

FINANZWISSENSCHAFTLICHES FORSCHUNGSINSTITUT  
AN DER UNIVERSITÄT ZU KÖLN

Sonderveröffentlichung Nr. 15

Kurt Schmidt

Vom Nutzen und Schaden  
der Schattenwirtschaft

Finanzw. Sem.

S 3

-15-

1 Ex

**SONDERVERÖFFENTLICHUNG NR. 15**

**Professor Dr. Kurt Schmidt**

**Mainz**

**VOM NUTZEN UND SCHADEN DER  
SCHATTENWIRTSCHAFT**

Vortrag, gehalten anlässlich der Jahres-  
versammlung der Gesellschaft zur Förderung der  
finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln,  
am 28. Januar 1988 in der Universität zu Köln

**Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut  
an der Universität zu Köln**

**Köln 1988**

## VOM NUTZEN UND SCHADEN DER SCHATTENWIRTSCHAFT

### I

1. In einer Stadt am Rhein gibt es zwei tüchtige Männer mittleren Alters, die in ihren jungen Jahren das Malerhandwerk erlernten. Sie haben diesen Beruf als Mitarbeiter eines Tapetengeschäfts eine Reihe von Jahren auch ausgeübt. Dann lockte die Tätigkeit als angelernter Arbeiter in einem nahegelegenen Industriebetrieb, und sie wechselten den Arbeitsplatz. Den erlernten Beruf gaben die beiden freilich nicht gänzlich auf: Zum Teil aus eigenem Interesse, zum Teil auf Drängen des alten Arbeitgebers übernahmen sie es, in ihrer freien Zeit auf dessen Rechnung Wohnungen zu tapezieren. Die Kunden konnten ihre Rechnung unbar oder bar begleichen, die Löhne an die beiden Maler wurden vom Inhaber des Tapetengeschäfts dagegen ausschließlich bar bezahlt, und zwar brutto für netto, also ohne Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen. Bei Bekannten und bei Bekannten von Bekannten übernahmen unsere beiden Maler in privaten Haushalten auch Arbeit auf eigene Rechnung, selbstverständlich ebenfalls nur gegen Barzahlung. Das Material beschafften sie zum Teil selbst bei ihrem ehemaligen offiziellen und jetzt in zahlreichen Fällen inoffiziellen Arbeitgeber, zum Teil kauften es die Kunden auf Anraten der beiden Maler in dem besagten Tapetengeschäft.

Mit den Jahren wurde ihnen die inoffizielle Betätigung allerdings etwas beschwerlich, und da fügte es sich gut, daß der Industriebetrieb, in dem sie offiziell beschäftigt waren, rezessionsbedingt immer wieder Kurzarbeit einlegen mußte. Die beiden Maler machten gern davon Gebrauch, denn sie brachten während dieser Phasen für die halbe Arbeitszeit ungefähr 80 vH ihres bisherigen Lohnes nach Hause und hatten zugleich mehr Stunden zur Verfügung, um ihrer Schwarzarbeit nachzugehen. Vor einiger Zeit haben sie sich allerdings getrennt, genauer gesagt: ihre Zusammenarbeit als Maler eingeschränkt. Der eine ist mehr an Freizeit, der andere mehr an Einkommen interessiert. Nur gelegentlich (und zwar bei größeren, hochrentablen Projekten) arbeiten sie noch zusammen. Der eine genießt im übrigen seine Mußestunden und übernimmt für sich allein nur noch ausnahmsweise Malerarbeiten bei guten Freunden und bei Nachbarn. Der andere hat seine Netto-Arbeit professionalisiert: Er erstellt Voranschläge, sorgt für die rechtzeitige Anlieferung von Material, stimmt mit seinen Kunden die Arbeitszeiten genau ab und kassiert (nun schon sehr routiniert) das mündlich geforderte Entgelt in bar sogleich nach Fertigstellung. Es heißt, er arbeite nicht nur sorgfältig, sondern komme auch stets zur angegebenen Zeit (wenn er verhindert sei, sage er den Termin rechtzeitig telefonisch ab), und er kassiere ungefähr 30 vH weniger, als sonst an einen Malerbetrieb zu zahlen sei. Man ist mit ihm offensichtlich rundum zufrieden, und er ist es auch.

2. Ganz und gar nicht zufrieden mit solcher Art wirtschaftlicher Betätigung ist der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung. In einer Broschüre dieses Ministeriums, die im August 1983 unter dem Titel "Illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit dürfen nicht sein" erschienen ist, heißt es unter der Überschrift "Gefahren":

- Durch illegale Beschäftigung würden bestehende "legale" Arbeitsplätze gefährdet und die Schaffung neuer "legaler" Arbeitsplätze behindert. Illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit verursachen und fördern also Arbeitslosigkeit.
- Illegale Beschäftigung gefährde die soziale Sicherung der Arbeitnehmer. Denn weil darauf keine Sozialversicherungsbeiträge gezahlt werden, würden sowohl die Leistungsansprüche des einzelnen geschmälert als auch die Gemeinschaft aller Versicherten und die Allgemeinheit geschädigt.
- Illegale Beschäftigung führe zu Ausfällen von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern in beachtlichem Ausmaß.
- Illegale Beschäftigungspraktiken seien fast immer gleichbedeutend mit schlechteren Lohn- und Arbeitsbedingungen. Wer schwarzarbeite, sei trotz scheinbar augenblicklicher Vorteile auf Dauer und für die Zukunft fast immer benachteiligt.
- Illegale Beschäftigung biete im Zweifelsfall keinerlei Garantie und Gewährleistung für sach- und fachgerechte Ausführung. Erhebliche Nachteile für den Auftraggeber und fruchtlose Auseinandersetzungen könnten die Folge sein.
- Unternehmen, die legale Arbeiten ausführen und sich an die Gesetze halten, seien im Wettbewerb gegenüber illegal arbeitenden Konkurrenten oft im Nachteil.

Hieraus - so das Ministerium - werde klar, wie wichtig es sei, gegen illegale Beschäftigung vorzugehen. Das Gesetz zu deren Bekämpfung biete dazu eine gegenüber dem früheren Zustand verbesserte Handhabe. Der Rest der Broschüre ist dieser "verbesserten Bekämpfung der illegalen Beschäftigung" gewidmet, und außerdem sind die einschlägigen Gesetzestexte in Auszügen abgedruckt.

Zuvor äußert sich das Ministerium jedoch noch zu den "vermuteten Ursachen" der illegalen Beschäftigung. Es führt drei Gründe an und versucht, deren Fragwürdigkeit aufzuzeigen.

- Erstens: Handwerker seien angeblich nicht bereit, auch kleinere Aufträge anzunehmen. Das gelte selbst dann, wenn sie noch freie Kapazitäten hätten. - Dagegen führt das Ministerium an, daß es zwar auch bei Handwerkern manchmal Engpässe gäbe, aber im übrigen bezweifelt es, ob es wirklich stimme, daß Handwerker Aufträge ablehnten. Das Ministerium empfiehlt, es auf einen Versuch ankommen zu lassen, und merkt außerdem an, die Konkurrenz schlafe nicht.
- Zweitens: Illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit seien dem Wesen der Marktwirtschaft entsprechende Erscheinungen. Nach dieser Theorie entwickelten

sich in diesem Bereich sogenannte "reine Märkte". - Das Ministerium wendet hiergegen ein, daß sich das für manchen vielleicht nicht schlecht anhöre, daß dabei aber übersehen werde, daß auch in einer Marktwirtschaft kein Staatswesen ohne die Abgaben der Bürger auskommen könne. Deshalb dürfe auch in einer Marktwirtschaft niemanden ein Recht zugestanden werden, sich nach Belieben selbst von solchen Abgaben zu befreien.

- Drittens: Illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit entstünden deshalb, weil legale Arbeit durch hohe Abgaben belastet sei. - Beim Versuch des Ministeriums, hieran Kritik zu üben, fällt zunächst auf, daß dieser Grund als Rechtfertigungsversuch apostrophiert wird. Dem Ministerium scheint also der Unterschied zwischen Erklärungsversuchen und Rechtfertigungsversuchen nicht klar zu sein, zumindest aber scheint es auf diesen Unterschied in diesem Zusammenhang keinen Wert zu legen, und das halte ich - der Sache wegen - für bedauerlich. Das Ministerium führt dann weiter aus, wer sich durch illegale Tätigkeit seinen Steuer- und Abgabepflichten entziehe, dürfe zum Beispiel keinen Anspruch darauf erheben können, auf einer Autobahn zu fahren, deren Bau andere für ihn finanziert haben, oder seine Leiden in einem Krankenhaus auszukurieren, zu dessen Errichtung und Unterhaltung er nicht beigetragen hat. Auch eine angemessene Rente im Alter - so immer noch das Ministerium - hänge davon ab, daß während des Arbeitslebens immer entsprechende Beiträge gezahlt worden seien.

3. Diese Einwände des Ministeriums gegen die drei angeführten Gründe für illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit reizen zur Gegenkritik. Aber ich widerstehe dieser Versuchung zugunsten einer systematischen Erörterung der Schattenwirtschaft, die auch Untergrundwirtschaft, inoffizielle Wirtschaft oder irregulärer Sektor genannt wird. Ich werde freilich an geeigneter Stelle auf das eingehen, was das Ministerium als Gefahren der illegalen Beschäftigung bezeichnet und was es zu deren Ursachen von sich gegeben hat.

## II

1. Die wirtschaftliche Betätigung, mit der wir uns hier befassen, ist meistens illegal. Aktivitäten dieser Art sind nicht neu, aber sie scheinen in jüngster Vergangenheit zugenommen zu haben und noch weiter zuzunehmen - quantitativ sowohl absolut als auch relativ (beispielsweise im Verhältnis zum offiziellen Sozialprodukt) und qualitativ in dem Sinne, daß sie mehr und mehr in Bevölkerungsschichten praktiziert werden, ja üblich geworden sind, in denen sie früher, weil gesetzwidrig und weil als ungehörig oder zumindest als unfein angesehen, selten vorkamen. Offenbar sind auch die Formen illegaler Wirtschaftstätigkeit vielgestaltiger geworden, so daß es schwer fällt, eine passende

Definition zu finden. Ich möchte an dieser Stelle keine Zeit damit verschwenden, Ihnen die Bemühungen um eine zweckmäßige Begriffsbestimmung aufzuzeigen. Beiläufig sei lediglich erwähnt, daß man dazu häufig an die Erfassung beziehungsweise Nicht-Erfassung in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung anknüpft. Was dabei herauskommt, halte ich für wenig befriedigend, und schlage daher vor, daß wir uns der Frage, was vernünftigerweise unter Schattenwirtschaft zu verstehen ist, auf andere Weise nähern.

Entscheidend ist nach meiner Ansicht, daß in den entwickelten Industriestaaten der westlichen Welt mehr und mehr Bürger Normen, die für die wirtschaftliche Betätigung gelten, gleichsam abwählen. Dies bedeutet, daß die eigenwirtschaftliche Tätigkeit in privaten Haushalten und in der Form von Nachbarschaftshilfe außerhalb unseres Interesses bleibt; denn das ist völlig legal. Die Illegalität ist also das erste Merkmal der Schattenwirtschaft, und das ist auch der Grund dafür, daß es hier möglichst heimlich zugeht. Wegen der beträchtlichen Grauzone, die es bei wirtschaftlichen Aktivitäten dieser Art gibt, handelt es sich dabei freilich nicht immer um eine eindeutige Verletzung von Gesetzen. Wir wollen daher im folgenden nicht von Illegalität, sondern von Irregularität sprechen.

Das zweite Merkmal der Schattenwirtschaft sehe ich darin, daß es sich dabei um wirtschaftliche Aktivitäten handelt, die es nach Inhalt und Form (und hier insbesondere in bezug auf die Freiheit des Tausches und den freien Zugang zum Markt) grundsätzlich auch in der offiziellen Wirtschaft gibt. Wir haben es also mit einer Parallelwirtschaft zu tun; der Untergrund ist eine Art "Gegenwelt": Die irregulären Praktiken haben im Prinzip reguläre Alternativen. Aber jene werden diesen aus Gründen, die noch zu erörtern sind, von den Privaten mehr und mehr vorgezogen. Durch dieses zweite Merkmal wird die Schattenwirtschaft sozusagen nach der anderen Seite hin, nämlich gegenüber kriminellen Handlungen wie Diebstahl und Erpressung, Korruption und Drogenhandel, abgegrenzt. Auch das Erschleichen von Subventionen und das Hinterziehen von Steuern bleiben als Hauptsache ausgeschlossen; denn sie sind für sich genommen als Betrugsdelikte Bestandteil der offiziellen Wirtschaft, für die es in der Gegenwelt kein Analogon gibt. Nur soweit die Steuer- (und Beitrags) Hinterziehung Konsequenz der Betätigung in der Schattenwirtschaft ist, gehört sie dorthin. Grenzfälle sind Glücksspiel und Prostitution. Aber ihnen gilt nicht unser Hauptinteresse. Wir denken auch weniger an die illegale Beschäftigung von Arbeitnehmern, mehr schon an Geschäfte ohne Rechnung gegen Barzahlung, vor allem aber an Schwarzarbeit während der Freizeit, bei Krankmeldung und bei Arbeitslosigkeit.

2. Es gibt zahlreiche Methoden, mit denen man den Umfang der Schattenwirtschaft zu erfassen sucht - so wird beispielsweise in "anekdotische Informationen", in mikroökonomische Betrachtungen und in makroökonomische Ansätze gegliedert. Methodologisch plausibler ist meines Erachtens die Trennung in direkte und indirekte Verfahren, die sich auch in der Literatur durchzusetzen scheint. Die direkte Methode hält sich an die Sache selbst; mit ihrer Hilfe versucht man, durch Befragungen, Stichproben sowie Schätzungen und Mutmaßungen Auskunft über den Umfang des irregulären Sektors der Volkswirtschaft zu erhalten. Die indirekte Methode, deren sich die meisten Studien bedienen, hält sich an Indikatoren oder auch Determinanten, insbesondere an monetäre Größen; danach versucht man, vor allem durch Vergleich dieser Indikatoren bzw. Determinanten in verschiedenen Perioden, quantitative Aussagen über die Schattenwirtschaft zu gewinnen.

Es gibt auch Verfahren, die nicht eindeutig der direkten oder indirekten Methode zuzurechnen sind. Zwei dieser Verfahren will ich erwähnen. Das eine ist der Versuch, aus Unterschieden, die sich aus den verschiedenen Methoden der Berechnung des Bruttosozialprodukts ergeben, Aufschluß über den Umfang der Schattenwirtschaft zu erhalten. Dabei kann das üblicherweise zunächst auftretende "Defizit" in der Entstehungsrechnung als Indiz für die Schattenwirtschaft genommen werden. Das andere ebenso einfache wie plausible Verfahren hat einer meiner italienischen Kollegen ausgedacht und angewendet, um den Umfang der *economia sommersa* im Wohnungsbau zu ermitteln. Er verglich über einen Zeitraum von neun Jahren die Zahlen, die die offizielle Statistik über Neubauten und über Erstanschlüsse von Elektrizität in Wohnungen auswies, und stellte dabei fest, daß die zweite Zahl doppelt so hoch war wie die erste. Dies deutet darauf hin, daß in Italien während der beobachteten Zeitspanne nicht viel weniger als die Hälfte aller Wohnungen ohne Genehmigung und das heißt wohl zum größten Teil "schwarz" gebaut worden ist. Die Untersuchung hat im übrigen große Unterschiede in der regionalen Verteilung des irregulären Wohnungsbaues aufgezeigt.

Bei den Versuchen, den Umfang der Schattenwirtschaft zu ermitteln, gibt es eine Fülle von Problemen; sie liegen im Methodischen, in der Abgrenzung, in den Datenquellen sowie in der Unschärfe von Schätzungen und Mutmaßungen. Daher ist es nicht erstaunlich, daß die quantitativen Ergebnisse erheblich voneinander abweichen. Die Angaben über die Größe der Schattenwirtschaft im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt weisen dementsprechend große Spannen auf: Für die Vereinigten Staaten liegt diese Spanne zwischen 6 vH und 22 vH, in Großbritannien zwischen 3,5 vH und 8 vH, in der Bundesrepublik zwischen 2 vH und 10 vH und in Italien zwischen 10 vH und 33 vH. Wie groß diese Unsicherheit aber auch ist, es spricht nahezu alles dafür und ist daher auch kaum

umstritten, daß die Schattenwirtschaft in den westlichen Industrieländern während der letzten 20 Jahre beträchtlich angewachsen ist und daß sie in zahlreichen Ländern inzwischen eine Größenordnung erreicht hat, die nicht mehr als Randerscheinung vernachlässigt werden darf und auch für die Wirtschaftspolitik keine *quantité négligeable* mehr ist.

Nebenbei sei erwähnt, daß auch in den Zentralverwaltungswirtschaften des Ostblocks die Schattenwirtschaft offenbar eine große Rolle spielt. Die inoffiziell getane Arbeit sei dort, so ein Exil-Tscheche, die einzige Arbeit, die wirklich getan werde, und der einzige Wirtschaftszweig, der wirklich floriere.

### III

Wie ist die Schattenwirtschaft, die einen solchen Umfang erreicht hat und möglicherweise noch weiter anwächst, zu beurteilen? Hilft sie, Lücken und Unzulänglichkeiten in der Versorgung mit Gütern und Diensten zu beseitigen? Oder bringt sie aufs Ganze gesehen doch mehr Nachteile als Vorteile? Wie läßt sie sich gegebenenfalls zurückführen?

Bei dem Versuch, Antworten auf diese Fragen zu finden, stellt man zweckmäßigerweise die Vorfrage, was das Auftreten der Schattenwirtschaft "signalisiert", als was es also anzusehen ist. Nach meinem Verständnis zeigt sich darin in einem engeren Sinne, daß das wirtschaftliche Regelsystem gestört ist, und in einem weiteren Sinne, daß an dem Verhältnis zwischen Bürger und Staat etwas nicht stimmt. Davon ausgehend werde ich mich zunächst mit Ursachen der Schattenwirtschaft, dann mit ihren Wirkungen beschäftigen und abschließend einige Anmerkungen zu dem Problem machen, wie man diesen Störungen beikommen könnte.

Einhellig wird die Meinung vertreten, daß die hohe Abgabenlast eine Haupttriebfeder für die Betätigung in der Schattenwirtschaft ist. Besonders die direkten Steuern (für Arbeitnehmer also die Lohnsteuer) und die Beiträge zur Sozialversicherung veranlassen Handwerker, öffentlich Bedienstete und viele andere, Dienstleistungen in der Untergrundwirtschaft anzubieten und dafür brutto für netto zu kassieren. Tatsächlich liegt in der Bundesrepublik die Differenz zwischen Brutto- und Nettoentgelt für einen Arbeitnehmer, der 18.000 DM als Alleinstehender beziehungsweise 36.000 DM als Verheirateter im Jahr zu versteuern hat, bei 40 vH je zusätzliche Mark Einkommen. Arbeitnehmer, die sich in der Schattenwirtschaft betätigen, können daher, auch wenn sie über ihren offiziellen Nettolohn hinaus nur die Hälfte des Abgabensatzes auf zusätzliche Verdienste verlangen, erheblich mehr Erlösen als im Dienste eines Arbeitgebers. Ihren Kunden, in erster Linie privaten Haushalten, kommt dann über niedrigere Preise die

andere Hälfte zugute.

Aber das ist keineswegs alles, was es an Vorteilen zwischen den Geschäftspartnern in der Schattenwirtschaft zu verteilen gibt. Zur Disposition steht auch das, was beispielsweise ein Handwerksbetrieb außer der Lohnsteuer sowie den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung seinen Kunden an anderen Kosten, die bei ihm aufgrund von freiwilligen und tariflich vereinbarten Lohnnebenkosten sowie infolge staatlicher Abgaben und Auflagen anfallen, lohnbezogen in Rechnung stellen muß. Dazu zählen unter anderem indirekte Steuern, insbesondere die Mehrwertsteuer, sowie Aufwendungen, die aufgrund staatlicher Reglementierungen entstehen, also mit Geboten und Verboten verbunden sind - nicht zuletzt die Kosten in Zeit und Geld, die beim Beschaffen von Genehmigungen anfallen. Der "Verteilungsspielraum", der bei Geschäften in der Schattenwirtschaft zur Verfügung steht, läßt sich annähernd an der Differenz ablesen, die zwischen dem Nettostundenlohn eines Gesellen und dem Stundensatz besteht, den ein Handwerksbetrieb seinen Kunden als Lohnkosten für Gesellenarbeit berechnet. Zusätzliche Anreize können auf Seiten der Auftraggeber von Schwarzarbeit von Vorschriften herrühren, die bestimmte Aktivitäten (wie den Ausbau eines Kellers) verbieten. Bei "unterirdischen" Geschäftsbeziehungen können also beide Parteien aus Gründen, die auf beiden Seiten liegen, beträchtliche Vorteile erzielen.

Was (wie oben mitgeteilt) von Seiten des Arbeitsministeriums zu den hohen Abgaben (und Auflagen) als Ursache für die Betätigung in der Schattenwirtschaft angemerkt wird, ist vordergründig und oberflächlich. Die Beispiele der Autobahnbenutzung, der Krankenhausbehandlung und der Rentenzahlung besagen wenig. Tatsache ist vielmehr, daß ein großer Teil der öffentlichen Leistungen von den Bürgern passiv konsumiert wird; diese Leistungen dringen also nicht in das Bewußtsein der Bürger und werden daher mit öffentlichen Abgaben nicht in Verbindung gebracht. Aber auch bei denjenigen öffentlichen Leistungen, die von den Bürgern bewußt in Anspruch genommen werden, ist der Bezug zu den öffentlichen Abgaben locker. Denn viele, ja vielleicht die meisten Bürger, möchten die bereitgestellten öffentlichen Leistungen in anderer Form, in anderem Ausmaß oder auch gar nicht. Dieser Umstand trägt außerdem in einer großen Gruppe, in der die Versuchung zum "Tritt-Brettfahren" ohnehin beträchtlich ist, sicher erheblich zur Reduktion allfälliger Skrupel bei. Hohe Abgaben (und Auflagen) werden also viel intensiver negativ als öffentliche Leistungen positiv empfunden. Was Wunder, daß es bei dieser Konstellation zur Betätigung in der Schattenwirtschaft kommt.

Ein anderer Grund für die Entwicklung der Schattenwirtschaft ist wahrscheinlich in der Zunahme der für Schwarzarbeit verfügbaren Zeit zu sehen. Es handelt sich dabei um einen mitwirkenden Faktor in doppeltem Sinne. Einerseits ist die Verringerung der offiziellen Arbeitszeit eine Voraussetzung der Schwarzarbeit, andererseits mag die Zu-

nahme der Freizeit solche Art Tätigkeit hervorlocken. Es möchte auch sein, daß auf manche, die ihre Dienstleistungen in der Schattenwirtschaft anbieten, die Möglichkeit eine gewisse Attraktion ausübt, die Arbeitszeit und deren Verteilung über die Woche, den Monat oder das Jahr individuell zu bestimmen. Sie können, last not least auf diese Weise eine staatlich verfügte oder tarifvertraglich festgelegte Begrenzung der offiziellen Arbeitszeit umgehen.

Das Argument, mit dem das Arbeitsministerium der Behauptung entgegentritt, in der Schattenwirtschaft entwickelten sich "reine Märkte", wirkt bemüht und überzeugt nicht. Daß für ein zivilisiertes Leben ein funktionierender Staat und daher auch öffentliche Einnahmen notwendig sind, wird kein vernünftiger Mensch bestreiten. Aber das trifft nicht die These, in der Schattenwirtschaft gäbe es "reine" (es hätte wohl heißen müssen: "vollkommene") Märkte. Hiergegen ist vielmehr einzuwenden, daß diese Behauptung einfach falsch ist - schon wegen der "Unvollkommenheiten", die mit der Heimlichkeit der illegalen Betätigung verbunden sind.

Gelegentlich wird darauf hingewiesen, daß Ärger mit regulären Anbietern von Dienstleistungen (das Arbeitsministerium erwähnt Schwierigkeiten mit Handwerksbetrieben bei Kleinaufträgen), aber auch Verdrossenheit mit der Politik im allgemeinen oder im besonderen die Neigung vergrößern, in der Schattenwirtschaft tätig zu werden. Es fällt schwer, dieses Argument zu bewerten. Ich halte es, jedenfalls zum Teil, für eine Art Alibi der Schwarzarbeiter und ihrer Kunden. Dies würde, falls es zuträfe, darauf hindeuten, daß die in der Untergrundwirtschaft Tätigen gegenüber sich selbst einen Rechtfertigungsbedarf verspüren, und das mag man wiederum als Indiz dafür nehmen, daß zu der (objektiven) Möglichkeit, von der *economia sommersa* zu profitieren, die (subjektive) Bereitschaft für dieses Tun treten muß, damit es tatsächlich zu irregulärer wirtschaftlicher Betätigung kommt. Diese Bereitschaft hängt im wesentlichen von der Bindung an außerökonomische Faktoren wie religiös oder ethisch begründeten Normen und staatlich oder gesellschaftlich bestimmten Regeln ab. Das Schwinden dieser Bindungen ist daher eine wesentliche Bedingung dafür, daß mehr und mehr Schwarzarbeit angeboten und nachgefragt wird. So gesehen ist es eigentlich nicht überraschend, daß mit zunehmender Permissivität in den Industriestaaten der westlichen Welt steigende Abgaben und mehr Freizeit zu der beobachteten Ausdehnung der Schattenwirtschaft geführt haben.

In der wirtschaftspolitischen Diskussion gibt es unterschiedliche Meinungen über die Betätigung in der Schattenwirtschaft. Die negativ betroffenen Verbände und Institutionen nehmen selbstverständlich eine abweisende Haltung ein. Vorgebracht wird immer wieder, so auch vom Arbeitsministerium, Schwarzarbeit verursache und fördere Arbeitslosigkeit und führe zu erheblichen Ausfällen von Steuern und

Sozialversicherungsbeiträgen. (Ich werde darauf noch eingehen). Es sind jedoch auch andere Meinungen zu vernehmen. Zwar gibt es wohl kaum einen ernstzunehmenden Politiker, der für die Schwarzarbeit eintritt; aber nicht wenige praktizieren Toleranz. Und sie haben dafür zumindest einen guten Grund: Der Umstand, daß man sich in der Schattenwirtschaft betätigen kann, dient - gerade in einer Zeit hoher Arbeitslosigkeit - offenbar dem sozialen Frieden mehr, als er ihm schadet.

#### IV

1. Damit sind wir bei den Wirkungen der Untergrundwirtschaft angelangt. Zunächst will ich mich mit den Verteilungswirkungen befassen. Und hier gibt es eine Überraschung: Die Chancen, durch Schwarzarbeit das offizielle Einkommen oder eine offizielle Unterstützung aufzustocken, sind bei den Auftragnehmern berufsspezifisch sehr verschieden; keineswegs sind sie bei Armen am größten. Daher ist zu vermuten, daß die Untergrundwirtschaft (zumindest innerhalb der relevanten Einkommensbereiche) eher auf mehr als auf weniger Ungleichheit in der Verteilung der verfügbaren Einkommen hinwirkt. Und obwohl dies wider den Hang zur Umverteilung im Geist unserer Zeit verstößt, gibt es wenig Kritik daran. Offensichtlich haben diejenigen, die davon nicht als Anbieter von Schwarzarbeit profitieren, vielleicht aus Unkenntnis über die Verteilungswirkungen oder auch aus Schadenfreude, weil der abgabenheischende und reglementierende Staat dabei leer ausgeht, vor allem aber wohl wegen der Vorteile als Nachfrager nach Schwarzarbeit, viel Verständnis für diejenigen, die ihre Kenntnisse und Talente in der Schattenwirtschaft verwerten.

Von einer Gefährdung der sozialen Sicherheit, wie das Arbeitsministerium meint, kann bei Schwarzarbeitern kaum die Rede sein. Die Beschäftigten unter ihnen sind ohnehin gegen Krankheit und auch (in bezug auf ihr offizielles Einkommen) gegen Arbeitslosigkeit versichert. Auch die Schwarzarbeiter, die arbeitslos sind, haben, soweit sie Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe erhalten, Versicherungsschutz gegen Krankheit. Unfälle können vielleicht durch die Haftpflicht der Auftraggeber abgesichert werden. Rentenansprüche entstehen aus Schwarzarbeit freilich nicht. Aber das kann für die Schwarzarbeiter ja gerade attraktiv sein; denn sie vermögen auf diese Weise ihr Lebensinkommen über die Zeit anders zu verteilen, als sich aus staatlich oder ständisch angeordnetem Zwangssparen und offiziellem Nettoeinkommen ergibt.

2. Wie die Nutzung von Arbeit, Boden, Kapital und Unternehmerleistung durch die Schattenwirtschaft beeinflußt wird (wir Ökonomen bezeichnen diese Frage als Allokationsproblem), ist schwer auszumachen. Weil in der Schattenwirtschaft Abgaben vermieden und Auflagen umgangen werden können, gibt es sicher starke Leistungsanreize; es kommt auch nicht zu den Verzerrungen, die staatliche Abgaben und Auflagen mit



sich bringen. Manche Unvollkommenheiten in der offiziellen Wirtschaft, nicht zuletzt solche im staatswirtschaftlichen Sektor, mögen dadurch gemindert werden. Aber es gibt auch Gegenposten. So ist mit mehr Risiko zu rechnen, wenn man sich aktiv oder passiv in der Schattenwirtschaft betätigt. Zwar ist die Gefahr der Entdeckung und Bestrafung gering, aber sie ist nicht Null. Bei Reklamationen können sich Schwierigkeiten ergeben. Unfälle mögen Haftungsprobleme mit sich bringen. Weiter bestehen in der Schattenwirtschaft Marktunvollkommenheiten wegen der Behinderung des Informationsflusses, die ihrerseits durch die weitgehende Heimlichkeit der Untergrundwirtschaft bedingt ist. Aus diesem Grunde gehen in der Untergrundwirtschaft wohl auch Vorteile der betrieblichen Arbeitsteilung verloren.

Außerdem: In der Schattenwirtschaft wird vor allem wegen der Heimlichkeit (aber auch, weil an den Faktor Arbeit in der offiziellen Wirtschaft höhere Abgaben geknüpft sind als an den Faktor Kapital) arbeitsintensiv produziert. Die Ausbreitung der Untergrundwirtschaft führt, für sich genommen, also zu einer Kapitalextensivierung und damit zu einer Verringerung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität. Dem ist freilich entgegenzuhalten, daß die (durch die Arbeitsleistung bestimmte) Produktivität in der Untergrundwirtschaft höchstwahrscheinlich größer ist als in der offiziellen Wirtschaft. Daß trotz arbeitsintensiver Produktion die Betätigung in der Schattenwirtschaft viel rentabler ist als in der offiziellen Wirtschaft, geht darauf zurück, daß hier Kosten vermieden werden, die in erster Linie durch den Staat verursacht sind.

Daß Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung, wie das Arbeitsministerium beklagt, den Wettbewerb verfälschen, ist nur eine Halbwahrheit. Ob es zu Wettbewerbsverzerrungen in bezug auf Aktivitäten in der offiziellen Wirtschaft kommt, hängt davon ab, ob es sich um komplementäre oder substitutive Leistungsangebote handelt. Bei Komplementarität, also wenn durch die Schattenwirtschaft Unzulänglichkeiten im privaten und im öffentlichen Sektor der offiziellen Wirtschaft beseitigt oder gemindert werden, kann von Wettbewerbsverfälschung keine Rede sein. Bei substitutiven Beziehungen sind die Anbieter der Schattenwirtschaft allerdings im Vorteil. Dabei hat man jedoch zu berücksichtigen, daß nicht wenig Regulationen dem Interesse der offiziellen Produzenten dienen, also ihrerseits den Wettbewerb beeinträchtigen und den Verbraucherinteressen entgegenstehen.

Schließlich ist auf einen Umstand aufmerksam zu machen, der nicht nur unter allokativem Gesichtspunkt erhebliches Gewicht hat. Es darf nämlich nicht übersehen werden, daß bei Existenz einer Schattenwirtschaft die Produktion im ganzen größer ist, als wenn es nur die offizielle Wirtschaft gäbe. Das wird klar, wenn man sich vorstellt, daß die Produktion der Schattenwirtschaft in die offizielle Wirtschaft überführt werden sollte: Die höheren Kosten in der offiziellen Wirtschaft führten mit Sicherheit dazu, daß ein großer

Teil der Produktion der inoffiziellen Wirtschaft nicht mehr zustande käme.

Bei einem Vergleich dieser beiden Zustände könnte allerdings bedeutsam sein, daß der offizielle Sektor in einer Volkswirtschaft mit Schattensektor kleiner ist als in einer Volkswirtschaft, die nur aus dem offiziellen Sektor besteht. Die Abgabensätze müßten demnach (bei sonst gleichen Verhältnissen) in dem offiziellen Sektor der Volkswirtschaft mit Schattensektor höher liegen und die Auflagen dort mehr Kosten verursachen als in der Volkswirtschaft, die nur einen offiziellen Sektor kennt. Dieser Vergleich setzt allerdings voraus, daß in beiden Fällen Abgaben und Auflagen für die Volkswirtschaft im ganzen gleich hoch sind. Das ist jedoch eine ziemlich unrealistische Annahme. Jedenfalls ist nicht zu erwarten, daß mit einem Ausbreiten der Schattenwirtschaft die Abgabensätze in der offiziellen Wirtschaft ständig erhöht werden können.

Diese Annahme verdeckt zudem ein anderes allokatives Problem, nämlich die Frage nach dem optimalen Umfang staatswirtschaftlicher Aktivität. Existenz und Ausdehnung der Schattenwirtschaft können als Protest gegen die Höhe der Abgaben und den Umfang der Auflagen genommen werden. Für eine Volkswirtschaft ohne Untergrundsektor darf man daher nicht einfach die gleichen Abgaben und Auflagen annehmen wie für eine entsprechende Volkswirtschaft mit einem Schattensektor. Zu berücksichtigen ist freilich, daß Abgaben und Auflagen nicht die einzige Ursache für eine Betätigung in der Schattenwirtschaft sind und daß die subjektive Bereitschaft für dieses Tun ebenso wie die Steuermoral von Land zu Land recht verschieden sein können. Gleichwohl ist die Existenz einer Schattenwirtschaft, besonders wenn sie sich ungefähr parallel mit der Ausdehnung der Abgabenlast ausbreitet, doch ein ernstzunehmendes Indiz dafür, daß den Bürgern die staatswirtschaftliche Aktivität zu teuer ist.

Dies ist meines Erachtens auch die geeignete Stelle, darauf hinzuweisen, daß die Einnahmenverluste, die dem Staat wegen Aktivitäten in der Schattenwirtschaft entstehen, häufig übertrieben hoch angesetzt werden. Eine Eindämmung der Schattenwirtschaft würde keine vollständige Verlagerung der Produktion in die offizielle Wirtschaft mit sich bringen - eben weil, wie oben gezeigt, hier die Kosten höher liegen als dort. Die Zunahme an regulärer Tätigkeit, an der der Staat nach Maßgabe seiner Abgabenregelungen beteiligt wäre, ist also geringer anzusetzen als die Abnahme der Schattenwirtschaft, und dementsprechend wären Abschläge beim Zuwachs der Steuern und der Sozialversicherungsbeiträge zu erwarten.

Und es gibt noch einen weiteren Minusposten: Das Geld, das vor der Eindämmung in der Schattenwirtschaft verdient wird, geben die dort Tätigen wohl auch heute noch weitgehend in der offiziellen Wirtschaft aus, und sie zahlen dabei Umsatzsteuer und spezielle Verbrauchsteuern. Wenn die Produktion infolge einer Eindämmung der

Schattenwirtschaft insgesamt abnahme und damit auch das verfügbare Einkommen insgesamt zurückginge, müßte der Staat mit Einbußen bei den indirekten Steuern rechnen. Das gilt freilich nicht für die Sozialversicherungsträger, weil diese keine indirekten Abgaben erheben. Nicht vergessen werden darf dabei jedoch, daß Schwarzarbeit der gesetzlichen Rentenversicherung zwar keine Beiträge, aber auch weniger Verpflichtungen für Rentenzahlungen bringt.

3. Aus konjunktur- und beschäftigungspolitischer Sicht ist zunächst zu vermerken, daß es anscheinend Schwankungen im Umfang der Schattenwirtschaft gibt, die dem Konjunkturverlauf entgegengerichtet sind, also antizyklisch wirken; in Zeiten einer Rezession liegt die irreguläre wirtschaftliche Aktivität wahrscheinlich höher als in Zeiten eines Booms. Das rührt wohl daher, daß in schlechten Zeiten mehr Arbeitslose in der Untergrundwirtschaft tätig werden. Freilich ist auch zu bedenken, daß im Boom die "offiziellen" Kapazitäten weitgehend ausgelastet sind und Schwarzarbeit dadurch initiiert wird.

Was die Beschäftigung angeht, so ist sicher, daß sie für die Volkswirtschaft im ganzen zurückginge, wenn die Schwarzarbeit eingedämmt würde - und dies in erster Linie deswegen, weil das kostenbedingt kleinere Sozialprodukt mit weniger Arbeit zustande gebracht werden könnte. Diese Beschäftigungseinbußen würden wegen des Unterschieds der (durch die Kapitalausstattung bestimmten) Arbeitsproduktivität noch verstärkt; denn diese ist, wie oben gezeigt, in der offiziellen Wirtschaft höher als in der Untergrundwirtschaft.

Wenn es gelänge, die Schwarzarbeit deutlich oder gar vollständig einzudämmen, würde die offizielle Beschäftigung allerdings zunehmen - und zwar deshalb, weil die Nachfrage, die in der Schattenwirtschaft auch zu Preisen der offiziellen Wirtschaft bestanden hat, zumindest teilweise in die offizielle Wirtschaft überführt und dort wirksam würde. Deswegen wäre (bei sonst gleichbleibenden Bedingungen) auch ein Rückgang der offiziellen Arbeitslosigkeit zu erwarten. Soweit die zusätzlichen offiziell Beschäftigten bisher als Arbeitslose schwarz gearbeitet haben, würde das den Umfang der tatsächlichen Arbeitslosigkeit jedoch nicht verändern und in bezug auf die tatsächliche Beschäftigung nur einen "statistischen" Erfolg bringen. Daraus folgt, daß die tatsächliche Arbeitslosigkeit um so stärker zurückginge, je mehr von der eingedämmten Schwarzarbeit von bereits Beschäftigten ausgeführt worden ist. Selbstverständlich ist auch dabei zu berücksichtigen, daß wegen der höheren Kosten in der offiziellen Wirtschaft Schwarzarbeit nur mit Abschlägen in reguläre Arbeit umgesetzt werden kann.

Wie weit bei einer Eindämmung der Schattenwirtschaft irreguläre Arbeit in reguläre Arbeitsplätze umgesetzt würde, ist also nicht einfach und nicht situationsneutral zu be-

stimmen. Allgemein formuliert hängt das Ergebnis ab von der Nachfrage nach offizieller Arbeit, vom Zusammenhang zwischen der Zunahme der offiziellen Produktion und der Arbeitslosigkeit, von dem Verhältnis, in dem Arbeitslose und Beschäftigte bis dahin Schwarzarbeit ausüben und von allfälligen Unterschieden der (durch die Kapitalausstattung bestimmten) Arbeitsproduktivität in der Untergrundwirtschaft und in der offiziellen Wirtschaft.

Dies alles hat der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit offenbar übersehen, als er in einer Pressekonferenz am 27. April 1987 ausführte, daß andere Behörden und Stellen die Zahl der ständig illegal Beschäftigten auf 100.000 bis 500.000 schätzten und daß "selbst bei der niedrigsten noch realistisch erscheinenden Annahme 100.000 legale Arbeitsplätze wegen illegaler Beschäftigung nicht besetzt werden können". Es wird hierbei also - man muß wohl sagen naiverweise - angenommen, daß illegal Beschäftigte im Verhältnis 1:1 in die offizielle Wirtschaft überführt werden könnten - und dies obwohl der Präsident an anderer Stelle in jener Pressekonferenz davon gesprochen hat, daß der Preis der Arbeitsstunde in der offiziellen Wirtschaft rund dreimal so hoch ist wie in der Schattenwirtschaft! Ich will das nicht näher kommentieren, sondern lediglich darauf hinweisen, daß unsere Studenten spätestens im zweiten Teil ihres Studiums wissen müssen, daß bei diesem Verhältnis der Preise für Arbeit und bei einer Elastizität der Arbeitsnachfrage beispielsweise von 1 aus 100.000 illegalen Arbeitsplätzen nur 33.333 legale Arbeitsplätze werden können.

Bei Eindämmung der Schwarzarbeit ist zu erwarten, daß sowohl bisher schwarzarbeitende Arbeitslose als auch bisher nicht schwarzarbeitende Arbeitslose zum Teil reguläre Arbeit finden, zum Teil aber auch ohne reguläre Arbeit bleiben. Die Situation der bisher schwarzarbeitenden Arbeitslosen, die reguläre Arbeit finden, würde sich, was die tatsächliche Arbeit betrifft, wenig ändern. Die bisher nicht schwarzarbeitenden Arbeitslosen, die keine reguläre Arbeit erhalten, blieben in der gleichen Lage. Diejenigen Arbeitslosen, die bisher schwarz gearbeitet haben und keine reguläre Arbeit finden, wären schlechter gestellt. Und den bisher nicht schwarzarbeitenden Arbeitslosen, die reguläre Arbeit erhalten, ginge es besser. Bezogen auf die tatsächliche Arbeit ergäbe sich beim Übergang zu nur oder fast nur offizieller Arbeit also eine Umverteilung der Arbeit innerhalb der Gruppe der bisher Arbeitslosen.

Ich hoffe, damit gezeigt zu haben, daß sich die Zusammenhänge zwischen Schwarzarbeit und Arbeitslosigkeit nicht auf den schlichten Satz des Arbeitsministeriums reduzieren lassen, Schwarzarbeit verursache und fördere Arbeitslosigkeit.

4. Der Umstand, daß in der Schattenwirtschaft kaum größere (sichtbare) Investitionen vorgenommen werden, hat auch Bedeutung für das wirtschaftliche Wachstum. Denn

weil in der Schattenwirtschaft weniger kapitalintensiv produziert wird als in der offiziellen Wirtschaft, nehmen dann, wenn im Zuge des Wirtschaftswachstums die Untergrundwirtschaft an Gewicht gewinnt, die sachlichen Produktionsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft langsamer zu als sonst. Andererseits ist in einer Volkswirtschaft, in der es Schwarzarbeit gibt, mit einem größeren Arbeitsvolumen zu rechnen als in einer entsprechenden Volkswirtschaft, die keinen Untergrundsektor hat. Freilich ist nicht zu erwarten, daß das Arbeitsvolumen in der Schattenwirtschaft dauernd genügend ansteigt, um sicherzustellen, daß dadurch das geringere Tempo der Zunahme der sachlichen Produktionskapazitäten im offiziellen Sektor ausgeglichen wird. Es gibt also Grenzen der Kompensation, und das spricht dafür, daß das wirtschaftliche Wachstum langfristig doch beeinträchtigt wird.

Mit ziemlicher Sicherheit wird die Zunahme der sachlichen Produktionskapazitäten auch dadurch verlangsamt, daß Forschung und Entwicklung in der Schattenwirtschaft kaum eine Chance haben. Auch dies hängt damit zusammen, daß wegen der weitgehenden Heimlichkeit im Untergrund größere technische Anlagen in keinem nennenswerten Umfang betrieben werden können. Anders gewendet: Die Schattenwirtschaft bringt kaum Verbesserungen der Produktionsverfahren zustande, die für das Wachstum wesentlich sind; sie nutzt lediglich, soweit sie es gebrauchen kann, was davon in der offiziellen Wirtschaft entwickelt worden ist. Insgesamt gehen einer Volkswirtschaft dadurch wahrscheinlich Innovationsimpulse verloren.

5. Der Schattenwirtschaft wird auch angelastet, daß sie zu Fehlentscheidungen in der Wirtschaftspolitik führen könne. Dies wird damit begründet, daß die Statistik, die nur das Geschehen in der offiziellen Wirtschaft erfaßt, falsche Signale liefere. So sei es möglich, daß das Wachstum zu klein, Arbeitslosigkeit und Preisniveausteigerungen dagegen zu hoch ausgewiesen werden. Zumindest in bezug auf die hohe Arbeitslosigkeit in vielen Ländern braucht man diesem Argument (jedenfalls gegenwärtig) kein großes Gewicht beizumessen. Der Sorge um wirtschaftspolitische Fehlentscheidungen liegt außerdem, wie ich meine, ein falsches oder zumindest ein sehr eingeschränktes, nämlich lediglich "reaktives" Verständnis der Wirtschaftspolitik zugrunde. Eine Wirtschaftspolitik, die ausschließlich oder auch nur hauptsächlich auf Zahlen der Statistik reagierte, würde nicht nur weit von dem entfernt operieren, was ihre Aufgabe ist; eine solche Wirtschaftspolitik gibt es auch faktisch kaum, selbst wenn sie weitgehend "eingemauert" ist.

## V

Nimmt man alles zusammen, dann zeigt sich, daß über die Schattenwirtschaft in ökonomischer Sicht ein eindeutiges Urteil schwerfällt. Keineswegs ist sie in ihren ökonomischen Wirkungen so schlecht, wie sie gelegentlich gemacht wird; insbesondere sorgt sie,

wenn auch nicht auf Dauer, für ein größeres Produkt. Sie ist jedoch auch kein Allheilmittel für Unzulänglichkeiten im offiziellen Sektor der Volkswirtschaft.

Der Umstand, daß sich unter ökonomischen Aspekten kein klares Pro oder Kontra in bezug auf die Schattenwirtschaft begründen läßt, heißt freilich nicht, daß deshalb das Gesamturteil unentschieden bleiben muß. Denn nicht im Ökonomischen, sondern im Politischen liegen meines Erachtens die gravierenden Einwände und Bedenken gegen die Schattenwirtschaft. Die Ausbreitung der Untergrundwirtschaft ist nämlich nicht nur ein Zeichen von Störungen im Wirtschaftsablauf und in der Wirtschaftspolitik, sondern auch ein Indiz dafür, daß zwischen Bürgern und Staat eine Entfremdung im Gange ist. Und das ist in Demokratien wirklich ein Grund zur Sorge. Jedenfalls ist es Grund genug, sich Gedanken darüber zu machen, wie die Betätigung in der Schattenwirtschaft eingedämmt werden kann, und mit diesem Problem möchte ich mich zum Schluß beschäftigen.

Immer wieder werden schärfere Kontrollen und höhere Strafen gefordert und auch praktiziert. Dies scheint jedoch keine große Wirkung zu haben. Die Erklärung dafür liegt wohl darin, daß die Grenzen zur erlaubten Nachbarschaftshilfe fließend sind, daß aber auch jenseits dieser Grauzone die Gefahr der Entdeckung gering ist und daß allfällige Sanktionen im Vergleich zu den "Gewinnchancen" in der Untergrundwirtschaft kaum abschreckend wirken. Und wer wirklich bestraft wird, weil er schwarz gearbeitet hat oder schwarz hat arbeiten lassen, verliert kaum an Ansehen. Staatliche Zwangsmaßnahmen gegen die Betätigung in der Schattenwirtschaft sind daher wahrscheinlich keine geeignete Therapie; sie würden außerdem das Verhältnis zwischen Bürger und Staat noch mehr belasten. Die Aktivierung von mehr Kontrolleuren bringt diese in die Nachbarschaft der "Kaffeeriecher" in Preußen nach dem Siebenjährigen Krieg. Aber das ist wohl nicht der Staat, in dem wir leben möchten. Es gibt eben Grenzen der Kontrolle - aus Kostengründen und aus Gründen der Menschenwürde.

Auch diese Überlegungen scheinen bei der Bundesanstalt für Arbeit nicht hoch im Kurs zu stehen; denn deren Präsident hat sich in der oben angegebenen Pressekonferenz zu der Bekämpfung der illegalen Arbeitnehmerüberlassung folgendermaßen geäußert: "Die Bundesanstalt hat in den vergangenen Jahren ein flächendeckendes Netz von besonderen Bekämpfungsstellen bei 29 Stützpunkt-Arbeitsämtern aufgebaut. Sie sind schwerpunktmäßig für die Verfolgung illegaler Arbeitnehmerüberlassung zuständig und werden dabei von den neun Landesarbeitsämtern unterstützt. Nach kontinuierlichen Personalmehrungen sind in diesen Dienststellen derzeit insgesamt 350 speziell geschulte Mitarbeiter im Einsatz". Ich möchte auch das nicht näher kommentieren, sondern nur Zweifel anmelden, ob dieser Ton, der einem Kriegsbericht über Partisanenbekämpfung ähnelt, hier angebracht ist.

Auch die Legalisierung der Schattenwirtschaft trüge meines Erachtens nicht zu einer Lösung bei. Zum einen deswegen nicht, weil dann die ungleiche Verteilung der Betätigungsmöglichkeiten in der Schattenwirtschaft und die damit verbundenen Wirkungen auf die Verteilung der verfügbaren Einkommen besser bekannt würden, und das möchte die Nachsicht der "Minderbegünstigten" vielleicht dann doch strapazieren. Zum zweiten (und das ist wichtiger) stellten sich wahrscheinlich gravierende Probleme in den Fällen ein, in denen Arbeitslose und Krankgemeldete schwarz arbeiten; einfach deren Entgelte für Schwarzarbeit als zusätzliche Verdienste zulassen stünde im Widerspruch zu Idee und Praxis der Sozialversicherung. Bei Beschäftigten, die schwarz arbeiten, wäre wohl zu befürchten, daß sie sich im Schattensektor noch intensiver betätigten als bisher. Drittens (und das ist das Wichtigste) nähme die Schattenwirtschaft bei ihrer Legalisierung sicher weiter zu. Da der Staat aber nur im offiziellen Sektor der Volkswirtschaft Abgaben erhebt, müßte hier die Abgabenlast weiter ansteigen. Dies würde zu einer weiteren Verschiebung der wirtschaftlichen Betätigung in den Untergrundsektor führen und abermals höhere Abgaben im offiziellen Sektor nach sich ziehen. Die produktions- und wachstumspolitischen Nachteile der Schattenwirtschaft würden überhand nehmen, und der Staat käme bei der Finanzierung seiner Leistungen (auch der Leistungen der Sozialversicherung) mehr und mehr in Bedrängnis.

Will man der Schattenwirtschaft mit Aussicht auf Gelingen entgegenwirken, muß man nach Maßnahmen anderer Art Ausschau halten. Sicherlich handelt es sich bei Schwarzarbeit und ähnlichem meistens um Verstöße gegen bestehende Vorschriften. Nachdenklich sollte allerdings stimmen, wenn diese Verstöße bei einem großen Teil oder gar der Mehrheit der Bevölkerung vorkommen. Denn an Vorschriften festhalten, die weitgehend ignoriert werden, kann dem Gemeinwohl mehr schaden als deren Revision. Der Staat muß darauf bedacht sein, die Loyalität seiner Bürger nicht zu überfordern, und deshalb sollte er darauf sehen, im Abgabebereich ebenso wie anderwärts Regeln festzulegen, die die Bürger als fair ansehen können. Zwei Gruppen von Maßnahmen stehen dabei im Mittelpunkt der Diskussion: Die Verminderung der Abgabenlast und die Entrümpelung bei staatlichen Geboten und Verboten, also das, was in den Vereinigten Staaten unter dem Slogan "deregulation" schon seit der Carter-Regierung geschieht.

Bei der Abgabentlastung geht es in erster Linie um die Herabsetzung der Grenzsteuersätze. Die durchschnittliche Steuerbelastung brauchte sich dabei nicht viel zu verändern, wenn es gelänge, die bestehenden Steuerbegünstigungen zu einem guten Teil zu beseitigen. Weil diese Begünstigungen meistens mit zunehmendem Einkommen an Bedeutung gewinnen, ließe sich bei der Kombination der beiden Maßnahmen eine Umverteilung von "unten" nach "oben" weitgehend vermeiden; die Gesamtktion wäre



sozial also akzeptabel. Die Steuerlast müßte aber auch wohl insgesamt zurückgenommen werden, um zu erreichen, daß die Betätigung in der Schattenwirtschaft an Attraktivität verliert. In Betracht käme auch eine Indexierung der Einkommensteuer in bezug auf die Inflation oder eine Regel, die angibt, wieviel Steuerzahler ihrem Anteil nach in welchen Bereichen des Einkommensteuertarifs liegen sollen. Steuerliche Entlastungsmaßnahmen sind allerdings mit Steuerausfällen verbunden. Die öffentlichen Haushalte müssen jedoch ausgeglichen sein, und darauf zu achten, ist eine besonders wichtige Aufgabe von Finanzministern und Kämmerern. Sie müssen hierbei viele Ausgabenwünsche abwehren; denn Klagen über die Höhe der Abgaben und der öffentlichen Verschuldung hindern die Bürger wie auch die Volksvertreter keineswegs daran, nach ihrem Gusto mehr staatliche Leistungen zu fordern. Soweit Finanzminister und Kämmerer bei der Abwehr von Ausgabenwünschen ins Hintertreffen geraten, müssen sie sich - eben wegen der Notwendigkeit des Haushaltsausgleichs - gegen Entlastungswünsche bei den Abgaben stellen.

Bei der Entregulierung, wie ich die Entrümpelung von Geboten und Verboten bezeichnen möchte, geht es nicht nur darum, überflüssige Regulierungen aufzuheben, sondern auch darum, sie durch kostengünstigere Alternativen zu ersetzen. So können unter Umständen Gebote und Verbote im Umweltschutz durch Umweltsteuern oder andere marktnähere Maßnahmen ersetzt werden. Beispiele für überflüssige Regulierungen sind das Gesetz über die Ladenschlußzeit, aber auch Vorschriften über Arbeitszeitbeschränkungen und in Teilen unsere Handwerksordnung. So wird ein Handwerksgehilfe, der seinen Beruf selbständig ausüben möchte, in die Schattenwirtschaft gedrängt, weil er das bei uns ohne Meisterprüfung nicht darf. Wenn die maximale Zeit der offiziellen Arbeit vorgeschrieben wird, sind alle diejenigen, die (aus welchen Gründen auch immer) mehr arbeiten wollen, meistens auf Tätigkeiten in der Schattenwirtschaft angewiesen. Und der Streit um das Ladenschlußgesetz ist ein schönes Beispiel dafür, daß sich Interessenverbände auf der Arbeitgeber- wie auf der Arbeitnehmerseite oft gegen Entregulierungsmaßnahmen wenden und daß dabei, weil sie großen Einfluß haben, die Abwehrerfolge beträchtlich sind. Ihre abweisende Haltung ist nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, daß sie zwar vom Schutz der Konsumenten und der Arbeitnehmer reden, in vielen Fällen aber die Abstützung eines Kartells oder die Abwehr von Außenseitern meinen.

Sicher ist, daß bei der Steuerentlastung und bei der Entregulierung "geklotzt" werden müßte; denn nur so ließe sich wahrscheinlich die Attraktivität der Betätigung in der Schattenwirtschaft wesentlich vermindern und auch die Gewöhnung daran abbauen. Aber auf beiden Gebieten ist eine durchgreifende Reform angesichts der aufgezeigten Widerstände nicht sonderlich wahrscheinlich. Daher steht zu befürchten, daß dort, wo das Ausweichen in die Schattenwirtschaft schon etwas Selbstverständliches geworden ist,

eine Rückgewöhnung nicht zustandegebracht wird, und daß dort, wo die Schattenwirtschaft noch wenig entwickelt ist, ihre Ausdehnung kaum verhindert werden kann. Appelle an die Einsicht der Bürger werden vermutlich nicht viel nutzen, wenn die Anreize für eine Betätigung in der Untergrundwirtschaft so groß bleiben. Helfen würde wohl, wenn emotionale Bindungen der Bürger zu "ihrem" Staat geschaffen werden könnten. Aber ich bin ganz unsicher, ob man das wünschen soll. Denn Hand in Hand damit entstünde auch die Gefahr, daß diese Bindungen mißbraucht werden können. Gut möglich, daß wir mit der Schattenwirtschaft wie mit einer kaum heilbaren, aber keineswegs tödlichen Krankheit werden leben müssen.