

URSACHEN DER SCHATTENWIRTSCHAFT IN DEN OECD-STAATEN

Über das Ausmaß und das Wachstum der Schattenwirtschaft sowie über die Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit wird kontrovers diskutiert. Neue Schätzungen und Analysen belegen, dass härtere Strafen und stärkere Kontrollen eine Ausweitung der Schattenwirtschaft in Deutschland nicht verhindern konnten. Auch die im Zeitraum 2002 bis 2004 geplanten Steigerungen der Personal- und Sachkosten, beispielsweise für verschärfte Kontrollen, um fast 50 Prozent auf dann schätzungsweise eine halbe Milliarde Euro dürften daran wenig ändern. Die Bekämpfung der irregulären Aktivitäten muss vielmehr an deren Ursachen ansetzen. Empirische Ergebnisse einer Ursachenanalyse zeigen, dass die Hauptgründe für die zunehmende Schattenwirtschaft in der Steuer- und Abgabenbelastung, den Arbeitsmarktregulierungen sowie in der Qualität der staatlichen Institutionen und der Verwaltung zu sehen sind. Diese können etwa 70 Prozent der Größenunterschiede zwischen den Schattenwirtschaften in den hier betrachteten 21 OECD-Ländern erklären.

iw-trends

Die Schattenwirtschaft wird regelmäßig von den Politikern beklagt, denn sie fürchten Einnahmeausfälle des Staates und damit weniger Finanzierungsspielraum für öffentliche Ausgaben. Ökonomen versuchen seit geraumer Zeit diese wirtschaftliche Grauzone zu beleuchten. Im Mittelpunkt des Interesses stehen zum einen Aussagen über Größe und Wachstum der Schattenwirtschaft. Zum anderen werden die Ursachen, Auswirkungen und wirtschaftspolitischen Implikationen der Schattenwirtschaft erforscht (Schneider/Enste, 2000 a und b; Enste, 2002).

Ziel

Ziel dieses Beitrags ist es, den empirischen Zusammenhang zwischen Schattenwirtschaft einerseits und Staatseingriffen sowie staatlichen Institutionen andererseits aufzuzeigen. Nach einer Definition des Begriffs „Schattenwirtschaft“ wird untersucht, ob die Schwarzarbeit in Deutschland durch härtere

Strafen und vermehrten Personaleinsatz zu ihrer Bekämpfung eingedämmt werden konnte. Danach werden die Ursachen für die wachsende Schattenwirtschaft analysiert.

*Definition:
Schattenwirtschaft*

Ausgangspunkt für das wissenschaftliche Interesse an der Schattenwirtschaft ist, dass sich in vielen Ländern eine zweigeteilte Volkswirtschaft (Dual Economy) entwickelt oder bereits existiert. Neben den in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) statistisch erfassten Aktivitäten der Privatwirtschaft und des staatlichen Sektors gibt es vielfältige, zumeist nicht erfasste Tätigkeiten, die zum inoffiziellen Sektor gerechnet werden. Von der Definition dieses Sektors hängen die Größenordnung und die Bewertung der Aktivitäten jenseits der offiziellen Regeln einer Gesellschaft entscheidend ab. Die Abgrenzungen hierzu sind nicht einheitlich. Oftmals werden in den Medien beispielsweise Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft gleichgesetzt. Übersicht 1 erleichtert den Überblick über die heterogenen Bereiche der Schattenwirtschaft und die angrenzenden Sektoren.

Übersicht 1

Sektoren einer Volkswirtschaft

	Offizieller Sektor	Haushaltssektor	Informeller Sektor	Irregulärer Sektor	Krimineller Sektor
Güter	legal	legal	legal	legal	illegal
Ausführung	legal	legal	legal	illegal	illegal
Markttransaktionen	ja	nein	ja	ja	ja
VGR-Konventionen	Bruttoinlandsprodukt	Selbstversorgungswirtschaft ¹⁾ (legal)		Schattenwirtschaft ¹⁾ (illegal)	
Beispiele	Industrie, Dienstleistungen	Do-it-yourself, Eigenarbeit beim Hausbau; Reparaturen; Kinderbetreuung	Nachbarschaftshilfe; Beratungszentren; Selbsthilfeorganisationen; ehrenamtliche Tätigkeiten; Realtausch	Schwarzarbeit: • Verstoß gegen Gewerbe/Handwerksordnung • Steuer- und Abgabenhinterziehung Leistungsmissbrauch	Hehlerei; Drogen; verbotene Glücksspiele; Betrug; Schmuggel; Menschenhandel

1) Teilweise im offiziellen Bruttoinlandsprodukt auf Basis von Schätzungen enthalten.
Quelle: Enste, 2002; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Zum *offiziellen Sektor* einer Volkswirtschaft zählen die öffentliche Wirtschaft, also die Aktivitäten der öffentlichen Haushalte und der staatlichen Unternehmen, und die Privatwirtschaft, zu der die erwerbswirtschaftlichen Aktivitäten der privaten Haushalte und der privaten Unternehmen gehören. Es handelt sich insgesamt um alle Tätigkeiten, die regelgemäß staatlich administriert und besteuert werden.

Zum *inoffiziellen Sektor* gehören alle privatwirtschaftlichen Aktivitäten, die zunächst nicht in die Berechnung des offiziellen Bruttoinlandsprodukts (BIP) eingehen, obwohl sie zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung beitragen. Reine Finanztransaktionen mit dem Ziel der Steuerhinterziehung werden definitionsgemäß nicht zur Schattenwirtschaft hinzugezählt, weil sie keine Wertschöpfung erbringen. Allerdings werden sie bei einigen Schätzverfahren miteingefasst, wodurch die Größe der Schattenwirtschaft überschätzt wird. Als die wichtigsten Gründe für die statistische Vernachlässigung des inoffiziellen Sektors werden angeführt:

1. Gemäß den internationalen Gepflogenheiten wird auf eine Erfassung bestimmter Wertschöpfung im offiziellen BIP verzichtet (z. B. Leistungen im Haushaltssektor und der Selbstversorgungswirtschaft).
2. Bestimmte Transaktionen lassen sich aufgrund unzureichender Erfassungsmethoden in der VGR nicht oder nur teilweise erfassen.
3. Wertschöpfung, die im irregulären und kriminellen Sektor illegal entsteht, wird verheimlicht, so dass sie nicht erfasst werden kann.

Im offiziellen Sektor werden legale Waren und Dienstleistungen erstellt, und zwar über legale Markttransaktionen innerhalb der offiziellen Institutionen und Rahmenbedingungen. Deren Wertschöpfung wird so gut wie möglich im Bruttoinlandsprodukt erfasst. Zum Haushaltssektor zählen ebenfalls legale Waren und Dienstleistungen, die legal erstellt, allerdings nicht auf einem Markt gehandelt werden. Obwohl sie nicht umfassend im BIP erfasst werden können, erhöhen diese Güter den Wohlstand einer Gesellschaft. Im kriminellen Sektor werden illegale Waren und Dienstleistungen gehandelt, deren Ausführung oder Erstellung ebenfalls illegal ist, da zum Teil gegen elementare Menschenrechte verstoßen (z. B. Menschenhandel) oder die Gesundheit massiv gefährdet wird (z. B. Drogenhandel).

Schwieriger sind die Bewertung und die Abgrenzung der Aktivitäten zwischen dem informellen und dem irregulären Sektor. Im informellen Sektor werden legale Güter auf legale Art und Weise erstellt (ehrenamtliche Tätigkeiten, Realtauschaktionen), wohingegen im irregulären Sektor legale Güter illegal erstellt werden (Schwarzarbeit). Letztere Aktivitäten werden oftmals als legitim angesehen, obwohl sie illegal sind. Im Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (§ 1 Abs. 1 Satz 1-3) werden in Deutschland folgende Tätigkeiten gemäß der juristischen Abgrenzung als Schwarzarbeit bezeichnet: Ordnungswidrig handelt, wer Dienst- oder Werkleistungen in erheblichem Umfang erbringt, obwohl er

1. der Mitteilungspflicht gegenüber einer Dienststelle der Bundesanstalt für Arbeit, einem Träger der gesetzlichen Kranken-, Pflege-, Unfall- oder Rentenversicherung oder einem Träger der Sozialhilfe nach § 60 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch oder der Meldepflicht nach § 8a des Asylbewerberleistungsgesetzes nicht nachgekommen ist, oder
2. der Verpflichtung zur Anzeige vom Beginn des selbstständigen Betriebes eines stehenden Gewerbes (§ 14 der Gewerbeordnung) nicht nachgekommen ist oder die erforderliche Reisegewerbekarte (§ 55 der Gewerbeordnung) nicht erworben hat, oder
3. ein Handwerk als stehendes Gewerbe selbstständig betreibt, ohne in der Handwerksrolle eingetragen zu sein (§ 1 der Handwerksordnung).

Ausdrücklich ausgeschlossen davon sind Erwerbstätigkeiten aus Gefälligkeit, Nachbarschaftshilfe und Selbsthilfe am Bau im Sinne des Zweiten Wohnungsbaugesetzes oder des Wohnraumförderungsgesetzes. Diese Tätigkeiten sind deshalb dem informellen Sektor zuzuordnen. In vielen Ländern ist dies allerdings anders geregelt, wodurch die Vergleichbarkeit besonders bei Umfragen eingeschränkt ist.

Im Mittelpunkt dieser Analyse steht der irreguläre Sektor und dabei vor allem die Schwarzarbeit. Sie konzentriert sich auf Tätigkeiten mit erwerbswirtschaftlicher Wertschöpfung, die wegen der illegalen Ausführung oder wegen der Abgabenhinterziehung zum großen Teil nicht zum offiziellen Bruttoinlandsprodukt hinzugerechnet werden kann. Die Schwarzarbeit, die von Erwerbstätigen vorwiegend nebenberuflich oder von Unternehmen als

Teilbereich der gesamten Tätigkeiten ausgeübt wird, stellt auch den größten Anteil des erwerbswirtschaftlichen Bereichs der Schattenwirtschaft dar.

Um sich ein Bild über das Ausmaß der so definierten Schattenwirtschaft zu verschaffen, gibt es zahlreiche Methoden (Übersicht 2). Allerdings sind alle Methoden mit Problemen behaftet, die letztlich zu unzuverlässigen und ungenauen Schätzungen führen können. Dementsprechend sind die hier im Folgenden verwendeten Daten nur als Anhaltspunkte zu verstehen. Eine ausführliche und kritische Dokumentation der statistischen Probleme bei der Erfassung der Schattenwirtschaft hat die OECD (2002) erstellt.

*Ausmaß der
Schattenwirtschaft*

Übersicht 2

Erhebungsmethoden

Direkte Methoden	(1) Bevölkerungsumfragen (z. B. Pedersen, 2003) (2) Befragungen zur Steuerhinterziehung (v. a. USA)
Indirekte Methoden Ansätze basierend auf der VGR	(3) Differenzen zwischen Verwendungs- und Verteilungsrechnung (makroökonomischer Ansatz) (4) Differenzen zwischen Einnahmen und Ausgaben der Haushalte auf einzelwirtschaftlicher Ebene (5) Differenzen zwischen tatsächlicher und offizieller Erwerbsquote
Monetäre Ansätze	(6) Bargeldumlauf (7) Bargeldumlauf großer Banknoten (8) Transaktionsmethode (9) Bargeldnachfrage (z. B. Schneider/Enste, 2000b)
Physikalische Inputmethode	(10) Elektrizitätsverbrauchsansatz
Kausale Methoden	(11) Ansatz der „weichen Modellierung“ (12) Modellansatz (LISREL-Verfahren)

Quelle: Enste, 2002; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



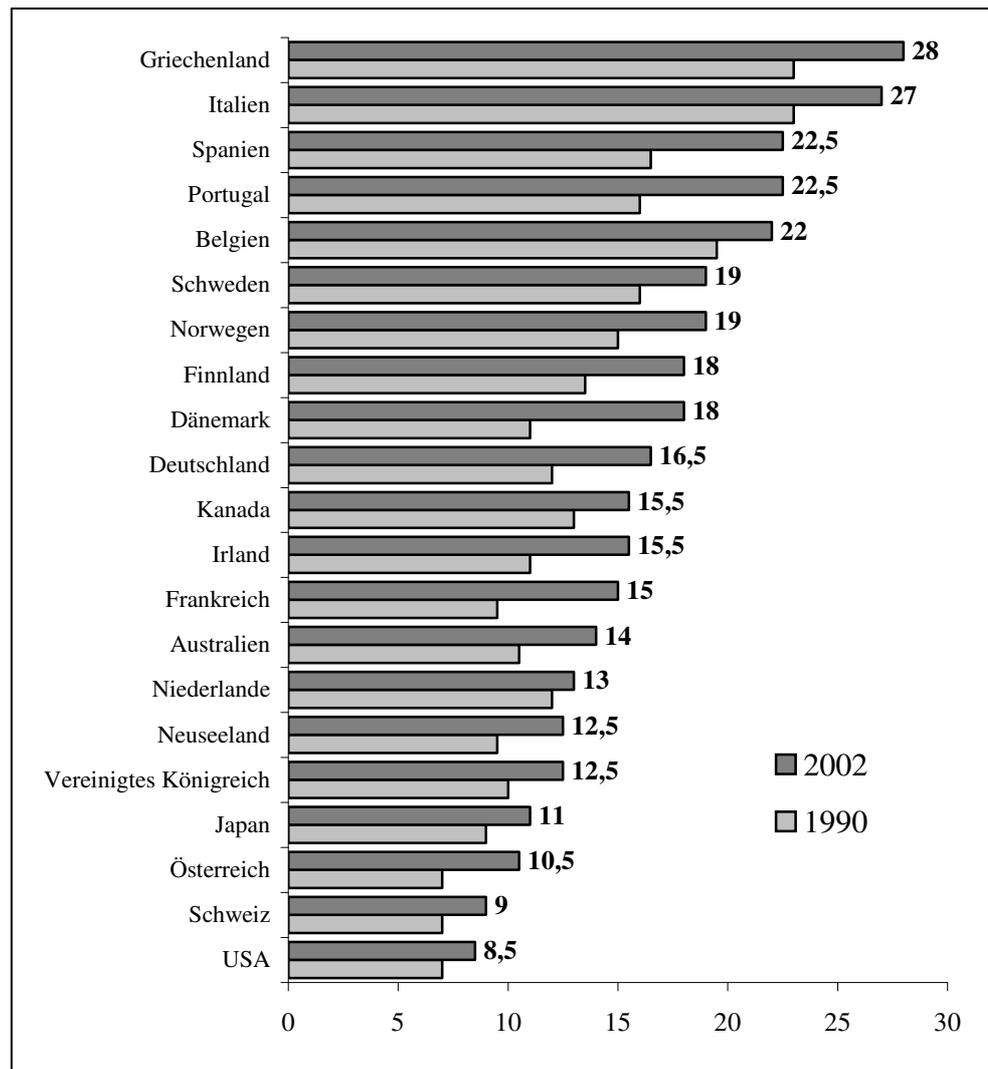
Die Schätzungen von Schneider und Enste (2000 a und b) sowie von Schneider (2003) liefern Daten für längere Zeiträume, die überwiegend mit dem makroökonomischen Bargeldnachfrageansatz ermittelt wurden, der im Anhang ausführlich beschrieben wird. Demgegenüber zeigen die auf der individuellen Basis ansetzenden Verfahren (z. B. Befragungen) oftmals Momentaufnahmen, die jedoch differenzierte Analysen zu den Hintergründen und Ursachen ermöglichen. Die Größenordnungen der Schattenwirtschaft divergieren bei verschiedenen Schätzungen aufgrund unterschiedlicher Abgrenzungen, Annahmen und Vorgehensweisen zum Teil erheblich. Dadurch

ist die Vergleichbarkeit zwischen den Ländern, aber auch zwischen einzelnen Schätzungen stark eingeschränkt (Schneider/Enste, 2000b, 11 ff.).

Abbildung 1

Umfang der Schattenwirtschaft¹⁾

- Schattenwirtschaft bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt in Prozent -



Die zum Teil vorläufigen Wertangaben in der Abbildung beziehen sich auf das Jahr 2002.

1) Schattenwirtschaft auf Basis des Bargeldnachfrageansatzes.

Quelle: Schneider/Enste, 2000b; Schneider, 2003; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Das Ausmaß der Schattenwirtschaft wird als relative Bezugsgröße zum offiziellen Bruttoinlandsprodukt dargestellt, um die Größenordnung besser verdeutlichen zu können. Da in das offizielle BIP je nach Land bereits eine geschätzte Wertschöpfung von informellen Aktivitäten eingeht, darf diese Größe nicht zum BIP hinzugerechnet werden, um die gesamte Wertschöpfung einer Volkswirtschaft zu ermitteln.

Abbildung 1 zeigt einen Größenvergleich der Schattenwirtschaft in ausgewählten OECD-Ländern in den Jahren 1990 und 2002 auf Basis des Bargeldnachfrageansatzes. Gemäß dieser Daten ist die Schattenwirtschaft in allen Ländern gewachsen. Im Durchschnitt hat sich die Schattenwirtschaft im Betrachtungszeitraum von 12,9 Prozent auf 16,6 Prozent des BIP erhöht, wobei die Steigerungsraten je nach Land stark schwanken. Mit diesem Messansatz belief sich der Umfang der Schattenwirtschaft in Deutschland im Jahr 2002 auf 16,5 Prozent bezogen auf das BIP. Das waren 4,5 Prozentpunkte mehr als im Jahr 1990. Diese Daten werden zwar von den offiziellen Statistischen Ämtern in Frage gestellt. Allerdings existieren keine ähnlich umfassenden Daten aus anderen Quellen, weshalb in der Ursachenanalyse auf diese Berechnungen zurückgegriffen werden muss.

Tabelle 1

Schwarzarbeit im Ländervergleich

			Deutsch-land	Däne-mark	Groß-britannien	Norwegen	Schweden
a	1	Schwarzarbeit in Prozent des BIP	4,1	3,8	1,2	2,6	2,3
	2	Schwarzarbeit haben in den letzten 12 Monaten ... Prozent der Bevölkerung geleistet	10,4	20,3	7,8	17,3	11,1
	3	Bereitschaft zur Schwarzarbeit ist bei ... Prozent der Bevölkerung vorhanden	45,8 – 47,4	58,6	36,3	52,7	51,5
b ¹⁾	4	Tarifliche Jahressollarbeitszeit (in Stunden) ²⁾	1.662	1.640	1.693	1.688	1.738
	5	Jahresschwarzarbeitszeit (in Stunden) ³⁾	428	268	198	226	245
	6	Gesamtarbeitszeit eines Schwarzarbeiters (in Stunden)	2.090	1.908	1.891	1.914	1.983
	7	Anteil der Schwarzarbeit an der Gesamtarbeitszeit in Prozent	20,5	14	10,5	11,8	12,3

1) Erläuterungen zu b weiter unten. 2) Normale tariflich festgelegte Jahresarbeitszeit (EIRO Observer, 2003).

3) Errechnet aus Umfragedaten (Pedersen, 2003); Umfrageergebnisse für 18- bis 74-Jährige.

Quelle: Schneider/Enste, 2000b; Pedersen, 2003; Lamnek/Olbrich/Schäfer, 2000; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Schätzungen auf der Basis von Umfragen kommen bezüglich der Größe der Schattenwirtschaft zu deutlich niedrigeren Zahlen. Dies ist auf die Illegalität der Leistungserbringung und die damit einhergehende geringe Auskunftsbereitschaft zurückzuführen.

reitschaft über die eigene Schwarzarbeit zurückzuführen. Da je nach Studie und Land die Definition von „Schwarzarbeit“ unterschiedlich ist, sind die Ergebnisse von Umfragen im Zeitablauf und international nur eingeschränkt vergleichbar. Eine aktuelle Studie von Pedersen (2003) ermittelt jedoch eine Mindestgröße der Schattenwirtschaft in einigen europäischen Ländern (Tabelle 1). Da nur nach Schwarzarbeit gefragt wurde, fallen Aktivitäten, die zum kriminellen Sektor gerechnet werden, heraus. Das ist neben der Antwortverweigerung ein Grund für die relativ niedrige Größenordnung. Demnach beläuft sich die Schwarzarbeit bezogen auf das offizielle Bruttoinlandsprodukt in Deutschland nur auf 4,1 Prozent. Allerdings haben zwischen 7,8 Prozent (Großbritannien) und 20,3 Prozent (Dänemark) der Befragten zugegeben, im letzten Jahr selber schwarzgearbeitet zu haben. Bei passender Gelegenheit wäre die Bereitschaft, selber Schwarzarbeit zu leisten, sogar bei 36 bis 58 Prozent der 18- bis 74-Jährigen vorhanden.

Bekämpfung der Schwarzarbeit

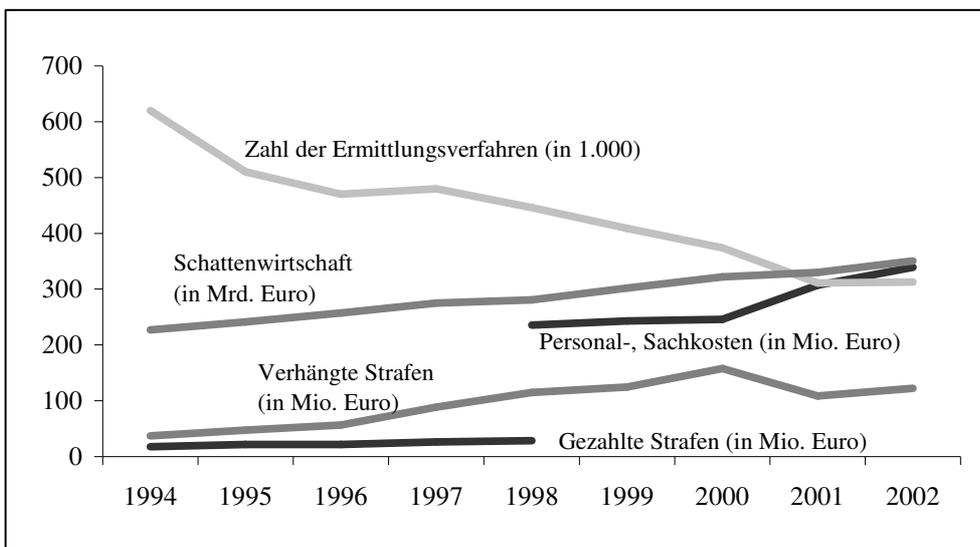
Politiker und Bürokraten sehen häufig nur in schärferen Sanktionen, verstärkten Razzien und härteren Strafen einen Weg zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. In Deutschland werden Verstöße gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit seit 1957 verfolgt, seit 1975 als Ordnungswidrigkeit behandelt und seit dem 1. August 2002 mit Geldbußen bis zu 300.000 Euro, bei illegaler Beschäftigung bis zu 500.000 Euro geahndet. Gemäß einem Beschluss des Bundeskabinetts vom 2. Juli 2003 soll Schwarzarbeit zukünftig nicht mehr als Ordnungswidrigkeit, sondern als Straftat eingestuft werden und die Verfolgungszuständigkeit von der Bundesanstalt für Arbeit auf die Zollbehörde übertragen werden – verbunden mit einer Aufstockung der Arbeitskräfte auf 7.000, wobei 2.000 Beschäftigte von der Deutschen Bahn und Deutschen Post überführt werden. Dadurch steigen die Personal- und Sachkosten von 2002 bis zum Jahr 2004 um fast 50 Prozent auf schätzungsweise eine halbe Milliarde Euro an.

Trotz der drastischen Strafverschärfung und des zunehmenden Personal- und Ressourceneinsatzes werden aber immer weniger Ermittlungsverfahren eingeleitet, und die Schattenwirtschaft wächst weiter. Abbildung 2 veranschaulicht die paradoxe Situation von steigenden Ausgaben für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und einer sinkenden Zahl der Ermittlungsverfahren. Gleichzeitig wachsen die Schattenwirtschaft und die Höhe der verhängten Bußgelder. Allerdings verbleiben die Bußgeldeinnahmen auf niedrigem Ni-

veau: Wenngleich die Höhe der verhängten Bußgelder deutlich zugenommen hat, hat sich der Anteil der tatsächlich gezahlten Verwarnungs- und Bußgelder im Laufe der Zeit von einem Anteil von 75 Prozent im Jahr 1990 innerhalb von acht Jahren auf unter 25 Prozent verringert.

Abbildung 2

Kosten und Nutzen der Bekämpfung der Schwarzarbeit in Deutschland



Verhängte und gezahlte Strafen beziehen sich auf Verwarnungs- und Bußgelder. Daten für Personal- und Sachkosten liegen erst ab 1998 vor. Daten für gezahlte Verwarnungs- und Bußgelder liegen nur bis 1998 vor.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Bundesdrucksache 15/726 und 14/1425; Schneider, 2003; Schneider/Enste, 2000b; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Da die Entdeckungswahrscheinlichkeit in Deutschland allgemein als eher gering erachtet wird und die aufgedeckten Fälle offensichtlich nur die Spitze des Eisbergs darstellen, lässt sich abschätzen, dass letztlich nur jeder tausendste Schwarzarbeiter auch tatsächlich seine Strafe zahlt. Denn die Bestrafungswahrscheinlichkeit nach Einleitung eines Ermittlungsverfahrens liegt gemäß der Daten der Bundesanstalt für Arbeit (2002) zwischen 75 und 85 Prozent. Von den Bestraften zahlt wiederum nur jeder vierte seine Strafe. Selbst bei einer relativ hoch geschätzten Entdeckungswahrscheinlichkeit von fünf pro 1.000 Ordnungswidrigkeiten ergibt sich aufgrund der multiplikativen Verknüpfung der Wahrscheinlichkeiten, dass nur ein Promille der Schwarzarbeiter die Strafe zahlt.

Allerdings variiert die Bestrafungswahrscheinlichkeit je nach Delikt. Bei Leistungsmisbrauch (z. B. Arbeitslosenhilfebezug trotz Schwarzarbeit) wird häufiger ein Ermittlungsverfahren eingeleitet, während die nebenberufliche Schwarzarbeit kaum verfolgt wird. Dies entspricht dem Unrechtsverständnis der Wähler, von denen nur 8 Prozent für Leistungsmisbrauch Verständnis haben, verglichen mit 22 Prozent für Schwarzarbeit.

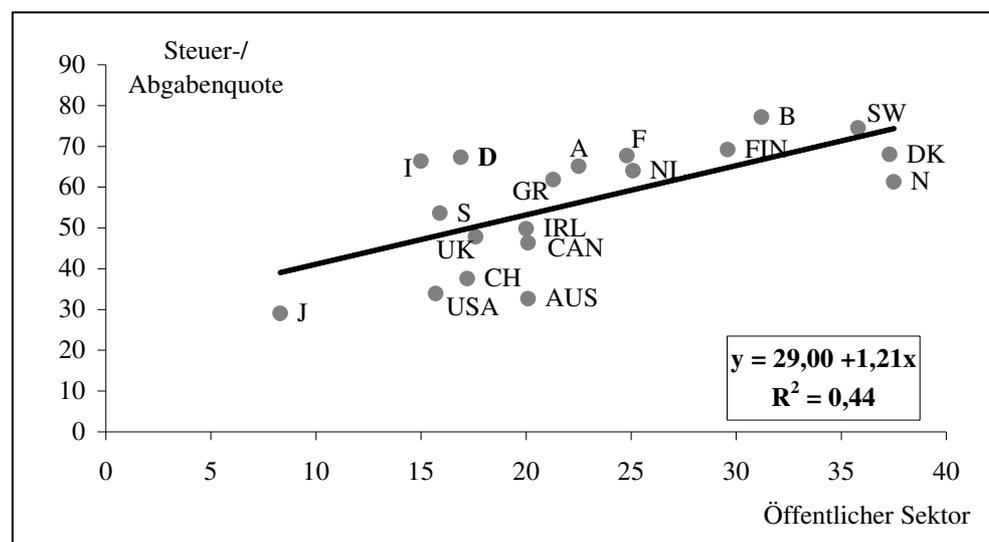
Ursachen der Schattenwirtschaft

Die Symptombekämpfung ist in Deutschland offensichtlich gescheitert. Notwendig ist vielmehr ein ursachenadäquates Vorgehen zur Eindämmung der Schattenwirtschaft. Aufbauend auf einer theoretischen Analyse der Ursachen für schattenwirtschaftliche Aktivitäten (Enste, 2002) wird im Folgenden der Zusammenhang zwischen den einzelnen Ursachen und dem Ausmaß der Schattenwirtschaft in 21 OECD-Ländern untersucht.

Abbildung 3

Öffentlicher Sektor und Steuer-/Abgabenlast

- Steuer-/Abgabenlast in Prozent des Bruttoinlandsprodukts und Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Prozent aller Erwerbstätigen im Jahr 2000 -



Gesamte Steuer- und Abgabenbelastung eines ledigen Durchschnittsverdieners einschließlich Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung plus Mehrwertsteuersatz.

Quelle: OECD, 2003; ILO, 2002; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Öffentlicher Sektor und Steuerlast

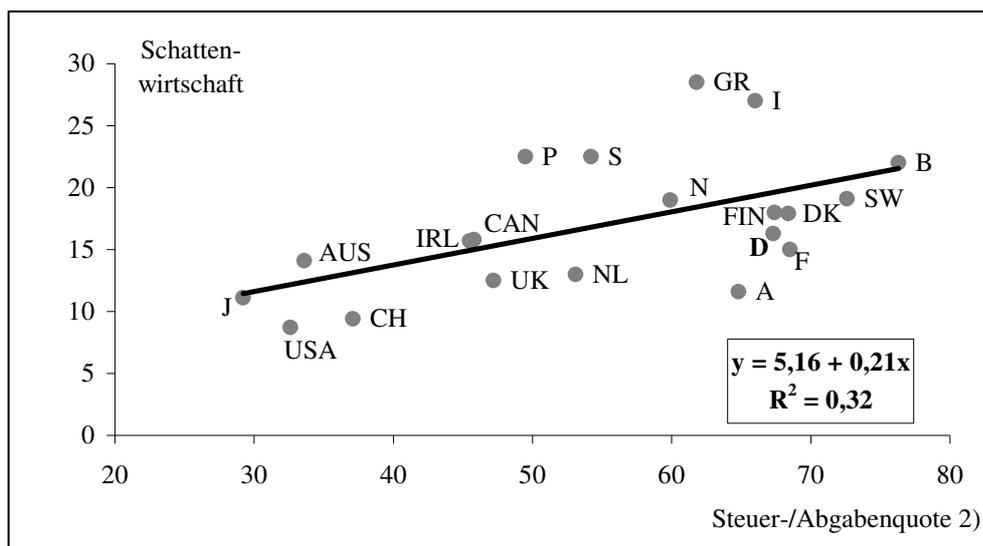
Abbildung 3 zeigt den Zusammenhang zwischen der Steuer- und Abgabenlast sowie der Größe des öffentlichen Sektors gemessen anhand des Verhältnisses der Beschäftigten im öffentlichen Dienst zur Gesamtzahl der Erwerbstätigen. Folgende Idee steht hinter diesem Zusammenhang: Je stärker der Staat das Wirtschaftsleben eines Landes dominiert, umso größer ist der

öffentliche Sektor und folglich die Belastung mit Steuern und Sozialabgaben. Die Bestrebungen der Staatsbediensteten, ihre Macht und ihren Einflussbereich weiter auszubauen, führt zu einer Ausweitung der öffentlichen Budgets und damit der Anzahl der Planstellen. Letztlich führt dies zu einer permanenten Erhöhung der Steuersätze, die wiederum die Leistungsanreize für privatwirtschaftliche Aktivitäten lähmt. Durch die steigende Steuerbelastung erhöhen sich die Anreize zur Abwanderung in die Schattenwirtschaft. Die Entwicklung einer Dual Economy, also einer offiziellen Wirtschaft und einer Schattenwirtschaft, hängt demnach vom Staatseinfluss und den damit verbundenen Finanzlasten zusammen.

Abbildung 4

Steuer-/Abgabenlast und Schattenwirtschaft¹⁾

- jeweils in Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2002 -



1) Schattenwirtschaft auf Basis des Bargeldnachfrageansatzes. 2) Gesamte Steuer- und Abgabenlast eines ledigen Durchschnittsverdieners einschließlich Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung plus Mehrwertsteuersatz.

Quelle: OECD, 2003; Schneider, 2003; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Den Zusammenhang zwischen Abgabenbelastung und Schattenwirtschaft belegen verschiedene Studien sowohl auf aggregierter als auch auf individueller Ebene (Enste, 2002). Abbildung 4 veranschaulicht diesen Zusammenhang vereinfacht auf Basis der in Abbildung 1 dargestellten Schätzungen zur Größe der Schattenwirtschaft: Je höher die Steuer- und Abgabenlast, umso größer ist die Schattenwirtschaft. Eine Regressionsanalyse ergibt, dass die Schwankungen beim Ausmaß der Schattenwirtschaft zwischen den betrachteten Ländern zu 32 Prozent durch die entsprechenden Unterschiede bei der

Höhe der Steuer- und Abgabenlast erklärt werden können. Dabei besteht ein wechselseitiger Zusammenhang zwischen den beiden Größen, der einem Teufelskreis gleichkommt: Denn je höher die Steuersätze sind, umso mehr Menschen agieren in der Schattenwirtschaft. Damit fällt die Bemessungsgrundlage für die Steuern geringer aus. Um letztlich gleich bleibende Staatsausgaben finanzieren zu können, müssen die Steuern weiter erhöht werden, was wiederum die Anreize zur Schwarzarbeit erhöht.

Arbeitsmarktregulierungen

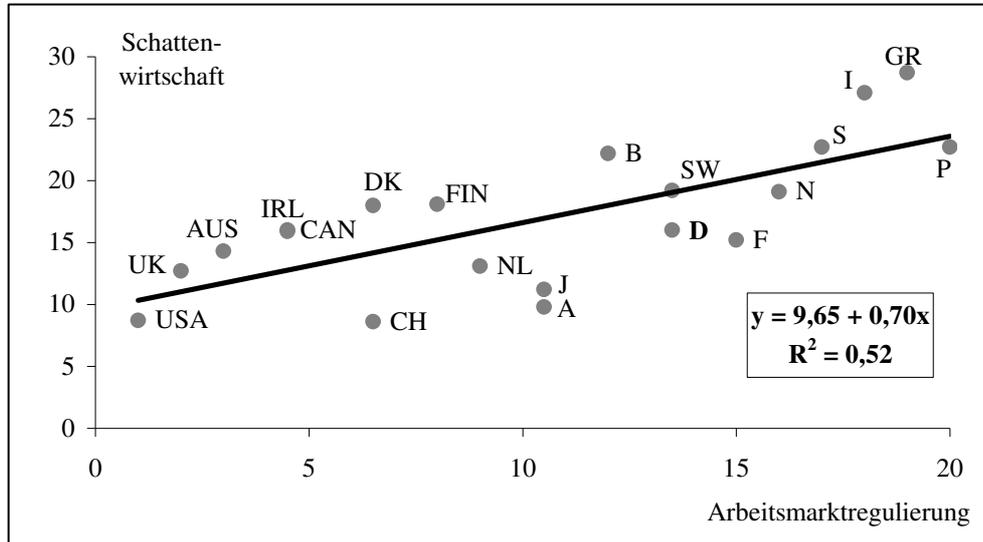
Auch die Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt können einen Teil des Umfangs der Schattenwirtschaft erklären. Viele der Vorschriften, die ursprünglich zum Schutz der Arbeitnehmer eingeführt wurden, sind heute nicht mehr zeitgemäß und schränken die Vertragsfreiheit zwischen den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern ein. Angefangen bei restriktiven Arbeitszeitvorschriften über den Kündigungsschutz bis hin zur Betriebsstättenverordnung müssen Unternehmen und kleine Betriebe eine Vielzahl von staatlichen Regulierungen beachten, die sie davon abhält, weitere Mitarbeiter einzustellen. Alternativ wird dann sowohl von Arbeitgeber- wie auch von Arbeitnehmerseite der flexiblere Schwarzmarkt genutzt. Als Regulierungsindikator wurde hier der von der OECD berechnete Arbeitsmarktregulierungsindex für normale und befristete Beschäftigung sowie der für die Kündigungsschutzvorschriften zur Massenentlassung verwendet (OECD, 1999).

Die Darstellung in Abbildung 5 erfolgt als Rangvergleich, um die Unterschiede anschaulicher darstellen zu können. Je höher die Rangzahl unter den betrachteten OECD-Staaten, umso stärker ist der Arbeitsmarkt reguliert. Auf Grundlage dieser Daten lassen sich 52 Prozent der Schwankungen der Schattenwirtschaft zwischen den Ländern erklären. Die Regressionsanalyse belegt, dass ein enger Zusammenhang zwischen der Nutzung des informellen Arbeitsmarkts mit höheren Freiheitsgraden bei der Arbeitsgestaltung einerseits und den Schutzvorschriften sowie den kostenintensiven Regulierungen auf dem offiziellen Arbeitsmarkt andererseits besteht. Berechnungen mit alternativen OECD-Arbeitsmarktregulierungsindizes ergeben ähnliche Ergebnisse und bestätigen diesen Zusammenhang.

Abbildung 5

Arbeitsmarktregulierung und Schattenwirtschaft

- Rangfolge der Arbeitsmarktregulierungen¹⁾ und Schattenwirtschaft in Prozent des Bruttoinlandsprodukts in den Jahren 1999 und 2000 -



1) Arbeitsmarktregulierung auf Basis der OECD-Erhebungen.

Quelle: OECD, 1999; Schneider/Enste, 2000b; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Eine besonders wichtige Arbeitsmarktregulierung ist die generelle Verkürzung der Arbeitszeit, wenn die Interessen der Beschäftigten nicht berücksichtigt werden. Anhand von Einkommen-Freizeit-Modellen lässt sich analytisch und graphisch zeigen, dass generelle Arbeitszeitverkürzungen zu mehr Schwarzarbeit führen (Schneider/Enste, 2000b). Erste empirische Ergebnisse zeigen, dass einige Menschen in den bisher untersuchten Ländern unabhängig von den offiziellen Arbeitszeitvorschriften und ohne Berücksichtigung von Überstunden insgesamt gerne zwischen 1.891 und 2.090 Stunden pro Jahr arbeiten möchten (siehe Tabelle 1 Zeile 6). Sofern dies in der offiziellen Wirtschaft aufgrund tarifvertraglicher Regelungen (Tabelle 1 Zeile 4) nicht erlaubt ist, suchen diese Beschäftigten alternative Beschäftigungsmöglichkeiten in der Schattenwirtschaft (Tabelle 1 Zeile 5).

Arbeitszeitregulierungen

In Deutschland arbeitet ein Schwarzarbeiter somit durchschnittlich etwa 20 Prozent der tariflichen Arbeitszeit (Tabelle 1 Zeile 7) zusätzlich in der Schattenwirtschaft, obwohl gemäß der Studie von Pedersen (2003) ein deutscher Schwarzarbeiter pro Stunde im Durchschnitt gut 40 Prozent weniger verdient als seine nordeuropäischen Kollegen. Immerhin jeder zehnte Deutsche hat dabei zugegeben, in den letzten zwölf Monaten schwarzgearbeitet zu haben (Tabelle 1 Zeile 2). Überhaupt schon einmal Schwarzarbeit geleis-

tet hat je nach Umfrage in Deutschland gut ein Viertel der Bevölkerung (Lamnek/Olbrich/Schäfer, 2000; Schneider/Enste, 2000b). Diese Daten sind Hinweise für den theoretisch ermittelten Zusammenhang zwischen Schwarzarbeit und offizieller Arbeitszeit, der allerdings noch durch umfangreichere Untersuchungen in weiteren Ländern bestätigt werden muss.

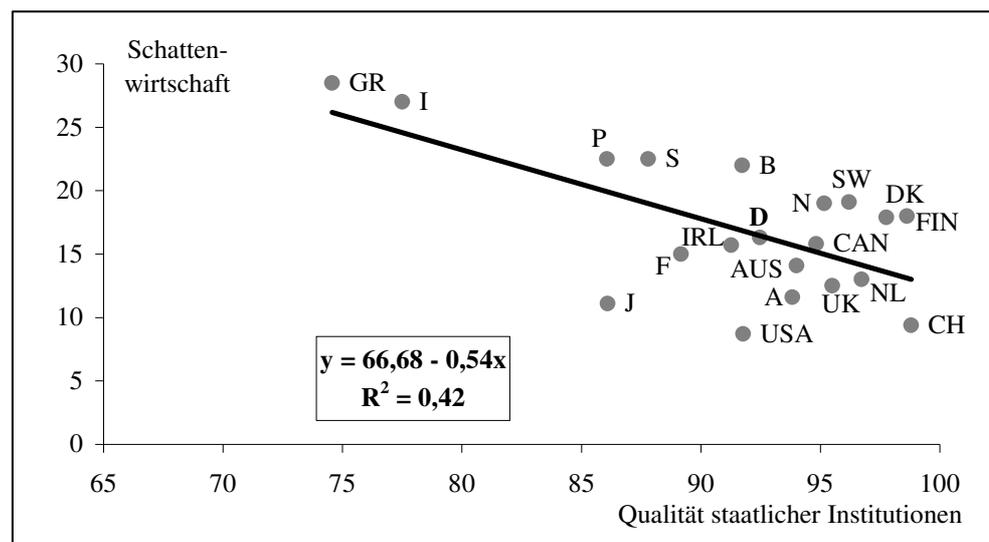
Qualität des Staates

Der zunehmenden Bereitschaft zur Schwarzarbeit kann der Staat auch durch bessere staatliche Leistungen begegnen. Denn je besser die staatlichen Institutionen arbeiten und je positiver die Einstellung gegenüber dem Staat ist, desto eher ist die Bevölkerung bereit, für die staatlichen Aufgaben und die potenziellen staatlichen Gegenleistungen Steuern und Abgaben zu zahlen.

Abbildung 6

Qualität staatlicher Institutionen und Schattenwirtschaft

- Index zur Qualität staatlicher Institutionen¹⁾ und Schattenwirtschaft in Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2002 -



1) Governance-Index der Weltbank; 0 = geringste und 100 = höchste Qualität staatlicher Institutionen.
Quelle: Weltbank, 2003; Schneider, 2003; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Abbildung 6 liefert erste Belege für die Bedeutung der Qualität der staatlichen Dienstleistungen und der Effizienz der Verwaltung für das Ausmaß der Schattenwirtschaft. Der für die Messung der staatlichen Qualität herangezogene Governance-Index wird von der Weltbank seit 1996 regelmäßig für 199 Länder auf Basis von Umfragen erstellt. Der Vergleich der Daten für die 21 hier betrachteten OECD-Staaten mittels einer Regressionsanalyse zeigt, dass die Streuung der Größe der Schattenwirtschaft zwischen den Ländern

zu 42 Prozent durch die unterschiedliche Qualität der staatlichen Institutionen bestimmt wird. Untersuchungen für eine größere Zahl von Ländern, die nicht alle zu der hier betrachteten High-Income-Kategorie mit recht ähnlicher Governance-Qualität zählen, sind in Vorbereitung. Damit kann das vorliegende Ergebnis statistisch besser abgesichert werden. Grundsätzlich zeigt sich aber, dass die Menschen den Weg in die Schattenwirtschaft weniger oft wählen, sobald sie sehen, dass der Staat die Steuergelder nicht verschwendet. Erfahren die Bürger bei ihrem Kontakt mit den staatlichen Behörden dies durch kunden- und bürgerfreundliche Öffnungszeiten, freundlichen Service und professionelle Dienstleistungen, wirkt sich dies zusätzlich dämpfend auf die Entwicklung der Schattenwirtschaft aus.

Tabelle 2

Ursachen der Schattenwirtschaft

- Modellzusammenfassung -

Erklärungsvariablen	Abhängige Variable: Größe der Schattenwirtschaft			
	Abbildung 4	Abbildung 5	Abbildung 6	Multiple Regression
Steuer- und Abgabenlast	r = 0,56 **			B = 0,45 *
Arbeitsmarktregulierung		r = 0,72 ***		B = 0,19 ^{ns}
Qualität der Institutionen			r = -0,65 **	B = -0,52 *
Konstante	5,16 ^{ns}	9,65 ***	66,68 ***	44,90 **
Regressionskoeffizienten: - Steuer- und Abgabenlast - Arbeitsmarktregulierung - Qualität der Institutionen	0,21	0,70	-0,54	0,17 1,10 -0,43
R-Quadrat	0,32	0,52	0,42	0,72
Korrigiertes R-Quadrat	0,28	0,50	0,38	0,67

r = Korrelationskoeffizient nach Pearson. B = Beta-Wert.

*** = Der Zusammenhang ist auf dem Niveau von 0,001 (2-seitig) höchst signifikant.

** = Der Zusammenhang ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) sehr signifikant.

* = Der Zusammenhang ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.

^{ns} = Der Zusammenhang ist nicht signifikant.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Die bisher isoliert analysierten Einflussgrößen auf die Schattenwirtschaft können mithilfe einer multiplen Regressionsanalyse gemeinsam betrachtet werden. Die Ergebnisse zeigen, dass etwa 70 Prozent der Streuung der Größe der Schattenwirtschaft durch die hier berücksichtigten drei Variablen erklärt werden können (Tabelle 2). Dabei erweisen sich die Qualität der Institutionen (Beta-Wert -0,52) sowie die Steuer- und Abgabenbelastung (Beta-

Gesamtmodell

Wert 0,45) als signifikante Erklärungsfaktoren. Da die Erklärungsvariablen nicht unabhängig voneinander sind, liefert der Arbeitsmarktregulierungsindex in diesem Modell nur noch einen geringen zusätzlichen, nicht signifikanten Erklärungsbeitrag (Beta-Wert 0,19). Die Beta-Werte zeigen dabei an, welche Bedeutung den einzelnen Faktoren im Gesamtmodell zur Erklärung der Streuung der Schattenwirtschaft zukommt.

Die in diesem Modell mangels adäquater Daten nicht betrachteten Einflüsse, die die restlichen 30 Prozent der Unterschiede im Ausmaß der Schattenwirtschaft unter den 21 betrachteten Volkswirtschaften erklären können, sind zum Beispiel die Moralvorstellungen einer Gesellschaft und die Identifikation der Bürger mit dem Staat. Auch die negativen Leistungsanreize infolge der Ausgestaltung der Transferzahlungen für Arbeitslosengeld- und Sozialhilfeempfänger sowie die generellen Freiheitseinschränkungen durch Gesetze, Vorschriften, Anweisungen und Verordnungen spielen eine nicht unerhebliche Rolle für das Ausmaß der Schattenwirtschaft.

Handlungsmöglichkeiten

Was kann der Staat gegen eine weitere Ausweitung der Schattenwirtschaft tun? Die Symptombekämpfung ist in Deutschland offensichtlich gescheitert. Erfolg versprechender ist deshalb die Ursachenbekämpfung. Langfristig ist es notwendig, die Wirtschaftsordnung so auszugestalten, dass die (Steuer-)Moral der Bürger verbessert wird, indem eine stärkere Identifikation mit dem Staat erreicht wird. Darüber hinaus müssen auch die Korruption, der Machtmissbrauch sowie die professionelle Wirtschaftskriminalität bekämpft werden. Ansonsten wird Schwarzarbeit weiterhin als „Korrektiv des kleinen Mannes“ eine breite gesellschaftliche Akzeptanz erfahren.

Konkret geht es dabei in erster Linie um die Absenkung der Steuerbelastung und die Strukturreform der Sozialversicherungssysteme. Auch der Arbeitsmarkt muss dereguliert und flexibilisiert werden, um den Beschäftigten und Arbeitgebern mehr Freiräume zu schaffen, die sie anderenfalls in der Schattenwirtschaft suchen. Gleichzeitig sind die Staatsquote und die Zahl der öffentlich Beschäftigten abzusenken, um die nicht investiven Ausgaben des Staates zu verringern. Der Staat kann durch eine Restrukturierung der öffentlichen Verwaltung, eine Verbesserung der staatlichen Dienstleistungen und einfachere Gesetze die Anreize zur Abwanderung in die Schattenwirtschaft verringern. Damit lassen sich keine schnellen Erfolge erzielen. Denn

es ist erheblich schwerer, jemanden, der sich an den risikoarmen Zusatzverdienst gewöhnt hat, aus dem Schatten wieder ins Licht zurückzulocken, als ihn von der Abwanderung in die Schattenwirtschaft abzuhalten. Die Kehrtwende bei den „Mini-Jobs“ zeigt beispielsweise, dass eine Ursachenbekämpfung erfolgreicher ist als eine Verschärfung der Sanktionen. Die Einschränkung der geringfügigen Beschäftigung im Jahr 1999 führte wie erwartet zu mehr Schwarzarbeit (Enste, 2002, 202 ff.). Erst die großzügigere Regelung seit dem Frühjahr 2003 hat die Zahl der offiziellen „Mini-Jobber“ wieder steigen lassen.

November 2003

Dominik H. Enste

Literatur:

Bundesanstalt für Arbeit, 2002, Geschäftsbericht 2002, Nürnberg.

Bundestagsdrucksache, 1999, Antwort der Bundesregierung zur kleinen Anfrage: Illegale Beschäftigung und Geldbußen, Nr. 14/1425, v. 15. Juli.

Bundestagsdrucksache, 2003, Antwort der Bundesregierung zur kleinen Anfrage: Schattenwirtschaft in Deutschland, Nr. 15/726, v. 28. März .

EIRO Observer, 2003, Working Time Developments in 2002, Nr. 3/03, S. 2-3.

Enste, Dominik H., 2002, Schattenwirtschaft und institutioneller Wandel – Eine soziologische, sozialpsychologische und ökonomische Analyse, Tübingen.

International Institute for Management Development (IMD), 2003, IMD-World Competitiveness Yearbook 2003, Lausanne.

International Labour Organisation (ILO), 2002, ILO-Yearbook of Labour Statistics – ILO Statistics on Public Sector Employment, Genf.

Lamnek, Siegfried / Olbrich, Gaby / Schäfer, Wolfgang, 2000, Tatort Sozialstaat – Schwarzarbeit, Leistungsmissbrauch, Steuerhinterziehung und ihre (Hinter-)Gründe, Opladen.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 1999, OECD Employment Outlook, Paris.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2002, Measuring the Non-observed Economy – A Handbook, Paris.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2003, Taxing Wages 2001-2002, Paris.

Pedersen, Søren, 2003, The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia – A Measurement Based On Questionnaire Surveys, Kopenhagen.

Schneider, Friedrich, 2003, Aktuelle Prognose zur Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland im Jahr 2003, Pressemitteilung, v. 29. Januar, Universität Linz.

Schneider, Friedrich / Enste, Dominik H., 2000a, Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences, in: Journal of Economic Literature, Vol. 38, S. 77-114.

Schneider, Friedrich / Enste, Dominik H., 2000b, Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit – Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen, München.

Schneider, Friedrich / Enste, Dominik H., 2002, The Shadow Economy – An International Survey, Cambridge.

Weltbank, 2003, Governance Indicators for 1996-2002,
www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/index.html.

Shadow Economies in OECD Countries

iw-focus

The discussion about extent, development and impact of the shadow economy is controversial. In addition to estimates of the size of the shadow economy, new empirical findings for Germany are presented, which show that sanctions and tighter control did not reduce illicit work. Increasing the number of controllers by nearly 50 per cent and the expenditure to half a billion Euro between 2002 and 2004, is not going to change the picture. To dry up the shadow economy reforms have to focus instead on the causes. Empirical results from OECD countries show that the main reasons are high taxes and social security contributions, overly regulated labour markets and low expectations in regard to the quality of public institutions and administration. These factors can explain about 70 per cent of the variance of shadow economies in the OECD-countries. New evidence has also been found on the influence of working time regulation on illicit work. Politicians should thus focus on fighting the causes rather than the symptoms.

Anhang: Monetäre Ansätze zur Erfassung der Schattenwirtschaft

Die monetären Ansätze basieren auf der Annahme, dass die überwiegende Zahl der Aktivitäten in der Schattenwirtschaft mit Bargeld abgewickelt werden, um keine Spuren zu hinterlassen. Den monetären Ansätzen ist gemeinsam, dass sie von einer normalen Entwicklung des Bargeldbedarfs ohne Schattenwirtschaft ausgehen. Die Differenz zwischen dem für das offizielle Bruttoinlandsprodukt erforderlichen Bargeldumlauf und dem tatsächlichen

Bargeldumlauf wird als Indikator für die Größe der Schattenwirtschaft angesehen. Je nach Methode variieren dabei die konkreten Berechnungsmethoden und die Bezugsgrößen. Die Grundidee wird dabei jedoch beibehalten und nur verfeinert (z. B. Beschränkung auf große Banknoten). Die mit dem Bargeldnachfrageansatz ermittelte Größe der Schattenwirtschaft erreicht mittlere Werte, wie ein Vergleich auf Basis umfangreicher Erhebungen mit verschiedenen Methoden dokumentiert (Schneider/Enste, 2000a; 2002). Diese liegen zum Teil deutlich unter den Berechnungen mit den Ansätzen, die auf den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen basieren, und ermitteln eine ähnliche Größenordnung wie der Elektrizitätsverbrauchsansatz.

Die Aussagekraft der monetären Ansätze ist aufgrund der strikten Annahmen eingeschränkt. Zudem sind Abweichungen zwischen der Definition der Schattenwirtschaft in der Theorie und bei den Schätzungen zu beachten:

- Voraussetzung ist, dass in der Schattenwirtschaft tatsächlich überwiegend Bargeld verwendet wird und dass dieses Bargeld genauso oft den Besitzer wechselt wie in der offiziellen Wirtschaft.
- Schwierig ist die Auswahl einer Referenzperiode, in der keine Schattenwirtschaft existiert.
- Die Ergebnisse können durch statistische Einflüsse und unterschiedliche Spezifikationen der Berechnungsgleichungen verfälscht werden. Internationale Ländervergleiche sind nur begrenzt aussagefähig.
- Das Bargeld einiger Länder (Dollar, Euro, Schweizer Franken) wird auch im Ausland als „Schwarzgeld“ oder „Zweitwährung“ verwendet und muss insofern herausgerechnet werden.
- Mit dem Bargeldansatz werden zum Teil auch reine Finanztransaktionen erfasst, die definitionsgemäß nicht zur Schattenwirtschaft zählen.

Ständige Kritik erfahren die Berechnungen von Seiten des Statistischen Bundesamts und EUROSTAT. Sie verweisen darauf, dass schattenwirtschaftliche Aktivitäten zum Teil in das Bruttoinlandsprodukt einbezogen werden, da sie gemäß des Produktionsbegriffs des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen zu erfassen sind. Leider werden die Maßnahmen zur Einbeziehung und die Größenordnung nicht veröffentlicht, und sie sind nur in einigen Ländern erhältlich. Korrekturen der Schätzungen sind somit nur begrenzt möglich.