

Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit im Vormarsch

Die dunkle Seite der Ökonomie

Der illegale Wirtschaftssektor und die Schwarzarbeit haben in den Jahrzehnten der Deregulierung auch in den westlichen Industrieländern stark zugelegt. Die Schweiz ist da kein Sonderfall.

Thomas Huonker

Schwarzarbeit ist Arbeit, die nicht gemäss gesetzlichen Regelungen verrichtet wird. Jedes einzelne der folgenden Merkmale definiert Schwarzarbeit, oft treffen alle zu.

- › Der Lohn und der Gewinn aus Schwarzarbeit wird nicht versteuert
- › Schwarzarbeitgeber und Schwarzarbeitnehmer zahlen keine Sozialabgaben
- › Es fehlen Kontrollen der Gesundheitsrisiken am Schwarzarbeitsplatz
- › Es besteht kein Versicherungsschutz bei Arbeitsunfällen
- › Der Rentenanspruch entfällt
- › Die Löhne für Schwarzarbeit liegen unter dem Normaltarif

Für die Heizungs- und Klimabranche in der Schweiz liegt eine detaillierte Studie vor, angeregt von Lucius Dürr, Direktor der Clima-Suisse. Sie wurde von einem seit Jahren spezialisierten Experten für Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft erstellt, vom Universitätsprofessor Friedrich Schneider im österreichischen Linz. Er berichtet, dass der Schwarzstundenlohn in der Schweizer Heizungsbranche zwischen 20 und 30 Franken liegt, wogegen für die offizielle Handwerkerstunde rund 100 Franken verrechnet wird. Der Schwarzarbeitgeber kann sich die Lohnnebenkosten für Altersvorsorge, Unfallversicherung und Sozialabgaben sparen. Er zahlt auch keine Mehrwertsteuer. Sein dadurch erhöhter Gewinn bleibt unversteuertes Schwarzgeld, mit dem er seinerseits im Schatten wirtschaften kann.

Schattenwirtschaft nicht unterschätzen

Der Begriff Schattenwirtschaft bezeichnet mehr als nur Schwarzarbeit. Zur Schatten-

wirtschaft gehören all jene wirtschaftlich relevanten Tätigkeiten, welche nicht in den zum Bruttosozialprodukt zusammengerechneten Statistiken erscheinen.

Darunter fallen verschiedene Bereiche. So die Milliardenumsätze des organisierten Verbrechens, hauptsächlich erzielt mit Drogenanbau und -Handel, Schmuggel, Waffen-, Edelstein- und Goldhandel in schlecht kontrollierten Gebieten, etwa in Bürgerkriegsgebieten Afrikas und Asiens oder in Randregionen Lateinamerikas.

Zu beachten ist, dass Erträge aus diesen Branchen, sobald sie in Nauru, Cayman Island, Monaco, Luxemburg, Liechtenstein oder der Schweiz durch die Geldwäsche gegangen sind, durchaus auch in offiziellen Wirtschaftsstatistiken und Bankbilanzen auftauchen können.

Anders steht es um die Schattenwirtschaft in Haushalt und Subsistenzsektor, die im armen Süden, zunehmend auch in Osteuropa, hauptsächlich von Frauen betrieben wird. Sie sichert das Überleben eines grossen Teils der Weltbevölkerung – oft knapp am Rand von Hunger und Not. Frauen, Kinder, seltener auch arbeitslose Männer tragen Wasser, sammeln Nahrung und Brennstoffe, bewirtschaften Gärten und kleine Felder, züchten Kleinvieh. Eine UNO-Statistik von 1995 schätzt den Wert unbezahlter Frauenarbeit in diesem Sektor auf elf Trillionen Dollar pro Jahr, den unbezahlter Männerarbeit auf fünf Trillionen.

In den reichen Ländern zählen Haushaltsarbeit ebenso wie freiwillige Tätigkeiten in Nachbarschaftshilfe oder in Vereinen zur Schattenwirtschaft. Sie erscheinen in offiziellen Statistiken nur, wenn es sich um ganz regulär bezahlte Haushaltführung, etwa in Heimen, oder um bezahlte Arbeitsplätze wie Vereinssekretariate handelt.

Unbezahlte Frauenarbeit in der Schweiz wird für 1996 auf einen Wert von 120 Milliarden Franken geschätzt, unbezahlte Männerarbeit auf 42 Milliarden.

Ebenfalls nicht direkt im Geldkreislauf erscheint ein anderer Bereich der Schattenwirtschaft, der Naturaltausch. Direkte Ver-

rechnung von Gütern und Leistungen ohne Beleg und Bargeld ist sowohl im Subsistenzsektor als auch im unkontrollierten Bereich steuerfrei abgewickelter Geschäfte von Gewicht. Der russische Ökonom und Politiker Jawlinski schätzt, dass 1998 in Russland 75 % der Wirtschaftsaktivitäten als bargeldlose Tausch- und Wechselgeschäfte am Fiskus vorbei getätigt wurden. Ähnliche Quoten erreicht die Schattenwirtschaft in Ländern wie Nigeria (76 %), Ägypten (68 %) oder Guatemala (45 %). Geld aus diesen im Dunkeln liegenden Bereichen taucht dann wieder im Bruttosozialprodukt der Finanzplätze auf. Neuestes Beispiel (nach den Millionen des philippinischen Präsidenten Marcos): Die 600 Millionen Franken, die Nigerias Ex-Präsident Abacha in der Schweiz deponierte.

Probleme der Forschung

Friedrich Schneider hat soeben, zusammen mit Dominik Enste, ein gründliches Buch über Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft veröffentlicht.¹ Er diskutiert darin die methodischen Probleme der Erforschung von Geld- und Warenflüssen, welche sich der offiziellen Erfassung entziehen.

Verschiedene Schätzungsmethoden ergeben unterschiedliche Resultate. Eine Methode geht vom Mehrverbrauch an Haushalt-Elektrizität durch Betriebe der Schattenwirtschaft aus. Andere Forschungen basieren auf anonymisierten Umfragen und hochgerechneten Mikrountersuchungen. Schneider verwendet den Bargeldansatz und misst den schwarzen Wirtschaftssektor daran, wieviel Bargeld über den offiziell deklarierten Bereich hinaus im Umlauf ist. Damit entgehen seiner Optik der Naturalienabtausch und die ohne Entgelt geleistete Subsistenz-, Haushalts- und Sozialarbeit.

Bezüglich Schwarzarbeit ist dieser Ansatz aber relativ treffsicher, da diese ja entlohnt wird, eben mit Bargeld direkt in die

¹ Friedrich Schneider, Dominik Enste: Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit. Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen. Oldenbourg Verlag, München/Wien 2000. 238 S., Fr. 47.50

Hand. Bei Forschungen im Frankenbereich ist zu berücksichtigen, dass Schweizer Währung, auch Bargeld, im Ausland ebenfalls zirkuliert und gehortet wird. Schneiders Forschungsergebnisse haben ein gutes Renommee; der Bundesrat hat im Sommer 1999 darauf verzichtet, in der Schweiz eigene Forschungen über Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft zu veranlassen, weil «die Analyse von Schneider, die seit mehreren Jahren allgemeine wirtschaftliche Schätzungen hervorbringt, kaum erheblich verbessert werden» könne. Zudem, so der Bundesrat, «würde eine quantitative sektorielle und regionale Analyse zu viel Zeit und Ressourcen beanspruchen». Vielleicht will er auch gar nicht so genau wissen, wieviel Steuer- und Sozialversicherungsverluste der Schweizer Fiskus wegen des Booms von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft in den letzten Jahren erlitt. Im übrigen hält der Bundesrat fest, Schneiders Befunde seien

«genügend, um die öffentliche Meinung zu sensibilisieren».

Schweizer Schattenwirtschaft: 30 Milliarden pro Jahr

Schneiders Forschungsergebnisse zeigen, dass das Volumen der Schattenwirtschaft in allen OECD-Ländern in den Jahren der Deregulierung zwischen 1970 und 1997 rasant anwuchs. In Italien boomte die «*economia sommersa*» von 10.7% des Bruttosozialprodukts auf 27.3%. In England wuchs der illegale Sektor von 2% auf 13%, in Deutschland von 3 auf 13%, in Frankreich von 3.9 auf 14.7%. Es handelt sich dabei um riesige Summen. Für die deutsche Schattenwirtschaft prognostiziert Schneider im Jahr 2000 einen Umsatz von 634 Milliarden DM. Die Schweiz ist keine Insel korrekten Geschäftsgebarens. Die heimatische Schattenwirtschaft verdoppelte sich von 4.1% des Bruttosozialprodukts im Jahr 1970 auf 8.1% 1997. Der inter-

nationale Währungsfonds bezifferte das Schweizer Bruttosozialprodukt für 1997 auf 322,43 Milliarden Franken. Demzufolge machte die Schattenwirtschaft in der Schweiz 1997 rund 26,1 Milliarden Franken Umsatz, und die Schätzungen für 1998 und 1999 liegen noch leicht höher; die bundesrätliche Verlautbarung nennt 30 Milliarden für 1998. Die Verteilung der Schwarzgeldeträge in der Schweiz ist schlecht erforscht. Aufgrund erster Kontrollen ist zu vermuten, dass die schwarzen Schafe der Bau- und Innenrenovationsbranche den Löwenanteil einsacken, gefolgt von Gastgewerbe, Hotellerie und Vergnügungsbranche; hierbei sind das Rotlichtmilieu, aber auch die boomende Party- und Dancingszene nicht zu vergessen. Auch im Bereich Computer und Informatik fliesst Schwarzgeld. Mehrere Milliarden jährlich, so wird geschätzt, setzen Autohandel und Autoreparaturgewerbe schwarz um. Es existiert auch ein Schwarzmarkt in



Foto: Juliet Haller

Güterbahnhof Zürich, kurz vor den Autobahnauffahrten Richtung Bern, Basel und Winterthur: Vom frühen Morgen bis am Mittag stehen Männer da. Sie hoffen auf einen Arbeitgeber, der sie für einige Stunden oder Tage beschäftigt.

der Landwirtschaft. Neben Milch- und Käseproduktion über das Kontingent hinaus sowie undeklariertem Handel mit Fleisch, Eiern und Feldfrüchten gibt es auch ohne Bewilligung angestellte ausländische Knechte mit Minimallöhnen. Hinzu kommen viele, teilweise auch als «sans papiers» hier lebenden Arbeiterinnen und Arbeiter der Reinigungsbranche sowie nicht gemeldete Haushalthilfen.

Vom Tabu zum Handlungsbedarf

Schneider, der einige Jahre im Zürcher Niederdorf wohnte, sagte 1995: «Ich habe den Eindruck, dass die Schattenwirtschaft in der Schweiz ganz einfach totgeschwiegen wird, schlimmer noch als in Deutschland oder Österreich.» Das hat sich unterdessen zu ändern begonnen. Vor allem in der Welschschweiz und im Tessin, seit kurzem in Basel und Zürich, aber auch beim Bund, wird das Thema Schwarzarbeit angegangen. In den letzten Jahren beschäftigten sich Medien und Gerichte vermehrt mit aufgedeckten Fällen unterbezahlter, aber hochrentabler Schwarzarbeit, vor allem im Baugewerbe. So stellte zum Beispiel eine Firma beim Umbau des Hauptbahnhofs Zürich 35 auf der Strasse angeheuerte Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien zum Stundenlohn von 20 Franken an und machte so binnen kurzem mehr als eine halbe Million Franken Gewinn. Die Sache wurde publik, Polizei und Justiz griffen ein. Es wurde eine Busse von 2000 Franken verfügt. Oder: Im März 2000 wurde ein Zürcher Bauunternehmer, der jahrelang mit Schwarzarbeitern wirtschaftete, zu einer Busse von 5000 Franken verurteilt. Er war einschlägig vorbestraft; in seinem Fall kam deshalb noch die Verurteilung zu sechs Monaten Gefängnis, bedingt, hinzu. Die Schwarzarbeiter wurden ausgeschafft, sollen aber bei anderen Schweizer Bauunternehmern wieder ihr illegales Auskommen gefunden haben.

Gewerkschaften und die ehrlichen Gewerbetreibler und Arbeitgeber forderten Kontrollen, Untersuchungen und Verurteilungen. Der Gewerbeverband errichtete eine Fachstelle gegen Schwarzarbeit und publizierte

Bund vergibt Aufträge gegen Schwarzarbeit

Der Bundesrat verabschiedete am 14. Juni 1999 fünf Aufträge an eine interdepartementale Arbeitsgruppe «Bekämpfung der Schwarzarbeit».

Kompetenzen für kantonale Kommissionen

Es gibt zwölf Vorschriften aus Bundesgesetzen, die einzelne Bereiche oder Aspekte der Schwarzarbeit illegal machen. Gerade deshalb ist die Erfassung und Bestrafung nicht so einfach. Für die Schwarzarbeitgeber sind die von der bisherigen Gerichtspraxis verhängten Strafen so geringfügig, dass sich der Gesetzesbruch selbst dann lohnte, wenn die Sache aufflog. Der Bundesrat beabsichtigt, allenfalls mit einer diesbezüglichen Änderung des Gesetzes betreffend Gesamtarbeitsverträge, eine Kompetenzerweiterung, und insbesondere auch ein Klagerecht, der kantonalen Kommissionen, die gegen Schwarzarbeit aktiv geworden sind und deren Einrichtung auch in jenen Kantonen ansteht, wo solche Kommissionen noch fehlen.

Schwarzarbeitgeber, nicht Schwarzarbeiter verstärkt bestrafen

Es gibt sowohl Schweizer als auch Ausländer unter den hiesigen Schwarzarbeitern. Etliche Schwarzarbeiter sind Papierlose oder Flüchtlinge im Asylverfahren mit Arbeitsverbot. Sie stehen vor den Alternativen Herumlungen ohne Geld, Drogenhandel, Bettel oder Schwarzarbeit. Die Variante Schwarzarbeit ist in dieser Lage nicht die schlechteste. Wird aber ein Schwarzarbeiter mit diesem Status erwischt, sind die Sanktionen drastisch. Oft kommt es in diesen Fällen unter dem Titel «Ausländerkriminalität» zur Ausschaffung. Der Schwarzarbeitgeber zahlt seine Minimalbusse und hat bald wieder Ersatz gefunden. Mit gutem Grund beauftragte also der Bundesrat die Arbeitsgruppe damit, den Adressaten der Sanktionen zu ändern: Vorzusehen seien «in erster Linie Sanktionen gegen die Arbeitgeber und nicht gegen die Arbeitnehmer». So steht es in der «Zusammenfassung der vom Bun-

desrat erteilten Aufträge zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 14. Juni 1999». Ob ein weiterer Auftrag des Bundesrats dieser Zielrichtung dienlich sein wird, wird sich weisen. Er wünscht «Vernetzung der administrativen Daten» zwecks Aufspürung von Schwarzarbeit. Vernetzt werden sollen Dateien fiskalischer Art, der Sozialversicherungen (AHV, IV, ALV) sowie der Fremdenpolizei, sofern Datenschutz und technische Machbarkeit dies erlauben. Es ist mit Widerstand gegen die Offenlegung von Steuerdaten zu rechnen, und es ist zu hoffen, dass solche Vernetzungspläne nicht Rasterfahndungen gegen Invalide, Arbeitslose, Rentner und Flüchtlinge auslösen, die sich einige zusätzliche Franken schwarz ergattern wollen.

Für «Scheckservice», gegen «Scheinselbständigkeit»

Ein weiterer Bundesratsauftrag an die Schwarzarbeitsbekämpfungsgruppe ist die Machbarkeitsanalyse eines Schecksystems für Hausangestellte, nach französischem Muster. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber von bislang schwarz arbeitenden Hausbediensteten könnten dann, ohne die ganzen bürokratischen Umstände einer bewilligten Personaleinstellung, einer neu zu schaffenden Staatsstelle den Check mit dem Lohn für die Haushalthilfe zustellen. Dort würden die erforderlichen Sozialabzüge gemacht und das restliche Geld dem Hauspersonal zugestellt. Der Auftrag beinhaltet auch den Vorschlag, als Anreiz für eine solche Legalisierung bisheriger Schwarzarbeit dürfe die häusliche Arbeiterschaft nach dem Umstieg auf dieses Verfahren einen Teil der Auslagen für Hauspersonal von den Steuern abzuziehen.

Ferner soll die Arbeitsgruppe die «Schein-Selbständigkeit» von New Workers unterbinden, die in Wahrheit Arbeitnehmer seien und nur als Selbstständige aufträten, um sich und ihren Auftraggebern die vorgeschriebenen Sozialabgaben zu ersparen.

unter dem Titel «Schwarzarbeit ist kein Kavaliersdelikt» einen Leitfaden zum Thema.

Zuerst in Genf, dann im Waadtland und Wallis wurden Kommissionen gebildet: paritätische (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände), tripartite (Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Kanton) oder, im Waadtland, quadripartite (unter Zuzug der SUVA). Nach früheren Aktivitäten und Vorstößen wurde der Bund erneut aktiv: Er konstituierte 1998

eine interdepartementale Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und beauftragte sie am 14. Juni 1999 mit fünf Aufträgen (siehe Kasten). Wie sich die Durchführung im Ringen der Instanzen und Interessengruppen gestalten wird, bleibt offen. Die Betroffenen, die Schwarzarbeiterinnen und Schwarzarbeiter, können ihre Anliegen kaum vertreten, da sie rechtlich gesehen gar nicht existieren dürfen, und sie haben auch keine Lobby. □