
Die Kosten des Schattenhandels

Welche ökonomischen Schäden illegaler Handel alljährlich in der EU und darüber hinaus verursacht, ist bislang nur in Ansätzen untersucht worden – von den gesellschaftlichen Kosten ganz zu schweigen. Nötig dazu ist vor allem ein umfassenderer analytischer Ansatz, wie erste Ergebnisse einer gerade laufenden Studie zeigen.

Von Dan Spacie und Tim Stuchtey

Die Reichweite des Schattenhandels und der dadurch entstehenden Probleme zu bestimmen, ist ein schwieriges Unterfangen. Neue ökonomische Analysen zeigen jedoch, dass die Schäden, die illegaler Handel anrichtet, wesentlich weitreichender sein könnten als bisher angenommen.

Ein erweitertes Verständnis

Denkt man an Schattenhandel in Europa, erscheint womöglich vielen ein ähnliches Bild vor dem inneren Auge: zwielichtige Kleinhändler mit geringer Bildung und Einkommen, die gefälschte Elektronik, Zigaretten, Alkohol oder Pharmaprodukte mittels lokaler Märkte und Netzwerke verkaufen. Ihre Zielgruppe besteht aus ahnungslosen Käufern, die – aus einem ähnlichen sozialen Umfeld stammend

– von den niedrigen Preisen angezogen werden. Man erinnert sich vielleicht auch an Berichte über Gefahren, denen diese Kunden ausgesetzt sind: Elektronik, die Brände verursacht, Alkohol und Arzneimittel, die krank machen. So könnte man versucht sein, davon auszugehen, dass die Schäden des illegalen Handels eher geringfügig und auf einen kleinen Teil der Gesellschaft beschränkt seien.

Doch ist die Schattenwirtschaft ein großes, globales Geschäft, das im Jahr 2011 einen Wert von 552 Milliarden Euro hatte, was 1,5 Prozent des damaligen weltweiten BIP entspricht. Oxford Economics schätzt, dass rund 13 Prozent der in der EU abgewickelten Käufe illegal sind. Wie an anderer Stelle in dieser Ausgabe ausgeführt, ist der Schwarzhandel mit der legalen Wirtschaft verflochten und reicht viel weiter in die legale Wirtschaft und die

Gesellschaft hinein, als es zunächst den Anschein haben mag.

Die offensichtlichen finanziellen Schäden sind wohlbekannt. Einer Schätzung des World Economic Forum von 2019 zufolge beraubt der Schattenhandel die Weltwirtschaft wegen der dadurch hervorgerufenen ökonomischen, sozialen und ökologischen Schäden jährlich um 1,96 Billionen Euro, was 3 Prozent des globalen BIP entspricht. Die unmittelbaren Effekte wie Steuerverluste für Regierungen sind immens. Allein der Tabaksteuerbeitrag hat die Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten in der Vergangenheit jährlich rund zehn Milliarden Euro an Einnahmen gekostet. Das Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum (EUIPO) schätzt, dass den Behörden im Jahr 2019 rund 15,5 Milliarden Euro Steuereinnahmen aus elf anderen Sektoren entgangen sind – ein Resultat des Verlusts von 52 Milliarden Euro an Unternehmenseinnahmen – und dass bis zu 500 000 Arbeitsplätze wegen Umsatzeinbußen verloren oder weggefallen sein könnten.

Schattenhandel führt darüber hinaus jedoch auch zu vielerlei weniger offensichtlichen, mittelbaren Schäden. Ein Bericht von TRACIT, einem internationalen industriellen Konsortium gegen unerlaubten Handel, zeigt die Auswirkungen auf: Sie sind so weitreichend, dass sie systematisch die Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen untergraben.

Diese mittelbaren Schäden zu quantifizieren und zu vergleichen, ist der Ansatz

Das WEF beziffert die volkswirtschaftlichen Schäden auf 3 Prozent des globalen BIP

einer in Kürze erscheinenden Studie des Brandenburgischen Instituts für Gesellschaft und Sicherheit, einem Potsdamer Thinktank, der sich auf die ökonomische Analyse der Herausforderungen für die zivile Sicherheit spezialisiert hat.

Die vorläufigen Ergebnisse dieser Studie, die bis Ende 2021 abgeschlossen werden soll, zeigen bereits, dass die durch unerlaubten Handel verursachten Schäden weitgehender sind, als bisher empirisch belegt werden konnte. In diesem Artikel zeigen wir auf, wie es dazu kommt, und schlagen einige Erklärungen vor.

Produktivitätsgewinne leiden

Das erste wichtige Ergebnis unserer Studie ist womöglich am wenigsten überraschend. Viele Expertinnen und Experten argumentieren, dass unerlaubter Handel die Größe von Volkswirtschaften begrenzt und ihr Wachstum behindert.

Oft werden Schätzungen zum Verlust von Geschäftseinnahmen herangezogen, um die Auswirkungen des Schattenhandels auf die legale Wirtschaftsleistung darzulegen. Direkte Auswirkungen auf Wachstumsraten konnten allerdings bisher in wissenschaftlichen Studien nicht belegt werden. Unsere Analyse deckt auf, dass eine stärkere Ausprägung illegalen Handels mit geringen, aber statistisch signifikanten Einbußen bei den Raten des BIP-Wachstums einhergeht.

Der illegale Handel kann Einnahmen der legalen Wirtschaft schmälern und gleichzeitig ineffiziente Praktiken in das Produktionssystem einführen. Da diejenigen, die in den Schattenhandel involviert sind, nachvollziehbarerweise ihre Profite nicht aufdecken wollen, müssen staatliche Einnahmen aus der legalen Wirtschaft generiert werden. Es sind legal agierende Unternehmen und Haushalte, die die Steuerbemessungsgrundlage bilden.



Dr. Tim Stuchtey ist geschäftsführender Direktor des Brandenburgischen Instituts für Gesellschaft und Sicherheit (BIGS) in Potsdam.



Dan Spacie ist Gastwissenschaftler am BIGS und beschäftigt sich mit den Auswirkungen von geoökonomischen und technologischen Trends auf die zivile Sicherheit. Zuvor war er als leitender Strategieberater im britischen Verteidigungsministerium tätig.

Auch sind schwächere rechtsstaatliche Mechanismen in Staaten mit einem größeren Ausmaß an Schattenhandel ein Problem: Je weniger effektiv ein Rechtssystem ist, desto höher sind die Kosten, um Regeln durchzusetzen oder Regelbefolgung sicherzustellen. Dies zeigt sich etwa bei Verträgen: Zwar kann man Geld für einen bindenden Vertrag ausgeben, doch ist das

Geld verschwendet, wenn der Vertrag vor Gericht entgegen den Interessen des Klägers ausgelegt wird, weil Bestechungsgelder geflossen sind. In einer solchen Situation kann es nötig erscheinen, selbst einen Richter zu bestechen, um den Vertrag im eigenen Interesse auslegen zu lassen – was die Kosten noch weiter erhöht.

Die Kosten des Schwarzhandels sichtbar machen

Während entgangene Steuereinnahmen wegen unerlaubten Handels eine offensichtliche Belastung für die Wirtschaft darstellen, beschäftigen wir uns in diesem Artikel in einem weiter gefassten Sinn mit den negativen wirtschaftlichen Konsequenzen für betroffene Gesellschaften. Mittels öffentlich zugänglicher Daten misst unsere Studie die Auswirkungen auf Wohlstand, Wachstum, Innovation und Bildung.

Unerlaubter Handel findet größtenteils unbeobachtet statt; die Kosten sind schwer zu beziffern. Die meisten Studien stützen sich auf ausgefeilte Schätzmethoden, so auch hier. Wir nutzen ökonomische Methoden, um die Effekte des unerlaubten Handels zu isolieren, indem wir Cluster von sich ähnelnden Staaten mit unterschiedlicher Ausprägung unerlaubten Handels gegenüberstellen. Auf dieser Grundlage suchen wir nach statistisch signifikanten Unterschieden zwischen Schadensindikatoren. Kontrolluntersuchungen hinsichtlich anderer bedeutender Faktoren verhindern verzerrte Ergebnisse.

Nach unserer Definition umfasst der unerlaubte Handel Produktion, Verteilung und Austausch von Gütern und Dienstleistungen zwischen Individuen oder Organisationen, wobei entweder die Ware oder die Art und Weise des Austauschs in der betreffenden Rechtsordnung illegal ist. Eine ausführliche empirische Studie des Brandenburgischen Instituts für Gesellschaft und Sicherheit (BIGS) zu den gesellschaftlichen Kosten des Schattenhandels in der EU erscheint Ende 2021.

Lieferketten in Gefahr

Ähnliches zeigt sich bei den Kosten für die Gewährleistung von Lieferketten: Firmen sehen sich gezwungen, mehr für Überwachung und die Sicherung von Regelkonformität auszugeben, um zu verhindern, dass beispielsweise gefälschte Komponenten die Kunden schädigen. Schon ein einziger Vorfall bei einem Markenprodukt, das Kunden einen Schaden zufügt, kann für Unternehmen gravierende Einkommenseinbußen bedeuten. Eine Umfrage in der Agrar- und Lebensmittelbranche hat ergeben, dass ein einziger Vorfall gepanschter oder kontaminierter Produkte eine Firma 15 Prozent der jährlichen Einnahmen kosten kann, weil Konsumenten in der Folge abgeschreckt sind.

Ein hohes Ausmaß illegalen Handels kann auch makroökonomische Umstände und Aktivitäten schwächen, die dem Wachstum besonders dienlich sind. Die ökonomische Theorie legt nahe, Schattenhandel müsse sich so auf das Profitmaximierungskalkül auswirken, dass Unternehmergeist und mit Wachstum verbundene Investitionen geschwächt werden (beispielsweise in Bezug auf Auslandsdirektinvestitionen oder Kapitalanlagen). Maßgebliche Theorien zum Wirtschaftswachstum besagen auch, dass Innovationsumfeld und Bildung essenzielle Bestandteile des Wachstums sind. Aus unseren Studien wissen wir, dass all dies tatsächlich wichtig ist. Beispielsweise führen niedrigere Investitionen in Forschung

und Entwicklung zu einem geringeren Wachstum der Unternehmensleistung und im weiteren Verlauf wird so auch das Wachstum der nationalen Produktivität geschwächt.

Innovationshemmnis

Innovativere Volkswirtschaften haben höhere Wachstumsraten und passen sich besser an technologische Trends und makroökonomischen Wandel an. Das Innovationsumfeld ist dabei extrem wichtig. Die Wirtschaftswissenschaft schlägt hierfür eine Reihe relevanter Faktoren vor, doch von zentraler Bedeutung sind Gesetze zum Schutz geistigen Eigentums (wie Patentrechte), die wirksam sein und durchgesetzt werden müssen. Auch die Finanzierung – sei es in Form von Ausgaben für Forschung und Entwicklung oder in Form von Risikokapitalfinanzierung, um Erfindungen in Innovationen zu übersetzen – ist eine Voraussetzung.

Innovation ist im Kern eine zutiefst menschliche Aktivität, eine Form von Ri-

Warum sollte ein Geldgeber dort investieren, wo seine künftigen Einnahmen vom Schwarzmarkt erbeutet werden?

sikobereitschaft. Sie ist eine Wette auf die Zukunft, mit der Erwartung einer Investitionsrendite. Ob es darum geht, finanzielle Mittel bereitzustellen (Input-Ebene) oder Innovation durch Marken-, Patent- und Urheberrechte zu schützen (Output-Ebene): Es ist wichtig, dass Investoren Risiko und Aufwand von Innovationen für lohnend halten. Von zentraler Bedeutung ist hier-

bei die ökonomische Idee der „temporären Monopolrente“. Anders ausgedrückt: Innovationsanstrengungen werden von Innovatoren unternommen, um einen antizipierten Marktvorteil und die Profitabilität eines Betriebs für kommende Jahre zu sichern.

Die ökonomische Theorie legt nahe, dass bei einem hohen Grad an illegalem Handel die Erwartung einer angemessenen Investitionsrendite für bessere Dienstleistungen oder bessere Produkte gestört oder zumindest der Zeitrahmen für eine Monopolrente verringert wird. Ideen oder Produkte werden in diesem Fall still und heimlich kopiert, und die ursprünglich zu erwartenden Einkünfte aus dem Absatz an Privatkonsumenten und Geschäftskunden werden nunmehr zwischen illegal kopierten und legalen Produkten aufgeteilt.

Wenn die Erwartungen angemessener Renditen aus Innovationen gestört sind, geht die Ökonomie auch davon aus, dass der Investitionsanreiz für die Finanzierung von Forschung und Entwicklung geschwächt wird. Warum sollte ein Geldgeber dort investieren, wo seine eigenen künftigen Einnahmen oder künftiges Wirtschaftswachstum vermutlich vom Schwarzmarkt erbeutet und die Monopolrente versagt werden wird?

Unsere Daten zeigen, dass in Staaten mit höherem Anteil von illegalem Handel tatsächlich ein geringerer Pro-Kopf-Betrag für Forschung und Entwicklung ausgegeben wird. Allerdings konnten wir überraschenderweise keinen Effekt auf Patentanmeldungen oder sonstige Anträge auf den Schutz geistigen Eigentums ausmachen. Ein Grund dafür könnte sein, dass das Vorhandensein von gegen Regelungen zum geistigen Eigentum verstoßendem Schattenhandel zusätzliche Anreize für Patent-erfindungen setzen könnte (etwa um im ersten Schritt überhaupt Anerkennung für

eine Erfindung zu erlangen, um später juristisch gegen Patentrechtsverletzungen vorgehen zu können).

Ausbildung und Bildung

Seit Gary Becker geht die ökonomische Theorie davon aus, dass Menschen mit höherem Humankapital (also Bildung und Ausbildung) produktiver sind und ein höheres Einkommen erzielen; das hat wiederum positive Auswirkungen auf Wirtschaft und Wachstum. Es gibt noch einen zweiten Übertragungsmechanismus: Humankapital unterstützt auch Innovationen sehr stark, die wiederum eigene positive Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung haben. Unsere Analyse zeigt, dass stärkere Ausprägungen illegalen Handels mit reduzierter Teilnahme an tertiärer Bildung einhergehen. Sie sind also mit niedrigerer Humankapitalintensität in einer Wirtschaft verbunden – buch-

stäblich mit einem geringeren Niveau an Bildung und Fähigkeiten innerhalb der Arbeitnehmerschaft. Bildung ist eine Entscheidung: in ökonomischen Begriffen eine Entscheidung zur Nutzenmaximierung, sowohl auf Seiten derer, die in das Bildungssystem eintreten, als auch derer, die Bildung anbieten. Ein hohes Maß an illegalem Handel dürfte die Entscheidungen zur Nutzenmaximierung von Angebot und Nachfrage im Bildungsbereich verzerren. Gute Filme über die OK wie „Goodfellas“ haben häufig einen ähnlichen Plot: Die Verführungskräfte und Profite dieses Milieus ziehen einen Protagonisten oder Antagonisten in ein kriminelles Leben. Als Facette der OK trägt der illegale Handel sicherlich zu diesen Anreizstrukturen bei und ist dabei weniger riskant als traditionelle kriminelle Aktivitäten.

Junge Menschen haben in der heutigen Welt sicherlich viele Möglichkeiten.

Gute und nachhaltige Bildungsangebote sind ein zentraler Faktor, um für junge Menschen den Einstieg in die Schattenwirtschaft weniger attraktiv zu machen.

Bild nur in
Printausgabe verfügbar

In Staaten mit verbreiteter Schattenwirtschaft ist eine der Optionen, sich diesem Geschäftszweig anzuschließen. Dazu braucht es keine formale Ausbildung; doch bietet sie gerade für junge Menschen ein relativ hohes Nettoeinkommen, was die Möglichkeit einigermaßen attraktiv erscheinen lässt – es sei denn, das Risiko, erwischt und bestraft zu werden, ist sehr hoch. Doch in Staaten mit viel illegalem Handel erscheint dies eher unwahrscheinlich.

Was bedeutet das für diejenigen, die für Bildung und Ausbildung bezahlen, etwa Arbeitgeber oder Regierungen? Wenn junge Menschen von einer großen Schattenwirtschaft angelockt werden können, müsste das nicht die Investitionsrendite für Bildungsausgaben reduzieren? Außerdem haben wir gesehen, dass illegaler Handel Steuereinnahmen reduziert. Abhängig von den Ausgabeprioritäten könnten die Einnahmen von Regierungen, die dann in Bildung reinvestiert werden könnten, zurückgehen.

Fundiertere Gegenmaßnahmen

Schattenhandel ist in seinen Auswirkungen zweifellos mehrdimensional. Unsere Studie zeigt bereits in ihrem aktuellen Stadium, dass die Konsequenzen unerlaubten Handels weitreichender sind als gemeinhin angenommen; zudem sind sie über eine Reihe wichtiger ökonomischer Indikatoren miteinander vernetzt. Wir vermuten, dass auch andere Indikatoren der Humankapitalintensität, des Innovationspotenzials und des ökonomischen Wachstums einer Gesellschaft vom unerlaubten Handel in ähnlicher Weise betroffen sind – die vollständige Studie wird dies untersuchen.

Darüber hinaus gehen wir davon aus, möglicherweise Effekte des Schattenhandels auf die Gesundheit (in Form der Lebenserwartung) sowie auf Indikato-

ren von Good Governance festzustellen. Auch ist der Schattenhandel international; er trägt Güter aus Herkunftsstaaten über Transitstaaten in Konsumstaaten

Zentraler Bestandteil einer effektiven politischen Antwort ist ein klares Verständnis des Problems

(wobei manche Staaten eine Doppelrolle als Herkunfts- und Konsumstaat einnehmen). Je nach Staatstyp wirkt sich der Schattenhandel sehr unterschiedlich auf die Bevölkerung aus – und auch die politischen Konsequenzen müssen sich unterscheiden.

Die Forschungsergebnisse in Clustern zu gruppieren, dürfte weitere Erkenntnisse mit sich bringen. Sollten etwa gut regulierte Staaten die höchsten Positiveffekte für Innovationen verzeichnen, könnte sich daraus die Folge ableiten, dass man mehr Druck auf Herkunfts- und Transitstaaten ausüben oder ihnen stärkere Anreize setzen muss, um die dortige Regulierung zu verbessern. Denn deren Volkswirtschaften sind in ihrem Erfolg möglicherweise weniger von Innovationen abhängig.

Um ein altes Sprichwort aus der Management-Lehre zu paraphrasieren: Man kann nicht managen, was man nicht misst. Ein zentraler Bestandteil eines effektiven globalen Dialogs und einer effektiven politischen Antwort ist es, ein klares Verständnis des Problems zu haben. Schon wenn neue Bewertungsansätze auch in nur begrenztem Umfang neue Erkenntnisse bringen, sind wir der Abmilderung der massiven, vom Schattenhandel verursachten Probleme einen Schritt näher. **IP**

Aus dem Englischen von Matthias Hempert