

Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Begründet von Günter Schmölders

Herausgegeben von Karl-Heinrich Hansmeyer,
Wolfgang Kitterer und Klaus Mackscheidt

Neue Folge Band 73

Am Staat vorbei

**Transparenz, Fairness und Partizipation
kontra Steuerhinterziehung**

Herausgegeben von

**Kilian Bizer, Armin Falk
und Joachim Lange**



Duncker & Humblot · Berlin

K. BIZER, A. FALK und J. LANGE (Hrsg.)

Am Staat vorbei

Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Begründet von Günter Schmolders

Herausgegeben von Karl-Heinrich Hansmeyer,

Wolfgang Kitterer und Klaus Mackscheidt

Neue Folge Band 73

Am Staat vorbei

Transparenz, Fairness und Partizipation
kontra Steuerhinterziehung

Herausgegeben von

Kilian Bizer, Armin Falk
und Joachim Lange



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: AZ Druck und Datentechnik GmbH, Kempten (Allgäu)

Printed in Germany

ISSN 0430-4977

ISBN 3-428-11453-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Inhaltsverzeichnis

<i>Kilian Bizer und Joachim Lange</i>	
Wie erhöht man die Steuermoral? – Ein Überblick.....	7
<i>Klaus Mackscheidt</i>	
Die Entwicklung der Steuermoralforschung	15
<i>Friedrich Schneider</i>	
Einige volkswirtschaftliche Überlegungen über die Interaktionen zwischen der Schattenwirtschaft und der offiziellen Wirtschaft	29
<i>Bruno S. Frey</i>	
Politische Partizipation und Steuermoral.....	47
<i>Kilian Bizer</i>	
Das Verhältnis von Komplexität und Steuerehrlichkeit – Experimentelle Evidenz	59
<i>Joachim Lang</i>	
Stärkung der Steuermoral durch Steuervereinfachung?.....	91
<i>Jürgen Lyding</i>	
Welchen Beitrag zur Steuermoral kann die Steuerverwaltung leisten?.....	113
<i>Bert Rürup und Kilian Bizer</i>	
Vereinfachungen der Steuertechnik: Aktuelle Entwicklungen.....	119
<i>Helmut Helsper</i>	
Steuervereinfachung: Chancen im Gesetzgebungsprozess?.....	139

Ute Sacksofsky

Rechtliche Ansatzpunkte zur Hebung der Steuermoral – Zugleich ein
Resümee der Tagungsergebnisse aus juristischer Perspektive 159

Autorenverzeichnis 175

Wie erhöht man die Steuermoral? – Ein Überblick

Kilian Bizer und Joachim Lange

I. Das Problem steigender Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung

Trifft ein Bauherr eines privaten Eigenheimes eine Absprache mit einem Maurermeister, die Hälfte des Hauses „schwarz“ zu mauern und die andere Hälfte regulär zu erstellen, löst er damit verschiedene Wirkungen aus. Zuerst einmal umgeht der Bauherr Umsatzsteuer für die Leistungen des Maurers und entzieht damit dem Staat Mittel für die Bereitstellung öffentlicher Güter. Der Maurer deklariert den vereinbarten Lohn vermutlich nicht in seiner Einkommensteuererklärung und entzieht damit dem Staat weitere Mittel. Soll es beim Leistungsniveau des Staates bleiben, muss dieser Steuern erhöhen. Das wiederum erhöht den Anreiz für weitere Steuerhinterziehungen bzw. für Schwarzarbeit, um die höhere Steuerbelastung zu umgehen.

Anders als bei preislichen Entgelten und auch bei Gebühren besteht bei Steuern kein direkter Zusammenhang zwischen der Entrichtung der Steuer und einer wie auch immer bestimmten Gegenleistung. Für Steuern weist die Abgabenordnung sogar ausdrücklich darauf hin, dass kein Anspruch auf eine Gegenleistung besteht. Jeder Steuerbürger zahlt praktisch mit allen anderen Steuerpflichtigen in einen großen Fonds – den Staatshaushalt – ein, aus dem alle ungeachtet ihrer Einzahlungen Leistungen empfangen. Ökonomen sehen in dieser Konstellation die Charakteristika eines öffentlichen Gutes erfüllt, weil kein Bürger von den Leistungen aus dem gemeinsamen Fonds ausgeschlossen werden kann.

Aufgrund der Nicht-Ausschließbarkeit besteht für alle Steuerbürger ein Anreiz, wohl von der Bereitstellung des Gutes zu profitieren, aber möglichst ohne selbst in Form von Steuern für die Bereitstellung zu zahlen. Diese Grundproblematik ist in allen Ländern gleich. Wenn dennoch Unterschiede darin bestehen, in welchem Ausmaß Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung vorkommen, muss das an einzelnen landesspezifischen Einflussfaktoren liegen. Im Kontext der öffentlichen Güter lenkt dies den Blick zunächst auf die traditionelle ökonomische Perspektive, nach der es dem Individuum um den Erwartungsnutzen

der hinterzogenen Steuer geht. Fällt dieser positiv aus, so kommt es zur Hinterziehung, bleibt er negativ, zahlt das Individuum die Steuern ehrlich. Den Erwartungsnutzen bestimmen hauptsächlich zwei Größen: die zu erwartende Strafe und die Wahrscheinlichkeit, entdeckt und verurteilt zu werden. Dabei ist einleuchtend, dass bei steigender Entdeckungswahrscheinlichkeit immer weniger Steuerbürger zu einer Hinterziehung tendieren. Ebenso verhält es sich mit der Strafe. Zumindest aus theoretischer Sicht müsste eine höhere Strafe mit weniger Steuerhinterziehung einhergehen. Tatsächlich scheinen diese beiden Parameter aber nicht ausreichend zu erklären, warum Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung in verschiedenen Ländern so deutlich divergieren.

Wenn der Einfluss dieser Parameter relativ gering ist, verbietet es sich, entsprechende Politikempfehlungen zu formulieren. So könnte man aus einer naiven ökonomischen Sicht die Überlegung anstellen, dass es außerordentlich kostspielig ist, die Entdeckungswahrscheinlichkeit zu erhöhen, denn die Ermittlung kostet Personal in den Finanzämtern und der Steuerfahndung. Da es aber nur wenig kostet, die Strafen heraufzusetzen, könnte man das Problem der Steuerhinterziehung durch drakonische Strafen lösen.

Gerade weil Strafe und Entdeckungswahrscheinlichkeit aber nicht als erklärende Variablen ausreichen, verkürzt diese Perspektive das Problem auf unzulässige Weise. Sie nimmt den Steuerbürger ausschließlich als ein Individuum wahr, das darauf abzielt, den persönlichen Vorteil zu suchen. Würden tatsächlich alle Steuerbürger so handeln, so wäre beim gegenwärtigen Niveau von Entdeckungs- und Verurteilungswahrscheinlichkeit und ausgesprochen geringen Strafen ein weitaus höheres Maß an Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung zu beobachten. Umgekehrt formuliert stehen wir in dieser Hinsicht vor einem „Steuerzahlerrätsel“, das sich freilich nur dann ergibt, wenn man das beschriebene traditionelle Modell der Ökonomik der Betrachtung zugrunde legt. Taugt dieses Modell aber so wenig bei der Beschreibung des Ist-Zustandes, warum sollte man dann die Empfehlungen für Politikoptionen daraus ableiten?

Tatsächlich steht die Ökonomik als Verhaltenstheorie an einem Punkt, an dem als relativ gesichert gelten kann, dass sie als eine universelle Theorie und damit als Anleitung für Politikempfehlungen nur dann noch Gültigkeit beanspruchen kann, wenn man sie auf geeignete Weise ergänzt.¹ Dabei sind die empirisch zu beobachtenden Verhaltensweisen der Steuerpflichtigen ebenso einzubeziehen wie die möglichen Folgen einer politischen Maßnahme auf andere als rein ökonomische Größen. Eine dieser nicht-ökonomischen Größen ist die

¹ Siehe hierzu die experimentellen Nachweise von *Henrich et al.* (2001). Zum Verhaltensmodell des Steuerzahlers siehe *Bayer/Reichl* (1997) und *Bizer* (2003).

Steuermoral, die seit *Günter Schmolders* als die individuelle Einstellung zum Steuerdelikt gilt. Je höher die Steuermoral, desto geringer ist – *ceteris paribus* – die Wahrscheinlichkeit, Steuern zu hinterziehen und umgekehrt.

Die seit langem steigende Tendenz der Schwarzarbeit und auch der Steuerhinterziehung verdeutlicht, dass der Frage nach den Einflussfaktoren auch empirisch eine zentrale Bedeutung zukommt. Dabei unterscheiden sich die Einflussfaktoren auf Angebot und Nachfrage nach Schwarzarbeit in gewisser Weise von den Einflussfaktoren, die auf Entscheidungen für oder gegen Steuerhinterziehung einwirken. Im eingangs erwähnten Beispiel ist gut zu erkennen, worin die wertschöpfende Schwarzarbeit und worin die nur der Umverteilung dienende Steuerhinterziehung besteht. Die beiden Konzepte sind nicht deckungsgleich, aber mit Schwarzarbeit geht immer eine Steuerhinterziehung einher, während eine Steuerhinterziehung nicht notwendigerweise mit Schwarzarbeit verbunden ist. So kann es durchaus zu einer eigenständigen Steuerhinterziehungsentscheidung kommen, während es keine Schwarzarbeit ohne Steuerhinterziehung gibt.

In Deutschland wie auch in den Nachbarländern ist ein Anstieg der Schwarzarbeit zu beobachten. Auch wenn man die Erfassungsprobleme eines naturgemäß nicht direkt statistisch erfassbaren Phänomens berücksichtigt, indem man verschiedene Messmethoden zugrunde legt, zeigt sich, dass die Schwarzarbeit in den meisten Ländern in den letzten zwanzig Jahren deutlich zugenommen hat. In Deutschland erreicht sie ein Niveau von mittlerweile rund 16% des Bruttoinlandsprodukts: Jeder sechste Euro wird auf dem informellen Sektor verdient.²

II. Die Beiträge in diesem Band

Der Aufbau dieses Bandes folgt dem Aufbau der Tagung, die er dokumentiert und die vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut Köln und der Evangelischen Akademie Loccum im April 2002 veranstaltet wurde: Ausgehend von den Ergebnissen der Verhaltensforschung in Bezug auf den Steuerzahler im ersten Teil des Bandes, geht es um daraus zu entwickelnde Umsetzungsmöglichkeiten im Steuerrecht, in der Steuerverwaltung und in der Steuerpolitik. Dieser Aufbau lässt sich auch über zwei Fragen abbilden:

- Was beeinflusst die Steuerhinterziehung?
- Welche Maßnahmen können konkret die Steuerhinterziehung reduzieren?

² Siehe *Schneider/Enste* (2000).