

DBW-Stichwort

Bruno S. Frey /
Hannelore Weck-Hannemann*

Schattenwirtschaft

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. Der Ausdruck »Schattenwirtschaft« läßt den Eindruck entstehen, daß es sich notwendigerweise um eine verbotene Tätigkeit oder doch um 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).

Es lassen sich vier *Ansatzpunkte* zur quantitativen Erfassung der Schattenwirtschaft 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 schwarz arbeiten. Anhand der Differenz zwischen offiziell gemessener und tatsächlicher Erwerbsquote kann die Zahl der Schwarzarbeiter und – unter zusätzlichen Annahmen – der Umfang der Schattenwirtschaft im Vergleich mit dem Sozialprodukt abgeleitet werden.

Der zweite Ansatzpunkt ist die *Steuerhinterziehung*. Schwarz verdientes Einkommen wird nicht versteuert; die Größe der Schattenwirtschaft kann deshalb auch anhand des Steuerbetrugs erfaßt werden. Auf Grundlage der – ebenfalls schwer zu schätzenden – Steuerhinterziehung kann allerdings nur ein Teil der Schattenwirtschaft gemessen werden; nicht der Besteuerung unterliegende Tätigkeiten und Einkommensteile bleiben außerhalb der Betrachtung.

Ein dritter Ansatz geht von der *Differenz* zwischen

* Prof. Dr. Bruno S. Frey und Dr. Hannelore Weck-Hannemann, beide Institut für empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich, Kleinstraße 15, CH-8008 Zürich; z. Zt. Wissenschaftskolleg zu Berlin, Wallotstraße 19, 1000 Berlin 33.

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. Die Diskrepanz zwischen offiziellen Einnahmen und tatsächlichen Ausgaben kann auf gesamtwirtschaftlicher als auch auf der Ebene der individuellen Haushalte dazu verwendet werden, die Größe der Schattenwirtschaft abzuleiten.

Der vierte Ansatz berücksichtigt die *Geldentwicklung*. Transaktionen in der Schattenwirtschaft werden meist abgewickelt, um den Steuerbehörden möglichst wenig Anhaltspunkte zu geben. Aus der Entwicklung des Bargeldumlaufs können deshalb Rückschlüsse auf die Größe der Schattenwirtschaft gezogen werden. 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 zunimmt.

Die Anwendung der angeführten Methoden auf verschiedene Länder und Jahre führt zu dem Ergebnis, daß die Schattenwirtschaft in den letzten Jahren nahezu überall an Bedeutung gewonnen hat. Über die Größe der Schattenwirtschaft liegen hingegen unterschiedliche Schätzungen vor: Für die Bundesrepublik Deutschland z. B. liegen die Schätzungen für das Jahr 1978 zwischen 4% und 12% im Vergleich zum offiziellen Sozialprodukt.

Die bisher genannten Ansätze beschränken sich darauf, die Größe der Schattenwirtschaft anhand der von ihr hinterlassenen Spuren zu erfassen. Gut fundierte wirtschaftspolitische Folgerungen erfordern indessen, daß den *Ursachen* nachgegangen wird, die zur Entstehung einer Schattenwirtschaft führen. Folgende Faktoren können für die rasche Zunahme der Schattenwirtschaft in den OECD-Ländern verantwortlich gemacht werden:

- Die zunehmende *Belastung* der Bevölkerung mit *Steuern und Sozialabgaben*.
- Die zunehmenden *staatlichen Eingriffe* ins Wirtschaftsleben. Sie veranlassen sowohl Produzenten als

auch Arbeitnehmer immer mehr, die Vorschriften durch »schwarze« Tätigkeiten zu umgehen.

- Die Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat, die zu einer stetigen Aushöhlung der *Steuermoral* führt.

Eine Schattenwirtschaft hat sogleich *Vor- und Nachteile*. Sie – wie häufig gefordert – durch Polizeimaßnahmen und harte Bestrafung zu bekämpfen, ist sicherlich falsch. Vielmehr sollten die *Ursachen* der Entstehung der Schattenwirtschaft beseitigt werden. Insbesondere ist Sorge zu tragen, daß sich die Belastung durch Steuern und staatliche Vorschriften in Grenzen hält und die Beziehung zwischen Bürgern und Staat (z. B. durch vermehrte Mitbestimmungsmöglichkeiten und Dezentralisierung) verbessert wird.

Literaturhinweise

Frey, Bruno S./Werner W. Pommerehne (1984): The Hidden Economy. State and Prospects for Measurement. In: Review of Income and Wealth 30. Jg (1984), S. 1–23.

Weck-Hannemann, Hannelore/Werner W. Pommerehne/Bruno S. Frey (1984): Schattenwirtschaft. Vahlen, München 1984.

Eberhard Laux*

Entbürokratisierung

Entbürokratisierung bedeutet die Forderung nach Entlastung des politisch-ökonomischen Systems von den Folgen administrativer Verarbeitungsprozesse. Sie ist nicht nur ein Problem der laufenden Überprüfung von Verwaltungsvorgängen, sondern sollte zugleich den Charakter einer Reform der öffentlichen Aufgaben und ihrer Umsetzung haben.

1. Ursachen der Bürokratisierung

Ein typisches Merkmal hochentwickelter Systeme ist ihr wachsender Steuerungsbedarf, der sich in einer quantitativ kaum eingrenzbarer Fülle von Vorgängen der Informationsbe- und -verarbeitung niederschlägt. Dies gilt auch für die Privatwirtschaft, aber in erster Linie für die Öffentliche Hand. Je höher der Anteil der sogenannten

* Prof. Dr. jur. Eberhard Laux, Vorstandsmitglied WIBERA Wirtschaftsberatung AG, Achenbachstraße 43, 4000 Düsseldorf 1.

Staatsquote am Brutto-Sozialprodukt ist, desto größer muß zwangsläufig der Steuerungsbedarf und damit der Anteil der bürokratisch zu erledigenden Verwaltungsvorgänge werden. Die Staatsquote in der Bundesrepublik betrug Anfang der achtziger Jahre nahezu 50 v. H. (1950 32%); nur die Hälfte entfiel auf die unmittelbaren Staatsausgaben (Ausgaben für Güter und Dienstleistungen), die andere Hälfte wird durch sogenannte Transferzahlungen an Unternehmen und Haushalte belegt. Zahlreiche aus diesem Sachverhalt entstehenden Regelungsvorgänge können nur unter Inanspruchnahme von erheblichen informationellen Leistungen außerhalb der Verwaltung bewältigt werden. Dabei stehen längst nicht mehr die klassischen Fälle der Sicherheits- und Ordnungsverwaltung, der Steuerverwaltung oder der Sozialversicherung einschließlich der sie betreffenden Statistiken im Vordergrund, sondern alle Bereiche der sogenannten öffentlichen Daseinsvorsorge.

Die Tendenz zu einer »Bürokratieüberwälzung«, d. h. zur Verlagerung von Teilen öffentlicher Verwaltungsvorgänge nicht nur auf nachgeordnete Behörden, sondern auch auf Private, ist unübersehbar, abzulesen an der Vielzahl und Kompliziertheit von Antrags- und Meldeformularen aller Art. Die Folgen sind Kostenbelastungen, die die Produktivität einengen, private Investitionen hemmen und damit die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft beeinträchtigen. Diese Entwicklung hat trotz eines weltweit gesehen hohen administrativen Leistungsstandards der Bundesrepublik in den letzten Jahren politische und administrative Aktivitäten aller öffentlichen Körperschaften herausgefordert, die unter dem Stichwort »Entbürokratisierung« sehr heterogene Maßnahmen enthalten.

2. Maßnahmen zur Entbürokratisierung

(1) Allgemeine Begrenzung der Staatsquote
Großen Raum in der politischen Diskussion hat die Suche nach einer Beschränkung staatlicher Aufgabefelder durch Wegfall von Aufgaben oder Verlagerung auf andere Träger eingenommen. Der öffentliche Regelungsbedarf steigt, so lange z. B. der Ausbau des Sozialstaates durch immer stärkere Verfeinerung des öffentlichen Leistungsangebots anhält. Maßnahmen der Privatisierung (siehe Stichwort »Privatisierung« in DBW, 45. Jg [1985], S. 100 f.) allein werden keine Abhilfe schaffen können.

(2) Einschränkung des Distributionsbereichs
Vorgänge der Einkommensübertragung haben in den letzten Jahrzehnten einen ungewöhnlichen Umfang eingenommen, entweder durch Subventionierungsvorgänge bei Wirtschaftsunternehmen oder Transferzahlungen an private Haushalte. Hier ist der Regelungsbedarf besonders

hoch, da
chen Grü
gegenwä
Subventi
(3) Zu
Die Ar
und Erla
nicht nur
wider. Si
Politik, d
gesetzter
sorgfältig
wicklung
strenge S
gesteuert
(4) Ab
Eine kr
wiesen, d
sondern z
wertung e
weitgehe
sensräum
fördert. E
öffentlich
schen Ver
Auch in
Wildwuch
mehr als 2
anwachse
werke ma
Verkehr u
(5) Verei
nen Stufe
Die Kost
Steuern g
davon be
nen Vorgä
Hier sind
(6) Inner
Die Anstre
dadurch v