

Zur Erfassung illegaler Aktivitäten im Bruttoinlandsprodukt

1. Was misst das BIP?

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist eine statistische Kennzahl für die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft in einem bestimmten Zeitraum. Es misst den Wert aller im Inland hergestellten Waren und Dienstleistungen, soweit diese nicht als sogenannte Vorleistungen für die Produktion anderer Waren und Dienstleistungen verwendet werden. Das BIP ist weltweit einer der wichtigsten Wirtschaftsindikatoren. Dies gilt insbesondere für die Veränderungsrate des preisbereinigten BIP, die als Messgröße für das Wirtschaftswachstum dient. Die Berechnung des BIP folgt international harmonisierten Konzepten und spielt deshalb bei Ländervergleichen eine zentrale Rolle.

2. Gehören illegale Aktivitäten in das BIP?

Eine berechnete Frage ist, ob auch illegale Produktionsaktivitäten wie Drogenwirtschaft oder Tabaksmuggel zur Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft zählen sollen. Unstrittig ist, dass der Konsum von Drogen und Tabak gesundheitsschädlich ist und an anderer Stelle (Gesundheitswesen, Polizei) zu gesellschaftlichen Kosten führt. Gleiches lässt sich aber auch – zumindest bei übermäßigem Konsum – über Alkohol sagen. Trotzdem zählt Alkoholproduktion ganz selbstverständlich zum BIP, genauso wie der reguläre Tabakhandel.

Ein weiterer Aspekt, der die Beschränkung auf legale Produktionsaktivitäten erschwert, sind internationale Unterschiede: Was in Deutschland illegal ist, ist nicht automatisch auch in anderen Ländern illegal, und umgekehrt. So gibt es zum Beispiel Länder, in denen nur bestimmte Drogen verboten, andere dagegen legal sind. Hinzu kommt, dass Drogenproduktion häufig schwerpunktmäßig in bestimmten Regionen stattfindet, auch in Europa gibt es hier deutliche Unterschiede. Die Frage, wie diesen internationalen Unterschieden Rechnung getragen werden kann, ist entscheidend für die Beantwortung der Eingangsfrage, ob illegale Aktivitäten zur Wirtschaftsleistung gehören. Würden Produktionsaktivitäten, die in einem Land illegal und in einem anderen legal sind, sich unterschiedlich im jeweiligen BIP niederschlagen, wären die BIP-Angaben nicht vergleichbar. Wenn das BIP international vergleichbar sein soll, müssen also klare Regeln gelten.

3. Die Konzepte der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR)

Die Erstellung der VGR erfolgt nach international vereinbarten Konzepten. Diesen liegt ein sehr weiter Produktionsbegriff zugrunde. Das bedeutet, dass grundsätzlich alle wirtschaftlichen Aktivitäten einer Volkswirtschaft zu erfassen sind, unabhängig davon, ob diese legal oder illegal ausgeübt werden, ob sie den Steuer-, Sozialversicherungs-, Statistik- oder anderen Behörden bekannt sind oder nicht. Demzufolge enthält das Bruttoinlandsprodukt konzeptionell auch Aktivitäten der Schattenwirtschaft (z. B. Verkäufe ohne Rechnung, Eigenleistung und Nachbarschaftshilfe am Bau) Im Zuge der Berechnungen wird das Datenmaterial auf mögliche Untererfassungen überprüft und bei Bedarf durch Schätzungen ergänzt. Auf diese Weise soll vor allem die Vollständigkeit („exhaustiveness“) des Bruttoinlandsprodukts bzw. des Bruttonationaleinkommens sichergestellt werden. Allerdings erfolgt in Deutschland kein getrennter Nachweis der „Schattenwirtschaft“ in der amtlichen Statistik. Hierfür sind vor allem zwei Gründe ausschlaggebend. Zum einen sind nicht in allen Bereichen explizite Schattenwirtschaftszuschläge erforderlich. Dies ist dann der Fall, wenn die Produktionstätigkeit indirekt z. B. über ein Menge X Preis – Modell ermittelt wird. Im Bereich der Landwirtschaft wird die Produktion beispielsweise anhand von Flächen und durchschnittlichen Erntemengen berechnet. Hierbei ist es irrelevant, ob die Produktionstätigkeit von angemeldeten Beschäftigten oder von Schwarzarbeitern erbracht wird. Damit ist die schattenwirtschaftliche Produktion in diesen Bereichen nicht bekannt, was aber für Zwecke der VGR auch nicht nötig ist. Zum anderen bergen die expliziten Schätzungen zur Sicherstellung der Vollständigkeit erhebliche statistische Unsicherheiten und können als solche den Qualitätsanforderungen an eine amtliche Statistik nicht genügen.

Obwohl auch bereits die derzeit gültigen internationalen VGR-Konzepte (in Europa rechtsverbindlich das ESVG 95 und weltweit das SNA 93) die Einbeziehung von bestimmten illegalen Aktivitäten in das BIP vorsehen, wurde diese Regel in Europa bisher nicht einheitlich angewandt. Illegale Produk-

tionsaktivitäten wie Drogenwirtschaft wurden in Deutschland bislang nicht in das BIP einbezogen, sondern der Fokus lag auf der Erfassung der per se legalen Produktionsaktivitäten (einschließlich Schattenwirtschaft und Prostitution). Grund hierfür war vor allem die schlechte Datenlage sowie die Annahme, dass illegale Produktionsaktivitäten in Deutschland keine große wirtschaftliche Bedeutung haben.

Vor dem Hintergrund der steigenden Anforderungen an die Vergleichbarkeit des BIP hat die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten nun aufgefordert, auch verbotene Produktionsaktivitäten spätestens ab September 2014 in das BIP einzubeziehen. Konkret geht es dabei um Drogen, Schmuggel und Prostitution, die EU-weit als signifikant gelten. Insofern erfolgt die Implementierung in das VGR Rechensystem in vielen EU-Mitgliedstaaten erst jetzt, zeitgleich mit der Einführung der neuen VGR-Konzepte (ESVG 2010) im Rahmen der Generalrevision 2014.

4. Die Schätzverfahren zu illegalen Aktivitäten in den deutschen VGR

Bezogen auf die Situation in Deutschland bedeutet dies, dass der Handel und die Produktion von Drogen sowie der Schmuggel von Zigaretten im Rahmen der anstehenden VGR-Revision erstmals in die VGR-Berechnungen einbezogen werden. Prostitution ist in Deutschland grundsätzlich nicht verboten und damit bereits jetzt im BIP enthalten, und Alkoholschmuggel hat aufgrund der relativ niedrigen Preise in Deutschland wirtschaftlich keine Bedeutung.

Da es naturgemäß keine offiziellen Basisstatistiken gibt, die eine fundierte Erfassung von illegalen Aktivitäten erlauben, wird mit Hilfe von Indikatoren und Annahmen der quantitative Beitrag der illegalen Aktivitäten zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) und den anderen VGR-Aggregaten modellmäßig geschätzt. Die Ergebnisse dieser Modellrechnungen entsprechen nicht dem üblichen Genauigkeitsstandard der amtlichen Statistik. Zur Verbesserung der Ergebnisse findet ein Austausch über die Modellrechnungen und die zugrunde liegenden Annahmen mit verschiedenen Experten statt (im Bereich Drogen z. B. des Bundeskriminalamtes oder dem Centre for Drug Research der Goethe-Universität Frankfurt). Die Vergleichbarkeit der Daten innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sicherzustellen ist eine Aufgabe von Eurostat, dem europäischen Statistikamt.

Quantitativ sind die erwarteten Auswirkungen aufgrund der Einbeziehung der illegalen Aktivitäten im Vergleich zu den Auswirkungen der sonstigen Konzeptänderungen und datenbedingten Änderungen im Rahmen der VGR-Revision 2014 eher gering. Derzeit kann durch die Einbeziehung von Drogen- und Schmuggelaktivitäten voraussichtlich von einer Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts um insgesamt etwa 0,1% ausgegangen werden. Auswirkungen auf die BIP-Wachstumsrate sind nicht zu erwarten. Der Grund für den relativ geringen Einfluss auf das BIP ist, dass sowohl bei den Drogen als auch beim Tabakschmuggel der größte Teil der konsumierten Güter auch eingeführt wird und sich in diesem Fall im Bruttoinlandsprodukt nur die Handelsmargen auswirken. Die Berechnungen sind derzeit (April 2014) aber noch nicht abgeschlossen.

4.1 Drogenproduktion und Drogenhandel

Die Schätzung erfolgt differenziert nach fünf Drogenarten. Ausgangspunkt der Berechnung bilden verwendungsseitige Informationen zum Drogenkonsum. Mit den jeweiligen Prävalenzen¹, die für bestimmte Jahre aus den Epidemiologischen Suchtsurveys² (ESA) zur Verfügung stehen, werden Konsumentenzahlen hochgerechnet. Für die Jahre, in denen keine ESA-Studie durchgeführt wurde, werden die Prävalenzen geschätzt. Von dieser Vorgehensweise unterscheidet sich nur die Schätzung für Heroin, da die Konsumenten dieser Droge für Befragungen schwer zugänglich sind. Für Heroin wird die Konsumentenzahl daher aufgrund von Behandlungszahlen, Polizeikontakten und Dro-

¹ Prävalenz im Kontext mit Drogen ist die Rate der Personen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt oder in einem bestimmten Zeitabschnitt Drogen konsumiert haben, in Relation zur Gesamtzahl der Befragten. Wie in der Literatur üblich fließt in die Berechnung die 12-Monats-Prävalenz als Referenzgröße ein. D. h. der Anteil der Personen, die in den letzten 12 Monaten eine bestimmte Drogenart konsumiert haben in Relation zur Gesamtheit der Befragten.

² Diese sogenannte ESA-Studie („Epidemiological Survey of Substance Abuse“) – auch als „Repräsentativerhebung zum Gebrauch und Missbrauch psychoaktiver Substanzen“ bekannt – wird vom Institut für Therapieforschung in München (IFT) durchgeführt. Die Ergebnisse werden in Form von wissenschaftlichen Beiträgen veröffentlicht.

gentodesfällen abgeleitet. Aus Konsumentenzahl und geschätztem durchschnittlichem Konsum ergibt sich die gesamte Konsummenge differenziert nach den Drogenarten. Die jeweiligen Konsummengen werden mit Straßenhandelspreisen bewertet, um die entsprechenden Konsumausgaben zu ermitteln. Das Bundeskriminalamt (BKA) bzw. die Europäische Drogenbeobachtungsstelle (EMCDDA) veröffentlichen regelmäßig die benötigten Preisdaten.

Ausgehend von der gesamten Konsummenge wird die Importmenge mit Annahmen zu Streckung und der inländischen Produktion geschätzt. Bewertet mit Großhandelspreisen ergibt sich daraus der Importwert. Produktion und Streckungsfaktoren werden auf Basis frei zugänglicher Literaturquellen geschätzt. Diese lassen den Schluss zu, dass Heroin und Kokain nicht in Deutschland produziert werden und Ecstasy sowie Amphetamine nur in sehr geringem Umfang in Deutschland hergestellt werden. Cannabiskraut wird zu einem beträchtlichen Teil in Deutschland produziert, es ist jedoch daneben auch von einem hohen Importanteil auszugehen. Aus den Konsumausgaben abzüglich des Importwerts errechnet sich der Produktionswert. Dieser ist um die Vorleistungen zu reduzieren, um schließlich die Bruttowertschöpfung zu ermitteln, die aus der Drogenproduktion und dem Drogenhandel resultiert.

4.2 Zigarettschmuggel

Die Schätzung des Zigarettschmuggels basiert auf einer Abfallstudie, der sogenannten Entsorgungsstudie der Zigarettenindustrie. Hierbei werden leere, entsorgte Zigarettschachteln hinsichtlich ihrer Steuerzeichen analysiert. Daten aus dieser Studie stehen für Deutschland ab 2005 zur Verfügung. Für die davorliegenden Jahre wurden andere Schätzmodelle verwendet.

Seit August 2004 führt der Deutsche Zigarettenverband diese Entsorgungsstudie durch. Hierfür werden in ca. 22 repräsentativ ausgewählten Entsorgungsgebieten der Dualen Systeme Deutschlands jeden Monat insgesamt mindestens 12.000 Zigarettschachteln gesammelt und in einem zweiten Schritt vom Marktforschungsinstitut Ipsos ausgewertet. Die Auswertung und Hochrechnung erfolgt unter Berücksichtigung der Raucherstruktur in verschiedenen Teilen Deutschlands.

Die Entsorgungsstudie liefert Informationen zum Anteil der Zigaretten, die in Deutschland geraucht werden, aber nicht hier versteuert wurden. Monatlich werden pro Herkunftsland der Zigarettschachteln die Anzahl der unversteuerten Zigaretten dokumentiert. Es wird somit möglich, zu bestimmen, aus welchen Ländern die nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten stammen und um welchen Anteil es sich handelt. Nicht möglich bleibt die direkte Bestimmung der Schmuggelmenge, da keine Informationen darüber vorliegen, ob die in Deutschland gerauchten und nicht hier versteuerten Zigaretten im Rahmen der legalen Privateinfuhren oder Freimengenüberschreitungen ins Land gekommen sind, oder aber gewerblich geschmuggelt wurden.

Unter Nutzung von Informationen zur Gesamtzahl der in Deutschland gerauchten Zigaretten, die regelmäßig von Branchenverbänden veröffentlicht werden, ist es möglich, aus den Anteilen die absolute Anzahl der Zigaretten aus den jeweiligen Ländern zu berechnen. Unter der Annahme, dass nur Zigaretten aus bestimmten Ländern geschmuggelt werden (untypische Urlaubsländer und Länder mit deutlich niedrigerem Zigarettenpreis als in Deutschland), kann dann die absolute Zahl an geschmuggelten Zigaretten geschätzt werden.

Der Importwert der geschmuggelten Zigaretten ergibt sich aus der Bewertung der Schmuggelmenge mit dem jeweiligen Preis in den Herkunftsländern. Aus Schmuggelmenge und Schwarzmarktpreis in Deutschland werden die Konsumausgaben ermittelt. Die Differenz aus Konsumausgaben und Importwert stellt die Handelsspanne (den Produktionswert) dar. Über die Vorleistungen der Schmuggler liegen keine erhobenen Informationen vor. Sie werden unter Nutzung von Informationen zu den Vorleistungen eines ähnlichen Wirtschaftsbereichs und der Annahme, dass die Vorleistungen bei einem Verkauf auf dem Schwarzmarkt niedriger sind als in der offiziellen Wirtschaft, geschätzt. Der Produktionswert abzüglich der Vorleistungen stellt dann die Bruttowertschöpfung der Schmuggler dar.

4.3 Prostitution

Im Gegensatz zu Drogenproduktion und Drogenhandel bzw. Zigarettenschmuggel ist die Prostitution in Deutschland grundsätzlich legal möglich. Wegen der unterschiedlichen Rechtslage in Europa zählt sie aber trotzdem zu den „Illegalen Aktivitäten“. Die mit einem Modell basierend auf Literaturquellen und anderen öffentlich zugänglichen Informationen berechnete Prostitution ist in Deutschland zu einem gewissen Anteil schon in den Ausgangsdaten der VGR enthalten. Für die untererfassten Teile der Aktivitäten der Prostituierten werden Zuschläge zur Sicherstellung der Vollständigkeit gemacht.

Das Modell basiert auf häufig in der Literatur zu findenden Angaben zu den täglichen Nutzern von gewerblichen sexuellen Dienstleistungen, der Anzahl der weiblichen und männlichen Prostituierten, den unterschiedlichen Preisen und den unterschiedlichen Vorleistungsquoten (Sachaufwendungen). Dabei werden im Modell vier Prostitutionstypen (Bordell, Straßenprostitution, Hostessendienst, sonstige Prostitution) unterschieden, die sich in Bezug auf die Zahl der täglichen Kontakte, die üblichen Preise und die notwendigen Vorleistungen (Miete, Kondome etc.) unterscheiden.

Auch der notwendige Zuschlag für Untererfassung ist bei den verschiedenen Prostitutionstypen sehr unterschiedlich, da einige Aktivitäten steuerlich recht gut erfassbar und kontrollierbar sind, während andere Aktivitäten sich einer steuerlichen und damit möglicherweise auch statistischen Erfassung eher entziehen dürften.

Aus dem Modell heraus ergeben sich auch Schätzgrößen für Ergänzungen der Erwerbstätigenrechnung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Dabei wird auch hier differenziert nach den bereits enthaltenen und den zurzeit noch nicht erfassten Personen. Die Schätzung hierzu erfolgt differenziert nach Prostitution in Haupt- und Nebentätigkeit, als selbstständig oder angestellten Beschäftigten sowie im Inland oder Ausland ansässigen Personen.