

Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft – Argumente und Fakten zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit in Deutschland und Europa

Autoren:

Prof. Dr. Dominik H. Enste

Telefon: 0221 4981-730

E-Mail: enste@iwkoeln.de

30. März 2017

Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Einleitung	4
2. Umfang und Bedeutung der Schwarzarbeit in Deutschland	6
2.1 Wie hoch ist das Gesamtvolumen von Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit in Deutschland? Wieviel Wertschöpfung geht dadurch verloren?	6
2.2 Wie viele Schwarzarbeiter gibt es schätzungsweise in Deutschland?	8
2.3 Wie viele nicht angemeldete Haushaltshilfen gibt es in Deutschland?	10
2.4 Gibt es regionale Unterschiede bei der Beschäftigung und Anmeldung von Haushaltshilfen?	12
2.5 Was ist der Unterschied zwischen Schwarzarbeiter und Minijobber im Privathaushalt?	13
2.6 In welchen Branchen und Bereichen gibt es die meiste Schwarzarbeit?	14
2.6 Wer wird mit der Schwarzarbeit beauftragt?	16
2.7 Wer arbeitet besonders häufig schwarz?	16
3. Rechtliche Rahmenbedingungen und Kontrollen	18
3.1 Wie sind die gesetzlichen Regelungen zur Schwarzarbeit?	18
3.2 Mit welchem Bußgeld müssen Privatpersonen rechnen und wie wahrscheinlich ist eine Bestrafung?	18
3.3 Wie viele Kontrolleure bekämpfen Schwarzarbeit? Überprüfen diese auch Privathaushalte?	19
3.4 Sind härtere Strafen und mehr Kontrollen der richtige Weg?	19
4. Ursachen und Wirkungen von Schwarzarbeit	21
4.1 Warum nutzen Menschen Schwarzarbeit?	21
4.2 Wie und warum profitieren Haushaltshilfen von einer ordnungsgemäßen Anmeldung?	22
4.3 Hat Schwarzarbeit nur negative Aspekte oder profitiert die Gesellschaft von mehr Gütern und Dienstleistungen?	23
5. Fazit: Deutschland im internationalen Vergleich	24
5.1 Wie ist die Lage in Deutschland im OECD und EU-Vergleich?	24
5.2 Welche Ursachen hat Schwarzarbeit?	27
Literatur	29

JEL-Klassifikation:
017; K42; J22; H26

Zusammenfassung

Über Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft wird vor allem in Zeiten von wirtschaftlichen Krisen gesprochen. Sie dienen dann als eine Art Puffer und gleichen die Härten einer Rezession gerade für Personen mit geringeren oder mittleren Einkommen aus. Gerade in Südeuropa ist Schattenwirtschaft weitverbreitet. Außerdem gilt Schwarzarbeit als „Steuerhinterziehung des kleinen Mannes“, mit der gegen zu hohe oder als ungerecht empfundene Steuern und Sozialabgaben „protestiert“ wird. Weitere Gründe für das Ausweichen in die Untergrundwirtschaft sind zu viele Regulierungen und eine geringe Steuermoral.

Mit Steuerbegünstigungen, Minijobs oder der Intensivierung der Kontrollen und Verschärfung der Strafen versucht der Staat die Schwarzarbeit zu bekämpfen – in Deutschland seit genau 60 Jahren. Dennoch arbeiteten in Deutschland im Jahr 2016 bis zu drei Millionen Haushaltshilfen in Privathaushalten in Deutschland schwarz. Je nach Schätzung summiert sich die schwarz erbrachte Arbeitszeit auf umgerechnet rund 140 Mrd. Euro jedes Jahr.

In Europa halten zwei Drittel der Bevölkerung Schwarzarbeit im Privathaushalt für völlig inakzeptabel. Ein Drittel kennt jemanden persönlich, der im letzten Jahr schwarzgearbeitet hat. In einigen EU-Staaten erreicht die Schattenwirtschaft – je nach Schätzmethode – einen Umfang von bis zu 20 Prozent des offiziellen Bruttoinlandsproduktes.

Mit einer zwei Säulen-Strategie kann die Schwarzarbeit eingedämmt werden. (1) Anreize/Institutionen: zum einen müssen die Anreize verringert werden, indem zum Beispiel die Aufnahme einer legalen Tätigkeit erleichtert und diese geringer belastet wird. (2) Moral/Haltung: Zum anderen müssen die Steuermoral und das Miteinander zwischen Staat und Bürger verbessert werden.

1. Einleitung

Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung von Haushaltshilfen, Schattenwirtschaft und Steuerhinterziehung sind Schlagworte, die immer wieder für Nachfragen und Aufregung sorgen, da sie mit Verstößen gegen die geltenden Normen und Gesetze verbunden und damit illegal oder doch zumindest illegitim sind – und weil fast jeder schon einmal damit in Berührung gekommen ist. Sei es weil der Handwerker fragt oder der Kunde, ob wirklich eine Rechnung erforderlich ist oder man lieber die Mehrwertsteuer sparen möchte, oder weil die Haushaltshilfe partout nicht angemeldet werden möchte. Die Politik sieht darin vor allem eine Ordnungswidrigkeit oder gar eine Straftat, die mit mehr Kontrollen und höheren Strafen bekämpft werden sollte. Im März 2017 feiert deshalb auch das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit seinen 60. Jahrestag. Denn als Weg erster Wahl wird von Politikern häufig die Strafverschärfung und die Intensivierung der Kontrolle gewählt und damit die Symptombekämpfung.

Ein Blick auf das am 30. März 2017 seinen sechzigsten Geburtstag feiernden Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit in Deutschland veranschaulicht die Entwicklung der gesetzgeberischen Initiativen von der Behandlung als Kavaliersdelikt bis hin zum Straftatbestand. Verstöße gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit werden seit März 1957 verfolgt, seit 1975 als Ordnungswidrigkeit behandelt und seit 2002 mit einer Geldbuße von bis zu 300.000 Euro bzw. bei illegaler Beschäftigung bis zu 500.000 Euro geahndet. Seit 1. August 2004 können in schweren Fällen Freiheitsstrafen bis zu 5 Jahren verhängt werden. Schwerpunkt war jedoch in diesem Jahr die Bündelung der Verfolgung der Ordnungswidrigkeiten beim Zoll durch die Gründung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) und die Intensivierung der Kontrollen. Verfolgt werden u. a. solche Dienst- oder Werkleistungen, bei denen sozialversicherungsrechtliche oder steuerliche Pflichten nicht erfüllt werden oder Empfänger von Sozialleistungen ihren Mitteilungspflichten gegenüber Sozialleistungsträgern nicht nachkommen. Schwarzarbeit leistet auch, wer ein Gewerbe nicht ordnungsgemäß angemeldet hat (§§ 14 und 55 der Gewerbeordnung) oder ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe selbstständig betreibt, ohne in der Handwerksrolle eingetragen zu sein (§ 1 Handwerksordnung). Erlaubt sind hingegen nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtete Dienst- und Werkleistungen von Angehörigen, Lebenspartnern, aus Gefälligkeit, im Wege der Nachbarschaftshilfe oder im Wege der Selbsthilfe am Bau.

Für einen großen Teil der Bevölkerung ist Schwarzarbeit hingegen ein Kavaliersdelikt geblieben. Zumindest wenn es um „leichte“ Verstöße und „weiche“ Formen der Schwarzarbeit geht, wie zum Beispiel die nicht angemeldete Haushaltshilfe oder Schwarzarbeit im Privathaushalt (Tabelle 1). Nur zwei Drittel halten dies für total

inakzeptabel, während ein Drittel es kaum verwerflich findet. Dies ist in vielen anderen europäischen Staaten ähnlich. In den baltischen Staaten (exemplarisch genannt Lettland), den Niederlanden sowie Tschechien findet sogar die Mehrheit Schwarzarbeit bei Privatpersonen in Ordnung.

Tabelle 1: Einschätzungen zu unmoralischem Verhalten in Europa

Soviel Prozent der Bevölkerung des Landes halten ... für völlig inakzeptabel

Land	Leistungsmissbrauch	Steuerhinterziehung	Schwarzfahren	Schwarzarbeit im Privathaushalt
<i>EU 27</i>	90	83	78	67
Belgien	90	79	81	60
<i>Deutschland</i>	90	86	78	62
Dänemark	96	91	89	62
Irland	83	75	75	68
Spanien	90	91	81	72
Frankreich	93	84	67	70
Lettland	67	53	56	33
Italien	90	83	83	78
Niederlande	95	79	84	39
Österreich	87	81	72	63
Portugal	90	79	81	72
Polen	82	70	73	60
Rumänien	88	79	82	64
Schweden	96	94	84	64
Tschechische Republik	86	69	77	49
Vereinigtes Königreich	90	89	78	77
Frage:	Jemand bezieht unberechtigt Sozialleistungen	Jemand hinterzieht Steuern, indem er sein Einkommen nicht oder nicht vollständig angibt	Jemand nutzt öffentliche Verkehrsmittel ohne gültige Fahrkarte	Eine Privatperson wird von einem Privathaushalt mit einer Arbeit beauftragt und meldet die dafür erhaltene Zahlung nicht den Behörden, obwohl sie gemeldet werden müsste

Quelle: Eurobarometer 402, 2014

Leistungsmissbrauch ist hingegen bei 90 Prozent der Europäer absolut inakzeptabel. Wobei es dabei in osteuropäischen Ländern wie Lettland mit 67 Prozent oder auch Polen mit 82 Prozent teilweise mehr Verständnis für das unberechtigte beziehen von Sozialleistungen gibt. In allen EU-Staaten – mit Ausnahme von Frankreich – wird Schwarzfahren als moralisch verwerflicher angesehen als Schwarzarbeit rund um den Privathaushalt. Außerdem ist die reine Steuerhinterziehung durch das Verschweigen von Einkommen gegenüber den Finanzbehörden in allen EU-Ländern inakzeptabler als Schwarzarbeit, auch wenn diese in der Regel immer auch mit

Steuerhinterziehung einhergeht. Aber ökonomisch betrachtet wird bei Schwarzarbeit ja zumindest noch ein gewisser Beitrag zum Wohlstand der Gesellschaft geleistet, weil Güter und Dienstleistungen erstellt werden, wenn auch in der Schattenwirtschaft.

Aber wer hat Recht? Ist Schwarzarbeit in leichten Fällen ein Kavaliersdelikt, der eher gut für eine Gesellschaft ist oder muss jede Form verfolgt, unterbunden und bestraft werden? Welche Ursachen hat Schwarzarbeit? Welche Auswirkungen hat eine wachsende Schattenwirtschaft für Wirtschaft, Staat und den gesellschaftlichen Zusammenhalt? Wie lässt sich Schwarzarbeit in die Legalität überführen und welche Bedeutung hat Schwarzarbeit überhaupt in Deutschland und Europa? Und wie viele Menschen arbeiten schwarz? Dieses Policy Paper beantwortet diese und weitere typische Fragen rund um Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft.

2. Umfang und Bedeutung der Schwarzarbeit in Deutschland

2.1 Wie hoch ist das Gesamtvolumen von Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit in Deutschland? Wieviel Wertschöpfung geht dadurch verloren?

Da sich die Schwarzarbeit im Schatten abspielt, gibt es dazu keine offizielle Statistik. Häufig zitiert und verwendet werden die Schätzungen von Friedrich Schneider, Uni Linz. Diese zeigen, dass die Schattenwirtschaft bis zum Jahr 2003 dramatisch zugenommen hat und seitdem auf hohem Niveau in absoluten Zahlen verharrt. Dargestellt in Relation zur gesamten Wertschöpfung (BIP) in Deutschland, haben das Volumen der schwarzgehandelten Güter und Dienstleistungen sowie die Schwarzarbeit selber jedoch leicht abgenommen (Abbildung 1). Dieser Rückgang ist nicht zuletzt auf die bessere wirtschaftliche Lage in Deutschland zurückzuführen.

Tabelle 2: Schattenwirtschaftsentwicklung in Deutschland

gerundete Angaben in Mrd. Euro (linke Achse) und im Verhältnis zum BIP (rechte Achse)

Jahr	In Mrd. Euro	Im Verhältnis zum offiziellen BIP
1995	241	12,7
2000	322	15,2
2005	346	15,0
2010	348	13,5
2015	340	11,0

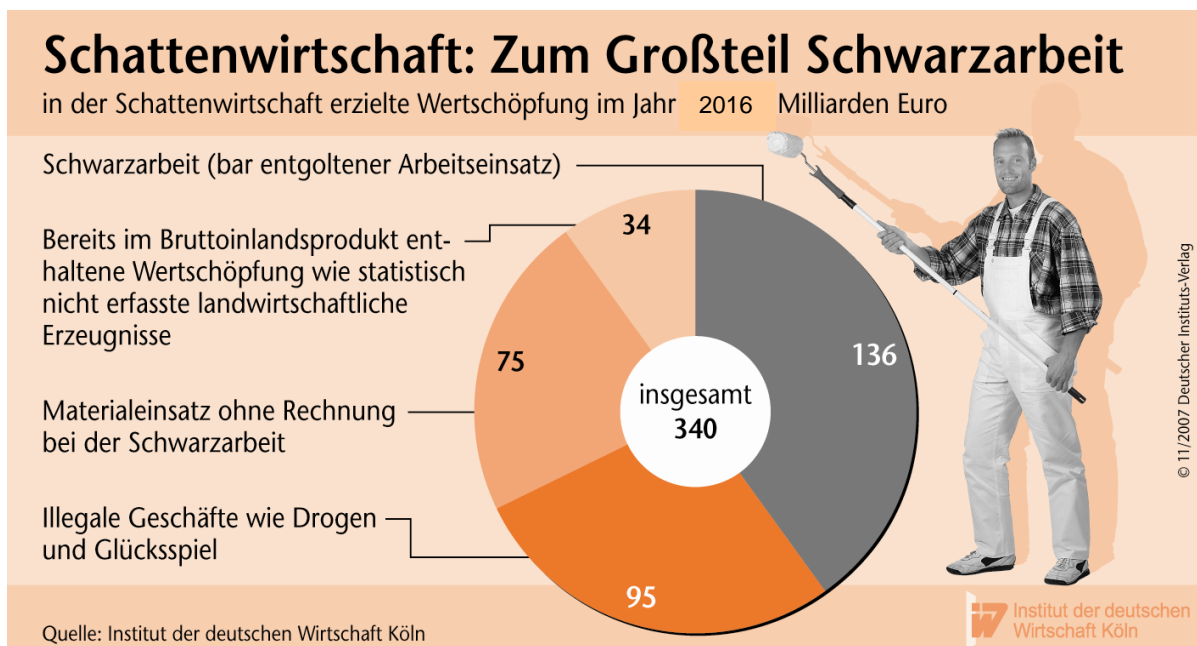
Quelle: Schneider/Boockmann, 2016

Dieser Umfang der Schattenwirtschaft wird mit indirekten Methoden und auf Basis von makroökonomischen Schätzungen und Modellen ermittelt, die teilweise kritisiert werden, weil die ermittelten Zahlen für zu hoch gehalten werden (vgl. Enste/Schneider, 2011). Zuletzt hat Kirchgässner (2017) sich ausführlich mit den Differenzen verschiedener Methoden befasst und auf die Probleme der Messung hingewiesen.

Ergänzenden finden deshalb immer wieder repräsentative Befragungen – zuletzt 2007 und 2013 – innerhalb der Europäischen Union statt, mit denen der Umfang der Schwarzarbeit mit mikroökonomischen Methoden ermittelt werden soll. Es werden hier nur die mit Geld bezahlten Güter und Dienstleistungen, die mit nicht angemeldeter Beschäftigung erstellt wurden, abgefragt. Deshalb muss klar zwischen Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit (Abbildung 3) unterschieden werden.

Basierend auf entsprechenden Schätzungen und Abgrenzungen von Schneider/Enste (2006a, 2006b) hat die reine Schwarzarbeit (nur Arbeitseinsatz) im Jahr 2016 einen Umfang von rund 136 Mrd. Euro (vgl. auch Feld/Schneider, 2012, 2017). Hinzu kommen rund 75 Mrd. Euro für den Materialeinsatz, der ohne Rechnung und ohne Mehrwertsteuer erfolgt. Zusammen mit dem Rest (kriminelle Aktivitäten und im BIP schon erfasste Arbeiten) summiert sich die Schattenwirtschaft auf rund 340 Mrd. Euro. Die Zusammensetzung und der Umfang haben sich in den letzten 10 Jahren dabei kaum verändert.

Abbildung 1: Unterschied zwischen Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft



Von den 136 Mrd. Euro Arbeitseinsatz plus 75 Mrd. Euro Materialeinsatz = 211 Mrd. Euro Umsatz im Bereich Schwarzarbeit ist rund ein Drittel als „Verlust“ für die deutsche Wirtschaft anzusehen. Die restlichen zwei Drittel würden – nach Angaben der Bevölkerung – selber erledigt oder gar nicht mehr nachgefragt oder gemacht, weil es zu teuer wäre. Damit gehen durch Schwarzarbeit in Deutschland rund 70 Mrd. Euro für die offizielle Wirtschaft verloren.

2.2 Wie viele Schwarzarbeiter gibt es schätzungsweise in Deutschland?

Das ist schwer zu sagen. In Umfragen im Rahmen des Eurobarometers geben nur rund 2 bis 3 Prozent der Befragten in Deutschland (2007; 2013) zu, selber schwarzgearbeitet zu haben. Eine ähnliche Umfrage aus dem Jahr 2007, bei der besondere Maßnahmen ergriffen wurden, um die Anonymität beim Antworten besonders sicherzustellen (u. a. indem der Laptop umgedreht und vom Interviewer nicht mehr eingesehen werden konnte), hatte zu einer größeren Ehrlichkeit beim Antworten geführt (Enste, 2011). Etwa jeder Vierte hatte zugegeben, selber schwarz zu arbeiten. Rund 13 Millionen Deutsche hatten sich demnach 2006 schwarz etwas dazu verdient. Basierend auf den Umfragen aus dem Jahr 2013 wären es hingegen nur rund 1,3 Millionen. Also gerade mal ein Zehntel. Die EU-Kommission und auch beteiligte Länder bezweifeln, dass diese Befragungsdaten die tatsächliche Zahl der Schwarzarbeiter erfassen. Italien, welches seit Jahrzehnten mit der Mafia und einer

großen Schattenwirtschaft zu kämpfen hat, kommt basierend auf der Umfrage (Eurobarometer 402, 2014) ebenfalls nur auf einen Anteil von 2 Prozent der Bevölkerung, die schwarzarbeitet. Dies erscheint wenig plausibel (vgl. auch Feld/Schneider, 2017, 112). Die indirekte Frage nach Schwarzarbeit verdeutlicht das Problem der Ehrlichkeit beim Antworten auf Fragen nach illegalem Verhalten: Während EU-weit nur rund 4 Prozent zugeben, einer nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit nachgegangen zu sein, kennt jeder Dritte jemanden, der in den letzten 12 Monaten schwarzgearbeitet hat (vgl. Abschnitt 5.1). In der neuesten Befragung im Rahmen des SOEP wurde auch indirekt nach Schwarzarbeit gefragt. Unsere Auswertungen der repräsentativen Daten aus dem Jahr 2015 ergeben, dass jeder Fünfte (20,7 Prozent) jemanden aus dem Bekanntenkreis kennt, der im letzten Jahr schwarzgearbeitet hat. Nur knapp 40 Prozent sagen, dass sie niemanden kennen, der Rest ist unsicher und weiß dies nicht.

Die Umfragedaten sind insofern vor allem hilfreich, um Strukturen, Gründe und Charakteristika der Schwarzarbeit zu ermitteln, liefern aber keine absoluten, plausiblen Größenordnungen, wie tiefergehenden Länderstudien zeigen (vgl. für Literaturhinweise Enste/Schneider, 2006a; 2011). Auch für Deutschland zeigt sich, dass die 1,3 Millionen Schwarzarbeiter nicht zutreffen können, denn es arbeiten bereits bis zu 3 Millionen Haushaltshilfen schwarz (vgl. Abschnitt 2.3).

Plausibel und im Hinblick auf andere Studien nachvollziehbar sind hingegen die Größenordnungen, welche sich aus den Befragungen beim Stundenlohn ergeben: Der durchschnittlich gezahlte Stundenlohn lag in Deutschland bei rund 10 Euro; allerdings zahlte jeder achte Bundesbürger auch mehr als 20 Euro pro Stunde für den Schwarzarbeiter. Im EU-Durchschnitt wurden 11 Euro gezahlt, wobei in Finnland mit durchschnittlich 25 Euro pro Stunde Schwarzarbeit am teuersten ist und in Rumänien mit 2 Euro pro Stunde am günstigsten (Abbildung 3). Dabei wird bei Reparaturen und Renovierungen, Gartenarbeit, Reinigung und Babysitten sowie im Gastgewerbe am häufigsten EU-weit Schwarzarbeit angeboten.

Tabelle 3: Schwarzarbeitsstundenlöhne im europäischen Vergleich
Angaben in Prozent

Land	1-5 Euro	6-10 Euro	11-15 Euro	16-20 Euro	Mehr als 20 Euro
<i>EU 27</i>	7	17	8	5	12
Belgien	3	26	9	9	17
<i>Deutschland</i>	10	30	8	8	14
Dänemark	4	4	21	20	23
Irland	3	22	14	7	20
Spanien	2	17	6	2	16
Frankreich	3	25	9	3	11
Lettland	24	10	2	3	5
Italien	2	16	5	3	11
Niederlande	8	21	19	10	17
Österreich	2	42	21	5	8
Portugal	9	4	0	3	3
Polen	17	3	2	0	0
Rumänien	14	0	0	0	2
Schweden	3	3	15	12	29
Tschechische Republik	25	21	5	5	0
Vereinigtes Königreich	4	17	13	1	21

Quelle: Eurobarometer 402, 2014; Rest: keine Angaben aus verschiedenen Gründen

2.3 Wie viele nicht angemeldete Haushaltshilfen gibt es in Deutschland?

In 2015 beschäftigten schätzungsweise 9 Prozent der deutschen Haushalte eine Haushaltshilfe. Davon sind rund 6,5 Prozentpunkte regelmäßige und rund 2,5 Prozentpunkte gelegentliche Unterstützungsleistungen. Dieser Prozentsatz ist in den letzten fünfzehn Jahren relativ konstant geblieben und bewegte sich zwischen 8 und 10 Prozent. Haushaltshilfen helfen überwiegend einerseits älteren Menschen und andererseits (gutverdienenden) Familien. Haushaltshilfen – zu schätzungsweise fünf Sechstel Frauen – können dabei grundsätzlich zwischen vier verschiedenen Beschäftigungsformen wählen. Neben einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in einem Haushalt besteht die Möglichkeit, über eine Dienstleistungsagentur seiner Arbeit nachzugehen, die Arbeit im Privathaushalt als Minijob anzumelden oder sich selbstständig zu machen. Die verschiedenen

Beschäftigungsarten unterscheiden sich sowohl in ihrem bürokratischen Aufwand, den damit verbundenen Sicherheiten für die Haushaltshilfe als auch in dem Nettoarbeitslohn.

Basierend auf diesen und weiteren Datenquellen lässt sich dann ermitteln, wie viele nicht angemeldete Haushaltshilfen es in Deutschland gibt. Im Jahr 2016 lag die Zahl zwischen 2,7 und 3,0 Millionen Personen, die in rund 3,6 Millionen Haushalten illegal tätig gewesen sind (Abbildung 2). Als Minijobber waren knapp 300.000 Personen im Privathaushalt tätig; weitere gut 47.000 waren sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Abbildung 2: Haushaltshilfen in Privathaushalten

Haushaltshilfen in Privathaushalten in Deutschland

Jahr	Haushalte mit Haushaltshilfe	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Privathaushalten	Minijobber	Nicht angemeldete Haushaltshilfen* von bis	
2015	3.627.000	47.201	296.326	2.670.821	2.967.147
2014	3.620.000	44.978	284.662	2.701.036	2.985.698
2013	3.574.000	42.607	264.993	2.716.414	2.981.407
2012	3.252.000	41.170	249.311	2.442.897	2.692.208
2011	3.433.000	39.739	233.990	2.671.291	2.905.281
2010	3.328.000	37.426	222.075	2.604.349	2.826.424
2009	3.970.000	36.129	198.458	3.318.497	3.516.955
2008	3.823.000	34.794	173.165	3.248.711	3.421.876
2007	3.940.000	33.656	158.334	3.411.342	3.569.676
2006	3.769.000	36.265	130.656	3.320.767	3.451.423
2005	3.866.000	36.745	108.710	3.483.125	3.591.835

* Annahmen: 20.000 offiziell tätige Selbständige; 2 bzw. 3 Haushalte pro Minijobber
 Ursprungsdaten: Bundesagentur für Arbeit, Minijobzentrale; SOEP; Destatis
 Quelle: Eigene Berechnungen und Schätzungen; Jahr 2014 und 2015 Prognosen

Quelle: Enste, 2016

2.4 Gibt es regionale Unterschiede bei der Beschäftigung und Anmeldung von Haushaltshilfen?

Die Beschäftigung von Haushaltshilfen je nach Bundesland unterscheidet sich deutlich. Während in beiden Stadtstaaten Hamburg und Bremen mehr als jeder 10. Haushalt sich eine Hilfe leistet und leisten kann, sind es in ländlichen Regionen und den östlichen Bundesländern deutlich weniger. Schlusslicht sind Sachsen-Anhalt und Brandenburg mit knapp 3 Prozent der Haushalte mit Haushaltshilfe.

Tabelle 4: Regionale Verteilung von Haushaltshilfen in Deutschland

Bundesland	Haushaltshilfe Ja	davon regelmäßig	davon gelegentlich	Haushaltshilfe Nein
Hamburg	13,86	11,67	2,19	86,15
Bremen	10,22	10,10	0,12	89,77
Hessen	14,57	9,96	4,61	85,28
NRW	12,11	9,75	2,36	87,77
Schleswig-Holstein	11,50	7,75	3,75	87,77
Baden- Württemberg	10,83	7,59	3,24	88,66
Niedersachsen	10,13	7,25	2,88	88,45
Saarland	9,78	7,23	2,55	90,22
Rheinland-Pfalz	10,22	6,98	3,24	89,16
Bayern	7,85	5,57	2,28	91,91
Berlin	7,63	4,31	3,32	92,2
Sachsen	4,85	3,94	0,91	94,6
Mecklenburg- Vorpommern	4,79	3,62	1,17	95,22
Thüringen	4,65	3,62	1,03	95,35
Brandenburg	2,80	2,52	0,28	96,83
Sachsen-Anhalt	2,78	1,12	1,66	96,87

Quelle: Eigene IW-Berechnungen, basierend auf Ursprungsdaten des SOEP, 2016

2.5 Was ist der Unterschied zwischen Schwarzarbeiter und Minijobber im Privathaushalt?

Ein Minijob im Privathaushalt liegt vor, wenn von einem Arbeitnehmer in einem privaten Haushalt Tätigkeiten verrichtet werden, die normalerweise durch Familienmitglieder erledigt werden. Der Gesetzgeber spricht von haushaltsnaher Dienstleistung. Damit sollen alle Tätigkeiten wie die Zubereitung von Mahlzeiten im Haushalt, die Reinigung der Wohnung, die Gartenpflege sowie die Pflege, Versorgung und Betreuung von Kindern, Kranken, alten Menschen und pflegebedürftigen Personen erfasst werden. Der Arbeitgeber eines Minijobbers (z. B. angestellten Haushaltshilfe) hat die Pflicht, die Minijobber bei der [Minijob-Zentrale](http://www.minijob-zentrale.de) (www.minijob-zentrale.de) anzumelden. Dort finden Sie auch die aktuellen Informationen wie die folgenden Fakten:

Höhe der Abgaben

Wenn Sie in Ihrem Privathaushalt eine Haushaltshilfe geringfügig entlohnt beschäftigen, zahlen Sie als Arbeitgeber

- 5 Prozent zur Krankenversicherung, sofern der Arbeitnehmer gesetzlich krankenversichert ist,
- 5 Prozent zur Rentenversicherung,
- 1,6 Prozent Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung,
- 0,1 Prozent Umlagen nach dem Aufwendungsausgleichsgesetz und
- gegebenenfalls 2 Prozent einheitliche Pauschsteuer.

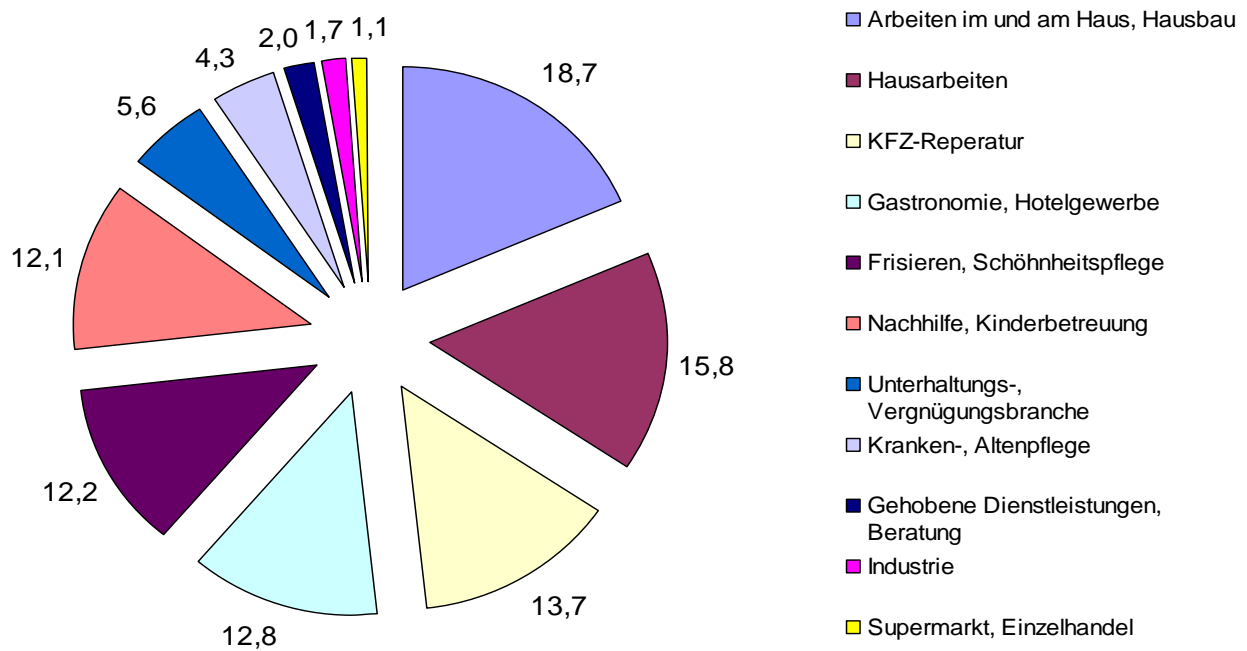
Ein eigener Versicherungsschutz für den Minijobber entsteht durch die Zahlung der Pauschalbeiträge nicht. Die vom Arbeitgeber zu zahlenden Pauschalbeiträge zur Kranken- und Rentenversicherung sind grundsätzlich solidarischer Natur. Lediglich in der Rentenversicherung können die Arbeitnehmer geminderte Rentenansprüche erwerben.

Die Anmeldung bei der Minijobzentrale ist unter Umständen sogar günstiger als Schwarzarbeit – zumindest für den Auftraggeber. Dies kann unter www.minijob-zentrale.de nachgerechnet werden.

2.6 In welchen Branchen und Bereichen gibt es die meiste Schwarzarbeit?

Nach Angaben der deutschen Bevölkerung wird vor allem in diesen Branchen schwarzgearbeitet:

Abbildung 3: Schwarzarbeit nach Branchen (Deutschland)

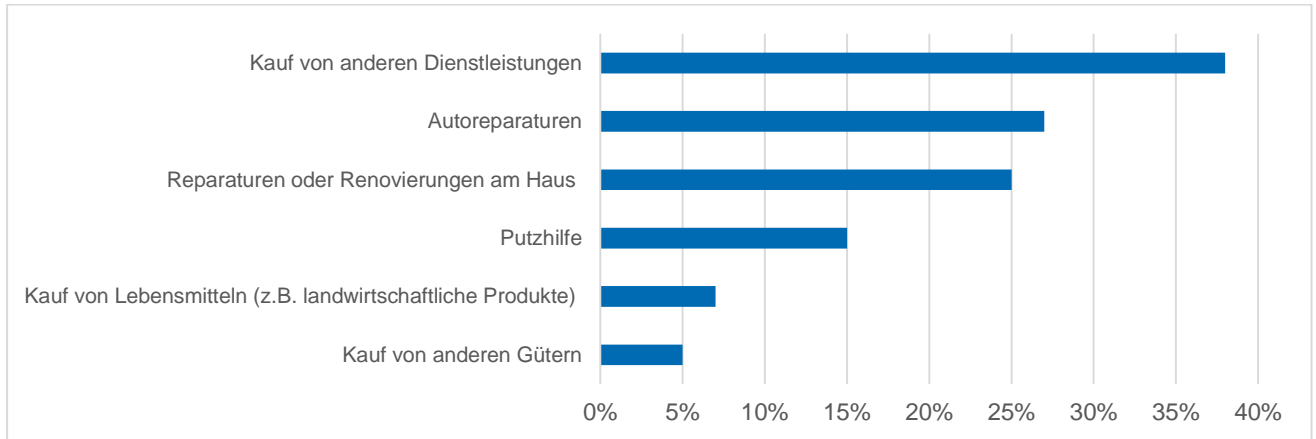


Quelle: Enste, 2011

Neuere Umfragen innerhalb der Europäischen Union differenzieren nach Tätigkeiten. Dabei zeigt sich, dass generell vor allem arbeitsintensive Dienstleistungen und Aufgaben schwarz erledigt oder nachgefragt werden. Abbildung 4 zeigt die Häufigkeit in Deutschland und Abbildung 5 für die EU insgesamt.

Abbildung 4: Schwarzarbeit nach Tätigkeiten in Deutschland

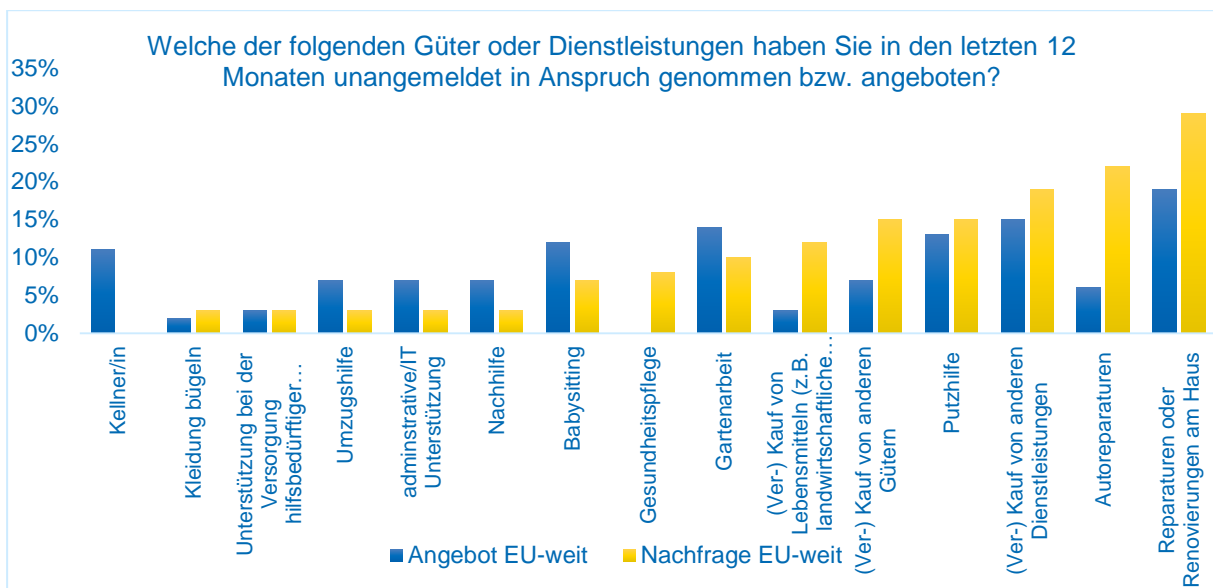
Güter oder Dienstleistungen, die in den letzten 12 Monaten in Anspruch genommen wurden, bei denen die Befragten Gründe hatten zu glauben, dass diese unangemeldete Arbeit umfasste



Quelle: Eigene Darstellung, Ursprungsdaten: Eurobarometer, ebs 402, 2014

Abbildung 5: Schwarzarbeit nach Tätigkeit in der EU

Güter oder Dienstleistungen, die in den letzten 12 Monaten von den Befragten unangemeldet in Anspruch genommen bzw. angeboten wurden

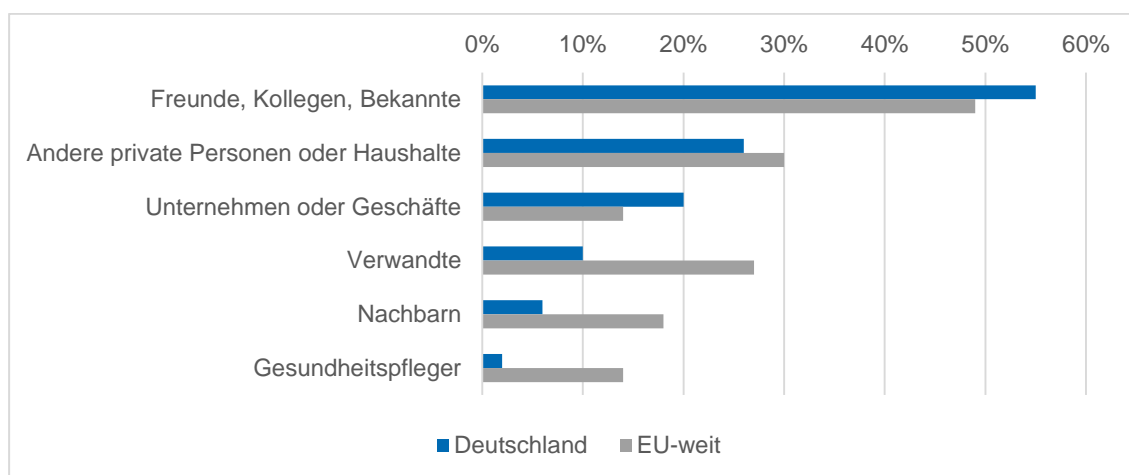


Quelle: Eigene Darstellung, Ursprungsdaten: Eurobarometer, ebs 402, 2014

2.6 Wer wird mit der Schwarzarbeit beauftragt?

Umfragen machen außerdem deutlich, dass vor allem Menschen aus dem direkten Freundes- und Bekanntenkreis sowie die eigenen Arbeitskollegen mit unangemeldeter Arbeit beauftragt werden. Neben anderen privaten Personen und Haushalten, schwinden die Hemmungen zur Anstellung von Schwarzarbeit sogar auch bei Unternehmen. Im Allgemeinen sind die bevorzugten Ansprechgruppen jedoch Personen aus dem persönlichen Umkreis, wie die folgende Abbildung zeigt.

Abbildung 6: Wer wird mit Schwarzarbeit beauftragt?



Quelle: Eigene Darstellung, Ursprungsdaten: Eurobarometer, ebs 402, 2014

2.7 Wer arbeitet besonders häufig schwarz?

Die letzte Umfrage, die Aussagen ermöglicht zeigt, dass junge Menschen in Ausbildung oder Studium sowie nicht mehr Berufstätige in Deutschland überdurchschnittlich häufig schwarzarbeiten. Arbeitslose arbeiten hingegen eher seltener schwarz. Dies hat sicherlich auch mit der entsprechenden Kontrolle und Bestrafung von Sozialleistungsmissbrauch zu tun. Aber häufig fehlen auch einfach die Kontakte/Kunden oder auch Werkzeuge, um sich als Arbeitsloser etwas nebenher zu verdienen (Tabelle 5).

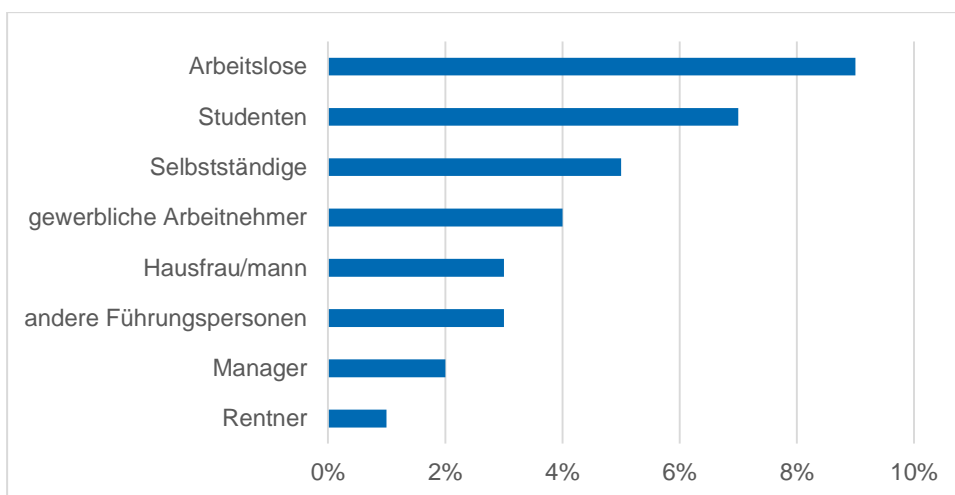
Allerdings ist dies in EU-Staaten mit hoher Arbeitslosigkeit durchaus anders. Schwarzarbeit dient dort eher der Finanzierung des Lebensunterhaltes der Familie als in Deutschland, wo der „nebenberufliche“ Schwarzarbeiter dominiert, der sich etwas nebenher verdienen möchte, um sich etwas zu leisten (Abbildung 7).

Tabelle 5: Schwarzarbeit nach Berufstätigkeit in Deutschland
Angaben in Prozent

Berufstätigkeit	Selber schwarzgearbeitet haben	Schwarzarbeiter beschäftigt haben
voll berufstätig	22,1	32,8
teilweise berufstätig	17,1	32,1
Rentner, Pensionär	19,9	31,2
Lehrling, Schüler, Student	29,9	33,3
nicht berufstätig (früher berufstätig)	26,5	28,4
vorübergehend arbeitslos	14,3	20,3
noch nie berufstätig	0,0	7,1
Gesamt	20,7	30,8

Quelle: Repräsentative Bevölkerungsumfrage, Bevölkerung ab 18 Jahren, Enste, 2011

Abbildung 7: Berufstätigkeit und Schwarzarbeit in Europa
Personen, die Schwarzarbeit in Anspruch nehmen



Quelle: Eigene Darstellung, Ursprungsdaten: Eurobarometer, ebs 402, 2014

Grund für den hohen Anteil von schwarzarbeitenden Arbeitslosen ist häufig ein geringes reguläres Einkommen, vor allem in südeuropäischen Staaten. Personen die nebenher mit einer unangemeldeten Einkommensquelle beschäftigt sind, haben in sieben Prozent der Fälle Schwierigkeiten, ihre Rechnungen zu begleichen. Solche finanziellen Probleme sind außerdem häufig bei Studentenhaushältern zu finden. Nur drei Prozent der befragten Schwarzarbeiter geben an, so gut wie nie finanzielle Engpässe zu haben (Eurobarometer, 2014).

3. Rechtliche Rahmenbedingungen und Kontrollen

3.1 Wie sind die gesetzlichen Regelungen zur Schwarzarbeit?

Keine Schwarzarbeit sind die Hilfeleistungen durch Angehörige und Lebenspartner, die Nachbarschaftshilfe, Selbsthilfe oder Gefälligkeit, wenn die Tätigkeiten nicht nachhaltig auf Gewinn ausgerichtet sind, d.h. nicht regelmäßig und gegen ein geringes Entgelt erbracht werden. Der Nachbarsjunge, der den Rasen mäht und dafür 5 Euro erhält, zählt zum Beispiel dazu.

Nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz liegt "Schwarzarbeit" u.a. in den folgenden Fällen vor:

- Ein Arbeitgeber beschäftigt Arbeitnehmer unter Missachtung steuerlicher und/oder sozialversicherungsrechtlicher Pflichten,
- ein Bezieher von Sozialleistungen (z. B. Arbeitslosengeld oder Arbeitslosengeld II nimmt eine Beschäftigung auf, ohne dies dem zuständigen Leistungsträger mitzuteilen,
- ein Gewerbe wird ohne Gewerbeanmeldung ausgeübt,
- ein Handwerk wird ohne Eintrag in die Handwerksrolle ausgeübt.

3.2 Mit welchem Bußgeld müssen Privatpersonen rechnen und wie wahrscheinlich ist eine Bestrafung?

Privatpersonen können für Ordnungswidrigkeiten nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit mit *Geldbußen bis zu 300.000 Euro* bestraft werden.

Arbeitgeber können wegen Straftaten wie:

- Steuerhinterziehung (Vorenthalten der Lohnsteuer, Gewerbesteuer usw.),
- Nichtabführens von Sozialversicherungsbeiträgen

und *Bezieher von Sozialleistungen*

- wegen Betruges,
- Erschleichens von Sozialleistungen verfolgt werden.

Das Strafmaß reicht von einer Geldstrafe bis zur mehrjährigen Haftstrafe.

Entscheidend ist dabei nicht, ob der Babysitter bar bezahlt wird, sondern ob es sich noch um ein geringes Entgelt handelt. Wenn ein Nachbarsmädchen für 20 Euro mal

einen Abend auf Kinder aufpasst, wird dies die Behörden nicht weiter interessieren. Wenn ein Kind hingegen regelmäßig zum Beispiel von einer Tagesmutter betreut wird, sollte dies offiziell erfolgen. Schließlich können Kinderbetreuungskosten ja steuerlich, wie sonst Sonderausgaben oder Werbungskosten, geltend gemacht werden.

3.3 Wie viele Kontrolleure bekämpfen Schwarzarbeit? Überprüfen diese auch Privathaushalte?

Mit rund 6.700 Beschäftigten bekämpft die Finanzkontrolle Schwarzarbeit in Deutschland die illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit ist bundesweit flächendeckend an rund 100 Standorten vertreten (Zoll, 2017). Allerdings ist die Schaffung einer „Haushaltspolizei“ nicht vorgesehen. Das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung nach dem Grundgesetz bleibt unangetastet. Eine solche Ausweitung der Befugnisse war im Zuge der Gesetzgebung vor einigen Jahren geplant, ist aber nicht zuletzt aufgrund der Empörung in der Bevölkerung (und bei Journalisten) nicht umgesetzt worden. Wenn allerdings jemand die Behörden auf mögliche Schwarzarbeit zum Beispiel bei Renovierungsarbeiten aufmerksam macht, können Kontrollen durchgeführt werden.

3.4 Sind härtere Strafen und mehr Kontrollen der richtige Weg?

Politiker und Bürokraten sehen häufig nur in schärferen Sanktionen, verstärkten Razzien und härteren Strafen einen Weg zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Zuständig ist dafür die Zollbehörde (Finanzkontrolle Schwarzarbeit – FKS) (Zoll, 2017). Eine Übersicht über die Kosten sowie die Erfolge und Misserfolge bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit durch die FKS liefert ein Bericht des Bundesrechnungshofs (2008). Der Öffentlichkeit werden als Beleg für die (vermeintlich) erfolgreiche Arbeit aufgedeckte Schäden in Höhe von über 800 Millionen Euro (2015) präsentiert. Tatsächlich werden aber nur Geldstrafen in Höhe von knapp 29 Millionen Euro und Bußgelder in Höhe von rund 43 Millionen Euro verhängt und noch weniger tatsächlich gezahlt. Die Zahl der überprüften Personen lag im Jahr 2015 bei rund 360.000 nach 512.000 im Jahr 2014. Die Einnahmequote bei den Sozialversicherungs- und Steuerschäden liegt nach Auskunft des Bunderechnungshofes jährlich bei nur 5 bis 10 Prozent der berichteten Schäden. Dem stehen Kosten von über 400 Millionen Euro für die rund 6.700 Beschäftigten gegenüber. Die FKS befasst sich zudem zu mehr als 70 Prozent mit kleineren Fällen von Leistungsmissbrauch, die durch einfachen Datenabgleich zwischen den

Sozialleistungsträgern aufzudecken sind. Der Bundesrechnungshof schlägt deshalb vor, dass die FKS sich wirksamer aufstellt und intensiver evaluiert wird. Dazu zählt eine größere Präsenz im Außendienst zur Prävention von Schwarzarbeit, insbesondere auf Großbaustellen, zudem die Konzentration der Kontrollen auf Straftaten mit größerem Schaden sowie die Auswertung der Daten der FKS in Zusammenarbeit mit externen Instituten, um die Wirksamkeit der Schwarzarbeitsbekämpfung besser kontrollieren zu können. Leider ist im letzten Jahr insbesondere die Kontrolle von Personen auf Baustellen um rund ein Drittel gesunken. Zur Prävention von systematischer illegaler Beschäftigung ist dies jedoch – wie auch der Rechnungshof fordert – ein notwendiger Schwerpunkt.

Denn die Wahrnehmung, dass entsprechende Ordnungswidrigkeiten und Straftaten aufgedeckt und bestraft werden, ist für die Bekämpfung und die Akzeptanz der Regeln besonders wichtig. Dabei gibt es in den EU-Staaten deutlich Unterschiede bezüglich der Entdeckungs- und Bestrafungswahrscheinlichkeiten. In Deutschland sind immerhin 14 Prozent der Ansicht, dass das Risiko sehr gering sei, bei Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung erwischt zu werden. Und weitere 42 Prozent der Bevölkerung halten das Risiko für ziemlich gering. Nur 5 Prozent glauben, dass die Wahrscheinlichkeit sehr groß ist, erwischt zu werden. Im EU-Durchschnitt ist die Wahrnehmung sehr ähnlich. 53 Prozent halten die Risiken für gering bzw. sehr gering und 7 Prozent für sehr hoch. Die restlichen Prozent halten es für eher wahrscheinlich, erwischt zu werden (Eurobarometer, ebs 402, 2014).

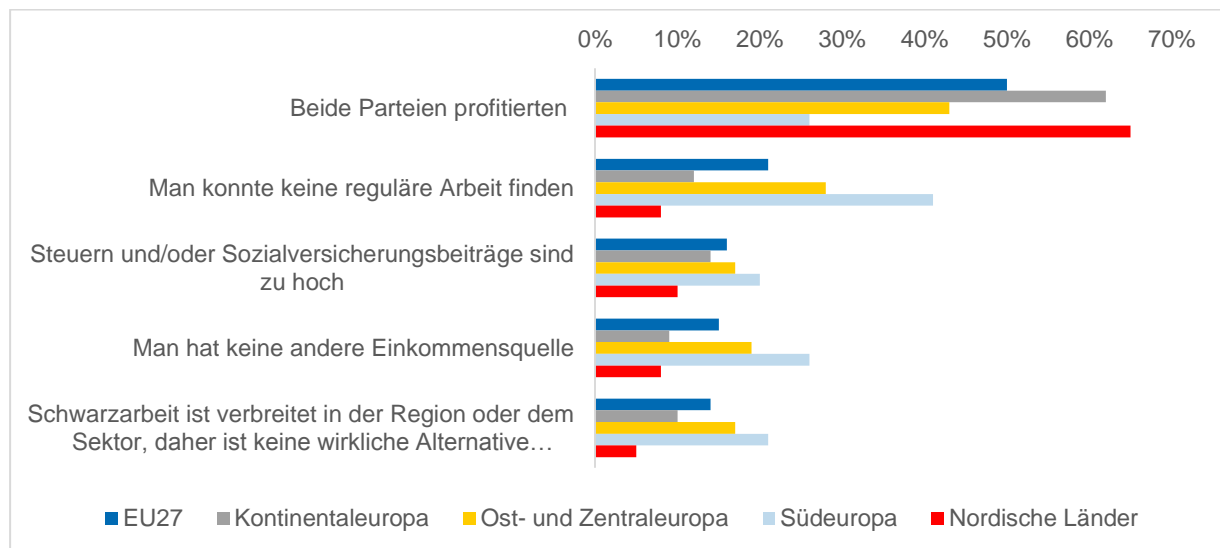
4. Ursachen und Wirkungen von Schwarzarbeit

4.1 Warum nutzen Menschen Schwarzarbeit?

In einer europaweiten Umfrage nannten 2007 drei von vier Befragten den geringeren Preis als wichtigsten Grund; im Jahr 2013 meinten dies noch 56 Prozent. Der zweitwichtigste Grund ist, dass man einen Gefälligkeitsdienst gegenüber einem Freund oder Bekannten geleistet habe (2007: 21 Prozent/2013: 42 Prozent). Schnellerer Service (2007: 15 Prozent/2013: 23 Prozent) und bessere Qualität (2007 und 2013: 7 Prozent) sind weitere Gründe. 29 Prozent (15 Prozent mehr als noch 2007) nennen altruistische Motive als Gründe für ihr von sozialen Normen abweichendes Verhalten (Eurobarometer, 2014).

Die Anbieter von Schwarzarbeit rechtfertigen ihr Verhalten damit, dass ja beide Seiten profitieren (50 Prozent EU-weit) – wobei es Unterschiede zwischen Nord- und, Continental und Südeuropa gibt (Abbildung 8).

Abbildung 8: Gründe für das Angebot von Schwarzarbeit (nach Regionen in Europa)

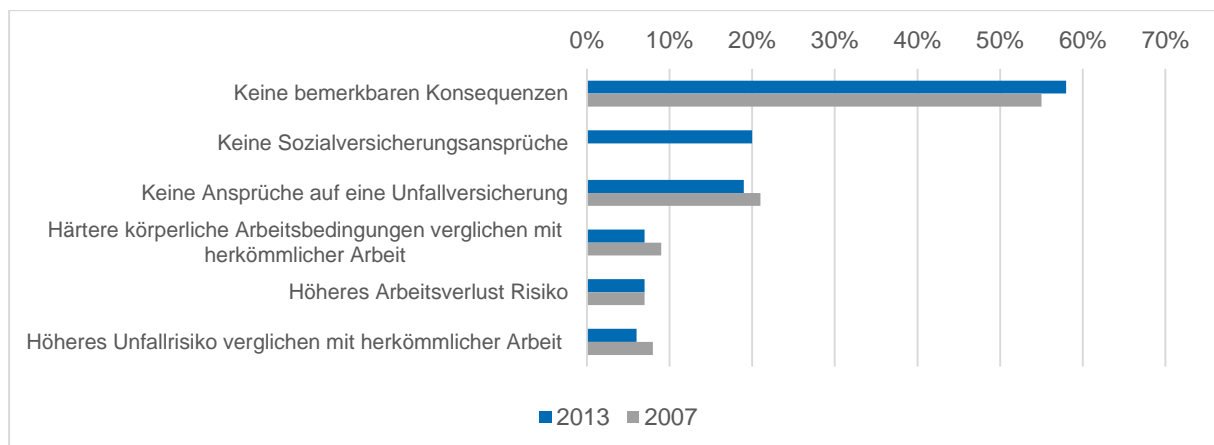


Quelle: Eigene Darstellung, auf Basis von Befragten, die in den letzten 12 Monaten Schwarzarbeit ausgeübt haben (988 Befragte), Ursprungsdaten: Eurobarometer, ebs 402, 2014

4.2 Wie und warum profitieren Haushaltshilfen von einer ordnungsgemäßen Anmeldung?

In Deutschland ist der Minijob attraktiv, denn Minijobber zahlen keine Sozialabgaben und in der Regel auch keine Steuern. Trotzdem haben sie Anspruch auf bezahlten Urlaub und Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall. Zudem erwerben sie geminderte Rentenansprüche und haben die Möglichkeit, sich durch Aufstockung vollwertige Leistungsansprüche in der Rentenversicherung zu sichern. Und es besteht eine Unfallversicherung. Ohne Anmeldung oder sozialversicherungspflichtige Beschäftigung haben europaweit Schwarzarbeiter nach eigenen Angaben vor allem die fehlenden Ansprüche auf soziale Absicherung und Unfallversicherungsschutz gespürt sowie weniger Arbeitsplatzsicherheit erlebt (Abbildung 9).

Abbildung 9: Erlebte Konsequenzen bei Schwarzarbeit
Konsequenzen neben dem finanziellen Aspekt



Quelle: Eigene Darstellung, Ursprungsdaten: Eurobarometer, ebs 402, 2014

Folgendes Beispiel verdeutlicht die Leistungen in Deutschland, die bei regulärer Beschäftigung oder Minijob gewährt werden: Ist ein Arbeitsunfall, ein Arbeitswegeunfall oder eine Berufskrankheit eingetreten, übernimmt die gesetzliche Unfallversicherung u .a. Kosten für die Behandlung beim Arzt/Zahnarzt, im Krankenhaus oder in Rehabilitationseinrichtungen. Außerdem werden Arznei-, Verband-, Heil- und Hilfsmittel, die Pflege zu Hause und in Heimen sowie Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sowie zur Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft (z. B. berufsfördernde Leistungen, Wohnungshilfe) gewährt. Außerdem zahlt die Unfallversicherung z. B. Verletztengeld bei Verdienstausfall; Übergangsgeld bei Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben; Renten an Versicherte bei bleibenden Gesundheitsschäden; Renten an Hinterbliebene (z. B. Waisenrenten).

4.3 Hat Schwarzarbeit nur negative Aspekte oder profitiert die Gesellschaft von mehr Gütern und Dienstleistungen?

Es gibt eine Vielzahl von negativen Wirkungen (vgl. auch 4.2). Zudem findet eine Verdrängung von legaler Beschäftigung statt. Es hat auch negative Auswirkungen für den Finanzminister. Zwischen 420.000 und 1,1 Millionen zusätzliche, reguläre Vollzeitstellen könnten in Deutschland bei erfolgreicher Bekämpfung der Schwarzarbeit nach unseren Schätzungen entstehen (Enste, 2011). Pro Arbeitsplatz gehen damit – unter der Annahme eines durchschnittlichen Jahreseinkommen und eines Single ohne Kinder – Steuereinnahmen in Höhe von rund 8.000 Euro und Beiträge für die Sozialversicherungen (Arbeitnehmer und Arbeitgeberanteil) von über 18.000 Euro verloren. Je nach Größe des Haushalts, der Tätigkeit und der Höhe des Einkommens, schwanken diese Werte natürlich unter Umständen erheblich (Beznoska, 2016). Diese Berechnungen ermöglichen dennoch eine grobe Abschätzung der fiskalischen Gesamtwirkungen.

Steuerliche Wirkungen

Der Steuerausfall beträgt zwischen

$$\begin{aligned} 420.000 \times 8.000 \text{ Euro} &= 3,36 \text{ Mrd. Euro} \\ 1.100.000 \times 8.000 \text{ Euro} &= 8,80 \text{ Mrd. Euro} \end{aligned}$$

Wirkungen auf Sozialversicherungseinnahmen

Der Ausfall bei Sozialversicherungen beträgt zwischen

$$\begin{aligned} 420.000 \times 18.000 \text{ Euro} &= 7,56 \text{ Mrd. Euro} \\ 1.100.000 \times 18.000 \text{ Euro} &= 19,8 \text{ Mrd. Euro} \end{aligned}$$

Der gesamte fiskalische Schaden beträgt je nach Schätzung somit zwischen 10,92 Mrd. Euro und 28,6 Mrd. Euro.

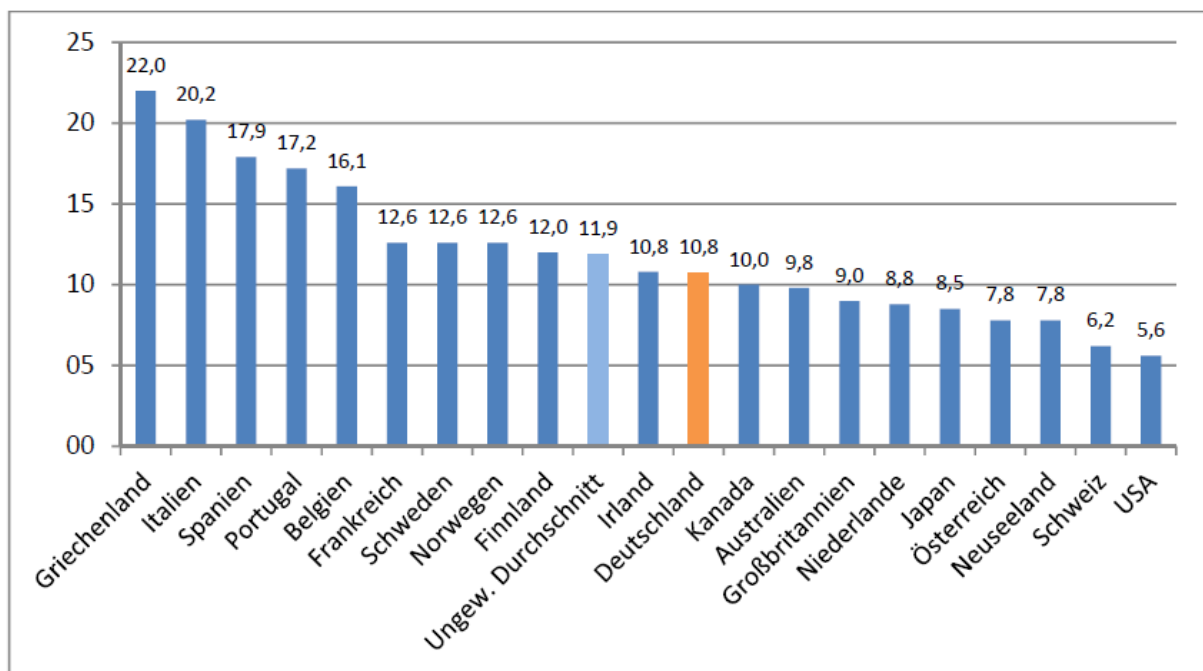
Allerdings werden auch durch Schwarzarbeit zusätzliche Güter geschaffen. Ohne Schwarzarbeit würden rund ein Drittel dieser Arbeiten gar nicht erledigt. Ein Drittel würden die Menschen, nach eigenen Angaben dann selber erledigen (z. B. der Ingenieur streicht seine Wohnung statt einen umweltfreundlichen Motor zu entwickeln) oder eben auch offiziell vergeben. Wichtiger als die bloße Bekämpfung durch härtere Strafen und mehr Kontrollen wäre die Ursachenbekämpfung. Berechnungen zeigen, dass bereits durch das Lichten des Vorschriftenschungels (weniger Regulierungen) bis zu 500.000 Arbeitsplätze aus dem Schatten ins Licht geholt werden könnten (Enste, 2010; 2011).

5. Fazit: Deutschland im internationalen Vergleich

5.1 Wie ist die Lage in Deutschland im OECD und EU-Vergleich?

Die Schattenwirtschaft hat sich – in Relation zum offiziellen Bruttoinlandsprodukt (BIP) – in den letzten Jahren laut Schätzungen mit makroökonomischen Methoden deutlich verringert. Nach dem Höchststand im Jahr 2003 mit 16,7 Prozent des BIP liegt es im Jahr 2017 schätzungsweise bei rund 10 Prozent. Auch im internationalen Vergleich ist Deutschland weniger von Schwarzarbeit, illegaler Beschäftigung und illegalem Handel mit Gütern und Dienstleistungen betroffen, als andere Länder (Abbildung 10). Allerdings werden die Schätzungen immer wieder als zu hoch kritisiert – seit langem von Feige (2015) und zuletzt von Kirchgässner (2017).

Abbildung 10: Schattenwirtschaft im OECD-Ländervergleich (2016)
in Relation zum Bruttoinlandsprodukt



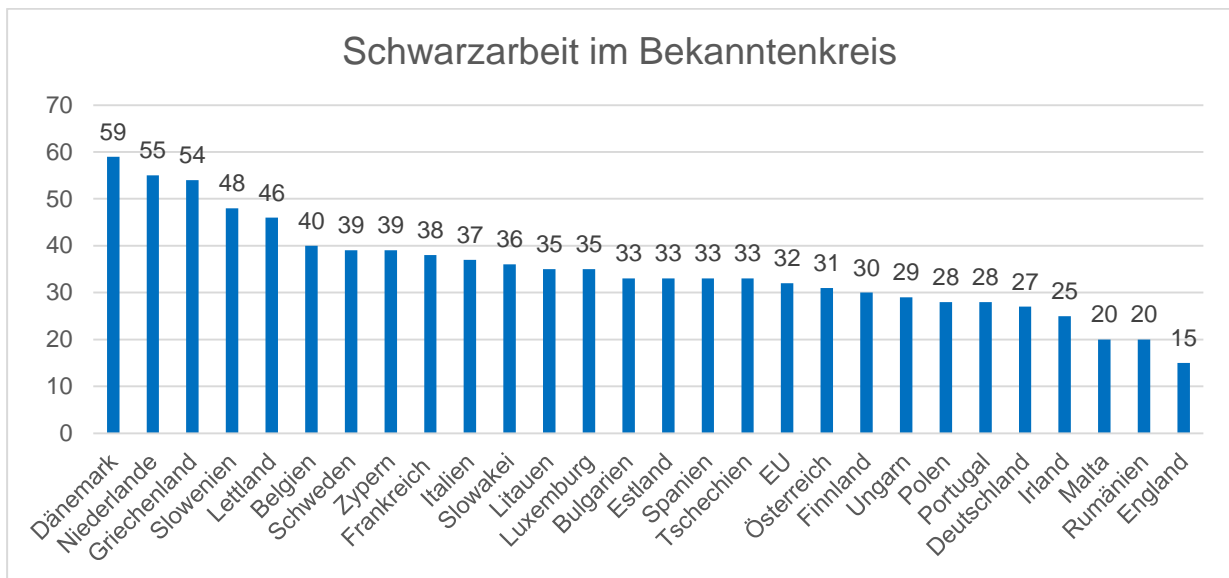
Quelle: Schneider/ Boockmann (2016)

Zu deutlich geringeren Unterschieden zwischen den Ländern und teilweise andere Ergebnissen kommt man, wenn Mikrodaten aus Befragungen zugrunde gelegt werden (Tabelle 6). Mit der Frage nach Schwarzarbeit im Bekanntenkreis lässt sich indirekt auf die relative Häufigkeit von Schwarzarbeitern in einem Land schließen. Die beiden Erhebungsmethoden kommen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Die Länderergebnisse korrelieren in keiner Weise miteinander, wie eine

entsprechende Analyse gezeigt hat. Schon der Vergleich der Abbildungen lässt dies erahnen (Abbildung 10 und 11).

Abbildung 11: Schwarzarbeit im Europäischen Vergleich (2013)

So viele Personen kennen im jeweiligen Land jemanden persönlich, der schwarzarbeitet



Quelle: Eigene Berechnungen, Ursprungsdaten: Eurobarometer, ebs 402, 2014

Auffällig sind allerdings auch die großen Unterschieden zwischen den Angaben, selber schwarzgearbeitet zu haben und den Personen, die man kennt, die dies getan haben. Hier stößt – wie in Abschnitt 2.2 erläutert und erklärt – die Befragungsmethode bei der Erfassung des Umfangs an seine Grenzen. Zudem korrelieren auf Länderebene die Ergebnisse der Befragung nicht mit den Schätzungen für die Länder mit makroökonomischen Schätzmethoden. Auch hier ist noch weiterer Untersuchungs- und Analysebedarf, um mehr Licht ins Dunkel zu bringen.

Tabelle 6: Personen, die selber Schwarzarbeit geleistet haben und die, die jemanden persönlich kennen, der schwarzarbeitet
Angaben in Prozent

Land	Selber Schwarzarbeit geleistet		Kenne jemanden persönlich, der schwarzarbeitet	
	2013	2007	2013	2007
England	k.A.	k.A.	15	24
Malta	1	2	20	34
Rumänien	3	4	20	29
Irland	2	4	25	27
Deutschland	2	3	27	33
Polen	3	5	28	45
Portugal	2	3	28	25
Ungarn	4	7	29	45
Finnland	3	4	30	37
Österreich	5	7	31	36
EU	4	5	32	38
Bulgarien	5	5	33	39
Estland	11	11	33	38
Spanien	k.A.	k.A.	33	27
Tschechien	4	7	33	40
Litauen	k.A.	k.A.	35	40
Luxemburg	k.A.	k.A.	35	48
Slowakei	5	6	36	39
Italien	2	3	37	39
Frankreich	5	6	38	47
Schweden	7	10	39	56
Zypern	k.A.	k.A.	39	35
Belgien	4	6	40	56
Lettland	11	15	46	61
Slowenien	k.A.	k.A.	48	52
Griechenland	3	4	54	46
Niederlande	11	13	55	66
Dänemark	9	18	59	65

Quelle: Eigene Berechnungen, Ursprungsdaten: Eurobarometer, ebs 402, 2014

5.2 Welche Ursachen hat Schwarzarbeit?

Die Hauptursachen für Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft sind basierend auf zahlreichen Analysen und Studien vor allem die folgenden.

- (1) Die Belastung mit Steuern und Abgaben wird als wichtigste Ursache für Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit genannt.
- (2) Staatliche (Sozial-)Transfers haben ebenfalls einen Einfluss auf die Schwarzarbeit und damit die Schattenwirtschaft, wobei dabei der Grenzsteuersatz auf zusätzliche Einnahmen als Transferempfänger der entscheidende Faktor ist. Wird jeder Hinzuverdienst voll auf das Transfereinkommen angerechnet (100 Prozent Grenzsteuersatz), ist der Anreiz zur Schwarzarbeit natürlich besonders hoch. Werden Transferempfänger zur Gemeinschaftsarbeit als Gegenleistung für staatliche Zahlungen herangezogen, mindert dies hingegen die zeitlichen Ressourcen für Schwarzarbeit und hat damit eine dämpfende Wirkung auf die Schattenwirtschaft.
- (3) Die Qualität staatlicher Institutionen wirkt sich indirekt auch auf den Umfang der Schattenwirtschaft aus. Wenn die Gegenleistungen für Steuern und Abgaben in Form von guten Standortbedingungen positiv bewertet werden, weichen Unternehmen und Bürger seltener in die Schattenwirtschaft aus.
- (4) Zu viele Vorschriften, Regulierungen und unnötige Bürokratie in der offiziellen Wirtschaft wirken sich ebenfalls steigernd auf die Entwicklung der Schattenwirtschaft aus.

Die durchschnittliche relative Bedeutung der genannten Faktoren wurde in einer Metastudie ermittelt, bei der jedoch die Güte der untersuchten Modelle sowie der gewählten Variablen nicht berücksichtigt wurde (Enste, 2012a, 2012b). Demnach können je nach Ergebnissen der bis zu 43 berücksichtigten Studien die Belastung durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge bis zu 52 Prozent der Streuung der Größe der Schattenwirtschaften erklären, Regulierungen noch bis zu 15 Prozent, die Qualität staatlicher Dienstleistungen und Institutionen bis zu 8 Prozent, die Ausgestaltung der sozialen Transfers bis zu 8 Prozent, genauso wie spezifische Arbeitsmarktregulierungen. Wird die Steuermoral zusätzlich erhoben und einbezogen, kann diese bis zu 25 Prozent erklären. Die genauen Ergebnisse hängen u. a. von der Wahl der Zeitpunkte, der Länder, der einbezogenen Einflussfaktoren und der Kontrollvariablen ab (Tabelle 7).

Tabelle 7: Hauptursachen für die Entwicklung der Schattenwirtschaft
Ergebnisse einer Metastudie

Ursachen	Relative Bedeutung des Einflusses in Prozent	
Steuer- und Abgabenlast	35-38	45-52
Regulierungsdichte	8-10	10-15
Sozialtransfers	5-7	5-8
Arbeitsmarktregulierung	5-7	5-8
Qualität des öffentlichen Sektors/Infrastruktur	5-7	5-8
Steuermoral	22-25	nicht erhoben
Gesamter Erklärungsanteil	76-94	70-90
Anzahl empirischer Studien	15	28

Quelle: Schneider/Enste, 2013; Bandbreiten basierend auf 43 Studien

Ganz generell lassen sich somit neben den unterschiedlichen institutionellen Regelungen, die in den verschiedenen Staaten gelten und die Anreize zur Schwarzarbeit erhöhen oder verringern, auch unterschiedliche Moralvorstellungen feststellen, die die Entwicklung von Schwarzarbeit erklären können.

Für die Bekämpfung der Schwarzarbeit bietet sich eine Zwei Säulen Strategie an, die sowohl an den Anreizen als auch an der Moral und Haltung ansetzt. Da die Symptombekämpfung wenig bringt, sollte stattdessen an den Ursachen angesetzt werden; d. h. es muss z. B. die Differenz zwischen Brutto-und Nettoeinkommen verringert werden und es müssen die Vorschriften und Regelungen zur Anmeldung eines Gewerbes und zur Steuerzahlung vereinfacht werden. Langfristig ist es notwendig, die Wirtschaftsordnung so auszugestalten, dass die (Steuer-) Moral der Bürger verbessert wird, indem eine stärkere Identifikation mit dem Staat erreicht wird. Darüber hinaus muss die (staatliche) Korruption, der Machtmissbrauch sowie die professionelle Wirtschaftskriminalität bekämpft werden. Ansonsten wird Schwarzarbeit als „Korrektiv des kleinen Mannes“ eine breite gesellschaftliche Akzeptanz erfahren.

Literatur

- Beznoska, Martin, 2016 Dokumentation zum Steuer-, Abgaben- und Transfer-Mikrosimulationsmodell des IW Köln (STATS), IW Report 27/2016, Köln
- Bundesrechnungshof, 2008, Sonderbericht „Organisation und Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS)“, Bonn
- Enste, Dominik, 2010, Regulation and Shadow Economy – Empirical Evidence for 25 OECD-Countries, in: Constitutional, Political Economy, Vol. 21, S. 231–248
- Enste, Dominik, 2011, Who is working illicitly and why? Insights from representative survey data in Germany in: Friedrich Schneider (Hrsg.): Handbook on the Shadow Economy, 2011, S. 324–344
- Enste, Dominik, 2012 a), Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft; Wirtschaftsdienst, 92. Jg., Heft 2, S. 136–138
- Enste, Dominik, 2012 b), Schwarzarbeit: Zunahme durch EU-Richtlinie?, Wirtschaftsdienst, 92. Jg., Heft 4, S. 216
- Enste, Dominik, 2015, The shadow economy in industrial countries, in: IZA World of Labor, Nr. 127
- Enste, Dominik, 2016, Arbeitsplatz Privathaushalt, IW-Kurzbericht 45/2016, Köln.
- Enste, Dominik / Schneider, Friedrich, 2006 a), Jahrbuch Schattenwirtschaft, Wien
- Enste, Dominik / Schneider, Friedrich, 2006 b), Welchen Umfang haben Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit? Ein Versuch zur Lösung des Rätsels, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 86. Jg., Heft 3, 2006, S. 185–191
- Enste, Dominik / Schneider, Friedrich, 2011, Jahrbuch Schattenwirtschaft, Band 2, Wien
- Eurobarometer, 2014; SPECIAL EUROBAROMETER 402 “Undeclared work in the European Union”, Brüssel
- Feld, Lars P. / Schneider, Friedrich, 2012, Undeclared Work, Deterrence and Social Norms: The Case of Germany, Berlin
- Feld, Lars P. / Schneider, Friedrich, 2017, Reply to Kirchgässner, in: German Economic Review, Vol. 18, No. 1, S. 112–117

Feige, Edgar L., 2015, Reflections on the Meaning and Measurement of Unobserved Economies: What do we really know about the Shadow Economy?, Personal Archive Paper No. 68466, Munich

Kirchgässner, Gebhard, 2017, On Estimating the Size of the Shadow Economy, in: German Economic Review, Vol. 18, No. 1, S. 99–111

Schneider, Friedrich, Hrsg. 2011, Handbook on the Shadow Economy, Edward Elgar, Cheltenham

Schneider, Friedrich / Enste, Dominik, 2013, The Shadow Economy – An international Survey, Second Edition, Cambridge

Schneider, Friedrich / Boockmann, Bernhard, 2016, Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2016, Linz und Tübingen

Zoll, 2017, Bekämpfung der Schwarz-arbeit und illegalen Beschäftigung;
https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Aufgaben-und-Befugnisse/aufgaben-und-befugnisse_node.html [31.01.2017]