

Auch am hellichten Tag: Schattenwirtschaft

Steigende Bedeutung eines noch wenig erforschten Phänomens

Von Prof. Dr. Bruno S. Frey und Dr. Werner W. Pommerehne, Universität Zürich

In der letzten Zeit hat die Schattenwirtschaft in den Massenmedien, in der Bevölkerung und besonders auch bei den Politikern grosse Aufmerksamkeit gefunden. Die Schattenwirtschaft umfasst all jene Bereiche, die von den amtlichen Statistiken erfasst werden *sollten*, es aber gegenwärtig (noch) nicht werden. Im deutschen Sprachbereich wird oft auch von «Schwarzarbeit» gesprochen, in Italien von «lavoro nero». Im amerikanischen Sprachraum sind viele Namen geläufig, wie z. B. «underground, hidden» oder «irregular economy». Eine ausserhalb des offiziellen Bereichs befindliche Wirtschaft besteht auch in den Planungsländern des Ostblocks; dort wird von einer «parallelen» Wirtschaft gesprochen.

Der Ausdruck «Schwarzarbeit» lässt den Eindruck entstehen, dass es sich notwendigerweise um eine verbotene Tätigkeit oder doch eine Aktivität in der Grauzone der Legalität handelt. Dies ist jedoch keineswegs der Fall: Viele Tätigkeiten sind durchaus legal (z. B. Autoreparaturen in Schwarzarbeit), doch werden keine oder zuwenig Steuern und Sozialabgaben abgeführt. Selbstverständlich gibt es auch Aktivitäten, die *an sich* illegal sind und schon deshalb nicht steuerlich deklariert werden (z. B. Herstellung von Drogen).

Notwendige Aufhellung

Es gibt wichtige Gründe dafür, den Umfang der Schattenwirtschaft zu erfassen:

1. Die *Wirtschaftslage* wird falsch eingeschätzt, wenn lediglich die amtlichen Statistiken zugezogen werden. Für die Vereinigten Staaten wird z. B. vermutet, dass das *Pro-Kopf-Einkommen* um 10% bis 14% höher und die *Arbeitslosenquoten* um mindestens einen halben Prozentpunkt tiefer sind, als die offiziellen Statistiken ausweisen. Auch «*Armut*» ist weniger verbreitet, als die amtlichen Zahlen glauben lassen. Derartige systematische Verzerrungen der makroökonomischen Indikatoren können zu fehlgeleiteten wirtschaftspolitischen Massnahmen führen.

2. Der Staat erleidet erhebliche *Einbussen an Steuereinnahmen*. Beispielsweise vermuten die schwedischen Steuerbehörden, dass in ihrem Land zwischen 8% und 15% des Einkommens nicht deklariert werden. In Ländern mit

schlechter Steuermoral, wie etwa in Frankreich oder Italien, werden die der Steuer entgangenen Einkommen noch wesentlich höher veranschlagt. Für Frankreich wird von amtlichen Stellen vermutet, dass in einzelnen Sparten (Handwerk, Handel, Freiberufliche) weniger als zwei Drittel des tatsächlichen Einkommens angegeben werden. Die Schätzungen der italienischen Steuerbehörden kommen zu einem ganz ähnlichen Ergebnis. Bedeutend sind in romanischen Ländern aber auch die nicht abgeführten Umsatzsteuern; im Falle von Italien wird vermutet, dass bei etwa der Hälfte aller mehrwertsteuerpflichtigen Umsätze keine Mehrwertsteuer entrichtet wird.

3. Die Flucht von der offiziellen in die Schattenwirtschaft kann als Indikator für ein *Missbehagen* der Bevölkerung angesehen werden. Der Grund hierfür dürfte hauptsächlich in der gestiegenen Belastung mit Steuern und Sozialabgaben liegen. Es ist nicht erstaunlich, wenn damit eine Verschlechterung der Steuermoral einhergeht. Ein weiterer Grund für dieses Missbehagen liegt in den zunehmenden *direkten Eingriffen* des Staates, welche die Individuen veranlassen, sich einen Freiraum ausserhalb der

Tabelle 1:
Geschätzter Umfang der Schattenwirtschaft
auf Grund der Steuerhinterziehung

Land	Jahr	Steuereinbussen, verheimlichtes Einkommen	Schattenwirtschaft (im Vergleich zum offiziellen Sozialprodukt)
UK	1976	3-3,5 Mia. £ Steuereinbussen	5-7,5%
USA	1976	100-135 Mia. US-\$ verheimlichtes Einkommen	5,9-7,9%
Schweden	1978	6,3-25,3 Mia. sKr. Steuereinbussen	2,1-6,4%

staatlichen Autorität zu suchen. Hält diese Flucht an, kann die gesellschaftliche Ordnung ins Wanken geraten.

Diese drei Auswirkungen der Schattenwirtschaft sind Anlass genug, sich intensiver mit dem Umfang dieses Phänomens auseinanderzusetzen.

Wie ist das «Unmessbare» zu messen?

Die wesentliche Schwierigkeit besteht darin, eine Tätigkeit zu messen, welche die Beteiligten *verheimlichen* wollen. Die Schattenwirtschaft hinterlässt jedoch *Spuren* in anderen Bereichen, die untersucht und erfasst werden können. Diesen Spuren nachzugehen hat den Vorteil, dass im allgemeinen kein Anreiz besteht, sie zu ver-

wischen; vielmehr stellen sie oft das Ergebnis eines Versuchs dar, die Tätigkeit in der Schattenwirtschaft zu verbergen.

Es lassen sich vier Ansatzpunkte unterscheiden: Naheliegend ist es, Statistiken über die *Steuerhinterziehung* zu verwenden. Ein anderer Weg besteht darin, auf die *Differenz* zwischen dem steuerlich *deklarierten Einkommen* und den *tatsächlichen Ausgaben* abzustellen. Beim dritten Ansatz werden die Verhältnisse auf dem *Arbeitsmarkt* betrachtet. Am häufigsten werden die Spuren verfolgt, welche die Schattenwirtschaft in der *monetären Sphäre* hinterlässt.

Steuerhinterziehung

Schwarz verdientes Einkommen wird *nicht versteuert*. Die Grösse der Schattenwirtschaft kann deshalb über das Ausmass der Steuerhinterziehung erfasst werden (Tab. 1).

Für England wird auf Grund des Umfangs der Steuerhinterziehung geschätzt, dass die Schattenwirtschaft bis zu 7,5% des Bruttoinlandsprodukts beträgt. Die amerikanische Steuerbehörde berechnet die Schattenwirtschaft auf 6% bis 8% des offiziellen Sozialprodukts. Für Schweden wird anhand der hinterzogenen Steuern geschätzt, dass die Schattenwirtschaft bis zu 6,4% des Bruttosozialprodukts ausmacht. Werden die Steuerausfälle auf Grund von Naturaltausch und der negativen Auswirkungen auf den Arbeitseinsatz berücksichtigt, erhöht sich der Umfang der Schattenwirtschaft sogar auf zwischen 10% und 15% des Sozialprodukts.

Mit Hilfe der Statistiken über Steuerhinterziehung kann allerdings nur ein Teil der Schattenwirtschaft gemessen werden. Wer sich der steuerlichen Erfassung vollständig entzieht, bleibt ausserhalb der Betrachtung. Für die Vereinigten Staaten wird z. B. geschätzt, dass zwischen vier und fünf Millionen an sich Steuerpflichtige von den Steuerbehörden nicht erfasst werden; das sind zwischen 7% und 8% der tatsächlichen Steuerzahler.

Differenz zwischen deklariertem Einkommen und tatsächlichen Ausgaben

Das in der Schattenwirtschaft erworbene Einkommen wird steuerlich nicht erfasst und wird deshalb (in der Regel) auch nicht in den offiziellen Einkommenschätzungen berücksichtigt. Die Ausgabenseite zeigt sich hingegen im materiellen Lebensstandard oder kann anhand von Produktionsstatistiken ermittelt werden. Die Differenz zwischen Einkommen und Ausgaben äussert sich darin, dass manche Leute einen weit *höheren wirtschaftlichen Lebensstandard* aufweisen, als sie mit ihrem deklarierten Einkommen (oder Vermögen) finanzieren könnten. Diese Diskrepanz zwischen offiziellem Einkommen und tatsächlichen Ausgaben ist z. B. 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) erfasst. Aus der Differenz zwischen den beiden Schätzungen des Sozialpro-

dukts kann auf die Grösse der Schattenwirtschaft geschlossen werden (Tab. 2).

Mit dem skizzierten Ansatz — der eine Untergrenze für die Grösse der Schattenwirtschaft aufzeigt — ist z. B. für das Vereinigte Königreich geschätzt worden, dass die Schattenwirtschaft zwischen 2% und 3,5% des Bruttosozial-

Tabelle 2:
Umfang der Schattenwirtschaft, geschätzt
anhand der Differenz zwischen Einkommen
und Ausgaben

Land	Jahr	Schattenwirtschaft im Vergleich zum offiziellen Sozialprodukt
UK	1976	2%—3,5%
USA	1976	3%—4,5%
Schweden	1977	3%—3,4%

produkts ausmacht. Für die Vereinigten Staaten und Schweden sind ähnliche Grössenordnungen ermittelt worden.

Das Verfahren ist insgesamt wenig verlässlich, weil sich die Art der Messung und der Hochrechnung der Einkommen- und der Ausgabenseite im Zeitablauf ändert und von Land zu Land stark unterscheidet. Die Schätzungen enthalten daher gleichzeitig die Auswirkungen von Wandlungen in der Erfassungstechnik als auch von Aenderungen im Ausmass der Schattenwirtschaft.

Arbeitsmarkt

Wer ausschliesslich in der Schattenwirtschaft tätig ist, wird in den offiziellen Statistiken nicht als Erwerbstätiger erfasst. Eine niedrige und/oder über die Zeit *abnehmende Erwerbsquote* kann daher Aufschluss über die Grösse und Entwicklung des Schattensektors geben. In Italien z. B. betrug nach Angaben der OECD die Erwerbsquote im Jahr 1975 nur 35%, in Frankreich hingegen 42% und in Japan sogar 48%. Wenn sich die übrigen Umstände der Erwerbstätigkeit in Italien von denen in anderen OECD-Staaten nicht wesentlich unterscheiden, kann hieraus geschlossen werden, dass in Italien ein beachtlicher Teil der arbeitsfähigen Bevölkerung schwarzarbeitet.

Befragungen und Kontrollen in verschiedenen Ländern haben ergeben, dass in der Tat ein beträchtlicher Teil der als erwerblos registrierten Personen regelmässig einer Erwerbstätigkeit nachgeht (Tab. 3).

Die tatsächliche Erwerbsquote liegt zumindest im Falle der Vereinigten Staaten und von Italien deutlich *über* der offiziell ausgewiesenen. Für Italien wird sie auf mindestens 39% geschätzt; andere Schätzungen kommen sogar auf 45%.

Auf Grund der Differenz zwischen offiziell gemessener und tatsächlicher Erwerbsquote wird berechnet, dass der Schattensektor in Italien etwa 6 Mio. Schwarzarbeiter und mindestens 1,6 Mio. Personen mit Doppelarbeit umfasst. Die entsprechenden Berechnungen für die Produktion liegen zwischen 10% und 20% des ausgewiesenen Bruttosozialprodukts. Diese

Tabelle 3:
Geschätzte Zahl der
in der Schattenwirtschaft Beschäftigten

Land	Jahr	Absolut	Im Vergleich zu den offiziellen Erwerbstätigen
Frankreich	1975	0,8—1,5 Mio.	3%—6%
USA	1976	rund 20 Mio.	15%—25%
Italien	1976	3—7 Mio.	15%—35%

Schätzung beruht auf spezifischen Annahmen über die Produktivität der in der Schattenwirtschaft und in der offiziellen Wirtschaft tätigen Personen. Für Italien ist zudem eine seit den 60er Jahren fallende Tendenz der offiziellen Erwerbsquote festzustellen. Daraus kann auf eine *steigende Bedeutung der Schattenwirtschaft* geschlossen werden.

Bargeldnachfrage

Aktivitäten in der Schattenwirtschaft werden üblicherweise mit *Bargeld* abgewickelt, um möglichst wenig Spuren zu hinterlassen. Aus der Entwicklung des Bargeldumlaufs können deshalb Rückschlüsse auf die Grösse der Schattenwirtschaft gezogen werden. Zuerst wird ermittelt, wie sich der Bargeldumlauf in der Volkswirtschaft «normalerweise» entwickelt hätte. Dieser Grösse wird die tatsächliche Entwicklung der Bargeldnachfrage gegenübergestellt. Es lässt sich beobachten, dass der tatsächliche Bargeldumlauf *grösser* ist, als auf Grund der «normalen» Einflüsse zu erwarten ist. Die Differenz gibt Hinweise auf die Existenz und Grösse des Schattensektors.

Dieses Vorgehen setzt jedoch verschiedene schwerwiegende Annahmen voraus. Es ist z. B. fragwürdig, ob in der Schattenwirtschaft ausschliesslich bar bezahlt wird. Umfrageergebnisse deuten darauf hin, dass dazu auch Checks verwendet werden. Uebrigens werden bestimmte Leistungen auch getauscht. Noch stärker fällt ins Gewicht, dass die über das «Normale» hinausgehende Zunahme des Bargeldumlaufs ausschliesslich auf Transaktionen in der Schattenwirtschaft zurückgeführt wird. Dieser Kritik kann dadurch begegnet werden, dass die Bargeldnachfrage auf verschiedene Faktoren zurückgeführt und damit der Einfluss der Schattenwirtschaft isoliert wird (Tab. 4).

Aus der Tabelle wird deutlich, dass die mit dieser Methode berechnete Grösse der Schattenwirtschaft erheblich über dem Umfang liegt, der mit den vorne erwähnten Ansätzen (Steuerhinterziehung, Differenz zwischen Einkommen und Ausgaben) ermittelt wurde. Für die Vereinigten Staaten wird mit einer Grössenordnung

Tabelle 4:
Geschätzter Umfang der Schattenwirtschaft
auf Grund der Nachfrage nach Bargeld

Land	Jahr	Schattenwirtschaft (im Vergleich zum offiziellen Sozialprodukt)
USA	1976	8%—12%
Schweden	1978	7%—17%
Spanien	1978	23%

zwischen 8% und 12% des Bruttosozialprodukts gerechnet, für Schweden mit 7% bis 17% und für Spanien sogar mit über 20%. Die angegebenen Unter- und Obergrenzen für den Umfang der Schattenwirtschaft sind darauf zurückzuführen, dass für die Umlaufgeschwindigkeit des Bargelds im inoffiziellen Sektor unterschiedliche Annahmen getroffen werden.

Trotz allen Unterschieden — ein beachtlicher Umfang

Wegen der verschiedenen Messansätze ist nicht zu erwarten, dass bei allen Verfahren identische Ergebnisse erzielt werden. Die Schätzungen kommen aber in einer Hinsicht zum gleichen Resultat: Die Schattenwirtschaft hat heute eine *beachtliche Grösse* erreicht. Wird aus den Tabellen 1, 2 und 4 eine mittlere Grössenordnung für den Umfang der Schattenwirtschaft genommen, ergibt sich für das Vereinigte Königreich um 5%, für die Vereinigten Staaten um 8% und für Schweden um 10% des offiziellen Sozialprodukts. In südeuropäischen Ländern wie Italien und Spanien dürfte die Schattenwirtschaft noch wesentlich grösser sein; ein Umfang von über 20% ist nicht unplausibel. Die bisherigen Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Schwarzarbeit von *zunehmender* Bedeutung ist. Sie darf deshalb bei der Erörterung wirtschaftspolitischer Probleme nicht mehr ausser acht gelassen werden.

Und in der Schweiz?

Auch in der Schweiz stellt sich einigen Berichten gemäss das Problem *zunehmender* Schwarzarbeit. Im Vordergrund stehen das Gastgewerbe, die Bau- und die Landwirtschaft. Die Gewerkschaft Bau und Holz weist darauf hin (Pressecommuniqué vom 27. 8. 1981), dass eine steigende Zahl von Ausländern illegal in der Schweiz tätig ist. Sie schätzt eine Dunkelziffer von 30 000 bis 50 000 Beschäftigten. Ebenso besorgt wie die Gewerkschaften zeigen sich die Arbeitgeberverbände. Sie befürchten, dass die Schwarzarbeiter den Firmen in der offiziellen Wirtschaft Aufträge wegnehmen. In der Bundesrepublik Deutschland fordern deshalb vor allem die Handwerkskammern ein energisches Vorgehen gegen die Schwarzarbeit.

Allerdings befindet sich die Forschung im deutschsprachigen Raum noch im Rückstand. Weder für die Schweiz noch für die Bundesrepublik Deutschland oder für Oesterreich gibt es bisher Schätzungen mit den erwähnten Verfahren.