

Zur Erfassung der Schattenwirtschaft: Ideal versus Bestmögliches – Eine Entgegnung

Von

Bruno S. Frey, Hannelore Weck und Werner W. Pommerehne

Der Zweck einer wissenschaftlichen Untersuchung besteht darin, zusätzliche Einsichten über Phänomene zu gewinnen, die als bedeutend angesehen werden und für die nur teilweise Evidenz vorliegt. Dies gilt auch für solche Phänomene, die schwer faßbar sind. Die Grundentscheidung besteht in diesem Fall darin, entweder auf jeglichen Quantifizierungsversuch zu verzichten und abzuwarten, bis ideale Daten vorliegen — was jedoch kaum je der Fall sein wird —, oder das Bestmögliche zu versuchen, d. h., die verfügbaren Evidenzen zusammenzutragen und sinnvoll auszuwerten. Wie im Untertitel unseres Aufsatzes („An Exploratory Study“) angedeutet wird, beschreiten wir den letztgenannten Weg. Es geht uns darum, verfügbare Daten über mögliche, einleuchtende und auch theoretisch erforschte Bestimmungsgründe für Schwarzarbeit zusammenzustellen und auszuwerten. Die dabei angewendete Aufarbeitungstechnik soll möglichst offen sein und wenig schätzstatistische Restriktionen auferlegen; wir beschränken uns daher auf Sensitivitätsanalysen.

Graß scheint im Gegensatz zu uns Anhänger der ersten Auffassung zu sein, daß nämlich keine quantitative Analyse angestellt werden soll, solange keine idealen Daten zur Verfügung stehen. Entsprechend stellt er hinsichtlich der von uns eingeführten Bestimmungsgrößen stereotyp fest, daß die verwendeten Daten den theoretischen Anforderungen nicht entsprechen. Dem stimmen wir zu: Auch wir sind der Ansicht, daß die zugezogenen Daten diesen Idealanforderungen nicht genügen. Der Unterschied in den Auffassungen ist dennoch wesentlich: Wir versuchen das Bestmögliche mit den zur Verfügung stehenden Daten zu erreichen. Graß beschränkt sich auf die Feststellung, daß die von uns verwendeten Daten vom Ideal abweichen. Für den wissenschaftlichen Fortschritt wäre es nützlicher gewesen, wenn er gezeigt hätte, daß wir bestehende Daten nicht verwendet haben und auf welche Weise fehlende Daten — wie z. B. über Sanktionen gegenüber Schwarzarbeit — ermittelt werden können. Noch besser wäre es gewesen, wenn er sich selbst der Mühe unterzogen hätte, diese Informationslücke abzubauen.

Dieser Unterschied in der Betrachtung wird bei der Diskussion der Steuermoral besonders deutlich. Graß vertritt die Ansicht, daß Steuer-

moral nicht unabhängig sei von der Belastung der Bürger mit Abgaben und staatlichen Vorschriften; deshalb sollte auch keine Anstrengung unternommen werden, sie zu quantifizieren. In der Literatur gibt es jedoch vielfältige Evidenz, daß es nützlich ist, das Konzept der Steuermoral von der laufenden Abgabenbelastung zu trennen [Song, Yarbrough, 1978; Keenan, Dean, 1980; Ekstrand, 1981; und mit weiterführenden Hinweisen Lewis, 1982, bes. Teil III]. Steuermoral entspricht einer Bestandsgröße, die durch historische und kulturelle Gegebenheiten bestimmt wird. Eine wesentliche zweite Komponente besteht darin, daß Steuermoral auch den gesamten, subjektiv empfundenen Austauschprozeß zwischen Bürger und Staat abbildet. Konkret gehen ein

- neben dem Steuerbelastungsgefühl die subjektive Vorstellung darüber, wie fair (unfair) das Steuersystem ausgestaltet ist;
- die individuelle Vorstellung über Art und Umfang der staatlichen Gegenleistungen (im Zuge der Besteuerung), aber auch das subjektive Empfinden, wie effizient diese Leistungen erbracht werden;
- die individuelle Akzeptanz von Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit, die ihrerseits von dem sozialen Umfeld des einzelnen beeinflusst wird.

In unserer Arbeit haben wir versucht, die Entwicklung der Steuermoral anhand von Umfragen über die angeführten Teilaspekte quantitativ zu erfassen. Allerdings liegen nur für die Vereinigten Staaten derartige, über die Zeit hinweg vergleichbare Angaben vor. Für Deutschland gibt es lediglich einige Punktbeobachtungen zu einzelnen Aspekten. Ist es jedoch sinnvoll, dann von dem Einfluß der Steuermoral ganz zu abstrahieren, oder soll ihm — soweit derzeit möglich — Rechnung getragen werden? Unseres Erachtens ist es für die künftige Forschung fruchtbar, den zuletzt genannten Weg einzuschlagen und hierzu einen Beitrag zu leisten.

Die von uns ausgewählten Daten scheinen uns beim heutigen Stand der Forschung nach wie vor gut verwendbar, um zusätzliche Einsichten über das Phänomen der Schattenwirtschaft zu gewinnen¹. Vorliegende mikroökonomische Evidenz [u. a. Hansson, 1982; Isachsen *et al.*, 1982] deutet außerdem darauf hin, daß eine weitgehende Übereinstimmung zwischen den von uns auf Makroebene gewählten Einflußvariablen und den für das Individuum maßgeblichen Bestimmungsgrößen, in der Schattenwirtschaft tätig zu werden, besteht. So wird in unserer Arbeit keines-

¹ Es sei nur am Rande vermerkt, daß die Kritik von Graß bisweilen auch deshalb ins Leere geht, weil er die genaue Definition der verwendeten Größen nicht beachtet. So wird von uns als Indikator für das Ausmaß an staatlichen Vorschriften und Auflagen nicht etwa die Gesamtzahl der staatlichen Beschäftigten verwendet, wie Graß behauptet, sondern ganz bewußt die Anzahl der Vollzeitbeschäftigten in der *allgemeinen* öffentlichen Verwaltung [siehe Frey *et al.*, 1982, S. 504].

wegs übersehen, daß auch Frauen erwerbstätig sind. Wir haben jedoch berücksichtigt, daß die Zunahme der Erwerbsquote der Frauen entscheidend auf Faktoren zurückzuführen ist, die mit Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung in keiner Beziehung stehen. Beispielsweise haben Isachsen *et al.* [1982] für Norwegen festgestellt, daß das Arbeitsangebot von Männern (ganz gleich, ob sie in der offiziellen und/oder in der inoffiziellen Wirtschaft tätig sind) auf entsprechende, theoretisch abgeleitete Einflußgrößen zurückgeführt werden kann, während dies beim Arbeitsangebot der Frauen nicht möglich ist. Dies Ergebnis spricht dafür, daß im letztgenannten Fall andere Einflußfaktoren ausschlaggebend sind. Außerdem weist diese Studie — wie auch viele weitere empirische Untersuchungen — darauf hin, daß in überwiegendem Maße Männer schwarzarbeiten und Steuern hinterziehen.

Ähnlich wird in unserer Arbeit auch der Einfluß der Sanktionen keineswegs „fallengelassen“, wie Graß behauptet, sondern sehr ernstgenommen. Unseres Wissens gibt es jedoch keine aggregiert verwendbaren Daten, weshalb wir umgekehrt vorgegangen sind: Wir haben untersucht, um wieviel das Ausmaß der Sanktionen hätte zunehmen müssen, um den Einfluß jener Faktoren überzukompensieren, welche die Schattenwirtschaft fördern (Sensitivitätsanalyse). Unser Vorgehen hat gerade den Vorteil, auf die bestehenden Lücken hinzuweisen und eine quantitative Erfassung anzuregen. Hier besteht für die Zukunft ein dringendes Forschungsbedürfnis.

Literatur

- Ekstrand, Laurie E.**, „Factors Affecting Compliance: Focus Group and Survey Results“. In: *1980 Proceedings of the Seventy-Third Annual Conference on Taxation*. Held under the auspices of the National Tax Association — Tax Institute of America at New Orleans, Louisiana, Nov. 16—20, 1980. Columbus, Ohio, 1981, S. 253—262.
- Frey, Bruno S., Hannelore Weck und Werner W. Pommerehne**, „Has the Shadow Economy Grown in Germany? An Exploratory Study“. *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 118, 1982, S. 499—524.
- Hansson, Ingemar**, „The Underground Economy in a High Tax Country — The Case of Sweden“. In: Vito Tanzi (Hrsg.), *The Underground Economy in the United States and Abroad*. Lexington 1982, S. 233—243.
- Isachsen, Arne J., Jan T. Klovland und Steinar Strøm**, „The Hidden Economy in Norway“. In: Vito Tanzi (Hrsg.), *The Underground Economy in the United States and Abroad*. Lexington 1982, S. 209—231.
- Keenan, Anthony, und Peter N. Dean**, „Moral Evaluations of Tax Evasion“. *Social Policy and Administration*, Vol. 114, 1980, S. 209—221.
- Lewis, Alan**, *The Psychology of Taxation*. Oxford 1982.
- Song, Young-dahl, und Tinsley E. Yarbrough**, „Tax Ethics and Taxpayer Attitudes: A Survey“. *Public Administration Review*, Vol. 38, 1978, S. 442—452.