

Schwarze, Johannes; Helberger, Christof

**Article — Digitized Version**

## Nebenerwerbstätigkeit: Ein Indikator für Arbeitsmarktflexibilität oder Schattenwirtschaft?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schwarze, Johannes; Helberger, Christof (1987) : Nebenerwerbstätigkeit: Ein Indikator für Arbeitsmarktflexibilität oder Schattenwirtschaft?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 2, pp. 83-90

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136247>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Nebenerwerbstätigkeit: Ein Indikator für Arbeitsmarktflexibilität oder Schattenwirtschaft?

Johannes Schwarze, Christof Helberger, Berlin

**Fast fünf Millionen Erwerbspersonen in der Bundesrepublik gehen einer Nebenerwerbstätigkeit nach. Was läßt sich über Struktur und gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Nebenbeschäftigung sagen? Welche Relevanz hat die Nebenerwerbstätigkeit für einzelne wirtschaftspolitische Problembereiche wie z. B. die Arbeitsmarktpolitik?**

---

Das Interesse an der Nebenerwerbstätigkeit hat in der Bundesrepublik in den letzten Jahren zugenommen. Das bisher eher dürftige empirische Wissen über Nebenerwerbstätigkeit hat uns zur Durchführung einer „Nebenerwerbstätigkeitsumfrage“ veranlaßt. Damit wurde eine wesentlich verbesserte Erfassung dieses bislang weitgehend vernachlässigten Bereichs des Erwerbssystems möglich. Ergebnisse zu Umfang und Struktur der Nebenerwerbstätigkeit liegen inzwischen vor<sup>1</sup>. Sie werden in diesem Beitrag auf spezielle wirtschaftspolitische Aspekte hin durchleuchtet.

Die Nebenerwerbstätigkeitsumfrage richtete sich an eine repräsentative Auswahl von Männern und Frauen in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich West-Berlin in der Altersabgrenzung 14 Jahre und älter, soweit sie in Privathaushalten leben. Insgesamt vier Einschaltungen im Zeitraum zwischen Februar 1984 und Januar 1985 führten zu 7826 auswertbaren Interviews. Schwerpunkt der Befragung war neben der Nebenerwerbstätigkeit die Eigenarbeit der privaten Haushalte<sup>2</sup>. „Nebenerwerbstätigkeit“ wurde nicht – wie vielfach üblich – auf Mehrfacherwerbstätigkeit von hauptberuflich Erwerbstätigen eingegrenzt. Vielmehr wird unter Nebenerwerbstätigkeit jede, zusätzlich zu der von den Befragten angegebenen überwiegenden Tätigkeit – im folgenden auch als überwiegende soziale Stellung bezeichnet –

ausgeübte, erwerbswirtschaftliche Aktivität verstanden. Das bedeutet, daß auch die Erwerbsaktivitäten von Arbeitslosen, Haushaltsführenden, Rentnern, Studenten u. a. in die Analyse einbezogen sind.

Die aus der Nebenerwerbstätigkeitsumfrage gewonnenen Ergebnisse zum personellen Umfang der Nebenerwerbstätigkeit übertreffen die aus der offiziellen Statistik bekannten Zahlen deutlich. Nahezu jeder zehnte Bundesbürger (9,4 % oder 739 Befragte) hat im Jahr 1984 im jeweils letzten Quartal vor der Befragung eine bezahlte Nebentätigkeit ausgeübt. Diese Quote ist bei den überwiegend Erwerbstätigen und überwiegend Nichterwerbstätigen in etwa gleich; überdurchschnittlich große Aktivitäten zeigen sich bei Teilzeiterwerbstätigen, Personen in Ausbildung und vorübergehend Arbeitslosen. Allerdings sind auch Vollzeiterwerbstätige mit einer Nebenerwerbsquote von 7,7 % immer noch recht aktiv (vgl. Tabelle 1). Hochgerechnet führt dies zu einer Zahl von 4,95 Mill. nebenerwerbstätigen Personen.

## Wirtschaftspolitische Relevanz

Ein Erwerbs- bzw. Nebenerwerbspotential dieses Umfangs ist nicht mehr vernachlässigbar. Es wirft Fra-

---

*Prof. Dr. Christof Helberger, 44, lehrt Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Technischen Universität Berlin und ist Leiter des Projekts „Determinanten der Arbeitseinkommen“ im Sonderforschungsbereich 3. Johannes Schwarze, 27, Diplom-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Projekt.*

<sup>1</sup> Zur Dokumentation Nebenerwerbstätigkeitsumfrage siehe Ch. Helberger, J. Merz und H. Schneider: Nebenerwerbstätigkeitsumfrage '84, Dokumentation, Frankfurt a. M. 1985.

<sup>2</sup> Vgl. Ch. Helberger, J. Schwarze: Umfang und Struktur der Nebenerwerbstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2/1986; J. Schwarze: Umfang des schattenwirtschaftlichen Arbeitsangebotes in der Nebenerwerbstätigkeit, Manuskript, Berlin 1986; zu Auswertungen zur Eigenarbeit vgl. J. Merz, K. Wolff: Eigenarbeit und Erwerbsarbeit in Haupt- und Nebenerwerb – Ergebnisse der Sfb 3 Nebenerwerbstätigkeitsumfrage, Arbeitspapier 191 des Sonderforschungsbereichs 3, Frankfurt 1986.

gen nach der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung dieser Erwerbsform auf. Dieses um so mehr, als Bezüge zu einigen wirtschaftspolitischen Problembereichen durchaus vorhanden sind.

□ In Anbetracht der andauernden, hohen Arbeitslosigkeit stellt sich die Frage, welche Bedeutung das Potential der Nebenerwerbstätigkeit für die aktuelle Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hat. Diese Fragestellung ist besonders dann von Gewicht, wenn es um Personen geht, die neben ihrer hauptberuflichen Tätigkeit noch einer bezahlten Nebentätigkeit nachgehen („Mehrfachbeschäftigte“).

□ Bei einem durch eine Vielzahl restriktiver Regelungen charakterisierten Arbeitsmarkt kann Nebenerwerbstätigkeit als ein Ausdruck der Flexibilität des Arbeitsangebotes interpretiert werden. Für die gestaltende Politik können sich hieraus unter Umständen Hinweise auf die Arbeitszeitwünsche sowie die flexible Arbeitszeitgestaltung von Haushalten und Individuen ergeben.

□ In der Diskussion um Umfang und Wachstum der Schattenwirtschaft wird der Nebenerwerbstätigkeit eine bedeutende Stellung zugewiesen. Nebenbeschäftigung wird als eine typische Form der Schattenwirtschaft gesehen. Eine Zunahme der Nebenerwerbstätigkeit könnte demzufolge als ein Indikator für das Wachstum der Schattenwirtschaft gewertet werden.

### Gesamtwirtschaftliche Bedeutung

Auf den ersten Blick erscheint ein Potential von fast 5 Mill. nebenerwerbstätigen Bundesbürgern, insbesondere für die Arbeitsmarktpolitik, als bedeutender Faktor. Der individuelle zeitliche und materielle Umfang der Nebenerwerbstätigkeit macht jedoch eine Relativierung notwendig. Ein Großteil der Nebenerwerbsarbeitsplätze unterscheidet sich in mancherlei Hinsicht deutlich von den Arbeitsplätzen des offiziellen Erwerbssystems. Der durchschnittliche Beschäftigungsumfang liegt bei nur 5,9 Stunden wöchentlich. Bei knapp 70 % der Nebenerwerbstätigen ist der wöchentliche Beschäftigungsumfang sogar geringer als 5 Stunden. Obwohl die durchschnittliche Stundenvergütung mit 13 DM durchaus mit derjenigen in der offiziellen Wirtschaft vergleichbar ist, liegt das durchschnittliche Monatseinkommen aus Nebenerwerbstätigkeit damit nur bei ungefähr 240 DM.

Die quantitative Bedeutung der Nebenerwerbstätigkeit wird deutlicher, wenn die individuellen Angaben aggregiert, für die Bundesrepublik hochgerechnet und zu entsprechenden volkswirtschaftlichen Kenngrößen in Beziehung gesetzt werden (vgl. Tabelle 2). Dabei zeigt sich, daß von dem gesamten, 1984 in der Bundesrepublik erbrachten Arbeitsvolumen 3,5 % in der Nebener-

**Tabelle 1**  
**Aktivitäten in der Nebenerwerbstätigkeit**

Überwiegende soziale Stellung	Nebenerwerbstätige in %
Erwerbstätig	9,6
Vollzeiterwerbstätig	7,7
Teilzeiterwerbstätig	20,0
In Berufsausbildung	16,9
Nichterwerbstätig	9,3
Schüler	30,3
Studenten	22,9
Vorübergehend arbeitslos	16,7
Haushaltsführend	5,8
Rentner	3,8
Zusammen	9,4

**Tabelle 2**  
**Gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Nebenerwerbstätigkeit**  
(0,95-Konfidenzintervalle in Klammern)

	Nebenerwerbstätigkeit	darunter: Mehrfachbeschäftigung
Nebenerwerbstätige (in Mill.)	4,96 ( 4,7- 5,2)	2,27
Arbeitsvolumen in Mill. Stunden	1530 (1435-1613)	579,3
In % des Gesamt-arbeitsvolumens <sup>1</sup>	3,51 ( 3,3- 3,7)	1,33
Jahreseinkommen in Mrd. DM	20,01 (18,8-21,1)	9,42
In % des BSP <sup>2</sup>	1,14 ( 1,1- 1,2)	0,5
Beschäftigungseffekt:		
Effektiv	891 900	340 000
Nominal <sup>3</sup>	733 600	280 000

<sup>1</sup> Das Gesamtarbeitsvolumen betrug 1984 43597,7 Mill. Stunden.  
<sup>2</sup> 1984 = 1753,7 Mrd. DM. <sup>3</sup> 1984 betrug die effektive durchschnittliche Arbeitszeit 1715,4, die nominale 2085,6 Stunden pro Person.

werbstätigkeit geleistet wurden. Die dabei erzielten Einkommen erreichen einen Umfang von ca. 1 % des Bruttosozialproduktes. Von einem großen zeitlichen und materiellen Umfang der Nebenerwerbstätigkeit kann daher kaum die Rede sein.

### Beschäftigungseffekte

Wie ergiebig ist nun dieses Erwerbspotential im Hinblick auf eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit bei Umwandlung von Nebenbeschäftigungen in Voll- bzw. Teilzeitarbeitsplätze? Diese Frage hat nicht nur faktische, sondern auch normative Aspekte. Zu bestimmen ist, wie wünschenswert Nebenerwerbstätigkeiten überhaupt

sind. Diese Frage muß in einem politischen Entscheidungsprozeß beantwortet werden.

Es ist beispielsweise kaum einsichtig, warum Personen, die überwiegend den Status von Nichterwerbstätigen haben, wie etwa Studenten oder Hausfrauen, nicht nebenher einer geringfügigen Erwerbstätigkeit nachgehen dürfen sollten. Für eine Umwandlung in Voll- bzw. Teilzeitarbeitsplätze kommen daher allenfalls die Nebenerwerbstätigkeiten von Mehrfachbeschäftigten in Betracht.

Legt man die effektive nominale durchschnittliche Arbeitszeit eines Vollerwerbstätigen zugrunde, entspricht dem Potential der Mehrfachbeschäftigung ein Beschäftigungseffekt von 280000 bis 340000 Arbeitsplätzen. Dieser hypothetische Effekt ist vor dem Hintergrund der Eignung von Nebenerwerbstätigkeiten für derartige Umwandlungsmaßnahmen zu bewerten. Ein Teil der Nebenerwerbstätigkeiten dürfte sich für die Umwandlung in stabile Vollzeitarbeitsplätze kaum eignen. Viele Nebenerwerbsgelegenheiten sind der Art nach auf einen geringen zeitlichen und materiellen Umfang zugeschnitten. Tätigkeiten wie das Austragen von Zeitschriften oder das stundenweise Betreuen von Kindern können nicht beliebig zu Arbeitsplätzen mit größerem zeitlichen Umfang zusammengefaßt werden. Es gibt allerdings Bereiche, wo reguläre Unternehmen mit dem informellen Kleinunternehmertum der Nebenerwerbstätigen konkurrieren. Der Erfolg, den Unternehmensgründungen, die Nachhilfeunterricht für Schüler anbieten, in letzter Zeit verbuchen konnten, zeigt, daß die Grenzen fließend sind und durch unternehmerische Ideen verschoben werden können.

Bedacht werden müssen auch die Reaktionen der Nachfrage nach Nebenerwerbstätigkeiten. Es ist zu vermuten, daß ein Großteil der Nebenerwerbstätigkeiten nur deshalb nachgefragt wird, weil sie billig zu haben sind. Nebenerwerbstätigkeiten können aber häufig nur deshalb so billig angeboten werden, weil die Entrichtung von Steuern und Sozialabgaben unterbleibt, sei es, weil diese wegen der Geringfügigkeit der Einkommen nicht anfallen oder weil sie in illegaler Weise nicht entrichtet werden. Bei einer Überführung des nebenerwerbswirtschaftlichen Potentials in das Angebot regulärer Unternehmen werden die Preise dieser Güter und Dienste steigen. Die Nachfrage wird dann entsprechend reagieren.

### **Restriktionen**

Selbst wenn eine Einschränkung der Nebenerwerbstätigkeit aus beschäftigungspolitischen Gründen gewollt würde, stellte sich die Frage, ob dies auch prak-

tisch durchsetzbar wäre. In den Bereichen, in denen Nebenerwerbstätigkeit verbreitet ist, sind Restriktionen und Kontrollen notorisch schwierig. Die Geschichte der Bemühungen um die Bekämpfung der Schwarzarbeit zeigt dies. Auch in der Sowjetunion sind hieraus kürzlich Konsequenzen gezogen worden. Der Katalog der Verrichtungen, wo Kleinunternehmertum legalisiert wurde, ist mit dem sich aus unserer Umfrage ergebenden Tätigkeitskatalog weitgehend identisch.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß der Versuch, Nebenerwerbstätigkeit zu beseitigen, allenfalls in geringem Umfang zur Lösung des Beschäftigungsproblems beitragen kann. Andererseits gibt es Anlaß zu der Frage, ob nicht andere Strategien, die auf die Bewältigung des Beschäftigungsproblems abzielen, den Umfang der Nebenerwerbstätigkeit sogar vergrößern. Bekanntlich wird die Verkürzung der Wochenarbeitszeit von Arbeitnehmern keineswegs einhellig begrüßt. Es liegt daher nahe, daß Erwerbstätige, die eine Vergrößerung ihres Einkommens vorziehen, auf eine Wochenarbeitszeitverkürzung mit der Aufnahme oder Ausdehnung einer Nebenerwerbstätigkeit reagieren.

Zwei für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik relevante Aspekte der Nebenerwerbstätigkeit sind dennoch hervorzuheben:

Nebenerwerbstätigkeit bietet für viele Arbeitssuchende die Chance, Kontakt zum Arbeitsmarkt herzustellen oder zu erhalten. Nützliche soziale Beziehungen können geknüpft und vorhandenes Humankapital vor der Abwertung geschützt werden.

Auf einem durch eine Vielzahl restriktiver Regelungen charakterisierten Arbeitsmarkt kann Nebenerwerbstätigkeit als Ausdruck der Flexibilität des Arbeitsangebotes gewertet werden und damit wertvolle Hinweise für die Arbeitsmarktpolitik geben.

### **Flexibilität**

Tarifverträge, Arbeitszeitverordnungen und betriebliche Arbeitszeitfestsetzungen bestimmen weitgehend die Arbeitszeiten der Erwerbstätigen. Stehen die individuellen Präferenzen der Arbeitsanbieter mit diesen Gegebenheiten nicht oder nur schlecht in Einklang, kann Nebenerwerbstätigkeit ein Ventil sein, um Wunsch und Wirklichkeit in Übereinstimmung zu bringen. Die Alternative „Mehrarbeit im Hauptberuf“ ist durch restriktive Regelungen und die Kapazitätsauslastung der Unternehmen zumeist nur sehr eingeschränkt realisierbar. Der wenig reglementierte Bereich der Nebenerwerbstätigkeit erlaubt innerhalb gewisser Grenzen individuelle Entscheidungen über Dauer und Lage der Arbeitszeit. Für bestimmte Beschäftigtengruppen wird Mehrarbeit

zudem durch Freizeit abgegolten. Ist die Zielvariable das verfügbare Einkommen, ist die Ausweitung des Arbeitsangebotes nur in der Nebenerwerbstätigkeit sinnvoll.

Für eine vergleichende Analyse kann Arbeitszeitflexibilität durch prozentuale Variationskoeffizienten der wöchentlichen Arbeitszeit operationalisiert werden (vgl. Tabelle 3). Ein Vergleich des Variationskoeffizienten aller Vollzeitwerbstätigen mit dem der Nebenerwerbstätigen bestätigt die Vermutung, daß sich beide Bereiche hinsichtlich Arbeitszeitflexibilität deutlich unterscheiden.

**Tabelle 3**  
**Variationskoeffizienten<sup>1</sup> der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit**

Bereich	Variationskoeffizient	Nebenerwerbsquote
Vollzeiterwerbstätige	15,64	7,7
Beamte des höheren Dienstes	17,92	1,7
Beamte des gehobenen Dienstes	11,20	16,3
Beamte des einfachen Dienstes	11,10	11,7
Selbständige	27,52	3,5
Arbeiter	9,67	11,6
Angestellte	11,34	12,1
Nebenerwerbstätige	120,79	-

<sup>1</sup> In % der Durchschnittsarbeitszeit.

Wie Nebenerwerbstätigkeit und der Grad der Arbeitszeitflexibilität im Hauptberuf zusammenhängen und sich bedingen, zeigen die Variationskoeffizienten verschiedener Erwerbstätigengruppen sowie die korrespondierenden Nebenerwerbsquoten. Selbständig Erwerbstätige können ihre Arbeitszeit weitgehend selbst bestimmen. Dies kommt in einem vergleichsweise großen Variationskoeffizienten der Wochenarbeitszeit zum Ausdruck. Die Arbeitszeitwünsche dieser Gruppe von Erwerbstätigen können somit ohne Nebenerwerbstätigkeit gut realisiert werden. Diesem Befund entspricht die Nebenerwerbsquote der Selbständigen. Sie liegt mit 3,5% deutlich unter dem Durchschnitt. Ähnliche Überlegungen lassen sich für die Gruppe der Beamten im höheren Dienst anstellen. Der relativ flexiblen Arbeitszeit im Hauptberuf entspricht eine Nebenerwerbsquote von 1,7%. Da eine monetäre Kompensation von Mehrarbeit bei Beamten nicht üblich ist, sind für diese Gruppe bei der Ausweitung der Arbeitszeit über das festgelegte Maß hinaus wohl andere Motive ausschlaggebend, etwa Mehrung von Prestige oder Einfluß. Ganz andere Konstellationen ergeben sich für die Beamten der unteren Laufbahngruppen sowie für Arbeiter und Angestellte. Bei ihnen korrespondieren niedrige Flexibilitäts-

grade mit einer überdurchschnittlichen Nebenerwerbsbeteiligung.

Daß auch das bestehende Angebot von Teilzeitarbeitsplätzen den Arbeitszeitwünschen der Individuen nur zum Teil entgegenkommt, zeigt die überdurchschnittliche Aktivität von Teilzeiterwerbstätigen in der Nebenerwerbstätigkeit. Jeder fünfte Teilzeitbeschäftigte wird in Form einer Nebenerwerbstätigkeit als Arbeitsanbieter zusätzlich aktiv. Bei ihnen liegt offensichtlich das gewünschte Arbeitsangebot im Bereich unter Vollzeit-, aber oberhalb der halben Stellen, die für Teilzeiterwerbstätigkeit heute typisch sind.

Der Wunsch nach einer flexibleren Arbeitszeitgestaltung kommt im übrigen auch in den Untersuchungen über Arbeitszeiten und Arbeitszeitwünsche zum Ausdruck. Sie kommen zu dem Ergebnis, daß die realisierte wöchentliche Arbeitszeit häufig von der gewünschten Arbeitszeit abweicht. Arbeiter sowie Angestellte und Beamte der unteren Laufbahngruppen wünschen danach eine höhere Arbeitszeit als die tatsächlich realisierte. Die Vermutung, daß eine zunehmende Arbeitszeitverkürzung zu einem Wachstum der Nebenerwerbstätigkeit führt, wird durch die skizzierten Zusammenhänge unterstützt.

### Unklarheiten

Schattenwirtschaft wird inzwischen allgemein als ein wirtschaftspolitisches Problem wahrgenommen<sup>3</sup>. Es ist ein Verdienst der Diskussion der letzten Jahre, das Phänomen Schattenwirtschaft und Ausweichreaktionen, die zu ihr führen, eindringlich verdeutlicht zu haben. Das Denken über die Finanzierbarkeit der staatlichen Aktivität, darunter auch der Sozialpolitik, ist durch diese Diskussion nachhaltig verändert worden. Der Zustand der Unschuld, wo mehr Sozialpolitik oder mehr Staatsaktivität zugleich auch als mehr Wohlfahrt verstanden wurde, ist unwiderruflich vorbei.

Unklar ist allerdings bis heute, in welchem Umfang Schattenwirtschaft existiert. Die definitorischen Unklarheiten sind dabei weniger von Interesse als die empirischen. Für den hier zu betrachtenden Teilbereich, das individuelle Arbeitsangebot in der Schattenwirtschaft, mag als Definition genügen, unter Schattenwirtschaft Erwerbsaktivitäten zu verstehen, die bewußt der amtlichen Erfassung entzogen werden. Die Ursachen können verschiedener Art sein. Grundsätzlich lassen sich jedoch zwei Identifikationskriterien unterscheiden. Eine

<sup>3</sup> Auch das Statistische Bundesamt befaßt sich inzwischen mit der Abgrenzung und Erfassung der Schattenwirtschaft. Vgl. dazu D. Schäfer, P. Witmann: Zur Abgrenzung und Erfassung der Schattenwirtschaft, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 8/1985, S. 618 ff.

Tätigkeit zählt dann zur Schattenwirtschaft, wenn die entstehenden Einkommen nicht oder nur zum Teil versteuert und/oder Sozialabgaben nicht entrichtet werden, obwohl Steuer- bzw. Abgabepflicht besteht. Unabhängig von der Hinterziehung fiskalischer und parafiskalischer Abgaben zählt eine Tätigkeit darüber hinaus zur Schattenwirtschaft, wenn gesetzliche Regelungen, die sich auf die Ausübung der Tätigkeit als solche beziehen, nicht berücksichtigt werden<sup>4</sup>, etwa die Bestimmungen der Handwerks- oder Gewerbeordnung.

Die gesamtwirtschaftlichen Folgen von Schattenwirtschaft sind evident: Einnahmeausfälle für Staat und Versicherungsträger einerseits, Mißbrauch von Arbeitslosengeld und anderen sozialen Leistungen sowie mögliche

Sicherungslücken bei überwiegend in der Schattenwirtschaft tätigen Personen andererseits. Anbieter in der Schattenwirtschaft erlangen unrechtmäßige Wettbewerbsvorteile gegenüber Anbietern, die ihrer Abgabepflicht nachkommen und gesetzliche Vorschriften einhalten. Nicht zuletzt hat eine ständig expandierende Schattenwirtschaft Auswirkungen auf die offizielle Statistik und die Wirtschafts- und Finanzpolitik, soweit diese auf die Statistik angewiesen ist. Wenn ein immer größerer Teil der wirtschaftlichen Aktivität der offiziellen Erfassung entzogen wird, können wichtige gesamtwirtschaftliche Kenngrößen nurmehr ein verzerrtes Bild der Realität widerspiegeln.

Schattenwirtschaftliche Betätigung kann sowohl in der Haupt- als auch in der Nebenerwerbstätigkeit erfolgen. Der überwiegende Teil wird jedoch in der Nebenerwerbstätigkeit vermutet<sup>5</sup>. Beispielsweise werden die Ergebnisse einer Studie des Institutes für Demoskopie Allensbach über Freizeitarbeit – die in etwa der Nebenerwerbstätigkeit entspricht – aus dem Jahr 1974 vielfach undifferenziert noch heute als Schätzung der Schattenwirtschaft interpretiert<sup>6</sup>. Die These, daß der schattenwirtschaftliche Anteil an der Nebenerwerbstätigkeit groß ist, stützt sich auf zwei Überlegungen: erstens auf

<sup>4</sup> Ausführlichere Diskussionen zur Definition und Abgrenzung der Schattenwirtschaft finden sich z. B. bei R.-D. Graß: Schattenwirtschaft – Teil 1: Kriterien einer begrifflichen Abgrenzung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3/1984.

<sup>5</sup> Schwarzarbeit wird durch das internationale Arbeitsamt sogar definitiv der Mehrfachbeschäftigung gleichgesetzt. Der Ausdruck schattenwirtschaftliches Arbeitsangebot wird bewußt verwendet, um eine Abgrenzung von der gesetzlich eng definierten Schwarzarbeit zu ermöglichen.

<sup>6</sup> Vgl. dazu E. Langfeldt: Die Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik, Kieler Studien 191, Tübingen 1984, S. 22; Ch. Helberger, J. Schwarze, a.a.O.; J. Schwarze, a.a.O.

**VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG**

**NEUERSCHEINUNG**

**Bruno Molitor**

**WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITIK IN DER DEMOKRATIE**

**Aufsätze aus den Jahren 1982-86**

Die Beiträge des Würzburger Ordinarius für Nationalökonomie, Prof. Dr. Bruno Molitor, die in diesem Buch zusammengefaßt wurden, sind von der Sorge geprägt, daß bei der Gestaltung unseres Gemeinwesens – angefangen von der Wirtschaftstätigkeit des Staates in der Marktwirtschaft über die Steuerreformpläne, von der Beschäftigungspolitik und der Sozialpolitik bis hin zur Europäischen Gemeinschaft und der Entwicklungspolitik – grundlegende Ordnungsprinzipien verletzt oder nicht beachtet und Reformen unterlassen werden, die ihnen Gültigkeit verschaffen können. Alle Aufsätze zeichnen sich durch eine klare und überzeugende Gedankenführung aus, durch einen auch für den Nicht-Fachmann durchgängig lesbaren Stil und vor allem durch die Aktualität ihrer Fragestellungen.

Großoktav, 571 Seiten, 1986, brosch. DM 56,-

ISBN 3-87895-308-9

**VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG**

mangelnde Effektivität der staatlichen Erfassung von Nebenerwerbstätigkeit sowie zweitens auf individuelle Kalküle und institutionelle Regelungen.

### Haupterwerbstätigkeit

Grundsätzlich gilt, daß die Kontrollintensität der Steuer- und Sozialbehörden bei Nebenerwerbstätigkeiten relativ gering ist und sich diese daher gut für schattenwirtschaftliche Aktivitäten eignen. Die Haupterwerbstätigkeit ist, zumindest für die Gruppe der abhängig Beschäftigten, die neun Zehntel der Erwerbstätigen stellen, aufgrund der hohen statistischen und steuerlichen Kontrollintensität in diesem Bereich gut erfaßt. Der Schattenwirtschaftsanteil der Haupterwerbstätigkeit von Arbeitnehmern ist daher als gering einzuschätzen. Die quantitativ wahrscheinlich bedeutsamste Form der Schwarzarbeit von Arbeitnehmern in der Haupterwerbstätigkeit, der illegale Arbeitnehmerverleih, bestätigt eher noch diese Einschätzung, handelt es sich doch bei den Beteiligten überwiegend um Ausländer, die sich den nationalen Kontrollen am ehesten entziehen. Demgegenüber ist der Bereich der Nebenerwerbstätigkeit nur schwach reglementiert, der statistische und steuerliche Kontrollapparat nur wenig entwickelt und somit die individuellen Gestaltungsspielräume und die Möglichkeit, Aktivitäten zu verheimlichen, größer.

Grundsätzlich stehen sowohl Haupterwerbstätige als auch Nebenerwerbstätige vor der Entscheidung, ob sie ihre Arbeitskraft legal in der offiziellen Wirtschaft oder illegal in der Schattenwirtschaft anbieten sollen. Diese Entscheidung dürfte in der Regel rational und nach dem Eigennutzprinzip getroffen werden. Man kann nun davon ausgehen, daß vor allem vier Motive für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit maßgebend sind: die Erzielung eines laufenden Einkommens, der Erwerb sozialer Sicherung, der Erwerb von Ansehen („sozialer Status“) und von anderen Komponenten nichtmonetärer Entlohnung (Arbeitszufriedenheit, Kontakte etc). Darüber hinaus beeinflußt natürlich auch das Risiko, entdeckt und bestraft zu werden, die Neigung, in der Schattenwirtschaft tätig zu werden. Während die Einkommenserzielung auch in der Schattenwirtschaft möglich sein mag, ist der Erwerb von Ansprüchen an die sozialen Sicherungssysteme an legale Erwerbstätigkeit gebunden. Auch die Sicherheit eines kontinuierlichen Einkommensbezugs ist in der offiziellen Wirtschaft wesentlich höher. Diese Vorzüge dürften für Erwerbstätige in der Regel ausreichen, um ein Arbeitsverhältnis in der offiziellen Wirtschaft aufzunehmen. Nebenerwerbstätigkeiten im Schatten der offiziellen Wirtschaft können

dann ausschließlich der Steigerung des verfügbaren Einkommens dienen<sup>7</sup>.

Bei Personen, die überwiegend Nichterwerbstätige sind (Schüler und Studenten, vorübergehend Arbeitslose, Hausfrauen, Rentner), dürfte das Einkommensmotiv bei der Ausübung einer (Neben-)Erwerbstätigkeit im Vordergrund stehen. Aspekte der sozialen Sicherung stehen weitgehend zurück, da mit den betreffenden sozialen Stellungen in der Regel zumindest Grundsicherungen verbunden sind<sup>8</sup>.

Anreize, eine Nebenerwerbstätigkeit schattenwirtschaftlich auszuüben, können im übrigen auch vom staatlichen Transferleistungssystem ausgehen. Der Anreiz, in die Schattenwirtschaft auszuweichen, erhöht sich ceteris paribus, wenn Transferleistungen bezogen werden, auf die andere Einkommen angerechnet werden (z. B. Arbeitslosengeld oder Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz). Erfasste Nebenerwerbseinkommen werden auf diese Leistungen angerechnet und stehen somit nur noch gekürzt zur Verfügung. Jedoch besteht auch bei den Transferleistungen, die eine Meldepflicht für jede Form von Erwerbstätigkeit vorsehen, das Risiko, bestraft zu werden und eventuell den Anspruch auf Leistungen vollständig zu verlieren.

### Zuordnungsfragen

Die genannten Argumente sprechen dafür, in der Haupterwerbstätigkeit einen niedrigen, in der Nebenerwerbstätigkeit einen hohen Anteil der Schattenwirtschaft zu erwarten. Wie hoch dieser ist, ist gleichwohl offen und letztlich eine empirische Frage. Einen ersten Hinweis darauf, daß längst nicht jede Nebenerwerbstätigkeit Bestandteil der Schattenwirtschaft ist, gibt die Abgabenstruktur der Nebenerwerbstätigkeiten. Danach wurde immerhin für jedes fünfte Nebenerwerbseinkommen angegeben, daß Steuern und/oder Sozialabgaben entrichtet wurden. Dieser Befund wird durch eine von uns durchgeführte Potentialschätzung des schattenwirtschaftlichen Arbeitsangebotes von Nebenerwerbstätigen bestätigt<sup>9</sup>. Im Gegensatz zu den bekannten indirekten Verfahren, die auf makroökonomischen Größen basieren und die nur sehr grobe Schätzungen der Schattenwirtschaft zu liefern vermögen, ist hier ein direktes und mikroökonomisch fundiertes Verfahren verwendet worden. Basierend auf den Daten der Nebenerwerbstätigkeitsumfrage sowie auf gesetzlichen und abgaberechtlichen Bestimmungen ist das Potential der Neben-

<sup>7</sup> Auf die Frage nach den Motiven für die Ausübung einer Nebenerwerbstätigkeit wurden mit 43 % finanzielle Gründe am häufigsten angeführt.

<sup>8</sup> So sind z. B. Schüler und Hausfrauen zumeist in der gesetzlichen Krankenversicherung mitversichert. Für Studenten besteht eine obligatorische Versicherungspflicht.

<sup>9</sup> Eine ausführliche Darstellung des Verfahrens sowie der Ergebnisse findet sich bei J. S c h w a r z e, a.a.O.

erwerbstätigkeiten ermittelt worden, das für eine Zugehörigkeit zur Schattenwirtschaft in Frage kommt.

Der Ansatz macht deutlich, in welchem Ausmaß die Definition und der Umfang der Schattenwirtschaft von rechtlichen und institutionellen Regelungen bestimmt wird. Zu nennen sind hier die Bestimmungen des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und solche sozialversicherungsrechtlicher Art. Ein drittes Kriterium für die Zuordnung zur Schattenwirtschaft ist die Nichterfüllung steuerlicher Verpflichtungen. Aufgrund der in der Datenbasis verfügbaren Informationen konnte die Steuerpflichtigkeit der Nebenerwerbseinkommen nicht überprüft werden. Die folgenden empirischen Ergebnisse beziehen sich daher ausschließlich auf die beiden ersten Kriterien.

Das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit stellt nicht auf die Abgabenhinterziehung als solche ab, vielmehr stehen Verstöße gegen verschiedene gesetzliche Bestimmungen im Vordergrund. Im einzelnen sind darunter zu verstehen:

- die Erwerbstätigkeit eines Beziehers von Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) ohne die gebotene Unterrichtung einer Dienststelle der Bundesanstalt für Arbeit;
- der selbständige Betrieb eines Gewerbes ohne Erfüllung der in der Gewerbeordnung vorgeschriebenen Voraussetzungen;
- die selbständige Ausübung eines Handwerks ohne Eintragung in die Handwerksrolle.

Der Anreiz, Nebenerwerbstätigkeit illegal auszuüben, ist für Bezieher von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe relativ groß, da die Anrechnung von „legalen“ Nebeneinkommen auf die Unterstützungsleistungen sehr restriktiv gehandhabt wird und Arbeitslose – im Vergleich mit Erwerbstätigen – über viel disponible Zeit verfügen. Dementsprechend wird eine positive Korrelation zwischen steigender Arbeitslosigkeit und dem Wachstum der Schattenwirtschaft postuliert<sup>10</sup>.

### Empirische Ergebnisse

Gegen eine blühende Schwarzarbeit bei Arbeitslosen sprechen allerdings die Ergebnisse einer empirisch-soziologischen Studie. Danach beeinträchtigt länger andauernde Arbeitslosigkeit tendenziell die Voraussetzun-

<sup>10</sup> Vgl. z. B. H. Weck: Schattenwirtschaft: Eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung?, Frankfurt a. M. 1983, S. 92 und S. 35, 44, 85.

<sup>11</sup> Vgl. dazu J. Jessen, W. Siebel, Ch. Siebel-Rebell, U.-J. Walther, I. Weyrather: Mythos informelle Ökonomie, in: Leviathan, Heft 3/1985, S. 399-419.

gen für die Teilnahme an Schwarzarbeit, da diese von der offiziellen Erwerbstätigkeit stark bestimmt wird. Zu nennen sind beispielsweise Produktionsmittel für höherwertige Arten von Arbeit, berufliche Qualifikationen und das soziale Netz der Betriebsbelegschaft<sup>11</sup>. Auch die Tatsache, daß vor allem Randgruppen des Arbeitsmarktes durch Arbeitslosigkeit betroffen sind, deutet darauf hin, daß Schwarzarbeit in der Arbeitslosigkeit nicht den oft zitierten Umfang hat.

Die ermittelte Nebenerwerbsquote der Arbeitslosen liegt zwar mit ca. 17 % deutlich über dem allgemeinen Durchschnitt. Bei den Beziehern von Arbeitslosengeld oder -hilfe sinkt diese Quote jedoch auf 10 %. Sie stellen damit das Potential des schattenwirtschaftlichen Arbeitsangebotes nach dem ersten Tatbestand des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Bei wöchentlich 10 Arbeitsstunden beträgt das durchschnittliche Monatseinkommen ca. 260 DM. Die These, daß viele Arbeitslose in einem großen Umfang in der Schattenwirtschaft aktiv sind, läßt sich anhand des vorliegenden Datenmaterials nicht bestätigen.

**Tabelle 4**  
**Das Potential der Schwarzarbeit nach den Tatbeständen des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit**

Tatbestand	Potential in %	Anteil an Nebenerwerbstätigkeit in %
§ 60 SGB I	20,5	4,3
Gewerbeordnung	42,9	8,9
Handwerksordnung	36,6	7,6
Insgesamt	100,0	20,8

Wenn zusätzlich auch die übrigen Tatbestände des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und Verstöße gegen die Handwerks- oder Gewerbeordnung, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden soll, berücksichtigt werden, ergibt sich, daß 21 % aller Nebenerwerbstätigen der Schwarzarbeit zuzurechnen sind (vgl. Tabelle 4). Von diesen entfällt mit 43 % der größte Teil auf Verstöße gegen die Gewerbeordnung. Hochgerechnet auf die Bundesrepublik ergibt sich unter Berücksichtigung des Stichprobenfehlers ein Potential von 980 000 bis 1,25 Mill. nebenerwerbstätigen „Schwarzarbeitern“. Bei einem Jahresarbeitszeitvolumen von 244 Mill. Stunden erzielen sie ein Gesamteinkommen von rund 4 Mrd. DM. Einkommen und Arbeitszeit, die schwarz in Nebenerwerbstätigkeit geleistet werden, haben damit einen Umfang von weit unter einem Prozent des Bruttosozialproduktes bzw. des Jahresar-

beitszeitvolumens. Ohne die Probleme und Gefahren von Schwarzarbeit verharmlosen zu wollen, wird man sagen können, daß eine Schwarzarbeitsquote von unter 1 % des BSP kaum alarmierend ist.

### **Sozialversicherungspflicht**

Gemäß der in § 2 Abs. 2 SGB IV geregelten Beitragspflicht unterliegen im Prinzip auch Nebenerwerbstätigkeiten der Sozialversicherungspflicht. Die generelle Beitragspflicht zur Sozialversicherung ist jedoch durch eine Reihe von Vorschriften eingeschränkt, die sich in der Hauptsache auf den Umfang des Einkommens und der Arbeitszeit beziehen. Beispielsweise wird ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis (im Sinne des Sozialrechts) von regulär erwerbstätigen Arbeitnehmern nicht mit deren Haupterwerbstätigkeit zusammengezogen und ist daher von der Sozialversicherungspflicht befreit. Aufgrund des geringen individuellen, zeitlichen und materiellen Umfangs der Nebenerwerbstätigkeit führen diese Grenzen dazu, daß nur 18 % der in der Umfrage angegebenen Nebenerwerbstätigkeiten der Sozialversicherungspflicht unterliegen<sup>12</sup>. Für diese Beschäftigungsverhältnisse wären nach geltendem Recht Beiträge abzuführen. Nach sozialversicherungsrechtlichen Kriterien sind ungefähr 525 000 Personen als Nebenerwerbstätige in der Schattenwirtschaft aktiv. Sie leisteten dabei insgesamt 406 Mill. Arbeitsstunden und erzielten Einkommen von 6,7 Mrd. DM. Das rechnerische Volumen nicht abgeführter Beiträge aus sozialversicherungspflichtiger Nebenerwerbstätigkeit betrug 1984 circa 2,4 Mrd. DM (ihnen stehen circa 1,5 Mrd. DM abgeführte Beiträge für Nebenerwerbstätigkeit gegenüber).

### **Schattenwirtschaftspotential**

Rechnet man die Fallzahlen nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und wegen Nichterfüllung der Sozialversicherungspflicht zusammen, ergibt sich ein Schattenwirtschaftsanteil der Nebenerwerbstätigkeit von annähernd 40 %. Bei Berücksichtigung des Kriteriums „Nichterfüllung der Steuerpflicht“ würde dieser Anteil vermutlich noch einmal deutlich steigen. Selbst wenn damit der Anteil der Schattenwirtschaft an der Nebenerwerbstätigkeit niedriger liegen mag, als dies zum Teil befürchtet wird, bestätigt das Ergebnis doch insgesamt die Vermutung, daß der Anteil hoch ist. Er liegt insbesondere wesentlich höher als der Anteil der Schattenwirtschaft bei der Haupterwerbstätigkeit von Voll- und

Teilzeiterwerbstätigen. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß die relative Bedeutung der Nebenerwerbsarbeit für die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung mit ca. 1 % des BSP doch sehr begrenzt ist. Wie bedrohlich die schattenwirtschaftliche Komponente der Nebenerwerbstätigkeit gewertet wird, wird hierdurch sicherlich beeinflusst.

Die ermittelten Ergebnisse sind Anlaß, nach wirtschaftspolitischen Konsequenzen zu fragen. Der Gesellschaft stehen im wesentlichen drei Wege offen: Mit der Schattenwirtschaft zu leben, den rechtlichen Normen konsequenter Geltung zu verschaffen oder die wirtschaftlichen Aktivitäten der Bürger weniger restriktiv zu normieren. Aufgrund ihrer Informationen hinsichtlich der Struktur der Nebenerwerbstätigkeit bietet die Nebenerwerbsumfrage Möglichkeiten, jeden dieser drei Wege näher zu prüfen.

Dazu an dieser Stelle nur ein Beispiel: Wenn immerhin 17,5 % der Nebenerwerbstätigkeiten deshalb zum Potential der Schattenwirtschaft zählen, weil sie gegen die Handwerks- oder Gewerbeordnung verstoßen, stellt sich die Frage, ob eine Deregulierung dieser Verordnungen zumindest für einen Teil der angesprochenen Tätigkeiten den Umfang der Schattenwirtschaft nicht auf eine vertretbare Weise senken könnte. Dies gilt insbesondere angesichts des sehr niedrigen Umfangs, den die Nebenerwerbstätigkeit zum Teil hat. Man könnte an eine „Geringfügigkeitsgrenze“ analog zum Sozialversicherungsrecht denken. Die den Erwerbstätigen bei Nebentätigkeiten entstehenden Transaktionskosten (Melde- und Aufzeichnungspflichten, Qualifikationsvoraussetzungen u. a.) stehen zum zeitlichen und materiellen Umfang des Nebenerwerbs vielfach in keinem Verhältnis. Soweit nicht die Hinterziehung von Steuern und Abgaben, sondern die Umgehung „lästiger“ Vorschriften Motiv für das Ausweichen in die Schattenwirtschaft ist, könnte man diese Tätigkeiten hierdurch zum Teil in die Legalität zurückholen.

Die Ergebnisse legen es zudem nahe, die sozialversicherungsrechtlichen Regelungen zur „geringfügigen“ Erwerbstätigkeit im Hinblick auf mißbrauchsfreiere Regelungen zu überdenken. Interessant sind in diesem Zusammenhang die neuerdings<sup>13</sup> wieder stärker diskutierten Überlegungen zu einer allgemeinen Versicherungspflicht. Eine generelle Versicherungspflicht würde Nebenerwerbstätigkeiten geringen Umfangs, insbesondere bei Personen, welche daneben keine Haupterwerbstätigkeit ausüben, wesentlich von Problemen entlasten.

<sup>12</sup> Zur Nicht- und Unterversicherung von Teilgruppen der Erwerbstätigen vgl. auch Ch. Helberger, St. Pickard, R. Thiede: Nichtkonventionelle Formen der Erwerbstätigkeit als Problem des sozialen Sicherungssystems, in: Finanzarchiv 49 (1985), S. 271-307; R. Thiede: Alternativprojekte und Krankenversicherung – Sicherungslücken und Mißbrauchstatbestände bezüglich der Absicherung des Krankheitsrisikos bei Mitgliedern alternativer Projekte, in: Sozialer Fortschritt, 3/1986, S. 123-130.

<sup>13</sup> Siehe etwa das Jahresgutachten 1986/87 des Sachverständigenrats.