

Fachhochschule Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/3049

An den
Wirtschaftsausschuss des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

per E-Mail

22. April 2008

Schwarzarbeit in Schleswig-Holstein
Drucksache 16/1847

Sehr geehrter Herr Neil,

mit ihrem Schreiben vom 16.4.08 haben sie angefragt, ob meinerseits Bereitschaft zur Teilnahme an einer Anhörung des Wirtschaftsausschusses besteht. Diese Bereitschaft ist vorhanden. Ich habe gerade für eine wirtschaftspolitische Konferenz in Estland einen Beitrag über Ursachen, Konsequenzen und Handlungsempfehlungen in Bezug auf die Schattenwirtschaft verfasst, den ich in der Anlage beifüge. In meinen kurzen mündlichen Ausführungen würde ich mich vor allem auf die Ursachen und Konsequenzen konzentrieren. Ich stehe selbstverständlich auch für weitere Fragen zur Verfügung. Mit detaillierten Analysen für Schleswig-Holstein habe ich mich nicht beschäftigt.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Prof. Dr. Enno Langfeldt

Die Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Ursachen

Enno Langfeldt
Fachhochschule Kiel/University of Applied Sciences
Deutschland

1. Einleitung

Die Existenz der Schattenwirtschaft ist ein Hinweis darauf, dass es für Wirtschaftssubjekte ökonomisch rentabel ist, aus der offiziellen Wirtschaft eines Landes abzuwandern. Anders als in der offiziellen Wirtschaft müssen in diesem Bereich keine Steuern und Abgaben entrichtet werden und die Kosten vielfältiger staatlicher Auflagen entfallen. Während größere Unternehmen heutzutage über die Möglichkeit verfügen, ihre Produktion an günstigere Standorte im Ausland zu verlagern, besteht eine solche Ausweichoption für die immobilen Produktionsfaktoren nicht. Für Kleinunternehmen und viele Individuen ist daher oftmals das legale oder illegale Ausweichen in die Schattenwirtschaft die einzige Möglichkeit übermäßigen staatlichen Eingriffen in den Wirtschaftsablauf entgegenzuwirken.

Eine wachsende Schattenwirtschaft signalisiert somit, dass die institutionellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen eines Landes aus der Sicht der Bürger wohlfahrtsmindernd sind. Demgegenüber hätten wirtschaftspolitische Maßnahmen, die zu einer Rückverlagerung von Aktivitäten aus der Schattenwirtschaft in die offizielle Wirtschaft führen, eindeutig wohlfahrtssteigernde Wirkungen. Die Schattenwirtschaft nutzt wegen geringer Markttransparenz die Vorteile der Arbeitsteilung nicht optimal. Auch würden die Kosten verringert, die durch die Illegalität entstehen. Zudem würde der Staat höhere Einnahmen erzielen und könnte so seine Aufgaben besser erfüllen. Schließlich würde dem Verfall gesellschaftlicher Normen entgegenge wirkt, der daraus resultiert, dass immer mehr Bürger wegen der hohen Gewinnchancen bei ihren wirtschaftlichen Aktivitäten auch in die Illegalität gedrängt werden.

Um herauszufinden, durch welche konkreten wirtschaftspolitischen Maßnahmen sich schattenwirtschaftliche Aktivitäten in die offizielle Wirtschaft überführen lassen, bedarf es zunächst einer Analyse des Umfangs und der Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland. Dem schließt sich die Identifikation möglicher Ursachen für eine Betätigung in der Schattenwirtschaft an. Darauf aufbauend sollen Vorschläge für eine Reform der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland gemacht werden. Eine Erhöhung der Strafen und eine Intensivierung der Kontrollen für eine illegale wirtschaftliche Betätigung, die gegenwärtig in der Öffentlichkeit auf große Zustimmung stoßen, soll in diesem Zusammenhang nicht behandelt werden. Sie stellen lediglich ein Kurieren an den Symptomen dar und beseitigen die Ursachen nicht. In der Folge dürften wirtschaftliche Aktivitäten nicht in die offizielle Wirtschaft zurückverlagert werden, sondern unterbleiben. Zudem haben Untersu-

chungen von Feld, Larsen (2006,107) „keinen konsistenten Einfluss der Politik der Abschreckung auf die Wahrscheinlichkeit, schwarz zu arbeiten, feststellen können.“

2. Was versteht man unter Schattenwirtschaft und welche Bedeutung hat sie?

Allgemein umfasst die Schattenwirtschaft all jene wirtschaftlichen Aktivitäten, die eine gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung darstellen und nicht in die Berechnung des Bruttoinlands- bzw. Bruttonationalproduktes eingehen.¹ Die Gründe dafür liegen vor allem darin, dass bestimmte Tätigkeiten gemäß den Konventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) nicht ausgewiesen werden. Dazu zählen vor allem bedarfswirtschaftlich orientierte Aktivitäten der privaten Haushalte wie z.B. Haus- und Gartenarbeit, Do-it-yourself-Aktivitäten, Kindererziehung, Nachbarschaftshilfe, Mitarbeit bei privaten Hilfsorganisationen. Dieser Bereich wird im Folgenden als *Selbstversorgungswirtschaft* bezeichnet. Während die Selbstversorgungswirtschaft legal ist, sind die erwerbswirtschaftlich orientierten Aktivitäten der *Untergrundwirtschaft* zumeist illegal und werden aus diesem Grund verheimlicht. Wichtigste Erscheinungsform der Untergrundwirtschaft ist die *Schwarzarbeit*, bei denen sozialversicherungsrechtlichen und steuerlichen Pflichten nicht nachgekommen wird. Schwarzarbeit liegt auch dann vor, wenn ein Gewerbe nicht ordnungsgemäß angemeldet ist oder wenn ein Handwerk ausgeübt wird, ohne dass ein Eintrag in die Handwerksrolle erfolgt ist.

Die in der Literatur verfügbaren Angaben über den Umfang und die Entwicklung der Schattenwirtschaft liefern ein eher vages Bild. Dies ist jedoch nicht verwunderlich, werden doch ex definitione die Aktivitäten entweder offiziell nicht erfasst oder können nicht erfasst werden. Zudem messen die verwendeten Verfahren² zum Teil unterschiedliche Teilaspekte der Schattenwirtschaft. Unstrittig ist jedoch, dass die Schattenwirtschaft in Deutschland eine Größe erreicht hat, die sie zu einem bedeutenden Faktor bei der Messung der wirtschaftlichen Aktivität in Deutschland macht. Dabei dürfte die Selbstversorgungswirtschaft mit einem Umfang von rd. einem Drittel des offiziellen Bruttoinlandsproduktes (BIP) der derzeit bedeutendste Sektor der Schattenwirtschaft sein. Für die Untergrundwirtschaft ist eine Größenordnung von rd. 15 v.H. wahrscheinlich, der entsprechende Wert für die Schwarzarbeit liegt bei knapp 5 v.H. (vgl. Tabelle 1). Betrachtet man das jährliche Wachstum, so scheint die Schattenwirtschaft weiter zu expandieren, in den siebziger, achtziger und neunziger Jahren sogar rascher als die offizielle Wirtschaft. Wichtigste Sektoren für die Erbringung schattenwirtschaftlicher Aktivitäten dürften das Baugewerbe und die privaten Dienstleistungen sein.

¹ Zur genaueren Abgrenzung der Schattenwirtschaft vgl. Langfeldt (1984)

² Für einen Überblick über die verwendeten Schätzverfahren vgl. Langfeldt (1984) und Schneider (2003).

Tabelle 1: Schätzungen über Umfang und Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland

Methode	Bereich	Jahr	Wertschöpfung in v.H. des BIP	Tendenz	Quelle
Befragung	Schwarzarbeit	1974	3,6		IfD Allensbach (1975)
Befragung		2000	4,1	abnehmend	Feld, Larsen (2005)
		2005	3,1		
Bargeldnachfrage	Untergrundwirtschaft	1970	12,1	steigend	Langfeldt (1984a)
		1980	12,6		
Bargeldnachfrage		1980	9,2	steigend	Schneider, Enste (2000)
		1990	11,8		
		2000	14,7		
unbeobachtbare Variablen		1970	5,8	steigend	Frey, Weck (1984)
		1980	8,2		
unbeobachtbare Variablen		1980	10,8	steigend	Schneider (2004)
		1990	12,2		
		2000	16,0		
		2004	16,4		
unbeobachtbare Variablen		1980	9,4	steigend	Pickhardt, Sarda (2006)
		1990	11,4		
		2000	16,3		

Wertschöpfung Haus-haltsprodukti-on	Selbstversor-gungswirt-schaft	1992	31,0	abnehmend	Schäfer (2004)
		2001	29,0		
Do-it-yourself Aktivitäten		1970	3,9	steigend	Feld, Schmidt, Schneider (2007)
		2005	5,0		

3. Kernproblem der Schattenwirtschaft: die große Schere zwischen Produzenten- und Konsumentenlohn

Bevor im Folgenden auf mögliche Ursachen für eine wachsende Schattenwirtschaft und ihre Konsequenzen für die Wirtschafts-, Finanz- und Gesellschaftspolitik eingegangen wird, soll zunächst exemplarisch die Grundproblematik, nämlich die große Differenz zwischen Produzenten- und Konsumentenlohn, dargestellt werden. Als *Produzentenlohn* bezeichnet man den Betrag, den ein Arbeitnehmer nach Abzug aller Steuern und Sozialversicherungsbeiträge pro geleistete Arbeitsstunde erhält. Der *Konsumentenlohn* ist der Betrag, den ein privates Wirtschaftssubjekt bei einem offiziellen Unternehmen für eine entsprechende Arbeitsstunde bezahlen muss. Je größer die Differenz zwischen dem Produzenten- und dem Konsumentenlohn ist, desto eher wird ein Wirtschaftssubjekt geneigt sein, die Leistungen entweder eigenständig zu erstellen (Do-it-yourself), sich der Hilfe von Freunden und Verwandten zu bedienen (Nachbarschaftshilfe) oder einen Schwarzarbeiter zu engagieren.

Ein anschauliches Beispiel für die große Differenz zwischen dem Produzenten- und dem Konsumentenlohn liefert die folgende Musterrechnung des Landesinnungsverbandes des Maler- und Lackiererhandwerks in Schleswig-Holstein für das Jahr 2006.

Tabelle 2: Stundenverrechnungspreis für Maler und Lackierer

	€
Nettolohn	9,14
Steuern und Abgaben (Annahme 30 v.H. des Bruttoarbeitslohns)	3,91
Arbeitslohn (Stundenlohn Malergeselle)	13,05
Lohnnebenkosten (bezahlter Urlaub, Feiertagslohn, Krankengeld, Weihnachtsgeld, vermögenswirksame Leistungen, Arbeitgeberanteil zur Renten-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung, Berufsgenossenschaft)	10,96

Verwaltungs- und allgemeine Geschäftskosten	14,62
Selbstkosten des Unternehmens pro Stunde	38,63
Zuschlag für Wagnis und Gewinn (10 v.H.)	3,86
Stundenverrechnungspreis Kunde ohne MWSt	42,49
Mehrwertsteuer (MWSt) 19 v.H.	8,07
Stundenverrechnungspreis Kunde mit MWSt	50,56

Quelle: Landesinnungsverband des Maler- und Lackiererhandwerks Schleswig-Holstein, Stand: August 2006

Der tarifvertraglich ausgehandelte Stundenlohn für einen Malergesellen beträgt € 13,05, nach Abzug von annahmegemäß 30 v.H. für vom Arbeitnehmer zu entrichtende Steuern und Abgaben verbleiben dem Arbeitnehmer € 9,14. Um sich eine entsprechende Arbeitsstunde eines Kollegen am offiziellen Markt kaufen zu können, müsste ein Betrag von € 50,56 aufgewendet werden. Ein Arbeitnehmer muss also mehr als 5 Stunden arbeiten, um sich im Austausch eine Arbeitsstunde eines anderen Arbeitnehmers mit gleicher Qualifikation leisten zu können.

An diesem Beispiel, das nicht nur für das Bauhandwerk sondern auch für viele Dienstleistungsbereiche repräsentativ sein dürfte, wird die Kernproblematik der Schattenwirtschaft deutlich. Der große Keil, den staatliche Aktivitäten zwischen Produzenten- und Konsumentenlohn treiben, verspricht allen beteiligten Akteuren beim Ausweichen in die Schattenwirtschaft hohe Renditen. Am ausgeprägtesten sind die Anreize für das legale Ausweichen in Do-it-yourself-Aktivitäten und in Nachbarschaftshilfe. Aber auch bei der Beschäftigung eines Schwarzarbeiters, sein Stundenlohn ist gegenwärtig in einer Größenordnung von € 15 – 20 anzusetzen, sind die ökonomischen Vorteile gegenüber der Beschäftigung einer offiziellen Arbeitskraft sehr ausgeprägt, die Kosten betragen lediglich rd. ein Drittel.

Aus der detaillierten Kalkulation des Stundenverrechnungspreises wird deutlich, dass zum weitaus überwiegenden Teil der Staat die Verantwortung für die große Schere zwischen Produzenten- und Konsumentenlohn trägt. Hohe Steuern und Abgaben tragen dazu ebenso bei wie die vielfachen Regulierungen wirtschaftlicher, sozialer und administrativer Art³, die für die Unternehmen mit erheblichen Kosten verbunden sind. Vielen der durch den Staat verursachten Belastungen stehen durchaus Leistungen des Staates für die Arbeitnehmer und die Unternehmen gegenüber. Aus der Sicht der Betroffenen sind Leistungen und Gegenleistungen wegen der in

³ Eine Übersicht über die vielfältigen Regulierungen findet sich bei Enste und Hardege (2006)

den Systemen enthaltenen Umverteilungselemente aber vielfach nicht äquivalent.⁴ Entsprechend ist die Bereitschaft zu freiwilligen Zahlungen von Seiten der Wirtschaftssubjekte gering, und der Staat muss zur Finanzierung seiner Aufgaben auf Zwangsabgaben zurückgreifen.

4. Die Ursachen der Schattenwirtschaft im Einzelnen

Im Folgenden soll an Hand der in der Literatur⁵ diskutierten Ursachen überprüft werden, wie groß die Anreize für eine wirtschaftliche Betätigung in der Schattenwirtschaft sind bzw. wie sie sich im Zeitablauf entwickelt haben. Die vorangegangenen Überlegungen haben bereits gezeigt, dass die Schattenwirtschaft Folge eines übermäßigen staatlichen Eingriffs in den privaten Sektor ist. Daneben werden vor allem strukturelle Veränderungen des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme sowie ein Wertewandel in der Bevölkerung als mögliche Ursachen genannt. Die verschiedenen Ursachen sind nicht unabhängig voneinander, gleichwohl sollen sie bei den folgenden detaillierteren Ausführungen einzeln analysiert werden.

Die **Belastung mit Steuern und Sozialabgaben** werden weithin als wichtigste Ursache für die Existenz der Schattenwirtschaft angesehen.⁶ Je höher die Einkommen in der offiziellen Wirtschaft belastet werden, desto größer wird der Anreiz für die Leistungserbringer sein, die Aktivitäten im Schatten anzubieten. Die durchschnittliche Belastung eines ledigen Arbeitnehmers in Deutschland durch Einkommensteuer und Sozialversicherungsabgaben (in v.H. des Bruttolohns einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) ist von einem Wert von 40,8 v.H. im Jahr 1979 auf den Rekordwert von 52,3 v.H. im Jahr 1997 gestiegen, seither hat sie sich auf einen Wert von rd. 50 v.H. zurückgebildet. Innerhalb der OECD-Länder wird Deutschland dabei nur von Belgien übertroffen (OECD (2007, 463)). Die marginale Belastung der Arbeitnehmer, der für die Aufnahme von Schwarzarbeit eine noch größere Belastung zukommt, ist nochmals rd. 10 Prozentpunkte höher (Boss et al. 2007, 23). Leicht dämpfend auf die Schwarzarbeit hat sich die 2003 erfolgte Einführung der Mini-Jobs ausgewirkt. Mini-Jobs sind Einkommen im Nebenjob, die nicht dem Haupteinkommen zugerechnet werden und stattdessen pauschal besteuert werden. Allerdings wurde hier der Steuersatz 2006 von 25 auf 30 v.H. erhöht.

Auch für die Nachfrager entsteht durch die zu entrichtende Mehrwertsteuer eine steuerliche Belastung, wenn sie offiziell Leistungen nachfragen. Durch Geschäfte

⁴ Das fehlende Äquivalenzprinzip wird von Schäfer (2006) zu Recht als Kernproblem bei wirtschaftspolitischen Reformmaßnahmen angesehen, die eine Rückverlagerung von wirtschaftlichen Aktivitäten aus dem Schatten an das Licht bewirken könnten.

⁵ Stellvertretend für die große Zahl der Publikationen, die sich mit den Ursachen der Schattenwirtschaft beschäftigen, seien hier genannt Langfeldt (1984b), Schneider (2003), Enste (2003) und Schäfer (2006).

⁶ Zu diesem Ergebnis kommen beispielsweise Tanzi (1999) sowie Schneider und Enste (2000)

„ohne Rechnung“ können sie dieser Belastung entgehen. Der Normalsatz der Mehrwertsteuer in Deutschland ist seit der Einführung der Steuer in der jetzigen Form im Jahr 1968 ausgehend von einem Wert von 10 v.H. kontinuierlich erhöht worden, zuletzt im Jahr 2007 von 16 auf 19 v.H. Auch durch die Abschaffung der Eigenheimzulage im Jahr 2006 ist für private Hausbauer der Anreiz geringer geworden, offizielle Unternehmen zu beschäftigen. Um dem damit verbundenen Anstieg der Schattenwirtschaft entgegenzuwirken, hat die Bundesregierung in begrenztem Umfang für private Haushalte eine steuerliche Absetzbarkeit von Aufwendungen für Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Wohnbereich sowie für haushaltsnahe Dienstleistungen und die Kinderbetreuung eingeführt.

Die **Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme** hat ebenfalls einen großen Einfluss auf die Schattenwirtschaft. Da es sich bei den meisten staatlichen Transferzahlungen um arbeitsfreie Einkommen handelt, besteht grundsätzlich die Möglichkeit, durch eine Tätigkeit in der Schattenwirtschaft – bei einem vergleichsweise geringen Arbeitseinsatz – unter Einschluss der Sozialleistungen ein gleich hohes oder sogar höheres verfügbares Einkommen als in der offiziellen Wirtschaft zu erlangen. Ein solcher Anreiz dürfte vor allem für Arbeitskräfte mit geringer beruflicher Qualifikation bestehen, bei ihnen ist die Differenz zwischen den staatlichen Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld II) und dem offiziellen Lohnniveau vergleichsweise gering. Nach Berechnungen von Boss et. al. (2005,24) haben insbesondere gering qualifizierte Alleinverdiener mit Kindern kaum einen finanziellen Anreiz, insbesondere wenn ihr potentieller Arbeitsplatz im Dienstleistungssektor und/oder in den neuen Bundesländern liegt. Darüber hinaus besteht für ALG II – Bezieher das Problem, dass das bei einem Hinzuverdienst in der offiziellen Wirtschaft das erzielte Einkommen fast vollständig auf die staatlichen Transfers angerechnet wird. Bereits bei einem Hinzuverdienst von € 125 beträgt die marginale Belastung 85 Prozent (Boss et al. 2007,18). Bei derart ausgestalteten Anreizen dürfte für viele der derzeit rd. 5 Mill. Bezieher von Arbeitslosengeld II und vergleichbaren Leistungen allein eine Arbeitsaufnahme in der Schattenwirtschaft interessant sein. Um dem entgegenzuwirken und die Arbeitswilligkeit der Betroffenen zu testen, wurden von staatlicher Seite die so genannten „Ein-Euro-Jobs“ eingeführt. Wenn Transferbezieher solchen Jobs nachgehen, reduziert sich ihre potentiell für Schwarzarbeit zur Verfügung stehende Zeit.

Die Vielzahl der in Deutschland bestehenden **staatlich administrativen Regulierungen** ist eine weitere wichtige Ursache für die Existenz der Schattenwirtschaft. In diesem Bereich entstehen im Gegensatz zur offiziellen Wirtschaft keine Bürokratiekosten. Betrachtet man die ständig steigende Zahl von Gesetzen, Verordnungen, Vorschriften, Richtlinien, Ausführungsbestimmungen usw., mit denen der Staat die wirtschaftliche Betätigung reguliert, dann ist trotz aller Bekundungen von Seiten des Staates noch keine Entlastung für die Unternehmen erkennbar. Nach einer Untersuchung des Instituts für Mittelstandsforschung aus dem Jahr 2004 werden vor allem klein- und mittelständische Unternehmen von der im internationalen Vergleich hohen Regulierungsdichte überproportional mit Kosten belastet. Pro Mitarbeiter und Jahr müssen rd. 4400 € aufgewendet werden, um den verschiedensten Meldepflichten und Vorschriften nachzukommen. Eine weitere Untersuchung hat ergeben, dass

kleine und mittlere Unternehmen 4 bis 6 Prozent ihres Umsatzes für Bürokratiekosten ausgeben (Enste, Hardege 2006,1).

Von besonderer Bedeutung für die Schattenwirtschaft sind Regulierungen, die Unternehmensgründungen hemmen und somit den Übergang von der Schattenwirtschaft in die offizielle Wirtschaft erschweren. Bis zur Handwerksrechtsnovelle vom 1.1.2004 musste ein spezieller Befähigungsnachweis in Form der Meisterprüfung abgelegt werden, bevor die Erlaubnis zur Gründung eines Handwerksbetriebes erteilt wurde. Dieser „Meisterzwang“ ist seither deutlich eingeschränkt worden, er gilt nur noch für 41 Handwerksbereiche und es besteht auch ohne Meisterprüfung für Gesellen, die eine sechsjährige Berufserfahrung an verantwortlicher Stelle nachweisen können, die Möglichkeit sich selbständig zu machen. Zudem ist in Deutschland eine Unternehmensgründung komplizierter als in anderen Ländern. So dauert hier die Gründung einer GmbH in der Regel 24 Tage und es müssen 9 verschiedene Behörden kontaktiert werden, die entsprechenden Werte für Australien betragen 2 Tage und 2 Behörden (Enste, Hardege 2006,5).

Die für die Schattenwirtschaft bedeutungsvollsten **Regulierungen** betreffen den **Arbeitsmarkt**. Die Eingriffe des Staates sind vielfältig. So gibt es im Bereich des gesetzlichen Arbeitnehmerschutzes Regelungen, die Arbeitnehmer vor Überforderung (Arbeitszeitschutz), Unfällen (Betriebs- und Gefahrenschutz), den Risiken allgemeiner Vertragsfreiheit (Kündigungsschutz, Sozialplanpflicht) schützen sollen. Als besonders gravierend erweist sich die vom Staat gebilligte und abgesicherte Einschränkung des Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt. Durch die Globalisierung im Allgemeinen und die Integration der Transformationsländer im Besonderen hat sich das weltweit verfügbare Angebot an Arbeitskräften sprunghaft erhöht. In der Folge sind auch in Deutschland – insbesondere im Niedriglohnbereich – die Löhne unter Druck geraten. Der Staat versucht auf vielfältige Weise dem entgegenzuwirken. Der Marktzutritt ausländischer Arbeitskräfte auf den deutschen Arbeitsmarkt wird mengenmäßig beschränkt, zusätzlich gibt es gesetzliche Regelungen (Entsendegesetz, EU-Dienstleistungsrichtlinie) die verhindern sollen, dass ausländische Arbeitskräfte, die in Deutschland bei Unternehmen ihres Heimatlandes tätig sind, unterhalb des Lohnniveaus in Deutschland entlohnt werden. Gleichzeitig führte der Staat in einigen Bereichen der Wirtschaft Quasi-Mindestlöhne ein, indem tarifvertraglich vereinbarte Lohnuntergrenzen für allgemeinverbindlich erklärt wurden. Gegenwärtig mehrten sich die Stimmen, die für alle Bereiche der Wirtschaft solche Mindeststandards bei den Löhnen definieren wollen. Faktisch existiert durch die sozialen Sicherungssysteme – wie bereits beschrieben – ein Mindestlohn in Höhe von rd. 4,50 € pro Stunde.⁷

⁷ Das angestrebte Mindestlohniveau ist doppelt so hoch. So liegen derzeit die nach dem Entsendegesetz festgelegten Mindestlöhne für Westdeutschland (Ostdeutschland) in Euro pro Stunde bei: Bauhauptgewerbe 10,40 (9.00), Dachdeckerhandwerk 10,90 (10,00), Elektrohandwerk 9,20 (7.70), Gebäudereinigung 7,87 (6,36) sowie Maler und Lackierer 7,85 (7,15). Der jüngst für allgemeinverbindlich erklärte Lohn bei Postdienstleistungen beträgt 9,80 (9.00) Euro.

Der Versuch, die Besitzstände der beschäftigten Arbeitnehmer in Deutschland zu sichern, hat die offiziellen Beschäftigungschancen der begünstigten Personengruppen verschlechtert. Es überrascht daher nicht, dass im Jahr 2004 in Deutschland die Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten (Arbeitskräfte ohne weiterführenden Schul- und Berufsabschluss) mit einem Wert von 20,5 v.H. mehr als drei Mal so hoch wie im Vereinigten Königreich (6,6 v.H.) ausfiel. Ein ähnlich dramatisches Bild ergibt sich für die Langzeitarbeitslosen (Dauer der Arbeitslosigkeit länger als 1 Jahr); ihr Anteil an den Arbeitslosen insgesamt betrug 2004 51,8 v.H. gegenüber 21,4 v.H. im Vereinigten Königreich (OECD 2005). Für die genannten Gruppen stellt die Arbeitsaufnahme in der Schattenwirtschaft häufig die einzig realistische Chance einer Arbeitsaufnahme dar. In der Schattenwirtschaft gibt es keine Lohnuntergrenzen, die Löhne können sich entsprechend den Knappheitsverhältnissen bilden. Für Arbeitskräfte aus dem Ausland, die keine Aussicht auf eine Aufenthaltserlaubnis und daran geknüpfte Arbeitserlaubnis haben, stellt die Schattenwirtschaft ebenfalls die einzig mögliche Form der Betätigung dar. Diese Personengruppe findet insbesondere bei haushaltsnahen Dienstleistungen und bei der Betreuung älterer Menschen eine Beschäftigung.

Fördernd auf die Schattenwirtschaft hat sich auch die lange Zeit anhaltende Tendenz zur Verringerung der offiziellen Arbeitszeit ausgewirkt. Wer offiziell weniger arbeiten kann oder will als es seinen individuellen Präferenzen entspricht, wird Arbeit in die Schattenwirtschaft verlagern. In Deutschland ist die Wochenarbeitszeit in der Industrie von 42,2 Stunden im Jahr 1980 auf 37,2 Stunden im Jahr 2004 zurückgegangen, seitdem steigt die Wochenarbeitszeit wieder an (2006: 38,3 Stunden).⁸ Lange Zeit war es zudem das Bestreben der Tarifvertragsparteien und der Politik die Lebensarbeitszeit zu verkürzen. So ist nach Berechnungen von Eurostat bis zum Jahr 2000 in Folge umfangreicher staatlicher Anreize für eine Frühverrentung das faktische Erwerbsaustrittsalter bis auf 60,6 Jahr zurückgegangen. In den Folgejahren sind die Anreize sukzessive abgeschwächt worden, und das durchschnittliche Renteneintrittsalter erhöhte sich bis zum Jahr 2006 auf 61,9 Jahre.

Der im Vergleich zu anderen Ländern deutlich umfangreichere gesetzliche Kündigungsschutz hat ebenfalls Bedeutung für die Schattenwirtschaft. Je rigider der Kündigungsschutz ist und je höher die zu zahlenden Abfindungen für die Unternehmen sind, desto vorsichtiger werden die Unternehmen bei der Neueinstellung von Mitarbeitern sein und desto größer wird folglich das Arbeitskräftepotential für die Schattenwirtschaft sein. Seit der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes im Jahr 2004 greifen die Unternehmen bei steigendem Arbeitskräftebedarf bevorzugt auf Zeitarbeiter zurück, obwohl die Kosten je geleisteter Arbeitsstunde höher als bei Eigenbeschäftigung sind.

⁸ Dahinter verbirgt sich das erfolgreiche Bemühen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie zu verbessern. Eine Arbeitszeitverlängerung ohne Lohnausgleich senkt die Lohnstückkosten der Unternehmen ohne dass die Mitarbeiter Einkommenseinbußen hinnehmen müssen.

Als weiterer Einflussfaktor für die Schattenwirtschaft kann die **Einstellung der Bürger gegenüber dem Staat** und den von ihm gesetzten Rahmenbedingungen angesehen werden. Wenn die Bürger subjektiv empfinden, dass die Ansprüche des Staates aus Steuern und Sozialabgaben zu hoch sind, werden sie eher zu Schwarzarbeit bereit sein. Angesichts der weiterhin hohen Belastung mit Abgaben selbst von Beziehern kleiner und mittlerer Einkommen, kann es nicht verwundern, dass in weiten Teilen der Bevölkerung Schwarzarbeit noch immer als Kavaliersdelikt angesehen wird. So gaben im Jahr 2007 in einer im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft von TNS-Emnid-Institut durchgeführte repräsentative Befragung drei Viertel aller Befragten an, sie glaubten ihre Nachbarn würden Arbeiten „ohne Rechnung“ vergeben. Nur 3,6 Prozent wären bereit, ein solches gesetzwidriges Verhalten zur Anzeige zu bringen. Zu ähnlichen Ergebnissen gelangt die Studie „Moral 2007“ des Instituts für Demoskopie Allensbach. Dabei wurde nur von 25 Prozent aller Befragten Schwarzarbeit als Aktivität bezeichnet, „die man unter keinen Umständen tun darf.“ Demgegenüber verurteilen 71 Prozent der Bevölkerung den unberechtigten Bezug von Krankengeld, Arbeitslosenunterstützung und anderen sozialen Leistungen. Steuerhinterziehung wird von 49 Prozent der Befragten als schwerwiegendes Vergehen bezeichnet. Insgesamt dürfte die subjektive Bereitschaft für Schwarzarbeit trotz intensiver staatlicher Aufklärungsarbeit und Strafverfolgung weiterhin als hoch einzuschätzen sein.

6. Welche Auswirkungen hat die Schattenwirtschaft?

Für die Beurteilung der Schattenwirtschaft sind die **Auswirkungen auf die Ressourcenallokation** und das gesamtwirtschaftliche Wachstum von großer Bedeutung. Es spricht viel dafür, dass unter den gegenwärtigen institutionellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt durch die Existenz der Schattenwirtschaft erhöht wird. Im Vergleich zur offiziellen Wirtschaft ist die Schattenwirtschaft eine Marktwirtschaft im ursprünglichen Sinn. Hier signalisieren Preisänderungen vor allem Veränderungen in den Knappheitsrelationen. Es herrscht Wettbewerb, denn der Marktzutritt kann im Gegensatz zur offiziellen Wirtschaft nicht beschränkt werden. Auch Arbeitskräfte, die wegen der rigiden Preisstrukturen auf dem offiziellen Arbeitsmarkt keine Beschäftigung finden, können sich hier betätigen. Viele Aktivitäten, die in der Schattenwirtschaft stattfinden, würden zu den in der offiziellen Wirtschaft herrschenden Preisen wegen der bestehenden Budgetrestriktion der privaten Haushalte nicht nachgefragt. Die Schattenwirtschaft leistet somit einen wichtigen Beitrag zur Versorgung der Bürger mit Gütern und Diensten. Zwischen der Schattenwirtschaft und der offiziellen Wirtschaft bestehen umfangreiche Komplementaritäten. Die Schattenwirtschaft nutzt Vorleistungen der offiziellen Wirtschaft, umgekehrt gilt dies auch. Es hat sich somit eine Arbeitsteilung zwischen offizieller Wirtschaft und Schattenwirtschaft herausgebildet. Die Schattenwirtschaft ist dabei vorrangig auf arbeitsintensive und weniger komplexe Produktionen spezialisiert, während die offizielle Wirtschaft Vorteile bei komplexen, kapitalintensiven Produktionsprozessen hat.

Unstrittig ist, dass in der Untergrundwirtschaft Effizienzverluste durch Kontroll- und Verbergungskosten auftreten. Wegen der Illegalität der Aktivitäten und der damit

drohenden Strafen von Seiten des Staates werden Schwarzarbeiter für ihre Tätigkeiten eine Risikoprämie fordern. Da eine solche Risikoprämie nicht als Entgelt für bestehende Unsicherheiten hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der relativen Preise angesehen werden kann, ist sie wohlfahrtsmindernd. Das gleiche gilt für Kontrollkosten, die dem Staat entstehen. Hinzu kommt, dass es in der Schattenwirtschaft Anbietern und Nachfragern erschwert wird, miteinander in Kontakt zu treten, dadurch steigen die Informationskosten. Auf der Nachfragerseite erhöht die Illegalität ebenfalls die Unsicherheit, Haftung und Gewährleistung lassen sich nicht mehr einklagen.

Die Tatsache, dass die Wirtschaftssubjekte trotz der angeführten negativen Effekte auf die Leistungen der Untergrundwirtschaft zurückgreifen, kann nur bedeuten, dass die Nachteile von den Vorteilen übertroffen werden. Die negativen Effekte sind daher vor allem als starkes Argument zu sehen, Anreize für eine freiwillige Rückverlagerung von Aktivitäten in die offizielle Wirtschaft zu setzen.

Über die mit der Schattenwirtschaft verbundenen **distributiven Wirkungen** lassen sich nur Vermutungen anstellen. Wie die umfangreich anekdotische Evidenz zeigt, ist es für Bezieher höherer Einkommen leichter möglich legal Steuern zu vermeiden, da sie sowohl Informations- und Kenntnisvorteile als auch umfangreichere Gestaltungsmöglichkeiten haben. Auch die illegale Steuerhinterziehung dürfte dieser Gruppe leichter fallen, da beispielsweise die Verlagerung von Einkünften in das Ausland mit erheblichen Transaktionskosten verbunden ist. Demgegenüber bestehen bei der großen Mehrheit der Arbeitnehmer angesichts des bei der Lohnsteuer angewendeten Quellenabzugs kaum Möglichkeiten der Steuervermeidung und der Steuerhinterziehung. Schwarzarbeit und Do-it-yourself-Aktivitäten sind daher für Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen wohl die vorherrschende Möglichkeit, sich dem Zugriff des Staates zu entziehen. Diese Überlegungen lassen vermuten, dass die Einkommensverteilung durch schatten wirtschaftliche Aktivitäten tendenziell nivelliert wird.

Wenn wirtschaftliche Aktivitäten von der offiziellen Wirtschaft in die Schattenwirtschaft verlagert werden, dann führt dies auf den ersten Blick zu **Einnahmeausfällen bei den öffentlichen Haushalten** und bei der Sozialversicherung. Angesichts des beträchtlichen Umfangs der Schattenwirtschaft erscheinen die Einnahmeausfälle aus der Sicht des Staates bedrohlich. Wie bereits dargestellt, würden viele der jetzt in der Schattenwirtschaft produzierten Güter und Dienstleistungen zu den Konditionen der offiziellen Wirtschaft nicht nachgefragt und somit auch nicht produziert werden. Folglich entstünden keine Einnahmen für den Staat. Für eine Überschätzung der mit der Schattenwirtschaft verbundenen Einnahmeausfälle des Staates spricht auch, dass schattenwirtschaftliche Aktivitäten zusätzliche Nachfrage nach Gütern der offiziellen Wirtschaft generieren, so werden die bei Schwarzarbeit verwendeten Rohstoffe und Vormaterialien nach wie vor in der offiziellen Wirtschaft gekauft. Daraus fließt dem Staat Mehrwertsteuer zu. Zudem dürften auch die in der Schattenwirtschaft erzielten Einkommen zu einem großen Teil als Nachfrage in die offizielle Wirtschaft zurückfließen.

Häufig unterschätzt wird die Schattenwirtschaft im Hinblick auf **das Verhältnis zwischen Bürgern und Staat**. Jede freiheitliche Gesellschaft ist darauf angewiesen, dass Gesetze, die die Beziehung zwischen Staat und Bürgern regeln, allgemein akzeptiert werden. Je größer die Zustimmung der Bevölkerung ist, desto geringer sind für den Staat die Kosten der Durchsetzung der Gesetze. Auch für die Bürger sind Ehrlichkeit und Vertrauen wohlfahrtssteigernde Effekte. Ein Staat, der durch falsch gesetzte Anreizsysteme eine große Zahl von Bürgern der moralischen Versuchung aussetzt, die Gesetze nicht zu befolgen, riskiert einen Verfall der gesellschaftlichen Normen, die die Grundlage jedes marktwirtschaftlichen Systems und jeder freiheitlichen Gesellschaftsordnung bilden.

7. Was zu tun ist

Als wesentliche Ursache für die schattenwirtschaftlichen Aktivitäten wurden die vielfältigen Eingriffe des Staates in den Wirtschaftsprozess und die hohe Steuer- und Abgabenbelastung identifiziert. Es bedarf also einer spürbaren Verringerung der staatlichen Regulierungsdichte, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt. Zudem sollten die staatlichen Aufgaben daraufhin überprüft werden, ob sie von den Privaten effizienter erledigt werden können. Eine Verringerung der Staatsquote würde die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte voranbringen und gleichzeitig Raum für Steuersenkungen schaffen. Steuerliche Entlastungen sollten vor allem bei den mobilen Produktionsfaktoren ansetzen, damit diese nicht aus der offiziellen Wirtschaft abwandern. Neben der Verlagerung von Fertigungen ins Ausland gilt es auch einer Verlagerung von Aktivitäten in die Schattenwirtschaft entgegenzuwirken. Zu diesem Zweck sollte ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz für haushaltsnahe Dienstleistungen und für die in handwerklichen Leistungen für private Haushalte erbrachten Arbeitsleistungen festgesetzt werden. Diese Maßnahme würde die bestehenden Abzugsmöglichkeiten im Rahmen des Einkommensteuersystems ersetzen.

Angesichts der absehbaren Alterung der Bevölkerung ist im jetzigen System der Sozialversicherungen eine weitere Erhöhung der Beitragssätze wahrscheinlich. Um die damit verbundenen Anreize für eine Ausweitung der Schattenwirtschaft zu verhindern, bleibt als Alternative nur eine Abkopplung der Sozialversicherungsbeiträge von den Arbeitsentgelten und eine stärkere Ausrichtung der Beitragszahlungen an den allgemeinen Versicherungsprinzipien. Praktisch würde dies bedeuten, dass ab einem Stichtag alle Arbeitnehmer ihren Arbeitslohn inklusive des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung ausgezahlt bekommen.⁹ Da danach der Arbeitgeberanteil entfällt, würde zukünftig verhindert, dass der Keil zwischen Produzenten- und Konsumentenlohn noch größer wird. Die Versicherten unterlägen einer allgemeinen Versicherungspflicht und würden die Beiträge aus allen Einkünften und nicht nur aus den offiziellen Arbeitseinkommen bestreiten. Die Zahlungswilligkeit der Beitragzahler würde deutlich höher ausfallen, wenn Beitragszahlungen und Gegenleistungen der Sozialversicherungssysteme als äquivalent empfunden werden. Dies beinhaltet, dass sich die Höhe der Beiträge nicht ausschließlich am Einkommen sondern vor allem an den individuellen Risiken der Versicherten bemisst.

⁹ Ein solcher Vorschlag findet sich bei Schäfer (2006, 11).

Bei der Reform der Sozialtransfers gilt es darauf zu achten, dass die mit der Anrechnung von offiziellen Einkommen verbundene implizite Grenzbelastung, die gegenwärtig fast durchgängig in einer Größenordnung von 90 Prozent liegt, deutlich abgesenkt wird. Eine sinnvolle Alternative zum gegenwärtig praktizierten System ist das vom Sachverständigenrat vorgestellte Kombilohnmodell (SVR (2006), Ziffer 250ff). Der Leitgedanke des Modells besteht darin, für ALG II-Bezieher den Anspruch auf staatliche Unterstützungsleistungen in Höhe des bisher gezahlten Arbeitslosengelds II von einer Gegenleistung abhängig zu machen. Bei Einführung des Modells würde einem ALG II-Empfänger bei Aufnahme einer regulären Tätigkeit die Hälfte des Hinzuverdienstes verbleiben. Im Gegenzug erfolgt eine Absenkung des Regelsatzes für erwerbsfähige Leistungsempfänger um 30 v.H. Beide Maßnahmen würden die Arbeitsbereitschaft im offiziellen Niedriglohnsektor erhöhen und so das für die Schattenwirtschaft zur Verfügung stehende Arbeitsangebot verringern. Kombilöhne sind eine bessere Maßnahme als Mindestlöhne, da sie Arbeitsplätze in der offiziellen Wirtschaft schaffen und nicht vernichten.

Alle genannten Maßnahmen tragen dazu bei, dass auf freiwilliger Basis Aktivitäten aus der Schattenwirtschaft in die offizielle Wirtschaft zurückverlagert werden und sind somit wohlfahrtssteigernd.

Literaturverzeichnis

Boss, A., Christensen, B. und K. Schrader (2005), Anreizprobleme bei Hartz IV: Lieber ALG II statt Arbeit? Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 421, Juli 2005

Boss, A., Dovern, J., Meier, C.-P., Oskamp, F. und J. Scheide (2007), Verbessertes Arbeitsmarktumfeld stärkt Wachstum des Produktionspotentials in Deutschland, Kieler Diskussionsbeiträge 441/442, Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Enste, D.H. (2003), Ursachen der Schattenwirtschaft in den OECD-Staaten, IW-Trends Nr.4, 1 -19

Enste, D.H. und S. Hardege (2006), Warum Regulierungen Jobs kosten, Thema Wirtschaft Nr. 99, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln

Feld, L.P. und C. Larsen (2005), Black Activities in Germany in 2001 and in 2004. A Comparison Based on Survey Data, Study No. 12, The Rockwool Foundation Research Unit, Kopenhagen.

Feld, L.P. und Larsen, C., Strafen, Kontrollen und Schwarzarbeit: Einige Anmerkungen auf Basis von Befragungsdaten für Deutschland, in: Enste, D.H. und F. Schneider (Hrsg.) Jahrbuch Schattenwirtschaft 2006/2007, 81 -107

Feld, L.P. und A. J. Schmidt, F. Schneider (2007), Tax Evasion, Black Activities and Deterrence in Germany: An Institutional and Empirical Perspective, Paper prepared for the Annual Congress of the International Public Finance, August 27 – 30, 2007, at the University of Warwick, UK.

Frey B.S. und H. Weck (1984), The Hidden Economy as an Unobserved Variable, *European Economic Review*, 26/1, 33 – 53.

A Institut für Demoskopie (IfD) Allensbach (1975), Freizeitarbeit 1974, Studie im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Allensbach 1975.

Langfeldt, E. (1984a), The Unobserved Economy in the Federal Republic of Germany, in: Feige, E. L. (Hrsg.) *The Unobserved Economy*, Cambridge University Press, 236 – 260.

Langfeldt, E. (1984b), *Die Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, Kieler Studien 191, Tübingen: Mohr.

Organisation of Economic Cooperation and Development (OECD) (2007), *Taxing Wages*

Pickhardt, M. und J. Sarda Pons (2006), Size and Scope of the Underground Economy in Germany, *Applied Economics* 38: 1707 – 1713.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), *Jahresgutachten 2006/07, Widerstrebende Interessen- Ungenutzte Chancen*, Wiesbaden 2006.

Schäfer, D. (2004), Unbezahlte Arbeit und Bruttoinlandsprodukt 1992 und 2001, *Wirtschaft und Statistik*, 9, 2004, 960 – 978.

Schäfer, W. (2006), *Schattenwirtschaft, Äquivalenzprinzip und Wirtschaftspolitik*, Diskussionspapier Nr. 46, Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr, Hamburg

Schneider, F. (2003), *Arbeit im Schatten: Einige theoretische und empirische Überlegungen über die Schattenwirtschaft*, Memo, überarbeitete Version des gleichnamigen Artikels in *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2/4, 2001

Schneider, F. (2004), *Arbeit im Schatten: Wo Deutschlands Wirtschaft wirklich wächst*, Wiesbaden: Gabler.

Schneider, F. und D. Enste (2000), Shadow Economies: Size, Causes, Consequences, *Journal of Economic Literature* 38: 77 – 114.

Tanzi, V. (1999), Uses and Abuses of Estimates of the Underground Economy, *Economic Journal*, 109/456, 338 - 340

