

Zunehmende Schattenwirtschaft in Deutschland: Eine wirtschafts- und staatspolitische Herausforderung*

Von Friedrich Schneider**

Zusammenfassung: In der Öffentlichkeit wird die Schattenwirtschaft und deren rapides Wachstum seit einigen Jahren intensiv diskutiert. In dieser Arbeit werden kurz die Methoden zur Messung der Schwarzarbeit erörtert und das Ausmaß der Schwarzarbeit in Deutschland, Österreich und der Schweiz sowie in anderen OECD-Staaten für die 90er Jahre dargestellt. Es werden die Vor- und Nachteile einer steigenden Schattenwirtschaft für die offizielle Wirtschaft diskutiert und Maßnahmen zur Reduktion der Schattenwirtschaft vorgeschlagen, so z. B. die Einführung einer Schattenwirtschaftspauschale oder befristete Mehrwertsteuervergütung bei arbeitsintensiven Dienstleistungen. Abschließend erfolgen einige politisch-ökonomische Überlegungen, warum in Deutschland so wenig zur Reduktion der Schattenwirtschaft getan wird.

Summary: In this paper the development and growth of the shadow economy in Germany, Austria, Switzerland and other OECD countries is examined. After a short discussion of how to measure the size and development of the shadow economy, empirical findings are presented. Furthermore, the discussion of the advantages and disadvantages of a growing shadow economy for the official economy and some policy measures are proposed to reduce the shadow economy: for example, a tax reduction on labour-intensive goods and services. Finally, some politico-economic considerations are made why so little is undertaken to reduce the size of the shadow economy. A major conclusion is that a growing shadow economy most likely has a positive welfare effect on the official economy so that neither politicians nor voters have an interest in reducing its dimensions.

1 Einleitung

In der Öffentlichkeit wird die Schattenwirtschaft und deren rapides Wachstum seit einigen Jahren intensiv diskutiert. Es werden unterschiedliche Standpunkte zu den damit verbundenen Herausforderungen eingenommen: Einerseits wird die Meinung vertreten, dass die Schattenwirtschaft zumindest teilweise für eine Reihe von wirtschaftspolitischen Problemen (z. B. die Zunahme der Arbeitslosigkeit, steigende Staatsverschuldung und wachsende Defizite der Sozialversicherungsträger) verantwortlich sei. Andererseits gibt es die Auffassung, dass die Schattenwirtschaft einen von Individuen geschaffenen Freiraum darstellt, in dem man sich den unberechtigten sowie übermäßig hohen staatlichen Zwängen entziehen kann. Andere Wissenschaftler führen das Argument ins Feld, dass zumindest ein Teil des wirtschaftlichen Wohlstands der Schattenwirtschaft zu verdanken sei, insbesondere in Ländern wie Italien, in denen die Schattenwirtschaft ein Ausmaß von weit über 25 % des amtlich erfassten Bruttoinlandsprodukts (BIP) erreicht hat. In diesem Beitrag soll daher die

* Manuskript abgeschlossen im Februar 2003.

** Johannes Kepler Universität Linz, Institut für Volkswirtschaftslehre, A-4040 Linz-Auhof, Tel.: +43-732-2468-8210, Fax: +43-732-2468-8209, E-Mail: friedrich.schneider@jku.at

Kasten

Methoden zur Messung der Schwarzarbeit

1. Direkte Ansätze

Befragungen

Dabei werden Personen gefragt, ob sie Schwarzarbeit nachfragen oder anbieten. Mit Hilfe dieser Befragungsergebnisse kann dann auf das Ausmaß an Schwarzarbeit einer Volkswirtschaft geschlossen werden, und es kann auch ermittelt werden, in welchen Bereichen besonders intensiv schwarz gearbeitet wird.

Erhebungen zur Steuerhinterziehung

Die Finanzbehörden sind interessiert, Steuerhinterziehung aufzudecken. Zu diesem Zweck werden mittels Stichproben Personen kontrolliert; die Personen werden unter Androhung von Strafen gezwungen, ihr tatsächliches Einkommen anzugeben. Ist dieses höher als das offiziell deklarierte, dann besteht der Verdacht der Steuerhinterziehung und/oder schattenwirtschaftlicher Aktivitäten. In einigen Ländern werden diese Ergebnisse aus Stichproben für die gesamte Volkswirtschaft „hochgerechnet“ (USA, Italien, Frankreich).

2. Indirekte Methoden

Die Diskrepanz zwischen Einnahmen und Ausgaben

Bei dieser Methode wird auf schwarz erbrachte Leistungen geschlossen, wenn die Ausgaben die Einnahmen übersteigen. Die verborgenen Einkommen lassen sich sowohl auf aggregierter Ebene (volkswirtschaftliche Gesamtrechnung) als auch auf individueller Ebene (einzelne Haushalte) erfassen. Die Differenz zwischen beiden Größen kann als Maß für die Größe der Schattenwirtschaft angesehen werden.¹

Die Diskrepanz zwischen tatsächlicher und offizieller Erwerbsquote

Eine zunehmende Tätigkeit in der Schwarzarbeit schlägt sich auch in der Erwerbsquote nieder, sofern die Arbeit im offiziellen Sektor (zumindest teilweise) aufgegeben wird. Dies kann sich auch in einer starken Verringerung der Überstunden niederschlagen. Die Differenz zwischen offizieller und tatsächlicher Erwerbsquote kann dann als Indikator für die Größe der Schattenwirtschaft verwendet werden.

Monetäre Ansätze zur Erfassung der Schattenwirtschaft

Eine der zentralen Eigenschaften schattenwirtschaftlicher Aktivitäten liegt darin begründet, dass diese üblicherweise in bar abgewickelt werden, um möglichst wenig Spuren zu hinterlassen. Steigt daher der Bargeldbetrag im Zeitablauf über ein als „normal betrachteten“ (relativen) Wert an, dann wird daraus auf die Existenz schattenwirtschaftlicher Aktivitäten geschlossen.

¹ Dieses Verfahren wurde für Österreich von Franz (1983) für Großbritannien von O'Higgins (1989), für Deutschland von Del Boca (1981) und für die Vereinigten Staaten von Park (1979) angewendet. Für eine Übersicht bei Verwendung dieses Messverfahrens und Kritik hieran vgl. Thomas (1992).

Mit Hilfe der Bargeldumlaufansätze werden mittels multipler Regression die verschiedenen Determinanten der Bargeldnachfrage (die klassisch-konventionellen, wie der Zinssatz, die Höhe des Einkommens, Bargeldsubstitute wie Kreditkarten, Eurochequesysteme) und diejenigen, die den Einfluss der Schattenwirtschaft widerspiegeln, berücksichtigt. Diese Methode wird auch Bargeldmethode genannt und ist heute das am meisten angewendete Verfahren zur Messung der Schwarzarbeit. Klovland, Kirchgaessner und Schneider schätzen ökonometrische Nachfragefunktionen für die Bargeldhaltung, wobei sie als langfristiges Basismodell die Funktion $BG = F(P, Y, R, S, US1 \dots USN)$ heranziehen. Die Bargeldnachfrage (BG) hängt also ab vom Preisniveau (P), dem Transaktionsvolumen in der offiziellen Wirtschaft (Y), einem Zinssatz (R), den Bargeldsubstituten (S) und mehreren Variablen (US1 bis USN), die als Ursachen für schattenwirtschaftliche Aktivitäten (marginale und durchschnittliche Steuersätze, zunehmende Regulierungsdichte, Fragen der Steuermoral, Fragen der Komplexität des Steuersystems usw.) stehen.

Der Bargeldansatz² zählt heute zu den am meisten verwendeten Analysetechniken und brachte für eine Mehrzahl der Fälle durchaus plausible Resultate.

3. Die Erfassung mit Hilfe der Methode der unbeobachtbaren Variablen

In diesem von Weck (1983) sowie von Frey und Weck-Hannemann (1984) entwickelten Ansatz wird ein Modell konstruiert und geschätzt, innerhalb dessen der Umfang der Schattenwirtschaft eine nicht-beobachtbare Variable ist. Die Autoren unterscheiden in ihrem Modell zwischen Einflussfaktoren und Indikatorvariablen. Die Einflussfaktoren des Modells bestimmen die Größe der Schattenwirtschaft und diese werden wiederum anhand mehrerer Indikatorvariablen abgebildet. Einflussfaktoren sind die direkte und indirekte Steuerbelastung, die Sozialversicherungsbeiträge, die Belastung durch staatliche (sowie regulative) Einschränkungen, die Steuermoral und das verfügbare Einkommen. Als Indikatorvariablen werden die offizielle Erwerbsquote, die effektive geleistete Arbeitszeit in der offiziellen Wirtschaft und das Wachstum des offiziellen Sozialprodukts verwendet. Mit Hilfe des LISREL-Verfahrens (Verfahren zum Schätzen *Linear Interdependent Structured Relationships*) ist es möglich, über die genannten Einflussfaktoren und unter Verwendung mehrerer Indikatoren auf die unbeobachtbare Variable, die Größe der Schattenwirtschaft, rückzuschließen.

² Er ist für nahezu alle OECD-Länder verwendet worden. Vgl. hierzu Schneider und Enste (2000a, 2000b).

Frage diskutiert werden, ob die Schattenwirtschaft per se für einen Staat bzw. für die Wohlfahrt der Bürger ausschließlich negative Folgen hat, ob man ihr auch gute Seiten abgewinnen kann und wie auf die Herausforderungen zu reagieren ist.

2 **Entwicklung und Umfang der Schattenwirtschaft in Deutschland, Österreich und der Schweiz**

Die meisten Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler verwenden folgende Arbeitsdefinition von Schattenwirtschaft, die auch in diesem Beitrag verwendet wird: Schwarzarbeit sind zum einen „schwarz“ geleistete Stunden, bei denen weder Sozialversicherungsabgaben noch Steuern abgeführt und häufig Arbeitsmarkt- und andere Gesetze verletzt werden. Der Schattenwirtschaft werden jene Tätigkeiten zugerechnet, die im Sinne der Konvention der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung eine Wertschöpfung darstellen, in den bestehen-

den amtlichen Statistiken aber nicht (oder nur zum Teil) ausgewiesen werden. Nach dieser Definition werden die gesamte in privaten Haushalten geleistete Produktion bzw. Eigenarbeit (Do-it-yourself) und die freiwillige Arbeit für wohltätige Zwecke ausgeschlossen. Ebenso werden rein finanzielle Transaktionen, die keine Wertschöpfung darstellen, nicht zur Schattenwirtschaft gezählt.

Die wesentliche Schwierigkeit bei der Erfassung der Größe der Schwarzarbeit liegt darin, dass die Beteiligten einen starken Anreiz haben, ihr Tun zu verheimlichen. Werden die Behörden auf ihre Tätigkeit aufmerksam, so besteht große Gefahr, bestraft zu werden. Derartige illegale Aktivitäten (wie die Schwarzarbeit) hinterlassen jedoch Spuren in verschiedenen Bereichen. Aufgrund dieser Spuren ist es möglich, Verfahren zur Messung der Schattenwirtschaft zu entwickeln.¹ Aufgrund der Analyse dieser Spuren kann man zwischen direkten und indirekten Methoden zur Erfassung der Schwarzarbeit unterscheiden (Kasten, S. 2 f.). Die direkten Methoden setzen meistens auf der Mikroebene an und beruhen auf Befragungen von Bürgern oder der Analyse von Steuerhinterziehung. Die indirekten Methoden setzen primär auf der Makroebene an, wobei Spuren untersucht werden, welche die Schwarzarbeit in verschiedenen Bereichen der Wirtschaft hinterlässt.

Die Größe der Schattenwirtschaft in Deutschland, Österreich und der Schweiz ist mit Hilfe des Bargeldansatzes über den Zeitraum 1975 bis 2003 berechnet worden (Tabelle 1). Demnach wird die Schattenwirtschaft in Deutschland voraussichtlich auch 2003 weiter zuneh-

Tabelle 1

Größe der Schattenwirtschaft in Deutschland, Österreich und der Schweiz von 1975 bis 2003, berechnet mit Hilfe des Bargeldansatzes¹

In % des offiziellen Bruttonutzenprodukts

	Deutschland		Österreich		Schweiz	
	%	Mrd. Euro	%	Mrd. Euro	%	Mrd. SFr
1975	5,75	29,6	2,04	0,9	3,20	12
1980	10,80	80,2	2,69	2,0	4,90	14
1985	11,20	102,3	3,92	3,9	4,60	17
1990	12,20	147,9	5,47	7,2	6,20	22
1995	13,90	241,1 ²	7,32	12,4	6,89	25
1996	14,50	257,6 ²	8,32	14,6	7,51	27
1997	15,00	274,7 ²	8,93	16,0	8,04	29
1998	14,80	280,7 ²	9,09	16,9	7,98	30
1999	15,51	301,8 ²	9,56	18,2	8,34	32
2000	16,03	322,3 ²	10,07	19,8	8,87	35
2001	16,02	329,8 ²	10,52	21,1	9,28	37,5
2002 ³	16,59	350,4 ²	10,69	21,8	9,48	38,7
2003 ³	17,07	370,0 ²	10,86	22,5	9,52	39,4

¹ Die Größe der Schattenwirtschaft ist zwischen den drei Ländern nur bedingt vergleichbar, da die Bargeldnachfragefunktionen unterschiedlich spezifiziert wurden und nicht die gleiche Anzahl von Ursachen, die für die Schwarzarbeit verantwortlich sind, enthalten.

² Ab 1995 Werte für Gesamtdeutschland.

³ Prognose bzw. Schätzwert, da die offiziellen Statistiken zum BIP noch nicht vorliegen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

¹ Für eine ausführliche Diskussion über die Messung der Schwarzarbeit vgl. Frey und Pommerehne (1984), Feige (1989), Thomas (1992), Schneider (1986) und Schneider und Enste (2000a, b).

men. Während man für das offizielle BIP einen Zuwachs von etwa 1,0 % erwartet, wird die informelle Wirtschaft um 5,6 % zunehmen. Die Schattenwirtschaft wird damit voraussichtlich fünfmal schneller wachsen als die offizielle Wirtschaft. Das Volumen der Schattenwirtschaft wird im Jahre 2003 in Deutschland auf 370 Mrd. Euro geschätzt, das entspricht einem „Rekordanteil“ von 17,07 % des offiziellen BIP. Betrug die Schattenwirtschaft im Jahre 1975 erst 5,75 % des BIP, so hat sie sich bis zum Jahre 2003 nahezu verdreifacht. Dies zeigt, dass im langfristigen Trend die Schattenwirtschaft sicherlich der am stärksten wachsende „Wirtschaftszweig“ in Deutschland ist. Ähnliche Ergebnisse erhält man für Österreich und die Schweiz. Betrug die Schwarzarbeit in Österreich im Jahre 1975 2,04 % des offiziellen BIP, so wird sich dieser Wert im Jahre 2003 auf 10,86 % erhöhen. In der Schweiz kam sie im Jahre 1975 auf 3,20 % des offiziellen BIP, und dieser Wert wird bis zum Jahre 2003 auf 9,52 % steigen.

3 Die Größe der Schattenwirtschaft nach Branchen

In Tabelle 2 ist die Aufteilung der Schattenwirtschaft nach Wirtschaftsbereichen dargestellt. Hierbei erkennt man, dass das Baugewerbe und das gesamte Handwerk (einschließlich Reparaturen) mit 38 % vom Gesamtvolumen der Schattenwirtschaft oder 133,2 Mrd. Euro die mit Abstand größte „Schattenwirtschafts“-Branche darstellt. Danach folgen andere Gewerbe und Industriebetriebe sowie Dienstleistungsbetriebe mit je 17 % oder 59,6 Mrd. Euro. Die Unterhaltungs- und Vergnügungsbranche erreicht eine Größenordnung von 13 % vom gesamten Schattenwirtschaftsvolumen oder 45,6 Mrd. Euro. Die sonstigen Gewerbebetriebe und Dienstleistungen (dies ist der Teil der Schattenwirtschaft, bei dem hauptsächlich private Haushalte nachfragen) kommen auf 15 % vom Gesamtvolumen der Schattenwirtschaft oder 52,4 Mrd. Euro. Aus diesem Ergebnis kann man die Schlussfolgerung ziehen, dass im Baugewerbe und in den Handwerksbetrieben sowie in den Haushalten und sonstigen Dienstleistungsbetrieben der größte Anteil der Schattenwirtschaft in Deutschland zu finden ist. Hier liegt ein beträchtliches Beschäftigungspotential, das ein Niedriglohnsektor in der offiziellen Wirtschaft erschließen könnte.

Tabelle 2

Schattenwirtschaft in Deutschland im Jahre 2002 nach Wirtschafts- und Dienstleistungssektoren

Sektor	%	Mrd. Euro
Baugewerbe und Handwerk (einschließlich Reparaturen)	38	133,2
Andere Gewerbe- und Industriebetriebe (Kfz, Maschinen etc.)	17	59,6
Dienstleistungsbetriebe (Hotels, Gaststätten etc.)	17	59,6
Unterhaltungs- und Vergnügungsbranche	13	45,6
Sonstige Gewerbebetriebe und Dienstleistungen (Nachhilfe, Friseur, Babysitten etc.)	15	52,4
Insgesamt	100	350,4

Quelle: Eigene Berechnungen.

4 Internationaler Vergleich

Auch im internationalen Vergleich ist die Schattenwirtschaft in nahezu allen OECD-Staaten stark gestiegen. In Tabelle 3 ist für 21 OECD-Staaten die Größe der Schattenwirtschaft in Prozent des offiziellen BIP für die Jahre 1989/90 bis 2001/02 dargestellt. Die Spitzengruppe bilden die südeuropäischen Länder Griechenland, Italien und Spanien, bei denen die Schattenwirtschaft ein Ausmaß von 23 bis 29 % des offiziellen BIP erreicht hat. Es folgen dann die skandinavischen Länder mit einem Umfang von knapp unter 20 %. Deutschland befindet sich in diesem internationalen Vergleich im unteren Drittel neben Australien, Großbritannien und den Vereinigten Staaten.

Tabelle 3

Durchschnittliche Größe der Schattenwirtschaft¹ in 21 OECD-Ländern

In % des offiziellen Bruttosozialprodukts

	1989/90	1990/93	1994/95	1997/98	1999/2000	2001/2002 ²
Australien	10,1	13,0	13,5	14,0	14,3	14,1
Belgien	19,3	20,8	21,5	22,5	22,2	22,0
Kanada	12,8	13,5	14,8	16,2	16,0	15,8
Dänemark	10,8	15,0	17,8	18,3	18,0	17,9
Deutschland	11,8	12,5	13,5	14,9	16,0	16,3
Finnland	13,4	16,1	18,2	18,9	18,1	18,0
Frankreich	9,0	13,8	14,5	14,9	15,2	15,0
Griechenland	22,6	24,9	28,6	29,0	28,7	28,5
Großbritannien	9,6	11,2	12,5	13,0	12,7	12,5
Irland	11,0	14,2	15,4	16,2	15,9	15,7
Italien	22,8	24,0	26,0	27,3	27,1	27,0
Japan	8,8	9,5	10,6	11,1	11,2	11,1
Niederlande	11,9	12,7	13,7	13,5	13,1	13,0
Neuseeland	9,2	9,0	11,3	11,9	12,8	12,6
Norwegen	14,8	16,7	18,2	19,6	19,1	19,0
Österreich	6,9	7,1	8,6	9,0	9,8	10,6
Portugal	15,9	17,2	22,1	23,1	22,7	22,5
Schweden	15,8	17,0	19,5	19,9	19,2	19,1
Schweiz	6,7	6,9	7,8	8,1	8,6	9,4
Spanien	16,1	17,3	22,4	23,1	22,7	22,5
USA	6,7	8,2	8,8	8,9	8,7	8,7
Ungewichteter Durchschnitt aller Länder	13,2	14,3	15,7	16,7	16,8	16,7

¹ Unter Verwendung des Bargeldnachfrage-Ansatzes.

² Vorläufige Werte nach eigenen Berechnungen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

5 Ursachen für das Ansteigen der Schattenwirtschaft

Die wesentlichen Ursachen für das weitere Wachstum der Schwarzarbeit liegen nach Auffassung vieler Experten in der hohen Steuer- und Abgabenbelastung, der sich verschlechternden Steuermoral, der Verunsicherung in der Steuer- und Sozialversicherungsgesetzgebung (z. B. bei den Regelungen zu den „630-DM/325-Euro-Jobs“ und zur „Scheinselbstständigkeit“), der Verkürzung der Arbeitszeit, Vorruhestandsregelungen („Rente mit 60“, Altersteilzeit) und der zunehmenden Regulierung des Arbeitsmarktes. Über die Hälfte der

Bürger meint, aufgrund der hohen Steuer- und Abgabenbelastung teilweise auf die Schwarzarbeit angewiesen zu sein. Die Untersuchungen von Schneider und Enste (2000a, 2000b) zeigen z. B., dass alle Versuche der Umverteilung von Arbeit über staatliche geförderte Arbeitszeitverkürzungen (wie „Rente ab 60“, Altersteilzeit) unter Einbeziehung des Wirtschaftszweiges „Schattenwirtschaft“ scheitern, insbesondere wenn sie nicht den Wünschen der Arbeitnehmer entsprechen. Neuere Untersuchungen, z. B. des DIW in Berlin,² belegen, dass viele Beschäftigte gerne länger arbeiten wollen. Und wer dies im Licht (offiziell) nicht mehr darf, wandert „in den Schatten“ ab und arbeitet schwarz.

Erstmals überschritt die geschätzte Zahl der „Vollzeitschwarzarbeiter“ im Jahre 2000 die 5-Millionen-Grenze. Diese auf Basis der Prognose über die Wertschöpfung in der Schattenwirtschaft errechnete Zahl der „Vollzeitschwarzarbeiter“ ist natürlich eine fiktive Größe, da die Schwarzarbeiter überwiegend einen offiziellen Beruf haben (vgl. Schneider und Enste 2000a) und deshalb von wesentlich mehr Bürgern ausgeübt wird. Zu der Zahl kommt man aufgrund der in der Schattenwirtschaft geleisteten Stunden, wenn man diese dann wie in der offiziellen Wirtschaft auf Vollzeitbeschäftigte umrechnet. Aber sie veranschaulicht drastisch, wie wichtig strukturelle Reformen und eine rationale Wirtschaftspolitik sind, die zu einer Verringerung der Steuer- und Abgabenlast und damit zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit und einem Anstieg der Leistungen in der offiziellen Wirtschaft führen. Es gibt in Deutschland nicht zu wenig Arbeit, sondern unter den offiziellen Bedingungen ist die Arbeitskraft „nur“ nicht bezahlbar.

6 Positive Auswirkungen der Schattenwirtschaft

Grundsätzlich muss die Frage erlaubt sein, ob die Schattenwirtschaft nur negative Konsequenzen hat, wie in der Öffentlichkeit zumeist suggeriert wird. Sieht man einmal davon ab, dass es sehr umstritten und unklar ist, ob die geforderten härteren Strafen und strengere Kontrollen die Schwarzarbeit tatsächlich wesentlich eindämmen können, so ist ebenso fraglich, ob bei einer erfolgreichen Verminderung der Schwarzarbeit tatsächlich zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Zum einen ist zu bedenken, inwieweit die heute in der Schwarzarbeit Tätigen ihr Arbeitsangebot auch unter den Bedingungen der offiziellen Wirtschaft (z. B. hohe Steuerbelastung, insbesondere bei Überstunden und Zusatz Tätigkeiten) aufrechterhalten würden. Zum anderen kann auch bezweifelt werden, dass ein ähnlicher Umfang an Nachfrage nach diesen Leistungen auch zu den dann geltenden Preisen (zwei- bis dreimal so teuer wie in der Schwarzarbeit) noch bestünde. Weitere positive Aspekte der Schattenwirtschaft liegen darin, dass sich für die in ihr Arbeitenden ein zusätzlicher Nutzen ergibt, der immerhin größer ist als der Erwartungswert der andgedrohten Strafen, da sonst diese Tätigkeiten nicht ausgeführt würden – Gleiches gilt auch für die Nachfrager.

Aber auch gesamtwirtschaftlich sind positive Auswirkungen feststellbar. Für Österreich z. B. hat der Verfasser in mehreren Studien³ gezeigt, dass rund 70 % des in der Schattenwirtschaft erzielten Einkommens wieder in die „offizielle“ österreichische Wirtschaft zurückfließen und dieses zusätzliche Einkommen somit einen sehr bedeutenden Nachfragefaktor darstellt. Des Weiteren kann man argumentieren, dass sich die Schattenwirtschaft belebend auf die offizielle Wirtschaft auswirkt, indem sie zu mehr Wettbewerb anregt und

² Vgl. Schneider und Enste (2000a) und die dort genannten Quellen, z. B. Holst/Schupp (1998, 2002).

³ Der Rest wird entweder gespart oder wandert ins Ausland ab. Vgl. Schneider (2001).

Effizienzsteigerungen bewirkt. Auch können Schwarzarbeit und damit einhergehende Steuerhinterziehung wie eine Steuersenkung auf die „offizielle“ Wirtschaft wirken, die zur Stabilisierung oder gar zur Förderung des Wirtschaftswachstums beitragen kann. Die niedrigen Preise schwarz erbrachter Leistungen im Vergleich zu denen in der offiziellen Wirtschaft führen zu einer Reduktion des Preisniveaus, und die niedrigen Preise führen dazu, dass viele sich einen Lebensstandard leisten können, den sie mit dem Einkommen aus der offiziellen Wirtschaft nicht hätten.

7 Negative Auswirkungen der Schattenwirtschaft

Vor allem zu nennen sind hier die hohen Ausfälle an Steuer- und Sozialversicherungsabgaben. Ob jedoch das rapide Anwachsen der Schwarzarbeit seit Beginn der 70er Jahre in dem Maße für die wirtschaftspolitischen Probleme wie die steigende Arbeitslosigkeit, die zunehmende Staatsverschuldung oder die Finanzierungskrise der Sozialversicherungssysteme verantwortlich gemacht werden kann, wie es die Aussagen von Politikern, Journalisten und Verbandsvertretern glauben machen wollen, sei dahingestellt.

Neben den Ausfällen an Steuer- und Sozialversicherungsbeiträgen treten noch weitere Probleme auf: So werden die amtlichen Statistiken verfälscht (z. B. Überschätzung der Arbeitslosenquote), so dass dadurch die Wirtschaftspolitik, die sich an den amtlichen Statistiken orientiert, unter Umständen fehlgeleitet werden kann. Auch hat die Schwarzarbeit unerwünschte Umverteilungseffekte zur Folge: So fließen Transfers von jenen, die offiziell arbeiten, zu denen, die in der Schattenwirtschaft tätig sind, selbst wenn Letztere über ein höheres Einkommen als jene in der offiziellen Wirtschaft verfügen. Auch muss der Staat erhebliche Ressourcen aufwenden, um durch Kontrollen und andere Aktivitäten die Schwarzarbeit einzudämmen, während die in der Schattenwirtschaft Tätigen auch erhebliche Kosten auf sich nehmen, zumindest einen Teil ihrer Aktivitäten zu verbergen. Volkswirtschaftlich gesehen sind jedoch beide Aktivitäten unproduktiv, da die erforderlichen Ressourcen nicht für die Produktion von Gütern und Dienstleistungen zur Verfügung stehen.

Die vielleicht wichtigste negative Auswirkung, insbesondere bei einer stark steigenden Schattenwirtschaft, besteht jedoch darin, dass in zunehmendem Maße das Gemeinwohl (oder „*bonum comune*“) in Frage gestellt wird. Das einzelne Individuum scheint umso eher bereit zu sein, schwarz zu arbeiten, je mehr Menschen ihm persönlich als Schwarzarbeiter bekannt sind. Die wachsende Bereitschaft kann zum einen damit zusammenhängen, dass der Einzelne vermehrt über die entsprechenden Möglichkeiten informiert wird, zum anderen auch damit, dass er zunehmend das Gefühl erhält, es sei unfair, wenn er sein Einkommen (und seine Arbeitsleistung) dem Fiskus gegenüber korrekt angibt, während sich andere ihrer Verpflichtung entziehen. Je mehr sich die Bürger aber über die Steuergesetze hinwegsetzen, desto eher werden sie auch andere gesetzliche Vorschriften missachten. Es handelt sich dabei um einen kumulativen Prozess, der im Extremfall bis zur Funktionsuntüchtigkeit der Demokratie und der staatlichen Einrichtungen führen kann, was wesentlich schlimmer als alle oben angesprochenen ökonomischen Schäden durch die unzureichende Nutzung von Wachstums- und Beschäftigungspotentialen wäre.

8 Maßnahmen zur Bekämpfung – einmal anders

Kontrovers sind die Ansichten darüber, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen dem Phänomen der steigenden Schattenwirtschaft begegnen sollen. Grundsätzlich verursacht eine Bekämpfung der Symptome über höhere Strafen und intensivere Strafverfolgung nur mehr Kosten – einerseits höhere Verwaltungskosten für den Staat und andererseits mehr Aufwand und Tricks bei der Verheimlichung bei den Personen, die schwarz arbeiten wollen. Zugleich wird Wertschöpfung reduziert, da die Leistungen aufgrund der höheren Lohn- und Lohnnebenkosten in der offiziellen Wirtschaft nicht erbracht würden. Notwendig ist daher eine systematische Ursachenbekämpfung.

Im Folgenden werden einige Vorschläge unterbreitet, wie die ökonomischen Anreize so verändert werden könnten, dass Tätigkeiten in der Schattenwirtschaft wesentlich weniger attraktiv sind und es sich somit verstärkt lohnt, in der offiziellen Wirtschaft Aufträge zu vergeben bzw. dort nachzufragen.

1. *Einführung einer „Schattenwirtschaftspauschale“*: Die Idee dieser Pauschale ist, dass jeder, der eine volle Stelle hat, d. h. bereits einmal dafür die gesamte Sozialversicherungs- und Steuerlast trägt, in einem bestimmten Ausmaß pro Monat zwischen 300 und 400 Euro zusätzlich Kleinaufträge ausführen kann bzw. dazuverdienen darf und hierbei nur mit einem Pauschalsteuersatz von 20 % belastet wird. Dies hätte den Effekt, dass viele, die sich durch Schwarzarbeit 300 bis 400 Euro pro Monat dazuverdienen, wesentlich weniger Anreiz hätten, diese schwarz zu „erledigen“, sondern fast die gleiche Summe in der offiziellen Wirtschaft und nun ganz legal verdienen könnten.
2. *Staatliche Förderung im Wohnbau nur noch auf den Faktor Arbeit*: In Deutschland und in Österreich werden zurzeit Wohnbauförderungen vergeben, die bestimmten Förderkriterien unterliegen (Einkommenshöhe, Art des Wohnbaus etc.). Hier lautet der Vorschlag, diese Förderung nur noch auf den Faktor Arbeit zu gewähren, und zwar hier auf die Differenz zwischen ausbezahlten Arbeitskosten und den Brutto-Arbeitskosten für den Arbeitnehmer, die der Bauherr auf der Rechnung vorfindet. Dies bedeutet, dass im Ausmaß der Förderung die gesamten Lohnnebenkosten (einschließlich Steuern und Sozialabgaben) rückvergütet würden. Dies hätte den Effekt, dass der Schwarzarbeiter den Bauherren nicht mehr billiger käme, da bei dieser Regelung die Differenz zwischen den Arbeitskosten für den offiziellen Bauarbeiter und dem ausbezahlten Lohn nicht mehr bestünde und der Bauherr damit schon aufgrund der Gewährleistungspflicht eine offizielle Firma mit dieser Leistung beauftragen würde. Damit könnte ein Teil des bisher schwarz erarbeiteten Volumens am Bau ganz legal in die offizielle Wirtschaft überführt werden. Außerdem würde diese Maßnahme dem Finanzminister keinen zusätzlichen Euro an Steuermitteln kosten, im Gegenteil, er könnte durch das gestiegene (offizielle) Auftragsvolumen mit zusätzlichen Steuereinnahmen (indirekter und direkter Natur) rechnen.
3. *Befristete Mehrwertsteuervergütung bei arbeitsintensiven Dienstleistungen*: Ein weiterer Vorschlag wäre, die Mehrwertsteuer von 16 % in Deutschland auf arbeitsintensive Leistungen rückzuvergüten (so genanntes Luxemburger Modell), um so einen Anreiz zu schaffen, diese Leistungen verstärkt in der offiziellen Wirtschaft nachzufragen. Europäische Nachbarländer mit hohen Mehrwertsteuersätzen haben in den EU-Gremien durchgesetzt, dass sie bestimmte arbeitsintensive Dienstleistungen mit dem ermäßigten Mehr-

wertsteuersatz belegen dürfen. Deutschland macht hier bisher nicht mit, aber auch hierzulande fordern dies die Handwerksverbände. Hier kann das Problem von beträchtlichen Steuerausfällen entstehen. Wenn es aber gelingt, zwischen einem Viertel und einem Drittel der bisher schwarz erbrachten Leistungen in die offizielle Wirtschaft zu überführen, würden sich die Steuerverluste größtenteils wieder ausgleichen. Diese Idee könnte in bestimmten Bereichen, z. B. in der Altbausanierung oder im Gaststätten- oder Tourismusgewerbe, eingeführt werden, also in Branchen, die besonders betroffen sind.

4. *Kombilohn für Arbeitslose und aus dem Arbeitsleben unfreiwillig Ausgeschiedene:*⁴ Ein weiterer Vorschlag wäre, den Einstieg von Arbeitslosen und von aus dem Arbeitsleben (unfreiwillig) Ausgeschiedenen (z. B. früher berufstätigen Frauen) in das Arbeitsleben durch einen Kombilohn zu erleichtern. Die Idee ist hierbei, dass, wenn ein Betrieb beispielsweise fünf zusätzliche Beschäftigte einstellt, die eine bestimmte Zeit arbeitslos gemeldet waren, für diese für zwei bis drei Jahre die gesamten Sozialkosten vom Staat getragen werden. Hierdurch entstehen keine Mehrbelastungen für die öffentliche Hand, da diese Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitslose auch vom Staat bezahlt werden müssen. Dieser Kombilohn würde die Arbeitskosten wesentlich reduzieren und einen starken Anreiz für Unternehmen bilden, Arbeitslose oder aus dem Berufsleben Ausgeschiedene wieder einzustellen. Damit seitens der Firmen kein Anreiz für strategisches Verhalten besteht, wäre die Maßnahme damit zu koppeln, dass die Förderung durch den Staat sofort eingestellt würde, wenn eine Firma Beschäftigte entlässt.

9 Einige politisch-ökonomische Überlegungen

Neben den unterschiedlichen inhaltlichen Auffassungen bezüglich Ursachen und Maßnahmen bleibt die Frage bestehen, warum die Politiker außer Symptombekämpfungen – z. B. öffentlichkeitswirksamen Razzien auf Großbaustellen – keine substantiellen Reformen zur Verringerung der Anreize zur Schwarzarbeit umsetzen. Einige Antworten versuchen Schneider und Enste (2000a, 2000b) zu geben, indem sie die Interessenlage von Politikern und Vertretern von Verbänden betrachten. Vor dem Hintergrund der Stimmenmaximierung für die Wiederwahl ist es für Politiker sinnvoll, eine Bekämpfung der Schwarzarbeit möglichst glaubwürdig zu suggerieren, ohne jedoch tatsächlich die Chancen zur Einkommenserzielung für ihre potentiellen Wähler zu verringern. Diese Strategie ist rational, da bei den Bürgern nach neuesten repräsentativen Umfrageergebnissen aus dem Jahre 1999 das Ausweichen in die Schattenwirtschaft weiter um über 11,4 % (im Vergleich zu 1997) an Popularität gewonnen hat. Die Steuerzahler meinen, dass über 32,5 % (29 % im Jahre 1997) selber schwarz arbeiten und über 27,7 % (25 % im Jahre 1997) Schwarzarbeit in Anspruch nehmen. Dies ist ein Zuwachs von über 11 %, wie die neuesten repräsentativen Umfrageergebnisse (November 1999) zeigen (vgl. hierzu Schneider und Enste 2000a). Eine andere Studie aus diesem Jahre belegt, dass die Bereitschaft zur Schwarzarbeit sogar bei über 50 % vorhanden ist (vgl. Schneider und Enste 2000b). Die (sich verringernde) Steuermoral ist somit eine wichtige Erklärungsvariable für die Zunahme der Schwarzarbeit.

⁴ Dieser Vorschlag ist von Schöb und Weimann (2002) übernommen.

10 Einige Schlussfolgerungen

Es ist somit offensichtlich, dass die Schwarzarbeit eine bedeutende wirtschafts-, aber auch staatspolitische Herausforderung darstellt. Eine Erfolg versprechende Wirtschaftspolitik zur Bekämpfung der Schwarzarbeit wird, wie dargelegt, an den Ursachen ansetzen müssen: Dies sind der zunehmende Druck von Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit sowie die zunehmende Regulierung in der offiziellen Arbeitswelt. Höhere Strafen allein bekämpfen nur die Symptome der Schattenwirtschaft, sind unter Umständen teuer und aufwendig und führen nicht zum gewünschten Erfolg. Gelingt es mittel- bis langfristig nicht, die hohen Nebenkosten des Faktors Arbeit wieder wesentlich zu verringern, und gelingt es außerdem nicht, viele kleine Zusatzarbeiten pauschaliert steuerlich und sozialversicherungsmäßig abzugelten und hierfür hohe Freigrenzen für die schon offiziell in der Wirtschaft Beschäftigten zu schaffen, wird man die Schattenwirtschaft nicht effizient bekämpfen können. Darüber hinaus sollten die vielen Regulierungen und Vorschriften, die sich oft lähmend auf die Wirtschaft auswirken, durchforstet und reduziert sowie konsequent reduzierte Sätze der Mehrwertsteuer auf arbeitsintensive Dienstleistungen eingeführt und kurzfristig die staatliche Bauförderung nicht mehr auf Sachleistungen angewendet werden.

All diese Maßnahmen versprechen in der Summe kurzfristig sicherlich keine bedeutende Reduktion der Schattenwirtschaft, insbesondere da das „Abgleiten“ in die Schattenwirtschaft viel leichter geschieht als das Verlassen der Schattenwirtschaft und da in der offiziellen Wirtschaft nicht so schnell Alternativen für den Einkommensverlust geboten werden. Langfristig gesehen sind aber die vorgeschlagenen Maßnahmen sicherlich Erfolg versprechend, die Schattenwirtschaft zu stabilisieren oder gar einzudämmen. Es besteht also nicht ein Mangel an Instrumenten oder Maßnahmen, sondern es fehlt der Wille der verantwortlichen politischen Entscheidungsträger, diese Herausforderungen aufzugreifen und die entsprechenden Maßnahmen gegen zu erwartende Widerstände durch- und umzusetzen.

Literaturverzeichnis

- Franz, A. (1983): Wie groß ist die „schwarze“ Wirtschaft? *Mitteilungsblatt der Österreichischen Statistischen Gesellschaft*, 49 (1), 1–6.
- Frey, Bruno S. und Hannelore Weck-Hannemann (1984): The Hidden Economy as an „Unobserved“ Variable. *European Economic Review*, 26 (1), 33–53.
- Holst, Elke und Jürgen Schupp (1998): Arbeitszeitpräferenzen in West- und Ostdeutschland 1997. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 37/1998.
- Holst, Elke und Jürgen Schupp (2002): Arbeitszeitwünsche schwanken mit der Konjunktur. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 23/2002.
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann und Andrei Shleifer (1997): *The Unofficial Economy in Transition*. Brookings Papers on Economic Activity. Washington, D. C.
- Kirchgaessner, Gebhard (1984): Verfahren zur Erfassung des in der Schattenwirtschaft erarbeiteten Sozialprodukts. *Allgemeines Statistisches Archiv*, 68 (4), 378–405.
- Klovland, Jan (1984): Tax Evasion and the Demand for Currency in Norway and Sweden: Is there a Hidden Relationship? *Scandinavian Journal of Economics*, 86 (4), 423–439.
- O’Higgins, Michael (1989): Assessing the Underground Economy in the United Kingdom. In: Feige, E. L. (Hrsg.): *The Underground Economies: Tax Evasion and Information Distortion*. Cambridge, Cambridge University Press, 175–195.

- Park, T. (1979): *Reconciliation between Personal Income and Taxable Income, 1947–77*. Mimeo, Bureau of Economic Analysis. Washington, D. C.
- Schneider, Friedrich (1986): Estimating the Size of the Danish Shadow Economy Using the Currency Demand Approach and Attempt. *The Scandinavian Journal of Economics*, 88 (4), 643–668.
- Schneider, Friedrich (1994): Determinanten der Steuerhinterziehung der Schwarzarbeit im internationalen Vergleich. In: Smekal, C. und E. Theurl (Hrsg.): *Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie*. Baden-Baden, 247–288.
- Schneider, Friedrich (1994): Measuring the Size and Development of the Shadow Economy. Can the Causes be Found and the Obstacles be Overcome? In: Brandstaetter, Hermann und Werner Güth (Hrsg.): *Essays on Economic Psychology*. Berlin, Springer, 193–212.
- Schneider, Friedrich (1997): The Shadow Economies of Western Europe. *Journal of the Institute of Economic Affairs*, 17 (3), 42–48.
- Schneider, Friedrich (2001): Arbeit im Schatten: Einige theoretische und empirische Überlegungen über die Schattenwirtschaft. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 2 (4), 425–440.
- Schneider, Friedrich und Dominik Enste (2000a): *Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit: Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen*. München, Verlag R. Oldenbourg.
- Schneider, Friedrich und Dominik Enste (2000b): Shadow Economies: Size, Causes and Consequences. *Journal of Economic Literature*, 38 (1), 77–114.
- Schoeb, Ronnie und Joachim Weimann (2003): Kombilohn: Die Magdeburger Alternative. Diskussionspapier der Universität Magdeburg. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 4 (1), 1–16.
- Thomas, J. J. (1992): *Informal Economic Activity. Handbooks in Economics*. London, Harvester Wheatsheaf.
- Weck, Hannelore (1983): *Schattenwirtschaft: Eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung? Eine ökonomische Analyse*. Bern, Frankfurt a. M.