



Diskussionspapiere
Discussion Papers

Diskussionspapier Nr. 143

**Schattenwirtschaft in Osteuropa:
Das Beispiel der Ukraine**

von
Ulrich Thießen

Die in diesem Papier vertretenen Auffassungen liegen ausschließlich in der Verantwortung des Verfassers und nicht in der des Instituts.

Opinions expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect views of the Institute.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Diskussionspapier Nr. 143

Schattenwirtschaft in Osteuropa: Das Beispiel der Ukraine

von
Ulrich Thießen

Berlin, Oktober 1996

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
Königin-Luise-Str. 5, 14191 Berlin
Telefon: 49-30 - 89 7 89 -0
Telefax: 49-30 - 89 7 89 -200

Schattenwirtschaft in Osteuropa: Das Beispiel der Ukraine

Ulrich Thießen¹

Berlin, Oktober 1996

¹ Der Beitrag entstand im Rahmen eines von der Deutsche Bank Research GmbH, des Osteuropa Instituts München und des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau durchgeführten Beratungsprojektes in der Ukraine. Der Autor bedankt sich bei Amelie zu Eulenburg, Christa Hainz, Heinrich Machowski, Wolfram Schrettl und Volkhart Vincentz für Kritik und Hinweise.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
2.	Begriffsbestimmung	1
3.	Übliche Ansätze zur Schätzung der Schattenwirtschaft	2
4.	Schätzungen für die Ukraine	3
4.1	Befragungen	3
4.2	Benutzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR); (Entstehung, Verwendung, Verteilung des BIP)	4
4.3	Elektrizität	6
4.4	Geldnachfrage	10
4.4.1	Schätzung der Schattenwirtschaft, die mit inländischem Bargeld finanziert wird	11
4.4.2	Schätzung der Schattenwirtschaft, die mit Auslandswährung finanziert wird	12
4.4.3	Schätzung der Schattenwirtschaft im Barter-Handel	13
4.4.4	Vergleich von Schätzungen der Schattenwirtschaft	13
5.	Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen	13
5.1	Budget- und Steuerpolitik	15
5.2	Sozialpolitik	19
5.3	Arbeitsmarktpolitik	23
5.4	Strukturelle Reformen	24
6.	Resümee und Ausblick	25
	Literaturverzeichnis	28
	Zusammenfassung	30
	Summary	32

1. Einleitung

Insbesondere für die Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion wird die Aussagekraft der offiziellen Statistiken hinsichtlich des Rückgangs des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) seit Anfang der 90er Jahre bezweifelt. Die Statistiken der GUS-Länder geben ein BIP Pro-Kopf im Jahr 1995 in Höhe von nur 200-2400 US-Dollar an. (Sogar bei Benutzung von Kaufkraftparitäten steigt dieses Einkommen nur bis höchstens ungefähr 4000 US-Dollar wie in den Ländern Estland und Litauen). Der offiziell ausgewiesene Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität scheint in vielen Fällen nicht kompatibel zu sein mit der häufig viel geringeren Abnahme des Verbrauchs von Elektrizität. Außerdem wird in den offiziellen Statistiken seit 1993-1994, trotz des in vielen GUS-Staaten weiter gesunkenen realen BIPs, ein starker Anstieg der realen Exporte und Importe registriert. Eine Erklärung für diese Inkompatibilitäten kann inoffizielle wirtschaftliche Aktivität sein. Ist jedoch das inoffizielle Einkommen beträchtlich, so ist zu fragen, welche Konsequenzen hieraus für die Wirtschaftspolitik entstehen. Am Beispiel der Ukraine werden Schätzungen des inoffiziellen Einkommens erläutert und Schlußfolgerungen für die Wirtschaftspolitik gezogen.

2. Begriffsbestimmung

Wirtschaftliche Aktivität, die nicht in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) erfaßt wird, kann legal oder illegal sein, und sie kann versteuert oder nicht versteuert sein. Es ergeben sich damit mehrere Arten inoffizieller wirtschaftlicher Aktivität. Hier werden als Schattenwirtschaft aber nur solche Leistungen bezeichnet, die im Sinne der VGR Wertschöpfung sind und die in der offiziellen Statistik nicht erfaßt werden. Ausgeschlossen ist hiermit also beispielsweise die Wertschöpfung in privaten Haushalten (sogenannte "Hausfrauenleistungen" und Produktion von Nahrungsmitteln für den eigenen Verbrauch etc.) und Korruption. Einbezogen ist dagegen der Teil krimineller Aktivität, der als Wertschöpfung anzusehen ist (beispielsweise Fälschung und Nachahmung von Markengütern, illegales Kopieren von Software, Film- und Tonaufzeichnungen, illegale Waffenproduktion). Es ist jedoch festzustellen, daß diese Definition der Schattenwirtschaft Einschränkungen unterliegt, die mit der jeweils verwendeten Schätzmethode verbunden sind: Direkte Schätzverfahren, beispielsweise die Durchführung von Befragungen und Hochrechnungen der Entstehungs-

und/oder Verwendungsseite des Bruttoinlandsprodukts, können der Definition eher gerecht werden als indirekte Schätzungen, bei denen ein Indikator zur Ableitung der Entwicklung des “wahren“ BIP benutzt wird und Abweichungen des offiziellen BIP hiervon die Schattenwirtschaft schätzen. Bei letzterem Vorgehen werden die Abweichungen als Wertschöpfung im Sinne der VGR interpretiert.

3. Übliche Ansätze zur Schätzung der Schattenwirtschaft

Vier Gruppen von Schätzmethoden sind zu unterscheiden:

- a) Befragungen von Unternehmen und privaten Haushalten;
- b) Benutzung der VGR (Entstehung, Verwendung, Verteilung des BIP);
 - b1) Schätzung der in den Komponenten der Entstehungsseite und/oder Verwendungsseite des BIP nicht erfaßten Wertschöpfung unter Heranziehung der Einzelhandels-, Steuer-, Arbeitsmarkt- und Außenhandelsstatistik. Unzulänglichkeiten dieser Statistiken werden durch Berücksichtigung anderer Informationen, wie beispielsweise die Reisestatistik und Beobachtungen aller Art ausgeglichen;
 - b2) Bildung der Differenz zwischen dem verfügbaren Einkommen und den Ausgaben für Güter und Dienstleistungen;
- c) Unterstellung einer bestimmten Höhe der Schattenwirtschaft in einer Ausgangsperiode; Vergleich der offiziell gemessenen BIP-Wachstumsraten in den Folgeperioden mit den Wachstumsraten einer Variablen, von der vermutet wird, daß sie in bestimmter Relation zum *tatsächlichen* BIP steht. Für Transformationsländer wurde vorgeschlagen, den Verbrauch von Elektrizität als Variable zu benutzen, die eng mit dem tatsächlichen BIP verbunden ist¹;
- d) Schätzung von Geldnachfragefunktionen, wobei eine oder mehrere zusätzliche unabhängige Variable(n) den Einfluß der Schattenwirtschaft auf die Geldnachfrage wiedergeben soll (monetärer Ansatz). Zuerst wird die Geldhaltung (im wesentlichen Bargeld) geschätzt, die zur Finanzierung von Transaktionen in der Schattenwirtschaft erforderlich ist. Danach wird das in der Schattenwirtschaft entstandene Einkommen

¹ Vgl. insbesondere Dobozi und Pohl (1996), S. 17-18 und Kaufmann und Kaliberda (1995).

errechnet, indem diese Geldhaltung mit einer angenommenen Umlaufgeschwindigkeit multipliziert wird.

Im folgenden werden die Ergebnisse der genannten Methoden erläutert und verglichen.

4. Schätzungen für die Ukraine

4.1 Befragungen

Repräsentative Befragungen von ukrainischen Unternehmen und privaten Haushalten zu inoffizieller wirtschaftlicher Tätigkeit liegen in veröffentlichter Form bisher nicht vor. Nicht repräsentative Befragungen von Unternehmen und privaten Personen wurden jedoch von der Weltbank seit 1993 durchgeführt. Die Ergebnisse lauten²: Administrative Regulierungen einschließlich der Steuervorschriften und ihre Unklarheiten, die den Aufsicht führenden Behörden häufig großen Entscheidungsspielraum geben, sind wesentliche Gründe dafür, daß Unternehmen, die offiziell tätig sind, freiwillig Zahlungen an die Behörden und/oder Vermittler leisten, um eine Beeinträchtigung ihrer Geschäftstätigkeit zu vermeiden. Dies betrifft vor allem Regulierungen des Außenhandels, des Devisenverkehrs, des Groß- und Einzelhandels, der Mietung von Büroraum und Inspektionen durch Beamte des Finanzamtes, der Gesundheitsbehörden und des Brandschutzes. Seit dem Beginn dauerhafter wirtschaftspolitischer Reformen im Herbst 1994 gibt es jedoch einen Abbau vieler Regulierungen, die nicht mit einer Marktwirtschaft vereinbar sind. Die genannten Zahlungen wurden aufgrund einer Befragung von kleinen und mittelgroßen Unternehmen im Jahr 1994 mit 10-25 vH des Umsatzes der Unternehmen angegeben³. Der Aufwand ist als implizite zusätzliche Steuer für offizielle wirtschaftliche Tätigkeit zu interpretieren, denn er entsteht, damit die wirtschaftliche Aktivität offiziell durchgeführt werden kann. Aufgrund dieser hohen Belastung ist es nicht überraschend, daß bei Befragungen von privaten und staatlichen Unternehmen in den Jahren 1993-1995 hohe Anteile der offiziell nicht erfaßten und nicht besteuerten Wertschöpfung an der jeweiligen gesamten Wertschöpfung angegeben wurden⁴.

² Vgl. Daniel Kaufmann und Aleksander Kaliberda (1995), S. 7ff.

³ Der Aufwand betrifft nur die Unternehmen, die angaben, daß sie Zahlungen zur Lösung administrativer Hemmnisse durchführen. Diese Unternehmen sind offiziell tätig.

⁴ Kaufmann und Kaliberda (1995) geben die Ergebnisse der von ihnen durchgeführten Befragungen privater und staatlicher Unternehmen nur teilweise an. Hiernach betrug der Anteil der offiziell nicht erfaßten und nicht versteuerten Wertschöpfung in den befragten privaten Unternehmen in den Jahren

Gemäß der Befragungen wurden bei privaten Unternehmen im Durchschnitt also nur 47 vH der Wertschöpfung statistisch erfaßt und besteuert, so daß die Schattenwirtschaft in diesem Bereich einen Anteil an der "offiziellen" Wertschöpfung in Höhe von 113 vH hätte. In staatlichen Unternehmen scheint dieser Anteil geringer zu sein: Diese Unternehmen gaben ihn für das Jahr 1994 mit durchschnittlich 35 vH an (d.h. die Schattenwirtschaft hätte hier einen Anteil von 54 vH der "offiziellen" Wertschöpfung). Fraglich ist jedoch, inwieweit Bereitschaft besteht, wahrheitsgetreu zu antworten.

Das Ergebnis einer Befragung von Personen, die früher oder zum Zeitpunkt der Befragung (Mitte 1994) in Staatsunternehmen beschäftigt waren, lautet, daß 70 vH von ihnen eine inoffizielle Beschäftigung haben. Das hieraus resultierende Einkommen betrug insgesamt mehr als 50 vH des Gesamteinkommens der Befragten.

Die in den Befragungen angegebenen Gründe für "inoffizielle" wirtschaftliche Aktivität waren (ohne Rangfolge): Regulierungen des Außenhandels, des Devisenhandels und des inländischen Handels, hohe Inflation sowie hohe Steuerlast und häufig geänderte Steuervorschriften. Andere mögliche Ursachen, wie beispielsweise arbeitsrechtliche Vorschriften, Motivations- und Qualifikationsprobleme der Beschäftigten, aufwendige Unternehmensanmeldung und Infrastrukturprobleme wurden dagegen nicht als Ursachen angegeben.

4.2 Benutzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung erfaßt das BIP auf drei Wegen: Die Entstehung, die Verwendung und die Verteilung. Der Aufbau einer VGR nach westlichem Vorbild wird seit einiger Zeit im ukrainischen Ministerium für Statistik durchgeführt. Anfang 1996 legte das Ministerium rudimentäre Entstehungs-, Verwendungs- und Verteilungsrechnungen für die Jahre 1992-1995 vor. Diese wurden jedoch von westlichen Beobachtern als teilweise inkonsistent beurteilt⁵. Die Berücksichtigung der Schattenwirtschaft würde wesentlich zu der angestrebten Verbesserung der VGR beitragen. Jedoch ist die Schätzung der Schattenwirtschaft im Wege der Überprüfung der offiziellen Entstehungs- und

1993-1995 durchschnittlich 53 vH. Die Streuung des Anteils innerhalb der Stichproben und seine zeitliche Entwicklung bleiben unklar.

⁵ Vgl. European Centre for Macroeconomic Analysis of Ukraine (1996), S.7ff.

Verwendungsrechnung des BIP eine sehr aufwendige Methode, weil sie die Kenntnis aller zur Verfügung stehenden Statistiken, Beobachtungen und Befragungen erfordert. Auf der Entstehungsseite der VGR können die einzelnen Komponenten (Landwirtschaft, Bergbau, Bauwirtschaft, Industrie, Transport, Handel, Dienstleistungen) auf Plausibilität und Konsistenz überprüft werden, und zwar durch Benutzung zusätzlicher Statistiken (bspw. Steuerstatistik, Reisetatistik), Stichproben und Beobachtungen. Insbesondere bei der Bauwirtschaft, im Handel und bei den Dienstleistungen wird ein hoher Anteil der Schattenwirtschaft vermutet. Vorläufige Schätzungen der Schattenwirtschaft in den Sektoren Landwirtschaft und Handel wurden vom Ministerium für Statistik vorgelegt. Für das Jahr 1995 lautet das Ergebnis jeweils, ungefähr 15 vH und 30 vH. Schätzungen für die anderen Sektoren wurden noch nicht bekannt.

Die Wertschöpfung von kleinen Unternehmen wird auf Grundlage von Stichproben, die zweimal jährlich in allen Sektoren der Volkswirtschaft erhoben werden, geschätzt und bei der Berechnung des offiziellen BIP berücksichtigt. Nach Angaben des Statistikministeriums ist die Wertschöpfung kleiner Unternehmen daher erfaßt.

Auf der Verwendungsseite des BIP (privater Verbrauch, staatlicher Verbrauch, Investitionen, Lagerhaltung, Außenbeitrag) kann der private Verbrauch über Benutzung zusätzlicher Informationen über den Einzelhandel neu geschätzt werden. Hier wurden jedoch noch keine Schätzungen bekannt.

Eine Revision der russischen Entstehungs- und Verwendungsrechnung, die das Goskomstat in Moskau gemeinsam mit der Weltbank durchführte, ergab, daß der Rückgang des realen BIP deutlich überschätzt wurde und daß sich eine bedeutende Schattenwirtschaft etabliert hat⁶. Die Revision führte dort für das Jahr 1993 zu einer Schätzung "inoffizieller" Wertschöpfung in Höhe von 20-25 vH des BIP und es wurde vorgeschlagen, das offizielle BIP entsprechend zu erhöhen. Im Vergleich zu Schätzungen auf Grundlage anderer Methoden scheint dieser Umfang jedoch eine Untergrenze zu sein (beispielsweise wurde auf Grundlage des im folgenden erläuterten Ansatzes, den Verbrauch von Elektrizität zu benutzen, für Rußland für das Jahr 1993 der Umfang der Schattenwirtschaft mit 60 vH des offiziellen BIP angegeben). Es kann zwar argumentiert werden, daß die statistische Erfassung insbesondere der privaten wirtschaftlichen Tätigkeit seit Beginn der Transformation in nahezu allen GUS-Ländern verbessert wurde und deshalb auch die Zuverlässigkeit der offiziellen Statistik,

⁶ Vgl. World Bank (1995), S. 101ff.

jedoch kann auch in den Unternehmen die Bereitschaft und Kenntnis zur Vermeidung der statistischen und steuerlichen Erfassung gestiegen sein.

Eine weitere Methode der Benutzung der VGR zur Schätzung der Schattenwirtschaft ist der Vergleich der in der Verwendungsrechnung erfaßten Ausgaben der privaten Haushalte für Güter und Dienstleistungen mit den in der Verteilungsrechnung erfaßten verfügbaren Einkommen (Löhne, Gehälter, Renten, entnommene Gewinne und andere Einkommen). Die offiziell nicht erfaßten Einkommen und Ausgaben müssen jedoch zunächst unter Benutzung vieler Hilfsstatistiken und Beobachtungen geschätzt werden. Sogar in den Industrieländern, in denen die umfangreichsten Statistiken erstellt werden und somit die Heranziehung von Hilfsstatistiken möglich ist (insbesondere die Bundesrepublik Deutschland und die Vereinigte Staaten) wird dieser Weg häufig als weniger zuverlässig beurteilt im Vergleich zu den im folgenden erläuterten indirekten Schätzverfahren der Schattenwirtschaft, insbesondere jedoch im Vergleich zu dem sogenannten monetären Ansatz.

4.3 Elektrizität

Für Transformationsländer wurde vorgeschlagen, als Indikator der gesamten wirtschaftlichen Aktivität, den Verbrauch von Elektrizität zu benutzen⁷. In Industrieländern ist dieser Verbrauch eng mit der Entwicklung des realen BIP verbunden: Die Elastizität des Elektrizitätsverbrauchs in bezug auf das reale BIP beträgt dort meist nahezu Eins, d.h. eine Zunahme (Abnahme) des realen BIP um 1 vH führt im gleichen Jahr zu einer Zunahme (Abnahme) des Elektrizitätsverbrauchs um ebenfalls 1 vH. Hinzu kommt, daß die kurzfristige Preiselastizität dieses Verbrauchs meist niedrig ist, so daß relative Preisänderungen von Elektrizität nur mit deutlicher Zeitverzögerung den Verbrauch von Elektrizität beeinflussen. Gilt dies auch für osteuropäische Länder, dann können Abweichungen der aufgrund des Elektrizitätsverbrauchs geschätzten wirtschaftlichen Aktivität von der offiziell erfaßten Aktivität zur Schätzung der Schattenwirtschaft dienen⁸.

Für die meisten Länder Osteuropas gilt: In der ersten Phase der Transformation, in der das offizielle, reale BIP sank, nahm der Elektrizitätsverbrauch um weniger ab als das

⁷ Vgl. Dobozi und Pohl (1996) und Kaliberda und Kaufmann (1995).

⁸ Hier ist zu beachten, daß diese Methodologie die Definition der Schattenwirtschaft festlegt: Alle Aktivität, die aufgrund der unterstellten Beziehung zwischen Stromverbrauch und Output geschätzt wird und das offizielle BIP übersteigt, wird als Schattenwirtschaft definiert.

offizielle, reale BIP. Für die Länder Ostmitteleuropas (Bulgarien, Polen, Rumänien, Slowakische und Tschechische Republiken, Ungarn) ist diese Abweichung relativ gering; dagegen bestehen aber hohe Abweichungen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion⁹. Deshalb und aufgrund der Ergebnisse von Befragungen zu inoffizieller wirtschaftlicher Aktivität wurde geschlossen, daß der Rückgang des offiziellen, realen BIP in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion wesentlich überzeichnet ist¹⁰ und mit einem Wachstum der Schattenwirtschaft verbunden war¹¹. Die wesentliche Frage bei diesem Vorgehen ist, welche Elastizität der Nachfrage nach Elektrizität in bezug auf das gesamte BIP (offizielle und inoffizielle Wertschöpfung) während der Transformation unterstellt werden soll. Es ist offensichtlich, daß eine gut begründete Annahme hierüber vorliegen muß, wenn der Elektrizitätsverbrauch als Indikator für das tatsächliche BIP benutzt werden soll. Zunächst ist zu unterscheiden zwischen der Nachfrageelastizität, die in einer Phase realen Wachstums (Aufschwung) herrscht und der Nachfrageelastizität in einer Phase sinkenden realen BIPs (Abschwung). Im Aufschwung ist zum effizienteren Einsatz von Elektrizität eine Elastizität erforderlich, die kleiner als Eins ist (eine Zunahme des BIP um 1 vH ist mit einer Zunahme der Nachfrage nach Elektrizität um weniger als 1 vH verbunden). Im Abschwung ist zur Verbesserung der Energieeffizienz dagegen eine Elastizität größer als Eins (absolut betrachtet) notwendig (eine Abnahme des BIP um 1 vH ist mit einer Abnahme der Nachfrage nach Elektrizität um mehr als 1 vH verbunden). Hier ist nur die Abschwungphase von Interesse. Wesentliche Faktoren, die eine Erhöhung der Nachfrageelastizität (absolut betrachtet) im Abschwung bewirken, sind:

- a) Der Preis von Energie steigt relativ zu anderen Preisen (dies führt mit Verzögerung zu Energieeinsparungen, unter anderem auch von Elektrizität);
- b) Es treten Änderungen auf der Entstehungsseite des BIP auf, und zwar derart, daß die Anteile energieintensiver Sektoren und Industriebranchen relativ zu weniger energieintensiven Sektoren und Industriebranchen abnehmen;
- c) Technischer Fortschritt (beispielsweise aufgrund des Imports westlicher Kapitalgüter, die energieeffizienter sind).

⁹ Vgl. Dobozi und Pohl (1996).

¹⁰ Vgl. Dobozi und Pohl (1996). Unbestritten ist, daß in den offiziellen Statistiken der Rückgang des realen BIP insbesondere in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion überzeichnet ist. Bestritten wird dagegen die Güte des Indikators "Verbrauch von Elektrizität" für die Entwicklung des tatsächlichen BIPs; vgl. beispielsweise Koen (1995), S. 11.

¹¹ Kaufmann und Kaliberda (1995), S. 16ff.

Wesentliche Faktoren, die eine Verringerung der Nachfrageelastizität (absolut betrachtet) im Abschwung bewirken, sind:

- d) Der Preis von Elektrizität sinkt relativ zu anderen Energiearten, die dann durch Elektrizität ersetzt werden,
- e) zunehmende Überkapazitäten,
- f) Veralterung des Kapitalstocks aufgrund unterlassener Investitionen.

Die Überprüfung dieser Einflüsse für den Zeitraum 1990-1995 in der Ukraine ergibt:

Der Faktor a) (relative Preissteigerung von Energie) war wirksam. Für Unternehmen und private Haushalte stiegen die relativen Energiepreise im Zeitraum 1990-1995 sehr stark an. Es besteht also ein Anreiz, Energie sparsamer zu verwenden. Dieser Anreiz wird jedoch abgeschwächt durch Energiesubventionen für private Haushalte¹² und den noch mangelnden Zugriff auf Vermögenswerte von Schuldnern mit der Folge der Nichtbezahlung eines Teils der Energierechnungen. Insbesondere auf Unternehmensebene wurde Elektrizität jedoch gegenüber anderen Energiearten, nämlich Erdgas, Erdöl und Kohle geringfügig billiger (Faktor d)). Deshalb ist es möglich, daß Elektrizität für andere Energiearten substituiert wurde (in Abhängigkeit von den technischen Gegebenheiten)¹³.

Der Faktor b) (Veränderungen der Entstehungsseite des BIP) war ebenfalls wirksam, weil der Anteil der Industrie am BIP abnahm, während der Anteil der Dienstleistungen, die weniger energieintensiv sind, zunahm.

Der jeweilige Einfluß der Faktoren c), e) und f) auf die Elastizität der Nachfrage nach Elektrizität ist empirisch nur schwer überprüfbar.

Insgesamt unterlag somit die Elastizität der Nachfrage nach Elektrizität in bezug auf das reale BIP gegenläufigen Einflüssen. Für den Fall, daß die elastizitätssenkenden Effekte besonders stark ausgeprägt waren (die wahre Elastizität beträgt dann mehr als Eins (absolut betrachtet) und die Energieeffizienz steigt), führt die Annahme einer Elastizität in Höhe von Eins zu einer Überschätzung des Rückgangs des gesamten BIP und damit zu einer Unterschätzung des Umfangs der Schattenwirtschaft. Im anderen Fall (bei abnehmender

¹² Private Haushalte kommen noch in den Genuß subventionierter Preise für Gas und Kohle und aufgrund verzögert vorgenommener Preisanpassungen auch bei Elektrizität. Jedoch wurden diese Subventionen seit 1994 schrittweise verringert.

¹³ Dies könnte zur Erklärung des von 1990 bis 1994 steigenden Anteils der Elektrizität am Energieverbrauch und des auch im Jahr 1995 noch zunehmenden Anteils des Verbrauchs von Elektrizität durch die privaten Haushalte beitragen.

Energieeffizienz) wird der Rückgang des gesamten BIP unterschätzt und die Schattenwirtschaft überschätzt. Es sind daher Alternativszenarien erforderlich. Sie zeigen im Fall der Ukraine, daß die Abweichungen der Schätzergebnisse voneinander nur gering sind.

Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der Schattenwirtschaft seit 1989 unter zwei Annahmen: Erstens wird unterstellt, daß zu Beginn der Transformation im Jahre 1989 die Schattenwirtschaft 12 vH des gesamten BIP betrug¹⁴. Zweitens wird eine Elastizität der Elektrizitätsnachfrage in bezug auf das gesamte reale BIP in Höhe von Eins angenommen. Der Vergleich des Indexes des geschätzten, gesamten BIP (Spalte 3) mit dem Index des offiziellen BIP (Spalte 4) zeigt, daß der Rückgang des geschätzten, gesamten BIP seit 1989 nur 30 vH betrug, während das offizielle BIP um über 60 vH abnahm. Die Spalten 5 und 6 zeigen, daß die so geschätzte Schattenwirtschaft besonders in den Jahren 1990-1992 stark anstieg, als die individuelle Freiheit zunahm, weitgehende administrative Kontrollen aber aufrechterhalten blieben. Spalte 7 gibt an, daß ihr Umfang im Jahr 1995 die Höhe des offiziellen BIP erreichte.

Wird angenommen, daß die Elastizität des Verbrauchs von Elektrizität in bezug auf das reale BIP während des wirtschaftlichen Abschwungs deutlich weniger als Eins beträgt (beispielsweise 0,85, d.h. die Energieeffizienz nimmt ab¹⁵), so verringert sich der geschätzte Anteil der Schattenwirtschaft am offiziellen BIP im Jahr 1995 nur um ungefähr 5 Prozentpunkte. Auch die Unterstellung einer anderen Höhe der Schattenwirtschaft in der Ausgangssituation (1989) beeinflußt das Ergebnis nur geringfügig, weil die Schattenwirtschaft vor allem danach gewachsen ist.

Wird der Indikator "Elektrizitätsverbrauch" auch für die anderen osteuropäischen Länder angewendet und eine Abnahme der Energieeffizienz im Zuge der Transformation seit 1990 unterstellt (eine Elastizität des Elektrizitätsverbrauchs in bezug auf das reale BIP in Höhe von 0,85), um so eine Untergrenze für die Schattenwirtschaft zu schätzen, erhält man nur für diejenigen Länder, in denen politische Unruhen stattfanden (Aserbaidshan und Georgien), höhere Anteile der Schattenwirtschaft am offiziellen BIP als für die Ukraine¹⁶. Für

¹⁴ Dieser Wert ist der Mittelwert eines für die Sowjetunion für das Jahr 1989 geschätzten Anteils der Schattenwirtschaft am gesamten BIP (offizielles BIP plus Schattenwirtschaft) in Höhe von 10-15 vH.

¹⁵ Eine Verringerung des gesamten BIP um 1 vH ist mit einer Verringerung des Elektrizitätsverbrauchs nur um 0,85 vH verbunden. Die Produktion sinkt stärker als der Elektrizitätsverbrauch.

¹⁶ Vgl. Kaufmann und Kaliberda (1995), S. 17f. Für eine Einteilung osteuropäischer Länder in Gruppen mit unterschiedlichem Grad der Energieeffizienz siehe beispielsweise: Gray (1995).

Tabelle 1

Ukraine. Schätzung der Schattenwirtschaft auf Basis des Verbrauchs an Elektrizität 1989-1995

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Jahr	Wachstumsrate des Verbrauchs an Elektrizität	Wachstumsrate des geschätzten, tatsächlichen, realen BIP 1/	Index des geschätzten, tatsächlichen, realen BIP (1989=100)	Index des offiziellen, realen BIP (1989=100)	Index des inoffiziellen, realen BIP (Schattenwirtschaft) (1989=100)	Wachstumsrate der Schattenwirtschaft	Anteil der Schattenwirtschaft am offiziellen BIP	Anteil der Schattenwirtschaft am geschätzten, tatsächlichen BIP
1989			100,0		0,0	100,0		14
1990	0,0	0,0	100,0	96,3	127,5	27,5	18	15
1991	-2,2	-2,2	97,8	83,3	204,2	60,1	33	25
1992	-6,2	-6,2	91,7	68,8	260,3	27,5	52	34
1993	-7,8	-7,8	84,6	58,5	275,7	5,9	64	39
1994	-11,7	-11,7	74,7	44,2	298,2	8,2	92	48
1995	-5,4	-5,4	70,7	39,0	302,9	1,6	106	51

1/ Unter der Annahme einer Elastizität des Verbrauchs von Elektrizität in bezug auf das tatsächliche, reale BIP in Höhe von Eins.

Quellen Kaufmann und Kaliberda, a.a.O., S. 12f.; Weltbank: Ukraine The Real Economy And Its Sectors.

A Quarterly Statistical Abstract, Volume II, Issue No. 1, Kiew, Februar 1996, Tabelle 3.4; eigene Berechnungen.

Rußland beträgt die so geschätzte Untergrenze der Schattenwirtschaft über 60 vH Ende 1995. Einen Anteil von unter 15 vH Ende 1995 hat unter den osteuropäischen Ländern bei diesem Vorgehen nur Usbekistan. Die ostmitteleuropäischen Länder sowie Estland, Litauen und Weißrußland haben Anteile in Höhe zwischen 20 und 35 vH.

4.4 Geldnachfrage

Umsätze in der Schattenwirtschaft werden vermutlich nicht mit Buchgeld abgewickelt. Über eine Schätzung des Teils der Bargeldhaltung an inländischer Währung, der für Umsätze in der Schattenwirtschaft verwendet wird, kann das so entstandene Einkommen abgeleitet werden. Dieser Vorschlag wurde von Cagan¹⁷ gemacht und in einer Vielzahl von Beiträgen weiterentwickelt (sogenannter "monetärer" Ansatz)¹⁸. Für Schätzungen der Schattenwirtschaft in Industrieländern wird dieser Ansatz am häufigsten verwendet. Das Vorgehen besteht aus drei Schritten: Zunächst wird eine Bargeldnachfragefunktion ökonometrisch geschätzt. Die Spezifizierung sollte jedoch an das Entwicklungsniveau und andere Besonderheiten des jeweiligen Landes nach Möglichkeit angepaßt werden. Zusätzlich zu den üblicherweise angenommenen Einflußfaktoren (realer Zinssatz und reales Volkseinkommen) auf die reale Bargeldnachfrage muß nun mindestens eine unabhängige Variable in die Schätzgleichung aufgenommen werden, von der vermutet wird, daß sie eine Ursache für Bargeldhaltung zum Zweck der Finanzierung von Umsätzen in der Schattenwirtschaft ist. Meistens werden für diese Variable durchschnittliche oder marginale Einkommensteuersätze benutzt. In einem zweiten Schritt wird die geschätzte Gleichung benutzt, um die Bargeldnachfrage, die zur Finanzierung von Umsätzen in der Schattenwirtschaft verwendet wird, zu errechnen¹⁹. In einem dritten Schritt wird diese "inoffizielle" Bargeldnachfrage mit einer angenommenen Umlaufgeschwindigkeit multipliziert, um das in der Schattenwirtschaft entstandene Einkommen zu schätzen. Üblicherweise wird hierbei unterstellt, daß die Umlaufgeschwindigkeiten der Geldhaltung in der "offiziellen" und "inoffiziellen" Wirtschaft identisch sind, weil es keine Vermutung über die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes in der

¹⁷ Vgl. Cagan (1958).

¹⁸ Vgl. insbesondere Tanzi (1980) und (1983).

¹⁹ Hierzu wird von dem tatsächlichen Bargeldumlauf der geschätzte Bargeldumlauf für "inoffizielle" Transaktionen abgezogen. Letzteren erhält man durch Auflösung der geschätzten Geldnachfragegleichung wobei die Koeffizienten derjenigen Variablen gleich Null gesetzt werden, von denen man vermutet, daß sie Ursachen für inoffizielle wirtschaftliche Aktivität sind.

Schattenwirtschaft gibt. Durch Multiplikation der "inoffiziellen" Bargeldhaltung mit der Umlaufgeschwindigkeit der geschätzten "offiziellen" Bargeldhaltung erhält man das BIP der Schattenwirtschaft. Bei Benutzung dieses Ansatzes ist zu berücksichtigen, daß schattenwirtschaftliche Aktivität, die nicht mit inländischem Bargeld finanziert wird, nicht erfaßt wird. Inoffizielle Wertschöpfung im Barter-Handel und inoffizielle Wertschöpfung unter Benutzung von Auslandswährung müssen also zusätzlich geschätzt werden.

4.4.1 Schätzung der Schattenwirtschaft, die mit inländischem Bargeld finanziert wird

Bei Schätzungen von Bargeldnachfragefunktionen für die Ukraine, in denen als abhängige Variable die reale Bargeldhaltung und als unabhängige Variablen zunächst nur der reale Zinssatz und das reale BIP benutzt werden, erhält man für die unabhängigen Variablen die erwarteten Vorzeichen: Mit steigendem Realzins nimmt die Bargeldnachfrage ab und mit steigendem realen BIP nimmt sie zu. Jedoch wirft die Schätzung dieser Gleichung Probleme auf, wenn eine oder mehrere zusätzliche Variable(n) in die Gleichung aufgenommen werden, um den Einfluß der Schattenwirtschaft auf die Bargeldhaltung zu schätzen. Insbesondere die Benutzung von Steuersätzen erbrachte bisher noch kein zufriedenstellendes Ergebnis. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, Indizes der Belastung wirtschaftlicher Aktivität durch administrative Vorschriften und die Inflation als Variablen zu benutzen, die Schattenwirtschaft verursachen und so die Bargeldnachfrage erhöhen. Diese Vorschriften wurden neben der Steuerbelastung und hoher Inflation in den genannten Umfragen als wesentliche Ursache für Aktivität in der Schattenwirtschaft angegeben. Indizes für die Belastung offizieller wirtschaftlicher Aktivität mit administrativen Kontrollen wurden von der Weltbank für den Zeitraum seit Anfang 1992 aufgestellt und sie werden laufend fortgeschrieben²⁰. Die Geldhaltung wird in den Statistiken jedoch erst ab Ende 1992 veröffentlicht, so daß mit dieser Methodologie die Schattenwirtschaft (deren Umsätze mit inländischem Bargeld finanziert werden) nur für den Zeitraum ab Ende 1992 geschätzt werden kann. Werden die Indizes der Weltbank für die Belastung wirtschaftlicher Aktivität mit Kontrollen im Export- und im Importsektor benutzt und der Preisindex für die Lebenshaltung als Platzhalter für sonstige Ursachen der Schattenwirtschaft, lautet das Ergebnis, daß die mit inländischem Bargeld finanzierte Schattenwirtschaft in den Jahren

²⁰ Vgl. Kaufmann (1996).

1993-1995 im Jahresdurchschnitt jeweils 9 vH, 13 vH und 27 vH des offiziellen BIP betrug. Da die Kontrollen im Export- und im Importsektor in den Jahren 1994-1995 tendenziell abnahmen und damit auch die für diese Bereiche geschätzte Schattenwirtschaft, ist nach dieser Schätzung vor allem der Bereich der nicht-handelbaren Güter (Dienstleistungen, Bauwirtschaft), bzw. der noch nicht gehandelten Güter, von einer Zunahme der Schattenwirtschaft betroffen. Damit dieses Ergebnis mit der Schätzung auf Basis des Elektrizitätsverbrauchs verglichen werden kann, müssen die Schattenwirtschaft, die mit Auslandswährung finanziert wird und die im Barter-Handel stattfindet, geschätzt und hinzuaddiert werden.

4.4.2 Schätzung der Schattenwirtschaft, die mit Auslandswährung finanziert wird

Der Umfang der Schattenwirtschaft, die mit Auslandswährung finanziert wird, kann nur grob geschätzt werden: Schätzungen der umlaufenden US-Dollar betragen 5-10 Mrd. Anfang 1996²¹. Andere "Hartwährungen" werden auch benutzt, sie sind jedoch weit weniger beliebt und müssen hier vernachlässigt werden. Diese Geldmenge muß mit einer angenommenen Umlaufgeschwindigkeit multipliziert werden, um das dort entstandene Einkommen zu erhalten. Die Umlaufgeschwindigkeit wird dann relativ niedrig sein, wenn ein Teil der gehaltenen US-Dollar gespart und somit nicht zu Zahlungszwecken verwendet wird. Außerdem ist die Erwartung einer realen Entwertung von US-Dollar vermutlich sehr gering. Auch im Jahr 1995 war die reale Verzinsung von Guthaben in Karbowanez im Durchschnitt negativ, so daß Auslandswährung bis Ende 1995 das einzige vorhandene liquide Anlageinstrument ohne deutlichen realen Wertverlust war. Zur Schätzung einer Untergrenze der mit US-Dollar finanzierten Schattenwirtschaft kann daher angenommen werden, daß die Umlaufgeschwindigkeit von US-Dollar niedriger ist als in Industrieländern. (Beispielsweise beträgt die Umlaufgeschwindigkeit der Geldmenge M1 in Japan ungefähr 3, in der Bundesrepublik ungefähr 4 und in den USA etwas über 5)²². Unterstellt man eine Umlaufgeschwindigkeit von 1 und wird eine Geldmenge von 5 Mrd. US-Dollar benutzt, ergibt sich ein zusätzliches Einkommen in Höhe von 5 Mrd. US-Dollar. Bei Benutzung des durchschnittlichen Marktwechselkurses des Jahres 1995 entspricht dies für das Jahr 1995 einem Anteil in Höhe von 16 vH des offiziellen BIP.

²¹ Vgl. beispielsweise: OMRI Economic Digest (1996), S.4.

²² Vgl. International Monetary Fund (1996).

4.4.3 Schätzung der Schattenwirtschaft im Barter-Handel

Auch im Barter-Handel gibt es vermutlich "inoffizielle" Transaktionen. Gemäß der offiziellen Statistik betrug der Barter-Handel im Jahr 1995 34 vH des Exportwertes und 28 vH des Importwertes²³. Eine konservative Schätzung kann auf der Annahme basieren, daß der Anteil "inoffizieller" Transaktionen im Barter-Handel nur halb so hoch ist wie im Durchschnitt der anderen Transaktionen. Benutzt man als Untergrenze für die Schattenwirtschaft im Jahr 1995 30 vH des offiziellen BIP und wendet die Hälfte dieses vH Satzes auf den Barter-Handel an, erhält man ein Volumen von 1,3 Mrd. US-Dollar. Dies entspricht 4,1 vH des offiziellen BIP.

4.4.4 Vergleich von Schätzungen der Schattenwirtschaft

Tabelle 2 zeigt den Vergleich der Schätzung der Schattenwirtschaft auf Basis des Elektrizitätsverbrauchs mit derjenigen auf Grundlage der Geldnachfrage für inländisches Bargeld, des Umlaufs an US-Dollar und des Barter-Handels. Den in Spalte 4 angegebenen Anteil der Schattenwirtschaft am offiziellen BIP für das Jahr 1995 in Höhe von 47 vH erhält man durch Addition der geschätzten unteren Grenzen für die Schattenwirtschaft, die mit Auslandswährung finanziert wird und die im Barter-Handel stattfindet, zu derjenigen, die mit inländischem Bargeld finanziert wird ($16 + 4 + 27 = 47$). Da die beiden erstgenannten Arten der Schattenwirtschaft konservativ geschätzt wurden, steht dieses Ergebnis nicht im Widerspruch zu der Schätzung auf Basis des Verbrauchs von Elektrizität. Dafür, daß die Höhe von nahezu 50 vH des offiziellen BIP den tatsächlichen Umfang durchaus unterschätzen kann, sprechen auch die erläuterten Ergebnisse der Befragungen von Unternehmen und privaten Haushalten.

5. Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen

Einkommen, das in der Schattenwirtschaft entsteht, wird meist nicht versteuert und auch nicht der Sozialversicherung angegeben. Wenn wir annehmen, daß die

²³ Ministerium für Statistik der Ukraine (1996).

Tabelle 2

Ukraine: Vergleich von Schätzungen der Schattenwirtschaft 1990-1995

Jahr	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Schätzung auf Basis des Verbrauchs von Elektrizität 1/		Schätzung auf Basis des monetären Ansatzes 2/		
	in vH des offiziellen BIP	in vH des geschätzten tatsächlichen BIP	Nachrichtlich: Rußland: in vH des offiziellen BIP	in vH des offiziellen BIP	in vH des geschätzten tatsächlichen BIP
1990	18	15	17	.	.
1991	33	25	31	.	.
1992	52	34	49	.	.
1993	64	39	58	.	.
1994	92	48	68	.	.
1995	106	51	73	47	32

1/ Unter der Annahme einer Elastizität des Verbrauchs von Elektrizität in bezug auf das tatsächliche, reale BIP in Höhe von Eins.

2/ Schätzung der Schattenwirtschaft die durch inländisches Bargeld und Auslandswährung finanziert wird und die im Barter-Handel stattfindet.

Quellen: Kaufmann und Kaliberda, a.a.O., S. 13ff., Weltbank: a.a.O., 1996 und eigene Berechnungen.

Schattenwirtschaft gegenwärtig einen Anteil von 50 vH oder mehr des offiziellen BIP hat und dieses Einkommen nicht versteuert wird, so beträgt der damit verbundene Steuerausfall mindestens 12 vH des offiziellen BIP, da der Anteil der Steuereinnahmen aus der Gewinn- und Einkommensteuer zuzüglich der Umsatzsteuer am offiziellen BIP im Jahr 1995 ungefähr 25 vH betrug ($0,25 \cdot 0,50 = 12,5$). Das konsolidierte Budgetdefizit wird im Jahr 1996 voraussichtlich etwas über 3 vH betragen, so daß die Integration nur eines Viertels der Schattenwirtschaft in die offizielle Wirtschaft ausreichend wäre, um das Budgetdefizit zu decken, die Sozialversicherung zu stärken und damit die Stabilisierung zu sichern.

Das einzelne Wirtschaftssubjekt entscheidet sich für Aktivität in der Schattenwirtschaft aufgrund einer Kosten-Nutzen Rechnung. Hierbei werden nur die aus Sicht des Individuums oder Unternehmens relevanten Kosten und Erträge berücksichtigt. Gesamtwirtschaftliche Effekte des einzelwirtschaftlichen Verhaltens spielen also keine Rolle. Mögliche gesamtwirtschaftliche Folgen der einzelwirtschaftlichen Entscheidung für Aktivität in der Schattenwirtschaft sind vor allem:

- Verschwendung von Ressourcen und Verringerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität aufgrund:
 - des Zeitaufwands zur Umgehung von Vorschriften,
 - Nichtausnutzung von Skalenerträgen, um die Wahrscheinlichkeit zu verringern, entdeckt zu werden,
 - verringerter Zugang zu Finanzmärkten;
- höhere Belastung der erfaßten und besteuerten Wertschöpfung mit Steuern und Abgaben; dadurch ausgelöste Verhaltensänderungen, die wiederum zur Änderung der relativen Preise führen und damit auch zur Änderung sowohl der Ressourcenallokation als auch der Vergütung der Produktionsfaktoren;
- Beeinflussung der Angebots- und Nachfragestruktur der offiziellen Wirtschaft, weil die Schattenwirtschaft einen Teil der Vorleistungen offiziell bezieht und das entstandene Einkommen zum Teil auch offiziell verwendet wird²⁴;
- fehlerhafte wirtschaftspolitische Maßnahmen, die auf Basis der offiziellen Statistik getroffen werden. Dies trifft vor allem auf die Budget- und Steuerpolitik, die Sozialpolitik,

²⁴ Dieser Einfluß der Schattenwirtschaft wird hier nicht untersucht. Einen ersten Versuch der empirischen Analyse macht Soldatos für Griechenland. Vgl. Soldatos (1995), S. 302-323. Dort werden Hinweise präsentiert, nach denen nahezu alle Entstehungsbereiche des offiziellen BIP von der Schattenwirtschaft beeinflußt werden. Die Nachfrageseite (untersucht wird der private Verbrauch) scheint dagegen weniger beeinflußt worden zu sein.

den Arbeitsmarkt und strukturelle Reformen zu. Auf diese vier Politikbereiche ist näher einzugehen.

5.1 Budget- und Steuerpolitik

Als wichtigste Ursachen für Schattenwirtschaft in der Ukraine haben die genannten Befragungen die Belastung durch administrative Kontrollen im Außenhandel und im inländischen Handel, eine hohe und häufig geänderte Besteuerung sowie hohe Inflation identifiziert. Die Abgabenquote betrug im Jahr 1995 etwas über 40 vH des BIP (im Jahr 1994: ungefähr 45 vH des BIP). Für das Jahr 1996 ist eine Quote in Höhe von 46 vH des BIP geplant. Im internationalen Vergleich und im Vergleich mit den Transformationsländern ist diese Quote hoch. Dies gilt insbesondere im Vergleich zu einem westlichen Land, dessen Schattenwirtschaft als relativ gering geschätzt wird (die Schweiz) und im Vergleich zu marktwirtschaftlichen Ländern die im Durchschnitt des Zeitraums 1985-1993 ein Pro-Kopf-Wachstum des realen BIP von über 5 vH pro Jahr hatten²⁵. Mit zunehmender Abgabenquote steigen ceteris paribus die Anreize, erfolgte Umsätze nicht anzugeben und so Steuern und Abgaben zu sparen. Trotz der relativ hohen Abgabenquote ist das Budgetdefizit beträchtlich. Falls das Budgetdefizit die Inflation verstärkt, kann auch hierdurch die Expansion der Schattenwirtschaft gefördert werden²⁶. Außerdem sind Rückwirkungen der Schattenwirtschaft auf das Budgetdefizit zu berücksichtigen: Inoffizielle Aktivitäten benötigen Dienstleistungen des Staates, beispielsweise aufgrund der Benutzung der Infrastruktur. Von welchen Veränderungen im Steuer- und Abgabensystem kann neben der Verbreiterung der Steuerbasis (insbesondere durch Gleichbehandlung der Landwirtschaft mit der Industrie) und Ausgabendisziplin erwartet werden, daß sie zu einer Abnahme der Schattenwirtschaft beitragen?²⁷:

²⁵ Diese Länder sind: Chile, Hong-Kong, Indonesien, Korea, Malaysia, Singapur, Taiwan und Thailand.

²⁶ Eine empirische Überprüfung dieses Zusammenhangs für ein Entwicklungsland machte Shabsigh (1995), S. 9ff. Für dieses Land wird auf Basis der empirischen Analyse argumentiert, daß ein Prozeß gegenseitiger Verstärkung des Budgetdefizits und der Schattenwirtschaft besteht, dessen Unterbrechung eine Verringerung des Budgetdefizits empfehlen läßt, und zwar ohne Steuererhöhungen. Lösungen wären die Verbreiterung der Steuerbasis und Ausgabendisziplin.

²⁷ Vgl. zu der folgenden Darstellung insbesondere: Weck-Hannemann, Pommerehne und Kirchgässner: (1987), S. 349ff. und Feld und Kirchgässner (1995), S. 615.

- Ein moderater Grenzsteuersatz auf Einkommen.

Für Industrieländer wird die Schattenwirtschaft meist über Schätzungen von Nachfragefunktionen für Bargeld erfaßt. Dabei gilt die Annahme, daß die Ursache für einen positiven Einfluß von Steuersätzen auf die Bargeldhaltung darin liegt, daß Wirtschaftssubjekte der Besteuerung durch "inoffizielle" Tätigkeit, die mit Bargeld abgewickelt wird, ausweichen. In diesen Schätzungen erweist sich häufig der Grenzsteuersatz bezogen auf das durchschnittliche Arbeitnehmer Einkommen als Variable mit hoch signifikantem, positiven Einfluß auf die Bargeldhaltung. Jedoch ist der Einfluß häufig verzögert, so daß von einer Senkung des Grenzsteuersatzes erst nach einigen Jahren ein deutlich negativer Einfluß auf die Schattenwirtschaft erwartet werden kann. Gegen die Senkung des Grenzsteuersatzes wird oft eingewendet, daß damit die Progressivität der Besteuerung abgeschwächt wird. Diesem Einwand kann jedoch entgegnet werden, daß auch Steuervergünstigungen die Progressivität abschwächen, weil sie häufig zu geringerer Besteuerung vor allem der hohen Einkommen führen. Der Grenzsteuersatz der Einkommensteuer wurde in der Ukraine im Oktober 1995 auf 40 vH gesenkt. Öffentlich geäußerte Vorschläge der Regierung, diesen Steuersatz zu erhöhen, um so die Unternehmensbesteuerung verringern zu können, scheinen aus der hier vorgetragenen Sicht der Eindämmung der Schattenwirtschaft nicht sinnvoll zu sein. Der Körperschaftsteuersatz ist sogar niedriger (30 vH). Jedoch bestehen eine Reihe weiterer Abgaben auf Unternehmensgewinne und für bestimmte staatliche Unternehmen sogar auf Abschreibungen, so daß der effektive Steuersatz meist deutlich höher ist als der offizielle Körperschaftsteuersatz. Diese zusätzlichen Abgaben könnten ermäßigt werden, wenn bestehende steuerliche Bevorzugungen, insbesondere der Landwirtschaft und des sogenannten "Agro-industriellen Komplexes" abgebaut würden.

- Veränderung der Steuerstruktur hin zu mehr indirekten Steuern.

Ein weiteres Ergebnis empirischer Schätzungen von Geldnachfragefunktionen für Industrieländer ist, daß der Einfluß indirekter Steuern (bspw. die Umsatzsteuer) auf die Bargeldhaltung meist nicht signifikant ist. Hieraus wird geschlossen, daß diese Steuern nur geringen Einfluß auf die Schattenwirtschaft haben. Außerdem ist die Erhöhung beispielsweise der Umsatzsteuer um einen Prozentpunkt in bezug auf das Steueraufkommen meist ergiebiger als die Erhöhung des Grenzsteuersatzes der Einkommensteuer um einen Prozentpunkt. Es könnte also vorgeschlagen werden, die Senkung der Unternehmensbesteuerung durch

Anhebung beispielsweise der Umsatzsteuer zu "finanzieren". Jedoch ist der ukrainische Umsatzsteuersatz bereits relativ hoch (20 vH) und es gibt eine Vielzahl zum Teil hoher Verbrauchssteuern. Allerdings hat die Umsatzsteuer viele Ausnahmen (beispielsweise für landwirtschaftliche Güter), so daß die Verbreiterung der Steuerbasis der Anhebung des Umsatzsteuersatzes vorzuziehen wäre. Anzustreben ist auch die Abschaffung der noch bestehenden Subventionen des Energieverbrauchs privater Haushalte und dessen Besteuerung.

- Einführung einer moderaten Pauschalsteuer für sehr kleine Unternehmen.

Die Rückkehr vieler kleiner Unternehmen, beispielsweise im Handel, in die offizielle Wirtschaft kann durch eine Pauschalsteuerregelung gefördert werden: Unternehmen, deren Umsatz (und/oder Beschäftigtenzahl) eine bestimmte Höhe nicht übersteigt, unterliegen einer moderaten Pauschalsteuer anstatt der regulären Gewinn- und Umsatzsteuer. Die betroffenen kleinen Unternehmen sollten aber die Möglichkeit haben, zwischen der Pauschalsteuer und der regulären Besteuerung zu wählen, damit die Pauschalsteuerregelung nicht zu ihrem Nachteil ist. Für solche kleinen Unternehmen würde eine vereinfachte Buchführung gelten, in der lediglich die Einnahmen und Ausgaben erfaßt sind. Inspektionen durch Steuerbeamte, die die Buchführung und den Nachweis kontrollieren, daß die Pauschalsteuer gezahlt wurde, wären zur Durchsetzung der Regelung erforderlich. Sinn der Pauschalsteuer ist es, die vielen Mikrounternehmen, die häufig ohne Geschäftsräume auf öffentlichen Plätzen agieren, in die offizielle Wirtschaft zu integrieren und damit auch das erzielte Einkommen zu legalisieren. Deshalb darf die Pauschalsteuer nicht abschreckend hoch sein. In einem weiteren Schritt könnte das Einkommen statistisch erfaßt werden, indem das Statistikministerium die von den Steuerämtern gesammelten Daten benutzt. Werden diese Einkommen auch bei der Gewährung von Sozialleistungen berücksichtigt, wäre dies ein Beitrag zur Sicherung der Leistungsfähigkeit der Sozialunterstützung.

- Gewährung einer befristeten Steueramnestie für vergangene Steuervergehen.

Die Rückkehr von inoffizieller wirtschaftlicher Aktivität in die offizielle Wirtschaft wird vermutlich auch durch die Erwartung der betroffenen Wirtschaftssubjekte behindert, daß Steuernachforderungen an sie gerichtet werden. Fällt diese Erwartung aufgrund einer Amnestie weg, so sinken die Kosten des Übergangs in die offizielle Wirtschaft. Eine Amnestie muß jedoch befristet sein, sonst gleicht sie einer Aufforderung zur Steuerhinterziehung.

- Elemente direkter Demokratie und stärkere fiskalische Dezentralisierung.

Da auch die empfundene Gerechtigkeit des Steuer- und Sozialversicherungssystems Einfluß auf die inoffizielle wirtschaftliche Aktivität hat, wäre es denkbar, die Bürger bei Entscheidungen über das System stärker zu beteiligen, beispielsweise im Wege von Volksabstimmungen und Referenden nach dem Vorbild der Schweiz²⁸. Die größere Mitwirkung des einzelnen bei Entscheidungen über Steuern und Abgaben sowie eine relativ starke fiskalische Dezentralisierung verstärken offenbar die Anreize, in der offiziellen Wirtschaft tätig zu sein. Jedoch birgt stärkere Dezentralisierung in Transformationsländern auch Risiken: Drei Risiken seien hier genannt:

a) In Ländern ohne lange Erfahrung mit demokratischen Prozessen und starker Ungleichheit der Einkommensverteilung ist die Möglichkeit des Mißbrauchs von Stimmrechten (beispielsweise ihr Handel) zu beachten, insbesondere wenn über die Besteuerung abgestimmt wird;

b) Solange der Arbeits- und Wohnungswechsel für abhängig Beschäftigte insbesondere mit niedrigem Einkommen schwierig ist und deshalb die Mobilität des Faktors Arbeit gering ist²⁹, bleibt der Wettbewerb unter den Regionalverwaltungen, der zu optimaler Nutzung der Steuereinnahmen beitragen soll, beschränkt;

c) Es besteht die Gefahr steigender regionaler Defizite, der durch Vorschriften und Sanktionen bei Verstößen begegnet werden müßte.

- Indexierung der Einkommensteuern.

Inflation führt automatisch zu zunehmender Steuerbelastung, wenn die Steuerklassen ihr nicht angepaßt werden (sogenannte "kalte Progression"). Die Indexierung der Einkommensteuer könnte bewirken, daß die subjektiv empfundene "Gerechtigkeit" des Steuersystems zunimmt und damit die Anreize abnehmen, inoffiziell zu arbeiten. Dieser Schritt war jedoch in Industrieländern bisher (mit wenigen Ausnahmen) politisch nicht durchsetzbar. In Ländern mit hoher Inflation kann die Indexierung zu unverhältnismäßig hohen

²⁸ Dort wird der Anteil der Schattenwirtschaft am offiziellen BIP in den 80er Jahren auf nur ungefähr 5 vH geschätzt. Vgl. Weck-Hannemann et al. (1987), S. 343.

²⁹ Es besteht weiterhin das alte System der sogenannten "Propiska": Dieses ist eine Erlaubnis an einem bestimmten Ort zu wohnen. Sie wird im Personalausweis eingetragen und ist außerdem eine Voraussetzung für den Empfang staatlicher Unterstützungen.

Budgetdefiziten führen, weil es schwierig sein wird, im Parlament laufend Steuererhöhungen zu beschließen.

5.2 Sozialpolitik

Wesentliche Aspekte der Sozialpolitik sind die Belastung der Einkommen mit Abgaben zur Finanzierung der Sozialversicherungen, die Struktur der Beiträge, die Festlegung von Leistungen der Versicherungen und die Identifizierung der Empfänger.

- Belastung der Einkommen mit Abgaben für die Sozialversicherungen und Struktur der Beiträge.

Eine Reform der Sozialabgaben erscheint erforderlich: Gegenwärtig bezahlt der Lohnempfänger nur einen geringen Beitrag (in Höhe von insgesamt 3 vH seines Lohns) für die Renten- und Arbeitslosenversicherung. Dagegen zahlt der Arbeitgeber Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von ungefähr 49 vH auf die Lohnsumme (einschließlich einer Abgabe in Höhe von 12 vH auf die Lohnsumme für den Tschernobyl-Umlage Fonds). Für den Arbeitgeber besteht daher ein hoher Anreiz für "inoffizielle" Beschäftigung.

In einer Analyse des Zusammenhangs zwischen Sozialversicherungsbeiträgen und Schattenwirtschaft ist zu unterscheiden zwischen:

- Sozialversicherungsabgaben, deren Beiträge vom Einkommen abhängen, deren Leistungen aber unabhängig vom Einkommen sind und
- Sozialabgaben, deren Leistungen von den gezahlten Beiträgen abhängig sind.

Erstere können mit Steuern verglichen werden und ihr Einfluß auf die Schattenwirtschaft ist vermutlich demjenigen von Steuern ähnlich. Bei letzteren sind die Anreize zur Hinterziehung von Beiträgen vermutlich schwächer als bei Steuern. Dies gilt jedoch nur für den Fall, daß Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Versicherung besteht. In der Ukraine sind die Leistungen der Renten- und Arbeitslosenversicherung von den gezahlten Beiträgen abhängig. Allerdings nahm die Abhängigkeit der realen Zahlungen seit 1990 stark ab, weil die hohe Inflation diskrete Anpassungen der Leistungen erforderlich machte. Diese Anpassungen waren sowohl mit einem relativen Einkommensverlust der Leistungsempfänger gegenüber Lohnempfängern verbunden als auch mit einer Verringerung der Relation der höchsten Pensionen zu den geringsten. Aus Sicht der gegenwärtigen Beitragszahler ist deshalb die

Abhängigkeit der zukünftigen Leistungen von den heute gezahlten Beiträgen und die zukünftige Leistungsfähigkeit der Sozialversicherung unsicher.

Eine wichtige Erfahrung in Industrieländern ist, daß mit zunehmender Höhe der Sozialabgaben auch ihr empirisch gemessener Einfluß auf die Schattenwirtschaft positiv und signifikant wurde³⁰. Vermutlich hat hierzu beigetragen, daß das Vertrauen in die zukünftige Leistungsfähigkeit der Sozialversicherung (vor allem der Rentenversicherung) abgenommen hat, so daß die Beitragszahler die "Fairness" des Systems bezweifeln und auf inoffizielle Aktivität ausweichen, um die Beitragslast zu senken.

Der Einfluß von Sozialbeiträgen auf die Schattenwirtschaft ist in einer solchen Situation demjenigen einer direkten Steuer ähnlich. Dies bedeutet, daß eine Verringerung der Einkommensabhängigkeit dazu beitragen kann, die Abwanderung in die Schattenwirtschaft zu verringern. Werden die Beiträge aber weniger einkommensabhängig, muß dies auch für die Leistungen gelten. Eine einkommensunabhängige "Grundversorgung" mit Sozialleistungen und Renten könnte eine Lösung sein. Private Versicherungen würden zusätzliche Leistungen für Personen anbieten, die weitere Leistungen wünschen und individuell bezahlen. Einwände hiergegen sind jedoch die Forderung, die soziale Fürsorge und Vorsorge für das Alter nicht der Entscheidung des einzelnen zu überlassen und zu beachten, daß die Finanzmärkte in den GUS-Ländern unterentwickelt sind. Daher wird häufig eine andere Option der Reform vorgeschlagen, die sich aufgrund des in vielen Transformationsländern zunehmenden Anteils von Pensionsempfängern an der Zahl der Erwerbstätigen und/oder an der Bevölkerung auf das Pensionssystem konzentriert³¹. Aus mehreren Gründen wird der Vorschlag gemacht, die Pensionssysteme teilweise oder ganz auf ein Kapitaldeckungsverfahren umzustellen: Arbeitnehmer sehen häufig nicht die Abhängigkeit ihrer zukünftigen Rente von den heute gezahlten Beiträgen. Sie sehen die gezahlten Beiträge eher als eine Einkommensteuer an und weniger als eine Ersparnis für ihr Alter. Leistungsanstrengungen und die Teilnahme am Arbeitsprozeß werden entmutigt, und die inoffizielle Beschäftigung wird gefördert. Das Versprechen einer zukünftigen Rente führt

³⁰ Beispielsweise hatten Sozialabgaben in der Bundesrepublik bis Mitte der 70er Jahre keinen signifikanten positiven Einfluß auf die Schattenwirtschaft. Dies änderte sich mit steigender Höhe der Sozialabgaben. Vgl. Weck-Hannemann et al. (1987), S. 352f.

³¹ Vgl. beispielsweise Deutsche Bank Research (1996) sowie Sachs und Warner (1996), S.12ff., S. 25ff.

zu tendenziell geringerer gesamtwirtschaftlicher Ersparnis. Schließlich ist auch häufig eine ungünstige demographische Entwicklung Anlaß, die Leistungsfähigkeit eines umlagefinanzierten Systems zu bezweifeln³². Ein Rentenversicherungssystem mit individuellen Sparkonten hat dagegen den Vorzug, daß die Beiträge als individuelle Ersparnis für das Alter erkannt werden, so daß sie nicht als Steuer wirken. Von der Änderung des Systems kann außerdem erwartet werden, daß die Politik um die wiederkehrenden Debatten über die Rentenzahlungen und von den erforderlichen diskretionären Anpassungen der Renten an ein gestiegenes Preisniveau entlastet wird.

Die Frage der Kosten der Umstellung eines umlagefinanzierten Systems auf ein Kapitaldeckungssystem wirkt weniger abschreckend, wenn berücksichtigt wird, daß bei einem umlagefinanzierten System jederzeit eine implizite Schuld der Gemeinschaft in Höhe der bereits in die Versicherung gezahlten Beiträge besteht. Würden bei einer Umstellung des Systems Staatsschuldverschreibungen an die Personen ausgegeben, die bereits Beiträge geleistet haben, so wird diese Schuld lediglich explizit gemacht. Auch die Finanzierung der Renten für die gegenwärtigen Pensionäre könnte aus dem Verkauf von Staatsschuldtiteln geleistet werden: Die Schuldtitel würden beispielsweise an die nun in individuelle Konten einzahlenden Beitragszahler abgegeben. Selbst bei unterentwickeltem Finanzmarkt wäre dieses Vorgehen möglich. Der damit einhergehende Anstieg der Staatsschuld in vH des BIP wäre ein expliziter Ausweis einer Schuld, die auch ohne Änderung des Pensionssystems implizit besteht. Der Anstieg der Staatsschuld kann jedoch begrenzt werden, beispielsweise durch Anpassungen der Kriterien, die die Zahlung einer Rente bestimmen³³. Ein Beispiel für die von vielen Beobachtern als sehr erfolgreich beurteilte Umstellung des Pensionssystems in einem Entwicklungsland von einem ausschließlich umlagefinanzierten System auf ein System mit geringer Umlagefinanzierung und überwiegender Kapitaldeckung ist Chile³⁴.

³² Beispielsweise wurde während der Transformation in einigen osteuropäischen Ländern das Bevölkerungswachstum geringfügig negativ. In der Ukraine blieb die Bevölkerung seit 1990 nahezu konstant und der Anteil der Rentner an der Bevölkerung stieg von 24 vH Ende 1990 auf 27 vH Ende 1995.

³³ Das Rentenalter in der Ukraine beträgt gegenwärtig nur 55 Jahre für Frauen und 60 Jahre für Männer. Einige Berufe erlauben die Pensionierung zu einem früheren Zeitpunkt; im Jahr 1996 hat diese Gruppe einen Anteil von ungefähr 12 vH der Rentner. Ebenfalls ungefähr 12 vH der Pensionäre haben eine zusätzliche, offizielle und bezahlte Arbeit, und ihre Pension wird alle zwei Jahre an das letzte hieraus empfangene Monatsgehalt angepaßt. Diese Angaben machen Sparmöglichkeiten bei der Rentenversicherung deutlich.

³⁴ Vgl. Deutsche Bank Research (1996), S. 9f.

- Identifizierung der Empfänger von Sozialleistungen.

Aus der Notwendigkeit, das Budgetdefizit zu begrenzen, die Anreize zu offizieller Beschäftigung durch Steuern und Sozialabgaben möglichst wenig abzuschwächen und Gerechtigkeit durchzusetzen, leitet sich für die Sozialunterstützung ab, nur Bedürftige zu unterstützen.

Die Bedürftigkeit ist jedoch nicht aus dem offiziellen Lohneinkommen ersichtlich: Den genannten Umfragen zufolge beträgt das statistisch erfaßte Lohneinkommen möglicherweise nur 50 vH des tatsächlich verfügbaren Einkommens³⁵. Theoretisch kann dieses Einkommen bestimmten Bevölkerungsgruppen zugeordnet werden, nämlich Personen, die Zugriff auf Vermögenswerte haben (Kapital, wie Maschinen, Wohnungen, Grund und Boden, Fahrzeuge etc.) und/oder bestimmte Qualifikationen besitzen (beispielsweise Beschäftigung in einem Betrieb, der inoffiziell Leistungen verkauft und Arbeitnehmer an den Erlösen beteiligt, Sprachkenntnisse, etc.). Jedoch besteht die Schwierigkeit darin, diese Zuordnung in der Praxis verwenden zu können, um den erforderlichen Nachweis zu führen.

In Industrieländern wird als Grundlage für sozialpolitische Entscheidungen meist eine repräsentative Haushaltsbefragung benutzt. Diese Befragungen werden im Rahmen institutionalisierter "Volkszählungen" wiederkehrend durchgeführt. Die Sozialpolitik könnte durch eine repräsentative Haushaltsbefragung abgesichert werden, die beispielsweise im Rahmen der von der EU gewährten technischen Hilfe finanziert werden könnte. Sie würde es ermöglichen, das tatsächliche Einkommen privater Haushalte und die Einkommensverteilung besser zu beurteilen und die Gruppe besonders bedürftiger privater Haushalte besser abzugrenzen.

- Festlegung von Sozialleistungen.

Gemessen an ihren Ausgaben war die bedeutendste Sozialunterstützung bis zum Jahr 1995 die staatliche Subventionierung der privaten Haushalte für das Wohnen und die Versorgung der Wohnungen mit Kalt- und Warmwasser, Wärme und anderer Energie für das Kochen sowie die Abwasserentsorgung. Diese Subventionen werden ohne Prüfung der Bedürftigkeit der privaten Haushalte gewährt und die Bezahlung der Rechnungen für diese

³⁵ Vgl. Kaufmann und Kaliberda (1995), S.9, 30.

Leistungen wird häufig nicht durchgesetzt. Sie wurden seit Oktober 1994 bis August 1996 auf 80 vH der sogenannten Selbstkosten (die nur unzureichend die Abschreibungen berücksichtigen) reduziert³⁶. Die Subventionen betrugen im Jahr 1995 noch über 5 vH des BIP. Im Jahr 1996 wird ihre Verringerung auf etwas über 3 vH des BIP angestrebt und mittelfristig ihre Abschaffung. Bedürftige private Haushalte erhalten seit Mai 1995 aufgrund eines neuen Unterstützungsprogramms für das Wohnungswesen direkte Zahlungen. Als bedürftig gilt ein Haushalt, wenn die Miete einschließlich der Energierechnung (Warmwasser, Heizung, Gas, Kohle und Strom für das Kochen) 15 vH des jeweiligen Einkommens übersteigt³⁷. Trotz dieser großzügigen Regelung blieben die Ausgaben des Programms im Jahr 1995 mit nur 0,1 vH des BIP sehr gering. Für das Jahr 1996 sind Ausgaben für das Programm in Höhe von 1,2 vH des BIP geplant. Die weitere Verringerung der Wohnungssubventionen, und die Großzügigkeit der Regelungen des Unterstützungsprogramms für das Wohnungswesen lassen jedoch erwarten, daß die Zahl der Unterstützungsanträge schnell zunimmt. Damit das Programm aufrechterhalten werden kann (selbst bei weniger großzügiger Unterstützungsgrenze), scheint es entscheidend zu sein, Einkommen aus inoffizieller wirtschaftlicher Tätigkeit in die offizielle Wirtschaft zu integrieren und sie bei der Antragstellung zu berücksichtigen.

5.3 Arbeitsmarktpolitik

Trotz Verringerung der gesamten Beschäftigung um ca. 2,8 Mill. Personen (Ende 1995 im Vergleich zu Ende 1991) blieb die offizielle Arbeitslosenquote nahezu unverändert unter 1 vH³⁸. Da die Zahl der Pensionäre (einschließlich Frühpensionen) im genannten Zeitraum nur um 1,4 Mill. zunahm, haben offenbar ungefähr 1,4 Mill. Personen ihre Beschäftigung aufgegeben, ohne in Pension zu gehen oder sich als arbeitslos registrieren zu lassen. Es kann daher vermutet werden, daß diese Personen inoffiziell beschäftigt sind. Die tatsächliche Beschäftigung sank im angegebenen Zeitraum aber um mehr als die angegebene Zahl, weil in vielen Betrieben Personen weiterhin als beschäftigt registriert werden, die de-

³⁶ Rentner, Militärangehörige und andere bevorzugte Gruppen erhalten zusätzliche Nachlässe bei den Energie-Rechnungen.

³⁷ Zur Berechnung der Zahlungen wird eine maximale Quadratmeterzahl an Wohnfläche pro Person (21 qm) zugrunde gelegt. Bei der Einkommensberechnung ist das Einkommen aller Personen des Haushalts im Alter von über 16 Jahren zu berücksichtigen.

³⁸ Vgl. Arbeitsmaterialien des Ministeriums für Statistik, Kiew, 1996.

facto ohne Bezahlung beurlaubt sind. Sowohl Betriebe als auch die Betroffenen haben Anreize, Beurlaubungen Entlassungen vorzuziehen: Betriebe vermeiden so die gesetzliche Lohnfortzahlung für 3 Monate. Die unbezahlt Beurlaubten genießen weiterhin betriebliche Leistungen (bspw.: Kindergarten, Mahlzeiten sowie in einigen Fällen Wohnungen etc.) und suchen eine andere Beschäftigung, beispielsweise in der Schattenwirtschaft.

Auf diese Weise führt das faktisch hohe Überschußangebot von Arbeit auf dem offiziellen Arbeitsmarkt (starke Unterbeschäftigung) zur Entwicklung lokaler, inoffizieller Arbeitsmärkte, deren Existenz es ermöglicht, daß die offizielle Arbeitslosenquote niedrig ist und sich der offizielle Arbeitsmarkt scheinbar im Gleichgewicht befindet. Trotz dieses positiven Aspekts der Schattenwirtschaft, Arbeitslosigkeit zu dämpfen, entsteht mit Blick nur auf die Arbeitsmarktpolitik ein wesentliches Problem: Die Anstrengungen zur Schaffung eines flexibleren Arbeitsmarktes und zur Förderung der Qualität des Faktors Arbeit können nachlassen. Es gibt hierfür mehrere Anzeichen: Der "Beschäftigungsfonds" (Arbeitslosenversicherung) hat einen Überschuß³⁹, die staatliche Arbeitsvermittlung wird von den Unternehmen als ineffizient beurteilt⁴⁰, private Arbeitsvermittlungen sind bisher nicht entstanden, Anstrengungen zur Förderung der Mobilität des Faktors Arbeit sind nicht erkennbar (bspw. besteht weiterhin das genannte System der "Propiska"; es gibt keine Maßnahmen, die den Wohnungstausch und einen Kreditmarkt für den Wohnungserwerb fördern würden, um den Wohnungsmarkt flexibler zu machen; und Maßnahmen zur Förderung der Weiterbildung scheinen wenig bedeutend zu sein⁴¹).

5.4 Strukturelle Reformen

Die Schätzung der Schattenwirtschaft auf Basis der Bargeldhaltung von inländischer Währung deutet darauf hin, daß mit der Verringerung der Regulierungen im Außenhandel die Schattenwirtschaft im Import- und im Exportsektor abnahm. Dasgleiche kann auch durch fortschreitende strukturelle Reformen für die wirtschaftliche Aktivität hinsichtlich der nicht-handelbaren Güter (vor allem Dienstleistungen), bzw. der noch nicht gehandelten Güter

³⁹ Er wird angelegt, um zukünftig steigende Arbeitslosigkeit finanzieren zu können.

⁴⁰ Vgl. beispielsweise: OECD (1995), S. 10.

⁴¹ Beispielsweise befanden sich im Jahr 1995 nur ungefähr 45000 Personen in einer Umschulung und/oder Weiterbildung. Vgl. Staatlicher Beschäftigungsfonds der Ukraine (1996), S. 41-43, und es besteht eine hohe Überschußnachfrage nach Sprachkursen, die nicht befriedigt werden kann.

erreicht werden. Die Öffnung von Investitionsmöglichkeiten durch den Abbau administrativer Kontrollen, Erleichterung von Unternehmensneugründungen und von Auslandsinvestitionen, Durchsetzung des Konkursrechts⁴², Sicherung des Wettbewerbs einschließlich der Entflechtung und durch Privatisierung in allen Bereichen (einschließlich von Boden) dämpft vermutlich die Schattenwirtschaft, weil hierdurch in der Regel Freiräume für unternehmerisches Handeln geschaffen werden und so die Kosten der offiziellen wirtschaftlichen Aktivität im Vergleich zu den Kosten der inoffiziellen Aktivität tendenziell sinken. Jedoch ist hierfür auch das Vertrauen in die Beständigkeit dieser Maßnahmen erforderlich.

Wird die Schattenwirtschaft in Analysen der Transformation berücksichtigt, erscheint insbesondere die Frage der Geschwindigkeit der strukturellen Reformen in neuem Licht. Hinsichtlich der Privatisierung zeigt sich beispielsweise, daß ihre Verzögerung (dies trifft auf die Ukraine in besonderer Weise zu) die Einkommensungleichheit stark fördert, weil entweder Einkommen und zum Teil auch Vermögenswerte de-facto privatisiert werden, oder weil die de-facto Besitzer von Vermögenswerten im Zeitablauf an Einfluß gewinnen und die Privatisierung zu ihren Gunsten beeinflussen können.

6. Resümee und Ausblick

Die Zunahme der Schattenwirtschaft scheint in den ersten Jahren der Transformation (1990-1992), als die individuelle Freiheit zunahm, weitgehende administrative Kontrollen aber aufrechterhalten blieben, besonders stark gewesen zu sein. Von der Verringerung der Regulierungen im Außenhandel 1994 und 1995 gingen zwar dämpfende Effekte auf die inoffizielle wirtschaftliche Tätigkeit aus. Sie wurden allerdings durch andere Einflüsse (bspw. die Abgabenbelastung, die Inflation, die Belastung mit administrativen Regulierungen) überkompensiert, so daß die Schattenwirtschaft weiter zunahm. Eine dauerhaft niedrige Inflationsrate und makroökonomische Stabilität sind unabdingbar, um inoffizielle wirtschaftliche Aktivität abzubauen. Als zusätzliche Maßnahmen scheinen geeignet zu sein:

- die Öffnung von Investitionsmöglichkeiten durch Beschleunigung der strukturellen Reformen (einschließlich der Flexibilisierung des Wohnungs- und Arbeitsmarktes);

⁴²Die Auflösung unrentabler Unternehmen ermöglicht die Übernahme der Vermögenswerte zu Marktpreisen durch neue Investoren.

- der Abbau noch bestehender Hemmnisse für einen möglichst freien Außenhandel, wobei die Importzölle möglichst einheitlich und niedrig bleiben sollten;
- die Verringerung der Kosten administrativer Regulierungen für Unternehmen;
- die Einführung einer moderaten Pauschalsteuer für kleine Unternehmen, die die Einkommen- und Umsatzsteuer ersetzt, sofern der Unternehmer nicht die reguläre Besteuerung vorzieht und Steuerkontrollen auch für diese Unternehmen;
- die Beibehaltung eines moderaten Grenzsteuersatzes auf Einkommen und einbehaltene Gewinne und Abbau der Steuervergünstigungen mit dem Ziel, das Budgetdefizit in vertretbarer Höhe zu halten;
- die Benutzung vor allem von indirekten Steuern durch Verbreiterung der Steuerbasis bei der Umsatzsteuer;
- die Gewährung einer befristeten Steueramnestie für vergangene Steuervergehen;
- die Verringerung des hohen Keils zwischen der Brutto- und der Nettoentlohnung des Produktionsfaktors Arbeit durch eine Reform der Sozialleistungen (Neudefinition der Bedürftigkeit, Kontrolle des angegebenen Einkommens und Durchführung einer repräsentativen Haushaltsbefragung), durch stärkere Beteiligung des Arbeitnehmers an den Sozialbeiträgen und Verringerung der Arbeitgeberzahlungen um diese Beteiligung und durch eine Reform des Pensionssystems mit dem Ziel, das Umlagesystem abzubauen und durch ein Kapitaldeckungssystem zu ersetzen;
- eine politische Reform mit dem Ziel langfristig, nach Vorbild der Schweiz, Elemente direkter Demokratie in bezug auf die Besteuerung und die Sozialabgaben einzuführen. Dies bedeutet, daß Entscheidungen über Besteuerung und Staatsausgaben stärker dezentralisiert würden ("fiskalischer Föderalismus"), so daß der Bürger mehr Mitbestimmungsrechte bei der Besteuerung hätte und deshalb der von ihm subjektiv empfundene Grad der "Fairness" des Steuer- und Abgabensystems erhöht würde.

Hinsichtlich der Belastung der Unternehmen mit Steuern und Abgaben ist zu berücksichtigen, daß in einer Volkswirtschaft mit hohem Anteil der Schattenwirtschaft, die optimale Besteuerung *ceteris paribus* vermutlich niedriger ist als im Fall relativ geringer Schattenwirtschaft, weil es besonderer Anreize für einen Übertritt der Wirtschaftssubjekte von der inoffiziellen in die offizielle Wirtschaft bedarf.

Die genannten Maßnahmen wirken mit unterschiedlicher Zeitverzögerung und verstärken sich im Zeitablauf vermutlich gegenseitig. Es scheint möglich, daß eine selbstverstärkende positive Entwicklung eintritt, wenn beispielsweise das offizielle wirtschaftliche Wachstum positiv wird, sich deshalb und aufgrund einer Verbreiterung der Steuerbasis die Budgetsituation verbessert, eine weitere Verringerung der Abgabenlast möglich wird und die Inflation dauerhaft niedrig bleibt. Allerdings scheint eine Verringerung der weitverbreiteten Unterbeschäftigung selbst bei angenommenem massenhaften Übertritt inoffiziell arbeitender Unternehmen in die offizielle Wirtschaft fraglich: Aufgrund des Übergangs wären diejenigen Unternehmen, die bisher in der Schattenwirtschaft tätig waren, plötzlich einer starken Kostensteigerung ausgesetzt (aufgrund der nun zu entrichtenden Abgaben). Soll die Beschäftigung konstant gehalten werden, müßten sie ihre Produktivität stark erhöhen und/oder den durchschnittlichen Lohnsatz senken. Beides scheint wenig plausibel, so daß eine zunehmende offizielle Arbeitslosenquote zu erwarten wäre. Dies gilt vor allem dann, wenn die Reformpolitik noch in der Situation hoher Schattenwirtschaft die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, des Wohnungsmarktes und die Förderung der Qualität des Faktors Arbeit vernachlässigt hat.

Trotz dieser Erwartung scheint der potentielle Wohlfahrtsgewinn bei einer Rückkehr der sehr umfangreichen inoffiziellen wirtschaftlichen Aktivität in die offizielle Volkswirtschaft groß zu sein: Er kann als Folge effizienterer Ressourcenallokation, Entlastung für das Budget und geringer steigender interner und externer Staatsverschuldung und einer weniger ungleichen Einkommensverteilung entstehen.

Literaturverzeichnis

- Barthelemy, Phillipe* (1985): "The Macroeconomic Estimates of the Hidden Economy: A Critical Assessment", *Review of Income and Wealth*, Vol. 34, S. 183-208.
- Dobozi, Istvan and Gerhard Pohl* (1995): "Real Output Decline in Transition Economies - Forget GDP, Try Power Consumption Data!", in: *Transition Newsletter*, Vol. 6, No. 1- 2, World Bank, Washington, D.C., S. 17-18.
- Cagan, Phillipe* (1958): "The Demand for Currency Relative to the Total Money Supply", *Journal of Political Economy*, Vol. 66, August, S. 303-328.
- Deutsche Bank Research* (1996): "Altersversicherung im Umbruch: Chancen fondsfinanzierter Rentensysteme in Osteuropa", Frankfurt am Main, März.
- European Center for Macroeconomic Analysis of Ukraine* (1995): *Ukrainian Economic Trends*, November.
- Feld, Lars E. und Gebhard Kirchgässner* (1995): "Schattenwirtschaft und die Transformation osteuropäischer Länder," in: *Nord-Süd aktuell*, Jahrgang IX, Nr. 4, Deutsches Übersee-Institut Hamburg, S. 615-630.
- Gray, D.* (1995): "Reforming the Energy Sector in Transition Economies: Selected Experience and Lessons", *World Bank Discussion Paper* 296, Washington, D.C.
- International Monetary Fund* (1996): *International Financial Statistics*, Februar, Washington, D.C.
- Kaufmann, Daniel und Aleksander Kaliberda* (1995): "Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post-Socialist Economies: A Framework of Analysis and Evidence", unveröffentlicht, World Bank, Kiew.
- Kaufmann, Daniel* (1994): "Diminishing Returns to Administrative Controls and the Emergence of the Unofficial Economy", *Economic Policy*, Vol. 19, December, S. 52-69.
- Kirchgässner, Gebhard* (1984): "Verfahren zur Erfassung des in der Schattenwirtschaft erarbeiteten Sozialprodukts", in: *Allgemeines Statistisches Archiv*, 68. Band, Göttingen, S. 378-405.
- Koen, Vincent* (1995): "Flawed Conclusions" in: *Transition Newsletter*, Vol. 6, No. 4, World Bank, Washington, D.C., S. 11.
- Ministerium für Statistik der Ukraine* (1996), *Express Information*, 14. Februar 1996, Kiew.
- OMRI Economic Digest* (1996), Vol. 2, No. 9, February.

OECD (1995): "The Labour Market and Policy Reform in Ukraine: An Overview," *OECD Working Papers*, Vol. III, No. 37, Paris.

Sachs, Jeffrey und Andrew Warner (1996): "Achieving Rapid Growth in the Transition Economies of Central Europe," *Center for Social and Economic Research*, Warsaw, April.

Shabsigh, Ghat (1995): "The Underground Economy: Estimation, and Economic and Policy Implications -- The Case of Pakistan", *International Monetary Fund, Working Paper No. 101*, Washington D.C., October.

Soldatos, Gerasimos T. (1995): "The Structural Consequences of the Underground Economy - The Case of Greece", in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 214/3, S. 302-323.

Staatlicher Beschäftigungsfonds der Ukraine (1996): *Der Arbeitsmarkt und sozialer Schutz für Arbeitslose in der Ukraine im Jahr 1995*, Kiew.

Tanzi, Vito (1980): "The Underground Economy in the United States: Estimates and Implications," *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 135, S. 427-453.

Tanzi, Vito (1983): "The Underground Economy in the United States: Annual Estimates, 1930-1980", *Staff Papers, International Monetary Fund*, Vol. 30, S. 283-305.

Weck-Hannemann, Hannelore, Werner W. Pommerehne und Gebhard Kirchgässner (1987): "Abgabenpolitische Ideen zur Eindämmung der Schattenwirtschaft", in: Harald Scherf (Hrsg.): "Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften", *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, Band 178, Berlin, S. 343-357.

World Bank and Government of the Russian Federation (1995): "Russian Federation: Report on the National Accounts", *World Bank*, Washington, D.C., October.

World Bank (1996): *Ukraine: The Real Economy And Its Sectors. A Quarterly Statistical Abstract*, Volume II, Issue No. 1, February, Kiew.

Zusammenfassung

Insbesondere für die Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion wird die Aussagekraft der offiziellen Statistiken hinsichtlich des Rückgangs des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) seit Anfang der 90er Jahre allgemein bezweifelt. Die Statistiken der GUS-Länder geben ein BIP Pro-Kopf im Jahr 1995 in Höhe von nur 200-2400 US-Dollar an. (Sogar bei Benutzung von Kaufkraftparitäten steigt dieses Einkommen nur bis höchstens 4000 US-Dollar wie in den Ländern Estland und Litauen). Der Verbrauch von Elektrizität nahm in den meisten Nachfolgestaaten der Sowjetunion viel geringer ab als das offiziell ausgewiesene BIP, und häufig wird in den offiziellen Statistiken seit 1993-1994 ein starker Anstieg der realen Exporte und Importe registriert, trotz des in vielen GUS-Staaten weiter gesunkenen offiziellen realen BIPs. Es stellt sich die Frage nach der Kompatibilität dieser Entwicklungen. Eine Erklärung kann darin liegen, daß die inoffizielle wirtschaftliche Aktivität bedeutend ist und Einkommen schafft. Ist aber dieses inoffizielle Einkommen beträchtlich, so ist zu fragen, welche Konsequenzen hieraus für die Wirtschaftspolitik entstehen. Am Beispiel der Ukraine werden Schätzungen des inoffiziellen Einkommens erläutert und Schlußfolgerungen für die Wirtschaftspolitik gezogen.

Schattenwirtschaft wird hier als nicht offiziell erfaßte Wertschöpfung im Sinne der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung definiert. Die verschiedenen Methoden zur Schätzung des Umfangs der Schattenwirtschaft ergeben stark voneinander abweichende Ergebnisse: Für das Jahr 1995 wird der Umfang auf 30 bis etwas über 100 vH des offiziellen BIP geschätzt. Insbesondere in den ersten Jahren der Transformation (1990-1992), als die individuelle Freiheit zunahm, weitgehende administrative Kontrollen aber aufrechterhalten blieben, scheint das Wachstum der Schattenwirtschaft besonders hoch gewesen zu sein. Von der Verringerung der Regulierungen im Außenhandel 1994 und 1995 gingen zwar dämpfende Effekte auf die inoffizielle wirtschaftliche Tätigkeit aus. Sie wurden aber durch andere Einflüsse (vor allem Inflation, Abgabenbelastung, Belastung mit administrativen Regulierungen) überkompensiert, so daß die Schattenwirtschaft weiter zunahm. Eine dauerhaft niedrige Inflationsrate und makroökonomische Stabilität sind unabdingbar, um inoffizielle wirtschaftliche Aktivität abzubauen. Als zusätzliche Maßnahmen scheinen geeignet zu sein:

- die Öffnung von Investitionsmöglichkeiten durch Beschleunigung der strukturellen Reformen (einschließlich der Flexibilisierung des Wohnungs- und Arbeitsmarktes);
- der Abbau noch bestehender Hemmnisse für einen möglichst freien Außenhandel, wobei die Importzölle möglichst einheitlich und niedrig bleiben sollten;
- die Verringerung der Kosten administrativer Regulierungen für Unternehmen;
- die Einführung einer moderaten Pauschalsteuer für kleine Unternehmen, die die Einkommen- und Umsatzsteuer ersetzt, sofern der Unternehmer nicht die reguläre Besteuerung vorzieht und Steuerkontrollen auch für diese Unternehmen;
- die Beibehaltung eines moderaten Grenzsteuersatzes auf Einkommen und einbehaltene Gewinne und Abbau der Steuervergünstigungen mit dem Ziel, das Budgetdefizit in vertretbarer Höhe zu halten;
- die Benutzung vor allem von indirekten Steuern durch Verbreiterung der Steuerbasis bei der Umsatzsteuer;
- die Gewährung einer befristeten Steueramnestie für vergangene Steuervergehen;
- die Verringerung des hohen Keils zwischen der Brutto- und der Nettoentlohnung des Produktionsfaktors Arbeit durch eine Reform der Sozialleistungen (Neudefinition der Bedürftigkeit, Kontrolle des angegebenen Einkommens und Durchführung einer repräsentativen Haushaltsbefragung), durch stärkere Beteiligung des Arbeitnehmers an den Sozialbeiträgen und Verringerung der Arbeitgeberzahlungen um diese Beteiligung und durch eine Reform des Pensionssystems mit dem Ziel, das Umlagesystem abzubauen und durch ein Kapitaldeckungssystem zu ersetzen;
- eine politische Reform mit dem Ziel langfristig, nach Vorbild der Schweiz, Elemente direkter Demokratie in bezug auf die Besteuerung und die Sozialabgaben einzuführen. Dies bedeutet, daß Entscheidungen über Besteuerung und Staatsausgaben stärker dezentralisiert würden ("fiskalischer Föderalismus"), so daß der Bürger mehr Mitbestimmungsrechte bei der Besteuerung hätte und deshalb der von ihm subjektiv empfundene Grad der "Fairness" des Steuer- und Abgabensystems erhöht würde.

Hinsichtlich der Belastung der Unternehmen mit Steuern und Abgaben ist zu berücksichtigen, daß in einer Volkswirtschaft mit hohem Anteil der Schattenwirtschaft, die optimale Besteuerung *ceteris paribus* vermutlich niedriger ist als im Fall relativ geringer

Schattenwirtschaft, weil es besonderer Anreize für einen Übertritt der Wirtschaftssubjekte von der inoffiziellen in die offizielle Wirtschaft bedarf.

Summary

The output decline in the successor states of the former Soviet Union since inception of transition is generally being doubted. Official per capita GDPs appear to be unrealistically low, even when purchasing power parities are used. Electricity consumption declined much less than official GDP and in many countries the US-Dollar value of exports and imports increased since 1993-94 despite further falling official GDPs. It appears difficult to reconcile these developments. One explanation could be that inofficial economic activity is widespread and creates income. For Ukraine estimates of inofficial income are presented and conclusions are drawn with regard to economic policies:

The different approaches to measuring inofficial economic activity yield largely different results. Regarding 1995 the estimates range from 30 to 100 percent of official GDP. Particularly during the first years of transition, when individual freedom increased but administrative controls were maintained, growth of the shadow economy appears to have been substantial. The reduction of regulations of foreign sector economic activity since 1994 appears to have dampened this growth; however, other influences such as continuing high inflation, taxation, and the burden of many administrative hurdles appear to have compensated this effect with the shadow economy continuing to grow.

In addition to low inflation and macroeconomic stability, the following measures could contribute to reducing the shadow economy:

- opening up of investment possibilities through acceleration of structural reforms (including more flexibility with regard to the housing and labor market);
- reduction of remaining barriers for foreign trade with tariffs being uniform and rather low;
- reduction of the remaining many administrative hurdles;
- introduction of a presumptive tax for small businesses in lieu of the profit tax and VAT where firms may choose to pay under regular taxes;
- moderate taxation of personal income and especially retained earnings and abolishment of tax holidays with the aim of reducing the budget deficit to a sustainable level;

- increased use of indirect taxes through a broadening of the tax base particularly with regard to the VAT and income tax;
- granting of an amnesty during a certain period for past tax evasion;
- reduction of the large payroll tax;
- reform of the pension system with consideration being given to switch from the present pay-as-you-go system to a funds-based system;
- a political reform following to some extent the model of Switzerland such that major decisions about taxation and government expenditures would become more decentralized and more under the control of citizens.

Regarding the level of taxation, it should be considered that in an economy where the share of the shadow economy appears to be rather large, optimal taxation is likely to be lower compared to a case where this share is rather small, because special incentives are required to induce economic agents to move into the official economy.