mio. auf 7,3 Mio. ansteigen lassen. Hinzugerechnet werden müssten noch die kurzfristig Beschäftigten, so dass insgesamt gut 8 Mio. geringfügig Beschäftigte in Deutschland arbeiten. Diese Entwicklung ist mit dafür verantwortlich, dass die Schattenwirtschaft in Deutschland gesunken ist.
4. *Reform des Staatssektors:* Zusätzlich sind zum einen die Staatsquote und die Zahl der öffentlich Beschäftigten abzusenken, um die nicht investiven Ausgaben des Staates zu verringern; zum anderen sind die staatlichen Investitionen (Bildung, Infrastruktur) zu erhöhen, um bessere Wachstumschancen für die offizielle Wirtschaft zu schaffen. Der Staat kann durch eine Restrukturierung der öffentlichen Verwaltung, eine Verbesserung der staatlichen Dienstleistungen und einfachere Gesetze die Anreize zur Abwanderung in die Schattenwirtschaft verringern.

Die Reformen wirken nicht kurzfristig, denn es ist erheblich schwerer, jemanden, der sich an den risikoreichen Zusatzverdienst gewöhnt hat, aus dem Schat-

ten wieder ins Licht zurückzulocken, als ihn von der Abwanderung in die Schattenwirtschaft abzuhalten. Deshalb sollen noch einige konkrete Maßnahmen, die auch kurzfristig für mehr offizielle und weniger irreguläre Beschäftigung sorgen können, vorgeschlagen werden:

5. *Befristete Mehrwertsteuerrückvergütung:* In verschiedenen EU-Ländern wurde beispielsweise eine befristete Mehrwertsteuerrückvergütung bei arbeitsintensiven Dienstleistungen bzw. ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz auf einfache Dienstleistungen getestet. Ähnliches wäre auch in Deutschland denkbar, allerdings sind die Ergebnisse zur Verringerung der Schwarzarbeit aus den anderen Ländern auf Grund von Abgrenzungs- und Umsetzungsproblemen überwiegend ernüchternd. Zudem würde das ohnehin schon unverständliche deutsche Steuerrecht dadurch weiter verkompliziert. Kurzfristig könnte dies jedoch die Anreize zur Schwarzarbeit ebenso verringern.
6. *Steuerliche Absetzbarkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen:* Ebenso würde die Ausweitung der beschränkten steuerlichen Absetzbarkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen die Schattenwirtschaft verringern. Steuerlich gefördert werden diese Tätigkeiten im Haushalt derzeit bereits durch einen Steuerabzug in Höhe von 10% (maximal 510 Euro) der Aufwendungen bei geringfügiger Beschäftigung, mit 12% (maximal 2400 Euro) der Aufwendungen bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen oder mit 20% (maximal 600 Euro) beim Einkauf von Haushaltsdienstleistungen für einen privaten Haushalt. Ordnungspolitisch fragwürdig ist dabei allerdings, dass der Faktor Arbeit erst durch hohe Steuern und Abgaben generell verteuert wird und dann nur bei bestimmten Dienstleistungen wieder reduziert wird. Sinnvoller wäre es mittelfristig, den Arbeitsplatz Privathaushalt vollständig mit einem Betrieb gleichzustellen. Dies impliziert aber unter anderem auch die Berücksichtigung der kalkulatorischen Mietersparnis für selbstgenutztes Wohneigentum als Einnahmen bei der Einkommensteuer. Dies wäre dann unmittelbar mit dem Vorteil verbunden, Aufwendungen für Renovierung und Ausbau – wie derzeit bei fremdgenutztem Eigentum – steuermindernd geltend zu machen. Wohnen würde dann steuerrechtlich als Investitionsgut und nicht mehr als Konsumgut betrachtet. Dies würde die Attraktivität der Schwarzarbeit am Bau drastisch verringern, denn offizielle Rechnungen könnten dann steuerlich geltend gemacht werden. Ein erster Schritt in diese Richtung ist die begrenzte steuer-

liche Absetzbarkeit von Handwerksleistungen ab 1.1.2006. Bislang scheitert diese Gesamtlösung an der mangelnden Akzeptanz der Nutzungswertbesteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums.

7. *Senkung der Lohnnebenkosten und Erhöhung der Mehrwertsteuer:* Um die Anreize für neue Arbeitsplätze und mehr beschäftigungsintensive Investitionen zu verbessern, werden die Lohnzusatzkosten gesenkt. Da die Summe der Entlastungen kurzfristig nicht durch Ausgabensenkungen oder höhere Neuverschuldung gegenfinanziert werden kann, wird der Normalsatz der Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte angehoben werden. Für die Nachfrager wird so die Schwarzarbeit (Nachfrage nach Dienstleistungen „ohne Rechnung“, um die Mehrwertsteuer zu sparen) attraktiver, aber die Anbieter haben größere Anreize legal zu arbeiten, weil die Lohnnebenkosten etwas geringer sind. Der Nettoeffekt für die Schattenwirtschaft wird aufgrund der bisher geplanten Änderungen negativ sein.

Die am 14.11.2005 beschlossenen wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen der Großen Koalition werden zu einem erneuten Anstieg der Schattenwirtschaft führen; erste Schätzungen der (am 14.11. 2005) bekannten Maßnahmen zeigen folgendes Ergebnis:

1. Die geplante Mehrwertsteuererhöhung von 16 auf 19% im Jahr 2007 führt zu einem Anstieg der Schattenwirtschaft zwischen 3,5 und 5,5 Mrd. Euro.
2. Die geplante Einführung der Erhöhung der privaten Einkommensteuer für besonders hohe Einkommen oder „Reichensteuer“ mit einem Satz von 45% (Erhöhung um 3 Prozentpunkte) ab einem Jahreseinkommen von Verheirateten von 500 000 Euro (250 000 Euro von Ledigen) ab 1.1.2007 wird zu einem Anstieg der Schattenwirtschaft von 800 Mio. bis 1,2 Mrd. Euro führen.
3. Die ab 2006 beabsichtigte Abschaffung der Eigenheimzulage wird dazu beitragen, dass die Schattenwirtschaft wieder um 1,5 bis 2 Mrd. Euro zunehmen wird, da viele das Eigenheim (die Wohnung, etc.) mit dieser Förderung geplant haben, und nun Geld in der individuellen Finanzierungsplanung fehlt und nach Wegen gesucht wird, die wegfallende Subvention zu kompensieren.
4. Durch die Abschaffung der „Ich-AG“ wird die Schattenwirtschaft zwischen 800 Mio. und 1,5 Mrd. Euro ansteigen.
5. Die ab 1.1.2007 geplante Lohnnebenkostensenkung (Verringerung der Arbeitslosenversicherung von 6,5% auf 4,5%) wird die Schattenwirtschaft um

1 bis 2,5 Mrd. Euro reduzieren. Allerdings muss, wie hier bereits geschehen, die geplante Erhöhung des Rentenbeitragssatzes von 19,5 auf 19,9% gegengerechnet werden.

6. Die ab 1.1.2006 geplante steuerliche Absetzbarkeit von Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen wird hingegen die Schattenwirtschaft verringern. Das Ausmaß hängt stark von den noch festzulegenden Höchstgrenzen ab. Der grundsätzliche Schritt, private Haushalte (zum Teil) als Betriebe zu behandeln, wird jedoch in jedem Fall dämpfend auf die Schwarzarbeit wirken. Würden insgesamt rund 8,3 Mio. Haushalte jeweils 600 Euro geltend machen, würde sich die Schattenwirtschaft zwischen 2,5 und 3 Mrd. Euro verringern.

Werden diese sechs Maßnahmen in den Jahren 2006 und 2007 so umgesetzt, dann wird sich die Schattenwirtschaft in Deutschland in den Jahren 2006 und 2007 um zwischen 3,1 und 4,2 Mrd. Euro erhöhen; d.h., von 346,2 Mrd. (im Jahr 2005) auf 349,3 Mrd. Euro (2006) bzw. 350,4 Mrd. Euro (2007), dies entspricht einem Zuwachs zwischen 0,9% und 1,2%. Weitere Maßnahmen können derzeit nicht quantitativ abgeschätzt werden. Bei der Neugründung von Unternehmen wird die Buchführungsgrenze von 350 000 Euro auf 500 000 Euro heraufgesetzt. Ebenso wird die Ist-Umsatzbesteuerung ab 1.1.2006 von 125 000 Euro auf 250 000 Euro hinaufgesetzt. Die Schattenwirtschaftsbekämpfung soll im Bund und zwischen dem Bund und den Ländern besser koordiniert werden und an eine Ausweitung des „sichtbaren“ Tragens der Chipkarte der Sozialversicherung ist auch gedacht.

Bekämpfung durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit?

Die Intensivierung der Symptombekämpfung in Deutschland ist nur mäßig erfolgreich, wie unter anderem die Statistik der neu geschaffenen „Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS)“ vom Februar 2005 dokumentiert. So stehen 40 000 Kontrollen lediglich 72 Festnahmen gegenüber. Dies entspricht 0,18%, bzw. 1,8 Promille. Besser ist deshalb ein ursachenadäquates Vorgehen zur Eindämmung der Schattenwirtschaft, in dessen Folge dann die Politik auch glaubwürdig mehr Loyalität gegenüber dem Staat fordern kann. Dass der Staat unabhängig davon die Ausbeutung von Arbeitskräften gegen deren Willen, menschenunwürdige Unterbringung und Zwangsarbeit oder -prostitution unterbinden und bekämpfen muss, steht außer Frage, ist aber nicht das Kernproblem bei einer volkswirtschaftlichen Analyse der Schattenwirtschaft.

Bezüglich der Berechnungen zu den Kosten der Bekämpfung der Schwarzarbeit durch die neu ge-

schaffene Zollbehörde Finanzkontrolle Schwarzarbeit, die Koch²² anstellt, sei auf eine dort nicht zitierte Veröffentlichung aus dem Jahr 2003 verwiesen, in der bereits vor der Verabschiedung des Gesetzes auf die nun eingetretene Kostensteigerung bei der Strafverfolgung um 50% auf eine halbe Milliarde hingewiesen wurde.²³ In Verbindung mit der geringen Aufdeckungs- und auch Bestrafungswahrscheinlichkeit wird dort betont, dass die Bekämpfung sich auf die schweren Fälle der kriminellen Schwarzarbeit konzentrieren muss, damit Kosten und Nutzen nicht in ein zu großes Missverhältnis kommen.

Neues, innovatives Schätzverfahren?

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, wenn Koch²⁴ fordert, dass die neue Zollbehörde mit der Wissenschaft zusammenarbeiten sollte, um auf Basis der Stichproben der Finanzkontrolle Schwarzarbeit eine weitere Schätzung der Größenordnung der Schattenwirtschaft zu ermöglichen. In den USA werden über die Steuerbehörde bereits seit Jahrzehnten ähnliche Verfahren angewandt.²⁵ Gleichzeitig muss aber vor zu großen Hoffnungen gewarnt werden, denn die Finanzkontrolle Schwarzarbeit wird sich – alleine schon aus Kosten-Nutzen-Erwägungen, aber auch mit Blick auf die gesellschaftliche Akzeptanz – vor allem auf die schweren Fälle der Schwarzarbeit konzentrieren müssen, wie die organisierte Kriminalität und illegale Ausländerbeschäftigung. Damit fällt aber systematisch der gesamte und von der Personenzahl her viel bedeutendere Bereich der „weichen Formen“ der Schwarzarbeit aus der Schätzung heraus. Die rund fünf Mio. nebenberuflichen Schwarzarbeiter im Jahr 2004, die gemäß Umfrageergebnissen rund 400 Stunden pro Jahr in der Schattenwirtschaft arbeiten,²⁶ würden von der Finanzkontrolle Schwarzarbeit letztlich nicht erfasst.

Dennoch ist es wünschenswert, wenn die bereits in Ansätzen existierende, wissenschaftliche Begleitung der Arbeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit intensiviert würde. Dafür sind wir gerne bereit. Denn uns geht es nicht darum, mit unseren Schätzungen „Recht zu haben“, sondern die Forschung auf diesem wichtigen Gebiet der Volkswirtschaftslehre voranzutreiben, um mehr und zuverlässigeres über das Phänomen „Schattenwirtschaft“ zu erfahren.

²² Vgl. Walter A. S. Koch, a.a.O., S. 720 ff.

²³ Dominik Enste: Schattenwirtschaft und institutioneller Wandel, a.a.O.

²⁴ Vgl. Walter A. S. Koch, a.a.O., S. 723.

²⁵ Vgl. Friedrich Schneider, Dominik Enste: Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit, a.a.O., S. 12-13.

²⁶ Vgl. Lars P. Feld, Claus Larsen: Black Activities in Germany in 2001 and in 2004, a.a.O.