

KLAUS BECKMANN

Steuerhinterziehung

Beiträge zur Finanzwissenschaft

18

Mohr Siebeck

Beiträge zur Finanzwissenschaft

herausgegeben von
Hans-Werner Sinn und Wolfgang Wiegard

18



Klaus Beckmann

Steuerhinterziehung

Individuelle Entscheidung und
Fianzpolitische Konsequenzen

Mohr Siebeck

KLAUS BECKMANN, geboren 1965; Studium an der Universität Passau; 1998 Promotion; 2002 Habilitation; Professor für Finanzwissenschaft an der Andrassy-Universität Budapest.

ISBN 3-16-148181-X / eISBN 978-3-16-162851-1 unveränderte eBook-Ausgabe 2024
ISSN 0340-675X (Beiträge zur Finanzwissenschaft)

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

© 2003 J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Großbuchbinderei Josef Spinner in Ottersweier gebunden.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Das Grundmodell rationaler Steuerhinterziehung	13
2.1	Grundmodell	14
2.1.1	Optimum im Grundmodell	15
2.1.2	Komparative Statik	19
2.2	Einfache Varianten des Grundmodells	23
2.2.1	Andere Strafvorschriften	24
2.2.2	Endogene Erfolgswahrscheinlichkeit.	25
2.3	Steuerprogression	28
2.3.1	Charakterisierung einer inneren Lösung	29
2.3.2	Komparative Statik	30
2.3.3	Steigerung der Progressivität des Steuersystems	33
2.4	Endogenes Einkommen	36
2.5	Unsichere Strafen	40
2.6	Diskussion	46
3	Begrenzte Rationalität und kognitive Prozesse	51
3.1	Merkmale begrenzt rationalen Verhaltens	52
3.2	Heuristisches Entscheiden und Steuerhinterziehung	55
3.2.1	Referenzabhängigkeit und Risikofreude in Verlusten	55
3.2.2	Framing	58
3.2.3	Formale Optimierung?	59
3.2.4	Verzerrungen: Wahrscheinlichkeitsbewertungen	64
3.3	Experimentelle Evidenz	66
3.3.1	Hinterziehungsverhalten im Überblick	70
3.3.2	Framing?	71
3.3.3	Auswirkung der Legalität – Steuermoral?	74
3.3.4	Bruttoeinkommen und Hinterziehung	77
3.3.5	Zusammenfassung der Ergebnisse	78
3.4	Daumenregeln und Steuerhinterziehung	78

3.4.1	Verbesserung unvollkommener Optimierung	78
3.4.2	Daumenregeln für Steuerhinterzieher	80
4	Steuermoral im weiteren Sinne	87
4.1	Einige unübliche Vorüberlegungen	88
4.1.1	Eine <i>Distinctio Completa</i> relevanter Präferenzen	88
4.1.2	„Mandevilles Paradox“ oder „Leben in Lüge“?	92
4.2	Reziprozität, Fairness und Steuerhinterziehung	97
4.2.1	Äquivalenzprinzip und Steuerhinterziehung	99
4.2.2	Die Rolle des relativen Einkommens	104
4.3	Altruismus	111
4.4	Intrinsische Motivation	117
4.4.1	Physische Kosten einer Normverletzung	118
4.4.2	Diskontinuitäten	121
4.4.3	Steuermoral und der Verdrängungseffekt	123
4.5	Stigma und soziale Anerkennung	126
4.5.1	Reputationsverlust als Kosten im Ertappungsfall	126
4.5.2	Einige weiterführende Überlegungen	128
4.6	Experimentelle Evidenz	131
4.6.1	Kurze Hinweise zur Gestaltung des Experiments	132
4.6.2	Mögliche Hypothesen	133
4.6.3	Experimentelle Ergebnisse	137
4.6.4	Was kann uns das Experiment lehren?	149
4.7	Der Steuerhinterzieher im gesellschaftlichen Kontext	151
5	Der Hinterziehungskostenansatz	153
5.1	Kosten und Erträge des Steuerhinterziehers	154
5.2	Zusammenhang mit dem Grundmodell	156
5.3	Modellvarianten	159
5.3.1	Abhängigkeit nur vom hinterzogenen Einkommen	160
5.3.2	Kosten als Funktion der hinterzogenen Steuern	165
5.3.3	Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen	167
5.3.4	Zusammenfassung	172
6	Soziale Kosten (und Erträge) der Steuerhinterziehung	175
6.1	Unmittelbare Kosten	176
6.1.1	Hinterziehungskosten	176
6.1.2	Kosten der Steurdurchsetzung	177
6.2	Allokative Wirkungen über das Preissystem	179
6.3	Steuerhinterziehung und das Steueraufkommen	188
6.4	Steuerhinterziehung und Wirtschaftswachstum	199
6.4.1	Wirkungen über die Ersparnisse	200

6.4.2	Produktionseffizienz und Wachstum	206
6.4.3	Endogenes Wachstum durch Staatsausgaben	211
6.5	Staatsversagen und Steuerhinterziehung	214
6.5.1	Staatsversagen I	218
6.5.2	Staatsversagen II	225
6.6	Distributive Wirkungen von Steuerhinterziehung	254
6.6.1	Einkommen und Steuerhinterziehung	256
6.6.2	Steuerhinterziehung und Progressivität	261
7	Zur optimalen Politik bei Steuerhinterziehung	265
7.1	Ziele und Ansätze	266
7.1.1	Leviathan-Lösung	266
7.1.2	Wohlfahrtsökonomische Lösung	267
7.1.3	Pragmatisch-inkonsistente Lösung	275
7.1.4	Optimale Steuerfahndung: ein Literaturüberblick	278
7.2	Steuerhinterziehung und optimale Finanzpolitik	288
7.2.1	Grenzkosten öffentlicher Mittel	288
7.2.2	Optimale indirekte Besteuerung	292
8	Steuerhinterziehung und Steuerwettbewerb	297
8.1	Exkurs: Vorteile des Hinterziehungskostenansatzes	299
8.2	Steuerhinterziehung in einer kleinen offenen Volkswirtschaft	303
8.3	Steuerwettbewerb und Steuerhinterziehung	307
8.3.1	Symmetrisches Nash-Gleichgewicht	309
8.3.2	Steuerharmonisierung	310
8.3.3	Disziplinierung von Leviathan-Staaten?	312
8.4	Steuerwettbewerb und Steuerparadiese	315
8.4.1	Reaktion der Privaten	317
8.4.2	Aufkommensmaximierung im Steuerparadies	317
8.4.3	Steuerharmonisierung als Kartellbildung	319
9	Schlussbemerkung	323
A	Instruktionen für die Experimente	327
A.1	Experiment zu Framing-Effekten	327
A.1.1	Standard-Fragebogen nach Chang (1995)	327
A.1.2	Variante 1	333
A.1.3	Variante 2	333
A.2	Experiment zur Steuermoral	334
A.2.1	Allgemeine Anweisungen	334
A.2.2	Spezifische Anweisungen	335

Abkürzungsverzeichnis	339
Symbolverzeichnis	341
Literaturverzeichnis	345

Abbildungsverzeichnis

1.1	Zur begrifflichen Abgrenzung der Steuerhinterziehung	4
1.2	Indikator für die Sicherheit der Eigentumsrechte und Größe der Schattenwirtschaft im internationalen Vergleich	10
2.1	Innere Lösung im Allingham-Sandmo-Grundmodell	18
2.2	Absolute Risikoaversion und die Reaktion auf eine Einkommenserhöhung	21
2.3	Ein Beispiel für eine innere und eine Randlösung im Grundmodell mit Verschleierungsaktivitäten	28
2.4	Optimal hinterzogene Steuern als „Schieblehre“	33
2.5	Kleinste prohibitive Strafe als Funktion der Aufdeckungswahrscheinlichkeit	47
3.1	Bewertung von Ergebnissen in der Prospekttheorie	57
3.2	Charakterisierung des kritischen Strafsatzes	63
3.3	Verteilung der Entscheidungsvariable	71
3.4	Möglicher Segen zusätzlicher Restriktionen	79
3.5	Auswahl der Optima bei nicht-konvexen Präferenzen	81
4.1	Eine Systematik relevanter Präferenzen	90
4.2	Effekt einer Erhöhung der Fairness	102
4.3	Optimale Steuerhinterziehung unter ERC	108
4.4	Die Referenzgruppe wird steuerunehrlicher	110
4.5	Kerndichteschätzungen für die Verteilungen von t_1 und tr_1	140
4.6	Steuerhinterziehung: Hinterziehungs- versus Vollvariante	145
4.7	Histogramm von dt	147
6.1	Hinterziehung einer spezifischen Mengensteuer	182
6.2	Zusatzlasten durch ineffiziente Produktionsstruktur	186
6.3	Wachstumseffekt in Abhängigkeit von η	211
6.4	Ein Nutzenmöglichkeitsdiagramm unter Berücksichtigung von Steuerhinterziehung und Staatsversagen	213

6.5	Größe der Schattenwirtschaft versus Abgabenbelastung im internationalen Vergleich	234
6.6	Nichtexistenz eines „Median in alle Richtungen“	246
7.1	Einnahmemaximierung und die Kosten der Steuerfahndung . .	268
7.2	Grobstruktur der Literatur zur optimalen Steuerfahndung . .	280
7.3	Zusatzlasten bei Steuerhinterziehung und Arbeitsangebot . .	290
8.1	Reaktion der Steuerhinterziehung auf eine Änderung der Steuersätze des In- und Auslands	304

Tabellenverzeichnis

2.1	Erscheinungsformen der Unsicherheit i.w.S.	45
3.1	Optimierungsversuche für alternative <i>Frames</i>	60
3.3	Frame vs. Klassifikation des Verhaltens: mit „keine“	72
3.4	Frame vs. Klassifikation des Verhaltens: ohne „keine“	72
3.5	Mittelwertvergleiche für die Frames, H0: keine Differenz	73
3.6	Deskriptive Statistik nach Instrumenten	74
3.7	Mittelwertvergleich für die drei Instrumente	74
3.8	Kreuztabulierung: Instrumente vs. Entscheidergruppen	75
3.9	OLS-Regression: Hinterziehung und Steuermoral	75
3.10	Instrumente und Steuermoral: Mittelwertvergleiche	76
4.1	Vergleich zweier Solidaritätsspiele	137
4.2	Wohltätigkeitsvariante: eigene Gaben vs. Erwartungen	138
4.3	Steuern / Geschenke nach Versuchsgruppen	138
4.4	Verhaltensmuster nach Versuchsgruppen	140
4.5	Vergleich von Wohltätigkeits- und Steuervariante	141
4.6	Verteilung des Hinterziehungsverhaltens	143
4.7	Steuerhinterziehung und Geschlecht	144
4.8	Steuerhinterziehung: Wähler versus Nicht-Wähler	145
4.9	Niveau der Hinterziehung versus Vorzeichen von dt	148
4.10	Vergleich von dt zwischen Hinterziehungsniveaus	148
4.11	Varianzanalyse für das Hinterziehungsniveau	150
6.1	Resultate der Simulation eines Wachstumsgleichgewichts	210

Kapitel 1

Einleitung

*Siehe: So sind Ordnung und Verfassung
des Reiches zu wahren, auf dass seine Belange
nicht auseinandergerissen werden, das Heil des Volkes
und die Fülle des Schatzes erhalten bleiben
und unzulässige Begierden nach Vermögensteilen
des Sultans und der Untertanen unterbunden werden.*
– Nizām mulk (Buch der Staatskunst, Nr. 48)

Steuerhinterziehung ist ein Bestandteil der Lebenswirklichkeit in entwickelten wie sich entwickelnden Volkswirtschaften. Dem Bürger verrät das nicht nur ein Blick in die Presse mit ihren Berichten von der Steuerhinterziehung Prominenter oder von politischen Skandalen, die mit Steuerhinterziehung einhergehen, sondern auch so manche Frage, ob man denn eigentlich eine Rechnung brauche. Angesichts von Schätzungen der Größe der Schattenwirtschaft in den OECD-Staaten, die von etwa 7 % (Schweiz) bis 30 % (Griechenland) des Sozialprodukts reichen,¹ kann man wohl zu Recht von einer großen quantitativen Bedeutung dieser Phänomene ausgehen.

Für die wissenschaftliche Finanzpolitik und die Gestaltung der Institutionen der Finanzverfassung hat die Berücksichtigung der Steuerhinterziehung erhebliche Konsequenzen. Ein Beispiel soll an dieser Stelle genügen: Durch die Möglichkeit der Bürger, Steuern zu hinterziehen, werden die Grenzkosten öffentlicher Mittel² vermutlich unter sonst gleichen Umständen steigen, und diese Steigerung kann – namentlich, wenn das Steuerrecht bereits hohe Grenzsteuerbelastungen vorsieht – recht erheblich ausfallen.³ Daher verwun-

¹Vgl. Schneider und Enste (2000: S. 104). Die Zahlen beziehen sich auf die Jahre zwischen 1994 und 1997. Für die Bundesrepublik geben diese Autoren eine Schätzung von etwa 14 % des Sozialproduktes an.

²„Marginal cost of public funds“ oder abgekürzt MCF.

³Siehe Abschnitt 6.2 und vgl. Fortin und Lacroix (1994).

dert es nicht, dass die Ökonomie eine sehr umfangreiche Literatur zum Gebiet der Steuerhinterziehung und der Schattenwirtschaft hervorgebracht hat.

Zur Aufgabe dieser Arbeit. Die vorliegende Schrift entwickelt eine Theorie der Steuerhinterziehung in zwei Teilen, deren erster sich mit der *individuellen Entscheidung*, Steuern zu hinterziehen, und deren zweiter sich mit den *finanzpolitischen Konsequenzen dieser Entscheidung* befasst. Angesichts der oben angesprochenen guten Literaturlage drängt sich allerdings unmittelbar die Frage auf, welchen besonderen Beitrag ich dabei zu leisten beabsichtige.

Erstens unterscheidet sich das vorliegende Buch vom Gros der Literatur dadurch, dass unser Gegenstand vor dem Hintergrund einer verfassungsökonomischen Perspektive betrachtet wird, bei der auf Dauer angelegte Institutionen anstelle fallweiser Interventionen in den Vordergrund treten und schon hinsichtlich des Individualverhaltens nach regelgebundenem Entscheiden bzw. nach dem Einfluss von Konventionen und Normen gefragt wird. Zwar lege ich hier keine geschlossene verfassungsökonomische Analyse vor, an deren Ende Empfehlungen „optimaler“ Institutionen stehen müssten,⁴ doch ist der Blickwinkel durchgängig von der Überlegung geprägt, welche allgemeinen Kenntnisse über Steuerhinterziehung – und in Grenzen über die Schattenwirtschaft – für die Entscheidung eines Bürger-Steuerzahlers hilfreich wären, der in einer konstitutionellen Entscheidungssituation (Buchanan und Tullock 1962; Brennan und Buchanan 1980) über Elemente eines dauerhaften Rahmens für die Finanzpolitik (eine Finanzverfassung) zu befinden hat. Gesucht wird also nach Mustern von Zusammenhängen als Inputs eines verfassungsökonomischen Gedankenexperiments; dadurch wird sich zumindest eine andere Gewichtung der Probleme und eine etwas andere Struktur der Auseinandersetzung mit diesen Problemen ergeben, als mir allgemein üblich zu sein scheint.⁵

Zweitens scheint mir die bestehende Literatur einige Lücken aufzuweisen, in denen sie der Ergänzung bedarf. Was das Individualverhalten anbelangt, dürfte dies besonders die Analyse der Steuermoral in einem weiteren Sinne und den Einfluss der begrenzten Rationalität betreffen. Wir verfügen hier zwar über etliche empirische Erkenntnisse, vereinzelte theoretische Beiträge und eine umfassende steuerpsychologische Literatur, doch gebricht es an einer ökonomisch-theoretisch inspirierten Systematik, und zu einigen wichti-

⁴Die analytischen Grundlagen einer derartigen Analyse habe ich in einer früheren Arbeit (Beckmann 1998) gelegt, einschließlich einer ausführlichen Diskussion der dabei auftretenden fundamentalen normativen Probleme (dazu auch Beckmann, Geyer und Hauser (2002) sowie Beckmann (2002)). Im vorliegenden Buch kann eine erneute Diskussion der Grundlagen mithin unterbleiben.

⁵Das sollte schon bei der weiteren Beschreibung unseres Vorhabens in dieser Einleitung deutlich werden.

gen Fragen (Daumenregeln, Orientierung auch am relativen Einkommen) ist mir überhaupt kein Beitrag in der Ökonomie der Steuerhinterziehung bekannt. Hinsichtlich der finanzpolitischen Konsequenzen genießen besonders politökonomische Fragen – denen traditionell in der Verfassungsökonomik eine bedeutende Rolle zukommt – nur sehr wenig Aufmerksamkeit, und das trifft in etwas gemilderter Form auch auf die normativen Grundlagen von Politikempfehlungen zur Steuerhinterziehung zu.

Und drittens ist meines Wissens mittlerweile mehr als eine Dekade vergangen, seit der letzte ausführliche Überblick über die Ökonomie der Steuerhinterziehung in Buchform gegeben wurde (Cowell 1990a).⁶ Es bietet sich daher an, nun unter anderem einen erneuten Rückblick zu tun; wenn dabei einige bekannte Ergebnisse in etwas anderer Form präsentiert werden, dürfte das nur hilfreich sein.

Das kann zur Darstellung meiner Absichten genügen.⁷ Vor dem Beginn der eigentlichen Analyse bedarf es indes noch einiger Hinweise zur Abgrenzung unseres Untersuchungsgegenstandes und zu Fragen, die im folgenden *nicht* behandelt werden.

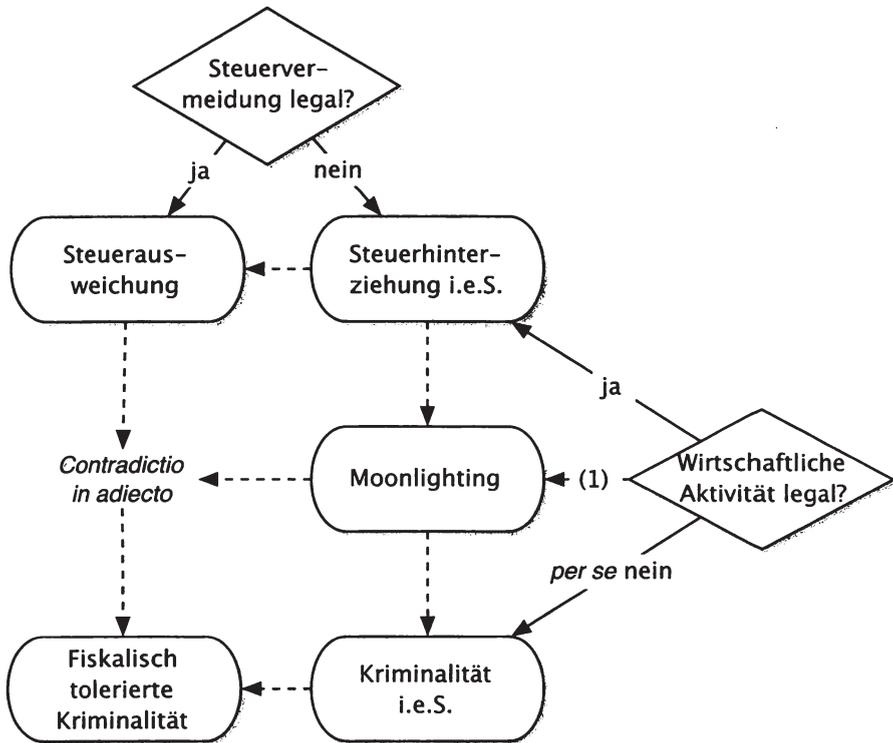
Was ist Steuerhinterziehung? Bemerkungen zum Gegenstand der folgenden Analyse. Unter Steuerhinterziehung wird meist schlicht eine *illegale Steuervermeidung* in Abgrenzung von legalen Formen der Steuerausweichung – letztlich den Substitutionseffekten, um die es in der herkömmlichen Steuerlehre geht – verstanden.⁸ Es empfiehlt sich aber, noch etwas genauer hinzuschauen und erstens zwischen der Legalität der Steuervermeidung und der Legalität der zugrundeliegenden wirtschaftlichen Transaktion zu unterscheiden sowie zweitens zu fragen, was denn aus ökonomischer Sicht unter „Legalität“ zu verstehen sei (Cowell 1990a).

Beginnen wir mit der ersten Frage, die in Abbildung 1.1 auf der Seite 4 zu einer Dreiteilung der wirtschaftlichen Transaktionen und einer Zweiteilung der Vermeidungsaktivitäten, also insgesamt sechs möglichen Fällen führt. Eine wirtschaftliche Aktivität kann zunächst *als solche* ungesetzlich und mit Strafe bewehrt sein, wie das etwa für den Drogenhandel oder den nicht lizenzierten Waffenhandel gilt, also gedanklich völlig unabhängig davon, ob sich

⁶Für einen Überblicksaufsatz siehe Andreoni, Erard und Feinstein (1998).

⁷Weitere Ergänzungen der bestehenden Literatur – etwa der Bericht über zwei neue ökonomische Experimente – werden sich am Rande unseres Vorhabens ergeben.

⁸Daneben käme noch eine Steuervermeidung durch rein *rechtliche* Umdeutung *gegebener* wirtschaftlicher Tatbestände in Betracht. Soweit diese allerdings mit irgendwelchen Kosten verbunden ist, der Steuerpflichtige in Abwesenheit der Steuer also eine andere Gestaltungsform präferierte, haben wir es mit „rechtlicher Substitution“ zu tun, die der Steuerausweichung zuzurechnen ist; kommt noch die Möglichkeit hinzu, für die Umdeutung bestraft zu werden, so wäre man wieder bei Steuerhinterziehung.



(1) Illegalität entsteht **durch** Steuervermeidung.

Abbildung 1.1: Zur begrifflichen Abgrenzung der Steuerhinterziehung

die Beteiligten der Besteuerung unterwerfen oder nicht.⁹ Solche Aktivitäten, die man als „Kriminalität i. e. S.“ – im Unterschied zur *Steuerkriminalität* – bezeichnen könnte, werde ich in diesem Buche nicht behandeln.¹⁰

Was die Steuerkriminalität anbelangt, kann man prüfen, ob der zugrundeliegende wirtschaftliche Tatbestand dem „offiziellen“ Teil der Ökonomie oder aber der Schattenwirtschaft zuzurechnen ist. Letzteres trifft zu, wenn infolge

⁹Sie werden dies im allgemeinen nicht tun, weil sie sich mit der Angabe der Transaktion in ihren Steuererklärungen der Strafverfolgung für die Beteiligung an der Aktivität (und nicht für die Steuervermeidung) aussetzen. Das tut der Idee unserer Abgrenzung indes keinen Abbruch.

¹⁰Für einige Hinweise zu einer ökonomischen Theorie dieser Erscheinungen vgl. Tanzi (2000).

der Nicht-Deklaration die Transaktion selbst illegal wird und die Beteiligten den Schutz des Rechtssystems verlieren – etwa auf gesetzliche Gewährleistungsansprüche verzichten müssen. Bei ersterem (erste Zeile in der Graphik 1.1) gilt dies nicht; als illegal ist hier nur der Akt der Steuervermeidung einzustufen, während die Transaktion unverändert gesetzlichen Schutz genießt und auch in den offiziellen volkswirtschaftlichen Rechnungswerken erscheint. Das wohl beste Beispiel für eine Illegalität von Tauschvorgängen durch Steuervermeidung ist das *Moonlighting*, die Schwarzarbeit neben einer offiziellen Beschäftigung; zu der Steuerhinterziehung i. e. S., bei der die wirtschaftliche Tätigkeit als solche legal bleibt, rechnet die Hinterziehung von Kapitaleinkünften.

Sicherlich sind die Grenzen zwischen diesen Kategorien fließend. Und doch besteht ein deutlicher Unterschied darin, dass sich bei schattenwirtschaftlicher Aktivität *beide* Tauschpartner strafbar machen, während bei Steuerhinterziehung i. e. S. nur diejenige Seite zur Rechenschaft gezogen wird, die eine unrichtige Steuererklärung abgegeben hat. Eine Konsequenz dieses Unterschiedes ist, dass bei *Moonlighting* und anderen schattenwirtschaftlichen Aktivitäten die Kosten einer Steuerhinterziehung unter sonst gleichen Umständen die Kosten bei unilateraler Steuerhinterziehung übersteigen, weil Täter auch gewahr sein müssen, dass ihr Partner (a) sie betrügt¹¹ oder (b) auffliegt.¹² Zugleich berührt dieser Unterschied die empirische Frage nach dem Ausmaß der Steuerkriminalität: Die üblichen Schätzungen für den Anteil der Schattenwirtschaft am Sozialprodukt¹³ werden die Kategorie der Steuerhinterziehung i. e. S. nicht oder nicht vollständig abbilden. Und schließlich bleibt eine mögliche Konsequenz für die Erklärung des Hinterziehungsverhaltens zu bedenken, denn während bei der Steuerhinterziehung i. e. S. wohl vor allem der Vorteil durch die eingesparten Steuern als Motivation des Täters in Frage kommt, kann ein Wechsel in die Schattenwirtschaft auch aus anderen Gründen – beispielsweise zur Vermeidung von Regulierung – erfolgen. Dazu wird noch etwas zu sagen sein, wenn wir in Kürze die Grenzen der vorliegenden Arbeit aufzeigen.

Aus Sicht eines rationalen Steuerpflichtigen stellen legale und illegale Wege der Steuervermeidung Substitute dar – wenn auch nicht vollkommene Substitute, da sie mit verschiedenen (Arten von) Kosten verbunden sind. Als Ökonom wird man vermuten, dass die Zensiten ihr Verhalten an die Parameter des Steuersystems einschließlich der Strafen und der Steuerfahndung anpassen, bis die erwarteten (weit gefassten) Kosten der Einsparung eines

¹¹Vgl. Boadway, Marceau und Mongrain (2000).

¹²Im Rahmen unseres Grundmodells der Steuerhinterziehung (Kapitel 1) betrachtet ist in diesem Fall die Entdeckungswahrscheinlichkeit p bei gleichen Fahndungsanstrengungen der Steuerbehörden ϕ größer.

¹³Für einen neueren Überblick siehe Schneider und Enste (2000).

zusätzlichen Steuereuro bei allen Aktionsparametern gleich Eins sind. In der Finanztheorie der Steuerhinterziehung wird man daher weder bei der Analyse des Individualverhaltens noch bei der Bestimmung der wohlfahrtsökonomisch optimalen Politik oder der Suche nach konstitutionell wünschenswerten Institutionen darum herumkommen, ab einem gewissen Punkt alle Vermeidungsmöglichkeiten simultan zu betrachten – seien sie legal, seien sie illegal. Der Gegenstand dieses Buches umfasst damit die drei Felder oben rechts in der Abbildung 1.1, allerdings mit einer Einschränkung: Schattenwirtschaftliche Aktivitäten interessieren uns nur insoweit, als sie zum Zwecke der Steuerhinterziehung unternommen werden. Um darauf deutlich hinzuweisen, habe ich das Feld in der zweiten Reihe rechts auch nicht allgemein als „Schattenwirtschaft“, sondern als „Moonlighting“ bezeichnet.

Wenn von „illegalen“ oder „legalen“ Wegen der Steuervermeidung die Rede ist, mag man versucht sein, in rechtlichen Kategorien zu denken: Illegal ist, was das Gesetz verbietet. Die zweite oben angekündigte Frage betrifft den Umstand, dass eine solche legalistische Definition für den Ökonomen nur von ganz untergeordneter Bedeutung sein kann. Aus der Perspektive einer entscheidungsorientierten und dem Rationalprinzip verpflichteten Sozialwissenschaft muss es vielmehr darauf ankommen, *ob die handelnden Individuen mit einer Strafe rechnen* (im Erwartungswert), wenn sie sich auf eine bestimmte Aktivität einlassen.¹⁴ Steuerhinterziehung – in Abgrenzung von der Steuerausweichung – liegt danach genau dann vor, wenn der Zensit davon ausgeht, dass sein Verhalten mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit dazu führt, dass er wegen Steuerkriminalität bestraft wird, und zwar selbst dann, wenn dieses Verhalten nach den Buchstaben des Gesetzes zulässig ist (sein kann) und er lediglich wegen eines Irrtums (einer unsicheren Rechtsauslegung) verfolgt wird. Umgekehrt handelt es sich nicht um *Steuerhinterziehung*, wenn zwar der Buchstabe des Gesetzes eine bestimmte Form der Steuervermeidung als illegal erklärt, dies aber *de facto* nicht durchgesetzt wird. In der Tat erweist sich nicht nur begrifflich, sondern auch formal-theoretisch die *Unsicherheit des effektiven Steuersatzes ex ante* ein entscheidendes Charakteristikum der Steuerhinterziehung.

Damit ist der Gegenstandsbereich der folgenden Untersuchung umrissen. Nun gilt es, einige Hinweise zu deren Grenzen zu geben – zumal einige dieser Einschränkungen bedeutsamer erscheinen mögen, als sie es tatsächlich sind.

Von einigen Einschränkungen der Untersuchung. Weit mehr als die in der Ökonomie mittlerweile dominierende Form des Diskurses erlaubt es eine Monographie, einen Gegenstand breit anzugehen und großen Wert auf die Systematik der zu klärenden Fragen zu legen. Gleichwohl sind bei der

¹⁴Diesen Punkt betont zu Recht Cowell (1990a).

Vielfalt unseres Gegenstandsbereichs, der Vielzahl möglicher Methoden und bei Breite und Umfang der vorliegenden Literatur einige Beschränkungen unumgänglich. Grundsätzlich halte ich es für angemessen, derartige (Selbst-) Beschränkungen im Rahmen der systematischen Analyse dort einzuführen, zu diskutieren und zu rechtfertigen, wo man tatsächlich am methodischen Scheidewege steht oder ein vernachlässigtes Problem im Rahmen der Grundkonzeption eingefügt werden müsste.¹⁵ Einige Hinweise zu Einschränkungen, die die gesamte Analyse betreffen, sollen allerdings bereits hier erfolgen – zumal sich manche darunter als weniger tiefgreifend erweisen, als sie auf den ersten Blick scheinen mögen.

(1) Die vorgetragene Analyse ist im wesentlichen *theoretischer* Natur und beruht zumeist auf den etablierten Methoden der Mikroökonomik. Daneben werden wir im fünften Kapitel einige makroökonomische Überlegungen anstellen, im ersten Teil der Arbeit (in den Kapiteln 2 und 3) Elemente einer Theorie begrenzt rationaler Entscheidungen nutzen und im zweiten Teil auf institutionen- bzw. konstitutionenökonomische Ansätze zurückgreifen, wo dies vor dem Hintergrund unserer Aufgabe als geboten erscheint. Nur sehr begrenzt wird es dagegen um *empirische* Fragen gehen. Zwar werde ich meine Erweiterungen der Theorie individueller Steuerhinterziehung stets mit empirischen Erkenntnissen zu untermauern suchen, doch greife ich dabei allein auf *experimentelle* Methoden zurück (zwei ökonomische Experimente, die vor dem Hintergrund der theoretischen Überlegungen entwickelt wurden). Die sehr umfangreiche ökonometrische Literatur zu den Determinanten des Hinterziehungsverhaltens und zum Umfang der Schattenwirtschaft wird jedoch nur in Fußnoten angesprochen, ohne dass dabei Vollständigkeit oder gar ein originärer Beitrag beabsichtigt wäre.

(2) Die Theorie des individuellen Hinterziehungsverhaltens entwickle ich mit Hilfe von Modellen, die eine Steuererhebung nach dem *Veranlagungsverfahren* abbilden, ohne eine explizite Berücksichtigung des quantitativ – insbesondere beim Arbeitseinkommen aus unselbständiger Beschäftigung – bedeutsamen *Quellenabzugsverfahrens*. Dies erscheint aber insbesondere deshalb als gut vertretbar, weil sich die Arbeitsangebots- und Hinterziehungsentcheidungen in Modellen mit endogenem Einkommen ohne größere Probleme als Aufteilung eines variablen Arbeitsvolumens auf offizielle Erwerbstätigkeit (mit Quellenabzug) und *Moonlighting* interpretieren lassen.¹⁶ Und namentlich der im vierten Kapitel zusammenfassend entwickelte Hinterziehungskostenansatz bleibt hinsichtlich der konkreten Gestalt der Steuerhinterziehung

¹⁵Ein Beispiel dafür liefert unsere kurze Auseinandersetzung mit der Literatur zur „optimalen“ Bekämpfung der Steuerhinterziehung im sechsten Kapitel.

¹⁶Ausführlichere Hinweise folgen an geeigneter Stelle.

völlig allgemein¹⁷ – man geht dabei letztlich davon aus, dass der Steuerpflichtige Einkommen oder Transaktionen auf irgendeine Weise verbergen kann, die aber mit Kosten (einschließlich des Sicherheitsäquivalents der Strafen) verbunden ist, und bildet diese Hinterziehungstechnologie nur durch die Form der Hinterziehungskostenfunktion ab.

(3) Ähnlich verhält es sich mit der Hinterziehung von *indirekten Steuern*. Während wir individuelle Steuerhinterziehung ganz überwiegend – in den ersten drei Kapiteln: ausschließlich – als Verbergen von Einkommen abbilden, um der Einkommensteuer zu entgehen, lässt sich der Hinterziehungskostenansatz ohne formale Probleme auch für indirekte Steuern anwenden,¹⁸ und im fünften Kapitel werden wir uns u. a. mit Effizienzproblemen der Hinterziehung indirekter Steuern auseinandersetzen. Auf eine explizite Modellierung wird es oft wegen des kreislauftheoretischen Zusammenhanges zwischen Einkommensverwendung und Einkommensentstehung nicht besonders ankommen; so dürfte die Hinterziehung indirekter Steuern meist mit der Hinterziehung von Einkommensteuern auf einer Marktseite einhergehen.¹⁹

(4) Potentiell bedenklicher als die oben genannten Einschränkungen erscheint folgendes: Die gesamte vorliegende Schrift beruht auf der Vorstellung, dass Steuerkriminalität wesentlich durch den finanziellen Vorteil motiviert wird, Steuern zu sparen. Dem könnte man entgegenhalten, das primäre Motiv für eine schattenwirtschaftliche Betätigung bestünde darin, der *Regulierung zu entgehen*; wenn man aber einmal in die Schattenwirtschaft flüchte, so müsse man dies gegenüber dem Finanzamt verschweigen, weil man sonst enttarnt würde. Steuerhinterziehung erweise sich so als Korollar, nicht als eigenständiges Phänomen.²⁰

¹⁷Das wird allerdings mit anderen Problemen erkaufte, die wir im vierten Kapitel diskutieren.

¹⁸Das geschieht beispielsweise bei Cremer und Gahvari (1994).

¹⁹Optimalsteuertheoretische Besonderheiten, wenn eine der Steuern nicht hinterzogen werden kann, analysiere ich in Abschnitt 6.2. In der Tat ergibt sich hier eine (weitere) potentielle Rolle für die indirekten Steuern als Ergänzung direkter Steuern auf die Einkommen; auf den ersten Blick um so mehr, als zumindest bei Transaktionen im Unternehmenssektor mindestens eine Partei einen Anreiz hat, den Geschäftsvorfall anzugeben. Die Kombination der Hinterziehung von direkten und indirekten Steuern dürfte in der Tat nur beim Verkauf an den Endverbraucher eine Rolle spielen; indes steht bei „Mehrwertsteuern“ vom Konsumtyp auch just diese Stufe im Mittelpunkt.

²⁰Dagegen findet Soldatos (1994) – für uns ein wenig beruhigend – einen negativen Zusammenhang zwischen den Anreizen, (a) Steuern zu hinterziehen und (b) in die Schattenwirtschaft abzuwandern. Steuerhinterziehung stellt danach ein *Substitut* zur Schattenwirtschaft dar. Auch Soldatos (*op. cit.*) erblickt jedoch im Regulierungsdruck den zentralen Beweggrund für die Entscheidung, eine wirtschaftliche Aktivität in die Schattenwirtschaft zu verlagern.

Der Zusammenhang zwischen Regulierungsintensität und Größe der Schattenwirtschaft kann mittlerweile als empirisch gesichert gelten.²¹ Zu einer ersten Verdeutlichung dieses Zusammenhanges genügt es, die Schätzwerte für die Größe der Schattenwirtschaft, über die Schneider und Enste (2000) zusammenfassend berichten (jeweils als Anteil am BNP), in einem internationalen Vergleich den Komponenten des *Economic Freedom of the World Index* (Gwartney und Lawson 2000) gegenüberzustellen. Unter diesen Teilindizes, deren Definitionsbereich jeweils von Null (ganz geringe ökonomische Freiheit) bis zehn (große ökonomische Freiheit) reicht,²² erweist sich der Indikator für die Sicherheit der Eigentumsrechte, in den die Vertragsfreiheit, die Konfiskation von Verfügungsrechten und die Rechtsstaatlichkeit eingehen (und der damit als Proxy für die Regulierungsintensität dienen kann) als statistisch bedeutsamste, Größe für das relative Ausmaß der Schattenwirtschaft. Die Abbildung 1.2 auf der Seite 10 illustriert diesen Zusammenhang.²³

Im folgenden werde ich über dieses denkbare Problem hinweggehen und mögliche weitere (indirekte) Determinanten der Steuerhinterziehung wie die oben angedeutete Vermeidung von Regulierung vernachlässigen. Ein naheliegender – wenngleich nicht völlig überzeugender – Ausweg bestünde darin, Regulierung wie üblich als eine Form der Besteuerung anzusehen²⁴ und unsere Ergebnisse entsprechend zu interpretieren.

Vom Gang der Handlung: der Aufbau dieser Schrift. Die Arbeit gliedert sich in zwei Teile. Der erste Teil – der die Kapitel 2 bis 4 umfasst – ist der ökonomischen Analyse des individuellen Hinterziehungsverhaltens gewidmet, im zweiten Teil – Kapitel 6 bis 8 – beschäftigen wir uns mit dessen finanztheoretischen und finanzpolitischen Konsequenzen. Das fünfte Kapitel zum Hinterziehungskostenansatz dient als Bindeglied zwischen den beiden Teilen.

Ich beginne mit einer Darstellung des mikroökonomischen Standardmodells der Steuerhinterziehung, dessen Ursprünge auf Allingham und Sandmo

²¹Vgl. dazu Johnson, Kaufmann und Zoido-Lobato (1998).

²²Diese Teilindizes – die ihrerseits teils wieder zusammengesetzt sind – umfassen: Staatsanteile bei Einkommensverwendung und -verteilung, marktwirtschaftliche Orientierung, Geldwertstabilität, Freiheit zur Konvertierung der inländischen Währung, Sicherheit der Eigentumsrechte, tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Freiheit der Finanzmärkte.

²³Das Bestimmtheitsmaß einer linearen Einfachregression nur mit dem Indikator „Eigentumsrechte“ als unabhängiger Variable – trotz aller Probleme, mit denen diese offensichtlich aufgrund der Verteilung der Residuen behaftet ist –, betrage $R^2 = 0,394$, der Pearson-Korrelationskoeffizient $-0,628$.

²⁴Ein Beispiel: Immerhin ist aus Sicht eines Unternehmers eine Steuer in Höhe von einer Million Euro, die der Staat an seine Arbeitnehmer ausschüttet, weitgehend äquivalent zu einer Arbeitsmarktregulierung, die die Lohnsumme um eine Million erhöht.

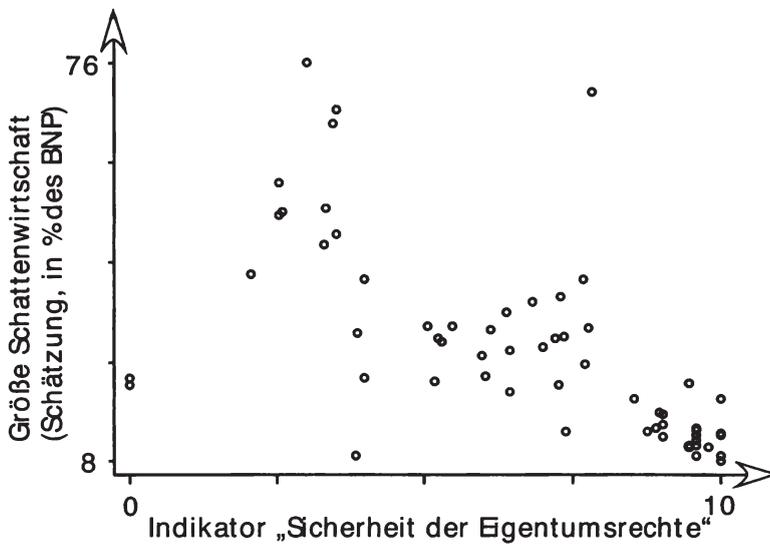


Abbildung 1.2: Indikator für die Sicherheit der Eigentumsrechte und Größe der Schattenwirtschaft im internationalen Vergleich

(1972) zurückgehen (Kapitel 2). Im Zuge der Einführung dieses Grundmodells und der Darstellung einfacher Erweiterungen wird zum einen eine neue graphische Interpretation vorgestellt, die auch im weiteren Verlauf der Arbeit gute Dienste leisten wird, und zum anderen werden in der kritischen Diskussion zwei Leitfragen aufgeworfen, die mögliche Modifikationen des Grundmodells beantworten müssen:

1. Wieso verzichten einige Individuen auf jegliche Hinterziehung, obwohl deren erwarteter Ertrag in Einkommenseinheiten positiv ist?
2. Wieso prognostiziert das Grundmodell in einer inneren Lösung mehr Steuerhinterziehung als (hinterziehende) Steuerpflichtige tatsächlich betreiben?

In den Kapiteln 3 und 4 will ich Antworten auf diese Fragen finden, indem ich die einschlägige Literatur systematisiere und erweitere. Dabei werden im dritten Kapitel kognitive Grenzen der Steuerpflichtigen („begrenzte Rationalität“) untersucht, die zum einen mit Verzerrungen durch heuristische Entscheidungsverfahren, zum anderen mit Verbesserungen der Entscheidungen durch (evolutionär weiterentwickelte) Daumenregeln verbunden sein können.

Index

- Abstimmungen, 236–248
- Aequivalenzprinzip, 99
- Altruismus, 111–117
- Begrenzte Rationalität, 51–55
- Bruttoeinkommen, endogenes, 36–40, 168–172
- Compliance-Kosten, 154, 178, 267
- Daumenregeln, 78
 - Grundidee, 78, 80
 - und Evolution, 83
 - und Steuerhinterziehung, 80
- Einkommen, 19, 256
- Entdeckungswahrscheinlichkeit
 - endogene, 25
 - und Verschleierung, 26
- Framing
 - Begriff, 58
 - in Experimenten zur Steuerhinterziehung, 71–74
- Heuristiken, 53, 55
- Hinterziehungskostenfunktion, 156–159
- Horizontale Gerechtigkeit, 275–278
- Kosten der Steuerhinterziehung, 175
 - Allokative Effizienz, 179–184
 - Hinterziehungskosten, 154, 176
 - Politische Willensbildung, 218–254
 - Produktionseffizienz, 184
 - Steueraufkommen, 188–199
 - Wirtschaftswachstum, 199–212
- Leviathan, 225–236, 266, 284, 312
- Makroökonomik der Steuerhinterziehung
 - Arbeitsmarkt, 195
 - AS-AD-Modell, 196
 - endogenes Wachstum, 211
 - Faktorallokation, 206
 - Geldnachfrage, 192
 - Sparquote, 189, 200
- Marginal cost of public funds, 188, 288, 306
- Medianwähler, 241
- Moonlighting, 5, 37, 241
- Multiple Gleichgewichte, 130
- Nutzenmöglichkeitskurven, 212–218
- Optimalsteuer, 269, 292
- Preisdifferenzierung, 181
- Prinzipal-Agent-Modellierung, 250, 259, 279
- Psychische Kosten, 118, 155
- Risikoneigung, 20, 23
 - und Fairness, 101
- Schattenwirtschaft, 4–6, 258
 - und Abgabenbelastung, 233
 - und Regulierungsintensität, 8
- Solidarität, 131–142
- Solidaritätsspiel, 137

- Staatsversagen, 216
 Steuererhöhung, 22
 Steuerfahndung, optimale, 278
 Steuerfahndung, Reform der, 272
 Steuerharmonisierung, 310
 Kartellbildung, 314, 319
 Steuerhinterziehung
 Begriff, 3–6
 Komparative Statik, 19–23, 162
 Kosten und Erträge, 175
 neoklassisches Grundmodell, 14
 und Altruismus, 111
 und Arbeitsangebot, 36–40
 und Aufkommensmaximierung, 225, 266, 312
 und Bürokratie, 249
 und begrenzte Rationalität, 55–66
 und Geschlecht, 143
 und Hinterziehungskosten, 299
 und MCF, 288–292
 und relatives Einkommen, 104
 und Reziprozität, 104
 und Schattenwirtschaft, 8–9
 und Steuermoral, 87, 117–126
 und Steuerwettbewerb, 297
 und Stigma, 126
 und Wohlfahrtsökonomik, 267
 Verbreitung, 129
 Steuermoral
 Begriff, 88–97
 experimentelle Evidenz, 74–77, 142–146
 Kategorien der, 88
 und Verdrängungseffekt, 123–126
 Steuerparadiese, 315–319
 Steuerprogression, 28–36, 261
 Steuerwettbewerb, 303–310
 Stigma, 126–130
 Strafe, 154
 deutsche, 24
 komparativ-statistischer Effekt, 19
 nach Allingham und Sandmo (1972), 24
 unsichere, 40–44
 versus Entdeckungswahrscheinlichkeit, 249, 273
 Strafe, optimale, 269
 Transaktionskosten, 154
 Unsicherheit
 Formen der, 44
 und Hinterziehung, 40–46
 und Wahrscheinlichkeitsgewichte, 64
 Vollständige Steuerehrlichkeit
 empirische Evidenz, 47, 142
 Randbedingungen, 15
 Zeitinkonsistenz, 223, 282
 Zufallsbesteuerung, 176