

Dominik H. Enste

Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft

Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft sind in Europa nicht erst durch die Finanz- und Wirtschaftskrise ein relevantes wirtschaftliches Phänomen geworden.¹ Das Nord-Süd-Gefälle bei der Verbreitung dieses devianten Verhaltens hat schon bei Einführung der gemeinsamen Währung für Unruhe gesorgt. Schließlich wird vermutet, dass einige der südeuropäischen Länder diese wirtschaftlichen Aktivitäten jenseits von Besteuerung, Regulierung und Erfassung mit in das offizielle Bruttoinlandsprodukt (BIP) hinein gerechnet haben, ohne dass die Wertschöpfung tatsächlich statistisch erfasst werden konnte. Dadurch wurde die Basis in Form des Bruttoinlandsprodukt breiter, der Schuldenstand relativ betrachtet geringer und die Konvergenzkriterien waren hinsichtlich der Verschuldung somit nicht mehr unerreichbar. Allerdings ist seit dem, wie die aktuelle Staatsschuldenkrise zeigt, zu wenig passiert, um die irreguläre Wertschöpfung in den offiziellen Sektor zu verlagern und damit zu besteuern. Doch bevor erläutert wird, was zur Integration und Legalisierung der Schattenwirtschaft getan werden könnte, soll das Phänomen – zunächst mit einem Blick auf Deutschland – genauer beschrieben werden. Wie sind Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft definiert? Wie wird ihr Umfang erfasst? Welche Größe hat die Schattenwirtschaft? Welche Ursachen und Folgen haben Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung für die Beschäftigung?

Schwarzarbeit in Deutschland

Jeder Fünfte hat zugegeben, im Jahr 2007 selber schwarzgearbeitet zu haben. Fast jeder Dritte hat auf Schwarzarbeit zurückgegriffen.² Dabei haben Männer (25%) häufiger schwarzgearbeitet als Frauen (16%) (vgl. Tabelle 1). Ähnliche Ergebnisse zu den Quoten bei Frauen und Männern finden sich auch bei anderen Umfragen, die jedoch teilweise zu deutlich niedrigeren Werten bei der Verbreitung der Schwarzarbeit (zwischen 3% bis 7% der Bevölkerung) kommen, was unter anderem auf die Verwendung anderer Begrifflichkeiten in den Befragungen zurückzuführen ist (z.B. nicht angemeldete Beschäftigung statt Schwarzarbeit).³ Laut verschiedenen Studien liegt die

Wochenarbeitszeit dieser Tätigkeit bei 6¼ bis 8¼ Stunden, bei einem Stundenlohn zwischen 10,30 und 13,30 Euro. Besonders verbreitet ist die illegale Beschäftigung – basierend auf Auswertungen des Sozio-oekonomischen Panels von 2010 – in Privathaushalten: 95% der 4,5 Mio. Haushalte, in denen eine Haushaltshilfe beschäftigt ist, melden ihre Hilfe nicht an. Auch Handwerker werden am häufigsten rund um den Privathaushalt schwarz beschäftigt. Hauptgrund ist, dass diese Kosten von Privathaushalten – im Gegensatz zu Unternehmen – nur teilweise steuerlich geltend gemacht werden können.

Neben den finanziellen Vorteilen, die durch das Hinterziehen von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen entstehen, sind vor allem die wahrgenommenen sozialen Normen im näheren Umfeld für das deviante Verhalten entscheidend. Mit anderen Worten: ob jemand selber Schwarzarbeit ausführt oder nicht, kann beispielsweise mit einer 77%igen Wahrscheinlichkeit richtig vorhergesagt werden, wenn bekannt ist, wie dieser das Verhalten der Nachbarn wahrnimmt. Und Schwarzarbeit wird von vielen als legitim angesehen, obwohl sie gesetzeswidrig ist. Nur 3,6% der Bevölkerung würden einen Schwarzarbeiter anzeigen und für 25% gilt Schwarzarbeit als Kavaliersdelikt.⁴ Nur jeder Vierte sagt, Schwarzarbeit sei ein Verhalten, das unter keinen Umständen zu billigen ist.⁵ Die mikroökonomischen Studien räumen auch mit manchem Vorurteil auf: Arbeitslose leisten entgegen der öffentlichen Meinung seltener Schwarzarbeit als alle anderen Berufsgruppen. Ein Grund ist, dass zwar Zeit für Schwarzarbeit vorhanden wäre, häufig aber die Kundenkontakte und damit die Gelegenheiten zur Schwarzarbeit fehlen. Außerdem wird Leistungsmissbrauch von der Finanzkontrolle Schwarz-

4 D. H. Enste, a.a.O., S. 328; Minijob-Zentrale: Haushaltsreport – Minijobs und Schwarzarbeit in Privathaushalten, Essen 2009.

5 Allensbach, Institut für Demoskopie: Moral 2007 – Sozialbetrug ist bei fast allen verpönt, Schwarzarbeit nur bei wenigen, in: Allensbacher Berichte, Nr. 9, 2007.

1 EU-Kommission: Undeclared Work in the European Union, Special Eurobarometer 284/ Wave 67.3, Brüssel 2007.

2 D. H. Enste: Who is working illicitly and why? Insights from representative survey data in Germany, in: Handbook on the Shadow Economy, 2011, S. 324-346.

3 L. P. Feld, C. Larsen: Black Activities Low in Germany in 2006, The Rockwool Foundation Research Unit, Kopenhagen 2008; L. P. Feld, C. Larsen: Undeclared Work, Deterrence and Social Norms – The Case of Germany, Heidelberg 2012.

Dr. Dominik H. Enste leitet das Kompetenzfeld „Institutionenökonomik“ am Institut der deutschen Wirtschaft in Köln, hat eine Vertretungsprofessur an der Fachhochschule Köln inne und ist Dozent an der Universität zu Köln.

Tabelle 1
Schwarzarbeit in Deutschland

Angaben in % (Basis: repräsentative Bevölkerungsumfrage, 2007)

Variable	Variablenausprägung	Schwarz- arbeits- angebot	Schwarz- arbeits- nachfrage
Geschlecht	männlich	25,0	35,4
	weiblich	16,0	26,5
	gesamt (N = 1018)	20,7	30,8
Bildung	Haupt-/Volksschule ohne Berufsausbildung	29,9	26,9
	Haupt-/Volksschule mit Berufsausbildung	20,9	29,1
	weiterführende Schule ohne Abitur	18,1	34,2
	Abitur, (Fach-)Hochschulreife	24,1	27,5
	Fachhochschule/Universität	21,4	33,7
Berufstätigkeit	voll berufstätig	22,1	32,8
	teilweise berufstätig	17,1	32,1
	Rentner, Pensionär (früher berufstätig)	19,9	31,2
	Lehrling, Schüler, Student, Umschulung	29,9	33,3
	nicht berufstätig (früher berufstätig)	26,5	28,4
Einkommen (Person)	vorübergehend arbeitslos	14,3	20,3
	kein persönliches Einkommen	17,9	17,9
	bis 1500 Euro netto	21,3	32,0
	über 1500 Euro netto	30,2	42,9
Einkommen (Haushalt)	gesamt (N = 811)	23,2	33,6
	bis 1500 Euro netto	25,2	27,1
	über 1500 Euro netto	24,4	38,9
Beruf	gesamt: (N = 778)	24,7	35,2
	Selbständige	21,7	47,7
	Arbeiter	30,0	32,9
	Angestellte	16,8	28,6
	Beamte	23,3	23,3

Quelle: D. H. Enste: Who is working illicitly and why? Insights from representative survey data in Germany, in: Handbook on the Shadow Economy, Cheltenham 2011, S. 324-346.

arbeit und anderen Behörden besonders intensiv verfolgt und geahndet. Geringqualifizierte arbeiten am häufigsten nebenbei schwarz. Arbeiter sind nach eigenen Angaben häufiger in der Schattenwirtschaft aktiv, als Angestellte, Beamte oder Selbständige (vgl. Tabelle 1).

Definition und Methodik

Das Gesamtvolumen aus den Arbeitsleistungen aus Schwarzarbeit wird in Deutschland auf Basis von Umfragen teilweise auf bis zu rund 150 Mrd. Euro geschätzt,

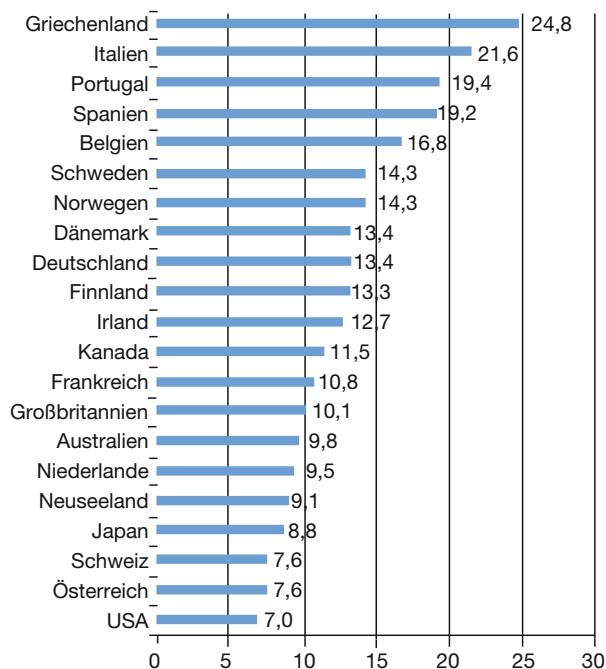
hinzu kommt noch das dabei verwendete Material (bis rund 80 Mrd. Euro). Makroökonomische Schätzungen beziffern den Umfang der Schattenwirtschaft aufgrund der zusätzlich erfassten kriminellen Aktivitäten zuletzt für 2012 sogar auf knapp 343 Mrd. Euro.⁶ Zur Schattenwirtschaft gehört demnach (1) die Schwarzarbeit, und zwar aufgrund eines Verstoßes gegen die Gewerbe-/Handwerksordnung; aufgrund der Steuer- und Abgabenhinterziehung; weil irreguläre/illegale Beschäftigung vorliegt oder aufgrund von Leistungsmisbrauch. Außerdem ist dazu zu rechnen (2) das eingesetzte Material und je nach Schätzverfahren und Abgrenzung auch (3) der kriminelle Sektor mit Hehlerei, Drogen, verbotenen Glücksspielen, Betrug, Schmuggel und Menschenhandel.

Die Definition, Erfassung, Analyse und Bewertung der Schattenwirtschaft ist dabei jedoch nicht nur komplex und kompliziert (unter anderem wegen der Verheimlichung), sondern auch umstritten, wie zuletzt eine umfangreiche Studie für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales offenlegte.⁷ Über die genaue Definition und die „richtige“ Schätzmethode zur Erfassung der Größenordnung von Schattenwirtschaft sowie deren Struktur wird dabei seit 30 Jahren in der Wissenschaft debattiert. Im Mittelpunkt des Interesses standen und stehen zum einen Aussagen über Größe und Entwicklung der Schattenwirtschaft. Zum anderen werden Ursachen, Auswirkungen und wirtschaftspolitische Implikationen der Schattenwirtschaft untersucht. Hauptursachen von Schwarzarbeit sind diversen Studien zufolge in den OCED-Staaten die Belastungen mit Steuern und Abgaben, Regulierungen und Vorschriften, die Qualität staatlicher Institutionen, die Höhe staatlicher Transferleistungen, aber nicht zuletzt auch die Steuermoral.⁸ Neben den unterschiedlichen Preisen für die Leistungen im offiziellen und inoffiziellen Sektor spielt somit die kulturelle Entwicklung und das tradierte Verhältnis zwischen (Steuer-)Staat und Bürger eine zentrale Rolle. Im Rahmen von makroökonomischen Methoden werden die Variablen zu den Hauptursachen genutzt, um in Kombination mit dem sogenannten Bargeldansatz den Umfang der Schattenwirtschaft zu schätzen. Der Bargeldansatz basiert auf der Idee, dass die in der Schattenwirtschaft erbrachten Leistungen bar bezahlt werden. Unter Verwendung einer Bargeldnachfragefunktion in Verbindung mit restriktiven Annahmen wird

6 IAW: Prognose zur Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland im Jahr 2012, Pressemitteilung vom 24.1.2012, Tübingen.
7 B. Boockmann, R. Döhrn, M. Groneck, H. Verbeek: Abschätzung des Ausmaßes der Schwarzarbeit, IAW Policy Reports, Nr. 4, 2010. Zur Kritik an der Methodik der verwendeten Schätzverfahren siehe auch U. Thießen: Schattenwirtschaft: Vorsicht vor hohen Makroschätzungen, in: Wirtschaftsdienst, 91. Jg. (2011), H. 3, S. 194-201.
8 F. Schneider (Hrsg.): Handbook on the Shadow Economy, Cheltenham 2011; D. H. Enste, F. Schneider (Hrsg.): Jahrbuch Schattenwirtschaft 2010/2011, Münster 2011.

Abbildung 1
Schattenwirtschaft in OECD-Staaten 2012

Angaben als Relation zum offiziellen Bruttoinlandsprodukt in %



Quelle: IAW: Prognose zur Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland im Jahr 2012, Pressemitteilung vom 24.1.2012, Tübingen.

versucht, die entlohnten Leistungen zu schätzen. Ergänzend wird dann die Schattenwirtschaftsgröße als nicht direkt beobachtbare Größe annäherungsweise aufgrund der quantitativ erfassbaren Ursachen (z.B. Steuerbelastung, Regulierungsdichte) und weiterer Indikatoren (Bargeld, offizielle Arbeitszeit etc.) geschätzt. Trotz teilweise berechtigter Kritik an den Annahmen und der Methodik, werden – mangels anderer verfügbarer Daten – Schätzungen auf dieser Basis für internationale Vergleiche genutzt.

Schattenwirtschaft im internationalen Vergleich

Auf dieser Grundlage lassen sich die in Abbildung 1 genannten Werte – als Verhältnis der Schattenwirtschaft zum Bruttoinlandsprodukt – schätzen. Die Rangfolge der Länder hat sich in den letzten 20 Jahren dabei kaum verändert. Die angelsächsischen Staaten haben vergleichsweise wenig mit illegaler Beschäftigung, Schwarzarbeit und irregulären Aktivitäten zu kämpfen, gefolgt von den skandinavischen Ländern, bei denen das Verhältnis zwischen Staat und Bürger weniger konfrontativ ist, als z.B. in den südeuropäischen Staaten.⁹ Die geringere Steuermoral und ande-

re Steuermentalität erschweren dort jedoch die Verlagerung der irregulären Aktivitäten in die offizielle Wirtschaft.

Mit Portugal, Italien, Griechenland und Spanien stehen nicht ganz zufällig die Länder an der Spitze des Schattenwirtschaftsrangings, die auch von der Staatsschuldenkrise besonders betroffen sind. In diesen Ländern wird traditionell viel am Staat vorbei gewirtschaftet, wodurch die Steuereinnahmen geringer ausfallen. Hintergrund ist dabei allerdings, dass die formellen Institutionen nicht effizient und effektiv arbeiten, so dass das Arbeiten im offiziellen Sektor keine besonderen Vorteile (wie z.B. mehr Rechtssicherheit, besseren Versicherungsschutz oder höhere Qualität) im Vergleich zur informellen Wirtschaft bietet, bei der „Mund-zu-Mund-Propaganda“ oder die erweiterte Nachbarschaftshilfe Sicherheit und Zuverlässigkeit gewährleisten. Wirtschaftliche Freiheit in Verbindung mit guten, verlässlichen Institutionen in der offiziellen Wirtschaft können hingegen die Anreize verringern, im Untergrund zu arbeiten.

Wertschöpfungsverlust und betroffene Branchen

Einige Studien für Deutschland zeigen, dass rund ein Viertel bis zu einem Drittel der Schwarzarbeit in die offizielle Wirtschaft verlagert werden könnte.¹⁰ Wenn es keine Schwarzarbeit mehr gäbe, würde knapp die Hälfte der Befragten diese Arbeiten nicht mehr ausführen lassen, knapp 30% diese Arbeiten selber erledigen; aber immerhin rund 22% würden diese Arbeiten offiziell vergeben. Demnach würden unter den gegebenen Bedingungen von 150 Mrd. Euro Wertschöpfung durch Schwarzarbeit etwa 33 Mrd. Euro (= 22%) an offizieller Wertschöpfung verloren gehen. Dies entspräche umgerechnet rund 575 000 Vollzeitarbeitsplätzen, bei einer angenommenen durchschnittlichen Wertschöpfung von 57 000 Euro pro Person und Jahr, die der durchschnittlichen Wertschöpfung in der offiziellen Wirtschaft entspricht.

Da die besonders betroffenen Branchen wie das Handwerk oder die haushaltsnahen Dienstleistungen überwiegend (noch) nicht unter einem Fachkräftemangel leiden, könnten die in der Schattenwirtschaft liegenden Jobpotenziale unter Umständen zum weiteren Abbau der Arbeitslosigkeit geringer Qualifizierter genutzt werden. Die generellen Tendenzen weisen in Deutschland jedenfalls nach einem Höchststand 2003 (rund 17% in Relation zum BIP) darauf hin, dass die Schattenwirtschaft schrittweise wieder kleiner wird. Zur Bekämpfung eignet sich dabei vor allem eine Verringerung der Anreize zur Schwarzarbeit sowie ein transparentes und als fair empfundenenes Steuersystem.

9 E. Kirchler: The Economic Psychology of Tax Behavior, Cambridge 2007.

10 L. P. Feld, C. Larsen: Black Activities Low ..., a.a.O.; D. H. Enste, a.a.O., S. 332 f.