

Schattenwirtschaft

Das Übel an der Steuerwurzel packen

Die zur Eindämmung der Schattenwirtschaft ab 2004 geplanten schärferen Kontrollen, die die Personal- und Sachkosten um fast 50 Prozent auf etwa eine halbe Milliarde Euro steigen lassen dürften, werden am Ausmaß des Übels voraussichtlich wenig ändern. Bislang wurde gerade einmal jeder tausendste Schwarzarbeiter bestraft.

Erfolgversprechender ist es daher, die Schattenwirtschaft, die sich in Deutschland zuletzt auf rund 16 Prozent des offiziellen Bruttoinlandsprodukts summierte, durch staatliche Zurückhaltung zu bekämpfen. Denn erst die hohen direkten und indirekten Steuern, Personalzusatzkosten und sonstigen Abgaben von zuletzt beispielsweise mehr als 67 Prozent der für einen ledigen Durchschnittsverdiener anfallenden Arbeitskosten machen die Schwarzarbeit hierzulande attraktiv. Diesen Zusammenhang zeigt auch ein Vergleich von 21 OECD-Staaten. So macht die Schattenwirtschaft z.B. in Italien und Griechenland 27 bzw. fast 29 Prozent des BIP aus – zugleich ist dort die Steuer- und Abgabenbelastung mit 66 bzw. 62 Prozent besonders hoch. Umgekehrt haben die USA, die Schweiz und Japan kaum Probleme mit steuer- und abgabefreier Beschäftigung, weil sich bei ihnen der Fiskus dezent zurückhält. In Deutschland weichen zudem auch deshalb viele Bundesbürger auf die Schwarzarbeit aus, weil sie von den zahlreichen Arbeitsmarktvorschriften eingeengt werden. Auch hier ist der Zusammenhang international belegt: Von 21 Industrieländern haben diejenigen die größten Schwierigkeiten mit dem illegalen Wirtschaftssektor, deren Arbeitsmarkt die OECD für besonders stark reguliert hält.

Dominik H. Enste: Ursachen der Schattenwirtschaft in den OECD-Staaten, in: iw-trends 4/2003

Gesprächspartner im IW: Dr. Dominik H. Enste, Telefon: (02 21) 49 81-7 30



An der Wurzel packen

Mit härteren Strafen und verstärkten Razzien will die Bundesregierung im kommenden Jahr der Schwarzarbeit den Kampf ansagen. Dafür steigert sie die Personal- und Sachkosten um fast 50 Prozent auf schätzungsweise eine halbe Milliarde Euro. Doch schon in der Vergangenheit hatten solche Maßnahmen wenig Erfolg, denn die Schattenwirtschaft boomt in Deutschland munter weiter. Erfolg versprechender ist es daher, an den Wurzeln des Problems anzusetzen – indem der Staat beispielsweise die Steuern senkt und den Arbeitsmarkt dereguliert.*)

Schwarzarbeit ist für viele Bundesbürger ein Kavaliersdelikt. Umfragen zufolge kann sich fast jeder Zweite in Deutschland vorstellen, selber mal schwarz zu arbeiten, wenn sich die Gelegenheit ergibt. In einer Befragung der Rockwool Foundation Copenhagen bestand kürzlich sogar jeder Zehnte, dies

in den vergangenen zwölf Monaten auch getan zu haben. Dabei bleibt es meist nicht bei einem gelegentlichen Gefallen für Bekannte. Vielmehr ackert jeder Schwarzarbeiter durchschnittlich rund 428 Stunden im Jahr am Fiskus vorbei – das entspricht immerhin einem Viertel der tariflichen Jahressollarbeitszeit.

Wie viel in diesen Stunden geleistet wird, ist umstritten. Experten, die sich auf Umfrageergebnisse stützen, beziffern die Wertschöpfung durch Schwarzarbeit in Deutschland mit gut 4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die tatsächlich erbrachte Leistung dürfte jedoch weit größer sein, weil viele Menschen bei Befragungen zu illegalen Aktivitäten flunkern.

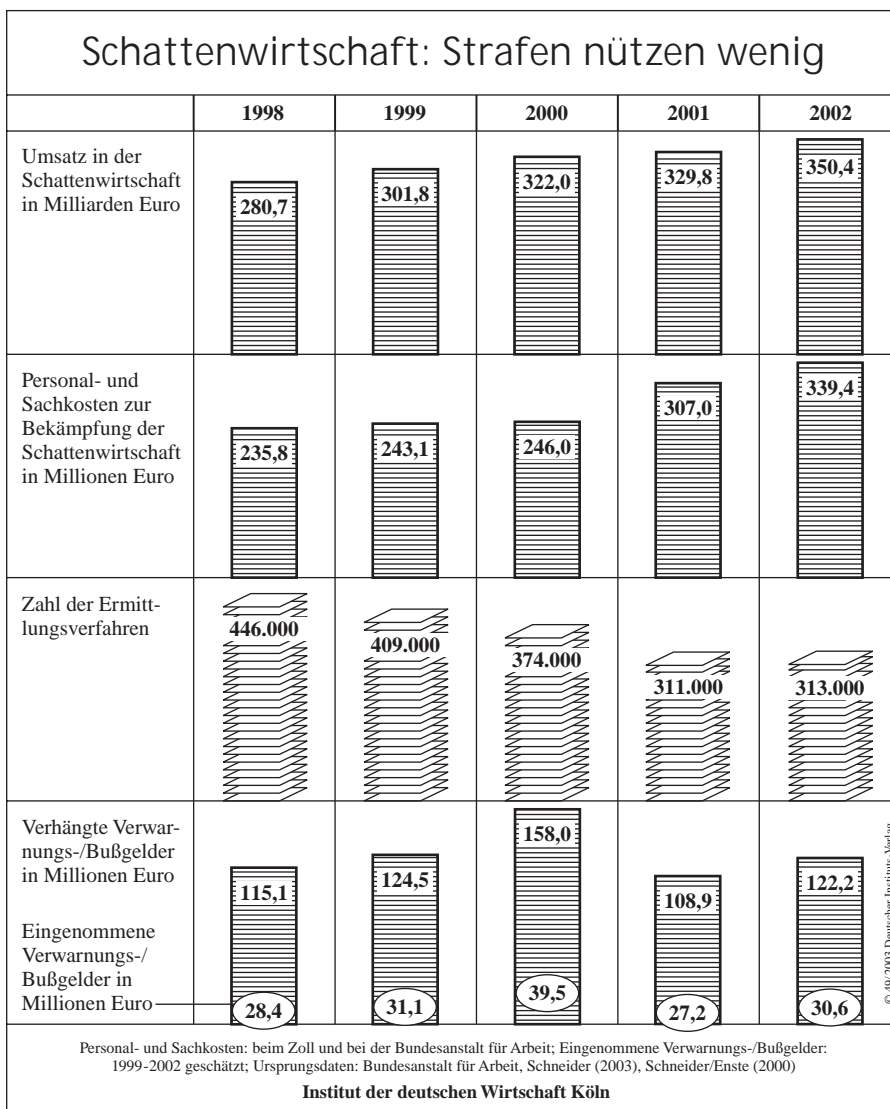
Andere Studien setzen deshalb an der Bargeldnachfrage an. Die Idee dahinter: Verbotene Arbeit wird meist in Cash entlohnt. Daher kann von der zusätzlichen Nachfrage nach Euro-Scheinen auf den Umfang des illegalen Treibens in Deutschland geschlossen werden. Geschätzt wird mit dieser Methode allerdings das Ausmaß der gesamten Schattenwirtschaft. Zu der zählen neben der Schwarzarbeit auch Straftaten wie etwa Drogenhandel, Schmuggel oder Betrug. Aus diesem Grund fallen die Berechnungen unweigerlich höher aus als die Umfrageergebnisse zur Schwarzarbeit (Grafik Seite 5):

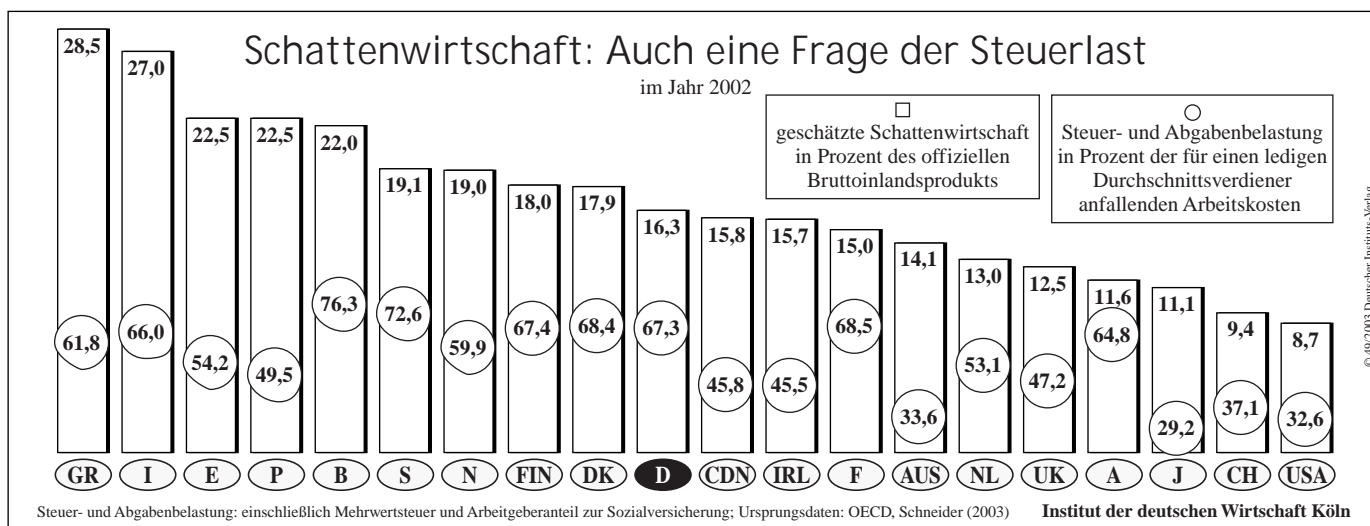
Die in der Schattenwirtschaft erarbeitete Wertschöpfung summierte sich im Jahr 2002 schätzungsweise auf gut 16 Prozent des offiziellen Bruttoinlandsprodukts.

Besonders betroffen sind die Baubranche, die Gastronomie sowie der gesamte Handwerksbereich.

Dem deutschen Staat entstehen durch die Schwarzarbeit Jahr für Jahr immense Einnahmeausfälle. Daher versuchen Politiker schon seit langem, mit härteren Strafen und mehr Kontrollen Licht ins Dunkel zu bringen. Beispielsweise erhöhte der Gesetzgeber die maximale Geldbuße für illegale Arbeit seit 1957 von 5.000 Euro schrittweise auf derzeit 500.000 Euro. Zudem gab der Staat zuletzt immer mehr Geld für die Jagd auf Schwarzarbeiter aus (Grafik):

Allein zwischen 1998 und 2002 stiegen die Personal- und Sachkosten zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft um fast 44 Prozent auf rund 339 Millionen Euro.





Dennoch ist die Wahrscheinlichkeit bestraft zu werden recht gering: Optimistische Schätzungen ergeben, dass die derzeit zuständige Bundesanstalt für Arbeit gerade mal 5 von 1.000 Tätern auf die Schliche kommt. Davon werden etwa 75 Prozent mit einem Bußgeld belegt – von denen zahlt wiederum nur jeder Vierte seine Strafe. Einige schwarze Schafe sitzen nämlich entweder im Ausland und können deswegen schwer zur Rechenschaft gezogen werden. Oder ihr Geschäft ist zum Zeitpunkt der Bußgeldverhängung bereits aufgelöst. Unterm Strich wird damit wohl lediglich jeder tausendste Übeltäter zur Kasse gebeten. Entsprechend bescheiden fallen die Einnahmen des Staates aus: Nur geschätzte 30,6 Millionen Euro an Verwarnungs- und Bußgeldern flossen im vergangenen Jahr aus den Taschen der Schwarzarbeiter in die öffentlichen Haushalte.

Um dem illegalen Schaffen in Zukunft Herr zu werden, setzt der Staat weiter auf den altbekannten Mix aus Strafe und Verfolgung. So beschloss die Bundesregierung im Sommer dieses Jahres, dass Schwarzarbeit künftig nicht mehr als Ordnungswidrigkeit, sondern als Straftat gilt. Zudem soll die Zuständigkeit für die Verfolgung der Delikte von der Bundesanstalt für Arbeit auf den Zoll übergehen, dessen Belegschaft in diesem Bereich dann auf 7.000 Beamte aufgestockt wird.

Dadurch steigen die Personal- und Sachkosten im kommenden Jahr auf rund eine halbe Milliarde Euro – fast 50 Prozent mehr als noch 2002.

Mit dieser zusätzlichen Portion „law and order“ kann zwar dem harten Kern der Schattenwirtschaft zuleibe gerückt werden – etwa der illegalen Beschäftigung von Ausländern. Bei der gewöhnlichen Schwarzarbeit zeigen die Erfahrungen aus der Vergangenheit jedoch, dass verschärfte Razzien und höhere Strafen ins Leere laufen. Schließlich kletterte die im Verborgenen erwirtschaftete Wertschöpfung allein in den vergangenen 4 Jahren um gut ein Viertel – trotz der Anstrengungen des Staates. Wesentlich Erfolg versprechender ist es daher, an den Ursachen der Malaise anzusetzen:

Steuern und Abgaben. Wer schwarz einen Maler anheuert, zahlt in Deutschland gerade mal ein Viertel von dem, was er offiziell einem Handwerker hinblättern müsste. Für die Schere sind vor allem die hohen Steuern und Personalzusatzkosten verantwortlich – sie machen die Schwarzarbeit erst attraktiv. Diesen Zusammenhang belegt auch ein Vergleich von 20 OECD-Staaten. So floriert die Schattenwirtschaft besonders in den Ländern, in denen der Staat einen großen Teil des Einkommens beansprucht, wie beispielsweise in Italien, Belgien und Schweden. Umgekehrt haben die USA, die Schweiz und Japan kaum Probleme mit steuer- und abgabenfreier Beschäftigung, weil sich bei ihnen der Fiskus dezent zurückhält.

Quer durch alle OECD-Staaten würde eine Absenkung der Steuer- und Abgabenbelastung um 10 Prozentpunkte die Schattenwirtschaft um über 2 Prozentpunkte – gemessen als Anteil am BIP – verringern. Ginge Deutschland

diesen Weg, müsste Hans Eichel gar nicht mal mit großen Haushaltslöchern rechnen – im Gegenteil: Würden sich mehr Menschen infolge von Steuersenkungen aus der Illegalität verabschieden, wären auch die Einnahmen des Staates höher.

Arbeitsmarktregulierungen. Viele Vorschriften, die ursprünglich die Arbeitnehmer schützen sollten, engen die Bundesbürger mittlerweile ein – angefangen bei der Betriebsstättenverordnung über den Meisterzwang bis hin zu restriktiven Arbeitszeitregulierungen. Um dem Dickicht zu entkommen, weicht so mancher auf den flexibleren Schwarzmarkt aus. Wer beispielsweise gegen entsprechende Bezahlung gerne etwas länger arbeiten möchte als tariflich vorgesehen, der schuftet halt nach Feierabend weiter.

Das enge Zusammenspiel zwischen staatlichen Vorschriften und Umfang der Schattenwirtschaft lässt sich ebenfalls an einem Vergleich von 20 Industrieländern ablesen: Staaten, deren Arbeitsmarkt die OECD für besonders stark reguliert hält, haben die größten Schwierigkeiten mit dem illegalen Wirtschaftssektor.

Qualität des Staates. Sehen die Bürger, dass der Staat seine Einnahmen sinnvoll und effizient verwendet, sind sie eher geneigt, Steuern zu zahlen. Daher wirken sich beispielsweise kundenfreundliche Öffnungszeiten in Behörden, guter Service und professionelle staatliche Dienstleistungen dämpfend auf die Entwicklung der Schattenwirtschaft aus.

*) Vgl. Dominik H. Enste: Ursachen der Schattenwirtschaft in den OECD-Staaten, in: iw-trends 4/2003