

Schattenwirtschaft

Gliederung:

- 1. Anlass: Verhaftung von Zumwinkel**
- 2. Zum Begriff: Schattenwirtschaft**
- 3. Verschiedene Arten der Schattenwirtschaft**
- 4. Methoden zur Feststellung von Schwarzarbeit**
- 5. Der empirische Befund**
- 6. Verbreitung in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen**
- 7. Ursachen der Schattenwirtschaft**
- 8. Maßnahmen zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft**

1. Zum Anlass: Die Verhaftung Zumwinkels

Vor einigen Monaten wurde der damalige Vorstandsvorsitzende des Telekom-Konzerns wegen Steuerhinterziehung verhaftet. Gleichzeitig wurde angekündigt, dass mit weiteren Verhaftungen in großem Umfang zu rechnen sei. Diese Mitteilungen riefen in der Öffentlichkeit große Erregung hervor. Man fand es

als skandalös, dass Führungskräfte der Wirtschaft in Wirtschaftskriminalität verwickelt waren.

Der Vorstellung, dass sich in unserer Gesellschaft die Reichen und Mächtigen alles erlauben können, wurde erneut Vorschub geleistet. Vor allem der Tatbestand, dass man der Masse der Bevölkerung, vor allem den Arbeitnehmern mit geringem Einkommen im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktreform hohe Einschränkungen zugemutet hatte, hat die Vorstellung verstärkt, dass unsere Gesellschaft höchst ungerecht verfare, und dass die öffentlichen Lasten einseitig von den Ärmeren zu tragen seien. Den Reichen und Mächtigen komme jedoch eine besondere Verantwortung zu, von ihnen müsse man erwarten, dass sie sich in besonderem Maße vorbildlich verhalten.

Eigentlich hätte diese Nachricht von der Überführung von Steuersündern in der Öffentlichkeit positiv aufgenommen werden müssen. Auf der einen Seite wurden durch diese Überführung dem Fiskus zahlreiche Millionen Mehreinnahmen verschafft. Hierbei gilt es nicht nur die mit der Verhaftung einiger Prominenter verbundenen Steuerrückflüsse zu beachten. Viel wichtiger ist der Umstand, dass Steuerhinterziehungsmethoden, die bisher als absolut sicher galten, nun aber von den Behörden entlarvt werden konnten, in Zukunft eben nicht mehr als sicher gelten können, sodass gerade aus diesen Gründen in Zukunft in geringerem Maße mit Steuerhinterziehung gerechnet werden muss.

Es kommt noch hinzu, dass die Gefahr einer Steuerhinterziehung in Zukunft auch deshalb geringer werden dürfte, da Lichtenstein und Monaco auf diese Weise an den Pranger gestellt wurden und unter starkem Druck stehen, in stärkerem Maße als bisher bei der Verfolgung von Steuersündern mit den europäischen Behörden und Staaten zusammenzuarbeiten. Dies wird sicherlich die Möglichkeiten der Steuerhinterziehung erschweren und der Umfang der Steuerhinterziehung dürfte deshalb in Zukunft zurückgehen.

Allerdings beruhen die Vorstellungen sowohl von der Verteilung der öffentlichen Lasten als auch von der Verteilung der Steuerhinterziehung auf Reich und Arm auf falschen Vorstellungen. Es ist keinesfalls so, dass die öffentlichen Lasten einseitig von den ärmeren Bevölkerungsgruppen getragen werden müssen, und dass sich die Reichen in ihrer Mehrheit einer Besteuerung ent-

ziehen können. So hatten im Jahre 2007 die Steuerpflichtigen insgesamt 196 Milliarden Euro an Lohn und Einkommenssteuer zu zahlen.

Hierbei entfielen auf die obersten 10 Prozent der Steuerzahler mit jährlichen Einkünften von mehr als 64.500 Euro immerhin mehr als 53% der Steuerlast und die obersten 25 Prozent der Steuerzahler mit jährlichen Einkünften von mehr als 41.600 Euro zahlen mehr als $\frac{3}{4}$ der gesamten Steuersumme. Schließlich wurde von den untersten 20 Prozent der Steuerpflichtigen mit jährlichen Einkünften von weniger als 8.200 Euro nahezu keine Steuern (de facto nur 0,3% der gesamten Steuerlast) gezahlt. Für die Erbschaftssteuer dürfte diese tatsächliche Aufteilung der Steuerlasten noch eindeutiger ausfallen.

Auch die weitverbreitete öffentliche Meinung, die Reichen und Mächtigen zeichneten sich dadurch aus, dass sie in besonders hohem Maße Steuern hinterziehen würden, während die Masse der Arbeitnehmer vollständig ihrer Steuerpflicht nachkäme, entspricht wohl kaum der Wirklichkeit. Zwar verfügen wir natürlich über keine exakten Statistiken, wie stark illegale Aktivitäten auftreten und wie sie auf die einzelnen Bevölkerungsgruppen tatsächlich aufgeteilt sind. Jede nichtgesetzliche Handlung entzieht sich gerade deshalb weil sie illegal ist, einer exakten Erfassung.

Trotzdem deuten die Forschungen darauf hin, dass Reiche wie Arme in etwa gleichermaßen Steuern hinterziehen oder illegale Handlungen begehen. Eine einfache Überlegung macht auch deutlich, warum dies gar nicht anders sein kann. Zwar mag man an alle Führungskräfte in Politik, Wirtschaft und Kultur die Erwartung herantragen, dass sie sich in besonderem Maße vorbildlich zu verhalten haben. Trotzdem wird man erwarten müssen, dass sich diese Führungskräfte in ihrer Gesamtheit wohl kaum anders verhalten werden als die Masse der Bevölkerung.

Der Grund hierfür liegt darin, dass wir in allen sekundären Gesellschaftssystemen einen Ausleseprozess vorfinden, der sich allein an sachlichen Kriterien ausrichtet und nicht nach den moralischen Qualitäten der zu Wählenden fragt. Die in der modernen Gesellschaft zu lösenden Probleme sind zu komplex, als dass ein moralisches Verantwortungsbewusstsein bei den Führungskräften ausreichen würde, um die anstehenden Probleme sachgerecht zu lösen.

Wenn aber die Führungskräfte nur nach sachlichen Kriterien ausgewählt werden, ist zu erwarten, dass das durchschnittliche Verantwortungsbewusstsein der Führungskräfte dem der gesamten Bevölkerung entspricht, sie werden im Durchschnitt nicht besser, aber auch nicht schlechter sein. Genau dies ist jedoch auch das Ergebnis der Forschungen über die Verbreitung der Steuerhinterziehung.

Um Missverständnisse zu vermeiden, soll an dieser Stelle eigens festgestellt werden, dass Steuerhinterziehung ein Delikt, also ein Verbrechen darstellt, dass jedes Delikt zu verfolgen ist und dass in der Verfolgung von Straftaten alle Bürger, Reiche wie Arme, Führungskräfte wie normale Bürger gleich zu behandeln sind. Die Härte des Gesetzes hat die Reichen genauso zu treffen wie die übrige Bevölkerung, nicht weniger, aber auch nicht härter.

2. Zum Begriff: Schattenwirtschaft

Ich möchte die Verhaftung Zumwinkels zum Anlass nehmen und die Probleme der Steuerhinterziehung in einen etwas größeren Zusammenhang stellen und über die generelle Problematik der Schattenwirtschaft, über ihre Verbreitung, ihre Ursachen und über die Möglichkeiten ihrer Bekämpfung sprechen. Zunächst gilt es allerdings den Begriff ‚Schattenwirtschaft‘ zu präzisieren.

Das Wort ‚Schattenwirtschaft‘ deutet daraufhin, dass unter diesen Begriff alle wirtschaftlichen Aktivitäten zusammengefasst werden sollen, welche am Rande (im Schatten) der offiziellen Wirtschaft ausgeübt werden. Entscheidend ist, dass diese wirtschaftlichen Handlungen sowie deren Wertschöpfung von der offiziellen Statistik nicht erfasst werden. Die Schattenwirtschaft wird nun vor allem deshalb zum Problem, weil sie nicht am Steueraufkommen beteiligt ist und weil ein Großteil dieser Aktivitäten mit illegalen Handlungen, der sogenannten Wirtschaftskriminalität begleitet wird.

Damit kommt jedoch das eigentliche Merkmal jeder Schattenwirtschaft nicht ganz zum Zuge, wenn auch sicherlich unter diesen Begriff auch illegale Handlungen, z. B. der Mafia, des Schmuggels, des Drogen und unerlaubten Waffenhandels und der Geldwäsche subsumiert werden.

Aber es wäre falsch, wenn wir nur solche Aktivitäten unter den Begriff der Schattenwirtschaft fassen würden, die sich in ihrer Gesamtheit in illegalen Aktivitäten erschöpfen. Hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass in einer Marktwirtschaft grundsätzlich jeder darin frei ist, alle Handlungen seiner Wahl zu treffen. Dies bedeutet vor allem, dass jeder Bürger das Recht hat, im Prinzip alle Güter zu produzieren und auf einem freien Markt anzubieten; dass weiterhin jeder Konsument darin frei ist, wie er sein Einkommen verwendet, welchen Teil er also für den Ankauf von Konsumgütern verwendet, welchen Teil er spart; und schließlich dass jeder Bürger selbst darüber befinden darf, welchen Beruf er ergreift, ob er selbständige oder unselbständige Arbeit leistet, in welchen Unternehmungen er gegebenenfalls seine Arbeit oder sein Kapital anbietet.

Die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen wird im Prinzip nur soweit eingeschränkt, als in der Regel Produktionsfaktoren und damit auch die Güter knapp sind. Natürlich wird keine noch so liberale Marktwirtschaft ohne ein Minimum an Rahmenordnungen – an Gesetzen und Verordnungen auskommen. Zu dieser Rahmenordnung zählt auch, dass der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben finanzieller Mittel bedarf, die er sich in der Regel in Form von Steuern, Gebühren und Zöllen verschafft.

Versucht nun ein einzelner Bürger Steuern zu hinterziehen oder auch andere Gesetze zu umgehen, bewegt er sich im Bereich der Schattenwirtschaft. Also nicht seine gesamte wirtschaftliche Aktivität ist in diesem Falle Teil der Schattenwirtschaft, sondern allein die illegalen Handlungen.

Etwa gleichbedeutend mit dem Wort ‚Schattenwirtschaft‘ wird der Begriff der schwarzen Märkte gebraucht. Ein Markt gilt als schwarz, weil hier offensichtlich Handlungen begangen werden, welche der Staat nicht sehen soll, für ihn also ‚schwarz‘ im Sinne von unsichtbar sind.

Bisweilen werden hiervon die sogenannten ‚grauen Märkte‘ unterschieden, um anzudeuten, dass es Zonen wirtschaftlicher Aktivität gibt, bei denen zwar vom Wortlaut her bereits illegale Handlungen begangen werden, die jedoch noch nicht einer echten Kriminalität zuzurechnen sind, sondern sich auf geringfügige Überschreitungen beschränken. So werden z. B. Ordnungswidrigkeiten von Gesetzesübertretungen unterschieden.

Wer eine Ordnungswidrigkeit begeht, also z. B. sein Auto im Parkverbot abstellt, hat sich zwar nicht richtig verhalten, er erhält auch eine Ordnungsstrafe, er gilt jedoch nach wie vor nicht als vorbestraft, solange er nicht weitere Gesetze übertreten hat. In diesem Sinne werden Ordnungswidrigkeiten nicht dem schwarzen Markt, allenfalls einer ‚grauen, Zone zugerechnet. In ähnlicher Weise wird von Schwarzarbeit gesprochen, wenn für den einzelnen Arbeitnehmer keine Lohnsteuer entrichtet und auch keine Arbeitgeberanteile an die Sozialversicherung abgeführt werden.

3. Verschiedene Arten der Schattenwirtschaft

Schon aus dem Begriff der Schattenwirtschaft hat sich ergeben, dass recht unterschiedliche Aktivitäten und Bereiche der Schattenwirtschaft unterschieden werden müssen. So können wir die einzelnen Bereiche erstens nach dem Grad der Illegalität unterscheiden.

Der höchste Grad an Illegalität liegt dort vor, wo die gesamte wirtschaftliche Aktivität illegaler Natur ist, wo auf der einen Seite Ziele angestrebt werden, welche eindeutig der Rahmenordnung einer Marktwirtschaft sowie eines freiheitlichen Rechtsstaates widersprechen, auf der anderen Seite auch bewusst Mittel eingesetzt werden, die als Verbrechen eingestuft werden müssen.

Zu diesem Bereich zählen die Mafia und alle kriminellen Vereinigungen, also insbesondere terroristische Gruppen. Sie verfolgen gesetzwidrige Ziele, also z. B. den Umsturz des herrschenden Systems, handeln mit verbotenen Waren wie vor allem Drogen und Waffen und betreiben unter anderem Menschenhandel. Zur Erreichung ihrer Ziele morden sie, erpressen ihre Opfer und entführen Menschen.

Einen etwas geringeren, trotzdem aber eindeutig kriminellen Intensitätsgrad finden wir dort vor, wo die eigentlichen wirtschaftlichen Aktivitäten also die Produktion und der Verkauf von Waren – durchaus dem gesetzlichen Rahmen entsprechen und die nur dadurch zu illegalen Handlungen werden, dass hierbei einzelne Gesetze durchbrochen werden, wie z. B. eine geschuldete Steuer hinterzogen wird.

Schließlich gibt es einen dritten Bereich, welcher den geringsten Intensitätsgrad an Illegalität aufweist, es sind die wirtschaftlichen Aktivitäten im Rahmen der Hauswirtschaft, der Nachbarschaftshilfe und ehrenamtliche Tätigkeiten. Sie zählen zur Schattenwirtschaft, weil die wirtschaftlichen Aktivitäten innerhalb der Haushalte und der nichterwerbswirtschaftlichen Organisationen bei der Produktionsstatistik unberücksichtigt bleiben, nicht etwa deshalb, weil man der Meinung ist, dass diese Handlungen nicht zur Wohlfahrtsmehrung beitragen und deshalb unerwünscht sind, sondern einfach deshalb, weil sie sich einer objektiven Erfassung entziehen.

Gerade weil diese Tätigkeiten im eigentlichen Sinne zur Wertschöpfung beitragen, wäre es eigentlich erwünscht, dass auch die Haushalte zur Entrichtung von Steuern herangezogen werden. Es sind dann vor allem praktische Überlegungen, die den Gesetzgeber veranlassen haben, solche häuslichen Aktivitäten von der Steuerpflicht zu entlasten und nur dann Steuern zu erheben, wenn diese Aktivitäten einen bestimmten Umfang überschreiten.

Dies gilt z. B. für die Nachbarschaftshilfe, also z. B. für einen Bau eines Eigenheimes zusammen mit befreundeten Familien, die eigens von der Steuerpflicht ausgenommen ist, nicht nur deshalb, weil sich diese Aktivitäten nur schlecht statistisch erfassen lassen, sondern auch deshalb, weil man die Nachbarschaftshilfe als wertvoll und gemeinschaftsbildend ansieht und deshalb diese Aktivitäten öffentlich fördern möchte. Ein illegales Handeln entsteht dann, wenn der vom Gesetzgeber festgelegte Umfang überschritten wird.

Die einzelnen Bereiche der Schattenwirtschaft lassen sich zweitens auch nach der Art der Illegalität unterscheiden. So hatten wir bereits darauf hingewiesen, dass ein Teil dieser Aktivitäten darin besteht, kriminelle Akte zu vollbringen, also z. B. Umsturzpläne zu verfolgen oder ganz bewusst zur Erreichung der Ziele Straftaten wie Raub, Betrug Erpressung bis hin zum Mord zu begehen.

Die wohl gemessen an ihrer Verbreitung wichtigste Art der Schattenwirtschaft liegt jedoch in der Steuerhinterziehung. Der Einkommenserwerb vollzieht sich hier in gesetzlichen normalen Bahnen, die Illegalität kommt dadurch zum Zuge, dass man nicht bereit ist, die anfallenden Steuern zu zahlen.

Früher äußerte sich diese Art von Schattenwirtschaft darin, dass sich einzelne Personen dadurch der Steuerzahlung entzogen, dass sie ihre Ersparnisse weder bei Banken einzahlten noch durch Kauf von Wertpapieren anlegten, sondern zuhause (unter den Betten, in einem Safe usw.) aufbewahrten. Sie misstrauten den Banken und versäumten u. U. die Zahlung einer fälligen Vermögenssteuer, und nahmen auf diese Weise in Kauf, auf Zinserträge zu verzichten.

Gerade wegen dieses Verzichtes auf Zinserträge und auch deshalb, weil das Aufbewahren größerer Geldbeträge zuhause die Gefahr eines Einbruchs und Geldraubes heraufbeschwört, gehen die Personen, welche Steuer hinterziehen wollen, heute zumeist den Weg der Steuerflucht, man legt das Vermögen auf Banken in Ländern an, welche geringere oder überhaupt keine Steuern erheben. Eine Anlage der Gelder auf Banken im eigenen Land wird deshalb nicht gewählt, weil die Banken gegenüber den Finanzämtern verpflichtet sind, Auskünfte über steuerpflichtige Einlagen zu geben.

Es sei noch darauf hingewiesen, dass nicht jede Umgehung einer Steuerpflicht als illegal zu bezeichnen ist. Eine Verpflichtung der Steuerzahlung ist stets an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Indem man daraufhin wirkt, dass diese Voraussetzungen für eine Steuerpflicht vermieden werden, hat man auf vollkommen legale Weise die Steuerpflicht umgangen.

Verwandt mit dieser Art der Schattenwirtschaft ist der Schmuggel, bei dem die Erhebung eines Zolles bei der Einführung dieser Waren umgangen werden soll. In beiden Fällen handelt es sich darum, Abgaben an den Staat zu hinterziehen.

Wieder eine andere Art der Schattenwirtschaft finden wir vor, wo Arbeitnehmer – wie z. B. oftmals im Baugewerbe – illegal beschäftigt werden, sei es, dass für die Beschäftigten keine Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung entrichtet werden, sei es, dass der gesetzlich vorgeschriebene Lohnsatz unterschritten wird, sei es schließlich, dass ausländische Arbeitnehmer ohne Aufenthaltsgenehmigung beschäftigt werden.

4. Methoden zur Feststellung von Schwarzarbeit

Bevor wir uns der Frage zuwenden, in welchem Maße die Schattenwirtschaft verbreitet ist, müssen wir uns kurz fragen, wie man denn den Umfang der Schattenwirtschaft feststellen kann. Sicherlich ist die exakte Ermittlung illegaler Handlungen sehr viel schwieriger als die Angabe darüber, wie groß die wirtschaftliche Wertschöpfung überhaupt und ihre Aufteilung auf die einzelnen Bevölkerungsgruppen im Einzelnen ist. Bei der regulären Erfassung von Wirtschaftsdaten können wir davon ausgehen, dass die einzelnen Bürger an der statistischen Erhebung mitwirken, sodass die erhobenen Daten im Großen und Ganzen der Wirklichkeit entsprechen.

Bei der Erhebung der statistischen Daten der Schattenwirtschaft können wir nicht mit dieser Bereitschaft der Beteiligten rechnen, da ja annahmegemäß zumindest ein Teil der Betroffenen illegal handelt und gerade ein Interesse daran hat, dass diese Aktivitäten den staatlichen Behörden nicht zur Kenntnis kommen.

Sofern die illegalen Handlungen in erster Linie Schaden für einzelne Bürger bringen, können wir zwar damit rechnen, dass die Geschädigten diese illegalen Handlungen anzeigen werden. Aber auch hier dürfte die Bereitschaft zur Aufklärung der Straftaten begrenzt sein. Wenn jemand z. B. erpresst wird, so hat auch der Erpresste in aller Regel in der Vergangenheit eine Straftat begangen, sodass auch er ein Interesse daran hat, die Erpressung nicht anzuzeigen.

Oftmals kommt die Straftat – vielleicht aus falsch verstandener Scham – nicht zur Anzeige, da die Betroffenen befürchten, dass die Bekanntgabe dieser Straftaten ihrem Image schadet. Bisweilen unterbleibt die Anzeige der Straftat auch deshalb, weil die Betroffenen bei Anzeige Repressalien befürchten, so etwa bei Einzug von Schutzgeldern der Mafia.

Oftmals ist der Geschädigte nicht eine Einzelperson, sondern die gesamte Öffentlichkeit und damit der Staat. Die staatlichen Behörden werden zwar bemüht sein, Verfehlungen wie z. B. die Steuerflucht aufzudecken und zu verfolgen. Im Allgemeinen müssen wir jedoch damit rechnen, dass es zahlreiche Möglichkeiten gibt, eine Steuerhinterziehung vor dem Staat zu verbergen.

Nehmen wir das Beispiel der Steuerflucht. Gelingt es den Steuersündern, Vermögen über die Grenze in Länder zu transferieren, welche geringere Steuern erheben und welche nicht bereit sind, sich an der Aufdeckung von Straftaten im Ausland zu beteiligen, ist es sehr unwahrscheinlich, dass der negativ betroffene Staat hiervon Kenntnis erhält. Der Geldtransfer über die Grenze kann in bar erfolgen und kommt so allenfalls nur durch Zufall den Zollbehörden zur Kenntnis. Auch haben die Banken vielfältige Möglichkeiten, Gelder am Fiskus vorbei ins Ausland zu transferieren.

Gleichzeitig haben die ausländischen Banken und damit auch die ausländischen Staaten ebenfalls ein Interesse daran, dass diese Straftaten nicht aufgedeckt werden. Denn die Bereitschaft, Geld zu diesen Banken zu transferieren, hängt ja gerade damit zusammen, dass auf diesem Wege Steuern hinterzogen werden können.

Bei Aufdeckung dieser Straftaten würde die Nachfrage nach diesen Dienstleistungen der Banken zurückgehen und damit indirekt auch die Steuereinnahmen der begünstigten Staaten.

Trotz dieser aufgezeigten Schwierigkeiten hat die Forschung sehr wohl Wege aufgezeigt, wie es möglich ist, den Umfang der schattenwirtschaftlichen Tätigkeiten einigermaßen korrekt zu eruieren, wenn auch zugegebenermaßen die Fehlerquellen hier größer sind als bei den regulären Statistiken und zumeist nur der gesamte Umfang dieser Aktivitäten, aber nicht die Zuordnung zu den beteiligten Personen offengelegt werden kann.

Als erstes können wir davon ausgehen, dass es über wirtschaftliche Handlungen in der Regel mehrere ineinandergreifende Statistiken gibt, die zur Klärung herangezogen werden. Gerade weil im Rahmen der Schattenwirtschaft oftmals nur Teile der Aktivitäten illegal sind, ist damit zu rechnen, dass auch Teile dieser Handlungen statistisch erfasst werden. So mögen die Statistiken über die Umsatzbewegungen durchaus der Realität entsprechen, nur die Statistiken über die Einkommen und damit über die Einkommenssteuersummen dürfen in diesem Falle wegen der Steuerhinterziehung fehlerhaft sein.

Hier macht der Umstand, dass beide Statistiken ein unterschiedliches Bild über die wirtschaftlichen Aktivitäten anzeigen, darauf aufmerksam, dass diese Unstimmigkeiten auf illegale Handlungen zurückgeführt werden können und

dass auf diese Weise der Umfang der Steuerhinterziehung abgeschätzt werden kann.

Es gibt zahlreiche weitere Indikatoren, welche Steuerhinterziehung vermuten lassen. So hat man z. B. festgestellt, dass die Nachfrage nach Fünfhundert-Euroscheinen sehr viel höher ist als man eigentlich hätte erwarten müssen. Es ist billiger und auch bequemer, größere Geschäfte bargeldlos abzuwickeln.

Man hat diese Beobachtung damit erklärt, dass bei Barbezahlung Schwarzgeschäfte getätigt werden. Wenn z. B. ein Grundstück den Besitzer wechselt und wenn man dadurch Steuern hinterziehen will, dass der offizielle Grundstückspreis geringer angesetzt wird, so wird der illegale Teil der Umsatzsumme in bar ‚über den Tisch gereicht‘. Hier wäre es sicherlich sehr lästig, wenn man diese Schuld mit Kleingeld begleichen wollte. Man begleicht diese Schuld mit den größten zur Verfügung stehenden Geldscheinen.

5. Der empirische Befund

Verfehlungen gibt es in jedem gesellschaftlichen System, gesellschaftliches Leben ist ohne Übertretungen von Gesetzen, Verordnungen und Vorschriften kaum denkbar. Dies gilt einmal für jedes einzelne Individuum, nahezu niemand ist ohne Fehl, ein ‚heiliges Leben‘ führen nur ganz wenige. Allerdings dürfte der Grad der Verfehlungen für die meisten Bürger relativ gering sein. Auch wird es in jeder Gesellschaft einzelne Individuen geben, welche die Gesetze in starkem Maße übertreten und somit zu Verbrechern werden.

Aber auch hier gilt, dass es sich nur um wenige Prozente der Gesamtbevölkerung handelt. Es wäre deshalb auch nicht verwunderlich, wenn wir feststellen müssten, dass einige wenige Prozentpunkte der gesamten wirtschaftlichen Aktivitäten der Schattenwirtschaft zuzurechnen sind.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass sich nach allem, was wir über die Verbreitung der Schattenwirtschaft wissen, diese Aktivitäten nicht wie die sonstigen illegalen Handlungen auf wenige Prozentpunkte beschränken, sondern einen beachtlichen Teil der gesamten wirtschaftlichen Handlungen ausmachen.

Es lässt sich allerdings feststellen, dass sich der Umfang der Schattenwirtschaft im Zeitablauf gewandelt hat und dass sich auch die einzelnen Volkswirtschaften in der Frage des Umfangs der Schattenwirtschaft unterscheiden. So muss man z. B. davon ausgehen, dass in der unmittelbaren Zeit nach dem zweiten Weltkrieg der wohl größte Teil der wirtschaftlichen Aktivität der Schattenwirtschaft zugerechnet werden musste.

Die offizielle Wirtschaft bestand aus einer Planwirtschaft, welche nur das existentiell notwendigste umfasste. Fast jeder städtische Bürger sah sich gezwungen, um überhaupt überleben zu können, zu hamstern, also Lebensmittel bei den Bauern in den Nachbargemeinden zu erbetteln und darüber hinaus nicht lebensnotwendige Gegenstände des Haushaltes auf dem schwarzen Markt zu versilbern. In einer geregelten Volkswirtschaft ist der Anteil der Schattenwirtschaft im Allgemeinen sehr viel geringer.

Wir werden weiter unten auf die wichtigsten Bestimmungsgründe dieser Aktivitäten noch ausführlich eingehen. Gerade deshalb, weil sich die einzelnen Volkswirtschaften auf unterschiedlichen Entwicklungsniveaus befinden und weil auch unterschiedliche Wirtschaftsordnungen verwirklicht sind, können wir feststellen, dass auch beachtliche Unterschiede im Umfang schattenwirtschaftlicher Aktivitäten von Land zu Land vorliegen.

Es gibt Länder, in denen ein sehr großer Teil der Volkswirtschaft aus Schattenwirtschaft besteht. So beträgt die Arbeitslosenrate in Palästina etwa 50%, dementsprechend wird man auch unterstellen können, dass etwa die Hälfte der wirtschaftlichen Aktivitäten der Schattenwirtschaft zugerechnet werden muss. Für andere Länder wie z. B. Mazedonien wurde in den 90er Jahren ein Anteil der Schattenwirtschaft von 40%, in Bulgarien und Rumänien von über 30% ermittelt.

Für Deutschland wurde zwar ein wesentlich geringerer Anteil der Schattenwirtschaft festgestellt, trotzdem dürfte dieser Anteil weit über das normale Ausmaß illegaler Handlungen liegen, man schätzt, dass etwa 17% aller wirtschaftlichen Aktivitäten der Schattenwirtschaft zugerechnet werden müssen.

In Anbetracht dieser Ergebnisse ist es schon verwunderlich, wenn bei Aufdeckung einzelner schattenwirtschaftlicher Aktivitäten – wie z. B. der aufgedeckten Steuerflucht Zumwinkels und einiger anderer prominenter Bürger – in

den öffentlichen Medien eine Krisenstimmung verbreitet wird und der Eindruck vermittelt wird, dass diese Aktivitäten vollkommen überraschend festgestellt werden mussten.

6. Verbreitung in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen

Wir hatten eingangs bereits festgestellt, dass es einer weitverbreiteten Vorstellung in der Öffentlichkeit entspricht, dass illegale wirtschaftliche Aktivitäten fast ausschließlich von den Reichen und Mächtigen verübt werden, dass die Mehrzahl der Empfänger niedriger Einkommen keine illegalen wirtschaftlichen Aktivitäten mit einem nennenswerten Umfang ausüben, dass auf diese Weise der Differenzierungsgrad in der Einkommensverteilung um ein weiteres angehoben werde.

Weiterhin wird in der Öffentlichkeit zumeist davon ausgegangen, dass im Gegensatz hierzu die politischen und wirtschaftlichen Führungskräfte eigentlich mit gutem Beispiel vorausgehen sollten und in unterdurchschnittlichem Maß gegen die Gesetze verstoßen sollten.

Wir hatten ebenfalls bereits darauf hingewiesen, dass im Gegensatz hierzu nichts dafür spricht, dass illegale wirtschaftliche Handlungen fast nur von den politischen und wirtschaftlichen Führungskräften vorgenommen werden, vielmehr deutet alles daraufhin, dass schattenwirtschaftliche Aktivitäten über die ganze Bevölkerung sogar in ihrer Gesamtheit einigermaßen gleichmäßig verteilt sind. Auch hatten wir bereits gesehen, dass sich die Forderung, Führungskräfte hätten sich in besonderem Maße vorbildlich zu verhalten, in den sekundären Massengesellschaften nicht durchsetzen lässt.

Der Grund hierfür liegt in der Art des Ausleseprozesses innerhalb der sekundären Gesellschaftssysteme. Die Auswahl der Führungskräfte in Politik, Wirtschaft und Kultur erfolgt nämlich nach sachlichen Kriterien, nicht nach der erwarteten Moral der Auszuwählenden.

So wirkt der marktwirtschaftliche Prozess dahin, dass sich nur diejenigen Unternehmer im Konkurrenzkampf durchsetzen, die es verstehen, Produkte zu produzieren, welche von den Konsumenten nachgefragt werden, welche diese Produkte billiger anbieten können als die potentiellen Konkurrenten und wel-

che in der Entwicklung neuer Technologien den Konkurrenten immer einen Schritt voraus sind.

Der Markt fragt nicht in erster Linie nach der Moral der Unternehmer. Natürlich kann nur eine Wirtschaftsordnung befriedigen, in der alle Wirtschaftssubjekte, vor allem auch die Unternehmer bereit sind, sich an Gesetz und Moral zu halten.

In ähnlicher Weise wählt auch das System der repräsentativen Demokratie ihre Führungskräfte nach sachlichen Kriterien aus. Bei den Wahlen setzen sich diejenigen Politiker durch, welche es verstehen, auf die Nöte und Probleme der Wähler einzugehen und die in der Lage sind, mehrheitsfähige Kompromisse zwischen den konkurrierenden Flügeln der Parteien zu formulieren und durchzusetzen. Auch hier spielt die Moral der zu wählenden eine geringere Rolle.

Beiden Systemen (der Marktwirtschaft wie der repräsentativen Demokratie) ist gemeinsam, dass die anstehenden Probleme zu komplex sind, als dass sie nur mit dem gesunden Menschenverstand gelöst werden können, und als dass es nur darauf ankomme, dass sich die Führungskräfte moralisch einwandfrei verhalten.

Wenn aber die Auswahl der Führungskräfte in den sekundären Gesellschaftssystemen nach sachlichen Kriterien erfolgt und auch erfolgen muss, ist auch zu erwarten, dass sich der Prozentsatz der straffälligen politischen und wirtschaftlichen Führungskräften in nichts von der übrigen Bevölkerung unterscheidet. Diese Überlegungen gelten mit gewissen Einschränkungen selbst für die kulturellen Systeme (z. B. Religionsgemeinschaften).

Wenn wir also feststellen, dass der Umfang illegaler wirtschaftlicher Handlungen in allen Bevölkerungskreisen in etwa gleich hoch ist und dass dies auch gar nicht anders zu erwarten ist, bedeutet dies nicht unbedingt, dass in dieser Frage nicht beachtliche Unterschiede in den einzelnen Arten der Schattenwirtschaft bestehen.

Nehmen wir das Beispiel der Steuerhinterziehung. Es leuchtet ohne weiteres ein, dass Steuern hinterziehen nur derjenige kann, der auch Steuern zahlen muss und dass der Umfang an Steuerhinterziehung umso größer ist, je größer

das Einkommen und damit auch die fällige Steuersumme ausfällt. Wir hatten eingangs gesehen, dass etwa 20% der Steuerpflichtigen nahezu keine Einkommenssteuern zu entrichten haben. Wer keine Steuern zu zahlen hat, wird auch keine Steuern hinterziehen können.

Bei den Empfängern besonders hoher Einkommen hingegen gibt es zweierlei Gründe, weshalb hier in stärkerem Maße mit Steuerhinterziehung zu rechnen ist. Auf der einen Seite haben sie entsprechend ihrem überdurchschnittlichen Einkommen auch überdurchschnittlich hohe Steuersummen zu entrichten, auf der anderen Seite steigt wegen eines progressiven Steuertarifs der Prozentsatz der zu zahlenden Steuer mit wachsendem Einkommen an.

Wir werden im nächsten Abschnitt noch sehen, dass der Umfang illegaler wirtschaftlicher Aktivitäten in dem Maße zunimmt, in dem die jeweils Betroffenen eine Steuerbelastung für ungerecht halten. Je höher der Prozentsatz der zu entrichtenden Steuer ist, umso höher ist auch die Wahrscheinlichkeit, dass der Anteil der Betroffenen, welcher die Steuerbelastung für ungerechtfertigt ansieht, ansteigt.

Wenn wir also auch feststellen, dass sich Steuerhinterziehung vorwiegend bei Empfängern höherer Einkommen feststellen lässt, ist die Verbreitung anderer Arten der wirtschaftlichen Illegalität bei der übrigen Bevölkerung größer. So ist z. B. bekannt, dass ein Großteil der Handwerker und der selbständigen Unternehmer, vor allem der Unternehmungen mit relativ geringem Umsatz ihren Kunden gewisse Rabatte anbieten, sofern sie nicht auf die Ausstellung einer Rechnung bestehen. Es liegt nahe, hier eine Steuerhinterziehung zu vermuten, da der Verzicht auf Rechnungen den Handwerkern und Händlern die Möglichkeit eröffnet, die hierbei erzielten Einnahmen in der Steuererklärung unberücksichtigt zu lassen.

Es ist weiterhin bekannt, dass sehr viele Haushalte Hausangestellte, vor allem Reinigungskräfte beschäftigen, ohne für diese Arbeitskräfte Lohnsteuer und Arbeitgeberanteile an die Sozialversicherung abzuführen. Der Arbeitgeber hat hier den Vorteil, dass er nur den Nettolohn zu zahlen hat, die Hausangestellten profitieren scheinbar und kurzfristig dadurch, dass sie einen höheren Betrag ausgezahlt bekommen. Langfristig sind diese Angestellten jedoch benachtei-

ligt, da sie keinen ausreichenden Schutz vor den sozialen Risiken der Krankheit und des Alters haben.

Weiterhin verbreitet vor allem bei Empfängern geringer Einkommen ist die missbräuchliche Ausnutzung der sozialen Sicherungseinrichtungen, in besonderem Maße der Krankenkassen. In Privatversicherungen ist der Missbrauch deshalb geringer, weil hier Anreize bestehen, welche den Missbrauch unterbinden.

Die Finanzkrisen der Krankenkassen in den letzten beiden Jahrzehnten müssen in der Tat zum Teil eben auf dieses Moral Hazard Verhalten zurückgeführt werden. Es entspricht weitgehender Auffassung, dass ein Versicherter das Recht habe, die Krankenkassen in dem Umfang in Anspruch zu nehmen, in dem auch Beiträge entrichtet wurden. So verständlich auch diese Auffassung sein mag, sie ist falsch, ein solches Verhalten muss als missbräuchliche Ausnutzung der Kassen angesehen werden. Der Schutz vor den materiellen Folgen der Krankheit kann überhaupt nur dadurch erfolgen, dass diejenigen, welche in unterdurchschnittlichem Maße von Krankheiten betroffen sind, diejenigen entlasten, welche in besonderem Maße von Krankheit heimgesucht werden.

Auch im Zusammenhang mit Nachbarschaftshilfe dürften sehr oft illegale Handlungen erfolgen. Die Nachbarschaftshilfe ist zwar als solche legal und wird politisch sogar gefördert, oftmals werden jedoch illegale Handlungen im Zusammenhang mit der Nachbarschaftshilfe z. B. dadurch begangen, dass unberechtigter Weise Maschinen und Geräte ohne Bezahlung und Erlaubnis des Unternehmers benutzt werden.

Abschließend sei nochmals daran erinnert, dass auch bei starker Verbreitung der Illegalität fast immer der überaus größte Teil der Bevölkerung – in der BRD etwas mehr als 80% sich durchaus legal verhält.

7. Ursachen der Schattenwirtschaft

Fragen wir uns nun, auf welche Ursachen der Umfang schattenwirtschaftlicher Aktivitäten zurückzuführen ist. Offensichtlich hängt der Umfang illegala-

ler Aktivitäten erstens vom Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft und von dem bereits realisierten Reichtum ab.

In einem Entwicklungsland vollzieht sich nur der geringste Teil wirtschaftlicher Aktivität in erwerbswirtschaftlich orientierten Unternehmungen und auf freien Märkten. Der größte Teil der wirtschaftlichen Tätigkeiten wird innerhalb der Hauswirtschaften abgewickelt, deren Tätigkeiten sich zumeist einer statistischen Erfassung entziehen.

Als zweites lässt sich feststellen, dass auch die Art der wirtschaftlichen und politischen Ordnung mit darüber entscheidet, in welchem Umfang illegale wirtschaftliche Aktivitäten verübt werden. Es war kein Zufall, dass gerade nach Ende des zweiten Weltkrieges der Umfang der Schattenwirtschaft extrem hoch war. Auf der einen Seite herrschte eine staatlich bürokratische Planwirtschaft vor, welche dem einzelnen nur einen geringen Spielraum für legale, wirtschaftliche Betätigungen ließ.

Auf der anderen Seite verleiteten der Zusammenbruch des politischen Systems und die damit zusammenhängende Orientierungslosigkeit der staatlichen Behörden zu illegalem Verhalten. Die Tatsache, dass die Staatsgewalt bei den ausländischen Besatzungsbehörden lag, verstärkte noch diesen Effekt.

Der Umfang illegaler Aktivitäten wird drittens vor allem dadurch bestimmt, in welchem Umfang der Freiheitsspielraum der Bürger eingeschränkt wird und wie hoch der Prozentsatz der staatlichen Abgaben ist. Hierbei kommt es nicht in erster Linie darauf an, wie hoch dieser Anteil tatsächlich ist, sondern ob die vom Staat eingeführten Belastungen von der Bevölkerung für notwendig und gerechtfertigt gehalten und damit akzeptiert werden.

Es gibt immer eine von den näheren Umständen abhängige kritische Höhe der staatlichen Abgaben, von der ab ein immer größerer Teil der Bevölkerung sich weigert, diese Belastungen anzunehmen. Wenn der Prozentsatz illegaler Handlungen etwa den Wert von 3 bis 5% übersteigt oder sogar im zweistelligen Bereich liegt, ist dieser kritische Punkt sicherlich erreicht.

Natürlich haben wir viertens davon auszugehen, dass auch die Strafverfolgung darüber mitentscheidet, in welchem Umfang mit illegalen Handlungen zu

rechnen ist. Wir haben sicherlich damit zu rechnen, dass Gesetze, deren Übertretung nicht verfolgt wird, auch nicht in großem Umfang befolgt werden.

Wenn Straftaten als Kavaliersdelikt angesehen werden und deshalb kaum ernsthaft verfolgt werden, vor allem wenn sie das Prestige der Straftäter in keiner Weise vermindern, ist auch nicht davon auszugehen, dass sich die Bürger darum bemühen, solche Handlungen zu vermeiden. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass von einem Strafmaß, das weder im materiellen noch im immateriellen Sinne als belastend angesehen wird, auch keine nennenswerte Abschreckung ausgeht.

Schließlich hängt die Bereitschaft zu illegalem Verhalten auch davon ab, wie weit es denn überhaupt Möglichkeiten gibt, die Straftat zu verschleiern. Wir haben davon auszugehen, dass es immer eine Art Wettkampf zwischen den staatlichen Verfolgungsbehörden und den potentiellen Straftätern gibt. Der Staat wird sich stets darum bemühen, die Aufklärungsquote zu erhöhen, während die Straftäter die Anstrengungen, ihre Straftat verborgen zu halten, immer wieder steigern werden. Damit sind wir jedoch bereits bei der Frage der Bekämpfung illegaler Aktivitäten angelangt, welche im nächsten Abschnitt untersucht werden wird.

8. Maßnahmen zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft

Immer dann, wenn in der Öffentlichkeit eine besonders spektakuläre Straftat bekannt wird, wird der Ruf nach Verschärfung der gesetzlichen Strafen laut. Dies gilt nicht nur bei Amokläufen junger Menschen, sondern auch bei Delikten, welche der Wirtschaftskriminalität wie vor allem der Steuerhinterziehung zugerechnet werden. Demgegenüber muss festgestellt werden, dass eine Verschärfung der Gesetze weder in der Lage sein dürfte, die Häufigkeit dieser Straftaten spürbar zu verringern, noch aus Gründen der allgemeinen Gerechtigkeit als erwünscht angesehen werden kann.

Es kann z. B. nicht davon ausgegangen werden, dass Herr Zumwinkel oder ein anderer prominenter Steuersünder diese Straftat begangen hatte, weil er den Nutzen aus dieser Handlung höher einschätzt als den Schaden, den er erleidet, wenn er dieser Straftat überführt wird und die Höchststrafe zu erwarten hat.

Vielmehr kam es zu diesen Straftaten aller Wahrscheinlichkeit nach einfach deshalb, weil diese Steuersünder von der Überzeugung ausgingen, dass eine Steuerflucht in die europäischen Steueroasen wie vor allem Lichtenstein und Monaco vollkommen sicher sei. Sei das Geld einmal über die Grenze geschafft, so sei die Steuerhinterziehung kaum zu entdecken, da ja in diesen Ländern das Bankgeheimnis gelte.

Sowohl die Bankinstitute, in denen diese Gelder geparkt werden, wie auch die einzelnen Angestellten dieser Banken sowie die staatlichen Behörden dieser Länder hätten ein massives Interesse daran, dieses Bankgeheimnis zu wahren und den staatlichen Behörden aus den Ursprungsländern eine mögliche Steuerhinterziehung nicht zu melden.

Die Banken verdienen mit diesen Geldern ihren Ertrag, der Staat profitiert durch eine blühende Wirtschaft durch einen Zuwachs an Steuermitteln, ein Angestellter, der gegen das Bankgeheimnis verstößt, riskiert nicht nur entlassen zu werden, sondern auch seine beruflichen Zukunftsaussichten zu verscherzen.

In der Tat hatte ja im Fall Zumwinkel vermutlich ein ehemaliger Angestellter die vertraulichen Daten einem deutschen Geheimdienst verraten und immerhin etwas mehr als 9 Millionen (?) als Entschädigung verlangt, da er auf der einen Seite vom Staat Lichtenstein wegen dieses Geheimnisverrats verfolgt wird und auf der anderen Seite auch nicht mehr damit rechnen kann, in irgend einer größeren Bank auf dieser Welt beschäftigt zu werden. Auch wenn das Bankgeheimnis in den anderen Ländern stärker begrenzt ist als in Lichtenstein, jede Bank lebt davon, dass die Vermögensverhältnisse der Bankkunden vertraulich behandelt werden.

Hätten die Steuersünder damit gerechnet, dass ihre Steuerflucht eines Tages von den staatlichen Finanzbehörden entdeckt werden können und hätten sie unter Umständen die Höchststrafe befürchten müssen, so wäre sicherlich die Straftat unterblieben. In diesem Falle führt jedoch eine Erhöhung der Höchststrafe auch zu keiner spürbaren Verringerung dieser Straftaten.

Was gegebenenfalls nottut, ist eine konsequentere Strafverfolgung, welche unter Umständen durch eine Aufstockung der finanziellen Mittel für die Verfolgungsbehörden verbessert werden könnte und eventuell könnte eine generell

härtere Bestrafung im Einzelfall im Rahmen der bestehenden Gesetze Abhilfe bringen. Immerhin liegt die augenblickliche Höchststrafe für diese Delikte bei 10 Jahren, de facto wurde jedoch dieser Rahmen wohl noch nie auch nicht annähernd ausgeschöpft.

Innerhalb unseres Rechtsstaatssystems ist jedoch diese Frage nicht vom Staat, sondern vom einzelnen Richter zu entscheiden, sie hängt von den näheren Umständen in jedem Einzelfall ab und kann deshalb auch nicht auf politischem Wege durch bloße Änderung der Gesetze kurzfristig korrigiert werden. Aber selbst dann, wenn es möglich wäre, auf diesem Wege die Strafverfolgung und Strafzumessung zu verstärken, es gibt mehrere Gründe, welche gegen eine solche Verschärfung sprechen.

Als erstes kommt es bei der Strafzumessung nicht nur darauf an, die Strafhöhe der Schwere der einzelnen Tat anzupassen, vielmehr verlangt das Gebot der Gerechtigkeit, dass auch die Strafen für die unterschiedlichen Straftaten in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, schwere Taten sind mit längeren, leichtere mit leichten Strafen zu ahnden.

Auf jeden Fall besteht Einigkeit darüber, dass Kapitalverbrechen, welche sich wie Kinderschändung, Entführung und Mord vor allem mit niederen Beweggründen wesentlich härter und damit auch länger zu bestrafen sind als Delikte, welche einzelnen Bürgern oder auch der Allgemeinheit nur materiellen Schaden zufügen.

Die Höchststrafe für Wirtschaftsdelikte liegt zurzeit wie gesagt in der BRD bei 10 Jahren. Für Kapitalverbrechen kann äußerstenfalls eine lebenslängliche Strafe verhängt werden, die jedoch in aller Regel nach 15 Jahren zu einer Entlassung auf Bewährung führt. Bei einer 10 jährigen Strafe ist in aller Regel eine Entlassung auf Bewährung nach Verbüßung von 2/3 der Strafe vorgesehen. Dies bedeutet jedoch, dass eine Erhöhung der Strafen für Wirtschaftsdelikte bei Wahrung der Angemessenheit gegenüber anderen Straftaten gar nicht möglich ist, ohne gleichzeitig auch die Länge der Strafen bei Kapitalverbrechen auszuweiten.

Ein zweites gilt es zu bedenken. Bei der Strafverfolgung ist stets davon auszugehen, dass immer mehrere Rechtsgüter angesprochen sind und dass das Rechtsgut der gerechten Bestrafung und Sühne immer auch in Konflikt steht

mit dem Rechtsgut auf Freiheit unbescholtener Bürger. Jede Strafverfolgung führt nun zunächst aber auch zu einer mehr oder weniger großen Beeinträchtigung von Bürgern, welche die Straftat nicht begangen haben.

Die Aufnahme einer Strafverfolgung erfolgt in der Regel damit, dass zunächst einmal ein relativ großer Kreis von Bürgern verdächtigt wird und dass erst im Verlauf der Ermittlungen immer mehr anfänglich Verdächtige ausgeschlossen werden können, bis dann nur noch diejenigen angeklagt werden, bei denen sich ein Anfangsverdacht erhärtet hat.

Ein ordentliches Gerichtsverfahren mit der Möglichkeit der Berufung hat dann schließlich zu klären, ob die Anklage zu Recht erfolgte. Konnte die Schuld nicht einwandfrei nachgewiesen werden, kommt es zum Freispruch. Da allerdings oftmals auch die Unschuld nicht eindeutig nachgewiesen werden kann, bleibt es bei einem Freispruch mangels Beweisen.

Im Zuge dieses Verfahrens wird nun auch solchen Bürgern Schaden zugefügt, welche letztendlich freigesprochen werden müssen, weil keine Schuld nachgewiesen werden konnte. Gerade weil diese Bürger jedoch angeklagt und unter Umständen vorläufig in Haft genommen wurden, ist diesen Personen erheblicher Schaden zugefügt worden, der auch dann nicht als ausgeglichen gelten kann, wenn man die in keinem Verhältnis zu den erlittenen Beeinträchtigungen stehenden gerichtlichen Entschädigungen berücksichtigt.

Hierbei besteht der Schaden nicht nur in der Beeinträchtigung des Freiheitspielraumes während der Strafverfolgung. Viel wichtiger ist der Umstand, dass die beruflichen Aussichten sowie das Ansehen in der Nachbarschaft und in der Gesellschaft oftmals stark beeinträchtigt werden, auch dann, wenn ein Freispruch erfolgte. Die Öffentlichkeit geht oft nach dem Motto vor: ‚wo Rauch ist, ist auch ein Feuer‘.

Ein solcher Schaden geht übrigens nicht nur von einer Untersuchungshaft aus. Bereits Verhöre können den Freiheitsspielraum der Betroffenen beachtlich einschränken. Zwar gilt der Grundsatz, dass auch ein Angeklagter solange als unschuldig zu gelten habe, solange er nicht rechtskräftig verurteilt wurde.

In der Realität dürften jedoch zahlreiche Ermittlungsbeamte bei den Verhören von der festen Überzeugung ausgehen, dass die zu Verhörenden die Straf-

tat begangen haben und dass man nur dann zu einer Anklage komme, wenn man die Betroffenen hart anfasse. Sicherlich bestehen die meisten Verhöre und Befragungen nicht in einem freundlichen Gespräch, in dem emotionsfrei bestimmte Sachfragen geklärt werden.

Es ist also davon auszugehen, dass die Strafverfolgung immer zahlreiche unbescholtene Bürger in starkem Maße beeinträchtigt und dass jede Verschärfung der Gesetze sowie der Strafverfolgung immer auch den allgemeinen Freiheitsspielraum auch der unbescholtenen Bürger einschränkt. Schon aus diesen Gründen muss bei Gesetzesänderungen stets geprüft werden, ob die mit der Verschärfung der Gesetze verbundenen Einschränkungen des allgemeinen Freiheitsspielraumes geringer veranschlagt werden können als die beabsichtigte Aufklärung der Straftaten.

Diese Überlegungen dürfen natürlich nicht zu der Meinung führen, auf Strafverfolgung komme es gar nicht an und je weniger verfolgt werde, umso größer sei das Allgemeinwohl. Wir haben bei der Diskussion der Ursachen illegaler Aktivitäten gesehen, dass der Umfang dieser Handlungen unter anderem auch davon abhängt, dass diese Straftaten geahndet und bestraft werden.

Dies gilt einmal in dem Sinne, dass bei einer effektiven Strafverfolgung der Anreiz zu Straftaten zurückgeht, aber auch in dem Sinne, dass die Bereitschaft der Bürger, die Gesetze einzuhalten, auch davon abhängt, dass auch wirklich alle vor dem Gesetz gleich sind, und dass auch die Reichen und Mächtigen genauso verfolgt werden wie die normalen Bürger, wenn sie eine Straftat begangen haben.

Die Strafverfolgung stellt jedoch nicht der einzige Bestimmungsgrund für illegale Handlungen dar. Vor allem dann, wenn der Umfang der wirtschaftlichen Illegalität größer wird als einige wenige Prozentpunkte, besteht die Vermutung, dass die Belastungen der Bürger als zu hoch empfunden werden und dass viele Bürger aus diesen Gründen in die Illegalität flüchten.

Dies bedeutet nicht in jedem Falle, dass die Belastungen gemessen an objektiven Kriterien wirklich zu hoch sind. Die Steuerlast wird oftmals als zu hoch empfunden, da sie als einseitige Umverteilung zugunsten der Allgemeinheit angesehen wird.

Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, dass ein Großteil der Steuern Abgaben zur Finanzierung von öffentlichen Infrastrukturen (wie etwa Verkehrsnetz, Gerichtsbarkeit, Bildungswesen) darstellen und deshalb den Bürgern wiederum zugutekommen. Sie stellen dann den Preis für Kollektivgüter dar und bringen den Steuerzahlern auch einen Gegenwert für die entrichtete Steuer-summe.

Selbst die staatlichen Zuschüsse zu den Einrichtungen der sozialen Sicherheit, welche sicherlich schwerpunktmäßig den Empfängern geringer Einkommen zugutekommen und insofern eine echte Umverteilung zur Folge haben, können auch den Reichen insofern immer noch Nutzen bringen, als auch Reiche, vor allem ihre Kinder und Kindeskiner aufgrund individueller Schicksals-schläge sehr wohl ihr gesamtes Vermögen verlieren und deshalb auf die Hilfe der Gemeinschaft angewiesen sein können. Auch die staatlichen Zuschüsse zu den Einrichtungen der sozialen Sicherheit stellen somit nicht nur eine Umverteilung zu Lasten der Reichen dar.

Bisweilen ist jedoch die Steuerlast auch gemessen an objektiven Kriterien ein-fach zu hoch und in diesem Falle könnte der Umfang illegaler Handlungen auch dadurch reduziert werden, dass die Steuerlast reduziert wird.

Wie das Beispiel der Steuerreduzierungen während der Reagan Administrati-on in den 80er Jahren der USA gezeigt hat, kann eine Reduzierung der Steu-erprogression sehr wohl dazu führen, dass das Steueraufkommen ansteigt, einmal deshalb, weil die verringerte Steuerlast zu einer Ausweitung der Inves-titionsnachfrage und damit zu einer Wiederbelebung der Konjunktur führen kann, zum andern deshalb, weil sich Steuerhinterziehung weniger lohnt und gerade deshalb zurückgeht. Die Zunahme der Steuereinnahmen kommt dann allen Bürgern und nicht nur den Reichen zugute.

Die Steuerhinterziehung geht zurück, da auf der einen Seite der Ertrag aus ei-ner Steuerhinterziehung (das Einsparen von Steuern) geringer wird und da auf der anderen Seite vor allem dann, wenn diese Maßnahmen mit einer schärferen staatlichen Kontrolle verbunden wird, gleichzeitig die Wahrschein-lichkeit der Aufdeckung von Steuerhinterziehungen ansteigt und mit ihr auch die wahrscheinlichen Kosten eines Steuersünders.