

O.Univ.-Prof. Dr. DDr.h.c. Friedrich Schneider
Institut für Volkswirtschaftslehre
Johannes Kepler Universität Linz
Altenbergerstraße 69
A-4040 Linz-Auhof
Tel.: 0043-732-2468-8210, Fax: -8209
E-mail: friedrich.schneider@jku.at
<http://www.econ.jku.at/Schneider>

November 2003
C:\Studien\Schatt Festschrift Frey.doc

erscheint in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik:
Festschrift zm 65. Geburtstag von René L. Frey

Stellt das Anwachsen der Schattenwirtschaft ein Problem für die Wirtschafts- und Finanzpolitik dar? Einige vorläufige empirische Erkenntnisse

Zusammenfassung:

Die Größe und das Anwachsen der Schattenwirtschaft stellt für viele Länder ein wirtschaftspolitisches Problem dar, indem zum einen Steuerausfälle befürchtet werden und zum anderen der Verlust von Arbeitsplätzen in der offiziellen Wirtschaft behauptet wird. In dieser Arbeit wird nicht nur die Größe der Schattenwirtschaft und deren Anwachsen gezeigt, sondern es wird diesen beiden Behauptungen nachgegangen und anhand erster empirischer Ergebnisse überprüft, inwieweit diese stimmen. Zusätzlich werden Vorschläge zur Verringerung der Schattenwirtschaft gemacht, die hauptsächlich darauf abzielen, das Volumen an Schwarzarbeit in die offizielle Wirtschaft zu überführen.

Abstract:

The size and development of the shadow economy is presented and discussed. Then the hypothesis is put forward that rising shadow economy leads to tax revenue losses and to losses of jobs in the official economy. First results are presented whether this is true or not. Finally some policy recommendations are given how to legalize the shadow economy so that the "black" value added can be transformed into "official" value added.

JEL class: O17, O5, D78, H2, H26.

1. Einleitung und Problemstellung

In der Öffentlichkeit wird die Schwarzarbeit und deren rapides Anwachsen seit einigen Jahren intensiv diskutiert. Dabei werden unterschiedliche Standpunkte eingenommen: Einerseits wird die Meinung vertreten, dass die Schwarzarbeit zumindest teilweise für eine Reihe von wirtschaftspolitischen Problemen (z.B. die Zunahme der Arbeitslosigkeit, die steigende Staatsverschuldung und die wachsenden Defizite der Sozialversicherungsträger) verantwortlich ist. Andererseits gibt es auch die Meinung, dass die Schwarzarbeit einen von Individuen geschaffenen Freiraum darstellt, in dem man sich den unberechtigten sowie übermäßig großen staatlichen Zwängen entziehen kann. Auch wird das Abwandern in die Schwarzarbeit als eine Reaktion der Individuen auf übertriebene Bevormundung durch die staatlichen Institutionen, insbesondere der Bürokratie, empfunden. Andere Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler führen das Argument ins Feld, dass zumindest ein Teil des wirtschaftlichen Wohlstandes der Schattenwirtschaft zu verdanken sei, insbesondere in Ländern wie z.B. Italien, in denen die Schattenwirtschaft ein Ausmaß von weit über 25% des amtlich erfassten Bruttoinlandsprodukts erreicht hat.

In diesem Beitrag soll daher in knapper Form auch die Frage diskutiert werden, ob die Schattenwirtschaft per se für einen Staat bzw. für die Wohlfahrt der Bürger etwas Schlechtes ist oder ob man ihr auch gute Seiten abgewinnen kann. In Teil 2 folgen zunächst einige Ausführungen zur Definition und Messung der Schattenwirtschaft und in Teil 3 wird dann ihre Entwicklung und Größe im deutschsprachigen Raum dargestellt. Teil 4 setzt sich mit den Ursachen für das Ansteigen der Schwarzarbeit auseinander und diskutiert Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung. Im folgenden Teil 5 werden einige Ausführungen zur Interaktion von Schattenwirtschaft und offizieller Wirtschaft gemacht und im abschließenden Teil 6 erfolgen einige Vorschläge zur Bekämpfung/Verringerung der Schattenwirtschaft.

2. Zur Definition und Messung der Schattenwirtschaft

Bei der Bewertung der Schattenwirtschaft spielt die Abgrenzung der Definition eine bedeutende Rolle. Viele Kontroversen erübrigten sich, wenn offengelegt würde, wovon gesprochen wird. Die Schattenwirtschaft (im weiteren Sinne) lässt sich grundsätzlich unterteilen in den Bereich erwerbswirtschaftlicher (Schattenwirtschaft i.e.S.) und bedarfswirtschaftlicher Aktivitäten (Selbstversorgungswirtschaft).¹⁾ Die folgende Analyse konzentriert sich auf den Bereich der Schattenwirtschaft i.e.S., der keine kriminellen und damit illegalen Aktivitäten (Drogen- oder Menschenhandel, Diebstahl) umfasst. Reine bedarfswirtschaftliche Aktivitäten (Haushaltsführung, ehrenamtliche Aktivitäten, Kindererziehung der Eltern) gehören ebenfalls nicht zum Untersuchungsgegenstand. Hier werden somit solche erwerbswirtschaftlichen Aktivitäten zur Schattenwirtschaft gerechnet, die eigentlich zum offiziellen Sozialprodukt hinzuzurechnen wären, aber entweder wegen der Hinterziehung von Steuern und/ oder Abgaben oder wegen der Umgehung von Vorschriften verheimlicht werden. Diese (legalen) Arbeiten, Güter und Dienstleistungen tragen zur Wertschöpfung eines Landes bei, werden jedoch im Bruttoinlandsprodukt nicht erfasst, da die Ausführung der Tätigkeiten (z.B. Handwerksarbeiten ohne entsprechenden Meisterbrief) illegal ist. Die Betrachtung aus gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Perspektive führt zu einem eher positiven Gesamturteil, was diese „weichen Formen“ der Schwarzarbeit (z.B. nebenberufliche Handwerker- oder Dienstleistungstätigkeiten am Wochenende wie Bauen, Renovieren und Reparieren) und ihren Beitrag zur Wertschöpfung angeht.

¹⁾ Vgl. für eine ausführliche und differenzierte Diskussion der Definitionsproblematik z.B. Thomas (1992); Schneider, Volkert und Caspar (2002), Schneider und Enste (2002).

Die Ermittlung der Größe der Schattenwirtschaft beschäftigt die Wissenschaft seit langem und die Diskussion über die „richtige“ Erhebungsmethode wird bis heute kontrovers geführt.²⁾ Es gibt grundsätzlich drei Erfassungsmethoden:

- Direkte Verfahren, bei denen auf der Mikroebene z.B. mit Hilfe von Befragungen der Umfang der Schattenwirtschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt erhoben wird.
- Indirekte Verfahren, bei denen nach Indikatoren auf der Makroebene für die Entwicklung der Schattenwirtschaft im Zeitablauf gesucht wird.
- Modell-Ansätze, bei denen versucht wird, die Größe der Schattenwirtschaft als „unbeobachtbare“ Variable über statistische Schätzverfahren zu ermitteln.

Die folgenden Berechnungen wurden mit dem Bargeldansatz³⁾ durchgeführt. Mit diesem indirekten Verfahren kann – unter der plausiblen Annahme, dass viele schattenwirtschaftliche Aktivitäten bar abgewickelt werden – auf den Umfang der Schattenwirtschaft geschlossen werden. Dazu wird die Bargeldmenge ermittelt, die zur Erwirtschaftung des offiziellen Sozialproduktes erforderlich wäre. Diese Geldmenge wird mit dem tatsächlichen Bargeldumlauf verglichen. Die Differenz zwischen der tatsächlichen Entwicklung des Bargeldbedarfs und der „normalen“ Entwicklung wird als Indikator für die Entwicklung der Schattenwirtschaft angesehen. Auf Basis dieser Differenz kann dann die Wertschöpfung in der Schattenwirtschaft errechnet werden.

²⁾ Vgl. Bhattacharyya (1999); Dixon (1999); Feige (1989); Giles (1999); Schneider (1986, 2001, 2003); Schneider/ Enste (2000a; 2000b, 2002); Tanzi (1999); Thomas (1992; 1999).

³⁾ Diese Methode wird in Schneider (1994) sowie in Schneider und Enste (2000b, 2002) im Detail dargestellt. Darüber hinaus wird in diesen Studien ausführlich sowohl auf die Vor- und Nachteile des Bargeldansatzes als auch auf die anderen Schätzverfahren zur Ermittlung des Ausmaßes der Schwarzarbeit eingegangen.

3. Entwicklung und Größe der Schattenwirtschaft im deutschsprachigen Raum

Wie in Tabelle 1 aufgeführt ist, wird die Schattenwirtschaft auch im Jahr 2003 aufgrund erster vorläufiger Berechnungen in allen drei deutschsprachigen Ländern weiter ansteigen (allerdings in unterschiedlicher Intensität). In Deutschland wird sich die Schwarzarbeit von 350,4 Mrd. € (Jahr 2002) auf 370,0 Mrd. € (Jahr 2003) erhöhen; dies entspricht einer Steigerung von 5,6%, d. h. etwa dem Fünffachen der aufgrund der Prognosen der deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute erwarteten Steigerung des offiziellen Bruttosozialproduktes um 1,0%. Dies bedeutet, dass die Schattenwirtschaft in Deutschland wie in den vergangenen Jahren weiterhin um ein Vielfaches schneller wächst als die offizielle Wirtschaft. In Österreich wird sich die Schwarzarbeit von 21,8 Mrd. € (Jahr 2002) auf 22,5 Mrd. € (Jahr 2003) erhöhen; dies entspricht einer Steigerung von 3,2%. Wenn man entsprechend den Prognosen der österreichischen Wirtschaftsforschungsinstitute annimmt, dass das offizielle BIP nur um 1,5% ansteigen wird, dann wird die Schattenwirtschaft doppelt so stark wachsen wie die offizielle Wirtschaft. Ein wesentlicher Grund für das starke Anwachsen der Schwarzarbeit liegt sicherlich in der deutlich gestiegenen Belastung durch Steuern und Sozialabgaben aufgrund der einnahmenseitigen Budgetsanierung in Österreich. Auch in der Schweiz wird sich die Schwarzarbeit von 38,7 Mrd. SFR (Jahr 2002) auf 39,4 Mrd. SFR (Jahr 2003) erhöhen; dies entspricht einem Zuwachs von 1,8%, und in diesem Fall wächst die Schattenwirtschaft in der Schweiz etwas schneller als die offizielle Wirtschaft.

Tabelle 1: Die Größe der Schattenwirtschaft in Deutschland, Österreich und der Schweiz über den Zeitraum 1975 bis 2003 - berechnet mit Hilfe des Bargeldansatzes ¹⁾

Jahr	Größe der Schattenwirtschaft (in % des „offiziellen“ BIP)					
	Deutschland		Österreich		Schweiz	
	in %	Mrd. €	in %	Mrd. €	in %	Mrd. SFr.
1975	5,75	29,6	2,04	0,9	3,20	12
1980	10,80	80,2	2,69	2,0	4,90	14
1985	11,20	102,3	3,92	3,9	4,60	17
1990	12,20	147,9	5,47	7,2	6,20	22
1995	13,90	241,1 ²⁾	7,32	12,4	6,89	25
1996	14,50	257,6 ²⁾	8,32	14,6	7,51	27
1997	15,00	274,7 ²⁾	8,93	16,0	8,04	29
1998	14,80	280,7 ²⁾	9,09	16,9	7,98	30
1999	15,51	301,8 ²⁾	9,56	18,2	8,34	32
2000	16,03	322,3 ²⁾	10,07	19,8	8,87	35
2001	16,02	329,8 ²⁾	10,52	21,1	9,28	37,5
(2002) ³⁾	16,59	350,4 ²⁾	10,69	21,8	9,48	38,7
(2003) ³⁾	17,07	370,0 ²⁾	10,86	22,5	9,52	39,4

1) Erläuterungen: Die Größe der Schattenwirtschaft der drei Länder ist nur bedingt vergleichbar, da die Bargeldnachfragefunktionen unterschiedlich spezifiziert werden und nicht die gleiche Anzahl von möglichen Ursachen für die Schwarzarbeit enthalten.

2) Ab 1995 Werte für Gesamtdeutschland.

3) Prognose bzw. Schätzwert, da die offiziellen Statistiken noch nicht vorliegen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Für einen internationalen Vergleich sind in Tabelle 2 die Schattenwirtschaften von 21 OECD-Ländern bis zum Jahr 2002/2003 aufgeführt. Die Tabelle zeigt eindeutig, dass die Schattenwirtschaft gegen Ende der 90er Jahre in den meisten OECD-Ländern stagnierte oder leicht rückläufig war: So betrug der ungewichtete Durchschnitt in den 21 OECD-Ländern im Jahr 2001/2002 16.7%

und reduzierte sich in den Jahren 2002/2003 geringfügig auf 16,4%. Deutschland liegt etwa im Mittelfeld, während sich Österreich und die Schweiz im unteren Drittel befinden. Die südeuropäischen Länder haben Schattenwirtschaften zwischen 25 und 30% des offiziellen Bruttosozialprodukts. Danach folgen die skandinavischen Länder mit einer Schattenwirtschaft zwischen 17 und 19%.

Tabelle 2: Die Größe der Schattenwirtschaft in 21 OECD-Ländern

OECD-Länder	Die Größe der Schattenwirtschaft (in % des BIP) unter Verwendung des Bargeldnachfrageansatzes					
	Durchschn 1989/90	Durchschn 1994/95	Durchschn 1997/98	Durchschn 1999/2000 ¹⁾	Durchschn 2001/2002 ¹⁾	Durchschn 2002/2003 ¹⁾
1. Australien	10.1	13.5	14.0	14.3	14.1	13.8
2. Belgien	19.3	21.5	22.5	22.2	22.0	21.5
3. Canada	12.8	14.8	16.2	16.0	15.8	15.4
4. Dänemark	10.8	17.8	18.3	18.0	17.9	17.5
5. Deutschland	11.8	13.5	14.9	16.0	16.3	16.8
6. Finnland	13.4	18.2	18.9	18.1	18.0	17.6
7. Frankreich	9.0	14.5	14.9	15.2	15.0	14.8
8. Griechenland	22.6	28.6	29.0	28.7	28.5	28.3
9. Großbritannien	9.6	12.5	13.0	12.7	12.5	12.3
10. Irland	11.0	15.4	16.2	15.9	15.7	15.5
11. Italien	22.8	26.0	27.3	27.1	27.0	26.2
12. Japan	8.8	10.6	11.1	11.2	11.1	11.0
13. Niederlande	11.9	13.7	13.5	13.1	13.0	12.8
14. Neuseeland	9.2	11.3	11.9	12.8	12.6	12.4
15. Norwegen	14.8	18.2	19.6	19.1	19.0	18.7
16. Österreich	6.9	8.6	9.0	9.8	10.6	10.8
17. Portugal	15.9	22.1	23.1	22.7	22.5	22.3
18. Schweden	15.8	19.5	19.9	19.2	19.1	18.7
19. Schweiz	6.7	7.8	8.1	8.6	9.4	9.5
20. Spanien	16.1	22.4	23.1	22.7	22.5	22.3
21. USA	6.7	8.8	8.9	8.7	8.7	8.6
Durchschnitt über 21 OECD Länder	13.2	15.7	16.7	16.8	16.7	16.4

¹⁾ Vorläufige Werte. Quelle: Eigene Berechnungen.

Allerdings zeigen neuere Umfrageergebnisse, dass mittlerweile sowohl die Bereitschaft zur Schwarzarbeit als auch deren Akzeptanz in Deutschland ständig zunimmt. Über die Hälfte der Bevölkerung ist beispielsweise grundsätzlich dazu bereit, Schwarzarbeit nachzufragen, wenn sich die Gelegenheit dazu bietet. Jeder zweite würde somit die Frage „Brauchen Sie eine Rechnung?“ verneinen und dadurch zumindest die Mehrwertsteuer sparen. Etwa ein Drittel der Bevölkerung leistet selber Schwarzarbeit und umgeht so die hohe Steuer- und Abgabenlast und die hohe Regulierungsdichte.⁴⁾ Die Ursachen der Unterschiede zwischen Ländern mit großer und kleiner Schattenwirtschaft liegen sicherlich auch darin, dass z.B. in den USA weniger Vorschriften gelten als in Deutschland, wo – plakativ formuliert - alles verboten ist, was nicht ausdrücklich erlaubt ist. Die staatlichen Eingriffe in die persönlichen Freiräume sind in vielen Bereichen zu weitgehend. Die Folge ist, dass deren Notwendigkeit und Berechtigung immer weniger gesehen wird. Provokativ gesagt: In Italien ist die Schattenwirtschaft deshalb so groß, weil vieles als legitim angesehen wird, was eigentlich verboten ist. Dies ist gleichbedeutend mit der „Abwahl der geltenden Normen des Wirtschaftens“ (SVR, 1980/81, S.145). Ohne Korrekturen in der Wirtschaftspolitik könnten in Deutschland demnächst „südeuropäische Verhältnisse“ drohen.

4. Zur Interaktion von Schattenwirtschaft und offizieller Wirtschaft

Die Ergebnisse der empirischen Messungen von Umfang und Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland (und in anderen Ländern) zeigen eindeutig – selbst unter dem Vorbehalt, dass keine exakten Schätzungen zum Umfang der Schattenwirtschaft erzielt werden konnten –, dass dieses Phänomen eine nicht zu vernachlässigende Größe erreicht hat. Deshalb scheint es notwendig, sich aus

⁴⁾ Vgl. Forschungsstelle für empirische Sozialökonomik (2000); Lamnek/ Olbrich/ Schäfer (2000).

wirtschaftspolitischer Sicht genauer mit den Auswirkungen der Schattenwirtschaft auf die offizielle Wirtschaft zu befassen. Hierbei sei hervorgehoben, dass die Frage nach der Relevanz der Schattenwirtschaft nicht nur ihr Ausmaß, sondern auch ihre Rückkopplung mit der offiziellen Wirtschaft betrifft. Dies wird im Folgenden anhand der Allokations-, Distributions-, und Stabilitätseffekte sowie der Auswirkungen auf die Staatsfinanzen diskutiert⁵⁾.

4.1. Allokationseffekte

Bei der ökonomischen Betrachtung der Schattenwirtschaft stellt sich die Frage, wie diese die Effizienz der Allokation der Produktionsfaktoren beeinflusst. Unmittelbar verknüpft mit dem Problem der Ressourcenallokation ist die Frage nach dem gesamtwirtschaftlichen Wachstumspotenzial. Die Notwendigkeit zur Einschränkung der Schattenwirtschaft wird u.a. damit begründet, dass sie zu einer Verzerrung des Wettbewerbs führt. Der offizielle Sektor unterliegt im Gegensatz zur Schattenwirtschaft sowohl der Besteuerung und der Belastung durch Sozialversicherungsabgaben als auch den zahlreichen staatlichen Regulierungen. Dies bringt erhebliche Kosten mit sich, die die Anbieter in der Schattenwirtschaft nicht in ihren Preiskalkulationen zu berücksichtigen brauchen. Daher sind diese Anbieter sowohl durch die Nichtbeachtung der Auflagen als auch durch das Unterschlagen der Steuern und Sozialabgaben konkurrenzfähig. Wenn die offizielle Wirtschaft ihre Güter und Dienstleistungen nicht zu einem vergleichbaren Preis anbieten kann, dann kommt es unweigerlich zu Absatzeinbußen. Die Ressourcenallokation ist nicht effizient, da schattenwirtschaftliche Angebote die wesentlich teureren offiziellen Angebote aus dem Markt drängen.

Gegen diese einzelwirtschaftliche Argumentationsweise können von gesamtwirtschaftlicher Seite Einwände erhoben werden. Es ist durchaus vorstellbar, dass der Nachfrageausfall in der offiziellen Wirtschaft durch einen

⁵⁾ Diese Auswirkungen lehnen sich an Schneider, Volkert und Caspar (2002) an.

äquivalenten Nachfragezuwachs in der Schattenwirtschaft kompensiert wird, es also „nur“ zu einer Nachfrageverschiebung innerhalb dieser beiden Sektoren kommt. Unter der Voraussetzung, dass die Schattenwirtschaft der gleichen Menge an Vorleistungen und Produkten bedarf wie die offizielle Wirtschaft, kommt es insgesamt nicht zu einem Rückgang der Wirtschaftsaktivitäten.

Weiterhin kann man argumentieren, dass die Schattenwirtschaft dem Idealtyp einer freien Marktwirtschaft am nächsten kommt. Während in der offiziellen Wirtschaft Regulierungen und Auflagen zu starken Rigiditäten des Preissystems geführt haben, sind Preise in der Schattenwirtschaft flexibel. Aus diesem Grund können sie als Knappheitsindikator verwendet werden und garantieren damit die effiziente Allokation der Produktionsfaktoren. Damit eine mit der offiziellen Wirtschaft vergleichbare oder auch nur hinreichende Transparenz entsteht, die eine weitere Voraussetzung für allokativen Effizienz darstellt, muss die Schattenwirtschaft jedoch einen beträchtlichen Umfang erreicht haben.

Die Nachfrageverschiebung vom offiziellen in den inoffiziellen Sektor hat noch einen weiteren Effekt. Die niedrigen Preise in der Schattenwirtschaft bewirken bei den Nachfragern eine Ausdehnung der Budgetrestriktion. Sie verfügen über mehr Einkommen. Für die Produzenten gilt wegen der Steuer- und Abgabenhinterziehung ähnliches. Die zusätzlichen Einkommen können nun entweder gespart oder konsumiert werden.

Werden sie gespart, dann steigt die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung, die sich wiederum zinssenkend und damit investitionssteigernd auswirkt.

Werden sie konsumiert, dann kommt es zu einer Belebung der Nachfrage auf anderen Märkten. Für Österreich hat Schneider (1998) nachgewiesen, dass 2/3 des schwarz verdienten Geldes in der offiziellen Wirtschaft sofort wieder konsumiert werden, so dass die Schattenwirtschaft einen beträchtlichen

zusätzlichen Nachfragestabilisator nach kurz- und langlebigen Konsumgütern darstellt.⁶⁾

Die Nachfrage nach Produkten der Schattenwirtschaft muss nicht notwendigerweise zu einer Reduktion der Nachfrage nach Produkten der offiziellen Wirtschaft führen. So ist es sehr wahrscheinlich, dass derartige Tätigkeiten zum Teil nur deshalb nachgefragt werden, weil sie in der Schattenwirtschaft so kostengünstig erbracht werden, während es wegen des hohen Preises in der offiziellen Wirtschaft zu keiner Nachfrage kommt. Die Schattenwirtschaft bewirkt demnach eine Nachfragesteigerung. Ähnliches vollzieht sich auf der Angebotsseite. Die Schattenwirtschaft aktiviert Ressourcen, die in der offiziellen Wirtschaft nicht genutzt werden – und zwar sowohl für den Produktionsfaktor Arbeit als auch für den Faktor Kapital. In der Folge kommt es zu einer Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität.

Betrachtet man als Letztes die Leistungsfähigkeit der Schattenwirtschaft, so kann man argumentieren, dass diese infolge hoher Arbeitsintensität und geringer Kapitalausstattung eine im Vergleich zur offiziellen Wirtschaft niedrigere Produktivität aufweisen müsste. Gegen diese Überzeugung spricht, dass die Produktionsfaktoren in der Schattenwirtschaft mit ihrem Wertgrenzprodukt entlohnt werden, was einen verstärkten Leistungsanreiz zu Folge hat und die schlechtere Anstellung bei weitem kompensieren kann. Unstrittig ist jedoch, dass in der Schattenwirtschaft eindeutig Effizienzverluste durch Kontroll- und Verbergungskosten auftreten. Ressourcen werden von Seiten des Staates aufgewendet, um die inoffizielle Wirtschaft einzudämmen, und von Seiten der an der Schattenwirtschaft Beteiligten, um ihre Aktivitäten zu verschleiern. Diese Ressourcen gehen damit dem eigentlichen Produktionsprozess verloren, sie werden verschwendet.⁷⁾

⁶ Vergleiche hierzu ergänzend für Großbritannien [Bhattacharyya ??\(1999\)](#).

⁷ Vgl. hierzu Kirchgässner und Pommerehne (1986).

4.2. Distributionseffekte

Unterschiedliche Argumente legen Vermutungen nahe, dass schattenwirtschaftliche Aktivitäten die staatlichen Umverteilungsmaßnahmen konterkarieren. Unternehmen besitzen eher die Möglichkeit der Steuervermeidung und -hinterziehung als private Haushalte. Bei den privaten Haushalten können die Bezieher hoher Einkommen diese Möglichkeiten besser nutzen, als die Bezieher niedriger Einkommen. Dies hat zwei Gründe: Zum einen bestehen bei den Unternehmen und Haushalten mit hohem Einkommen Informations- und Kenntnisvorteile in spezifischen Steuerangelegenheiten und zum anderen reduziert das bei der Mehrheit der Arbeitnehmer angewendete Quellenabzugsverfahren der Lohnsteuer die Möglichkeit der Steuervermeidung bzw. -hinterziehung weit mehr als die Steuerveranlagung höherer Einkommensschichten. Die Hinterziehung von Steuern hat zwei Rückwirkungen auf die Einkommensverteilung. Erstens wird die intendierte Umverteilung unterlaufen, da die Besteuerung nicht mehr nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte erfolgt. Zweitens muss der Staat als Folge ausbleibender Steuereinnahmen Kürzungen auf der Ausgabenseite vornehmen. Werden diese Kürzungen bei den Transferleistungen im Sozialbereich vorgenommen, dann verstärkt die Schattenwirtschaft die ungleiche Einkommensverteilung.

Aber der Schattenwirtschaft werden nicht nur negative Auswirkungen auf die Einkommensverteilung zugeschrieben. Da die Bezieher niedriger Einkommen häufig nicht die Möglichkeiten besitzen, sich durch „klassische“ Steuerhinterziehung dem Zugriff des Staats zu entziehen, weichen sie u.a. auf die Schwarzarbeit aus. Sie gibt ihnen die Gelegenheit zur Verbesserung (d.h. Erhöhung) des eigenen Lebensstandards. Diese Überlegungen deuten auf eine Nivellierung der Einkommensverteilung durch schattenwirtschaftliche

Aktivitäten hin. Welcher Effekt dominiert, ist somit eine empirische Frage. Nach Kenntnis des Autors ist dies bislang noch nicht untersucht worden.

4.3. Stabilitätseffekte

Eine weitere Frage der Wirkungsanalyse der Schattenwirtschaft betrifft ihren Einfluss auf die konjunkturelle Entwicklung. Wirkt die Schattenwirtschaft destabilisierend, indem sie die konjunkturellen Schwankungen in der offiziellen Wirtschaft noch verstärkt? Oder trägt sie zur Verstetigung der wirtschaftlichen Aktivitäten in ihrer Funktion als Ausgleichswirtschaft bei? Da die schattenwirtschaftlichen Aktivitäten sich (zumindest zum Teil) der statistischen Erfassung entziehen, kommt es zu einer Verzerrung ökonomischer Indikatoren wie der Arbeitslosenquote sowie der Inflations- und Wachstumsrate. Diese Verzerrungen können sich auf die Wirtschaftspolitik auswirken: Diese orientiert sich dadurch an Daten, die die tatsächliche Entwicklung der Wirtschaft nicht widerspiegeln und ergreift möglicherweise Maßnahmen, die den beabsichtigten Zielen entgegenlaufen. Beispielsweise werden die Arbeitsmarktstatistiken durch die Wirtschaftssubjekte verzerrt, die schattenwirtschaftlichen Aktivitäten nachgehen, gleichzeitig aber entweder (1) offiziell arbeitslos gemeldet oder (2) weder arbeitslos gemeldet noch in der offiziellen Wirtschaft tätig sind. Während im ersten Fall die Zahl der tatsächlich Beschäftigten unterschätzt wird, ist im zweiten Fall die Zahl der Erwerbspersonen zu niedrig.

Weiterhin wird häufig im politischen Prozess argumentiert, dass durch die Schattenwirtschaft Arbeitsplätze (in der offiziellen Wirtschaft) verloren gehen, bzw. durch ihre Verminderung neue Arbeitsplätze in der offiziellen Wirtschaft geschaffen werden könnten. Dieser Argumentation kann man entgegengehalten, dass die in der Schattenwirtschaft Tätigen reibungslos in die offizielle Wirtschaft überführt werden können und dass zunächst einmal die Kostenstrukturen angeglichen werden müssten, denn eine Hauptursache für die Schwarzarbeit ist ja das wesentlich kostengünstigere Arbeiten in der

Schattenwirtschaft. Das Phänomen der Mehrfachbeschäftigung und die Tatsache, dass Leistungen nur deshalb nachgefragt werden, weil sie preisgünstig in der Schattenwirtschaft erbracht werden können, lassen große Zweifel an einem reibungslosen Transfer aufkommen.

Die Auswirkungen der Schattenwirtschaft auf die offizielle Wachstumsrate sind nicht eindeutig ableitbar. Bei Einbeziehung der schattenwirtschaftlichen Leistungen kommt es selbstverständlich zu einer Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktion gegenüber dem offiziell ausgewiesenen Bruttosozialprodukt. Ob aber die Wachstumsrate des Bruttosozialproduktes dadurch erhöht wird, hängt wiederum davon ab, ob das Wachstum der offiziellen Wirtschaft vom Wachstum der Schattenwirtschaft übertroffen wird. Hierfür gibt es für viele OECD-Länder eindeutige empirische Evidenz. Außerdem muss in Betracht gezogen werden, dass es sich bei den Zuwachsraten der Schattenwirtschaft (zumindest zum Teil) um Verschiebungen aus der offiziellen Wirtschaft handelt, die das gesamtwirtschaftliche Wachstum in keiner Weise beeinflussen.

4.4. Effekte auf die Staatsfinanzen

Die Aktivitäten in der Schattenwirtschaft entziehen sich – eines Teils – der Steuer- und Abgabenbelastung, der die in der offiziellen Wirtschaft Tätigen unterliegen. Durch den damit verbundenen Einnahmefall bei staatlichen Haushalten und bei den Sozialversicherungen werden diese in ihrer Leistungsfähigkeit eingeschränkt, bzw. können ihre Leistungen nur durch Verschuldung aufrechterhalten. Die Schattenwirtschaft fügt der Allgemeinheit demnach einen beträchtlichen Schaden zu. Obwohl dieses Argument (insbesondere in der politischen Diskussion) häufig vorgebracht wird, muss es dennoch einer kritischen Beurteilung standhalten. Der Terminus Einnahmefall erscheint nur dann gerechtfertigt, wenn steuerhinterziehende Aktivitäten der Schattenwirtschaft die steuerabführenden Aktivitäten der

offiziellen Wirtschaft (zu 100%) ersetzen, es also effektiv zu einer Verdrängung kommt. Die Ursachenanalyse und die empirischen Ergebnisse weisen aber eindeutig darauf hin, dass schattenwirtschaftliche Aktivitäten erst durch die Belastung mit Steuern und Abgaben entstehen. Der inoffizielle Sektor bewirkt eine Ausweitung sowohl der Nachfrage nach als auch des Angebotes an Gütern und Dienstleistungen, die durch die offizielle Wirtschaft – zumindest teilweise - nicht ausgelöst worden wäre. Insbesondere zeigen die empirischen Ergebnisse für die Bundesrepublik Deutschland, dass schattenwirtschaftliche Aktivitäten höchstens zu 1/3 substitutiv und zu 2/3 komplementär wirken. Es kann daher auf keinen Fall von der oft postulierten vollständigen Substitution offizieller wirtschaftlicher Tätigkeiten gesprochen werden. Die tatsächlichen Mindereinnahmen an Steuern und Sozialversicherungsabgaben der staatlichen Haushalte dürften daher geringer ausfallen als häufig angenommen wird.

Ein weiterer Einwand gegen die These von Steuerverlusten wächst unmittelbar aus der von der Schattenwirtschaft induzierten Produktionsausweitung. Zum einen benötigt der inoffizielle Sektor Vorprodukte und Rohmaterialien, die, falls in der offiziellen Wirtschaft gekauft, ein höheres Mehrwertsteueraufkommen auslösen. Zum anderen schafft die Schattenwirtschaft Einkommen, die als Konsumausgaben in anderen Wirtschaftsbereichen Einkommen schaffen und damit zu steuerlichen Mehreinnahmen führen. Insgesamt kommt es nach den Berechnungen des Autors zu Steuer- und Sozialversicherungsabgabenverlusten von ca. 20% des schattenwirtschaftlich erwirtschafteten Bruttoinlandsproduktes.

4.5. Abschließende (kritische) Bewertung

Die Diskussion der Auswirkungen der Schattenwirtschaft auf die offizielle Wirtschaft hat gezeigt, dass weder für die Allokations-, Distributions- und Stabilitätsfragen noch für die Effekte auf die Staatsfinanzen eindeutige Aussagen über die quantitativen Größenordnungen gemacht werden können. Es ist außerordentlich schwierig, die sich abzeichnenden Tendenzen gegeneinander

zu saldieren, um zu konkreten quantifizierbaren Aussagen zu gelangen. In diesem Zusammenhang sollte explizit darauf hingewiesen werden, dass hinter diesen Ausführungen nur eine schwache theoretische Fundierung steht. Dies ist sicherlich eine gravierende Schwäche der Wirkungsanalyse. Auch die neueren Ansätze, die die Interaktion zwischen Schattenwirtschaft und offizieller Wirtschaft mit Simulationsmodellen beschreiben möchten, sind bislang über einfache Ergebnisse nicht hinausgekommen.⁸⁾

5. Maßnahmen zur Bekämpfung/Verringerung der Schattenwirtschaft

Die Rigidität auf den europäischen Arbeitsmärkten (insbesondere bei den unteren Gehaltsgruppen) und deren Belastung des Faktors Arbeit mit Sozialabgaben und Steuern stellen sicher die beiden wesentlichen Ursachen für das wesentlich größere Ausmaß an Schwarzarbeit in den europäischen OECD-Ländern im Vergleich zu den Nordamerikanischen dar. Das große Ausmaß an Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit in Europa ist sicherlich ein Reflex auf diese übermäßige Belastung und Regulierung und will man, dass Schwarzarbeit in Europa langfristig nicht noch weiter ansteigt, oder sich sogar leicht weiter reduziert, wird man in diesen Bereichen Reform einleiten müssen. Geschieht dies nicht, besteht wenig Anreiz, von der Schattenwirtschaft in die offizielle Wirtschaft überzuwechseln und in diesem Bereich wird man auch mit höheren Strafen nicht viel erreichen können.

Wirtschafts- und gesellschaftspolitisch stellt sich daher seit einiger Zeit die entscheidende Frage, was von Seiten des Staates unternommen werden sollte, um das starke Wachstum der Schattenwirtschaft zumindest zu reduzieren, oder gar konstant zu halten; d.h. ob es möglicherweise gelingt, die vielen Millionen

⁸ Vergleiche hierzu Schneider, Hofreither und Neck (1989) und Neck, Hofreither und Schneider (1989).

Arbeitsstunden oder hunderttausenden von Jobs in der Schattenwirtschaft in offizielle zu überführen. Ob dies nur auf gesetzlichem Wege (d.h. mit strengeren Strafen - wie zur Zeit entsprechende Gesetze in Deutschland und Österreich in Vorbereitung sind) gelingt, ist zweifelhaft, da 2/3 der Wertschöpfung der Schattenwirtschaft von selbständig und unselbständig beschäftigten Österreichern und Deutschen erwirtschaftet wird, d.h. sie ist ein Massenphänomen zwischen Konstanz und Flensburg und zwischen dem Bodensee und Neusiedlersee. Darüber hinaus haben weder die Deutschen noch die Österreicher ein Unrechtsbewusstsein, wenn sie schwarz arbeiten (oder lassen), da mehr wie 2/3 der Befragten (Umfrage Mai 2001) Schwarzarbeit als Kavaliersdelikt betrachten.

Im Folgenden wird einmal ein anderer Weg versucht, in dem einige Vorschläge unterbreitet werden, wie die ökonomischen Anreize so verändert werden, dass Tätigkeiten in der Schattenwirtschaft wesentlich weniger attraktiv sind und es sich somit verstärkt lohnt, in der offiziellen Wirtschaft Aufträge zu vergeben bzw. dort nachzufragen.

1. Einführung einer „Schattenwirtschaftspauschale“:

Die Idee dieser Pauschale ist, dass jeder, der eine volle Stelle hat, d.h. bereits einmal dafür die gesamte Sozialversicherungs- und Steuerlast trägt, in einem bestimmten Ausmaß pro Monat zwischen 300 und 400 Euro zusätzlich Kleinaufträge ausführen kann bzw. dazuverdienen darf und hierbei nur mit einem Pauschalsteuersatz von beispielsweise 10% belastet wird. Dies hätte den Effekt, dass viele, die sich durch Schwarzarbeit 300 bis 400 Euro pro Monat dazuverdienen, wesentlich weniger Anreiz hätten, diese schwarz zu „erledigen“, sondern fast die gleiche Summe in der offiziellen Wirtschaft nun ganz legal verdienen könnten. Bei dieser Maßnahme sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es hier nicht zu einer Verdrängung von offizieller Arbeit, die jetzt in der „Schattenwirtschaftspauschale“ ausgeführt wird, kommt, da diese Möglichkeit

ja nur dann besteht, wenn jemand eine offizielle Stelle hat, d.h. die volle Abgabenlast schon einmal trägt. Nur dann kann er entsprechend zusätzlich tätig werden.

2. Staatliche Förderung im Wohnbau nur noch auf den Faktor Arbeit:

In Deutschland und in Österreich werden zurzeit Wohnbauförderungen vergeben, die bestimmten Förderkriterien unterliegen (Einkommenshöhe, Art des Wohnbaus, etc.). Hier lautet der Vorschlag, diese Förderung nur noch auf den Faktor Arbeit zu gewähren, und zwar hier auf die Differenz zwischen ausbezahlten Arbeitskosten und den Brutto-Arbeitskosten für den Arbeitnehmer, die der Bauherr auf der Rechnung vorfindet. Dies bedeutet, dass im Ausmaß der Förderung die gesamten Lohnnebenkosten (einschließlich Steuern und Sozialabgaben) rückvergütet würden. Die hätte den Effekt, dass der Schwarzarbeiter den Bauherren nicht mehr billiger käme, da bei dieser Regelung die Differenz zwischen den Arbeitskosten für den offiziellen Bauarbeiter und dem ausbezahlten Lohn nicht mehr bestünde und der Bauherr damit schon aufgrund der Gewährleistungspflicht eine offizielle Firma mit dieser Leistung beauftragen würde. Damit könnte ein Teil des bisher schwarz erarbeiteten Volumens am Bau ganz legal in die offizielle Wirtschaft überführt werden. Außerdem würde diese Maßnahme dem Finanzminister keinen zusätzlichen Euro an Steuermitteln kosten, im Gegenteil, er könnte durch das gestiegene (offizielle) Auftragsvolumen mit zusätzlichen Steuereinnahmen (indirekter und direkter Natur) rechnen.

3. Befristete Mehrwertsteuervergütung bei arbeitsintensiven Dienstleistungen:

Ein weiterer Vorschlag wäre, die Mehrwertsteuer von 16% in Deutschland auf arbeitsintensive Leistungen rückzuvergüten (so genanntes Luxemburger Modell), um so einen Anreiz zu schaffen, diese Leistungen verstärkt in der

offiziellen Wirtschaft nachzufragen. Europäische Nachbarländer mit hohen Mehrwertsteuersätzen haben in den EU-Gremien durchgesetzt, dass sie in einem Pilotversuch bestimmte arbeitsintensive Dienstleistungen mit dem ermäßigten Mehrwertsteuersatz belegen dürfen; Deutschland macht bei diesem Experiment leider nicht mit. Hier kann das Problem von Steuerausfällen entstehen. Wenn es aber gelingt, zwischen einem Viertel und einem Drittel der bisher schwarz erbrachten Leistungen in die offizielle Wirtschaft zu überführen, würden sich die Steuerverluste größtenteils wieder ausgleichen. Diese Idee könnte in bestimmten Bereichen, z.B. in der Altbausanierung oder im Gaststätten- oder Tourismusgewerbe, eingeführt werden, also in Branchen, die von Schwarzarbeit besonders betroffen sind.

6. Einige Schlussfolgerungen – Kann man etwas gegen die Schattenwirtschaft tun?

Es ist somit offensichtlich, dass die Schwarzarbeit eine bedeutende wirtschafts-, aber auch staatspolitische Herausforderung darstellt. Eine Erfolg versprechende Wirtschaftspolitik zur Bekämpfung der Schwarzarbeit wird, wie dargelegt, an den Ursachen ansetzen müssen: Dies sind der zunehmende Druck von Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit sowie die zunehmende Regulierung in der offiziellen Arbeitswelt. Höhere Strafen allein bekämpfen nur die Symptome der Schattenwirtschaft, sind unter Umständen teuer und aufwändig und führen nicht zum gewünschten Erfolg. Gelingt es mittel- bis langfristig nicht, die hohen Nebenkosten des Faktors Arbeit wieder wesentlich zu verringern, und gelingt es außerdem nicht, viele kleine Zusatzarbeiten pauschaliert steuerlich und sozialversicherungsmäßig abzugelten und hierfür hohe Freigrenzen für die schon offiziell in der Wirtschaft Beschäftigten zu schaffen, wird man die Schattenwirtschaft nicht effizient bekämpfen können. Darüber hinaus sollten die vielen Regulierungen und Vorschriften, die sich oft lähmend auf die Wirtschaft

auswirken, durchforstet und reduziert sowie konsequent reduzierte Sätze auf der Mehrwertsteuer auf arbeitsintensive Dienstleistungen eingeführt und kurzfristig die staatliche Bauförderung nicht mehr auf Sachleistungen angewendet werden.

All diese Maßnahmen versprechen in der Summe kurzfristig sicherlich keine bedeutende Reduktion der Schattenwirtschaft, insbesondere da das „Abgleiten“ in die Schattenwirtschaft viel leichter geschieht als das Verlassen der Schattenwirtschaft und da in der offiziellen Wirtschaft nicht so schnell Alternativen für den Einkommensverlust geboten werden. Langfristig gesehen sind aber die vorgeschlagenen Maßnahmen sicherlich Erfolg versprechend, um die Schattenwirtschaft zu stabilisieren oder gar einzudämmen. Es besteht also nicht ein Mangel an Instrumenten oder Maßnahmen, sondern es fehlt der Wille der verantwortlichen politischen Entscheidungsträger, diese Herausforderungen aufzugreifen und die entsprechenden Maßnahmen gegen zu erwartende Widerstände durch- und umzusetzen.

Mit diesen Ausführungen habe ich den Versuch gemacht, zu verdeutlichen, dass es durchaus möglich ist, etwas gegen die Schattenwirtschaft zu unternehmen und dass es verschiedene Strategien gibt, das rapide Wachstum zumindest kurz- bis mittelfristig einzudämmen. Entscheidend wird sein, ob tatsächlich sowohl ein Konsens zwischen den Steuerzahlern und Arbeitgebern/Arbeitnehmern herrscht, etwas gegen die Schattenwirtschaft zu tun, als auch von Seiten der Politik die Einsicht vorhanden sein muss, dass Schattenwirtschaft effizient nur mit Hilfe anreizorientierter Instrumente reduziert werden kann. Werden diese Schritte umgesetzt, dann ist Schattenwirtschaft kein Tabuthema mehr, sie braucht dann nicht verteufelt zu werden und ist auch nicht mehr bei so vielen gewollt!

7. Literatur

- Bhattacharyya, Dilip K.: On the economic rationale of estimating the hidden economy. In: Economic Journal, 109. Jg. (1999), H. 456, S. 348-359.
- Dixon, Huw: Controversy: On the hidden economy. Editorial introduction. In: Economic Journal, 109. Jg. (1999), H. 456, S. 335-337.
- Feige, Edgar L. (Hrsg.): The underground economies. Tax evasion and information distortion. Cambridge, New York, Melbourne (Cambridge University) 1989.
- Giles, David E. A.: Measuring the hidden economy: Implications for econometric modelling. In: Economic Journal, 109. Jg. (1999), H. 456, S. 370-380.
- Kirchgaessner, G. und Pommerehne, W. (1986): Ausmaß und Ursachen der Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Angewandte Sozialforschung 14/1, S.157-170.
- Lamnek, S.; Olbrich, G.; Schäfer, W. (2000): Forschungsprojekt "Devianz im Sozialstaat", gefördert von der Volkswagen-Stiftung, Eichstätt.
- Neck, R., Hofreither, M. und Schneider, F. (1989): The Consequences of Progressive Income Taxation for the Shadow Economy: Some Theoretical Considerations, in: Bös, D. und Felderer, B. (Hrsg.), The Political Economy of Progressive Taxation, Berlin: Springer Verlag, S.149-176.
- Schneider, Friedrich: Estimating the size of the Danish shadow economy using the currency demand approach: An attempt. In: The Scandinavian Journal of Economics, 88. Jg. (1986), H. 4, S. 643-668.
- Schneider, Friedrich, Determinanten der Steuerhinterziehung der Schwarzarbeit im internationalen Vergleich, In: Ch. Smekal und E. Theurl (Hrsg.), Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie, Baden-Baden: Nomos-Verlag, (1994), S.247-288.
- Schneider, F. (1998): Stellt das Anwachsen der Schwarzarbeit eine wirtschaftspolitische Herausforderung dar? Einige Gedanken aus volkswirtschaftlicher Sicht, Tübingen: Mitteilungen des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschungen (IAW), 1998:1, S.4-13.
- Schneider, F. (1999); Ist Schwarzarbeit ein Volkssport geworden? Ein internationaler Vergleich des Ausmaßes der Schwarzarbeit von 1970-97, in: Lamnek, S. und Luedtke, J. (Hrsg.), Der Sozialstaat zwischen Markt und Hedeonismus, Opladen: Verlag Leske und Budrich, 1999, S. 126-161.
- Schneider, F. (2001); Die Schattenwirtschaft – Tatbestand, Ursachen, Auswirkungen, in: Anton Rauscher (Hrsg.), Die Arbeitswelt im Wandel, Mönchengladbacher Gespräche Bd.21, Köln: J.P.Bachem Verlag, S.127-143.

- Schneider, Friedrich (2003): Shadow Economy, in: Charles K. Rowley and Friedrich Schneider (eds.), *Encyclopedia of Public Choice Vol. II*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, pp. 286-296.
- Schneider, F., Hofreither, M. und Neck, R. (1989): The Consequences of a Changing Shadow Economy for the Official Economy: Some Empirical Results for Austria, in: Bös, D., Felderer, B. (Hrsg.), *The Political Economy of Progressive Taxation*, Berlin: Springer Verlag, S.181-211.
- Schneider, Friedrich; Enste, Dominik: *Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit – Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen*. München (Oldenbourg), (2000a).
- Schneider, Friedrich; Enste, Dominik H.: Shadow Economies: Size, Causes and Consequences. In: *Journal of Economic Literature*, 38. Jg. (March 2000), S. 73-110; (2000b).
- Schneider, Friedrich und Enste, Dominik (2002): *The Shadow Economy: Theoretical Approaches, Empirical Studies, and Political Implications*, Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- Schneider, F.; Volkert, J. und Caspar, S. (2002): *Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit: Beliebt bei vielen – Problem für alle: Eine Analyse der schattenwirtschaftlichen Aktivitäten in Deutschland (am Beispiel Baden-Württemberg) und mögliche politische Konsequenzen*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Tanzi, Vito: Uses and abuses of estimates of the underground economy. In: *Economic Journal*, 109. Jg. (1999), H. 456, S. 338-347.
- Thomas, Jim J.: *Informal Economic Activity*. New York, London Toronto u.a. (Harvester/Weatsheaf) 1992.
- Thomas, Jim J.: Quantifying the black economy: 'Measurement without theory' yet again? In: *Economic Journal*, 109. Jg. (1999), H. 456, S. 381-389.