

Steuerhinterziehung und Steuermoral in ökonomischer Sicht

THOMAS DÖRING*

Korreferat zum Beitrag von Ute Schmiel

1. Einführung

Das Verhalten von Steuersubjekten zählt seit geraumer Zeit zu den Untersuchungsgegenständen der ökonomischen Forschung, wobei insbesondere Fragen der Steuerhinterziehung und der Schattenwirtschaft, in jüngerer Zeit auch zunehmend der Steuermoral im Zentrum stehen (siehe als Überblick Torgler 2004). Der Beitrag von Schmiel zielt auf einen Teilaspekt dieses Forschungsfeldes, wenn danach gefragt wird, wie sich eine Rechtsregel begründen lässt, die Steuerhinterziehung als Straftatbestand implementiert. Dabei wird unter Rückgriff auf einen vertragstheoretischen Bezugsrahmen der interessante Versuch unternommen, eine (konstitutionelle) Handlungssituation zu entwickeln, aufgrund derer eine solche Rechtsregel als ökonomisch rational abgeleitet werden kann.

Eine solche Vorgehensweise zur Begründung einer Rechtsregel, die Steuerhinterziehung strafrechtlich sanktioniert, wirft jedoch spezifische Fragen hinsichtlich der Plausibilität des Argumentationsrahmens auf. So ist zum einen zu prüfen, inwieweit die als Dilemmaproblematik rekonstruierte Besteuerungssituation, insbesondere vor dem Hintergrund von empirischen Untersuchungsergebnissen zu Steuerhinterziehung bzw. Steuerehrlichkeit, als angemessen bewertet werden kann (Kapitel 2). Zum anderen stellt sich die Frage, welche Rolle dem Verhalten der staatlichen Akteure bezüglich der bestehenden Anreize zur Steuerhinterziehung zukommt (Kapitel 3). Schließlich ist auch danach zu fragen, ob eine strafrechtliche Sanktionierung von Steuerhinterziehung die ökonomisch beste Lösung für die „produktive“ Überwindung einer mangelnden Zahlungsbereitschaft auf Seiten der Steuersubjekte darstellt (Kapitel 4).

2. Was bestimmt das Verhalten der Steuerzahler?

Eine ökonomische Rechtfertigung des Straftatbestandes Steuerhinterziehung – so die Argumentation von Schmiel – erfordert eine Antwort auf die Frage, warum Wirtschaftssubjekte Steuern hinterziehen. Steuerhinterziehung soll danach aus der spezifischen Dilemmaproblematik der Besteuerungssituation selbst resultieren, die sowohl mit Blick auf die Möglichkeit zum Trittbrettfahrerverhalten bei der Inanspruchnahme

* PD Dr. Thomas Döring, Philipps-Universität Marburg, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Abteilung für Finanzwissenschaft, Am Plan 2, D-35037 Marburg, Tel.: ++49-(0)6421-2821703, Fax: ++49-(0)6421-2824852, E-Mail: doering@wiwi.uni-marburg.de, Forschungsschwerpunkte: Finanzausgleichsforschung und ökonomische Föderalismustheorie, Kommunalfinanzen, Umweltökonomie, Regionalökonomie, Neue Institutionenökonomik.

steuerfinanzierter öffentlicher Güter als auch bezogen auf das Interaktionsverhalten der Steuerzahler untereinander ein nicht-kooperatives Verhalten (d.h. eine mangelnde Bereitschaft zur Steuerzahlung) als dominante Handlungsstrategie nahe legt. Eine solche Rekonstruktion des Entscheidungsverhaltens von Steuersubjekten kann jedoch als unterkomplexe Darstellung der Besteuerungssituation bewertet werden. Dies resultiert zum einen daraus, dass die Dilemmaproblematik einseitig „horizontal“ gedacht wird, d. h. sie ist ausschließlich auf das Interaktionsverhalten der Steuerzahler untereinander beschränkt. Relevante Bestimmungsfaktoren, die zusätzlich aus der „vertikalen“ Interaktionsbeziehung zwischen Bürger und Staat resultieren, werden dabei vorschnell ausgeblendet (siehe Kapitel 2). Zum anderen wird aber auch die Interaktionsbeziehung der Steuerzahler untereinander ausschließlich in Abhängigkeit von externen Handlungsrestriktionen gesehen (Eigenschaften öffentlicher Güter, Verhalten der anderen Steuerpflichtigen). Damit bleibt jedoch die Bedeutung interner Handlungsrestriktionen, wie sie im Rahmen der jüngeren Beiträge der ökonomischen Forschung zur Steuerehrlichkeit betont werden (Pyle 1991; Elffers 2000), unberücksichtigt.

Folgt man Ansätzen der Neuen Institutionenökonomik (Richter/Furubotn 2003), verbindet sich mit der Formulierung ökonomisch zweckmäßiger Regeln immer ein doppeltes Problem: Zum einen bedarf es der Lösung des Anreizproblems, welches zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Interessenlagen besteht, die – etwa bezogen auf die Bereitstellung öffentlicher Güter – miteinander kooperieren müssen. Zum anderen verbindet sich mit der Regelsetzung aber auch das Problem des Aufbaus von wechselseitig stabilen Erwartungen etwa über das Halten von Verträgen, Versprechen und Abmachungen. Eine Rekonstruktion des Steuerzahlerverhaltens, die nicht beide Problemkomplexe zum Untersuchungsgegenstand hat, muss danach in seinem Erklärungsgehalt zwangsläufig unvollständig bleiben. Im Rahmen der Neuen Institutionenökonomik wird versucht diesem Tatbestand dadurch Rechnung zu tragen, dass neben den äußeren Handlungsbeschränkungen (formelle Institutionen) ebenso die Art und Weise der individuellen Wahrnehmung und Verarbeitung von Handlungsinformationen (informelle Institutionen) in die Betrachtung einbezogen wird. Von zentraler Bedeutung ist hierbei das von Denzau/North (1994) entwickelte Konzept mentaler Modelle, dem die Annahme zugrunde liegt, dass in Sozialisationsprozessen erlernte Einstellungen und Denkmuster angesichts einer komplexen Umwelt und der begrenzten kognitiven Fähigkeiten des Einzelnen das Entscheidungsverhalten maßgeblich strukturieren. Die im Rahmen der Verhaltensökonomik gewonnenen Erkenntnisse zu den kognitiven Grundlagen des Verhaltens von Wirtschaftssubjekten bestätigen diese Sichtweise (Rabin 1998; Lewin 1996).

Für eine Spezifizierung solcher Einstellungsmuster der Steuerzahler liefert die Steuermoralforschung einen wesentlichen Beitrag. Im deutschsprachigen Raum ist hier vor allem auf die Arbeiten der „Kölner Schule der Finanzpsychologie“ zu verweisen, der zufolge Steuermoral als „die allgemeine Einstellung der Steuerpflichtigen zur Erfüllung oder Nichterfüllung ihrer steuerlichen Pflichten“ (Schmölders 1960: 101) verstanden werden kann. Sie gilt als verankert in der Steuermentalität, der Akzeptanz der Steuerpflicht sowie der Anerkennung der Steuerhoheit des Staates. Empirische Untersuchungen zur Steuerehrlichkeit deuten darauf hin, dass die allein aus den äußeren

Handlungsrestriktionen resultierende Anreizstruktur noch nicht zwingend zu der von Schmiel beschriebenen Dilemmasituation führen muss. So weist etwa Cowell (1992) nach, dass die Steuerhinterziehung umso geringer ausfällt, je positiver die subjektive Einstellung zur Steuer und je höher die wahrgenommene Steuerfairness ist. Dies ist auch nicht ohne Konsequenzen mit Blick auf die Frage, mit Hilfe welcher Maßnahmen ein kooperatives Verhalten auf Seiten der Steuerzahler erreicht werden kann. In entsprechenden Feldexperimenten konnte gezeigt werden, dass sowohl Sanktionsdrohungen als auch Gewissensappelle eine positive Wirkung haben, jedoch der positive Effekt der Gewissensappelle um ein vielfaches höher als der von Sanktionsdrohungen ausfällt (Schwartz/Orleans 1967). Dieses Ergebnis wird durch eine Studie von Torgler (2003) gestützt, wonach sich eine Abschreckungspolitik etwa in Form strafrechtlicher Sanktionen kaum auf die Steuermoral auswirkt. Die Studie zeigt, dass – im Gegenteil – eine vorhandene intrinsische Motivation zur Steuerzahlung durch Strafandrohungen tendenziell verdrängt wird. Damit muss als fraglich gelten, inwieweit eine strafrechtliche Sanktionierung von Steuerhinterziehung (allein) als ein der Besteuerungssituation angemessener Regulierungsvorschlag bewertet werden kann.

3. Welche Bedeutung hat der Staat für das Verhalten der Steuerzahler?

In ihrer Argumentation weist Schmiel darauf hin, dass Steuerhinterziehung nicht aus möglichen Interessenkonflikten zwischen staatlichen und privaten Akteuren erklärt werden kann und diese daher zur Vereinfachung unbeachtet bleiben können. Dies gelte um so mehr, wie die präferenzgerechte Bereitstellung öffentlicher Güter einem gesonderten Regelungsbedarf unterliegt und damit – zugespitzt formuliert – keine Relevanz für die Rekonstruktion der Besteuerungssituation und eine daraus abzuleitende Sanktionsregel habe. Empirisch kann zunächst festgestellt werden, dass der Steuerpflichtige Steuern nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit dem Angebot aus öffentlichen Leistungen betrachtet. So weisen etwa Spicer/Lundstedt (1976) nach, dass die individuell wahrgenommene Steuergerechtigkeit als Bestimmungsfaktor individuellen Steuerhinterziehungsverhaltens aus dem Vergleich zwischen persönlicher Steuerzahlung und den vom Staat bereitgestellten öffentlichen Leistungen resultiert. Allerdings ist hierbei interessant, dass das generelle Vertrauen in die Befolgung der (Steuer-)Gesetze durch die anderen Bürger allein noch keine hinreichende Erklärung für die je konkrete Ausprägung von Steuerehrlichkeit bildet. Die Steuermoral ist vielmehr umso stärker ausgeprägt, je mehr ein Wirtschaftssubjekt die Gegenleistungen des Staates als angemessen und das Steuersystem insgesamt als fair ansieht und je höher die positive Einstellung gegenüber der Steuerbehörde ist (Torgler 2004). Damit wird jedoch das Verhältnis zwischen Staat und Bürger zu einer bestimmenden Größe von Steuerhinterziehung.

Theoretisch lassen sich diese Befunde mit Hilfe der Prinzipal-Agent-Problematik (mit den Steuerzahlern als Prinzipalen und den Angehörigen von Legislative und Exekution als Agenten) erklären (Arrow 1985). Danach ist davon auszugehen, dass aufgrund des opportunistischen Verhaltens von Politikern das tatsächlich erreichte Niveau an steuerfinanzierten öffentlichen Leistungen unter dem bleibt, das die Steuerzahler eigentlich wünschen. Zwar bestehen gewisse Korrekturmöglichkeiten, wenn man beispielsweise berücksichtigt, dass Politiker unter Wahrung ihrer Wiederwahlchancen

auf die Aufrechterhaltung ihrer Reputation achten müssen und dabei auch Elemente eines gemeinwohlorientierten Verhaltens aufweisen. Eine Identität der Interessen von Prinzipal und Agent dürfte allerdings selbst unter diesen Bedingungen lediglich ein Ausnahmefall sein. Hinsichtlich einer Erklärung von Steuerhinterziehung ist dabei von Bedeutung, dass es aus institutionenökonomischer Sicht bezüglich der Kontrolle des Agenten unmöglich ist, sich „mit der komplexen Wirklichkeit in allen vertragsrelevanten Punkten auseinanderzusetzen“ (Richter/Furubotn 2003: 5). Danach muss jede Form der vertraglichen Gestaltung von politikbezogenen Überwachungs- und Kontrollsystemen als zwangsläufig unvollkommen angesehen werden. Ist der Bürger sich dieser begrenzten Wirksamkeit von Kontrollmechanismen bewusst, wovon auszugehen ist, dürfte jedoch in der Rekonstruktion der Besteuerungssituation eine Entkopplung der Interaktionsbeziehungen der Steuerzahler untereinander von jenen zwischen Staat und Bürger wenig zweckmäßig sein. Plausibler scheint vielmehr die Annahme, dass der Steuerzahler sein eigenes Zahlungsverhalten simultan sowohl von der Steuerehrlichkeit der übrigen Steuerzahler als auch von der institutionellen Ausgestaltung des politischen Willensbildungsprozesses sowie den Einstellungen und Verhaltensweisen der politischen Akteure abhängig macht.

Empirische Evidenz für diese Sichtweise liefern Studien, die den Einfluss der Ausgestaltung politischer Entscheidungsstrukturen auf die Steuermoral untersuchen. Die in die Betrachtung einbezogenen institutionellen Regelungen können dabei zusammenfassend als Maßnahmen klassifiziert werden, die den Steuerzahlern eine größere Möglichkeit zur Kontrolle der Ergebnisse des politischen Willensbildungsprozesses und damit des Verhaltens der Politiker einräumen. So weist etwa Torgler (2004) darauf hin, dass die Steuermoral umso höher ist, je stärker die direkte Demokratie und die föderative Autonomie ausgebildet sind. Je mehr aktive Mitwirkungsmöglichkeiten die Steuerpflichtigen bei der Ausgestaltung des Steuersystems haben und je begrenzter damit die Spielräume zur Verfolgung eigener Zielsetzungen durch die politischen Akteure sind, desto eher sind sie bereit Steuern zu zahlen. Diese Ergebnisse stimmen überein mit Untersuchungen für die Schweiz, die festgestellt haben, dass die Steuerhinterziehung in Kantonen mit direkten politischen Mitbestimmungsrechten niedriger ist (Pommerehne/Weck-Hannemann 1996; Frey/Feld 2002). Elemente der direkten Demokratie ebenso wie eine weitgehende Dezentralisierung politischer Entscheidungen erlauben dem Bürger, einen unmittelbaren Einfluss auf Niveau und Qualität der staatlichen Leistungen auszuüben. Der damit verbundene Grad an Prozessfairness scheint für die Bereitschaft zu Steuerzahlung eine entscheidende Rolle zu spielen. Er trägt zugleich mit dazu bei, dass die Erhebung von Steuern als gerechtfertigt wahrgenommen wird und der Steuerzahler sich mit dem Staat identifizieren kann.

4. Gnade vor Recht? – Instrumentelle Implikationen

Bereits bei der Frage nach einer angemessenen Rekonstruktion der Besteuerungssituation wurde darauf hingewiesen, dass in Anbetracht des spezifischen Zusammenspiels von externen und internen Handlungsrestriktionen des Steuerzahlers die Implementierung von Steuerhinterziehung als Straftatbestand keineswegs die ökonomisch erstbeste Lösung darstellen muss. Dies gilt nicht allein mit Blick darauf, dass die ökonomische Vorteilhaftigkeit einer solchen Regel nur unter Berücksichtigung der mit ihrer Einfüh-

zung und Durchsetzung verbundenen Transaktionskosten bewertet werden könnte. Folgt man darüber hinaus den Ergebnissen der empirischen Forschung zur Steuerhinterziehung, scheint vielmehr das Vertrauen in den Staat und sein gerechtes Funktionieren für ein hohes Maß an Steuerehrlichkeit weitaus entscheidender zu sein. Demgegenüber ist eine strafrechtlich bewehrte Kontrolle des Steuerzahlungsverhaltens keineswegs besser, da diese dazu führen kann, die intrinsische Motivation zur Steuerzahlung zu verdrängen (Torgler 2004). Wenn dabei zugleich Gewissensappellen eine höhere Wirksamkeit als strafrechtlichen Sanktionen bescheinigt wird, dann kann dies mit Erkenntnissen der Spieltheorie in Einklang gebracht werden. Danach ist kooperatives Verhalten eher zu erwarten, wenn die Möglichkeit zur Kommunikation zwischen den relevanten Akteuren besteht (Genesove/Mullin 2000). Appelle zur Steuerehrlichkeit können eine solche Kommunikationsfunktion erfüllen, wenn sie mit einer Offenlegung der mit der Steuererhebung verbundenen Zielsetzungen gekoppelt sind. Dies könnte auch die Ergebnisse von Experimentalstudien erklären helfen, wonach politische Abstimmungsverfahren insbesondere dann die Steuerehrlichkeit fördern, wenn sie im Vorfeld mit einer intensiven öffentlichen Diskussion über Zweck und Form der Besteuerung verbunden sind (Torgler et al. 2003).

Weniger eindeutig fällt die Bewertung des von Schmiel abgelehnten Instruments der Steueramnestie aus. Folgt man dem spieltheoretischen Konzept wiederverhandlungsstabiler Koalitionen (Bernheim/Ray 1989; Farrell/Maskin 1989), ist für den Fall der Nichterfüllung von Vertragspflichten in zurückliegenden Perioden davon auszugehen, dass rational handelnde Akteure Abwechslern eine zweite Chance gewähren. Bei unnachsichtiger Strenge würde man sich ansonsten die Möglichkeit zur Realisierung späterer Kooperationsgewinne verbauen. Angewendet auf die Dilemmaproblematik der Steuerhinterziehung würde eine Steueramnestie zwar zu einer solchen „Wiederverhandlungsstabilität“ beitragen, sie wäre gegenüber der Option einer Selbstanzeige jedoch mit dem komparativen Nachteil verbunden, dass vormals unterlassene Steuerzahlungen nicht in vollem Umfang nachgeholt werden. Ein Blick in die Empirie zeigt allerdings auch hier ein komplexeres Verhalten des Steuerzahlers. So variiert nicht nur der fiskalische Erfolg von Steueramnestien sehr stark (Torgler/Schaltegger 2003). Interessanterweise zeigt sich zugleich, dass eine Verstärkung der Steuerfahndung und eine strafrechtliche Sanktionierung von Steuerhinterziehung sich nur in Verbindung mit einer Steueramnestie positiv auf die Steuerehrlichkeit auswirken. Dies legt die Schlussfolgerung nahe, dass eine strafrechtliche Sanktionierung von Steuerhinterziehung zwar erfolgreich sein kann, die Wirksamkeit einer solchen Regel jedoch entscheidend von der Implementierung weiterer, komplementär wirkender Maßnahmen abhängig ist.

Literaturverzeichnis

- Arrow, K. J.* (1985): The Economics of Agency, in: Pratt, J. W./ Zeckhauser, R. J. (Eds.): Principals and Agents: The Structure for Business, Boston: Harvard Business School Press, 37-51.
- Bernheim, D. B./ Ray, D.* (1989): Collective Dynamic Consistency in Repeated Games, in: Games and Economic Behaviour, Vol. 1, 295-326.

- Cowell, F. A.* (1992): Tax Evasion and Inequity, in: *Journal of Economic Psychology*, Vol. 13, 521-543.
- Denzau, A. T./ North, D. C.* (1994): Shared Mental Models: Ideologies and Institutions, in: *Kyklos*, Vol. 47, 3-31.
- Elffers, H.* (2000): But Taxpayers Do Cooperate!, in: Van Vugt, M./ Snyder, M./ Tyler, T. R./ Biel, A. (Eds.): *Cooperation in Modern Society*, London: Routledge, 184-194.
- Farell, J./ Maskin, E.* (1989): Renegotiation in Repeated Games, in: *Games and Economic Behaviour*, Vol. 1, 327-360.
- Frey, B. S./ Feld, L. P.* (2002): Deterrence and Morale in Taxation: An Empirical Analysis, CESifo Working Paper No. 760, München: CESifo.
- Genesove, D./ Mullin, W. P.* (2000): Rules, Communication and Collusion: Narrative Evidence from the Sugar Institute Case, in: *American Economic Review*, Vol. 91, 379-398.
- Lewin, S. B.* (1996): Economics and Psychology: Lessons For Our Own Day From the Early Twentieth Century, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 64, 1293-1323.
- Pommerehne, W. W./ Weck-Hannemann H.* (1996): Tax Rates, Tax Administration and Income Tax Evasion in Switzerland, in: *Public Choice*, Vol. 88, 161-170.
- Pyle, D. J.* (1991): The Economics of Tax Payer Compliance, in: *Journal of Economic Surveys*, Vol. 5, 163-198.
- Rabin, M.* (1998): Psychology and Economics, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 67, 11-46.
- Richter, R./ Furubotn, E. G.* (2003), *Neue Institutionenökonomik*, 3. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schmölders, G.* (1960): *Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft*, Hamburg: Rowolt.
- Schwartz, R./ Orleans, S.* (1967): On Legal Sanctions, in: *University of Chicago Law Review*, Vol. 34, 282-300.
- Spicer, M. W./ Lundstedt, S. B.* (1976): Understanding Tax Evasion, in: *Public Finance*, Vol. 34, 295-304.
- Torgler, B.* (2003): *Tax Morale and Institutions* (revised), WWZ-Discussion Paper 02/07, Basel: WWZ.
- Torgler, B.* (2004): Wirtschaftspolitische Erkenntnisse aus der Steuermoralforschung, in: Schaltegger, C. A./ Schaltegger, S. C. (Hrsg.): *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Zürich: vdf Hochschulverlag, 165-176.
- Torgler, B./ Schaltegger, C. A./ Schaffner, M.* (2003): Is Forgiveness Divine? A Cross-Culture Comparison of Tax Amnesties, in: *Swiss Journal of Economics and Statistics*, Vol. 139, 375-396.