

Schwarzarbeit

Zunahme durch EU-Richtlinie?

Noch ist nichts beschlossen, aber wenn die Pläne der EU-Kommission zur Reform der Entsenderichtlinie Wirklichkeit werden, könnte die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung in Deutschland erschwert werden. Dabei hatte die EU-Kommission sich doch vor fünf Jahren in einer Mitteilung – gerade mit Blick auf die ausufernde Schattenwirtschaft in Südeuropa – die Bekämpfung der Schwarzarbeit auf die Fahnen geschrieben. Ziel war die Schaffung von legalen Arbeitsplätzen und die Sicherung des offiziellen Wirtschaftswachstums in Europa.

Die richtige Abwägung zwischen mehr Dienstleistungsfreiheit und mehr europaweitem Wettbewerb durch die erleichterte Entsendung von Beschäftigten auf der einen und der Durchsetzung des nationalen Rechts auf der anderen Seite ist zugegebenermaßen nicht einfach. Zu viele Regulierungen und unnötige Bürokratie sind schließlich eine wichtige Ursache von Schwarzarbeit und nicht angemeldeter Beschäftigung. Studien zeigen, dass in OECD-Ländern die Regulierungsdichte eine der zentralen Erklärungsvariablen für den Umfang der Schattenwirtschaft ist. Der Abbau von unnötigen Arbeitsregulierungen oder komplizierten Anmeldeverfahren kann die Attraktivität der länderübergreifenden Schwarzarbeit somit durchaus verringern und zugleich für mehr Wettbewerb auf den nationalen Dienstleistungsmärkten sorgen.

Aber eine zumindest glaubwürdige Androhung von Kontrollen und Bestrafung von illegaler Beschäftigung muss bestehen bleiben, sonst fühlt sich der Ehrliche nicht nur als der Dumme, sondern ist es auch. Einige Durchsetzungsregelungen könnten für den Zoll, der in Deutschland mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit betraut ist, bedeuten, dass seine Handlungsoptionen und der Ermessensspielraum gerade auf Baustellen und im Dienstleistungsbereich (z.B. in der Gastronomie) eingeschränkt würden. Die Kontrollen durch die rund 6500 Beschäftigten bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit sind dabei aufgrund der großen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung von Strafen bereits heute wenig wirksam. Zwar wird eine Schadenssumme von rund 660 Mio. Euro von der Finanzkontrolle Schwarzarbeit für 2011 angegeben, aber die tatsächlich gezahlten Geldstrafen und Geldbußen lagen bei nur 49 Mio. Euro. Beliebte ist das Abmelden oder die Insolvenz der Firma, nachdem ein Verfahren eingeleitet wurde, so dass das Geld nicht eingetrieben werden kann und die Bestrafungswahrscheinlichkeit gering ist. Und dabei liegt bereits die Entdeckungswahrscheinlichkeit bei vielen Delikten nur im Promillebereich.

Zwar sieht die neue Richtlinie die Kontrolle der Einhaltung von Sozialvorschriften, der Meldepflicht und von Arbeitsverträgen und Stundenzetteln vor und fordert die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Allerdings soll vor allem auf die Verhältnismäßigkeit der Kontrollen geachtet werden, damit die Entsendung von Mitarbeitern nicht zu teuer und kompliziert werde: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Prüfungen und Kontrollen der Einhaltung Richtlinie 96/71/EG nicht diskriminierend und/oder unverhältnismäßig sind.“ Zum Beispiel sollen umfangreiche Übersetzungen von Verträgen oder Unterlagen von den Behörden nicht mehr ohne weiteres angefordert werden können. Bleibt abzuwarten, inwieweit die EU-Kommission im weiteren Abstimmungsprozess das richtige Maß zwischen Dienstleistungsfreiheit und Kontrollmöglichkeiten findet und ob den nationalen Besonderheiten genügend Rechnung getragen wird. Schließlich unterscheiden sich die EU-Staaten ja auch massiv im Hinblick auf die Größe der jeweiligen Schattenwirtschaften.

Dominik H. Enste
Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Enste@iwkoeln.de

Stromspeicherung

Gesetzliche Regelungen notwendig

Die Bundesregierung plant, noch in diesem Jahr ein Gesetz zur Stromspeicherung vorzulegen. Erneuerbare Energien haben 2011 in Deutschland erstmals einen Anteil von 20% an der Stromerzeugung erreicht. Für die Zukunft der Energieversorgung kommt es durch die geplante Erhöhung des Anteils auf 80% bis 2050 und der damit vermehrten Fluktuation der Einspeisung zu einer erheblichen Steigerung des Bedarfs an Stromspeichern. Derzeit übernehmen überwiegend fossile Kraftwerke diese ausgleichende Funktion zwischen Produktion und Konsum.

Insgesamt reichen die aktuellen Förderanreize z.B. im Rahmen des EEG noch nicht aus, damit Stromspeicher sich rechnen. Dies liegt auch daran, dass auftretende Speicherverluste nicht ausgeglichen werden und somit die Betreiber von Speichern diese Einbußen tragen müssen. Neue zusätzliche Förderinstrumente – mindestens zur Kompensation der Speicherverluste – sind also notwendig. Derzeit bietet die Nutzung von Pumpspeichern grundsätzlich die technisch und wirtschaftlich besten Möglichkeiten. Sie sind jedoch nur für den Ausgleich von Tageslasten einzusetzen. Zudem könnten Pumpspeicherkraftwerke aufgrund der spezifischen geographischen Bedingungen in Deutschland nur regional begrenzt zum

Einsatz kommen, und ihr Neubau ist in der Regel mit erheblichen Eingriffen in die Umwelt verbunden. Ein großes Potenzial haben Druckluftspeicherkraftwerke. Die hierfür notwendigen unterirdischen Kavernen stehen jedoch nur im Norden und Nordwesten Deutschlands zur Verfügung. Zur Deckung der Sekundenreserve sowie für eine unterbrechungsfreie Stromversorgung hingegen müsste auf Akkumulatoren, supraleitende magnetische Energiespeicher, elektrochemische Kondensatoren oder Schwungräder zurückgegriffen werden. Schon an dieser Stelle wird deutlich, dass ein Gesetz zur Förderung von Stromspeichern differenzierte ökonomische Anreize setzen sollte, um eine intelligente und wirtschaftliche Kombination zentraler und dezentraler Speicher – konzeptionell abgestimmt mit dem Ausbau der Netzinfrastruktur – zu erreichen. Neben der Nutzung großer Energiespeicher wie Pumpspeicherwerke werden verstärkt auch kleinere Speicher wie Batteriespeicher in Elektroautos notwendig. Auch das Gasnetz könnte als Speicher dienen.

Bei der Anreizsetzung zum notwendigen Infrastrukturausbau für erneuerbare Energien sollten zudem Aspekte der zukünftigen Verletzlichkeit des Energiesystems bzw. der Energieinfrastruktur gegenüber dem Klimawandel berücksichtigt werden. In der aktuellen energiepolitischen Diskussion wird dies bislang vernachlässigt. Doch der fortschreitende Klimawandel kann die Ausgestaltung der Energieinfrastruktur für die kommenden Jahrzehnte – beispielsweise durch steigende Luft- und Wassertemperaturen oder das häufigere Auftreten von starken Niederschlägen, zunehmenden Stürmen, starken Gewittern, Hitze- und Trockenperioden oder auch zunehmenden Schnee- und Eislasten – vor große und teils neue Anforderungen stellen. Für eine frühzeitige verbindliche Planungsgrundlage wäre es zu begrüßen, wenn bald ein Entwurf für ein Gesetz zur Stromspeicherung vorgelegt würde. Ein derartiges „Stromspeicherausbaugesetz“ könnte sich konzeptionell zunächst am Energieleitungsbaugesetz (EnLAG) orientieren, das zum Kernstück des Gesetzes zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze geworden ist. Gerade beim Thema Energiespeichern zeigt sich, dass das Energiekonzept vom September 2010 mittlerweile in einigen Bereichen – gemessen an den aktuellen energiepolitischen Entwicklungen im Rahmen der „Energiewende“ – geradezu antiquiert wirkt und aktualisiert werden sollte. Die Frage des Ausbaus von Speicherkapazitäten wird dort auf noch nicht einmal einer Seite behandelt und erst als langfristig wichtig und geboten angesehen.

Markus Groth

Climate Service Center (CSC) am Helmholtz-Zentrum Geesthacht
Markus.Groth@hzg.de

Rentenversicherungspflicht für Selbständige

Kein Grund zur Freude

Angesichts des erwerbsstrukturellen Wandels wird seit Langem eine Versicherungspflicht für selbständig Erwerbstätige zur Absicherung des Lebensstandards in der Nacherwerbsphase und damit implizit auch zur Vermeidung von Altersarmut gefordert. Nun ist vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales ein Eckpunktepapier vorgelegt worden, das eine Versicherungspflicht für alle Selbständigen vorsieht. In welcher Form die Selbständigen der Pflicht zur Altersvorsorge nachkommen, soll ihnen dabei selbst überlassen bleiben.

Wie ist diese Gesetzesinitiative zu bewerten? Orientiert man sich an den bisher in Deutschland geltenden Grundprinzipien der sozialen Sicherung, kommt man aus sozial- und verteilungspolitischer Sicht zu einem ernüchternden Ergebnis. Die Versicherungspflicht von selbständig Erwerbstätigen wird überwiegend mit der Schutzbedürftigkeit der Personengruppe begründet. Diese besteht aus einer großen Zahl von Geringverdienenden, die unter anderem aufgrund der mangelnden Sparfähigkeit bisher keine ausreichende Altersvorsorge betreiben konnten. So verfügt ungefähr ein knappes Drittel der freiberuflich Selbständigen über ein monatliches Nettoeinkommen von weniger als 1100 Euro. Die vorgesehenen Festbeträge von mindestens 250 bis 300 Euro pro Monat bei einer Versicherungszeit von 45 Jahren lassen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit außer Acht, belasten niedrige Einkommen überproportional stark und tragen der Realität somit nicht Rechnung. Außerdem erfolgt durch die Beitragszahlung nur eine individuelle Altersvorsorge. Eine Hinterbliebenen- sowie eine Invaliditätsabsicherung müsste bei einer privaten Absicherung zusätzlich gekauft werden, wodurch sich die Belastung noch einmal erhöht. Im Prinzip wird die Prekarität selbständig Erwerbstätiger durch den Versicherungszwang verstärkt. Auch eine längst überfällige Anpassung des sozialen Absicherungssystems an die wachsenden Flexibilisierungserfordernisse durch den erwerbsstrukturellen Wandel ist hierdurch nicht umgesetzt. Gerade die Erwerbshybridisierung und -prekarisierung sowie die Destandardisierung von Erwerbsverläufen würden eine Absicherung erfordern, die eine Altersvorsorge, wie sie mit den Eckpunkten skizziert wird, nicht erfüllen kann. Im Gegenteil, den Erwerbstätigen wird potenziell ein Wechsel zwischen den verschiedenen Beschäftigungsformen erschwert, und die negativen Effekte hinsichtlich der Allokation von Arbeit werden sogar noch verstärkt.

Auch wenn die konkrete Ausgestaltung noch nicht bekannt ist, so enthalten die Eckpunkte Indizien dafür, dass der Gesetzgeber mit der Umsetzung des Vorhabens implizit vom Ziel der Lebensstandardsicherung im Alter abrückt. Das

dem Entwurf zugrundeliegende Konstruktionsprinzip einer Alterssicherung lässt sich als eine private Pflichtversicherung mit einer steuerfinanzierten und bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung charakterisieren. Durch die Umsetzung der Eckpunkte würde somit dem Abbau der sozialen Sicherung weiter Vorschub geleistet, sollen die Regelungen doch auf alle Selbständigen – mit Ausnahme einiger derzeit schon privilegierter Gruppen – übertragen werden.

Angesichts der nationalen und internationalen Erfahrungen mit einer Altersvorsorge durch kapitalfundierte Systeme in der Privatwirtschaft verwundert einen ein derartiger Entwurf. Gemäß den Eckpunkten gewährleistet die vorgesehene Ausgestaltung der Altersvorsorge keines der noch geltenden Ziele der Alterssicherungspolitik und steht zum Teil in starkem Widerspruch zu den Grundprinzipien des sozialen Sicherungssystems. Wie man es auch dreht und wendet – nach den vorliegenden Informationen ist die Konzeption realitätsfern und teilweise anachronistisch. Man kann dies nur erstaunt zur Kenntnis nehmen und Ingeborg Bachmann zustimmen: Die Geschichte lehrt dauernd, aber sie findet keine Schüler.

Uwe Fachinger
Universität Vechta
uwe.fachinger@uni-vechta.de

Transatlantischer Handelsstreit

Wendepunkt erreicht?

Die WTO hat am 12.3.2012 die Berufungsentscheidung zu US-Subventionen für den Flugzeughersteller Boeing veröffentlicht. Der „WTO-Appellate Body“ hat das ursprüngliche Urteil vom März 2011 weitestgehend bestätigt: Boeing hat im Zeitraum von 1989 bis 2006 Subventionen in Höhe von mindestens 5,3 Mrd. US-\$ erhalten. Zum einen wurden exportabhängige Steuervergünstigungen durch sogenannte Foreign Sales Corporations (FSC) beanstandet, die schon einmal Gegenstand eines WTO-Verfahrens waren. Im Rahmen des FSC-Programms konnten US-Unternehmen ihre Steuerlast aus Exportgewinnen durch extraterritoriale Tochtergesellschaften erheblich reduzieren. Die Zivilluftsparte von Boeing hat auf diesem Wege Subventionen in Höhe von 2,2 Mrd. US-\$ erhalten (1989 bis 2006). Zum anderen wurden schädigende Subventionen in den US-Bundesstaaten Kansas, Washington und Illinois von über 500 Mio. US-\$ festgestellt.

Ebenfalls bestätigt wurden gegen WTO-Recht verstoßende Beihilfen der NASA und des US-Verteidigungsministeriums. Boeing erhielt von der NASA 2,6 Mrd. US-\$: 1,05 Mrd. US-\$ durch Aufträge und 1,55 Mrd. US-\$ durch den freien Zugriff auf NASA-Infrastruktur, -Ausrüstung und -Mitarbeiter. Das US-Verteidigungsministerium stellte Boeing 45 Mrd. US-\$ für 23 „Forschungs-, Entwicklungs-, Test- und Bewertungsprogramme“ zur Verfügung (1991 bis 2006). Dabei profitierte Boeing unter anderem von sogenannten Dual-Use-Technologien, die sowohl im militärischen als auch im zivilen Bereich verwendet werden können. Die Subventionshöhe wurde von der WTO nicht quantifiziert, allerdings wurde die Behauptung der USA, es handle sich um weniger als 308 Mio. US-\$, zurückgewiesen. Der Vorteil wird von der EU auf mindestens 1,2 Mrd. US-\$ geschätzt.

Die Berufungsentscheidung der WTO stellt einen Wendepunkt in dem seit sieben Jahren andauernden Handelsstreit zwischen der EU und den USA dar: endlich liegen im Airbus- und Boeing-Verfahren die finalen Urteile vor. Die Kontrahenten müssen sich entscheiden, ob sie den größten Handelsstreit der WTO-Geschichte durch weitere Streitbeilegungsverfahren über die WTO-rechtskonforme Implementierung der jeweiligen Urteile fortsetzen, oder doch noch zu einer Verhandlungslösung finden. Allerdings stehen die Chancen dafür angesichts der 2003 verlorenen Marktführerschaft Boeings und des aktuellen US-Wahlkampfes schlecht. Am 30.3.2012 beantragten die USA ein Implementierungsverfahren gegen die EU. Das finale Urteil über Airbus-Beihilfen war im Mai 2011 gefallen. Im Gegensatz zum Boeing-Urteil war hierbei die Subventionshöhe nicht quantifiziert worden. Die EU hatte sechs Monate Zeit, die Entscheidung umzusetzen und reichte im Dezember 2011 einen Maßnahmenkatalog ein, gegen den die USA nun vorgehen.

Die Ideallösung eines fairen Wettbewerbs ohne Subventionen scheint aufgrund der politischen und wirtschaftlichen Bedeutung der Luftfahrtindustrie nur schwer umsetzbar: die Nachfrage nach zivilen Flugzeugen wird bis 2030 auf 33 500 Maschinen im Wert von bis zu 4 Billionen US-\$ geschätzt. Dabei wäre eine Lösung des Handelsstreits im Interesse der beiden Duopolisten dringend erforderlich – nicht zuletzt angesichts der aufstrebenden Konkurrenz durch die etablierten Regionalflugzeughersteller Embraer und Bombardier oder Russland und China.

Stephan Wittig
University of Cambridge
saw76@cam.ac.uk

Literatur und Links zu diesen und anderen aktuellen wirtschaftspolitischen Themen finden Sie auf der Website der ZBW unter ECONIS Select www.zbw.eu/kataloge/econis_select.htm