

Schwarzarbeit – Ursache oder Folge wirtschaftspolitischer Missstände?

Theoretische und empirische Überlegungen zum Wachstum der Schattenwirtschaft

Von Friedrich Schneider

Medienwirksame Razzien weisen gelegentlich darauf hin: Schwarzarbeit ist auch in Europa ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Doch wie verbreitet ist sie wirklich? Was sind ihre Ursachen und Wirkungen? Wie der folgende Beitrag zeigt, hat das Ausmass der Schattenwirtschaft in den neunziger Jahren in der Tat stark zugenommen. Doch hoheheitliche Gegenmassnahmen sind volkswirtschaftlich gesehen häufig fragwürdig. Denn Schwarzarbeit ist nicht Ursache, sondern Folge wirtschaftspolitischer Missstände. (Red.)

Das rapide Anwachsen der Schattenwirtschaft hat in den letzten Jahren zu intensiven Diskussionen darüber geführt, wie das Arbeiten jenseits der gesetzlichen Norm grundsätzlich zu bewerten sei. Einerseits wird argumentiert, illegale Arbeit sei mit allen Mitteln zu bekämpfen, weil sie eine Reihe von wirtschaftspolitischen Problemen (z. B. Zunahme der Arbeitslosigkeit, steigende Staatsverschuldung, wachsende Defizite der Sozialversicherungsträger) zumindest mit verursache. Andererseits wird dem entgegengehalten, die Zunahme der Schattenwirtschaft sei nicht Ursache, sondern Resultat einer schlechten Wirtschaftspolitik. Unter diesen Bedingungen stelle sie einen von Individuen geschaffenen Freiraum dar, in dem sich diese unberechtigten und übermässig hohen staatlichen Zwängen entziehen könnten, und trage wesentlich zum wirtschaftlichen Wohlstand in überregulierten Volkswirtschaften bei.

Die sieben wesentlichen Ursachen

Als Ursachen für die Grösse und Zunahme der Schattenwirtschaft lassen sich die folgenden sieben Ursachen unterscheiden:

1. Die Belastung der Arbeitsleistung mit hohen Steuer- und Sozialversicherungsabgaben gilt unter Ökonomen als die wichtigste Ursache für die Existenz der Schattenwirtschaft. Je höher die Abgabenlast, umso grösser der Anreiz, sich dieser im Schatten der Legalität zu entziehen.
2. Kostensteigernde und produktivitätshemmende staatliche (Über-)Regulierungen und Interventionen führen dazu, dass immer mehr Wirtschaftssubjekte in

die unregulierte Schattenwirtschaft abwandern, um der Bevormundung durch den Staat zu entkommen.

3. Der Wertewandel in einer Gesellschaft übt ebenfalls einen Einfluss aus. Nimmt beim Steuerzahler der Glaube ab, dass den Steuern und Abgaben eine adäquate Leistung des Staates gegenübersteht, so steigt die Bereitschaft, Einkommen der steuerlichen Erfassung zu entziehen, und wird das Arbeiten im Schatten eher als «Kavaliersdelikt» empfunden.
4. Auch die Länge der offiziellen Arbeitszeit spielt als Ursache mit: Wird die Wochenarbeitszeit regulativ verkürzt, kann dies zu einer Ausdehnung schattenwirtschaftlicher Aktivitäten führen.
5. Sinken die Erwerbsquoten und wird der Ausstieg aus dem offiziellen Erwerbsleben erleichtert, so steigen häufig die Anreize beispielsweise für Arbeitslose und Frührentner, ihr Einkommen durch inoffizielle Erwerbstätigkeit aufzubessern und dennoch weiterhin in den Genuss von Transfers zu gelangen.
6. Auch Verteilung und Höhe des Einkommens spielen als Ursache mit: Schattenwirtschaftliche Tätigkeiten sind vor allem für diejenigen Bevölkerungsschichten verlockend, die entweder in der offiziellen Wirtschaft steuerlich stark belastet werden oder dort einen schlecht bezahlten Job haben.
7. Schliesslich erhöht das Wissen, dass Nachbarn, Bekannte und Freunde auch schwarzarbeiten, die Bereitschaft, es ihnen gleichzutun; es tritt ein «Schnee-balleffekt» ein.

Indirekt ist Schattenwirtschaft messbar

Meistens werden unter Schwarzarbeit jene Tätigkeiten verstanden, die in bestehenden (d. h.

offiziellen) Statistiken nicht ausgewiesen werden und die gemäss den Konventionen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung eigentlich eine Wertschöpfung darstellen. So definiert, wird die gesamte unbezahlte Arbeit im privaten Haushalt und für wohltätige Zwecke ausgeschlossen. Ebenso werden rein finanzielle Transaktionen, die keine Wertschöpfung darstellen, nicht zur Schwarzarbeit gezählt.

Da Schwarzarbeiter einen starken Anreiz haben, ihr Tun zu verheimlichen, ist Schattenwirtschaft nur schwierig messbar. Illegale Aktivitäten hinterlassen jedoch Spuren, dank denen sich mit Hilfe neuerer Methoden das Ausmass der Arbeit im Schatten rekonstruieren lässt. Dabei kann man zwischen direkten und indirekten Methoden der Erfassung unterscheiden. Die direkten Methoden beruhen meistens auf Befragungen von Bürgern bzw. der Analyse von Steuerhinterziehung. Die indirekten Methoden setzen primär auf der Makroebene an und untersuchen statistische Spuren, welche die Schwarzarbeit in verschiedenen Bereichen der Wirtschaft hinterlässt. Auch schattenwirtschaftliche Aktivitäten haben nämlich ihren Preis. Dieser wird üblicherweise in bar bezahlt, um möglichst wenig Spuren zu hinterlassen. Steigt der Bargeldumlauf im Zeitablauf über ein als «normal betrachtetes» (relatives) Mass hinaus an, lässt dies auf die Existenz schattenwirtschaftlicher Aktivitäten schliessen. Eine statistische Schätzung der «legalen» Bargeldnachfragefunktion und ihr Vergleich mit dem tatsächlichen Bargeldumlauf lassen so die Grösse der Schattenwirtschaft indirekt ermitteln.

Kräftiges Wachstum der Schwarzarbeit in Europa

Wie die dargestellten Schätzergebnisse (vgl. Tabelle) zeigen, ist die Schattenwirtschaft in den neunziger Jahren in den meisten OECD-Ländern kräftig gewachsen. Betrug der durchschnittliche Wert der Schwarzarbeit in den 21 untersuchten OECD-Ländern in den Jahren 1989/90 noch 13,2% des offiziellen Bruttoinlandsprodukts (BIP), so waren es 1997/98 bereits 16,8%. Erste Ergebnisse für das Jahr 1999 zeigen, dass sich das Ausmass der Schwarzarbeit auf diesem Niveau in etwa zu stabilisieren scheint.

Geringste Verbreitung in der Schweiz

Die grössten Schattenwirtschaften haben die südeuropäischen Länder Griechenland, Italien, Portugal und Spanien, vor den skandinavischen Ländern Schweden, Norwegen, Dänemark und vor Belgien. Deutschland befindet sich mit Werten um die 15% des offiziellen BIP im unteren Mittelfeld, wobei Deutschland eines der wenigen Länder ist, in dem das Ausmass der Schattenwirtschaft über die gesamte untersuchte Periode hinweg kontinuierlich angestiegen ist. Am geringsten unter allen Ländern ist die Wertschöpfung der Schwarzarbeit in der Schweiz, den USA und in Österreich, wobei auch da – wie in praktisch allen anderen Ländern – Anfang des Jahrzehnts eine deutliche Zunahme auf ein Niveau festzustellen

ist, das sich gegen Ende der neunziger Jahre stabilisiert zu haben scheint.

Wie die detaillierteren Angaben zur Schattenwirtschaft in den drei deutschsprachigen Ländern zeigen (vgl. Tabelle), hat dort die Verbreitung von Schwarzarbeit über die gesamten letzten 25 Jahre stark zugenommen. Am wenigsten ausgeprägt war der Zuwachs in der Schweiz.

Ineffiziente Verdrängung ...

Eine ökonomische Betrachtung der Schattenwirtschaft beurteilt die Wirkungen auf eine effiziente Allokation der Produktionsfaktoren. Für eine Einschränkung und Bekämpfung der Schwarzarbeit wird u. a. mit dem Argument plädiert, dass diese zu einer Verzerrung des Wettbewerbs führe. Der offizielle Sektor hat mit den Kosten von Steuern, Abgaben und den zahlreichen staatlichen Regulierungen zu kalkulieren, welche die Schattenwirtschaft nicht zu berücksichtigen braucht. Dies führt zu einer ineffizienten Ressourcenallokation, wenn schattenwirtschaftliche Produktion die offiziellen Anbieter mit günstigeren Preisen aus dem Markt verdrängt, obwohl reguläre Produzenten vor Steuern und Abgaben produktiver wären.

Einiges deutet jedoch darauf hin, dass Schwarzarbeit in vielen Bereichen keineswegs weniger effizient und produktiv sein muss. Zudem 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. Als Knappheitsindikator garantieren sie die effiziente Allokation der Produktionsfaktoren besser als in der überregulierten regulären Wirtschaft.

... oder wohltandsmehrende Ergänzung

Niedrigere Preise in der Schattenwirtschaft bewirken zudem, dass die Nachfrager sich real mehr leisten können. Die zusätzlichen Einkommen können nun entweder gespart oder konsumiert werden. Werden sie gespart, dann steigt die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung, die sich wiederum zinsenkend und damit investitionsfördernd auswirkt. Werden sie konsumiert, dann kommt es zu einer Belebung der Nachfrage auf anderen Märkten. Für Österreich hat der Verfasser nachgewiesen, dass zwei Drittel des schwarz verdienten Geldes in der offiziellen Wirtschaft sofort wieder konsumiert werden. Die Schattenwirtschaft stellt somit einen beträchtlichen zusätzlichen Nachfragestabilisator für kurz- und langlebige Konsumgüter dar.

Die Produktion der Schattenwirtschaft muss auch keineswegs zwingend zu einer Reduktion der Nachfrage nach Produkten der offiziellen Wirtschaft führen. So ist es sehr wahrscheinlich, dass viele «schwarze» Dienstleistungen nur deshalb nachgefragt werden, weil sie so kostengünstig erbracht werden. 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. Es kommt zu einer Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität; Schwarzarbeit verdrängt die legale Wirtschaftsleistung nicht, sondern ergänzt und mehrt sie.

Unstrittig ist jedoch, dass in der Schattenwirtschaft eindeutig Effizienzverluste durch Kontroll- und Verbergungskosten auftreten. Ressourcen werden von Seiten des Staates und interessierter Verbände der legalen Wirtschaft aufgewendet, um die inoffizielle Wirtschaft einzudämmen. An der Schattenwirtschaft Beteiligte müssen einen unter Umständen hohen Aufwand treiben, um ihre Aktivitäten zu verschleiern. Diese Ressourcen gehen damit dem eigentlichen Produktionsprozess verloren, sie werden verschwendet.

Überschätzte Einnahmefälle

Schattenwirtschaftliche Tätigkeiten definieren sich dadurch, dass die auf Arbeit zu entrichtenden Steuern und Abgaben nicht bezahlt werden. Durch den damit verbundenen Einnahmefall werden die staatlichen Leistungsträger in ihrer Leistungsfähigkeit eingeschränkt bzw. zu stärkerer Verschuldung gezwungen. Die Schattenwirtschaft fügt so der die öffentlichen Dienstleistungen bezahlenden Allgemeinheit einen Schaden zu.

Obwohl dieses Argument (insbesondere in der politischen Diskussion) häufig vorgebracht wird und als Begründung für eine stärkere Bekämpfung schattenwirtschaftlicher Tätigkeiten herhalten muss, ist es aus volkswirtschaftlicher Sicht nur bedingt stichhaltig. Zu einem tatsächlichen Einnahmefall kommt es nämlich nur insofern, als steuerhinterziehende Aktivitäten der Schattenwirtschaft steuergenerierende Aktivitäten der offiziellen Wirtschaft substituieren, es also effektiv zu einer Verdrängung kommt. Die empirischen Untersuchungen weisen aber eindeutig darauf hin, dass schattenwirtschaftliche Aktivitäten ihrerseits erst durch die Belastung mit Steuern und Abgaben entstehen: Schattenwirtschaft ist die Folge von die Allgemeinheit schädigenden überhöhten Steuer- und Abgabensystemen und rigiden Regulierungen, nicht die Ursache davon. Letztere gälte es im Interesse der Allgemeinheit zu korrigieren. Unter den gegebenen Umständen bewirkt der inoffizielle Sektor eine Ausweitung sowohl der Nachfrage nach als auch des Angebotes von Gütern und Dienstleistungen, die durch die offizielle Wirtschaft nicht ausgelöst worden wäre. Empirische Untersuchungen des Autors für die Bundesrepublik Deutschland haben ergeben, dass schattenwirtschaftliche Aktivitäten höchstens zu einem Drittel substitutiv, zu zwei Dritteln hingegen komplementär wirken. Die tatsächlichen Mindereinnahmen an Steuern und Sozialversicherungsabgaben der staatlichen Haushalte sind somit wesentlich geringer, als häufig angenommen wird. Zudem benötigt der inoffizielle Sektor Vorprodukte und Rohmaterialien, die, insofern sie von der offiziellen Wirtschaft gekauft werden, ein höheres Mehrwertsteuereinkommen auslösen. Und schliesslich schafft die Schattenwirtschaft wie erwähnt Einkommen, die als Konsumausgaben in anderen Wirtschaftsbereichen Einkommen schaffen und damit steuerliche Mehreinnahmen generieren. Der Effekt all dieser Wirkungen auf das Steuereinkommen dürfte per saldo wesentlich weniger eindeutig sein, als dies gemeinhin angenommen wird.

Grösse der Schattenwirtschaft in 21 OECD-Ländern

(In % vom BIP unter Verwendung des Bargeld-Nachfrage-Ansatzes)

	Durchschnitt 1989/90	Durchschnitt 1990/93	Durchschnitt 1994/95	Durchschnitt 1997/98	1999 ¹
10,1		13,0	13,5	14,0	14,1
Belgien	19,3	20,8	21,5	22,5	22,3
Kanada	12,8	13,5	14,8	16,2	16,1
Dänemark	10,8	15,0	17,8	18,3	18,2
Deutschland	11,8	12,5	13,5	14,9	16,0
Finnland	13,4	16,1	18,2	18,9	18,2
Frankreich	9,0	13,8	14,5	14,9	15,1
Griechenland	22,6	24,9	28,6	29,0	28,8
Grossbritannien	9,6	11,2	12,5	13,0	12,8
Irland	11,0	14,2	15,4	16,2	16,0
Italien	22,8	24,0	26,0	27,3	27,1
Japan	8,8	9,5	10,6	11,1	11,0
Niederlande	11,9	12,7	13,7	13,5	13,2
Neuseeland	9,2	9,0	11,3	11,9	12,0
Norwegen	14,8	16,7	18,2	19,6	19,2
Österreich	6,9	7,1	8,6	9,0	9,6
Portugal	15,9	17,2	22,1	23,1	22,8
Schweden	15,8	17,0	19,5	19,9	19,2
Schweiz	6,7	6,9	7,8	8,1	8,3
Spanien	16,1	17,3	22,4	23,1	22,8
USA	6,7	8,2	8,8	8,9	8,8
Durchschnitt der 21 Länder	13,2	14,3	15,7	16,8	16,7

¹ Vorläufige Werte.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Schattenwirtschaft im deutschsprachigen Raum 1975 bis 2000

(in % des offiz. BIP, berechnet mit Hilfe des Bargeld-Nachfrage-Ansatzes¹)

	Deutschland		Österreich		Schweiz	
	in %		in %		in %	
	des BIP	Mrd. DM	des BIP	Mrd. S	des BIP	Mrd. Fr.
1975	5,8	59	2,0	13	3,2	12
1980	10,8	160	2,7	27	4,9	14
1985	11,2	204	3,9	53	4,6	17
1990	12,2	295	5,5	99	6,2	22
1995	13,9	481 ²	7,3	170	6,9	25
1996	14,5	514 ²	8,3	201	7,5	27
1997	15,0	548 ²	8,9	220	8,0	29
1998	14,8	560 ²	9,1	233	8,0	30
(1999) ³	15,5	602 ²	9,6	251	8,3	32
(2000) ³	16,0	643 ²	10,1	272	8,9	35

¹Die Grösse der Schattenwirtschaft ist zwischen den drei Ländern nur bedingt vergleichbar, da die Bargeldnachfragefunktionen unterschiedlich spezifiziert werden und nicht die gleiche Anzahl von Ursachen, die für die Schwarzarbeit verantwortlich sind, enthalten. ²Ab dem Jahr 1995 Werte für Gesamtdeutschland. ³Prognose bzw. Schätzwert, da die offiziellen Statistiken noch nicht vorliegen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Der Autor

pfi. Wer unter deutschsprachigen Wirtschaftswissenschaftlern Schwarzarbeit sagt, muss schon fast unweigerlich an *Friedrich Schneider* denken. Seit fast zwei Jahrzehnten macht der Volkswirt mit empirischen Untersuchungen und theoretischen Überlegungen zu Ausmass und Entwicklung der Schattenwirtschaft auf sich aufmerksam und hat dabei offensichtlich eine wissenschaftliche Nische entdeckt, die ihn zu einem gefragten Experten macht. Ob Baden-Württemberg, Schanghai oder Moskau, Schneider reist – häufig im Auftrag der Bretton-Woods-Institutionen – von einem Ort zum anderen, um sich mit «Pfuscher», wie die Österreicher die Schwarzarbeit seiner Ansicht nach grundlos nennen, zu beschäftigen. Dabei zeigt er sich selber erstaunt darüber, dass ihm aus der wirtschaftswissenschaftlichen Profession nicht mehr Konkurrenz erwächst. Doch Schwarzarbeit ist eben ein politisch nur bedingt korrekter Forschungsgegenstand, dessen Thematisierung ihn angeblich bereits einmal einen Ruf an einen Lehrstuhl gekostet hat.

Doch Schneider mag wirtschaftspolitisch umstrittene Themen. Das gilt keineswegs nur für die «Arbeit im Schatten». Seine Diskussionspapiere beschäftigen sich mit Sozialpolitik und Fragen des Föderalismus genauso wie mit der Umsetzung einer ökonomisch effizienten Umweltpolitik. Gemeinsam ist den meisten Arbeiten Schneiders – darunter bereits über 100 Artikel in wissenschaftlichen Zeitschriften und mehr als 30 Bücher – das wirtschaftstheoretische Fundament des «*Public Choice*». Schneider begreift Wirtschaftswissenschaft nicht nur als Erforschung von wirtschaftlichen Wirkungszusammenhängen, sondern interessiert sich auch für Wirtschaftspolitik als Resultat politökonomischer Interessenkonstellationen. Damit hat er mittlerweile auch in der universitären Welt institutionelle Anerkennung gefunden: Seit 1986 ist er ordentlicher Universitätsprofessor am Institut für Volkswirtschaftslehre an der Johannes-Kepler-Universität im österreichischen Linz, wo er von 1991 bis 1996 Dekan der Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät war und seit 1996 als Vizerektor für Aussen- und Auslandsbeziehungen amtiert. Gastprofessuren führten ihn an die Carnegie-Mellon-Universität in Pittsburgh (USA), die Universität Aarhus in Dänemark, die La Trobe University in Melbourne und an die Universität des Saarlandes.

Studiert hat der 1949 geborene Deutsche Volkswirtschaftslehre an der Universität Konstanz, wo er 1977 bei Bruno S. Frey promovierte. Bereits während seiner Zeit als Doktorand brachten ihn Forschungsaufenthalte an die amerikanischen Universitäten Yale und Princeton. Wurzeln hat der Vater dreier Töchter auch in der Schweiz: Von 1975 bis 1983 verfasste er am Institut für empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich seine Habilitationsschrift zum politischen Einfluss der Verbände in der Schweiz. Mit seinem Mentor Bruno S. Frey verbindet Schneider eine mittlerweile 25-jährige Freundschaft, die sich bis heute immer wieder auch in wissenschaftlicher Zusammenarbeit äussert.

Weiterführende Literatur

Frey, Bruno S. / Pommerehne Werner (1984): The hidden economy: State and prospect for measurement, *Review of Income and Wealth*, 30/1, S. 1–23.

Giles, David E. A. (1999): Measuring the Hidden Economy: Implications for Econometric Modelling, *Economic Journal*, 109/456 S. 370–380.

Tanzi, Vito (Hrsg., 1982): The Underground Economy in the United States and Abroad, Lexington (Mass.), Lexington Publ. Company.

Schneider, Friedrich / Enste, Dominik (2000): Shadow Economies: Size, Causes and Consequences. *Journal of Economic Literature* 38/1, S. 77–114.