

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Rolf-Dieter Graß

Schattenwirtschaft

17. Jg./1984

**2**

## **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)**

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104  
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### **Herausgeber**

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### **Begründer und frühere Mitherausgeber**

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

### **Redaktion**

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de); (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de); (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de); Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### **Rechte**

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### **Herstellung**

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### **Verlag**

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heißbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

### **Bezugsbedingungen**

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### **Zitierweise:**

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)  
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)  
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Schattenwirtschaft

## I. Teil: Kriterien einer begrifflichen Abgrenzung

Rolf-Dieter Graß\*)

Die Schattenwirtschaft ist gesellschaftsfähig geworden. Sie gehört heute zum Vorrat an Argumenten, über die ein Politiker verfügt. Die Arbeitslosenzahlen werden angeblich durch die Schattenwirtschaft verzerrt, bei Reformen von Steuergesetzen und -tarifen spielt der Hinweis auf steuerbedingte Flucht in den ökonomischen Untergrund eine Rolle, selbst in der Geldpolitik stellen sich Zweifel ein, ob die Geldmengenversorgung sich nicht an falschen Daten orientiert, wenn sie die Schattenwirtschaft ignoriert. Über all diesen – mehr oder weniger bedeutsamen – Fragen gerät jedoch allzu schnell in Vergessenheit, daß über den Umfang der Schattenwirtschaft wenig bekannt ist. Und das nicht etwa nur, weil der Schatten dunkel bleiben muß, um als Schatten gelten zu können, sondern vor allem, weil es an griffigen Konzepten der Abgrenzung von Schattenwirtschaft fehlt.

Der Vielfalt gebräuchlicher Ausdrücke für Schattenwirtschaft entspricht eine Vielfalt von Vorstellungen über den Inhalt von „Schattenwirtschaft“. Es lassen sich dennoch einige häufig angewandte Kriterien der Abgrenzung erkennen. Vier dieser Kriterien werden diskutiert und in ihrer Widersprüchlichkeit dargestellt:

- statistische Erfassung
- Eigenarbeit / Transaktionen
- Abgabelastvermeidung
- Legalität / Illegalität

Das Ergebnis: Die Diskussion um Schattenwirtschaft zeigt nicht nur, daß es in der Welt viele Bereiche gibt, über die man nicht viel weiß, sie zeigt auch, daß man der Sicherheit, mit der selbst Wissenschaftler von „dem“ Phänomen Schattenwirtschaft sprechen, nicht trauen sollte. Wenn dennoch auf solch unsicheren Grundlagen Schätzungen über den gesamtwirtschaftlichen Umfang der Schattenwirtschaft durchgeführt werden, dann ist auf jeden Fall Vorsicht geboten. Darstellung und Kritik der Schätzverfahren sollen dem 2. Teil vorbehalten bleiben.

(Der 2. Teil der Studie: „Schattenwirtschaft – Über die Verfahren, Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland zu schätzen“ folgt in MittAB 3/1984)

## Gliederung

1. Einleitung
2. Kategorie 1 zur Bestimmung des Inhalts von Schattenwirtschaft: Was nicht im Bruttosozialprodukt berechnet wird
3. Kategorie 2 zur Bestimmung des Inhalts von Ausweichwirtschaft: Einkommen ohne Abgabelast
4. Kategorie 3 zur Bestimmung des Inhalts von Ausweichwirtschaft: Eigenarbeit
5. Kategorie 4 zur Bestimmung des Inhalts von Ausweichwirtschaft: Illegalität
6. Bestimmung des Inhalts von Schattenwirtschaft nach den Kategorien 1 bis 4
7. Zusammenfassung

### 1. Einleitung

In jeder wissenschaftlichen Disziplin gibt es eine spezielle Sprache. Mit ihr werden Definitionen von Ausdrücken bestimmt; mit ihr werden Inhalte festgelegt; wer diese Sprache spricht und versteht, hat leichteren Zugang zum Kreis etablierter Wissenschaft. In der Regel wird eine solche etablierte Sprache um so tiefer befestigt sein, je gesicherter und anerkannter die Lehrgebäude sind, zu deren Beschreibung sie dient.

Solange aber schwer durchschaubare Zusammenhänge noch nicht in theoretischer Form verfestigt sind, pflegen sie unter verallgemeinernden Ausdrücken bekannt zu sein. Diese sind dann ihrer Natur nach mehrdeutig.

Und genau diese Mehrdeutigkeit besteht auch hinsichtlich der Abgrenzung und inhaltlichen Bestimmung dessen, was als „Schwarzarbeit“<sup>(1)</sup>, „Schattenwirtschaft“<sup>(2)</sup>, „Parallelwirtschaft“<sup>(3)</sup>, „subterranean economy“<sup>(4)</sup>, „graue Zonen“<sup>(5)</sup>,

\*) Dr. Rolf-Dieter Graß ist zur Zeit Mitarbeiter in der Planungsgruppe beim Ministerpräsidenten des Saarlandes. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

Der Verfasser hat während seiner Tätigkeit bei Professor Dr. Wolfgang Stützel an der Universität des Saarlandes seine Doktorarbeit über Fragen der Schattenwirtschaft geschrieben. Darin lassen sich im Detail die hier vorgebrachten Argumente nachlesen. Diese Arbeit hat den Titel: „Ausweichwirtschaft – Abgrenzungen, Ausprägungen, Ausmaße“ und ist 1983 im Peter Lang-Verlag erschienen.

<sup>1)</sup> Z. B. Bundestagsdrucksache 7/2723 betr. Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 4.11.1974 oder Hamer, Eberhard, Schwarzarbeit und Marktwirtschaft, in: FAZ vom 21. Nov. 1978, S. 11.

<sup>2)</sup> Schmolders, Günter, Der heimliche Beitrag zum Sozialprodukt, in: FAZ vom 8. März 1980, S. 15.

<sup>3)</sup> Hoffmeyer, Erik, Anlaß zu großer Besorgnis, in: Wirtschaftswoche vom 5. Nov. 1979, S. 40.

<sup>4)</sup> Gutmann, Peter M., The subterranean economy, in: Financial Analysts Journal, Nov./Dec. 1977, S. 26-34.

<sup>5)</sup> Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1977, S. 24.

„economia sommersa“<sup>6)</sup> (weggetauchte Wirtschaft), „voluntary non-profit sector“<sup>7)</sup>, „moonlighting“<sup>8)</sup>, „nicht etablierte, abgabelfreie Arbeitsformen“<sup>9)</sup>, „Underground economy“<sup>10)</sup>, „vernakulärer Bereich“<sup>11)</sup>, „informal economy“<sup>12)</sup> oder „dual economy“<sup>13)</sup> bezeichnet wird.

Studiert man den begrifflichen Inhalt all der verschiedenen Ausdrücke – was häufig recht schwer fällt, weil die Benutzer sich darüber nicht auslassen –, so stellt man fest, daß die verschiedenen Vorstellungen von Schattenwirtschaft in allen denkbaren Verhältnissen zueinander stehen. Manche Begriffe haben gar nichts miteinander zu tun, sie schließen sich aus oder, um einen Ausdruck aus der Mengenlehre zu benutzen: sie sind elementfremd. Manche Begriffe durch-

dringen sich gegenseitig, sie zeichnen teilweise gemeinsam gleiche Wirtschaftsbereiche nach, teilweise jedoch meinen sie jeweils Unterschiedliches. Die Begriffe überschneiden sich. Und dann gibt es auch noch Begriffe, die vollständig in anderen aufgehen, ohne aber identisch zu sein. Die eine Vorstellung ist sozusagen in der anderen enthalten, die andere jedoch geht noch ein Stückchen weiter.

Im Detail läßt sich die Verschlingung der begrifflichen Inhalte kaum exakt darstellen. Was man jedoch darstellen kann, das sind einige grundsätzliche Vorstellungen, die in der ein oder anderen Form den meisten Ansätzen zugrundeliegen: es lassen sich gleichsam einige „Leisten“ skizzieren, über die Schattenwirtschaft geschlagen wird.

Mit Hilfe dieser „Leisten“ nähert man sich dem begrifflichen Inhalt von Schattenwirtschaft, mit Hilfe dieser Kriterien erkennt man „reine“ Abgrenzungen – und zwangsläufig auch Verunreinigungen.

Um genau vier solcher gedachten Scheidungslinien zwischen Schatten und Licht soll es im folgenden gehen.

## 2. Kategorie I zur Bestimmung des Inhalts von Schattenwirtschaft: Was nicht im Bruttosozialprodukt berechnet wird

Die erste grundlegende, die gesamte Diskussion durchziehende Kategorie für Schattenwirtschaft heißt: Es werden nur Tätigkeiten zur Schattenwirtschaft gezählt, die gleichzeitig als Einkommen aus der Produktion von Gütern und Diensten zu bezeichnen sind, die aber nicht in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung mitgerechnet werden.<sup>14)</sup>

Damit hat man schattenwirtschaftliche Tätigkeiten eingeeignet auf die Ebene der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die man als Nettosozialprodukt zu Faktorkosten bezeichnet (Volkseinkommen).<sup>15)</sup>

Schattenwirtschaft wäre damit gleichzeitig definiert als Qualitätsmaß für die Sozialproduktsrechnung: Je schlechter die statistische Erfassung der wirtschaftlichen Tätigkeiten in einem Lande, desto mehr Schattenwirtschaft.

Es ist zumindest fraglich, ob die Sozialproduktsrechnung ihre Existenz dem Ziel verdankt, den gesamten Umfang von Wertschöpfung in einem Lande messen zu wollen. Ziemlich sicher hingegen ist, daß die Sozialproduktsrechnung den wirklichen Umfang der Wertschöpfung in einem Lande nicht ausweisen kann und auch nicht ausweisen können wird, selbst wenn die Methoden verfeinert werden. Die Sozialproduktsrechnung setzt stets ein willkürliches Maß, in dem Bewertungsvorschriften, Schätzungen und statistische Fortschreibungen die als Volkseinkommen ausgewiesene Zahl bestimmen. Die Abgrenzung von Schattenwirtschaft als Einkommen, die keinen Eingang in die statistische Erfassung finden, bleibt mithin historischen Zufälligkeiten unterworfen, den Zufälligkeiten nämlich, welchen die Sozialproduktsrechnung gehorcht.

Diese Schwierigkeit läßt sich auch nicht umgehen, wenn man als Schattenwirtschaft nicht alle Einkommen bezeichnet, die nicht im Sozialprodukt erfaßt werden, sondern nur einen bestimmten Teil dieser Einkommen – was der Vorschlag mancher Autoren ist, die die erste Abgrenzung als zu heterogen ablehnen.<sup>16)</sup> Ihrer Meinung nach sollte Schattenwirtschaft nur der Teil der nicht erfaßten Wertschöpfung heißen, den die Sozialproduktsrechnung eigentlich erfassen sollte.<sup>17)</sup> Da Sozialproduktsrechnungen ex definitione die Hausarbeit ebenso ausschließen wie die Wertschöpfung z. B. durch Schmuggel und andere illegale Aktivitäten<sup>18)</sup>,

<sup>6)</sup> Ohne Autor: Fleiß ohne Preis, in: Wirtschaftswoche vom 14. März 1980, S. 52.

<sup>7)</sup> The Voluntary Nonprofit Sector, hrsg. von Weisbrod, B. A., Lexington, Toronto 1977.

<sup>8)</sup> Z. B. ohne Autor, Fleiß ohne Preis, a. a. O., oder Perrella, Vera C, Moonlighters: their motivations and characteristics, in: Monthly Labor Review, Bd. 93, 1970, S. 57-64. Oder: Hamel, Harvey R., Moonlighting - An Economic Phenomenon, in: Monthly Labor Review, Bd. 90, 1967, S. 17-22.

<sup>9)</sup> Stützel, Wolfgang, Marktpreis und Menschenwürde, Stuttgart 1981, S. 32.

<sup>10)</sup> Tanzi, Vito, Underground Economy built on illicit pursuits is growing concern of economic policy-makers, in: IMF Survey Februar 1980, S. 34-37.

<sup>11)</sup> Gretschmann, Klaus, Wolfgang, Ulrich, Wirtschaft im Untergrund, in: Wirtschaftsdienst IX, 1980, S. 444-49, S. 445.

<sup>12)</sup> Smith, Adrian, The Informal Economy, in: Lloyds Bank Review Nr. 141, Juli 1981, S. 45-61.

<sup>13)</sup> Schmidt, Kurt, Verlockungen und Gefahren der Schattenwirtschaft, in: Rheinisch-Westfälische Akademie der Wissenschaften, Vorträge N 314, Opladen 1982.

<sup>14)</sup> Das ist eine der Abgrenzungen, von der auch Frey spricht. Frey, Bruno S., Wie groß ist die Schattenwirtschaft?, in: Wirtschaft und Recht, Jg. 33, Heft 3/4, 1981, S. 143-152, S. 143.

Macafee scheint genau der hier skizzierten Vorstellung zu folgen: ... the hidden economy is defined ... as being „the economic activity generating factor incomes which cannot be estimated from the regular statistical sources used to compile the income measure of gross domestic product“. Macafee Kerrick, A glimpse of the hidden economy in the national accounts? in: Economic Trends, Feb. 1980, No. 316, S. 81-87, S. 81. Ähnliches scheint auch Tanzi im Sinn zu haben. ... Underground economy is the following, it is gross national product that, because of unreporting and/or underreporting is not measured by official statistics“. Tanzi, Vito, The Underground Economy in the United States: Estimates and Implications, in: Quarterly Review, Banca Nazionale del Lavoro, Dez. 1980, Nr. 135, S. 427-453, S. 428.

<sup>15)</sup> Das verlangen etwa auch: Weck, Hannelore, Wie groß ist die Schattenwirtschaft? In: Wirtschaftsdienst 1982/VIII, S. 392-396, oder Macafee, Kerrick, A glimpse of the hidden economy in the national accounts, a. a. O.

In der gesamten Diskussion um Ausweichwirtschaft geht es stets um Prozentsätze der Ausweichwirtschaft am Bruttosozialprodukt. Darin liegt ein weiterer Hinweis, daß es sich bei der Ausweichwirtschaft um Einkommen handeln soll, wengleich dieser Bezug unscharf ist. Das Bruttosozialprodukt stellt keine Einkommensgröße dar im Sinne der Wertschöpfung. Dennoch wird das Bruttosozialprodukt häufig als eine umfassende Kennzahl für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes angesehen und deshalb wohl in der Diskussion verwendet.

<sup>16)</sup> Pommerehne/Frey meinen, daß die Definition der Schattenwirtschaft vom Untersuchungsziel abhängt, diese Definition aber sehr weit sei. Pommerehne, Werner W., Frey, Bruno S., Ansätze zur quantitativen Erfassung der Schattenwirtschaft, in: WiSt, Heft 4, April 1982, S. 157-162, S. 157. Mit genau dieser Begründung lehnt Schmidt ein mögliches Konzept dieser Art ab. Siehe Schmidt, Kurt, Verlockungen und Gefahren der Schattenwirtschaft, a. a. O. S. 9.

<sup>17)</sup> So argumentiert beispielsweise Weck, Hannelore, Wie groß ist die Schattenwirtschaft? a. a. O., S. 392. Ebenso Blades, Derek, The Hidden ... , a. a. O., S. 30. „Here the term (hidden economy) is used to cover activities that should, in principle, be covered by GDP, but which may sometimes be missed out in practice because one or more of the parties involved tries to hide them from the public authorities.“

<sup>18)</sup> Für den Ausschluß solcher illegaler Aktivitäten nennt Denison zwei Hauptgründe: Es handele sich bei den illegalen Einkommen nicht um „goods“, sondern um „bads“, außerdem werde nur deshalb ein relativ hohes Einkommen illegal erzielt, weil die Illegalität die Preise hoch treibe. Bei Legalisierung bliebe dann nur noch ein geringfügiges Einkommen übrig. Siehe Denison, Edward F., Is U.S. Growth understated because of the Underground Economy? Employment ratios suggest not. In: The review of income and wealth, series 28, Nr. 1, März 1982, S. 1-16, S. 3. Das zweite Argument, soviel sei hier angemerkt, kann natürlich nicht überzeugen. Die Einkommen sind ja schließlich vorhanden.

orientiert sich die Definition von Schattenwirtschaft an der Normlinie, welche durch die Gepflogenheiten und internationalen Abkommen über Sozialproduktsberechnung aufgestellt wird. Durch Rückzug auf die Referenzlinie dessen, was das Volkseinkommen erfassen sollte, wird das Problem der Abgrenzung von Schattenwirtschaft aber kaum einfacher. Denn ein Teil dessen, was als Schattenwirtschaft geschätzt werden soll, ist bisweilen schon als Schätzung im Volkseinkommen enthalten.

In Italien z. B. weiß man, daß der Zigarettenschmuggel weit verbreitet ist. Zigaretten ohne Steuerbanderole werden in Neapel z. B. auf offener Straße feilgeboten, ohne daß die Polizei eingreift.<sup>19)</sup> Weil auch die Sozialproduktrechner davon wissen, erhöhen sie die Umsätze des Tabakhandels, und damit auch die entsprechende Wertschöpfung um einen von ihnen geschätzten Wert.<sup>20)</sup> Italiens Sozialprodukt enthält damit zu einem geringen Teil Wertschöpfung, die aus dem Schmuggel herrührt. Wenn aber schon das Volkseinkommen Einkommen enthält, die es eigentlich nicht enthalten soll, dann wird die Abgrenzung einer Schattenwirtschaft, die alle die Einkommen enthalten soll, welche nicht Eingang in die statistische Erfassung gefunden haben, obwohl sie eigentlich hätten aufgenommen werden sollen, sehr unübersichtlich.

Die erstgenannte Grenzlinie hätte daher den Vorteil einer konkreten Grenzziehung: Als Schattenwirtschaft würden alle Einkommen bezeichnet, die nicht im Volkseinkommen enthalten sind – einerlei ob sie enthalten sein sollten oder nicht. Als Schattenwirtschaft müßte man dann konsequenterweise auch Hausarbeit, Hobbygärtnerei, die morgendliche Fahrt zum Arbeitsplatz, Nachbarschaftshilfe u. ä. bezeichnen. Gleichzeitig hat man sich dafür entschieden, alle Geschenke, Transfers, Subventionen und Finanztransaktionen aus dem, was man als Schattenwirtschaft bezeichnet, herauszulassen. Das Erschleichen von Subventionen, Leistungsmissbrauch durch Empfänger von Arbeitslosengeld, Rentenbetrug oder der unrechtmäßige Bezug von Sozialhilfe gehören nach dieser Kategorie *nicht* zur Schattenwirtschaft.<sup>21)</sup>

### 3. Kategorie 2 zur Bestimmung des Inhalts von Ausweichwirtschaft: Einkommen ohne Abgabelast

Abgabelasten zu vermeiden ist das prinzipielle Ziel von Ausweichreaktionen. Dennoch findet sich außer dem Hinweis Stützel's, Schattenwirtschaft sei als die „Tendenz zur Emigration aus etablierten Arbeitsformen und zur Wanderung in abgabelastfreie“<sup>22)</sup> zu beobachten, keine weitere Aussage dieser strikten Konsequenz, in der Abgabelastfreiheit von Einkommen das entscheidende Kriterium für deren Zugehörigkeit zur Schattenwirtschaft zu sehen. Jedoch gilt in der gesamten Diskussion um die Ausweichwirtschaft unerschütterlich das Dogma: Die hohen (und steigenden) Steuer- und Sozialabgabensätze treiben die Menschen dazu, ihre Aktivitäten dem Fiskus zu verheimlichen. Die Steuervermeidung wird als der wichtigste Grund für die Existenz der Schattenwirtschaft angesehen – wofür sich reichlich Belege finden lassen.<sup>23)</sup>

Als Abgabelast sollte aber nicht nur die Einkommensteuer gelten, sondern alle anderen zwangsweisen Abgaben, seien sie als Steuer qualifiziert, also ohne Anspruch auf Gegenleistung, seien sie als Sozialabgaben einzustufen, also mit Anspruch auf Gegenleistung. Als Abgabelast im weiteren Sinne sollten auch bestimmte Verpflichtungen des Arbeitsrechtes gelten (z. B. Lohnfortzahlung im Krankheitsfall), Auflagen, die mit einer Tätigkeit verbunden sein können (Beiträge an die Handwerkskammer) oder sonstige Verpflichtungen wie sie etwa aus der Aufstellung von Sozialplänen entstehen, der Beschäftigung von Schwerbehinderten, den Unterhaltszahlungen an Kinder usw. Schließlich wandern die Menschen nicht nur wegen steuerlicher Belastung in abgabelastfreie Tätigkeiten ab. So wünschenswert die Abgrenzung von Schattenwirtschaft nach dem weitesten Abgabebegriff auch sein mag, die Diskussion der Vermeidungsreaktionen wird dadurch unübersichtlich. Man müßte in jedem Bereich des Lebens besondere Belastungen aufspüren und nach Ausweichreaktionen auf diese Belastungen suchen. Bei den Bäckern geriete man in die Verstrickungen des Nachtbackverbotes, bei den Transportunternehmern auf Tricks, wie man unbehelligt die Fahrzeitbegrenzung, die für jeden Fahrer gilt, umgeht usw. Deshalb reduziert man in der Diskussion um Schattenwirtschaft die Abgabelasten meist auf Einkommensteuer, Mehrwertsteuer und Sozialabgaben.

#### *Vermeiden von Steuerlasten*

Die Kategorie zwei bezeichnet als Schattenwirtschaft wirtschaftliche Tätigkeiten, die als Ausweichreaktion aufzufassen sind. Ohne die Belastung hätten sie nicht stattgefunden. Sie benötigen daher den Vergleich, die Referenzhandlung, die gerade nicht eingetreten ist, weil ausgewichen wurde. Deshalb kann aus der Beobachtung, ein Einkommen werde ohne Abgabelast erzielt, noch nicht geschlossen werden, es handele sich um eine Ausweichreaktion und gehöre deshalb zur Schattenwirtschaft. Denn bestimmte Einkommen werden auch ohne Ausweichreaktion nicht steuerlich belastet oder mit Abgaben belegt. Daher ist es unzulässig, Abgabelastfreiheit mit Abgabelastvermeidung zu identifizieren.

Wenn man dennoch Abgabelastfreiheit und Abgabelastvermeidung gleichsetzt, macht man zwangsläufig systematische Fehler bei der Zuordnung von Einkommen zur Schattenwirtschaft. Eigenarbeit und Einkommen, die z. B. durch Nachhilfestunden, Musikunterricht oder Austragen von Zeitungen entstehen, sind in der Regel abgabelastfrei, aber nicht, weil die Bezieher solcher Einkommen die Last vermeiden wollen, sondern weil ihre Einkünfte eine steuerpflichtige Höhe gar nicht erst erreichen.

<sup>19)</sup> Siehe Carli, Just, *Noten der Not*, in: Plus Nr. 23/1980, S. 6-11.

<sup>20)</sup> Das berichtet zumindest Blades, Derek, *The Hidden Economy* . . . , a. a. O., S. 37.

<sup>21)</sup> In einer Broschüre des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung mit dem Titel „Illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit dürfen nicht sein“ wird Leistungsmissbrauch jedoch als eine der vier Erscheinungsformen von Schwarzarbeit dargestellt. Wissenschaft und Politik scheinen auch hier nicht reibungslos ineinander zu greifen.

<sup>22)</sup> Stützel, Wolfgang, *Marktpreis und Menschenwürde*, Stuttgart 1981, S. 32.

<sup>23)</sup> Beispiele: In der Flaute floriert die Untergrundwirtschaft, in: *Unternehmer*, 29. Jg., Nr. 3/81, S. 12-14, S. 12. „... die Flucht der Leistungsbereiten vor der erdrückenden Steuer- und Abgabenschraube“. Frey, Bruno S., Schwierig zu fassen, in: *Wirtschaftswoche* Nr. 46 vom 6. Nov. 1981, S. 78-85, S. 81. „An erster Stelle ist die Belastung der Individuen durch Steuern und Abgaben ... zu nennen.“ M. de Larosiere makes a major policy Statement on fiscal responsibility, in: *Bank for International Settlement, Press review* Nr. 58, vom 24. März 1982, S. 1-5, S. 2. „At those high marginal tax rates, individuals are likely . . . to substitute . . . (c) nontaxed activities for taxed ones; (d) to rely more on Underground activities“.

Neumark, Fritz, Grundsätzliche Betrachtungen über die Grenzen der Besteuerung, in: *Grenzen der Besteuerung*, Ifo-Schnelldienst 16/17, 34. Jg., Juni 1981, S. 8-18, „... Schattenwirtschaft zeigt, daß es abhängig Erwerbstätigen gelingt, den Fiskus um seine Forderungen zu bringen.“ Feige, Edgar L., How Big is the Irregular Economy? in: *Challenge* Nov./ Dez. 1979, S. 5-13, S. 6. „It is widely believed that the growth of irregular economies has been sparked by increased tax burdens Laurent, Robert D., Currency and the Subterranean Economy, in: *Economic Perspectives*, März/April 1979, S. 3-6, S. 3. „Higher tax rates would seem to increase the use of currency to avoid taxes.“

Auch aus der steuergesetzlichen Möglichkeit, durch Anrechnung verschiedener Freibeträge das zu versteuernde Einkommen zu verringern, ergeben sich Zurechnungsschwierigkeiten. Denn die Einkommensteile, die wegen der besonderen Vorschriften des Steuerrechts nicht der Steuer unterworfen werden, sind zwar abgabelfrei, aber dennoch nicht zwangsläufig Bestandteil der Auslandswirtschaft.

Andere Vorkehrungen des Steuerrechts bringen ähnliche Schwierigkeiten mit sich. Das Steuerrecht sieht vor, daß die Einkünfte aus den einzelnen Einkunftsarten miteinander verrechnet werden können. Für den Fall, daß aus einigen Einkunftsarten negative Einkünfte, also Verluste, erwirtschaftet werden, dürfen diese im sogenannten Verlustausgleich angerechnet werden. Besteuert werden dann nur die Nettobeträge, sofern sie positiv sind.

Wo steuerliche Belastungen zu vermeiden sind, da passen die Menschen sich an. Sie gestalten ihre wirtschaftlichen Umstände so, daß sie möglichst frei von Belastungen bleiben bzw. steuerliche Privilegien möglichst ausgiebig nutzen. Auch das sind Ausweichreaktionen auf Belastungen. Auch solche steuergesetzlich induzierten Anpassungen müßte man mit zur Schattenwirtschaft zählen, wollte man dem Kriterium zwei strikt folgen.

Dann aber hätte man festzustellen, daß Schattenwirtschaft im Sinne dieses zweiten definitorischen Ansatzes kein Phänomen darstellt, welches außerhalb der Sozialproduktrechnung stattfindet. Ausweichreaktionen wären vielmehr gleichermaßen in Aktivitäten zu vermuten, aus denen Einkommen resultieren, die von der amtlichen Statistik erfaßt werden.

#### *Vermeiden von Sozialversicherungsbeiträgen*

Abgabellen bestehen nicht nur aus Steuern, die am Einkommen anknüpfen, sondern auch aus Sozialversicherungsbeiträgen. Es ist zwar nicht unbedingt einzusehen, warum

ein Einkommensbezieher auch diese Lasten umgehen soll, da sie ihm ja Ansprüche auf Gegenleistung garantieren, aber dennoch wird häufig behauptet, die hohen Abgabellen inklusive der Sozialversicherungsbeiträge drängten die Menschen in die Schattenwirtschaft.<sup>24)</sup>

Faßt man dementsprechend auch unter den Einkommen ohne Abgabellen solche Einkommen, für die keine Sozialversicherungsbeiträge gezahlt werden, so muß man noch weiter differenzieren.

Zum Teil dürfte die Vermeidung von Sozialversicherungsabgaben mit der Steuermeidung zusammenfallen, denn für Einkommen, die den Finanzämtern nicht gemeldet werden, werden auch keine Sozialabgaben gezahlt. Umgehen der Steuerpflicht bedeutet auch Umgehen der Pflicht, Sozialabgaben zu zahlen. Wenn aber Einkommen richtig und rechtmäßig deklariert werden, so kann es dennoch sein, daß sie zwar steuerpflichtig, aber nicht sozialabgabepflichtig sind. Das sind etwa jene Einkommen, die unterhalb der Bagatellgrenze von 390 DM liegen. Sie werden zwar pauschal besteuert, unterliegen aber nicht der Pflicht zum Sozialbeitrag.<sup>25)</sup>

Die Berücksichtigung der Vermeidung von Sozialabgaben wirft damit ein weiteres konzeptionelles Problem auf.

In die Menge der Einkommen ohne Abgabellen fallen dann auch solche Einkommen, für die die Steuer- und Abgabellen nicht vollständig, sondern nur teilweise vermieden worden ist. Diese wären dann als Einkommen mit verringerter Abgabellen zu bezeichnen. Unter dem Merkmal des Ausweichens gesehen, gehören Einkommen mit verringerter Abgabellen auf jeden Fall zur Schattenwirtschaft. Nur: Man sieht es den Einkommen eben nicht an, ob sie aus dem Motiv der Abgabellenmeidung heraus in der speziellen Form mit verringerter Abgabellen anfallen.

So muß man sich wohl mit einer unscharfen, aber zumindest die Grundkategorien umfassenden Abgrenzung von Einkommen ohne Abgabellen zufrieden geben. Diese Abgrenzung umfaßt alle Einkommen, für die

- keine Steuern oder sonstige Abgaben entrichtet werden, weil eine solche Verpflichtung nicht besteht,
- keine Steuern oder sonstige Abgaben entrichtet werden, weil sie ihrem Betrag nach innerhalb einer Freigrenze liegen, die die entsprechenden Gesetze gewähren,
- keine Steuern bezahlt werden, weil das Steuergesetz Aufrechnung mit anderweitig entstandenen Verlusten ermöglicht,
- unter den verschiedenen Abgabellen nur eine oder mehrere, aber nicht alle entsprechend einer der drei oben genannten Vorstellungen verringert anfallen und schließlich solche Einkommen, für die
- deshalb keine Steuern und Abgaben entrichtet werden, weil ihre Entstehung dem Finanzamt unterschlagen worden ist.

Eine Abgrenzung von Schattenwirtschaft nach dieser Art schärft den Blick dafür, daß das statistisch ausgewiesene Volkseinkommen und die Schattenwirtschaft im Sinne dieser zweiten definitorischen Abgrenzung keine elementfremden Mengen sind. Schattenwirtschaft findet auch innerhalb dessen statt, was durch die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung erfaßt wird. Man ist beinahe geneigt zu behaupten, daß es geradezu die höhere Kunst des Ausweichens ist, es gerade so zu tun, daß man mit keinem Gesetz in Konflikt kommt. Da die Menschen durch ihre Aktivitäten die innere Logik

<sup>24)</sup> Frey, Bruno S., Wie groß ist die Schattenwirtschaft? a.a.O., S. 144: „Die Arbeiter werden vor allem in Form der direkten Einkommensteuer und Sozialversicherungsabgaben belastet.“

Frey, Weck und Pommerehne schließen gar unter dem Ausdruck „taxes“ die Sozialversicherungsabgaben mit ein. Siehe Frey, Bruno S., Hannelore Weck, Werner W. Pommerehne, Has the Shadow Economy grown in Germany? in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 118, Heft 3, 1982, S. 499-524, S. 501 f.

Matthöfer, Hans, Grenzen der Besteuerung, in: Bulletin vom 27. Juni 1981, Nr. 63, s. 535-538, S. 536: „Das weit verbreitete Gefühl einer starken, ja übermäßigen Belastung nimmt auch deshalb weiter zu, weil der Bürger die Belastung durch Sozialabgaben selten zu trennen vermag.“ Neumark, Fritz, Grundsätzliche Betrachtungen . . . , a.a.O., S. 12: „. . . Abwehrreaktionen . . . Dies gilt a fortiori dann, wenn man die Sozialversicherungsabgaben zur eigentlichen Einkommensteuer hinzurechnet . . .“

Gretschmann, Klaus, Wolfgang Ulrich, Wirtschaft im Untergrund, a.a.O., S. 445: „. . . warum sich . . . eine ausgeprägte Schattenwirtschaft entwickelte, steht die These im Mittelpunkt, daß die Abgabellenbelastung durch den Staat zu hoch“ sei.

Rinsche, Günther, Staat und Selbständigkeit, in: An den Grenzen der Belastbarkeit, Festschrift für Günter Schmolders zum 75. Geburtstag, hrsg. von Willy Haubrichs, Frankfurt 1978, S. 163-180, S. 174: „Die durch zunehmende Abgabellenlast und Bruttolohnsteigerungen bedingte Verteuerung der beruflichen Arbeitsstunden führt zu Ausweichreaktionen der Verbraucher in Richtung auf Do-it-yourself-Aktionen, Schwarzarbeit und graue Märkte.“

Helberger, Christof, Sozialpolitik in der Wirtschaftskrise oder Krise der Sozialpolitik? in: Wirtschaftsdienst 1982/VI, S. 280-286, S. 282: Je höher die staatlichen Sozialleistungen sind, desto höher müssen die Abgaben sein . . . und desto wahrscheinlicher sind Vermeidungsreaktionen.“

<sup>25)</sup> Diese Regelung sollte Ende 1981 aufgehoben werden. Ein Gesetzesvorschlag sah vor, die Bagatellgrenzen zu streichen, um das Beitragsaufkommen zu erhöhen und Mißbräuche dieser Regelung weithin zu vermeiden. Siehe: „Dreimal Ahmed geht nicht mehr“, in: Die Zeit Nr. 39 vom 18. Sept. 1981, oder: „Auf Mißbrauch umsteigen“, in: Wirtschaftswoche, Nr. 49, vom 27. Nov. 1981, S. 20.

eines Systems von Belastungen und Belohnungen unerbittlich herausarbeiten, muß man in einem weiteren Sinne gar vermuten, daß weite Bereiche des Wirtschaftslebens ihre Gestalt nicht aus sich selbst heraus schaffen, sondern diese Gestalt das Ergebnis von Reaktionen auf obrigkeitliche Eingriffe darstellt.

#### 4. Kategorie 3 zur Bestimmung des Inhalts von Ausweichwirtschaft: Eigenarbeit

Schattenwirtschaft hat eine weitere Dimension, die mit dem Stichwort „Eigenarbeit“ umschrieben wird. Die Trennung zwischen Eigenarbeit und dem Gegenpol von Eigenarbeit, den Transaktionen, kann allerdings nicht zur vollständigen Abgrenzung von Schattenwirtschaft verwendet werden - und sie wird auch dazu nicht gebraucht. Die Unterscheidung zwischen Eigenarbeit und Transaktionen dient aber zur Betonung eines bestimmten Bereiches von Schattenwirtschaft, der mit anderen kategorialen Abgrenzungen nur schwer zu fassen ist.<sup>26)</sup>

Dennoch: Eine Möglichkeit des Ausweichens aus hoheitlich oktroyierten Pflichten besteht im Rückzug auf die Selbstherstellung von Gütern und Diensten, die hier als „Eigenarbeit“ bezeichnet wird.<sup>27)</sup>

Als Eigenarbeit gilt nicht nur die Tätigkeit eines einzelnen Menschen für sich selbst, sondern auch die Leistung für andere, solange sie derselben wirtschaftlichen Einheit angehören. Die Menschen, die in einem Haushalt zusammenleben, betreiben Eigenarbeit, wenn einer von ihnen das Dach des gemeinsam benutzten Hauses repariert oder einer von ihnen den anderen die Haare schneidet. Die Menschen, die ihre Lebensverhältnisse bewußt gruppenweise auf Selbstversorgung, Subsistenzwirtschaft oder ländliche Autarkie abstellen, betreiben bevorzugt Eigenherstellung.<sup>28)</sup> Die Menschen in Vereinen oder anderen Organisationen ohne Erwerbscharakter betreiben Eigenarbeit, soweit die Leistungen, um die sie sich bemühen, ihnen selbst zukommen - beispielsweise die Arbeit des Kassenwarts im Turnverein oder das gemeinsame Mosten von Obst im Kleingarten-

Es wäre kaum überzeugend, wollte man Hinwendung zu Eigenarbeit nur damit erklären, daß Steuern und Abgaben vermieden werden, die an bestimmte Tätigkeiten gebunden sind. Zu vielfältig sind die historisch und aktuell zu beobachtenden Wandlungen, die zum Teil bestimmt werden von der industriellen Entwicklung, dem Stand der Produktionstechnik und dem Ausbau leistungsfähiger Transportnetze. Denkt man zurück, dann erkennt man ausgesprochen viele Bereiche, in denen vormalig entgeltete Dienstleistungen durch Eigenarbeit ersetzt worden sind. „Die Köchin im Privathaushalt ist praktisch ausgestorben, die Kofferträger am Bahnhof sind verschwunden, die Schuhputzer gibt es nicht mehr. Hotelportiers und Boys sind fast schon Raritäten ... die adrette Verkäuferin und der freundliche Tankwart werden seltener ... Der Kunde geht heute selber durch die Regale, wählt zwischen den verschiedenen Größen und Produkten aus, verläßt sie selber in sein Auto und transportiert sie nach Hause, sogar das Inkasso wird er bald selbst vornehmen.“<sup>29)</sup>

Und das bedeutet: Industrie und vor allem Handel haben mittlerweile die nicht mit Abgaben belastete Arbeit ihrer Nachfrager und Abnehmer als Wettbewerbsparameter entdeckt. Sie ersetzen die steuerbelastete Arbeit ihrer Mitarbeiter durch Eigenarbeit der Kunden. Do-it-yourself, Selbstbedienung, Individualverkehr - alle sind sie berechte Zeugen dieser Wandlung.

Eigenarbeit findet also nicht nur in „alternativen“ Wirtschaftsformen am Rande der Gesellschaft statt, sie ist längst ein wichtiger Faktor im gesamten Wirtschaftsleben geworden - mehr oder weniger unbemerkt.

Eigenarbeit muß allerdings nicht zwangsläufig als Ausweichreaktion angesehen werden. Eigenarbeit dürfte zum großen Teil auf dem Bedürfnis der Menschen gründen, in gemeinsamer Arbeit etwas für einen gemeinsamen Zweck zu leisten. Die ehrenamtliche Arbeit in Vereinen, der gemeinsame Bau von Vereinsheimen, die Jugendarbeit in den Gemeinden, sie alle sind wohl auch Zeichen des positiven Wunsches der Menschen, ihre Kraft für einen von ihnen jeweils gutgeheißenen Zweck einzusetzen.

Auch läßt sich argumentieren, ein großer Teil der abgabelfreien Eigenarbeit sei gewissermaßen vom Erwerbsleben steuerbelasteter Art noch nicht aufgesogen worden.<sup>30)</sup> Die abgabelfreie Eigenarbeit war schon immer da und hatte stets Bestand neben der steuerbelasteten Wirtschaftstätigkeit. Deswegen ist es sicherlich richtig, z. B. die Hausfrauentätigkeit als steuerlich privilegiert zu bezeichnen. Ob es deshalb aber auch überzeugen kann, diese Tätigkeit als Element der Schattenwirtschaft zu bezeichnen, bleibt fraglich.

#### 5. Kategorie 4 zur Bestimmung des Inhalts von Ausweichwirtschaft: Illegalität

Die Frage nach der Legalität wird bisweilen zum Entscheidungskriterium erhoben, wenn es darum geht, ob bestimmte Einkommen der Schattenwirtschaft zuzuordnen seien oder nicht.<sup>31)</sup> Ein modifiziertes Legalitätskriterium bieten diejenigen an, die statt von „Illegalität“ von „Irregularität“<sup>32)</sup> sprechen oder „irregulär economy“<sup>33)</sup>. Übersetzt bedeutet das soviel wie regelwidrig oder unehrlich. Wenn man auch zugestehen muß, daß die Frage nach Illegalität in jedem einzelnen Falle schwierig zu beantworten ist, so ist Legalität doch eine Eigenschaft, die mit Schwangerschaft zu vergleichen ist: Es gibt nur die Möglichkeiten ja oder nein; ein bißchen illegal zu sein ist unmöglich.

<sup>26)</sup> Das tun z. B. Gretschmann, Klaus, Wolfgang Ulrich, Wirtschaft im Untergrund, a.a.O. Ebenso Vonderach, Gerd, Die „neuen Selbständigen“, in: MittAB 2/1980, S. 153-169. Einen geringfügig anderen Akzent hat die Abgrenzung eines „voluntary nonprofit sectors“, da in einem solchen nicht unbedingt nur Selbsthilfe und Eigenarbeit, sondern auch freiwillige Sozialleistungen erbracht werden. Siehe Weisbrod, Burton A., The Voluntary Nonprofit Sector, Toronto 1977.

<sup>27)</sup> Diese Auffassung teilt z. B. Hamer, Eberhard, Schwarzarbeit und Marktwirtschaft, in: FAZ vom 27.11.1978, S. 11.

<sup>28)</sup> Beispiele ähnlicher Lebensformen, als die „neuen Selbständigen“ bezeichnet, finden sich bei: Vonderach, Gerd, Die „neuen Selbständigen“, a.a.O., S. 154.

<sup>29)</sup> Wellmann, Burkhard, Ottheinrich Freih. von Weitershausen, Elite-Zukunftsorientierung in der Demokratie, Problemskizze, Köln 1981, S. 22.

<sup>30)</sup> So argumentiert sinngemäß Mettelsieffen, Bernd, Schattenökonomie in der Bundesrepublik, in: Kursbuch 69, Unsere Wirtschaft, Berlin 1982, S. 147-162, S. 152 f.

<sup>31)</sup> Weck grenzt ab: Einkommen, die mit Steuerhinterziehung verbunden sind, Schwarzarbeit und Kriminalität, s. Weck, Hannelore, Wie groß ... a.a.O., S. 392.

Cassel ist schon einen Schritt weiter. Er unterscheidet zwischen legalen und illegalen Formen der Ausweichwirtschaft. Siehe Cassel, Dieter, Schattenwirtschaft - eine Wachstumsbranche? in: List Forum, Bd. 11, 1981/82, Heft 6, Sept. 1982, S. 343-363.

<sup>32)</sup> „die Irregularität ist also das erste Merkmal der Schattenwirtschaft ...“; siehe Schmidt, Kurt, Verlockungen und Gefahren der Schattenwirtschaft, a.a.O., S. 9.

<sup>33)</sup> Z. B. Feige, Edgar L., How Big is the Irregular Economy? in: Challenge, Nov./Dez. 1979, S. 5-13.

Unterscheidungen in „regulär“ und „irregulär“ trifft man nicht nur gemäß dem Kriterium, ob jemand nach dem Gesetz etwas tun *durfte*, sondern man trifft sie auch gemäß dem Kriterium, ob jemand etwas tun *sollte*. Das aber ist eine normative Festlegung, die moralische Komponenten enthält. Schattenwirtschaft läßt sich sicherlich auch mit moralischen Maßstäben abgrenzen,<sup>34)</sup> diese jedoch sind nur schwer nachzuvollziehen und vor allem interpersonell stark unterschiedlich. Die Moral sollte deshalb aus der Diskussion herausbleiben.

Wenn man die Unterscheidungslinie zwischen legalen und illegalen Einkommen ziehen will, so muß man verschiedene Aspekte der Illegalität aufgreifen. Man muß zumindest unterscheiden zwischen der Legalität

- des Handelns und
- der Befugnis zu handeln.

Diese Unterscheidung weist darauf hin, daß es entsprechend auch zwei Ausprägungen von Illegalität gibt: Unstatthaftigkeit und Unwirksamkeit. Ein nicht geschäftsfähiges Kind kann zwar einen Kaufvertrag abschließen, in dem es sich verpflichtet, gegen Zahlung von 1000 DM eine Sofagarnitur zu erwerben, aber die Rechtsfolge wird sein, daß dieser Vertrag so behandelt wird, als sei er nie zustande gekommen. Er ist unwirksam, weil das Kind vor dem Gesetz nicht mächtig ist, einen solchen Vertrag wirksam zu schließen.

In ähnlicher Weise sind Handlungen unwirksam, die von Personen ausgeführt werden, denen eine für die Wirksamkeit der Handlung notwendige Eignung nicht zugesprochen worden ist. Der Lehrvertrag eines Handwerkers mit einem Auszubildenden ist unwirksam, sofern der nicht Meister seines Faches ist. Wird also eine bestimmte Eignung für bestimmte Handlungen vorausgesetzt (Diplom, Meisterprüfung, Erwerb einer Lizenz etc.), dann muß jede Handlung dieser Art, die von einem nicht Befugten ausgeübt wird, unwirksam, also illegal, sein.

Dieser Aspekt der Illegalität, die Unwirksamkeit, kommt in der gesamten Diskussion um Ausweichwirtschaft nicht vor. Er soll aber deswegen nicht vollständig vergessen werden, denn zumindest in dem Bereich der Wirtschaftskriminalität dürfte das Handeln ohne Befugnis eine nicht ganz unwichtige Rolle spielen.

Als unstatthaft – das wäre der zweite Aspekt der Illegalität – wird man eine Handlung bezeichnen, die gegen ein bestehendes Gesetz verstößt. Um welches Gesetz es sich dabei handelt, bleibt offen, weshalb dieser Aspekt der Illegalität auch das gesamte Spektrum aller Rechtsbereiche umfaßt. So müßte man hier z.B. unterordnen den Verstöße gegen das Jugendschutzgesetz, Verstöße gegen das Urheberrecht, Verstöße gegen die Arbeitszeitordnung, die Preisauszeichnungsverordnung, das Jagdgesetz, die Straßenverkehrsordnung usw.

All diese Verstöße sind unstatthaft, dennoch kann es kaum sinnvoll sein, auch alle diese Handlungen der Schattenwirtschaft zuzuordnen. Es kann nicht darum gehen, sämtliche Rechtsbereiche daraufhin zu prüfen, welche Arten unstatthafter Handlungen dort jeweils vorkommen könnten oder tatsächlich beobachtet werden.

Deshalb hilft man sich einfach dadurch, daß man als Merkmal für die Zugehörigkeit eines Einkommens zur Ausweichwirtschaft ausschließlich den Umstand wählt, daß Steuern hinterzogen worden sind.<sup>35)</sup> Wer so vorgeht, versucht meist eine weitere Differenzierung: Die Unterscheidung zwischen gesetzlichen Handlungen mit der Folge von Steuerhinterziehung und ungesetzlichen Handlungen mit derselben Folge.<sup>36)</sup> Diese Unterscheidung wird als geboten gesehen, um Einkommen aus Steuerkriminalität von Einkommen aus (sonstigen) Schwerverbrechen zu unterscheiden. Es macht natürlich keinen logischen Unterschied, ob man ungesetzlich Einkommen aus gesetzlich zulässigen Handlungen bezieht, indem man Steuern verkürzt, oder indem man gleich ungesetzliche Handlungen begeht, z. B. sich als Hehler betätigt oder als Falschmünzer und dadurch Steuern spart: Die Einkommen werden stets zu Lasten Dritter erzielt. Dennoch dürfte nach weitverbreiteter Auffassung ein gewisser qualitativer Unterschied bestehen.<sup>37)</sup> Die Menschen scheinen eine zwiespältige Moral zu besitzen: Wer sich ungerechtfertigte Vorteile gegenüber einer Privatperson verschafft, gilt in den Augen der meisten Menschen als Betrüger. Wer sich jedoch ungerechtfertigte Vorteile gegenüber einer anonymen Institution verschafft, gilt in den Augen vieler Menschen als besonders pffiffig.

Es muß aber die Frage offen bleiben, ob diese Empfindung ausreicht, die sonstigen kriminellen Delikte aus dem, was man in dieser vierten Kategorie als Schattenwirtschaft bezeichnet, herauszuhalten, zumal viele kriminelle Delikte durchaus auch als Ausweichphänomen auf bestimmte Belastungen interpretiert werden können – etwa Drogenschmuggel als Ausweichreaktion auf restriktive nationale Gesetzgebung, illegales Glücksspiel als Umgehung der Konzessionsabgaben oder der Lotteriesteuer. Dennoch scheint dieser artifizielle Unterschied nicht ganz unbegründet: Wenn jemand im täglichen Sprachgebrauch von Schwarz-, Schatten- oder sonstigen Arten der Untergrund- und Schattenwirtschaft redet, so meint er in der Regel keine kriminellen Aktivitäten im Sinne irgendwelcher Schwerverbrechen, sondern höchstens neben der Steuerhinterziehung gewisse Arten der Wirtschaftskriminalität.<sup>38)</sup>

Wenn man das Merkmal der Illegalität konsequent zur Abgrenzung der Schattenwirtschaft benutzen will, dann muß man freilich auf so feinsinnige Unterscheidungen verzichten und auf jeden Fall alle Einkommen aus kriminellen Handlungen zur Schattenwirtschaft zählen.

Wer Einkommen aus illegalen Tätigkeiten der Schattenwirtschaft zuweisen will, steht vor dem gleichen Dilemma wie derjenige, der sämtliche steuerlastfreien Einkommen der

<sup>34)</sup> Die Moralität wird bisweilen als konstitutives Element der Schattenwirtschaft angesehen. Siehe: Klinkmüller, Erich, Gert Leptin, Terminologische Anmerkungen zum Begriff der Schattenwirtschaft, in: Beiträge zum Problem der Schattenwirtschaft, hrsg. von Günter Hedtkamp, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 132, Berlin 1983.

<sup>35)</sup> Wobei in aller Regel nicht unterschieden wird, ob die Steuerhinterziehung als Ordnungswidrigkeit gilt, also mit einer Geldstrafe geahndet wird, oder ob die Steuerhinterziehung als so schwere Straftat angesehen wird, daß eine Gefängnisstrafe droht. Beides aber ist möglich und könnte für die Nähe der Steuerstrafat zu anderen kriminellen Handlungen vielleicht wichtig sein.

<sup>36)</sup> Eine solche Unterscheidung zwischen Legalität und Illegalität der Handlung mit zwangsläufiger Folge der Steuerhinterziehung trifft Frey, Bruno S., Schwierig zu fassen, in: Wirtschaftswoche, Nr. 46, vom 6. Nov. 1981, S. 78-85, S. 81.

<sup>37)</sup> Steuerhinterziehung beispielsweise wird häufig als „Kavaliersdelikt“ aufgefaßt. Dazu Schmolders, Günter, Einführung in die Geld- und Finanzpsychologie, Darmstadt 1975, S. 125 ff.; derselbe, Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft, Hamburg 1980, S. 105 ff.

<sup>38)</sup> Diese Auffassung vertritt auch Schmolders. „Aber es wäre eine überflüssige Dramatisierung der Schwarzarbeit, der Steuerflucht und der vielerlei „Geschäfte ohne Rechnung“, wollte man sie mit den dunklen Machenschaften der Kriminellenszene gleichsetzen, die in der Nähe der Kapitalverbrechen Mord und Totschlag angesiedelt sind.“ Schmolders, Günter, Der Beitrag der Schattenwirtschaft, in: Wandlungen in Wirtschaft und Gesellschaft, Festschrift für Walter Adolf Jöhr zum 70. Geburtstag, hrsg. von Emil Küng, Tübingen 1980, S. 371-379, S. 372.

Schattenwirtschaft zuordnet: Man sieht es den Einkommen häufig nicht an, ob sie illegal erwirtschaftet worden sind. Durch Bilanzmanipulation können Einkommen entstehen, die ordentlich versteuert und sogar statistisch erfaßt werden, aber ihren Ursprung im Betrug haben. Falsch ausgestellte Rechnungen zeitigen denselben Effekt.<sup>39)</sup> Diebstahl in Unternehmen schmälert die in den Jahresabschlüssen der Unternehmen ausgewiesene Wertschöpfung, obwohl doch Einkommen in Form von materiellen Gütern entstanden sind, illegal. Einkommen aus der Produktion von Markenartikeln, für deren Produktion keine Lizenz erworben worden ist, oder Einkommen aus der Produktion von Gütern, die unter falscher Bezeichnung verkauft werden<sup>40)</sup>, werden versteuert und statistisch erfaßt, aber verstoßen gegen Vorschriften zum Schutz eingetragener Markenzeichen. Der Tankwart, der freundlichst auch das Ausbeulen und Lackieren eines Kotflügels übernimmt, handelt, selbst wenn er das daraus fließende Einkommen versteuert, illegal. Er verstößt

gegen die Gewerbeordnung. Nur Lackierfachbetriebe dürfen lackieren.<sup>41)</sup> Der Internal Revenue Service schätzt für die USA, daß in den Einkommensteuererklärungen unter der Rubrik „sonstige Einkommen“ z. B. auch Einkommen aus Drogenhandel angegeben und versteuert werden, weil die Quellen nicht nachgewiesen zu werden brauchen.<sup>42)</sup>

Wer nach illegalen Einkommen forscht, hat sich folglich nicht ausschließlich in Bereichen aufzuhalten, die in der Sozialproduktrechnung nicht erfaßt werden. Er muß auch auf Einkommen achten, die statistisch erfaßt werden.

## 6. Bestimmung des Inhalts von Schattenwirtschaft nach den Kategorien I bis 4

Mit Hilfe der vier aufgezeigten Kategorien, welche, das sei hier betont, den meisten Abgrenzungen von Schattenwirtschaft in der ein oder anderen Form zugrunde liegen, welche aber weder in allen Ansätzen vorhanden sind, noch die alleinigen Unterscheidungsmerkmale von Schattenwirtschaft und „rechtschaffener“ Wirtschaft darstellen – mit Hilfe dieser vier Kategorien läßt sich eine Tabelle mit vierfachem Eingang erstellen.

Diese Tabelle besteht aus 16 Feldern, denen man beispielhaft bestimmte Einkommen zuordnen kann – wie das in der Abbildung zu ersehen ist.

Und nun ist man herrlich frei in der Wahl, welche Felder man zu seinem jeweiligen Konstrukt „Schattenwirtschaft“ dazuzählen will bzw. nach welchem Kriterium man Teile aus verschiedenen Feldern hinzurechnen möchte.

<sup>39)</sup> Als Beispiel mögen die Vereinbarungen zwischen einer Vielzahl von Zahnärzten und Labors gelten, die mittlerweile Gegenstand eines Ermittlungsverfahrens geworden sind. Die Zahnärzte verrechneten mit den Krankenkassen die vollen Leistungen der Labors, erhielten aber selbst bis zu 18 Prozent Rabatt eingeräumt, den sie wiederum dem Fiskus verschwiegen. Siehe: Weitere Ermittlungen gegen Zahnärzte, in: FAZ vom 16. Aug. 1982.  
<sup>40)</sup> Als Beispiel mag die Affäre um einen Fleischbetrug gelten, der nur durch Zufall aufgedeckt wurde. Siehe: Wildbret von Blauschaf und Känguruh, in: FAZ vom 23. Okt. 1982, S. 9/10.  
<sup>41)</sup> Das ergibt sich aus der Handwerksordnung in Verbindung mit den jeweiligen Berufsbildern, wie sie die Handwerkskammern skizzieren.  
<sup>42)</sup> Department of the Treasury, Internal Revenue Service, Estimates of Income Unreported on Individual Income Tax Returns, Publication 1104 (9-79), S. 134.

		Im Volkseinkommen erfaßt		Im Volkseinkommen nicht erfaßt	
		mit Abgabelast	ohne Abgabelast	mit Abgabelast	ohne Abgabelast
Transaktionen	legal	1111 Alle Einkommen einer „rechtschaffenen“ Wirtschaft	1011 Einkommen unterhalb des Grundfreibetrages des Einkommensteuerrechts	0111 Prostitution	0011 Einkommen aus Spekulationsgeschäften, die nicht ordentlich versteuert werden Nachbarschaftshilfe
	illegal	1110 nicht entdeckte Fälschungen, Übertreten des Nachtbackverbotes	1010 nicht entdeckte Fälschungen etc, aber unterhalb des Grundfreibetrages	0110 Prostitution illegal eingereister Ausländer	0010 Schwarzarbeit Drogenhandel
Eigenarbeit	legal	1101 Selbsthergestellte Anlagen	1001 Selbsterstellung geringwertiger Wirtschaftsgüter	0101 —	0001 do-it-yourself Hausfrauenarbeit Kleingärtnerei
	illegal	1100 Selbsthergestellte Anlagen, die von illegal eingereisten Ausländern hergestellt worden sind	1000 Selbsterstellung geringwertiger Wirtschaftsgüter durch illegal eingereiste Ausländer	0100 —	0000 Eigenanbau von Cannabis, Selbsterstellung einer „Schwarz“distille

Wer in seiner Argumentation das Hauptgewicht auf Marktversagen, Selbstversorgung, Wandel in der Angebotsstruktur hin zu „alternativen“ Betrieben usw. legt, der meint wohl Wirtschaftsbereiche, die hauptsächlich durch Eigenarbeit geprägt sind. Ob dort gleichzeitig legal oder illegal, steuerbelastet oder nicht produziert wird, und ob die Wertschöpfung auch Eingang findet in das Volkseinkommen, interessiert nur in zweiter Linie.

Wer Schattenwirtschaft mit Schwarzarbeit und Beschäftigung illegal eingereister Arbeitnehmer identifiziert, kann nur den Wirtschaftsbereich meinen, der durch die Merkmale gekennzeichnet ist: Nicht im Volkseinkommen erfaßt, ohne Abgabelast, Einkommen aus Transaktionen und illegal. Zusätzlich muß, wer so vorgeht, weitere Kriterien geltend machen, um Schwarzarbeit von anderen kriminellen Delikten abzuheben. Das geschieht bisweilen mit der krückenhaft anmutenden Unterscheidung in „parallele“ Aktivitäten. Als „parallel“ werden dann zur Schattenwirtschaft solche Aktivitäten gezählt, die auch in der offiziellen abgabebelasteten Wirtschaft stattfinden. Wer so trennt, meint wahrscheinlich hauptsächlich handwerkliche Tätigkeiten, Dienstleistungen aller Art, Geschäfte ohne Rechnung sozusagen, die man tätigt, wenn man den Tischler kennt, der den Holzausbau der Wohnung vornimmt, oder Geschäfte mit falscher Rechnung, wenn man den Tankwart kennt, der ein falsches Datum oder eine unrichtige Summe auf die Quittung schreibt, welche später der Steuerersparnis dienen kann. Wer so trennt, müßte aber auch Wertschöpfung aus Hehleri, Schmuggel, illegalem Glücksspiel u. ä. zur Schattenwirtschaft zählen, da ja auch diese Tätigkeiten stets ihre offizielle Variante haben.

Wer andererseits Schattenwirtschaft mit Bargeldtransaktionen gleichsetzt, fragt nicht danach, ob Schattenwirtschaft etwas mit Eigenarbeit zu tun habe, ob die Tätigkeiten legal oder illegal sind: Er behauptet, daß ein gewisser Teil des Bargeldbestandes für Transaktionen benutzt wird, die nicht im Sozialprodukt auftauchen, weil die Menschen irgendwelche Abgabelasten umgangen haben und deshalb die aus der Transaktion fließenden Einkommen nicht in die Statistik eingegangen sind.

Wer Schattenwirtschaft so mit Bargeldgeschäften identifiziert, meint wohl ebenfalls Geschäfte ohne Rechnung, Zahlungen unter der Hand und all die Steuervermeidungen, die in den Transaktionen zwischen Einzelhandel und Endverbraucher stattfinden. Wer Schattenwirtschaft mit Bargeldgeschäften identifiziert, schließt aber automatisch auch viele kriminelle Handlungen ein wie Handel mit Drogen, gestohlenen Autos und Pelzen, soweit sie in bar abgewickelt werden, Bestechungen, erpreßte Schutzgelder usw.

Wer in der Schattenwirtschaft hauptsächlich unrechtmäßige, also illegale Einkommen angesiedelt sieht, muß zwangsläufig die Fragen ignorieren, ob diese Einkommen im Sozialprodukt erfaßt werden, ob sie aus Eigenarbeit oder aus Transaktionen herrühren oder ob sie überhaupt Resultat einer Abgabelastvermeidung sind. Erst weitere Kriterien

setzen jemanden mit diesem Ausgangspunkt in die Lage, weiter zu differenzieren zwischen Kriminalität, Wirtschaftskriminalität, Steuerkriminalität usw.

Wer wiederum den Aspekt des Ausweichens aus einer Last zum definitorischen Kriterium der Bestimmung von Schattenwirtschaft macht, kümmert sich nicht darum, ob die Einkommen im Sozialprodukt mitgerechnet werden, ob sie legal sind oder illegal oder ob sie aus Transaktionen herrühren. Konsequenterweise müßte, wer so vorgeht, auch das logische Pendant berücksichtigen, nämlich den Versuch der Menschen, ihre wirtschaftlichen Verhältnisse so zu gestalten, daß sie Vorteile, die der Staat an bestimmte Umstände knüpft, wahrnehmen. In letzter Konsequenz hieße das wahrscheinlich, das gesamte Wirtschaftsleben als Ausweichreaktion und damit als Schattenwirtschaft zu begreifen. Das aber ermöglichte keine sinnvolle Unterscheidung mehr zwischen einer „rechtschaffenen“ und der „Schatten“-Wirtschaft.

## 7. Zusammenfassung

Wenn der Leser festgestellt haben sollte, daß es „die“ Schattenwirtschaft nicht gibt, so hat dieser Aufsatz seinen Zweck erfüllt.

Schattenwirtschaft, so wie das Phänomen in den letzten Jahren diskutiert worden ist, stellt kein operationales Konstrukt dar. Oder, was dasselbe ist: Jedermann wählt sich seinen Begriff von Schattenwirtschaft selbst. Die wichtigsten Abgrenzungskriterien werden hier dargestellt:

- statistische Erfassung
- Eigenarbeit/Transaktionen
- Abgabelastvermeidung
- Legalität/Illegalität.

Aber auch damit ist für die Abgrenzung von Schattenwirtschaft nichts gewonnen.

Es fragt sich deshalb, ob man nicht grundsätzlich den falschen Weg geht, über die Schattenwirtschaft als ein „Ganzes“ Aussagen treffen zu wollen. Beschränkt man sich auf recht gut eingrenzbar Teilbereiche, dann lassen sich nämlich recht glaubwürdige Aussagen treffen, selbst wenn sie mit großen Unsicherheiten verbunden sind. Dem Verfasser dieses Aufsatzes scheint es jedenfalls ein redlicheres Verfahren zu sein, einzelne Bereiche ausfindig zu machen, in denen nicht alles rechtschaffen zugeht, als gesamtwirtschaftliche Konstrukte ohne eindeutig abgrenzbaren Sinn herzustellen.

Trotz der Schwierigkeiten, Schattenwirtschaft gesamtwirtschaftlich eindeutig und sinnvoll abzugrenzen, gibt es eine Reihe von Verfahren, den Umfang der Schattenwirtschaft und seine Veränderung zu schätzen. Mit solchen Verfahren wird sich der zweite Teil dieses Beitrags im nächsten Heft beschäftigen.