

SCHATTENWIRTSCHAFT UND WIRTSCHAFTSPOLITIK*

Bruno S. FREY
(Universität Zürich)

Forschungsbericht/
Research Memorandum No. 181

Februar 1983

* Diese Arbeit ist im Rahmen einer Gastprofessur des Autors am Institut für Höhere Studien im Dezember 1982 entstanden.

Die in diesem Forschungsbericht getroffenen Aussagen liegen im Verantwortungsbereich des Autors und sollen daher nicht als Aussagen des Instituts für Höhere Studien wiedergegeben werden.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Gegensätzliche Ansichten über die Schattenwirtschaft	1
II. Grössenordnung und Bedeutung der Schattenwirtschaft	2
1. Unterschiedliche Ergebnisse	2
2. Quantitative Schätzungen	3
III. Wirtschaftspolitische Analyse	5
IV. Die Sicht der Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik	8
1. Politisch-ökonomische Interdependenz als Ausgangspunkt	8
2. Konsequenzen für die wirtschaftspolitische Analyse	8
3. Wirtschaftspolitik im laufenden politisch-ökonomischen Prozess	10
3.1 Möglichkeiten der Beeinflussung	10
3.2 Information an die politischen Nachfrager	11
3.3 Informationen an die politischen Anbieter	12
4. Wirtschaftspolitik mittels Setzen von Regeln	18
V. Abschliessende Bemerkungen	20
 Zusammenfassung	 21
Fussnoten	22
Literatur	23

SCHATTENWIRTSCHAFT UND WIRTSCHAFTSPOLITIK*

von

Bruno S. Frey
(Universität 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

Ueber die Grösse der Schattenwirtschaft in Industrieländern gibt es weitauseinanderliegende Schätzungen¹⁾: Einige Forscher halten sie für sehr gross (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 2 1/2% des offiziell gemessenen Sozialprodukts³⁾). Für diese unterschiedlichen Ergebnisse sind vor allem zwei Gründe anzuführen:

- (a) 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 Schätzmethode ist zu erwarten, dass sich die Ergebnisse der unterschiedlichen Schätzmethode annähern.
- (b) 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:

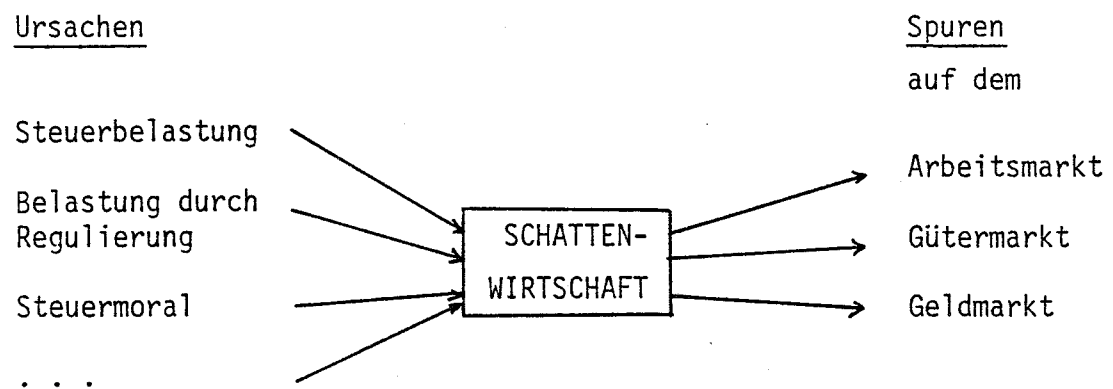
- (a) Die von der Schattenwirtschaft hinterlassenen Spuren können Aufschluss über deren Grösse geben. Solche Spuren sind auf dem Arbeitsmarkt zu finden (die tatsächliche Erwerbsquote ist höher als die offiziell ausgewiesene)⁶⁾, sie schlagen sich im Konsumbereich nieder (die Ausgaben für Güter und Dienstleistungen 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⁾.
- (b) 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.

Figur 1

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



Figur 1: Ursachen und Spuren der Schattenwirtschaft

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

Tabelle 1

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 österreichischen Schattenwirtschaft weniger als 5% 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. Wirtschaftspolitische Analyse

In einer wirtschaftspolitischen Untersuchung wird üblicherweise in zwei Schritten vorgegangen:

- (a) 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 staatliche Vorschriften umgehen, haben ebenfalls einen Kostenvorteil. Auch führt der Zwang zur Geheimhaltung der wirt-

Tabelle 1: Grösse der Schattenwirtschaft

Anteil am Sozialprodukt in %, 1960 und 1978

Schätzung mit Hilfe der Methode der unbeobachtbaren Variablen

	<u>1960</u>	<u>1978</u>		<u>1960</u>	<u>1978</u>
Schweden	5.4	13.2	Oesterreich	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 (1982b)

schaftlichen 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 Abwesenheit (verzerrender) Steuern bedingt.

- (b) 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 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

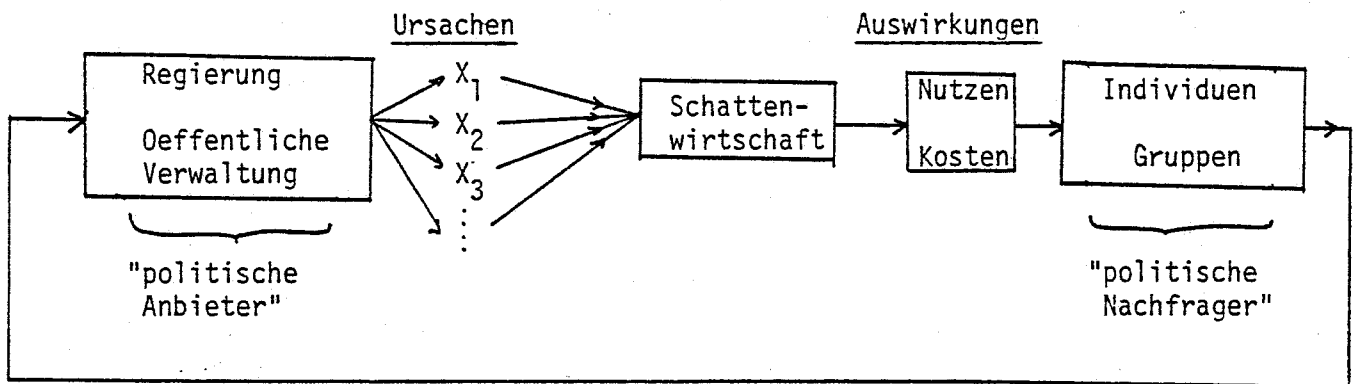
Die Schattenwirtschaft ist als Teil einer aus wirtschaftlichen und politischen Bereichen und Handlungsträgern bestehenden Gesamtsystems anzusehen, damit eine wirkungsvolle Wirtschaftspolitik abgeleitet werden kann. In Figur 2 wird ein derartiges System mit den in diesem Zusammenhang relevanten Entscheidungsträgern Regierung, öffentliche Verwaltung, Individuen und Gruppen stark vereinfachend dargestellt.

Figur 2

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 führten 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



Figur 2: Ein politisch-ökonomisches System mit einer Schattenwirtschaft

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:

- (a) 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.
- (b) 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 Präferenzenerfüllung 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

3.1 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.

3.2 Information an die politischen Nachfrager

Die den Individuen zugängliche Information über die Vor- und Nachteile der Schattenwirtschaft und die Durchsetzung ihrer Präferenzen werden aus 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 fürchten 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 finanziellen Mitteln in keiner Weise mit den Vertretern der offiziellen Wirtschaft messen.

Die Ueberlegungen 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

- (a) die Bevölkerung über die sonst unerwähnten Vorzüge der Schattenwirtschaft informieren;
- (b) Die Möglichkeiten der politischen Durchsetzung der Interessen der Schattenwirtschaft verbessern, indem sie die Gründung entsprechender Organisationen (z.B. in Form von Bürgerinitiativen) unterstützen;
- (c) 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.

3.3 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.

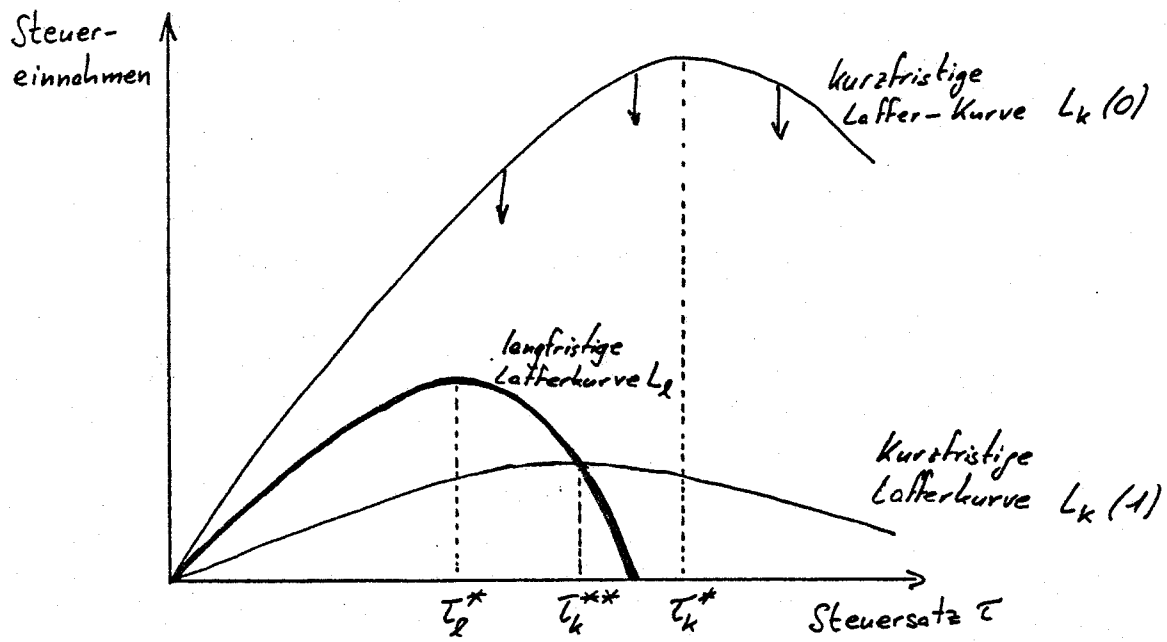
Dieser Ansatzpunkt ist der offensichtlichste und es ist zu erwarten, dass die politischen Anbieter sich vor allem darauf abstützen werden. Die wirtschaftspolitischen Berater können die Regierung und öffentliche Verwaltung über die dabei auftretenden Probleme informieren. Vor allem können sie darauf hinweisen, dass ein allzu hohes Strafmass für il-

legale wirtschaftspolitische 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 welchen Steuersätzen die Steuereinnahmen sinken, hängt u.a. 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 werden.¹⁴⁾ (vgl. Figur 3).

Figur 3

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



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

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 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 Ueberlegungen 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 werde, 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 Ueberlegungen wird deutlich, dass die wirtschaftspolitischen Berater nur begrenzt auf den laufenden politisch-ökonomischen Prozess einwirken und das Verhältnis zwischen offizieller und Schattenwirtschaft be-

einflussen 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).

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:

- (a) 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 Uebermass an Steuern belastet werden, die zwar den politischen Anbietern nützen, aber nicht 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.

- (b) 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 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 realistisch 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 überwiegt 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.

Zusammenfassung

Schattenwirtschaft und Wirtschaftspolitik

von

Bruno S. Frey
(Universität Zürich)

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. Diese traditionelle Vorgehensweise hat jedoch wenig Aussicht auf Erfolg, weil der politische Prozess ausser Acht gelassen wird. Ein alternatives Vorgehen im Sinne einer Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik wird vorgeschlagen.

Fussnoten

*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.

- 1) Vgl. dazu die verschiedenen Beiträge in Tanzi (1982); eine Uebersicht über die Schätzansätze und Ergebnisse findet sich bei Frey und Pommerehne (1982).
- 2) Feige (1979)
- 3) Isachsen, Klovland and 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)
- 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 (1981), Långfeldt (1982). Feige (1979) verwendet mit der Transaktionsmethode einen etwas anderen Ansatz.
- 9) Vgl. z.B. Grasmick und Scott (1982)
- 10) Frey, Weck und Pommerehne (1982), Frey und Weck (1982a)
- 11) Frey und Weck (1982b)
- 12) Buchanan (1977), Frey (1981)
- 13) Diese Betrachtung ist gerade bei komplexen Interaktionen notwendig, vgl. Simon (1978).
- 14) Vgl. Buchanan und Lee (1982)
- 15) Tittle und Rowe (1973)
- 16) Vgl. Brennan und Buchanan (1980)
- 17) Vgl. z.B. Spicer und Lundstedt (1976), Scott, Grasmick und Eckert (1980), Scott und Grasmick (1981).
- 18) Vgl. Buchanan (1977), Frey (1981).

Literatur

- Alvaro, Guiseppe (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 (1982a), "Estimating the Shadow Economy: A 'Naive' Approach", Oxford Economic Papers, erscheint demnächst.
- Frey, Bruno S. und Weck, Hannelore (1982b), "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.
- Grasnick, 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 (1981), "Verfahren zur Erfassung der Grösse und Entwicklung des Schattensektors". Vervielfältigtes Manuskript, Eidgenössische Technische Hochschule, Zürich.
- 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 und 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 und Lundstedt, Sven (1976), "Understanding tax evasion", *Public Finance* 2, 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 und Rowe, Alan (1973), "Moral appeal, sanction threat, and deviance: an experimental test". *Social Problems* 20, 488-498.