

Schmidt, Kurt

**Article — Digitized Version**

## Wertewandel, Politikverdrossenheit und Schattenwirtschaft

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schmidt, Kurt (1994) : Wertewandel, Politikverdrossenheit und Schattenwirtschaft, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 6, pp. 303-306

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137134>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Kurt Schmidt

## Wertewandel, Politikverdrossenheit und Schattenwirtschaft

*Die Zunahme der Schattenwirtschaft ist eine vielbeklagte Erscheinung der letzten Jahre. Worauf ist diese Entwicklung zurückzuführen? Welche Möglichkeiten bestehen, die Schattenwirtschaft deutlich einzudämmen?*

Die Schattenwirtschaft ist nach Umsatz und Beschäftigung offenbar eine Wachstumsbranche. Auch die Klagen darüber nehmen zu, ebenso die Kontroll- und Strafmaßnahmen. Aber deren Erfolg scheint sich, jedenfalls was die Schwarzarbeit und die Geschäfte ohne Rechnung betrifft, in Grenzen zu halten. Das ist nicht überraschend, bedenkt man, wie attraktiv die Umgehung von Abgaben und Regulierungen ist. Ja, die Steuern und anderen Abgaben sind so hoch und die Gebote und Verbote so zahlreich, daß die Frage aufkommt, warum die Schattenwirtschaft nicht noch größer ist. Anders gewendet: Wenn trotz der massiven Anreize die Betätigung in der Schattenwirtschaft nicht umfangreicher ist, muß es Gründe für diese „Beschränkung“ geben.

Versucht man diesen Umstand mit Hilfe ökonomischer Kategorien zu erklären, fällt einem sofort die Risikoaversion als Argument ein. Bei näherem Hinsehen zeigt sich indessen, daß dafür enorm hohe Werte angenommen werden müssen, um angesichts der großen Anreize die Begrenzung der Schattenwirtschaft plausibel zu machen. Auch die Tatsache, daß es in der Schattenwirtschaft weitgehend heimlich zugeht (und daß dabei gegen Normen verstoßen wird), reicht nicht aus, um zu erklären, warum sie nicht umfangreicher ist; denn das Ausmaß dessen, was die Privaten innerhalb ihrer vier Wände ver-

richten lassen können, ist meines Erachtens dafür viel zu groß. Und das Argument, daß der Umfang der Schwarzarbeit wesentlich eingeschränkt werde, weil das dort „schwarz“ verdiente Geld im offiziellen Sektor nicht unauffällig ausgegeben werden könne, ist nicht ernst zu nehmen.

Die Ausdehnung der Schattenwirtschaft könnte eher umgekehrt mit der Erhöhung der Abgaben und der Zunahme von Regulierungen zu tun haben. Aber dagegen spricht, daß in Ländern mit ähnlichem Entwicklungsstand trotz Abgabensenkung und Deregulierung die Schattenwirtschaft offenbar nicht abgenommen, sondern wahrscheinlich weiter zugenommen hat. Gleichwohl bleibt richtig, daß zunehmende öffentliche Lasten die Aktivitäten in der Schattenwirtschaft attraktiver machen. Doch scheint der Zusammenhang, wie gerade der Blick über die Grenzen zeigt, nicht so eng zu sein, daß damit die Entwicklung vollständig erklärt werden könnte. Es bleibt jedenfalls Raum für die Vermutung, daß für die Betätigung in der Schattenwirtschaft neben – und zum Teil auch abhängig von – ökonomischen Anreizen nicht-ökonomische Faktoren von Belang sind.

### Nicht-ökonomische Faktoren

Dies bedeutet, daß zur objektiv gegebenen Attraktivität der irregulären Betätigung die subjektive Bereitschaft hinzutreten muß, damit es zu einem gesamtwirtschaftlich relevanten Umfang der Schattenwirtschaft kommt. Diese subjektive Bereitschaft ist gleichsam die Bedingung, damit von den objektiven Möglichkeiten irregulären Handelns Gebrauch gemacht wird, und sie ist wahrscheinlich

---

*Prof. Dr. Kurt Schmidt, 69, ist emeritierter Ordinarius der Universität Mainz. Er war von 1974 bis 1984 Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.*

nicht allein, möglicherweise sogar nur zu einem geringen Teil, ökonomisch determiniert. Zwar ist es so gut wie sicher, daß zum Beispiel die Bestechlichkeit mit der Höhe der Bestechungsgelder zunimmt. Aber es gibt eben auch Schwerbestechliche und sogar Unbestechliche. Bei Anbietern und Nachfragern in der Schattenwirtschaft ist dies vermutlich nicht anders.

Nimmt man also die objektive Attraktivität der Schattenwirtschaft als gegeben an, dann bestimmt der Grad der subjektiven Bereitschaft zu solcher Betätigung den Umfang und die Veränderung der Schattenwirtschaft. Der innere Widerstand, sich irregulär zu betätigen, wird so gesehen nicht nur durch ökonomische Anreize, sondern auch durch nicht-ökonomische Faktoren abgebaut.

Diese nicht-ökonomischen Faktoren sind Gegenstand der folgenden Ausführungen. Um Mißverständnisse zu vermeiden ist freilich zuvor zu klären, was hier unter Schattenwirtschaft verstanden wird. Entscheidend ist, daß in den entwickelten Industriestaaten der westlichen Welt mehr und mehr Bürger Normen, die für die wirtschaftliche Betätigung gelten, gleichsam abwählen. Die Illegalität oder Irregularität ist also das erste Merkmal der Schattenwirtschaft, und das ist auch der Grund dafür, daß es hier möglichst heimlich zugeht. Dies bedeutet, daß die eigenwirtschaftliche Tätigkeit in privaten Haushalten und in Form der Nachbarschaftshilfe nicht in den Bereich der Schattenwirtschaft fällt; denn sie ist völlig legal. Das zweite Merkmal der Schattenwirtschaft ist darin zu sehen, daß es sich dabei um wirtschaftliche Aktivitäten handelt, die es nach Inhalt und Form 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. Durch dieses zweite Merkmal wird die Schattenwirtschaft gegenüber herkömmlichen kriminellen Handlungen wie Diebstahl und Erpressung, Korruption und Drogenhandel abgegrenzt.

#### **Geringere Beachtung von Regelungen**

Hinsichtlich der nicht-ökonomischen Gründe für die Ausdehnung der Schattenwirtschaft in den letzten Jahren sei zunächst das viel diskutierte Phänomen des Wertewandels genannt. Bei Umfragen und Untersuchungen wird immer wieder festgestellt, daß von vielen Bürgern früher weitgehend Anerkanntes und Befolgtes in Frage gestellt oder gar abgelehnt wird. Es handelt sich dabei um vorwiegend außerökonomische Faktoren wie religiös oder ethisch begründete Normen und staatlich oder gesellschaftlich bestimmte Regeln. In dem Maße, wie diese Regeln an Geltung verlieren, nimmt bei den einzelnen der Widerstand ab, in der Schattenwirtschaft als Anbieter oder Nachfrager tätig zu werden.

Schattenwirtschaftliche Aktivitäten sind immer mit Verstößen gegen staatliche oder ständische Normen verbunden. Die Bereitschaft zu dem Schritt in die Irregularität hängt wesentlich von dem Verhältnis von Bürger und Staat ab. Die abgabenheischenden und reglementierenden Eingriffe des Staates in die Privatsphäre der Bürger, die die unvermeidliche Kehrseite der staatlichen Daseinsvorsorge und sozialen Sicherung sind, haben offenbar zu einer erheblichen Beeinträchtigung dieses Verhältnisses geführt. Dies gilt insbesondere, seit die Grenzen und Gefahren der Verteilung von staatlichen „Wohltauten“ deutlicher geworden sind.

Die mit dieser Entwicklung verbundene zunehmende Neigung, gesetzliche Regelungen „abzuwählen“, zeigt sich unter anderem in der gesunkenen Steuermoral. Seinen Niederschlag findet dieses veränderte Bewußtsein beispielsweise darin, wie Steuersünder in der öffentlichen Meinung beurteilt werden. Umfragen zeigen, daß sich diese Bewertung seit Mitte der fünfziger Jahre deutlich zum „Positiven“ gewandelt hat. Es liegt nahe zu vermuten, daß sich diese schleichende Erosion des Unrechtsbewußtseins nicht auf Steuervorschriften beschränkt, sondern daß die Bereitschaft, Gesetze und Vorschriften zu beachten, im ganzen abgenommen hat, daß deren Verbindlichkeit also geringer geworden ist. Der Rechtfertigungsbedarf für die Betätigung in der Schattenwirtschaft dürfte demnach abgenommen haben. Man kann auch sagen, die Hemmschwelle ist gesunken – oder es ist, eben wegen der Ausuferung der Staatstätigkeit, zu einer Erosion der Moral gekommen ist.

#### **Wenig Abschreckung durch Strafen**

Ein Gegengewicht zum Sinken der subjektiven Hemmschwelle, irreguläre Tätigkeiten auszuführen oder ausführen zu lassen, könnte darin liegen, entdeckt und bestraft zu werden. Es spricht jedoch vieles dafür, daß davon nur wenig eindämmende Wirkungen ausgehen.

Die Erklärung hierfür liegt zum einen darin, daß die Grenzen zwischen erlaubter Nachbarschaftshilfe und irregulärer Schwarzarbeit fließend sind und daß auch jenseits dieser Grauzone die Gefahr der Entdeckung relativ gering ist. Von einer Verschärfung der Kontrollen darf man daher keine großen Eindämmungserfolge erwarten. Eine solche Verschärfung könnte unter Umständen sogar zum entgegengesetzten Effekt, also zur Zunahme der Schattenwirtschaft führen, wenn hierdurch das Verhältnis zwischen Bürgern und Staat zusätzlich belastet wird.

Zum anderen ist auch von der Aufdeckung irregulärer Aktivitäten nicht viel Abschreckung zu erwarten. Sanktionen in Form von Geldbußen mindern zwar potentiell die Gewinnchancen in der Schattenwirtschaft. Aber weil

diese Gewinnchancen infolge der Umgehung hoher Abgaben und wegen der vielen Regulierungen groß sind, könnten nur entsprechend harte Strafen ein wirksames Gegengewicht schaffen. Man darf freilich bezweifeln, ob ein solch rigoroses Vorgehen gesellschaftlich akzeptiert würde, und außerdem könnten hohe Strafen über die Attraktivität schattenwirtschaftlicher Betätigung weiter „aufklären“.

Neben diesen staatlichen sind mögliche gesellschaftliche Sanktionen zu berücksichtigen. Hier kann man jedoch davon ausgehen, daß mit der Ausbreitung der Bereitschaft, sich in der Schattenwirtschaft zu betätigen, auch die Toleranz in bezug auf diese Aktivitäten zugenommen hat. Und wer wirklich bestraft wird, weil er schwarz gearbeitet hat oder schwarz hat arbeiten lassen, verliert kaum an Ansehen.

### Ungerechte Steuerlasten?

Die Kostenvorteile der Schattenwirtschaft gegenüber der offiziellen Wirtschaft ergeben sich vor allem aufgrund des Wegfalls von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Wesentlich für die Bereitschaft, diese Zwangsabgaben zu umgehen, ist indessen nicht nur die tatsächliche Belastung, sondern auch das subjektive Urteil über Höhe und Verteilung der Abgabenlast.

Daß die Steuerlasten meistens als zu hoch empfunden werden, ist nicht verwunderlich; denn dem Steuerzahler entspricht keine (direkte) Gegenleistung. Dieses Urteil wird durch Ungereimtheiten bei der Steuerverteilung verstärkt. So gibt es bei der Einkommensteuer zahlreiche (legale) Schlupflöcher, was dazu führt, daß gleichgroße Einkommen nach Quelle und nach Verwendung unter Umständen sehr unterschiedlich belastet werden. Die Zinsabschlagsteuer und die Spaltung des Einkommensteuertarifs zugunsten der Einkünfte aus Gewerbebetrieb sind die letzten Beispiele einer langen Reihe von Sondervorschriften, die eine solche Ungleichmäßigkeit der Besteuerung bewirken. Noch unverständlicher wird dem Steuerbürger der Umstand sein, daß Zuwächse im Bruttoeinkommen sogar zu einem Rückgang des Nettoeinkommens führen können. Dieser Fall tritt ein, wenn neben der Zunahme der Steuerbelastung einkommensabhängige Transferzahlungen wegfallen; der Steuer-Transfer-Satz beträgt bei diesem sogenannten Umkippeffekt also mehr als 100% des zusätzlichen Bruttoeinkommens.

Eine als zu hoch und als ungerecht verteilt empfundene Steuerlast bietet nicht nur Anreize, diese Zwangsabgaben zu umgehen, sondern liefert auch Argumente für ein Ausweichen in die Schattenwirtschaft. Es ist sogar möglich, daß die irregulären ökonomischen Aktivitäten trotz einer Steuersenkung zunehmen. Das mag dann ein-

treten, wenn diese Entlastung im Urteil vieler Steuerzahler nur wenigen in ungerechtfertigter Weise zugute kommt. Und wenn eine unsachliche öffentliche Diskussion zur Konfusion über Steuersenkungsvorhaben führt, ist es sogar denkbar, daß es zu mehr Betätigung in der Schattenwirtschaft kommt, obwohl tatsächlich eine breite Steuersenkung beabsichtigt ist.

### Gering bewertete öffentliche Leistungen

Steuern und andere Abgaben dienen der Finanzierung öffentlicher Leistungen. Es spricht freilich manches dafür, daß die Bürger zum großen Teil hohe Abgaben (und Auflagen) viel intensiver negativ als öffentliche Leistungen positiv empfinden. Dies liegt zum einen daran, daß ein erheblicher Teil der öffentlichen Leistungen passiv konsumiert wird; diese Leistungen dringen also nicht in das Bewußtsein der Bürger und werden daher mit öffentlichen Abgaben nicht in Verbindung gebracht. Zum anderen liegt dem Leistungsfähigkeitsprinzip, der offiziellen Leitlinie der Steuerverteilung, die gedankliche Trennung von Steuern und Staatsausgaben zugrunde; bei der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit ist die Vorstellung eines Zusammenhangs zwischen privater Steuerzahlung und staatlicher Leistung nicht nur unerheblich, sondern hinderlich und wird daher bewußt vermieden. Dies hat zur Folge, daß auch bei den öffentlichen Leistungen, die von den Bürgern bewußt in Anspruch genommen werden, der Bezug zu den Abgaben „locker“ ist. Schließlich wird die Bereitschaft, sich der Mitfinanzierung zu entziehen – wozu die Schattenwirtschaft Möglichkeiten bietet –, wahrscheinlich um so größer sein, je weniger das tatsächliche Angebot an öffentlichen Gütern nach Art und Umfang den individuellen Präferenzen entspricht.

Auch Verdrossenheit über die Politik im allgemeinen kann die Neigung vergrößern, in der Schattenwirtschaft tätig zu werden. So werden die Unterschiede im Vertrauen, das die Bürger in ihre Regierung setzen, als Erklärung für den in Zeit und Raum divergierenden Umfang der Schattenwirtschaft genannt. Es ist nicht leicht, dieses Argument zu bewerten. Möglicherweise handelt es sich dabei um ein Alibi der Schwarzarbeiter und ihrer Kunden. Dies würde, falls es zuträfe, auf das Bestehen eines Rechtfertigungsbedarfs hindeuten, den die in der Schattenwirtschaft Tätigen verspüren. Allerdings ist zu erwarten (und vielleicht schon eingetreten), daß das Empfinden, die irreguläre Betätigung in der Schattenwirtschaft rechtfertigen zu müssen, nachläßt, wenn die Politikverdrossenheit zunimmt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es bei wichtigen politischen Aufgaben zu keiner (oder zu keiner klaren) Entscheidung kommt und wenn die politische Klasse durch immer neue Skandale in ihren Reihen an Ansehen verliert.

Das Argument der Politikverdrossenheit verdient eine etwas eingehendere Behandlung; denn die Politikverdrossenheit kann zum Teil auf Politikversagen im (ökonomischen) Sinne von Effizienzverlusten zurückgeführt werden. Dabei kann man drei Arten von Ineffizienz unterscheiden.

### **Effizienzverluste im öffentlichen Bereich**

Die erste hat mit einer Besonderheit öffentlicher Leistungen und mit dem Zwang der Steuererhebung zu tun. Wie oben bereits ausgeführt, können öffentliche Leistungen im allgemeinen nicht so individualisiert bereitgestellt werden, daß jeder private Konsument das bekommt, was seinen Präferenzen entspricht. Immer wird es Bürger geben, deren Wünsche in bezug auf öffentliche Leistungen von dem abweichen, was davon nach Art und Umfang angeboten wird. Ineffizienz entsteht weiterhin durch die Zwangsabgaben. Sie haben nämlich nicht nur Einkommensminderungen (Einkommenseffekte), sondern auch veränderte relative Preise (Substitutionseffekte) zur Folge, und das bringt zusätzliche Nutzeneinbußen mit sich. Diese zeigen sich daran, daß die Besteuerung zu Umdispositionen veranlaßt, deren Ergebnis mit der Rangordnung in Produktion und Verbrauch, die ohne Steuern befolgt worden wäre, nicht übereinstimmt.

Effizienzverluste kommen beim Angebot öffentlicher Leistungen zweitens dadurch zustande, daß politische Akteure (Angehörige der politischen Klasse) zu einem erheblichen Teil partikular, also für sich selbst oder ihre Klientel, Nützliches und nicht das gesamtwirtschaftlich Nötige anstreben. Schiere Zweckrationalität darf daher nicht mit Effizienz im gesamtwirtschaftlichen Sinn gleichgesetzt werden. Immer ist die Dignität der Ziele zu berücksichtigen; denn das Verfolgen von partikularen Interessen geht zu Lasten der Orientierung an gesamtwirtschaftlichen Zielen und führt daher zu Effizienzverlusten für die Gesamtheit. Häufig geschieht das in der Form, daß der Widerstand gegen Marktergebnisse von Politikern aufgenommen oder auch propagiert wird; als Folge davon kommt es häufig zu dirigistischen Eingriffen – nicht selten gegen besseres Wissen.

Irrtum und Torheit sind ebenfalls Gründe für Ineffizienz im öffentlichen Bereich, und selbstverständlich auch Betrug und Korruption. Letztere sind gleichsam Extremfälle der partikularen Orientierung im Handeln von Politikern und öffentlichen Bediensteten. Sicher gibt es diese Form von Ineffizienz auch im privaten Sektor. Wenn ein Team nicht funktioniert und nicht eindeutig gemäß den Zielen der Organisation operiert, entstehen Nutzen-(Gewinn-) Einbußen. Im öffentlichen Bereich ist das Problem aber wahrscheinlich gravierender; denn der Staat ist als Ordnungsmacht für ein zivilisiertes Zusammenleben seiner

Bürger unentbehrlich. Bei den „fundamentalen“ Staatsdiensten wiegt Ineffizienz daher besonders schwer.

Schließlich ist drittens zu beachten, daß zwischen privatem und öffentlichem Bereich nicht nur substitutive, sondern auch komplementäre Beziehungen bestehen. Bei substitutiven Beziehungen ist es möglich, mit Hilfe eines Effizienzvergleichs zu entscheiden, ob eine wirtschaftliche Aufgabe privat gelöst werden kann oder an den Staat übertragen werden soll. Bei komplementären Beziehungen ist das nicht ohne weiteres möglich, und überdies besteht die Gefahr, daß Ineffizienz in einem Sektor „ansteckend“ auf den anderen wirkt. Das gilt wechselseitig und geht oft auf die Erosion von Motivation zurück. So können möglicherweise Unternehmer, die für den Staat bauen, an Interesse und Engagement verlieren, vielleicht sogar resignieren, wenn Planungsmängel und Entscheidungsschwächen beim öffentlichen Auftraggeber zu immer neuen Verzögerungen führen.

In umgekehrter Richtung mögen Desinteresse und Nichtbeteiligung von Privaten, auch deren Undankbarkeit, bei Politikern und öffentlichen Bediensteten Routineverhalten und Dienst nach Vorschrift zur Folge haben. Die Frustration bei Finanzbeamten (und deren Konversion zum 08/15-Verhalten) wird vermutlich sowohl aus nicht mehr vernünftig handhabbaren steuerlichen Regelungen als auch aus der Inanspruchnahme aller möglichen Sondervorschriften durch die Steuerpflichtigen resultieren. Auch hier ist übrigens eine Asymmetrie zu vermuten: Die Ineffizienz, die vom öffentlichen Bereich ausgeht, ist wahrscheinlich die schlimmere Infektion.

### **Fazit**

Unsere Ausführungen zeigen, daß wir uns bei dem Thema Schattenwirtschaft auf einem Feld befinden, auf dem ökonomische und nicht-ökonomische Faktoren in vielfältiger Weise miteinander verwoben sind. Das tritt besonders deutlich bei den Überlegungen zur Politikverdrossenheit zutage. Sie geht zum Teil auf Ineffizienz im öffentlichen Sektor zurück, die ihrerseits teils ökonomisch, teils nicht-ökonomisch bedingt ist. Die Politikverdrossenheit hat – neben ökonomischen Anreizen – als nicht-ökonomischer Faktor für Umfang und Ausdehnung der Schattenwirtschaft Bedeutung. Wenn man hiergegen angehen will, tut man gut daran, das komplexe Verursachungsgeflecht zu beachten. Aber selbst wenn das geschieht, bleiben die Aussichten für eine deutliche Eindämmung der Schattenwirtschaft trübe, weil die ökonomischen Anreize für eine Betätigung in der Schattenwirtschaft groß, die individuellen Widerstände dagegen gering sind. Vielleicht werden wir mit der Schattenwirtschaft wie mit einer unheilbaren, aber keineswegs tödlichen Krankheit leben müssen.