

SCHATTENWIRTSCHAFT UND KORRUPTION IN MITTEL- UND OSTEUROPA

Die Schattenwirtschaft ist in Mittel- und Osteuropa mit im Durchschnitt 31 Prozent des Bruttoinlandsprodukts größer als in der bisherigen Europäischen Union mit 18 Prozent. Allerdings zeigt sich in den meisten Ländern eine abnehmende Tendenz. Gründe für das abweichende Ausmaß der Schattenwirtschaft auch zwischen den Transformationsländern sind die Qualität der staatlichen Institutionen, die zwei Drittel der Differenzen erklären können, sowie Unterschiede bei dem Ausmaß an Korruption und dem Grad an ökonomischer Freiheit. Die vordringlichste Aufgabe ist die Bekämpfung der Korruption, die am besten durch mehr Transparenz und Liberalisierung erreicht werden kann.

iw-trends

Die Schattenwirtschaft in den mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten zur Europäischen Union (EU) wird im Zuge des Transformationsprozesses als ein wichtiger Einflussfaktor für die wirtschaftliche und die gesellschaftliche Entwicklung angesehen. Allerdings variiert die Einschätzung je nach ordnungspolitischen Standpunkt. Einige sehen in der Schattenwirtschaft die effizienteste Form des Wirtschaftens, die wichtige Impulse für den institutionellen Wandel geben kann. Andere weisen ihr die Schuld für Schwierigkeiten im Verlauf des Transformationsprozesses zu – zum Beispiel bei der Finanzierung staatlicher Leistungen (Enste, 2002).

Fragestellung

Im Rahmen der folgenden Untersuchung werden einige Zusammenhänge veranschaulicht, um etwas mehr Licht in die Hintergründe und Ursachen der vergleichsweise hohen Schattenwirtschaft in Mittel- und Osteuropa zu bringen. Dabei stehen die EU-Beitrittsländer (ohne Malta und Zypern) sowie Bulgarien, Rumänien und Russland im Blickfeld.

*Definition:
Schattenwirtschaft*

Von der (legalen) Selbstversorgungswirtschaft unterscheidet sich die (illegale) Schattenwirtschaft dadurch, dass zwar legale Waren und Dienstleistungen gehandelt werden, diese jedoch illegal erstellt werden (Enste, 2003). Dies ist oftmals mit Steuer- und Abgabenhinterziehung verbunden. Diese Schwarzarbeit wird von Erwerbstätigen vorwiegend nebenberuflich oder von Unternehmen als Teilbereich ihrer gesamten Tätigkeiten ausgeübt. Gerade im Transformationsprozess kommt diesem Bereich eine wichtige Ausgleichsfunktion („economic buffer“) zu. Davon strikt zu trennen ist der hochkriminelle Sektor der Schattenwirtschaft, der in vielen Staaten Mittel- und Osteuropas ebenfalls von besonderer Bedeutung ist und zu dem Menschenhandel, illegale Prostitution oder auch Drogenhandel zählen.

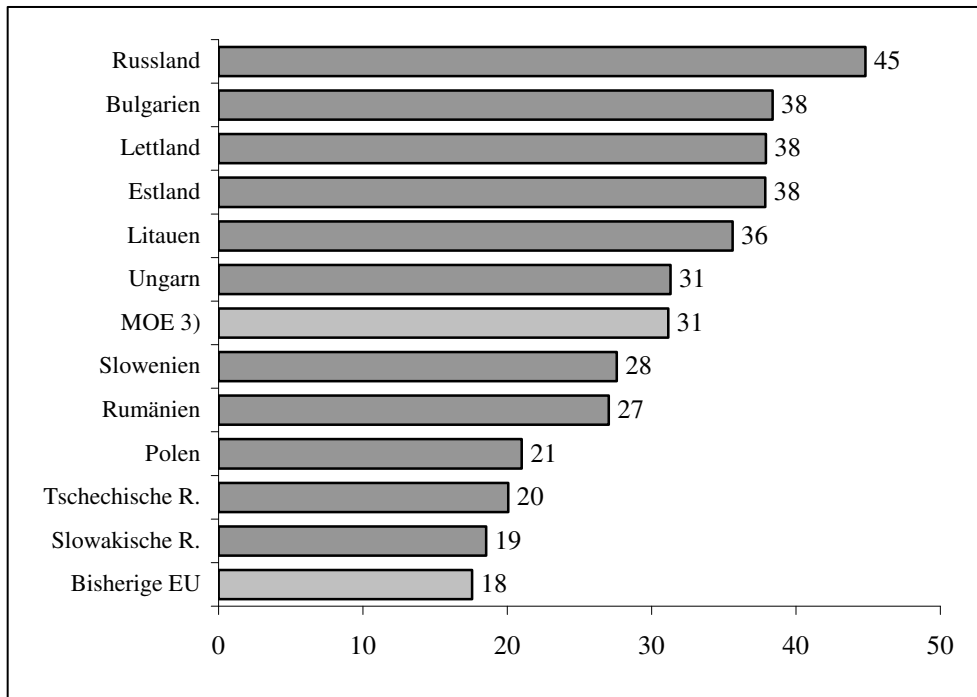
Die Schätzungen zur Größe der Schattenwirtschaft in Mittel- und Osteuropa sind aufgrund der schlechten Datenlage mit noch größeren Unsicherheiten behaftet, als dies bei den OECD-Staaten der Fall ist. Dies belegen auch die großen Unterschiede zwischen den Ergebnissen verschiedener Studien. Die im Folgenden genannten Daten sind daher nur als Anhaltspunkte für das Ausmaß und die Entwicklung der Schattenwirtschaft zu verstehen. Für die Schätzungen wurden neben dem makroökonomischen Bargeldnachfrageansatz (Enste, 2003) auch unterschiedliche Elektrizitätsverbrauchsansätze und kausale Methoden (Modellansätze) verwendet (Schneider/Enste, 2002).

Abbildung 1 zeigt das geschätzte Niveau der Schattenwirtschaft in den EU-Beitrittsländern (ohne Malta und Zypern), Bulgarien, Rumänien und Russland sowie zum Vergleich das durchschnittliche Ausmaß in den Staaten der bisherigen EU (Enste, 2003). Die Schätzungen basieren auf Mittelwertberechnungen aus unterschiedlichen Verfahren verschiedener Institutionen und können zumindest Anhaltspunkte für die Größenunterschiede geben, obwohl die Vergleichbarkeit zwischen den Ländern, aber auch zwischen den einzelnen Schätzungen stark eingeschränkt ist. Das Ausmaß der gesamten Schattenwirtschaft wird dabei zur Veranschaulichung als relative Bezugsgröße zum offiziellen Bruttoinlandsprodukt (BIP) dargestellt. Da in das offizielle BIP eine geschätzte Wertschöpfung durch informelle Aktivitäten eingeht, kann diese Größe nicht einfach zum BIP hinzugerechnet werden, um die gesamte Wertschöpfung einer Volkswirtschaft zu ermitteln.

Abbildung 1

Schattenwirtschaft

- Beitrittsländer¹⁾, Bulgarien, Rumänien, Russland und Durchschnitt der bisherigen EU-Länder; Schattenwirtschaft²⁾ in Relation zum BIP im Durchschnitt des Zeitraums 1991 bis 2001 in Prozent -



1) Ohne Malta und Zypern. 2) Durchschnitt von Schätzungen der Größe der gesamten Schattenwirtschaft auf Basis unterschiedlicher Methoden mit zum Teil deutlich abweichenden Ergebnissen. 3) Beitrittsländer (ohne Malta und Zypern), Bulgarien, Rumänien und Russland.

Quelle: Eilat/Zinnes, 2000; Feige/Urban, 2003; Friedman u. a., 1999; Johnson/Kaufmann/Shleifer, 1997; Lackó, 1999; Schneider/Enste, 2000; 2002; Schneider/Klinglmaier, 2004; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Gemäß dieser Schätzungen war die Schattenwirtschaft im Durchschnitt des Zeitraums 1991 bis 2001 am stärksten in den hier betrachteten Teilgebieten der ehemaligen Sowjetunion – in Russland und in den baltischen Staaten – ausgeprägt. Auch Bulgarien wies ein Niveau auf, das deutlich über dem ungewogenen Durchschnitt der dargestellten elf mittel- und osteuropäischen Länder lag. Dagegen befand sich das Ausmaß der Schattenwirtschaft in Polen, der Slowakischen und Tschechischen Republik nur leicht über dem Durchschnitt der bisherigen EU-Mitgliedsstaaten. Dabei entwickelte sich die Schattenwirtschaft in dem hier abgedeckten Zeitraum 1991 bis 2001 in den einzelnen mittel- und osteuropäischen Ländern uneinheitlich. Schätzungen auf Basis der Wachstumsraten der Schattenwirtschaft zeigen einen abnehmenden Trend für die meisten Beitrittsländer.

Tabelle

Verbreitung und Akzeptanz von Schwarzarbeit und Steuerbetrug

- Bevölkerungsanteil mit der Meinung, dass Schwarzarbeit und Steuerbetrug weit verbreitet ist,
und Bevölkerungsanteil, der Schwarzarbeit und Steuerbetrug akzeptiert, in Prozent -

	Schwarzarbeit		Steuerbetrug	
	Verbreitung nach Meinung der Bevölkerung	Akzeptanz durch die Bevölkerung	Verbreitung nach Meinung der Bevölkerung	Akzeptanz durch die Bevölkerung
Bulgarien	43	9	60	12
Estland	56	31	64	28
Lettland	53	28	52	17
Litauen	53	48	57	39
Polen	51	23	69	14
Rumänien	79	25	80	23
Slowakische R.	66	35	67	14
Slowenien	-	29	-	15
Tschechische R.	53	14	66	11
Ungarn	97	21	97	13
Bisherige EU	62	33	61	20

Repräsentative Bevölkerungsumfrage von 39.013 Personen im Alter von über 18 Jahren.

Quelle: Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung, 2003; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Meinungsbild der Bevölkerung

Uneinheitlich sind repräsentative Umfrageergebnisse zu sozial abweichendem Verhalten in den hier betrachteten mittel- und osteuropäischen Staaten. Die Differenz zwischen dem von der Bevölkerung vermuteten Ausmaß an Schwarzarbeit im jeweiligen Land und der Bereitschaft, dies zu akzeptieren, ist teilweise erheblich (Tabelle). 97 Prozent der Ungarn geben an, dass fast alle oder viele Mitbürger Schwarzarbeit nutzen. Nur 21 Prozent der Bevölkerung wollen dies auch akzeptieren. In Litauen geht gut die Hälfte der Bevölkerung davon aus, dass Schwarzarbeit genutzt wird, knapp die Hälfte der Bevölkerung akzeptiert dies gemäß der zugrunde liegenden European Value Study (Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung, 2003). Insgesamt zeigt die Umfrage, dass im Durchschnitt 68 Prozent der Befragten vermuten, dass viele ihrer Mitbürger Steuern hinterziehen, während dies gleichzeitig im Durchschnitt nur eine viel geringere Zahl von Befragten auch für akzeptabel hält (19 Prozent). Schwarzarbeit genießt eine leicht höhere Akzeptanz (26 Prozent), ist aber nach Ansicht der Bürger im Schnitt etwas weniger

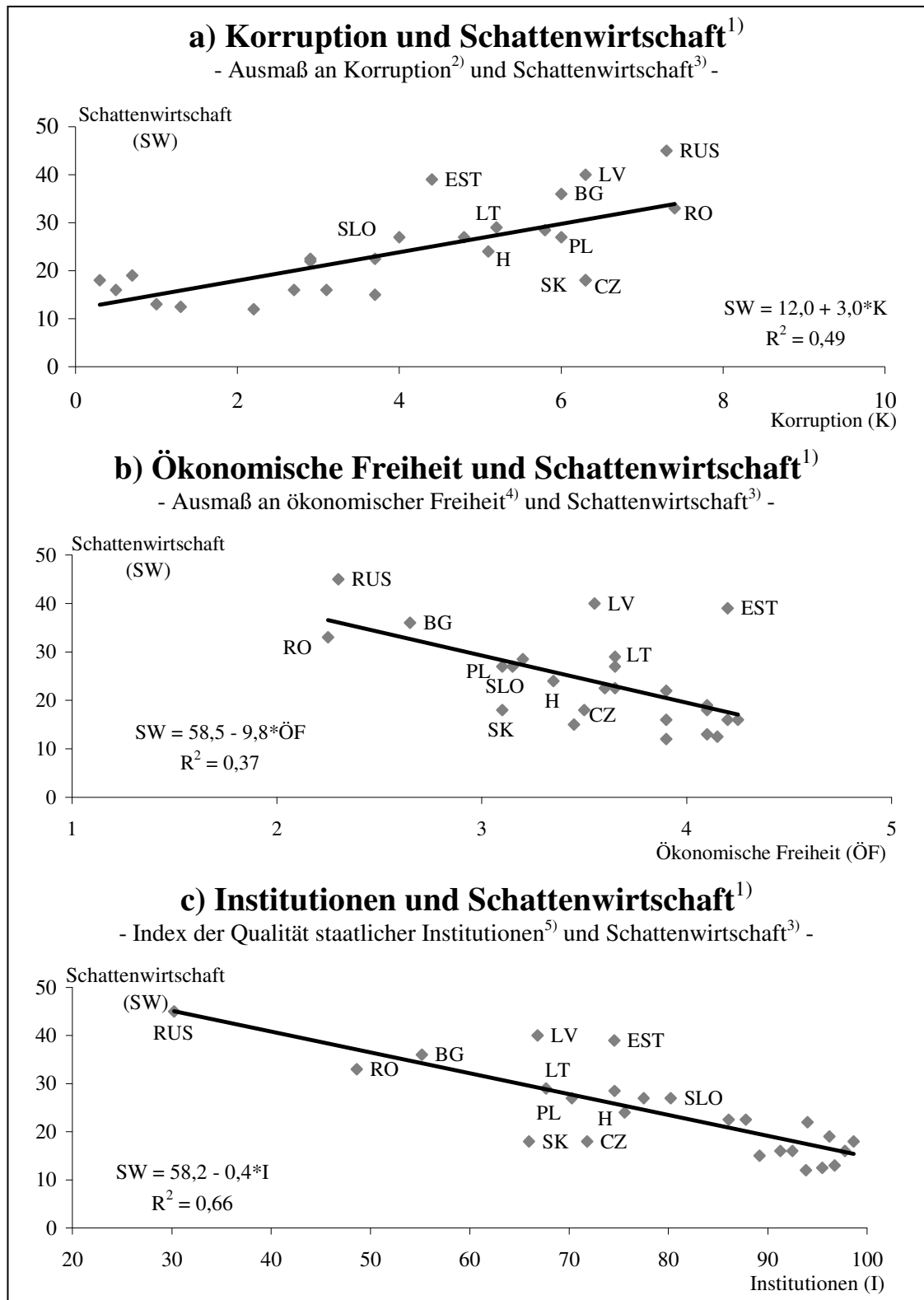
verbreitet (61 Prozent) als reine Steuerhinterziehung. In den bisherigen EU-Ländern ist die Akzeptanz dieses abweichenden Verhaltens im Durchschnitt sogar noch größer: 33 Prozent der Bevölkerung finden Schwarzarbeit akzeptabel, und gut 20 Prozent tolerieren Steuerhinterziehung.

Die Entwicklung der Schattenwirtschaft wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst (Enste, 2002; 2003). Im Folgenden soll für die EU-Beitrittskandidaten (ohne Malta und Zypern), Bulgarien, Rumänien, Russland sowie die bisherigen EU-Mitglieder (ohne Luxemburg) gezeigt werden, wie gut die unterschiedliche Höhe der Schattenwirtschaft durch ein unterschiedliches Ausmaß an Korruption, an ökonomischer Freiheit und die Qualität der staatlichen Institutionen erklärt werden kann (Abbildung 2):

Ursachen der Schattenwirtschaft

- a) Offensichtlich geht eine geringere Korruption mit einer weniger ausgeprägten Schattenwirtschaft einher. Knapp die Hälfte der Unterschiede bei der Schattenwirtschaft der analysierten 25 Länder lässt sich durch ein unterschiedlich hohes Ausmaß an Korruption erklären. Die genauen Ursache-Wirkungszusammenhänge sind wissenschaftlich nicht eindeutig geklärt, allerdings wird überwiegend die These vertreten, dass Schattenwirtschaft eine Folge der Korruption ist. Unternehmen vermeiden zum Beispiel durch die Arbeit im irregulären Bereich staatliche Regulierungen und Bestechungsgelder (Rose-Ackerman, 1999; Mauro, 1997).
- b) Einen ebenfalls robusten Erklärungsgehalt hat das erreichte Niveau an ökonomischer Freiheit. Auch wenn für einzelne Länder wie Russland, Estland und Litauen der Zusammenhang zwischen dem Ausmaß an ökonomischer Freiheit und der Schattenwirtschaft eher schwach ist, gilt dennoch der Gesamtzusammenhang: Die Schattenwirtschaft ist weniger reizvoll, wenn Unternehmen und Arbeitnehmer bei ihren ökonomischen Entscheidungen in der offiziellen Wirtschaft viele Freiheiten haben und durch wenige Regulierungen gehemmt werden.
- c) Werden den Unternehmen stabile Rahmenbedingungen und staatliche Gegenleistungen – zum Beispiel Infrastruktur, Rechtssicherheit, Durchsetzbarkeit von Ansprüchen vor Gericht – geboten, dann können diese Vorteile die Kosten des regulären Wirtschaftens in Form von Steuern und Gebühren überwiegen. Dieser Zusammenhang zwischen der Siche-

Abbildung 2



1) Beitrittsländer (ohne Malta und Zypern), Bulgarien, Rumänien, Russland und bisherige EU-Mitglieder (ohne Luxemburg). 2) Korruptionsindex von Transparency International für das Jahr 2002; umkodierter Wertebereich: 0 (nicht korrupt) bis 10 (äußerst korrupt). 3) Schattenwirtschaft im Zeitraum 2000 bis 2002 in Relation zum BIP. 4) Index der ökonomischen Freiheit der Heritage Foundation für das Jahr 2002. Umkodierter Wertebereich: 1 (geringe Freiheit) bis 5 (hohe Freiheit). 5) Governance-Index der Weltbank für das Jahr 2002. Wertebereich: 0 = geringste und 100 = höchste Qualität staatlicher Institutionen. Quelle: Schneider/Klinglmaier 2004; Transparency International, 2003; The Heritage Foundation, 2003; Weltbank, 2003; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



rung und Durchsetzung der Eigentums- und Verfügungsrechte, der Qualität staatlicher Leistungen und Institutionen sowie der Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns auf der einen Seite und der Größe der Schattenwirtschaft auf der anderen Seite wird auch in Abbildung 2 deutlich. Angesichts der geringen Vorteile beim legalen Wirtschaften ist die vergleichsweise geringe Steuer- und Abgabenglast in den Transformationsländern – im Gegensatz zu den EU-Staaten – (noch) kein robuster Erklärungsfaktor. Die unterschiedlich hohe Qualität der staatlichen Institutionen kann jedoch zwei Drittel der Unterschiede bei der Schattenwirtschaft der betrachteten 25 Länder in West-, Mittel- und Osteuropa erklären.

Damit werden die bisher nur für die OECD-Staaten durchgeführten Berechnungen (Enste, 2003) bestätigt. Der Zusammenhang zwischen der Qualität staatlicher Institutionen und der Schattenwirtschaft ist wie erwartet deutlich stärker als bei der ausschließlichen Betrachtung der OECD-Staaten. Andere Untersuchungen zeigen, dass diejenigen Länder Mittel- und Osteuropas, die ihre institutionellen Rahmenbedingungen verbessert haben, ein deutlich höheres Wachstum des offiziellen BIP aufweisen (Busch/Matthes, 2004).

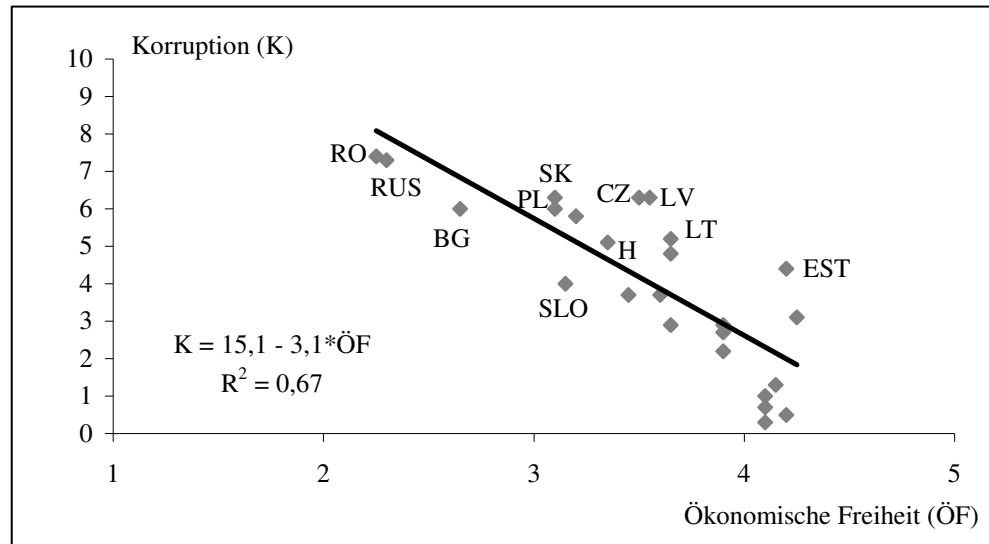
Die drei hier aufgezeigten Erklärungen für Schattenwirtschaft sind nicht unabhängig voneinander, sondern sie bedingen sich auch wechselseitig. Die Ursachen für die im Vergleich mit den OECD-Staaten größere Schattenwirtschaft in Mittel- und Osteuropa sind zuerst in den oftmals ineffizienten und ineffektiven staatlichen Institutionen zu sehen, die zum einen die Eigentums- und Verfügungsrechte nicht immer garantieren können und die zum anderen wenig Vertrauen bei der Bevölkerung genießen. Korruption und Bestechlichkeit bei den Staatsdienern machen jedoch das Agieren in der offiziellen Wirtschaft in den Beitrittsländern zusätzlich zu einem riskanten Unternehmen. Gleichzeitig werden die Gesetze und Regulierungen nur ungenügend überwacht, so dass die Wahrscheinlichkeit gering ist, für Schwarzarbeit bestraft zu werden. Selbst in diesem Fall lässt sich die Strafe oftmals durch Bestechungsgelder umgehen (Rose-Ackerman, 1999).

Handlungsmöglichkeiten

Abbildung 3

Korruption und ökonomische Freiheit

- Ausmaß an Korruption¹⁾ und ökonomischer Freiheit²⁾ in den Beitrittsländern³⁾, Bulgarien, Rumänien, Russland und der bisherigen EU⁴⁾ -



1) Korruptionsindex für das Jahr 2002. Umkodierter Wertebereich: 0 (nicht korrupt) bis 10 (äußerst korrupt). 2) Index für ökonomische Freiheit der Heritage Foundation für das Jahr 2002. Umkodierter Wertebereich: 1 (geringe Freiheit) bis 5 (hohe Freiheit). Daten vergleichbar mit den Ergebnissen des Fraser Instituts (2003). 3) Ohne Malta und Zypern. 4) Ohne Luxemburg.

Quelle: Transparency International, 2003; The Heritage Foundation, 2003; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Eine vordringliche Aufgabe in den Transformationsländern ist die Bekämpfung der Korruption über mehr Transparenz, verbesserte Auskunfts- und Informationsrechte der Bürger sowie stabile staatliche Rahmenbedingungen, die sich an den ordnungspolitischen Grundsätzen „Freiheit“ und „Wettbewerb“ orientieren (Enste, 2002). Abbildung 3 verdeutlicht den starken Zusammenhang zwischen Korruption und ökonomischer Freiheit. Je mehr Freiraum für wirtschaftliche Aktivitäten besteht, desto weniger können Korruption und Bestechung gedeihen. Freiheitliche und marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen tragen zu einer Objektivierung und Versachlichung der Austauschbeziehungen bei und sorgen für mehr Transparenz bei den Preisen und Qualitäten. Auf diese Weise wird der Wettbewerb gefördert und die Vetternwirtschaft erschwert. Gleichzeitig ist die Regulierungsdichte in liberaleren Staaten geringer, so dass weniger Bestechungsgelder gezahlt werden müssen, um Vorschriften umgehen zu können.

Literatur:

- Busch, Berthold / Matthes, Jürgen, 2004, Institutionelle Transformation und wirtschaftliche Performance, in: iw-trends, 31. Jg., Heft 1, S. 15-20.
- Eilat, Yair / Zinnes, Clifford, 2000, The Evolution of the Shadow Economy in Transition Countries: Consequences for Economic Growth and Donor Assistance, CAER II Discussion Paper, Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA.
- Enste, Dominik H., 2002, Schattenwirtschaft und institutioneller Wandel – Eine soziologische, sozialpsychologische und ökonomische Analyse, Tübingen.
- Enste, Dominik H., 2003, Ursachen der Schattenwirtschaft in den OECD-Staaten, in: iw-trends, 30. Jg., Heft 4, S. 15-25.
- Feige, Edgar L. / Urban, Ivica, 2003, Estimating the Size and Growth of Unrecorded Economic Activity in Transition Countries: Electric Consumption Method Estimates and their Implications, Institute of Public Finance, Zagreb.
- Friedman, Eric u. a., 1999, Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries, MIT und Weltbank, Washington, D.C.
- Johnson, Simon / Kaufmann, Daniel / Shleifer, Andrei, 1997, The Unofficial Economy in Transition, Brookings Papers on Economic Activity, Washington, D.C.
- Lackó, Mária, 1999, Hidden Economy an Unknown Quantity? Comparative Analyses of Hidden Economies in Transition Countries in 1989-95, Working Paper, Nr. 9905, Economic Department, Linz.
- Mauro, Paolo, 1997, Why Worry About Corruption?, in: Economic Issues, Nr. 6, Internationaler Währungsfond, Washington D.C.
- Rose-Ackerman, Susan, 1999, Corruption and Government – Causes, Consequences, Reform, Cambridge.
- Schneider, Friedrich / Enste, Dominik H., 2000, Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences, in: Journal of Economic Literature, Vol. 38, S. 77-114.
- Schneider, Friedrich / Enste, Dominik H., 2002, The Shadow Economy – An International Survey, Cambridge.
- Schneider, Friedrich / Klinglmaier, Robert, 2004, Shadow Economies Around the World: What Do We Know?, Linz.
- The Fraser Institute, 2003, Economic Freedom of the World: 2003 Annual Report, URL:www.fraserinstitute.ca.
- The Heritage Foundation, 2003, Index of Economic Freedom, URL:www.heritage.org
- Transparency International, 2003, Transparency International Corruption Perceptions Index 2002, URL:www.transparency.org.
- Weltbank, 2003, Governance Indicators for 1996-2002, URL:www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/index.html.
- Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung, 2003, European Values Study, 2003, Repräsentative Bevölkerungsumfragen 1999/2000, Universität zu Köln.

Shadow Economies and Corruption in Central and Eastern Europe

iw-focus

Corruption is far more pervasive among the transition economies than in the EU member states. This correlates with the size of the shadow economies. Across the transition countries it averages 31 per cent of GDP compared with 18 per cent in the EU. Differences in the quality and reliability of the institutional framework explain two-thirds of the variance. The degree of economic freedom is another determinant for the level of corruption. Improving the predictability and transparency of government and further progress in liberalisation could, therefore, have a strong impact on reducing the underlying causes of the widespread corruption and the shadow economy in the transition economies.

DOI: 10.2373/1864-810X.04-01-12