

Neues aus dem Reich der Schattenwirtschaft*

Von Thies Thormählen, Bonn

1. Begriff der Schattenwirtschaft

Viele wirtschaftliche Aktivitäten wandern aus der offiziellen Wirtschaft ab in das Reich der Schattenwirtschaft, in einen Bereich, auf den der Staat direkt keinen Einfluß nehmen kann. Dies ist legal im Fall der Selbstversorgungswirtschaft (Umfang in der Bundesrepublik nach *Langfeldt*: zwischen 30 und 50 vH des offiziellen Sozialprodukts; nach *Niessen / Ollmann* allein rund 120 Milliarden DM handwerkliche Eigenleistungen und Einsparungen durch Fremdhilfe pro Jahr; das entspricht 5300,- DM pro Haushalt). Illegal ist dies im Fall der Untergrund- bzw. Schwarzwirtschaft (Umfang in der Bundesrepublik nach *Langfeldt* zwischen 5 und 10 vH, in der Schweiz nach *Weck-Hannemann* zwischen 3 und 6 vH des offiziellen Sozialprodukts). Schwarzarbeit wird sowohl von ansonsten Unselbständigen oder Arbeits-

* *Roland Döhrn / Jürgen Warnken*: „Auswirkungen expandierender Produktions- und Beschäftigungsformen auf Produktivität und Strukturwandel“ (z. B. Flexibilisierung der Arbeitszeit, Eigenproduktion der privaten Haushalte, Schattenwirtschaft), Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, RWI-Strukturberichterstattung 1987, Bd. 2, Essen 1986, 250 Seiten, geb. DM 60,-

Johannes Heinze / Hans Schedl / Kurt Vogler-Ludwig: Wachstumsfelder am Rande der offiziellen Wirtschaft, Auswirkungen expandierender Produktions- und Beschäftigungsformen auf Produktivität und Strukturwandel, Ifo-Studien zur Strukturfor-schung, Bd. 7, (Strukturberichterstattung 1987), München 1986, 198 Seiten, DM 75,-

Enno Langfeldt: Die Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Kie-ler Studien 191, Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1984, 159 Seiten, bro-schiert DM 38,-, Leinen 58,-

Hans-Joachim Niessen / Rainer Ollmann: Schattenwirtschaft in der Bundesrepub-lik, Verlag Leske und Budrich, Opladen 1986/1987, 246 Seiten, broschiert DM 48,- (Zusammenfassender Vortrag: *Hans-Joachim Niessen*: Schattenwirtschaft – Gefahr oder Chance für die Soziale Marktwirtschaft?, Vorträge und Beiträge der Politischen Akademie der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., H. 2, Hrsg. K. Weigelt, Verlag Köllen, Alfter-Oedekoven, 1986, 40 Seiten, broschiert DM 6,50)

Hannelore Weck-Hannemann / Werner W. Pommerehne / Bruno S. Frey: Die heim-liche Wirtschaft – Struktur und Entwicklung der Schattenwirtschaft in der Schweiz, „Res publica helvetica“ Bd. 18, Verlag P. Haupt, Bern, Stuttgart 1986, 112 Seiten, bro-schiert DM 39,-

Verbraucher-Zentrale NRW e. V. (Hrsg.): Schattenwirtschaft, in: Verbraucherpoliti-sche Hefte Nr. 3, Dez. 1986, 144 Seiten, DM 12,-.

losen, aber auch von bestehenden Unternehmen (Geschäfte ohne Rechnung) angeboten.

Während *Döhrn* und *Heinze* von den Wirtschaftsforschungsinstituten RWI und Ifo bezweifeln, daß sich die Entwicklung der Schwarzarbeit in den vergangenen Jahren beschleunigt habe, wird in den Analysen von *Langfeldt* und *Weck-Hannemann* von einer anteilmäßigen Zunahme der Untergrundwirtschaft am Sozialprodukt ausgegangen. Wenn letzteres der Fall sein sollte, nimmt für den Staat die Notwendigkeit zu, gesellschafts-, wirtschafts-, finanz- und sozialpolitisch gegenzusteuern.

Bei diesen unterschiedlichen Angaben über Niveau und Entwicklung dürften sicherlich die verschiedenen Methoden zur Erfassung der Schattenwirtschaft eine Rolle spielen. Dies ist eindrucksvoll ablesbar aus den zusammenfassenden Übersichten für die Bundesrepublik bei *Langfeldt* (S. 46) und für die Schweiz bei *Weck-Hannemann* (S. 47). Zwar mag jede Methode ihre Vor- und Nachteile haben, aber es läßt sich nicht der Eindruck verwischen, daß auch hier die GIGO-Methode zum Zuge kommt: Gospel in, gospel out; d. h. was die jeweiligen Autoren als Einflußfaktoren der Schattenwirtschaft für theoretisch richtig halten, wird über den Rechengang bezüglich einer „unbeobachtbaren Variablen“ zur „ewigen Wahrheit“. Mit anderen Worten mag auch das a-priori-Urteil der Verfasser eine gewisse Rolle über den Umfang und die Entwicklung der Schattenwirtschaft spielen. Es muß wohl auch mit *Döhrn* davon ausgegangen werden, daß Schwarzarbeit in Zeiten ungünstiger Beschäftigung stärker wahrgenommen und zur Aufrechterhaltung des früheren Lebensstandards genutzt wird.

Wie bereits angedeutet, werden in der Literatur unter dem Begriff Schattenwirtschaft eine Vielzahl von Erscheinungsformen zusammengefaßt (*Neumann / Verbraucher-Zentrale* spricht gar von „Definitionsirrarr“). Es empfiehlt sich daher, die jeweiligen Abgrenzungen in den Büchern sorgfältig zu studieren, bevor über die Schattenwirtschaft geurteilt wird und vorzeitig politische Schlußfolgerungen gezogen werden.

Werden beispielsweise die bestehenden Konventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) zugrunde gelegt (wie von *Weck-Hannemann*), also das auszuweisende Sozialprodukt betrachtet, das legal oder illegal erbracht wird, aber verheimlicht wird und deshalb offiziell nicht ausgewiesen werden kann, dann wird die Schattenwirtschaft enger definiert. Die genannte Studie enthält damit keine Ausführungen über Haushaltsproduktion, Selbstarbeit, Nachbarschaftshilfe, Selbstorganisationen, karitative Einrichtungen, Tauschgeschäfte und Alternativökonomien (der Wertschöpfungsanteil der letztgenannten Aktivität wird im übrigen von *Döhrn* auf unter 0,2 vH des Sozialprodukts geschätzt).

Unter verbraucherpolitischen Gesichtspunkten ist dagegen gerade die haushaltswirtschaftliche Selbstversorgung (und damit die breitere Definition von Schattenwirtschaft) von Interesse, weil sie die Rückgewinnung autonomer Konsum- und Arbeitsbedingungen ermöglicht (*Haarland / Verbraucher-Zentrale*). Aufgrund der bestehenden VGR-Konventionen wird das in diesem Bereich erwirtschaftete Sozialprodukt von den VGR nicht ausgewiesen.

In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, daß etwas untersucht werden soll, daß sich dem Zugriff entzieht. Von daher gesehen, ist der umfangreiche definitorische Apparat und der statistisch-methodische Erfassungsteil in allen Arbeiten zur Schattenwirtschaft nicht erstaunlich. Der Leser muß sich durch diese Seiten wie durch einen Reisberg hindurchbeißen, bevor er an das „Neue“ im Reich der Schattenwirtschaft gelangt und reichlich belohnt wird (wie im übrigen alle Autoren der Monographien, die entweder Gutachten im Auftrag des Staates erstellt oder finanzielle Unterstützungen von Dritten erhalten haben).

Jedes der Bücher liefert auf seine Weise ein notwendiges Mosaiksteinchen, sich ein „Bild“ über die „gestaltlose Gestalt“ mit Namen Schattenwirtschaft zu machen. Der Sammelband der *Verbraucher-Zentrale* mit neun Aufsätzen verschiedener Autoren (*H. P. Haarland, H.-J. Niessen, J. Jessen* u. a., *G. Fleischmann, W. Schäfer, E. U. Cichy* u. a., *K. H. Biedenkopf, K. Gretschnann, L. F. Neumann* u. a.) bietet die preisgünstigste Übersicht und die inhaltlich größte Spannweite der wissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Diskussion zum Phänomen Schattenwirtschaft (einschließlich der in sozialistischen Planwirtschaften; ihr Gesamtumfang dort umfaßt nach *Cichy* mindestens 50 vH des gemessenen Nationalprodukts).

2. Erfassung der Schattenwirtschaft

Von *Niessen / Ollmann* wird die Schattenwirtschaft empirisch auf der Grundlage der sozialökonomischen Verhaltensforschung analysiert. Dies ist zum ersten Mal für die Bundesrepublik anhand der Untersuchungsräume Dortmund, Stuttgart, Moers (Ruhrgebiet) und Südlohn (Landgemeinde im westlichen Münsterland) geschehen. Befragt wurden insgesamt 818 Haushalte. (Die Frage, ob diese Stichprobe repräsentativ ist, kann hier nur aufgeworfen, aber nicht beantwortet werden.) Als Ergebnis der Studie läßt sich festhalten, daß sowohl im ländlichen als auch im (groß-)städtischen Umfeld legale Schattenwirtschaft anzutreffen ist. Dagegen konzentrierte sich die illegale Schattenwirtschaft auf den ländlichen Raum mit seinen besonderen, die illegale Leistungserstellung begünstigenden sozialstrukturellen Voraus-

setzungen. Hierzu zählen (neben dem Umfang der aktuellen Bautätigkeit) ein sehr hoher Anteil an Wohnungseigentümern, ein relativ hoher Anteil an jungen Familien mit kleineren Kindern sowie ein soziales Beziehungsgefüge, das durch einen relativ hohen Anteil an potentiellen Schwarzarbeitern gekennzeichnet ist (dabei sollte der Leser erlaubte Nachbarschaftshilfe nicht mit illegaler Schwarzarbeit verwechseln). Folgerichtig fordern die Autoren daher, daß die hochaggregierten makroökonomischen Modelle zur Schätzung des Umfangs der Schattenwirtschaft mit ihren Indikatoren – z. B. Arbeitslosenquote, Steuer- und Abgabenbelastung, Steuermoral, Pro-Kopf-Einkommen, Arbeitszeitregelungen, staatliche Regulierungen – neu überdacht werden sollten. Dies könnte als Appell unter anderem an *Weck-Hannemann* interpretiert werden.

Das Anliegen der Schweizer Studie ist es nämlich, (makroökonomische) Möglichkeiten zur Erfassung der Schattenwirtschaft aufzuzeigen. Sie versucht darauf aufbauend, Anhaltspunkte über die Größe und Entwicklung der Schattenwirtschaft in der Schweiz zu liefern, sowohl insgesamt und im internationalen Vergleich als auch über ihre Struktur nach Branchen, Berufen und Regionen.

Bezüglich der regionalen oder besser der kantonalen Schattenwirtschaft kommen die Autoren je nach gewählter Untersuchungsmethode zu unterschiedlichen Ergebnissen. Wird von einem empirischen, auf Expertenbefragung beruhenden Ansatz ausgegangen, so weist der ländlich geprägte Kanton Appenzell-Innerrhoden mit 5 vH schwarz erbrachter zu offizieller Wertschöpfung den größten Umfang der Schattenwirtschaft und Zürich mit unter 3 vH den geringsten Umfang aus. Dies stimmt tendenziell mit der bundesrepublikanischen Untersuchung von *Niessen / Ollmann* überein.

Da offenbar nicht wahr sein kann, was nicht wahr sein darf, wird von *Weck-Hannemann* in einem weiteren Abschnitt mit der regionalisierten makroökonomischen Methode ermittelt, daß die verborgene Wirtschaft in dem Kanton Zürich (und anderen Städten wie Bern, Basel-Stadt, Genf) am höchsten und in dem ländlich geprägten Kanton Appenzell-Innerrhoden (sowie in Uri, Zug, Nidwalden) am geringsten ist.

Die Erklärung der unterschiedlichen Ergebnisse liefern die Autoren letztlich nicht: Sie führen zwar an, daß die Aussagen der Experten sich auf die gesamtschweizerischen Verhältnisse bezögen und deshalb nur mit Einschränkungen auf die Kantone übertragbar seien. Das gilt nach Auffassung des Rezensenten aber gleichermaßen für die regionalisierte makroökonomische Methode.

Neu an der Schweizer Untersuchung ist die bereits erwähnte Befragung von 26 Experten verschiedenster Institutionen (wie repräsentativ sind deren

Einschätzungen? – auch eine Frage, die hier nur gestellt, aber nicht beantwortet werden kann). Die Auswertung ergab, daß Schwarzarbeit vor allem in Landwirtschaft und Handel, im Bau-, Gast- und Reparaturgewerbe sowie in der Hauswirtschafts- und Reinigungsbranche verbreitet ist. In diesen Sektoren wird Schwarzarbeit im Umfang von 5 bis 10 vH (im Vergleich zur offiziellen Produktion) geleistet. Die inoffiziellen Aktivitäten werden nicht nur von Ausländern, sondern auch von Schweizern verrichtet. Die schwarz arbeitenden Personen sollen vor allem aus dem Bauwesen, dem Staatsdienst, aus der Verkehrs-, der Metall- sowie der Holzbearbeitungs- und Holzverarbeitungsbranche kommen.

Auch *Döhrn* vom RWI hat anhand der Produktionsbedingungen der Sektoren (anknüpfend an die Preisbildungsprozesse) mittels eines Simulationsmodells abgeleitet, wo das Entstehen eines informellen Sektors möglich erscheint. Als Ergebnis der Simulationsanalysen wird festgestellt, daß sich das Auftreten der Schattenwirtschaft vor allem auf 10 Branchen konzentriert. Zu diesen gehörten erwartungsgemäß 6 Handwerkszweige (die Reparatur von Straßenfahrzeugen, die Bauinstallateure, das Maler- und Glaser-gewerbe, das sonstige Ausbaugewerbe, die Friseure sowie die Wäschereien und Reinigungen) und ferner der Sektor Sonstige Dienstleistungen, die Gaststätten, die Wohnungsvermietung sowie der Sektor Private Haushalte. Gemeinsames Kennzeichen der Sektoren mit informeller Produktion ist, daß ihre Produktion weniger kapitalintensiv ist, in kleinbetrieblicher Produktionsform erfolgt und zu einem großen Teil an private Haushalte abgesetzt wird.

Während die Forschungsinstitute mit ihren Schwerpunktanalysen im Rahmen der Strukturberichterstattung 1987 auf dem Gebiet der Flexibilisierung der Arbeitsformen im formellen Sektor (Teilzeitarbeit, Heimarbeit, Jahresurlaubsverträge, Job-sharing), was aber nicht Gegenstand dieser Besprechung ist, zum Teil Neuland betreten haben, ist der Erkenntnisfortschritt bezüglich der Schattenwirtschaft im Vergleich zu anderen Untersuchungen und dem für die Bundesrepublik bahnbrechenden Buch von *Langfeldt* geringer zu veranschlagen.

In einer detaillierten Untersuchung möglicher Einflußfaktoren auf die Entwicklung der Schattenwirtschaft versucht *Langfeldt* zu zeigen, wie die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit Anfang der 60er Jahre das Wachstum der Schattenwirtschaft begünstigt habe. Es sei zu erkennen, daß die Anreize dafür, Steuern und Abgaben zu hinterziehen, zugenommen hätten, daß die Expansion des Systems der sozialen Sicherung die Bereitschaft, Arbeit in der offiziellen Wirtschaft anzubieten, beeinträchtigt habe, daß der Staat zusammen mit den Tarifvertragsparteien die

Arbeitskosten erhöht und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitsplätze in der offiziellen Wirtschaft verschlechtert habe und daß staatliche Auflagen zum Schutz der Arbeitnehmer oder Konsumenten gerade die kleinen Unternehmen, die mit der Schattenwirtschaft am stärksten konkurrierten, in ihrer Beweglichkeit eingeengt hätten. Dagegen muß aber auch der strukturelle Wandel in den letzten Jahrzehnten bedacht werden, der dazu geführt hat, daß informelle Arbeit zunehmend in den Marktsektor integriert wurde. Dies versucht *Jessen / Verbraucher-Zentrale* an den Beispielen Hausbau, Reparatur und Wartung von Haushaltsgütern, Gartenarbeit und Viehhaltung zu zeigen.

3. Konsequenzen der Schattenwirtschaft für die Politik

Die Konsequenzen einer wachsenden Schattenwirtschaft für die Wirtschafts-, Finanz- und Gesellschaftspolitik**, einem weiteren Schwerpunkt der Arbeit von *Langfeldt*, lassen sich in folgenden Thesen zusammenfassen:

- Die gesamtwirtschaftliche Aktivität weist mehr Stetigkeit auf, als die offizielle Statistik nahelegt.
- Die tatsächliche Streuung der Einkommen (Einkommensverteilung) ist vermutlich nicht so groß, wie es in der amtlichen Statistik zum Ausdruck kommt.
- Die Schattenwirtschaft erhöht die Wohlfahrt, solange die derzeitigen institutionellen Bedingungen bestehen bleiben.
- Die Einnahmeausfälle beim Staat und bei der Sozialversicherung, die der Schattenwirtschaft zugerechnet werden können, werden eher überschätzt (so auch *Döhrn* und *Schäfer / Verbraucher-Zentrale*).

Ergänzend zur letzten These des Instituts für Weltwirtschaft, Kiel, lassen sich folgende finanzpolitisch bedeutsame Aussagen aus den beiden Strukturanalysen von Ifo und RWI gewinnen:

** Zu Fragen der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung hat sich die Bundesregierung in jüngster Zeit in folgenden Schriften geäußert:

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), *Illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit* schaden uns allen, kostenlose Broschüre, Bonn, Februar 1987.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), *Erfolge im Kampf gegen Schwarzarbeit*, in: *Sozialpolitische Informationen*, Jahrgang XXI/15 vom 21. Oktober 1987 (kostenlos).

Bundestags-Drucksache 11/869 vom 30. September 1987, Antwort der *Bundesregierung* auf die Große Anfrage der SPD: Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und des Mißbrauchs der Arbeitnehmerüberlassung (einschl. Schwarzarbeit, d. Verf.), Heger-Verlag Bonn, DM 2,-.

- Die Verschiebung von den indirekten zu den direkten Steuern in den letzten Jahrzehnten dürfte nach *Döhrn* die Expansion des informellen Sektors begünstigt haben, weil direkte Steuern leichter hinterzogen werden könnten (aber auch die Mehrwertsteuer begünstige Geschäfte ohne Rechnung).
- Die Eindämmung der Schattenwirtschaft durch Senkung der (direkten) Abgaben dürfte nach Auffassung von *Heinze* wirkungslos bleiben, weil keine Steuerreform eine derartige Entlastung herbeiführen kann, daß sie den Kostenvorteil der Untergrundwirtschaft entscheidend verringern würde.
- Die Ausweitung der Quellenbesteuerung auf Kapitalerträge dürfte nach *Heinze* nicht aus der Diskussion ausgespart werden, weil das Phänomen Untergrundwirtschaft im Zusammenhang mit der gesamten Abgabenhinterziehung zu sehen sei. Verbraucherpolitische Perspektiven der Steuerhinterziehung werden von *Neumann / Verbraucher-Zentrale* aufgezeigt. Danach wird über den Besteuerungsvollzug die Position der Verbraucher innerhalb der Schattenwirtschaft gegenüber derjenigen der Anbieter geschwächt.

Die ordnungspolitischen Schlußfolgerungen, soweit sie von den einzelnen Autoren gezogen werden, fallen naturgemäß allein deswegen recht ambivalent aus, weil die Schattenwirtschaft sowohl Vorteile als auch Nachteile mit sich bringt. *Niessen* läßt in seinem Vortrag auf der einen Seite keinen Zweifel über die ordnungspolitische Fragwürdigkeit und Verwerflichkeit der Schwarzarbeit („Man kann nicht sinnvoller- und vernünftigerweise wollen, daß die Verhaltensmaxime des Schwarzarbeiters, etwa im Sinne der Kantischen Ethik, Prinzip einer allgemeinen Gesetzgebung sein soll“). Die Unterhöhlung der öffentlichen Moral ist zweifellos auch nach *Gretschmann / Verbraucher-Zentrale* das stärkste Argument gegen die Schattenwirtschaft. *Weck-Hannemann* warnt allerdings davor, die Schwarzarbeit mittels strenger Kontrollen und härterer Bestrafung zu bekämpfen, weil dies zu einer weitreichenden Kriminalisierung der Gesellschaft führe (nach *Niessen / Ollmann* haben 30 - 50 vH der Haushalte schon Schwarzarbeit nachgefragt oder angeboten).

Da *Niessen* auf der anderen Seite keinen ordnungspolitischen Rigorismus vertritt, gelangt er zu der Auffassung, die Marktwirtschaft sei gleichsam als Schattenwirtschaft aus der institutionalisierten Marktwirtschaft ausgewandert. Die Schattenwirtschaft übe deshalb einen ordnungspolitisch durchaus wünschenswerten Druck auf die reguläre Marktwirtschaft aus, ja sie führe sogar zur Produktivitätssteigerung in der offiziellen Wirtschaft (so Ifo). Um die Schattenwirtschaft zu vermindern – so auch *Weck-Hannemann*

und *Biedenkopf / Verbraucher-Zentrale* – muß daher nicht bei ihren Symptomen, sondern ihren Ursachen angesetzt werden, die größtenteils als makroökonomische Einflußfaktoren bereits genannt wurden (so z. B. bei der Steuer- und Abgabenlast). Die ordnungspolitische Strategie muß nach *Schäfer, Biedenkopf, Gretschmann / Verbraucher-Zentrale* darin bestehen, aus der Not eine Tugend zu machen und die Schattenwirtschaft zu legalisieren und/oder (freiwillig) in den offiziellen Sektor zurück zu verlagern.

Die Schweizer Autoren gehen darüber hinaus und fordern institutionelle Änderungen. Den Bürgern müßten über einen lebendigen Föderalismus und Erweiterung der Volksrechte (Möglichkeit von Referenden) bessere Möglichkeiten geboten werden, die Staatstätigkeit mitzutragen und mitzugestalten, weil nur so ihr Vertrauen in die demokratischen Entscheidungsprozesse gestärkt werden könnte.

Auch wenn Schwarzarbeit stärker akzeptiert und befürwortet wird, sobald sie selbst angeboten oder nachgefragt wird (kognitive Dissonanz), hilft es vielleicht manchem Leser der Bücher, wenn er sich bei der Bewertung der „weichen“ Schwarzarbeit (im Gegensatz zur erwerbsmäßigen, im großen Stil organisierten Schwarzarbeit und illegalen Arbeitnehmerüberlassung, so *Niessen*) das Gleichnis von Jesus und der Ehebrecherin ins Gedächtnis ruft. Wer von den Lesern noch nie hat für sich schwarz arbeiten lassen oder selbst gearbeitet hat, Steuern verkürzt oder hinterzogen hat, wirklich noch nie vergessen hat, alle Zinseinkünfte gegenüber dem Finanzamt zu deklarieren, der möge den ersten Stein auf seinen Nachbarn, den Schwarzarbeiter werfen. Zudem möge er bedenken, daß alle Hausfrauen und -männer definitionsgemäß in der (weiter definierten) Schattenwirtschaft arbeiten.