

Schattenwirtschaft und Wirtschaftspolitik*

Von Bruno S. Frey, Zürich

I. Gegensätzliche Ansichten über die Schattenwirtschaft

Die Schattenwirtschaft in Form von Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit gehört zu den umstrittenen Themen der Wirtschaftspolitik. Pessimisten fürchten einen Zusammenbruch der bestehenden Wirtschaft und Gesellschaft, da infolge der Schattenwirtschaft die Steuermoral zerstört werde und die fallenden Steuereinnahmen zum Staatsbankrott führten. Andere sehen in der Schattenwirtschaft optimistisch eine neue Möglichkeit eines humaneren (alternativen) Wirtschaftens. Wiederum andere sehen das Ausweichen in die Schattenwirtschaft als berechtigte Reaktion auf eine allzu hohe Steuerbelastung und allzu intensive Gängelung durch staatliche Verbote und Gebote an; die Schattenwirtschaft wird aus dieser Sicht als Ausdruck dafür gesehen, daß sich die Kräfte des Marktes nicht unterdrücken lassen.

In Abschnitt II dieses Aufsatzes wird die Bedeutung der Schattenwirtschaft in den unterschiedlichen Industrieländern aufgezeigt. Die Analyse der daraus entstehenden Probleme vom Gesichtspunkt der (traditionellen) Theorie der Wirtschaftspolitik wird im Abschnitt III skizziert. Dieser Ansatz ist jedoch wenig zufriedenstellend; aus diesem Grund wird im Abschnitt IV eine Analyse aus der Sicht einer Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik entwickelt. Im Schlußabschnitt V werden einige Folgerungen gezogen.

II. Größenordnung und Bedeutung der Schattenwirtschaft

1. Unterschiedliche Ergebnisse

Über die Größe der Schattenwirtschaft in Industrieländern gibt es weit auseinanderliegende Schätzungen¹: Einige Forscher halten sie für sehr groß

* Vortrag am Institut für Höhere Studien und Wissenschaftliche Forschung vom 6. Dez. 1982. Ich bin den Diskussionsteilnehmern sowie meinen Mitarbeitern, Dr. Werner W. *Pommerehne* und Dr. Hannelore *Weck*, für nützliche Hinweise dankbar. Diese Arbeit wurde im Rahmen des Projektes „Empirische Erfassung der Schattenwirtschaft in der Schweiz“ (Nr. 1.430–0.81) des Schweizerischen Nationalfonds durchgeführt.

(eine Schätzung reicht bis zu 30 % des offiziell gemessenen Sozialprodukts für die Vereinigten Staaten², während andere Wissenschaftler sie für (noch) relativ klein halten (für Norwegen z.B. nur rund 2½ % des offiziell gemessenen Sozialprodukts³). Für diese unterschiedlichen Ergebnisse sind vor allem zwei Gründe anzuführen:

- Es ist außerordentlich schwierig, den Umfang der Schattenwirtschaft zu messen, weil die darin Beschäftigten Anreize haben, ihre Aktivität bewußt zu verschleiern. Die Forschungen darüber, auf welche Weise es dennoch möglich sein kann, ihre Größe zu erfassen, befinden sich erst am Anfang⁴. Mit der weiteren Verbesserung der Schätzmethoden ist zu erwarten, daß sich die Ergebnisse der unterschiedlichen Schätzmethoden annähern.
- Ein zweiter Grund für die divergierenden Schätzergebnisse liegt im unterschiedlichen Objekt der Betrachtung. Grundsätzlich kann versucht werden zu erfassen, welche Mittel dem Staat infolge der Schattenwirtschaft entgehen; in diesem Fall wird das Ausmaß der Steuerhinterziehung gemessen. Es ist aber auch möglich zu schätzen, was im nicht-offiziellen wirtschaftlichen Bereich an Einkommen oder an Gütern und Dienstleistungen erzeugt wird; in diesem Fall wird die Größe des nicht-offiziellen Sozialprodukts gemessen.

Eine allgemeingültige Definition der Schattenwirtschaft zu geben ist weder möglich noch wünschbar, weil eine Umschreibung von der jeweiligen Fragestellung abhängt. Eine häufig verwendete Begriffsbestimmung⁵, die auf die inoffizielle produktive Tätigkeit abstellt, und die im folgenden zugrunde gelegt wird, berücksichtigt zwei Bedingungen für eine Zugehörigkeit zur Schattenwirtschaft: (1) die wirtschaftliche Tätigkeit ist wertschöpfend im Sinne der üblichen Definition des Sozialprodukts (d.h. finanzielle Transaktionen, aber auch Hausarbeit, werden nicht gezählt). (2) Erfasst werden diejenigen Aktivitäten, die nicht in den offiziellen Statistiken enthalten sind.

2. Quantitative Schätzungen

Die Schattenwirtschaft läßt sich von zwei verschiedenen Seiten her messen:

¹ Vgl. dazu die verschiedenen Beiträge in *Tanzi* (1982); eine Übersicht über die Schätzansätze und Ergebnisse findet sich bei *Frey und Pommerehne* (1982).

² *Feige* (1979).

³ *Isachsen, Klovland und Strøm* (1982).

⁴ Der frühe Ansatz von *Cagan* (1958) ist weitgehend vergessen worden; die moderne Forschung wurde durch den Aufsatz von *Gutmann* (1977) angeregt.

⁵ Vgl. z. B. *Macafee* (1980), *Smith* (1981).

- Die von der Schattenwirtschaft hinterlassenen Spuren können Aufschluß über deren Größe geben. Solche Spuren sind auf dem Arbeitsmarkt zu finden (die tatsächliche Erwerbsquote ist höher als die offiziell ausgewiesene)⁶, sie schlagen sich im Konsumbereich nieder (die Ausgaben für Güter und Dienstleistungen sind höher als das offiziell erzielte Einkommen)⁷, oder sie äußern sich in einer höheren Bargeldnachfrage als allein aufgrund des offiziell gemessenen Sozialprodukts zu erwarten wäre⁸.
- Der zweite Ansatz setzt bei den Ursachen an, die zur Entstehung und zum Wachstum einer Schattenwirtschaft führen. Als wichtigste Faktoren können die hohe Belastung durch Steuern und durch staatliche Regulierungen (d. h. die große Zahl staatlicher Gebote und Verbote), sowie die sich verschlechternde Steuermoral angesehen werden. Von Psychologen durchgeführte Befragungen in den Vereinigten Staaten⁹ haben in der Tat bestätigt, daß zwar Schuldgefühle das menschliche Verhalten wesentlich beeinflussen, daß diese aber in der (amerikanischen) Bevölkerung bei der Steuerhinterziehung im Vergleich zu anderen unrechtmäßigen Handlungen wie Diebstahl nur gering sind.

Die Bedeutung dieser (und anderer) Einflußfaktoren auf die Schattenwirtschaft läßt sich mit Hilfe einer Sensitivitätsanalyse erfassen, indem den einzelnen Ursachen unterschiedliche Gewichte zugeordnet werden. Eine bestimmte Variante dieser Methode, die „weiche Modellierung“, ist dazu verwendet worden, die zeitliche Entwicklung der Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, sowie die relative Größe der Schattenwirtschaft der OECD-Länder quantitativ zu erfassen¹⁰.

Der fortgeschrittenste Ansatz besteht in der Verbindung der Ursachen und der Spuren der Schattenwirtschaft, wie in Figur 1 dargestellt.

Die Schattenwirtschaft ist eine unbekannte oder „verborgene“ Variable, die es zu erfassen gilt. Dazu steht eine ökonometrische Schätzmethode, das Verfahren der „nicht-beobachtbaren Variablen“, zur Verfügung. Angewandt

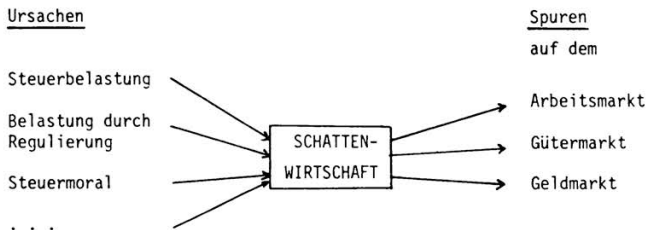
⁶ Dieser Ansatz wird vor allem in Italien verwendet, vgl. etwa L. Frey (1978), Alvaro (1979), Contini (1979).

⁷ Die Schätzmethode läßt sich auf der Ebene des Sozialprodukts (z. B. O'Higgins 1980, Macafee 1980) oder auf der Ebene individueller Haushalte (z. B. Dilnot und Morris 1981) anwenden.

⁸ Vgl. insbesondere Tanzi (1980), Klovland (1980), Kirchgässner (1983), Langfeldt (1982). Feige (1979) verwendet mit der Transaktionsmethode einen etwas anderen Ansatz.

⁹ Vgl. z. B. Graswick und Scott (1982).

¹⁰ Frey, Weck und Pommerehne (1982), Frey und Weck (1983).



Figur 1: Ursachen und Spuren der Schattenwirtschaft.

auf eine Längs- und Querschnittuntersuchung der OECD-Länder¹¹ läßt sich das in Tabelle 1 aufgeführte Ergebnis ableiten.

Gemäß diesem Ansatz ist die Schattenwirtschaft in allen Ländern (im Vergleich zum offiziell gemessenen Sozialprodukt) gestiegen und ist in einigen Ländern wie Schweden, Belgien und Italien erheblich größer als etwa in der Schweiz oder Japan. Für Österreich und die Bundesrepublik Deutschland wird eine etwa mittlere Größenordnung ausgewiesen. Wird die unterstellte Basis (im Jahre 1978 für Schweden 13,2% und für Norwegen 9,2% des offiziellen Sozialprodukts) als realistisch angenommen, betrug 1960 die Größe der deutschen Schattenwirtschaft weniger als 4% derjenigen der offiziellen Wirtschaft. Das Verhältnis ist aber für das Jahr 1978 auf beinahe 9% angewachsen. Diese (und andere) Schätzungen deuten darauf hin, daß die Schattenwirtschaft infolge ihrer Größe und ihres Wachstums ernsthafte wirtschaftspolitische Probleme aufwirft.

III. Traditionelle wirtschaftspolitische Analyse

In einer wirtschaftspolitischen Untersuchung wird üblicherweise in zwei Schritten vorgegangen:

- Die Vor- und Nachteile des Bestehens und des Wachstums einer Schattenwirtschaft werden so vollständig wie möglich erfaßt und bewertet. Als Kriterium zur Bewertung wird eine soziale Wohlfahrtsfunktion, oder falls nur die Effizienz betrachtet wird, die Pareto-Optimalität verwendet. Bei dieser Analyse wird berücksichtigt, daß infolge der Existenz eines unbesteuerten Sektors die Allokation in der gesamten Wirtschaft verzerrt wird. Im Vergleich zur besteuerten offiziellen Wirtschaft werden in der Schattenwirtschaft zu viele Ressourcen eingesetzt, weil die Angebotspreise ceteris paribus im Ausmaß der umgangenen Steuern niedriger sein können. Ähnliches gilt für den Arbeitseinsatz: Firmen, welche belastende staat-

¹¹ Frey und Weck (1982).

liche Vorschriften umgehen, haben ebenfalls einen Kostenvorteil. Auch führt der Zwang zur Geheimhaltung der wirtschaftlichen Tätigkeit in der Schattenwirtschaft zu Effizienzverlusten, die in der offiziellen Wirtschaft vermieden werden. Umgekehrt muß bei der Analyse beachtet werden, daß die Erhebung von Steuern nur in einem (offiziellen) Teilbereich ebenfalls zu Effizienzverlusten führt und daß prinzipiell eine „allerbeste“ (first-best) Allokation die Absenz (verzerrender) Steuern bedingt.

- Aufgrund derartiger Überlegungen über die Vor- und Nachteile des Bestehens einer Schattenwirtschaft (gesellschaftliche Nutzen-Kosten-Analyse) wird im zweiten Schritt eine optimale Politik abgeleitet und den politischen Ratgebern zur Ausführung empfohlen.

Der skizzierte traditionelle Ansatz der Theorie der Wirtschaftspolitik ist sicherlich intellektuell ansprechend, insbesondere weil er die angenehme Vorstellung vermittelt, die Ökonomen würden die Wohlfahrt der Gesellschaft repräsentieren, was einen Anspruch auf eine vorrangige Beachtung gegenüber anderen, partikulären, Interessen begründet. Als Vertreter des Gemeinwohls dürfen sie infolgedessen erwarten, daß die von ihnen vorgeschlagenen Maßnahmen durch die Politiker auch tatsächlich befolgt werden.

In der Wirklichkeit ist jedoch zu beobachten, daß die von den Ökonomen solchermaßen vorgeschlagenen politischen Maßnahmen kaum je durchgeführt werden. Der hauptsächliche Grund dafür ist, daß der politische Prozeß vernachlässigt wird. Die ökonomischen Ratschläge werden in einen luftleeren Raum abgegeben und deshalb von den politischen Entscheidungsträgern kaum je ernst genommen und befolgt. Das gilt auch für die auf einer gesellschaftlichen Nutzen-Kosten-Analyse aufbauenden Ratschläge hinsichtlich der Schattenwirtschaft.

Es gibt eine Alternative zu diesem in der Praxis wenig wirkungsvollen traditionellen Ansatz der Wirtschaftspolitik. Dieser alternative Ansatz dehnt die ökonomische Analyse auf die bestehenden politischen Institutionen aus, so daß eine Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik entsteht¹².

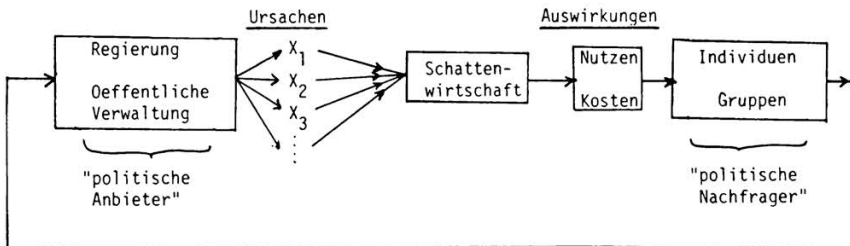
IV. Die Sicht der Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik

1. Politisch-ökonomische Interdependenz als Ausgangspunkt

Die Schattenwirtschaft ist als Teil einer aus wirtschaftlichen und politischen Bereichen und Handlungsträgern bestehenden Gesamtsystems anzusehen, damit eine wirkungsvolle Wirtschaftspolitik abgeleitet werden

¹² Buchanan (1977), Frey (1981).

kann. In Figur 2 wird ein derartiges System mit den in diesem Zusammenhang relevanten Entscheidungsträgern Regierung, öffentliche Verwaltung, Individuen und Gruppen stark vereinfachend dargestellt.



Figur 2: Ein politisch-ökonomisches System mit einer Schattenwirtschaft.

In dieser Figur ist vor allem die Rückkoppelungsbeziehung zu beachten: Die Regierung und öffentliche Verwaltung legen (soweit es in deren Kontrolle steht) den Einsatz der Instrumente wie Steuersätze und Regulierung fest. Die Schattenwirtschaft hat Auswirkungen auf die Nutzen und Kosten der Individuen und Gruppen in der Gesellschaft, die ihrerseits über den politischen Prozeß die „politischen Anbieter“ (Regierung und öffentliche Verwaltung) in ihrem Sinne zu beeinflussen suchen. Dieser politisch-ökonomische Prozeß stellt einen Kreislauf dar. Es wird deutlich, daß die Regierung und öffentliche Verwaltung nicht autonom über den Instrumenteneinsatz befinden können, sondern ein endogener Bestandteil des politisch-ökonomischen Gesamtsystems sind.

2. Konsequenzen für die wirtschaftspolitische Analyse

Ein interdependentes politisch-ökonomisches System und der dynamische Prozeß der Rückkoppelungsbeziehungen führen zu bestimmten wirtschaftspolitischen Handlungen der „politischen Anbieter“ und zu einem bestimmten wirtschaftlichen Zustand. Insbesondere wird eine bestimmte Größe der offiziellen Wirtschaft und der Schattenwirtschaft resultieren. Das sich einstellende Verhältnis der Größen des offiziellen zu dem inoffiziellen Bereich der Wirtschaft ist das Ergebnis der Funktionsweise des gesamten politisch-ökonomischen Systems: Entscheidend ist somit der Prozeß; der sich einstellende wirtschaftliche Zustand ist eine zwangsläufige Folge. Die wirtschaftspolitischen Berater müssen sich daher damit beschäftigen, wie der politisch-ökonomische Prozeß funktioniert, insbesondere ob er dazu führt, daß die Präferenzen der Individuen berücksichtigt werden. Das Ausmaß der Erfüllung der individuellen Präferenzen bildet somit das

grundlegende Kriterium, anhand dem der wirtschaftliche Prozeß beurteilt wird.

Die Analyse muß von einer ergebnis- zu einer prozeßorientierten Sicht übergehen¹³. Die Berater können auf zwei Ebenen ansetzen:

- Sie können untersuchen, inwieweit im laufenden politisch-ökonomischen Prozeß, d. h. bei gegebenen Regeln die Wünsche (Präferenzen) der Bevölkerung zur Geltung kommen und in welcher Hinsicht systematische und signifikante Abweichungen auftreten. Auf der Grundlage dieser Analyse können die Berater dann überlegen, welche Möglichkeiten bestehen, diese Abweichungen zu beseitigen.
- Die Berater können analysieren, welche Regeln garantieren, daß der demokratische Prozeß adäquat funktioniert und daß die individuellen Präferenzen von den „politischen Anbietern“ berücksichtigt werden. Sie können dann Überlegungen anstellen, welche neuen Regeln eine bessere Präferenz Erfüllung sichern.

Im folgenden wird zuerst die Ebene des laufenden politisch-ökonomischen Prozesses (Abschnitt 3) und dann die Ebene der Regeln (Abschnitt 4) betrachtet.

3. Wirtschaftspolitik im laufenden politisch-ökonomischen Prozeß

a) Möglichkeiten der Beeinflussung

Im laufenden politisch-ökonomischen Prozeß verfolgen alle Entscheidungsträger ihren eigenen Nutzen; sie werden nur jene Handlungen unternehmen, von denen sie annehmen, daß sie zu ihrem eigenen Vorteil gereichen. Aus diesem Grund haben die Berater nur wenig Möglichkeiten, die wirtschaftspolitischen Entscheidungen zu beeinflussen. Sie können jedoch begrenzt auf den politisch-ökonomischen Prozeß einwirken, weil die Entscheidungsträger nicht vollständig informiert sind und Ratschläge entgegennehmen, die ihnen erlauben, ihre eigenen Ziele besser zu erreichen. Derartige Ratschläge können sich an die „politischen Nachfrager“ (die Individuen und Gruppen) oder an die „politischen Anbieter“ (Regierung und öffentliche Verwaltung) richten.

b) Information an die politischen Nachfrager

Die den Individuen zugängliche Information über die Vor- und Nachteile der Schattenwirtschaft und die Durchsetzung ihrer Präferenzen werden aus

¹³ Diese Betrachtung ist gerade bei komplexen Interaktionen notwendig, vgl. *Simon* (1978).

verschiedenen Gründen systematisch und signifikant verzerrt sein. Der wichtigste Grund für diese Verzerrungen ist der geringere Organisationsgrad der Individuen und Gruppen, die in der Schattenwirtschaft tätig sind. Die Vorteile der Schattenwirtschaft werden deshalb kaum wirksam publik gemacht. Die Anliegen der offiziellen Wirtschaft sind demgegenüber weit besser organisiert und können sich deshalb im politisch-ökonomischen Prozeß besser durchsetzen. Die Interessen derjenigen Personen, die in der Schattenwirtschaft tätig sind, werden im allgemeinen von keiner Gewerkschaft vertreten. Diese Aktivitäten sind ja meist illegal; die Gewerkschaften in den Industriestaaten sind zu einem guten Teil in öffentliche Aufgaben eingebunden und werden sich deshalb scheuen, illegale wirtschaftliche Tätigkeiten zu unterstützen. Wichtiger ist jedoch, daß die Individuen Schwarzarbeit oft nur als Teilzeitarbeit betreiben und sie deshalb wenig Anreiz haben, einer entsprechenden Gewerkschaft beizutreten. Die bestehenden Gewerkschaften befürchten zu Recht, daß sie mit zunehmender Schattenwirtschaft Mitglieder verlieren. Sie haben allen Grund, das Entstehen und weitere Wachstum der Schattenwirtschaft aktiv zu bekämpfen und in ihren Informationen vor allem deren Nachteile und Gefahren hervorzuheben. Aus ähnlichen Gründen werden (mit wenigen Ausnahmen) auch die Interessen der Produzenten in der Schattenwirtschaft weniger gut als in der offiziellen Wirtschaft organisiert sein. Die offiziellen Produzentenorganisationen wenden sich aktiv gegen eine Verschiebung der Produktion in die Schattenwirtschaft; die in der offiziellen Wirtschaft tätigen Firmen nämlich, die diese Organisationen finanzieren, befürchten Kostennachteile und damit Absatzverluste wegen der Konkurrenz aus dem Schattensektor. Allgemein läßt sich sagen, daß die in der offiziellen Wirtschaft tätigen und von dort finanzierten Organisationen die Schattenwirtschaft bekämpfen, weil sie durch deren Existenz und Wachstum an Einfluß und Einkommen verlieren. Die Interessen derjenigen, die gegenwärtig oder zukünftig in der Schattenwirtschaft tätig sind, werden hingegen im wirtschaftspolitischen Prozeß nur selten und schwach vertreten; die wenigen Organisationen etwa der Alternativwirtschaftlichen können sich hinsichtlich Größe und finanzieller Mittel in keiner Weise mit den Vertretern der offiziellen Wirtschaft messen.

Die Überlegungen zeigen, daß angenommen werden kann, daß auf der Nachfrageseite des laufenden politisch-ökonomischen Prozesses die Anliegen der Schattenwirtschaft weit weniger zum Ausdruck kommen als diejenigen der offiziellen Wirtschaft: Sowohl die Information als auch die Durchsetzung verläuft zugunsten der offiziellen Wirtschaft. Die wirtschaftspolitischen Berater, die diese systematische Verzerrung des politisch-ökonomischen Prozesses erkennen, können ein Gegengewicht zu schaffen versuchen, indem sie

- die Bevölkerung über die sonst unerwähnten Vorzüge der Schattenwirtschaft informieren;
- die Möglichkeiten der politischen Durchsetzung der Interessen der Schattenwirtschaft verbessern, indem sie die Gründung entsprechender Organisationen (z. B. in Form von Bürgerinitiativen) unterstützen;
- politische Parteien auf die Möglichkeit hinweisen, im Bereich der Schattenwirtschaft neue Mitglieder und Wählerstimmen gewinnen zu können, falls sie die Interessen der darin Beschäftigten wahrnehmen. Diese Möglichkeit der Interessenvertretung besteht nicht nur für Parteien außerhalb des herkömmlichen Spektrums wie z. B. den „Grünen“, sondern auch für Parteien, die den Staatsinterventionismus bekämpfen.

Die wirtschaftspolitischen Berater haben somit einige, wenn auch nur begrenzte Möglichkeiten, dem Ungleichgewicht hinsichtlich der Information und Durchsetzung entgegenzuwirken.

c) Informationen an die politischen Anbieter

Regierungen sind nicht notwendigerweise aus ideologischen Gründen gegen die Schattenwirtschaft eingestellt; linksstehende Regierungen mögen vielleicht eher Verständnis für ein Wirtschaften außerhalb der offiziellen Bahnen haben. Jedoch wird jede Regierung aus finanziellen Gründen die Schattenwirtschaft bekämpfen, denn ihr Zuwachs führt zu einem Verlust an Steuereinnahmen. Diese finanziellen Auswirkungen sind für die Regierungen so schwerwiegend, daß sie auch durch einen möglichen Gewinn an Wählerstimmen bei den in der Schattenwirtschaft Tätigen kaum aufgewogen werden. Es ist daher zu erwarten, daß eine Regierung aus eigenem Interesse die ihr zur Verfügung stehenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen einsetzt, um die Schattenwirtschaft einzudämmen. Die wirtschaftspolitischen Berater werden dagegen nichts ausrichten können, weil das Eigeninteresse der Regierung klar bestimmt ist und sie sich durch anderslautende Vorschläge nicht davon abbringen lassen wird.

Die öffentliche Verwaltung ist noch stärker als die Regierung gegen die Schattenwirtschaft eingestellt: Sie erleidet eine empfindliche Einbuße an Einfluß und Macht, wenn der Bereich sich ausweitet, der sich der staatlichen Kontrolle entzieht, die Beschäftigten in der inoffiziellen Wirtschaft keine Steuern zahlen und die von der Verwaltung durchzusetzenden Vorschriften mißachten. Die Mitglieder der öffentlichen Verwaltung haben ein starkes Interesse daran, die Entstehung und das Wachstum einer Schattenwirtschaft zu verhindern. Die wirtschaftspolitischen Berater können wiederum wenig

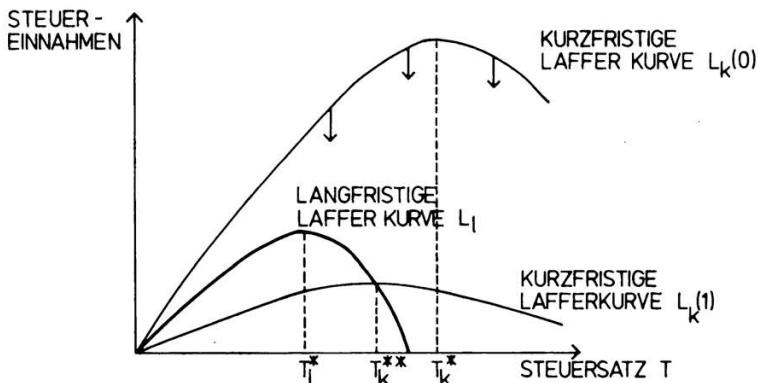
gegen dieses klar definierte Eigeninteresse der öffentlichen Verwaltung ausrichten.

Aus der Analyse wird deutlich, daß die wirtschaftspolitischen Berater im laufenden politisch-ökonomischen Prozeß kaum eine Möglichkeit haben, die Einstellung der Regierung und der öffentlichen Verwaltung gegenüber der Schattenwirtschaft zu beeinflussen. Sie können aber auf die Art und Weise, wie die wirtschaftspolitischen Instrumente eingesetzt werden, einwirken. Die Regierung und die öffentliche Verwaltung werden auf den Rat der wirtschaftswissenschaftlichen Experten hören, wenn es darum geht, *wie* die Schattenwirtschaft am wirkungsvollsten bekämpft werden kann. An dieser Stelle besteht für die wirtschaftspolitischen Berater eine (wiederum begrenzte) Möglichkeit, darauf hinzuwirken, daß die ergriffenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen soweit wie möglich den Präferenzen der Individuen entsprechen. Wie wir sehen werden, haben die Berater insbesondere dann Erfolg, wenn sie zeigen können, daß ein von den politischen Anbietern vorgesehener Instrumenteneinsatz sowohl für die politischen Anbieter als auch für die Individuen von Vorteil ist.

Die Regierung und öffentliche Verwaltung werden die Schattenwirtschaft auf drei Ebenen zu bekämpfen suchen:

- (1) Eine Tätigkeit in der Schattenwirtschaft wird verstärkt bestraft. Dieser Ansatzpunkt ist der offensichtlichste, und es ist zu erwarten, daß die politischen Anbieter sich vor allem darauf abstützen werden. Die wirtschaftspolitischen Berater können die Regierung und öffentliche Verwaltung über die dabei auftretenden Probleme informieren. Vor allem können sie darauf hinweisen, daß ein allzu hohes Strafmaß für illegale wirtschaftliche Tätigkeiten (wie es zuweilen von Interessengruppen gefordert wird) dessen Vollzug erschwert; hohe Strafen können sowohl von den Betroffenen als auch den Gerichten als illegitim angesehen werden. Vor allem würde eine allzu hohe Strafe die marginale Abschreckung aushöhlen: Wer bereits für geringfügige Schwarzarbeit hart bestraft wird, sieht keinen Anlaß, nicht noch stärker schwarz zu arbeiten, weil die Strafe kaum höher ausfallen wird. Eine harte Bestrafung einer Tätigkeit in der Schattenwirtschaft schädigt somit nicht nur die Betroffenen, sondern führt auch nicht zu der von den politischen Anbietern angestrebten Zielerfüllung.
- (2) Der Anreiz zur Abwanderung in die Schattenwirtschaft wird verringert, indem die Höhe der Steuern und die Zahl staatlicher Vorschriften vermindert werden. Die wirtschaftspolitischen Berater können insbesondere dahingehend wirken, daß nicht wegen zu hoher Steuersätze der

maximale Steuerertrag überschritten wird. Eine höhere Besteuerung bringt sowohl für die politischen Anbieter als auch für die Nachfrager nur Nachteile, indem die Steuereinnahmen zurückgehen und die Individuen zwecklos belastet werden. Oberhalb welcher Steuersätze die Steuereinnahmen sinken, hängt unter anderem von der betrachteten Zeitperiode ab. Es ist nützlich, zwei verschiedene Perioden zu unterscheiden: Der Zeithorizont der Regierung und der längere Zeitraum, der von den Individuen benötigt wird, bis sie sich – mittels vermehrter Freizeit und Abwanderung in die Schattenwirtschaft – an einen bestimmten Steuersatz angepaßt haben. Es muß somit zwischen einer Schar kurzfristiger *Laffer-Kurven* und einer langfristigen *Laffer-Kurve* unterschieden werden¹⁴ (vgl. Figur 3).



Figur 3: Kurz- und langfristige *Laffer-Kurven* und optimale Steuersätze.

In Figur 3 bezeichnet $L_k(0)$ diejenige *Laffer-Kurve*, die sich einstellt, wenn der Steuersatz von einem bestimmten Ausgangsniveau kurzfristig erhöht wird. Wie ersichtlich, sind die Steuereinnahmen bei jedem Steuersatz hoch, weil die Individuen noch nicht reagiert haben und in der offiziellen Wirtschaft verbleiben. Der maximale Steuerertrag wird bei τ_k^* erreicht. Sobald die Individuen wegen der hohen Steuerbelastung in die Schattenwirtschaft abwandern, verschiebt sich die kurzfristige *Laffer-Kurve* nach unten, z.B. zur kurzfristigen Kurve $L_k(1)$, und schließlich nähert sie sich an die langfristige *Laffer-Kurve* L_l an, die den Steuerertrag angibt, der bei vollständiger Anpassung der Individuen zu erreichen ist. Das langfristig höchste Steueraufkommen wird bei einem Steuersatz τ_l^* erreicht. Die Regierung hat jedoch (vor allem wegen

¹⁴ Vgl. *Buchanan und Lee* (1982).

der Wahltermine) keinen derart langen Zeithorizont, sondern sie wird eine kurzfristige Maximierung der Steuereinnahmen anstreben. Stellt sie jedoch auf die kurzfristige *Laffer*-Kurve $L_k(0)$ ab und legt den Steuersatz mit τ_k^* fest, werden infolge der Abwanderung in die Schattenwirtschaft die Steuereinnahmen stark sinken. Nach einiger Zeit werden die Steuereinnahmen sogar auf null zurückgehen. Stabile Steuereinnahmen werden nur auf der gleichgewichtigen langfristigen *Laffer*-Kurve L_l erreicht. Will eine Regierung die Steuereinnahmen kurzfristig maximieren, muß sie somit zusätzlich die Anpassungs-Reaktionen der Individuen berücksichtigen und deshalb den Steuersatz auf τ_k^{**} festlegen, bei dem das Maximum der kurzfristigen *Laffer*-Kurve $L_k(1)$ liegt. Dieser Steuersatz ist zwar höher als der langfristig maximierende Steuersatz τ_l^* , aber geringer als der kurzfristig maximierende Steuersatz τ_k^* .

Dieses Modell ist stark vereinfachend; so wird z.B. unterstellt, daß die Regierung nur das Steueraufkommen maximieren will. Wir haben bereits gesehen, daß die Finanzierung nur eines, aber sehr wichtiges Motiv des Regierungshandelns ist. Das Modell kann den wirtschaftspolitischen Beratern immerhin dienen, der Regierung zu demonstrieren, daß ihr ein allzu hoher Steuersatz selbst schadet. Die Berater können darüber hinaus die öffentliche Verwaltung darauf hinweisen, daß sie wegen ihres längeren Zeithorizontes einen geringeren Steuersatz als von der Regierung gewünscht (einen näher bei τ_l^*) anstreben sollte.

Aufgrund ähnlicher Überlegungen sind auch Ratschläge hinsichtlich der Zahl staatlicher Vorschriften, d.h. des Ausmaßes an Regulierung, möglich. Dabei sind die Regulierungsintensität ρ (bei gegebenem Regulierungsbereich) und die Größe des regulierten Bereichs B zu unterscheiden. Die öffentliche Verwaltung zieht Nutzen U aus beiden Aspekten, d.h. $U = U(\rho, B)$, mit $\partial U/\partial \rho > 0$ und $\partial U/\partial B > 0$. Wird die Regulierungsintensität ρ (analog zu den Steuersätzen) zu stark erhöht, schwindet der regulierbare Bereich B (analog zur Steuerbasis), weil die Individuen in die unregulierte Schattenwirtschaft ausweichen. Die wirtschaftspolitischen Ratgeber können somit die politischen Anbieter warnen, die Regulierungsintensität zu weit zu treiben, weil sie sich ansonsten selbst schädigen.

- (3) Der dritte Ansatz zur Eindämmung der Schattenwirtschaft besteht darin, die Bereitschaft, von der offiziellen in die Schattenwirtschaft überzuwechseln, zu beeinflussen, indem die damit verbundenen Schuldgefühle mittels staatlicher Appelle wachgerufen werden. Die politischen Anbieter versuchen somit die Steuermoral zu verbessern. Bislang bestehen

nur wenig Kenntnisse darüber, auf welche Weise die Präferenzen der Individuen beeinflusst werden können. Im allgemeinen werden die Möglichkeiten dafür von den Wirtschaftswissenschaftlern als gering angesehen (auch wenn in der praktischen Wirtschaftspolitik immer wieder der Versuch dazu unternommen wird). Psychologische Experimente weisen sogar darauf hin, daß genau gegenteilige Effekte auftreten können: Ein Appell zur Aufrechterhaltung der Steuermoral kann deren Abbau beschleunigen. Dafür spricht folgendes experimentelles Ergebnis¹⁵: Die Schüler einer Klasse, in der bei Examen häufig betrogen wurde, forderte man auf, ehrlich zu sein, in der Erwartung, daß dann weniger häufig betrogen würde, weil die Schuldgefühle verstärkt würden. Genau das Gegenteil trat ein: Der moralische Appell führte dazu, daß den bisher ehrlichen Schülern deutlich gemacht wurde, daß Betrügen an der Tagesordnung ist und daß die entsprechende Moral nicht mehr allgemein akzeptiert wird. Das führte dazu, daß nun auch die bisher ehrlichen Schüler zu betrügen begannen. Auch wenn immer Vorsicht geboten ist, derartige Laborexperimente auf die Wirklichkeit zu übertragen, liegt es doch in diesem Fall nahe, eine ähnliche Reaktion auch bei Appellen hinsichtlich der Steuermoral zu erwarten. Die wirtschaftspolitischen Berater können die politischen Anbieter auf diese Möglichkeit genau gegenteiliger Wirkungen aufmerksam machen und sie vor einem unüberlegten Gebrauch warnen: Eine Verbesserung der Steuermoral wird sich längerfristig nur einstellen, wenn die (potentiellen) Steuerzahler stärker davon überzeugt sind, daß ihnen die damit finanzierten Staatsausgaben auch tatsächlich einen Nutzenzuwachs bringen.

Aus diesen Überlegungen wird deutlich, daß die wirtschaftspolitischen Berater nur begrenzt auf den laufenden politisch-ökonomischen Prozeß einwirken und das Verhältnis zwischen offizieller und Schattenwirtschaft beeinflussen können, weil die verschiedenen Akteure wohldefinierte eigene Interessen verfolgen. Immerhin können die Berater nützliche Informationen hinsichtlich des Einsatzes der wirtschaftspolitischen Instrumente für die Entscheidungsträger anbieten. Ihre Tätigkeit trägt zu einer Erhöhung des Nutzens der Individuen bei, wenn es ihnen gelingt, Vorschläge zu unterbreiten, die sowohl im Interesse der politischen Anbieter wie auch der politischen Nachfrager sind (wie z.B. wenn sie verhindern können, daß ein Steuersatz festgelegt wird, der die Steuereinnahmen mindert und die Individuen unnötig belastet).

¹⁵ *Tittle und Rowe (1973).*

4. Wirtschaftspolitik mittels Setzen von Regeln

Die wirtschaftspolitischen Berater brauchen sich nicht auf die (begrenzte) Einwirkungsmöglichkeit im laufenden Prozeß zu beschränken. Das vom politisch-ökonomischen System hervorgebrachte Ergebnis kann auch beeinflusst werden, indem die Regeln geändert werden, unter denen der laufende Prozeß abläuft. In zwei Bereichen besteht die Möglichkeit, mittels Setzens neuer Regeln dem von den Individuen gewünschten Verhältnis von offizieller zur Schattenwirtschaft besser zu entsprechen:

- Die politischen Anbieter können stärker eingeschränkt werden, insbesondere indem die Belastung durch Steuern und staatliche Vorschriften begrenzt wird. Damit vermindert sich der Anreiz für die Individuen in der Schattenwirtschaft tätig zu werden, weil diese nicht mehr durch ein Übermaß an Steuern belastet werden, die zwar den politischen Anbietern nützen, nicht aber den Präferenzen der Individuen entsprechen.

Die Steuerbelastung kann direkt begrenzt werden, indem ein maximaler Anteil der Steuern am Sozialprodukt festgelegt oder dem öffentlichen Sektor eine begrenzte (wenig ergiebige) Steuerbasis zugewiesen wird. Damit wird verhindert, daß die politischen Anbieter die Steuereinnahmen über eine festgelegte Summe erhöhen¹⁶. Schwieriger ist es, sich Regeln vorzustellen, die die Belastung der Individuen und Firmen durch staatliche Vorschriften einschränken. Die Begrenzung der Zahl der in der staatlichen Verwaltung (im engeren Sinne, d.h. ohne Bildungswesen und Verteidigung) Tätigen stellt eine nur unzureichende Regelung dar, weil damit nicht ausgeschlossen wird, daß die Zahl und Intensität der Vorschriften ständig erhöht wird (steigende „Produktivität“ der rechtsetzenden Beamten). Die Belastung durch Regulierungen läßt sich nur begrenzen, wenn mittels sozialer Innovationen neue Lösungen gefunden werden.

- Die politischen Anbieter können gezwungen werden, bei ihren Ausgabenprogrammen verstärkt auf die Präferenzen der Individuen einzugehen. Gelingt dies, fällt ein wichtiges Motiv zur Abwanderung in die Schattenwirtschaft weg. Verschiedene Arbeiten von Psychologen¹⁷ deuten darauf hin, daß die „Staatsverdrossenheit“ sich verbessert, wenn die Individuen mit dem Niveau, vor allem aber auch der Struktur öffentlicher Ausgaben zufriedener sind. Möglichkeiten dazu bieten sich in einer Verlagerung von Entscheidungen in einen überschaubaren lokalen Bereich. Diese größere Bürgernähe eines lebendigen Föderalismus braucht nicht auf der Ebene

¹⁶ Vgl. Brennan und Buchanan (1980).

¹⁷ Vgl. z.B. Spicer und Lundstedt (1976), Scott, Graswick und Eckert (1980), Scott und Graswick (1981).

der Gemeinden haltzumachen, sondern kann sich für bestimmte Fragen bis auf städtische Quartiere oder gar Straßen ausdehnen. Eine zweite Möglichkeit, die Staatsausgaben entsprechend den Wünschen der Individuen zu gestalten, besteht in der vermehrten Einführung von Volksbefragungen in Form von Referenden und Initiativen.

An dieser Stelle kann aus Raumgründen nicht darauf eingegangen werden, unter welchen Bedingungen derartige Regeln eingeführt werden können; es sei auf die entsprechende Literatur verwiesen¹⁸. Wichtig war zu zeigen, daß auf dieser Ebene die wirtschaftspolitischen Berater durchaus Möglichkeiten haben, das Verhältnis von offizieller zur Schattenwirtschaft in einer Weise zu verändern, daß den individuellen Präferenzen besser entsprochen wird.

V. Abschließende Bemerkungen

Quantitative Untersuchungen zeigen, daß die Schattenwirtschaft auch in Industrieländern von der Wirtschaftspolitik nicht vernachlässigt werden kann. Die traditionelle Theorie der Wirtschaftspolitik bietet jedoch dazu einen ungeeigneten Ansatz, weil der politische Prozeß ausgeklammert wird und die gesellschaftlich „optimalen“ politischen Ratschläge von den politischen Entscheidungsträgern kaum beachtet und in die Tat umgesetzt werden. Die alternative Sicht der Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik akzeptiert realistischerweise das Ergebnis des politisch-ökonomischen Prozesses und sucht die Verfahren zu beeinflussen, die zu diesem Ergebnis geführt haben. Es zeigt sich, daß die Präferenzen der Individuen im politisch-ökonomischen Prozeß systematisch verzerrt zum Ausdruck kommen, weil die Informationen zuungunsten der Schattenwirtschaft überwiegen und die Interessen in der offiziellen Wirtschaft weit besser und schlagkräftiger organisiert sind als die Interessen derjenigen, die aktiv oder potentiell in der Schattenwirtschaft tätig sind. Der Ansatz der Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik besteht darin, diese systematischen Verzerrungen individueller Anliegen auszugleichen. Dazu wurden die Möglichkeiten der Information der politischen Nachfrager (Individuen und Gruppen) und der politischen Anbieter (Regierung und öffentliche Verwaltung) im laufenden politisch-ökonomischen Prozeß und der Einführung geeigneter neuer Regeln angeführt. Die Erkenntnisse der ökonomischen Analyse werden nicht im luftleeren Raum, sondern mit Hilfe des demokratischen Prozesses in die Wirklichkeit umzusetzen versucht.

¹⁸ Vgl. *Buchanan* (1977), *Frey* (1981).

Tabelle 1
Größe der Schattenwirtschaft
 Anteil am Sozialprodukt in %, 1960 und 1978
 Schätzung mit Hilfe der Methode der unbeobachtbaren Variablen

	1960	1978		1960	1978
Schweden	5,4	13,2	Österreich	4,6	8,9
Belgien	4,7	12,1	BR Deutschland	3,7	8,6
Italien	4,4	11,4	Ver. Staaten	6,4	8,3
Holland	5,6	9,6	Ver. Königreich	4,6	8,0
Frankreich	5,0	9,4	Schweiz	1,1	4,3
Norwegen	4,4	9,2	Japan	2,0	4,1

Hinweis: Die Größe der Schattenwirtschaft für Schweden und Norwegen im Jahre 1978 ist als Basis vorgegeben.

Quelle: Frey und Weck (1982).

Literatur

Alvaro, Guisepppe (1979): „L'Italia sommersa che non paga le tasse“, *Mondoperaio* 32, 62 - 65. – Brennan, Geoffrey und Buchanan, James M. (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, Cambridge. – Buchanan, James M. (1977): *Freedom in Constitutional Contract. Perspectives of a Political Economist*. Texas A. & M. University Press, College Station. – Buchanan, James M. and Lee, Dwight R. (1982): „Politics, Time and the Laffer Curve“, *Journal of Political Economy* 90, 816 - 819. – Cagan, Phillip (1958): „The Demand for Currency Relative to Total Money Supply“. Occasional Paper, National Bureau of Economic Research, New York. – Contini, Bruno (1979): *Lo Sviluppo di un' economia parallela: La segmentazione del mercato del lavoro in Italia e la crescita del settore irregolare*. Edizione di Comunità, Mailand. – Dilnot, Andrew und Morris, C. Nick (1981): „What do we Know about the Black Economy?“, *Fiscal Studies* 2, 58 - 73. – Feige, Edgar (1979): „How Big is the Irregular Economy?“, *Challenge* 22, 5 - 13. – Frey, Bruno S. (1981): *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*. Vahlen, München. – Frey, Bruno S. und Pommerehne, Werner W. (1982): „Measuring the Hidden Economy: Though This be Madness, yet there is Method in it?“, In: *Tanzi* (1982), 3 - 27. – Frey, Bruno S. und Weck, Hannelore (1983): „Estimating the Shadow Economy: A 'Naive' Approach“, *Oxford Economic Papers*, 35, 23 - 44. – Frey, Bruno S. und Weck, Hannelore (1982): „The Hidden Economy as an 'Unobserved Variable'“, *Vervielfältigtes Manuskript*, Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich. – Frey, Bruno S., Weck, Hannelore und Pommerehne, Werner W. (1982): „Has the Shadow Economy Grown in Germany? An Exploratory Study“, *Weltwirtschaftliches Archiv* 118, 499 - 524. – Frey, Luigi (1978): *Il lavoro nero in Italia nel 1977: Tendenze dell'occupazione*. Fondazione Ceres, Turin. – Graswick, Harold G. and Scott, Wilbur J. (1982): „Tax Evasion and Mechanisms of Social Control: A Comparison with Fraud and Petty Theft“, *Journal of Economic Psychology* 2, 213 - 230. – Gutmann, Peter M.

(1977): "The Subterranean Economy", *Financial Analysts Journal* 34, 24 - 27. – *O'Higgins*, Michael (1980): "Measuring the Hidden Economy: A Review of Evidence and Methodologies", Vervielfältigtes Manuskript, Outer Circle Policy Unit, London. – *Isachsen*, Arne J., *Klovland*, Jan T. und *Strøm*, Steinar (1982): "The Hidden Economy in Norway", in: *Tanzi* (1982), 209 - 231. – *Kirchgässner*, Gebhard (1983): "Size and Development of the West German Shadow Economy, 1955 - 1980", *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 139, 197 - 214. – *Klovland*, Jan T. (1980): "In Search of the Hidden Economy: Tax Evasion and the Demand for Currency in Norway and Sweden", Vervielfältigtes Manuskript, Dept. of Economics, Norwegian School of Economics and Business Administration, Bergen. – *Langfeldt*, Enno (1982): "The Unobserved Economy in the Federal Republic of Germany: A Preliminary Assessment", Vortragsmanuskript für die International Conference on the Unobserved Economy, Netherlands Institute for Advanced Study, Wassenaar. – *Macafee*, Kerrick (1980): "A Glimpse of the Hidden Economy in the National Accounts", *Economic Trends* 2, 81 - 87. – *Scott*, Wilbur J., *Graswick*, Harold und *Eckert*, Craig (1980): "Dimensions of the Tax Revolt: Uncovering Strange Bedfellows", *American Politics Quarterly* 9, 71 - 87. – *Scott*, Wilbur J. and *Graswick*, Harold (1981): "Deterrence and Income Tax Cheating: Testing Interaction Hypotheses in Utilitarian Theories", *Journal of Applied Behavioural Science* 17, 395 - 408. – *Simon*, Herbert A. (1978): "Rationality as Process and as Product of Thought", *American Economic Review, Papers and Proceedings* 68, 1 - 16. – *Smith*, Adrian (1981): "The Informal Economy", *Lloyds Bank Review* 118, 45 - 61. – *Spicer*, Michael and *Lundstedt*, Sven (1976): "Understanding Tax Evasion", *Public Finance* 3, 295 - 305. – *Tanzi*, Vito (1980): "The Underground Economy in the United States: Estimates and Implications", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review* 135, 427 - 453. – *Tanzi*, Vito, ed. (1982): *The Underground Economy in the United States and Abroad*. Heath, Lexington. – *Tittle*, Charles, and *Rowe*, Alan (1973): "Moral Appeal, Sanction Threat, and Deviance: an Experimental Test". *Social Problems* 20, 488 - 498.

Zusammenfassung

Schattenwirtschaft und Wirtschaftspolitik

Die Schattenwirtschaft bezeichnet die von den offiziellen Statistiken nicht erfaßte produktive Tätigkeit, die sich vor allem in Form von Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung äußert. In den letzten Jahren hat sie in der breiten Bevölkerung und bei Politikern gerade auch entwickelter Industrieländer zunehmende Aufmerksamkeit gefunden. Empirische Analysen weisen in der Tat darauf hin, daß heute die Schattenwirtschaft in den OECD-Ländern eine erhebliche Größe aufweist und zugenommen hat.

Die Schattenwirtschaft wird sehr unterschiedlich bewertet. Vom Standpunkt der ökonomischen Theorie müssen die Vor- und Nachteile der Existenz und das Wachstum der Schattenwirtschaft gegeneinander abgewogen werden (gesellschaftliche Nutzen-Kosten-Analyse) und darauf aufbauend den Politikern Ratschläge erteilt werden. Die traditionelle Vorgehensweise hat jedoch wenig Aussicht auf Erfolg, weil der politische Aspekt außer Acht gelassen wird. Ein alternatives Vorgehen im Sinne einer Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik wird vorgeschlagen.

Summary

Shadow Economy and Economic Policy

The term “shadow economy” is applied to productive activity not covered by official statistics, which is characterized above all by black-market labour and tax evasion. In recent years it has attracted growing attention among the population and politicians especially of developed industrial countries. Empirical analyses indicate that in the OECD countries the shadow economy is of substantial magnitude and has grown.

Widely differing assessments are made of the shadow economy. From the standpoint of economic theory, the advantages and disadvantages of the existence and growth of the shadow economy must be weighed against each other (social cost-benefit analysis) and on that basis advice must be given to politicians. Traditional procedure, however, has little prospect of success because the political process is neglected. An alternative procedure in the sense of a theory of democratic economic policy is proposed.

Résumé

L'économie souterraine et la politique économique

L'économie souterraine définit l'activité productive échappant aux statistiques officielles; elle s'extériorise essentiellement sous forme de marché au noir et de fraude fiscale. Ces dernières années, elle a retenu l'attention croissante de larges couches de la population et d'hommes politiques notamment dans les pays industrialisés développés. Des analyses empiriques montrent qu'en fait aujourd'hui, l'économie souterraine a augmenté pour atteindre des dimensions appréciables dans les pays de l'OCDE.

L'appréciation de l'économie souterraine est très partagée. S'agissant de la théorie économique, les avantages et les inconvénients de l'existence et de la croissance de l'économie souterraine doivent être pesés (analyse sociale utilité-coûts) en vue de fournir des recommandations aux hommes politiques. La démarche traditionnelle a peu de chances de réussir parce que le processus politique est négligé. Il est donc proposé une démarche alternative sous forme d'une théorie de politique économique démocratique.