

Bewährungsprobe bestanden? Zum Konvergenzaspekt europäischer Konjunkturpolitik in vier Jahren EWS	171
Schattenwirtschaft am Beispiel Italiens: Hindernis oder Herausforderung für die Wirtschafts- und Finanzpolitik?	178

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 13/83

Berlin

31. März 1983

50. Jahrgang

Staplin

Bewährungsprobe bestanden?

Zum Konvergenzaspekt europäischer Konjunkturpolitik in vier Jahren EWS

Am 21. März 1983 einigten sich die am Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems (EWS) beteiligten Länder¹ auf eine Neufestsetzung der Leitkurse — die siebte, seit das System vor gut vier Jahren errichtet worden ist². Vier Währungen wurden aufgewertet — darunter die D-Mark mit 5,5 vH am stärksten —, drei Währungen wurden abgewertet — darunter der französische Franc mit 2,5 vH relativ schwach.

Vorausgegangen waren schwierige und dramatische Verhandlungen — zeitweilig war sogar von einem Austritt Frankreichs die Rede —, in deren Mittelpunkt wieder einmal die Relation zwischen den zwei Kernwährungen des EWS, dem französischen Franc und der D-Mark, gestanden hatte. Die Auseinandersetzungen rankten sich vor allem um die Frage, ob es der französischen Regierung zuzumuten war, die Landeswährung zum dritten Mal innerhalb von anderthalb Jahren abzuwerten. Nach französischer Auffassung hatte allein die Stabilitätspolitik der Bundesrepublik zu den akuten Spannungen an den Devisenmärkten geführt. Frankreich forderte deshalb, das Realignment auf eine deutliche D-Mark-Aufwertung zu beschränken.

Diese Sicht ist zweifellos einseitig. Sie läßt außer acht, daß dem Überschuß in der deutschen Leistungsbilanz auf französischer Seite keineswegs nur ein Defizit im Austausch mit der Bundesrepublik gegenübersteht. Zwar hat sich der bilaterale Handel zwischen den zwei Ländern besonders unausgewogen entwickelt, doch auch gegenüber der Welt insgesamt haben sich die französischen Leistungsströme stark passiviert.

Mitverantwortlich für die unterschiedliche Leistungsbilanzentwicklung dürfte nicht zuletzt das Verhältnis zwischen der Preis- und Wechselkursentwicklung in beiden Ländern gewesen sein. Ausgehend von einem schwachen Kursstand zu Anfang 1978 ist der Franc gegenüber seinem wichtigsten Konkurrenten, der D-Mark, über Jahre hinweg real aufgewertet worden. Auch die Abwertung vom Juni letzten Jahres hat diesen Verlust an preislicher Wettbewerbsfähigkeit nicht ganz ausgleichen können. Dieser Ausgleich blieb dem jetzigen Realignment vorbehalten.

Zweifellos hat das Ungleichgewicht aber noch andere als in den Preisrelationen liegende Ursachen, vor allem das Konjunkturgefälle in den Jahren 1981/82. Insbesondere hatten nach dem Amtsantritt von Mitterrand die Maßnahmen zur Stützung der Massenkauflkraft zu einer starken, einkommensbedingten Zunahme der Importe geführt, denen wegen der Schwächen — auch geld- und finanzpolitisch gedrosselten — Auslandskonjunktur sehr viel weniger Exporte gegenüberstanden.

¹ Am EWS beteiligt sind die EG-Länder außer Griechenland. Großbritannien nimmt am Wechselkursmechanismus (noch) nicht teil.

² Im Zuge der vorangegangenen sechs Korrekturen des Kursgefüges wurden die D-Mark dreimal, der holländische Gulden zweimal aufgewertet. Abgewertet wurden die Dänekrone und die Lira je dreimal, der französische Franc zweimal und der belgisch-luxemburgische Franc einmal, allerdings um den bisher höchsten Satz von 8,5 vH.

Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich insgesamt und untereinander 1978 bis 1982

	Bundesrepublik Deutschland						Frankreich					
	Insgesamt			Frankreich			Insgesamt			BR Deutschland		
	Ausfuhr	Einfuhr	Saldo	Ausfuhr	Einfuhr	Saldo ¹⁾	Ausfuhr	Einfuhr	Saldo	Ausfuhr	Einfuhr	Saldo ¹⁾
	Mrd. ECU											
1978	111,47	95,35	16,12	13,65	11,09	2,56	60,12	64,21	-4,09	10,45	12,20	-1,75
1979	125,24	116,31	8,93	15,93	13,28	2,65	71,51	78,00	-6,49	12,30	14,02	-1,72
1980	138,79	135,24	3,55	18,47	14,54	3,93	80,15	97,10	-16,95	12,84	15,72	-2,87
1981	157,88	146,85	11,03	20,65	16,01	4,64	91,12	108,42	-17,30	13,47	18,30	-4,83
1981 (I-IX)	143,27	134,25	9,02	18,81	14,68	4,21	82,96	98,27	-15,31	12,33	16,56	-4,23
1982 (I-IX)	163,61	144,80	18,81	23,02	16,60	6,42	85,80	106,33	-20,53	12,76	18,96	-6,20
	Zuwachs gegen Vorjahr in vH											
1978	7,9	7,4	-	7,5	7,0	-	8,0	3,9	-	9,8	6,7	-
1979	12,4	22,0	-	16,7	19,7	-	18,9	21,5	-	17,7	14,9	-
1980	10,8	16,3	-	15,9	9,5	-	12,1	24,5	-	4,4	12,1	-
1981	13,8	8,6	-	11,8	10,1	-	13,7	11,7	-	4,9	16,5	-
1981 (I-IX)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1982 (I-IX)	14,2	7,9	-	22,4	13,1	-	3,4	8,2	-	3,5	14,5	-

1) Die Salden im gegenseitigen Handel der zwei Länder unterscheiden sich, da die Ausfuhr jeweils fob, die Einfuhr cif ausgewiesen sind.

Quelle: Bis 1980: Eurostat, Beilage zum Monatsbulletin der Außenhandelsstatistik; danach: Eurostat, Monatsbulletin der Außenhandelsstatistik.

Entwicklung des realen Wechselkurses der D-Mark gegenüber dem Ausland insgesamt¹⁾ und gegenüber Frankreich
Indizes (Ende 1972 = 100)

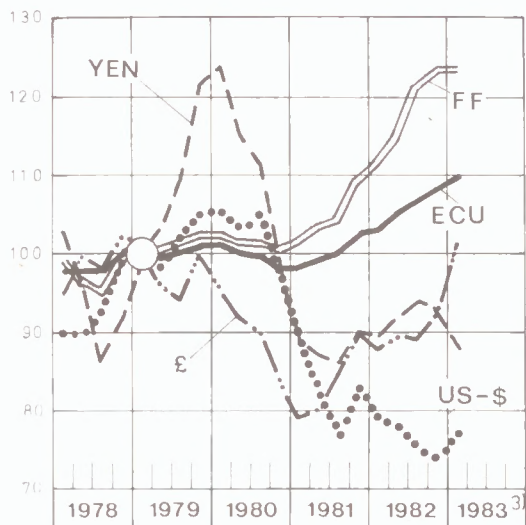
		Preisdifferenz gegenüber		Außenwert der D-Mark gegenüber			
		BR Deutschland		Ausland insgesamt		Frankreich	
		Ausland insges.	Frankreich	nominal	real	nominal	real
1978	I	126,5	126,9	134,6	106,5	144,3	113,7
	II	127,7	129,4	134,0	104,9	139,6	107,9
	III	129,9	132,8	133,3	102,7	137,6	103,6
	IV	131,7	135,5	137,7	104,6	144,2	106,5
1979	I	131,4	135,6	138,9	105,6	144,9	106,8
	II	133,0	138,0	138,6	104,2	145,4	105,4
	III	134,8	140,7	139,8	103,7	146,9	104,4
	IV	137,0	143,5	142,9	104,3	147,8	103,0
1980	I	139,0	146,2	142,6	102,6	147,4	100,8
	II	140,2	148,1	141,3	100,7	146,5	99,0
	III	142,5	151,8	140,9	98,8	146,2	96,3
	IV	144,8	154,7	138,0	95,3	145,7	94,2
1981	I	145,7	155,9	136,5	93,7	146,7	94,1
	II	146,8	158,2	137,0	93,3	150,0	94,8
	III	148,7	162,4	136,5	91,8	150,4	92,6
	IV	150,3	165,8	141,3	94,0	158,5	95,6
1982	I	151,3	168,0	141,8	93,7	161,0	95,8
	II	152,6	170,9	145,5	95,3	166,2	97,3
	III	153,6	171,3	146,9	95,6	176,3	102,9
	IV	155,0	173,3	149,1	96,2	178,1	102,8

1) Nominaler Wechselkurs bereinigt um die mit den Anteilen am deutschen Außenhandel geometrisch gewogenen Differenzen im Anstieg der Konsumentenpreise im Ausland (12 wichtige Industrieländer).

Quelle: Berechnungen des DIW nach OECD, Main Economic Indicators.

Außenwert der D-Mark gegenüber der ECU¹⁾ und wichtigen Währungen

März 1979²⁾ = 100



¹⁾ Die Europäische Währungseinheit ECU entsprach im März 1979 DM 2,52. - ²⁾ Inkrafttreten des EWS. - ³⁾ Durchschnitt Jan. - Febr.

DIW 83

Trotz Inflations- und Konjunkturgefälle bisher wechsellkurspolitische Abstimmungserfolge

Das EWS war im März 1979 gerade mit dem erklärten Ziel errichtet worden, die Konjunkturpolitik der beteiligten Länder besser aufeinander abzustimmen. Zentraler Ausdruck dieses Willens war die Verpflichtung der am Wechselkursmechanismus des EWS beteiligten Länder, keine autonomen Leitkursänderungen mehr vorzunehmen.

Diesem Konsultationserfordernis ist man durchaus nachgekommen. Zwar hatte sich Luxemburg bei der mit Eile betriebenen Abwertung des belgischen Franc vom Februar 1982 überrumpelt gefühlt und sogar mit ernsthaften Konsequenzen für den Fortbestand der belgisch-luxemburgischen Währungsunion gedroht, doch war dies zugleich der Anlaß für institutionelle Schritte in Richtung auf ein ausgewogeneres Machtverhältnis sowie einen intensiveren Gedankenaustausch zwischen der belgischen und der luxemburgischen Währungsbehörde³. Wiederholungsfälle sind damit eher unwahrscheinlich geworden.

Darüber hinaus wurden — nolens volens — in der Regel die wirtschaftspolitischen Handlungsverpflichtungen bei Erreichen der „Abweichungsschwelle“⁴ beachtet — zuletzt durch die Bundesrepublik

Deutschland in Form der deutlichen Diskontsenkung vom 17. März 1983, die innerhalb des EWS auch durch einen gleichgerichteten Schritt der niederländischen Zentralbank gestützt wurde. Ein „Zinsrealignment“ größeren Stils hatte es bereits im Frühjahr 1982 gegeben. Mit ihm war damals eine neuerliche Leitkursanpassung im EWS, insbesondere eine Abwertung des französischen Franc, bis zum Frühsommer verzögert worden.

Den Maßnahmen dieser Art — verbunden mit einer Bereitschaft zu massiver Intervention, die sich auf eine im Prinzip unbegrenzte „sehr kurzfristige Finanzierung“ sowie auf ein umfassendes Beistandssystem stützen kann — ist es in der Tat zu verdanken, daß in einer Zeit hektischer Kursausschläge gegenüber dem US-Dollar die EWS-internen Kursveränderungen vergleichsweise gering gewesen sind. Das gilt zumal für die Jahre hohen Leistungsbilanzdefizits der Bundesrepublik, als die bloße Existenz des EWS die Kurserwartung für die D-Mark so stark stabilisierte, daß eine Abwertung vermieden wurde — der Priorität der Bundesbank entsprechend und unabhängig von der Frage, ob dies in Anbetracht der schwachen Konjunktur opportun war. Freilich ist es dabei zu einer koordinierten Interventionspolitik gegenüber dem US-Dollar nicht gekommen — allerdings waren auch die US-Behörden an einer gemeinsamen Kurspflege nicht interessiert.

Die „Konvergenzbilanz“ des EWS in bezug auf eine rein kursbezogene Abstimmung nationaler Maßnahmen ist also alles in allem durchaus positiv. Diese Interpretation von Konvergenz greift indes zu kurz. Worauf es ankommt, wenn das System auf Dauer funktionstüchtig sein soll und wenn die Häufigkeit von Realignments allmählich verringert werden soll, ist die gegenseitige Angleichung der wirtschaftspolitischen Prioritäten.

In der Tat ist in letzter Zeit in Fachkreisen des öfteren die Meinung vertreten worden, das EWS habe auch in diesem inhaltlichen Sinne fühlbare Impulse für eine Konvergenz in der Wirtschaftspolitik der beteiligten Länder gegeben. Anlaß dazu war in Sonderheit das seit einigen Jahren in allen EWS-Ländern zu beobachtende — wenn auch von unterschiedlichem Erfolg beschiedene — höhere Maß an Stabilitätsorientierung in der Geld- und Finanzpolitik.

³ Vgl. VWD-Europa, Nachricht vom 22.2.1982, S. A/II/2f.

⁴ 75 vH der maximal zulässigen Abweichung des ECU-Tageswertes einer Teilnehmerwährung von ihrem ECU-Leitkurs. Die maximal zulässige Abweichung ist erreicht, wenn sich der Marktkurs der Währung von den bilateralen Leitkursen aller anderen EWS-Währungen um 2,25 vH nach oben oder unten entfernt hat. Vgl. Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 5, Die Währungen der Welt, Erläuterungen zu Tabelle 13.

Veränderungen von Geldmenge und Staatsausgaben innerhalb und außerhalb des EWS
in vH

	Bargeld und Sichteinlagen ¹⁾					Ausgaben des Gesamtstaates ²⁾				
	1978	1979	1980	1981	1982	1978	1979	1980	1981	1982
EWS-Länder³⁾										
Belgien	+ 5,6	+ 3,9	± 0	+ 3,7	+ 7,0 ⁵⁾	+10,5	+10,2	+11,6	+12,8	+ 8,5
Bundesrepublik Deutschland	+14,3	+ 3,8	+ 4,4	- 0,8	+ 6,4	+ 7,3	+ 8,1	+ 8,0	+ 9,0	+ 4,7
Dänemark	+15,9	+ 8,6	+ 9,1	+10,8	+ 9,7 ⁶⁾	+16,7	+15,9	+16,7	+11,8	+15,2
Frankreich	+11,1	+12,8	+ 7,2	+14,8	+10,8 ⁵⁾	+16,0	+14,5	+15,0	+18,7	+18,9
Irland	+24,8	+11,0	+10,3	+ 8,4	+10,2 ⁷⁾	+20,5	+21,3	+27,1	+29,1	+23,4
Italien	+24,7	+22,1	+13,4	+ 9,9	+15,1 ⁷⁾	+26,7	+19,7	+25,4	+31,6	+21,9
Niederlande	+ 4,7	+ 2,3	+ 6,3	- 2,5	+ 6,0 ⁷⁾	+10,8	+10,4	+ 9,3	+ 7,6	+ 7,7
Andere europäische Länder										
Großbritannien ⁴⁾										
Österreich	+ 7,8	- 7,4	+10,6	- 1,3	+ 8,5 ⁶⁾	+12,3	+ 7,6	+ 7,2	+ 8,7	+ 6,4
Schweden	+17,3	+16,1	+19,8	+ 8,0	+ 9,6	+14,7	+14,8	+15,8	+ 7,9	+10,4
Schweiz	+22,9	- 7,5	- 0,4	- 6,9	+12,1 ⁶⁾	+ 3,1	+ 4,9	+ 5,2	+ 2,9	.
Außereuropäische Länder										
Japan	+13,4	+ 4,6	- 1,2	+ 9,9	+ 4,4 ⁶⁾	+16,0	+12,3	+10,9	+ 7,3	+ 6,6
Kanada	+ 8,6	+ 3,9	+10,4	+ 1,1	+ 3,9	+11,8	+ 9,4	+14,5	.	.
USA	+ 8,3	+ 6,8	+ 6,5	+ 6,4	+ 8,7	+10,6	+11,1	+15,4	+13,0	.

1) Nach OECD, Main Economic Indicators. Jeweils Periodenendstand im Vorjahrsvergleich.- 2) 1978-1980 nach OECD, National Accounts Statistics 1963-1980, Vol. II, Detailed Tables, Kapitaltransfers netto, Schweiz nur lfd. Ausgaben; Dänemark 1978 nach Eurostat, ESG, Konten des Staates, Kapitaltransfers netto; Dänemark 1979-1980 und Irland 1980 nach EG-Kommission, Jahreswirtschaftsübersicht 1981-1982, in: Europäische Wirtschaft Nr. 10/1981, Anhangtabelle 40; alle EG-Länder 1981-1982 nach EG-Kommission, Jahreswirtschaftsübersicht 1982-1983, SEC(82)1703, Tab. 6.1 (1982 Schätzungen der EG-Kommission); USA 1980-1981 sowie Schweden, Schweiz, Japan 1981 nach Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1983; Österreich 1981 nach OECD, Economic Surveys 1982-1983, Austria, S. 65.- 3) Bandbreite der gegenseitigen Wechselkursschwankungen ± 2,25 vH, Italien ± 6 vH.- 4) Mitglied im EWS ohne Teilnahme am Wechselkursmechanismus.- 5) September.- 6) November.- 7) Oktober.

Quellen: Siehe Fußnoten 1 und 2 in dieser Tabelle.

Druck auf inhaltliche Konvergenz primär von außen

Die Richtigkeit dieser These muß indes bezweifelt werden. Recht besehen haben diese in der Sache unbestreitbaren Entwicklungen Ihre Ursache außerhalb des Systems und wurzeln z.T. schon in der Zeit vor dessen Errichtung.

Nach der ersten Erdölkrise hatte in fast allen westlichen Industrieländern die scharfe Restriktionspolitik zu einer ausgeprägten Wachstumsschwäche geführt, ohne daß es zunächst gelang, auch die Inflationsrate zu senken. Im Gegenteil, diese war auf international breiter Front bis in das Jahr 1975 hinein besonders hoch. Im Gefolge der Ölpreissteigerungen verschlechterten sich zudem — die Bundesrepublik bildet hier die Ausnahme — die Leistungsbilanzen nachhaltig, was in manchen „Problemländern“ eine reale Währungsabwertung und damit den Import zusätzlicher Preissteigerungen nach sich zog. Besonders ausgeprägt war dies 1976 in Großbritannien und Italien, 1977 in Frankreich. Vor allem in Großbritannien und Italien ergab sich dann noch einmal 1977 die fatale Verbindung aus starker Inflation und schwachem Wachstum. Aus diesem in jenen Jahren so ge-

häuft aufgetretenen Phänomen der „Stagflation“ entstand die neue Philosophie, daß eine lockere Geldpolitik ihre Rolle als Motor realen Wachstums ausgespielt habe. Vielmehr wurde nun im genauen Gegensatz dazu postuliert, daß es zur Wiedererlangung höheren Wachstums zuvor einer erfolgreichen Bekämpfung der Inflationsmentalität bedürfe. Diese Auffassung setzte sich gegen Ende der siebziger Jahre fast überall durch.

Mit der Zunahme der Leistungsbilanzdefizite erhöhten sich zugleich die Defizite in den öffentlichen Haushalten — Folge der rezessionsbedingten Steuerausfälle bei starkem Anstieg der Zahlungen an die Arbeitslosen. Obwohl in einer Situation mangelnder Verschuldungs- und Investitionsbereitschaft der Unternehmen ein abwegiger Gedanke, gerieten die wachsenden Staatsschulden alsbald in den Ruf, die Zinsen hochzutreiben und die Inflationserwartungen zu schüren. Die neue Parole hieß daher Konsolidierung durch Ausgabenkürzung; der Spielraum für eine expansive Finanzpolitik wurde politisch eingengt. Stark unterstützt wurde dieser Prozeß des Umdenkens durch den Inflationsschub aus dem zweiten Öl-

Variationskoeffizienten der Veränderung von Geldmenge und Staatsausgaben 1978 bis 1982¹⁾
in vH

	1978	1979	1980	1981	1982
Geldmenge (M1)					
7 EWS-Länder	7	6	4	6	3
7 EWS-Länder plus 4 andere europäische Länder	6	9	5	8	2
11 europäische Länder plus 3 außereuropäische Länder	6	8	5	7	3
Staatsausgaben					
7 EWS-Länder	6	4	6	8	7
7 EWS-Länder plus 4 andere europäische Länder	6	5	7	8	.
11 europäische Länder plus 3 außereuropäische Länder	5	4	6	.	.

1) Berechnet auf der Grundlage von Indexziffern mit dem jeweiligen Vorjahrswert als Basis.
Quelle: Berechnungen des DIW.

preisschock, der noch drastischer ausfiel als der erste, sowie durch die Wahlsiege der Konservativen in Großbritannien und den USA — für viele andere Industrieländer ein deutliches Signal in Sachen Inflationsbekämpfung. Zugleich machten es aber die Ölpreisentwicklung und die zunehmende Arbeitslosigkeit den Finanzpolitikern außerordentlich schwer, den Anstieg der Ausgaben tatsächlich zu drosseln. Dies gelang vielfach erst 1982. In den meisten EWS-Ländern waren zuvor die Ausgaben noch beschleunigt gestiegen.

Keineswegs waren es also primär die Zwänge des EWS, aus denen heraus die beteiligten Länder mit Ausnahme Frankreichs im ersten Jahr der Präsidentschaft Mitterrands zu einer strafferen Geld- und Finanzpolitik übergingen. Vielmehr wurden sie durch externe Schocks, denen sie gemeinsam unterlagen, durch vermeintliche Vorbilder aus dem Nicht-EWS-Raum und durch EWS-unabhängige Verengungen interner Aktionsspielräume dazu veranlaßt. Diese Parallelität zwischen dem EWS-Raum und den anderen westlichen Industrieländern ist u.a. daran deutlich erkennbar, daß von 1979 auf 1980 die Streubreite der Geldmengenausweitung, gemessen am Variationskoeffizienten, nicht nur innerhalb des EWS zurückging: Bezieht man andere wichtige europäische und außereuropäische Länder mit ein, so ist das Maß an geldpolitischer Konvergenz sogar noch ausgeprägter. Das gleiche gilt für die Entwicklung von 1981 auf 1982, nachdem es von 1980 auf 1981 inner- und außerhalb des EWS zu einer unterschiedlicheren Geldmengenausweitung gekommen war. Die weitgehende Unabhängigkeit des internationalen Konvergenzprozesses vom EWS in der Geldpolitik schließt natürlich

nicht aus, daß sich einzelne Regierungen, etwa diejenigen Frankreichs und Belgiens, bei unpopulären Maßnahmen auf die Zwänge des EWS berufen haben.

In der Finanzpolitik blieb dagegen der gemeinsame Konsolidierungskurs über Jahre hinweg reines Wunschdenken: Mit der Beschleunigung der durchschnittlichen Ausgabensteigerung im EWS-Raum nahm die Streubreite sogar noch zu. Erst 1982 scheint sich dieser Prozeß z.T. umgekehrt zu haben. Außerhalb des EWS-Raumes setzte — soweit die verfügbaren Informationen dies erkennen lassen — die Tendenzwende vielfach schon ein Jahr früher ein.

Welche Art Konvergenz?

Aber unabhängig von den Ursachen der beobachteten Konvergenz in der Geld- und Finanzpolitik bleibt zu fragen, ob dies die Art von Konvergenz ist, die die Gemeinschaft gebraucht hat. Seit fast drei Jahren stagniert das Sozialprodukt in Europa, und die Arbeitslosigkeit, besonders unter den Jugendlichen, nimmt dramatisch zu. Es hätte in dieser Situation durchaus nahegelegen, zumindest in den Ländern der Gemeinschaft mit relativ problemloser Außenwirtschaftslage — ihnen hätte sich im Zweifel manches Drittland angeschlossen — eine international abgestimmte Wachstumsinitiative zu ergreifen. Sie hätte verhindert, daß nationale Einzelinitiativen wie im Falle Frankreichs in einer bloßen Importzunahme verpuffen. Insoweit erscheinen die französischen Klagen seit 1981 über den wirtschaftspolitischen Attentismus in der Bundesrepublik als durchaus verständlich. Tatsächlich war und ist man aber weit von einer gemeinsamen Initiative entfernt. Konkrete Schritte haben die Mitgliedstaaten bisher nur zu einem einzigen, wenngleich gravierenden, Teilproblem der Beschäftigungspolitik, der Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit, angekündigt. Aber auch dieser „Fünfjahrplan“ zur Bereitstellung von Ausbildungsplätzen in großer Zahl oder zur Vermittlung von Möglichkeiten zum Erwerb mindestens zweijähriger erster Berufserfahrung ist — wiederum fast nur mit Ausnahme Frankreichs — bisher unverbindliches Lippenbekenntnis des Europäischen Rates bzw. des EG-Ministerrates geblieben⁵. Zumindest hätte es im EWS nahegelegen, die Wende in der US-amerikanischen Zinspolitik, die allzu lange hinausgezögert wurde, nicht abzuwarten und rechtzeitig die Initiative zu einer Zinssenkung in Europa zu ergreifen, die je nach der Außenwirtschaftslage für das eine Land stärker, für das andere Land schwächer hätte dosiert werden müssen. Auf diese Weise hätte die Anpassungslast in Form sinkender Wechselkurse auf einen größeren Kreis von Ländern verteilt und für das einzelne EWS-

⁵ Bulletin der EG, Nr. 3/1982, Ziff. 1.3.5 sowie Nr. 11/1982 Ziff. 1.2.6.

Leistungsbilanzsalden innerhalb und außerhalb des EWS
in Mrd. US-\$

	1978	1979	1980	1981	Januar bis September	
					1981	1982
<u>EWS-Länder</u>						
Belgien/Luxemburg	0,96	-3,04	-5,23	.	-4,10	.
Bundesrepublik Deutschland	9,02	-6,10	-15,70	-6,50	-10,89	-1,45 ¹⁾
Dänemark	-1,50	-2,96	-2,47	-1,87	-1,15	-1,86
Frankreich	3,35	1,20	-7,87	-7,28	-2,30 ²⁾	-10,48 ²⁾
Irland	-0,51	-1,68	-1,65	.	.	.
Italien	6,24	5,41	-9,80	-8,67	.	.
Niederlande	-1,44	-2,07	-2,84	3,19	1,22	3,08
<u>Andere europäische Länder</u>						
Großbritannien	1,97	-1,67	6,90	12,85	9,62	4,47
Österreich	-0,70	-1,14	-1,72	-1,53	-0,81	0,33
Schweden	-0,25	-2,41	-4,40	-2,71	-1,84	-1,91
Schweiz	4,43	2,44	-0,55	2,63	.	.
<u>Außereuropäische Länder</u>						
Japan	17,52	-8,75	-10,75	4,77	2,92	4,59
Kanada	-4,31	-4,22	-0,94	-4,46	-4,27	1,08
USA	-14,81	-0,48	1,48	4,40	3,13	-2,83

1) Der von der Bundesbank bereits ausgewiesene Jahreswert 1982 beträgt umgerechnet 3,32 Mrd. US-\$.
2) Eurostat-Angaben, nicht voll mit den übrigen, der IMF-Quelle entnommenen Zahlen vergleichbar.

Quellen: IMF, International Financial Statistics; Monatsberichte der Deutschen Bundesbank; Eurostat, Balance of Payments, Quarterly data.

Land erträglich gemacht werden können. Statt dessen kam es im Frühjahr 1982 zu der erwähnten „konzertierten Aktion“, die im Interesse einer Stützung des EWS-internen Kursgefüges zwar für die einen Länder eine Senkung, für die anderen aber eine Erhöhung des Zinsniveaus brachte. Insbesondere in Frankreich wirkte dieser Zinsanstieg den neu formulierten Zielen der Wirtschaftspolitik absolut entgegen.

Nicht nur in jener Situation gewann man allerdings auch den Eindruck, daß es der französischen Regierung nach wie vor ein Prestigeanliegen ist, den Wechselkurs des Franc im EWS zu verteidigen, auch wenn alle ökonomischen Erwägungen dagegen sprechen. In dem Maße, wie die Partner Frankreichs im EWS nicht bereit sind, eine expansive Wirtschaftspolitik mitzutragen, baut die französische Regierung ganz andere außenwirtschaftspolitische Verteidigungslinien auf: Sie drängt im Rahmen von Verträgen mit 14 Industriezweigen auf „Rückeroberung des französischen Binnenmarktes“⁶, behindert zunehmend Drittlandsimporte und versucht, auch die Partner in der EG auf eine protektionistischere Haltung gegenüber

Drittländern einzuschwören⁷, indem sie zugleich mehr Liberalität im EG-Binnenhandel in Aussicht stellt. Nicht zuletzt die Furcht vor zusätzlichen außenwirtschaftlichen Belastungen dürfte auch bei den erfolgreichen Versuchen Frankreichs Pate stehen, die Erweiterung der Gemeinschaft um Spanien und Portugal hinauszuzögern. Erwogen werden seit längerem auch Maßnahmen zur weiteren Beschränkung des Geld- und Kapitalverkehrs mit dem Ausland, der ohnehin noch relativ restriktiven Regelungen unterliegt⁸.

⁶ Vgl. etwa „Frankreichs Offensivpläne für den Inlandsmarkt“. In: Neue Zürcher Zeitung vom 9.2.1982.

⁷ Rainer, Hellmann, Die Europäische Gemeinschaft und die neue französische Wirtschaftspolitik — Wieviel Wandel können die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zumuten? In: Europa-Archiv, Nr. 18/1982, S. 542 f.

⁸ Dies gilt insbesondere für Bankkredite in heimischer Währung, die keine Lieferantenkredite sind und nicht dem Erwerb eines Wohneigentums in Frankreich durch Ausländer dienen, sowie für Nichtbanken-Kredite in heimischer oder fremder Währung, die nicht im Zusammenhang mit einer Direktinvestition stehen. Vgl. OECD, Controls on International Capital Movements — The Experience with Controls on International Financial Credits, Loans and Deposits. Paris 1982, S. 71 f.

Zur Flankierung der Abwertung beschlossen wurden jetzt Devisenbeschränkungen im Reiseverkehr.

Was kann das EWS noch leisten?

Gäbe es das EWS nicht, so entbehrten Wechselkursänderungen des Sensationscharakters. Damit soll hier nicht für die Abschaffung des EWS, sondern nur für dessen routinemäßigere Handhabung plädiert werden. Auf der einen Seite erscheint das System als durchaus geeignet, auf kurze bis mittlere Frist die Erwartungen zu stabilisieren: Hätte es bereits in den Jahren 1976 und 1977 das EWS mit seinem starken Interventions- und Beistandssystem gegeben, so hätte es damals nicht zu den überschießenden Kursreaktionen von Lira und französischem Franc kommen müssen. Das gleiche gälte für den Fall einer Mitgliedschaft Großbritanniens in bezug auf die übertriebene Schwäche des Pfundes im Jahre 1976 sowie seine spätere übermäßige Stärke. Insofern wäre durch einen vom französischen Wirtschafts- und Finanzminister im Zuge der jüngsten Verhandlungen angedrohten vorübergehenden Austritt aus dem EWS vermutlich — wie 1976 — genau das herbeigeführt worden, was Frankreich unbedingt vermeiden möchte: eine übermäßige generelle Abwertung des Franc.

Das EWS kann ebenfalls einen effizienten Rahmen für Verhandlungen mit den US-amerikanischen und japanischen Währungsbehörden über eine trilaterale Kurspflege abgeben, nachdem die amerikanische Administration begonnen hat, in den hektischen Dollarkursbewegungen einen Faktor weltwirtschaftlicher Instabilität zu sehen. Auch in dieser Hinsicht hätte sich Frankreich durch Austritt ins Abseits manövrieren können, denn wegen ihrer Rolle als alternative Reservewährung böte sich die D-Mark als „natürlicher“ Gegenpol im Rahmen solcher Verhandlungen an.

Auf der anderen Seite kann und darf das EWS kein Korsett für die währungspolitische Mißachtung von Differenzen im Inflationstempo sowie von strukturellen Ungleichgewichten in den Außenwirtschaftsbilanzen sein. Bei deren Beseitigung kommt es zwar darauf an, die Last zu verteilen, doch muß dies in ausgewogener Weise geschehen. Nach diesem Kriterium mußte jetzt eine höhere Abwertungsrate für den Franc erwartet werden.

Schließlich sollte es das System ermöglichen, die Prioritäten neu zu setzen. Zur Zeit gilt einseitig die Ausrichtung auf das Stabilitätsziel. Dies entspricht zwar der Leitidee der EWS-Initiatoren, doch hat sich die wirtschaftspolitische Konfliktlage inzwischen dramatisch verändert. Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik darf sich nicht nur der inneren und äußeren Währungsstabilität verpflichtet fühlen, sondern muß sich auch und gerade dem drängenden Problem

der Arbeitslosigkeit stellen. Zeigte sich das EWS in diesem Sinne flexibel, so böte es immer noch einen guten Rahmen für die Bemühungen der Mitgliedstaaten um — wohlverstandene — Konvergenz. Freilich darf diese dabei nicht zu Lasten der Freiheit des Kapitalverkehrs und des bei der Errichtung des Gemeinsamen Marktes schon Erreichten, aber auch nicht zu Lasten der dem Geiste nach ebenfalls im EWG-Vertrag angelegten und fast zwei Jahrzehnte lang praktizierten Liberalität im Handel mit Drittländern gehen.

Solange es in der Frage der wirtschaftspolitischen Prioritäten oder doch zumindest in der Tauglichkeitsbewertung zentraler wirtschaftspolitischer Instrumente im Hinblick auf gemeinsame Prioritäten noch derartig große Unterschiede gibt, wie sie in den letzten zwei Jahren zwischen Frankreich einerseits, der Mehrzahl der EWS-Länder andererseits zutage getreten sind, kann das EWS nur bei nüchternen Bereinigung aufgelaufener Wechselkursverzerrungen überleben. Seine Stabilisierungsfunktion wäre dabei auf die kurzfristigen Kursbewegungen beschränkt. Freilich werden damit die Hoffnungen hinfällig, daß es in absehbarer Zeit zu einer zweiten Ausbaustufe des Systems kommt, in der der Europäische Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit Funktionen einer echten währungspolitischen Interventionsstelle auf europäischer Ebene wahrnimmt. Auch in „glücklicheren EWS-Zeiten“ waren schon alle Versuche zu Schritten in diese Richtung⁹ nicht zuletzt am Widerstand der Deutschen Bundesbank¹⁰ gescheitert. Hierzu gehören etwa die Multilateralisierung der nationalen Swap-Abkommen gegenüber dem US-Federal Reserve System, die Pflicht zur unbegrenzten Annahme von ECU (gegenüber jetzt maximal 50 vH) durch die Gläubiger-Zentralbanken beim Saldenausgleich der sehr kurzfristigen Finanzierung des Wechselkursmechanismus¹¹ oder die automatische Bereitstellung von Gemeinschaftswährung bei „intramarginaler“ Intervention, also vor Erreichen des Interventionspunktes. Aber erst der drohende Abbruch der jüngsten Verhandlungen dürfte allen Beobachtern klar gemacht haben, daß eine institutionelle Weiterentwicklung ohne ökonomisches Fundament den Keim der Selbstzerstörung in sich trüge.

⁹ Vgl. EG-Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Dokumentation zum Europäischen Währungssystem, Kapitel, VI, Vorschläge der Kommission zum nicht-institutionellen Ausbau des EWS. In: Europäische Wirtschaft, Nr. 12/1982, S. 54 ff.

¹⁰ Vgl. etwa Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1981, S. 83 f.

¹¹ Art. 18 in Verbindung mit Art. 16 des Abkommens zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Funktionsweise des Europäischen Währungssystems vom 13. März 1979.

Schattenwirtschaft am Beispiel Italiens: Hindernis oder Herausforderung für die Wirtschafts- und Finanzpolitik?

In den letzten Jahren ist die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit in vielen Ländern verstärkt auf das Phänomen der Schattenwirtschaft gelenkt worden. Definition und Abgrenzung dieses Begriffs sind dabei sehr unterschiedlich, in allen Fällen steht jedoch die Schwarzarbeit wegen ihrer Konsequenzen für Finanzen und Leistungsfähigkeit des Staates im Mittelpunkt.

Vielfach wird argumentiert, daß in den hoch entwickelten Volkswirtschaften der Staat durch sein Verhalten erheblich dazu beigetragen habe, daß bemerkenswert viele Güter und Dienstleistungen im Schatten der offen deklarierten wirtschaftlichen Aktivitäten produziert und verwendet werden. Durch eine Fülle von regulierenden Vorschriften sei einerseits der legale Gestaltungsspielraum der Wirtschaftssubjekte eingeeengt worden, andererseits habe der Staat zur Finanzierung seiner (unnötig) hohen Ausgaben die Abgabenschraube übermäßig stark angezogen. Er habe dabei an finanzpolitischer Lenkungs-kapazität eingebüßt. Wenn er in wirtschaftlichen Schwächeperioden die Ausgaben erhöhe, um die Wirtschaft wieder in Gang zu bringen, würden die Steuerpflichtigen erwarten, daß zur Defizitabdeckung die ohnehin hohen Steuern noch weiter angehoben werden müssen — mit der Folge einer Ausweitung der Schattenwirtschaft¹.

Zweifellos wirft das Vorhandensein einer Schattenwirtschaft eine Reihe von Problemen auf. Einmal vollzieht sich die Verteilung und Umverteilung der entstandenen Einkommen anders als im offiziellen Bereich. Steuern und Sozialabgaben werden nicht gezahlt, dagegen fließen öffentliche Transferströme in Form von Sozialhilfe oder Arbeitslosenunterstützung an private Haushalte, die nach ihrer ausgewiesenen Einkommenslage als unterstützungsbedürftig angesehen werden. Zum anderen verliert die amtliche Sozialproduktberechnung an Bedeutung als Indikator für Niveau und Entwicklung des allgemeinen Wohlstands sowie als Orientierungsgröße für die Wirtschafts- und Finanzpolitik. In dem Maße, wie Güter und Dienstleistungen im Verborgenen produziert werden, wird auch der Beschäftigtenstand zu niedrig, die Zahl der nicht erwerbstätigen Bevölkerung — Arbeitsuchende und Nicht-Erwerbsbevölkerung — zu hoch eingeschätzt. Da der Bedarf an öffentlichen Gütern und Leistungen für Haushalte und Unternehmen unabhängig vom Umverteilungsprozeß besteht, verschärfen sich sowohl im Sozialbereich als auch im übrigen staatlichen Bereich die Finanzierungsfragen.

Diese Effekte sind freilich nur dann von Gewicht, wenn der Umfang der Schattenwirtschaft groß ist und im Zeitablauf rasch zunimmt. Schon aus der Natur der Schattenwirtschaft ergibt sich, daß man diesen Teil der Volkswirtschaft nur sehr grob mit Hilfe indirekter Methoden schätzen kann. Je nach dem Schätzverfahren variieren die Ergebnisse deutlich.

Ein Land, das in dem Ruf steht, eine ausgeprägte Schattenwirtschaft zu haben, ist Italien. Das Sozialforschungsinstitut CENSIS hat in seinen Berichten über die soziale Lage bereits 1972 — also vergleichsweise früh — das Interesse auf die Untergrundwirtschaft gelenkt². Inzwischen liegt auch von anderen Stellen eine Vielzahl von Berechnungen vor. Diese beziehen sich zumeist auf einen bestimmten Zeitpunkt und geben somit über die Entwicklung des Phänomens der Schattenwirtschaft keine Auskunft. Darüber hinaus sind die verschiedenen Schätzungen hinsichtlich Volumen von Produkt und Arbeitskraft sowie Umfang der Steuerhinterziehung nicht aufeinander abgestimmt. Die inoffiziell produzierten Waren und Dienstleistungen belaufen sich nach diesen Berechnungen auf 10 bis 30 vH des amtlichen Inlandsprodukts³. Eine andere Schätzung kommt zu dem Ergebnis, daß mehr als 5 Mill. Personen, d.h. rund ein Fünftel der Erwerbspersonen, schwarz arbeiten⁴. Die Steuerhinterziehung wiederum wird bei 15 bis 40 vH der theoretisch möglichen Einnahmen angesiedelt⁵. Der Einnahmehausfall — mit mindestens 3 vH des Bruttoinlandsprodukts zu veranschlagen — trüge demnach in entscheidendem Maße zum Staatsdefizit bei, das in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre schon bei rund 10 vH des BIP lag und in den letzten Jahren noch zugenommen hat.

¹ Vgl. u.a. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Unter Anpassungszwang, Jahresgutachten 1980/81, Z. 296; K. Schmidt, Verlockungen und Gefahren der Schattenwirtschaft, Vorträge N. 314, Opladen 1982; G. Gaetani d'Aragona, The Hidden Economy: Concealed Labor Markets in Italy, *Rivista Internazionale di Scienze economiche e commerciali*, marzo 1981, S. 270 ff.

² Vgl. die zusammenfassende Übersicht über die Sozialberichte in CENSIS, *Gli anni di cambiamento*, Milano 1982, S. 22 ff.

³ Vgl. C. Alvaro, *L'Italia sommersa che non paga le tasse*, *mondoperaio* 2/79; A. Saba, *L'industria sommersa — il nuovo modello di sviluppo*, Padova 1980; F. Forte, *Conti dell'economia sommersa*, *mondoperaio* 1979.

⁴ Vgl. L. Frey, *Il „lavoro nero“ nel 1977 in Italia*, *Tendenze della occupazione*, 6/1978.

⁵ Vgl. V. Antoni, *Indagine sull'evasione: schedi di analisi e di proposte*, in S. Andriani/L. Violante, *Le evasioni fiscali*, Bari 1979.

Daten zur italienischen Arbeitsmarktsituation
in 1000 Personen

	1970	1975	1980	1981
Erwerbspersonen				
Erwerbstätige	18 956	18 996	20 674	20 751
Arbeitslose 1)	615	654	1 698	1 913
dar.: Jugendliche	453	519	1 297	1 439
dar.: Frauen	208	256	982	1 104
I n s g e s a m t	19 571	19 650	22 372	22 664
In der Schattenwirtschaft Beschäftigte (Schätzung nach Frey)				
Nicht-Erwerbspersonen				
Jugendl. (14-29 Jahre)	1 381	1 394	1 217	1 204
30-bis 59-Jährige	1 131	1 116	1 043	1 026
männlich	42	39	46	45
weiblich	1 089	1 077	997	981
60-Jährige u. Ältere	901	988	1 092	1 122
Zusammen	3 413	3 498	3 352	3 352
Erwerbspersonen mit marginaler Beschäftigung 2)	.	.	798	746
mit Erwerbsbereitschaft 3)	.	.	792	731
Zusammen	.	.	1 590	1 477
I n s g e s a m t	.	.	4 942	4 829

1) Arbeitssuchende insgesamt, d.h. Arbeitslose im engeren Sinne, Personen auf Suche nach einer Erstbeschäftigung und übrige Personen auf Arbeitssuche.-2) Personen, die bei der Haushaltsbefragung erklärt haben, nicht erwerbstätig, in der Berichtswoche indessen einer Beschäftigung nachgegangen zu sein. Diese Angaben wurden vor 1977 nicht erhoben.- 3) Personen, die keinen Arbeitsplatz suchen, aber unter bestimmten Bedingungen einer beruflichen Tätigkeit nachzugehen bereit wären. Diese Angaben wurden vor 1977 nicht erhoben.-

Quellen: ISTAT, Annuario di statistiche del lavoro, div. Jg.; ISTAT, Supplemento al Bollettino mensile di Statistica, n. 5/82; L.Frey, Il "lavoro nero" nel 1977 in Italia, in: Tendenze della occupazione, 6/1978; Berechnungen des DIW.

Als Gründe für die Ausbreitung der italienischen Schattenwirtschaft werden vielfach der Ausbau des sozialen Sicherungssystems sowie das „Arbeiterstatut 1970“, das den beschäftigten Arbeitnehmern weitgehende Rechte und ein hohes Maß an Arbeitsplatzsicherheit brachte, genannt. Die hieraus resultierenden steigenden Soziallasten hätten die unternehmerische Gestaltungsfreiheit eingeengt und zur Krise der Großindustrie geführt. In den siebziger Jahren sei ein Dezentralisierungsprozeß („decentramento produttivo“) eingeleitet worden, in dessen Verlauf verstärkt kleine und Kleinst-Betriebe entstanden und vorzugsweise in der Schattenwirtschaft tätig geworden seien⁶.

Es gibt jedoch Grund zu der Annahme, daß dieses Bild überzeichnet ist. Gerade die siebziger Jahre waren durch eine anhaltende weltweite Wachstumschwäche geprägt, in deren Gefolge sich Arbeitslosigkeit und Probleme der öffentlichen Finanzwirtschaft einstellten. Es ist deshalb zu fragen, inwieweit alle Versuche, die Schattenwirtschaft zu quantifizie-

ren, nicht eher die Auswirkungen der krisenhaften wirtschaftlichen Entwicklung erfassen als jene eines sich ausweitenden staatlichen Zugriffs auf die private Wirtschaft. Die Einschätzung, welche dieser beiden Komponenten überwiegt, ist aber ausschlaggebend für die aus der Situation zu ziehenden Schlußfolgerungen. Sie unterscheiden sich deutlich voneinander: Während der Hinweis auf die durch Abgabendruck herbeigeführte Schattenwirtschaft zugleich zu wirtschafts- und finanzpolitischer Abstinenz auch in Schwächeperioden auffordert oder diese zumindest entschuldigt, sind im Falle der krisenbedingten Verminderung offizieller Erwerbchancen Spielräume für politisches Handeln gegeben, die eine antizyklische oder kompensatorische Finanzpolitik zulassen.

Benachteiligte Gruppen arbeiten schwarz

Die bisher vorliegenden Berechnungen sind schon deshalb keine eindeutigen Belege für das staatsinduzierte Abtauchen von Produzenten aus der offiziell erfaßten Wirtschaft, weil sie die Schattenwirtschaft nicht in ihrer zeitlichen Entwicklung messen. Zwar sind genaue Aussagen über das Gewicht einzelner in Frage kommender Ursachen empirisch nicht möglich. Es spricht jedoch einiges dafür, daß gerade die wirtschaftliche Lage das Ausmaß der Schwarzarbeit beeinflusst. Dies zeigt beispielsweise die sehr detaillierte Schätzung von Frey. Sie basiert auf der vom Statistischen Amt (ISTAT) durchgeführten vierteljährlichen Haushaltsbefragung, in der u.a. Angaben über Erwerbsstatus, sozioökonomische Positionen und Art der Tätigkeit nach Altersklassen und Geschlecht erhoben werden. Frey unterstellt, daß Arbeitskräfte, die in der Schattenwirtschaft tätig sind, zu einem Teil zu den Personen gehören, die sich nicht als Erwerbspersonen bezeichnen. Von den Erwerbspersonen werden jene dazugerechnet, die sich als prinzipiell nicht erwerbstätig einstufen, jedoch Gelegenheitsbeschäftigungen ausgeübt haben, sowie jene, die grundsätzlich ihre Erwerbsbereitschaft erklärt haben. Die auf diese Weise geschätzte Größe von rund 5 Mill. Personen ist aber eher als das Potential und nicht als die tatsächliche Zahl der Schwarzarbeiter anzusehen. Knapp ein Drittel entfällt auf Erwerbspersonen, die nicht in einem Arbeitsverhältnis stehen, ein Viertel auf jüngere Personen bis zum Alter von 29 Jahren, darunter mehr als die Hälfte Studenten, und jeweils ein Siebtel auf Hausfrauen im Alter von 30 bis unter 50 Jahren sowie auf Rentner.

Jugendliche, Frauen mittleren Alters und Personen über 65 Jahre bilden aber bereits am offiziellen Arbeitsmarkt die Gruppen mit den höchsten Arbeitslo-

⁶ Vgl. G. Fuà, Occupazione e capacità produttive: la realtà italiana, Bologna 1976.

senquoten. Sie haben auch generell die geringsten Erwerbschancen, da der italienische Arbeitsmarkt stark zugunsten der einmal in den Produktionsprozeß integrierten Arbeitskräfte segmentiert ist. Vor diesem Hintergrund ist die Tätigkeit in der Schattenwirtschaft mit großer Wahrscheinlichkeit als Flucht aus einer ungünstigen Arbeitsmarktsituation zu werten; das Motiv, Steuern und Sozialbeiträge zu sparen, dürfte demgegenüber zweitrangig sein, zumal die meisten dieser Personen unter Vorsorgeaspekten ein Interesse an der Einbindung in das Sozialversicherungssystem haben müßten. Es ist freilich zu fragen, inwieweit sich nicht auch andere Personengruppen, die in der Rechnung von Frey nicht berücksichtigt sind, in dieser Notsituation befinden. Dies dürfte in erster Linie auf Arbeitslose, darunter jene auf der Suche nach einer Erstbeschäftigung, zutreffen, die nur über äußerst geringe Transfereinkommen verfügen können.

In vielen Fällen werden die genannten Gruppen aber auch nur einer marginalen „Untergrund“-Tätigkeit nachgehen, sei es, daß die zur Verfügung stehende Zeit, wie bei Studenten oder einem Teil der Hausfrauen, für eine reguläre oder umfangreichere Arbeit nicht ausreicht, sei es, daß das Motiv für die Beschäftigung darin liegt, das Haushaltseinkommen mit Nebeneinkünften aufzubessern, was bei Rentnern und Hausfrauen zutreffen dürfte. Diese Arbeitsplätze werden, soweit es sich um Aushilfe, Heimarbeit, unregelmäßige oder saisonale Beschäftigung handelt, überwiegend nicht mit Erwerbspersonen besetzt, die am „offiziellen“ Arbeitsmarkt eine regelmäßige Arbeit suchen. Eine offizielle Beschäftigung für diese Art von Tätigkeiten wird zudem durch das rigide und schwerfällige Vermittlungssystem Italiens, nach dem in jedem Fall die Arbeitsmarktverwaltungen eingeschaltet werden müssen, nicht gerade begünstigt. Eine flexiblere Ausgestaltung dieses Systems sowie die arbeitsrechtlich besser abgesicherte Stellung von Teilzeitbeschäftigten — beides aktuelle, aber kontrovers diskutierte Projekte im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik — könnten dazu beitragen, Anreize für illegale Beschäftigung zu verringern.

Die Zahl der Schwarzarbeiter spiegelt überdies nicht den Umfang an Arbeitsleistungen wider; dieser ist in Mann-Jahren gerechnet wesentlich niedriger; entsprechend geringer einzuschätzen sind die entstandenen Einkommen und die unterlassenen Zahlungen von Steuern und Sozialabgaben. Schließlich ergeben sich aus der Berechnung keine Anhaltspunkte dafür, daß sich die Schwarzarbeit in den letzten Jahren rasch ausgeweitet hat. Läßt man die Annahmen, die Frey seiner Schätzung für das Jahr 1977 zugrunde gelegt hat, unverändert, so ist das Arbeitspotential der Schattenwirtschaft für die späteren Jahre in gleichbleibender Größenordnung anzusetzen⁷. Für eine Va-

riation der Annahmen wiederum fehlen gesicherte Erkenntnisse.

Fiskalisierung der Sozialabgaben entlastet Unternehmen

Empirische Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen können ebensowenig als eindeutige Belege zur Untermauerung der These herangezogen werden, daß der Ausbau des sozialen Sicherungssystems zu forcierter Personalkostensteigerung geführt habe, daß dadurch vor allem die großen Unternehmen gefährdet worden seien und damit ein Dezentralisierungsprozeß bis hin zur Ausweitung der Klein- und Kleinst-Betriebe in der Schattenwirtschaft eingeleitet worden sei. Zwar gibt es Anzeichen dafür, daß die Beschäftigung in den kleineren Unternehmen (bis zu 20 Beschäftigten) seit Mitte der siebziger Jahre besonders in den stark unter Konkurrenzdruck stehenden Wirtschaftsbereichen wie in der Textil-, Bekleidungs-, Schuh- und Lederproduktion, dem Maschinenbau, aber auch dem Handel stärker zu- bzw. weniger stark abgenommen hat als in den größeren Unternehmen. Genauerer Aufschluß wird hier allerdings erst das z.Z. noch nicht verfügbare Ergebnis des Industriezensus von 1981 geben können.

Bei den Industrieunternehmen mit mindestens 20 Beschäftigten, für den das ISTAT jährlich Angaben zur Ertragslage erhebt, ist der Beschäftigtenstand in den siebziger Jahren im allgemeinen stärker in den unteren Größenklassen abgebaut worden. Dabei haben diese Unternehmen ihre Wirtschaftsleistung — gemessen als Bruttowertschöpfung in nominaler Rechnung — je Beschäftigten rascher steigern können als die großen Unternehmen. Deren Niveauvorsprung haben sie freilich nur in einzelnen Wirtschaftsbereichen — darunter der Textilindustrie — aufgeholt. Tendenziell hat sich die Gewinnsituation aber in allen Unternehmensgrößen recht gleichmäßig entwickelt; seit 1975 sind die Lohnquoten in den großen Unternehmen meist sogar stärker zurückgegangen als in den kleineren. Dies würde noch deutlicher werden, wenn man die Lohnquoten um den nach Größenklassen unterschiedlichen Anteil der Selbständigen und der mithelfenden Familienangehörigen bereinigen könnte.

Mitte der siebziger Jahre sind die Personalkosten infolge der Ausweitung der Soziallasten stärker als die Löhne gestiegen, da die Verbesserung der sozialen Leistungen — Anhebung der Mindestrenten, Er-

⁷ Für die Jahre vor 1977 läßt sich die Berechnung nur mit Einschränkungen durchführen, da das statistische Amt die Erhebungen nach einem anderen Konzept durchführte. Bei vorsichtiger Einschätzung dürfte allerdings auch hier gelten, daß eine deutliche Zunahme des fraglichen Personenkreises nicht erkennbar ist.

Unternehmensstruktur und Produktionsergebnis ausgewählter Wirtschaftszweige Italiens 1972 bis 1980

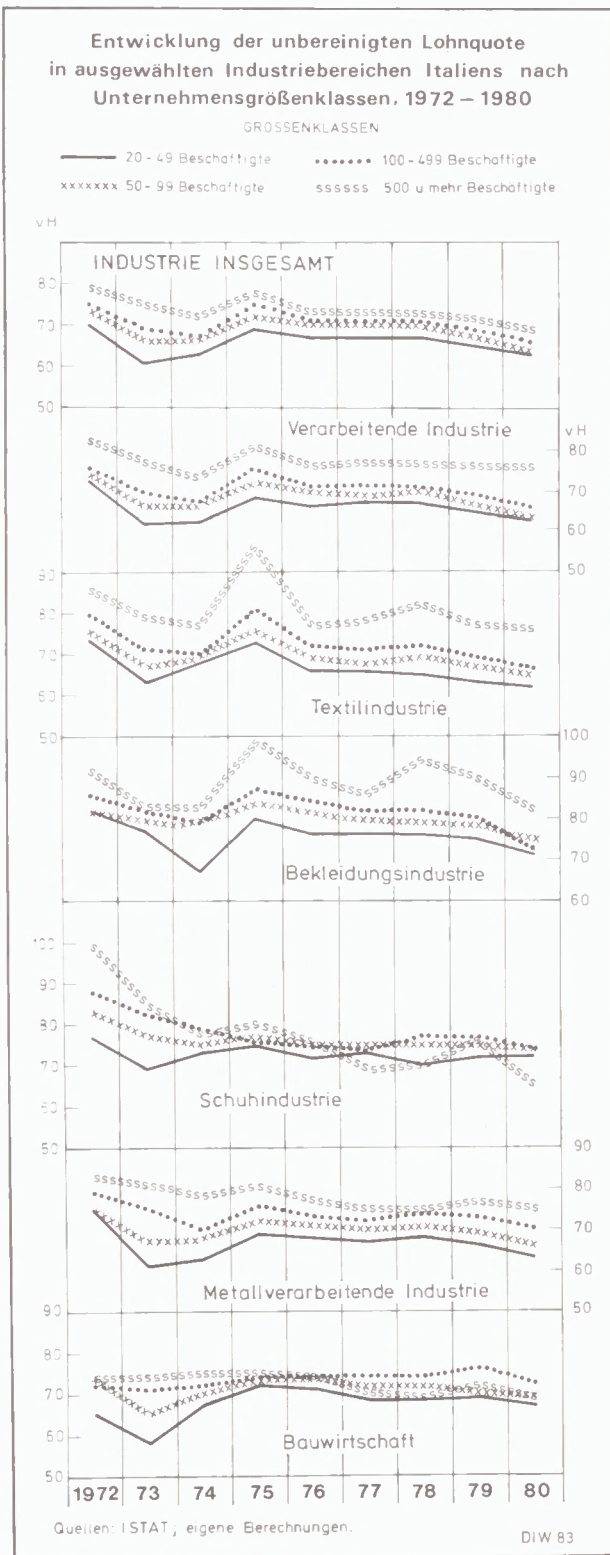
Wirtschaftszweig Größenklasse nach Zahl der Beschäftigten	1980			Durchschnittliche jährliche Veränderung 1972 bis 1980 ¹⁾		
	Unternehmen	Beschäftigte	Einkommensproduktivität ²⁾	Unternehmen	Beschäftigte	Einkommensproduktivität ²⁾
	Anzahl	1000	1000 Lit	vH		
Verarbeitende Industrie						
20 - 49	15 279	431	17 358	-1,4	-2,4	24,3
50 - 99	5 649	393	18 822	-2,1	-1,9	23,5
100 - 499	5 061	994	20 192	-0,2	-0,2	22,0
500 und mehr	855	1 578	19 382	-0,5	-0,4	19,2
Insgesamt	26 844	3 396	19 297	-1,3	-0,8	21,1
dar.: Textilindustrie						
20 - 49	1 701	49	15 573	-1,5	-2,5	26,1
50 - 99	672	47	16 349	-2,9	-2,8	25,0
100 - 499	617	120	16 861	-1,5	-1,6	24,0
500 und mehr	81	77	15 700	-3,8	-6,6	22,0
Insgesamt	3 071	293	16 261	-1,9	-3,5	23,8
Bekleidungs-, Schuh- u. Lederindustrie						
20 - 49	1 989	58	12 234	-2,9	-3,5	26,0
50 - 99	805	55	12 315	-2,9	-2,7	25,0
100 - 499	605	111	13 569	-1,7	-2,0	24,1
500 und mehr	59	56	13 606	-0,7	-2,7	22,0
Insgesamt	3 458	280	13 052	-2,7	-2,6	24,2
Metallverarbeitende Industrie						
20 - 49	4 155	118	18 837	-1,3	-2,2	24,6
50 - 99	1 625	113	19 866	-1,8	-1,6	23,4
100 - 499	1 568	311	19 966	0,7	0,8	21,9
500 und mehr	270	448	19 433	-0,5	-0,1	20,7
Insgesamt	7 618	990	19 578	-1,0	-0,3	21,6
Bauwirtschaft						
20 - 49	3 661	84	17 529	-3,0	-5,4	22,2
50 - 99	733	49	18 463	-7,3	-7,4	23,1
100 - 499	446	91	19 684	-5,0	-5,3	22,5
500 und mehr	80	90	21 979	-1,4	-2,2	22,1
Insgesamt	4 920	314	19 573	-4,0	-4,9	22,6
Industrie insgesamt ³⁾						
20 - 49	19 242	523	17 329	-1,7	-0,7	23,7
50 - 99	6 478	449	18 974	-2,8	-2,6	23,5
100 - 499	5 596	1 102	20 317	-0,7	-0,7	22,1
500 und mehr	962	1 827	22 068	-0,6	-0,4	19,9
Insgesamt	32 278	3 901	20 582	-1,8	-1,1	21,4
Handel, Hotel- und Gaststättenqew.						
20 - 49	3 301	84	21 073	-0,0	-1,8	20,5
50 - 99	748	51	8 298	-1,6	-1,4	-6,7
100 - 499	477	91	26 852	-0,8	-0,4	20,7
500 und mehr	86	142	30 047	2,8	0,5	20,0
Insgesamt	4 612	368	24 189	-0,3	-0,5	17,9

1) Handel, Hotel- und Gaststättengewerbe 1976 bis 1980.- 2) Nominale Bruttowertschöpfung je Beschäftigten.- 3) Einschließlich Bergbau und Energiewirtschaft.

Quellen: Beilagen zum Bollettino mensile di Statistica, div.Jg.; Berechnungen des DIW.

weiterung des Kreises Rentenberechtigter, Erhöhung der Sozialtransfers, Verbesserung der Krankenversorgung u.a. — über eine mehrmalige Erhöhung der Beitragssätze zur Sozialversicherung teilweise finanziert wurde. Ab 1977 hat der Staat indessen zunächst im Wege der „Fiskalisierung“ von Krankenversiche-

rungsbeiträgen, danach durch die Einrichtung eines im wesentlichen steuerfinanzierten staatlichen Gesundheitswesens für eine fühlbare Personalkostenentlastung der Unternehmen gesorgt. Auf lange Sicht sind infolgedessen die Sozialabgaben nicht rascher gestiegen als die Ausgaben der Unternehmen für Löh-



ne und Gehälter. Von einem zunehmenden Druck sozialer Lasten, dem die Wirtschaftssubjekte durch Abwanderung in die Schwarzarbeit auszuweichen versucht hätten, kann im Lichte der Entwicklung der Gewinnquoten einerseits, der staatlichen Maßnahmen

zur Kostenentlastung andererseits kaum die Rede sein.

Steuerhinterziehung infolge Versagens öffentlicher Verwaltungen

Gleichwohl besteht für die Unternehmer prinzipiell ein Anreiz zur Produktion in der Schattenwirtschaft, insbesondere in Zeiten unsicherer wirtschaftlicher Entwicklung und schärferen Konkurrenzdrucks. Bei gleichem Lohnniveau sind die Personalausgaben um rund ein Drittel niedriger, darüber hinaus fallen weder Produktions- noch Einkommen- und Körperschaftsteuern an. Diese Ersparnisse verbessern unmittelbar die Gewinnsituation oder stützen — wenn sie teilweise an die Kunden oder Arbeitnehmer weitergegeben werden — die Position am Absatz- und Beschaffungsmarkt. Außerdem erlaubt die illegale Beschäftigung einen weitaus flexibleren, nicht durch arbeits- und tarifrechtliche Vorschriften eingegengten Einsatz von Arbeitskräften — ein Anreiz, der infolge der starken Reglementierung des italienischen Arbeitsmarktes in einer Situation hoher Unterbeschäftigung groß sein dürfte. Bei den Arbeitnehmern ist das Interesse, in der Untergrundwirtschaft beschäftigt zu werden, allerdings nur dort gleichgelagert, wo die soziale Sicherung durch familiäre Bindung oder über rechtliche Ansprüche — auch im Rahmen der Lohnausgleichskasse — gewährleistet ist.

Im Grunde gibt es aber diese Anreize zur Hinterziehung von Steuern und anderen Abgaben schon so lange, wie der Staat steuerfinanzierte Leistungen ohne spezifisches Entgelt bereitstellt. Inwieweit auf sie tatsächlich reagiert wird, kann also schon deshalb nur zum Teil eine Frage des Steuersatzes sein. Ebenso entscheidend ist die Steuermoral; sie wird gerade in den letzten Jahren durch zunehmende Staatsverdrossenheit unterhöhlt. Das Ausmaß der so motivierten Steuerhinterziehung hängt jeweils von der Chance ab, daß das Steuervergehen verborgen bleibt, und von dem finanziellen Risiko, das mit einer Aufdeckung verbunden ist. Dies ist nicht zuletzt eine Frage der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen. Gerade in Italien wird die Steuerhinterziehung dadurch begünstigt, daß die vielen kleinen und Kleinst-Unternehmen von den Steuerbehörden kaum jemals kontrolliert worden sind.

Das Problem der Schattenwirtschaft sollte daher in erster Linie als Herausforderung der Wirtschafts- und Finanzpolitik angesehen werden. Vor allem müssen die Chancen zur Steuerhinterziehung verringert und deren Risiken erhöht werden. Dazu gibt es in Italien derzeit neue Anläufe: Für den Handel werden Registrierkassen obligatorisch; bei freien Berufen wird die Pflicht zu schriftlicher Liquidation eingeführt, wobei Kontrollen teilweise dadurch möglich werden, daß die Ausgaben für die Inanspruchnahme entsprechender

Entwicklung der Personalausgaben in ausgewählten italienischen Wirtschaftszweigen

Wirtschaftszweig	1980			Durchschnittliche jährliche Zunahme 1969 bis 1980 ¹⁾		
	Löhne u. Gehälter	Sozial- abgaben	Zusammen	Löhne u. Gehälter	Sozial- abgaben	Zusammen
	Mrd. Lit.			vH		
Verarbeitende Industrie	31 628,9	14 117,2	45 746,1	19,1	18,6	19,0
dar.: Textilindustrie	2 277,9	952,9	3 230,8	16,5	15,6	16,2
Bekleidungs-, Schuh- und Lederindustrie	1 916,7	735,5	2 652,2	19,6	18,3	19,2
Metallverarbeitende Industrie	9 416,4	4 330,7	13 747,1	19,9	19,7	19,8
Bauwirtschaft	2 707,4	1 523,8	4 231,2	15,1	16,0	15,4
Industrie insgesamt ²⁾	36 731,8	17 050,1	53 781,9	18,6	18,2	18,5
Handel, Hotel- und Gaststättengewerbe	3 668,1	1 808,3	5 476,4	19,0	17,3	18,4

1) Handel, Hotel- und Gaststättengewerbe 1973 bis 1980.- 2) Einschließlich Bergbau und Energiewirtschaft.
Quellen: Beilagen zum Bollettino mensile di Statistica, div. Jg.; Berechnungen des DIW.

Dienstleistungen als steuerlich abzugsfähig anerkannt werden; die steuerlichen Prüfungen — bis einschließlich 1979 noch nach dem Zufallsprinzip ausgeführt — werden nach einer Experimentierphase in diesem Jahr gezielt bei den Steuerschuldnern durchgeführt, bei denen aufgrund von Einkommensvergleichen der Verdacht auf Steuerhinterziehung besteht; Mitte letzten Jahres ist das Bankgeheimnis für die Finanzbehörden gefallen⁸.

Soweit die Schattenwirtschaft Ausdruck mangelnder Erwerbsmöglichkeiten und marginaler Beschäftigung ist, besteht zum anderen die Herausforderung, im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Verantwortung auch mit Hilfe des wirtschafts-, arbeitsmarkt-

und finanzpolitischen Instrumentariums für bessere Wachstumsbedingungen und zahlreichere legale Beschäftigungsmöglichkeiten zu sorgen. Schließlich gilt es auch, das Bewußtsein der Öffentlichkeit dafür zu schärfen, daß den Abgaben am Bedarf orientierte Leistungen gegenüberstehen. Die Legitimierung der öffentlichen Leistungen erfordert es allerdings, daß die Struktur der Staatsausgaben immer wieder von neuem kritisch überprüft und den sich wandelnden Bedürfnissen angepaßt wird.

⁸ Vgl. Mondo Economico vom 2. Februar 1983 (Lotta all'evasione — La paura è Forte).

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Erscheinen zur Zeit im 51. Jahrgang. Format DIN A 4.

Heft 4/1981. 130 S. DM 58,60.

Staatsdefizite, Kreditmärkte und Investitionen. Von *Reinhard Pohl*.

Einige quantitative Aspekte der Staatstätigkeit: Verlaufsmuster und Perspektiven. Von *Dieter Vesper*.

Entwicklung von Gewinnen und Renditen im Unternehmensbereich. Von *Bernd Görzig*.

Der Einfluß demographischer Faktoren auf die Struktur des privaten Verbrauchs. Von *Werner Müller*.

Bemerkungen zu einer regional differenzierten Betrachtungsweise in der Demographie. Von *Herwig Birg*.

A Comparison of the Efficiency of Various Predictors in the Generalized Least Squares Model. By *Jürgen Blazejczak*.

Zahlenanhang: Vierteljährliche volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einschließlich Geldvermögensrechnung.

Heft 1/1982. 150 S. DM 64,60.

Grundlagen und Anwendung mikroanalytischer Modelle. Von *Hans-Jürgen Krupp* und *Gert Wagner*.

The Use of Imports from Developing Countries in the Federal Republic of Germany. By *Dieter Schumacher*.

Zur Subventionierung der Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Von *Peter Hrubesch*.

Die globale Verkehrsentwicklung als Grundlage regionaler Mobilitätsprognosen.— Ein einfacher Prognoseansatz für teilräumliche Verkehrsvorausschätzungen. Von *Hartmut Kuhfeld* und *Joachim Niklas*.

Input-Output-Tabellen für Berlin (West) 1970 und 1974. Von *Kurt Hornschild* und *Uwe Müller*.

Auswirkungen von Umweltschutzauflagen auf Rentabilität, Produktionsprogramm und Standortwahl. Von *Peter Ring* und *Wolfgang Watter*.

Kurzberichte: Gutachten-Dokumentation.

Zahlenanhang: Vierteljährliche volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einschließlich Geldvermögensrechnung.

Heft 2/1982. 124 S. DM 56,00.

Bestimmungsgründe der Nachfrage nach Produktionsfaktoren in den Wirtschaftszweigen. Von *Jürgen Blazejczak*.

Die Komponenten der Gewinn- und Renditeentwicklung in den Wirtschaftszweigen. Von *Bernd Görzig*.

Zur Neuberechnung des Produktionspotentials im Bergbau und verarbeitenden Gewerbe. Von *Rainer Pischner*.

Ergebnisse einer Umfrage über Rechnerprogramme für ökonomische Entscheidungsmodelle. Von *Josef Gruber*.

Hat die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik in den USA Erfolgchancen? Von *Manfred Teschner*.

Das Wirtschaftsjahrbuch Chinas 1981. Von *Ernst Hagemann*.

Zahlenanhang: Vierteljährliche volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einschließlich Geldvermögensrechnung.

Heft 3/1982. 115 S. DM 54,00

Ein monetäres Teilmodell — Ein Beitrag zur Weiterentwicklung des ökonomischen Konjunkturmodells der Wirtschaftsforschungsinstitute. Von *Reinhard Pohl* und *Rudolf Zwiener*.

Structure and Performance of the Annual Macroeconometric Model for the FRG. By *Reinhard Hujer*, *Gerhard Bauer*, *Helmut Knepel*.

Einige Überlegungen zur Berücksichtigung struktureller Unterschiede bei interregionalen Vergleichen.

Von *Walter Schöning*.

Eine Investitionsmatrix für die Bundesrepublik Deutschland 1976. Von *Egon Baumgart*.

Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des dualen Systems.

Von *Wolfgang Jeschek*.

Zahlenanhang: Vierteljährliche volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einschließlich Geldvermögensrechnung.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D-1000 Berlin 33

Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer,

Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Rolf Krengel, Dr. Jürgen Müller, Dr. Reinhard Pohl,

Dr. Horst Seidler, Prof. Dr. Reiner Stäglin (kommissarisch), Dr. Wolfgang Watter, Hans-Joachim Ziesing (kommissarisch)

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner, in Vertretung: Dieter Teichmann

Bewährungsprobe bestanden? Zum Konvergenzaspekt europäischer Konjunkturpolitik in vier Jahren EWS. Bearbeitet von Fritz Franzmeyer.—
Schattenwirtschaft am Beispiel Italiens: Hindernis oder Herausforderung für die Wirtschafts- und Finanzpolitik? Bearbeitet von Bernhard Seidel.

Verlag: Duncker & Humblot, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41. Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit

Quellenangabe zulässig. Druck: Zippel-Druck Berlin, Muskauer Str. 43, D-1000 Berlin 36.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 100,—, vierteljährlich DM 30,—, Einzelnummer DM 4,—.

Zuzüglich Versandkosten.