

April 2000

Studien\Pfusch\Vortrag Mönchengladbach Version2

Schattenwirtschaft – Tatbestand, Ursachen, Auswirkungen *)

von

Friedrich Schneider **)

ZUSAMMENFASSUNG

Auch im Jahr 2000 wird die Schwarzarbeit in Deutschland weiter zunehmen; während man für das offizielle BIP einen Zuwachs von 2,7% erwartet, wird die informelle Wirtschaft um 6,8% zunehmen und das Volumen der Schwarzarbeit wird im Jahr 2000 auf 640 Mrd. DM geschätzt. Diese Ergebnisse zeigen, daß im langfristigen Trend die Schwarzarbeit sicherlich der am stärksten wachsende Wirtschaftszweig in Deutschland ist. Eine erfolgsversprechende Wirtschaftspolitik zur Bekämpfung der Schwarzarbeit wird an den Ursachen ansetzen müssen. Diese sind der zunehmende Druck von Steuern und Abgaben und die zunehmende Regulierung in der offiziellen Arbeitswelt. Vorschläge hierzu wären die konsequente Anwendung des Luxemburger Modells und eine Umstellung der Wohnbauförderung auf den Faktor Arbeit.

ABSTRACT: Shadow economy: Definition, Causes and Consequences

Also in the year 2000 the shadow economy in Germany will further increase. Whereas the official economy will be growing with 2,7% (official GDP), the shadow economy will increase by 6,8% and the size of the shadow economy will reach 640 billion DM in the year 2000. These results demonstrate that the shadow economy is the most booming branch of German Economy. If one wants to reduce the shadow economy, one has to analyze the causes, why it is growing. There are the increasing tax and social security burdens and the rising amount of regulation in the official labor market. If one reduces the tax and social security burdens on labor, one might successfully decrease the shadow economy.

*) Beitrag zur Tagung „Die Arbeitswelt im Wandel“ vom 4.-6.5.2000 in Mönchengladbach. Einige Teile dieses Beitrages sind aus der gemeinsamen Forschung mit Dominik Enste (Universität Köln) entnommen.

**) Ordentlicher Universitätsprofessor an der Johannes Kepler Universität Linz, Vizerektor für Auslands- und Außenbeziehungen, Institut für Volkswirtschaftslehre, A-4040 Linz-Auhof, Tel.: +43-732-2468-210, Fax: +43-732-2468-209, E-mail: friedrich.schneider@jk.uni-linz.ac.at .

1. Einleitung und Problemstellung

In der Öffentlichkeit wird die Schwarzarbeit und dessen rapides Anwachsen seit einigen Jahren intensiv diskutiert und hierzu 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, der steigenden Staatsverschuldung und der wachsenden Defizite der Sozialversicherungsträger) verantwortlich gemacht wird. Andererseits gibt es auch die Meinung, daß die Schwarzarbeit einen von Individuen geschaffenen Freiraum darstellt, indem man sich den unberechtigten sowie übermäßig hohen staatlichen Zwängen entziehen kann. Ebenso wird das Abwandern in die Schwarzarbeit auch als eine Reaktion auf eine übertriebene Bevormundung der Individuen 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 den Ländern wie z.B. Italien, in denen die Schattenwirtschaft ein Ausmaß von weit über 25 % vom amtlich erfaßten Bruttoinlandsprodukt erreicht hat.

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

2. Zur Definition und Meinung der Schattenwirtschaft

Bei der Bewertung der Schattenwirtschaft spielt die Abgrenzung der Definition eine bedeutende Rolle. Viele Kontroversen würden sich erübrigen, 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).

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:

1. Direkte Verfahren, bei denen auf der Mikroebene z.B. mit Hilfe von Befragungen der Umfang der Schattenwirtschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt erhoben wird.
2. Indirekte Verfahren, bei denen nach Indikatoren auf der Makroebene für die Entwicklung der Schattenwirtschaft im Zeitablauf gesucht wird.
3. 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 das viele schattenwirtschaftlichen 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); Schneider/ Enste (2000a; 2000b); Tanzi (1999); Thomas (1992; 1999).

³⁾ Diese Methode wird in Schneider (1994) sowie in Schneider und Enste (1999) 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 in Deutschland voraussichtlich auch 2000 weiter zunehmen. Während man für das offizielle BIP einen Zuwachs von 2,7 % erwartet, wird die informelle Wirtschaft um 6,8 % zunehmen. Die Schwarzarbeit wird damit 2,5mal schneller als die offizielle Wirtschaft wachsen. Das Volumen der Schattenwirtschaft wird im Jahr 2000 in Deutschland auf 640 Mrd. DM geschätzt, das entspricht einem "Rekordanteil" von 16,0 % des offiziellen BIP. Betrug die Schattenwirtschaft im Jahr 1975 noch 5,75 % des BIP, so hat sie sich bis zum Jahr 2000 nahezu verdreifacht und dies zeigt, daß im langfristigen Trend die Schattenwirtschaft sicherlich der am stärksten wachsende „Wirtschaftszweig“ in Deutschland ist. Ähnliche Ergebnisse erzielt man für Österreich und die Schweiz. Betrug die Schwarzarbeit in Österreich im Jahr 1975 2,04 % des offiziellen BIP, so wird sich dieser Wert im Jahr 2000 auf 10,07 % erhöhen und in der Schweiz betrug sie im Jahr 1975 3,20 % in des offiziellen BIP und dieser Wert wird bis zum Jahr 2000 auf 8,87 % ansteigen.

Auch im internationalen Vergleich steigt die Schattenwirtschaft in nahezu allen OECD-Staaten stark an. In der **Tabelle 2** ist die Größe der Schattenwirtschaft in % des offiziellen BIP von 18 OECD-Staaten über die Jahre 1994-1998 dargestellt. Die Spitzengruppe bilden hier die südeuropäischen Länder Griechenland, Italien und Spanien, bei denen die Schattenwirtschaft ein Ausmaß zwischen 23 und 29 % des offiziellen BIP erreicht hat. Es folgen dann die skandinavischen Länder mit einem Schattenwirtschaftsausmaß von knapp unter 20 %. Deutschland befindet sich in diesem internationalen Vergleich im unteren Drittel neben Australien, Großbritannien und den Vereinigten Staaten.

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 geltend 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. Einige Ursachen für das Ansteigen der Schwarzarbeit und Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung

Die wesentlichen Ursachen für dieses weitere Ansteigen der Schwarzarbeit liegen in der hohen Steuer- und Abgabenbelastung, der sich verschlechternden Steuermoral, der Verunsicherung in der Steuer- und Sozialversicherungsgesetzgebung (z.B. bei den 630-DM-Jobs), der Verkürzung der Arbeitszeit („Rente mit 60“) und der zunehmenden Regulierung des Arbeitsmarktes. Die Steuerzahler

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

selber gehen davon aus, daß über 32,5 Prozent (29 Prozent im Jahr 1997) selber schwarz arbeiten und über 27,7 Prozent (25 Prozent) Schwarzarbeit in Anspruch nehmen. Dies ist ein Zuwachs von über 11 Prozent, wie die neuesten repräsentativen Umfrageergebnisse (November 1999) zeigen.

Über den Umfang, die Ursachen und die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen dieser Zunahme der Schattenwirtschaft wird in der Öffentlichkeit seit einiger Zeit wieder intensiv diskutiert. Kontrovers sind die Ansichten auch darüber, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen richtig sind, um diesem Phänomen zu begegnen. Eine Bekämpfung der Symptome über höhere Strafen und intensivere Strafverfolgung verursacht auf beiden Seiten nur mehr Kosten – einerseits höhere Verwaltungskosten für den Staat und andererseits mehr Aufwand und Tricks bei der Verheimlichung bei den Schwarzarbeitern. Dadurch wird die Wertschöpfung reduziert, da die Leistungen aufgrund der höheren Lohn- und Lohnnebenkosten in der offiziellen Wirtschaft nicht erbracht würden. Notwendig ist daher eine systematische Ursachenbekämpfung.

Die wichtigste Ursache für die starke Zunahme der Schattenwirtschaft ist das Versagen der Wirtschaftspolitik. Nicht nur die zu hohe Steuer- und Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit und die zunehmende Regulierungsdichte sind wichtige Gründe, sondern auch die auf Umverteilung ausgerichtete Arbeitszeitpolitik, wie die „Rente ab 60“. Über die Hälfte der Bürger meint aufgrund der hohen Steuer- und Abgabenbelastung teilweise auf die Schwarzarbeit angewiesen zu sein. Die Untersuchung von Schneider und Enste (2000a) zeigt z.B., daß alle Versuche der Umverteilung von Arbeit über staatliche geförderte Arbeitszeitverkürzungen (wie z.B. „Rente ab 60“) unter Einbeziehung des Wirtschaftszweiges „Schattenwirtschaft“ scheitern müssen, insbesondere wenn Sie nicht den Wünschen der Arbeitnehmer entsprechen. Neuere Untersuchungen, z.B. des DIW in Berlin, zeigen, daß viele Beschäftigte gerne länger arbeiten wollen. Und wer dies im Licht (offiziell) nicht mehr darf, wandert "in den Schatten" ab und

arbeitet schwarz. *Erstmals überschreitet deshalb die geschätzte Zahl der „Vollzeitschwarzarbeiter“⁵ im Jahr 2000 die fünf Millionen Grenze.* Eine rationale Wirtschaftspolitik, d.h. die Verringerung der Steuer- und Abgabenlast, könnte mittelfristig dazu beitragen, daß ein Teil dieser Leistungen wieder in der offiziellen Wirtschaft erbracht wird und die Arbeitslosigkeit deutlich verringert wird. Es gibt in Deutschland nicht zu wenig Arbeit, sondern unter den offiziellen Bedingungen ist die Arbeitskraft „nur“ nicht bezahlbar. Die auf Basis der Prognose über die Wertschöpfung in der Schattenwirtschaft errechnete Zahl der "Vollzeitschwarzarbeiter" ist natürlich eine fiktive Größe, da Schwarzarbeit tatsächlich überwiegend "nebenberuflich" und deshalb von wesentlich mehr Bürgern ausgeübt wird. Aber sie veranschaulicht drastisch, wie wichtig strukturelle Reformen sind.

Bleibt die Frage, warum die Politiker außer Symptombekämpfungen, wie öffentlichkeitswirksame Razzien auf Großbaustellen, keine substantiellen Reformen zur Verringerung der Anreize zur Schwarzarbeit umsetzen. Einige Antworten versuchen Schneider und Enste (2000a) zu geben, indem sie die Interessenlage von Politikern und den Vertretern von Verbänden betrachten. Vor dem Hintergrund der Stimmenmaximierung für die Wiederwahl ist es für Politiker sinnvoll, eine Bekämpfung der Schwarzarbeit möglichst glaubwürdig zu suggerieren, ohne jedoch tatsächlich die Chancen zur Einkommenserzielung für ihre potentiellen Wähler zu verringern. Dies ist rational, zumal bei den Bürgern nach neuesten repräsentativen Umfrageergebnisse aus dem Jahr 1999 das Ausweichen in die Schattenwirtschaft weiter um über 11,4 Prozent (im Vergleich 1997) an Popularität gewonnen hat. Die Steuerzahler meinen, daß über 32,5 Prozent (29 Prozent im Jahr 1997) selber schwarz arbeiten und über 27,7 Prozent (25 Pro-

⁵⁾ Dies ist natürlich eine künstliche (fiktive) Größe, da die meisten (über 2/3) Schwarzarbeiter einen offiziellen Beruf haben und somit in der Schattenwirtschaft nebenberuflich tätig sind; zu der Ziffer von 5 Mio. „Vollzeitschwarzarbeiter“ kommt man aufgrund der in der Schwarzarbeit geleisteten Stunden, wenn man diese dann wie in der offiziellen Wirtschaft auf Ganztags-Beschäftigte umrechnet.

zent) Schwarzarbeit in Anspruch nehmen. Eine andere Studie aus diesem Jahr zeigt, daß die *Bereitschaft* zur Schwarzarbeit sogar bei über 50 Prozent vorhanden ist. Die (sich verringernde) Steuermoral ist eine wichtige Erklärungsvariable für die Zunahme der Schwarzarbeit.

Neben den Ursachen müssen v.a. die gesellschaftspolitischen Auswirkungen des dynamischen Wachstums der Schattenwirtschaft analysiert werden, da die Politik sich früher oder später mit diesem Phänomen auseinandersetzen muß. Die Abwanderung in den „Untergrund“ ist v.a. in OECD-Staaten eine Reaktion der Bürger auf nicht mehr akzeptierte staatliche Eingriffe (u.a. Steuer- und Abgabenbelastung, Regulierungsdichte, Arbeitszeitvorschriften), von denen sie sich zu sehr belastet und eingeschränkt fühlen. Statt einer Nutzung von Wahlen („Voice – Option“) zur Veränderung der Situation wird die „Exit - Option“ vorgezogen.⁶⁾ Die Beitrags- und Steuerbemessungsgrundlage erodiert durch das Ausweichen in die Schattenwirtschaft und in der Folge müssen die Beitrags- und Steuersätze weiter erhöht werden, so daß die Attraktivität der Abwanderung weiter erhöht wird. Über einen kumulativen Prozeß kann dies im Extremfall zur Staatskrise führen, denn die formellen Institutionen und Regeln des Zusammenlebens werden nicht mehr akzeptiert.⁷⁾ Es kommt zu einer Abwahl der geltenden Wirtschaftsordnung. Bereits Schmölders (1980 S.378f) hat im Zuge seiner finanzpsychologischen Forschungen auf diese Gefahr hingewiesen. Die immer mehr verfeinerten und perfektionierten Reglementierungen und Institutionen, die „ihre Anschaulichkeit und ihr moralisches Profil längst verloren haben,“ reduzieren die Bereitschaft zur Erfüllung staatsbürgerlicher Pflichten und verstärken die Bereitschaft zum Trittbrettfahrerverhalten und damit zur Ausnutzung der staatlichen Einrichtungen.

⁶⁾ Vgl. zur Begrifflichkeit und Bedeutung Hirschmann (1974, 1992).

⁷⁾ Vgl. Pommerehne/ Kirchgässner (1994) S. 856f.

Die Zunahme der Schwarzarbeit als Reaktion des „kleinen Mannes“ auf die Zunahme der Steuerhinterziehung und die Steuerverschwendungen des Staates kann dabei als eine Art „Demokratisierung des Steuerwiderstandes“ (Gretschmann, 1986, S. 125) angesehen werden. Eine Verschärfung der Kontrollen und Sanktionen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit erscheint aber wenig erfolgversprechend, da dies nur die Kreativität der Betroffenen fördert, neue Umgehungsmöglichkeiten zu suchen.

5. Schwarzarbeit als wirtschafts- und staatspolitische Herausforderung

Die gerade gemachten Ausführungen verdeutlichen, daß nicht nur die quantitative Größenordnung der Schattenwirtschaft in Deutschland, Österreich und der Schweiz bedeutend ist, sondern deren Ansteigen in den letzten Jahren und insbesondere die wirtschaftspolitischen Auswirkungen, die sich aus dieser Größenordnung und der Zunahme der Schwarzarbeit ergeben, wieder in den Mittelpunkt der Diskussion rücken. Verfolgt man die Aussagen von Politikern, Journalisten und Verbandsvertretern, dann kann man leicht den Eindruck gewinnen, daß das rapide Anwachsen der Schwarzarbeit seit Beginn der 70iger Jahre für viele wirtschaftspolitische Probleme verantwortlich ist: so z.B. für die steigende Arbeitslosigkeit, die zunehmende Staatsverschuldung oder Finanzierungskrise der Sozialversicherungssysteme. Neben den Ausfällen an Steuer- und Sozialversicherungsbeiträgen treten durch das Anwachsen der Schwarzarbeit noch weitere Probleme auf: so werden die amtlichen Statistiken verfälscht (z.B. Überschätzung der Arbeitslosenquote), so daß dadurch die Wirtschaftspolitik, die sich an den amtlichen Statistiken orientiert, unter Umständen fehlgeleitet werden kann. Auch hat die Schwarzarbeit unerwünschte Umverteilungseffekte zur Folge: so fließen Transfers von jenen, die offiziell arbeiten, zu denen, die in der Schattenwirtschaft tätig sind, selbst wenn letztere über ein höheres Einkommen als jene in der offiziellen Wirtschaft verfügen. Aufgrund dieser negativen Konsequenzen

der Schattenwirtschaft wird häufig gefordert, daß Schwarzarbeit streng zu ahnden und mit hohen Strafen zu belegen sei.

Nun sollte man sich aber fragen, ob es wirklich so ist, daß Schwarzarbeit nur negative Konsequenzen hat. Sieht man einmal davon ab, daß es sehr umstritten und unklar ist, ob die geforderten härteren Strafen und strengere Kontrollen die Schwarzarbeit tatsächlich wesentlich eindämmen können, so ist ebenso fraglich, ob bei einer erfolgreichen Verminderung der Schwarzarbeit tatsächlich zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Zum einen ist zu bedenken, inwieweit die heute in der Schwarzarbeit Tätigen ihr Arbeitsangebot auch unter den Bedingungen der offiziellen Wirtschaft (z.B. hohe Steuerbelastung, insbesondere auf Überstunden und Zusatztätigkeiten) aufrecht erhalten würden. Zum anderen kann auch bezweifelt werden, ob ein ähnlicher Umfang an Nachfrage nach diesen Leistungen auch zu den dann geltenden Preisen (2-3 mal so teuer wie in der Schwarzarbeit) noch bestünde. Weitere positive Aspekte der Schattenwirtschaft sind, daß sich für die in ihr Arbeitenden ein zusätzlicher Nutzen ergibt, der immerhin größer ist als der Erwartungswert der angedrohten Strafen, da sonst diese Tätigkeiten nicht ausgeführt würden. Aber auch gesamtwirtschaftlich sind positive Auswirkungen feststellbar. Für Österreich hat der Verfasser in mehreren Studien⁸⁾ gezeigt, daß ca. 70% des in der Schattenwirtschaft erzielten Einkommens wieder in die „offizielle“ österreichische Wirtschaft zurückfließt und dieses zusätzliche Einkommen somit einen sehr bedeutenden Nachfragefaktor darstellt. Weiterhin kann man argumentieren, daß sich die Schattenwirtschaft belebend auf die offizielle Wirtschaft auswirkt, indem sie zu mehr Wettbewerb anregt und Effizienzsteigerungen bewirkt. Auch kann Schwarzarbeit und damit einhergehende Steuerhinterziehung wie eine Steuersenkung auf die „offizielle“ Wirtschaft wirken, die zur Stabilisierung oder gar zur Förderung des Wirtschaftswachstums beitragen kann. Die niedrigen Preise schwarz erbrachter Lei-

⁸⁾ Vergleiche hierzu Schneider und Enste (2000a).

stungen im Vergleich zu denen in der offiziellen Wirtschaft führen zu einer Reduktion des Preisniveaus, und die niedrigen Preise führen dazu, daß viele sich einen Lebensstandard leisten können, den sie sich mit dem Einkommen aus der offiziellen Wirtschaft niemals leisten könnten.

All dies bedeutet jedoch indessen nicht, daß ein Anwachsen der Schattenwirtschaft insgesamt nur positiv zu beurteilen ist. Selbst wenn die behaupteten negativen Auswirkungen nicht in diesem Ausmaß auftreten und die angeführten positiven Effekte tatsächlich bestehen, so gibt es eine Reihe eindeutig negativer Auswirkungen der Schattenwirtschaft. Zum einen muß der Staat erhebliche Ressourcen aufwenden, um durch Kontrollen und andere Aktivitäten die Schwarzarbeit einzudämmen, während die in der Schattenwirtschaft Tätigen auch erhebliche Kosten auf sich nehmen, zumindest einen Teil ihrer Aktivitäten zu verbergen. Volkswirtschaftlich gesehen sind jedoch beide Aktivitäten unproduktiv, da die erforderlichen Ressourcen nicht für die Produktion von Gütern und Dienstleistungen zur Verfügung stehen. Die vielleicht wichtigste negative Auswirkung, insbesondere bei einer stark steigenden Schattenwirtschaft, besteht jedoch darin, daß hier in zunehmendem Maße das „bonum comune“ in Frage gestellt wird.⁹⁾ Das einzelne Individuum scheint um so eher bereit zu sein, schwarz zu arbeiten, je mehr Menschen ihm persönlich als Schwarzarbeiter bekannt sind. Die wachsende Bereitschaft kann zum einen damit zusammenhängen, daß das Individuum vermehrt über die entsprechenden Möglichkeiten informiert wird, zum anderen auch damit, daß es zunehmend das Gefühl erhält, es sei unfair, wenn es sein Einkommen (und seine Arbeitsleistung) dem Fiskus gegenüber korrekt angibt, während sich andere ihrer Verpflichtung entziehen. Je mehr sich die Bürger aber über die Steuergesetze hinwegsetzen, desto eher werden sie auch ihre gesetzlichen Vorschriften mißachten. Es handelt sich dabei um einen kumulativen Prozeß, der im Extremfall bis zur Funktionsuntüchtigkeit der Demokratie und der

⁹⁾ Siehe hierzu auch Kirchgässner und Pommerehne (1994), S.856f.

staatlichen Einrichtungen führen kann, was wesentlich schlimmer als alle oben angesprochenen negativen Auswirkungen wäre.

Es ist somit offensichtlich, daß die Schwarzarbeit eine bedeutende wirtschafts- aber auch staatspolitische Herausforderung darstellt. Eine erfolgsversprechende Wirtschaftspolitik zur Bekämpfung der Schwarzarbeit wird an den Ursachen ansetzen müssen. Höhere Strafen allein bekämpfen nur die Symptome der Schattenwirtschaft, sind unter Umständen teuer und aufwendig und führen nicht zum gewünschten Erfolg. Welche anderen Maßnahmen bieten sich aber nun an, die Schattenwirtschaft zu bekämpfen? Sicherlich wird man an den Ursachen für die Entstehung der Schattenwirtschaft ansetzen müssen; dies sind der zunehmende Druck von Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit und die zunehmende Regulierung in der offiziellen Arbeitswelt. Gelingt es mittel- bis langfristig nicht, die hohen Lohnnebenkosten des Faktors Arbeit wieder wesentlich zu verringern, und gelingt es 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 das Wirtschaftssystem auswirken, durchforstet und reduziert werden. Zusätzlich könnte die konsequente Anwendung des Luxemburger Modells (reduzierte Sätze der Mehrwertsteuer auf arbeitsintensive Dienstleistungen) einen Teil der bislang schwarz erbrachten Leistungen in die offizielle Wirtschaft „überführen“. Weiterhin könnte (sogar kurzfristig) von staatlicher Seite vorgeschlagen werden, daß die staatliche Bauförderung nicht mehr auf Sachleistungen angewendet wird, sondern daß diese bei Vorlage offizieller Rechnungen „nur noch“ auf den Faktor Arbeit gewährt wird. Hiermit ist gemeint, daß die Förderung genau die Kosten beim Faktor Arbeit abdeckt, die ihn jetzt so teuer macht (gesamten Steuern + Sozialversicherungsbeiträge). Dies hätte auch den Vorteil, daß der Hausbauer

keinen Anreiz mehr hat, Schwarzarbeiter zu beschäftigen, da diese ihm dann nicht mehr billiger kommen.

All diese Maßnahmen versprechen kurzfristig sicherlich keine bedeutende Reduktion der Schattenwirtschaft, insbesondere da das Arbeiten der Schattenwirtschaft viel leichter geschieht, als das Zurückziehen aus der Schattenwirtschaft, da ein Beziehungsgeflecht entstanden ist und da in der offiziellen Wirtschaft nicht so schnell Alternativen für den Einkommensverlust geboten werden. Langfristig gesehen sind aber die vorgeschlagenen Maßnahmen sicherlich erfolgversprechend, 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 zu setzen.

Table 1: Die Größe der Schwarzarbeit in Deutschland, Österreich und der Schweiz über den Zeitraum 1975 bis 2000 - berechnet mit Hilfe des Bargeldansatzes ¹⁾

Jahr	Größe der Schwarzarbeit (in % des „offiziellen“ BIP)					
	Deutschland		Österreich		Schweiz	
	in %	Mrd. DM	in %	Mrd. ÖS	in %	Mrd. SFr.
1975	5,75	59	2,04	13	3,20	12
1980	10,80	160	2,69	27	4,90	14
1985	11,20	204	3,92	53	4,60	17
1990	12,20	295	5,47	99	6,20	22
1995	13,90	481 ²⁾	7,32	170	6,89	25
1996	14,50	514 ²⁾	8,32	201	7,51	27
1997	15,00	548 ²⁾	8,93	220	8,04	29
1998	14,80	560 ²⁾	9,09	233	7,98	30
(1999) ³⁾	15,51	602 ²⁾	9,56	251	8,34	32
(2000) ³⁾	16,03	643 ²⁾	10,07	272	8,87	35

- ¹⁾ Erläuterungen: Die *Größe der Schwarzarbeit* 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.
- ²⁾ An dem Jahr 1995 Werte für *Gesamtdeutschland*.
- ³⁾ Prognose bzw. Schätzwert, da die offiziellen Statistiken noch nicht vorliegen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 2: Die Größe der Schattenwirtschaft in % des „offiziellen“ BSP von 18 OECD-Staaten der Jahre 1994-98; berechnet mit Hilfe des Bargeld-Ansatzes¹⁾

Größe der Schattenwirtschaft in % des "offiziellen" BSP der Jahre								
Nr.	Land	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1	Griechenland	26,0 %	26,6 %	28,5 %	28,7 %	29,0 %	-	-
2	Italien	25,8 %	26,2 %	27,0 %	27,3 %	27,8 %	-	-
3	Spanien	22,3 %	22,6 %	22,9 %	23,1 %	23,4 %	-	-
4	Portugal	21,2 %	21,9 %	22,3 %	22,9 %	23,2 %	-	-
5	Belgien	21,4 %	21,6 %	21,9 %	22,4 %	22,6 %	-	-
6	Schweden	18,3 %	18,9 %	19,2 %	19,8 %	20,0 %	-	-
7	Norwegen	17,9 %	18,5 %	18,9 %	19,4 %	19,7 %	-	-
8	Dänemark	17,6 %	18,1 %	18,3 %	18,1 %	18,4 %	-	-
9	Irland	15,3 %	15,6 %	15,9 %	16,1 %	16,3 %	-	-
10	Kanada	14,6 %	15,0 %	15,1 %	14,8 %	15,0 %	-	-
11	Frankreich	14,3 %	14,8 %	14,9 %	14,7 %	14,9 %	-	-
12	Niederlande	13,6 %	14,1 %	14,0 %	13,5 %	13,5 %	-	-
13	Deutschland	13,1 %	13,9 %	14,5 %	15,0 %	14,8 %	15,51 %	16,03 %
14	Australien	13,0 %	13,2 %	14,0 %	13,9 %	14,1 %	-	-
15	Großbritannien	12,4 %	12,6 %	13,1 %	13,0 %	13,0 %	-	-
16	USA	9,4 %	9,0 %	8,8 %	8,8 %	8,9 %	-	-
17	Österreich	6,7 %	7,3 %	8,3 %	8,9 %	9,1 %	9,6 %	10,1 %
18	Schweiz	6,6 %	6,9 %	7,5 %	8,1 %	8,0 %	8,3 %	8,9 %

¹⁾ Es sei darauf hingewiesen, daß ein *Vergleich* der Größe der Schattenwirtschaft *zwischen den Ländern* nur bedingt möglich ist, da die Bargeldnachfragefunktionen unterschiedlich spezifiziert wurden und nicht die gleiche Anzahl von Ursachen, die für die Schattenwirtschaft verantwortlich sind, enthalten.

Quelle: Eigene Berechnungen.

6. 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.

FORSCHUNGSTELLE FÜR EMPIRISCHE SOZIALÖKONOMIK E.V. (Prof. Dr. G. Schmolders): *Steuermentalität und Steuermoral der bundesdeutschen Bevölkerung und deren Einstellungen zur ‚Steuerreform 1999‘*. Köln 2000.

GILES, David E. A.: *Measuring the hidden economy: Implications for econometric modelling*. In: *Economic Journal*, 109. Jg. (1999), H. 456, S. 370-380.

GRETSCHMANN, Klaus: *Die wirtschaftspolitische Bedeutung der Schattenwirtschaft*. In: *Verbraucherpolitische Hefte*, Jg. 1986, H. 3, S. 117-128.

HIRSCHMAN, Albert O.: *Abwanderung und Widerspruch: Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmen, Organisationen und Staaten*. Tübingen (Mohr) 1974.

HIRSCHMAN, Albert O.: *Wieviel Gemeinsinn braucht die liberale Gesellschaft?*
In: *Leviathan*, 22. Jg. (1994), S. 293-304.

LAMNEK, Siegfried; OLBRICH, Gaby; SCHÄFER, Wolfgang: *Tatort Sozialstaat.*
Obladen (Leske + Budrich) 2000.

POMMEREHNE, Werner W.; KIRCHGÄSSNER, Gebhard: *Schattenwirtschaft als
wirtschafts- und sozialpolitische Herausforderung.* In: *wisu - Das Wirt-
schaftsstudium*, 23. Jg. (1994), H. 10, S. 848-860.

SCHMÖLDERS, Günter: *Der Beitrag der Schattenwirtschaft.* Aus: Küng, Emil
(Hrsg.): *Wandlungen in Wirtschaft und Gesellschaft. Die Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften vor neuen Aufgaben* Tübingen (Mohr) 1980. S. 371-
379.

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 Schwarzar-
beit im internationalen Vergleich,* In: Ch. Smekal und E. Theurl (Hrsg.),
Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie, Baden-Baden: Nomos-
Verlag, (1994), S.247-288.

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).

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.