

Schattenwirtschaft in der Schweiz geht zurück

Die Schattenwirtschaft in der Schweiz ist im internationalen Vergleich tief. Neuste Zahlen zeigen: Im laufenden Jahr dürfte sie weiter zurückgehen. Rückschlüsse auf die Steuerhinterziehung lassen sich daraus aber kaum ableiten. *Friedrich Schneider, Christoph A. Schaltegger, Felix Schmutz*

Abstract Auf der Spur des Unsichtbaren: Dank Kenntnissen über die Schattenwirtschaft und die Steuerhinterziehung kann die Politik mit gezielten Massnahmen Gegensteuer geben. Unsichtbares oder schwer Fassbares zu messen, ist aber anspruchsvoll. Im Idealfall werden für eine fundierte Analyse mehrere Methoden miteinander kombiniert. Aus umfassenden Resultatvergleichen können bessere Handlungsempfehlungen abgeleitet werden. Prognosen zur Schweiz zeigen: Im Jahr 2015 reduziert sich die Schattenwirtschaft voraussichtlich weiterhin leicht. Sie bewegt sich damit im unteren Drittel der OECD-Staaten. Aufgrund dieser Zahlen kann aber nur beschränkt auf das Ausmass der Steuerhinterziehung geschlossen werden.

In den letzten Jahren ist die Bekämpfung der Schattenwirtschaft und der Steuerhinterziehung vermehrt in den Fokus der Politik gerückt. Deren Erfassung ist naturgemäss schwierig, da die Aktivitäten darauf abzielen, im Verborgenen zu bleiben. Um Massnahmen zur Stärkung der Steuermoral möglichst effizient zu gestalten, ist es wichtig, relativ genaue Informationen über Ausmass und Struktur der Schatten-



Für das laufende Jahr wird von einem Umfang der Schattenwirtschaft in der Schweiz von 30,7 Mrd. Franken ausgegangen. Das entspricht rund 6,5% des BIP.

wirtschaft und der Steuerhinterziehung zu ermitteln. Auch sind die Daten von gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Bedeutung. So kann eine zunehmende Schat-

tenwirtschaft aus gesellschaftlicher Sicht Ausdruck einer erhöhten Unzufriedenheit mit dem Staat sein. Finanzpolitisch verringert sie die Steuer- und die Sozialversicherungsbasis.¹ Die in der Literatur oft genannten Methoden zur Messung des Ausmasses der Schattenwirtschaft oder der Steuerhinterziehung können in Makro- und Mikromethoden unterschieden werden (siehe *Kasten* und *Tabelle*).²

Obwohl einzelne Schätzungen zur Höhe der nicht versteuerten Vermögen auf Kantonsebene bis ins 19. Jahrhundert zurückreichen³, sind für die Schweiz insgesamt nur wenige Zahlen vorhanden. Die seit den 1970er-Jahren erstellten Schätzungen zur Höhe der nicht versteuerten Vermögen

Messmethoden

Makromethoden

Makro-Indikatoren:
 einzelner Indikator;
 monetäre Ansätze;
 – Elektrizitätsverbrauch / Physikalischer-Input-Ansatz;
 – Erwerbsquote;
 – mehrere Indikatoren / Modellierung mit multiple indicator multiple causes (Mimic) / latente Schätzverfahren

Diskrepanzen basierend auf der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR):
 – VGR versus Steuerdaten;
 – VGR-Einkommensdaten versus VGR-Verwendungs- oder Produktionsdaten.

Weitere Makro-Diskrepanzen-Methoden
 Nicht zurückgeforderte Verrechnungssteuer

Mikromethoden

Individuelle Steuerprüfungen
 Umfragen
 Mikro-Diskrepanzen-Methoden
 Indikationen aufgrund des Konsumverhaltens

Weitere Mikromethoden:
 – Laborexperimente und kontrollierte Feldexperimente;
 – Steueramnestien, Nach- und Strafsteuerverfahren.

SCHNEIDER, SCHALTEGGER, SCHMUTZ

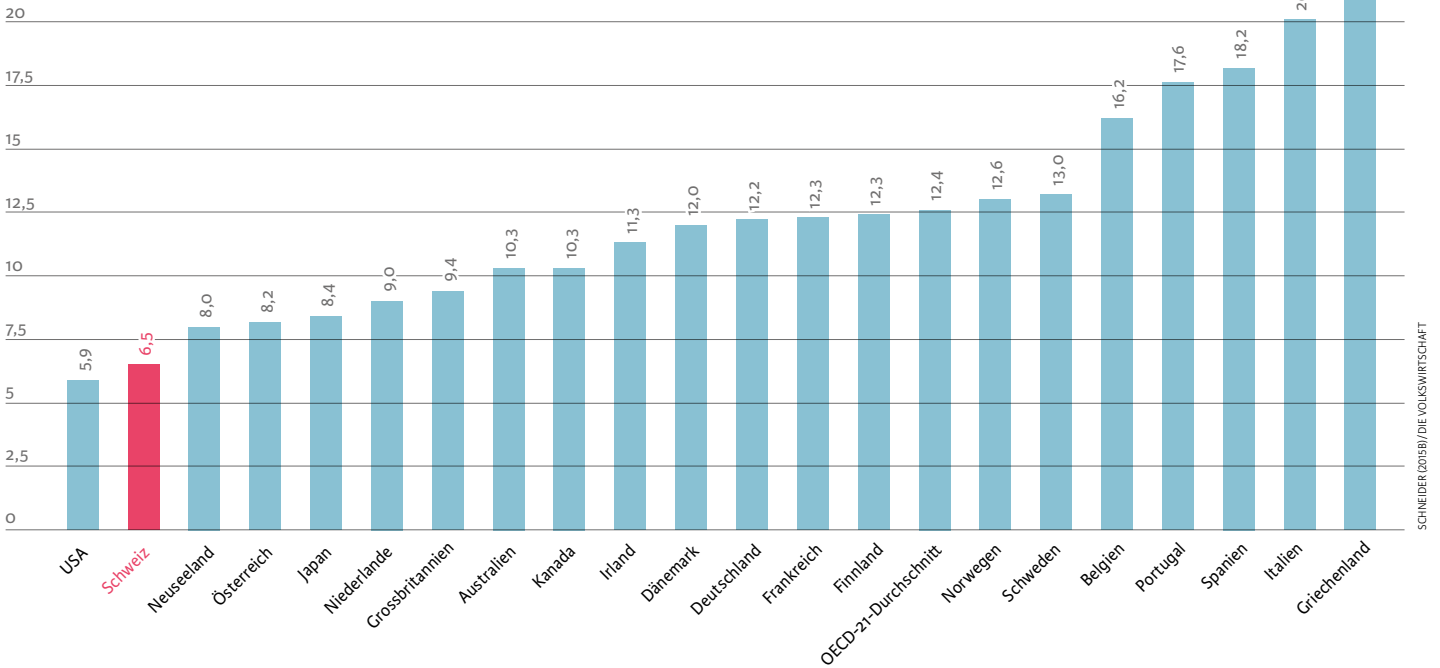
1 Schaltegger und Schneider (2005).

2 Siehe z.B. Schneider und Enste (2000); Gemell and Hasseldine (2012) und Schneider (2015a) für weitere Ausführungen zu den Methoden sowie Schmutz (2015) zu deren Anwendbarkeit im Falle der Schweiz.

3 Vgl. z.B. Cohn (1884, S. 22/25).

Grösse der Schattenwirtschaft in 21 OECD-Ländern für 2015

22,5 Grösse in % des BIP



Als Methoden wurden die Bargeldnachfrage und das Mimic-Verfahren verwendet.

wurden fast ausschliesslich aufgrund der nicht zurückgeforderten Verrechnungssteuer berechnet. Sie variieren mit 40 Mrd. Franken bis über 500 Mrd. Franken erheblich.⁴ Hinsichtlich nicht deklarerter Einkommen ging der Bundesrat in seinem

Bericht im Jahr 1962 davon aus, dass «die Differenz zwischen dem Sollbetrag gemäss Volkseinkommensrechnung und steuerlich erfasstem Einkommen [...] mindestens 2 Milliarden Franken betragen dürfte».⁵ Spätere Vergleiche der aggregierten Einkom-

men gemäss Steuerstatistiken versus Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) weisen je nach Kanton und Jahr Differenzen zwischen rund 13% und 35% aus.⁶

4 Vgl. Bundesrat (1974); Howald (2010).

5 Bundesrat (1962, S. 1075).

6 Vgl. Feld and Frey (2004); siehe Schmutz (2015) für eine Übersicht zu den Schätzungen nicht deklarerter Vermögen und Einkommen in der Schweiz.

Schwierige Wahl: Makro- oder Mikromethode?

Makromethoden stützen sich entweder auf aggregierte Daten, wie die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) und aggregierte Steuerdaten, oder auf beobachtbare makroökonomische Indikatoren. Mikromethoden basieren hingegen auf Individualdaten. Eine eindeutige Meinung bzw. ein eindeutiges Ergebnis, welche Methoden zu bevorzugen sind, gibt es in der Literatur nicht. Der Entscheid für eine oder mehrere Methoden hängt von diversen Faktoren ab: Welche Steuerart und welche Schattenwirtschaft steht im Fokus? Soll lediglich das Ausmass geschätzt werden, oder werden detaillierte Ergebnisse erwartet, beispielsweise zum Hintergrund der nicht gesetzeskonformen Steuerpflichtigen oder Schwarzarbeiter? Welche Daten und Mittel sind verfügbar? Ein wichtiger Vorteil von Mikromethoden ist, dass diese Informationen zur Struktur der Schattenwirtschaft oder der Steuerhinterziehung liefern. Diese Detailliertheit geht jedoch oft mit wesentlich höheren Kosten einher.

Zahlreiche Autoren³ bevorzugen unter den Mikromethoden zufällige, individuelle Steuerprüfungen mit anschliessender Hochrechnung auf die Gesamtbevölkerung, um das Ausmass der Einkommenshinterziehung zu schätzen. Ebenfalls spricht für diese Methode, dass Steuerprüfungen zentraler Bestandteil von Tax-Gap-Schätzungen durch Steuerbehörden in Dänemark^b, Grossbritannien^c und den USA^d sind. Von den Makromethoden sind neben dem Bargeldansatz und den latenten Schätzverfahren^e auch die auf der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) basierenden Diskrepanzmethoden hervorzuheben. Bei der Anwendung des Bargeldansatzes und den latenten Schätzungsverfahren basieren die Schätzungen des Umfangs der Schattenwirtschaft meistens auf einer Kombination dieser beiden Methoden. Der «multiple indicator multiple causes»-(Mimic)-Ansatz geht von der Annahme aus, dass die Schattenwirtschaft eine nicht direkt beobachtbare, latente Grösse ist, die

näherungsweise aufgrund von quantitativ erfassbaren Ursachen (z. B. Steuerbelastung, Regulierungsdichte, Good Governance), im Schatten zu arbeiten, und Indikatoren (Bargeld pro Kopf, offizielle Arbeitszeit etc.), in denen sich Schattenwirtschaftsaktivitäten widerspiegeln, berechnet werden kann. Da mit dem Mimic-Verfahren nur relative Grössenordnungen der Schattenwirtschaft der einzelnen Länder berechnet werden können, werden zur Umrechnung der Schattenwirtschaft in absolute Werte (in % des offiziellen BIP oder in Mrd. Geldeinheiten) Startwerte, die beispielsweise mithilfe des Bargeldverfahrens errechnet wurden, benötigt. Der Bargeldeinsatz fusst auf der Idee, dass die in der Schattenwirtschaft erbrachten Leistungen bar entlohnt werden und dass es mithilfe einer Bargeldnachfragefunktion gelingt, diese bar entlohnten Leistungen zu schätzen und das Volumen der Schattenwirtschaft zu berechnen. Bei den auf der VGR basierenden Diskrepanzmethoden wird beispiels-

weise Einkommen gemäss VGR mit aggregiertem Einkommen gemäss Steuerdaten verglichen. Die Anforderungen an die verfügbaren Daten und an die Dokumentation für einen entsprechenden Abgleich sind hoch, und die Umsetzbarkeit muss im konkreten Fall geprüft werden. Grundsätzlich basiert diese Methode jedoch auf einer fundierten theoretischen Grundlage^f. Auch die OECD^g vertritt die Meinung, dass eine Differenz zwischen den Gesamteinkommen gemäss Steuer- und VGR-Daten, welche nach Berücksichtigung von statistischen und rechtlichen Unterschieden übrig bleibt, auf die Schattenwirtschaft und die Steuerhinterziehung zurückzuführen ist.

- a Vgl. z.B. Gemell and Hasseldine (2012)
- b SKAT (2009).
- c IMF (2013).
- d Black et al. (2012)
- e Diese Methoden, wie andere, werden in Schneider (2015a) und in Schneider und Enste (2000) ausführlich dargestellt und einer kritischen Wirkung unterzogen.
- f Vgl. Schmutz (2015).
- g OECD (2002) S. 52.

Prognose: Schattenwirtschaft in der Schweiz sinkt im laufenden Jahr

Weitaus mehr Schätzungen liegen zum Ausmass der Schattenwirtschaft vor. Diese beruhen oft auf einer Makro-Indikator-Methode (siehe *Kasten*).⁷ Nachdem das Ausmass der geschätzten Schattenwirtschaft in der Schweiz über eine längere Periode hinweg angestiegen war, wurde zwischen 2004 und 2005 erstmals ein Rückgang von 9,5% auf 9,1% des BIP beobachtet. Bis 2008 folgte eine weitere Reduktion auf 8,0% des BIP, bevor diese infolge der Wirtschaftskrise wieder leicht anstieg. Ausgehend von den aktuellen Prognosen, wird auch für das Jahr 2015 mit einem Rückgang der Schattenwirtschaft auf 6,5% des BIP (auf 30,7 Mrd. Franken) gerechnet. Damit bleibt die Schweiz im unteren Drittel der OECD-Länder (siehe *Abbildung 1*). Die Schweiz hat im OECD-Vergleich eine sehr niedrige Steuerbelastung, und in vielen Bereichen ist sie auch weniger reguliert.

Aufgrund oben genannter Zahlen zur Schattenwirtschaft nun auf das Ausmass der Steuerhinterziehung zu schliessen, ist zwar verlockend, sollte jedoch vermieden werden: Obwohl es Überschnei-

dungen zwischen den beiden Phänomenen gibt, sind Rückschlüsse nur sehr beschränkt möglich.⁸

Da es keine einzelne beste Methode gibt, um die Höhe der Steuerausfälle zu schätzen,⁹ gilt es vielmehr einen wirksamen Gesamtrahmen zu erschaffen. Dieser sollte alle potenziellen Steuerzahler, alle potenziell zu versteuernden Aktivitäten sowie alle Formen der steuerlichen Nichtkonformität erfassen, dabei jedoch Überlappungen der verschiedenen Komponenten vermeiden.¹⁰ Folglich – und da jegliche Schätzungen im Idealfall als Annäherungen zu betrachten und mit

Vorsicht zu geniessen sind – sollten Makro-, Mikro- und Datenquellen-Methoden kombiniert werden. Dies gestattet, die resultierenden Zahlen auf Konsistenz hin zu überprüfen und die Steuerhinterziehung möglichst vollständig – im Rahmen des Möglichen – zu erfassen.¹¹ Die Tax-Gap-Schätzungen durch die Steuerbehörden in Dänemark¹², Schweden¹³, Grossbritannien¹⁴ und den USA¹⁵ zeugen von der Relevanz, die Steuerlücke zu analysieren, und vom Nutzen, dabei mehrere Methoden zu kombinieren.

8 Vgl. OECD (2002, S. 140–146).

9 OECD (2008).

10 IMF (2013).

11 Schmutz (2015).

12 Vgl. z. B. SKAT (2009).

13 Vgl. Skatteverket (2008).

14 Vgl. HM Revenue & Customs (2013).

15 Vgl. Black et al. (2012).



Friedrich Schneider
Professor für Volkswirtschaftslehre, Johannes Kepler Universität in Linz.

Christoph A. Schaltegger
Professor (Ordinarius) für Politische Ökonomie an der Universität Luzern und Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft und Finanzrecht der Universität St. Gallen.

Felix Schmutz
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzdienstleistungen Zug IFZ der Hochschule Luzern – Wirtschaft und Doktorand am ökonomischen Seminar der Universität Luzern.

7 Schneider (2015a, 2015b) kombiniert beispielsweise das MIMIC-Verfahren und den Bargeldansatz, um den Umfang der Schattenwirtschaft und dessen Entwicklung zu schätzen; siehe Schneider (2015a) für Ausführungen zu den beiden Methoden.

Literatur

- Black, Theodore, Kim Bloomquist, Edward Embloom, Andrew Johns, Alan Plumley und Esmeralda Stuk (2012). Federal Tax Compliance Research: Tax Year 2006 Tax Gap Estimation, IRS Research, Analysis & Statistics Working Paper.
- Bundesrat (1962). Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Motion Eggenberger betreffend wirksamere Bekämpfung der Steuerdefraudation (vom 25. Mai 1962), Bundesblatt, 114(23), 1057–1117.
- Bundesrat (1974). Kleine Anfrage Eggenberger vom 27. November 1973: Steuerdefraudation, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 1, 17/18.
- Cohn, Gustav (1884). Die Steuerreform im Kanton Zürich und der Bundeshaushalt der Schweiz, Georg Schanz, separate Publikation Finanz-Archiv, 1(1), Stuttgart: J.G. Cotta'schen Buchhandlung.
- Feld, Lars P. und Bruno S. Frey (2004). Illegal, Immoral, Fattening or What?: How Deterrence and Responsive Regulations Shape Tax Morale, Volkswirtschaftliche Beiträge, 26/2004, Philipps-Universität Marburg.
- Gemmell, Norman und John Hasseldine (2012). The Tax Gap: A Methodological Review, Working Papers in Public Finance 09/2012, Victoria University of Wellington.
- Howald, Stefan (2010). Eine ressentimentgeladene Einstellung provozieren. Kurzer Abriss über Versuche, die einheimische Steuerhinterziehung in der Schweiz zu berechnen, www.stefanhowald.ch/pdf/texte/11/Denknetz_Steuerhinterziehung_Juni11.pdf (21.08.2014).
- HM Revenue and Customs (2013). Measuring Tax Gaps 2013 Edition: Tax Gap Estimates for 2011–12.
- IMF (2013). United Kingdom: Assessment of HMRC's Tax Gap Analysis, by Juan Toro, Kentaro Ogata, Eric Hutton and Selcuk Caner, IMF Country Report No. 13/314.
- OECD (2002). Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook, Paris.
- OECD (2008). Monitoring Taxpayers' Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience, Final Report, Centre for Tax Policy and Administration (CTPA).
- Schaltegger Christoph A. und Schneider Friedrich (2005). Schattenwirtschaft: Ausmass, Gründe und Konsequenz für die Finanzpolitik, Arbeitspapier, Johannes-Kepler-Universität Linz; Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV.
- Schmutz, Felix (2015) Measuring the Invisible: An Overview of and Outlook for Tax Non-Compliance Estimates and Measurement Methods for Switzerland, Preprint (February 2015), University of Lucerne.
- Schneider, Friedrich (2015a). Schattenwirtschaft und Schattenarbeitsmarkt: Die Entwicklungen der letzten 20 Jahre, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Band 16, Heft 1.
- Schneider, Friedrich (2015b). Der Einfluss der Wirtschaftslage auf die Schattenwirtschaft in Deutschland und anderen OECD-Staaten in 2015: Kein einheitliches Bild.
- Schneider, Friedrich und Enste, Dominik (2000). Shadow Economies: Sizes, Causes and Consequences, The Journal of Economic Literature, 38/1, pp. 77–114.
- SKAT (2009). Compliance with Tax Rules by Businesses in Denmark: Tax year 2006.
- Skatteverket (2008). Tax Gap Map for Sweden: How Was It Created and How Can It Be Used?, Report 2008:18, Swedish National Tax Agency.