



Zahlungsverkehr in der Untergrundwirtschaft: Bargeld, damit das Finanzamt nicht dahinterkommt

SCHATTENWIRTSCHAFT

Schwierig zu fassen

Den Politikern und Verbandsfunktionären ein Dorn im Auge, Nationalökonomien eine Herausforderung: die Schattenwirtschaft. Während die Öffentlichkeit über den Umfang spekuliert, suchen Ökonomen nach Methoden, um sie zu fassen. Professor Bruno S. Frey* erläutert den gegenwärtigen Stand der Forschung.

An Stammtischen und auf Cocktailempfängen ist die Schattenwirtschaft oder die Schwarzarbeit heute eines der Hauptthemen. Kaum einer kennt nicht zumindest jemanden, der in diesem Bereich tätig ist. Politiker haben bereits begonnen, sich mit diesem Phänomen auseinanderzusetzen. Jedoch: Gesicherte Erkenntnisse über die Größe der Schattenwirtschaft fehlen, die

Diskussion erschöpft sich weitgehend in Beispielen.

Seit kurzer Zeit beschäftigt sich auch die Nationalökonomie mit der inoffiziellen Wirtschaft. Für Ökonomen ist es eine Herausforderung, ein Phänomen empirisch zu erfassen, das sich dem Messen entziehen will: Wer schwarzarbeitet, versucht dies zu verheimlichen, denn – sollte er entdeckt werden – muß er mit einer Strafe rechnen. Daher ist ein detektivisches Gespür erforderlich, und es müssen neue Methoden ausgedacht werden, um diesem Phänomen auf die Spur zu kommen.

Großes Aufsehen erregte der vom Amerikaner Gutmann 1977 publizierte Aufsatz, in dem er die Schattenwirtschaft auf mindestens zehn Prozent des offiziellen amerikanischen Bruttosozialprodukts schätzte. Seither haben Forscher begonnen, sich mit diesem Thema zu beschäftigen. Ihre Beiträge sind jedoch fast alle noch nicht veröffentlicht. Entsprechend schwierig ist es, den Stand der heutigen Forschung zu erfassen. Und die Schattenwirtschaft „richtig“

zu definieren ist zwecklos. Entscheidend ist vielmehr die Fragestellung. Denn nur wenn geklärt ist, welches Problem erforscht werden soll, findet sich auch eine adäquate Definition. Welche Bereiche kann die Schattenwirtschaft umfassen? Zum einen kann alles Wirtschaften zu erfassen gesucht werden, auch dasjenige, das außerhalb des heutigen Sozialproduktkonzeptes steht. Dazu gehören die Hausarbeit, Eigenfertigung, Selbstversorgung und Nachbarschaftshilfe.

Zum anderen können 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. Ebenso wird Hausarbeit der Konvention der volkswirtschaftlichen Gesamtrech-

* Der Schweizer Professor Dr. Bruno S. Frey lehrt Volkswirtschaftslehre an der Universität Zürich.

nung entsprechend nicht einbezogen. Der erste weiter gefaßte Begriff der Schattenwirtschaft enthält viele Tätigkeiten – wie die Nachbarschaftshilfe –, die legal sind. Der zweite engere Begriff ist hingegen eng mit der Steuerhinterziehung verknüpft. Die entsprechende Tätigkeit kann an sich illegal sein und wird deshalb nicht steuerlich deklariert, wie die Herstellung von Drogen, oder die Aktivität ist legal, aber es werden keine oder zuwenig Steuern abgeführt.

Hauptsächlich drei Ursachenkomplexe begünstigen das Entstehen einer Schattenwirtschaft. An erster Stelle ist 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 genossen werden, ohne dessen Kosten zu tragen. Dabei ist nicht nur an die direkten Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträge, sondern auch an die indirekten Steuern zu denken. Anbieter und Nachfrager einer wirtschaftlichen Leistung ziehen einen Vorteil daraus, die Umsatz- oder Mehrwertsteuer zu umgehen. Da beide Seiten des Marktes an diesem Steuerbetrug beteiligt sind, besteht weniger Gefahr, daß eine Anzeige an die Behörde erfolgt.

Auch die einengenden staatlichen Vorschriften können ein Grund dafür sein, in die Schattenwirtschaft auszuweichen. Sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber können sich zum Beispiel darin einig sein, daß die Arbeitszeit über das vorgeschriebene Maß verlängert und die festgelegte Länge der Ruhepausen verkürzt werden. Die Individuen ersparen sich überdies viel Aufwand, wenn sie die vom Staat geforderten bürokratischen Hilfsarbeiten umgehen.

Ein weiterer Ursachenkomplex liegt in der Steuermoral. 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 Steuermoral schlecht. Die Individuen suchen dann aktiv alle Mittel

und Wege, diese Belastung zu vermindern. Neben dem legalen Steuer ausweichen, zum Beispiel weniger zu arbeiten, wird in dieser Situation vor allem versucht, möglichst viel schwarz zu verdienen.

Der dritte Bereich liegt darin, inwieweit überhaupt die Möglichkeit zu Schwarzarbeit gegeben ist. Bei einer starken Belastung der Arbeitnehmer in der offiziellen Wirtschaft ist es kaum möglich, zusätzlich in der Schattenwirtschaft tätig zu werden. Ist hingegen die Arbeitszeit kurz, ist nur ein kleiner Teil der Bevölkerung offiziell arbeitstätig (geringe Erwerbsquote), und ist die Zahl der Arbeitslosen hoch, bestehen viele Möglichkeiten zur Schwarzarbeit.

Diese Bereiche machen deutlich, warum in den einzelnen Ländern unterschiedliche Ursachen das Entstehen einer Schattenwirtschaft begünstigen. So ist in Italien die Steuerbelastung relativ gering, die Steuermoral aber besonders schlecht. In den skandinavischen Ländern dürfte hingegen die Steuermoral (noch) re-

„Bei steigender Steuerlast wird der Anreiz immer stärker, in die Schattenwirtschaft auszuweichen.“

lativ gut sein, die Steuerbelastung ist aber sehr hoch. Wie kann nun aber der Umfang der Schattenwirtschaft gemessen werden? Da die Schattenwirtschaft so vielschichtig ist, kann es auch nur mit Hilfe verschiedener Methoden gelingen, sie empirisch zu erfassen. Jede dieser Methoden setzt an einem anderen Punkt an und mißt daher auch andere Aspekte. Das erklärt auch die unterschiedlichen Ergebnisse.

Es lassen sich vier Ansatzpunkte unterscheiden: Erster Ansatzpunkt ist der Arbeitsmarkt. Ist in einem Land die offiziell gemessene Erwerbsquote im Vergleich zu anderen Ländern besonders niedrig, kann daraus geschlossen werden, daß viele Personen schwarzarbeiten. In Italien betrug die Erwerbsquote nach Angaben der OECD im Jahre 1975 nur 35 Prozent, in der BRD und in den USA hingegen 43 Prozent und in Japan gar 48 Prozent. Vorausgesetzt, die übrigen Umstände der Erwerbstätigkeit unterscheiden sich in Italien nicht wesentlich von denen in anderen Ländern, ist anzuneh-

Geschäfte im Untergrund			
Schattenwirtschaft in ausgewählten Ländern – geschätzt ...			
Land	Jahr	Vergleich zum Sozialprodukt (in Prozent)	Autor
... mit der Methode des Bargeldumlaufs			
Vereinigte Staaten	1976	10 (Minimum) 13 bis 14 (realistisch)	Gutmann
Großbritannien	1979	7	Dilnot und Morris
Schweden	Ende 70er Jahre	10	Veckans Affärer
Kanada	1955	5	Smith und Mirus
	1978	14	
Australien	1978/79	10	Commercial Bank of Australia
... mit der Methode der Bargeld-Nachfragefunktion			
Vereinigte Staaten	1976	8 bis 12	Tanzi
Schweden	1978	7 bis 17	Klovland
Norwegen	1978	6 bis 16	

Quelle: Bruno S. Frey und Werner W. Pommerehne; „Measuring the Hidden Economy“

men, daß in Italien nur ein Teil tatsächlich Arbeitender durch die offizielle Erwerbsquote erfaßt wird. Davon unabhängige Untersuchungen eines italienischen Forschungsinstituts deuten tatsächlich darauf hin, daß die italienische Erwerbsquote in Wirklichkeit 45 Prozent beträgt. Aufgrund dieser Differenz zwischen offiziell gemessener und tatsächlicher Erwerbsquote wird geschätzt, daß der Schattensektor etwa sechs Millionen Schwarzarbeiter und mindestens 46 Millionen Personen mit Doppelarbeit umfaßt. Der italieni-

sche Ökonom Martino schließt daraus, daß der Schattensektor zwischen 25 und 33 Prozent des offiziell berechneten Bruttosozialprodukts ausmacht.

Der zweite Ansatzpunkt ist die Steuerhinterziehung. Schwarz verdientes Einkommen wird nicht versteuert; die Größe der Schattenwirtschaft kann deshalb auch anhand des Steuerbetrugs erfaßt werden. Mit diesem Problem haben sich die Steuerbehörden schon seit langem beschäftigt. Das amerikanische Internal Revenue Service schätzt zum

Beispiel, daß im Jahre 1976 in den Vereinigten Staaten zwischen sechs und acht Prozent des steuerbaren Einkommens hinterzogen wurde. Für Schweden wird sogar ein Anteil von zwischen 8 und 15 Prozent genannt. In England hat der ehemalige Vorsitzende der Steuerbehörde, Sir William Pile, aufgrund der Steuerhinterziehung geschätzt, daß die Schattenwirtschaft rund 7,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes beträgt. Auf Grundlage der – ebenfalls schwer zu schätzenden – Steuerhinterziehung kann nur ein Teil der Schattenwirtschaft gemessen werden; nicht der Versteuerung unterliegende Tätigkeiten und Einkommensteile bleiben außerhalb der Betrachtung.

Ein dritter Ansatz geht von der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben aus. Die in der Schattenwirtschaft erworbenen Einkommen werden steuerlich nicht erfaßt und werden deshalb in der Regel auch nicht in den Einkommensschätzungen berücksichtigt. Die Ausgaben sind hingegen in Form des Lebensstandards oder aufgrund von Produktionsstatistiken sichtbar. Diese Differenz zeigt sich darin, daß manche Leute einen weit höheren wirtschaftlichen Lebensstandard aufweisen, als sie mit ihrem offiziellen Einkommen oder Vermögen finanzieren könnten. Diese Diskrepanz zwischen offiziellen Einnahmen und tatsächlichen Ausgaben ist zum Beispiel in Italien offensichtlich.

Dieser Ansatz läßt sich auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene verwenden. In einigen Ländern wird nämlich das Sozialprodukt auf der Einkommenseite (vor allem mit Hilfe von Steuerstatistiken) unabhängig von der Ausgabenseite (mit Hilfe von Produktionsstatistiken) erfaßt. Aus der Differenz zwischen den darauf aufbauenden Schätzungen des Sozialprodukts kann auf die Größe der Schattenwirtschaft geschlossen werden.

Der vierte Ansatz berücksichtigt die Geldentwicklung. Transaktionen in der Schattenwirtschaft werden meist bar abgewickelt, um den Steuerbehörden möglichst wenig Anhaltspunkte zu geben. Aus der Entwicklung des Bargeldumlaufs können deshalb Rückschlüsse auf die Größe der Schattenwirtschaft gezogen werden. Zuerst wird der Bargeldbedarf geschätzt, den eine bestimmte Volkswirtschaft „normalerweise“ aufgewiesen hätte. Diese hypothetische Größe wird dann mit

Literatur

□ Internationale Quellen:

Peter M. Gutmann: „The Subterranean Economy“. „Financial Analysts Journal“, November/Dezember 1977.

Phillip Cagan: „The Demand for Currency Relative to Total Money Supply“. National Bureau of Economic Research, Occasional Paper 62. New York 1958.

Antonio Martino: „Another Italian Economic Miracle“. Mont Pelerin Society, Stanford Conference, September 1980.

Internal Revenue Service: „Estimates of Income Unreported on Individual Income Tax Returns“. Washington, September 1979.

Vito Tanzi: „Underground Economy and Tax Evasion in the United States: Estimates and Implications“. „Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review“, Dezember 1980.

Edgar Feige: „How Big is the Irregular Economy?“. „Challenges“, November/Dezember 1979.

Raffaele de Grazia: „Clandestine Employment: a Problem of our Time“. „International Labour Review“, September/Okttober 1980.

□ Im deutschen Sprachgebiet hat sich als einer der ersten mit dem Problem wissenschaftlich befaßt:

Günter Schmolders: „Der Beitrag der Schattenwirtschaft“. In: Emil Küng (Hrsg.): „Wandlungen in Wirtschaft und Gesellschaft“. Tübingen 1980.

□ Eine neuere Übersicht gibt:

Bruno S. Frey: „Wie groß ist die Schattenwirtschaft?“. „Wirtschaft und Recht“, Heft 3/4, 1980.

□ Die in den Tabellen angeführten Zahlen sind einem ausführlichen Übersichtsaufsatz entnommen:

Bruno S. Frey und Werner W. Pommerehne: „Measuring the Hidden Economy: Though this be Madness, yet there is Method in it?“. Erscheint demnächst in Vito Tanzi (Hrsg.): „The Underground Economy in the United States and Abroad“. Lexington 1982.

dem tatsächlichen Bargeldumlauf verglichen. Die Tatsache, daß die tatsächliche Bargeldmenge größer als die „normale“ ist, deutet darauf hin, daß ein Schattensektor existiert.

Dieser Ansatz wurde zur Schätzung der Größe der Schattenwirtschaft in vielen verschiedenen Ländern verwendet. Aus der Tabelle auf Seite 82 wird deutlich, daß – gemäß dem hier diskutierten Schätzansatz – die Schattenwirtschaft im Vergleich zum offiziellen Sozialprodukt recht groß ist und oft sogar über zehn Prozent liegt. Die Berechnungen für Kanada legen nahe, daß zumindest hier die inoffizielle Wirtschaft schneller als die offizielle gewachsen ist.

Die Feststellung des Umfangs der Schattenwirtschaft mit Hilfe des Indikators Bargeldumlauf beruht jedoch auf einigen schwerwiegenden und fragwürdigen Annahmen. Dieser Ansatz vermag jene Teile der Schattenwirtschaft nicht zu erfassen, in denen mit Schecks bezahlt oder Güter getauscht werden. Schwerer

„Viele Schätzungen sind reine Spekulation. Es wird nicht einmal angedeutet, wie sie zustande kommen.“

wiegt jedoch, daß jede über die „normale“ hinausgehende Zunahme des Bargeldumlaufs ausschließlich der Untergrundwirtschaft angerechnet wird. Es kann jedoch noch viele andere Ursachen geben, warum die Bargeldnachfrage zunimmt. Für die Vereinigten Staaten zählt hierzu insbesondere die Tatsache, daß der Dollar als Zahlungsmittel im Ausland verwendet wird. Der beim IMF tätige Ökonom Vito Tanzi trägt dieser Kritik Rechnung, indem er eine aus mehreren Determinanten bestehende Nachfragefunktion nach Bargeld schätzt. Die Differenz zwischen der tatsächlichen und der mit Hilfe dieser Gleichung geschätzten „normalen“ Nachfrage nach Bargeld kann dadurch eher der Schattenwirtschaft zugerechnet werden. Ein ähnliches Vorgehen wurde von einem norwegischen Ökonometriker für Schweden und Norwegen verwendet. Die Ergebnisse dieser beiden Ökonomen sind ebenfalls in der Tabelle auf Seite 82 aufgeführt.

Die empirischen Untersuchungen zeigen jedoch, daß die mit Hilfe

dieses Maßansatzes geschätzte Größe der Schattenwirtschaft wesentlich davon abhängt, welche Umlaufgeschwindigkeit des Bargeldes im inoffiziellen Sektor unterstellt wird (darauf beruht der für Schweden und Norwegen angegebene breite Bereich von 7 bis 17 Prozent beziehungsweise 6 bis 16 Prozent des Sozialprodukts).

Die Größe der Schattenwirtschaft läßt sich auch berechnen, indem die Quantitätsgleichung verwendet wird. Dabei wird davon ausgegangen, daß zur Produktion des mengenmäßigen Sozialprodukts eine bestimmte reale Geldmenge (inklusive Buchgeld) notwendig ist. Ein Anstieg des Verhältnisses zwischen diesem gesamten Geldumlauf und dem offiziell gemessenen Sozialprodukt deutet darauf hin, daß ein nicht-gemessenes Sozialprodukt, das heißt ein Schattensektor, existiert und daß seine Größe laufend zunimmt. Edgar Feige hat mit dieser Methode geschätzt, daß der Schattensektor in den Vereinigten Staaten 27 Prozent des offiziell ausgewiesenen Bruttosozialprodukts beträgt.

Diese Schätzung erscheint nach Ansicht von Insidern viel zu hoch. Die Überschätzung rührt wohl daher, daß verschiedene Einflüsse auf die Relation zwischen Geldumlauf und Sozialprodukt vernachlässigt wurden.

Für die Bundesrepublik Deutschland liegen heute noch keine, auch nur einigermaßen verlässliche Schätzungen der Größe der Schattenwirtschaft vor. Der am Internationalen Arbeitsamt (ILO) in Genf tätige Raffaele de Grazia übernimmt einfach die von einer Handelskammer rein spekulativ ermittelte Größe von zwei Prozent des Bruttosozialprodukts. Am häufigsten zitiert wird die vom Zentralverband des Deutschen Handwerks vermutete Zahl von zehn Prozent des offiziell erfaßten Handwerksumsatzes. Nach einem Artikel in der Zeitschrift „Capital“ (November 1978) erreichte die Schattenwirtschaft im Jahre 1978 rund 60 Milliarden Mark, also rund fünf Prozent des Bruttosozialprodukts. Auch diese Zahl ist reine Spekulation; es wird nicht einmal angedeutet, auf welche Weise diese „Schätzung“ überhaupt zustande gekommen ist.

Die Forschung über die Größe der Schattenwirtschaft befindet sich aber gerade für die Bundesrepublik Deutschland, wie für Österreich und die Schweiz, erst am Anfang. □