

Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten
Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Begründet von Günter Schmölders
Herausgegeben von Clemens Fuest, Wolfgang Kitterer
und Klaus Mackscheidt

Neue Folge Band 74

Steuervereinfachung und Steuerhinterziehung

**Eine experimentelle Analyse zur Begründung
von Steuereinfachheit**

Von

Kilian Bizer



Duncker & Humblot · Berlin

KILIAN BIZER

Steuervereinfachung und Steuerhinterziehung

Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Begründet von Günter Schmolders

Herausgegeben von Clemens Fuest, Wolfgang Kitterer
und Klaus Mackscheidt

Neue Folge Band 74

Steuervereinfachung und Steuerhinterziehung

Eine experimentelle Analyse zur Begründung
von Steuereinfachheit

Von

Kilian Bizer



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Technischen Universität Darmstadt hat diese Arbeit im Jahre 2003
als Habilitationsschrift angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten
© 2008 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0720-7387
ISBN 978-3-428-12820-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

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

Vorwort

Steuerhinterziehung ist ein periodisch im Mittelpunkt der Medienberichterstattung stehendes Thema: Die Empörung ist in der Regel groß, wenn Steuerfahndung oder neuerdings Bundesnachrichtendienst Steuerhinterziehungsfälle aufdecken. Im Grundmodell der Steuerhinterziehung kommt indes die Komplexität der Steuern nicht vor. Obwohl Steuerkomplexität den Gesetzgeber als finanzpolitischer Evergreen beschäftigt, gibt es bislang keine Abhandlung, die diese beiden Diskussionen verknüpft und fragt, auf welche Weise Steuerkomplexität auf Steuerhinterziehung wirkt, welche Folgen durch Vereinfachung zu erwarten sind und welcher Akteur politökonomisch nachhaltige Vereinfachung bewirken kann.

Die Arbeit ist als Habilitationsschrift an der Fakultät Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Darmstadt entstanden. Ich danke meinen beiden Gutachtern Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup und Prof. Dr. Dirk Ipsen für ihre Diskussionsbereitschaft und konstruktiven Hinweise. Besonders danke ich meinen Kollegen Armin Falk, Werner Sesselmeier, Markus Spiwoks, Martin Führ und Zulia Gubaydullina, die verschiedene Teile der Arbeit intensiv begleitet haben. Korrektur gelesen haben Sandra Gruescu, Dennis Ostwald und Georg Cichorowski. Unter all diesen ragt der Dank an Zulia Gubaydullina besonders heraus, die den Abschluss der Arbeit kritisch begleitet und den Stand verwendet hat, um die Verhaltensmodellierung ausdifferenzieren und voranzutreiben.

Meine Frau Jaqui Dopfer hat die Arbeit und mich über alle Höhen und Tiefen souverän und aufmunternd begleitet. Freundlicherweise hat unser Sohn Felix zuverlässig bis sechs Uhr morgens geschlafen und auf diese Weise produktive Morgenstunden freigehalten, um uns dann mit bester Laune den restlichen Tag über zu erfreuen. Beiden danke ich für das gemeinsame Leben.

Die Arbeit ist bereits 2003 als Habilitationsschrift angenommen worden. In der folgenden Bewerbungsphase sowie dem Aufbau der Professur für Wirtschaftspolitik und Mittelstandsforschung der Universität Göttingen schien die Veröffentlichung nie das vordringlichste Ziel zu sein. Umso mehr freut es mich, dass die Arbeit jetzt, wenn auch mit dem Stand von 2003, doch noch einem breiteren Leserkreis zugänglich ist. An Aktualität hat sie nicht verloren.

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung.....	13
I. Problemstellung.....	13
II. Ziel der Arbeit	16
III. Methodik	17
IV. Aufbau der Arbeit.....	19
V. Begriffsabgrenzung	22
B. Komplexität im Grundmodell und im Modell des rationalen Regelbefolgers	24
I. Das Grundmodell.....	24
II. Das so genannte „Steuerzahlerrätsel“	27
III. Steuermoral	29
IV. Der Ansatz der Kompetenz-Schwierigkeitslücke	31
V. Kritik an den bisherigen Ansätzen.....	34
C. Komplexität im Modell des homo oeconomicus institutionalis.....	37
I. Ausgangspunkt homo oeconomicus: Eigennutz und ökonomisches Prinzip	38
II. Der homo oeconomicus institutionalis.....	41
1. Präferenzen: endogen und sozial	42
2. Kognitive Grenzen	44
3. Habituelles Verhalten.....	50
4. Emotionales und instinktives Verhalten.....	52
5. Institutionen und soziale Interaktion	54
6. Zwischenergebnis: Das Verhaltensmodell des homo oeconomicus institutionalis.....	58
D. Implikationen von Steuerkomplexität	61
I. Steuerkomplexität und Institutionen.....	62
1. Steuermoral und Steuermentalität	62
2. Hystereseeffekt bei der Steuermoral	67
3. Soziale Interaktion	68
4. Zwischenfazit	73

II. Steuerkomplexität und soziale Präferenzen	74
III. Steuerkomplexität und kognitive Grenzen.....	78
IV. Steuerkomplexität und Emotionen.....	83
1. Neid.....	83
2. Scham.....	84
3. Aggression und Reaktanz.....	85
4. Frustration	87
5. Zwischenfazit	88
V. Steuerkomplexität und habituelles Verhalten	88
VI. Ergebnis: Hypothesen für die Wirkung von Komplexität auf Steuerehrlichkeit.....	90
E. Experiment zu Steuerkomplexität, Hysteresis und Steuerhinterziehung ...	93
I. Stand der experimentellen Literatur	93
1. Steuerkomplexität im Kontext eines öffentlichen Gutes	93
2. Steuerkomplexität als Spiel gegen die Natur.....	98
3. Zwischenfazit	102
II. Experiment zu Steuerkomplexität und Steuerhinterziehung.....	103
1. Design und Durchführung.....	103
2. Ergebnisse des Experiments.....	108
a) Die Anfangstreatments	108
b) Reihenfolgeeffekte der Treatments.....	110
c) Strikte Ehrlichkeit.....	115
3. Schlussfolgerungen aus dem Experiment.....	117
F. Einfachheit als Besteuerungsgrundsatz und aktuelle Reformvorschläge für die Vereinfachung.....	120
I. Das Verhältnis der übrigen Besteuerungsgrundsätze zum Grundsatz der Einfachheit.....	122
1. Der Grundsatz der Einfachheit: Transparenz, Praktikabilität und Wohlfeilheit	122
2. Das Verhältnis zur Allgemeinheit der Besteuerung	124
3. Das Verhältnis zur Leistungsfähigkeit	126
4. Das Verhältnis zur Allokationseffizienz	127
5. Das Verhältnis zur fiskalischen Ergiebigkeit	129
6. Zwischenergebnis.....	130
II. Reformvorschläge zur Vereinfachung der Einkommensteuer	131
1. Der Einfachsteuervorschlag: Heidelberger Entwurf.....	132

a) Merkmale des Vorschlags.....	132
b) Beurteilung des Vorschlags	134
2. Der Vorschlag der vereinfachten Einkommensteuer: Karlsruher Entwurf	135
a) Merkmale des Vorschlags.....	136
b) Beurteilung des Vorschlags	138
III. Ergebnis.....	139
G. Ergebnis und Schlussfolgerungen.....	141
I. Ergebnis.....	141
II. Konsequenzen für die Steuerpolitik.....	144
III. Offene Fragen für die Forschung.....	147
Zusammenfassung	149
Anhang	155
Literaturverzeichnis	162
Sachregister.....	175

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Wirkungszusammenhänge im Grundmodell	26
Tabelle 2: Die Wirkung von Entdeckungswahrscheinlichkeit und Strafe auf das hinterzogene Einkommen	28
Tabelle 3: Die Parameter für Strafe, Steuersatz und Entdeckungs- wahrscheinlichkeit	95
Tabelle 4: Ergebnisse von Alm/Jackson/McKee, 1992 – Durchschnittliche Steuerehrlichkeit ohne und mit öffentlichem Gut bei Unsicherheit über Strafhöhe, Steuersatz oder Entdeckungswahrscheinlichkeit	96
Tabelle 5: Ergebnisse von Beck/Davis/Jung, 1991 – Durchschnittliche Anteile des deklarierten Einkommens am Gesamteinkommen	99
Tabelle 6: Die Parameter im Experiment	104
Tabelle 7: Maximierungsstrategien im einfachen und komplexen Treatment	108
Tabelle 8: Durchschnittliche deklariertes Einkommen und Hinterziehung in den Anfangstreatments	109
Tabelle 9: Durchschnittliches deklariertes Einkommen	110
Tabelle 10: Durchschnittliche Hinterziehungen in Prozent und in absoluter Höhe	111
Tabelle 11: Korrekte Steuerdeklarationen in Prozent	113
Tabelle 12: Übermäßige Zahlungen in Prozent (individuelle Durchschnitte)	114
Tabelle 13: Relative Häufigkeit strikter Ehrlichkeit (in Prozent der Deklarierungsentscheidungen)	116
Tabelle 14: Besteuerungspolitische Grundsätze	121

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Optimale Steuerhinterziehung im Grundmodell	26
Abbildung 2:	Steuerhinterziehung bei regelgebundenem Verhalten.....	32
Abbildung 3:	Das traditionelle Verhaltensmodell (homo oeconomicus) der Ökonomik.....	40
Abbildung 4:	Referenzpunktabhängigkeit der individuellen Alternativen- bewertung	48
Abbildung 5:	Die Bewertungsfunktion.....	49
Abbildung 6:	Das Verhaltensmodell der Institutionenanalyse	59
Abbildung 7:	Der Hysteresis-Effekt der Steuermoral	68
Abbildung 8:	Interaktion von Entdeckungswahrscheinlichkeit und Unsicher- heit über das Einkommen und Risikoneutralität	100
Abbildung 9:	Interaktion von Strafrate und Unsicherheit über das Einkommen bei Risikoneutralität	101
Abbildung 10:	Relative Häufigkeit von Steuerhinterziehungen, korrekten Steuerzahlungen und übermäßigen Steuerzahlungen.....	115

A. Einleitung

I. Problemstellung

Steuervereinfachung ist ein ebenso beliebtes wie unerfülltes Ziel in den deutschen Reformgesetzen zur Einkommensteuer. Kaum eines der letzten Steuergesetze führt nicht die Vereinfachung im Namen oder im Zielprogramm. Und dennoch kommt es bislang zu keiner substantiellen Vereinfachung. Dafür gibt es eine Reihe von möglichen Ursachen: So könnte beispielsweise ein Konflikt zwischen dem verfassungsrechtlich über den Gleichheitsgrundsatz verankerten Leistungsfähigkeitsprinzip und Vereinfachungen bestehen, der zu einem materiellen Konflikt im Steuerrecht führt. In diesem Sinne wäre das Scheitern der Steuervereinfachung der Erfolg des Leistungsfähigkeitsgrundsatzes. Eine andere Erklärung hebt eher auf den politischen Entscheidungsprozess ab und fokussiert auf die Rolle des Einkommensteuerrechts als Umverteilungsinstrument. Als solches erlaubt es Politikern, mit einzelnen Regelungen ihre Zielgruppen mit Steuerprivilegien zu versorgen. Um diese treffsicher zu erreichen, sind Ausnahmen einzuführen und gegenüber dem Regelfall abzugrenzen. Mit jeder weiteren Ausnahme profitiert zwar eine Interessengruppe, die Steuervereinfachung bleibt indes auf der Strecke. Gerade wegen dieser Dynamik eignet sich die Vereinfachung als bloße Etikettierung von Reformgesetzen. Eine dritte Erklärung schließlich bezieht auch die Interaktion zwischen Gesetzgeber, Rechtsprechung und Verwaltung mit ein. Verwaltung und Rechtsprechung bewegen sich danach in einer Spirale von fallweiser Behandlung immer weiter von der kontinentalen Rechtstradition regelförmiger Programmierung zu einem angelsächsischen *case law* und fordern damit die Ausdifferenzierung der gesetzlichen Normen geradezu heraus.

Angeichts dieser Dynamik wäre zu überlegen, Steuervereinfachung einfach als politisches Ziel aufzugeben. Dagegen spricht, dass Steuereinfachheit ein öffentliches Gut für die Gruppe der Steuerpflichtigen ist. Einmal implementiert, profitieren alle Steuerpflichtigen davon – kein Steuerzahler ist ausschließbar und die Inanspruchnahme ist nicht-rival. Jeder einzelne Steuerzahler oder eine Gruppe von diesen kann von diesem Gut jedoch auch noch profitieren, wenn eine spezifische Regelung ihm gleichzeitig einen Vorteil im Sinne einer Steuererleichterung verschafft. Infolgedessen versucht jede Interessengruppe zu eigenen Gunsten zu intervenieren und verhält sich als Trittbrettfahrer gegenüber dem öffentlichen Gut der Steuereinfachheit. Auf diese Weise kommt es zu ei-

ner zu geringen Bereitstellung, obwohl gesamtwirtschaftlich eine einfache Steuer günstiger ist als eine komplizierte, weil sie mit den geringeren Normbefolgungskosten einhergeht.

Aber es gibt noch einen weiteren Grund, der dagegen spricht, Steuervereinfachung aufzugeben: Der Besteuerungsgrundsatz der Einfachheit hat seit jeher eine besondere Bedeutung, weil Steuern als Leistung ohne Gegenleistung in jedem politischen System eine Zwangsabgabe darstellen, die klar definiert sein muss, um Steuerwiderstände zu vermeiden. Dies war schon lange vor Smith der Fall, der lediglich den Stand der Diskussion zusammenfasste,¹ als er formulierte:

„The tax which each individual is bound to pay ought to be certain, and not arbitrary. The time of payment, the manner of payment, the quantity to be paid, ought all to be clear and plain to the contributor, and to every other person.“²

Fürchtete man früher den Steuerwiderstand in Form einer offenen Steuerrevolte, so gehen die Steuerzahler heute subtiler vor. Verfügen sie nicht über entsprechende politische Instrumente der Einflussnahme wie Volksabstimmungen und Referenden,³ wehren sie sich in Form von Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit.⁴ Aktuelle empirische Arbeiten zum Ausmaß von Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung weisen jedenfalls darauf hin, dass der Anteil des „informellen Sektors“ keineswegs mehr einen vernachlässigbaren Anteil einnimmt und stetig zunimmt.⁵ Steuereinfachheit ist damit nicht nur im Kontext der Politischen Ökonomie ein durch *free riding* von Interessengruppen zu gering bereitgestelltes öffentliches Gut, sondern aus der Perspektive der Steuertechnik ist sie eine Voraussetzung für Steuereinnahmen ohne großen Widerstand.

Angesichts stetig steigender Schwarzarbeit in den OECD-Staaten im Allgemeinen und Deutschland im Besonderen⁶ ist zu fragen, ob die Möglichkeiten

¹ Mann, 1978, S. 144 ff. verweist darauf, dass die vier Besteuerungsgrundsätze von Adam Smith zu dessen Zeit bereits als Allgemeingut gelten.

² Smith, 1937, S. 477.

³ Eine derartige Initiative war „Proposition 13“ in Kalifornien, die der Begrenzung der kommunalen Steuersätze bei der Property Tax dienen sollte. Siehe dazu *Folkers*, 1983. Vgl. zum Zusammenhang von direkter Demokratie und Steuerhinterziehung *Pommerehne/Hart/Frey*, 1995.

⁴ Die beiden Begriffe sind im Kontext dieser Arbeit weitgehend deckungsgleich. Im Folgenden schließt Steuerhinterziehung stets Formen von Schwarzarbeit ein. Nach *Schneider/Enste*, 2000a, S. 8 bezeichnen Schwarzarbeit im engeren Sinne als „die ökonomischen Aktivitäten, die grundsätzlich steuerpflichtig wären, wenn sie dem Finanzamt nicht verheimlicht würden.“ Schneider formuliert treffend, dass Schwarzarbeit die „Steuerhinterziehung des kleinen Mannes“ sei.

⁵ Siehe dazu ausführlich *Schneider/Enste*, 2000a, *Schneider/Enste*, 2000b, *Schneider*, 2007.

⁶ Siehe dazu *Schneider*, 1999 und 2000 zur Entwicklung der Schwarzarbeit.

der Reduzierung von Steuerhinterziehung ausgeschöpft sind. Allein die Ursachen für Steuerhinterziehung in der relativen und absoluten Steuerbelastung sowie in den zu erwartenden Strafen und Entdeckungswahrscheinlichkeiten zu sehen, aus denen sich das neoklassische ökonomische Kalkül ergibt, greift zu kurz.⁷ Denn neben diesen Faktoren spielen auch – wie in Kapitel D. zu zeigen sein wird – Steuermoral und Steuermentalität sowie eine Reihe weiterer Faktoren, welche die subjektive Wahrnehmung der Entscheidungssituation betreffen, eine wichtige Rolle. Vor dem Hintergrund der Steuervereinfachung ist zu fragen, inwiefern die Komplexität von Steuern diese Faktoren beeinflusst und damit auch auf die Steuerhinterziehung wirkt.

Ausdifferenzierungen des Steuersystems können auf Seiten des Zensiten auch eine Ungewissheit darüber bedeuten, ob er eine Möglichkeit des Steuerabzugs nutzen darf oder nicht. Je komplexer die Steuernormen ausgestaltet sind, desto eher besteht Ungewissheit über die Anwendungsbedingungen der Norm. Folgt man der ökonomischen Theorie des rationalen Regelbefolgers, führt diese Form von Komplexität des Steuersystems oder einer Einzelsteuer dazu, dass die Steuerzahler eher zu viel an Steuern zahlen als zu wenig. Das liegt daran, dass sie bei Ungewissheit dazu neigen, eine „einfache Regel“ zu bilden, die sie zur Ausrichtung ihres Verhaltens heranziehen.⁸ Komplexität wird in diesem Zusammenhang als Ungewissheit der Zensiten über bestimmte Parameter der Steuerausgestaltung bzw. Steuervollzuges verstanden. Die Komplexität des Steuersystems erklärt nach diesem Ansatz zwar, warum aus der Perspektive des ökonomischen Grundmodells immer noch „zu wenig“ Steuern hinterzogen werden, und leistet so einen Beitrag zur Lösung des so genannten „Steuerzahlerätsels“. Sie führt aber zu der konsequenten Schlussfolgerung, dass eine Erhöhung der Komplexität durch den Gesetzgeber oder die Finanzbehörden zu einer geringeren Steuerhinterziehung führt. Mit jeder Zunahme an Komplexität würde damit die Steuerehrlichkeit als komplementäres Element zunehmen.⁹

Tatsächlich hängt die Steuerhinterziehung aber auch davon ab, ob die Individuen sowohl sich selbst gerecht behandelt sehen als auch die Belastungsverteilung insgesamt als gerecht empfinden. Je stärker der Eindruck der Steuerzahler ist, dass die anderen Umgehungsmöglichkeiten nutzen können, desto eher dürften sie bereit sein, Steuern zu hinterziehen. Ebenso können sie sich durch die Komplexität der Steuer darin gehindert fühlen, ihre Steuerpflicht zu erfüllen, und darauf verärgert oder frustriert reagieren.¹⁰ Wenn das der Fall ist, fällt

⁷ Siehe grundlegend dazu *Becker*, 1968; *Allingham/Sandmo*, 1972.

⁸ Siehe zum Modell des rationalen Regelbefolgers *Heiner*, 1983 und *Schmidtchen*, 1994 mit einer Anwendung auf Steuerhinterziehung.

⁹ Vgl. dazu *Leschke*, 1997.

¹⁰ Vgl. dazu ausführlich Kapitel C. und D.