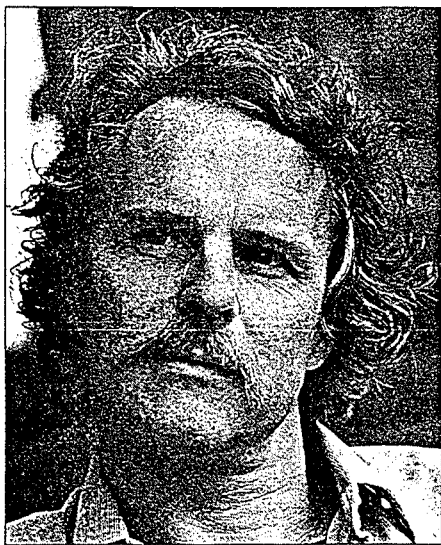


Licht auf die Schattenwirtschaft

Die Schattenwirtschaft oder Schwarzarbeit ist heute ein in der Öffentlichkeit viel diskutiertes Thema. Wohl jeder kennt jemanden, der in diesem Bereich tätig ist. Auch die Politiker haben begonnen, sich mit diesem Phänomen auseinanderzusetzen. Seit kurzer Zeit beschäftigt sich auch die Nationalökonomie mit der inoffiziellen Wirtschaft. Für Ökonomen ist es eine Herausforderung, ein weltweit rasch an Bedeutung gewinnendes Phänomen zu erfassen, das sich dem Messen entziehen will.

Von Prof. Dr. Bruno S. Frey, Institut für empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich*



Zur Schattenwirtschaft können verschiedene Bereiche wie *Hausarbeit*, *Eigenfertigung*, *Selbstversorgung* und *Nachbarschaftshilfe* gerechnet werden. Es können aber auch nur diejenigen wirtschaftlichen Tätigkeiten betrachtet werden, die im Sozialprodukt erfasst werden sollten, es aber gegenwärtig nicht sind. Dazu gehört vor allem die Schwarzarbeit etwa im Bereich des *Hausbaus* oder der *Autoreparaturen*. Berücksichtigt wird nur die Wertschöpfung; rein finanzielle Transaktionen wie das Verschieben von Geld, um der Steuer zu entgehen, werden ausgeschlossen. Ob eine weitere oder engere Definition der Schattenwirtschaft verwendet wird, hängt von der jeweiligen Fragestellung ab.

Wie den Umfang der Schattenwirtschaft messen?

Da die Schattenwirtschaft vielschichtig ist, müssen verschiedene Methoden verwendet werden, um sie empirisch zu erfassen. Jede dieser Methoden setzt an einem anderen Punkt an und beleuchtet das Phänomen von einer anderen Seite.

Grundsätzlich lassen sich direkte und indirekte Methoden der Erfassung der Schattenwirtschaft unterscheiden:

a) Die *direkten Methoden* beruhen auf Befragungen von Bürgern. Es wird versucht, die verheimlichte Aktivität mittels Interviews oder schriftlicher Umfragen, aber auch anhand von Kontrollen der Steuerbehörden aufzudecken.

b) Die *indirekten Methoden* stellen auf die Spuren ab, welche die Schattenwirtschaft in verschiedenen Bereichen der Wirtschaft hinterlässt. Drei Ansatzpunkte sind möglich:

- **Arbeitsmarkt.** Geht die offizielle Beschäftigung (Erwerbsquote) über die Zeit zurück oder ist sie in einem Land im Vergleich zu anderen Ländern besonders niedrig, ist anzunehmen, dass entsprechend intensiv in der Schattenwirtschaft gearbeitet wird.

- **Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben.** Überschreiten die Ausgaben die Einnahmen, so ist anzunehmen, dass diese Diskrepanz zumindest zum Teil durch zusätzliche Einnahmen aus der Schattenwirtschaft gedeckt wird.

- **Geldmarkt.** Transaktionen in der Schattenwirtschaft werden meist bar abgewickelt, um den Steuerbehörden möglichst wenig Anhaltspunkte zu geben. Aus der Entwicklung des Bargeldum-

laufs können deshalb Rückschlüsse auf die Grösse der Schattenwirtschaft gezogen werden. Zuerst wird der Bargeldbedarf ermittelt, den eine bestimmte Volkswirtschaft «normalerweise» aufgewiesen hätte. Diese hypothetische Grösse wird dann mit dem tatsächlichen Bargeldumlauf verglichen. Die Tatsache, dass die tatsächliche Bargeldmenge grösser als die «normale» ist, deutet darauf hin, dass ein Schattensektor existiert.

Die Grösse der Schattenwirtschaft lässt sich auch auf Grundlage der Quantitätsgleichung berechnen. Zur Produktion des mengenmässigen Sozialprodukts ist eine bestimmte reale Geldmenge (inklusive Buchgeld) notwendig. Ein Anstieg des Verhältnisses zwischen diesem gesamten Geldumlauf und dem offiziell gemessenen Sozialprodukt deutet darauf hin, dass ein nichtgemessenes Sozialprodukt – das heisst ein Schattensektor – existiert und dass seine Grösse zunimmt.

Ursachen der Entstehung einer Schattenwirtschaft

Hauptsächlich drei Ursachenkomplexe begünstigen das Entstehen einer Schattenwirtschaft. An erster Stelle sind die Belastung der Individuen durch *Steuern und Abgaben*, aber auch *staatliche Regulierungen* zu nennen. Bei einer steigenden Steuerbelastung wird der Anreiz immer stärker, in einen Bereich auszuweichen, der sich ausserhalb des staatlichen Zugriffs befindet. So können alle Vorteile des modernen Sozialstaates gemessen werden, ohne dessen Kosten zu tragen. Einengende staatliche Vorschriften sind ein weiterer wichtiger Grund für das Ausweichen in die Schattenwirtschaft. Sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber können sich zum Beispiel darüber einig sein, dass die Arbeitszeit über das vorgeschriebene Mass verlängert und die festgelegte Länge der Ruhepausen verkürzt wird.

Der zweite Ursachenkomplex liegt in der *Steuer-moral*. Die Bereitschaft, die offizielle Wirtschaft zu verlassen und in der Untergrundwirtschaft tätig zu werden, wird wesentlich durch die grundsätzliche Einstellung zum Staat bestimmt. In Ländern und Zeiten, in denen die Bevölkerung mit den Leistungen des Staates im Verhältnis zu ihrer Steuerbelastung unzufrieden ist, ist auch die Steuer-moral schlecht.

* In Zusammenarbeit mit Dr. Hannelore Weck-Hannemann, Universität Zürich.

Selbstverständlich muss auch berücksichtigt werden, inwieweit überhaupt die *Möglichkeit zu Schwarzarbeit* gegeben ist. Bei einer kurzen Arbeitszeit in der offiziellen Wirtschaft ist es leichter möglich, darüber hinaus noch in der Schattenwirtschaft tätig zu sein.

Schattenwirtschaft in der Schweiz

Die Bedeutung der Schattenwirtschaft in der Schweiz wurde mit Hilfe verschiedener der zuvor skizzierten Methoden zu erfassen gesucht [1].

Alle verwendeten Methoden kommen zu einem ähnlichen Ergebnis: Die schweizerische Schattenwirtschaft hat in den vergangenen zwei Jahrzehnten im Verhältnis zum offiziellen Sozialprodukt deutlich zugenommen. Ihre Grösse dürfte Mitte der achtziger Jahre ungefähr 5% im Vergleich zum offiziellen Brutto-Sozialprodukt betragen. Die geschätzte Zahl der Schwarzarbeiter lag Anfang der achtziger Jahre (umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte) bei rund 140 000.

Inoffizielle Aktivitäten sind vor allem in der Landwirtschaft, im Bau- und im Gastgewerbe, im Reparaturgewerbe und in der Hauswirtschaft (einschliesslich Reinigung) verbreitet. Sie werden nicht nur von Ausländern, sondern auch (zu zwei Dritteln) von Schweizern verrichtet. In diesen Wirtschaftssektoren wird Schwarzarbeit im Umfang zwischen 5% und 10% (im Vergleich zur offiziellen Produktion) geleistet.

Schattenwirtschaft in europäischen Ländern

International vergleichbare Schätzungen der Grösse und Entwicklung der Schattenwirtschaft können mit Hilfe eines Modells abgeleitet werden, in welchem Informationen sowohl über die Einflussfaktoren als auch über die Indikatoren für die Grösse der Schattenwirtschaft berücksichtigt werden. Die Ergebnisse sind in der Grafik auf folgender Seite zusammengefasst.

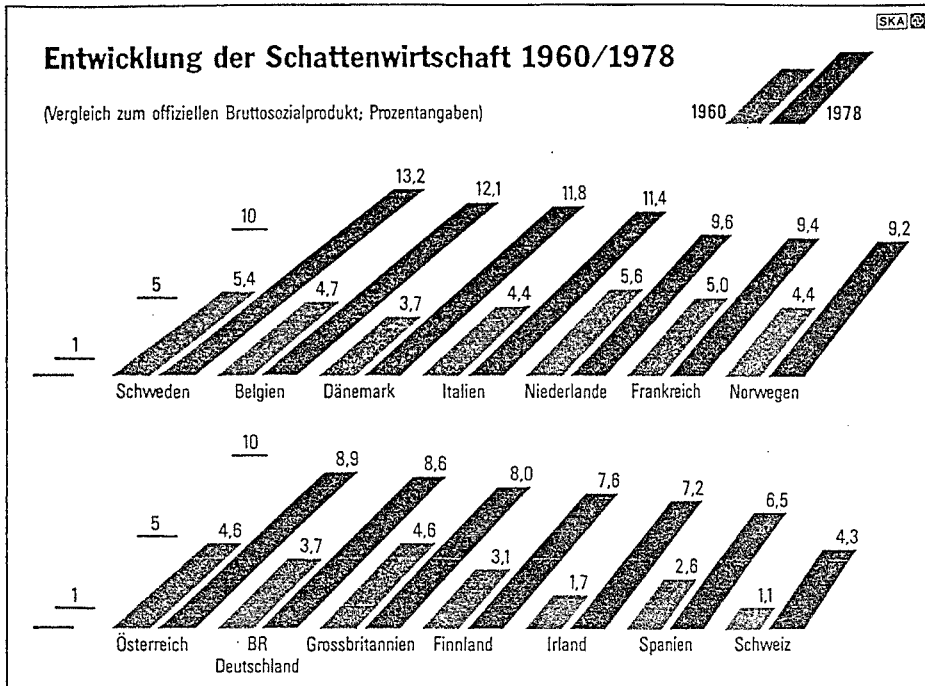
Den Schätzungen zufolge weist 1978 *Schweden* mit über 13% (im Vergleich zum offiziellen Brutto-Sozialprodukt) die grösste Schattenwirtschaft auf, gefolgt von *Belgien*, *Dänemark* und *Italien* mit rund 12%. Eine mittelgrosse

Schattenwirtschaft (zwischen 8% und 10% des offiziellen Sozialprodukts) ist für die *Niederlande* und *Norwegen*, die mitteleuropäischen Länder *Frankreich*, *Österreich* und *Deutschland* sowie *Grossbritannien* festzustellen. In *Finnland*, *Irland* und *Spanien* ist die geschätzte Aktivität im verborgenen Sektor geringer; sie dürfte bei rund 7% liegen. Die mit Abstand geringste Schattenwirtschaft im Vergleich zu den anderen Län-



Foto H. R. Bramaz

[1] Die Ergebnisse sind wiedergegeben in *Hannelore Weck-Hannemann, Werner W. Pommerehne und Bruno S. Frey: «Die heimliche Wirtschaft. Struktur und Entwicklung der Schattenwirtschaft in der Schweiz.»* Paul Haupt, Bern 1986.



dern ergibt sich für die Schweiz mit etwas über 4% im Vergleich zum offiziellen Sozialprodukt.

Aus der Grafik wird ausserdem deutlich, dass die Schattenwirtschaft in allen betrachteten Ländern zwischen 1960 und 1978 zugenommen hat. In einigen Ländern wie Schweden, Belgien, Italien, der Bundesrepublik Deutschland, Finnland und Spanien hat sie sich mehr als verdoppelt, in Dänemark verdreifacht und in Irland und der Schweiz sogar vervierfacht.

Was soll getan werden?

Eine Schattenwirtschaft hat zugleich *Vor- und Nachteile*. Es kann darum nicht von vornherein gesagt werden, ob es sinnvoll ist, sie zu bekämpfen oder aber sie gewähren zu lassen.

Die Entstehung einer Schattenwirtschaft kann als *Symptom für tieferliegende Phänomene* angesehen werden. Insbesondere ist sie ein Signal dafür, dass der Staat sich beschränken sollte. Die Bürger wehren sich dagegen, mit immer mehr Abgaben und Vorschriften belastet zu werden. Die Möglichkeit, in die Schattenwirtschaft auszuweichen, legt dem Staat Grenzen auf.

Ein weiterer Vorteil der Schattenwirtschaft liegt darin, dass ein Bereich der Wirtschaft entsteht, in dem der Einzelne sich den *staatlichen Zwängen entziehen* kann. Hier kann experimentiert und nach neuen Formen des Wirtschaftens

gesucht werden, die innerhalb der bestehenden Gesetzgebung und der staatlichen Vorschriften keinen Raum haben. Ausserdem bietet die Schattenwirtschaft Möglichkeiten zu *effizienterer Produktion*. Eine hohe Steuerbelastung und die oft sinnlose Reglementierung durch staatliche und halbstaatliche Stellen verunmöglichen nicht selten ein produktives Wirtschaften.

Eine Untergrundwirtschaft hat jedoch auch gewichtige *Nachteile*. An erster Stelle steht die *Aushöhlung der Steuerbasis*. Da der Staat seine Ausgaben finanzieren muss, besteht die Gefahr, dass die Steuersätze angehoben werden, um den Einnahmeverlust auszugleichen. Die höhere Steuerbelastung führt dann zu einem weiteren Exodus in die Schattenwirtschaft, was das Steuersubstrat weiter vermindert.

Auf diese Weise kann ein *Teufelskreis* entstehen, der zu einer immer höheren Belastung der ehrlichen Steuerzahler führt, gleichzeitig aber immer stärkeren Anreiz bietet, in die Schattenwirtschaft auszuweichen. Eine solche Entwicklung kann fatale Konsequenzen haben: Die ehrlichen Steuerzahler kommen sich immer mehr als die Dummen vor, auf deren Kosten die vielen Schwarzarbeiter öffentliche Leistungen in Anspruch nehmen. Die Steuermoral wird zerstört, was die Steuereinnahmen weiter senkt. Ganz allgemein sinkt die Achtung vor dem Recht. Die damit einhergehende Zerstörung des Rechtsstaates hat negative Auswirkungen für alle Bürger.

Ein zweiter wichtiger Nachteil einer Schattenwirtschaft liegt in der *Nichtbeachtung der (sinnvollen) staatlichen Vorschriften*. In der Schattenwirtschaft werden zum Beispiel die Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften nicht eingehalten, was zu vermeidbaren Krankheitschäden und Unfällen führt. Auch die im modernen Sozialstaat geltenden Absicherungen der Arbeitnehmer gegen Entlassung und ungerechte Behandlung durch den Arbeitgeber gelten in der Schattenwirtschaft nicht.

Vorsicht bei Bekämpfung!

Vergleicht man die Vorteile und Nachteile einer Schattenwirtschaft, ist keineswegs klar, dass sie verurteilt und bekämpft werden sollte. Vielmehr kommt es auf die *besonderen Umstände* an. Für eine Wirtschaft, die infolge allzu weitgehender staatlicher Eingriffe zu verkrusteten droht, kann eine Schattenwirtschaft die einzige Möglichkeit zur Rettung bedeuten. Soll die Schattenwirtschaft bekämpft werden, ist in jedem Fall grosse Vorsicht geboten. Die naheliegende Bekämpfung mit Hilfe zunehmender Kontrolle und harter Bestrafung der Schwarzarbeit kann zu einer *Kriminalisierung der Gesellschaft* führen. Ausserdem ist keineswegs sicher, dass eine harte Bestrafung zum Ziel führt. Die Erfahrung vieler Jahrhunderte zeigt vielmehr, dass Schwarzarbeit und Schwarzmärkte nur schwer einzudämmen sind, weil immer wieder neue Möglichkeiten zur Umgehung erdacht werden.

Sinnvoller als eine harte Bestrafung ist es, die *Ursachen* der Entstehung der Schattenwirtschaft zu beseitigen und ihr damit die Grundlagen zu entziehen. Wird eine allzu hohe Steuerbelastung und eine übermässige Einschränkung durch staatliche Gesetze und Vorschriften vermieden, besteht weniger Anreiz, schwarz zu arbeiten. Dies kann auch dazu führen, dass sich die Einstellung der Bürger zum Staat wieder bessert. Der zunehmenden Staatsverdrossenheit kann ausserdem dadurch begegnet werden, dass die Institutionen der direkten Demokratie und des Föderalismus gestärkt und damit den Politikern grössere Anreize gegeben werden, sich nach den Wünschen der Bürger zu richten.