



Friedrich Schneider\*

## Mindestlöhne erzeugen Schwarzarbeit

Obwohl in vielen Ländern auf den offiziellen Arbeitsmärkten die Arbeitslosigkeit zurückgeht, existieren außerhalb der offiziellen Wirtschaft gleichzeitig in beträchtlichem Maße Beschäftigungsmöglichkeiten. Vor diesem Hintergrund werden das Ausmaß und die zeitliche Entwicklung der Schattenwirtschaft heutzutage gerade auch in Deutschland, aber auch in den Nachbarländern intensiv und kontrovers diskutiert. Darüber hinaus wird über Möglichkeiten nachgedacht, wie man die schattenwirtschaftlichen Aktivitäten in die offizielle Wirtschaft überführen kann. Der vorliegende Beitrag informiert zum einen über die Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland seit 1990 und präsentiert erste Berechnungen für das Jahr 2008. Zum anderen zeigt er den Einfluss der Mindestlöhne auf die Schattenwirtschaft auf.

Die Schätzungen des Umfangs der Schattenwirtschaft basieren auf einer Kombination des Bargeldansatzes mit dem DYMIMIC-Verfahren. Der Bargeldansatz fußt auf der Idee, dass die in der Schattenwirtschaft erbrachten Leistungen bar entlohnt werden und dass es mit Hilfe einer Bargeldnachfragefunktion gelingt, diese bar entlohnten Leistungen zu schätzen und das Volumen an Schattenwirtschaft zu berechnen. Der DYMIMIC-Ansatz geht von der Annahme aus, dass die Schattenwirtschaft eine nicht direkt beobachtbare Größe ist, die näherungsweise aufgrund von quantitativ erfassbaren Ursachen (z.B. Steuerbelastung, Regulierungsdichte), im Schatten zu arbeiten, und Indikatoren (Bargeld, offizielle Arbeitszeit, etc.), in denen sich Schattenwirtschaftsaktivitäten widerspiegeln, berechnet werden kann.<sup>1</sup>

\* O.Univ.-Prof. Dr. Dr. hc. mult. Friedrich Schneider ist Direktor des Instituts für Volkswirtschaftslehre an der Johannes Kepler Universität Linz.

## Zeitliche Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland

Betrachtet man zunächst die Entwicklung der Schattenwirtschaft für Deutschland, so war diese nach starken Anstiegen bis Anfang dieses Jahrzehnts seit dem Jahr 2003 von 370 Mrd. € bis 2006 auf 345,5 Mrd. € rückläufig.

Maßgeblich für das Sinken der Schattenwirtschaft in den Jahren 2004 bis 2006 war insbesondere die zum 1. April 2003 eingeführte erweiterte Minijob-Regelung, die das Volumen der Schattenwirtschaft nach Schätzungen in den Jahren 2004 und 2005 um insgesamt etwa 9 Mrd. € sinken ließ. Ein weiterer Anstieg der Zahl der Minijobs, die bereits in 2005 gegenüber dem Vorjahr nicht mehr gewachsen war, fand im Jahr 2006 nicht statt, im Gegenteil: der Anstieg des Versicherungsbeitrages von 25 auf 30% zur Jahresmitte führte zu einem Rückgang um etwa 134 000 Minijobs.

Inwieweit die beschlossenen Maßnahmen zur besseren Koordinierung und effizienteren Bekämpfung der Schattenwirtschaft sowie das seit August 2004 in Kraft getretene strengere und neue Gesetz zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft zu einer Dämpfung dieser beigetragen haben, ist sehr schwer zu erfassen. Bei den durchgeführten Simulationen zeigt sich, dass durch dieses Gesetz die Schattenwirtschaft in Deutschland bis 2006 um etwa 1,0 Mrd. € gesunken sein dürfte. Insgesamt kann aber bezweifelt werden, dass allein mit strengeren Maßnahmen die Schattenwirtschaft nennenswert eingedämmt werden kann, da der Kontrollaufwand hier doch sehr hoch ist und bei vielen haushaltsnahen Dienstleistungen, die heute schwarz erbracht werden, der Bürger kein Unrechtsbewusstsein hat und diese als Kavaliersdelikte betrachtet.

Auf das für das Jahr 2006 berechnete Niveau der Schattenwirtschaft wirkten sich einige der von der großen Koalition beschlossenen Maßnahmen aus. Da sich diese jedoch teilweise gegenseitig kompensierten, konnte im Saldo kein deutlicher Effekt auf die Schattenwirtschaft beobachtet werden. Die Simulationen gelangten zu folgenden Ergebnissen:

- (1) Die Abschaffung der Eigenheimzulage seit 1. Januar 2006 führte dazu, dass die Schattenwirtschaft im Jahr 2006 um etwa 0,2 bis 0,3 Mrd. € zunahm, da ein Teil der Haushalte nach Wegen suchte, um mit Hilfe der Schattenwirtschaft die nun nicht mehr zur Verfügung stehende Subvention »hereinzuwirtschaften«. Da die Abschaffung sich jedoch nur auf Neuanträge bezog und

<sup>1</sup> Diese Methoden (sowie andere) wird in folgenden Büchern ausführlich dargestellt und einer kritischen Würdigung unterzogen: F. Schneider, Arbeit im Schatten: Eine Wachstumsmaschine für Deutschland?, Gabler Verlag, Wiesbaden 2004; F. Schneider und D. Enste, The Shadow Economy: An International Survey, Cambridge University Press, Cambridge (UK), 2002.

bereits bestehende Förderungen weiterliefen, werden die Effekte der Abschaffung der Eigenheimzulage erst im Jahr 2007 und in den kommenden Jahren deutlicher spürbar werden. Zumal viele Haushalte noch rechtzeitig in 2005 einen Neuvertrag abgeschlossen hatten.

- (2) Die in 2006 ermöglichte steuerliche Absetzbarkeit von Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen sowie von Kinderbetreuungs- und Pflegekosten wurde genutzt und reduzierte die Schattenwirtschaft unter sonst gleichen Bedingungen um 0,95 Mrd. € bis 1,90 Mrd. €.
- (3) Inwieweit die seit 1. Juli 2006 erfolgte Anhebung der Versicherungsbeiträge von 25 auf 30% bei den Minijobs wieder zu einer verstärkten Abwanderung in die Schattenwirtschaft führen wird, ist schwer abzuschätzen. Erste Berechnungen ergeben für das Jahr 2006 einen Wert von 0,4 Mrd. € bis 0,7 Mrd. €.

Zusammengefasst trugen diese Maßnahmen somit im Jahr 2006 zu einem leichten Rückgang der Schattenwirtschaft um 0,35 bis 0,9 Mrd. € bei.

Für das Jahr 2007 wurde erstmals seit drei Jahren wieder ein Anstieg der Schattenwirtschaft gegenüber dem Vorjahr um 3,5 Mrd. € oder 1% auf 349 Mrd. € berechnet. Da gleichzeitig die offizielle Wirtschaft jedoch mit nominal knapp 3% stärker gewachsen ist als die Schattenwirtschaft, verbesserte sich die Relation aus Schattenwirtschaft und offizieller Wirtschaft auch im Jahr 2007 weiter. Während der Wert der Schattenwirtschaft im Jahr 2003 in Relation zum offiziellen BIP noch 17,1% und in 2006 noch 15,0% ausmachte, lag dieser Wert im Jahr 2007 mit knapp 14,7% sogar erstmals wieder unter dem Wert des Jahres 1998.

In 2007 beeinflussten die Mehrwertsteuererhöhung, die Erhöhung der privaten Einkommensteuer für Personen mit besonders hohem Einkommen, die Anhebung der Versicherungsbeiträge bei den gewerblichen Minijobs von 25 auf 30%, die Erhöhung der Krankenversicherungsbeiträge und der Rentenbeitragssätze um 0,5 bzw. 0,4 Prozentpunkte sowie die Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 auf 4,2% das Ausmaß der Schattenwirtschaft nachhaltig. Im Einzelnen wurden die für das Jahr 2007 erwarteten Effekte dieser Maßnahmen auf die Schattenwirtschaft wie folgt berechnet:

- (1) Die Mehrwertsteuererhöhung von 16 auf 19% führte (unter sonst gleichen Bedingungen) zu einem Anstieg der Schattenwirtschaft in 2007 um 2,5 bis 5,0 Mrd. €.
- (2) Die Erhöhung der privaten Einkommensteuer für besonders hohe Einkommen (»Reichensteuer«) mit einem Satz von 45% (Erhöhung um 3 Prozentpunkte) ab einem Jahreseinkommen von Verheirateten von 500 000 € (250 000 € von Ledigen) verursachte einen Anstieg der Schattenwirtschaft um 0,6 Mrd. bis 0,9 Mrd. €.

- (3) Die zum 1. Juli 2006 erfolgte Anhebung der Versicherungsbeiträge bei den gewerblichen Minijobs von 25 auf 30% führte zu einer Zunahme der Schattenwirtschaft um 1 Mrd. € bis 2,4 Mrd. €.
- (4) Die Erhöhung der Krankenversicherungsbeiträge um 0,5 Prozentpunkte ab 1. Januar 2007 erhöhte die Schattenwirtschaft um 0,4 bis 0,7 Mrd. €.
- (5) Die Erhöhung der Rentenbeitragssätze um 0,4 Prozentpunkte führt ebenfalls zu einer Zunahme der Schattenwirtschaft um 0,4 bis 0,7 Mrd. €.
- (6) Die Verringerung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge von 6,5 auf 4,2% reduzierte die Schattenwirtschaft um 2,3 bis 4 Mrd. €.
- (7) Die Abschaffung der Eigenheimzulage seit 2006 erhöhte in 2007 das Volumen der Schattenwirtschaft um geschätzte 0,5 bis 0,8 Mrd. €.
- (8) Die verbesserte steuerliche Absetzbarkeit von Aufwendungen privater Haushalte für Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen sowie Kinderbetreuung reduzierte das Volumen der Schattenwirtschaft in 2007 um rund 1,5 Mrd. € bis 3 Mrd. €.

Während die Koalitionsbeschlüsse im Jahr 2006 einen moderaten Rückgang der Schattenwirtschaft bewirkten, stieg im Jahr 2007 aufgrund der durchgeführten Maßnahmen für das Jahr 2007 die Schattenwirtschaft um 1,6 bis 3,5 Mrd. €, d.h. der auch absolut rückläufige Trend in der deutschen Schattenwirtschaft war mit diesem Jahr beendet.

### **Prognose für 2008 und Einfluss der Mindestlöhne auf die Schattenwirtschaft**

Unter der Annahme, dass es flächendeckende Mindestlöhne gibt, wird für das Jahr 2008 – wiederum wie in den Jahren 2004/05 und 2006 – ein Rückgang der Schattenwirtschaft gegenüber dem Vorjahr zwischen 1,74 und 2,72 Mrd. € prognostiziert. Trifft man die Annahme, dass sich die Mindestlöhne nicht auf das Ausmaß der Schattenwirtschaft auswirken, sinkt die Schattenwirtschaft im Jahr 2008 zwischen 4,74 Mrd. € und 8,72 Mrd. €.

Wie beeinflussen nun die Maßnahmen, die in Tabelle 1 aufgeführt sind, die Größe der Schattenwirtschaft in Deutschland 2008? Zwei Maßnahmen erhöhen die Schattenwirtschaft, drei senken sie. Eine flächendeckende Einführung von Mindestlöhnen in einer Höhe zwischen 7,50 und 8,50 € pro Stunde würde die Schattenwirtschaft am kräftigsten ansteigen lassen, und zwar zwischen 3 Mrd. € und 6 Mrd. €. Die Erhöhung des Beitragssatzes zur Pflegeversicherung um 0,2 Prozentpunkte von 1,7 auf 1,9% wird die Schattenwirtschaft um 160 bis 280 Mill. € vergrößern. Hingegen wirkt sich die Senkung des Beitrages zur Arbeitslosenversicherung von 4,2 auf 3,3% negativ auf die Schattenwirtschaft aus. D.h. sie wird zwischen 900 Mill. und 1,5 Mrd. € sinken.

**Tab. 1**  
**Die Auswirkungen der guten Konjunktur mit der geplanten wirtschaftspolitischen Maßnahmen der großen Koalition (Stand Januar 2008) für 2008 auf die Schattenwirtschaft**

Maßnahmen im Jahr 2007/2008	Zuwachs (+)/Minderung (-) der Schattenwirtschaft
Mindestlöhne für 57% Westdeutsche und 41% Ostdeutsche zwischen 10,40 € Bauhauptgewerbe und 7,85 € Maler/Lackierer	+ 3 000 bis + 6 000 Mill. €
Erhöhung des Beitragswertes zur Pflegeversicherung um 0,2 Prozentpunkte (von 1,7 auf 1,9%)	+ 160 bis + 280 Mill. €
Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung von 4,2 auf 3,3%	- 900 bis - 1 500 Mill. €
Steuerliche Absetzbarkeit von privaten HH Aufwendungen für Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen, Kinderbetreuung	- 2 000 bis - 4 000 Mill. €
Gute Konjunktur; Rückgang der Arbeitslosigkeit	- 2 000 bis - 3 500 Mill. €
Nettoeffekt für 2008 (Berücksichtigung aller Maßnahmen)	- 1 740 bis - 2 720 Mill. €
Nettoeffekt ohne Mindestlöhne	- 4 740 bis - 8 720 Mill. €

Quelle: Berechnungen des Autors.

Auch die Ausweitung der steuerlichen Absetzbarkeit von privaten Haushaltsaufwendungen für Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen sowie Kinderbetreuung reduziert die Schattenwirtschaft, und zwar um 2,0 bis 4,0 Mrd. €. Darüber hinaus hat die gute Konjunktur und der beträchtliche Rückgang der Arbeitslosigkeit dafür gesorgt, dass die Schattenwirtschaft zwischen 2 und 3,5 Mrd. € sinken wird. Dies ergibt – bei Berücksichtigung aller Maßnahmen – per saldo einen Rückgang der Schattenwirtschaft von 1,74 bis 2,72 Mrd. €. Falls die Mindestlöhne nicht flächendeckend eingeführt werden, erfolgt eine wesentlich deutliche Reduktion in Höhe von 4,74 bis 8,720 Mrd. €. Ingesamt gesehen ist in Deutschland damit wieder eine Verringerung der Schattenwirtschaft für das Jahr 2008 festzustellen, die stärker ausfällt, kommt es nicht zu einer flächendeckenden Einführung von Mindestlöhnen.

**Wirtschaftspolitische sowie anreizorientierte Maßnahmen zur weiteren Reduktion der Schattenwirtschaft**

Wirtschafts- und gesellschaftspolitisch stellt sich die entscheidende Frage, was von Seiten des Staates unternommen werden sollte, damit der rückläufige Trend in der Schattenwirtschaft von 2003 bis 2006 und der von 2008 unterstützt werden kann. Entscheidend ist hierbei die Frage, ob es gelingen kann, die vielen Millionen Arbeitsstunden oder Millionen von Jobs in der Schattenwirtschaft in offizielle zu überführen. Nur wenn die wirtschaftspolitische Herausforderung bewältigt wird, dass durch den Rückgang der Schattenwirtschaft mehr offizielle Vollerwerbsarbeitsplätze entste-

hen und damit die Arbeitslosigkeit zurückgeht, wirkt sich das Sinken der Schattenwirtschaft für eine Volkswirtschaft als »Segen« aus. Entstehen zum Beispiel lediglich mehr Mini- oder Midijobs, bedeutet dies zwar einen Teilerfolg, der sich aber als »Fluch« für die Sozialkassen auswirken kann.

Ob und in welchem Maße die Überführung schattenwirtschaftlicher Tätigkeiten in die offizielle Wirtschaft auf gesetzlichem Wege (d.h. mit strengeren Strafen, wie in Deutschland seit August 2004 verwirklicht) gelingt, ist sehr fraglich, da zwei Drittel der Wertschöpfung der Schattenwirtschaft von selbstständig und unselbständig beschäftigten Deutschen und Österreichern erwirtschaftet wird, d.h. sie ist ein Massenphänomen zwischen Konstanz und Flensburg und zwischen dem Bodensee und dem Neusiedlersee. Darüber hinaus haben weder die Deutschen noch die Österreicher ein Unrechtsbewusstsein, wenn sie schwarz arbei-

ten (oder lassen), da mehr als zwei Drittel der Befragten (Umfrage September 2006 in Österreich) Schwarzarbeit als Kavaliärsdelikt betrachten.

Um in noch stärkerem Maße schattenwirtschaftliche Aktivitäten in die offizielle Wirtschaft zu überführen, sollte die Politik vielmehr stärker an den Ursachen der Schattenwirtschaft ansetzen, wobei hier in den vergangenen Jahren teilweise bereits wichtige Schritte in die richtige Richtung unternommen wurden. Kaum Erfolge gab es bislang jedoch bei dem Versuch, die Lohnnebenkosten, die direkt den Faktor Arbeit belasten, insgesamt zu reduzieren. Diese Maßnahme ist langfristig sicherlich die wichtigste und effizienteste, die allerdings einen gesellschaftlichen Konsens zu ihrer Durchsetzung erfordert und gegebenenfalls eines Konsenses bedarf, dafür andere Steuern (z.B. auf Energie) zu erhöhen.