

Schattenwirtschaft

von Prof. Dr. Bruno S. Frey und Dr. Werner W. Pommerehne, Institut für empirische Wirtschaftsforschung

Die Schattenwirtschaft hat in den letzten Jahren sowohl in der Bevölkerung als auch unter Politikern zunehmende Beachtung gefunden. Sie umfasst all jene Bereiche, die von den amtlichen Statistiken erfasst werden *sollten*, es aber gegenwärtig nicht werden. Bis heute hat sich in den verschiedenen Ländern kein einheitlicher Begriff eingebürgert. Im amerikanischen Sprachraum sind viele Namen gebräuchlich, wie z. B. «underground, hidden» und «irregular economy». Die Italiener kennen das Phänomen als «economia sommersa», die Franzosen als «économie occulte» und «économie souterraine», die Holländer als «officieuze circuit». Im deutschen Sprachbereich wird die damit verbundene Tätigkeit oft als «Schwarzarbeit» bezeichnet. Eine ausserhalb des offiziellen Bereichs befindliche Wirtschaft gibt es auch in den Planungsländern des Ostblocks; dort wird von einer «sekundären» oder «parallelen» Wirtschaft gesprochen.

1. Was ist die Schattenwirtschaft?

Die Schattenwirtschaft ist ein vielschichtiges Phänomen, das viele Aspekte aufweist. Eine allgemeingültige Definition zu geben ist daher kaum möglich und auch nicht sinnvoll. Erst wenn geklärt ist, welches Problem erforscht werden soll, lässt sich eine geeignete Definition vornehmen. Häufig werden die Aktivitäten im Schattensektor mit verbotenen Tätigkeiten oder doch einer Handlung in der Grauzone der Legalität gleichgesetzt. Dies ist aber nicht notwendigerweise der Fall. Viele Aktivitäten sind legal (z. B. Hausbau oder Autoreparaturen in Schwarzarbeit), doch werden staatliche Vorschriften nicht eingehalten und keine oder zuwenig Steuern und Sozialabgaben abgeführt. Selbstredend gibt es auch Tätigkeiten, die an sich illegal sind (wie z. B. Herstellung von Drogen) und schon deshalb nicht gemeldet werden.

Eine für ökonomische Fragestellung oft nützliche Abgrenzung der Schattenwirtschaft berücksichtigt zwei Kriterien:

- (1) Die wirtschaftliche Tätigkeit wird in den bestehenden offiziellen Statistiken nicht erfasst.
- (2) Nur jene Tätigkeiten werden berücksichtigt, die eine Wertschöp-

fung im Sinne der Konventionen der Nationalen Buchhaltung beinhalten.

Kriterium (1) zufolge hängt die Grösse der Schattenwirtschaft von der Fähigkeit der statistischen Ämter ab, verborgene Aktivitäten quantitativ zu erfassen. Gemäss Kriterium (2) wird zum einen lediglich die Wertschöpfung berücksichtigt, mit andern Worten rein finanzielle Transaktionen, die keine Wertschöpfung darstellen, bleiben ausser Betracht. Zum anderen werden nach den Konventionen der Nationalen Buchhaltung eine Reihe von Tätigkeiten ausgeschlossen, so insbesondere die gesamte in den privaten Haushalten geleistete Produktion (Hausarbeit, Eigenfertigung, Selbstversorgung) und freiwillige Arbeit für wohltätige Zwecke.

2. Weshalb die Schattenwirtschaft messen?

Es gibt wichtige Gründe dafür, die Grösse und Entwicklung der Schattenwirtschaft quantitativ zu erfassen:

(1) Die Wirtschaftslage wird falsch eingeschätzt, wenn nur die offiziellen Statistiken herangezogen werden. In den Vereinigten Staaten wird z. B. vermutet, dass das offizielle Pro-Kopf-Einkommen um 10 bis 14 Prozent zu tief und die offizielle Preissteigerungsrate um 0,5 bis 1 Prozentpunkt zu hoch ist. Ebenso wird die tatsächliche Arbeitslosigkeit überschätzt, wenn ein Teil der offiziell gemeldeten Arbeitslosen in der Schattenwirtschaft tätig ist. Derartige systematische Verzerrungen der makroökonomischen Indikatoren können die staatlichen Entscheidungsträger zu falschen wirtschaftspolitischen Massnahmen verleiten.

(2) Der Staat erleidet beträchtliche Verluste an Steuereinnahmen. Das italienische Finanzministerium z. B. schätzt, dass das Ausmass der Steuerhinterziehung im Jahr 1980 ein Zehntel des Bruttoinlandprodukts betragen hat; am häufigsten sei dabei die Unterschlagung der Mehrwertsteuer. Für Frankreich wird von amtlichen Stellen vermutet, dass in einzelnen Sparten (Handwerk, Handel, Freiberufliche) weniger als zwei Drittel des tatsächlichen Einkommens angegeben wird. Die Steuereinnahmen sind aber auch in Ländern mit besserer

Steuermoral, wie etwa Schweden, erheblich. Die schwedischen Steuerbehörden schätzen, dass zwischen 8 und 15 Prozent des Einkommens nicht deklariert werden. Es ist offenkundig, dass derartige Einbussen die Finanzierung der öffentlichen Ausgaben erschweren.

(3) Die Flucht von der offiziellen in die Schattenwirtschaft kann als Indiz für ein Missbehagen der Bevölkerung angesehen werden. Die hohe steuerliche Belastung und die laufend zunehmenden staatlichen Vorschriften bewegen Individuen, sich einen Freiraum ausserhalb der staatlichen Autorität zu suchen. Gleiches gilt für Unternehmen, die Möglichkeiten für Schwarzarbeit anbieten. Häufig geniessen die Individuen nach wie vor die meisten Vorteile des «Wohlfahrtsstaates», werden aber mit dessen Kosten nicht belastet. Wenn diese Flucht in die Schattenwirtschaft anhält, kann die gesamte gesellschaftliche Ordnung ins Wanken geraten.

Allein diese drei Auswirkungen der Schattenwirtschaft sind Anlass genug, sich intensiver damit zu befassen, welche Grösse und Entwicklung dieses Phänomen aufweist. Die Existenz der Schattenwirtschaft stellt eine intellektuelle Herausforderung dar. Oft wird behauptet, sie sei ihrer Natur nach nicht messbar, denn nicht umsonst spielen sich die entsprechenden Aktivitäten «im Schatten» ab. All jene, die in der Schattenwirtschaft tätig sind, haben ein Interesse daran, es zu verheimlichen. Daher ist es in der Tat sehr schwierig, verlässliche Schätzungen zu erhalten.

Im folgenden berichten wir von einigen Forschungsanstrengungen, die – unter Mitarbeit von Dr. Friedrich Schneider und Dr. Hannelore Weck – am Lehrstuhl für die Theorie der Wirtschaftspolitik am Institut für empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich unternommen werden, um eine Vorstellung über die ungefähre Grösse und Entwicklung der Schattenwirtschaft zu erhalten.

3. Wie das «Unmessbare» messen?

Grundsätzlich gibt es verschiedene Ansatzpunkte, die Schattenwirtschaft quantitativ zu erfassen. Am häufigsten wird an den Spuren angesetzt, welche die Tätigkeit in der Schattenwirtschaft in anderen Bereichen hinterlassen. Aus den entsprechenden Indikatoren und deren Veränderungen in der Zeit, wird auf die Grösse und Entwicklung des Schattensektors geschlossen. Ein anderer Weg besteht darin, den möglichen Bestimmungsgründen für das Entstehen einer Schattenwirtschaft nachzugehen und aus

der zeitlichen Entwicklung der entsprechenden Variablen auf die mutmassliche Entwicklung der Schattenwirtschaft zu schliessen. Schliesslich können die beiden grundsätzlichen Ansatzpunkte miteinander verbunden werden, d. h. die Bestimmungsgünde und die Indikatoren der Schattenwirtschaft werden gleichzeitig analysiert.

4. Bestimmungsgünde der Schattenwirtschaft

Die Liste denkbarer Ursachen für das Entstehen und die Entwicklung der Schattenwirtschaft ist sehr gross. Hier seien nur die wesentlichen Bestimmungsgrossen erörtert:

(1) *Belastung der in der offiziellen Wirtschaft Tätigen mit Steuern und Sozialversicherungsabgaben. Sie stellt die wohl wichtigste Ursache für das Entstehen einer Schattenwirtschaft dar.*

(2) *Belastung der privaten Wirtschaft mit staatlichen Vorschriften. Sie kann ein wichtiges Motiv sein, in die Schattenwirtschaft überzuwechseln.*

(3) *Verschlechterung der Steuermoral, die ihrerseits auf solche Faktoren wie eine als übermässig empfundene Steuerbelastung, aber auch auf sinkendes Vertrauen in den Staat zurückgeht.*

(4) *Arbeitsmarktverhältnisse: Je kürzer die offizielle Arbeitszeit (pro Woche oder Monat), um so eher ist es möglich, sowohl mehr Freizeit zu haben, als auch mehr «schwarz» zu arbeiten. Sind die Anreize, in der Schattenwirtschaft zu arbeiten, so stark, dass der Arbeitsplatz in der offiziellen Wirtschaft ganz aufgegeben wird, dann zeigt die Abnahme der offiziellen Erwerbsquote auf eine grösser gewordene Möglichkeit hin, «schwarz» zu arbeiten.*

(5) *Strukturelle Einflüsse: In bestimmten Wirtschaftssektoren (vor allem in jenen mit niedrigem Kapitaleinsatz), Branchen (z. B. im Handwerk, in verschiedene Dienstleistungen), aber auch bei bestimmten Arbeitskräften (insbesondere ausländischen Gastarbeitern) kann vermutet werden, dass sie mit höherer Wahrscheinlichkeit in der Schattenwirtschaft tätig sind.*

Bei Kenntnis der angeführten Determinanten und Indikatoren kann das faktoranalytische Modell der «unbeobachtbaren» Variablen dazu verwendet werden, die theoretisch erwarteten Beziehungen empirisch zu schätzen und hieraus die relative Grösse der Schattenwirtschaft abzuleiten.

Dieses Verfahren ist von der erwähnten Forschergruppe auf eine Reihe von OECD-Ländern und verschiedenen Jahren angewendet worden. Die Schätzergebnisse sprechen dafür, dass die Belastung mit direkten Steuern, das Ausmass an staatlichen Vorschriften und die abnehmende Steuermoral die wesentlichen Bestimmungsgünde des Wachstums der Schattenwirtschaft sind. Als stärkster Indikator für eine Zunahme des Schattensektors erweist sich die Senkung der offiziellen Arbeitszeit, gefolgt von der Abnahme der Erwerbsquote und der Wachstumsrate des realen Sozialprodukts. Die geschätzten

Tabelle: Rangfolgen der Grösse der Schattenwirtschaft in ausgewählten OECD-Ländern, 1960 und 1978*)

Relative Grösse	Stand 1960	Stand 1978
besonders gross	Vereinigte Staaten	Schweden
	Niederlande	Italien
überdurchschnittlich	Schweden	Niederlande
	Grossbritannien	Norwegen
	Frankreich	Frankreich
unterdurchschnittlich	Norwegen	Oesterreich
	Oesterreich	Bundesrep. Deutschl.
	Italien	Vereinigte Staaten
	Bundesrepublik Deutschland	Grossbritannien
besonders klein	Japan	Schweiz
	Schweiz	Japan

*) Schätzung der Autoren mit Hilfe des Modells der unbeobachtbaren Variablen.

Parameter für die Bestimmungsgründe können dazu verwendet werden, die relative Grösse und die zeitliche Entwicklung der Schattenwirtschaft in den einzelnen Ländern zu ermitteln. Die Ergebnisse für die Jahre 1960 und 1978 sind in der folgenden Tabelle wiedergegeben.

Wie aus der Tabelle hervorgeht, hatten 1960 die Vereinigten Staaten und die Niederlande eine im Vergleich zu den anderen OECD-Ländern besonders grosse Schattenwirtschaft. Österreich und die Bundesrepublik Deutschland haben zu diesem Zeitpunkt eine vergleichsweise kleine Schattenwirtschaft aufgewiesen, ebenso Italien. Im Jahr 1978 sieht die Rangfolge anders aus: Die skandinavischen Länder Schweden und Norwegen, vor allem aber Italien, sind stark nach oben gerückt, d. h. diesen Ländern wird eine überdurchschnittlich grosse Schattenwirtschaft zugeschrieben. Die Bundesrepublik hat sich vom neunten auf den siebten Rang vorgeschoben. In den angelsächsischen Ländern scheint die Schattenwirtschaft im Vergleich zu den anderen Ländern abgenommen zu haben. Nach wie vor die kleinste Schattenwirtschaft

weisen Japan und die Schweiz auf. Im Rahmen eines Nationalfondsprojektes soll weiter abgeklärt werden, in welchen Wirtschaftsbereichen, Berufen und Landesteilen die Schattenwirtschaft in der Schweiz am grössten ist.

6. Abschliessende Bemerkungen

In einer Hinsicht kommen die bisherigen Ansätze zum gleichen Ergebnis: Die Schattenwirtschaft hat in den meisten Industrienationen in den 60er und insbesondere in den 70er Jahren in einem Umfang zugenommen, dass sie bei der Erörterung wirtschaftspolitischen Probleme nicht länger ausser acht gelassen werden kann. Eine Schattenwirtschaft hat sowohl Vor- als auch Nachteile. Es lässt sich daher nicht von vorneherein sagen, ob es sinnvoll ist, sie zu bekämpfen oder aber sie gewähren zu lassen. Das Entstehen einer Schattenwirtschaft sollte als Symptom für tieferliegende Phänomene angesehen werden. Entsprechend ist auch Vorsicht angebracht gegenüber einfachen und pauschalen Empfehlungen. Beispielsweise können die oft geforderten stärkeren Kontrollen und härteren Strafen zu einer Kriminali-

sierung der Gesellschaft beitragen. Sinnvoller ist es, an den Ursachen der Entstehung einer Schattenwirtschaft anzusetzen.

Ausgewählte Literatur

- Eine ausführliche Erörterung der Probleme einer quantitativen Erfassung der Schattenwirtschaft findet sich bei: Frey, Bruno S. und Werner W. Pommerehne, Quantitative Erfassung der Schattenwirtschaft: Methoden und Ergebnisse. Erscheint in: Hans-K. Hansmeyer, Hrsg., *Staatsfinanzierung im Wandel*. Berlin: Duncker & Humblot (Schriften des Vereins für Socialpolitik), 1983, und unter Bezugnahme auf zahlreiche empirische Arbeiten bei: Pommerehne, Werner W. und Bruno S. Frey, L'économie souterraine: problèmes de mesure et résultats quantitatifs. Erscheint in: *Revue d'Economie Politique*, Bd. 93, 1983.
- Die an den Bestimmungsgrößen ansetzende Untersuchung über die Entwicklung der Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland ist: Frey, Bruno S., Hannelore Weck und Werner W. Pommerehne, Has the Shadow Economy Grown in Germany? An Exploratory Study. Erscheint in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 118, 1982.
- Die Verbindung von Bestimmungsgrößen und Indikatoren mit Hilfe des Modells unbeobachteter Variablen nehmen vor: Frey, Bruno S. und Hannelore Weck, The Hidden Economy as an «Unobserved» Variable. Vervielfältigtes Manuskript, Institut für empirische

Wirtschaftsforschung der Universität Zürich, Mai 1982.
Aus dieser Arbeit stammen auch die Angaben über die relative Grösse der Schattenwirtschaft in ausgewählten OECD-Ländern.

Henry-E.-Sigerist-Preis 1982

Die Schweizerische Gesellschaft für Geschichte der Medizin und der Naturwissenschaften hat den Henry-E.-Sigerist-Preis, mit dem jedes Jahr die beste Arbeit eines jungen Schweizer Wissenschaftlers auf diesem Gebiet ausgezeichnet werden soll, für 1982 an Herrn Dr. med. François Hugli in Lutry/VD verliehen. Hugli's Doktorarbeit *Essai sur la folie du Capitaine Louis Reymond, de la révolution au champ-de-l'air* entstand unter der Leitung von Prof. Chr. Müller an der Clinique Psychiatrique Universitaire de l'Université de Lausanne und behandelt die Krankengeschichte des waadtländischen Revolutionärs Louis Reymond (1772-1821) im Spannungsfeld der Politik.