

## **Schattenwirtschaft und Irreguläre Beschäftigung: Irrtümer, Zusammenhänge und Lösungen**

*Dr. Dominik H. Enste und Prof. Dr. Friedrich Schneider*

### **1. Das Phänomen „Schattenwirtschaft“**

Die Schattenwirtschaft wird seit einigen Jahren von Ökonomen wieder intensiv erforscht, in der Öffentlichkeit interessiert beobachtet und kontrovers diskutiert und von Politikern regelmäßig beklagt, da sie Einnahmeausfälle des Staates und damit weniger Finanzierungsspielraum für öffentliche Ausgaben fürchten. Ökonomen versuchen seit einigen Jahren diese wirtschaftliche Grauzone genauer zu beleuchten. Im Mittelpunkt des Interesses stehen zum einen Aussagen über Größe und Entwicklung der Schattenwirtschaft. Zum anderen werden Ursachen, Auswirkungen und wirtschaftspolitische Implikationen der Schattenwirtschaft untersucht (Schneider/Enste 2000 a/b; Enste 2002). Ziel dieses Beitrags ist es, neben neuen Schätzungen zum Umfang der Schattenwirtschaft und der irregulären Beschäftigung, den empirischen Zusammenhang zwischen Schattenwirtschaft einerseits und Staatseingriffen sowie staatlichen Institutionen andererseits aufzuzeigen.

Nach einer Definition der Begriffe Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit (Kapitel 2) und einer Darstellung der Erhebungsmethoden (Kapitel 3) werden neue Schätzungen zur Größe der Schattenwirtschaft in OECD-Ländern (Kapitel 4) vorgestellt. In Kapitel 5 wird aufgezeigt, dass die Schwarzarbeit in Deutschland durch härtere Strafen und vermehrten Personaleinsatz zu ihrer Bekämpfung nicht eingedämmt werden konnte. Anschließend werden in Kapitel 6 die wichtigsten Ursachen für die Entwicklung der Schattenwirtschaft anhand von Daten für 21 OECD-Staaten analysiert. Den Abschluss bilden wirtschaftspolitische Empfehlungen (Kapitel 7).

## 2. Definition von Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit

Ausgangspunkt für das wissenschaftliche Interesse an der Schattenwirtschaft ist, dass sich in vielen Ländern eine zweigeteilte Volkswirtschaft (Dual Economy) entwickelt oder diese bereits existiert. Neben den in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) statistisch erfassten Aktivitäten der Privatwirtschaft und des staatlichen Sektors gibt es vielfältige, zumeist nicht erfasste Tätigkeiten, die zum inoffiziellen Sektor gerechnet werden. Von der Definition dieses Sektors hängen die Größenordnung und die Bewertung der Aktivitäten jenseits der offiziellen Regeln einer Gesellschaft entscheidend ab. Die Abgrenzungen hierzu sind nicht einheitlich. Oftmals werden in den Medien beispielsweise Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft gleichgesetzt. Übersicht 1 erleichtert den Überblick über die heterogenen Bereiche der Schattenwirtschaft und die angrenzenden Sektoren.

Zum offiziellen Sektor einer Volkswirtschaft zählen die öffentliche Wirtschaft, also die Aktivitäten der öffentlichen Haushalte und der staatlichen Unternehmen, und die Privatwirtschaft, zu der die erwerbswirtschaftlichen Aktivitäten der privaten Haushalte und der privaten Unternehmen gehören. Es handelt sich insgesamt um alle Tätigkeiten, die staatlich administriert und besteuert werden.

Zum inoffiziellen Sektor gehören alle privatwirtschaftlichen Aktivitäten, die zunächst nicht in die Berechnung des offiziellen Bruttoinlandsprodukts (BIP) eingehen, obwohl sie zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung beitragen. Reine Finanztransaktionen mit dem Ziel der Steuerhinterziehung werden definitionsgemäß nicht zur Schattenwirtschaft hinzugezählt, weil sie keine Wertschöpfung erbringen. Allerdings werden sie bei einigen Schätzverfahren (z.B. Bargeldnachfrageansatz) mit erfasst, wodurch die Größe der Schattenwirtschaft überschätzt wird.

Als die wichtigsten Gründe für die statistische Vernachlässigung des inoffiziellen Sektors werden angeführt:

1. Gemäß den internationalen Gepflogenheiten wird auf eine Erfassung bestimmter Wertschöpfung im offiziellen BIP verzichtet (z. B. Leistungen im Haushaltssektor und der Selbstversorgungswirtschaft).
2. Bestimmte Transaktionen lassen sich aufgrund unzureichender Erfassungsmethoden in der VGR nicht oder nur teilweise erfassen.
3. Wertschöpfung, die im irregulären und kriminellen Sektor illegal entsteht, wird verheimlicht, so dass sie nicht erfasst werden kann.

**Übersicht 1: Sektoren einer Volkswirtschaft**

|                                | <b>Offizieller Sektor</b>   | <b>Haus-halts-sektor</b>   | <b>Informeller Sektor</b>   | <b>Irregulärer Sektor</b>  | <b>Krimineller Sektor</b>   |
|--------------------------------|-----------------------------|--|---|--|---|
| <b>Güter/ Dienstleistungen</b> | legal                       | legal  | legal   | legal  | illegal   |
| <b>Ausführung</b>              | legal                       | legal  | legal   | illegal  | illegal   |
| <b>Markttransaktionen</b>      | ja                          | nein   | ja  | ja   | ja  |
| <b>VGR-Konventionen</b>        | Bruttoinlandsprodukt        | Selbstversorgungswirtschaft <sup>1)</sup> (legal)                      |   | Schattenwirtschaft <sup>1)</sup> (illegal)   | Untergrundwirtschaft (illegal)  |
| <b>Beispiele</b>               | Industrie, Dienstleistungen | Do-it-yourself, Eigenarbeit beim Hausbau; Reparaturen; Kinderbetreuung | Nachbarschaftshilfe; Beratungszentren; Selbsthilfeorganisationen; ehrenamtliche Tätigkeiten; Realtausch | <i>Schwarzarbeit:</i><br><ul style="list-style-type: none"> <li>• Verstoß gegen Gewerbe/ Handwerksordnung</li> <li>• Steuer-/ Abgabenhinterziehung</li> <li>• irreguläre Beschäftigung</li> </ul> <i>Leistungsmissbrauch</i> | Hehlerei; Drogen; verbotene Glücksspiele; Betrug; Schmuggel; Menschenhandel, Raub, Einbruch |

1) Teilweise im offiziellen Bruttoinlandsprodukt auf Basis von Schätzungen enthalten.

Im offiziellen Sektor werden legale Waren und Dienstleistungen erstellt, und zwar über legale Markttransaktionen innerhalb der offiziellen Institutionen und Rahmenbedingungen. Deren Wertschöpfung wird so gut wie möglich im Bruttoinlandsprodukt erfasst. Zum Haushaltssektor zählen ebenfalls legale Waren und Dienstleistungen, die legal erstellt, allerdings nicht auf einem Markt gehandelt werden. Obwohl sie nicht umfassend im BIP erfasst werden können, erhöhen diese Güter den Wohlstand einer Gesellschaft und werden dementsprechend positiv bewertet. Im kriminellen Sektor werden illegale Waren und Dienstleistungen gehandelt, deren Ausführung oder Erstellung ebenfalls illegal ist, da zum Teil gegen elementare Menschenrechte verstoßen (z.B. Menschenhandel) oder die Gesundheit massiv gefährdet wird (z.B. Drogenhandel). Die Bekämpfung dieser Kriminalität ist aus volkswirtschaftlicher Sicht notwendig.

Schwieriger sind die Bewertung und die Abgrenzung der Aktivitäten zwischen dem informellen und dem irregulären Sektor (oder der Schattenwirtschaft). Im informellen Sektor werden legale Güter auf legale Art und Weise erstellt (ehrenamtliche Tätigkeiten, Reeltauschaktionen), wohingegen im irregulären Sektor (in der Schattenwirtschaft) legale Güter illegal erstellt werden (Schwarzarbeit). Letztere Aktivitäten werden oftmals als legitim angesehen, obwohl sie illegal sind. Im Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (§ 1) werden in Deutschland folgende Tätigkeiten gemäß der juristischen Abgrenzung als Schwarzarbeit bezeichnet: Schwarzarbeit leistet, wer Dienst- oder Werkleistungen erbringt oder ausführen lässt und dabei als Arbeitgeber, Unternehmer oder versicherungspflichtiger Selbstständiger seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden sozialversicherungsrechtlichen Melde-, Beitrags- oder Aufzeichnungspflichten nicht erfüllt,

1. als Steuerpflichtiger seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden steuerlichen Pflichten nicht erfüllt,
2. als Empfänger von Sozialleistungen seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Mitteilungspflichten gegenüber Sozialleistungsträgern nicht erfüllt,
3. als Erbringer von Dienst- oder Werkleistungen seiner sich daraus ergebenden Verpflichtung zur Anzeige vom Beginn des selbstständigen Betriebes eines stehenden Gewerbes (§ 14 der Gewerbeordnung) nicht nachgekommen ist oder die erforderliche Reisegewerbekarte (§ 55 GO) nicht erworben hat, und
4. ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe selbstständig betreibt, ohne in der Handwerksrolle eingetragen zu sein (§ 1 der Handwerksordnung).

Ausdrücklich ausgeschlossen davon sind nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtete Dienst- und Werkleistungen von Angehörigen, Lebenspartnern, aus Gefälligkeit, im Wege der Nachbarschaftshilfe oder im Wege der Selbsthilfe am Bau im Sinne des Zweiten Wohnungsbaugesetzes oder des Wohnraumförderungsgesetzes. Diese Tätigkeiten sind deshalb dem informellen Sektor zuzuordnen. In vielen Ländern ist dies allerdings anders geregelt, wodurch die Vergleichbarkeit besonders bei Umfragen eingeschränkt ist.

Im Mittelpunkt dieser Analyse steht der irreguläre Sektor (oder die Schattenwirtschaft) und dabei vor allem die Schwarzarbeit. Sie konzentriert sich auf Tätigkeiten mit erwerbswirtschaftlicher Wertschöpfung, die wegen der illegalen Ausführung oder wegen der Abgabenhinterziehung zum großen Teil nicht zum offiziellen Bruttoinlandsprodukt hinzugerechnet werden kann. Die Schwarzarbeit, die von Erwerbstätigen vorwiegend nebenberuflich oder von Unternehmen als Teilbereich der gesamten Tätigkeiten ausgeübt wird, stellt auch den größten Anteil des erwerbswirtschaftlichen Bereichs der Schattenwirtschaft dar, während die illegale Beschäftigung von Ausländern nur einen geringen Beitrag leistet.

### **3. Schätzungen zur Größe der Schattenwirtschaft mit verschiedenen Methoden**

Um sich ein Bild über das Ausmaß der so definierten Schattenwirtschaft zu verschaffen, gibt es zahlreiche Methoden (Übersicht 2). Allerdings sind alle Methoden mit Problemen behaftet, die letztlich zu unzuverlässigen und ungenauen Schätzungen führen können. Dementsprechend sind die hier im Folgenden verwendeten Daten nur als Anhaltspunkte zu verstehen. Eine ausführliche und kritische Dokumentation der statistischen Probleme bei der Erfassung der Schattenwirtschaft hat die OECD (2002) erstellt.

Die indirekten monetären Ansätze basieren auf der Annahme, dass die überwiegende Zahl der Aktivitäten in der Schattenwirtschaft mit Bargeld abgewickelt werden, um keine Spuren zu hinterlassen. Den monetären Ansätzen ist gemeinsam, dass sie von einer normalen Entwicklung des Bargeldbedarfs ohne Schattenwirtschaft ausgehen. Die Differenz zwischen dem für das offizielle Bruttoinlandsprodukt erforderlichen Bargeldumlauf und dem tatsächlichen Bargeldumlauf wird als Indikator für die Größe der Schattenwirtschaft angesehen. Je nach Methode variieren dabei die konkreten Berechnungsmethoden und die Bezugsgrößen. Die Grundidee wird dabei jedoch beibehalten und nur verfeinert (z.B. Beschränkung auf große Banknoten).

## Übersicht 2: Erhebungsmethoden

|   |   |
|---|---|
| <b>Direkte Methoden</b>   | (1) Bevölkerungsumfragen (z. B. Pedersen 2003)<br>(2) Befragungen zur Steuerhinterziehung (v.a. USA)  |
| <b>Indirekte Methoden</b><br><br>Ansätze basierend auf der VGR  | (3) Differenzen zwischen Verwendungs- und Verteilungsrechnung (makroökonomischer Ansatz)<br>(4) Differenzen zwischen Einnahmen und Ausgaben der Haushalte auf einzelwirtschaftlicher Ebene<br>(5) Differenzen zwischen tatsächlicher und offizieller Erwerbsquote |
| Monetäre Ansätze  | (6) Bargeldumlauf<br>(7) Bargeldumlauf großer Banknoten<br>(8) Transaktionsmethode<br>(9) Bargeldnachfrage (z. B. Schneider/Enste 2000b)  |
| Physikalische Inputmethode  | (10) Elektrizitätsverbrauchsansatz <sup>1</sup>   |
| <b>Kausale Methoden</b><br>(Schätzungen der unbeobachtbaren Variable „Schattenwirtschaft“ auf Grundlage von theoretischen Ursache-Wirkungszusammenhängen) | (11) Ansatz der „weichen Modellierung“ <sup>2</sup><br>(12) Modellansatz: LISREL- oder DYMIMIC-Verfahren <sup>3</sup><br>(vgl. Kapitel 4.1 und Schneider (2005b))   |

Quelle: Schneider/ Enste 2000b

Die mit dem Bargeldnachfrageansatz ermittelte Größe der Schattenwirtschaft erreicht mittlere Werte, wie ein Vergleich auf Basis umfangreicher Erhebungen

---

<sup>1</sup> Durch den Vergleich des tatsächlichen Verbrauchs von Elektrizität mit dem für die offizielle Wertschöpfung notwendigen, kann der Umfang der Schattenwirtschaft geschätzt werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass auch bei Schwarzarbeit Elektrizität verbraucht wird.

<sup>2</sup> Bei der weichen Modellierung werden sämtliche relevanten Variablen, welche die Schattenwirtschaft beeinflussen, in die Analyse und Schätzung einbezogen.

<sup>3</sup> Beim LISREL bzw. DYMIMIC-Verfahren wird die Schattenwirtschaft als unbeobachtbare Variable modelliert, die dann mit Hilfe von Ursachen (Steuerlast, Regulierungsdichte, Steuermoral etc.) und Indikatoren (wie z.B. Bargeldnachfrage, effektive Arbeitszeit etc.) statistisch geschätzt wird.

mit verschiedenen Methoden dokumentiert (Schneider/Enste 2000a; 2002). Diese liegen zum Teil deutlich unter den Berechnungen mit den Ansätzen, die auf den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen basieren, und ermitteln eine ähnliche Größenordnung wie der Elektrizitätsverbrauchsansatz. Die Aussagekraft der monetären Ansätze ist jedoch aufgrund der strikten Annahmen eingeschränkt. Zudem sind Abweichungen zwischen der Definition der Schattenwirtschaft in der Theorie und bei den Schätzungen zu beachten:

- Voraussetzung ist, dass in der Schattenwirtschaft tatsächlich überwiegend Bargeld verwendet wird und dass dieses Bargeld genauso oft den Besitzer wechselt wie in der offiziellen Wirtschaft (gleiche Umlaufgeschwindigkeit).
- Schwierig ist die Auswahl einer Referenzperiode, in der keine Schattenwirtschaft existiert.
- Die Ergebnisse können durch statistische Einflüsse und unterschiedliche Spezifikationen der Berechnungsgleichungen verfälscht werden. Internationale Ländervergleiche sind nur begrenzt aussagefähig.
- Das Bargeld einiger Länder (Dollar, Euro, Schweizer Franken) wird auch im Ausland als „Schwarzgeld“ oder „Zweitwährung“ verwendet und muss insofern herausgerechnet werden.
- Mit dem Bargeldansatz werden zum Teil auch reine Finanztransaktionen erfasst, die definitionsgemäß nicht zur Schattenwirtschaft zählen.

Ständige Kritik erfahren die Berechnungen von Seiten des Statistischen Bundesamts und EUROSTAT. Sie verweisen darauf, dass schattenwirtschaftliche Aktivitäten zum Teil in das Bruttoinlandsprodukt einbezogen werden, da sie gemäß des Produktionsbegriffs des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen zu erfassen sind. Leider werden die Maßnahmen zur Einbeziehung und die Größenordnung nicht veröffentlicht. Nur für einige Länder sind Daten erhältlich, so dass Korrekturen der Schätzungen nur begrenzt erfolgen können. Einen Überblick über die wichtigsten Schwächen der anderen Schätzmethoden gibt Übersicht 3.

Dabei zeigt sich, dass alle Methoden ihre Schwächen haben. Wenn diese jedoch berücksichtigt und verschiedene Verfahren für die Schätzungen kombiniert werden, kann letztlich ein recht zuverlässiges „Phantombild“ des Phänomens erstellt werden. Umfragen liefern dann Erkenntnisse zur Struktur der Schwarzarbeit, während Bargeld- in Kombination mit Modellansätzen einige Entwicklungstendenzen bezüglich der Schattenwirtschaft aufzeigen können.

### Übersicht 3: Kritik an Erhebungsmethoden

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Direkte Methoden</b><br/>Befragungen</p>   | <p>(1) Häufig werden nur Haushalte befragt.<br/>(2) Antwortverweigerungen oder „gesellschaftlich gewünschte“ Antworten sind häufig.</p>  |
| <p><b>Indirekte Methoden</b><br/>Schätzungen der Stat. Ämter mit Ansätzen, die auf der VGR basieren (häufig Diskrepanz-Ansatz, vgl. Übersicht 2)</p> | <p>(1) Kombination von Meso-Schätzungen und fragwürdigen Annahmen<br/>(2) Ergebnisse werden oft nicht veröffentlicht<br/>(3) Dokumentationen zu den Schätzverfahren werden nicht veröffentlicht<br/>(4) Nur partielle Erfassung der Schattenwirtschaft</p> |
| <p>Monetäre Ansätze und Physikalische Inputmethode (vgl. Übersicht 2)</p>  | <p>(1) Schätzungen sind sehr hoch und instabil<br/>(2) Große Abhängigkeit von den Annahmen<br/>(3) Häufig ist eine Disaggregation der Schattenwirtschaft in einzelne Komponenten nicht möglich.</p>  |
| <p><b>Kausale Methoden</b><br/>(vgl. Übersicht 2)</p>  | <p>(1) Nur relative Schätzkoeffizienten (keine absoluten Werte) lassen sich ermitteln<br/>(2) Häufig sehr sensitiv bei Datenänderungen<br/>(3) Instabile Schätzergebnisse je nach Datenlage</p>  |

#### 4. Größe und Entwicklung der Schattenwirtschaft im Ländervergleich

##### 4.1 Berechnungen mit dem Bargeld- und dem Modellansatz

Die folgenden Schätzungen liefern Daten für längere Zeiträume, die überwiegend mit dem makroökonomischen Bargeldnachfrageansatz sowie dem Modellansatz (DYMIMIC-Verfahren) ermittelt wurden. Die Größenordnungen der Schattenwirtschaft divergieren 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 (vgl. Schneider/Enste 2000b, 11 ff.).

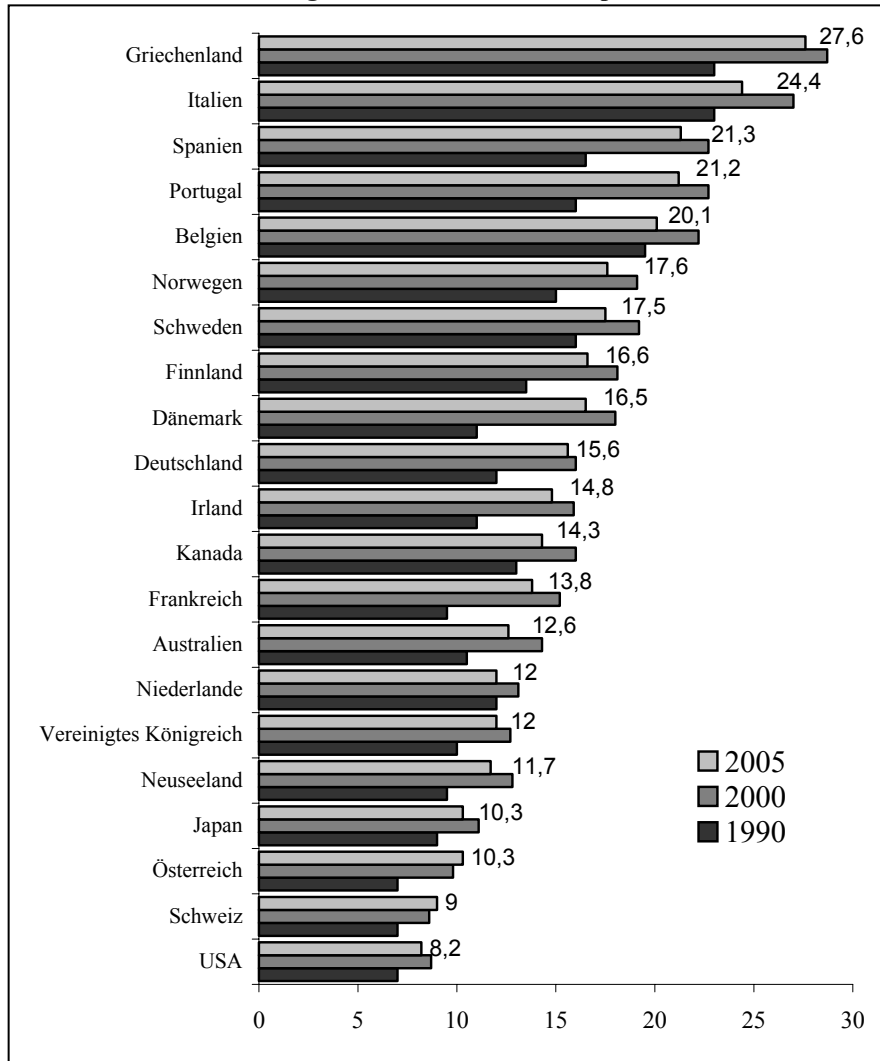


Das Ausmaß der Schattenwirtschaft wird als relative Bezugsgröße zum offiziellen Bruttoinlandsprodukt dargestellt, um die Größenordnung besser verdeutlichen zu können. Da in das offizielle BIP je nach Land bereits eine geschätzte Wertschöpfung von informellen Aktivitäten eingeht, darf diese Größe nicht zum BIP hinzugerechnet werden, um die gesamte Wertschöpfung einer Volkswirtschaft zu ermitteln.

Abbildung 1 zeigt einen Größenvergleich der Schattenwirtschaft in ausgewählten OECD-Ländern für die Jahre 1990, 2000 und 2005 auf Basis des Bargeldnachfrageansatzes und des DYMIMIC-Verfahrens. Die Schattenwirtschaft ist in allen Ländern bis zum Jahr 2000 gewachsen, verringert sich jedoch in vielen Ländern erstmals wieder im Jahr 2005. Im Durchschnitt hat sich die Schattenwirtschaft im Betrachtungszeitraum von 12,9 Prozent (1990) auf 16,6 Prozent (2000) des BIP erhöht. Im Jahr 2005 liegt der Durchschnitt bei 15,6 Prozent.

Die südeuropäischen Länder führen die Rangliste der Schattenwirtschaft an. Griechenland liegt mit gut 27,6 Prozent des BIP 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 USA (8,2 Prozent) am wenigsten mit irregulären Aktivitäten zu kämpfen haben. Diese Daten werden zwar immer wieder von den offiziellen Statistischen Ämtern in Frage gestellt. Allerdings existieren keine ähnlich umfassenden Daten aus anderen Quellen, so dass diese Werte mittlerweile von der Weltbank bei ihren Länderinformationen mit veröffentlicht werden.

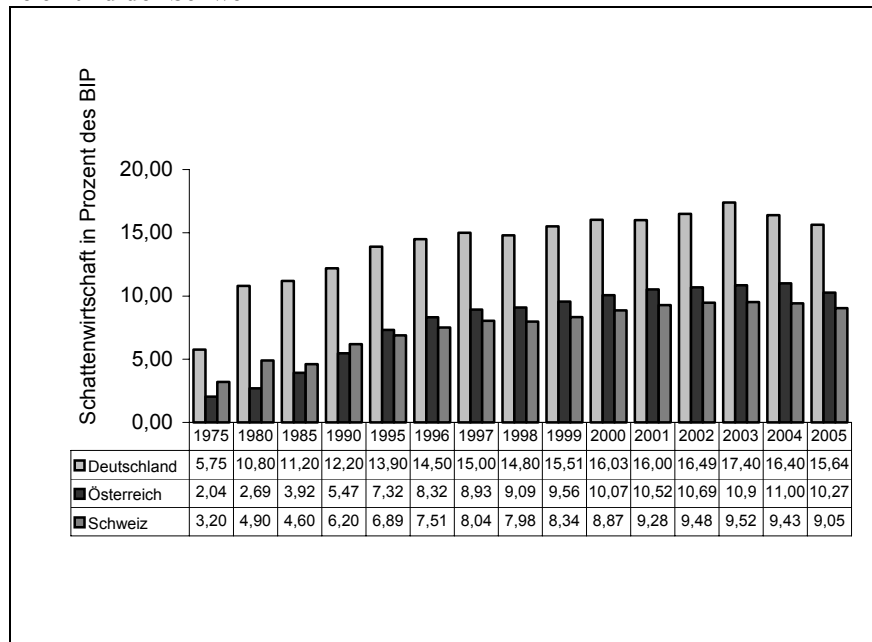
**Abbildung 1: Größe der Schattenwirtschaft in OECD-Ländern1)**  
**- Schattenwirtschaft bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt in Prozent -**



Die vorläufigen Wertangaben in der Abbildung beziehen sich auf das Jahr 2005. 1) Schattenwirtschaft auf Basis des Bargeldnachfrageansatzes und des DYMIMIC-Verfahrens. Quelle: Schneider (2005b).

Abbildung 2 zeigt ausführlicher die Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland, Österreich und der Schweiz von 1975 bis 2005. Nach einer ständigen Zunahme der Schattenwirtschaft bis zum Jahr 2003 (in Österreich bis 2004) ist die Schattenwirtschaft erstmals seit vielen Jahrzehnten leicht rückläufig. Die ausführliche Berichterstattung über das Phänomen und seine Folgen hat in der Politik zu einigen Korrekturen in der Steuer- und Wirtschaftspolitik geführt, die sich nun auch in den Zahlen bemerkbar machen.

**Abbildung 2: Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland, Österreich und der Schweiz**



1) Schattenwirtschaft (in % des offiziellen BIP) auf Basis des Bargeldnachfrageansatzes und des DYMIMIC-Verfahrens.

Quelle: Schneider (2005b)

In Tabelle 1 ist auf Basis der oben genannten Berechnungen eine erste Abschätzung der Entwicklung der Zahl der Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter und der Zahl der illegalen ausländischen Beschäftigten (nur für Schattenwirtschaftstätigkeit) in Deutschland, Österreich und der Schweiz für den Zeitraum 1995-2005 aufgeführt. Die inländischen Vollzeitschwarzarbeiter sind dabei natürlich eine fiktive Größe, die aus den Stunden, die in der Schattenwirtschaft gearbeitet wurden, berechnet wurde. Die illegal ausländischen Beschäftigten stellen eine erste Abschätzung der illegal in der Schattenwirtschaft arbeitenden Ausländer dar. Dabei ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass zwei Drittel der Wertschöpfung in der Schattenwirtschaft von selbständig und unselbständig beschäftigten Deutschen, Österreichern oder Schweizern oder in diesen Länder legal lebenden Ausländern erwirtschaftet werden. Die Berechnung der Entwicklung der Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter soll nur verdeutlichen, wie vielen Vollzeitarbeitsplätzen dies entspräche.

In Deutschland betrug die Zahl der Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter oder Ganztagschwarzarbeiter im Jahr 1995 7,3 Mio. Personen. Dieser Wert erhöhte sich bis zum Jahr 2005 auf 8,5 Mio. Personen. Aber auch die illegal beschäftigten Ausländer sind für Deutschland eine nicht zu vernachlässigende Größe: Betrug sie im Jahr 1995 878.000 Personen, erhöhte sich dieser Wert bis zum Jahr 2005 auf 1,002 Mio. Personen. In Österreich und der Schweiz ist eine ähnliche Entwicklung zu beobachten. Zu den illegal Beschäftigten zählen hier nur die, die schwarz arbeiten und nicht diejenigen, die z.B. klassisch kriminellen Aktivitäten nachgehen. Gemäß dieser Zahlen sind gut 10 Prozent aller Schwarzarbeiter illegal beschäftigte Ausländer. Gemäß Umfragen sind die Haupttätigkeitsfelder das Baugewerbe einschließlich Handwerksbetriebe (38 Prozent Anteil an Schwarzarbeit), das übrige Handwerk (17 Prozent) sowie der Dienstleistungsbereich mit Hotel und Gaststätten (17 Prozent) und haushaltsnahen Dienstleistungen (15 Prozent).

**Tabelle 1: Inländische und illegale, ausländische Vollzeitschwarzarbeiter<sup>1)</sup>**

| Jahr               | Deutschland                      |                              | Österreich                       |                              | Schweiz                          |                              |
|--------------------|----------------------------------|------------------------------|----------------------------------|------------------------------|----------------------------------|------------------------------|
|                    | Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter | Illeg. ausländ. Beschäftigte | Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter | Illeg. ausländ. Beschäftigte | Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter | Illeg. ausländ. Beschäftigte |
| 1995               | 7.320                            | 878                          | 575                              | 75                           | 391                              | 55                           |
| 1996               | 7.636                            | 939                          | 617                              | 83                           | 426                              | 61                           |
| 1997               | 7.899                            | 987                          | 623                              | 86                           | 456                              | 67                           |
| 1998               | 8.240                            | 1.039                        | 634                              | 89                           | 462                              | 69                           |
| 1999               | 8.524                            | 1.074                        | 667                              | 93                           | 484                              | 74                           |
| 2000               | 8.621                            | 1.103                        | 703                              | 99                           | 517                              | 79                           |
| 2001               | 8.909                            | 1.149                        | 734                              | 104                          | 543                              | 84                           |
| 2002               | 9.182                            | 1.194                        | 746                              | 109                          | 556                              | 88                           |
| 2003               | 9.420                            | 1.225                        | 769                              | 112                          | 565                              | 90                           |
| 2004 <sup>2)</sup> | 9.023                            | 1.103                        | 789                              | 114                          | 560                              | 89                           |
| 2005 <sup>2)</sup> | 8.549                            | 1.002                        | 750                              | 104                          | 520                              | 82                           |

<sup>1)</sup> Angaben in 1.000; fiktive Zahlen, die Größenordnungen verdeutlichen sollen; <sup>2)</sup> Prognose bzw. Schätzwert, da die offiziellen Arbeitsamt-Statistiken noch nicht vorliegen. Quelle: Schneider (2005b)

#### 4.2 Berechnungen auf Basis von Befragungen

Nimmt man Umfragedaten als Basis, um das Ausmaß der Schwarzarbeit zu ermitteln, sind die Größenordnungen deutlich geringer – sowohl das der „Illegalen“ als auch der nebenberuflichen Schwarzarbeiter. Dies ist u.a. auf die Illegalität der Leistungserbringung und die damit einhergehende geringe Auskunftsbereitschaft über die eigene Schwarzarbeit zurückzuführen. Da je nach Studie und Land die Definition von „Schwarzarbeit“ unterschiedlich ist, sind die Ergebnisse von Umfragen im Zeitablauf und international nur eingeschränkt vergleichbar. Eine Studie von Pedersen (2003) ermittelt jedoch eine Mindestgröße der Schattenwirtschaft in einigen europäischen Ländern (Tabelle 2).

**Tabelle 2: Schätzungen zur Schattenwirtschaft in fünf OECD-Länder auf Basis von Befragungen und DYMIMIC-Verfahren, Jahr 2002.**

| Größe/Variable |   | Deutschland | Dänemark | Großbritannien | Norwegen | Schweden |
|----------------|---|-------------|----------|----------------|----------|----------|
| 1              | Schattenwirtschaft (in % des BIP) DYMIMIC                           | 16,5        | 17,3     | 12,3           | 18,6     | 18,4     |
|                | Schwarzarbeit (in % des BIP) <sup>1)</sup> Befragungen              | 4,1         | 3,8      | 1,2            | 2,6      | 2,3      |
| 2              | Schwarzarbeit im letzten Jahr haben ... % der Bevölkerung geleistet | 11,7        | 21,6     | 8,7            | 18,2     | 12,0     |
| 3              | ...% der Bevölkerung sind bereit zu Schwarzarbeit                   | 46,4        | 58,6     | 36,3           | 52,7     | 51,5     |
| 4              | Tarifliche Jahressollarbeitszeit (in Stunden) <sup>2)</sup>         | 1.662       | 1.640    | 1.693          | 1.688    | 1.738    |
| 5              | Jahresschwarzarbeitszeit (in Stunden) <sup>3)</sup>                 | 428         | 268      | 198            | 226      | 245      |
| 6              | Gesamtjahresarbeitszeit eines Schwarzarbeiters (in Stunden)         | 2.090       | 1.908    | 1.891          | 1.914    | 1.983    |
| 7              | Wochenarbeitszeit eines Schwarzarbeiters (in Stunden – gerundet)    | 45          | 42       | 41             | 41,5     | 43       |
| 8              | Anteil Schwarzarbeit an Gesamtarbeitszeit (in %)                    | 20,5        | 14       | 10,5           | 11,8     | 12,3     |

1) Berechnungen basierend auf Befragungen von Pedersen (2003). 2) Normale tariflich festgelegte Jahresarbeitszeit (EIRO Observer, 2003). 3) Errechnet aus Umfragedaten (Pedersen 2003); Bevölkerung im Alter von 18-66 Jahre Ursprungsdaten: Schneider/Enste 2000b; Pedersen 2003; Lamnek/Olbrich/Schäfer 2000; Quelle: Enste (2003) mit neuen Angaben.

Da nur nach Schwarzarbeit gefragt wurde, fallen Aktivitäten, die zum kriminellen Sektor gerechnet werden, heraus. Das ist neben der Antwortverweigerung ein Grund für die relativ niedrige Größenordnung. Demnach beläuft sich die Schwarzarbeit bezogen auf das offizielle Bruttoinlandsprodukt in Deutschland nur auf 4,1 Prozent, insbesondere dann, wenn man diese Werte mit den Ergebnissen des DYMIMIC und des Bargeldverfahrens vergleicht (siehe Tabelle 2, Zeile 1!). Allerdings haben zwischen 7,8 Prozent (Großbritannien) und 20,3 Prozent (Dänemark) der Befragten zugegeben, im letzten Jahr selber schwarzgearbeitet zu haben. Bei passender Gelegenheit wäre die Bereitschaft, selber Schwarzarbeit zu leisten, sogar bei 36 bis 58 Prozent der 18- bis 66-Jährigen vorhanden.

Die Untersuchung zeigt, dass viele Menschen unabhängig von den offiziellen Arbeitszeitvorschriften und ohne Berücksichtigung von Überstunden insgesamt gerne zwischen 1.891 und 2.090 Stunden pro Jahr arbeiten möchten (Tabelle 2 Zeile 6). Sofern dies in der offiziellen Wirtschaft aufgrund tarifvertraglicher Regelungen (Tabelle 2 Zeile 4) nicht erlaubt ist, suchen diese Beschäftigten alternative Beschäftigungsmöglichkeiten in der Schattenwirtschaft (Tabelle 2 Zeile 5).

In Deutschland arbeitet ein Schwarzarbeiter somit durchschnittlich etwa 20 Prozent der tariflichen Arbeitszeit (Tabelle 2 Zeile 8) zusätzlich in der Schattenwirtschaft, obwohl gemäß der Studie von Pedersen (2003) ein deutscher Schwarzarbeiter pro Stunde im Durchschnitt gut 40 Prozent weniger verdient als seine nordeuropäischen Kollegen. Immerhin jeder zehnte Deutsche hat dabei zugegeben, in den letzten zwölf Monaten schwarzgearbeitet zu haben (Tabelle 2 Zeile 2). Überhaupt schon einmal Schwarzarbeit geleistet hat je nach Umfrage in Deutschland gut ein Viertel der Bevölkerung (Lamnek/Olbrich/Schäfer 2000; Schneider/Enste 2000b). Diese Daten sind weitere Hinweise für den Zusammenhang zwischen Schwarzarbeit und offizieller Arbeitszeit bzw. der Arbeitsmarktregulierung insgesamt (vgl. Abschnitt 6.2).

## **5. Erfolgreiche Symptombekämpfung**

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 (mit maximaler Geldbuße von 5.000 Euro) verfolgt, seit 1975 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.

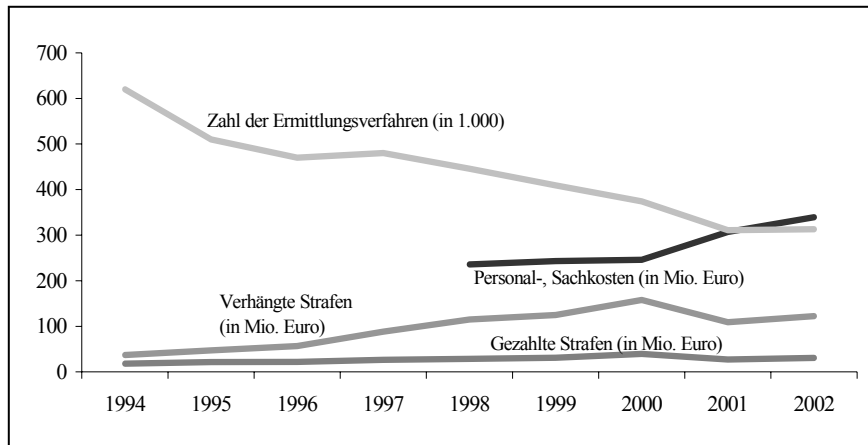
Schwarzarbeit wird teilweise nun nicht mehr nur als Ordnungswidrigkeit, sondern als Straftat eingestuft und die Verfolgungszuständigkeit ist von der Bundesagentur für Arbeit auf die Zollbehörde übertragen worden – verbunden mit einer Aufstockung der Arbeitskräfte auf 7.000, wobei derzeit 2.000 Beschäftigte von der Deutschen Bahn und Deutschen Post überführt werden. Dadurch steigen die Personal- und Sachkosten von 2002 bis zum Jahr 2005 um fast 50 Prozent auf schätzungsweise eine halbe Milliarde Euro an.

Trotz der drastischen Strafverschärfung und des zunehmenden Personal- und Ressourceneinsatzes werden aber über den Zeitraum von 1994 bis 2002 immer weniger Ermittlungsverfahren eingeleitet, und die Schattenwirtschaft wächst weiter. Abbildung 3 veranschaulicht die paradoxe Situation von steigenden Ausgaben für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und einer sinkenden Zahl der Ermittlungsverfahren. Gleichzeitig wachsen die Schattenwirtschaft (siehe dazu Abbildung 2) 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 im Jahr 1990 innerhalb von acht Jahren auf unter 25 Prozent verringert.

Da die Entdeckungswahrscheinlichkeit in Deutschland gering ist und die aufgedeckten Fälle nur die Spitze des Eisbergs darstellen, lässt sich abschätzen, dass letztlich nur jeder tausendste Schwarzarbeiter auch tatsächlich seine Strafe zahlt. Denn die Bestrafungswahrscheinlichkeit nach Einleitung eines Ermittlungsverfahrens liegt gemäß der Daten der Bundesagentur für Arbeit (2002) zwischen 75 und 85 Prozent. Von den Bestraften zahlt wiederum nur jeder vierte seine Strafe. Selbst bei einer relativ hoch geschätzten Entdeckungswahrscheinlichkeit von fünf pro 1.000 Ordnungswidrigkeiten ergibt sich auf Grund der multiplikativen Verknüpfung der Wahrscheinlichkeiten, dass nur ein Promille der Schwarzarbeiter die Strafe zahlt. Allerdings variiert die Bestrafungswahrscheinlichkeit je nach Delikt. Bei Leistungsmissbrauch (z.B. Arbeitslosenhilfebezug trotz Schwarzarbeit) wird häufiger ein Ermittlungsverfahren eingeleitet, während die nebenberufliche Schwarzarbeit kaum verfolgt wird. Dies entspricht dem Unrechtsverständnis der Wähler, von denen nur 8 Prozent für Leistungsmissbrauch Verständnis haben, verglichen mit 22 Prozent für Schwarzarbeit.



**Abbildung 3: Kosten und Nutzen der Bekämpfung der Schwarzarbeit in Deutschland**



Verhängte und gezahlte Strafen beziehen sich auf Verwarnungs- und Bußgelder. Daten für Personal- und Sachkosten liegen erst ab 1998 vor. Daten für gezahlte Verwarnungs- und Bußgelder 1999 bis 2002 mit konstantem Anteil (25 Prozent) geschätzt. Das Landeskriminalamt Berlin-Brandenburg schätzt hingegen, dass sogar nur bei jedem Zehnten die Strafe eingetrieben werden kann. Ursprungsdaten: Bundesagentur für Arbeit; Bundesdrucksache 15/726 und 14/1425; Schneider 2003; Schneider/Enste 2000b; Quelle: Enste (2003)

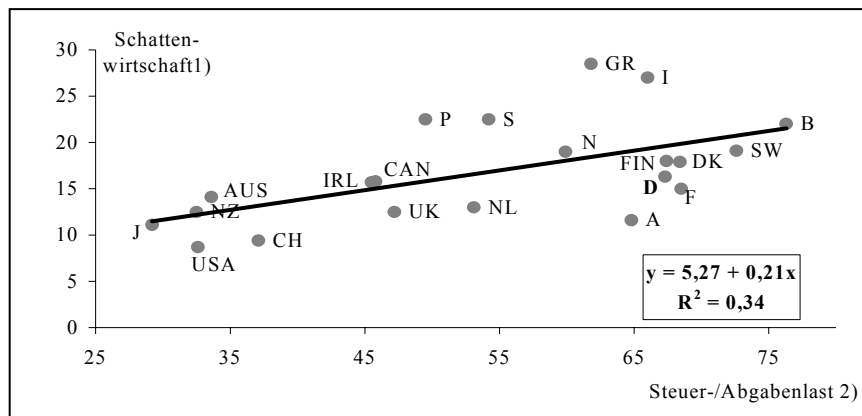
Trotzdem ist die Symptombekämpfung in Deutschland weiter intensiviert worden. Mit mäßigem Erfolg, wie die Statistik der neugeschaffenen Finanzkontrolle Schwarzarbeit vom Februar 2005 dokumentiert. So stehen 40.000 Kontrollen lediglich 72 Festnahmen gegenüber. Dies entspricht 0,18 Prozent, bzw. 1,8 Promille. Notwendig 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 steht außer Frage, ist aber nicht das Kernproblem bei einer *volkswirtschaftlichen* Analyse der Schattenwirtschaft.

## 6. Die Hauptursachen von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft

### 6.1 Ursache Nr. 1: Steuer- und Abgabenbelastung

Den Zusammenhang zwischen Abgabenbelastung und Schattenwirtschaft belegen verschiedene Studien sowohl auf aggregierter als auch auf individueller Ebene (Enste 2002). Abbildung 4 veranschaulicht diesen Zusammenhang vereinfacht auf Basis der in Abbildung 1 dargestellten Schätzungen zur Größe der Schattenwirtschaft: Je höher die Steuer- und Abgabenlast, umso größer ist die Schattenwirtschaft. Eine Regressionsanalyse<sup>4</sup> zur Berechnung der Stärke des Zusammenhangs ergibt, dass die Schwankungen beim Ausmaß der Schattenwirtschaft zwischen den betrachteten Ländern zu 34 Prozent durch die entsprechenden Unterschiede bei der Höhe der Steuer- und Abgabenlast erklärt werden können. 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. 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.

**Abbildung 4: Steuer-/Abgabenlast und Schattenwirtschaft<sup>1)</sup>**  
– jeweils in Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2002 –



<sup>4</sup> Die Regressionsanalyse ist ein statistisches Verfahren, bei dem eine Gerade berechnet wird, die so durch eine Punkt- oder Datenmenge verläuft, dass die Abstände der Datenpunkte zur Geraden minimiert werden.

1) Schattenwirtschaft auf Basis des Bargeldnachfrageansatzes. 2) Gesamte Steuer- und Abgabenlast eines ledigen Durchschnittsverdieners einschließlich Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung (in Prozent der Arbeitskosten) plus Mehrwertsteuersatz. Ursprungsdaten: OECD 2003; Schneider 2003. Quelle: Enste (2003) mit neuen Berechnungen.

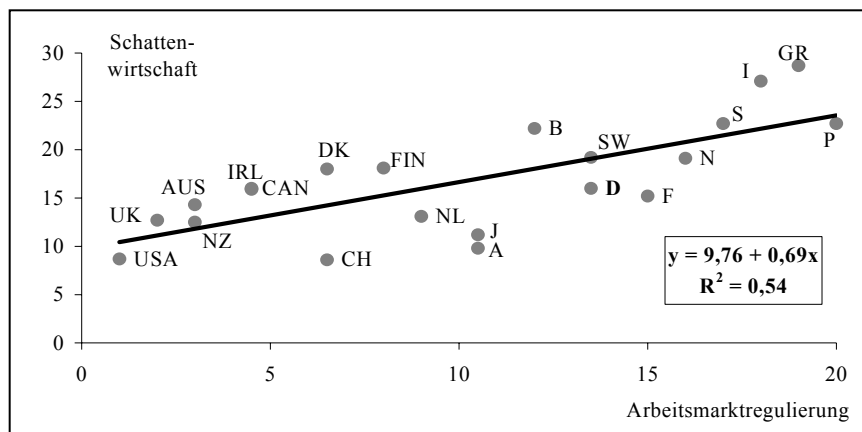
## 6.2 *Ursache Nr. 2: Arbeitsmarktregulierungen*

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. Als Regulierungsindikator wurde hier der von der OECD berechnete Arbeitsmarktregulierungsindex für normale und befristete Beschäftigung sowie der für die Kündigungsschutzvorschriften zur Massenentlassung verwendet (OECD 1999).

Die Darstellung in Abbildung 5 erfolgt als Rangvergleich, um die Unterschiede anschaulicher darstellen zu können. Je höher die Rangzahl unter den betrachteten OECD-Staaten, umso stärker ist der Arbeitsmarkt reguliert. Auf Grundlage dieser Daten lassen sich 54 Prozent der Schwankungen der Schattenwirtschaft zwischen den Ländern erklären. Die Regressionsanalyse belegt, dass ein enger Zusammenhang zwischen der Nutzung des informellen Arbeitsmarkts mit höheren Freiheitsgraden bei der Arbeitsgestaltung einerseits und den Schutzvorschriften sowie den kostenintensiven Regulierungen auf dem offiziellen Arbeitsmarkt andererseits besteht. Berechnungen mit alternativen OECD-Arbeitsmarktregulierungsindizes ergeben ähnliche Ergebnisse und bestätigen diesen Zusammenhang.

Eine besonders wichtige Arbeitsmarktregulierung ist die generelle Verkürzung der Arbeitszeit, wenn die Interessen der Beschäftigten nicht berücksichtigt werden. Anhand von Einkommen-Freizeit-Modellen lässt sich analytisch und graphisch zeigen, dass generelle Arbeitszeitverkürzungen zu mehr Schwarzarbeit führen (Schneider/Enste 2000b). Empirische Untersuchungen bestätigen diesen Zusammenhang (vgl. Tabelle 2).

**Abbildung 5: Arbeitsmarktregulierung und Schattenwirtschaft**  
– Rangfolge der Arbeitsmarktregulierungen<sup>1)</sup> und Schattenwirtschaft in Prozent des Bruttoinlandsprodukts in den Jahren 1999 und 2000 –



1) Arbeitsmarktregulierung auf Basis der OECD-Erhebungen.  
Ursprungsdaten: OECD 1999; Schneider/Enste 2000b. Quelle: Enste (2003) mit neuen Berechnungen.

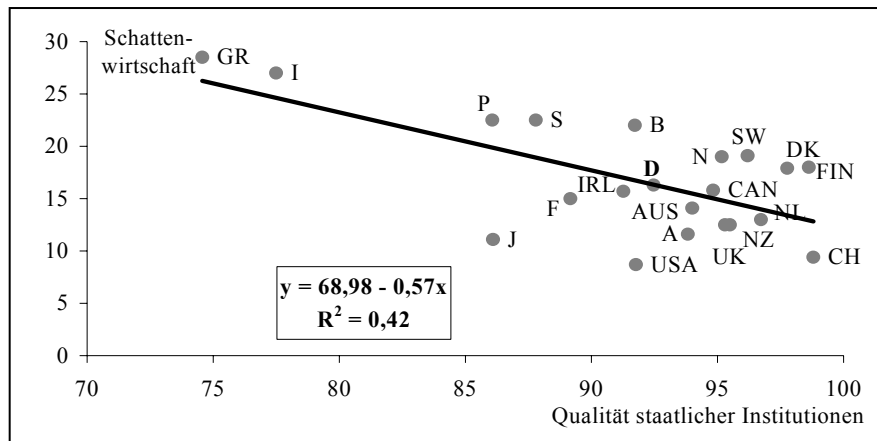
### 6.3 Ursache Nr. 3: Qualität staatlicher Institutionen

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 Bevölkerung bereit, für die staatlichen Aufgaben und die potenziellen staatlichen Gegenleistungen Steuern und Abgaben zu zahlen.

Abbildung 6 liefert erste Belege für die Bedeutung der Qualität der staatlichen Dienstleistungen und der Effizienz der Verwaltung für das Ausmaß der Schattenwirtschaft. Der für die Messung der staatlichen Qualität herangezogene Governance-Index wird von der Weltbank seit 1996 regelmäßig für 199 Länder auf Basis von Umfragen erstellt. Der Vergleich der Daten für die 21 hier betrachteten OECD-Staaten mittels einer Regressionsanalyse zeigt, dass die Streuung der Größe der Schattenwirtschaft zwischen den Ländern zu 42 Prozent durch die unterschiedliche Qualität der staatlichen Institutionen bestimmt wird. Untersu-

chungen für eine größere Zahl von Ländern, die nicht alle zu der hier betrachteten High-Income-Kategorie mit recht ähnlicher Governance-Qualität zählen, bestätigen diesen Zusammenhang (Enste 2004). Die Abhängigkeit von Ausreißern bei der Schätzung der Regressionsgerade ist dort geringer.

**Abbildung 6: Qualität staatlicher Institutionen und Schattenwirtschaft**  
– Index zur Qualität staatlicher Institutionen<sup>1)</sup> und Schattenwirtschaft in Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2002 –



1) Governance-Index der Weltbank; 0 = geringste und 100 = höchste Qualität staatlicher Institutionen. Ursprungsdaten: Weltbank 2003; Schneider 2003. Quelle: Enste (2003) mit neuen Berechnungen.

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 zusätzlich dämpfend auf die Entwicklung der Schattenwirtschaft aus.

## **7. Schlussfolgerungen: Ordnungs- und wirtschaftspolitische Strategien zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft**

### *7.1 Langfristige, eher ordnungspolitische Strategien*

Was kann der Staat gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung tun? Da die Symptombekämpfung in Deutschland kostspielig und wenig erfolgreich ist, sollte stattdessen an den Ursachen angesetzt werden.

#### *(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. wieder herzustellen, 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 Märkte 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 des Arbeitsmarktes*

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 (Enste 2002: 202ff.). Erst die großzügigere Regelung seit Frühjahr 2003 hat die Zahl der offiziellen „Minijobber“ von 4,1 Millionen auf 7,3 Millionen ansteigen lassen. Hinzugerechnet werden müssten noch die kurzfristig Beschäftigten, so dass (Stand: Dezember 2004) insgesamt gut 8 Millionen geringfügig Beschäftigte in Deutschland arbeiten. Diese Entwicklung ist maßgeblich dafür verantwortlich, dass die Schattenwirtschaft in Deutschland gesunken ist,

allerdings hat sie wenig Vollerwerbsarbeitsplätze gebracht, so dass kein Rückgang der Arbeitslosigkeit festzustellen ist.

Um den Faktor Arbeit in der offiziellen Wirtschaft wieder stärker nachzufragen, ist eine Absenkung der Steuerbelastung und eine Strukturreform der Sozialversicherungssysteme durchzuführen. Auch der Arbeitsmarkt muss dereguliert und flexibilisiert werden, um den Beschäftigten und Arbeitgebern mehr Freiräume zu schaffen, die sie anderenfalls in der Schattenwirtschaft suchen.

#### *(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, Infrastrukturen) zu erhöhen, um optimale Voraussetzungen 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. Damit lassen sich keine schnellen Erfolge erzielen. Denn es ist erheblich schwerer, jemanden, der sich an den risikoarmen Zusatzverdienst gewöhnt hat, aus dem Schatten wieder ins Licht zurückzulocken, als ihn von der Abwanderung in die Schattenwirtschaft abzuhalten.

### 7.2 *Kurzfristig wirkende finanz- und wirtschaftspolitische Maßnahmen*

Es gibt einige konkrete Maßnahmen, die auch kurzfristig für mehr offizielle und weniger irreguläre Beschäftigung sorgen können.

#### *(1) 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.

#### *(2) 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 Prozent (max. 510 Euro) der Aufwendungen bei geringfügiger Beschäftigung, mit 12 Prozent (max. 2.400 Euro) der Aufwendungen bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen oder mit 20 Prozent (max. 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 bestimmte Dienstleistungen wieder reduziert wird.

Sinnvoller wäre es mittelfristig, den Arbeitsplatz Privathaushalt vollständig mit einem Betrieb gleichzustellen. Dies impliziert aber u.a. 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. Bislang scheitert diese Lösung an der mangelnden Akzeptanz der Nutzungswertbesteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums.

### *(3) Staatliche Wohnbauförderung nur auf den Faktor Arbeit*

Sofern die Wohnungsbauförderung (u.a. Eigenheimzulage) nicht endgültig zu Gunsten von mehr Bildungsausgaben abgeschafft wird, könnte die Vergabe der staatlichen Förderungen auf den Faktor Arbeit konzentriert werden. D.h., staatliche Subventionen werden nur entsprechend der Höhe der nachgewiesenen Arbeitskosten gezahlt. Dies wäre eine Übertragung der bereits gewährten steuerlichen Absetzbarkeit von bis zu 20 Prozent der Renovierungskosten (maximal 600 Euro) auch auf den Bereich der staatlichen Förderung.

### *(4) Senkung der Lohnnebenkosten und Erhöhung der Mehrwertsteuer*

Um die Anreize für neue Arbeitsplätze und mehr beschäftigungsintensive Investitionen zu verbessern, sollte der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung um einen Prozentpunkt sowie die direkten Steuern (z.B. Abschaffung des Solidaritätszuschlags) weiter gesenkt werden. Da die Summe der Entlastungen kurzfristig nicht durch Ausgabenkürzungen gegenfinanziert werden kann, könnte der Normalsatz in der Mehrwertsteuer um 2 Prozentpunkte angehoben werden. Für die Nachfrager wird so die Schwarzarbeit (Nachfrage nach Dienstleistungen „ohne Rechnung“, um die Mehrwertsteuer zu sparen) zwar attraktiver, aber die Anbie-



ter haben größere Anreize legal zu arbeiten, weil die Lohnnebenkosten und die direkten Steuern geringer sind (vgl. IW Köln, 2005). Wie sich der Nettoeffekt allerdings auf die Größe der Schattenwirtschaft auswirkt ist offen.

*(5) Reform der Teilzeitregelung*

Zur weiteren Flexibilisierung des Arbeitsmarktes sollte die Befristung von Arbeitsverträgen ohne Angabe eines sachlichen Grundes, die das Teilzeit- und Befristungsgesetz für Arbeitnehmer ab 52 Jahre vorsieht, für alle Arbeitsverhältnisse geöffnet werden. Mittelfristig ist zu prüfen, ob der Kündigungsschutz in Verträgen optional durch eine Abfindungsregelung ersetzt werden kann (vgl. IW Köln, 2005).

*(6) Stärkung der Innovationskraft der deutschen Wirtschaft*

Um die Innovationskraft der deutschen Wirtschaft zu stärken, sollte 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 im Jahr 2004 um ca. 20 Mrd. Euro und voraussichtlich auch 2005 in Deutschland darf nicht zum Ausruhen verführen. Ein Stillstand bei Reformen ist gleichbedeutend mit einem Rückschritt, da die anderen Länder weiter entschlossen mit Reformen voranschreiten. Die empirischen Zusammenhänge sind aufgezeigt, Reformvorschläge liegen auf dem Tisch – fehlt ‚nur‘ noch die rasche Umsetzung der Maßnahmen.

## Literaturverzeichnis

- Bundesanstalt für Arbeit (2002): Geschäftsbericht 2002, Nürnberg.
- Bundestagsdrucksache (1999): Antwort der Bundesregierung zur kleinen Anfrage: Illegale Beschäftigung und Geldbußen, Nr. 14/1425, v. 15. Juli.
- Bundestagsdrucksache (2003): Antwort der Bundesregierung zur kleinen Anfrage: Schattenwirtschaft in Deutschland, Nr. 15/726, v. 28. März.
- EIRO Observer (2003): Working Time Developments in 2002, Nr. 3/03, S. 2-3.
- Enste, Dominik H. (2002): Schattenwirtschaft und institutioneller Wandel – Eine soziologische, sozialpsychologische und ökonomische Analyse, Tübingen.
- Enste, Dominik H. (2003): Ursachen der Schattenwirtschaft in den OECD-Staaten, iw-trends 4/2003, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Enste, Dominik H. (2004): EU-Osterweiterung: Korruption und Schattenwirtschaft in Mittel- und Osteuropa, iw-trends 1/2004, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Institut der deutschen Wirtschaft (Hg.) (2005): Drei Punkte für mehr Wachstum, Köln.
- International Institute for Management Development (IMD) (2003): IMD-World Competitiveness Yearbook 2003, Lausanne.
- International Labour Organisation (ILO) (2002): ILO-Yearbook of Labour Statistics – ILO Statistics on Public Sector Employment, Genf.
- Lamnek, Siegfried / Olbrich, Gaby / Schäfer, Wolfgang (2000): Tatort Sozialstaat – Schwarzarbeit, Leistungsmissbrauch, Steuerhinterziehung und ihre (Hinter-)Gründe, Opladen.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1999): OECD Employment Outlook, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2002): Measuring the Non-observed Economy – A Handbook, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2003): Taxing Wages 2001-2002, Paris.
- Pedersen, Søren (2003): The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia – A Measurement Based On Questionnaire Surveys, Kopenhagen.
- Schneider, Friedrich (2005a): Shadow Economies Around the World: What do we Really Know?, forthcoming European Journal of Political Economy, 2005.
- Schneider, Friedrich (2005b): Rückläufige Schattenwirtschaft in Deutschland, Österreich und in anderen OECD-Ländern – Fluch oder Segen?, Universität Linz.
- Schneider, Friedrich / Enste, Dominik H. (2000a): Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences, in: Journal of Economic Literature, Vol. 38, S. 77-114.
- Schneider, Friedrich / Enste, Dominik H. (2000b): Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit – Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen, München.
- Schneider, Friedrich / Enste, Dominik H. (2002): The Shadow Economy – An International Survey, Cambridge.
- Weltbank (2003): Governance Indicators for 1996-2002, [www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/index.html](http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/index.html).
-

## Schattenwirtschaft und Irreguläre Beschäftigung

---

Dr. Dominik Enste: Leiter des Forschungsfeldes Rechts- und Institutionenökonomik/ Wirtschaftsethik im Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Weiteres siehe <<http://www.dominik-enste.de/>>

Dr. Dr. h.c. mult. Friedrich Schneider: Vizerektor für Außen- und Auslandsbeziehungen, Ordentlicher Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Johannes Kepler Universität Linz (Österreich). Weiteres siehe <<http://www.econ.jku.at/profile.php?id=0800>>