

7. Kapitel

Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit als Folgen des Sozialstaats?

BRUNO S. FREY und WERNER W. POMMEREHNE

Übersicht

- I. Auswirkungen des Sozialstaates
 - II. Schätzung des Einflusses der Steuerlast und staatlicher Vorschriften auf die Entstehung und das Wachstum der Schattenwirtschaft
 - III. Zeitliche Entwicklung der Einstellung zum Sozialstaat
 - IV. Möglichkeiten zur Eindämmung der Schattenwirtschaft
 - V. Schlußbetrachtungen
- Literatur

I. Auswirkungen des Sozialstaats

Der Sozialstaat ist ins Gerede gekommen. Politiker der verschiedensten Lager sehen sich heute vor Problemen, die sie noch vor einem Jahrzehnt als „aus der Luft gegriffen“ abgetan hätten. Wissenschaftler befassen sich mit der „Krise des Sozialstaates“, hervorgerufen durch eine immer größer gewordene Diskrepanz zwischen den gestiegenen Erwartungen der Bürger an die soziale Absicherung durch den Staat und eine immer stärker abbröckelnde Bereitschaft, den Sozialstaat weiterhin mitzufinanzieren¹. Dies äußert sich in der Verweigerung der Beitrags- und

¹ Der Mißmut gegen den Sozialstaat äußert sich auch in Form eines Protests. Hierfür finden sich einige Beispiele, u.a. in Dänemark (MOGENS GLISTRUP'S Fortschrittspartei, die auch im Folketing vertreten ist), in Norwegen (ANDERS LANGE) und selbst in der Schweiz, in der in den letzten Jahren alle dem Referendum unterliegenden Vorschläge zur Sanierung der Staatsfinanzen (sprich: Erhöhung der Steuerbelastung) abschlägig beschieden wurden.

Finanzierungspflicht, wobei eine besondere Form, nämlich die der Schwarzarbeit, in jüngster Zeit viel Aufsehen erregt hat. Schwarzarbeit ist dadurch gekennzeichnet, daß eine wirtschaftliche Tätigkeit aus der offiziellen Wirtschaft in eine inoffizielle oder Schattenwirtschaft verlagert wird – in einen Bereich, der nicht der Autorität des Staates unterliegt. Betrachtet man die fiskalische Belastung in den wichtigsten OECD-Ländern, so ist in den letzten zwei Dekaden in der Tat eine beträchtliche Zunahme festzustellen (Tabelle 7-1).

Tabelle 7-1
Fiskalbelastung in ausgewählten OECD-Ländern, 1960 und 1978.
Prozentanteil der direkten und indirekten Steuern und der Sozialversicherungsabgaben am Bruttosozialprodukt.

Land	1960	1978	Zuwachs (in Prozent)
Schweden	28,6	53,0	85 %
Dänemark	25,3	42,0	66 %
Belgien	26,3	42,6	62 %
Niederlande	30,2	47,0	56 %
Norwegen	32,1	48,9	52 %
Schweiz	20,5	31,0	51 %
Spanien	16,5	23,0	39 %
Vereinigtes Königreich	27,6	34,7	26 %
Kanada	24,0	30,2	26 %
Japan	18,7	22,9	22 %
Italien	27,1	32,9	21 %
Österreich	30,3	36,6	21 %
Bundesrepublik Deutschland	33,2	39,8	20 %
Frankreich	33,4	38,4	15 %
Vereinigte Staaten	27,5	31,1	13 %

Quelle: National Accounts Statistics of OECD Countries, (Paris: OECD), verschiedene Jahre.

In Schweden hat die Belastung mit direkten und indirekten Steuern und Sozialversicherungsabgaben (im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt) zwischen 1960 und 1978 um 85 % zugenommen, in Dänemark und Belgien um reichliche 60 % und in Norwegen, in den Niederlanden und

in der Schweiz um etwas mehr als 50. Im Falle von Schweden wurden 1978 bereits über 50 % des (offiziellen) Bruttosozialprodukts von Fiskus und Hilfsfiski in Anspruch genommen; in Norwegen und in den Niederlanden lag dieser Anteil nur knapp unter der 50 Prozentmarke. Eine Abnahme der Fiskalbelastung ist in keinem der betrachteten Länder festzustellen. Die drei Länder am unteren Ende dieser „Wachstumsliste“ (die Vereinigten Staaten, Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland) verzeichnen in der Periode 1960–1978 einen Zuwachs der Fiskallastquote von immerhin noch zwischen 13 und 20 Prozent.

Fiskalabgaben stellen nicht die einzige „Belastung“ von Individuen und Unternehmen im modernen Sozialstaat dar. Eine andere Variante besteht in den regulativen Eingriffen und Auflagen des Staates. Hierzu zählen vor allem die zahlreichen Vorschriften, welchen Gesundheits-, Sicherheits- und Umweltschutzstandards der Produktionsprozeß im einzelnen genügen muß; doch bestehen auch für viele weitere (wirtschaftliche) Bereiche einschränkende staatliche Vorschriften. Die „Kosten“, die in Form von Vorschriften aufgebürdet werden, bestehen nicht nur im direkten monetären Aufwand zur Einhaltung der Auflagen, sondern auch darin, daß die von der öffentlichen Verwaltung zu treffenden Entscheidungen (etwa die Bewilligung des Umbaus eines Gebäudes) oft erhebliche Zeit in Anspruch nehmen. Es ist selbstredend äußerst schwierig, diese (privaten) Kosten staatlicher Vorschriften direkt zu quantifizieren². Ein nur indirektes Maß besteht darin, Indikatoren für die mutmaßliche Intensität staatlicher Regulierung zu entwickeln. Einige solcher Kennziffern sind in Tabelle 7-2 für die Vereinigten Staaten zusammengestellt.

In der Periode 1960 bis 1978 hat sich die Intensität der Regulierung durch die Bundesbehörde nahezu allen Indikatoren zufolge mehr als verdoppelt. Betrachtet man die kumulierte Zahl von „grösseren“ regulativen Eingriffen (obere Hälfte von Tabelle 7-2), dann haben die Vorschriften, die sich speziell auf die Wirtschaft beziehen, um 105 % zugenommen, und die weiteren Regulierungseingriffe um 141 % (darunter jene zum Schutz der Arbeitsplatzsicherheit allein um nahezu 250 %). Ähnliches gilt für die Regulierung lediglich der verarbeitenden Industrie (untere Hälfte der Tabelle), deren Intensität gemäß den verschiedenen Kennzif-

² Für Deutschland gibt es lediglich den Versuch, die den Unternehmen aufgebürdeten Kosten der unbezahlten Hilfsarbeiten für den Fiskus zu schätzen. (HAMMER 1979). Etwas weiter gehen einige Schätzungen der Auswirkungen staatlicher Vorschriften in den Vereinigten Staaten. Gemäss WEIDENBAUM (1979) haben die Regulierungsmaßnahmen des Bundes 1976 Gesamtkosten in Höhe von 3,6 Prozent des amerikanischen Sozialprodukts verursacht. Eine andere Schätzung, bei der die Vorschriften und Auflagen der einzelnen Bundesstaaten berücksichtigt werden, kommt auf 9,4 Prozent des BSP (DOWNING/LAWSON 1979).

Tabelle 7-2

Verschiedene Kennziffern für die Intensität der Regulierungsmaßnahmen der Bundesbehörde in den Vereinigten Staaten, Indexwerte für 1978 (1960=100).

1. Kumulierte Anzahl „größerer“ regulativer Eingriffe ^a	
(1) Sozialpolitische Belange	
(i) Vorschriften zwecks Arbeitsplatzsicherheit und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen	344
(ii) Vorschriften zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Verbraucher	212
(iii) Umweltschutzvorschriften	279
(2) Wirtschaftspolitische Belange	
(i) Allgemeine Vorschriften für Unternehmen	164
(ii) Industriespezifische Vorschriften	237
(iii) Vorschriften für das Bank- und Kreditwesen	233
(3) Sozial- und wirtschaftspolitische Belange zusammengefasst	225
2. Intensität der Regulierung der verarbeitenden Industrie ^b	
(1) Kumulierte Anzahl „größerer“ regulativer Eingriffe	252
(2) Kumulierte Zahl von Ganztagsbeschäftigten zwecks Regulierung der verarbeitenden Industrie	464
(3) Höhe der Bundesausgaben zwecks Regulierung der verarbeitenden Industrie (in Preisen von 1972)	718

^a Eigene Berechnungen anhand von PENOYER (1981). Dort wird auch genauer beschrieben, was unter „größerer“ Regulierungseingriffen des Bundes zu verstehen ist.

^b Eigene Berechnungen anhand unveröffentlichter Daten von ROBERT H. HAVEMANN und GREGORY CHRISTAINSEN (University of Wisconsin, Madison).

fern zwischen 1960 und 1978 auf das Zweieinhalbfache bis auf das Siebenfache zugenommen hat³.

Die unmittelbare Frage, die an die bisherige Betrachtung anknüpft, lautet: Haben steigende Fiskalbelastung und zunehmende Vorschriften und Eingriffe des Staates nicht erst dazu beigetragen, daß sich die Schattenwirtschaft immer mehr ausbreitet? Dem Verhaltensmodell der Ökonomie zufolge wird man dies kaum bezweifeln, denn mit einer (zumindest teilweisen) Tätigkeit in der Schattenwirtschaft können Individuen und selbst Unternehmen beträchtliche Kosten vermeiden. Hierzu trägt

³ Eine ähnliche Entwicklung hat auch ein weiterer Indikator für das Ausmaß staatlicher Vorschriften genommen, der Umfang des Federal Register (das eine ähnliche Funktion hat wie in der Bundesrepublik Deutschland der Deutsche Bundesanzeiger): Während der Umfang im Jahr 1960 noch bei 16 850 Seiten lag, betrug er Ende der 70er Jahre bereits über 80 000 Seiten.

im übrigen ein weiteres Merkmal des Sozialstaates bei. Gemeint ist der weitgehende Versicherungsschutz bei Arbeitslosigkeit und Invalidität. Er kann Anreize vermitteln, anstelle einer Beschäftigung in der offiziellen Wirtschaft eine Tätigkeit in der Schattenwirtschaft auszuüben, oder mindestens dazu anregen, neben der offiziellen Erwerbstätigkeit einer Schwarzarbeit nachzugehen. In beiden Fällen lassen sich die Vorteile des Sozialstaates in Anspruch nehmen, ohne entsprechend an den Kosten beteiligt zu sein.

Diese Folgerungen aus dem allgemeinen ökonomischen Verhaltensmodell werden häufig nicht gesehen, zumindest wird ihnen in Politikvorschlägen nur selten Rechnung getragen. Beispielsweise wird auf fallende öffentliche Einnahmen (u.a. wegen der Schattenwirtschaft) im allgemeinen mit höheren Steuersätzen reagiert. Eine höhere fiskalische Belastung kann aber zu einem *circulus vitiosus* führen, denn sie kann bewirken, daß weitere Personen ihre wirtschaftlichen Aktivitäten in den unbesteuerten Schattensektor verlagern. Doch wie sieht es mit den behaupteten Auswirkungen des modernen Sozialstaates in quantitativer Hinsicht aus? Dies führt zur Frage, wie der Einfluß der Steuern und staatlichen Vorschriften auf die Entstehung und das Wachstum der Schattenwirtschaft empirisch erfaßt werden kann.

II. Schätzungen des Einflusses der Steuern und staatlichen Vorschriften auf Entstehung und Wachstum der Schattenwirtschaft

Die Schattenwirtschaft ist ein vielschichtiges Phänomen, das verschiedene Aspekte aufweist. Es ist daher weder möglich noch sinnvoll, eine allgemeingültige Definition zu geben. Eine für unsere Fragestellung nützliche Abgrenzung berücksichtigt zwei Kriterien:

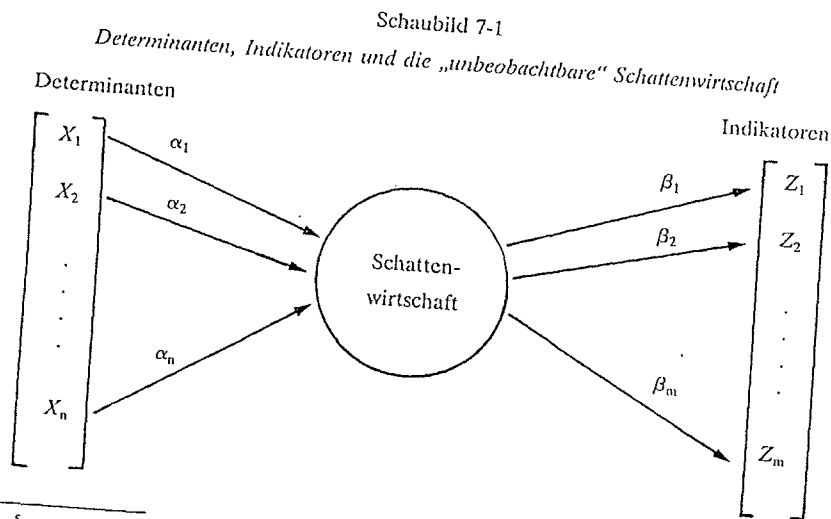
- Die wirtschaftliche Aktivität wird durch die bestehenden offiziellen Statistiken nicht erfaßt;
 - nur jene Tätigkeiten, die eine Wertschöpfung im Sinne der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung beinhalten, werden berücksichtigt.
- Kriterium a) zufolge hängt die Größe der Schattenwirtschaft von der Fähigkeit der statistischen Ämter ab, verborgene wirtschaftliche Aktivitäten quantitativ zu erfassen. Gemäß b) wird insbesondere die gesamte in privaten Haushalten geleistete Produktion (Eigenarbeit) und die „freiwillige“ Arbeit für wohltätige Zwecke ausgeschlossen⁴. Diese Abgrenzung

⁴ Ebenso werden rein finanzielle Transaktionen, die keine Wertschöpfung beinhalten, wie etwa das „Weißwaschen“ von illegal erworbenem Geld durch Verschiebung zwischen Ländern, nicht zur Schattenwirtschaft gezählt.

erlaubt, Schätzungen für die Größe der Schattenwirtschaft mit dem offiziell gemessenen Sozialprodukt in Beziehung zu setzen.

Es ist naturgemäß äußerst schwierig, eine Tätigkeit zu erfassen, die sich – wie im Fall der Schwarzarbeit – einer Erfassung zu entziehen sucht. Die Schattenwirtschaft hinterläßt jedoch Spuren, denen nachgegangen werden kann. Entsprechend sind auch verschiedene Verfahren entwickelt und angewendet worden⁵, um – an verschiedenen Indikatoren ansetzend – ein ungefähres Bild von der Größe und Entwicklung der Schattenwirtschaft zu erhalten. Ein wesentlicher Mangel der meisten dieser Verfahren besteht darin, daß sie ausschließlich auf Indikatoren für die Schattenwirtschaft abstellen und den Bestimmungsgründen für die Existenz und Entwicklung der Schattenwirtschaft nicht Rechnung tragen. Eine andere Forschungsrichtung geht daher den umgekehrten Weg, mit anderen Worten, es wird die Entwicklung der mutmaßlichen Determinanten analysiert und hieraus – etwa mit Hilfe der Methode der „weissen Modellierung“ – auf die Entwicklung der Schattenwirtschaft geschlossen⁶.

Im folgenden werden die beiden grundsätzlichen Ansatzpunkte miteinander verbunden, indem gleichzeitig Determinanten der und Indikatoren für die Schattenwirtschaft berücksichtigt werden. Der Zusammenhang kann anhand von Schaubild 7-1 verdeutlicht werden.



⁵ Zur näheren Beschreibung der verschiedenen Verfahren siehe FREY/POMMEREHNE (1982) und – mit vielen Hinweisen auf empirische Ergebnisse – POMMEREHNE/FREY (1983).

⁶ Als Beispiel (Analyse der Entwicklung der Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland für die Periode 1960 bis 1978) siehe FREY/WEICK/POMMEREHNE (1982).

Die „unbeobachtete“ Schattenwirtschaft wird durch die Determinanten beeinflusst und bewirkt ihrerseits Änderungen in den Indikatoren. Gesucht werden die quantitativen Beziehungen zwischen den Determinanten und der Schattenwirtschaft, d.h. die Parameter α_i ($i = 1, 2, \dots, n$) und diejenigen zwischen der Schattenwirtschaft und den Indikatoren, d.h. die Parameter β_j ($j = 1, 2, \dots, m$).

Aufgrund der Überlegungen in Teil I können folgende Variablen zu den Determinanten der Schattenwirtschaft gerechnet werden:

1) Belastung der im offiziellen Sektor Tätigen mit Steuern (unterschieden nach direkten und indirekten Steuern) und Sozialversicherungsabgaben, jeweils als Anteil am Sozialprodukt.

2) Bei den Steuern kann zwischen tatsächlicher und *perzipierter* Belastung unterschieden werden. Letztere wird durch den Anstieg der Quote der direkten Steuern angenähert – davon ausgehend, daß sich die Bevölkerung an ein gegebenes Steuerniveau gewöhnt und vor allem Änderungen in der Steuerbelastung wahrnimmt.

3) Belastung mit *staatlichen Vorschriften und Anweisungen*, wobei als Näherungsgröße für die (unbekannte) Regulierungsintensität des Staates der Anteil der in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung Tätigen an den Gesamtbeschäftigten verwendet wird.

Es wird erwartet, daß eine Zunahme jeder dieser Variablen auf die Entscheidung, sich durch Betätigung in der Schattenwirtschaft den Lasten des Sozialstaates zu entziehen, einen (*ceteris paribus*) positiven Einfluß ausübt. Selbstredend setzt dies eine entsprechende Bereitschaft zur Ausbeutung des Staates voraus, was wiederum von der Steuermoral abhängt (die ihrerseits auf solche Faktoren wie eine als übermäßig empfundene Steuerbelastung, aber auch auf sinkendes Vertrauen in den Staat zurückgeht). Als weitere Determinante wird daher berücksichtigt:

(4) Die Steuermoral, genauer die *Abnahme der Steuermoral*, erfaßt anhand der Antworten auf eine Reihe von Einstellungsfragen. Es wird erwartet, daß eine weitere Abnahme der Steuermoral (*ceteris paribus*) zu einer Zunahme der Tätigkeit in der Schattenwirtschaft führt.

(5) Umgekehrt ist zu erwarten, daß bei intensiver *staatlicher Kontrolle* und *höherer Bestrafung* die erwartete „Rendite“ einer Tätigkeit im Schattensektor abnimmt, was (*ceteris paribus*) einer Ausdehnung der Schattenwirtschaft entgegenwirkt.

Um den strukturellen Einflüssen Rechnung zu tragen, werden zwei weitere Variablen berücksichtigt:

(6) Zum einen wird die *Arbeitslosenquote* einbezogen, und zwar mit der Überlegung, daß Arbeitslose eher bereit sind, schwarz zu arbeiten.

(7) Ähnliches gilt für die Berücksichtigung des *Pro-Kopf-Einkommens*: Es kann vermutet werden, daß die Nachfrage nach (zusätzlicher) Arbeit in der Schattenwirtschaft um so höher ausfällt, je niedriger (*ce-*

teris paribus) das *Pro-Kopf-Einkommen* ist. Die Bevölkerung strebt danach, ihren Lebensstandard zu erhöhen und nimmt dabei die Möglichkeit wahr, im Schattensektor zu arbeiten.

Die *Indikatoren* für die Größe der Schattenwirtschaft können sich auf folgende Bereiche beziehen:

(1) *Arbeitsmarkt*: Eine Zunahme der Tätigkeit in der Schattenwirtschaft hat zur Folge, daß ein kleinerer Teil der im erwerbsfähigen Alter Stehenden in der offiziellen Wirtschaft tätig ist. Ähnlich wird eine Verlagerung der Aktivität in die Schattenwirtschaft dazu führen, daß geringere Arbeitszeiten in der offiziellen Wirtschaft gefordert und durchgesetzt werden⁷.

(2) *Geldmarkt*: Unter der Annahme, daß die Transaktionen in der Schattenwirtschaft vor allem bar abgewickelt werden, ist zu erwarten, daß eine vermehrte Tätigkeit in diesem Bereich (*ceteris paribus*) zu einem Anstieg der Bargeldhaltung führt.

(3) *Produktmarkt*: Eine Verlagerung der wirtschaftlichen Aktivität vom offiziellen in den „schwarzen“ Sektor hat (*ceteris paribus*) eine Abnahme des offiziell gemessenen Sozialprodukts zur Folge. Solange dieser Übergangsprozeß andauert, wird die offiziell gemessene reale Wachstumsrate der Wirtschaft vermindert.

Bei Kenntnis der angeführten Determinanten und Indikatoren kann das faktoranalytische Modell der „unbeobachteten“ Variablen zugezogen werden, um die theoretisch erwarteten Beziehungen empirisch zu überprüfen und aus den geschätzten Koeffizienten die (relative) Größe der Schattenwirtschaft abzuleiten. Dieses Verfahren⁸ ist in einer kombinierten Querschnitts-Zeitreihenbetrachtung auf 17 OECD Ländern und die Jahre 1960, 1965, 1970, 1975, und 1978 angewendet worden. International vergleichbare Daten für das Ausmaß an staatlicher Kontrolle der Schattenwirtschaft stehen nicht zur Verfügung, so daß die Analyse sechs Determinanten aufweist. Auf die Berücksichtigung der Bargeldhaltung als Indikator wurde verzichtet, weil sich die Zahlungsgewohnheiten (z.B. das Ausmaß der Verwendung von Schecks und Kreditkarten) von Land zu Land wesentlich unterscheiden.

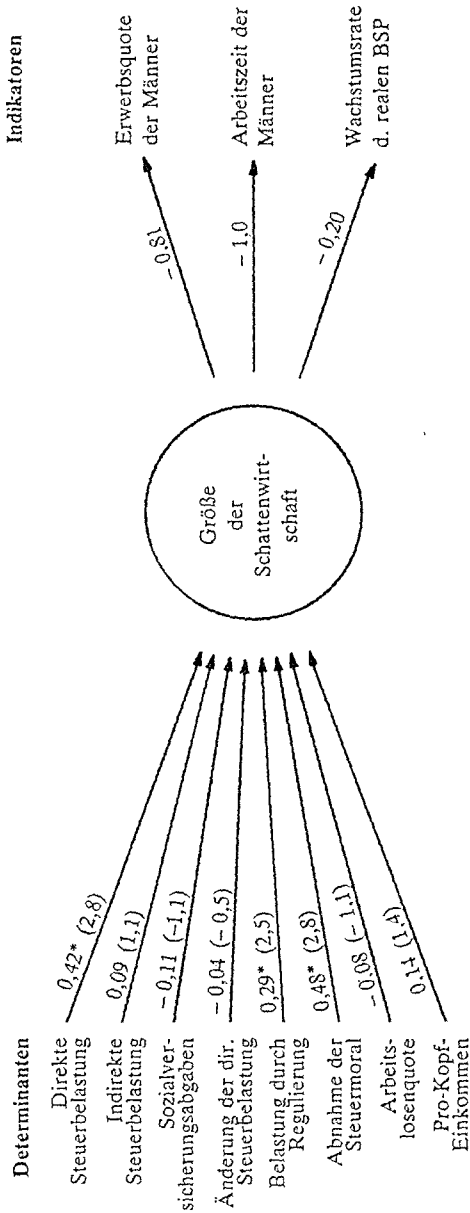
Die geschätzten Parameter für die Determinanten und jene für die In-

⁷ Da die Erwerbsquote und ähnlich auch die Arbeitszeit der Frauen durch viele andere Einflüsse (wie z.B. die Emanzipationsbewegung) bestimmt werden, gilt diese Überlegung insbesondere für die Erwerbsquote und die Arbeitszeit der Männer.

⁸ Es wurde das LISREL-Programm von JOERESKOG und VAN THILLO (1973) benutzt. Eine ausführliche Diskussion der Schätzmethode findet sich bei WECK (1983). Die verwendeten Daten und die detaillierten Ergebnisse werden in FREY/WECK (1982) näher erläutert. Alle Variablen sind standardisiert (bereinigt um ihren Mittelwert und die Varianz).

Schaubild 7-2

Empirische Schätzung des Modells der „unbeobachtbaren“ Schattenwirtschaft; 17 OECD Länder, 1960 – 1978



Anmerkung: Die Zahlen in Klammern geben den t-Wert für den jeweiligen Koeffizienten an; ein Stern zeigt statistische Signifikanz auf dem 95 %- Sicherheitsniveau an.

dikatoren (derjenige für die Arbeitszeit ist auf -1 normiert) sind zusätzlich/weniger Steuern zu entrichten haben?). Doch werden solche Schaubild 7-2 aufgeführt. Umfragen bislang kaum (jedenfalls nicht kontinuierlich) vorgenommen.

Die für den Einfluß der Determinanten geschätzten Parameter sind Zahlreiche Autoren (meist Soziologen)¹¹ haben daher jene Umfragen nicht alle statistisch signifikant, die signifikanten Koeffizienten besitzen ausgewertet, die sich mit der Einstellung der Bürger zu den Leistungen jedoch alle das theoretisch erwartete Vorzeichen: Die am stärksten fühlendes Sozialstaates befassen. Aus den entsprechenden Repräsentativum- bare Belastung, jene mit direkten Steuern, hat den erwarteten positiven fragen ergibt sich meistens das Bild einer breiten Zustimmung zu den Lei- Einfluß auf die Größe der Schattenwirtschaft⁹. Die Belastung durch stungen des Wohlfahrtsstaates. Beispielsweise sprachen sich in der Bun- staatliche Regulierung und die Abnahme der Steuermoral haben eben desrepublik Deutschland 1950 72 % für ein staatliches Pflichtversiche- falls beide einen statistisch signifikanten positiven Einfluß. Als stärkste rungssystem aus, 1963 waren es rund 90 % und 1978 etwas über 80 % (ALBER 1980, S. 332). Sozialausgaben und vor allem die Altersrenten werden allgemein als dringlich eingeschätzt und treffen auf ähnlich hohe Indikator für eine Zunahme der Schattenwirtschaft erweist sich die Ab- Zustimmung. Zwischen 1975 und 1978 hat der Prozentsatz derjenigen, nahme der offiziellen Arbeitszeit, gefolgt von der Abnahme der Erwerbs- die der Ansicht sind, daß die sozialen Leistungen „auf keinen Fall“ ge- quote und der offiziell gemessenen realen Wachstumsrate des Sozialpro- kürzt werden sollen, sogar von 67 auf 73 % zugenommen. Obwohl in den dukts. 60er und insbesondere in den 70er Jahren die Leistungen des Wohlfahrts-

Insgesamt sprechen diese Ergebnisse für die eingangs aufgestellte Hy- pothese, daß die Lasten des modernen Sozialstaates wesentlich zur Ent- stehung und zum Wachstum der Schattenwirtschaft beigetragen haben¹⁰. Allerdings scheinen nicht nur die (direkten) Steuern und das Ausmaß der staatlichen Regulierungsmaßnahmen daran beteiligt. Ein weiterer wich- tiger Faktor scheint in der abbröckelnden Bereitschaft zu bestehen, den Wohlfahrtsstaat finanziell mitzutragen. Dieser Faktor sei daher im fol- genden etwas näher betrachtet.

III. Zeitliche Entwicklung der Einstellung zum Sozialstaat

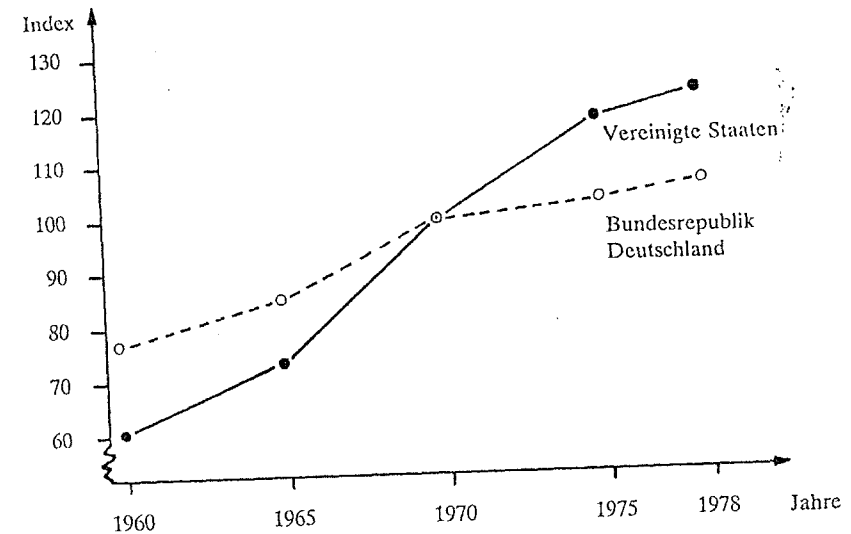
Eine naheliegende Möglichkeit, die Einstellung zum Wohlfahrtsstaat zu ermitteln, besteht darin, entsprechend konzipierte Repräsentativum- fragen vorzunehmen. Wünschenswert sind dabei Umfragen, bei denen die Einstellung zum Wohlfahrtsstaat aus den Antworten auf „Trade-off“- Fragen ersichtlich wird (etwa der Frage: Treten Sie für eine Erhöhung/ Senkung der bisherigen Sozialleistungen um . . . % ein, wenn Sie . . . %

⁹ Die gesamte Fiskalbelastung (direkte und indirekte Steuern sowie Sozialversiche- rungsabgaben zusammengenommen) hat dagegen keinen statistisch signifikanten Ein- fluß.

¹⁰ Daß auch die Verlockungen in Form von Sozialleistungen hieran beteiligt waren, läßt sich folgendermaßen verdeutlichen: Die statistisch signifikanten Parameter für die Determinanten können (nach ihrer Standardisierung) zur Schätzung der Größenordnung der Schattenwirtschaft eines Landes im Vergleich zu jener der anderen Länder ver- wendet werden. Hieraus läßt sich die Rangfolge der Länder nach der Höhe ihrer Schat- tenwirtschaft (im Verhältnis zum offiziellen Sozialprodukt) bilden. Wird dieser Rang- folge jene nach dem Ausdehnungsgrad der Sozialversicherungssysteme (FLORA/ALBER/ KOHL 1977, S. 739) gegenübergestellt, ergibt sich eine deutlich positive Korrelation (Spearman Rangkorrelationskoeffizient von 0,73).

Schaubild 7-3

Indexentwicklung: Verdrossenheit gegenüber dem Steuerstaat (1970 = 100)



Quelle: FREY, WECK und POMMEREHNE (1982).

¹¹ Vgl. u.a. ALBER (1980), HERZ (1981).

staates stark zugenommen haben, scheint die Einstellung ungetrübt und vor allem die Anforderung an den Wohlfahrtsstaat nicht nachgelassen zu haben.

Betrachtet man die Kehrseite, die Einstellung der Bürger zur (finanziellen) *Inanspruchnahme durch den Staat*, ergibt sich – nicht unerwartet – ein ganz anderes Bild. So ist in der Bundesrepublik Deutschland der Anteil jener, die ihre Steuerlast als „zu hoch“ empfinden, von 47 % im Jahr 1959 auf 65 % im Jahr 1978 gestiegen. In ähnlicher Weise hat sich der Anteil jener entwickelt, welche die Furcht vor einer weiteren Steuererhöhung zu den für sie persönlich wichtigsten Angelegenheiten rechnen: von 37 % im Jahr 1966 auf 60 % im Jahr 1977. Es ist daher auch nicht erstaunlich, wenn gleichzeitig die Bereitschaft zugenommen hat, sich dem steuerlichen Zugriff des Staates möglichst zu entziehen. Diese Entwicklung läßt sich anhand der geänderten Einstellung gegenüber Steuerdelikten erkennen. Während der Anteil jener, die Steuerhinterziehung als Kavaliersdelikt abtun, im Jahr 1958 bei 43 % lag, hat er im Jahr 1978 bereits 61 % betragen.

Werden die Antworten zu diesen und ähnlichen Fragen standardisiert und zu einem Gesamtindex der Einstellung zum Steuerstaat zusammengefaßt, kann das Ausmaß und die Entwicklung der „Verdrossenheit gegenüber dem Steuerstaat“ verdeutlicht werden. Im Schaubild 7-3 ist die Entwicklung entsprechender Indices für die Bundesrepublik Deutschland und die Vereinigten Staaten wiedergegeben¹².

Dieser Figur zufolge hat die Verdrossenheit gegenüber dem Steuerstaat in beiden Ländern deutlich zugenommen. Umgekehrt läßt sich folgern, daß die moralischen Hemmnisse, dem Staat einen Leistungsbeitrag vorzuenthalten, deutlich abgenommen haben.

IV. Möglichkeiten zur Eindämmung der Schattenwirtschaft

Die häufigste Reaktion auf die Zunahme der Schattenwirtschaft besteht in der Forderung nach verstärkten Kontrollen und höheren Strafen. Die Tätigkeit in der Schattenwirtschaft soll für die Anbieter von und die Nachfrager nach entsprechenden Leistungen und für Steuerhinterzieher dadurch weniger attraktiv werden, daß der Erwartungswert der Strafe

¹² Siehe im einzelnen FREY / WECK / POMMEREHNE (1982). Im Falle der Bundesrepublik Deutschland sind die Antworten zu den drei obigen Fragestellungen verwendet worden, ferner die Anteile jener, die eine Senkung der Steuerlast als die für sie wichtigste Forderung an den Staat ansehen. Den Berechnungen für die Vereinigten Staaten liegen die Antworten auf vier Fragen zugrunde: Finden Sie (a) die Bundessteuerlast (in ihrem Falle) als „zu hoch“, (b) die Regierung verschwende viel Geld, (c) die Regierung sei unglaubwürdig und (d) die Regierung kümmere sich viel zu wenig um Ihre Belange?

(Wahrscheinlichkeit, erlappt zu werden, multipliziert mit dem Strafmaß) erhöht wird. Empirische Untersuchungen im Rahmen der Ökonomischen Theorie der Kriminalität¹³ haben in der Tat ergeben, daß eine Straferhöhung bei Konstanthalten der sozioökonomischen Einflüsse (wie Alter, Geschlecht und Ausbildung) zu einem Rückgang an gesetzlichen Vergehen führt. Entscheidend für die tatsächlichen und die potentiellen Straftäter sind dabei die perzipierten Wahrscheinlichkeiten der Aufdeckung, einer Verurteilung und das vermutete Strafmaß. Es konnte nachgewiesen werden, daß sich die Perzeption an die tatsächliche Intensität der Verbrechensbekämpfung anpaßt.

Einer Verstärkung der Kontrollen und einer Erhöhung der Strafe sind jedoch drei Grenzen gesetzt, wenn beide Maßnahmen nicht unsinnig oder wirkungslos werden sollen:

(1) Eine Bekämpfung der Schattenwirtschaft lohnt sich nur, wenn der erforderliche Mehraufwand den zusätzlichen Ertrag nicht überschreitet, mit anderen Worten die Grenzkosten der verstärkten Kontrollen und erhöhten Strafen sind dem Grenzertrag (den zusätzlichen Steuereinnahmen und der stärkeren Beachtung der Vorschriften) gegenüberzustellen. Die Erfahrung lehrt, daß die Grenzkosten der Verfolgung rasch anwachsen und daß der Grenzertrag rasch abnehmen kann, denn es gibt vielfältige Möglichkeiten, sich einer Entdeckung und Bestrafung zu entziehen.

(2) Die angedrohte Strafe muß in einem sinnvollen Verhältnis zur Schwere des Vergehens stehen. Nur dann ist es möglich, ein schwereres Vergehen entsprechend stärker zu bestrafen. Wird etwa ein leichter Fall von Schwarzarbeit – z.B. ein vorübergehender Arbeitsloser, der sich illegal ein Zubrot verdient – bereits hart bestraft, mit anderen Worten gleich behandelt wie ein Schwarzarbeiter, der seine Tätigkeit professionell und über lange Zeit ausübt, dann verliert die angedrohte (gleiche) Strafe die marginale Abschreckungswirkung. Es ist zu erwarten, daß die schweren im Vergleich zu den leichteren Vergehen zunehmen.

(3) Ist die Schattenwirtschaft bereits weit verbreitet, besteht die Gefahr, daß ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung zu „Kriminellen“ gestempelt wird. Die Tätigkeit kann dann jedoch leicht zu einem Kavaliersdelikt heruntergespielt werden und die abschreckende Wirkung der angeordneten Strafe geht verloren.

Das bei weitem häufigste geforderte Rezept zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft mittels verstärkter Kontrollen und erhöhter Strafen ist somit nur bedingt anwendbar. In jedem Fall muß dabei von vornherein die Reaktion der tatsächlich und potentiell Betroffenen berücksichtigt werden.

Die Schattenwirtschaft läßt sich auch dadurch bekämpfen, daß bei

¹³ Siehe BECKER (1968), STIGLER (1970), EHRLICH (1973).

den Ursachen, die zu ihrer Entstehung und ihrem Wachstum führen, angesetzt wird: Die Steuerbelastung soll gesenkt und das Ausmaß an regulativen Eingriffen verringert werden. Dieses Vorgehen dürfte allerdings politisch nur schwer durchsetzbar sein. Gehen die Steuereinnahmen infolge der Zunahme der Schattenwirtschaft zurück (oder wachsen zumindest langsamer), erscheint es vielen Politikern und ökonomischen Laien intuitiv zu widersprechen, gerade in diesem Zeitpunkt die Steuerbelastung zu verringern. Wahrscheinlicher ist das umgekehrte Verhalten: Bei einem (relativen) Steuerrückgang wird für eine Steuererhöhung plädiert, um die Ausfälle auszugleichen. Damit werden jedoch gerade die Ursachen für die Entstehung einer Schattenwirtschaft verstärkt, und es ist nicht auszuschließen, daß ein kumulativer Prozeß entsteht: Wegen der zunehmenden Steuerbelastung wächst die Schattenwirtschaft, und weil die Schattenwirtschaft zunimmt, werden die Steuern erhöht¹⁴.

Die empirischen Ergebnisse (Teil II) haben verdeutlicht, daß die Belastung mit Steuern und die staatlichen Vorschriften nicht die einzigen (wesentlichen) Ursachen sind, welche die Individuen und Firmen veranlassen, in der Schattenwirtschaft tätig zu werden. Die sich verändernde „Einstellung zum Staat“ und insbesondere die sich verschlechternde Steuermoral stellen ebenfalls einen bedeutenden Anlaß dar, von der offiziellen Wirtschaft in die Schattenwirtschaft überzuwechseln.

Wie kann die Einstellung zum Staat beeinflußt und namentlich die Staatsverdrossenheit abgebaut werden? Zu dieser Frage sind – zumindest in der Nationalökonomie – noch kaum Überlegungen angestellt worden. Theoretische und empirische Untersuchungen von Sozialpsychologen deuten darauf hin, daß eine Erhöhung der Strafe für Tätigkeiten in der Schattenwirtschaft die Einstellung zum Staat weiter verschlechtern kann und damit zum Gegenteil dessen führt, was angestrebt wird: Die intrinsische Motivation im Sinne einer positiven Einstellung zum Staat und einer hohen Steuermoral kann beeinträchtigt oder gar zerstört werden, wenn von außen her (extrinsisch) ein Verhalten erzwungen wird, das zum gleichen Ziel führen soll. Die intrinsische wird somit durch die extrinsische Motivation substituiert. Es findet ein „crowding out“ jener Elemente der individuellen Präferenzen statt, die dem Staat wohlgesonnen sind. In einer großen Zahl von Experimenten¹⁵ wurden von Psychologen nachgewiesen, daß wenn Individuen für Tätigkeiten, die sie ohnehin (intrinsisch) ausgeübt hätten, belohnt werden, eine Neigung besteht, diese Tätigkeit nach Ausbleiben der externen Belohnung nicht

¹⁴ Vgl. dazu FREY / WECK (1983).

¹⁵ Sogenannte „Hidden Costs of Rewards“-Experimente. Sie werden ausführlich diskutiert im Sammelband von LEPPER / GREENE (1978).

mehr vorzunehmen¹⁶. Die gleiche Substitution der intrinsischen Motivation dürfte auch dann erfolgen, wenn ein Individuum durch von außen kommende Strafandrohung veranlaßt wird, eine bestimmte Tätigkeit nicht mehr auszuüben. Auch wenn die Ergebnisse von Laborexperimenten nicht ohne weiteres auf das Verhalten in einer Alltagssituation übertragen werden können, weisen sie doch auf einen wichtigen Aspekt hin: Die Einstellung zum Staat, die für die Existenz und das Wachstum der Schattenwirtschaft bedeutend ist, stellt keine exogen vorgegebene Größe dar und ändert sich auch nicht autonom, sondern hängt von der zur Beeinflussung der Schattenwirtschaft eingesetzten Politik ab¹⁷.

Die Einstellung zum Staat läßt sich nur verbessern, wenn es gelingt, das Vertrauen in den Staat wiederherzustellen. Mit Sicherheit läßt sich das Vertrauen nicht durch partielle Eingriffe erzeugen, etwa indem eine als überflüssig empfundene Steuer beseitigt oder eine unsinnige staatliche Vorschrift aufgehoben wird. Nur grundsätzliche Veränderungen können das Verhältnis zwischen Bürger und Staat verbessern: Es sind *institutionelle* Änderungen vorzunehmen, die den laufenden politischen Prozeß in andere Bahnen lenken¹⁸. Die Rahmenbedingungen sind derart festzulegen, daß die Bevölkerung das Gefühl hat, daß die staatlichen Instanzen nicht abstrakte und drohende Gebilde mit einer unbeeinflußbaren Eigendynamik darstellen, sondern (aufgrund der institutionellen Bedingungen) gezwungen sind, die Präferenzen der Bürger soweit wie möglich zu erfüllen. Das Vertrauen in den Staat kann vor allem durch zwei Institutionen gestärkt werden:

(1) Die politischen Instanzen sind räumlich zu *dezentralisieren* und die Eigenständigkeit der kleinen Gebietseinheiten ist zu fördern. Die stärkere Betroffenheit der Bürger gibt ihnen Anreize, sich besser zu informieren und ernsthafte politische Entscheidungen zu treffen¹⁹. Die Bezie-

¹⁶ Kinder und Jugendliche werden z.B. beobachtet, mit welchem Spielzeug sie sich beschäftigen, wenn sie keinem äußeren Zwang ausgesetzt sind. Dann wird diese (intrinsisch motivierte) Tätigkeit von außen belohnt (meist mit kleinen Geldbeträgen). Schließlich wird die externe Belohnung wieder ausgesetzt. Es zeigt sich, daß die Kinder und Jugendlichen dann diese Spielzeuge weniger benutzen als sie es im Ausgangszeitpunkt getan haben.

¹⁷ Die Präferenzen der Individuen sind endogen von den wirtschaftspolitischen Instrumenten abhängig.

¹⁸ Zu diesem Ansatz der Wirtschaftspolitik vgl. BUCHANAN (1977), BRENNAN / BUCHANAN (1980) sowie FREY (1981).

¹⁹ Empirische Untersuchungen zeigen, daß in lokalen Angelegenheiten die Bürger sowohl mehr verstehen, als auch ihren Einfluß höher einschätzen. In der Bundesrepublik Deutschland sehen nur 7 % der Befragten in *nationalen* Angelegenheiten ihren Einfluß als „sehr groß“ oder „groß“ an, während 48 % ihn als „sehr gering“ oder „nicht vorhanden“ einstufen. Auf lokaler Ebene sind hingegen 23 % der Meinung, daß ihr Einfluß „sehr groß“ oder „groß“ sei, und nur 22 % schätzen ihn als „sehr gering“ oder „nicht vorhanden“ ein. Vgl. dazu DAHL / TUFFE (1973, Tab. 4.10).

hung zwischen finanziellem Beitrag (Steuern) und staatlicher Leistung wird offensichtlich, und der Anreiz, sich als „Trittbrettfahrer“ vor den Kosten der staatlichen Aktivität zu drücken, nimmt ab.

(2) Die Bevölkerung soll die Möglichkeit haben, mittels *Volksabstimmungen* (Initiative und Referendum) den Regierungen ihre Wünsche mitzuteilen und sie zu veranlassen, darauf einzugehen. Die Institution der direkten Entscheidung von Sachfragen durch das Volk hat verschiedene günstige Auswirkungen; u.a. steigt die dem Individuum angebotene politisch relevante Information und der diskretionäre Spielraum der staatlichen Verwaltung wird eingeschränkt²⁰.

V. Schlußbetrachtungen

Die im Zuge der Errichtung und Weiterentwicklung eines Sozialstaates dauernd zunehmende Belastung mit Steuern und staatlichen Vorschriften stellt eine wichtige Ursache für das Entstehen und die Ausbreitung der Schattenwirtschaft dar. Werden die Steuersätze weiter angehoben und die Regulierung intensiviert, ist zu erwarten, daß die Schattenwirtschaft weiterhin zunimmt. Ein „sozialer“ Staat muß aber nicht notwendigerweise zu einer großen Schattenwirtschaft führen. Dazu ist es allerdings notwendig, daß die „soziale“ Komponente des modernen Staates richtig interpretiert wird. „Sozial“ sollte heißen, daß Institutionen geschaffen werden, die das Vertrauen der Bürger in ihren Staat verstärken, indem ihnen verbesserte Möglichkeiten geboten werden, die staatliche Aktivität mitzutragen und mitzugestalten.

Literatur

- ALBER, J.: „Der Wohlfahrtsstaat in der Krise? Eine Bilanz nach drei Jahrzehnten Sozialpolitik in der Bundesrepublik“, *Zeitschrift für Soziologie*, 9 (1980).
- BECKER, G. S.: „Crime and Punishment: An Economic Approach“, *Journal of Political Economy*, 76 (1968).
- BRENNAN, G. / BUCHANAN, J. M.: *The Power to Tax*, Cambridge, Mass. (Cambridge University Press) 1980.
- BUCHANAN, J. M.: *Freedom in Constitutional Contract*, College Station (Texas A & M University Press) 1977.
- DAHL, R. A. / TUFTE, E. R.: *Size and Democracy*, Stanford (Stanford University Press) 1973.

²⁰ Vgl. dazu die ökonomischen Untersuchungen von POMMEREHNE / FREY (1978), sowie SCHNEIDER / POMMEREHNE (1983) anhand von Schweizer Städten mit unterschiedlichem Grad an direkter/repräsentativer Demokratie.

- DOWNING, P. B. / LAWSON, A.: „Policy Consequences of Regulatory Cost Measurement“, Vervielfältigtes Manuskript, Virginia Polytechnic Institute and State University, 1979.
- EHRlich, I.: „Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation“, *Journal of Political Economy*, 81 (1973).
- FLORA, P. / ALBER, J. / KOHL, J.: „Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten“, *Politische Vierteljahresschrift*, 18 (1977).
- FREY, B. S.: *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*, München (Vahlen) 1981.
- FREY, B. S. / POMMEREHNE, W. W.: „Measuring the Hidden Economy: Though this be Madness, yet there is Method in it?“ in: V. TANZI (ed.): *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Lexington (Heath) 1982.
- FREY, B. S. / WECK, H.: „The Hidden Economy as an „Unobserved Variable““, Vervielfältigtes Manuskript, Universität Zürich, 1982.
- FREY, B. S. / WECK, H.: „Bureaucracy and the Shadow Economy“, in: H. HANUSCH (ed.): *Deficiency of the Government Sector*, Berlin, Heidelberg und New York (Springer) 1983.
- FREY, B. S. / WECK, H. / POMMEREHNE, W. W.: „Has the Shadow Economy Grown in Germany? An Exploratory Study“, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 118 (1982).
- HAMER, E.: *Bürokratieüberwälzung auf die Wirtschaft*, Hannover (Schriftenreihe des Mittelstandsinstitutes Niedersachsen-Bremen) 1979.
- HERZ, T. A.: „Sekundäranalysen von Umfragen: Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat“, *Information* (Zentralarchiv für empirische Sozialforschung, Universität Köln), 8 (1981).
- HIBBS, D. A. / MADSEN, H. J.: „Public Reactions to the Growth of Taxation and Government Expenditure“, *World Politics*, 23 (1981).
- JOERESKOG, K. G. / VAN THILLO, M.: „LISREL: A General Computer Program for Estimating a Linear Structural Equation System Involving Multiple Indicators of Unobserved Variables“, Vervielfältigtes Manuskript, Universität Uppsala, 1973.
- LEPPER, M. R. / GREENE, D. (eds.): *The Hidden Costs of Reward: New Perspectives on the Psychology of Human Motivation*, New York (Wiley) 1978.
- PENOYER, R. J.: *Directory of Federal Regulatory Agencies, St. Louis* (Center for the Study of American Business) 1981.
- POMMEREHNE, W. W. / FREY, B. S.: „Bureaucratic Behavior in Democracy: A Case Study“, *Public Finance / Finances Publiques*, 33 (1978).
- POMMEREHNE, W. W. / FREY, B. S.: „L'économie souterraine: problèmes de mesure et résultats quantitatifs“, *Revue d'Economie Politique*, 94 (1984).
- SCHNEIDER, F. / POMMEREHNE, W. W.: „Macroeconomia della crescita in disequilibrio e settore pubblico in espansione: il peso delle differenze istituzionali“, *Giornali degli Economisti e Annali di Economia*, 42 (1983).
- STIGLER, G. J.: „The Optimum Enforcement of Laws“, *Journal of Political Economy*, 78 (1970).
- WECK, H.: *Schattenwirtschaft: Eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung? Eine ökonomische Analyse*, Bern (Lang) 1983.
- WEIDENBAUM, M. L.: „The High Cost of Government Regulation“, *Challenge*, 22 (1979).

Diskussion

Diskussionsleitung: ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE

Es wurden vor allem die Gründe für die Schattenwirtschaft angesprochen. Ist die Schattenwirtschaft eine Folge der hohen Sozial- oder der hohen Steuerabgaben? (BÖCKENFÖRDE). Dafür ist aufschlußreich, daß von Abgaben einer gewerblichen Tätigkeit 70 % auf Sozialabgaben und nur 30 % auf Steuern entfallen (SARRAZIN). Dadurch wird deutlich, daß Schwarzarbeit im Kostenvergleich zu regulärer Arbeit nicht allein aufgrund der Steuerhinterziehung günstiger ausfällt, sondern weil der Marktvergleichslohn mit tariflich festgesetzten Reallöhnen weitaus höher liegt als der Lohn, für den ein Arbeitsloser zu arbeiten bereit ist, und vor allem weil sich der Schattenwirtschaftler von dem staatlichen Versorgungssystem ausnimmt (KÜLP). Dagegen erscheint – von einem entgegengesetzten Blickwinkel her betrachtet – das Problem der Schattenwirtschaft nicht als ein dem Sozialstaat immanentes Trendphänomen, sondern als ein Problem der gerechten Praxis bei der Steuerentziehung (fairness of taxation) (MUSGRAVE). Zur Ergänzung und Ausführung dieser These sind weitere die Steuermoral determinierende Faktoren zu nennen: namentlich die zweifelsfreie Verwendung der Steuern und eine nichtkorrupte Verwaltung (z.B. Schweden im Gegensatz zu Italien). Der Steuermoral ist aber auch eine Eigendynamik zu eigen, insofern sich bei sinkender Steuermoral und damit bei Verteilung der Steuerlast auf weniger Steuerzahler der Trend zur Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft beschleunigt (SARRAZIN). Ferner ist darauf hinzuweisen, daß durch Kontrollen ein konformistisches Verhalten der Steuerzahler erzwingbar ist, wie das Beispiel der skandinavischen Länder zeigt (ZACHER). Dabei stellt sich allerdings die Frage, ob nicht auch in Betracht einerseits der angelsächsisch/deutschen und andererseits der lateinischen Völker ein Zusammenhang zwischen Steuermoral und Volksmentalität besteht (BUCHANAN). Es scheint aber eher so, daß soziostrukturelle Gründe für die Steuermoral in einem Land von Bedeutung sind, wie etwa – mit Sizilien als Beispiel – die geschichtlich bedingte Ablehnung einer entfernten Zentralinstitution sowie die Irregularität des Staates, womit das Unterlaufen des Staates geradwegs zum Beweis persönlicher Klugheit wird (HETTLAGE), zudem begünstigt von den erhaltenen „Subkulturen“ wie die Mafia und den Zusammenhalt innerhalb der Familien (ZACHER). Ähnliches gilt für Griechenland, wo der Anti-Etatismus von einer 400jährigen Besatzungszeit her begründet ist (COULMAS).

Daß Schattenwirtschaft eingeschränkt bzw. sogar beseitigt werden kann, erscheint fraglich, insofern der Steuermoral ebenso eine irreversible Tendenz innewohnt wie gesellschaftlichen Ansprüchen, was daraus erhellt, daß eine Reduktion der Steuern nur sehr unwesentlich das Niveau schattenwirtschaftlicher Tätigkeiten zu senken vermag (NIPPERDEY). Darüber hinaus entbehrt die Schattenwirtschaft das moralische Diktum der Entrüstung des Nachbarn, was nicht zuletzt angesichts einer „legalen Verschwendung“ durch den Staat verständlich ist, die durch den mehr oder weniger starken Zwang zur Ausschöpfung öffentlicher Etats in der Verwaltung verursacht ist; aber auch schärfere Gesetze würden aufgrund der außerordentlichen Fähigkeit der Bürger, Gesetzeslöcher zu finden, Schattenwirtschaft kaum eindämmen können (COULMAS).

In den abschließenden Bemerkungen (POMMEREHNE) wird hervorgehoben, daß bezüglich des Problems der Schattenwirtschaft eine Vielfalt von Determinanten, darunter in erster Linie Art und Weise der Verwendung öffentlicher Gelder sowie die Fairness des Besteuerungssystems (Angemessenheit der Steuerrate, Verhältnismäßigkeit staatlicher Eingriffe), zu berücksichtigen ist. FREY wies die These von der irreversiblen Tendenz zu schlechter Steuermoral und Schattenwirtschaft ab und führte als Gegenbeispiel an, daß sich trotz der ständigen Lehrerklagen, die jetzige Schülergeneration sei dümmer als die vorangegangene, auch hier keine irreversible Tendenz gezeigt habe. Der schulische Wissensstand habe sich offensichtlich erhalten.