

Bonus, Holger; Landsberg, Eva; Mücke, Harald

Working Paper

Schattenwirtschaft - Perspektiven für Wissenschaft und Politik: Bericht über ein Symposium an der Universität Konstanz am 14. - 15.9.1984

Diskussionsbeiträge - Serie B, No. 28

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, University of Konstanz

Suggested Citation: Bonus, Holger; Landsberg, Eva; Mücke, Harald (1984) : Schattenwirtschaft - Perspektiven für Wissenschaft und Politik: Bericht über ein Symposium an der Universität Konstanz am 14. - 15.9.1984, Diskussionsbeiträge - Serie B, No. 28, Universität Konstanz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/92529>

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.

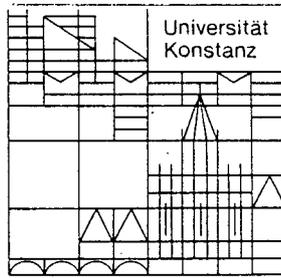
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

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.



**Fakultät für
Wirtschaftswissenschaften
und Statistik**

Holger Bonus
Eva Landsberg
Harald Mücke

**Schattenwirtschaft —
Perspektiven für
Wissenschaft und Politik**

Diskussionsbeiträge

Postfach 5560
D-7750 Konstanz

Serie B — Nr. 28
Oktober 1984

-8. FEB. 1985 Weltwirtschaft
Kiel

YY M. 389 EW

SCHATTENWIRTSCHAFT -

PERSPEKTIVEN FÜR WISSENSCHAFT UND POLITIK

Holger Bonus, Eva Landsberg, Harald Mücke

Serie B - Nr. 28

Oktober 1984

Bericht über ein Symposium an der Universität Konstanz
am 14./15.9.1984

Serie A: Volkswirtschaftliche Beiträge

Serie B: Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

Serie C: Betriebswirtschaftliche Beiträge

Am 14. und 15. September 1984 fand an der Universität Konstanz ein Symposium "Schattenwirtschaft - Perspektiven für Wissenschaft und Politik" statt. Die Ergebnisse dieser Tagung werden hier vorgestellt.

Dem eiligen Leser wird empfohlen, nach der Einführung (S. 1 ff) unmittelbar auf den Abschnitt 5 ("Schattenwirtschaft - Perspektiven für Wissenschaft und Politik", S.40 ff) überzugehen. Eine detaillierte Analyse der Facetten der Schattenwirtschaft ist in Abschnitt 4 ("Die Facetten der Schattenwirtschaft - Motive, Auswirkungen, Konflikte und Handlungsalternativen", S. 10 ff) enthalten. Bemerkungen zum methodischen Vorgehen finden sich in Abschnitt 2 (S.3 ff), während Abschnitt 3 (S. 6 ff) der Begriffsklärung und der Abschätzung der Größenordnung der Schattenwirtschaft gewidmet ist.

<u>Gliederung</u>	Seite
1. <u>Einführung</u>	1
2. <u>Bemerkungen zum methodischen Vorgehen</u>	3
2.1 Figur 1: Die Bereiche der Schattenwirtschaft	4
3. <u>Allgemeine Probleme der Schattenwirtschaft</u>	6
3.1 Schattenwirtschaft: Ein Definitionsproblem	6
3.2 Wie groß ist die Schattenwirtschaft?	7
4. <u>Die Facetten der Schattenwirtschaft - Motive, Auswirkungen, Konflikte und Handlungsalternativen</u>	10
4.1 <u>Die Untergrundwirtschaft</u>	
4.1.1 <u>Die Angebotsseite</u>	10
4.1.1.1 <u>Die freiwillige Schwarzarbeit</u>	
Motive	10
Offene Fragen	14
Auswirkungen	14
Offene Fragen	17
Konflikte	18
Handlungsalternativen	18
4.1.1.2 <u>Die unfreiwillige Schwarzarbeit</u>	21
Motive	22
Auswirkungen	22
Konflikte	22
Handlungsalternativen	22
Offene Fragen	24
4.1.2 <u>Die Nachfrageseite</u>	24
Motive	24
Auswirkungen	25
Konflikte	25
Handlungsalternativen	25

4.2	<u>Zusammenfassung: Die Hauptaspekte der Untergrund-</u> <u>wirtschaft</u>	26
4.3	<u>Untergrundwirtschaft - Bedarfswirtschaft</u>	28
4.4	<u>Die Bedarfswirtschaft</u>	29
4.4.1	<u>Die Alternativökonomie</u>	29
	Motive	29
	Auswirkungen	29
	Konflikte	30
	Handlungsalternativen	30
	Offene Fragen	30
4.4.2	<u>Eigenarbeit und Haushaltsproduktion</u>	31
	Motive	31
	Auswirkungen	32
	Konflikte	32
	Handlungsalternativen	33
	Offene Fragen	34
4.4.3	<u>Selbsthilfe und Nachbarschaftshilfe</u>	34
	Motive	34
	Auswirkungen	35
	Konflikte	35
	Handlungsalternativen	36
	Offene Fragen	36
4.4.4	<u>Caritative Tätigkeiten</u>	37
	Motive	37
	Auswirkungen	37
	Konflikte	37
	Handlungsalternativen	38
	Offene Fragen	38
4.5	<u>Zusammenfassung: Die Hauptaspekte der Bedarfs-</u> <u>wirtschaft</u>	39

5.	<u>Schattenwirtschaft - Perspektiven für Wissenschaft und Politik</u>	40
5.1	<u>Handlungsalternativen gegenüber der Schattenwirtschaft</u>	40
5.1.1	Umstrukturierung der Staatseinnahmen	41
5.1.2	Teil-Laisierung des Sozialstaates	42
5.1.3	Erleichterung von Existenzgründungen	42
5.2	<u>Probleme und Implikationen der Handlungsalternativen</u>	43
5.2.1	Umstrukturierung der Sozialversicherung am Beispiel der Gesetzlichen Rentenversicherung	43
5.2.2	Teil-Laisierung des Sozialstaates	45
5.2.3	Erleichterung von Existenzgründungen	49
5.3	<u>Chancen der Handlungsalternativen</u>	50
6.	<u>Anhang</u>	52
6.1	<u>Anlage 1</u> : Programm des Symposiums "Schattenwirtschaft - Perspektiven für Wissenschaft und Politik"	53
6.2	<u>Anlage 2</u> : Teilnehmerliste des Symposiums "Schattenwirtschaft - Perspektiven für Wissenschaft und Politik"	55
6.3	<u>Anlage 3</u> : Die Anreize der Angebotsseite der Schattenwirtschaft	57
6.4	<u>Anlage 4</u> : Die Anreize der Nachfrageseite der Schattenwirtschaft	58
6.5	<u>Literaturverzeichnis</u>	59

1. Einführung

Das Symposium "Schattenwirtschaft - Perspektiven für Wissenschaft und Politik"¹⁾ ging zurück auf die Anregung des Vorsitzenden des Kuratoriums der Stiftung Volkswagenwerk, Dr. Werner Remmers, und wurde von der Stiftung Volkswagenwerk gefördert. Prof. Holger Bonus leitete die Tagung. Es nahmen Vertreter aus Wissenschaft und Politik teil sowie die wichtigsten von der Schattenwirtschaft betroffenen Institutionen²⁾ - dies in der Absicht, das Phänomen von möglichst vielen Seiten zu beleuchten und Handlungsalternativen ihm gegenüber zu formulieren.

Die Schattenwirtschaft ist bisher schwerpunktmäßig unter dem Aspekt von Steuerausfällen und von Beitragsausfällen zur sozialen Sicherung gesehen worden; diese Betrachtungsweise führte zum Ruf nach Bekämpfung der Schattenwirtschaft im Sinne von Schwarzarbeit. Das Symposium sollte demgegenüber die tieferen Ursachen für das Abwandern in die Schattenwirtschaft in den Mittelpunkt der Betrachtung stellen und ein differenziertes Urteil ermöglichen. Es sollte diskutiert werden, welche Teilbereiche der Schattenwirtschaft bekämpft, toleriert oder integriert werden sollen.

Dabei ist die Schattenwirtschaft außerordentlich vielschichtig. Dies zeigt die Darstellung der Motive, die den Tätigkeiten zugrunde liegen³⁾: Denn sowohl die Tätigkeit des Handwerkers, der aus reinem Gewinnstreben schwarz arbeitet, zählt zur Schattenwirtschaft, als auch die Initiative von Eltern, die einen Kinderspielkreis gründen, weil sie mit dem offiziellen Angebot nicht einverstanden sind. Der Vielschichtigkeit der

1) vgl. 6.1, Anlage 1: Programm des Symposiums "Schattenwirtschaft - Perspektiven für Wissenschaft und Politik".

2) vgl. 6.2, Anlage 2: Teilnehmerliste des Symposiums "Schattenwirtschaft - Perspektiven für Wissenschaft und Politik".

3) vgl. 6.3 und 6.4, Anlage 3 und 4: Die Anreize der Angebots- und Nachfrageseite der Schattenwirtschaft.

Schattenwirtschaft entsprechend wurde das Thema des Symposiums bewußt allgemein gehalten; für die Diskussion erwies sich dies als ein gutes Gliederungsprinzip, da so die Fragestellung für die verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen offen war und eine sehr breite Fächerung des Teilnehmerkreises ermöglicht wurde.

Nun soll die Diskussion aufgearbeitet werden. Eine Möglichkeit hierzu wäre es gewesen, die Referate und die sich anschließenden Diskussionen nacheinander darzustellen. Die Verzahnungen des vielschichtigen Themas hätten so jedoch nicht gezeigt werden können. Diese Verknüpfungen werden vielmehr deutlich durch unsere Vorgehensweise, bei der wir anhand der Beiträge des Symposiums

- eine Detailanalyse der Facetten der Schattenwirtschaft erstellen und
- langfristige Perspektiven für Wissenschaft und Politik im Umgang mit dem Phänomen formulieren.

Es ist besonders zu beachten, daß die Schattenwirtschaft differenziert nach Untergrund- und Bedarfswirtschaft betrachtet werden muß. Beide Bereiche unterscheiden sich in den ihnen zugrunde liegenden Motivationen und ihren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen. Sie erfordern unterschiedliche politische Folgerungen. Diese ergänzen sich jedoch und führen zu einem neuen Lösungsmuster für die Probleme, die von der Schattenwirtschaft ausgehen.

2. Bemerkungen zum methodischen Vorgehen

Die Schattenwirtschaft wird in Anlehnung an RÜRUP in die Untergrund- und die Bedarfswirtschaft unterteilt¹⁾ ²⁾. Die eigentliche Wirtschaftskriminalität wollen wir nicht berücksichtigen. Wir diskutieren kurz die Definitionsprobleme der Schattenwirtschaft sowie ihren vermutlichen Umfang.

Dann untersuchen wir die Facetten der Schattenwirtschaft einzeln anhand des folgenden Fragenkatalogs:

- Welche Motive liegen der Tätigkeit zugrunde?
- Welche Auswirkungen hat sie?
- Welche Konflikte wirft sie auf?
- Welche Handlungsalternativen stehen ihr gegenüber zur Debatte?

Wir geben am Ende jeder untersuchten Facette eine Einschätzung der Diskussion und skizzieren die weiterhin offenen Fragen.

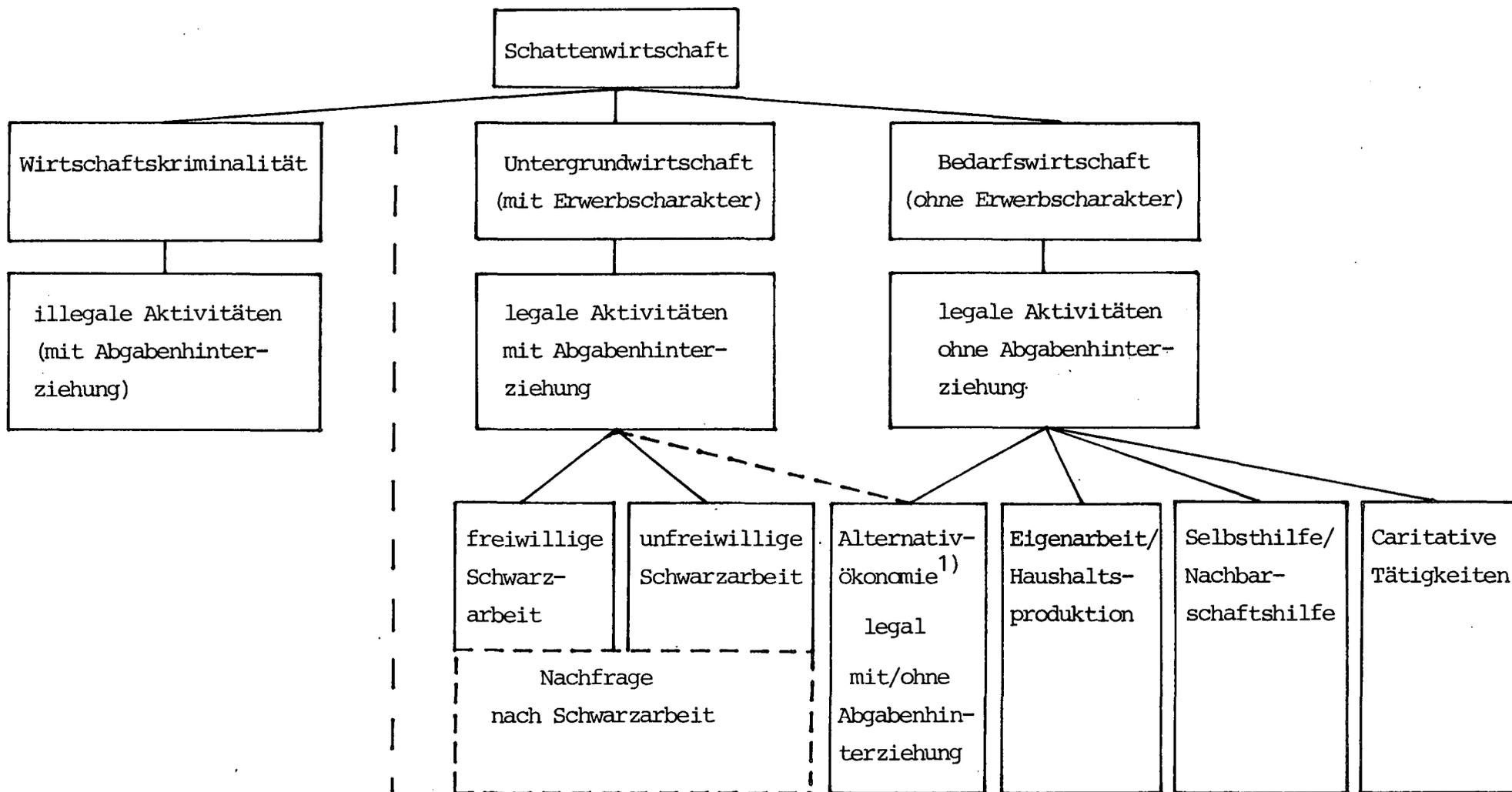
Zuerst betrachten wir die Untergrundwirtschaft: Wir differenzieren nach der Angebots- und der Nachfrageseite, wobei die Angebotsseite aus der freiwilligen und der unfreiwilligen Schwarzarbeit besteht. Die Nachfrageseite der Untergrundwirtschaft wird hier nicht weiter aufgeschlüsselt.

Wir fassen die Ergebnisse der Diskussion der Untergrundwirtschaft abschließend zusammen und heben die wichtigsten Diskussionspunkte hervor.

1) s. Figur 1: Die Bereiche der Schattenwirtschaft; in beiden Bereichen werden legale Tätigkeiten ausgeführt, und zwar in der Untergrundwirtschaft mit Erwerbscharakter und Abgabenhinterziehung, in der Bedarfswirtschaft ohne diese Merkmale.

2) s. RÜRUP, Bert: Größe, Motive und Auswirkungen der Schattenwirtschaft, Manuskript, Darmstadt, September 1984

2.1: Figur 1: Die Bereiche der Schattenwirtschaft



1) Der Gesamtkomplex "Alternativökonomie" wird im Text unter "Bedarfswirtschaft" mit entsprechenden Anmerkungen abgehandelt.

Dann wenden wir unseren Fragenkatalog auf die Facetten der Bedarfswirtschaft an. Dies sind

- die Alternativökonomie,
- die Eigenarbeit und Haushaltsproduktion,
- die Selbsthilfe und Nachbarschaftshilfe
- und die caritativen Tätigkeiten.

Auch hier geben wir eine abschließende Zusammenfassung unter Betonung der wesentlichsten Merkmale.

Nach dieser Detailanalyse stellen wir die Ergebnisse aus den Teilbereichen "Untergrundwirtschaft" und "Bedarfswirtschaft" einander gegenüber und fragen anhand dieser Gesamtschau nach den Handlungsalternativen gegenüber der Schattenwirtschaft.

Als langfristige Perspektive skizzieren wir eine Kombination von Strategien, durch die die negativen Auswirkungen der Schattenwirtschaft bekämpft und ihre positiven Aspekte genutzt werden können. Wir diskutieren diese Strategien im wirtschaftlichen und sozialen Kontext und legen abschließend die zentralen Fragen dar.

3. Allgemeine Probleme der Schattenwirtschaft: Definito- rische Abgrenzung und Quantifizierung

3.1. Schattenwirtschaft - ein Definitionsproblem

Mit RÜRUP und LANGFELDT definierten wir Schattenwirtschaft als "alle privatwirtschaftlichen Aktivitäten, die eine gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung darstellen, die aber im Sozialprodukt nicht erfaßt werden".¹⁾ Allerdings soll, wie schon gesagt, die eigentliche Wirtschaftskriminalität hier nicht berücksichtigt werden.

Bei dieser Definition enthält die Schattenwirtschaft nicht nur auf Erwerb gerichtete Aktivitäten, sondern auch den gesamten Bereich der von ihm sogenannten Bedarfswirtschaft²⁾. Dies scheint uns eine sinnvolle Aufschlüsselung zu sein, denn - um es mit RÜRUP zu sagen - : Definitionen sind nie richtig oder falsch, sondern zweckmäßig oder unzweckmäßig, gemessen an der jeweiligen Fragestellung.

Welche Spannweite der Definitionen möglich ist, kann aus den verschiedenen, während des Symposiums vorgetragenen Vorschlägen ersehen werden:

- STRASSER meinte, ein Kriterium für die Zugehörigkeit einer Aktivität zur Schattenwirtschaft könnte es sein, ob diese auf Erwerb gerichtet ist oder nicht; ebenso argumentiert HUBER, der unter Schattenwirtschaft nur die Formen des nicht registrierten Gelderwerbs verstehen will;

1) Dies im Gegensatz z.B. zu der engen Definition von FREY, POMMEREHNE und WECK, die hierunter die "nicht in den Statistiken ausgewiesenen Tätigkeiten im Sinne der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR)" verstehen wollen.

2) Dieser Bereich kann auch mit den Stichworten "informelle Aktivitäten" oder "selbstorganisierte Tätigkeiten" und weiteren Begriffen bezeichnet werden, worauf BERGER und STRASSER hinwiesen.

- auch der gesamte Bereich der Wirtschaftskriminalität, z.B. Drogenhandel, könnte zur Schattenwirtschaft gezählt werden (TOFAUTE); fraglich ist aber, ob hier überall das Kriterium der Wertschöpfung erfüllt ist (LÜBBE, K. SCHMIDT);
- ein Anzeichen für die Zugehörigkeit einer Tätigkeit zur Schattenwirtschaft könnten von ihr ausgehende Wettbewerbsverzerrungen sein (SCHWAPPACH).

3.2. Wie groß ist die Schattenwirtschaft?

Ein weiteres, generelles Problem der Schattenwirtschaft ist die korrekte Abschätzung ihrer Größe. Das Referat von RÜRUP brachte hierzu einen Überblick und zeigte konkrete Forschungsprobleme auf:

So ist vorab festzustellen, daß die Bereiche der Untergrundwirtschaft und der Bedarfswirtschaft nicht gemeinsam gemessen werden können: Denn die Meßverfahren, die für die Untergrundwirtschaft verwandt werden, orientieren sich zumeist an Zahlungsströmen, welche aber in der Bedarfswirtschaft nicht gegeben sind. Also sollte man zunächst den Umfang der Untergrundaktivitäten und anschließend den der Bedarfswirtschaft diskutieren:

Für die Untergrundwirtschaft liegt bereits ein Arsenal an quantitativen Untersuchungen vor, die mit verschiedenen Methoden zu ähnlichen Ergebnissen kommen. RÜRUP verdeutlichte dies anhand der nachstehenden Tabelle¹⁾:

BRD	VGR-Ansatz	1961	16,7	Petersen (1982)
		1968	12,6	
		1971	6,5	
		1974	4,8	
	Bargeldnachfrageansatz	1968	8,9	Albers (1974)
		1965	4,3	
		1970	3,1	Kirchgässner (1982)
		1975	6,0	
		1980	10,3	
		1976	12,1	
	Transaktionsansatz	1978	11,8	Langfeldt (1982)
		1980	12,6	
1970		16	Langfeldt (1982)	
1976		17,5		
1978	24			
1980	27,5			
Determinanten-Indikatoren	1978	8,3	Weck (1982)	

1) Diese Ansätze berücksichtigen jedoch auch die von uns vernachlässigte Wirtschaftskriminalität, s. RÜRUP, a.a.O.

RÜRUP selbst schätzte die Mindestgröße der reinen Untergrundwirtschaft in der Bundesrepublik auf ca. 8 %, setzte die Obergrenze bei ca. 18 - 20 % und hielt einen Mittelwert von 10 % des BSP für sehr wahrscheinlich.

RÜRUP, NIESSEN u. K. SCHMIDT betonten die wachsende Tendenz dieses Bereichs, wie sie z. B. von KIRCHGÄSSNER und LANGFELDT herausgearbeitet worden ist. Frau NOELLE-NEUMANN konnte aufgrund einer aktuellen Vorstudie jedoch die Möglichkeit nicht ausschließen, daß die Schattenwirtschaft im Vergleich zu 1974 stagniert. Ihre Zahlen standen aber unter dem Vorbehalt, daß die von Allensbach 1984 gewonnenen Daten mit denen von 1974 nicht streng vergleichbar waren und ihre Vorerhebung deshalb nur Anstöße liefern konnte, jedoch keine definitiven Schlüsse zuläßt.

Festzuhalten ist, daß der Bereich der Untergrundwirtschaft zwar nicht ganz exakt, jedoch in seiner ungefähren Größe erfaßt ist und daß die hier entstehende Wertschöpfung aufgrund ihres Umfangs nicht vernachlässigt werden kann.

Ein anderes Bild zeigt die Bedarfswirtschaft: Wie RÜRUP ausführte, liegen hierzu kaum Schätzungen vor: Dies ist nicht zuletzt auf die erheblichen methodischen Probleme zurückzuführen und darauf, daß die Tätigkeiten in der Bedarfswirtschaft nicht statistisch erfaßt werden und sich nicht in Geldströmen niederschlagen.

So kann z. B. die Wertschöpfung privater Selbsthilfeorganisationen nur vage durch Umfragen über das Freizeitverhalten ermittelt werden: Es wurde eine Untersuchung von Allensbach angeführt, derzufolge ca. 5 % der über 16jährigen Bevölkerung in der freien Wohlfahrt tätig sind, und zwar ca. 12 - 18 Stunden pro Monat, was eine Wertschöpfung von 0,3 - 0,4 % des BSP ausmacht. Die meisten privaten Aktivitäten für andere werden aber

nicht innerhalb von Wohlfahrtsorganisationen erbracht. Insgesamt dürfte eine Wertschöpfung privater Selbsthilfeorganisationen von knapp 5 % des BSP, wie sie 1974 für die USA ermittelt wurde, auch für die BRD realistisch sein.

Ebenso schwierig ist es, die in privaten Haushalten geschaffenen Werte zu ermitteln. Für die USA liegen Zeitbudgetstudien¹⁾ vor, die im Jahre 1976 eine Wertschöpfung der privaten Haushalte von 31,6 % - 59,5 % des BSP ermittelt haben. In der Bundesrepublik existiert lediglich eine Untersuchung von Adatia, die von LANGFELDT modifiziert wurde. RÜRUP ergänzte diese Ansätze und kommt zu dem Ergebnis, daß in den Haushalten Werte in Höhe von 40 - 50 % des BSP geschaffen werden²⁾.

Die quantitativen Aussagen zur Schattenwirtschaft machen deutlich, daß der Umfang der Untergrundwirtschaft relativ gut erforscht ist. Demgegenüber sind die Größe und die Bedeutung der Bedarfswirtschaft noch nicht einmal annähernd exakt erfaßt. Will man hier zu besseren Ergebnissen kommen, bedarf es verbesserter Methoden oder eines sehr erheblichen Aufwandes im Wege der Befragung.

Offene Fragen bestehen zudem hinsichtlich der Zusammensetzung der schattenwirtschaftlichen Aktivitäten: Wir verfügen zwar über aggregierte Daten, nicht jedoch über eine exakte Aufschlüsselung der Tätigkeiten. So wissen wir nicht, welche Berufsgruppen in diesem oder jenem Bereich der Schattenwirtschaft arbeiten; ebensowenig, welchen Alters oder Geschlechts die Personen sind. Die Kenntnis solcher Daten wäre jedoch wünschenswert, wenn auf das Phänomen politisch angemessen reagiert werden soll.

1) Zeitbudgetstudien gehen von der investierten Arbeitszeit aus und kommen über die Einsetzung von Marktpreisen oder über das Opportunitätskostenmodell zu monetären Größen.

2) Vgl. RÜRUP, Bert, a.a.O.;

4. Die Facetten der Schattenwirtschaft - Motive, Auswirkungen, Konflikte und Handlungsalternativen

Nun wollen wir nacheinander die Facetten der Schattenwirtschaft anhand unseres Fragenkatalogs diskutieren.

4.1. Die Untergrundwirtschaft

4.1.1. Die Angebotsseite

4.1.1.1 Die freiwillige Schwarzarbeit

Als erste Facette der Tätigkeiten in der Untergrundwirtschaft wird die freiwillige Schwarzarbeit untersucht. Unter den Teilnehmern des Symposiums herrschte große Einigkeit darüber, daß diese zumeist von einem regulär beschäftigten Arbeitnehmer geleistet wird, der nebenbei auf eigene Rechnung arbeitet und zumeist dem Handwerk entstammt oder handwerkliche Dienste anbietet. Diese Annahme bestätigen auch die Daten von Frau NOELLE-NEUMANN, denenzufolge 1974¹⁾ aus dem Kreis der Facharbeiter 44 % häufig oder regelmäßig einer bezahlten Freizeitbeschäftigung nachgingen, gegenüber 35 % aus der gesamten berufstätigen Bevölkerung (über 16 Jahren).

Welche Motive bewegen den so charakterisierten Arbeitnehmer zur Tätigkeit in der Untergrundwirtschaft? Wir müssen von einem Bündel an Motiven ausgehen und haben Grund zu der Annahme, daß ökonomische Aspekte hier im Vordergrund stehen:

So ist es ohne Frage attraktiv, die Bezahlung in der Untergrundwirtschaft ohne Abführung von Steuern und Sozialabgaben "brutto für netto" zu erhalten. Und diese Attraktivität steigt mit dem Wachstum der Abgabenlast: Nach RÜRUP hat die Belastung nämlich seit 1950 beständig zugenommen und somit dauernd den Anreiz zu

1) Die Daten einer Vorstudie von 1984 weisen den gleichen Trend auf.

Schwarzarbeit vermehrt.

Er wies auch darauf hin, daß sich das Problem besonders prekär im Bereich der Bruttoeinkommenszuwächse stellt: im Jahre 1983 wurden 104 % des Mehrverdienstes als Steuern- und Sozialabgaben einbehalten! Dies dürfte für Arbeitnehmer ein Motiv sein, lieber schwarz zu arbeiten als z.B. Überstunden zu leisten.

Bei dem Aspekt der Steuerumgehung durch illegale Nebentätigkeiten spielt ferner eine Rolle, daß in den letzten 30 Jahren eine Verlagerung von den indirekten zu den direkten Steuern stattgefunden hat: Letztere werden von den Betroffenen stärker wahrgenommen und deswegen eher umgangen (RÜRUP).

Hinsichtlich der Rentenversicherungsbeiträge wurde von der BUNDESVERSICHERUNGSANSTALT FÜR ANGESTELLTE darauf hingewiesen, daß sich das Verhältnis von Beitragszahlungen und späteren Gegenleistungen verschlechtert und sich hierdurch die Anreize verstärken, diese Beiträge im Wege der Schwarzarbeit zu umgehen.

Es zeigt sich, daß vielfältige, direkt spürbare finanzielle Nutzen für den beschäftigten Arbeitnehmer ein wesentliches Motiv für die Tätigkeit in der Untergrundwirtschaft sein können. Hinzu treten aber andere Anreize, die sich mit den Stichworten postmaterielle Orientierung und Regelungsdruck charakterisieren lassen:

So werden heute von vielen Bürgern - anders z.B. als in der Nachkriegszeit - erhöhte Ansprüche an die Qualität der Arbeitsinhalte gestellt und es wird sogenannten postmateriellen Werten

wie Selbstverwirklichung und Eigenverantwortung (auch bei der Arbeit) oft große Bedeutung beigemessen¹⁾. Hierauf wiesen insbesondere der DEUTSCHE GEWERKSCHAFTSBUND und RÜRUP hin. Und es scheint, daß diese Ideale in der Schattenwirtschaft - nämlich z. B. ohne Vorgesetzte, ohne Zeitvorgaben oder Arbeitsteilung - besser als in der offiziellen Ökonomie realisiert werden können.

Ein weiterer Vorteil der Untergrundwirtschaft liegt darin, daß hier der in der offiziellen Ökonomie vorhandene Regelungsdruck (BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE, K. SCHMIDT) nicht greift: Relativ frei von amtlicher Reglementierung können Zeitverzögerungen umgangen und das oft vorhandene Gefühl des Eingeengtseins aufgehoben werden (RÜRUP).

Indem die offiziellen Bestimmungen ignoriert werden, stellen sich materielle Vorteile ein, z.B. wenn für die schwarze Handwerksstätigkeit kein Meisterbrief erforderlich ist, im Gegensatz zur weißen Wirtschaft, und so Zeit und Geld (für die Ausbildung) gespart werden können (ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS).

Soweit die vermutlich wesentlichsten Beweggründe des "freiwilligen" Schwarzarbeiters, deren hier dargestellte Reihenfolge in etwa ihre Bedeutung widerspiegeln dürfte. In der Diskussion wurden noch weitere wichtige Einzelaspekte genannte, die die Arbeitnehmer zum Abwandern in die Schattenwirtschaft ermuntern:

So meinte KOSLOWSKI, daß die Schwarzarbeit wesentlich in einer Ablehnung des bestehenden Systems der sozialen Sicherung begründet liegt: Indem man dem System Beiträge vorenthält, versucht man es zu korrigieren. Denn die Betroffenen haben eine andere

1) Nach LÜBBE wird Selbstverwirklichung sogar zu einem kulturellen Zwang für das Individuum, wenn Dispositionsfreiheiten über Zeit und Geld vorhanden sind. Er führte aus, daß z. B. die durchschnittliche Wochenarbeitszeit in den letzten 20 Jahren um ca. 18 % gesunken ist - eine Entwicklung, die lt. LÜBBE Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung nicht nur ermöglicht, sondern sie geradezu ernötigt.

25. AUG 1977 Wirtschaft
Kiel

Zeitpräferenz als sie z. B. von der Rentenversicherung vorgeschrieben wird, sie wollen ihr Geld jetzt, evtl. zur Familiengründung, direkt zur Verfügung haben und sich später mit einer kleinen Rente begnügen. In dieser Sicht ist die Schwarzarbeit in dem Wunsch nach mehr Eigenverantwortung, vielleicht auch im Mißtrauen gegenüber dem Bestand des Systems der sozialen Sicherung begründet.

Ein ganz anderer Anreiz liegt vor, wenn Arbeitnehmer von Arbeitgebern zur illegalen Ausführung von Aufträgen ermuntert und ihnen sogar die Maschinen hierzu zur Verfügung gestellt werden: Ein Fall, der nach Meinung des DEUTSCHEN GEWERKSCHAFTS-BUNDES und K. SCHMIDT insbesondere bei guter Konjunktur nicht selten vorkommt, dessen Wahrscheinlichkeit vom ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS jedoch stark angezweifelt wird. An dieser Stelle ist auch zu fragen, ob nicht die Beschwerden bei der Gründung eines Unternehmens zur Abwanderung in die Schattenwirtschaft führen (RÜRUP).

Der Komplex "Freizeit" spielt eine große Rolle unter den Anreizen zur Schwarzarbeit: Zwar ist es unwahrscheinlich, daß allein das Vorhandensein von Freizeit zur illegalen Tätigkeit motiviert¹⁾, doch erleichtert und ermöglicht es diese sehr. Dabei ist zu beachten, daß sowohl die Lebens- als auch die Wochenarbeitszeit in den letzten 30 Jahren erheblich gesunken sind. Und die verbesserten Möglichkeiten zur Schwarzarbeit scheinen einherzugehen mit einer größeren Bereitschaft hierzu (CASSEL), die vielleicht mit der Relativierung der Bedeutung von Erwerbstätigkeit und Beruf heute (BERGER) zusammenhängen könnte.

1) Der Vertreter des BUNDESVERBANDES DER DEUTSCHEN INDUSTRIE hält es demgegenüber sogar für möglich, daß das Verlangen nach Arbeitszeitverkürzung in dem Wunsch nach mehr Möglichkeiten zu Schwarzarbeit begründet sein könnte.

Trotz der Vielfalt der diskutierten Motive konnte die Tagung nicht auf alle Fragen eine Antwort geben. So ist es weiterhin offen,

• Welches relative Gewicht den verschiedenen Anreizen jeweils zukommt¹⁾, sowohl im Durchschnitt als auch in den einzelnen Gruppen der Schwarzarbeiter, z.B. differenziert nach Alter, Berufszugehörigkeit, Geschlecht, Wohnsitz etc..

- ferner besitzen wir keine aktuellen Daten über die Verteilung der Aktivitäten in der Gesamtbevölkerung.

Nunmehr ist zu fragen, welche Auswirkungen die typische Schwarzarbeit auf Staat, Wirtschaft und Gesellschaft hat.

Eine ganz wesentliche Konsequenz sind die Einnahmeausfälle der öffentlichen Hand: So führte RÜRUP aus, daß von der Deutschen Steuergewerkschaft pro 10.000 Schwarzarbeiter allein die Steuerausfälle auf 30 Mrd. DM geschätzt werden²⁾. Dabei sind die nicht gezahlten Sozialversicherungsbeiträge noch gar nicht berücksichtigt. Über deren Summe liegen bisher keine konkreten Vermutungen vor. Wir können aber insgesamt davon ausgehen, daß es zu erheblichen Einnahmeausfällen der öffentlichen Hand durch Schwarzarbeit kommt.

Dies gilt selbst dann, wenn an anderer Stelle vermehrt Steuern infolge Schwarzarbeit gezahlt werden, z.B. indem Geräte oder andere Vorleistungen in der offiziellen Wirtschaft gekauft werden. Ebenso wenn sich das Einkommen des Schwarzarbeiters erhöht und evtl. wieder in Konsumnachfrage mit entsprechenden Steuereinnahmen umgesetzt wird (RÜRUP).

1) RÜRUP hat eine solche Gewichtung versucht, die er jedoch nur mit heftigen Vorbehalten diskutiert wissen will: Danach ist in der Untergrundwirtschaft im allgemeinen zu 60 % das ökonomische Motiv maßgeblich, zu 25 % der Wunsch nach mehr Selbstbestätigung etc. und zu 15 % wird die Schwarzarbeit als Freizeitbeschäftigung betrachtet.

2) Auch der DEUTSCHE STÄDTETAG wies darauf hin, daß die Städte als 3. Ebene der öffentlichen Hand von den Steuerausfällen stark betroffen sein können. (Es konnte kein Vertreter des DEUTSCHEN STÄDTETAGES bei dem Symposium anwesend sein; seine Stellungnahme wurde aber, wie auch die statements der anderen Institutionen, gerafft vorgetragen).

Als weiterer Komplex wurde der Zusammenhang von Schwarzarbeit und Arbeitslosigkeit angesprochen, zumeist mit der Argumentation, daß Schwarzarbeit offizielle Arbeitsplätze koste und die so wachsende Zahl der Arbeitslosen wiederum in die Untergrundwirtschaft abwandere (BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG, ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS). Es handelt sich demnach um eine Spirale. Ferner wurde vermutet, daß die Schwarzarbeit eine Existenzbedrohung legaler Betriebe darstellen könne (ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS, DEUTSCHER STÄDTETAG).

Demgegenüber führte RÜRUP aus, daß eine Reduzierung der Schwarzarbeit in einer Vollbeschäftigungskrise eine Pufferfunktion haben kann, wenn nämlich Kurzarbeit, Einkommensrückgänge etc. auf diese Weise kompensiert werden können.

REMMERS bemerkte in diesem Zusammenhang, daß zunächst illegal ausgeübte Tätigkeiten vermutlich nicht selten die Vorlaufphase für eine Betriebsgründung darstellen und so dem Problem der Arbeitslosigkeit eher entgegenwirken als es zu verschärfen. Dieser These wurde vom ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS widersprochen.

Ein Streitpunkt des Symposiums war es, ob die Verzerrung der wirtschaftspolitischen Indikatoren eine gravierende Auswirkung der Schwarzarbeit darstelle: Zum Teil wurde dies bejaht, zum Teil jedoch verneint mit der Begründung, daß nicht die Indikatoren von vorrangigem Interesse seien. Einigkeit bestand jedoch darüber, daß die Indikatoren verzerrt werden und zwar vermutlich in folgender Weise¹⁾:

- Das offiziell gemessene Wirtschaftswachstum liegt vermutlich um 1 - 2 % unter dem tatsächlichen (unter Einbeziehung der inoffiziellen Leistungen);

¹⁾ Wie RÜRUP und der BUNDESVBERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE ausführten.

- die Inflationsrate wird wahrscheinlich zu hoch angegeben. Dies hängt jedoch ab von der Produktivität in der Schattenwirtschaft und deren Veränderungen;
- die offiziell gemessenen Arbeitslosenzahlen liegen vermutlich etwas zu hoch, wie oben bereits ausgeführt wurde.

Es besteht Grund zu der Annahme, daß die verzerrten Daten gelegentlich einen staatlichen Handlungsbedarf suggerieren, der aber tatsächlich in dem Maße nicht gegeben ist. Ferner ist es denkbar, daß aufgrund der so ausgelösten Aktivitäten wiederum die Staatsverdrossenheit der Bürger wächst und zu weiterem Abwandern in die inoffizielle Wirtschaft führt.

Außer den genannten gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Schwarzarbeit kamen bei dem Symposium einige spezielle Folgen für die Institutionen zur Sprache

So befürchten der ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS und der DEUTSCHE STÄDTETAG eine sinkende Konkurrenzfähigkeit legaler Betriebe beim Zunehmen der illegalen Arbeit.

Die BUNDESVERSICHERUNGSANSTALT FÜR ANGESTELLTE wies darauf hin, daß sich die Renten durch Beitragsausfälle verteuern müßten und daß langfristig die Senkung des Rentenniveaus eine Folge der Schwarzarbeit sein könne²⁾.

Der DEUTSCHE STÄDTETAG sieht die Kommunen in mehrfacher Weise von den Auswirkungen der Schwarzarbeit betroffen: Als Arbeitgeber müßten diese um einen Rückgang der Arbeitsleistung ihrer Beschäftigten im Rahmen des offiziellen Arbeitsverhältnisses fürchten. Als Teil der öffentlichen Hand könnten vermehrte Ausgaben für Sozialhilfe auf sie zukommen¹⁾, wie auch Probleme in ihrer Eigenschaft als Bauaufsichtsbehörde (da "schwarze Leistun-

1) nämlich einmal durch sinkende Leistungen der Sozialversicherungsträger infolge Beitragsrückganges und einmal durch fehlende Ansprüche der Schwarzarbeiter an die Institutionen überhaupt.

2) vgl. dazu auch unten, 5.2.1, S. 43 f;

gen" ihres Erachtens häufig unfachmännisch ausgeführt werden).

Wurden bisher hauptsächlich negative Auswirkungen der freiwilligen Schwarzarbeit diskutiert, so darf nicht übersehen werden, daß diese andererseits zur Verbesserung des soziokulturellen Klimas beitragen kann (RÜRUP): Aus der Sicht der Arbeitnehmer bietet sie nämlich die Möglichkeit zu mehr Selbstverwirklichung (RÜRUP, DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND). Zudem erfolgt durch sie eine Art Dezentralisierung der Wirtschaft (REMMERS), was mit mehr Mitmenschlichkeit und weniger Bürokratie verbunden sein kann.

Ausgehend vom gegenwärtigen Stand der Wissenschaft wirft die Untersuchung der Auswirkungen der typischen Schwarzarbeit einige offene Fragen auf

- So wissen wir nicht genau, in welcher Höhe Ausfälle öffentlicher Einnahmen, insbesondere bei den Sozialversicherungshaushalten, entstehen;
- ebensowenig besitzen wir genaue Kenntnis über die Verfälschung der wirtschaftlichen Eckdaten, einschließlich ihrer Implikationen.

Zur Klärung dieser Probleme wäre es vor allem wichtig zu wissen, inwieweit die für Schwarzarbeit vorhandene Nachfrage auf die offizielle Ökonomie übertragen werden kann; ferner, inwieweit durch die illegalen Tätigkeiten auch Staatseinnahmen entstehen, da Geräte und Materialien in der offiziellen Wirtschaft gekauft werden und das Einkommen aus der Schwarzarbeit vermutlich auch hier ausgegeben wird.

- Eine andere Frage betrifft die Versorgung mit handwerklichen Diensten: Könnte der unumstrittene Bedarf, z. B. nach Reparaturen, ohne die Schwarzarbeit in angemessener Weise überhaupt befriedigt werden?

Aus den vermuteten Auswirkungen der typischen Schwarzarbeit kann auf folgende Konflikte mit wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Interessen geschlossen werden: Die größten Probleme ergeben sich aus der Existenz von Schwarzarbeit und dem Interesse am Erhalt der Funktionsfähigkeit des heutigen Systems der sozialen Sicherung, vor allem unter finanziellen Aspekten¹⁾. Denn der Schwarzarbeiter zieht sich als Zahler aus der Solidargemeinschaft zurück, während er ihre Leistungen aber weiter in Anspruch nimmt²⁾. Er begeht Betrug am Sozialstaat, wie HUBER formulierte.

Ferner wies JESKE darauf hin, daß die Existenz von Schwarzarbeit der Gerechtigkeit in der Gesellschaft insgesamt großen Schaden zufügt, denn es werden nicht nur die Beitragszahler der Sozialversicherung schlechter gestellt, sondern die Steuerzahler insgesamt.

Sofern die Höhe der Arbeitslosigkeit durch die Schwarzarbeit wesentlich beeinflußt wird - was, wie gezeigt wurde, umstritten ist - liegt hier ein weiteres Konfliktfeld, was vor allem von dem BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG und dem ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS hervorgehoben wurde³⁾.

Es bleibt das Interesse von Wissenschaft und Politik an korrekten wirtschaftlichen Eckdaten zu nennen, welche durch die Schwarzarbeit erheblich verzerrt werden.

Prinzipiell bestehen die Handlungsalternativen, die Schwarzarbeit zu bekämpfen, sie zu tolerieren oder sie zu integrieren. Zum Teil hielten es die Teilnehmer des Symposiums für richtig, die Untergrundwirtschaft weiterhin zu bekämpfen; die meisten

1) Was von den Anwesenden die BUNDESVERSICHERUNGSANSTALT FÜR ANGESTELLTE am deutlichsten zum Ausdruck gebracht hat.

2) Das BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG wies darauf hin, daß der Schwarzarbeiter zum Teil auch seine eigenen Ansprüche gefährdet.

3) Hier bemerkte der ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS auch, daß Schwarzarbeiter die Jugendarbeitslosigkeit verschärfen, da sie keine Ausbildungsplätze schaffen.

plädierten dafür, die von ihr ausgehenden Störungen abzumildern, oder aber die Normen so zu modifizieren, daß ihre Existenz mit unserer sozialen Ordnung vereinbar ist. Eine Legalisierung der Schwarzarbeit wurde von der Mehrheit der Teilnehmer abgelehnt.

Welche Möglichkeiten es im Rahmen der verschiedenen Handlungsalternativen gibt, sei im Folgenden dargestellt:

Der BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE, der DEUTSCHE STÄDTE-TAG und insbesondere der ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS sehen es als notwendig an, die Schwarzarbeit weiterhin mit Sanktionen zu bekämpfen. Dabei halten sie es nicht so sehr für geboten, neue Gesetze zu schaffen, als vielmehr die vorhandenen Bestimmungen besser zu nutzen. Hierzu würde es z.B. gehören, den Begriff der Nachbarschaftshilfe genauer zu definieren, da die bisherige Auslegung als "Hilfe für jemanden, der einem nächststeht als Menschen üblicherweise untereinander" (BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG) zu weit gefaßt zu sein scheint. Der ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS wies darauf hin, daß es ihm nicht um die Verhinderung kleiner Hilfsleistungen gehe, sondern darum, die Schwarzarbeit im großen Stile, mit Auftragssummen von 100.000 bis zu Millionen DM, zu bekämpfen.

Gegen die Einführung verstärkter Kontrollen etc. sprach sich K. SCHMIDT aus: Dies ginge mit einer Erhöhung der Kosten einher und sei nicht mit unserem Verständnis von Menschenwürde zu vereinbaren.

Ist man der Meinung, daß die Existenz der Untergrundwirtschaft ein Votum darstellt, das nicht übergangen werden darf (KOSLOWSKI) und hält man eine Rückverlagerung der Aktivitäten in die offizielle Ökonomie für ebenso unmöglich wie ihre Kriminalisierung für sinnlos (REMMERS), so wird man nach neuen Regeln suchen müssen, die von den Bürgern als fair angesehen werden können (K. SCHMIDT).

Eine Möglichkeit hierzu wird in der Senkung der Lohnnebenkosten gesehen, die die offizielle Arbeit verteuern und somit die Schwarzarbeit fördern¹⁾.

Es wurde angeregt, Überstunden steuerlich zu begünstigen und die Steuerprogression, insbesondere im Bereich mittlerer Einkommen, zu senken.

RÜRUP und STRASSER schlugen vor, die Steuerbasis umzustrukturieren: Weg von den direkten Steuern (hier: Lohnsteuer), hin zur indirekten Erhebung. So könnten zugleich bisher verschlossene Steuerquellen genutzt werden (RÜRUP). Ähnlich argumentierte CASSEL, der sich dafür aussprach, die gesamten direkten Lohnnebenkosten an die Arbeitnehmer auszuzahlen und diese direkt zu Steuern und Sozialversicherungsabgaben zu veranlagern.

KOSLOWSKI erwog die Reduzierung der sozialen Sicherung auf eine Minimalabsicherung, mit der Möglichkeit zur freiwilligen Höherversicherung. Er meinte, daß auch berufsständische Organisationen in das System einbezogen werden könnten und daß ein Teil der Daseinsvorsorge in die Familie zurückverlagert werden sollte.

Auch REMMERS hielt die Reduzierung der Kostenbelastung des Faktors Arbeit für insgesamt notwendig; er resumierte, daß nach Anreizen zur Verbilligung von Arbeit gesucht werden muß.

Will man in der genannten Weise die offizielle Arbeit verbilligen und dabei das System der sozialen Sicherung erhalten, so kann man dessen Finanzierung umstrukturieren und nach neuen

¹⁾ Der ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS gab die Kosten für eine Unternehmerstunde im Baugewerbe 1983 wie folgt an: Gesamtkosten: DM 47,99; davon: Lohnkosten (brutto): 14,65; Lohnnebenkosten (Vers. etc.): 13,89; Gemeinkosten: 11,- ; Steuern: 5,52 DM; Wagnis und Gewinn: 2,40 DM.

Finanzierungsquellen bzw. Veranlagungsformen suchen.

HUBER schlug hierzu vor, die staatlichen Einnahmeverluste infolge der Verbilligung von Arbeit durch Umweltabgaben wettzumachen. Da diese aus umweltpolitischen Gründen geboten seien, könnten sogar positive Nebeneffekte erzielt werden. Ferner könne z.B. der Mehrwertsteuersatz erhöht werden, evtl. verbunden mit einem Splitting der Tarife.

Am Beispiel der Rentenversicherung wurde deutlich, daß eine solche Umbasierung Probleme aufwirft und sorgfältig durchdacht werden muß.

Hält man die Verzerrung der wirtschaftspolitischen Indikatoren für gravierend, sollte ihre Aussagekraft überprüft werden.

Unter den genannten Handlungsalternativen sehen wir in der Abmilderung der negativen Auswirkungen der Schwarzarbeit durch Veränderung der Rahmenbedingungen einen positiven Ansatz, ganz besonders in der Option der Umstrukturierung der Finanzierung des Systems der sozialen Sicherung. Denn im Rahmen dieser Strategie können die positiven Auswirkungen der Schattenwirtschaft berücksichtigt werden.

4.1.1.2. Die unfreiwillige Schwarzarbeit

Unter dem "unfreiwilligen Schwarzarbeiter" verstehen wir Personen, die in der offiziellen Ökonomie kein ausreichendes Einkommen erzielen können und auch aus der Sozialversicherung keine den Lebensbedarf deckenden Gelder beziehen¹⁾. Zu denken ist z. B. an Kurzarbeiter oder Arbeitslose mit nur geringer Arbeitslosenunterstützung²⁾.

1) Wobei gesehen wird, daß jedem deutschen Staatsbürger Sozialhilfe zusteht; diese kann bei realistischer Betrachtung aber langfristig nicht als lebensbedarfsdeckend gelten.

2) Auf die Schwarzarbeit infolge sinkender Realeinkommen wiesen insbesondere RÜRUP und der DEUTSCHE GEWERKSCHAFTSBUND hin.

Auch arbeitslose Jungakademiker, die keine Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung haben, oder Ausländer, die sich zum Teil illegal in der Bundesrepublik aufhalten und deswegen auch illegal arbeiten müssen (JESKE), können betroffen sein. Dies gilt auch beispielsweise für Witwen, die ohne zusätzliche Einkommen von nur ca. 40 % des Nettoentgeltes ihres Ehemannes leben müssen (BUNDESVERSICHERUNGSANSTALT FÜR ANGESTELLTE).

Die Motive der unfreiwilligen Schwarzarbeiter sind dieser Definition gemäß ebenfalls ganz überwiegend im ökonomischen Bereich angesiedelt, liegen also im Erwerbsstreben. Aspekte wie Selbstverwirklichung, soziale Teilhabe etc. spielen hier vermutlich nur eine untergeordnete Rolle.

Die Auswirkungen dieser Art von Untergrundwirtschaft können unter sozialen Aspekten¹⁾ darin gesehen werden, daß durch sie Fehlentwicklungen der primären Versorgungsinstitutionen korrigiert werden, daß sie eine Pufferfunktion hat und eventuell das Ausbrechen latent vorhandener Konfliktpotentiale verhindert (RÜRUP).

Von den Handlungsmöglichkeiten im Fall der unfreiwilligen Schwarzarbeit muß die Reduzierung der Arbeitslosigkeit im Vordergrund stehen. Dies könnte auf verschiedene Weise erfolgen, z. B.

- durch die Verbesserung der Wachstums- und Investitionsbedingungen (BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE) oder z. B.
- durch Arbeitszeitverkürzung und/oder staatliche Investitionsprogramme²⁾ (DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND).

1) Unter ökonomischen Aspekten hat die unfreiwillige Schwarzarbeit die gleichen Auswirkungen wie die freiwillige und sie wirft die gleichen gesamtgesellschaftlichen Konflikte auf.

2) Wie z.B. das Zukunftsinvestitionsprogramm (ZIP), auf das an dieser Stelle hingewiesen wurde.

Hinzu treten Möglichkeiten der Arbeitsverwaltung, die kurzfristige Überbrückungsdarlehen - in Form kapitalisierter Arbeitslosenunterstützung - zur Existenzgründung gewähren könnte (KAISER).

An dieser Stelle ist auch die Kritik an der Handwerksordnung zu erwähnen, die das Vorliegen eines Meisterbriefes bei der Eröffnung eines Betriebes verlangt und so Eigeninitiative behindert (K. SCHMIDT).

Es könnte ein "künstlicher" zweiter Arbeitsmarkt geschaffen werden, wie er z.B. für sogenannte schwervermittelbare Arbeitslose im Bereich der freien Wohlfahrtspflege schon angestrebt wird¹⁾. Die hier Beschäftigten verrichten vor allem soziale Dienste, die ansonsten nicht angeboten würden, und erlangen damit soziale Integration, Selbstverwirklichung und Arbeitsgewöhnung.

KAISER schlug vor, daß Nebeneinkommen von Arbeitslosen (dieses gilt ebenso für Sozialhilfeempfänger) in geringerem Maße als im Augenblick auf die Unterstützungsleistungen angerechnet werden könnten: So wären die Betroffenen in der Lage, sich legal ein Zubrot zu verdienen, ohne daß ihnen dieses Geld an anderer Stelle wieder abgezogen wird.

Eine weitere Alternative wurde in diesem Zusammenhang darin gesehen, eine materielle Grundsicherung für alle Bürger unabhängig vom Arbeitsmarkt zu schaffen (BERGER).

Die unfreiwillige Schwarzarbeit stellt ein so ernstes soziales Problem dar, daß jeder der genannten Möglichkeiten angewandt werden sollte, um es zu beheben oder abzumildern. Insbesondere der Vorschlag der geringeren Anrechnung von zusätzlichem Verdienst wäre kurzfristig umsetzbar und würde vermutlich aufgrund

¹⁾ Hierauf wiesen die Stellungnahmen des CARITAS-VERBANDES und des DEUTSCHEN STÄDTETAGES hin.

der dann gezahlten Steuer- und Sozialabgaben kaum fiskalische Verluste verursachen.

Die Idee des zweiten Arbeitsmarktes wäre mittelfristig realisierbar: Die Beschäftigung hier hat für die Betroffenen die genannten positiven Effekte, zusätzlich werden Versorgungsleistungen erfüllt und rein fiskalisch gesehen ist es gleichgültig, ob Mittel für Arbeitslosenunterstützung/Sozialhilfe oder für zusätzliche Beschäftigung verausgabt werden.

Hervorgehoben wurde, daß bei Gültigkeit der jetzigen Regeln die Möglichkeit zur Untergrundwirtschaft dem sozialen Frieden eher zu nutzen als zu schaden scheint.

Es fragt sich, wie groß der Anteil der "unfreiwilligen" Schwarzarbeit an der Untergrundwirtschaft ist.

4.1.2. Die Nachfrageseite

Nachdem bisher die Angebotsseite der Schwarzarbeit diskutiert wurde, ist auch zu fragen, was die Inanspruchnahme der Leistungen attraktiv macht und welche Implikationen sich aus der Nachfrage ergeben.

Die Motive zur Inanspruchnahme von Schwarzarbeit¹⁾ sind überwiegend ökonomischer Natur, ergänzt durch zusätzliche Aspekte.

Vom ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS wurde darauf hingewiesen, daß das Kostenverhältnis von 1 Nettolohnstunde zu 1 Unternehmerstunde 1:5 beträgt. Der Auftraggeber, der einen Handwerker schwarz mit dessen üblichem Stundensatz entlohnt, spart also nicht weniger als 80 % der Kosten, wie sie ihm bei offizieller Auftragsvergabe entstanden wären. Diese Kostendissonanz

¹⁾ wobei es hier keinen Unterschied macht, ob diese freiwillig oder unfreiwillig angeboten wird.

muß als der hauptsächlichste Anreiz auf der Nachfrageseite gelten.

Der finanzielle Vorteil als Motiv wird dadurch ergänzt, daß manche Leistungen in der offiziellen Wirtschaft z. T. nur schwer zu erhalten sind: z. B. mag in einem kleinen Dorf keine Autoreparaturwerkstatt in der Nähe sein, oder der Handwerker in der Stadt ist außerhalb der Geschäftszeiten nicht zu erreichen (RÜRUP)¹⁾. Also wird auf "Bekannte" zurückgegriffen.

Darüberhinaus ist es denkbar, daß der Nachfrager von Schwarzarbeit es als angenehmer empfindet, ohne Formalitäten und informell bedient zu werden. Vielleicht dient dies sogar seinen sozialen Kontakten.

Ein Konflikt liegt für den Nachfrager nach Schwarzarbeit darin, daß er keine Garantieansprüche für die ausgeführten Leistungen hat²⁾.

Als Handlungsmöglichkeit bietet sich die Verbilligung der offiziellen Arbeit an, wie sie oben beschrieben wurde. Die offiziellen Leistungen könnten so konkurrenzfähiger gemacht werden.

Aus der Nachfrageseite betrachtet, wird die Frage besonders virulent, warum die Erlaubnis, Handwerksreparaturen ausführen zu dürfen, vom Vorliegen eines Meisterbriefes abhängig sein muß. Ins Haus kommt zumeist nur ein Geselle; für den Nachfrager ist es nicht einsehbar, daß er dafür die gesamte Unternehmerstunde bezahlen muß, welche z. B. auch Kosten für Maschinen enthält, die in seinem Fall gar nicht gebraucht wurden (REMMERS, K. SCHMIDT). Hier könnten die Bestimmungen flexibilisiert werden, indem z.B. das Vorliegen eines Meisterbriefes nur für Aus-

1) Dem Vorliegen von Versorgungsdefiziten widersprach der ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS.

2) Ansonsten entsprechen die Auswirkungen und Konflikte der Nachfrageseite der Untergrundwirtschaft denen der Angebotsseite.

bildungsbetriebe vorgeschrieben würde (K. SCHMIDT).

Die Chancen, die Nachfrage nach Schwarzarbeit einzudämmen, werden als gering eingeschätzt. Sie wird vermutlich so lange existieren, wie sie mit irgendeinem finanziellen Vorteil verbunden ist¹⁾, bzw. solange dieser Vorteil in der Einschätzung der Auftraggeber die fehlenden Garantieleistungen wettmacht.

4.2. Zusammenfassung: Die Hauptaspekte der Untergrundwirtschaft

Wir resumieren, daß sowohl das Angebot als auch die Nachfrage in der Untergrundwirtschaft hauptsächlich von ökonomischen Motiven bestimmt sind.

Die finanziellen Vorteile ergeben sich vor allem aus der "Ersparnis" von Steuern und Sozialabgaben in der inoffiziellen Ökonomie. Für die Gesamtwirtschaft ergeben sich aus dieser Abgabenhinterziehung gravierende Nachteile, insbesondere in Form von Einnahmeausfällen des Staates und der Sozialversicherung.

Die Existenz der Untergrundwirtschaft mit den geschilderten Auswirkungen wird in zunehmendem Maße als Problem empfunden und kann so nicht akzeptiert werden. Es fragt sich, welche Handlungsalternativen bestehen.

Zum einen gibt es die Möglichkeit, weiterhin zu versuchen, die inoffizielle Ökonomie mittels Sanktionen zurückzuschrauben: Dies hat sich bisher nicht bewährt und diesem Weg können auch für die Zukunft kaum Chancen eingeräumt werden, nicht zuletzt in Anbetracht der hohen gesellschaftlichen Akzeptanz der illegalen Tätigkeiten²⁾.

1) Für die Angebots- und Nachfrageseite argumentierte so der DEUTSCHE GEWERKSCHAFTSBUND.

2) Eine Erhebung von NIESSEN ergab, daß 28 % der von ihm Befragten schon einmal Schwarzarbeit in Anspruch genommen hatten, 19 % selbst einmal schwarz gearbeitet haben und nur 7 % diese Art der Tätigkeit als kriminell verurteilen.

Zum anderen können wir versuchen, die Untergrundwirtschaft mit unserem Wirtschafts- und Sozialsystem besser in Einklang zu bringen. Hierzu würde es gehören, den Preisvorteil, den die "schwarze" gegenüber der "weißen" Arbeit hat, zu reduzieren: Z. B. durch eine verringerte Besteuerung des Faktors Arbeit (Stichworte: Überstunden, Steuerprogression) und durch seine (teilweise) Entlastung von Sozialabgaben. Letzteres könnte geschehen, indem die Sozialversicherung nicht mehr ausschließlich aus Arbeitseinkommen finanziert wird, sondern (auch) aus Quellen, die sich an ganz anderen Kriterien orientieren, z.B. Umweltabgaben oder indirekten Steuern.

Durch diese Schritte würde die Attraktivität der Untergrundwirtschaft abnehmen und deren Ausmaß eventuell sinken. Und der verbleibende Anteil inoffizieller Tätigkeiten hätte geringere negative Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, als es heute der Fall ist.

Darüberhinaus sind weitere Möglichkeiten denkbar: Die Existenzgründung könnte durch eine Lockerung der Vorschriften erleichtert werden. So könnte vielleicht ein Teil der heute unfreiwillig in der Untergrundwirtschaft Tätigen in die Legalität zurückgeführt werden.

Trotz der großen Bedeutung finanzieller Aspekte bei der Betrachtung der Untergrundwirtschaft dürfen wir aber eines nicht übersehen: Daß in den Aktivitäten hier auch der Wunsch nach selbstbestimmten Tätigkeiten und Gestaltungsspielräumen zum Ausdruck kommt, der vielleicht in der offiziellen Erwerbstätigkeit nicht ausreichend realisiert werden kann.

4.3. Untergrundwirtschaft - Bedarfswirtschaft

Die Untergrundwirtschaft als ein Teil der Schattenwirtschaft wurde bisher im allgemeinen vorrangig gegenüber dem anderen Teil, der Bedarfswirtschaft, diskutiert. Dies liegt in ihrer großen ökonomischen Bedeutung begründet. Die Betrachtungen waren dementsprechend stark auf finanzielle Aspekte konzentriert und nur selten kamen nicht-materielle Gesichtspunkte zur Sprache. Motive und Auswirkungen in sozio-kultureller Hinsicht wurden nur kurz angerissen.

Anders verhält es sich bei der Bedarfswirtschaft: Da hier der Verdienst nur eine ganz untergeordnete Rolle spielt, wird hier deutlich, daß Menschen aus Nächstenliebe, aus Hilfsbereitschaft, der eigenen Bestätigung halber und aus weiteren Gründen aktiv werden und dabei Leistungen für die Gesellschaft erbringen.

Die Tätigkeiten in der Bedarfswirtschaft werfen kaum materielle Konflikte auf und wurden von den Teilnehmern des Symposiums mehrheitlich positiv betrachtet, während der Untergrundwirtschaft nur mit Vorbehalten Sympathie entgegengebracht wurde.

Doch erst aus der Diskussion beider Bereiche der Schattenwirtschaft können Schlüsse gezogen werden. Denn es zeichnet sich ab, daß eine solche Gesamtschau neue Ansätze und konstruktive Lösungsmuster wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Probleme erkennen läßt. Bevor diese dargestellt werden können, ist die Bedarfswirtschaft ausführlich anhand unseres Fragenkatalogs zu diskutieren.

4.4. Die Bedarfswirtschaft

4.4.1 Die Alternativökonomie

Eine allgemein gültige Definition der Alternativökonomie liegt nicht vor. Wir wollen als Alternativprojekte kleine Betriebe verstehen, die sich durch veränderte Arbeits- und Mitbestimmungsformen und durch ihre Personalstruktur von herkömmlichen Unternehmen unterscheiden.

Es fragt sich, inwieweit die Alternativökonomie zur Schattenwirtschaft zählt, da ein Teil der Betriebe völlig legal tätig ist. Ein anderer Teil arbeitet jedoch mit Abgabenhinterziehung und es gibt eine breite Grauzone der Überschneidungen - dies rechtfertigt die Einordnung hier, zumindest, solange der Anteil korrekt tätiger Projekte an der Alternativökonomie nicht benannt werden kann¹⁾. Zum bedarfswirtschaftlichen Teil der Schattenwirtschaft wollen wir die Alternativökonomie deswegen zählen, weil hier das Gewinnstreben im Gegensatz zur Untergrundwirtschaft nicht im Vordergrund steht, sondern andere Motive zumindest gleichrangig sind²⁾.

Das Motiv des Gelderwerbs spielt bei einer Tätigkeit in der Alternativökonomie zum Teil eine Nebenrolle gegenüber anderen Absichten. Diese können allgemein als der Wunsch nach Veränderung der Arbeits- und Lebensbedingungen bezeichnet werden. Auch das Streben nach Teilautonomie oder ökologische Aspekte (STRASSER) mögen von Bedeutung sein.

Eine wichtige Auswirkung der Alternativökonomie liegt darin, daß sie Arbeitsplätze schafft³⁾. Wie die Untergrundwirtschaft

1) vgl. 2.1, Figur 1, S.4;

2) Diese Zwiespältigkeit kommt in Figur 1 (S.4) zum Ausdruck, welche die Verbindung der Alternativökonomie sowohl zur Untergrund- als auch zur Bedarfswirtschaft zeigt.

3) Arbeiten die Betriebe illegal, haben sie die gleichen Auswirkungen und Konflikte wie die freiwillige Schwarzarbeit zu Folge.

kann die Alternativökonomie eine Pufferfunktion haben und ein Auffangbecken für gesellschaftliche Randgruppen sein. Gelingt die Einführung veränderter Arbeitsbedingungen, z.B. die Flexibilisierung der Arbeitszeit¹⁾, können die Alternativbetriebe Modellcharakter haben.

Ein Konflikt liegt darin, daß die von der Alternativökonomie geschaffenen Arbeitsplätze häufig sehr schlecht bezahlt und unsicher sind.

GROTTIAN wies darauf hin, daß die Ausbreitung der Alternativökonomie teilweise politisch nicht erwünscht ist; er meinte, daß die Projekte ausgegrenzt werden. STRASSER vermerkte, daß aber auch eine explizit fördernde Politik zu ihrer Ghettoisierung führen kann.

Als Handlungsalternative besteht gegenüber den nicht legal arbeitenden Alternativbetrieben die Möglichkeit, sie zu tolerieren, sie negativ zu sanktionieren oder ihnen den Eintritt in die Legalität zu erleichtern. Die legal tätigen Projekte können toleriert oder gefördert werden. Will man sie fördern, wird es hierzu eines speziellen Instrumentariums bedürfen im Vergleich zur Förderung herkömmlicher Unternehmen. Z.B. kann die Vergabe von Krediten nicht von den üblichen Kriterien der Kreditwürdigkeit abhängig gemacht werden (Vorliegen von Sicherheiten etc.).

Die Unterstützung der Alternativökonomie könnte - insbesondere aufgrund ihrer arbeitsplatzschaffenden Wirkung - geboten sein. Es fragt sich jedoch, ob diese von den Projekten angenommen wird, wenn sie mit Auflagen verbunden ist, die den Intentionen der Mitglieder zuwiderlaufen oder deren Autonomie einschränken.

Die Alternativökonomie ist bisher wenig untersucht worden²⁾ und wirft viele offene Fragen auf, die wie folgt skizziert werden können:

1) Dies wurde von BERGER, der eine Studie über Alternativbetriebe in Westfalen/Lippe durchführte, als gegeben angesehen.

2) Abgesehen von Teilbereichen, wie z.B. die Studie von BERGER.

- In welchem finanziellen Umfang werden von der Alternativ-
Ökonomie Leistungen erbracht?
- Wieviele Betriebe arbeiten legal, illegal oder in der
Grauzone?
- Wieviele Arbeitsplätze entstehen durch die Projekte?
- Welches sind die Motive der Mitglieder? Wird überwiegend
freiwillig oder unfreiwillig (mangels anderer Arbeitsplätze)
in den Alternativbetrieben gearbeitet?
- Können die Wünsche der Beteiligten hinsichtlich veränderter
Arbeitsbedingungen realisiert werden?

4.4.2 Eigenarbeit und Haushaltsproduktion

Unter Eigenarbeit und Haushaltsproduktion wollen wir die Tätigkeiten verstehen, die innerhalb eines Haushaltes für diesen selbst erbracht werden, nicht jedoch für dritte Personen. Hierunter fallen also die Arbeiten, die zumeist von einer Hausfrau verrichtet werden (Geschirrspülen z.B.), aber auch das Werkeln am eigenen Auto oder Haus (do-it-yourself).

Ein Motiv für die Haushaltsproduktion und Eigenarbeit wird es sein, daß diese für die Reproduktion für erforderlich gehalten werden und ihre Erledigung gesellschaftlichen Normen entspricht.

Das Bedürfnis nach Selbstverwirklichung spielt aber ebenfalls eine Rolle, worauf REMMERS und RÜRUP hinwiesen; dies wird weniger hinsichtlich der für die Reproduktion erforderlichen Tätigkeiten gelten, als vielmehr für solche, die "freiwillig" durchgeführt werden, wie z.B. die Pflege eines Gartens. STRASSER bemerkte hierzu, daß ein Teil der Haushalts-/Eigenarbeit eine "intrinsische Gratifikation" beinhaltet, z. B. die Kindererziehung.

Er wies andererseits darauf hin, daß der Wegfall öffentlicher Leistungen oder ein sinkendes Einkommen bestimmend für die

Tätigkeiten sein können. Dies bestätigte NIESSEN, nach dessen Erhebungen 90 % der von ihm Befragten, die ein Eigenheim gebaut hatten, dies mit Hilfe von Eigenarbeit getan haben und zwar aus finanziellen Gründen und unter Einsparung von ca. 25 % der Kosten.

Eine wichtige Auswirkung der Haushaltsproduktion/Eigenarbeit ist es, daß sie einen ganz wesentlichen Beitrag zum Funktionieren unserer Gesellschaft leistet: NIESSEN und STRASSER sagten, daß sie den größten Produktionsbereich überhaupt darstellen, wobei STRASSER sogar meinte, daß in den Haushalten mehr gearbeitet wird als in der gesamten offiziellen Erwerbswirtschaft.

Die Bedeutung der Tätigkeiten für unsere Versorgung machte HUBER deutlich mit der Anmerkung, daß 80 % der älteren Personen in den Familien gepflegt werden.

Die Haushalts- und Eigenarbeit ist aber nicht nur gesamtgesellschaftlich unverzichtbar, sondern sie kann auch dem einzelnen die Möglichkeit bieten, das Leben nach eigenem Gutdünken und individuell sinnvoll zu gestalten. Ferner können die Kosten des Lebensunterhaltes durch sie gesenkt werden.

Die Haushaltsproduktion/Eigenarbeit kann als konfliktarmes Feld der Schattenwirtschaft bezeichnet werden. Diese Konfliktarmut bezieht sich allerdings nur auf das Verhältnis des Gesamtbereiches Haushaltsproduktion und Eigenarbeit zu seiner wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umgebung. Innerhalb des Bereiches liegen dagegen Konflikte (HUBER, STRASSER), insbesondere in der heute vorherrschenden Verteilung der Tätigkeiten auf Männer und Frauen und deren Implikationen (z.B. Möglichkeit der Berufstätigkeit).

Betrachtet man die Haushaltsproduktion/Eigenarbeit aus einer dualwirtschaftlichen Perspektive, kann man einen Konflikt in der "Kolonialisierung" (HUBER) dieser Tätigkeiten erkennen:

HUBER führte aus, daß wir in einer dualen Gesellschaftsstruktur, bestehend aus dem formellen Sektor von Markt und Staat und dem informellen Sektor der selbstbestimmten Tätigkeiten, die sich weder Markt noch Staat zuordnen lassen, leben. Seine These lautet, daß sich innerhalb dieses Gesamtsystems Markt und Staat immer mehr ausbreiten auf Kosten des informellen Bereichs. Und dies in zweifacher Weise: Die informellen Tätigkeiten werden rein quantitativ zurückgedrängt und sie werden qualitativ beeinflusst, nämlich kolonialisiert. Laut HUBER wandeln sich die selbstbestimmten Tätigkeiten so immer mehr zu "shadowwork" (ILLICH) oder Konsumarbeit (HUBER): Sie werden zu Vorleistungen für Markt und Staat umfunktioniert. Als Beispiele werden das Ausfüllen von Formularen oder das Suchen nach Waren im Supermarkt genannt - Tätigkeiten, die der Bürger/Kunde heute selbst ausführen muß, während sie früher von der Behörde oder dem Geschäft erledigt wurden.

Die Haushaltsproduktion und Eigenarbeit als solche wurden nicht für regelungsbedürftig gehalten, so daß sich die Frage nach Handlungsalternativen ihnen selbst gegenüber nicht stellt.

Stimmt man Hubers Kolonialisierungsthese zu, so ist nach einem neuen Verhältnis zwischen formellem und informellem Sektor zu suchen.

Ein Urteil über die zukünftige Bedeutung von Haushaltsproduktion und Eigenarbeit bedarf ihrer weiteren Thematisierung. Für die Vermutung, daß diese Tätigkeiten gesamtgesellschaftlich größere Bedeutung erlangen, spricht die These, daß im Zuge der "Great Transformation" (Polanyi)¹⁾ kontinuierlich immer mehr informelle Arbeiten an Markt und Staat delegiert worden sind

¹⁾ Polanyi, Karl: The Great Transformation, Wien 1977.

und daß sich dieser Trend inzwischen wieder umgekehrt hat, bzw. die Rückverlagerung noch andauert (STRASSER). Dieser These entsprechen z.B. die Zahlen von NIESSEN, denenzufolge heute 40 % der von ihm Befragten mehr Eigenarbeiten durchführen als vor 10 Jahren.

Es stellen sich folgende offene Fragen hinsichtlich der Haushaltsproduktion/Eigenarbeit:

- Von wem werden die Tätigkeiten überwiegend ausgeführt? Liegen Konflikte in ihrer Verteilung auf Männer und Frauen, auf alte und junge Beteiligte? (STRASSER, HUBER)
- Ist die Haushalts- und Eigenarbeit tatsächlich selbstbestimmt, oder wird sie durch äußere Einflüsse dem Individuum vorgegeben?
- Kann die Zunahme von Haushalts-/Eigenarbeit die gesellschaftliche und individuelle Wohlfahrt steigern? Welche Bedingungen müssen dazu erfüllt sein?

4.4.3 Selbsthilfe und Nachbarschaftshilfe

Als Selbsthilfe und Nachbarschaftshilfe definieren wir Tätigkeiten, die nicht nur für den eigenen Haushalt und Familienangehörige erbracht werden, sondern auch für dritte Personen, bzw. auf Gegenseitigkeit und ohne materielle Entlohnung. Dabei wird der Selbsthilfegedanke vor allem im Bereich der Sozialpolitik diskutiert und der Begriff "Selbsthilfe" häufig als Abgrenzungskriterium verwendet gegenüber der Inanspruchnahme institutionalisierter Leistungen. Er umfaßt also sowohl die Selbstmedikation als auch die Betreuung Nahestehender, als auch die Teilnahme an einer Selbsthilfegruppe. REMMERS bezeichnete diese Art von Tätigkeiten als "soziales do-it-yourself".

Als wesentliches Motiv für Selbst- und Nachbarschaftshilfe können wir den Wunsch nach Selbstbestimmung und Eigenverantwortung sehen, wie auch das Bedürfnis, anderen zu helfen und sich

sozial zu engagieren.

Darüberhinaus werden Leistungen für sich und andere erbracht, weil sie von Markt und Staat gar nicht, nicht in ausreichender Zahl, nicht in der gewünschten Weise oder zu teuer erstellt werden.

Eine Auswirkung der Selbst-/Nachbarschaftshilfe kann eine quantitative und qualitative Versorgungsverbesserung sein: Wenn z.B. durch Eigeninitiative einiger Eltern ein Kinderspielkreis entsteht, ist dies eine rein rechnerische Erhöhung der Betreuungsplätze für Kinder. Pflegt jemand seinen kranken Nachbarn in dessen Wohnung, kann dies eine qualitative Versorgungsverbesserung sein, wenn der Nachbar sich zu Hause wohler fühlt als in einem Krankenhaus.

Sofern die informellen Tätigkeiten für sich und andere an die Stelle staatlicher Leistungen treten, wie z. B. die Krankenpflege zu Hause, entlasten sie das Budget des Sozialstaates.

Handelt es sich um Leistungen, die institutionell schlecht oder gar nicht erbracht werden, wie z. B. die psychische Stabilisierung von Suchtkranken, ergänzen sie das offizielle Angebot (Anonyme Alkoholiker).

Die Selbst- und Nachbarschaftshilfe findet dort ihre Grenzen, wo Professionalität erforderlich ist (STRASSER, DEUTSCHER STÄDTETAG), z.B. bei der Betreuung Schwerverletzter.

Ein weiterer Konflikt kann darin liegen, daß Selbsthilfe- und Nachbarschaftshilfe als Ersatz für institutionelle Leistungen verstanden und zur Deckung von Haushaltsdefiziten mißbraucht werden können (DEUTSCHER STÄDTETAG). Dies gilt besonders dann, wenn gleichzeitig auf eine institutionelle Grundsicherung der einzelnen Bürger verzichtet wird (STRASSER).

Probleme können sich aus der Konkurrenz der Aktivitäten Betroffener zu dem professionellen Leistungsangebot ergeben. Dies wäre z. B. der Fall, wenn ein Psychotherapeut durch das Anwachsen der Selbsthilfegruppen um seinen Arbeitsplatz fürchtet oder sich in seiner Kompetenz in Frage gestellt sieht.

Trotz der genannten Konflikte wurde es von keinem Teilnehmer des Symposiums als Handlungsalternative erwogen, die gegenseitige Hilfe negativ zu sanktionieren oder zu unterdrücken.

Im Gegenteil wurde darauf hingewiesen, daß eine teilweise Laisierung sozialer Dienste eine äußerst positive Rolle bei der zukünftigen gesellschaftlichen Entwicklung spielen kann (STRASSER) und sie daher gefördert werden sollte (REMMERS).

Es wurde vorgeschlagen, den öffentlichen Organisationen der sozialen Sicherung größere Subsidiarität zuzuweisen zugunsten "kleiner Einheiten" (KOSLOWSKI). "Mitteltypen" der Versorgung seien zu entwickeln, in denen sowohl professionelle Leistungen als auch Selbsthilfeaktivitäten zum Tragen kommen können (REMMERS). Und es seien Anreize für mehr "soziales do-it-yourself" zu schaffen (REMMERS).

Die Chancen der teilweisen Laisierung im Bereich der Sozialpolitik werden als gut eingeschätzt. Das Wachstum der Selbsthilfebewegung in den letzten 15 Jahren spricht z. B. für die Bereitschaft der Betroffenen zu sozialem Engagement, und die institutionelle Versorgung geht mit erheblichen Finanzierungsproblemen einher. Demnach ist eine Einbeziehung des Laienpotentials sinnvoll im Interesse aller dieser Beteiligten und sie wird durch den Druck der Verhältnisse begünstigt.

Es fragt sich vor allem, auf welche Weise die Selbsthilfe/Nachbarschaftshilfe gefördert werden kann,

- sowohl hinsichtlich der individuellen Anreize als auch
- hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem System der sozialen Sicherung (REMMERS, STRASSER).

Ferner ist es offen, welche gesamtwirtschaftlichen Effekte die verstärkte Laisierung haben würde (GRETSMANN).

4.4.4 Caritative Tätigkeiten

Als caritative Tätigkeiten bezeichnen wir Arbeiten, die von Freiwilligen innerhalb der Wohlfahrtsorganisationen ohne Entgelt durchgeführt werden (Ehrenamt).

Nächstenliebe zählt als das ganz überwiegende Motiv für ein Engagement hier (DEUTSCHER CARITASVERBAND).

Darüberhinaus kann die caritative Tätigkeit aber auch von dem Wunsch bestimmt sein, dem eigenen Leben Sinn zu geben. Dies wird deutlich in der Definition von Selbstverwirklichung nach LÜBBE: Er versteht hierunter das Erzeugen von Elementen in der eigenen kulturellen und individuellen, familiären und sozialen Umgebung, die dann als objektive Herausforderungen, die erfüllt sein wollen, an einen herantreten.

Die caritative Tätigkeit bringt zudem soziale Kontakte und gesellschaftliche Anerkennung.

Eine Auswirkung der caritativen Tätigkeiten ist es, die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt zu steigern, wie auch das individuelle Wohlergehen, sofern sie den Aktiven Selbstbestätigung und -verwirklichung bringen. Ferner werden durch ihre Unentgeltlichkeit Mittel eingespart, die ansonsten vielleicht für öffentliches Personal ausgegeben werden müßten: Im Jahre 1980 ca. DM 5,5 Mrd. für 1,5 Mio. Helfer (DEUTSCHER CARITASVERBAND).

Konflikte mit gesamtgesellschaftlichen Interessen entstehen aus den caritativen Tätigkeiten kaum.

Es ist aber zu beachten, daß das Engagement hier ganz vorwie-

gend von materiell abgesicherten Bürgern erbracht wird (DEUTSCHER CARITASVERBAND) und somit anscheinend nicht für jeden in Frage kommt.

Ferner wies der DEUTSCHE CARITASVERBAND darauf hin, daß das Motto "ambulant vor stationär" häufig mit Blick auf mögliche Einsparungen diskutiert wird. Und er machte darauf aufmerksam, daß die ehrenamtlichen Tätigkeiten ihren freiwilligen Charakter bewahren sollten.

Es fragt sich, ob die ehrenamtlichen Tätigkeiten gefördert werden sollten und auf welche Weise dies geschehen könnte. Es wurde erwogen, den Aktiven materielle Anreize zu setzen.

Ob die Förderung des Ehrenamtes gelingt, wird abhängig sein von den Anreizen, die geschaffen werden. Sind diese Anreize rein finanzieller Art, so könnten die caritativen Tätigkeiten verfremdet werden, wenn nämlich hier des Verdienstes wegen gearbeitet wird und nicht mehr vor allem aus Nächstenliebe. Ein mögliches Nachlassen des persönlichen Engagements der Aktiven könnte eine Verschlechterung der Qualität ihrer Leistungen zur Folge haben. Andererseits würde eine materielle Entlohnung der caritativen Arbeit diese auch finanziell schlecht gestellten Personen zugänglich machen.

Es fragt sich,

- welche Anreize zur caritativen Tätigkeit geschaffen werden können,
- wie sie mit dem heutigen Sozialsystem vereinbart werden können und
- welche Auswirkungen die Ausweitung der Tätigkeiten hier gesamtwirtschaftlich mit sich bringen würde.

4.5 Zusammenfassung : Die Hauptaspekte der Bedarfswirtschaft

Wir sehen, daß wir über die Bedarfswirtschaft weit weniger Kenntnisse besitzen als über die Untergrundwirtschaft, und daß die Aussagen hierzu weit weniger strukturiert sind. Dies liegt sowohl an der bisher geringen Thematisierung dieses Bereichs als auch an dem Problem, ihn kaum quantitativ erfassen zu können, sondern vielmehr nach qualitativen Gesichtspunkten diskutieren zu müssen.

Dennoch können wir zusammenfassend feststellen,

- daß für die Tätigkeiten in der Bedarfswirtschaft überwiegend soziale Motive ausschlaggebend sind,
- daß diese Tätigkeiten fast keine negativen Auswirkungen haben,
- und daß sie kaum mit gesamtwirtschaftlichen oder gesamtgesellschaftlichen Interessen in Konflikt stehen.

Ein großer Teil der Aktivitäten, der für das Funktionieren unserer Gesellschaft unverzichtbar ist, wie z. B. die Haushaltsproduktion, wird vielmehr als selbstverständlich hingenommen. Und andere Teilbereiche, wie die Selbsthilfe/Nachbarschaftshilfe oder die caritativen Tätigkeiten, entfalten individuell und gesamtgesellschaftlich wohlfahrtssteigernde Wirkungen, ja, sie entlasten und ergänzen den Sozialstaat.

In allen bedarfswirtschaftlichen Bereichen kommt das Bedürfnis der Beteiligten nach selbstbestimmter Tätigkeit, z. T. auch nach sozialem Engagement, zum Ausdruck.

Aufgrund dieser positiven Aspekte stellt sich die Frage nach Handlungsalternativen gegenüber der Bedarfswirtschaft nur in dem Sinne, daß zu klären ist, wie das hier vorhandene Potential unterstützt oder gefördert werden könnte. Hierzu mangelt es bisher an Ansätzen.

5. Schattenwirtschaft - Perspektiven für Wissenschaft und Politik

5.1. Handlungsalternativen gegenüber der Schattenwirtschaft

Bisher erfolgte eine Detailanalyse der Facetten der Schattenwirtschaft unter Heranziehung der Beiträge des Symposiums. Nun wird es darum gehen, über diese Detailprobleme hinaus in einer gemeinsamen Betrachtung der Untergrund- und der Bedarfswirtschaft nach den langfristigen Perspektiven im Umgang mit dem Phänomen Schattenwirtschaft zu fragen. Wir kommen deshalb auf die Ergebnisse unserer bisherigen Untersuchung¹⁾ zurück:

Für die Untergrundwirtschaft haben wir festgestellt, daß ihre Existenz überwiegend in ökonomischen Motiven begründet liegt und daß Konflikte vor allem aus dem Interesse an einem vollständigen Steueraufkommen und dem Ziel des Erhalts der Finanzierungsmöglichkeit des Systems der sozialen Sicherung resultieren. Wir schlugen vor, die offizielle Arbeit von Kosten zu entlasten und so der Schwarzarbeit einen Teil ihrer Attraktivität zu nehmen. Bei dieser Lösung müssen sowohl das Steueraufkommen als auch die Sozialversicherungsbeiträge von den individuellen Arbeitseinkommen teilweise abgekoppelt und anhand neuer Steuerobjekte erhoben werden. Das würde eine zumindest teilweise Umstrukturierung der Einnahmeseite des Staatshaushaltes und des Systems der sozialen Sicherung bedeuten. Dies wäre eine tiefgreifende Veränderung; doch würde so nicht nur eine relative Verbilligung der offiziell geleisteten Arbeit ermöglicht, sondern auch die Auswirkung des verbleibenden Restes an illegalen Tätigkeiten auf Staatsfinanzen und Sozialversicherung abgemildert.

¹⁾ vgl. oben, S. 26 f. und S. 39;

Denn ein solcher Rest wird in der Tat weiter existieren, solange die Schwarzarbeit überhaupt mit irgendeinem Vorteil verbunden ist und solange sie außer von dem Wunsch nach höherem Verdienst auch von dem Bedürfnis nach eigenständiger Arbeit bestimmt ist.

Für die Bedarfwirtschaft haben wir andererseits festgestellt, daß die Tätigkeiten hier überwiegend von sozialen Motiven geleitet werden und negative Auswirkungen demgegenüber zurücktreten. Konflikte mit gesamtgesellschaftlichen oder -wirtschaftlichen Interessen ergeben sich in weit geringerem Maße, während die hier geleistete Arbeit für das Funktionieren der Gesellschaft beinahe als unverzichtbar gelten kann und den Beteiligten darüberhinaus Möglichkeiten zur Verbesserung der eigenen Versorgung und zur Entlastung und Ergänzung des Sozialstaates bietet. Es wurde auf dem Symposium durchaus für wünschenswert gehalten, die bedarfwirtschaftlichen Tätigkeiten zu erleichtern oder sie sogar zu fördern.

Aus der gemeinsamen Betrachtung dieser Ergebnisse lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

5.1.1. Umstrukturierung der Staatsfinanzen

Es sollten zum Zwecke der Umstrukturierung der Finanzierung von Steuern und Sozialabgaben - mit dem Ziel der Verbilligung offizieller Arbeit - neue Erhebungsgrundlagen eingeführt werden. Dabei sollte das Gewicht der indirekten Steuern erhöht und das der direkten Steuern gesenkt werden. Direkte Steuern könnten zum Teil auch durch Abgaben ersetzt werden, durch die externe Kosten internalisiert werden (z.B. Umweltabgaben). Solche Abgaben werden zur Finanzierung der Sozial-

versicherung besser geeignet sein als direkte Steuern, welche die Arbeit als Produktionsfaktor in der offiziellen Wirtschaft verteuern.

5.1.2. Teil-Laisierung des Sozialstaates

Schon vor Umsetzung dieser Vorschläge, die wohl nur längerfristig zu realisieren sind, sollte darüber nachgedacht werden, ob die heutigen Sozialabgaben - wie auch gegebenenfalls die zu schaffenden neuen Abgaben - tatsächlich auf dem bisherigen Niveau bleiben müssen, oder ob die soziale Sicherung nicht kostengünstiger und zugleich sogar besser gestaltet werden kann, indem das eindrucksvolle Potential an sozialem Engagement, das in der Bedarfswirtschaft zum Ausdruck kommt, stärker als bisher für die Versorgung nutzbar gemacht wird.

5.1.3. Erleichterung von Existenzgründungen

Darüberhinaus sollte versucht werden, Existenzgründungen zu erleichtern. Denn sowohl in der Untergrundwirtschaft als auch in der Bedarfswirtschaft wird eine erhebliche und in der Wirtschaft dringend benötigte Bereitschaft zu selbständiger Tätigkeit deutlich, die gegenwärtig jedoch häufig an bürokratischen Hemmnissen oder dem Mangel an Kapital und Kreditmöglichkeiten scheitert.

Durch die Berücksichtigung dieser Vorschläge könnten die negativen Auswirkungen der Schattenwirtschaft abgemildert werden, während ihre positiven Aspekte besser zum Tragen kämen. Allerdings wirft die praktische Umsetzung einige Probleme auf, und es müssen bestimmte Rahmenbedingungen beachtet werden.

5.2. Probleme und Implikationen der Handlungsalternativen

5.2.1. Die Umstrukturierung der Sozialversicherungsfinanzierung am Beispiel der Gesetzlichen Rentenversicherung

Die Schwierigkeiten einer Umstrukturierung der Finanzierung der Sozialversicherung können am Beispiel der Gesetzlichen Rentenversicherung dargestellt werden: Die Gesetzliche Rentenversicherung steht aufgrund der demographischen Entwicklung, jedoch auch aufgrund der Arbeitslosigkeit und der Novellierungen der Rentengewährung seit 1973, vor immensen Finanzierungsproblemen. Von der BUNDESVERSICHERUNGSANSTALT FÜR ANGESTELLTE wurde darauf hingewiesen, daß sich die Relation von Beitrag und Gegenleistung ständig verschlechtert, und daß in Zukunft immer weniger Beitragszahler immer mehr Rentner unterhalten müssen: In 50 Jahren wird jeder Beitragszahler einen Rentner finanzieren müssen, sofern keine wesentlichen Änderungen der Leistungsgewährung und der Rahmenbedingungen eintreten!

Das Problem liegt im wesentlichen darin, daß das Beitragsaufkommen der Rentenversicherung heute an die Arbeitsentgelte der abhängig Beschäftigten gekoppelt ist, deren Zahl im Vergleich zu der Zahl der Rentner sinkt. Eine Möglichkeit der Abhilfe ist es also, die Lebens- und Wochenarbeitszeit später zu verlängern und zugleich die Rentenversicherung aus anderen Quellen und unabhängig von den Erwerbseinkommen zu finanzieren. Das würde die Finanzierung der Renten erleichtern und die offizielle Arbeit relativ verbilligen.

Nach Auskunft der BUNDESVERSICHERUNGSANSTALT FÜR ANGESTELLTE ist eine solche Umbasierung bisher nicht ernsthaft in der Diskussion. Es wurden folgende Überlegungen angestellt: Würden die Arbeitnehmeranteile zukünftig z. B. in Form einer Steuer erhoben, so könnte diese weiterhin umgangen werden, so, wie man ja auch heute schon die Beiträge durch Schwarzarbeit

hinterzieht. Würden die Arbeitgeber in Zukunft nicht anhand der gezahlten Löhne, sondern z.B. anhand einer Maschinensteuer zur Rentenversicherungsfinanzierung herangezogen, könnten sie diese Zahlungen durch Manipulationen umgehen, so, wie sie heute z.B. illegale Mitarbeiter beschäftigen. Eine Neustrukturierung der Arbeitgeberanteile wurde zudem gesamtwirtschaftlich nicht für sinnvoll gehalten.

Diese Einschätzung durch die BUNDESVERSICHERUNGSANSTALT FÜR ANGESTELLTE beruht auf der Vermutung, daß auf die genannte Weise Beitragshinterziehungen nicht vermieden werden können. Unberücksichtigt bleibt jedoch, daß bei einer Veranlagung nach neuen Kriterien die gegebene Relation der Zahl der Beschäftigten und der Zahl der Rentner für die Rentenversicherung kein so großes Problem wie bisher mehr darstellen würde. Weiter bleibt unberücksichtigt, daß sich auf diese Weise offizielle Arbeit verbilligen und die Untergrundwirtschaft reduzieren ließe.

Als Argument gegen die Umbasierung der Finanzgrundlagen der Rentenversicherung wurde auch angeführt, daß die Erhebung der Gelder in Form von Steuern eine Abkehr vom Versicherungsprinzip bedeute und daß hierdurch die zu zahlenden Summen und auch das gesamte System noch weniger als heute akzeptiert werden würden (BUNDESVERSICHERUNGSANSTALT FÜR ANGESTELLTE). Dem wurde jedoch mehrfach entgegengehalten, daß gerade die Rentenversicherung schon heute keine echte Versicherung mehr sei, sondern daß sie auf einem "Generationenvertrag" beruhe, dessen Funktionieren davon abhängen, welche Leistungen der erwerbsfähige Teil der Bevölkerung dem nicht mehr erwerbsfähigen zukommen lassen wolle. Als Beispiel gegen das Argument der sinkenden Akzeptanz bei der Abkehr vom Versicherungsprinzip könne die deutsche Beamtenversorgung gelten (BERGER).

Wir sehen am Beispiel der Gesetzlichen Rentenversicherung, daß der Vorschlag der Umstrukturierung der Sozialversicherungsbeiträge bisher nicht ausdiskutiert worden ist. Einerseits

hat die bessere Akzeptanz einer Versicherung bei der Bevölkerung sicher Gewicht. Andererseits aber könnte die vorgeschlagene Umstrukturierung zur Kostentlastung des Faktors Arbeit und zur finanziellen Absicherung der Sozialversicherungen wesentlich beitragen. Es müßten dann neue Erhebungsgrundlagen gefunden werden.

5.2.2. Teil-Laisierung des Sozialstaates

Die Einbeziehung der freiwilligen sozialen Tätigkeiten in die soziale Sicherung darf nicht als Abbau des Sozialstaates oder als einfacher Rückgriff auf die Familie als Lückenhüßer mißverstanden werden, worauf insbesondere REMMERS hinwies. Vielmehr sollte es sich eher um eine Teil-Laisierung, also um eine Flexibilisierung des Systems der sozialen Sicherheit in sich (STRASSER) handeln. In soziologischen Termini ausgedrückt: Es handelt sich um eine Rückbesinnung auf die duale Struktur unserer Versorgung aus formellem und informellem Sektor (HUBER), und unser Vorschlag kommt einer künftigen Höherbewertung des informellen Teils gleich.

Dieser Vorschlag muß - wie auch in Konstanz geschehen - im Zusammenhang mit sozialer Veränderung und aktuellen Konfliktfeldern gesehen werden. Die wichtigsten Aspekte lassen sich dabei anhand der Bereiche

- Arbeitslosigkeit,
- Veränderung der Arbeitsgesellschaft,
- Arbeit und Selbstverwirklichung und
- Entwicklung des Sozialstaates

diskutieren:

Die Arbeitslosigkeit stellt seit einigen Jahren ein schweres Problem dar und kann, wie wir sahen, auch ein Grund für die Tätigkeit in der Untergrundwirtschaft sein. Es zeichnet sich

zur Zeit keine Lösung des Problems ab¹⁾, und während des Symposiums wurde mehrfach die Befürchtung geäußert, daß es langfristig zu einer Spaltung der Gesellschaft in Arbeitsbesitzer und Arbeitslose kommen könnte. Dabei müßten die noch Erwerbstätigen die öffentlichen Ausgaben im allgemeinen und den Lebensunterhalt der zwangsweise Nichterwerbstätigen finanzieren. Eine solche Konstellation sei gesellschaftlich untragbar, und sie würde selbstverständlich erhebliche fiskalische Probleme aufwerfen.

Daher wurde - vor dem Hintergrund der Existenz der Schattenwirtschaft - von REMMERS gefragt, ob denn das heutige Vollbeschäftigungskonzept überhaupt noch aufrechtzuerhalten sei? Ob es nicht sinnvoller sei, auch die nicht-entlohnenden Tätigkeiten in dieses Konzept einzubeziehen, falls nämlich alle mit formellen und informellen Tätigkeiten ausgelastet sind? Das Recht auf Arbeit sei schließlich nicht zuletzt das Recht, sich in seiner Arbeit zu verwirklichen. Es wurde vorgeschlagen, ein Mischungsverhältnis von weniger offizieller und mehr inoffizieller Tätigkeit anzustreben.

Dieser Vorschlag steht in Übereinstimmung mit der Idee der Teil-Laisierung. Zu beachten ist jedoch, daß auf dem Arbeitsmarkt nicht nur Arbeit, sondern damit auch Einkommen nachgefragt wird (CASSEL, STRASSER). Für den Einkommensverlust des Einzelnen infolge verringerter offizieller Erwerbstätigkeit müßte demnach ein Ausgleich bei den inoffiziellen Tätigkeiten geschaffen werden. Eine Kombination von Arbeits- und Sozial-einkommen wäre denkbar (STRASSER).

Auch ist zu beachten, daß für jeden temporäre Wahlmöglichkeiten zwischen formeller und informeller Arbeit vorhanden sein

1) Hierüber kam es zu einer Kontroverse zwischen BERGER und K. SCHMIDT, insbesondere hinsichtlich der Rolle, die der technische Fortschritt in diesem Zusammenhang spielen wird. K. SCHMIDT entwarf ein mit Blick auf den Arbeitsmarkt positives Szenario, dessen Realitätsgehalt aber von BERGER angezweifelt wurde.

müssen - und nicht nur Wahlmöglichkeiten für einen Teil der Bevölkerung, da dies zu der oben beschriebenen Spaltung der Gesellschaft führen könnte (STRASSER, BERGER).

Die Idee der Teil-Laisierung könnte eine Chance zur Milderung des Problems der Massenarbeitslosigkeit darstellen. Sie darf aber keinesfalls als Rechtfertigung für fehlende arbeitsmarktpolitische Anstrengungen mißbraucht werden.

Es fragt sich, ob die Förderung der informellen Tätigkeiten aktuellen Tendenzen in der Entwicklung der Arbeitsgesellschaft entgegenkommt:

BERGER wies darauf hin, daß die Arbeitsgesellschaft in der heutigen Form erst ca. 200 Jahre alt ist und daß zuvor Erwerbstätigkeit und andere Tätigkeiten weit weniger als heute voneinander getrennt waren. Erst im Laufe der Zeit seien die erwerbsmäßigen, in Kontrakten geregelten Formen der Aufgabenerledigung als überlegen angesehen worden. Nach BERGER kam es Mitte der 70er Jahre zu einem Bruch in dieser Entwicklung der Arbeitsgesellschaft, bedingt durch das verringerte Wirtschaftswachstum und die Wiederkehr der Vollbeschäftigungslücke. BERGER meinte, daß die Individuen Arbeit heute in sinkendem Maße als sittliche Pflicht ansehen¹⁾, und daß auch die Bedeutung der Berufstätigkeit für den Einzelnen abnehme.

Diese Thesen wurden heftig kritisiert; sie können derzeit weder bewiesen noch widerlegt werden. Sollten sie jedoch zutreffen, so entspräche die Aufwertung der informellen Tätigkeiten, wie sie in der Schattenwirtschaft zum Ausdruck kommt und in Konstanz diskutiert wurde, dem aktuellen Trend in der Entwicklung der Arbeitsgesellschaft. Auf jeden Fall geben solche Thesen Anlaß, über die heutige Bedeutung des Begriffes Arbeit nachzudenken.

¹⁾ Auch LÜBBE wies darauf hin, daß Primärtugenden wie Fleiß und Disziplin nicht mehr ihre ehemalige Bedeutung zukomme, sondern daß selbstverwirklichungsbezogene Lebensorientierungen an Gewicht gewonnen hätten.

Wir sahen, daß in der Schattenwirtschaft nicht zuletzt deswegen gearbeitet wird, um ein Bedürfnis nach Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung zu befriedigen; dies scheint in der "offiziellen" Wirtschaft nicht oder nicht mehr in ausreichendem Maße möglich zu sein. LÜBBE meinte, in dieser Hinsicht sei die Schattenwirtschaft ein Beweis der kulturellen Vitalität unserer Gegenwart. Ihmzufolge muß es dem Einzelnen freistehen, seine Zeit individuell sinnvoll zu gestalten - was dadurch geschehen kann, daß man 65 Stunden pro Woche arbeitet (LÜBBE), jedoch auch dadurch, daß man es läßt (K. SCHMIDT).

Die Schattenwirtschaft bietet die Möglichkeit zu solcher individuellen Gestaltung; und eine stärkere Berücksichtigung und gesellschaftliche Anerkennung informeller Tätigkeiten würde diese Möglichkeiten aufnehmen.

Der heutige Sozialstaat kann nicht als die alleinige Ursache der Schattenwirtschaft bezeichnet werden (STRASSER). Man darf aber vermuten, daß in der Schattenwirtschaft, insbesondere in der Bedarfswirtschaft, ein generelles Unbehagen gegenüber der institutionellen Betreuung zum Ausdruck kommt. Wir sahen, daß soziale Leistungen hier relativ selbstbestimmt und eigenständig erbracht werden und daß diese bereits heute den Sozialstaat ergänzen und entlasten. Eindringlich wurde gefragt, warum dieses Potential in Zukunft nicht stärker genutzt werden sollte?

Es ist offensichtlich, daß die Kosten der institutionalisierten Sozialleistungen in den letzten 30 Jahren beständig zugenommen haben, ohne jedoch erkennbar zu einer entsprechenden Wohlfahrtssteigerung zu führen. Es könnte deshalb sinnvoll sein, Mittel statt für direkte monetäre Zuwendungen in Zukunft vermehrt zur Ermöglichung informeller (Dienst-)Leistungen bereitzustellen, auch wenn dies schwierig ist und dazu noch keine ausgearbeiteten Konzepte vorliegen. So könnten die Versorgung verbessert und zugleich Kosten gespart werden, während das Nicht-Eingreifen, das Festhalten am bestehenden System

höchstwahrscheinlich zu immer weiterer Steigerung der Kosten führen würde (STRASSER).

Wir sehen, daß die Idee der Teil-Laisierung des Sozialstaates nicht nur im Hinblick auf die Schattenwirtschaft sinnvoll ist, sondern daß sie zudem das Problem der Arbeitslosigkeit entschärfen kann: Es könnte üblich werden, z. B. nur noch 6 Stunden pro Tag in der offiziellen Wirtschaft zu arbeiten und 2 Stunden soziale Tätigkeiten zu verrichten. Auf jeden Fall kann die Teil-Laisierung dazu beitragen, den Sozialstaat human und langfristig finanzierbar zu gestalten.

5.2.3. Erleichterung von Existenzgründungen

Hilfen zur Existenzgründung müssen auf den Personenkreis, der durch sie aus der Schattenwirtschaft herausgeführt werden soll, zugeschnitten sein: nämlich auf illegal tätige Arbeitslose, die sich gerne selbständig machen würden, und auf die Alternativökonomie, sofern sie "grau" oder "scharz" nur mangels anderer Existenzmöglichkeiten laboriert.

Beide Zielgruppen werden in erheblichem Maße durch ein Übermaß an Regulierung an der legalen Selbständigkeit gehindert. Ist ein Meisterbrief wirklich in allen Fällen erforderlich? Vorschriften über eine korrekte Buchführung sind bei kleinen landwirtschaftlichen Betrieben aus guten Gründen außer Kraft gesetzt; könnte es solche Gründe nicht auch in den genannten Fällen geben?

Ein weiteres Problem hinsichtlich der legalen Selbständigkeit der "Schattenwirte" ist ihr Kapitalmangel, bzw. die fehlenden Kreditmöglichkeiten; denn die Vergabe von Bankkrediten ist an das Vorliegen materieller Sicherheiten gebunden und nicht an "human capital", also kreative Ideen oder Tätigkeitswillen. Bei Alternativprojekten können zusätzliche Probleme aus der Struktur des geplanten Unternehmens entstehen, z.B. aus der

Haftung eines gleichberechtigten Kollektivs.

Diesem Problem könnte mit staatlichen Krediten oder Bürgschaften begegnet werden, deren Vergabe nach den hier erforderlichen Kriterien erfolgt. Dies dürfte alles in allem sogar kaum zu staatlichen Mehrausgaben führen, da die Gelder oft an die Stelle von Sozialeinkommen (Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe) treten würden und im Gegensatz zu diesen zurückgezahlt werden müßten.

Auch die Erleichterung von Existenzgründungen kann also der Schattenwirtschaft und zugleich der Arbeitslosigkeit entgegenwirken. Diese Option ist dabei relativ unkompliziert und wäre kurzfristig realisierbar.

5.3 Chancen der Handlungsalternativen

In einer Kombination der hier aufgeführten Strategien, nämlich

- in der (teilweisen) Umstrukturierung der Staatsfinanzen,
- in der Teil-Laisierung des Sozialstaates und
- in der Erleichterung von Existenzgründungen

liegt eine Chance, den tieferen Ursachen der Schattenwirtschaft zu begegnen. Durch eine solche Kombination können die negativen Seiten des Phänomens reduziert oder in ihren Auswirkungen abgemildert werden, während seine positiven Aspekte zugleich hervorgehoben und nutzbar gemacht werden. Zudem lassen sich mit dieser Strategie wünschenswerte Nebeneffekte erzielen, beispielsweise

- verbesserte Steuerungsmöglichkeiten beim Auftreten negativer externer Effekte (Höhergewichtung des Umweltschutzes),
- eine Humanisierung des Sozialstaates und

- die Reduzierung der Arbeitslosigkeit.

Für alle drei Vorschläge gilt, daß über ihre konkreten Umsetzungsmöglichkeiten weiter nachgedacht werden muß. Dabei werden folgende zentrale Fragen im Mittelpunkt zu stehen haben:

Bei der Umstrukturierung der Staatseinnahmen:

- In welchem Maße sind Strukturänderungen der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit geboten und möglich?
- Welche neuen Finanzierungsquellen der Staatsfinanzen sollten erschlossen werden?

Bei der Teil-Laisierung des Sozialstaates:

- Welche Anreize materieller und immaterieller Art können für informelle soziale Tätigkeiten geschaffen werden?
- Wie können die Tätigkeiten mit dem System der sozialen Sicherung vereinbart werden?

Bei der Erleichterung von Existenzgründungen:

- Welche Modifikationen sind gegenüber traditionellen Existenzgründungshilfen notwendig?

Diese Fragen sind wesentlich und können von der Wissenschaft geklärt werden. Dennoch darf nicht übersehen werden, daß entscheidende Änderungen nicht allein durch ausgefeilte Mikroanalysen bewirkt werden können, sondern letztlich politische Entscheidungen erfordern. Auch dies ist ein Ergebnis des Symposiums.

6. Anhang

6.: Anlage : Programm des Symposiums

SCHATTENWIRTSCHAFT

Perspektiven für Wissenschaft und Politik

Kolloquium an der Universität Konstanz

vom 14. - 15. September 1984

Donnerstag, 13.09.84

nachmittags: Anreise der Teilnehmer

20.00 Uhr : Empfang durch den Rektor der Universität Konstanz
(Gästehaus der Universität)

Freitag, 14.09.84

09.00 Uhr : Begrüßung durch den Rektor
der Universität Konstanz

09.10 Uhr : Einleitende Bemerkungen
Holger Bonus

A. ÖKONOMISCHE UND POLITISCHE ASPEKTE DER SCHATTENWIRTSCHAFT

- | | |
|---------------|--|
| 09.15 - 09.45 | <u>Größe, Motive und Auswirkungen der Schattenwirtschaft</u>
Bert Rürup |
| 09.45 - 10.15 | <u>Schattenwirtschaft - ist die Politik am Ende?</u>
Werner Remmers |
| 10.15 - 10.45 | <u>Diskussion</u> |
| 10.45 - 11.15 | Pause |
| 11.15 - 13.00 | <u>Die Sicht der betroffenen Institutionen</u>
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
- Bundesverband der Deutschen Industrie
- Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
- Deutscher Caritasverband
- Deutscher Gewerkschaftsbund
- Zentralverband des Deutschen Handwerks |
| 13.15 Uhr | Gemeinsames Mittagessen |

Freitag, 14.09.84 (Forts.)

B. DIE SCHATTENWIRTSCHAFT IN UNSERER SOZIALEN ORDNUNG

- 14.30 - 15.15 Schattenwirtschaft: Krise der Industriekultur?
Hermann Lübbe
- 15.15 - 16.00 Schattenwirtschaft als Problem der Arbeits-
gesellschaft?
Johannes Berger
- 16.00 - 16.30 Pause
- 16.30 - 17.15 Schattenwirtschaft - eine Langzeitbeobachtung
1974 - 1984 Elisabeth Noelle-Neumann
- 17.15 - 18.30 Schattenwirtschaft als Krisensymptom des
gegenwärtigen Sozialstaates?
Peter Koslowski, Johano Strasser
- 20.00 Gemeinsames Abendessen
Schloß Meersburg

Samstag, 15.09.84

C. OPTIONEN FÜR DIE ZUKUNFT

- 09.00 - 09.45 Dualwirtschaft als Alternative?
Joseph Huber
- 09.45 - 10.15 Pause
- 10.15 - 13.00 Abschlußdiskussion
Schattenwirtschaft: bekämpfen, tolerieren,
integrieren?
Joseph Huber
Elisabeth Noelle-Neumann
Werner Remmers
Kurt Schmidt

6.2.: Anlage 2: Teilnehmerliste des Symposiums

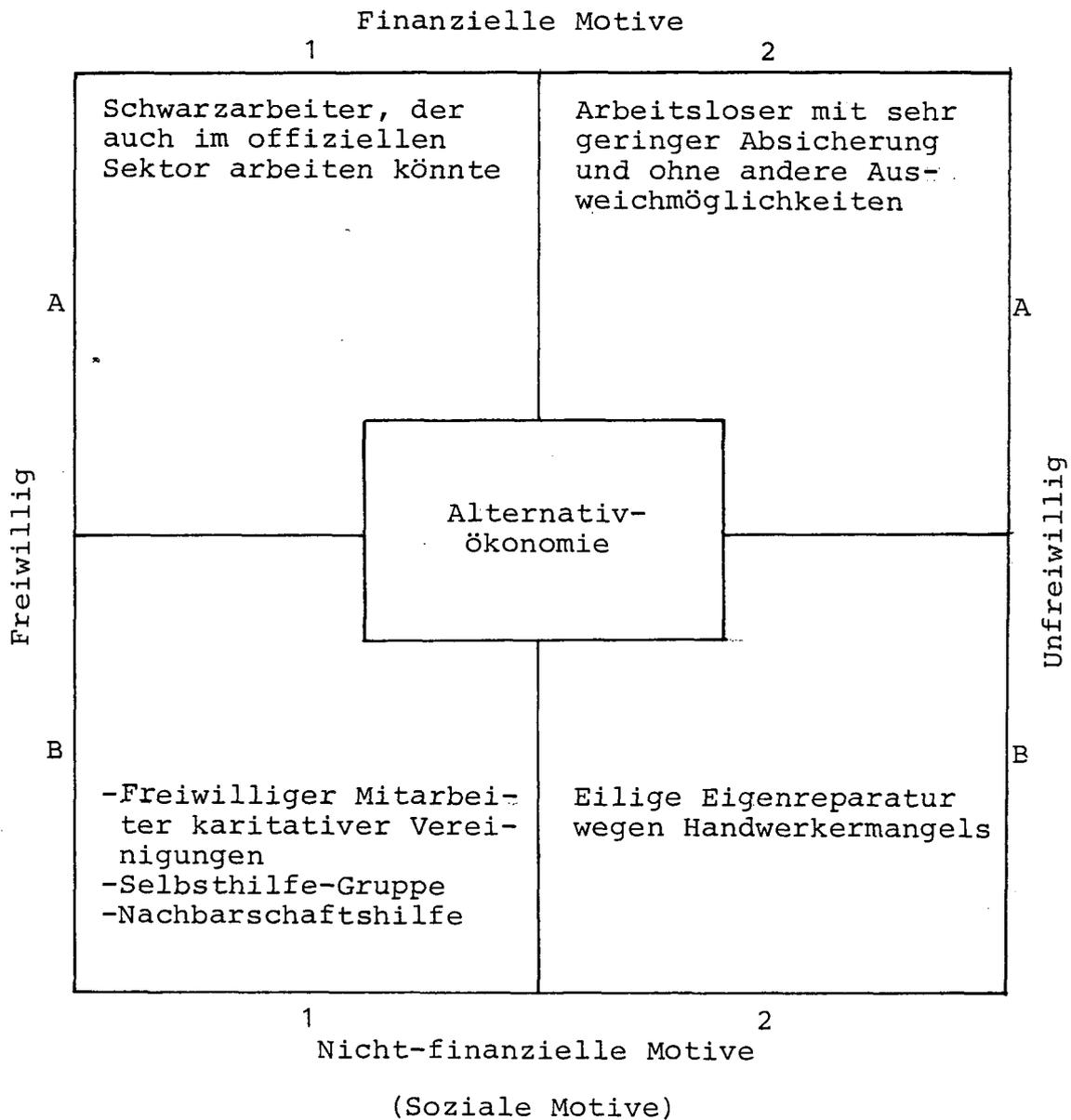
Teilnehmerliste

- Barbier, Hans D., Dr.: Süddeutsche Zeitung, Bonn
- Berger, Johannes, Prof. Dr.: Professor für Soziologie an der Universität Bielefeld
- Bonus, Holger, Prof. Dr.: Geschäftsführender Direktor des Instituts für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität, Münster
- Cassel, Dieter, Prof. Dr.: Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Duisburg
- Clausing, Peter: Leitender Verwaltungsdirektor der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Berlin
- Eckhardt, Roland: Parlamentarischer Berater, Baden-Württembergischer Landtag, Stuttgart
- Gerhold, Karl, Dr.: Wissenschaftlicher Assistent, Niedersächsischer Landtag, Hannover
- Gretschmann, Klaus, Dr.: Assistent am Seminar für Finanzwissenschaft der Universität Köln
- Grottian, Peter, Prof. Dr.: Professor für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin
- Guggenberger, Bernd, Dr.: Heisenberg-Stipendiat der DFG, Osna-brück
- Häfner, Otto: Stiftung Volkswagenwerk Hannover
- Holzknicht, Ansgar: Ministerialrat, Niedersächsischer Landtag, Hannover
- Huber, Joseph, Dr.: Privatdozent am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin
- Jeske, Jürgen J.: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt/M.
- Kaiser, Manfred, Dr.: Wissenschaftlicher Oberrat am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg
- Kaltenbach, Helmut, Direktor: Mitglied der Geschäftsführung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Berlin

- Koslowski, Peter, Dr.: Vorsitzender der CIVITAS - Gesellschaft zur Förderung von Wissenschaft und Kunst, München
- Kuper, Bernd-Otto: Justitiar des Deutschen Caritasverbandes, Freiburg
- Landsberg, Eva: Wissenschaftliche Angestellte, Universität Konstanz
- Langfeldt, Enno: Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Weltwirtschaft, Kiel
- Lübbe, Hermann, Prof. Dr. Dr. h.c.: Professor für Philosophie an der Universität Zürich
- Marahrens, Norbert, Dr.: Stiftung Volkswagenwerk, Hannover
- Marschall, Dieter, Dr.: Referent im Referat Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn
- Mücke, Harald: Wissenschaftlicher Angestellter, Universität Konstanz
- Niessen, Hans-Joachim, Prof. Dr.: Forschungsstelle für empirische Sozialökonomik (Prof. Dr. Dres. h.c. G. Schmölders) e.V., Köln
- Noelle-Neumann, Elisabeth, Professor Dr. Dr. h.c.: Institut für Demoskopie, Allensbach
- Puf, Peter-Rüdiger, Dr.: Leiter der Abteilung "Allgemeine Wirtschaftspolitik" beim Bundesverband der Deutschen Industrie, Köln
- Remmers, Werner, Dr.: Vorsitzender des Kuratoriums der Stiftung Volkswagenwerk, MdL, Hannover
- Rürup, Bert, Prof. Dr.: Professor für Volkswirtschaftslehre an der Technischen Hochschule Darmstadt
- Schmidt, H.-Ulrich, Dr.: Ministerialrat, Bundeskanzleramt Bonn
- Schmidt, Kurt, Prof. Dr.: Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mainz
- Schuller, Wolfgang, Prof. Dr.: Prorektor der Universität Konstanz
- Schwappach, Jürgen, Dr.: Leiter der Abteilung Organisation und Recht beim Zentralverband des Deutschen Handwerks, Bonn
- Seifart, Werner, Dr.: Ständiger Vertreter des Generalsekretärs der Stiftung Volkswagenwerk, Hannover
- Strasser, Johano, Dr.: Privatdozent an der Freien Universität Berlin
- Tofaute, Hartmut, Dr.: Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB, Düsseldorf.

6.3:

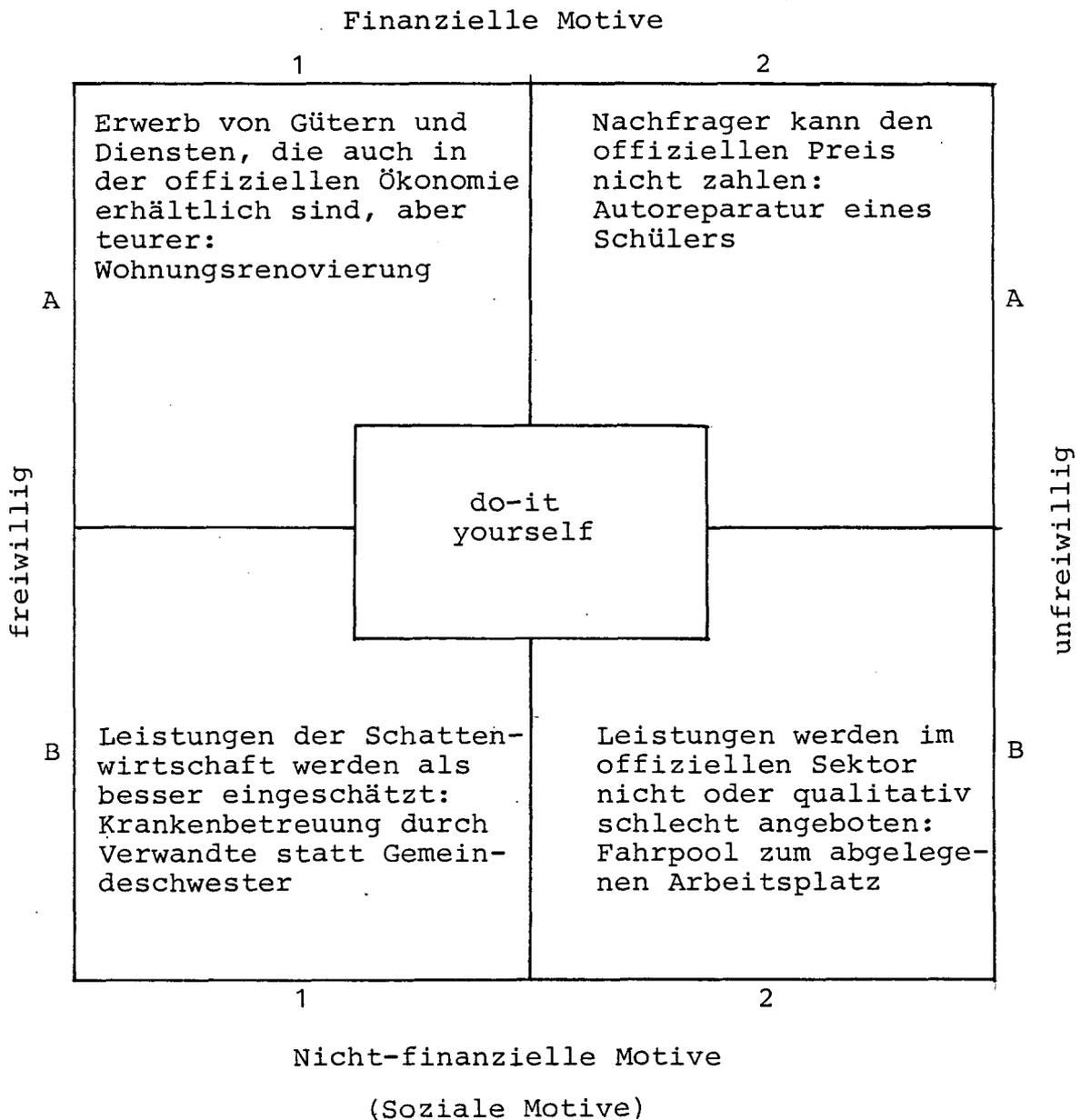
Anlage 3: Anreize der Angebotsseite der Schattenwirtschaft¹⁾



1) vgl. BONUS, H./LANDSBERG, E./MÜCKE, H.: Schattenwirtschaft - Perspektiven für Wissenschaft und Politik, Einführung zu einem Symposium, Manuskript, Konstanz, Februar 1984.

6.4:

Anlage 4: Anreize der Nachfrageseite der Schattenwirtschaft



1) vgl. BONUS, H./LANDSBERG, E./MÜCKE, H.: Schattenwirtschaft - Perspektiven für Wissenschaft und Politik, Einführung zu einem Symposium, Manuskript, Konstanz, Februar 1984.

6.5 Literaturverzeichnis

BONUS, H./LANDSBERG, E./MÜCKE, H.: Schattenwirtschaft - Perspektiven für Wissenschaft und Politik, Einführung zu einem Symposium, Manuskript, Konstanz, Februar 1984

POLANYI, K.: The Great Transformation, Wien, 1977;

RÜRUP, B.: GRÖÖE, MOTIVE UND AUSWIRKUNGEN DER SCHATTENWIRTSCHAFT, Manuskript, Darmstadt, September 1984.