

Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten. N. F.

Band 66

Ein Verhaltensmodell zur Steuerhinterziehung

Von

Ralph-Christopher Bayer
Norbert Reichl



Duncker & Humblot · Berlin

**RALPH-CHRISTOPHER BAYER
NORBERT REICHL**

Ein Verhaltensmodell zur Steuerhinterziehung

Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Begründet von Günter Schmolders

Herausgegeben von Karl-Heinrich Hansmeyer und Klaus Mackscheidt

Neue Folge Band 66

Ein Verhaltensmodell zur Steuerhinterziehung

Von

**Ralph-Christopher Bayer
Norbert Reichl**



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Bayer, Ralph-Christopher:

Ein Verhaltensmodell zur Steuerhinterziehung /
von Ralph-Christopher Bayer ; Norbert Reichl. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1997

(Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten ; Bd. 66)
ISBN 3-428-09099-3

Alle Rechte vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0430-4977

ISBN 3-428-09099-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Experimente zur Steuerhinterziehung sind ein Ersatz für die empirische Beobachtung tatsächlich stattfindender Steuerhinterziehung in der Vergangenheit und Gegenwart. Denn so sicher, wie man weiß, daß es Steuerhinterziehung überall und mal mehr und mal weniger stark gibt, so sicher kann man auch sein, daß sie sich der systematischen Beobachtung durch den finanzwissenschaftlichen Forscher entziehen wird: Denn sie findet notgedrungen im Verborgenen statt. Steuerliches Verhalten in Experimenten kann man hingegen beobachten; es kommt nur darauf an, eine Situation herzustellen, die der Realität des Steuerzahlens und des Steuerzahlers möglichst nahe entspricht und zugleich erlaubt, verschiedenartige Hypothesen über vermutete Einflußfaktoren auf das steuerliche Verhalten zu testen. Derartige Experimente haben schon mehrmals stattgefunden und sind in der amerikanischen Literatur seit den 70er Jahren auch ausführlich beschrieben worden. In Deutschland fehlte es bisher an vergleichbaren Versuchen, auf diesem Weg steuerliches Verhalten zu beobachten, obwohl es in Deutschland schon in den 60er Jahren finanzpsychologische Untersuchungen über Steuermentalität und Steuermoral gegeben hatte, die auf der Basis der sozialökonomischen Verhaltensforschung zu ganz ähnlichen Erkenntnissen vorgedrungen sind, wie es auch die Steuerhinterziehungsexperimente zum Ziel hatten.

So ist es zu begrüßen, daß mit dieser Arbeit von Ralph-Christopher Bayer und Norbert Reichl eine Lücke in der Steuerforschung geschlossen werden konnte. Tatsächlich ist in diesem Buch auch ein Anschluß an die Kölner Arbeiten zur Steuerpsychologie hergestellt, weil vor der Hinwendung zum eigentlichen Steuerhinterziehungsexperiment eine Bestandsaufnahme und vergleichende Betrachtung der unterschiedlichen Ansätze zur Erforschung der Steuerhinterziehung vorgenommen wurde. Erst aus dem Isolieren der relevanten Variablen aus der ökonomischen Theorie und der sozialpsychologischen Forschungstradition gelangen die Autoren zu einem interdisziplinären Modell, dessen Variablengerüst sie dann einem empirischen Test unterwerfen. Planung und Ablauf des Experiments sind sodann natürlich sorgfältig dokumentiert worden. Das Experiment kann jederzeit wiederholt werden und von externen Forschern auf seine Tauglichkeit und Ergiebigkeit hin überprüft werden. Zum Abschluß der Arbeit wird als eine Art zusammengefaßtes Ergebnis eine Typologie der Steuerzahler präsentiert.

Die Autoren möchten sich ausdrücklich beim Bund der Steuerzahler bedanken, der die Finanzierung übernommen und dadurch die vorliegende Studie erst ermöglicht hat. Besonderer Dank gilt dabei dem Präsidenten Dr. Däke, der ein offenes Ohr für ihr Vorhaben hatte und dem Chef der Steuerabteilung in NRW Herr Liebern, der durch sein Engagement bei der Rekrutierung der Versuchspersonen sowie durch seine tätige Mithilfe während des Experimentes entscheidend zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen hat. Dank sagen wollten die Autoren weiterhin dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut, dessen Infrastruktur die Arbeit erheblich erleichterte. Weiterer Dank gilt Herrn Truger, Herrn Linscheidt, Frau Sandra Vohl, Frau Elke Dickert, Herrn Stephan Heißenberg, Herrn Olaf Tidelski und Frau Ulrike Broß, die auf unterschiedlichen Etappen mit Kritik und Rat zur Verfügung gestanden haben.

Zum Schluß darf noch darauf hingewiesen werden, daß dieses Buch aus einer gemeinsamen Diplomarbeit an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln hervorgegangen ist. Diplomanden sind in der Regel nicht finanzkräftig genug, um den Publikationsanteil für eine Veröffentlichung tragen zu können. Sie bedanken sich deshalb besonders herzlich bei Herrn Direktor W. Drewes von der Berliner Bank, der mit seiner Spende diese Publikation ermöglicht hat.

Köln, Mai 1997

Klaus Mackscheidt

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	13
B. Forschungsgegenstand Einkommensteuerhinterziehung	15
I. Steuerhinterziehung	15
1. Eine juristische Definition	15
2. Eine ökonomische Definition	17
3. Eine pragmatische Definition	18
II. Die veranlagte Einkommensteuer	18
III. Das Problem und sein Ausmaß	20
C. Steuerhinterziehung aus ökonomischer Sicht	24
I. Das Grundmodell	25
1. Prämissen	25
2. Verhaltensannahmen	26
3. Das Modell	27
4. Wirkung der Variablen auf das Hinterziehungsverhalten des Zensiten	30
a) Strafe und Überprüfungswahrscheinlichkeit.	31
b) Steuersatz und Bruttoeinkommen	34
5. Zusammenfassung der Aussagen des Grundmodells	35
II. Die Erweiterungen des Modells	36
1. Verschiedene Strafen	37
a) Die Strafe nach Allingham/Sandmo	37
b) Die deutsche Strafe	38
c) Exkurs: Der Yaniv'sche Sonderfall	40
2. Progressive Steuertarife	42
3. Modelle mit endogener Arbeitszeit	44
4. Steuerhinterziehung und Bereitstellung öffentlicher Güter	46
5. Ein integrativer Ansatz: Steuerhinterziehung und Ungerechtigkeit	49
6. Zusammenfassung: Aussagen der erweiterten Modelle	51
III. Beurteilung der ökonomischen Theorie	53
1. Empirische Evidenz - Modell und Wirklichkeit	53
a) Überprüfungswahrscheinlichkeit und Strafhöhe	54
b) Steuersatz und Einkommen	55
2. Warum die ökonomische Theorie alleine zu kurz greift	56
a) Erwartungsnutzen und Steuerhinterziehung	57

b) Homo oeconomicus und Steuerzahler	60
3. Fazit: Leistungen und Defizite der ökonomischen Theorie	61
D. Steuerhinterziehung aus psychologischer Sicht	62
I. Sozialpsychologische Einflußvariablen	64
1. Die Variablen und ihre Wirkung auf die Steuerhinterziehung	65
a) Steuersatz, Strafhöhe und Kontrollhäufigkeit	66
b) Genauigkeit der Information	68
c) Kontrolle durch die Finanzbehörde	69
d) Bezugsrahmen der Entscheidungssituation	70
e) Soziale Vergleichsprozesse und Gerechtigkeit	73
f) Persönlichkeitsorientierung	76
g) Hinterziehungsgelegenheiten	79
h) Demographische Variablen	80
II. Die Kölner Schule der Steuerpsychologie	82
1. Die Einführung der sozialökonomischen Verhaltensforschung	82
2. Das 5-Faktoren-Schema	86
a) Die Einflußfaktoren im einzelnen	88
aa) Höhe der Steuerbelastung	88
bb) Wahrgenommene Steuerlastverteilung	88
cc) Effizienz der Staatstätigkeit	90
dd) Gruppenspezifische Ausgewogenheit der Staatstätigkeit	90
ee) Kontakt mit der Finanzbehörde	91
III. Erkenntniswert der psychologischen Forschung	92
E. Ein integrativer Ansatz	95
I. Anspruch des Modells	95
II. Individualistische Orientierung des Ansatzes	96
III. Konstruktbildung statt Betrachtung einzelner Variablen	97
IV. Das Modell	98
1. Langfristig variable Determinanten	100
2. Mittelfristig variable Determinanten	103
3. Kurzfristig variable Determinanten	109
4. Steuermoral	114
a) Konsistente Einstellungen zu gelungenem und mißlungenem Steuerdelikt	114
b) Divergierende Einstellungen zu gelungenem und mißlungenem Steuerdelikt	115
aa) Steuermoral bei intrinsisch motivierten Zensiten	117
bb) Steuermoral bei extrinsisch motivierten Zensiten	118
5. Mögliche Rückkopplungen	119
a) Wirkungen von Verhalten auf Einstellungen	119
b) Wirkungen von Verhaltenskonsequenzen auf Wahrnehmungen	120

c) Wirkungen zwischen Variablen unterschiedlicher Zeitebenen.....	121
F. Empirische Überprüfung des Modells.....	122
I. Methodische Vorüberlegungen.....	123
1. Befragung.....	124
2. Experimentelle Simulationen.....	125
3. Kombination der Meßmethoden.....	128
II. Die Untersuchung.....	130
1. Idee.....	130
2. Konzeption.....	131
3. Operationalisierung.....	135
a) Fragebogen.....	135
aa) Persönlichkeitsmerkmale.....	135
bb) Zufriedenheit mit Staat und Steuersystem.....	136
b) Experiment.....	136
III. Die Stichprobe.....	137
1. Rekrutierung und Populationsbeschreibung.....	138
2. Konstrukt der steuerunzufriedenen Selbstveranlager.....	139
IV. Besonderheiten der Untersuchung.....	140
V. Statistische Prüfung der Gültigkeit des Instruments.....	141
1. Interne Validität.....	141
2. Externe Validität.....	144
VI. Ergebnisse.....	145
1. Langfristige Faktoren: Persönlichkeitsvariablen und Steuermoral.....	145
2. Mittelfristige Faktoren: Zufriedenheit bei verschiedenen Steuersystemen.....	148
a) Spielrunde 2: Einführung einer Progression mit Freibetrag.....	149
b) Spielrunde 3: Die Ausgabenseite.....	151
c) Spielrunde 4: Demokratische Mitbestimmung bei Staatsausgaben.....	153
3. Kurzfristige Faktoren: Nutzenmaximierungsbedingungen.....	155
4. Eine Typologie der Steuerzahler.....	157
a) Clusteranalyse.....	158
b) Deskriptive Beschreibung der Cluster.....	161
aa) Risikoaversion.....	161
bb) Steuermoral.....	162
cc) Persönlichkeitsorientierung.....	164
dd) Einstellungen zum deutschen Steuersystem.....	165
VII. Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse.....	168
G. Schlußbetrachtung.....	171
Literaturverzeichnis.....	174

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die verwendete Erwartungsnutzenfunktion	26
Abbildung 2: Das ökonomische Grundmodell der Steuerhinterziehung	29
Abbildung 3: Erhöhung der Strafe	32
Abbildung 4: Die Erhöhung der Überprüfungswahrscheinlichkeit	33
Abbildung 5: Die Erhöhung des Steuersatzes	35
Abbildung 6: Straffunktionen nach deutschem Recht mit variierten t und Y	40
Abbildung 7: Das integrative Modell der Steuerhinterziehung	99
Abbildung 8: Der Ablauf des Experiments	132
Abbildung 9: Zufriedenheitsänderung in Runde 2 in Abhängigkeit vom Spieleinkommen	149
Abbildung 10: Änderung der Zufriedenheit und der Steuerhinterziehung in Runde 2	150
Abbildung 11: Verteilung der Zufriedenheitsänderung in der Periode 3	152
Abbildung 12: Änderung der Zufriedenheit und der Steuerhinterziehung in Runde 3	153
Abbildung 13: Verteilung der Zufriedenheitsänderung in Runde 4	154
Abbildung 14: Risikoaversion unterschiedlicher Steuerzahlertypen	162
Abbildung 15: Die Einstellungen zum mißlungenen Steuerdelikt bei unterschiedlichen Steuerzahlertypen	163
Abbildung 16: Die Persönlichkeitsorientierung verschiedener Steuerzahlertypen	164
Abbildung 17: Die Einschätzung der Komplexität des dt. Steuersystems durch verschiedene Steuerzahlertypen	166
Abbildung 18: „Ich profitiere weniger durch Staatsausgaben als andere“ nach Steuerzahlertypen	167
Abbildung 19: Das relative Belastungsgefühl der Steuerzahlertypen gegenüber Beziehern hoher Einkommen	168

Tabellen- und Tafelverzeichnis

Tabelle 1: Schätzungen des Anteils der Schattenwirtschaft am BSP in der Bundesrepublik	22
Tabelle 2: Wirkungszusammenhänge im Grundmodell	36
Tabelle 3: Ökonometrische Untersuchungen zum Einfluß von Aufdeckungswahrscheinlichkeit und Strafe.....	54
Tabelle 4: Ökonometrische Untersuchungen zum Einfluß von Steuerbelastung und Einkommen.....	56
Tabelle 5: Kategorienschema zu den Grenzen der Besteuerung	87
Tafel 1: Multiple Regression der Einstellungen im Fragebogen auf die Experimentalzufriedenheit.....	142
Tafel 2: Multiple Regression der Persönlichkeitsvariablen auf das Hinterziehungsverhalten	146
Tafel 3: Klusteranalyse zur Typologisierung der Steuerzahler.....	159

Symbolverzeichnis

$a =$	staatlicher Transfer
$\alpha =$	Strafsatzkoeffizient
$B =$	Bemessungsgrundlage
$b =$	Persönlichkeitsvariable
$\beta =$	Strafsatzkoeffizient nach Allingham und Sandmo
$\chi =$	Anzahl an Tagessätzen
$D =$	deklariertes Einkommen
$E(U(H)) =$	Erwartungsnutzen des Konsums abhängig vom nicht deklarierten Einkommen
$f =$	Freibetrag
$\Phi_{AS} =$	Strafe nach Allingham und Sandmo
$\Phi_d =$	Strafe nach deutschem Recht
$\Gamma =$	Tagessatz
$\gamma =$	Strafsatzkoeffizient in Deutschland (auf einen Tag bezogen)
$G =$	Einkommen nach geglückter Hinterziehung
$\varphi =$	Strafsatzkoeffizient in Deutschland (auf ein Jahr bezogen)
$H =$	hinterzogenes Einkommen
$h =$	Arbeitszeit
$i =$	Index für wahrgenommene Ungerechtigkeit (inequity)
$P =$	Einkommen nach mißlungener Hinterziehung
$p =$	subjektiv wahrgenommene Überprüfungswahrscheinlichkeit
$q =$	subjektiv wahrgenommene Wahrscheinlichkeit nicht geprüft zu werden
$r =$	Rate of Return der Steuerhinterziehung
$\sigma =$	Progressionsmaß
$t =$	Steuersatz
$T(Y) =$	zu bezahlende Steuer in Abhängigkeit zum Bruttoeinkommen
$Y =$	Bruttoeinkommen
$Y_S =$	Spieleinkommen im Experiment
$Z =$	bereitgestellte Menge des öffentlichen Gutes

A. Einleitung

„Denn nur wie der ein guter Vater ist, der bei Tische erst seinem Kinde vorlegt, so ist nur der ein guter Bürger, der von allen anderen Ausgaben das, was er dem Staat zu entrichten hat, zurücklegt.“ (Johann Wolfgang von Goethe, aus „Wilhelm Meister“)

Ob Goethe seinerzeit tatsächlich so handelte, wie er es seine Figur fordern ließ, ist heute wohl kaum mehr zu klären. Fest steht, daß sein Appell in der heutigen Zeit nicht mehr viel gilt. Lebte er heute, so müßte er wohl vielen Deutschen das Prädikat eines „guten Bürgers“ absprechen, weil diese Steuern hinterziehen: dem „guten Vater“, der sich lieber um das Auskommen seiner tennisspielenden Tochter sorgt, als um das des Staates, dem Universitätshausmeister, der sich auf kriminelle Weise fiktive Vorsteuern in Millionenhöhe erstatten ließ, ebenso jenen adligen Spitzenpolitikern, die gegen Schmiergeld den § 6 EStG im Sinne ihrer Geldgeber umdeuteten.¹

Die Erwähnung dieser spektakulären, medienwirksamen Einzelfälle soll nicht darüber hinwegtäuschen, daß Steuerhinterziehung eher eine allgemeine Erscheinung ist, der gemeinhin wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Das ist etwas verwunderlich, da sich das Ausmaß der Steuerhinterziehung in der Bundesrepublik auszudehnen scheint. So wurden 1994 im Vergleich zum Vorjahr „[...] deutlich mehr Bürger wegen Steuerhinterziehung verurteilt. [...] Die Summe der hinterzogenen Verbrauchsteuern und Zölle stieg um 191 Prozent auf 247 Millionen Mark. Bei den Besitz- und Verkehrsteuern stieg die Summe der hinterzogenen Beträge um 54 Prozent auf 957 Millionen Mark.“² Hierbei handelt es sich nur um die Addition der Beträge aufgedeckter Steuerhinterziehung. Angesichts der Tatsache, daß erfahrungsgemäß nur ein geringer Prozentsatz der Steuerbetrüger überführt wird, läßt sich behaupten, daß Steuerhinterziehung wegen ihres quantitativen Ausmaßes als ein Phänomen gesehen werden muß, das eine nähere Betrachtung erfordert.

¹ Zur Flick-Affäre und anderen spektakulären Fällen von Steuerhinterziehung siehe Becker (1995), S. 165ff.

² Aus einer Pressemeldung der Nachrichtenagentur Reuter vom 24.11.1995 mit dem Titel „Hinterziehung von Steuern 1994 häufiger geahndet“.

Ziel dieser Arbeit ist es nun, die individuellen Motivationen und Einflußfaktoren zu beleuchten, die Menschen dazu bewegen, Steuerhinterziehung zu begehen oder nicht. Der Einwand kann nicht gelten, diese Betrachtung sei nicht notwendig, da die Frage nach der Motivation für Steuerhinterziehung leicht damit beantwortet werden könne, daß jeder soviel Einkommen wie möglich für sich behalten wolle. So bleibt u.a. zu fragen, warum es dann überhaupt steuerehrliche Zensiten gibt, warum sich Zensiten in unterschiedlichen Ländern unterschiedlich verhalten und warum Zensiten mit gleichem Einkommen oft völlig anderes Hinterziehungsverhalten zeigen. Menschliche Motivationsstrukturen für Steuerhinterziehung sind vielschichtig, die Einflußfaktoren zahlreich.

Um überhaupt auf Steuerhinterziehung eingehen zu können, ist es nötig, den Begriff genau zu definieren und von anderen Begriffen wie Steuerumgehung oder Steuervermeidung abzugrenzen. Dies soll in Kapitel B dieser Arbeit geschehen. Weiterhin wird in Kapitel B der Untersuchungsgegenstand auf Hinterziehung von veranlagter Einkommensteuer begrenzt. Das Hinterziehungsverhalten bei dieser Steuerart wird exemplarisch für das bei anderen Steuerarten betrachtet, da die Entscheidungssituation des Zensiten im Falle der veranlagten Einkommensteuer das besondere Verhältnis zwischen Steuerbürger und Staat in reiner Weise repräsentiert. Das Kapitel schließt mit einer quantitativen Abschätzung des Beitrages der Schattenwirtschaft zur Volkswirtschaft.

In Kapitel C wird in komprimierter Form der für die Fragestellung dieser Arbeit interessante Teil der ökonomischen Theorie der Steuerhinterziehung dargestellt. Dabei beschränkt sich die Betrachtung auf mikroökonomische Modelle, die der positiven Theorie zuzuordnen sind. In einem Abgleich zwischen den Ergebnissen der Modelle und der empirischen Wirklichkeit werden ökonomische Faktoren isoliert, die für das individuelle Hinterziehungsverhalten tatsächlich von Bedeutung sind.

Kapitel D wendet sich hin zur Sozialpsychologie und zur Finanzpsychologie der Kölner Schule. Wieder werden die Einflußfaktoren dieser Forschungsrichtungen herausgearbeitet, die sich theoretisch wie empirisch als bedeutsam für die Erklärung von Steuerhinterziehung erwiesen haben.

In Kapitel E werden die bis dahin als relevant befundenen Einflußvariablen aus den verschiedenen Disziplinen neu geordnet und zu einem integrativen Modell der Hinterziehung von Einkommensteuer zusammengefügt.

Kapitel F dokumentiert die durchgeführte empirische Untersuchung und deren Ergebnisse. Die Ergebnisse werden dazu herangezogen, die grundlegenden Wirkungshypothesen zu testen, die dem zuvor aufgestellten Modell zugrunde liegen. Diese Überprüfung mündet in einen Vorschlag für eine Typologie der Steuerzahler.

B. Forschungsgegenstand Einkommensteuerhinterziehung

Diese Arbeit untersucht Einflußfaktoren, die Auswirkungen auf das Steuerhinterziehungsverhalten von Zensiten haben. Exemplarisch soll hier auf die Hinterziehung von Einkommensteuer eingegangen werden. Zunächst jedoch ist es nötig, den Untersuchungsgegenstand näher zu erläutern. So ist der Begriff „Steuerhinterziehung“ genauer zu definieren, um mögliche Begriffsverwirrungen auszuschließen. Dabei soll erst der juristische Tatbestand nach der deutschen Abgabenordnung zur Sprache kommen. Nach einem Blick auf eine Definition gemäß der ökonomischen Theorie, wird eine pragmatische Definition vorgenommen, die Steuerhinterziehung für die verschiedenen Ansätze, die dieser Arbeit zugrunde liegen, gemeinsam handhabbar macht. Dann soll auf Besonderheiten der Einkommensteuer eingegangen werden. Die Beschränkung auf diese Steuerart wird zu begründen sein. Die Abgrenzung des Forschungsgegenstands soll mit dem Versuch einer monetären Quantifizierung des Problems für die Bundesrepublik abgeschlossen werden.

I. Steuerhinterziehung

Vordergründig erscheint es nicht weiter schwierig zu erklären, was unter Steuerhinterziehung zu verstehen sei. Betrachtet man jedoch die Literatur der Forschungsbereiche, deren Ansätze hier zu einem integrativen Modell zusammengefügt werden, so ist das Verständnis von Steuerhinterziehung keineswegs einheitlich. Eine erste Annäherung an den Begriff bietet die Legaldefinition: Steuerhinterziehung als zentraler Steuerstraftatbestand im deutschen Steuerrecht.

1. Eine juristische Definition

Aus juristischer Sicht sind Aktivitäten, die ein Steuerpflichtiger unternimmt, um seine (potentielle) Steuerschuld zu reduzieren, in drei Tatbestände zu unterteilen: Steuervermeidung, Steuerumgehung und Steuerhinterziehung. Steuer-