

Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit als Grenzen der Staatstätigkeit

Von Werner W. Pommerehne, Zürich*

1. Entwicklung der Staatstätigkeit

Jede Diskussion über die Grenzen der Staatstätigkeit hat deren Entwicklung in der Vergangenheit zu berücksichtigen. Diese lässt sich an verschiedenen Indikatoren verdeutlichen. So hat beispielsweise der Anteil der *Ausgaben für den öffentlichen Endverbrauch* (Kauf von Gütern und Diensten) am Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu jeweiligen Preisen vor gut hundert Jahren in Deutschland noch 3 %, in Schweden 6 %, in den Vereinigten Staaten 8 % und in Grossbritannien 10 % betragen (Tabelle 1a)¹. Zu Beginn der 50er Jahre dieses Jahrhunderts lag er in den Vereinigten Staaten bei 12 %, in Deutschland und Schweden bei je 14 % und in Grossbritannien bei 16 %. Diese «Aufwärtsentwicklung» hat sich seitdem fortgesetzt. Der Anteil hat sich bis 1980 im Fall von Schweden nochmals verdoppelt (auf 29 %), er hat in den Vereinigten Staaten um die Hälfte zugenommen (auf 18 %), er ist in Deutschland (mit 20 %) und Grossbritannien (mit 22 %) jeweils um ein Drittel grösser geworden und er hat sich in der Schweiz (13 %) um ein Fünftel ausgeweitet.

Tabelle 1a

Ausgaben für den öffentlichen Endverbrauch (für Güter und Dienste) im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt zu jeweiligen Preisen (in Prozent): Ausgewählte Länder^a.

	1880	1950	1960	1970	1980
Deutschland	3	14	14	16	20
Schweden	6	14	16	21	29
Vereinigte Staaten	8	12	18	19	18
Grossbritannien	10	16	17	18	22
Schweiz	—	11	10	11	13

^a Ein Strich bedeutet, dass keine Angabe zur Verfügung steht.

Quellen: Zusammengestellt anhand von Peltzman (1980, S. 210), Beck (1981, Tab. B5) und United Nations (1982).

* Der Verfasser dankt Bruno S. Frey, Barbara Gorsler, Leopold Kohn, Mico Loretan, Friedrich Schneider und insbesondere Hannelore Weck für wertvolle Hinweise und Anregungen zu einer ersten Fassung. Weiterer Dank gilt dem Schweizerischen Nationalfonds (Projekt Nr. 1.430-0.81) für die finanzielle Unterstützung.

¹ Für eine Reihe weiterer Länder siehe Pommerehne (1983).

Die Angaben in Tabelle 1b verdeutlichen, dass vor allem die *Transferausgaben* des Staates stark zugenommen haben, so in den Vereinigten Staaten von 8 % des BIP im Jahr 1950 auf über 15 % 1980, in Grossbritannien und Deutschland von je 14 % auf jeweils 20 %, in Schweden von 10 % sogar auf mehr als 28 % und in der Schweiz von 8 % auf immerhin 18 %.

Tabelle 1b
Transferausgaben des Staates im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt zu jeweiligen Preisen (in Prozent): Ausgewählte Länder.

	1950	1960	1970	1980
Bundesrepublik Deutschland	14	15	17	20
Schweden	10	11	16	28
Vereinigte Staaten	8	8	11	15
Grossbritannien	14	13	16	20
Schweiz	8	7	11	18

Quellen: Siehe Tabelle 1a.

Fasst man die Ausgaben für den öffentlichen Endverbrauch und jene für Transferzahlungen zusammen, zeigt sich, dass die *öffentlichen Gesamtausgaben* (im Verhältnis zum BIP) vor allem in den letzten zwei Jahrzehnten stark zugenommen haben. Der (ungewichtete) Mittelwert betrug 1950 24,2 %, er lag 1960 bei 25,8 %, 1970 bei 31,2 % und 1980 bereits bei 40,6 %.

Die zunehmende Staatstätigkeit muss auch finanziert werden. Entsprechend ist die *Fiskallastquote* (Belastung mit direkten und indirekten Steuern und Sozialversicherungsabgaben im Verhältnis zum BIP) in der Nachkriegszeit gewachsen (Tabelle 2).

Tabelle 2
Fiskalbelastung (direkte und indirekte Steuern und Sozialversicherungsabgaben) im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt zu jeweiligen Preisen (in Prozent): Ausgewählte Länder

	1950	1960	1970	1980 ^a
Bundesrepublik Deutschland	33	34	34	37
Schweden	29	37	41	50
Vereinigte Staaten	28	27	30	31
Grossbritannien	28	30	37	36
Schweiz	21	23	24	31

^a Vorläufiges Ergebnis

Quellen: Zusammengestellt anhand von United Nations (1962, und früher), OCDE (1981, S. 174) und Weck (1983, S. 133).

1950 lag die Fiskalbelastung im Durchschnitt der aufgeführten Länder noch bei 27,8 %. Sie hat mit jeder weiteren Dekade um drei Prozentpunkte zugenommen und liegt 1980 mit 37 % um ein gutes Drittel höher. Eine besonders hohe Fiskalbelastung weist Schweden auf (mit 50 % des BIP); eine vergleichsweise niedrige Belastung (mit jeweils 31 %) haben die Vereinigten Staaten und die Schweiz.

Ein anderer Indikator für die Staatstätigkeit besteht in der Zahl der *im öffentlichen Sektor Beschäftigten* im Verhältnis zur Gesamtzahl der Erwerbstätigen eines Landes (Tabelle 3).

Tabelle 3

Beschäftigte im öffentlichen Sektor^a im Verhältnis zur Gesamtzahl der Erwerbstätigen (in Prozent): Ausgewählte Länder

	1950	1960	1970	1978
Bundesrepublik Deutschland	6	8	11	15
Schweden	13 ^b	13	21	29
Vereinigte Staaten	12	16	18	17
Grossbritannien	10 ^b	15 ^c	18	21
Schweiz	5	6	8	10

^a Sämtliche Gebietskörperschaften, ausgenommen öffentliche Unternehmen und Militär.

^b 1952, ^c 1961.

Quellen: Zusammengestellt aus Martin (1982, S. 31) und Rose (1980, Tab. 1 und 2, Anhang).

Diese Relation lag im Durchschnitt der fünf Länder 1950 bei 9,2 %, 1960 bei fast 12 %, 1970 bei 15 % und 1978 bereits bei über 18 %. Einen besonders hohen Anteil an öffentlich Beschäftigten weist wiederum Schweden auf (fast 30 % im Jahr 1978); den niedrigsten Anteil hat die Schweiz mit 10 %.

Wieder ein anderer Aspekt der Staatstätigkeit wird in Tabelle 4 verdeutlicht. Sie gibt die Anzahl erwachsener Personen wieder, die bei der *Erzielung ihres*

Tabelle 4

Vom Staat hinsichtlich des hauptsächlichen Einkommens abhängige Personen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung über 18 Jahre (in Prozent): Ausgewählte Länder.

	1951/52	1975/76
Vereinigte Staaten	15	35
Grossbritannien	35	48
Schweden	—	50

Quelle: Zusammengestellt aus Rose (1980, Tab. 7).

hauptsächlichen Einkommens (Arbeitseinkommen, Alters- und sonstige Renten, Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe) *vom Staat abhängen*.

Der Anteil dieser Personen an der Gesamtzahl aller über 18jährigen betrug Anfang der 50er Jahre in den Vereinigten Staaten 15 % und in Grossbritannien 35 %. Mitte der 70er Jahre lag er in den Vereinigten Staaten bereits mehr als doppelt so hoch (35 %) und in Grossbritannien mit 48 % um nahezu die Hälfte höher. Noch ausgeprägter ist die Situation in Schweden, wo die staatlichen Zahlungen 1975/76 bereits für die Hälfte aller Erwachsenen die hauptsächliche Einkommensquelle darstellten².

Ein Aspekt, der mit dieser Entwicklung eng zusammenhängt, ist die *Gesetzgebungs- und Verordnungstätigkeit des Staates*, gemessen anhand der Seitenzahlen der jährlich verabschiedeten Gesetze und Verordnungen. Deren Zunahme ist in Tabelle 5 für ausgewählte Länder verdeutlicht.

Tabelle 5

Gesetzes- und Verordnungstätigkeit des Staates: Seitenzahlen der jährlich verabschiedeten Gesetze und Verordnungen^a: Ausgewählte Länder.

	1949–51	1959–61	1969–71	1979–81
Schweiz	1610	1700	1750	2300
Bundesrepublik Deutschland	2200	2320	2690	3690
Vereinigte Staaten	2610	2740	3410	5290

^a Durchschnitt von jeweils drei Jahren; standardisiertes Format (der schweizerischen Sammlung von Gesetzen und Verordnungen)

Quellen: Für die Schweiz: Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen, Neue Folge, Bern 1948ff.; für die Bundesrepublik Deutschland: Bundesgesetzblatt, Bonn, 1949ff.; für die Vereinigten Staaten: Federal Register, Washington, D.C., 1949ff.

Dieser Tabelle zufolge hat die Gesetzgebungs- und Verordnungstätigkeit in der Schweiz zwischen 1950 und 1980 fast um 50 % zugenommen, in Deutschland um 70 % und in den Vereinigten Staaten sogar um über 100 %. Ein erheblicher Teil dieser Staatstätigkeit umfasst allerdings die Revision bereits bestehender und nicht die Schaffung neuer Gesetze und Verordnungen. Um zu einem (wenn auch nur groben) Mass für die *Intensität* der gesetzgeberischen Tätigkeit des Staates zu gelangen, ist der *kumulierte Bestand* an Gesetzen und Verordnungen berechnet worden. Dessen Entwicklung wird in Tabelle 6 anhand der «grösseren» Gesetze und Verordnungen der amerikanischen Bundesregierung in den Bereichen Sozial- und Wirtschaftspolitik verdeutlicht.

² Der Anteil erhöht sich auf über 53 % (1975/76), wenn die in den öffentlichen Unternehmen Beschäftigten dazugerechnet werden. Er liegt im gleichen Jahresmittel in Grossbritannien entsprechend bei 54 % und in den Vereinigten Staaten bei rund 40 % (Pommerehne 1983).

Tabelle 6

Intensität der Gesetzgebungs- und Verordnungstätigkeit in den Vereinigten Staaten: Kumulierte Zahl grösserer Gesetze und Verordnungen des Bundes in ausgewählten Bereichen, Indexwerte für verschiedene Jahre (1950 = 100)^a

Bereiche	1950	1960	1970	1980
<i>1. Sozialpolitik</i>				
– Arbeitsplatzsicherheit, Verbesserung der Arbeitsbedingungen	100	113	250	388
– Sicherheit und Gesundheit der Verbraucher	100	133	207	288
– Umweltschutzvorschriften	100	112	171	329
– Total	100	124	203	310
<i>2. Wirtschaftspolitik</i>				
– Allgemeine Vorschriften für Unternehmen	100	127	159	232
– Industriespezifische Vorschriften	100	119	175	300
– Vorschriften für Bank- und Kreditwesen	100	129	193	307
– Total	100	125	173	273
<i>3. Sozial- und wirtschaftspolitische Belange zusammengefasst</i>				
	100	124	190	294

^a Zur genauen Abgrenzung «grösserer» Gesetze und Verordnungen des Bundes vgl. Penoyer (1981, S. 11ff.)

Quelle: Eigene Berechnung anhand von Penoyer (1981).

Nach den in dieser Tabelle aufgeführten Indikatoren hat sich die Intensität der Gesetzgebungs- und Verordnungstätigkeit der amerikanischen Bundesbehörde in der Periode zwischen 1950 und 1980 nahezu verdreifacht. Die Vorschriften zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Sicherheit des Arbeitsplatzes haben sich sogar fast vervierfacht.

Es wäre einfach, mit dieser Beschreibung der zunehmenden Staatstätigkeit fortzufahren und weitere Indizien aus einzelnen Bereichen oder anhand aggregierter Grössen vorzulegen³. Damit liesse sich verdeutlichen, dass der moderne Staat heute in nahezu allen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen tätig ist. In vielen Fällen mag dies auch sinnvoll und volkswirtschaftlich vorteilhaft erscheinen, so z. B. bei den Vorschriften über die Gesundheits-, Sicherheits- und Umweltschutzbestimmungen, denen der Produktionsprozess genügen muss, oder bei solchen Errungenschaften wie dem weitgehenden Versicherungsschutz bei Arbeitslosigkeit und Invalidität. Man darf jedoch nicht übersehen, dass alle diese Errungenschaften die Individuen als Steuerzahler und Produzenten (sei es als Arbeitgeber oder Arbeitnehmer) auch belasten. Auf die beträchtliche Zunahme der Fiskalbelastung

³ Z. B. unter Einbezug der öffentlichen Unternehmen und der hierin Beschäftigten (Pathirane und Blades 1982), oder als Versuch, die Wirkung staatlicher Vorschriften und Auflagen, aber auch öffentlicher Subventionen anhand eines Input-Output Modells abzuschätzen (Herber und Pawlik 1983).

wurde bereits hingewiesen und es erstaunt nicht, wenn in den Medien immer häufiger von einer besorgniserregenden Abnahme der Steuermoral und einer wachsenden Bereitschaft zur Steuerhinterziehung die Rede ist⁴. Eine andere Variante der Belastung besteht in der Vielzahl von Eingriffen und Vorschriften des Staates, die Individuen und Firmen beträchtliche Kosten aufbürden, und zwar nicht nur in Form direkter monetärer Aufwendungen zur Einhaltung der Auflagen, sondern auch dadurch, dass die von öffentlichen Stellen zu fällenden Entscheidungen beträchtliche Zeit erfordern. Selbst der weitgehende Versicherungsschutz bei Arbeitslosigkeit und Invalidität hat einen Haken. Er kann Anreiz geben, neben oder gar anstatt der offiziellen Arbeit einer nichterfassten und daher auch nicht besteuerten Schwarzarbeit nachzugehen. In beiden Fällen lassen sich die Vorteile des Sozialstaates in Anspruch nehmen, ohne entsprechend an den Kosten beteiligt zu werden.

Diese Folgerungen aus dem allgemeinen ökonomischen Verhaltensmodell werden häufig nicht gesehen, zumindest wird ihnen in Politikvorschlägen nur selten Rechnung getragen. Beispielsweise wird auf fallende öffentliche Einnahmen (unter anderem wegen Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit) im allgemeinen mit höheren Steuersätzen reagiert. Eine höhere fiskalische Belastung kann aber zu einem *circulus vitiosus* führen, denn sie kann bewirken, dass weitere Personen Steuern hinterziehen oder ihre Aktivität in die unbesteuerte Schattenwirtschaft verlagern. Kurz: Es gibt offenkundig Grenzen für die Staatstätigkeit. Die erste Frage lautet daher, ob wir uns auf eine derartige Grenze hinbewegen. Konkret geht es im folgenden darum, den Einfluss der Steuern und sonstigen Abgaben und der staatlichen Vorschriften auf den Umfang und die Entwicklung des Steuerwiderstandes empirisch zu erfassen.

2. Steuerwiderstand und Schwarzarbeit als Folge zunehmender Staatstätigkeit: Der empirische Befund

Wie Neumark (1981, S. 8/9) unlängst treffend bemerkt hat, ist es sinnlos, eine *bestimmte* volkswirtschaftliche Steuer- oder Fiskalquote – und hierzu wäre zu ergänzen: ein *bestimmtes* Ausmass an nicht-fiskalischen Staatseingriffen – als Grenze hinzustellen, deren Überschreiten fiskalisch und ökonomisch nachteilige Folgen hätten. Dennoch gibt es Grenzen, die sich zum einen in «Steuerzahlerrevolten» äussern, die als Ausfluss des Widerstandes der Bürger gegen eine ihrer Ansicht nicht mehr gerechtfertigte Fiskalbelastung angesehen werden können.

⁴ Siehe z.B. «Income Tax Cheating is on Rise in Britain», *Wall Street Journal* vom 10. Okt. 1977, «Krise des Steuerstaates», *Wirtschaftswoche* vom 15. Okt. 1982, «Lockere Steuermentalität in Italien», *Neue Zürcher Zeitung* vom 2. Mai 1983.

Allein zwischen Juni und November 1978 haben in 15 amerikanischen Bundesstaaten Abstimmungen stattgefunden, die auf eine Senkung der Steuerlast abzielen, oder doch darauf, das künftige Wachstum der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben zu bremsen⁵. In zwei Drittel der Fälle wurden die Vorlagen mit deutlicher Mehrheit angenommen⁶. Weniger spektakulär sind jene fiskalischen Reaktionen, die in der europäischen Finanzwissenschaft seit langem als «Swiftsches Steuereinkommaleins» bekannt sind und die in den Vereinigten Staaten heute unter dem Begriff der Laffer-Kurve diskutiert werden. Gemeint ist das Phänomen, dass nach einer (diskretionären) Steuererhöhung das Steueraufkommen nicht entsprechend steigt, sondern bloss unterproportional zunimmt oder sogar sinkt. Mögliche Gründe hierfür sind die Verlagerung auf solche Güter und Produktionsfaktoren, die nicht oder vergleichsweise weniger besteuert werden, die Senkung der Steuerbemessungsgrundlage etwa in Form eines verringerten Arbeitseinsatzes und/oder die Zunahme der Steuerhinterziehung durch Verheimlichung eines Teils des offiziell erzielten Einkommens. Eng mit den beiden letztgenannten Möglichkeiten verbunden ist die Schwarzarbeit. Der Rückgang der Fiskaleinnahmen wird hier nicht notwendigerweise einem Rückgang des Arbeitsangebots zugesprochen (wie im Standardmodell der Steuerliteratur), sondern einer anderen Aufteilung des Arbeitseinsatzes zwischen besteuelter und unbesteuelter Arbeit. In der offiziellen und besteuerten Wirtschaft kann sich dieser Substitutionsvorgang als weiteres Nachlassen oder gar Erschlaffen der Wachstumskräfte (Investitionsneigung und Arbeitseinsatz) äussern – eine Beobachtung, die gemeinhin als ökonomische Grenze der fiskalischen Belastung bezeichnet wird⁷.

Steuerwiderstand in Form der Unterschlagung von Einkommensbestandteilen dem Fiskus gegenüber ist kein neues Phänomen, doch es ist äusserst schwierig, das Ausmass des verheimlichten Einkommens zu erfassen. Für die Schweiz wurde anfangs der 60er Jahre geschätzt, dass rund 645 Millionen Franken Einkommen dem Fiskus gegenüber unterschlagen wurden (Margairaz, 1972, S. 16), was einem Betrag von 2 % des offiziellen Sozialprodukts entspricht. Das schwedische Reichssteueramt hat geschätzt, dass 1978 zwischen 8 und 15 % des offiziell angegebenen Einkommens der Steuerbehörde gegenüber verheimlicht wurde (Hansson, 1982). Um die Zahl jener Individuen (Haushalte) zu schätzen, welche der amerikanischen Bundeseinkommensteuer ganz «entwischen», hat das General Accounting Office (1979) eine Stichprobe von 50000 Haushalten zugrundegelegt.

⁵ Die bekannteste Abstimmung ist jene über die «Proposition 13» in Kalifornien. Diese Vorlage sah vor, die Steuer auf Haus- und Grundbesitz (um im Durchschnitt 50 %) auf ein Prozent des Einheitswertes von 1975 zu senken. Für eine nähere Beschreibung dieser Abstimmung siehe Dworak (1980).

⁶ Inzwischen gibt es eine umfangreiche Literatur zum Thema «Steuerzahlerrevolte», vgl. den mehr als 400 Seiten umfassenden Sonderband der Zeitschrift *National Tax Journal* (Juni 1979) und als Sammelwerke Blair und Nachmias (1979) sowie Levine (1980).

⁷ Vgl. statt vieler Goode (1979).

Mit den gewonnenen Angaben wird das aus durchaus erlaubten Aktivitäten erzielte, jedoch vom Fiskus nicht erfasste Einkommen auf zwischen 4 und 6 % des offiziellen Sozialprodukts im Jahre 1976 geschätzt. Werden vorsichtige Schätzungen für das Einkommen aus einer Reihe nichtgemeldeter und teilweise illegaler Tätigkeiten hinzugenommen, ergibt sich eine Grössenordnung von zwischen 6 und 8 % des offiziellen BSP (Internal Revenue Service, 1979). Simon und Witte (1982) haben diese Schätzungen überprüft und um eine Reihe nicht-erfasster Einkommensbestandteile erweitert. Sie kommen für 1974 auf unversteuertes Einkommen im Ausmass zwischen 9 und 16 % des offiziellen Sozialprodukts. Für 1980 wird mit nahezu der gleichen Grössenordnung gerechnet.

Der Vorteil solcher Erhebungen besteht darin, dass detaillierte Informationen gewonnen werden können, inwieweit bestimmte Einkommens- und Beschäftigungsgruppen dem Fiskus gegenüber Einkommen (Vermögen) unterschlagen⁸. Darüber hinaus ist es zumindest im Prinzip möglich, damit die Hypothese des *ceteris paribus* stärkeren Steuerwiderstandes (gemessen am Ausmass der Einkommensunterschlagung) aufgrund einer höheren Fiskalbelastung zu überprüfen. Ein solcher Test ist von Mork (1975) durchgeführt worden, indem er die Antworten im Rahmen von Interviews mit den Einkommensangaben derselben Personen gegenüber der norwegischen Steuerbehörde vergleicht. Er kommt zum Schluss, dass mit grösser werdender Steuerbelastung ein immer grösserer Teil des Einkommens dem Fiskus gegenüber verheimlicht wird. Eine umfassendere Überprüfung hat unlängst Clotfelter (1983) anhand einer Stichprobe von 47000 Steuerprüfungen des amerikanischen Internal Revenue Service vorgenommen. Seinen ökonomischen Schätzungen zufolge⁹ besteht ebenfalls ein deutlich positiver Zusammenhang zwischen der Höhe der marginalen Steuerbelastung und dem Ausmass an nicht-bekanntgegebenem Einkommen¹⁰. Je nach Berufsgruppe und Einkommenshöhe ergibt sich eine Elastizität der Einkommensunterschlagung in Bezug auf die marginale Steuerbelastung zwischen 0,5 und 3,0. Eine Unzulänglichkeit dieser und ähnlicher Untersuchungen besteht aber darin, dass nur jene Personen erfasst werden, deren eigene Angaben mit der Einkommenseinschätzung durch die Steuerbehörde (anhand solcher Informationen wie den Zins- und Dividendenbescheinigungen der Banken) nicht übereinstimmen. Das in der Schattenwirtschaft erzielte Einkommen wird dagegen kaum oder nur zufällig erfasst – was damit

⁸ Siehe z. B. OCDE (1978) und die verschiedenen «Rapports du Conseil des Impôts au Président de la République Française» (Conseil des Impôts 1972 bis 1979).

⁹ Dabei wird neben dem individuellen Einkommen (vor und nach Aufdeckung) den verschiedenen Einkommensquellen (Lohn-, Zinseinkommen usw.) Rechnung getragen; ebenso werden in der Schätzung die verschiedenen Berufe berücksichtigt, um so die unterschiedlichen Möglichkeiten, Einkommen zu unterschlagen, erfassen zu können.

¹⁰ Zur grundlegend gleichen Folgerung sind auch Friedland, Maital und Ruthenberg (1978) sowie Bergamini und Maital (1983) im Rahmen entsprechend konzipierter Laborexperimente gelangt.

zusammenhängt, dass die Aktivitäten in diesem Sektor zwecks Geheimhaltung überwiegend bar abgegolten werden.

Ein Ansatzpunkt, um eine Vorstellung von der Grössenordnung auch dieser Art von verheimlichtem Einkommen zu erhalten, besteht in der Analyse der Bargeldhaltung im Publikum (Nichtbanken-Sektor). Es wird untersucht, in welchem Umfang Änderungen in der Bargeldnachfrage *ceteris paribus*¹¹ auf Veränderungen der Steuerbelastung zurückgeführt werden können. Tanzi (1978), der diesen Ansatz auf die Vereinigten Staaten und die Periode 1929–1976 anwendet, kommt zu einem positiven und statistisch signifikanten Einfluss der Variable(n) für die Steuerbelastung auf die Bargeldhaltung. Wird der tatsächlichen Bargeldnachfrage jene gegenübergestellt, die sich bei Geltung des niedrigsten Steuersatzes in der untersuchten Periode ergeben hätte, kann aus der Differenz die Höhe des zusätzlichen steuerinduzierten Sozialprodukts abgeleitet werden, das von der offiziellen Statistik jedoch nicht erfasst wird. Unter der zusätzlichen Annahme, dass die Geldumlaufgeschwindigkeit in der offiziellen und in der inoffiziellen Wirtschaft gleich ist, kommt er zum Ergebnis, dass das verheimlichte Sozialprodukt seit Mitte der 60er Jahre erheblich rascher zugenommen hat als das offizielle Sozialprodukt. Für 1976 ergibt sich ein inoffizielles Einkommen in der Grössenordnung von 8 bis 13 % des offiziellen Sozialprodukts. Entsprechende Schätzungen für eine Reihe anderer Länder¹² kommen zu einem ähnlichen Schluss: Aufgrund der gestiegenen Steuerbelastung scheint das in der Schattenwirtschaft verdiente inoffizielle Einkommen seit Mitte der 60er Jahre rascher gestiegen zu sein als das offizielle Sozialprodukt. Peters (1979) hat diesen Ansatz in einer Querschnittsanalyse auf 19 weitgehend miteinander vergleichbare OECD-Länder (im Jahre 1974) angewendet. Auch er kommt zu einer positiven, signifikanten Beziehung zwischen der Bargeldhaltung als Indikator für das Ausmass verheimlichten Einkommens und der Belastung mit direkten Steuern als der wesentlichen Determinante.

Weck (1983) sowie Frey und Weck (1983) haben diesen Ansatz in jüngster Zeit in verschiedener Hinsicht weiterentwickelt. Zum einen wird unter den *Determinanten* nicht nur die Belastung mit direkten Steuern berücksichtigt, sondern ebenso die indirekten Steuern und Sozialversicherungsabgaben. Unterschieden wird dabei zwischen tatsächlicher und wahrgenommener Steuerbelastung. Darüber hinaus wird versucht, die Auswirkungen der staatlichen Gesetzgebungs- und Verordnungstätigkeit zu berücksichtigen. Es ist zu erwarten, dass eine Zunahme der jeweiligen Variablen die Entscheidungen, sich durch Verheimlichung des Einkommens der Belastung durch den Staat zu entziehen, positiv beeinflusst. Allerdings

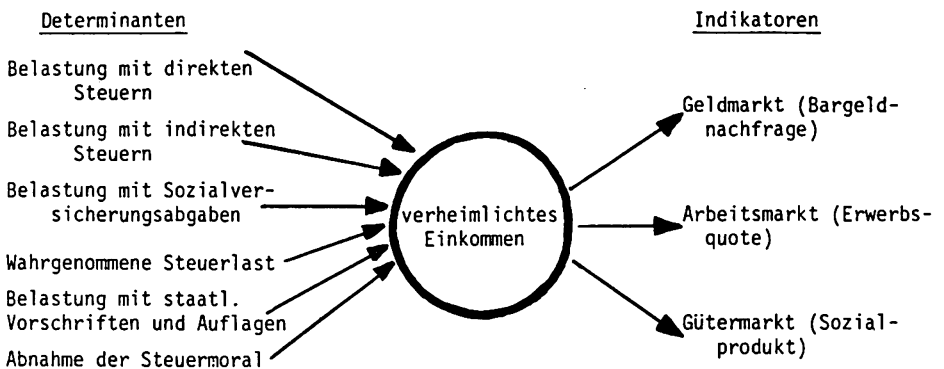
¹¹ D.h. die weiteren Einflussfaktoren auf die Bargeldnachfrage – wie z.B. Änderungen des Zinssatzes, der Inflationsrate usw. – werden bei der Schätzung explizit berücksichtigt.

¹² Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Kanada, Norwegen und Schweden. Zu den einzelnen Studien siehe Frey und Pommerehne (1983).

setzt dies eine entsprechende Bereitschaft zur «Ausbeutung des Staates» voraus, was wiederum von der Steuermoral abhängt. Die Steuermoral, genau genommen deren Abnahme, geht ihrerseits auf solche Faktoren wie eine als übermässig empfundene Steuerbelastung zurück und auf das sinkende Vertrauen in den Staat. Zum anderen werden *Indikatoren* auf verschiedenen Märkten zugezogen. Neben den Spuren auf dem Geldmarkt (höhere als aufgrund des offiziellen Sozialprodukts zu erwartende Bargeldnachfrage) werden solche auf dem Arbeitsmarkt (höhere tatsächliche als offiziell ausgewiesene Erwerbsquote) und auf dem Gütermarkt (Abnahme des offiziellen Sozialprodukts bei einer Verlagerung von Aktivitäten in die inoffizielle Wirtschaft) verfolgt.

Die Determinanten der Verheimlichung des Einkommens werden mit dessen Indikatoren folgendermassen verbunden (Fig. 1).

Figur 1
Determinanten, Indikatoren und das «verheimlichte» Einkommen



Das verheimlichte Einkommen (Sozialprodukt) bildet die unbekannte oder verborgene Grösse, die es zu erfassen gilt. Hierzu wird von Weck und Frey das faktoranalytische Modell der «nicht-beobachteten» Variablen zugezogen und in einer kombinierten Querschnitts- und Zeitreihenanalyse auf 17 OECD-Länder und die Jahre 1960 bis 1978 angewendet. Unter den Determinanten des verheimlichten Einkommens haben die Belastung mit direkten Steuern, die Abnahme der Steuermoral und das Ausmass an staatlichen Eingriffen und Vorschriften den erwarteten positiven Einfluss. Als stärkster Indikator für die Zunahme der inoffiziellen Wirtschaft erweist sich die Abnahme der offiziellen Arbeitszeit, gefolgt von der Verringerung der offiziellen Erwerbsquote und der realen Wachstumsrate

des offiziellen Sozialprodukts¹³. Der Umfang des dem Fiskus gegenüber verheimlichten Einkommens hat dieser Schätzung zufolge in allen untersuchten Ländern im Vergleich zum offiziellen Sozialprodukt zugenommen; er ist in Ländern wie Schweden, Italien und Belgien besonders hoch, in Japan und in der Schweiz dagegen gering. Werden Schätzungen für Schweden und Norwegen für das Jahr 1978 (13,2 % bzw. 9,2 % des jeweiligen offiziellen Sozialprodukts) als Basis gewählt, dann errechnet sich für Deutschland und das Jahr 1960 eine inoffizielle oder Schattenwirtschaft von 4,6 % des offiziellen Sozialprodukts. Das Ausmass des verborgenen Einkommens hat sich 1978 jedoch fast verdoppelt (8,9 % des offiziellen Sozialprodukts). Die entsprechenden Schätzungen für die Schweiz belaufen sich für 1960 auf 2 % und für 1978 auf 4,1 %.

Insgesamt sprechen die Ergebnisse aller angeführten Untersuchungen für die Hypothese, dass die fiskalische und die nicht-fiskalische Belastung durch den Staat auf Seiten der Individuen immer stärkeren Steuerwiderstand hervorrufen. Er äussert sich darin, dass immer mehr Personen nicht nur Teile ihres in der offiziellen Wirtschaft erzielten Einkommens dem Fiskus gegenüber verheimlichen, sondern auch dazu übergehen, ihr Einkommen in der verborgenen Wirtschaft zu erzielen. Es ist daher zu erwarten, dass eine weitere Ausdehnung der Staatstätigkeit zunehmend an die Grenze der Finanzierbarkeit stösst. Dies wiederum bedeutet dass es zu ernsthaften wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Problemen kommen kann.

3. Was kann getan werden?

Ein enger werdender fiskalischer Spielraum verschärft die Konflikte zwischen der Regierung und den Gruppen in einer Gesellschaft. Der Regierung wird es immer weniger möglich, den an sie gestellten Forderungen hinsichtlich der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Diensten und der Gewährung von Transferzahlungen und Subventionen zu genügen. Noch deutlicher wird dieser Konflikt, wenn es darum geht, konkrete Einschränkungen in der Staatstätigkeit vorzunehmen? Was kann in dieser Situation getan werden? Welcher Ansatz gibt hierauf eine Antwort?

(1) Traditionelle Theorie der Wirtschaftspolitik

Die traditionelle Theorie der Wirtschaftspolitik ist zur Klärung dieser Frage nicht sehr hilfreich. Sie vermag unter Bezugnahme auf eine gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion zwar in abstrakter Weise aufzeigen, welches die optimale Höhe

¹³ Der Indikator Bargeldnachfrage wurde nicht berücksichtigt, weil die Zahlungsgewohnheiten (u. a. Ausmass der Verwendung von Schecks und Kreditkarten) sich von Land zu Land erheblich unterscheiden.

und Zusammensetzung der öffentlichen Leistungen ist. Sie liefert aber keine brauchbaren Anhaltspunkte für die Beurteilung der effektiven Versorgung; ebenso wenig kann sie etwas zur Klärung der angesprochenen Konfliktsituation beitragen.

Ähnliches gilt auch hinsichtlich der Einschätzung von Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit. Die herkömmliche Theorie der Wirtschaftspolitik sucht die Vorzüge und Nachteile dieses Phänomens zu erfassen und anhand einer gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion oder – wenn nur die Effizienz betrachtet wird – anhand des Pareto-Kriteriums zu bewerten¹⁴. Im Anschluss daran wird im Rahmen einer gesellschaftlichen Nutzen-Kosten Analyse die optimale Politik abgeleitet und den politischen Entscheidungsträgern zur Durchführung empfohlen. Dabei wird von dem politischen Prozess weitgehend abstrahiert, was sich unter anderem darin zeigt, dass die Vorschläge und Empfehlungen von den politischen Entscheidungsträgern kaum je befolgt werden.

Als Alternative zu dieser zwar intellektuell ansprechenden, in der Praxis aber wenig wirkungsvollen traditionellen Theorie der Wirtschaftspolitik kommt die Theorie *demokratischer* Wirtschaftspolitik in Betracht. Inwieweit vermag sie auf obige Frage eine Antwort zu geben?

(2) *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*

Bei diesem, insbesondere von Buchanan (1977) und Frey (1981) propagierten Ansatz liegt der Schwerpunkt der Analyse nicht auf dem Ergebnis (in obigem Sinne: der optimalen Lösung), sondern erstreckt sich auf den politischen Entscheidungsprozess in Demokratien und die Institutionen, in denen er abläuft. Der Grundgedanke besteht darin, dass demokratische Entscheidungsprozesse – ebenso wie Marktvorgänge – als ein *Verfahren* angesehen werden, das – wenn es den Idealvorstellungen entspricht – die *richtigen* Ergebnisse herbeiführt.

Wird dieser Gedanke akzeptiert, dann ist es nicht zulässig und auch nicht möglich, die Ergebnisse selbst *inhaltlich* festzulegen. Dies bedeutet gleichzeitig, dass die grundlegende Möglichkeit für wirtschaftspolitische Eingriffe in der Erarbeitung und Verbreitung von *Information* besteht: Information über die Auswirkung verschiedener Politiken, vor allem aber auch darüber, wie die Ergebnisse des politischen Entscheidungsprozesses zustandegekommen sind und ob hierbei die Präferenzen der Individuen berücksichtigt wurden. Das Ausmass der Erfüllung der

¹⁴ So insbesondere die allokativen Verzerrungen und Effizienzverlust, die daher rühren, dass in der Schattenwirtschaft einerseits die staatlichen Vorschriften und Auflagen nicht eingehalten und keine Steuern und Sozialversicherungsabgaben entrichtet werden, andererseits zusätzliche Aufwendungen erforderlich sind, um die Tätigkeit geheimzuhalten.

individuellen Präferenzen bildet das wesentliche Kriterium zur Beurteilung des politischen Prozesses.

Der Übergang von einer *ergebnis-* zu einer *institutionen-* und *prozessorientierten* Betrachtung lässt sich im Zusammenhang mit unserer Fragestellung einfach verdeutlichen. Betrachtet sei eine Spielsituation mit zunächst zwei Akteuren¹⁵: Der Regierung (und der öffentlichen Verwaltung) als *politischem Anbieter* und den Individuen (und Gruppen) als *politischen Nachfragern*. Das Interessante an dieser Spielsituation besteht darin, dass der institutionelle Rahmen nicht fest vorgegeben ist. Beispielsweise kann die Regierung die Fiskalbelastung (im Rahmen gegebener verfassungsmässiger Kompetenzen) ändern. Die Individuen können sich ihrerseits der Besteuerung und anderen staatlichen Zugriffen durch Steuerwiderstand und Schwarzarbeit zu entziehen suchen. Es ist einsichtig, dass es bei einem derartigen Steuerspiel zu *interaktiven* Handlungen kommt: Die einmal gewählte Strategie der Regierung löst auf Seiten der Individuen Gegenstrategien aus, die ihrerseits die Massnahmen der Regierung in der nächsten Runde beeinflussen werden usw. . . .

Welche Ziele verfolgen die Akteure und wie werden sie sich in dem Steuerspiel verhalten? Ist der fiskalische Spielraum *noch nicht* ausgeschöpft, lässt sich das Verhalten leicht vorhersagen: Die *Regierung* wird den fiskalischen Spielraum auszuschöpfen suchen und entsprechend die Fiskallast sukzessiv erhöhen. Die zusätzlichen Einnahmen ermöglichen die Finanzierung von Umverteilungsmassnahmen zugunsten einer Mehrheit von Wählern (nicht notwendigerweise auch der Steuerzahler) und dienen damit der Wiederwahlsicherung¹⁶. Darüber hinaus können durch gezielte Transferzahlungen an organisierte Gruppen die Stimmen ihrer Mitglieder gewonnen werden¹⁷. Die *Individuen* wünschen die Versorgung mit öffentlichen Leistungen und Transferzahlungen des Staates. Der einzelne will jedoch möglichst wenig belastet werden, d. h. es besteht durchaus eine (zunehmende) Bereitschaft zur Steuerhinterziehung und zur Schwarzarbeit. Letzteres wird in *organisierten* Gruppen allerdings weniger der Fall sein, da sie im allgemeinen die offizielle Wirtschaft repräsentieren. Zu bedeutenden Konflikten zwischen der grossen Zahl von nichtorganisierten Personen und den in formalen Gruppen zusammengeschlossenen Individuen muss es in diesem Stadium nicht kommen.

Anders verhält es sich, wenn der fiskalische Spielraum *ausgeschöpft* ist. In dieser Situation ist mit einer Reihe von Konfliktsituationen zu rechnen:

¹⁵ Diese Situation wird in der Literatur häufig gewählt, um die Beziehungen zwischen Steuerpflichtigen und dem Fiskus zu beschreiben; vgl. etwa Schleicher (1971).

¹⁶ Vgl. ausführlich Peltzman (1980) und Pommerehne (1980).

¹⁷ Dies gilt insbesondere für Interessengruppen mit bedeutender Marktmacht, was wiederum davon abhängt, wie stark sie die jeweiligen Märkte beherrschen, wie wichtig die in den betreffenden Wirtschaftszweigen hergestellten Güter für die Bevölkerung sind und wie gross die Anzahl der dort Beschäftigten ist (Bernholz 1969).

- (a) *Konflikt zwischen Regierung und nicht-organisierten Individuen*: Regierung und vor allem die öffentliche Verwaltung haben ein Interesse an einer Lockerung der fiskalischen Restriktion. Sie werden daher versuchen, die Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit zu bekämpfen. Die Masse der nicht-organisierten Individuen, unter denen sich der grösste Teil der Schwarzarbeiter befindet, wird sich – ausser im Falle einer Steuerzahler-/Schwarzarbeiterrevolte – zwar nicht öffentlich äussern. Gelegentliche Mitteilungen und insbesondere die Ergebnisse von Umfragen deuten aber darauf hin, dass sie die staatlichen Eingriffe und Kontrollen bereits als belastend empfinden und das Gefühl haben, von dem demokratischen Entscheidungsprozess ausgeschlossen zu sein. Der grösser werdende Staatsverdruss drückt sich auch in der immer häufigeren Klage aus, dass die Regierung und die öffentliche Verwaltung zu wenig auf die individuellen Präferenzen eingehen¹⁸.
- (b) *Konflikte zwischen organisierten Gruppen und nicht-organisierten Individuen*: Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und ähnliche offizielle Gruppen werden aus eigenem Interesse für eine Bekämpfung der Schwarzarbeit eintreten¹⁹ und diese – wie z. B. in der Bundesrepublik Deutschland der Fall – auch durch geeignete Massnahmen der eigenen Verbände (Stichproben, Anzeigen bei Gericht) zu kontrollieren suchen.
- (c) *Konflikte zwischen Regierung/öffentlicher Verwaltung und organisierten Gruppen*: Die organisierten Gruppen werden von der Regierung vor allem verlangen, dass sie die Bekämpfung der Schwarzarbeit intensiviert, damit die oft agile Konkurrenz aus der Schattenwirtschaft beseitigt wird. Sie werden der Regierung und insbesondere der öffentlichen Verwaltung ebenso vorhalten, dass die offizielle Wirtschaft zu sehr durch gesetzliche Vorschriften und Auflagen gegängelt wird. Sie werden daher fordern, dass die privatwirtschaftlichen Kosten der aus ihrer Sicht exzessiven Gesetzes- und Verordnungstätigkeit des Staates verringert werden.

Wie sich diese Konflikte in der Demokratie entwickeln werden, ist schwer zu sagen. Es ist möglich, dass die Regierung und die öffentliche Verwaltung der Strategie der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit folgen. Allerdings ist die Regierung kaum von vorneherein (etwa aus ideologischen Gründen) auf eine solche Politik festgelegt. Es ist daher auch denkbar, dass sie nur wenig unternimmt, zumal dann, wenn die Staatsverdrossenheit bereits hoch ist und die Gefahr besteht, dass sie sich in einer Steuerzahler-/Schwarzarbeiterrevolte

¹⁸ Alles wichtige Gründe für jene Stimmbürger, die sich bei den erwähnten Abstimmungen in den Vereinigten Staaten für eine Begrenzung der öffentlichen Einnahmen (Ausgaben) ausgesprochen haben; vgl. im einzelnen Lowery und Siegelman (1981).

¹⁹ Im Falle der Gewerkschaften z. B. aus der Überlegung, dass sie mit zunehmender Schwarzarbeit immer mehr Mitglieder verlieren, denn die in der Schattenwirtschaft Tätigen haben kaum Anreize, weiterhin einer Gewerkschaft anzugehören.

äussert. Ist eine derartige Revolte erfolgreich, müssen Regierung und öffentliche Verwaltung damit rechnen, über weniger fiskalische Mittel zu verfügen als im status quo ante. Die Regierung ist somit gut beraten, nicht blindlings gegen Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit vorzugehen. Es kommt hinzu, dass über beides nur vage Information vorliegt, die überdies kaum von den in der Schattenwirtschaft Tätigen stammt, sondern überwiegend von organisierten Gruppen und der öffentlichen Verwaltung. Diese beiden Informanten haben jedoch ein gemeinsames Interesse an einer Bekämpfung der Schwarzarbeit, d.h. von ihrer Seite ist mit voreingenommenen und verzerrten Informationen zu rechnen.

Aus der Prozessbetrachtung folgt somit, dass eine wesentliche Aufgabe des Ökonomen in der Erarbeitung möglichst unverzerrter *Information* besteht und deren Weitergabe an alle im *laufenden politischen Prozess* Beteiligten. Hierzu zählt nicht nur Information über die Nachteile von Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung, sondern ebenso über ihre Vorzüge. In gleicher Weise müssen die Vor- und Nachteile der verschiedenen Möglichkeiten einer Bekämpfung von beidem analysiert werden. Eine weitere und möglicherweise noch wichtigere Aufgabe des Ökonomen besteht in der Ausarbeitung von *Arrangements* und *Regeln*, auf die sich alle am politischen Entscheidungsprozess Beteiligten einigen können – was wiederum voraussetzt, dass ihre Präferenzen berücksichtigt werden. Diese Art von wirtschaftspolitischer Information erstreckt sich weniger auf die Ebene des laufenden politischen Prozesses als vielmehr – und in Einklang mit den längerfristigen Aspekten – auf die ihr übergeordnete *konstitutionelle* Ebene.

4. Information als Essenz der Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik

(1) Information im laufenden politischen Prozess

Die Erarbeitung von Information hat auf dieser Ebene des politischen Prozesses zum Ziel, den Beteiligten die Vorzüge und Nachteile von Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung zu verdeutlichen. Letztlich sollen *sie* im Lichte dieser Information entscheiden, ob ihnen Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung zum eigenen Vorteil gereicht, bzw. welches Ausmass sie tolerieren.

Wie oben ausgeführt, ist damit zu rechnen, dass die gegenwärtige Information über Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung einseitig und verzerrt ist. Z.B. wird von organisierten Gruppen regelmässig darauf hingewiesen, dass (i) die Qualität der in Schwarzarbeit erbrachten Leistungen gering sei, (ii) die Arbeitsbedingungen in der verborgenen Wirtschaft schlecht und daher auch die Arbeitszufriedenheit niedrig sei, (iii) Schwarzarbeit zu einem Rückgang der Aufträge in der offiziellen Wirtschaft führe und so verhindere, dass dort neue Arbeitsplätze geschaffen werden könnten und nicht zuletzt, dass (iv) Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung zu

erheblichen Einbussen an öffentlichen Einnahmen führten, die bei der Finanzierung staatlicher Massnahmen (unter anderem zur Beschaffung von Arbeitsplätzen) fehlten.

In jüngerer Zeit haben verschiedene Ökonomen untersucht, wie es um diese behaupteten Nachteile von Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung steht – und sind dabei zu etwas anderen Erkenntnissen gelangt. Beispielsweise haben Isachsen und Strøm (1982) anhand einer Repräsentativumfrage in Norwegen aufgedeckt, dass die Qualität der Schwarzarbeit recht hoch ist und von den Nachfragern zumindest nicht niedriger eingestuft wird als die Qualität offiziell geleisteter Arbeit. Vor allem wird die wesentlich höhere Flexibilität der Schwarzarbeiter gerühmt und dass sie (auch kleinere) Aufträge rasch erledigen. Die Arbeitszufriedenheit derer, welche diese Leistungen erbringen, sei im allgemeinen sehr hoch, wobei sie wohl wissen, dass sie die staatlichen Leistungen nur zum kleineren Teil in Anspruch nehmen können. Es kommt hinzu, dass sie aus ihrer inoffiziellen Arbeit oft eine höhere Befriedigung ziehen als aus einer Anstellung in der offiziellen Wirtschaft. Untersuchungen darüber, ob Schwarzarbeit die Arbeitslosigkeit fördert, liegen derzeit (noch) nicht vor. Doch es besteht der Verdacht, dass eine solche Behauptung organisierter Gruppen falsch ist und möglicherweise sogar das Gegenteil zutrifft. Zumindest wäre die offizielle Arbeitslosigkeit um einiges höher, wenn es gelänge, die Schwarzarbeit zu unterbinden. Schliesslich haben verschiedene Ökonomen²⁰ darauf aufmerksam gemacht, dass auch der Vorwurf der beträchtlichen Steuereinbussen näher betrachtet überstrapaziert ist. In den meisten Ländern besteht neben der Einkommensteuer als weitere wesentliche Steuer eine Umsatzsteuer, deren Erhebung vom Staat (u.a. wegen der geringere Anzahl abführender Stellen) im allgemeinen besser kontrolliert wird. Lässt sich die Umsatzsteuer nicht ebenfalls drastisch umgehen oder unterschlagen²¹, dann gelangt ein grosser Teil des verheimlichten Einkommens zwar nicht als Einkommensteuer, jedoch bei dessen Verausgabung in Form von Umsatzsteuermehrerträgen in die Hände des Fiskus. Hinzu kommt ein weiteres: Viele, die ihr derzeitiges Einkommen verheimlichen, weil sie in der Schattenwirtschaft tätig sind, werden – wenn Schwarzarbeit tatsächlich unterbunden werden könnte – nicht notwendigerweise in der offiziellen Wirtschaft tätig werden, sondern werden eher ganz auf eine Einkommenserzielung verzichten. Dies hätte – *ceteris paribus* – sogar einen Steuerausfall zur Folge.

Die meisten der oft behaupteten Nachteile von Schwarzarbeit erweisen sich somit als fragwürdig, und es stellt sich in einigen Fällen sogar das Gegenteil heraus. Beispielsweise hat sich verschiedentlich gezeigt, dass Schwarzarbeit stimulierende Effekte auf die offizielle Wirtschaft ausübt, indem sie dort zu mehr Wettbewerb

²⁰ So Ricketts (1981) und Peacock und Shaw (1982).

²¹ Dies ist bei Einführung eines Tauschsystems denkbar, doch fallen dann erhebliche zusätzliche Transaktionskosten an.

anregt und Effizienzsteigerungen bewirkt. Allerdings muss auch gesehen werden, dass eine schnell wachsende Schattenwirtschaft und eine rasche Zunahme der Steuerhinterziehung²² zunehmend das *bonum comune* in Frage stellt: Zahlreiche öffentliche Leistungen werden dann in der Tat immer weniger finanzierbar, jedenfalls nicht im bisherigen Ausmass und in der derzeitigen Qualität. Kurz, alle am politischen Prozess Beteiligten müssen dieser möglichen Entwicklung ebenfalls Rechnung tragen – und zwar bevor sich das scheinbar erfolgreiche Trittbrettfahren als Illusion erweist und es zu einer deutlichen Schlechterstellung *aller* kommt.

Um diese denkbar schlechteste Situation abzuwehren, gibt es auf der Ebene des laufenden politischen Prozesses verschiedene Ansatzpunkte:

- (a) *Moralische Appelle* der Regierung, die darauf abzielen, beim einzelnen die mit Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit verbundenen Schuldgefühle zu verstärken. Angestrebt wird eine Verbesserung der *Steuermoral*.
- (b) Eine direkte Bekämpfung der Schattenwirtschaft und Steuerhinterziehung durch *intensivere fiskalische Kontrollen* und *höhere Strafen*²³. Angestrebt wird eine Senkung des Erwartungswerts für beide Vergehen. Die Kontrolle kann dadurch verbessert werden, dass in stärkerem Masse zur Quellenbesteuerung übergegangen wird, die lückenlose steuerliche Nachweispflicht eingeführt wird und – wie dies (im Orwell-Jahr) 1984 in Schweden erstmals der Fall sein wird – die potentiellen Steuerzahler zur Denunziation verpflichtet werden. Nicht allzu weit entfernt scheint auch die Möglichkeit der Kontrolle privater Bankkonten im Computerverbund. Da die Transaktionen in der Schattenwirtschaft hauptsächlich bar abgewickelt werden, besteht eine weitere – vorerst noch «computopische» – Kontrollmöglichkeit darin, auch die Banknotenzirkulation per Computer zu überwachen. Ebenso könnte der Staat aber auch versuchen, Barzahlungen zu unterbinden, indem er von seinem Notenmonopol Gebrauch macht und das Bargeld abschafft. Die an dessen Stelle tretenden Zahlungsvorgänge mittels Kreditkarten und Schecks liessen sich noch leichter kontrollieren.
- (c) Eine weitere Massnahme, um die Anreize für Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit zu vermindern, besteht in der *Senkung der Fiskalbelastung* und der *Verringerung der Anzahl staatlicher Vorschriften und Auflagen*. Beides

²² Zahlreichen Umfragen und Experimenten zufolge ist damit zu rechnen, dass es sich hierbei um einen *kumulativen* Prozess handelt: Individuen scheinen um so eher zu Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit bereit zu sein, je mehr Personen ihnen als in der Schattenwirtschaft tätig und/oder als Steuerhinterzieher bekannt sind. Die wachsende Bereitschaft kann zum einen damit zusammenhängen, dass die Individuen vermehrt über die Möglichkeit der Einkommensunterschlagung informiert werden, zum anderen damit, dass sie zunehmend das Gefühl erhalten, es sei unfair, dass sie selbst ihr Einkommen dem Fiskus gegenüber korrekt angeben, während sich andere ihm entziehen. Vgl. hierzu u. a. Spicer und Lundstedt (1976), Keenan und Dean (1980), Spicer und Becker (1980) und mit weiteren Hinweisen Lewis (1982, Teil III).

²³ Siehe hierzu statt vieler Holland (1982).

bewirkt auch eine Kostensenkung im offiziellen Sektor und erhöht dessen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Schattenwirtschaft. Insofern kommt diese Politik sowohl den Interessen organisierter Gruppen entgegen, als auch jenen Schwarzarbeitern und Steuerhinterziehern, welche ihre illegale Tätigkeit gerne wieder aufgeben würden²⁴.

Die Wirksamkeit der meisten dieser Vorschläge ist allerdings umstritten. Versuche, Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung mit moralischen Appellen einzudämmen, sind schon deshalb fragwürdig, weil beides mit nur schwachen Schuldgefühlen verbunden ist²⁵. Häufig sehen die Individuen Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit als gerechtfertigte Reaktion auf einen übermässigen fiskalischen Zugriff, ein unfaires Steuersystem, eine zweifelhafte Verwendung der Steuergelder und auf eine ineffiziente oder gar korrupte öffentliche Verwaltung an. Darüber hinaus können solche Appelle sogar den gegenteiligen Effekt hervorrufen: Jene, die sich bislang steuerehrlich verhalten und weder Schwarzarbeit nachgefragt oder angeboten haben, erhalten den Eindruck, dass Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit gängig sind und dass ihre Vorstellung von Steuermoral 'überholt' ist. Gleichzeitig werden sie dazu angeregt, sich stärker 'konform' zu verhalten.

Der Versuch, Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung durch verstärkte Kontrollen und höhere Strafen zu bekämpfen, ist ebenfalls mit beträchtlichen Problemen verbunden. Werden beide Vergehen von der Bevölkerung nicht als besonders verwerflich angesehen, stossen intensive Kontrollen auf Unverständnis und Ablehnung. Dies gilt insbesondere auch für eine weitgehend anonyme, jedoch sehr weitreichende Kontrolle mit Hilfe des Computers. In gleicher Weise werden hohe Strafen von der Bevölkerung (aber auch von den Gerichten) als illegitim angesehen. Es kommt hinzu, dass wegen der in den meisten Ländern ohnehin komplizierten Steuergesetzgebung ein erheblicher Teil der Bevölkerung – weitgehend in Unkenntnis der genauen Tatbestände – eines Steuervergehens und der Schwarzarbeit schuldig werden²⁶. Würden die Strafen auf beide Vergehen stark erhöht, würde eine Vielzahl von Personen zu Kriminellen gestempelt – ein möglicherweise bedeutender Teil von ihnen jedoch nicht wirklich zu Recht. Schliesslich kann eine allzu hohe Strafe den beabsichtigten marginalen Abschreckungseffekt verlieren, denn wer bereits für leichte Steuerhinterziehung hart bestraft wird, wird kaum vor einer Hinterziehung grossen Ausmasses zurückschrecken, wenn das Strafmass kaum gesteigert werden kann.

²⁴ Dass hiernach eine Nachfrage besteht, wird in der Schweiz bei Steueramnestien (Straferlass auf zurückliegende Steuervergehen) deutlich; vgl. für eine ausführliche Diskussion Pommerehne und Zweifel (1983).

²⁵ Grasmick und Scott (1982) haben gezeigt, dass selbst massive Steuerhinterziehung wesentlich niedrigere Schuldgefühle hervorruft als einfacher Diebstahl.

²⁶ So z.B. das in der Schweiz regelmässig von offizieller Seite vorgebrachte Argument zugunsten einer Steueramnestie.

Lediglich eine Senkung der Steuerbelastung und der Belastung mit regulativen Staatseingriffen scheint vergleichsweise unproblematisch, vor allem wenn wegen der zu hohen Belastungen die Produktivitätsentwicklung in der offiziellen Wirtschaft stark beeinträchtigt wird und das maximale Steueraufkommen bereits überschritten ist. Bei dieser Konstellation scheint es möglich, den Interessen aller am laufenden politischen Prozess Beteiligten entgegenzukommen. Näher besehen ergeben sich aber auch hieran gewisse Zweifel. Zum einen scheint diese Konstellation in der Realität nur teilweise gegeben, insbesondere scheint das maximale Steueraufkommen in den meisten Ländern noch nicht überschritten zu sein²⁷. Dies bedeutet zugleich, dass vor allem die öffentliche Verwaltung einem solchen Vorschlag nicht zustimmen wird. Zum anderen liegen wesentliche Gründe für eine sinkende Steuermoral und zunehmenden Staatsverdruss darin, dass die Individuen auch mit der Struktur der öffentlichen Leistungen und der ineffizienten Art der öffentlichen Leistungserbringung unzufrieden sind.

Diese Überlegungen machen deutlich, dass auf der Ebene des laufenden politischen Prozesses angesichts der wohldefinierten Eigeninteressen der Beteiligten durch Information über die Vorzüge und Nachteile von Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung sowie deren Bekämpfung keine grösseren Änderungen bewirkt werden können. Doch trägt die Information dazu bei, dass die politischen Entscheidungsträger den nicht ganz offensichtlichen Wirkungen der einzelnen Massnahmen besser Rechnung tragen. Vor allem fördert sie auch die Erkenntnis, dass Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung durchaus rationale Reaktionen auf eine Politik darstellen, bei der die Präferenzen eines Grossteils der politischen Nachfrager zu wenig berücksichtigt wurden²⁸.

(2) Institutionelle Arrangements und Regeln

Neben die Aufgabe der Informationsvermittlung im laufenden politischen Prozess tritt als weiterer Ansatzpunkt für wirtschaftspolitische Eingriffe – und damit als weitere Aufgabe des Ökonomen – die Erarbeitung solcher institutioneller Arrangements und Regeln, die quasi auf konstitutioneller Ebene angesiedelt sind²⁹.

²⁷ Empirische Untersuchungen gibt es insbesondere für die Vereinigten Staaten: Während für den behaupteten negativen Einfluss der Belastung mit Steuern und staatlichen Eingriffen und Vorschriften auf die Produktivitätsentwicklung in der offiziellen Wirtschaft empirische Evidenz vorliegt (Schneider, Pommerehne, Haveman und Haveman 1983), scheint die Fiskalbelastung noch nicht jenes Niveau erreicht zu haben, von dem ab eine (diskretionäre) Steuersatzerhöhung einen Rückgang des Steuerertrags bewirkt (Fullerton 1982).

²⁸ So auch Grubel (1982) und Filosa (1979).

²⁹ Was nicht notwendigerweise beinhaltet, dass sie in der geschriebenen Verfassung verankert sein müssen. Vgl. hierzu und zu den Bedingungen, unter denen solche Arrangements und Regeln eingeführt werden können, Frey (1981, Teil II).

Der Grundgedanke besteht darin, dass der politische Entscheidungsprozess möglichst in einem solchen *Rahmen* abläuft, dass die politischen Anbieter starke Anreize haben, den individuellen Präferenzen Rechnung zu tragen. Im Fall der Schweiz ist hierzu eigentlich wenig zu sagen, denn solche institutionellen Arrangements und Regeln bestehen in diesem Land und sie werden auch praktiziert:

- (a) Ein lebendiger *Föderalismus* bewirkt tendenziell eine Zuordnung von Vorteilen und Lasten auf denselben Personenkreis und schafft damit für die politischen Nachfrager und Anbieter Möglichkeiten und Anreize, das Angebot an öffentlichen Leistungen an den individuellen Präferenzen auszurichten. Er umfasst auf den einzelnen Stufen des föderativen Gebildes nicht nur die Kompetenz über die Festlegung des Niveaus und der Struktur der öffentlichen Ausgaben, sondern ebenso die Einnahmekompetenz. Daher ist auch die Staatsverdrossenheit geringer und die Steuermoral im allgemeinen höher als in einem zentralisierten System. Dies gilt insbesondere für die Gemeindeebene. Unter dem allgemeinen Anreizgesichtspunkt ist daher zu überlegen, ob nicht mehr Aufgaben auf dieser Ebene, bzw. in grossen Gemeinden sogar auf Quartierebene und auf jene von Strassenzügen verlagert werden sollen.
- (b) Eine weitere Möglichkeit, die öffentlichen Leistungen stärker an den Präferenzen der Individuen auszurichten, besteht in der *Erweiterung der Volksrechte*, indem in der Verfassung sowohl die Möglichkeit von Volksabstimmungen (Referenden) als auch das Recht auf Gesetzesinitiativen verankert werden. Beide Institutionen ermöglichen die direkte Einflussnahme der Stimmbürger/Steuerzahler. Sie üben in Form der Referendumsdrohung aber auch einen indirekten Druck auf die politischen Anbieter aus, den individuellen Präferenzen Rechnung zu tragen³⁰.
- (c) Die *Beschränkung* der Kompetenzen von Regierung und öffentlicher Verwaltung hinsichtlich der *Steuererhebung* und des Erlasses von *Vorschriften* und *Auflagen* stellt bereits eine inhaltliche Regelung dar. Hierzu zählen solche Vorschläge wie die Abschaffung der kalten Progression, m.a.W. der schleichenden Steuererhöhung aufgrund von Wirtschaftswachstum und Inflation³¹. Noch weiter geht der Vorschlag einer Festlegung der höchstmöglichen Steuerbelastung (im Verhältnis zum Sozialprodukt) oder – wie in der Schweiz auf Bundesebene der Fall – einer Verankerung der Maximalsätze der hauptsächlichen Steuern in der Verfassung, so dass sie nur mit mehrheitlicher Zustimmung des Volkes und der Stände geändert werden können. Eine andere Möglichkeit besteht darin, den Staat von gewissen (insbesondere den aufkommenselastischen) Einnahmequellen auszuschliessen, was einer indirekten Kon-

³⁰ Vgl. mit entsprechender empirischer Evidenz für die Schweiz Pommerehne (1978).

³¹ Wie Schönenberger (1983) unlängst am Beispiel des Steuersystems des Kantons Genf gezeigt hat, hat die kalte Progression darüber hinaus unerwünschte verteilungspolitische Auswirkungen.

trolle durch die Steuerzahler gleichkommt³². Weitere Varianten bestehen in der Einigung darauf, wie die Steuerprogression im Extremfall verlaufen darf, welche Einnahmen zweckgebunden auszugestalten sind und bei welchen öffentlichen Leistungen eine Gebührenfinanzierung vorgenommen werden soll. In gleicher Weise wäre zu überlegen, inwiefern institutionelle Vorkehrungen geschaffen werden können, um die Flut staatlicher Vorschriften und Auflagen auf ein vernünftiges Mass zu begrenzen. Es dürfte kaum möglich sein, diese Art von Kompetenzkompetenz der politischen Anbieter etwa durch eine Begrenzung der Anzahl Vorschriften und/oder der in der öffentlichen Verwaltung Tätigen einzuschränken, denn es ist möglich, dass dann die Intensität, mit der die Auflagen und Vorschriften verfolgt werden, gesteigert wird.

Die Liste denkbarer institutioneller Arrangements und geeigneter neuer Regeln ist damit nicht ausgeschöpft und es sind – wie zuletzt deutlich wurde – noch beträchtliche Anstrengungen notwendig, um zu befriedigenden Lösungen zu gelangen. Gesellschaftliche Innovationen gerade auf diesem Bereich scheinen ausserordentlich vielversprechend. Wird den Individuen bessere Möglichkeiten geboten, die Staatstätigkeit mitzutragen und mitzugestalten, wird auch ihr Vertrauen in den demokratischen Entscheidungsprozess gestärkt. Dies wiederum ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass sich Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung zu keinem gravierenden gesellschaftlichen Problem auswachsen – so wie sich auch die Frage nach den Grenzen der Staatstätigkeit dann eigentlich nicht mehr stellen sollte.

³² Denn diese können bei einer allzu starken Anspannung der verbleibenden Einnahmequellen dem fiskalischen Zugriff besser ausweichen; vgl. hierzu Brennan und Buchanan (1980).

Literaturverzeichnis

- Beck, Morris (1981) *Government Spending: Trends and Issues*. New York: Praeger.
- Bergamini, Yael und Maital, Shlomo (1983) Optimal Tax Evasion and Optimal Tax Evasion Policy: Behavioral Aspects, Vervielfältigtes Manuskript, Tel-Aviv University, Tel-Aviv.
- Bernholz, Peter (1969) Einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung in der Demokratie, *Kyklos* 22, 267–287.
- Blair, John P. und Nachmias, David, Hrsg. (1979) *Fiscal Retrenchment and Urban Policy*. Beverly Hills und London: Sage.
- Brennan, Geoffrey und Buchanan, James M. (1980) *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, James M. (1977) *Freedom in Constitutional Contract: Perspectives of a Political Economist*. College Station und London: Texas A & M University Press.
- Clotfelter, Charles T. (1983) Tax Evasion and Tax Rates: An Analysis of Individual Returns, Vervielfältigtes Manuskript, Duke University, Durham.
- Conseil des Impôts (1972ff.) Rapport du Conseil des Impôts au Président de la République. *Journal Officiel de la République Française*, Paris.
- Dworak, Robert J. (1980) *Taxpayers, Taxes, and Government Spending: Perspectives on the Taxpayer Revolt*. New York: Praeger.
- Filosa, Vincenzo (1979) Evasione fiscale: sanzioni anche per il governante e il legislatore, *Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali* 24, 705–713.
- Frey, Bruno S. (1981) *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*. München: Vahlen.
- Frey, Bruno S. und Pommerehne, Werner W. (1983) Quantitative Erfassung der Schattenwirtschaft: Methoden und Ergebnisse, in: Karl H. Hansmeyer, Hrsg., *Staatsfinanzierung im Wandel*. Berlin: Duncker und Humblot, 265–293.
- Frey, Bruno S. und Weck, Hannelore (1983) The Hidden Economy as an Unobserved Variable, Vervielfältigtes Manuskript, Universität Zürich.
- Friedland, Nehemia, Maital, Shlomo und Rutenberg, Aryeh (1978) A Simulation Study of Income Tax Evasion, *Journal of Public Economics* 10, 107–116.
- Fullerton, Don (1982) On the Possibility of an Inverse Relationship between Tax Rates and Government Revenues, *Journal of Public Economics* 19, 3–22.
- General Accounting Office (1979) *Who's Not Filing Income Tax Returns?* Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Goode, Richard (1979) Limits to Taxation, Vervielfältigtes Manuskript, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Grasmick, Harold G. und Scott, Willbur J. (1982) Tax Evasion and Mechanisms of Social Control: A Comparison with Fraud and Petty Theft, *Journal of Economic Psychology* 2, 213–230.
- Grubel, Herbert G. (1982) The Underground Economy as a Rational Adjustment to Government Policies, Vervielfältigtes Manuskript, Simon Fraser University, Vancouver.
- Hansson, Ingemar (1982) Beräkning av skatteundandragandet i Sverige, Vervielfältigtes Manuskript, Universität Lund.
- Herber, Bernard P. und Pawlik, Paul U. (1983) Measuring Government's Role in the Mixed Economy: A New Alternative Approach, *National Tax Journal* 36, 45–56.
- Holland, Daniel M. (1982) Measuring and Combatting Tax Evasion, Vervielfältigtes Manuskript, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass.
- Internal Revenue Service (1979) *Estimates of Income Unreported on Individual Income Tax Returns*. Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office.
- Isachsen, Arne J. und Strom, Steinar (1982) *Skattefritt: svart sektor i vekst*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Keenan, Anthony und Dean, Peter N. (1980) Moral Evaluations of Tax Evasion, *Social Policy and Administration* 14, 209–221.
- Levin, Charles, Hrsg. (1980) *Managing Fiscal Stress*. Chatham, N.J.: Chatham House.
- Lewis, Alan (1982) *The Psychology of Taxation*. Oxford: Robertson.
- Lowery, David und Siegelman, Lee (1981) Understanding the Tax Revolt: Eight Explanations, *American Political Science Review* 75, 963–974.

- Margairaz, André (1972) *La fraude fiscale et ses succédanés: comment on échappe à l'impôt?* Lausanne: Imprimerie Vaudoise.
- Martin, John P. (1982) Public Sector Employment Trends in Western Industrialized Economies, in: Robert H. Haveman, Hrsg., *Public Finance and Public Employment*. Detroit: Wayne State University Press, 29–46.
- Mork, Anton K. (1975) Income Tax Evasion: Some Empirical Evidence, *Public Finance* 30, 71–75.
- Neumark, Fritz (1981) Grundsätzliche Betrachtungen über die Grenzen der Besteuerung, *Ifo-Schnelldienst* 34, 8–18.
- OCDE [Organisation de Coopération et de Développement Economiques] (1978) Méthodes utilisées pour l'estimation de la fraude fiscale, Vervielfältigtes Manuskript (CFA 78/6), OCDE, Paris.
- OCDE (1981) *Statistiques de recettes publiques des pays membres de l'OCDE, 1965–1980*. Paris: OCDE.
- Pathirane, Leila und Blades, Derek W. (1982) Defining and Measuring the Public Sector: Some International Comparisons, *Review of Income and Wealth* 28, 261–289.
- Peacock, Alan T. und Shaw, G. K. (1982) Tax Evasion and Tax Revenue Loss, *Public Finance* 37, 269–278.
- Peltzman, Sam (1980) The Growth of Government, *Journal of Law and Economics* 23, 209–289.
- Penoyer, R. J. (1981) *Directory of Federal Regulatory Agencies*. St. Louis: Center for the Study of American Business.
- Peters, B. Guy (1979) Variations in Tax Evasion: An Empirical Assessment, Vervielfältigtes Manuskript, Tulane University, New Orleans.
- Pommerehne, Werner W. (1978) Institutional Approaches to Public Expenditure: Empirical Evidence from Swiss Municipalities, *Journal of Public Economics* 9, 255–280.
- Pommerehne, Werner W. (1980) Public Choice Approaches to Explain Fiscal Redistribution, in: Karl W. Roskamp, Hrsg., *Public Choice and Public Finance*. Paris: Cujas, 169–190.
- Pommerehne, Werner W. (1983) Wie gross ist der öffentliche Sektor? Vervielfältigtes Manuskript, Universität Zürich.
- Pommerehne, Werner W. und Zweifel, Peter (1983) Steuerhinterziehung und Steueramnestie: Eine ökonometrische Untersuchung. Vervielfältigtes Manuskript, Universität Zürich.
- Ricketts, Martin (1981) A Note on the Possibility of Revenue Enhancing Tax Evasion, Vervielfältigtes Manuskript, University of Buckingham, Buckingham.
- Rose, Richard (1980) Change in Public Employment: A Multi-Dimensional Comparative Analysis, Vervielfältigtes Manuskript, University of Strathclyde, Glasgow.
- Schleicher, Heinz (1971) *Staatshaushalt und Strategie*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Schneider, Friedrich, Pommerehne, Werner W., Haveman, Barbara und Haveman, Robert H. (1983) The Interaction between Productivity Decline and Rise of the Shadow Economy in the United States: An Empirical Study, Vervielfältigtes Manuskript, University Wisconsin, Madison.
- Schönenberger, Alain (1983) La progression à froid, Vervielfältigtes Manuskript, Université de Genève.
- Simon, Carl P. und Witte, Ann D. (1982) *Beating the System: The Underground Economy*. Boston: Auburn House.
- Spicer, Michael W. und Becker, Lee (1980) Fiscal Inequality and Tax Evasion: An Experimental Approach, *National Tax Journal* 33, 171–175.
- Spicer, Michael W. und Lundstedt, Sven B. (1976) Understanding Tax Evasion, *Public Finance* 31, 295–305.
- Tanzi, Vito (1978) The Underground Economy in the United States: Estimates and Implications, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review* 135, 427–453.
- United Nations (1952ff.) *Yearbook of National Accounts*. New York: United Nations.
- Weck, Hannelore (1983) *Schattenwirtschaft: Eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung? Eine ökonomische Analyse*. Bern: Lang.

Zusammenfassung

Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit als Grenzen der Staatstätigkeit

Empirische Untersuchungen ergeben, dass mit Ausweitung der Staatstätigkeit auch die Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit zugenommen haben. Eine weitere Ausdehnung der Staatstätigkeit stösst daher zunehmend an fiskalische Grenzen und es kann zu ernsthaften wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Konflikten kommen. Es wird anhand der Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik ausgeführt, wie eine derartige Situation entschärft und längerfristig vermieden werden kann. Hierzu trägt einmal die Erarbeitung unvoreingenommener Information über die Vorzüge und Nachteile von Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung und deren Bekämpfung bei. Es zeigt sich, dass beide Phänomene eine durchaus rationale Anpassung an eine Politik darstellen, die den individuellen Präferenzen zu wenig Rechnung trägt. Noch wichtiger erscheint daher die Entwicklung und Einführung solcher konstitutioneller Arrangements und Regeln, die dazu beitragen, dass die individuellen Präferenzen im politischen Prozess besser berücksichtigt werden.

Summary

Tax Evasion and Underground Activities as Limits of Government's Growth

Empirical studies indicate that government's growth is linked to increases in tax evasion and hidden activities. Both phenomena limit government's growth and, thus, lead to social conflicts. To avoid such a situation it seems useful to offer information both about the advantages and disadvantages of tax evasion and underground activities and about their suppression. This information will also indicate that both activities can be seen as rational adjustments to government policies which do not consider individual preferences closely enough. A further possibility consists in elaborating institutional arrangements and constitutional rules which provide incentives that the individual preferences are better followed.