

Auf der Schattenseite der Wirtschaft

Gegen Schwarzarbeit hilft nur eine echte Ursachenbekämpfung Von Dominik Enste und Friedrich Schneider

Wenigstens einen Erfolg dürfte sich Bundesfinanzminister Hans Eichel in einer Abschlußbilanz seiner Berliner Jahre zurechnen: Die Schattenwirtschaft ist auf dem Rückzug. Nach ökonomischen Schätzungen dürfte das Volumen der Schwarzarbeit – eines wesentlichen Bestandteils der Schattenwirtschaft – im kommenden Jahr auf knapp 15 Prozent des offiziellen Bruttoinlandsprodukts zurückgehen. Bei Lichte betrachtet, ist das allerdings nur ein Scheinerfolg. Auf Dauer helfen die seit 2004 deutlich aufgestockten Fahndungstruppen und verschärften Sanktionen nicht weiter. Die Symptombekämpfung sei nur „mäßig erfolgreich“, schreiben Dominik Enste und Friedrich Schneider. Notwendig sei eine Ursachentherapie – mit einer niedrigeren Steuer- und Abgabenlast, mit einer geringeren Regulierungsdichte auf dem Arbeitsmarkt, mit höheren Bildungsinvestitionen sowie besseren öffentlichen Leistungen, die es dem Bürger erlauben, sich mit dem Staat zu identifizieren. Denn vor allem daran fehlt es. (orn.)

Die Schattenwirtschaft ist in den vergangenen Jahren aufgeblüht wie kaum eine andere Branche. Trotzdem wurde 2004 in vielen Ländern ein leichter Rückgang von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung verzeichnet. Für die Politik wie für die Öffentlichkeit steht in diesem Zusammenhang die Frage im Vordergrund, wie groß der Umfang der Schattenwirtschaft tatsächlich ist und wie sie sich entwickelt. Und was sind die Ursachen, Auswirkungen und wirtschaftspolitischen Implikationen der Schwarzarbeit?

Ausgangspunkt für das wissenschaftliche Interesse an der Schattenwirtschaft ist, daß sich in vielen Ländern eine zweigeteilte Volkswirtschaft entwickelt hat, aufgeteilt in einen offiziellen und einen inoffiziellen Sektor. Der inoffizielle Sektor besteht zuvörderst aus der Haushalts- und Selbstversorgungswirtschaft, deren Wertschöpfung gemäß den internationalen Gepflogenheiten im offiziellen Bruttoinlandsprodukt nicht erfaßt wird. Diese Güter- und Dienstleistungsproduktion hat nach Schätzungen des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) im Jahr 2005 einen Wert von rund einer Milliarde Euro. Weitere Bereiche des inoffiziellen Sektors sind der sogenannte irreguläre Sektor (die Schattenwirtschaft) und der kriminelle Sektor (die Untergrundwirtschaft). Die illegale Wertschöpfung in diesen Sektoren wird verheimlicht; sie kann daher auch nicht statistisch erfaßt werden.

Den größten Beitrag zum Umsatz in der Schattenwirtschaft liefert die nebenberufliche Schwarzarbeit und die von Unternehmen nebenbei geleistete Schwarzarbeit. Im Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung werden gemäß der juristischen Abgrenzung in Deutschland unter anderem solche Tätigkeiten (Dienst- oder Werkleistungen) als Schwarzarbeit bezeichnet, bei denen die sozialversicherungsrechtlichen oder steuerlichen 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 (Paragraphen 14 und 55 der Gewerbeordnung) oder ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe selbständig betreibt, ohne in der Handwerksrolle eingetragen zu sein (Paragraph 1 Handwerksordnung). Erlaubt sind hinge-

gen nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtete Dienst- und Werkleistungen von Angehörigen, Lebenspartnern, aus Gefälligkeit, im Wege der Nachbarschaftshilfe oder im Wege der Selbsthilfe am Bau.

Die Schätzungen zur Größe der Schattenwirtschaft divergieren aufgrund unterschiedlicher Abgrenzungen, Annahmen und Vorgehensweisen zum Teil erheblich. Dadurch ist die Vergleichbarkeit zwischen den Ländern eingeschränkt – und selbst Vergleiche zwischen verschiedenen Schätzungen sind schwierig. Dennoch zeigen sich ähnliche Tendenzen, auch bei Anwendung unterschiedlicher Schätzverfahren.

Das Ausmaß der Schattenwirtschaft wird dabei stets als relative Bezugsgröße zum offiziellen Bruttoinlandsprodukt dargestellt, um die Größenordnung zu verdeutlichen. Da jedoch bereits – je nach Land verschieden – eine geschätzte Wertschöpfung von informellen Aktivitäten in die Berechnung des offiziellen Bruttoinlandsprodukts eingeht, darf diese Größe nicht einfach zum Bruttoinlandsprodukt hinzugerechnet werden, um die gesamte Wertschöpfung einer Volkswirtschaft zu ermitteln.

Wie eine Schätzung der Schattenwirtschaft in ausgewählten OECD-Ländern für die Jahre 1990, 2000 und 2005 auf Basis des Bargeldnachfrageansatzes und des sogenannten Dymimic-Verfahrens ergibt, ist die Schattenwirtschaft in allen Ländern bis zum Jahr 2000 gewachsen. Wie funktionieren diese Ansätze? Der Bargeldansatz basiert auf der Idee, daß die in der Schattenwirtschaft erbrachten Leistungen bar entlohnt werden und daß es mit Hilfe einer Bargeldnachfragefunktion gelingt, diese bar entlohnten Leistungen zu schätzen und das Volumen an Schattenwirtschaft zu be-

rechnen. Der Dymimic-Ansatz beruht auf der Idee, daß die Schattenwirtschaft eine nicht direkt beobachtbare Größe ist, die aber annäherungsweise aufgrund von allen quantitativ erfaßbaren Ursachen (beispielsweise Steuerbelastung, Regulierungsdichte), im Schatten zu arbeiten, und Indikatoren (Bargeld, offizielle Arbeitszeit), in denen sich Schattenwirtschaftsaktivitäten widerspiegeln, berechnet werden kann.

Nach diesen Berechnungen verringert sich die Schattenwirtschaft 2005 jedoch in vielen Ländern erstmals wieder. Im Durchschnitt hat sich die Schattenwirtschaft im Betrachtungszeitraum von 12,9 Prozent (1990) auf 16,6 Prozent (2000) des Bruttoinlandsprodukts erhöht, im Jahr 2005 liegt der Durchschnitt aber nur noch bei 15,6 Prozent. Die südeuropäischen Länder führen die Rangliste der Schattenwirtschaft an. Griechenland liegt mit gut 27,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts vor Italien (24,4 Prozent) sowie vor Spanien und Portugal mit je gut 21 Prozent. Die nordischen Länder (Schweden, Finnland, Norwegen, Dänemark) folgen mit 16,5 bis 17,6 Prozent. Deutschland liegt mit 15,6 Prozent im Mittelfeld, während die Schweiz (9 Prozent) und die Vereinigten Staaten (8,2 Prozent) am wenigsten mit irregulären Aktivitäten zu tun haben.

Deutschland im Mittelfeld

Politiker und Bürokraten sehen häufig nur in schärferen Sanktionen, verstärkten Razzien und härteren Strafen einen Weg zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. In Deutschland werden Verstöße gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit seit 1957 verfolgt, nach 1975 wurde sie als Ordnungswidrigkeit behandelt und seit dem 1. August 2002 mit Geldbußen bis zu 300 000 Euro, bei illegaler Beschäftigung bis zu 500 000 Euro geahndet. Heute wird Schwarzarbeit teilweise nicht mehr nur als Ordnungswidrigkeit, sondern sogar als Straftat eingestuft. Die Verfolgungszuständigkeit ist von der Bundesagentur für Arbeit auf die Zollbehörde übertragen worden, verbunden mit einer Aufstockung der Arbeitskräfte auf 7000. Dadurch steigen die Personal- und Sachkosten um fast 50 Prozent auf schätzungsweise eine halbe Milliarde Euro an. Trotz der drastischen Strafverschärfung und des zunehmenden Personal- und Ressourceneinsatzes werden aber immer weniger Ermittlungsverfahren eingeleitet, und die Schattenwirtschaft wächst weiter. Dies führt zur paradoxen Situation von steigenden Ausgaben für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und einer sinkenden Zahl von Ermittlungsverfahren. Gleichzeitig wachsen die Schattenwirtschaft und die Höhe der verhängten Bußgelder. Allerdings verbleiben die Bußgeldeinnahmen auf niedrigem Niveau: Wenngleich die Höhe der verhängten Bußgelder deutlich zugenommen hat, hat

sich der Anteil der tatsächlich gezahlten Verwarnungs- und Bußgelder im Laufe der Zeit von einem Anteil von 75 Prozent 1990 auf weniger als 25 Prozent verringert.

Die Intensivierung der Symptombekämpfung in Deutschland ist nur mäßig erfolgreich, wie die Statistik der neu geschaffenen Finanzkontrolle Schwarzarbeit vom Februar 2005 dokumentiert. So stehen 40 000 Kontrollen lediglich 72 Festnahmen gegenüber. Dies entspricht 0,18 Prozent. Besser ist deshalb ein ursachenadäquates Vorgehen zur Eindämmung der Schattenwirtschaft, in dessen Folge dann die Politik auch glaubwürdig mehr Loyalität gegenüber dem Staat fordern könnte. Daß der Staat unabhängig davon die kriminelle Ausbeutung von Arbeitskräften gegen deren Willen, menschenunwürdige Unterbringung und Zwangsarbeit oder Zwangsprostitution unterbinden und bekämpfen muß, steht außer Frage, ist aber nicht das Kernproblem bei einer volkswirtschaftlichen Analyse der Schattenwirtschaft.

Den Zusammenhang zwischen Abgabenbelastung und Schattenwirtschaft be-

legen viele internationale Studien. Dabei besteht ein wechselseitiger Zusammenhang zwischen den beiden Größen, der einem Teufelskreis gleichkommt: Je höher die Steuersätze sind, um so mehr Menschen begeben sich in die Schattenwirtschaft. Damit fällt die Bemessungsgrundlage für die Steuern geringer aus. Um aber letztlich gleichbleibende Staatsausgaben finanzieren zu können, muß der Staat dann die Steuern weiter erhöhen, was wiederum die Anreize zur Schwarzarbeit erhöht.

Auch die Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt können einen Teil des Umfangs der Schattenwirtschaft erklären. Viele 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 Viel-

zahl von staatlichen Regulierungen beachten, die sie davon abhalten, weitere Mitarbeiter einzustellen. Alternativ nutzen dann sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer den flexibleren Schwarzmarkt. Umfrageergebnisse zeigen, daß viele Menschen offensichtlich – unabhängig von den offiziellen Arbeitszeitvorschriften und ohne Berücksichtigung von Überstunden – insgesamt gern 1891 bis 2090 Stunden im Jahr arbeiten möchten. 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 begehen. Je besser die staatlichen Institutionen arbeiten und je positiver die Einstellung gegenüber dem Staat ist, desto eher ist die Bevölkerung auch bereit, für die staatlichen Aufgaben und die potentiellen staatlichen Gegenleistungen Steuern und Abgaben zu zahlen.

Korrektiv des kleinen Mannes

Grundsätzlich zeigt sich, daß die Menschen den Weg in die Schattenwirtschaft weniger oft wählen, wenn sie sehen, daß der Staat ihre Steuergelder nicht verschwendet. Erfahren die Bürger bei ihrem Kontakt mit den staatlichen Behörden dies durch kunden- und bürgerfreundliche Öffnungszeiten, zuvorkommenden Service und professionelle Dienstleistungen, so wirkt sich dies positiv auf die Steuermoral und damit dämpfend auf die Entwicklung der Schattenwirtschaft aus.

Was kann der Staat gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung tun? Langfristig ist es notwendig, sowohl das Vertrauen der Bürger und Steuerzahler zu den staatlichen Institutionen und deren Leistungsfähigkeit zu stärken oder überhaupt wiederherzustellen als auch die Wirtschaftsordnung so auszugestalten, daß sich die Bürger mehr mit dem Staat identifizieren und infolgedessen auch eine größere Steuermoral an den Tag legen.

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.

Zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung von Ausländern sind weitere Liberalisierungen der Märkte im Dienstleistungsgewerbe und Gütersektor erforderlich, so daß sowohl Deutschen als auch den EU-Bürgern bessere Berufschancen in der offiziellen Wirtschaft offenstehen. Darüber hinaus sollte Deutschland mehr in die Bildung investieren, um weiterhin hochwertige Produkte mit hochqualifizierten Arbeitskräften herstellen und anbieten zu können.

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 „Mini-Jobber“ wieder von 4,1 Millionen auf 7,3 Millionen ansteigen lassen. Hinzugerechnet werden müßten noch die kurzfristig Beschäftigten, so daß insgesamt gut 8 Millionen geringfügig Beschäftigte in Deutschland arbeiten. Diese Entwicklung ist mit dafür verantwortlich, daß die Schattenwirtschaft in Deutschland gesunken ist.

Zusätzlich gilt es zum einen die Staatsquote und die Zahl der öffentlich Beschäftigten zu senken, um die nichtinvestiven Ausgaben des Staates zu verringern; zum anderen sind die staatlichen Investitionen in Bildung und 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.

Solche Reformen wirken allerdings nicht kurzfristig. Es ist erheblich schwerer, jemanden, der sich an einen vergleichsweise risikoarmen Zusatzverdienst gewöhnt hat, aus dem Schatten wieder ins Licht zurückzulocken, als ihn überhaupt erst von der Abwanderung in die Schattenwirtschaft abzuhalten. Kurzfristig können jedoch auch noch andere Maßnahmen für mehr offizielle und weniger irreguläre Beschäftigung sorgen. In verschiedenen EU-Ländern wurde beispielsweise eine befristete Mehrwertsteuerrückvergütung für arbeitsintensive Dienstleistungen beziehungsweise ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz für einfache Dienstleistungen erprobt. Ähnliches wäre auch in Deutschland denkbar. Allerdings sind die Ergebnisse in den anderen Ländern überwiegend ernüchternd. Zudem würde das ohnehin schon unverständliche deutsche Steuerrecht dadurch weiter verkompliziert.

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 von 10 Prozent (maximal 510 Euro) der Aufwendungen bei geringfügiger Beschäftigung, mit 12 Prozent (maximal 2400 Euro) der Aufwendungen bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen oder mit 20 Prozent (maximal 600 Euro) beim Einkauf von Haushaltsdienstleistungen für einen privaten Haushalt.

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 von 10 Prozent (maximal 510 Euro) der Aufwendungen bei geringfügiger Beschäftigung, mit 12 Prozent (maximal 2400 Euro) der Aufwendungen bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen oder mit 20 Prozent (maximal 600 Euro) beim Einkauf von Haushaltsdienstleistungen für einen privaten Haushalt.

Aus dem Schatten zurück ans Licht

Ordnungspolitisch fragwürdig ist dabei allerdings, daß der Faktor Arbeit erst durch hohe Steuern und Abgaben generell verteuert wird und dann nur für bestimmte Dienstleistungen wieder Erleichterung erfährt. Sinnvoller wäre es mittelfristig, den Arbeitsplatz Privathaushalt vollständig mit dem Arbeitsplatz Betrieb gleichzustellen. Das würde allerdings auch die Berücksichtigung der kalkulatorischen Mietersparnis für selbstgenutztes Wohneigentum als Einnahmen bei der Einkommensteuer voraussetzen. Dies wäre unmittelbar mit dem Vorteil verbunden, daß man Aufwendungen für Renovierung und Ausbau – wie derzeit bei fremdgenutztem Eigentum – steuermindernd geltend machen könnte. Wohnen würde dann steuerrechtlich als Investitionsgut betrachtet und nicht mehr als Konsumgut. Dies würde die Attraktivität der Schwarzarbeit am Bau drastisch verringern, denn offizielle

Rechnungen könnten dann steuerlich geltend gemacht werden. Bislang scheitert diese Lösung an der mangelnden Akzeptanz der Nutzungswertbesteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums.

Sofern die Wohnungsbauförderung (unter anderem die Eigenheimzulage) nicht endgültig zugunsten von mehr Bildungsausgaben abgeschafft wird, könnte die Vergabe der staatlichen Förderungen auf den Faktor Arbeit konzentriert werden. Staatliche Subventionen würden dann nur entsprechend der Höhe der nachgewiesenen Arbeitskosten gezahlt. Dies käme einer Übertragung der bereits gewährten steuerlichen Absetzbarkeit von bis zu 20 Prozent der Renovierungskosten (maximal 600 Euro) auch auf den Bereich der staatlichen Förderung gleich.

Um die Anreize für die Schaffung neuer Arbeitsplätze und mehr beschäftigungsintensiver Investitionen zu verbessern, sollte der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung um einen Prozentpunkt gesenkt werden. Auch die direkten Steuern müssen sinken. Insbesondere wäre an die Abschaffung des Solidaritätszuschlags zu denken. Da die Summe der Entlastungen kurzfristig nicht durch Ausgabensenkungen gegenfinanziert werden kann, könnte der Normalsatz in der Mehrwertsteuer um 2 Prozentpunkte angehoben werden, wie von der Union bereits im Wahlkampf vorgeschlagen. Zwar würde so die Schwarzarbeit für die Nachfrager unter dem Gesichtspunkt des Steuersparens attraktiver, aber die Anbieter haben größere Anreize, legal zu arbeiten, weil die Lohnnebenkosten und die direkten Steuern geringer sind. Wie sich der Nettoeffekt allerdings auf die Gesamtgröße der Schattenwirtschaft auswirkt, ist offen.

Zur weiteren Flexibilisierung des Arbeitsmarktes sollte die Befristung von Arbeitsverträgen ohne Angabe eines sachlichen Grundes, die das Teilzeit- und Befristungsgesetz für Arbeitnehmer von mehr als 52 Jahren vorsieht, für alle Arbeitsverhältnisse geöffnet werden. Mittelfristig ist zu prüfen, ob der Kündigungsschutz in Verträgen optional durch eine Abfindungsregelung ersetzt werden kann.

Um die Innovationskraft der deutschen Wirtschaft zu stärken, sollte zudem die Entbürokratisierung der Zukunfts- und Dienstleistungsmärkte vorangetrieben werden. Statt mit einem über die EU-Anforderungen hinausgehenden Antidiskriminierungsgesetz das Gegenteil zu bewirken, sollte der Bürokratieaufwand für kleine und mittelständische Unternehmen gesenkt werden, um die Nachteile im Vergleich zu irregulär tätigen Betrieben zu verringern. Viele Vorschriften sind unverständlich und unnötig, dabei erleichtern einfache Regelungen den Bürgern die Regelkonformität.

Der leichte Rückgang der Schattenwirtschaft in Deutschland im Jahr 2004 um rund 20 Milliarden Euro und voraussichtlich auch 2005 darf nicht zum Ausruhen verführen. Ein Stillstand der Reformen ist gleichbedeutend mit einem Rückschritt. Andere Länder schreiten weiter entschlos-

sen mit Reformen voran. Die empirischen Zusammenhänge sind geklärt, Reformvorschläge liegen auf dem Tisch – fehlt „nur“ noch die rasche Verwirklichung.

Die Autoren: Dominik Enste und Friedrich Schneider

Wer sich für Schwarzarbeit interessiert, kommt an einem Namen nicht vorbei: Friedrich Schneider. Der 56 Jahre alte Ökonom gilt seit jeher als prominentester Experte auf dem Gebiet der Schattenwirtschaft, der Schwarzarbeit, der Untergrundwirtschaft sowie der Steuerhinterziehung und Geldwäsche. Er ist ein gefragter Referent und Ratgeber für die Politik. Nach dem Studium der Volkswirtschaftslehre in seiner Geburtsstadt Konstanz, der Promotion und schließlich der Habilitation in Zürich erhielt er 1986 einen Ruf als ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre (Wirtschafts- und Finanzpolitik) an der Universität Linz. Seit 1996 ist er dort Vizerektor für Außenbeziehungen.

Auch Dominik Enste hat sich mit Arbeiten zur Schattenwirtschaft einen Namen gemacht. Der 38 Jahre alte gelernte Bankkaufmann hat Volkswirtschaftslehre und Soziologie an der Universität Köln, am Trinity College in Dublin und an der George-Mason-Universität in den Vereinigten Staaten studiert. Nach der Promotion arbeitete er von 2001 bis 2003 als Vorstandsassistent beim Gerling-Konzern, bevor er als wissenschaftlicher Referent und Projektleiter für Rechts- und Institutionenökonomik sowie Wirtschaftsethik zum Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ging. (orn./Fotos Archiv)