

Knut Emmerich

## Wege aus der Schwarzarbeit – Ich-AG und Mini-Jobs

*Während die Schattenwirtschaft nach Aussagen von Experten „boomt“, stagniert die Konjunktur im 3. Quartal 2002. Die Umwandlung der in der Schattenwirtschaft geleisteten Schwarzarbeit in „offizielle“ Arbeitsplätze gilt deshalb als lohnenswerter Ansatz zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit. Einen Vorschlag hierzu hat die Hartz-Kommission mit der Ich-AG und den Mini-Jobs vorgelegt. Inwieweit ist dieser Ansatz geeignet, die Wege in die Schwarzarbeit unattraktiv zu machen und gleichzeitig Wege aus der Schwarzarbeit zu ebnen?*

Die Problematik einer von Jahr zu Jahr wachsenden Schattenwirtschaft wird in der öffentlichen Diskussion nahezu ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der damit verbundenen Steuerausfälle und sinkenden Einnahmen der Sozialkassen diskutiert. Beides ist angesichts der Staatsverschuldung und der finanziellen Situation in den sozialen Sicherungssystemen nachvollziehbar. Ebenso problematisch ist jedoch, dass sich die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik bei einer derart wachsenden Schattenwirtschaft nur an „offiziellen“ Indikatoren orientiert wie an der Höhe der Arbeitslosigkeit, der Erwerbsbevölkerung, dem Einkommen oder den Konsumausgaben. Dies kann dazu führen, dass beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Ziele verfehlt werden.

### Deutschland im internationalen Vergleich

Ursachen und Bedeutung der Schattenwirtschaft in ausgewählten OECD-Ländern wurden von Friedrich Schneider in mehreren umfangreichen empirischen Untersuchungen analysiert. Nach dem aktuellen Stand<sup>1</sup> führte Griechenland im Jahr 2000 mit rund 29% am Bruttoinlandsprodukt die Rangliste an. Die relativ kleinste Schattenwirtschaft mit 8,6% verzeichnete die Schweiz. Deutschland nimmt unter den 19 untersuchten Ländern den 13. Platz ein. Der Anteil der Schattenwirtschaft am offiziellen Bruttoinlandsprodukt lag 2000 bei 16%, was einem Volumen von rund 328 Mrd. Euro entsprach. Gemessen an der Zahl der in Schwarzarbeit geleisteten Arbeitsstunden wurde die Zahl der „Vollzeitschwarzarbeiter“ für den Zeitraum

1997/98 auf 7 Mill. bis 9 Mill. geschätzt, darunter ca. 1 Mill. registrierte Arbeitslose.

Zur Struktur der Schwarzarbeit gibt es unter Verwendung unterschiedlicher methodischer Ansätze ebenfalls mehrere Untersuchungen von Schneider. Danach ist Schwarzarbeit in den Bereichen Bau, Handwerk, Gastronomie und haushaltsbezogene Dienstleistungen weit verbreitet. In der aktuellen Schätzung der Schwarzarbeit wurden für das Jahr 2002 folgende Schwerpunkte identifiziert und quantifiziert:

- Bauen, Renovieren, Reparieren: 38%,
- Gastronomie: 17%,
- Autoreparaturen/Transportgewerbe: 17%,
- Prostitution/Unterhaltung: 13%,
- Haushaltsdienstleistungen: 10%,
- Sonstige Dienstleistungen: 5%.

Die sektorale Struktur der Schwarzarbeit sagt noch nichts über das Niveau der in Schwarzarbeit geleisteten Tätigkeiten aus. Das Spektrum dürfte sehr heterogen sein und von einfachen Tätigkeiten bis zu qualitativ anspruchsvollen „Jobs“ reichen. Mit Blick auf die hohe Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten in Deutschland dürften die Ergebnisse einer Untersuchung zur Schwarzarbeit in Baden-Württemberg von besonderem Interesse sein. In einer Befragung fanden Schneider/Volker/Caspar heraus, dass haushaltsbezogene Dienste hauptsächlich von Erwerbslosen ohne Berufsausbildung geleistet werden<sup>2</sup>. Hier könnte die Umwidmung der Schwarzarbeit in „offizielle“ Be-

*Knut Emmerich, 60, Dipl.-Volkswirt, MBA, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.*

<sup>1</sup> F. Schneider, J. Volkert, S. Caspar: Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit: Beliebt bei Vielen – Problem für Alle?, Baden-Baden 2002, S. 35.

<sup>2</sup> F. Schneider, J. Volkert, S. Caspar, a.a.O., S. 53.

schäftigung zur dringend erforderlichen Reduzierung der Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten beitragen.

### Wege in die Schwarzarbeit

- *Steuern und Sozialabgaben:* Die Belastung der Arbeitsleistung mit hohen Steuer- und Sozialversicherungsabgaben gilt als die wesentliche Ursache für das Wachstum der Schattenwirtschaft. Der Anreiz, sich dieser Abgabenlast im Schatten der Legalität zu entziehen, wirkt bei Arbeitgebern wie Arbeitnehmern gleichermaßen. Ursache auf Arbeitgeberseite ist die mit Steuern und Abgaben verbundene Kostenbelastung, auf Arbeitnehmerseite die damit verbundene Reduktion des Nettoeinkommens. Internationale Vergleiche machen den Zusammenhang deutlich: Die Länder mit der höchsten Steuer- und Sozialabgabenbelastung weisen auch den höchsten Anteil der Schattenwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt auf. Nach den Schätzungen von Schneider erklärt die Zunahme der Steuer- und Abgabenlast 45% bis 55% der Zunahme der Schattenwirtschaft<sup>3</sup>. Dieser Zusammenhang wird durch ein komplexes Steuersystem noch verstärkt.
- *Staatliche Regulierungen:* Schneider schätzt den Einfluss staatlicher Regulierungen auf 10% bis 15%<sup>4</sup>. Der Dienstleistungssektor gilt in Deutschland als Hoffnungsträger für das Entstehen neuer Arbeitsplätze, ist jedoch gleichzeitig bevorzugtes Ziel staatlicher Regulierungen, wie die Monopolkommission festgestellt hat<sup>5</sup>. So wird als Ursache für Schwarzarbeit im Handwerk auch die rigide Handwerksordnung angesehen, die den Markteintritt vom „großen Befähigungsnachweis“ abhängig macht. Der Beitrag spezifischer Arbeitsmarktregulierungen (unter anderem Kündigungsschutz, Sozialplanpflicht) erklärt weitere 5% bis 10% des Wachstums der Schattenwirtschaft.
- *Transferleistungen:* In Verbindung mit der Schattenwirtschaft kann die Zahlung von Transferleistungen auch als eine Art „Subventionierung“ der Schwarzarbeit angesehen werden. Wie alle Subventionen hat sie eine „Anreizfunktion“, wobei die Subvention mit der Höhe und Dauer der Transferleistung an Attraktivität gewinnt. Nach den Berechnungen von

Schneider<sup>6</sup> erklären die Transferleistungen 10% bis 15% des Wachstums der Schattenwirtschaft.

### Wege aus der Schwarzarbeit

Die Diskussion über die Reduzierung der Schwarzarbeit konzentriert sich unter dem Schlagwort „Aktivierung“ besonders auf die Förderung eines Niedriglohnssektors bzw. der Beschäftigung von Geringqualifizierten. Die Vorschläge der Hartz-Kommission bewegen sich in diesem „Mega-Trend“. Sozialabgaben sollen subventioniert und leistungsfeindliche Anrechnungsbestimmungen reformiert werden<sup>7</sup>.

Will man die Schwarzarbeit von Transferleistungsempfängern reduzieren, so muss der Anreiz zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung größer sein als der Anreiz zur Schwarzarbeit. Dies kann zum einen erreicht werden durch eine Absenkung des Niveaus der Transferleistungen. Es kann zum anderen aber auch dadurch erreicht werden, dass die Aufnahme regulärer Arbeit für Leistungsempfänger attraktiver gemacht wird. Die leistungsfeindlichen Anrechnungsbestimmungen regulärer Einkommen auf die Transfereinkommen müssen solange als grundsätzliches Problem angesehen werden, wie das Arbeitseinkommen des Leistungsempfängers nicht ausreicht, um gänzlich aus der Sozialhilfe herauszukommen. Selbst wenn dies gelingt, stellt sich in vielen Fällen das Problem des Lohnabstands.

### Pauschalisiertes und verkürztes Arbeitslosentgelt

Die Hartz-Kommission hat in ihrem ersten Entwurf ein pauschalisiertes und verkürztes Arbeitslosengeld vorgeschlagen: In den ersten sechs Monaten sollten Arbeitslose eine pauschale Unterstützung erhalten. Für weitere sechs Monate hätte der Arbeitslose Anspruch auf das übliche, nach dem Nettolohn berechnete, Arbeitslosengeld, bevor für ein weiteres Jahr ein der heutigen Arbeitslosenhilfe ähnliches reduziertes Arbeitslosengeld hätte gezahlt werden sollen. Hätte ein Arbeitsloser bis dahin keine Arbeit gefunden, so hätte er ein so genanntes Sozialgeld erhalten, das der heutigen Sozialhilfe entsprechen sollte. Der Vorschlag implizierte nicht nur eine Reduzierung des Niveaus der Transferleistungen bei längerer Arbeitslosigkeit, er bedeutete auch eine Verkürzung der Bezugsdauer von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung.

Im Endbericht der Kommission vom 16. August ist allerdings von diesem Vorschlag nichts mehr übrig geblieben, obwohl zahlreiche Untersuchungen nachweisen, dass besonders die Dauer des Leistungsbezugs

<sup>3</sup> F. Schneider: Value Added of Underground Activities: Size and Measurement of the Shadow Economies and Shadow Economy Labour Force all over the World, Paper presented at the World Bank Meeting on Market Institutions, Worldbank, Washington 2000, S. 61.

<sup>4</sup> Ebenda, S. 61.

<sup>5</sup> Monopolkommission: Marktöffnung umfassend verwirklichen: Hauptgutachten 1996/97, Baden Baden 1998, S. 50.

<sup>6</sup> F. Schneider, a.a.O., S. 61.

<sup>7</sup> Hartz-Kommission: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Modul 9, Endbericht, Berlin, 16. August 2002.

das Niveau und die Dauer der Arbeitslosigkeit erhöhen und damit auch das Risiko schattenwirtschaftlicher Aktivitäten.

**„Ich AG“ und „Familien AG“ - ein Umweg?**

Mit der „Ich-AG“ bzw. der „Familien-AG“ (Erweiterung der Ich-AG um mithelfende Familienmitglieder) verfolgt die Hartz-Kommission folgende Ziele: Reduzierung der Schwarzarbeit Arbeitsloser, Erhöhung des Angebotes einfacher Dienstleistungen, Förderung der Selbständigkeit, mehr Flexibilität für kleine Unternehmen und Handwerksbetriebe bei der Anpassung an Schwankungen der Auftragslage.

Arbeitslosen soll die Möglichkeit gegeben werden, mit Unterstützung der Arbeitslosenversicherung eine Ich-AG zu gründen. Die Ich-AG ist eine Alternative zur bisherigen Förderung von Existenzgründungen durch Arbeitslose nach § 57 SGB III. Er sieht die Zahlung eines „Überbrückungsgeldes“ in Höhe des Arbeitslosengeldes für die Dauer von sechs Monaten vor. Die Arbeitslosenversicherung zahlt für diesen Zeitraum auch die Beiträge zur Sozialversicherung.

Alle Einnahmen der Ich-AG abzüglich der steuerlichen Grundfreibeträge und der Beiträge zur Sozialversicherung unterliegen einer Pauschalbesteuerung von 10%. Inwieweit die Ich-AG weitere, die Steuerlast reduzierende Kosten geltend machen kann, ist noch ungeklärt. Die Pauschalsteuer gilt bis zu einer Einnahmenobergrenze von 25 000 Euro pro Jahr. Wie bei Kleinunternehmen üblich kann die Abführung der Umsatzsteuer entfallen. Dazu müsste allerdings die Freistellungsoption gemäß §19 UStG von derzeit 16 620 Euro Jahresumsatz entsprechend angehoben werden.

Der Inhaber der Ich-AG unterliegt der vollen Versicherungspflicht (Renten-, Kranken-, Arbeitslosen-, Pflegeversicherung): Sowohl der Arbeitgeber- als auch der Arbeitnehmeranteil von insgesamt rund 41% sind von ihm allein zu tragen. Während seiner Tätigkeit als „Ich-Aktionär“ erwirbt er Ansprüche gegenüber der Arbeitslosenversicherung. Im Falle des Scheiterns der Ich-AG erhält er bei Erfüllung der entsprechenden Anspruchskriterien (im Moment des SGB III) Arbeitslosengeld. Der „Hartz-Vorschlag“ enthält keine Informationen darüber, wie in diesem Zusammenhang mit den Altansprüchen an die Arbeitslosenversicherung verfahren werden soll.

Als Anreiz zur Gründung einer Ich-AG und als Kompensation der hohen Belastung durch den vollen Sozialversicherungsbeitrag soll der Inhaber über einen

**Zuschüsse der Arbeitslosenversicherung<sup>1</sup> zur Gründung einer Ich-AG bzw. Familien-AG**  
(in %)

Zuschuss	Jahreseinnahmen der Ich-AG bzw. Familien-AG		
	< 15 000 Euro	< 20 000 Euro	< 25 000 Euro
Jahr 1	50	30	20
Jahr 2	30	20	0
Jahr 3	20	10	0

<sup>1</sup> Arbeitslosengeldanspruch plus Sozialversicherungsbeiträge an die Sozialkassen.

Quelle: Hartz-Kommission, Endbericht v. 16. 8. 2002.

Zeitraum von maximal drei Jahren Zuschüsse aus der Arbeitslosenversicherung erhalten. Offen ist, ob diese Zuschüsse auf den Arbeitslosengeldanspruch angerechnet werden oder, wie im Falle des §57 SGB III, eine Zusatzleistung der Arbeitslosenversicherung darstellen. Die Höhe der Zuschüsse richtet sich nach der Höhe seines Arbeitslosengeldanspruchs und den damit verbundenen und von der Bundesanstalt zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträgen. Dies bedeutet, dass die Höhe der Förderung mit dem Familienstatus und der Höhe des Einkommens vor Eintritt der Arbeitslosigkeit variiert. Vorgesehen ist außerdem eine Staffelung des Zuschusses in Abhängigkeit von der Höhe der Einnahmen der Ich-AG (vgl. Übersicht).

Die Hartz-Kommission geht also davon aus, dass das zu erzielende Arbeitseinkommen aus der Ich-AG mit der Höhe der Jahreseinnahmen und der Dauer der Geschäftstätigkeit zunimmt. Zur Sicherung des Einkommens und der Zahlung der Sozialbeiträge genüge deshalb ein abnehmender Zuschuss aus der Arbeitslosenversicherung. Dabei wird angenommen, dass außer den Sozialbeiträgen keine weiteren Kosten bei der Ich-AG anfallen, die das Arbeitseinkommen des Inhabers der Ich-AG reduzieren.

**Hoher Verwaltungsaufwand**

In der Praxis erfordert die gestaffelte Förderung einen erklecklichen Verwaltungsaufwand, was die Kosten des Programms erhöht: Die Höhe des Förderanspruchs kann zu Beginn eines Jahres nur an Hand einer Einnahmenprognose berechnet werden. Die tatsächlichen Einnahmen stehen ja erst am Jahresende fest, was in der Regel zu Korrekturen bei den geleisteten Zahlungen führen dürfte. Dem Nachteil höherer Programmkosten steht allerdings der Vorteil gegenüber, dass die Gründer einer Ich-AG, im Gegensatz zu den Überbrückungsgeldempfängern nach §57 SGB III, die Aufnahme der Geschäftstätigkeit – z.B. an Hand der Umsatzsteuererklärung – nachweisen müssen.

Unter dem Gesichtspunkt „Flexibilität“ sieht das Konzept der Kommission vor, dass kleine Unternehmen und Handwerksbetriebe Ich-AGs in einem Verhältnis von maximal 1:1 (reguläre Arbeitnehmer zu Ich-AG-Inhabern) beschäftigen können. Auf Grund der niedrigeren Arbeitskosten der Ich-AG in der Förderphase können sich Unternehmen und Handwerksbetriebe auf diese Weise Fremdleistungen billiger „einkaufen“, sich flexibler und kostengünstiger an „Spitzen“ anpassen.

Die Förderung der Ich-AG endet nach spätestens drei Jahren. In diesem Zeitraum sollte nach den Vorstellungen der Hartz-Kommission der Übergang in eine „vollwertige Selbständigkeit“ möglich sein. Die Aufnahme einer anschließenden abhängigen Beschäftigung wird als weitere Möglichkeit angesehen. Dabei wird von der realistischen Annahme ausgegangen, dass sich die Erfahrung der selbständigen Erwerbstätigkeit positiv auf das Humankapital und die Wettbewerbsfähigkeit des Ich-AG-Inhabers auswirken.

Der beschäftigungspolitische Erfolg der Ich-AG hängt zunächst davon ab, in welchem Umfang Arbeitslose über eine selbständige Erwerbstätigkeit Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt finden. Dazu ist anzumerken, dass nur ein geringer Teil der Arbeitslosen die für eine selbständige Erwerbstätigkeit notwendigen Voraussetzungen mitbringt.

Nach aktuellen Untersuchungen zu § 57 SGB III sind es die gut qualifizierten Arbeitslosen, die sich mit Unterstützung der Arbeitslosenversicherung selbständig machen. Insofern sind durch die Ich-AG keine wesentlichen Beiträge zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter zu erwarten. Als Obergrenze wird ein Potential von maximal 5% der Arbeitslosen angesehen<sup>8</sup>. Im Rahmen des Überbrückungsgeldes nach § 57 SGB III werden jährlich rund 80 000 Existenzgründungen von Arbeitslosen gefördert; der Bestand der Leistungsempfänger liegt konstant bei etwa 40 000. Diese Zahlen könnten sich aber wegen der höheren Förderung der Ich-AG erhöhen.

### **„Schwarzarbeitende“ Arbeitslose**

Für „schwarzarbeitende“ Arbeitslose wird das mit der Ich-AG zu erzielende Einkommen im Vergleich zur Schwarzarbeit die entscheidende Größe sein. Einem Steuersatz von 0% steht hier die Pauschalsteuer von 10% gegenüber, die erst ab Bruttojahreseinnahmen von ca. 18 000 Euro als „günstig“ zu bezeichnen

ist. Bei einem Bruttoeinkommen von 15 000 Euro in abhängiger Beschäftigung beträgt der Steuersatz in Steuerklasse I nach der Lohnsteuertabelle derzeit nur 6,4%.

Das Nettoeinkommen des Ich-AG-Inhabers wird außerdem bestimmt durch die (hohen) Sozialabgaben, die sonstigen laufenden Kosten der Ich-AG und den zeitlich befristeten Zuschuss der Arbeitslosenversicherung. Ohne Berücksichtigung der sonstigen Kosten bedürfte es bei Einnahmen bzw. einem Bruttoeinkommen von 15 000 Euro pro Jahr in Steuerklasse I eines Zuschusses von monatlich rund 251 Euro, damit sich der Inhaber der Ich-AG genauso gut stellt wie ein abhängig Beschäftigter. Eine Kompensation für das mit der Selbständigkeit verbundene Risiko wäre in dieser Rechnung allerdings noch nicht enthalten.

Potentiale für die Legalisierung von Schwarzarbeit werden vor allem bei den privaten Haushalten vermutet. Im Handwerk sind dagegen keine nennenswerten Beiträge zur Legalisierung der Schwarzarbeit durch Ich-AGs zu erwarten, da der „Meisterzwang“ den Markteintritt erschwert. Was die Nachhaltigkeit der Gründung von Ich-AGs betrifft, so dürften die „Überlebenschancen“ der Gründungen aus der Schwarzarbeit höher sein als aus „gesetzestreuere“ Arbeitslosigkeit. Die Inhaber dieser Ich-AGs haben bereits Erfahrung, in der Regel einen „Kundenstamm“ und verfügen über Netzwerke. Die Nachhaltigkeit wird aber auch davon abhängen, inwieweit nach drei Jahren der Übergang in einen „vollwertigen Gewerbebetrieb“ (Hartz) gelingt.

### **Nettobeschäftigungseffekt maßgebend**

Die entscheidende Messgröße für den beschäftigungspolitischen Erfolg der Ich-AG wird wie bei anderen arbeitsmarkt- oder beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Nettobeschäftigungseffekt sein. Verdrängungs-, Substitutions- und Mitnahmeeffekte spielen in diesem Zusammenhang eine ganz wesentliche Rolle. Die Gründung von Ich-AGs aus der Schwarzarbeit haben gegenüber den sonstigen Gründungen von Arbeitslosen den Vorteil, dass es hier zu keinen Verdrängungs- und Substitutionseffekten kommt. Sie sind bereits mit Aufnahme der Schwarzarbeit ausgelöst worden. Mitnahmeeffekte können allerdings in beiden Fällen nicht ausgeschlossen werden. Aussagen über die Zahl der Gründungen von Ich-AGs durch Arbeitslose und Nichterwerbstätige, die vorher schwarz gearbeitet haben, wären reine Spekulation. Diese Zahl ist jedoch mit Blick auf eine Abschätzung von Verdrängungs- und Substitutionseffekte entscheidend.

<sup>8</sup> F. Wießner: Arbeitslose werden Unternehmer. Eine Evaluation der Förderung von Existenzgründungen vormals Arbeitsloser mit Überbrückungsgeld nach § 57 SGB III (vormals § 55a AFG), in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 241 (2001).

Ähnlich schwierig zu beurteilen sind auch die Nettoeffekte der 1:1 Regelung für mehr Flexibilität. Sofern die damit verbundene Kostenersparnis zu einer Ausdehnung des Geschäftsvolumens führt, kann es zu positiven Beschäftigungseffekten kommen. Dem steht aber entgegen, dass viele kleine Unternehmen und Handwerksbetriebe Ich-AGs „beschäftigen“ werden statt Arbeitnehmer „regulär“ einzustellen. Unternehmen, die sich nicht für die Ich-AG-Variante entscheiden, dürften dann aus dem Markt gedrängt werden. Es ist deshalb schwierig, die Nettobeschäftigungseffekte der Ich-AG-Förderung abzuschätzen.

### **Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze – Mini-Jobs als Ausweg?**

Mit der Neuregelung des „630 DM Gesetzes“ (325 Euro) im April 1999 wurde die Sozialversicherungspflicht für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse wieder eingeführt. Arbeitgeber haben für einen geringfügig Beschäftigten pauschal 22% des Arbeitsentgeltes an Renten- und Krankenversicherung abzuführen. Für ausschließlich geringfügig Beschäftigte sind bis zur Einkommensgrenze von 630 DM keine Steuern und Abgaben zu zahlen, ab 631 DM monatlich fällt auf das Gesamteinkommen der Arbeitnehmerbeitrag von 20,5% an.

Üben Arbeitnehmer eine geringfügige Beschäftigung im Nebenerwerb aus, so ist das Einkommen im Gegensatz zur früheren Regelung steuer- und sozialabgabepflichtig. Durch die Neuregelung wurde die geringfügige Beschäftigung im Nebenerwerb unattraktiver. Die Zahl der nebensächlich geringfügig Beschäftigten verzeichnete deshalb im 2. Quartal 1999 schlagartig einen Rückgang gegenüber dem 1. Quartal von 1,7 Mill. auf 1,1 Mill., wobei sich ein Teil der im Nebenerwerb geringfügig Beschäftigten in die Schwarzarbeit abgesetzt haben dürfte. Die Regelung sieht keinen gleitenden Übergang von geringfügiger Beschäftigung in reguläre (Teilzeit-)Arbeit vor. Die 630 DM-Grenze wirkt deshalb wie eine Hürde für mehr Beschäftigung („Niedriglohnfalle“).

Als weiteres Instrument zur Bekämpfung der Schwarzarbeit hat die „Hartz Kommission“ eine Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze auf 500 Euro (Mini-Jobs) vorgeschlagen. Für ein entsprechendes Arbeitsverhältnis zahlen Arbeitgeber eine Sozialversicherungspauschale von 10%, die an die Sozialkassen abgeführt wird. Zur Vermeidung der Niedriglohnfalle ist für Einkommen von 501 Euro bis 1000 Euro eine noch näher zu spezifizierende stufenweise Reduzierung der Sozialabgaben vorgesehen. Insofern ist im Moment noch offen, ob die Reduzierung nur für Arbeitneh-

mer oder auch für Arbeitgeber gilt. Die begünstigte Verdienstmöglichkeit ist zunächst auf haushaltsnahe Dienstleistungen beschränkt und steht nur Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen offen.

Die Wissenschaft ist sich einig, dass bei einer Ausdehnung der Mini-Jobs auf alle Niedrigeinkommen die erwartbaren Nettobeschäftigungseffekte erstens gering und zweitens teuer sein dürften. Das gilt besonders für den Fall, dass die bezuschussten Arbeitnehmer keine Einschränkungen in Bezug auf ihre soziale Sicherung hinnehmen müssen. So hat das Institut Zukunft der Arbeit (IZA) die Kosten einer Subventionierung der Sozialabgaben von Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf Einkommen von 325 Euro bis 1280 Euro für die öffentlichen Haushalte auf jährlich 7,3 Mrd. Euro geschätzt - bei einem Nettobeschäftigungseffekt von 100 000 (neuen) Arbeitsplätzen. Das entspricht jährlichen Kosten pro neu geschaffenem Arbeitsplatz von 73 000 Euro<sup>9</sup>. Die Gesamtkosten dieser Beschäftigungsförderung werden deshalb als „enorm hoch“ eingeschätzt. Das IZA revidiert damit seine ursprüngliche Position Ende der neunziger Jahren und bestätigt Ergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung<sup>10</sup>.

### **Substitutionseffekte**

Der geringe Nettobeschäftigungseffekt ist primär auf Substitutionseffekte zurückzuführen. Durch die Förderung würden nicht nur auf Arbeitgeberseite Anreize geschaffen, Vollzeitarbeitsplätze in Mini-Jobs umzuwandeln. Auch für geringqualifizierte Arbeitnehmer würden geförderte Arbeitsplätze – im Fall der Mini-Jobs bis 1000 Euro monatlich - im Vergleich zu Vollzeitarbeitsplätzen attraktiver.

Der Vorschlag der Hartz-Kommission sieht allerdings im Gegensatz zu der vom IZA untersuchten Variante eine Zielgruppenbegrenzung auf Arbeitslose und Nichterwerbstätige vor, eine degressive Subventionierung der Sozialabgaben ab 501 Euro und eine Beschränkung auf haushaltsbezogene Dienstleistungen. Das Verhältnis von Kosten zu Beschäftigungseffekten wird deshalb günstiger sein als bei dem vom IZA analysierten Modell.

Die Beschränkung auf Arbeitslose und Nichterwerbstätige erscheint allerdings juristisch problematisch, da dies eine Zweiklassengesellschaft von

<sup>9</sup> H. Schneider, K.F. Zimmermann, H. Bonin, K. Brenke, J. Haisken-DeNew, W. Kempe: Beschäftigungspotentiale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich, in: IZA Research Report Nr. 5, Bonn, Mai 2002, S. 36 ff.

<sup>10</sup> S. Bender, B. Kaltenborn, H. Rudolph, U. Walwei: Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht, in: IAB-Kurzbericht, Nr. 6, 1999.

geringfügig Beschäftigten schaffen würde. Außerdem ist zu fragen, ob für Arbeitslose überhaupt ein Anreiz bestehen würde, den Status der Arbeitslosigkeit für einen Mini-Job zu verlassen. Schließlich zahlt die Arbeitslosenversicherung neben Lohnersatzleistungen auch noch die Beiträge an die Sozialversicherung.

Wenig attraktiv für Arbeitslose ist auch die Anrechnungsvariante. Nach §141 SGB III sind Nebeneinkommen „nach Abzug der Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und der Werbungskosten sowie eines Freibetrages von 20% des monatlichen Arbeitslosengeldes, mindestens aber 160 Euro auf das Arbeitslosengeld anzurechnen“. Ökonomisch und finanziell undiskutabel ist schließlich die für Arbeitslose bei weitem attraktivste Variante, dass „Mini-Jobber“ Lohnersatzleistungen beziehen und Einkommen aus Mini-Jobs bis zu 1000 Euro nicht auf das Arbeitslosengeld angerechnet werden.

### **Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen – der Heimweg**

Privathaushalte sind ein Schwerpunkt für Schwarzarbeit und entsprechend groß ist das Potential für die Umwandlung von Schwarzarbeit in reguläre Beschäftigung. Die Hartz-Kommission hat dem mit ihrem Vorschlag zur Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen Rechnung getragen. Als flankierende Maßnahme zur Ich-AG und zu den Mini-Jobs macht die Förderung der Nachfrageseite durchaus Sinn. Inwieweit jedoch die Umwandlung der Schwarzarbeit in diesem Marktsegment gelingt, wird wesentlich von den Förderkonditionen abhängen.

Genau die werden aber im Bericht der Kommission nicht näher spezifiziert. Die Rede ist lediglich von einer „begrenzten steuerlichen Abzugsfähigkeit“, die unter anderem für die Beschäftigung von „Mini-Jobbern“, regulär sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern sowie für die Beauftragung von Ich-AGs und Dienstleistungsagenturen/Dienstleistungsunternehmen gilt. Eine steuerliche Entlastung ist jedoch in den unterschiedlichsten Varianten denkbar, z.B. in Form eines Sonderausgabenabzugs wie beim früheren Haushaltsscheckverfahren oder einer direkten Kürzung der Steuerschuld um die Ausgaben für haushaltsnahe Dienstleistungen.

Die Hartz-Kommission geht zu Recht davon aus, dass beim gegenwärtigen Niveau und Wachstum der Schattenwirtschaft eine Reduzierung der Schwarzar-

beit wesentlich zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage beitragen kann. Im Rahmen eines Gesamtkonzeptes zur Bekämpfung von Schwarzarbeit ist auch positiv zu beurteilen, dass die Förderung auf der Angebotsseite um eine Förderung auf der Nachfrageseite ergänzt wird.

### **Steuerliche Entlastung und Senkung der Sozialbeiträge – der Königsweg**

Der Beschäftigungseffekt der Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen wird unter Einbeziehung der Mini-Job-Regelung von der Kommission auf 120 000 bis 150 000 Personen veranschlagt. Bei der Schwarzarbeit geht die Kommission davon aus, dass 40% des Schwarzarbeitsvolumens von 5 Mill. Vollzeitbeschäftigten<sup>11</sup> (frühere Schätzung von Schneider) in Ich-AGs überführt werden können. Das entspräche einem Beschäftigungspotenzial von 2 Mill. Handelt es sich dabei in 10% bis 25% der Fälle um Arbeitslose, so errechnet sich ein Beschäftigungseffekt in einer Größenordnung von 280 000 bis 500 000 Personen. Beide Rechnungen der Hartz-Kommission berücksichtigen jedoch nicht die – zugegeben schwierig abschätzbaren – Verdrängungs-, Substitutions- und Mitnahmeeffekte bei der abhängigen und selbständigen Erwerbstätigkeit. Deshalb sind die Schätzungen doch als sehr optimistisch einzustufen.

Wie die Vorschläge zur Förderung eines Niedriglohnsektors und die Kombi-Lohn-Modelle setzten jedoch auch die Vorschläge der „Hartz-Kommission“ an den Symptomen und nicht an den Ursachen an. Die Schaffung weiterer Ausnahmetatbestände durch Ich-AGs oder Mini-Jobs wird das deutsche Steuer- und Sozialsystem noch komplexer und undurchsichtiger machen. Eine nachhaltige Reduzierung der Schwarzarbeit ist aber davon nicht zu erwarten. Eine Politik, die an den Ursachen ansetzt, wird – neben der Deregulierung von Güter- und Dienstleistungsmärkten – um eine Minderung der Steuerlast (besonders am unteren Ende) und um eine generelle Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge nicht herumkommen.

Das bedeutet im Einzelnen: Reduzierung der Krankenversicherungs- und Rentenbeiträge, auch mit mehr Eigenvorsorge, sowie Einsparungen bei der Arbeitslosenversicherung. Es bedeutet gleichzeitig auch eine Senkung der Staatsquote – ein mehr als steiniger Weg zur Reduzierung der Schwarzarbeit und zu einer besseren Arbeitsmarktperformance<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Es handelt sich hier um eine frühere Schätzung. Vgl. F. Schneider, D. Enste: Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit: Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen, München, Wien 2000, S. 36.

<sup>12</sup> Zu diesem steinigen Weg vgl. die aktuellen Vorschläge des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in: S. Koch, U. Walwei, F. Wießner, G. Zika: Wege aus der Arbeitsmarktkrise, Finanzpolitik, Ordnungspolitik, Arbeitsmarktpolitik und Tarifpolitik auf dem Prüfstand, in: IABWerkstattbericht, Nr.11 vom 22. 8. 2002.