

Nr. 112  
Januar 2011

Argumente  
zu Marktwirtschaft und Politik

# Steuerunehrlichkeit, Abschreckung und soziale Normen: Empirische Evidenz für Deutschland

Lars P. Feld  
Friedrich Schneider

Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

Vorstand:

Prof. Dr. Michael Eilfort

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Charlottenstraße 60

D-10117 Berlin

Telefon: +49 (0)30 206057-0

Telefax: +49 (0)30 206057-57

E-Mail: [info@stiftung-marktwirtschaft.de](mailto:info@stiftung-marktwirtschaft.de)

Internet: [www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)

## Vorwort

Kein staatliches Gemeinwesen kann angesichts der zahlreichen Aufgaben, die moderne Gesellschaften an den Staat delegiert haben, ohne Steuern und andere Zwangsabgaben auskommen. Zumal die Ansprüche an den Staat in den vergangenen Jahrzehnten eher gestiegen sind. Andererseits zahlt kaum jemand wirklich gerne Steuern und Sozialabgaben. Das gilt vor allem dann, wenn die Bürger das Gefühl beschleicht, dass der Staat ihr Geld verschwendet oder für Dinge verwendet, die ihnen selbst keinen, der Gemeinschaft nur geringen Nutzen stiften oder sogar falsche Anreize setzen.

Hinzu kommen die zunehmende Komplexität des Steuer- und Sozialabgabenrechts und die nach wie vor zahlreichen Steuervergünstigungen für einzelne Interessengruppen. Vor allem in der größtenteils abhängig beschäftigten Mittelschicht, die keine größeren legalen Gestaltungsspielräume hat, macht sich zunehmend Frustration über vermeintlich ungerechte Belastungen breit. Manch ein Leistungsträger, der ehrlich seine Steuern und Abgaben zahlt, fragt sich, ob er am Ende nicht der Dumme ist. Der Steuermoral ist das alles jedenfalls nicht zuträglich.

Dabei ist unstrittig, dass die Einhaltung des für alle geltenden Ordnungsrahmens Grundlage unseres gesellschaftlichen

Zusammenlebens ist. In einem demokratischen Rechtsstaat müssen auch unbequeme Gesetze eingehalten werden. Von daher ist es durchaus sinnvoll, dass die Bundesregierung bereits seit längerem Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung den Kampf angesagt hat. Der eingeschlagene Weg, der vor allem auf stärkere Kontrolle und Abschreckung setzt, ist zwar nachvollziehbar und in Grenzen auch wirksam. Das zeigen nicht zuletzt die empirischen Ergebnisse der vorliegenden Studie von Lars Feld und Friedrich Schneider.

Allerdings belegen ihre Ergebnisse auch die große Bedeutung der Steuermoral, also der Akzeptanz von Steuern und Abgaben: Wenn Steuern von den Steuerpflichtigen als gerechter Preis für als sinnvoll

erachtete staatliche Leistungen angesehen werden und Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit gesellschaftlich verpönt sind, dann steigt auch die Wahrscheinlichkeit für ehrliches Verhalten. Hier anzusetzen und die Steuermoral durch kluge, ordnungspolitisch überzeugende Politikentscheidungen (wie z.B. echte Steuervereinfachung) zu erhöhen, ist einem freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat ohne Zweifel angemessener, als lediglich die Sanktions- und Kontrollschraube immer stärker anzuziehen und auch unbescholtene Bürger zuallererst einem Generalverdacht auszusetzen. Es ist Zeit für einen Paradigmenwechsel.

### Inhalt

1	Deutschland – ein Land von Steuersündern? . . . . .	3
2	Wie wird die Politik der Abschreckung wahrgenommen? . . . . .	4
3	Die Bedeutung der Steuermoral . . . . .	5
4	Steuerbelastung und Zahlungsbereitschaft für öffentliche Güter . . . . .	7
5	Steuerunehrlichkeit – wie stark ist sie ausgeprägt? . . . . .	10
6	Eine Gratwanderung für die Politik . . . . .	11
	<b>Executive Summary</b> . . . . .	12

erachtete staatliche Leistungen angesehen werden und Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit gesellschaftlich verpönt sind, dann steigt auch die Wahrscheinlichkeit für ehrliches Verhalten. Hier anzusetzen und die Steuermoral durch kluge, ordnungspolitisch überzeugende Politikentscheidungen (wie z.B. echte Steuervereinfachung) zu erhöhen, ist einem freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat ohne Zweifel angemessener, als lediglich die Sanktions- und Kontrollschraube immer stärker anzuziehen und auch unbescholtene Bürger zuallererst einem Generalverdacht auszusetzen. Es ist Zeit für einen Paradigmenwechsel.



Prof. Dr. Michael Eilfort



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

**Die Autoren:**

Prof. Dr. Lars P. Feld: Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Walter Eucken Institut und Kronberger Kreis  
 Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Friedrich Schneider: Johannes Kepler Universität Linz und DIW Berlin

## 1 Deutschland – ein Land von Steuersündern?

Angesichts der Kampagnen der Bundesregierung, der gesetzlichen Änderungen und nicht zuletzt der medialen Präsenz des Themas in den vergangenen zehn Jahren könnte man den Eindruck gewinnen, dass die Steuerhinterziehung in der Tat – neben dem Fußball – zum liebsten Sport der Deutschen geworden ist. In düsteren Plakaten wirbt das Bundesfinanzministerium zusammen mit dem Zoll: „Wir kämpfen gegen Schwarzarbeit, damit der Wettbewerb in ihrer Branche sauber bleibt.“ Oder: „Unser Job bedeutet für Schwarzarbeit: Betreten der Baustelle verboten.“<sup>1</sup> Daneben stehen handfeste Verschärfungen des geltenden Rechts und diese sind nicht nur auf die Schwarzarbeit, sondern auf alle Formen der Steuerhinterziehung gerichtet.

Es gehört zum erklärten Ziel der Bundesregierung, die Steuerhinterziehung von der Raumpflege bis zum internationalen Kapitalmarkt zu bekämpfen. So erhöhte das Schwarzarbeitsgesetz (SchwarzArbG vom 23.07.2004, BGBl. I S. 1842, zuletzt geändert am 22.04.2009, BGBl. I S. 818) die Strafen und, durch die Schaffung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), auch die Kontrollintensität. Mit der Zinsrichtlinie der EU von 2005 wurde die Koordination zwischen den EU-Mitgliedsländern in Steuerfragen intensiviert. Der vereinbarte Informationsaustausch ist gegen die Hinterziehung von Kapitaleinkommensteuern gerichtet. Im Zuge der Finanzkrise vereinbarte die OECD mit der Schweiz und Liechtenstein, entgegen deren Regelungen zum Erhalt des Bankgeheimnisses, eine weitergehende Amtshilfe in Steuersachen als jemals zuvor. In Deutschland ist das Bankgeheimnis hingegen weitgehend ausgehöhlt und fällt hinter das Steuergeheimnis in seiner Bedeutung zurück. Auf begründeten Anfangsverdacht erhalten die Finanzbehörden Konteninformationen und können diese in Steuerstrafverfahren verwenden.

Begleitet wurde diese Politik der Abschreckung von einer Steueramnestie im Jahr 2003 und mehreren Reformen der Einkommen- und Körperschaftsteuern in den Jahren 2001, 2004, 2005, 2008 und 2009, die teilweise eine Reduktion der Steuerbelastung mit sich brachten, teilweise aber auch die Steuerstruktur so änderten, dass gewisse Mehrbelastungen auftraten. Nicht zuletzt die Abgeltungsteuer ist in diesem Zusammenhang zu nennen.

Auf den ersten Blick scheint diese Politik erfolgreich. Nach dem Tätigkeitsbericht des Zolls<sup>2</sup> führten die 6.500 Mitar-

beiter der FKS im Jahr 2009 472.542 Personenüberprüfungen sowie 51.600 Prüfungen von Arbeitgebern durch und schlossen 104.003 Ermittlungen wegen Straftaten sowie 61.531 wegen Ordnungswidrigkeiten ab. Diese führten zu Geldstrafen in Höhe von 33,7 Millionen Euro, Bußgeldern in Höhe von 55,3 Millionen Euro und Freiheitsstrafen in Höhe von insgesamt 1.813 Jahren. Hinzu treten die Maßnahmen der Steuerfahnder der Länder.

Diese Ergebnisse sind jedoch mit Vorsicht zu genießen. Bei einem hohen Niveau an Steuerunehrlichkeit gibt es auch viel zu entdecken. Als Beleg dafür, dass Abschreckung funktioniert, genügen sie jedenfalls nicht. Um den Erfolg der Abschreckungspolitik des vergangenen Jahrzehnts zu beleuchten, haben wir im Jahr 2009 in Zusammenarbeit mit TNS Infratest München eine repräsentative Befragung von 2.149 Personen in Deutschland durchgeführt. Die Befragung erfolgte mit Hilfe eines Fragebogens, der von Forschern der Rockwool Foundation<sup>3</sup> entwickelt und seit mehreren Jahren auch in Deutschland erfolgreich angewendet wurde. Der Fragebogen ist so konzipiert, dass nicht nur das Ausmaß der Steuerunehrlichkeit ermittelt werden kann, sondern auch die individuellen Einschätzungen von Strafen und Kontrollen, der Steuerbelastung und die Akzeptanz unterschiedlicher Formen von Steuerunehrlichkeit abgefragt werden. Auf dieser Basis lässt sich in multivariaten Analysen ermitteln, welche Rolle diese Faktoren für die Höhe der Schwarzarbeit oder der Steuerhinterziehung spielen.

1 Siehe dazu [http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_53848/DE/BMF\\_Startseite/Service/Downloads/Abt\\_III/Kampagnenmotive\\_zur\\_Bekaempfung\\_der\\_Schwarzarbeit.property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_53848/DE/BMF_Startseite/Service/Downloads/Abt_III/Kampagnenmotive_zur_Bekaempfung_der_Schwarzarbeit.property=publicationFile.pdf) (download am 19. August 2010).

2 Siehe dazu BMF (2010), S. 71.

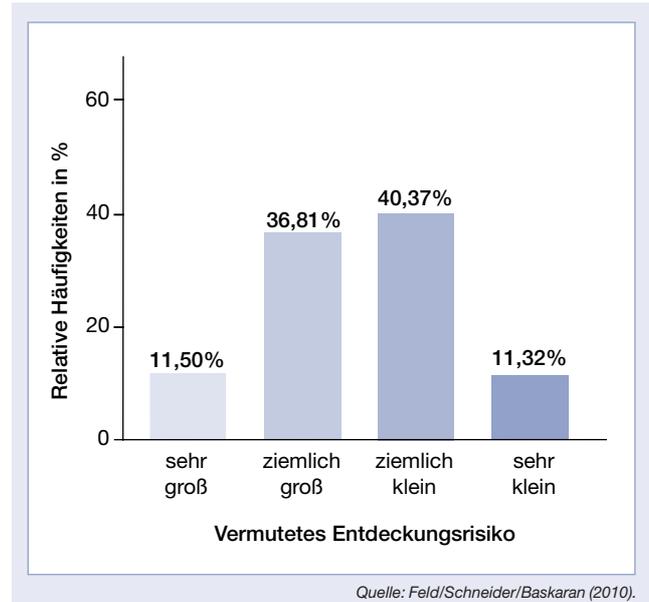
3 Siehe dazu Feld/Larsen (2011).

## 2 Wie wird die Politik der Abschreckung wahrgenommen?

Die Politik der Abschreckung setzt entweder auf Strafen oder auf Kontrollen. Beide bestimmen gemeinsam, wie hoch die erwartete Strafe von Steuerhinterziehern ist. Je höher die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung, desto stärker ist der Abschreckungseffekt. Ähnlich verhält es sich mit einer Verschärfung des Steuerstrafrechts: Je schärfer die Sanktionen sind, umso stärker werden potentielle Sünder abgeschreckt. Ökonomisch entspricht die erwartete Strafe einem Preis, der für Regelverstöße zu zahlen ist. Die potentiellen Kosten für den Steuersünder steigen an, je eher er erwischt zu werden droht oder je schärfer er bestraft wird. Dabei kommt es auf die subjektive Einschätzung der Steuerpflichtigen an. Ihre individuellen Erwartungen sind ausschlaggebend für die Abschreckungswirkungen des Steuerstrafrechts. In dieser Studie werden daher das individuell wahrgenommene Entdeckungsrisiko und die erwartete Strafe bei Steuerdelikten erfragt.

Die Antworten auf die Frage, wie groß der Befragte das Risiko, bei Steuerhinterziehung entdeckt zu werden, einschätzt, sind in *Abbildung 1* zusammengefasst. Mehr als drei Viertel der Befragten sehen das Entdeckungsrisiko als eher moderat an. Nur je etwa 11 Prozent haben eine extreme Einschätzung und sehen das Risiko als sehr groß oder sehr klein an. Insgesamt nimmt eine knappe Mehrheit von 51,7 Prozent der Befragten ein relativ kleines Risiko wahr.

Abbildung 1: Subjektiv erwartetes Entdeckungsrisiko



In den Fragen nach den erwarteten Strafen bei Steuerhinterziehung wird zwischen geringfügigen und schweren Steuerdelikten unterschieden. Wir fragen einerseits nach der Strafe bei einem Hinterziehungsbetrag von 2.500 Euro und andererseits nach derjenigen bei einem Hinterziehungsbetrag von 250.000 Euro. Zudem sind verschiedene Typen von Strafen vorstellbar. So sind die einfache Nachzahlung des geschuldeten Steuerbetrages, zusätzlich eine geringe oder eine hohe Geldstrafe oder zusätzlich eine Gefängnisstrafe möglich. Zwar lässt sich die Gefängnisstrafe nach deutschem Recht über die Festlegung von Tagessätzen in eine Geldstrafe umrechnen. Diese Feinheiten des Steuerstrafrechts muten wir den Befragten jedoch nicht zu.

Abbildung 2: Erwartete Strafen für geringfügige Steuerdelikte (2.500 Euro)

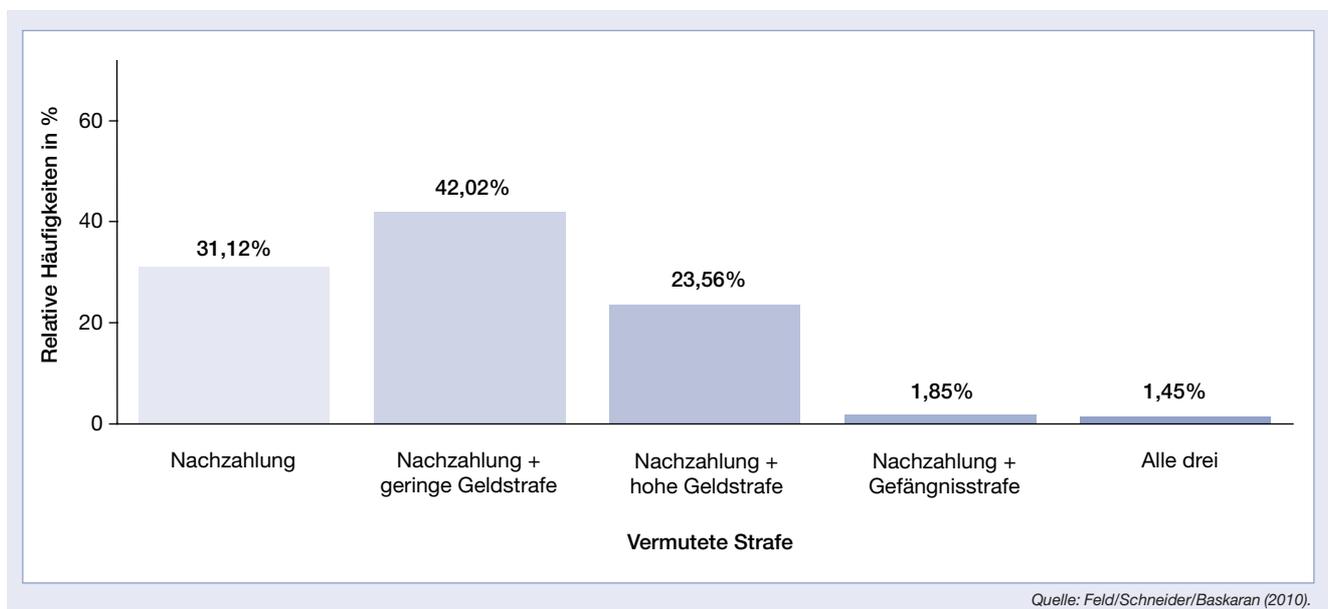
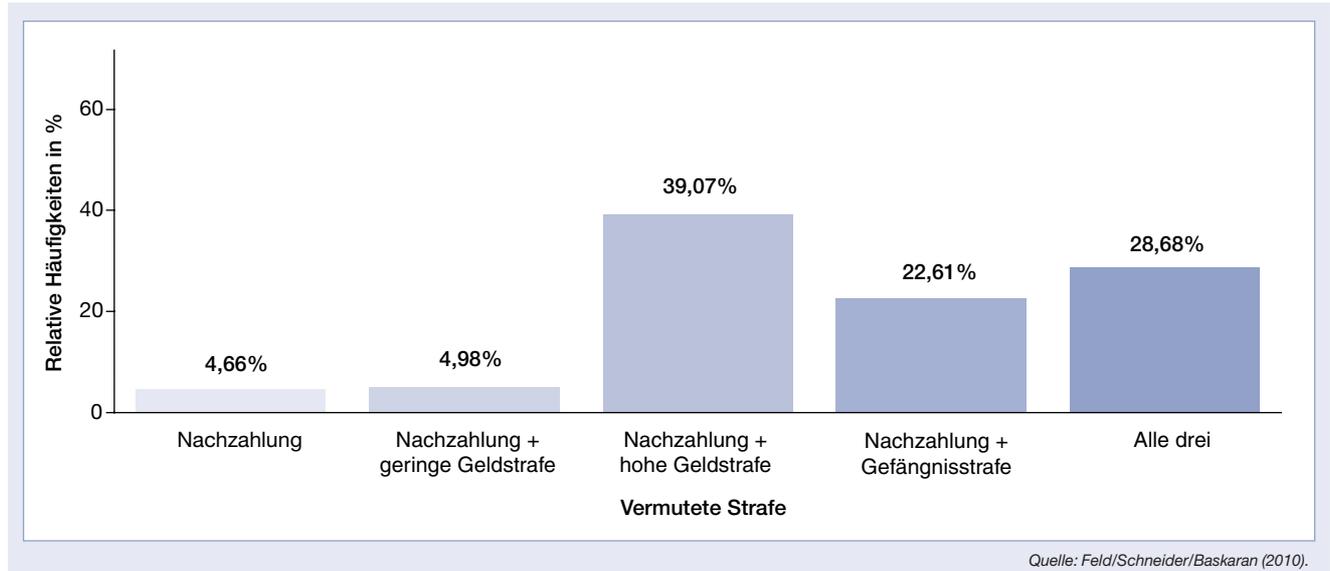


Abbildung 3: Erwartete Strafen für schwere Steuerdelikte (250.000 Euro)



Die Antworten auf diese Fragen sind in den *Abbildungen 2* und *3* wiedergegeben. Während bei geringen Vergehen auch nur geringe Strafen erwartet werden, vermutet die Mehrzahl der Deutschen bei schweren Steuerdelikten entweder eine hohe Geldstrafe oder eine Gefängnisstrafe. Bei einem Hinterziehungsbetrag von 250.000 Euro erwarten 39,1 Prozent der Befragten eine hohe Geldstrafe, 22,6 Prozent eine Gefängnisstrafe und 28,7 Prozent beides.

bei Schwarzarbeit häufig auch Sozialbetrug auftritt, fragen wir nach der Akzeptanz von Sozialbetrug, Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung. Auf einer Skala von 1 für völlig unvertretbar bis 10 für völlig vertretbar, können die Befragten ihre individuelle Akzeptanz des jeweiligen Delikts wiedergeben. Die Antworten auf die Frage, wie akzeptabel der ungerechtfertigte Bezug von Sozialleistungen (Arbeitslosengeld, Sozialhilfe, etc.) ist, sind in *Abbildung 4* dargestellt. Sozialbetrug wird von den Deutschen stark abgelehnt. Von den Befragten finden 72,5 Prozent den ungerechtfertigten Bezug von Sozialleistungen völlig inakzeptabel. Insgesamt zeigen 93,9 Prozent eine eher geringe Akzeptanz für Sozialbetrug.

### 3 Die Bedeutung der Steuermoral

Steuerehrlichkeit hängt nicht nur von der Abschreckungswirkung des Rechts ab. Für das Strafrecht allgemein gilt, dass es immer auch einen symbolischen und erzieherischen Aspekt neben dem abschreckenden Charakter hat. Den Bürgern wird vermittelt, wie sie sich verhalten sollen. Moralisches Verhalten entlastet das Rechtssystem, weil der Staat weniger Ressourcen für die Durchsetzung seiner Gesetze aufbringen muss. Verantwortliches Verhalten ermöglicht den Bürgern mehr Freiheit, weil die Kontroll- und Fahndungsaktivitäten des Staates geringer ausfallen. Umgekehrt kann die Wahrnehmung von Gesetzesverstößen als Kavaliersdelikt das Funktionieren des Rechtsstaates empfindlich beeinträchtigen.

Da die Steuerunehrlichkeit von der Schwarzarbeit bis zur Hinterziehung von Kapitaleinkommensteuern reicht und

Das Bild könnte im Hinblick auf die Akzeptanz der Schwarzarbeit verschiedener kaum sein (*Abbildung 5*). Nur 32,6 Prozent der Befragten empfinden Schwarzarbeit als völlig unvertretbar. Insgesamt äußert eine deutliche Mehrheit von 78 Prozent eine eher geringe Akzeptanz der Schwarzarbeit. Dies kontrastiert stark mit der nahezu einmütigen Ablehnung des Sozialbetrugs. Bemerkenswert ist, dass eine höhere Professionalität der Schwarzarbeit zu einer geringeren Akzeptanz unter den Befragten führt. Erfolgt Schwarzarbeit zwischen Privatpersonen, so empfinden lediglich 27,6 Prozent dies als völlig inakzeptabel, die Mehrheit der Ablehnung sinkt auf 67,6 Prozent. Arbeiten Firmen professionell füreinander schwarz, so sehen 72,2 Prozent der Befragten dies als völlig unvertretbar an. Die Mehrheit der Ablehnung steigt auf 95,3 Prozent und ist ähnlich hoch wie die Einschätzung des Sozialbetrugs.

Die Akzeptanz der Steuerhinterziehung liegt zwischen derjenigen des Sozialbetrugs und der Schwarzarbeit (*Abbildung 6*). Auf die Frage, wie akzeptabel falsche Angaben bei

Abbildung 4: Akzeptanz von Sozialbetrug

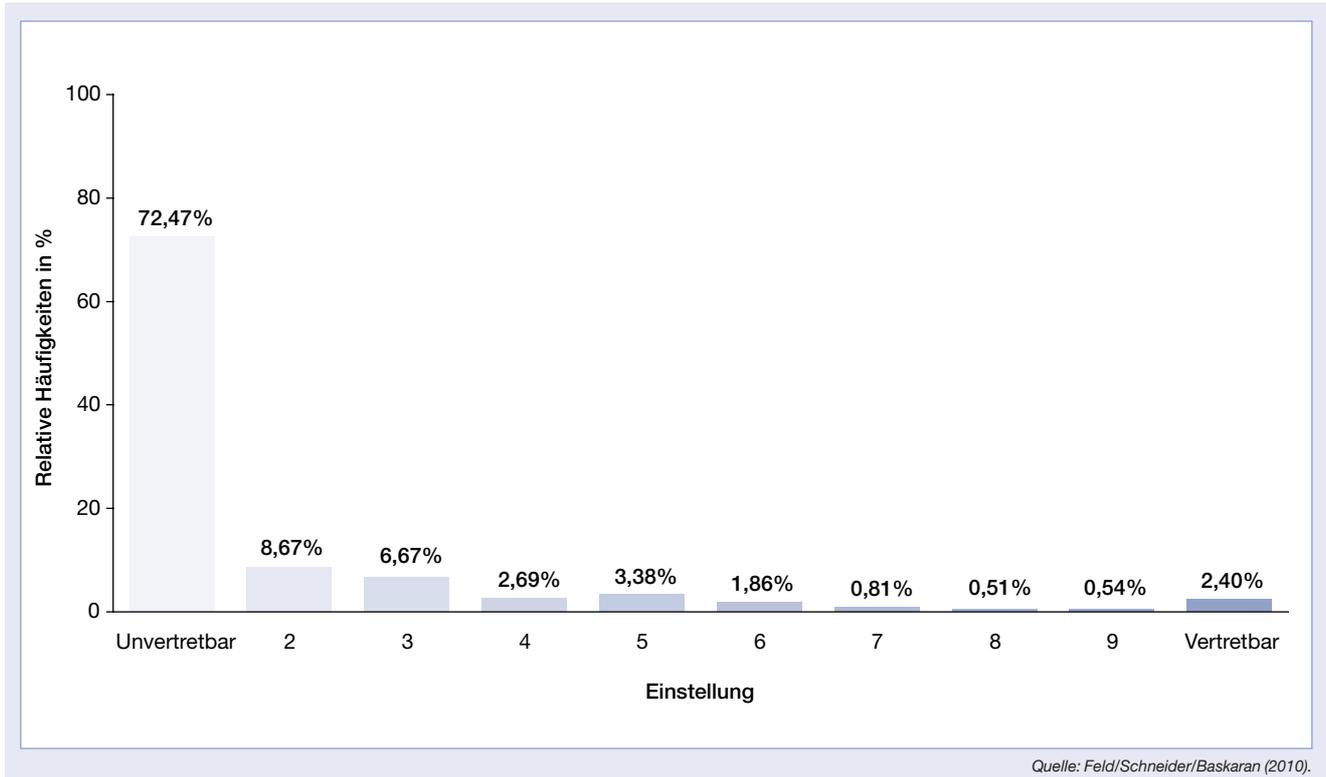
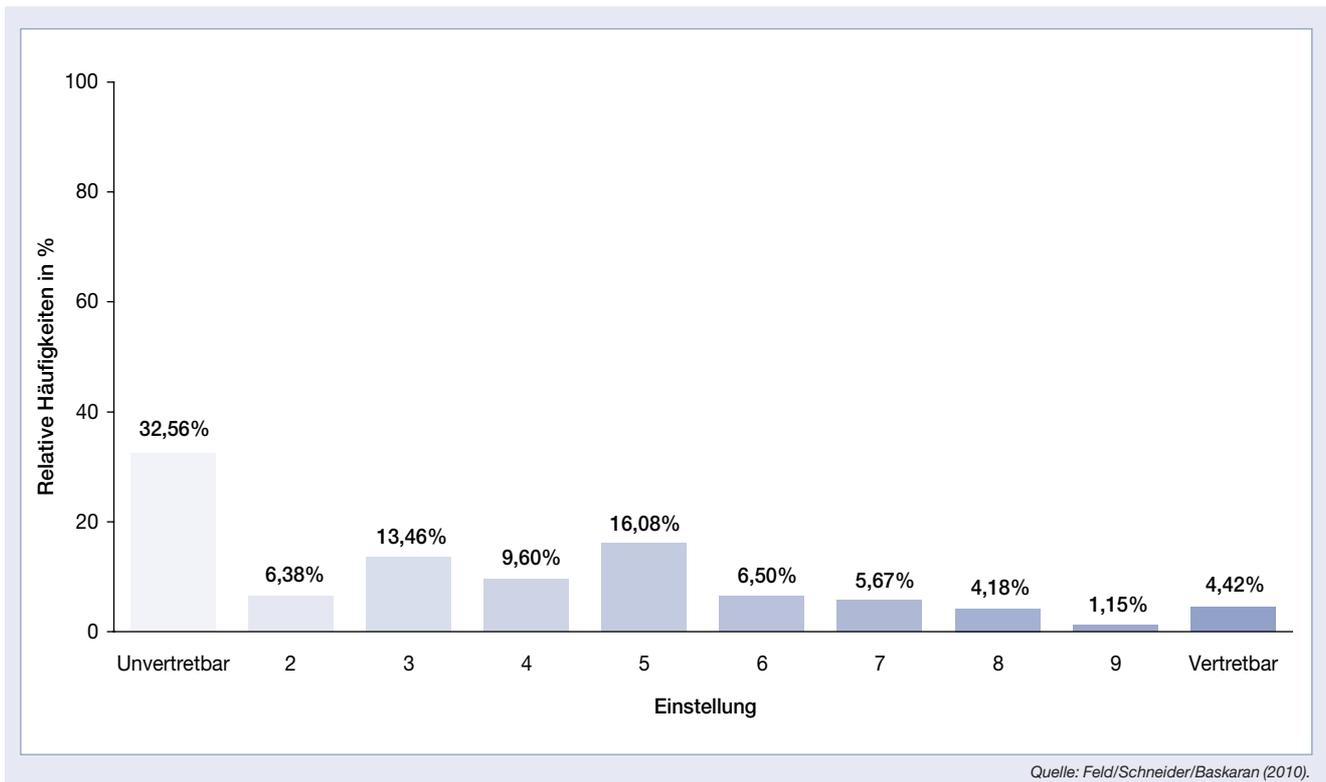


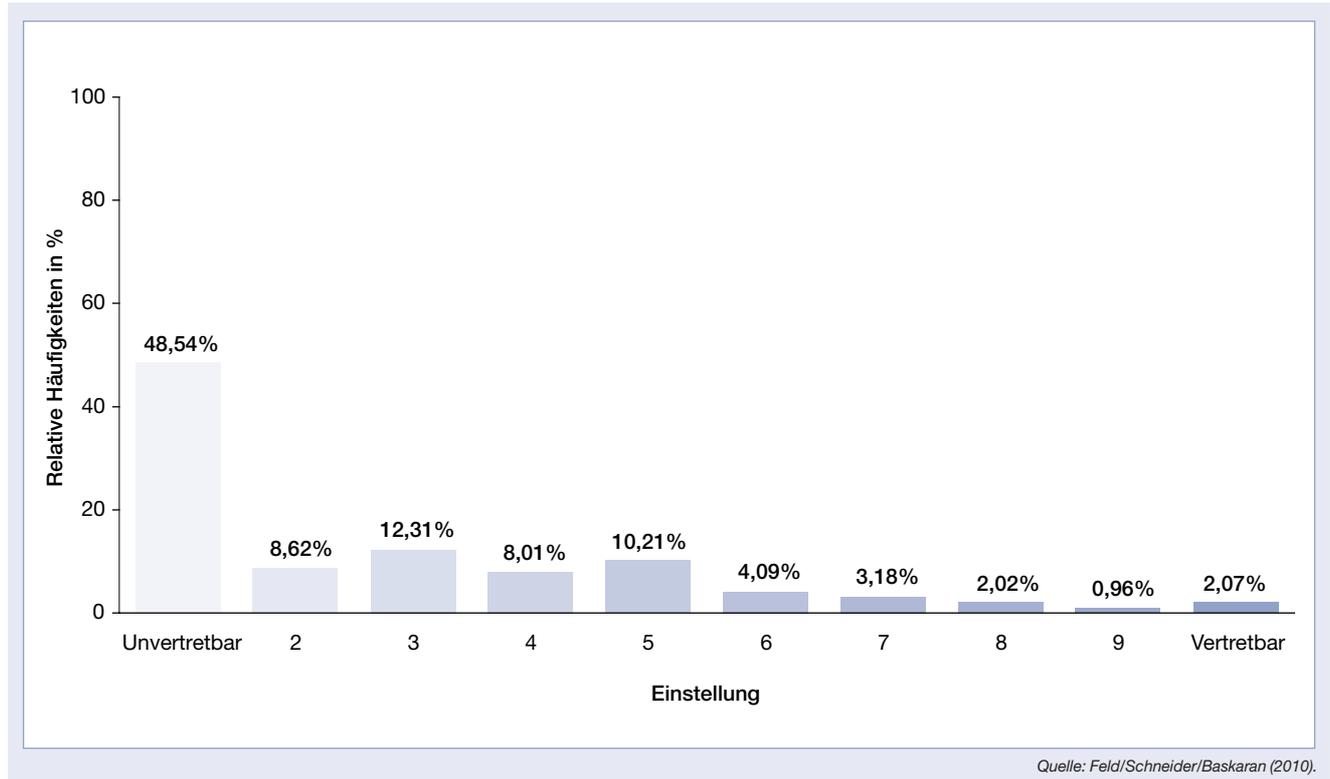
Abbildung 5: Akzeptanz von Schwarzarbeit im Allgemeinen



der Steuererklärung für die Befragten sind, antworten 48,5 Prozent, dass dies völlig inakzeptabel sei. Insgesamt lehnen 87,7 Prozent der Befragten Steuerhinterziehung ab.

Auch wenn diese Befragungsergebnisse durch sozial erwünschtes Antwortverhalten beeinflusst sein können, zeigt sich gleichwohl eine relativ hohe Konformität zwischen

Abbildung 6: Akzeptanz von Steuerhinterziehung



der Steuermoral und dem Steuerstrafrecht. Steuerhinterziehung und Sozialbetrug werden in Deutschland weitgehend nicht als legitime Form des Widerstands gegen Staatseingriffe verstanden. Die Beziehung zwischen dem Steuerstaat und seinen Bürgern dürfte im Wesentlichen intakt sein.

Menschen ist. Beispielsweise könnte eine Steuerzahlerin mit hohem Einkommen und damit auch mit einer hohen Grenzsteuerbelastung eher weniger hinterziehen, wenn sie risikoavers ist. Die Risikobereitschaft und der Verlauf des Steuertarifs (Progression) beeinflussen somit den Effekt der Abgabenbelastung auf das Hinterziehungsverhalten.

#### 4 Steuerbelastung und Zahlungsbereitschaft für öffentliche Güter

Dies zeigt sich auch, wenn nicht lediglich auf das Steuerstrafrecht abgestellt wird. Zum einen beeinflusst die Höhe der Abgabenbelastung das Hinterziehungsverhalten. Je mehr ein Steuerzahler von einem zusätzlich verdienten Euro an den Staat abgeben muss, je höher also die Grenzabgabenbelastung ist, um so mehr lohnt sich die Steuerhinterziehung und die Schwarzarbeit. Obwohl dieser Zusammenhang zunächst intuitiv einsichtig ist, muss berücksichtigt werden, dass der Nutzen des Hinterziehungsverhaltens nicht unabhängig von den Risikopräferenzen der

Die subjektiv wahrgenommene Grenzabgabenbelastung, also das geschätzte Nettoeinkommen von zusätzlichen 100 Euro Bruttoeinkommen nach Steuern und Sozialabgaben, ist in *Abbildung 7* wiedergegeben. Etwa 28,6 Prozent der Befragten sehen sich einer Grenzabgabenbelastung von 50 bis 75 Prozent gegenüber. Für 23,9 Prozent liegen die Belastungen darüber. Lediglich 11,6 Prozent geben eine Grenzabgabenbelastung von weniger als 25 Prozent an. Diese Selbsteinschätzung ist überraschend realistisch, wenn man die Verteilungswirkungen der Einkommensteuer und der Sozialversicherungsbeiträge zu Rate zieht. Überraschend ist dieser Realismus, weil aus früheren Befragungen große Fehleinschätzungen berichtet werden.

Die Beziehung zwischen dem Steuerstaat und seinen Bürgern ist zum anderen auch nicht auf die Steuerseite beschränkt. Im Austausch für ihre Steuerzahlungen erhalten die Bürger öffentliche Leistungen, etwa in den Bereichen Bildung, öffentliche Sicherheit und Ordnung, Verkehr usw., sowie Sozialleistungen, die in aller Regel mit einem bestimmten Maß an Einkommensumverteilung verbunden

Abbildung 7: Subjektiv eingeschätzte Grenzabgabenbelastung (in Prozent)

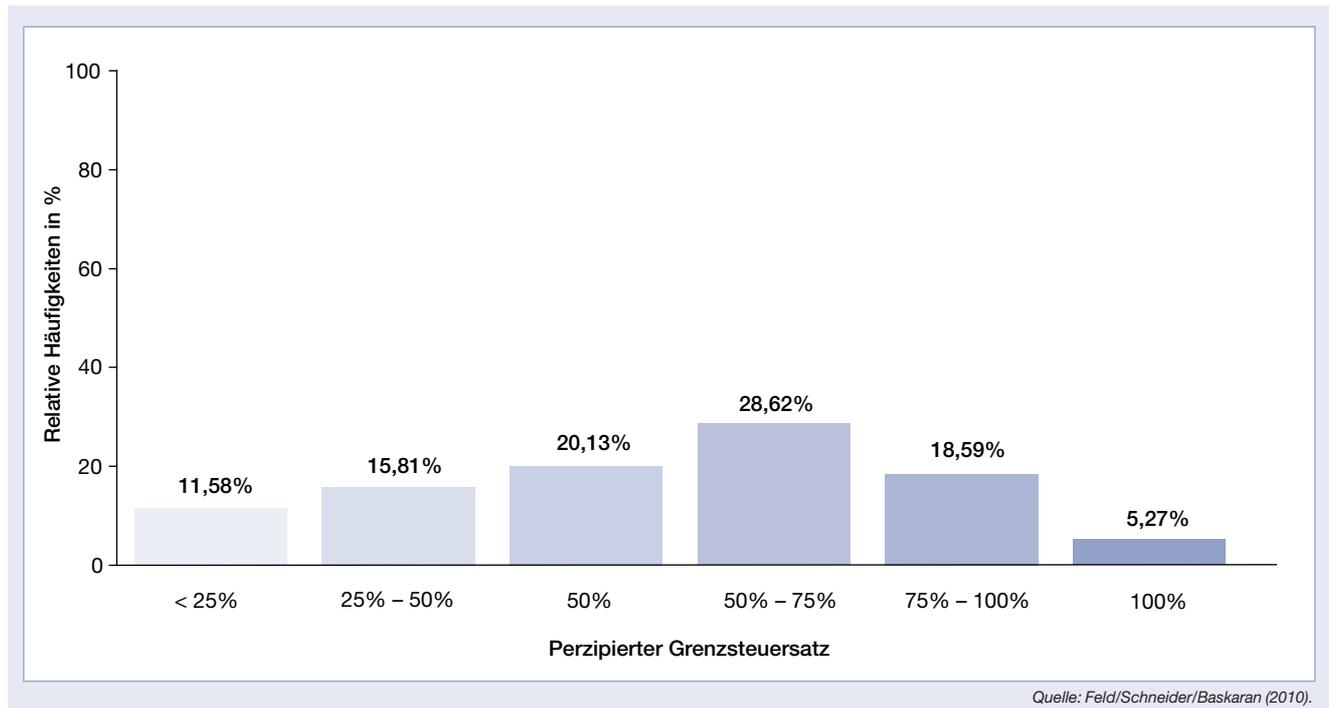
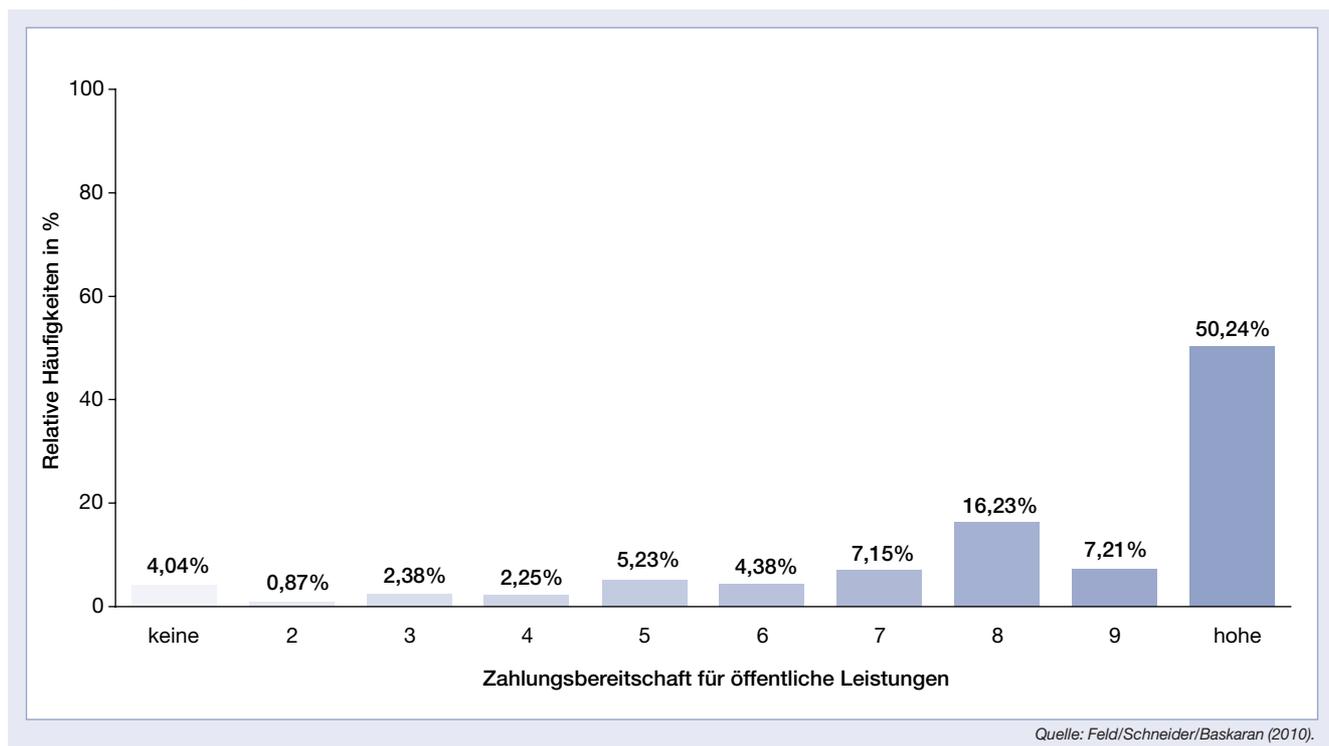


Abbildung 8: Zahlungsbereitschaft für öffentliche Güter



sind. In dieser Studie fragen wir nach der Zahlungsbereitschaft der Befragten für öffentliche Leistungen und für Sozialleistungen auf einer Skala von 1 für keine Bereitschaft bis 10 für eine sehr hohe Bereitschaft. Die Zahlungsbereitschaft für öffentliche Leistungen ist in *Abbildung 8* wiedergegeben. Mehr als 50 Prozent der Befragten geben eine

sehr hohe Zahlungsbereitschaft für die klassischen öffentlichen Aktivitäten an. Insgesamt haben über 85 Prozent eine eher hohe Zahlungsbereitschaft. Die Zahlungsbereitschaft für soziale Leistungen (*Abbildung 9*) fällt dagegen leicht ab. Noch 43,3 Prozent der Deutschen haben eine sehr hohe Zahlungsbereitschaft für die Sozialleistungen. Insgesamt

Abbildung 9: Zahlungsbereitschaft für soziale Leistungen

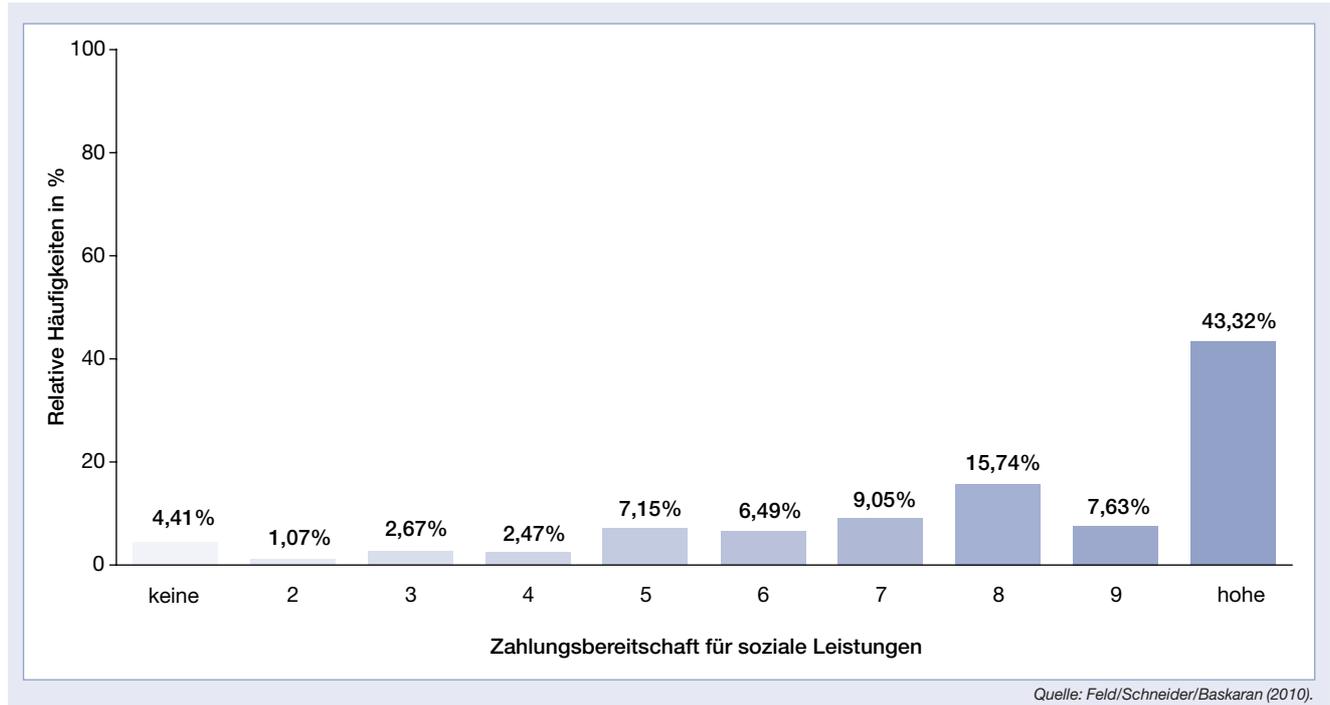
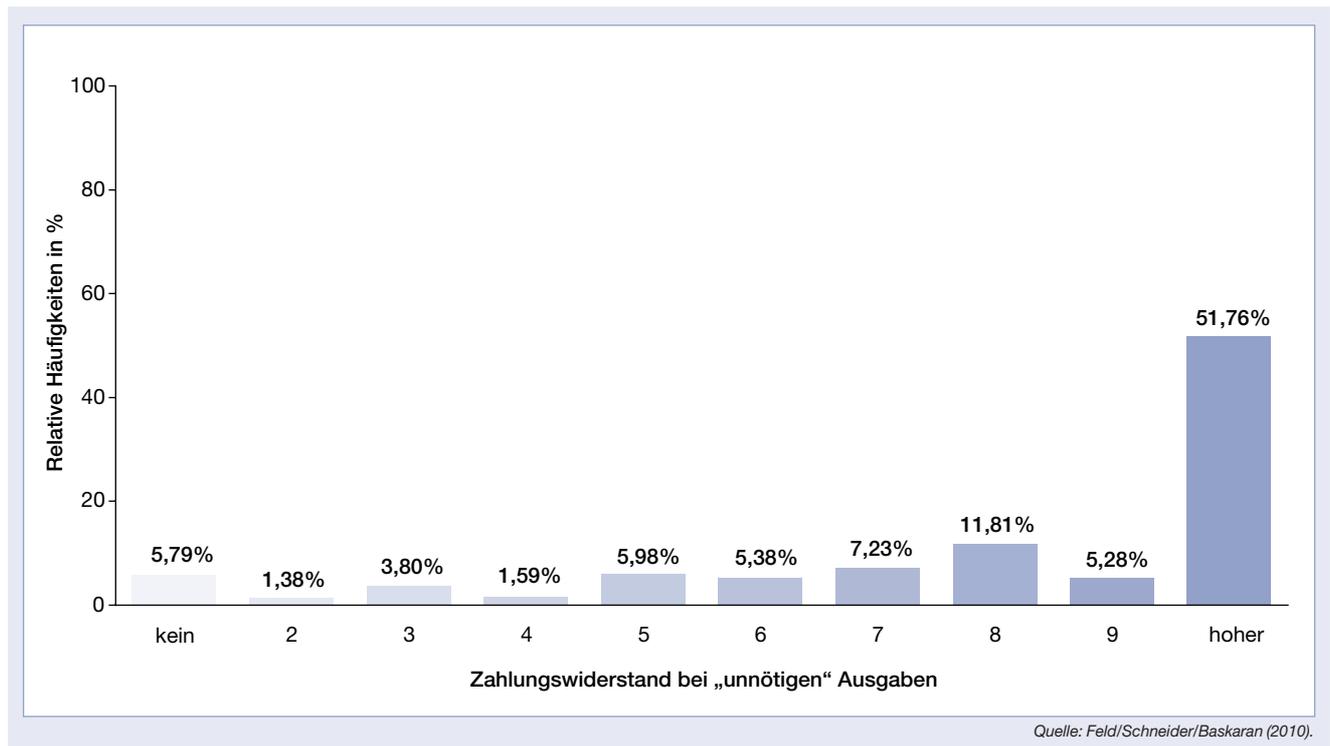


Abbildung 10: Zahlungswiderstand bei Verschwendung von Steuermitteln



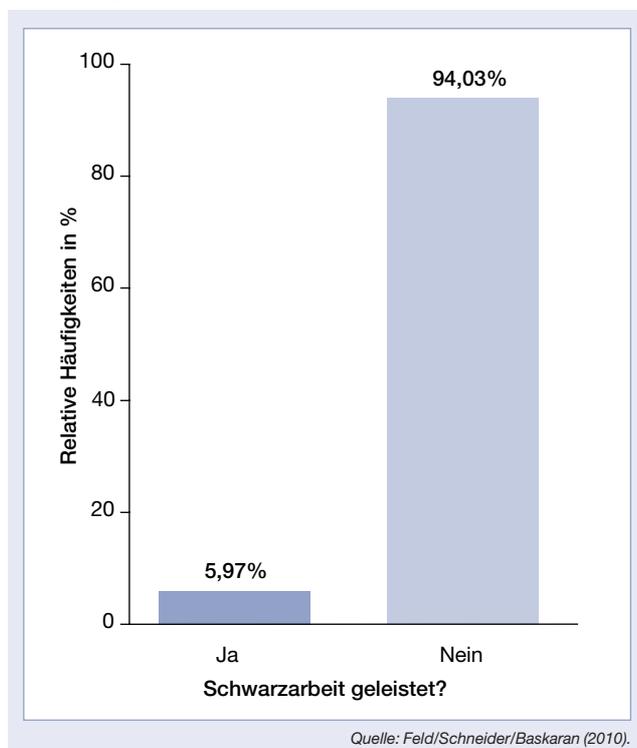
äußern 82,2 Prozent der Befragten eine eher hohe Zahlungsbereitschaft. Das ist etwas weniger als im Fall klassischer öffentlicher Leistungen. Gleichwohl kann sich der Sozialstaat in Deutschland auf eine relativ hohe Akzeptanz stützen. Gleichermäßen eindeutig wie die Zahlungsbereitschaft für die als sinnvoll perzipierten staatlichen Akti-

vitäten stellt sich jedoch auch der Zahlungswiderstand bei einer Verschwendung von Steuermitteln dar (Abbildung 10). Ein Anteil von 51,8 Prozent der Befragten gibt einen sehr hohen Zahlungswiderstand an. Eher hoch ist der Zahlungswiderstand immerhin bei insgesamt 81,5 Prozent der Befragten.

## 5 Steuerunehrlichkeit – wie stark ist sie ausgeprägt?

Vor dem Hintergrund dieser möglichen Einflussfaktoren stellt sich die Frage, wie hoch die Steuerunehrlichkeit in Deutschland ist. In dieser Studie unterscheiden wir drei Formen möglicher Steuerunehrlichkeit. Erstens ist die tatsächliche Schwarzarbeit zu nennen. Zweitens besteht aber auch ein Potential an Schwarzarbeit derjenigen, die schwarz arbeiten würden, wenn sie Gelegenheit dazu hätten. Drittens tritt die Hinterziehung von Kapitaleinkommen auf. Die tatsächliche Schwarzarbeit ist in *Abbildung 11* dargestellt.

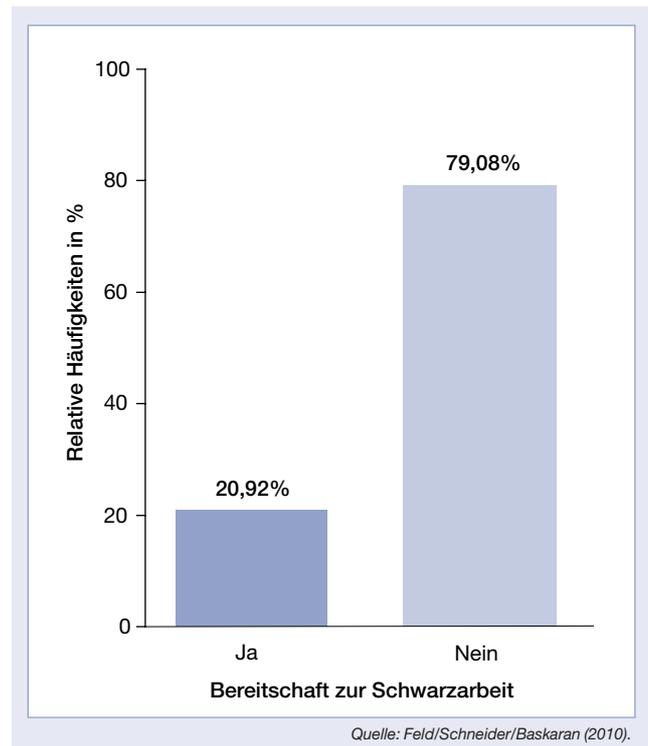
Abbildung 11: Tatsächliches Ausmaß an Schwarzarbeit



Knapp 6 Prozent der Befragten geben zu, in den letzten 12 Monaten schwarz gearbeitet zu haben. Im Vergleich zu den Befragungsergebnissen der Rockwool Foundation für das Jahr 2006 stellt dies einen leichten Rückgang um 1,2 Prozentpunkte dar.<sup>4</sup> Verglichen mit der mit Hilfe anderer Verfahren geschätzten Größe der Schattenwirtschaft von etwa 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zeigt sich ein deutlicher Unterschied.<sup>5</sup> Dieser Unterschied ist gleichwohl plausibel, weil mit der Befragung von Haushalten illegale Aktivitäten und die bereits im Bruttoinlandsprodukt durch das Statistische Bundesamt verwendete Größe der Schattenwirtschaft nicht erfasst sind sowie eine gewisse Unter-

schätzung der hoch professionellen Schwarzarbeit erwartet werden darf. Deutlicher ausgeprägt ist die Bereitschaft zur Schwarzarbeit (*Abbildung 12*).

Abbildung 12: Potential der Schwarzarbeit



Knapp 21 Prozent der Befragten geben an, dass sie schwarz arbeiten würden, wenn sie die Gelegenheit dazu hätten. Dieser Anteil liegt etwas höher als das von der Rockwool Foundation für 2005 angegebene Potential zur Schwarzarbeit von 19,8 Prozent. Die Größenordnung der Bereitschaft zur Schwarzarbeit bleibt im Zeitverlauf relativ stabil.

In der Befragung geben zudem 1,1 Prozent der Befragten an, im vergangenen Jahr Kapitaleinkünfte nicht ordnungsgemäß versteuert zu haben. Von diesen hielten nach eigenen Angaben nur knapp 10 Prozent ihre nicht versteuerten Kapitaleinkünfte auf ausländischen Konten. Dies steht in starkem Kontrast zu den 45 Prozent der Befragten, die behaupten, die Steuerhinterziehung werde durch ausländische „Steuerparadiese“ begünstigt.

<sup>4</sup> Siehe dazu Feld/Larsen (2011).

<sup>5</sup> Siehe zu den verschiedenen Schätzmethoden und Schätzungen sowie der Frage ihrer Kompatibilität Feld/Schneider (2010).

## 6 Eine Gratwanderung für die Politik

In den multivariaten Analysen zeigt sich ein interessantes Muster an Ergebnissen. Die Politik der Abschreckung scheint im Wesentlichen über eine Erhöhung der Kontrollintensität zu funktionieren. Nach unseren Schätzergebnissen schränkt eine subjektiv erwartete höhere Entdeckungswahrscheinlichkeit sowohl die tatsächliche als auch die potentielle Schwarzarbeit und die Hinterziehung von Kapitaleinkommensteuern ein.

Die Höhe des Strafmaßes hat hingegen keinen eindeutigen signifikanten Einfluss auf die Schwarzarbeit. Was dies im Zusammenspiel von Strafen und Kontrollen bedeutet, lässt sich ebenfalls nicht eindeutig beantworten. Das Zusammenspiel dieser beiden Instrumente reduziert die Wahrscheinlichkeit, tatsächlich schwarz zu arbeiten, eindeutig und signifikant, hat aber keine robusten Wirkungen auf die Bereitschaft zur Schwarzarbeit oder die Hinterziehung von Kapitaleinkommensteuern. Der Einfluss der Steuermoral ist hingegen in allen geschätzten Modellen eindeutig: Je größer die Akzeptanz des Hinterziehungsverhaltens, umso wahrscheinlicher ist das Verhalten selbst. Die Grenzabgabenbelastung hat schließlich keine robusten Effekte.

Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Eindämmung der Steuerunehrlichkeit kein einfaches Geschäft ist. Die Abschreckung durch das Steuerstrafrecht, insbesondere die Kontrollintensität, ist ein bedeutendes Element, welches die Steuerhinterziehung zu reduzieren vermag. Die Steuerpflichtigen sollten wissen, dass Steuerhinterziehung rechtswidrig ist. Zudem möchten die ehrlichen Steuerpflichtigen sicherstellen, dass rechtswidriges Verhalten sanktioniert wird. Keiner will der letzte Dumme sein, der seine Steuern ehrlich zahlt.

Es genügt aber auch in Deutschland nicht, lediglich auf Abschreckung zu setzen. Soziale Normen, vor allem die Steuermoral, sind ebenso wichtig für das Ausmaß an Steuerehrlichkeit. Die Steuermoral lässt sich hingegen nicht durch einfache politische Maßnahmen beeinflussen. Wichtig für die Steuermoral ist die Austauschbeziehung zwischen Staat und Bürger. Wenn die Steuerzahler im Austausch für ihre Steuerzahlungen öffentliche Leistungen in hoher Qualität erhalten, steigt ihre Bereitschaft, diese mit Steuern zu finanzieren. Gleiches gilt selbst dann, wenn die Steuereinnahmen zur Finanzierung von Umverteilungsmaßnahmen im Sozialsystem eingesetzt werden, vor allem wenn die politischen Entscheidungen, die zu einer solchen Umvertei-

lung führen, als gerecht oder fair empfunden werden. Schließlich kann auch ein freundlicher, kundenorientierter Umgang der Finanzbehörden mit dem Steuerpflichtigen zur Steuerehrlichkeit beitragen.

## Literaturverzeichnis

- BMF (2010), Zollbilanz 2009, Jahrespressekonferenz vom 22. April 2010, *Monatsbericht des BMF*, Mai 2010, S. 69–75.
- Feld, Lars P. und Claus Larsen (2011), *Undeclared Work, Deterrence and Social Norms – The Case of Germany*, Springer, Heidelberg et al., erscheint 2011.
- Feld, Lars P. und Friedrich Schneider (2010), Survey on the Shadow Economy and Undeclared Earnings in OECD Countries, *German Economic Review* 11, 2010, S. 109–149.
- Feld, Lars P., Friedrich Schneider und Thushyanthan Baskaran (2010), *Tax Non-Compliance, Deterrence and Social Norms: Survey Evidence from Germany*, Arbeitspapier, Universität Freiburg 2010.

## Executive Summary

In der vergangenen Dekade hat Deutschland den Kampf gegen Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung durch zahlreiche Maßnahmen verschärft. Doch sind Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit in Deutschland tatsächlich so omnipräsent, wie die Bundesregierung immer wieder glauben machen will? Und wie erfolgreich ist der von ihr eingeschlagene Weg der Abschreckung? Diesen Fragen geht die vorliegende Studie nach. Empirische Basis ist eine in Zusammenarbeit mit TNS Infratest München im Jahr 2009 durchgeführte **repräsentative Befragung von 2.149 Personen in Deutschland**. Die Befragung war so angelegt, dass nicht nur das Ausmaß der Steuerunehrlichkeit ermittelt werden kann, sondern auch die individuellen Einschätzungen möglicher Determinanten von Steuerunehrlichkeit.

### *Einflussfaktoren von Steuerehrlichkeit und Schwarzarbeit*

Eine Politik der Abschreckung setzt entweder auf Strafen oder auf Kontrolle. Die potentiellen Kosten für den Steuersünder steigen an, je eher er erwischt zu werden droht oder je schärfer er bestraft wird. Entscheidend sind dabei die subjektiven Einschätzungen der Steuerpflichtigen. Steuerehrlichkeit hängt aber nicht nur von der Abschreckungswirkung des Rechts ab. Vom Strafrecht geht zugleich auch eine symbolische und erzieherische Norm aus. Moralisches Verhalten der Bürger entlastet das Rechtssystem, da der Staat weniger Ressourcen für die Rechtsdurchsetzung aufbringen muss. Sofern Gesetzesverstöße hingegen als Kavaliersdelikt angesehen werden, leidet die Funktionsfähigkeit des Rechtsstaates. **Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Beziehung zwischen dem Steuerstaat und seinen Bürgern im Wesentlichen intakt sein dürfte.** 93,9 Prozent der befragten Bürger äußern eine ablehnende Haltung gegenüber Sozialbetrug, 72,5 Prozent halten ein solches Verhalten sogar für völlig unvertretbar. Steuerhinterziehung wird mit einer Ablehnungsquote von 87,7 Prozent etwas weniger kritisch gesehen. Entsprechend halten auch nur 48,5 Prozent der Befragten Steuerhinterziehung für gänzlich unvertretbar. **Die geringsten moralischen Bedenken bestehen gegen Schwarzarbeit.** Nur 78,1 Prozent äußern sich ablehnend und lediglich 32,6 Prozent sehen sie als vollkommen unvertretbar an. Bemerkenswert ist, dass Schwarzarbeit zwischen Privatpersonen deutlich eher akzeptiert wird als professionelle Schwarzarbeit zwischen Unternehmen.

Neben dem Strafrecht kann das Hinterziehungsverhalten auch durch die individuelle Risikobereitschaft und den Verlauf des Steuer- bzw. Abgabentarifs beeinflusst werden. Darüber hinaus spielt die Verwendung der staatlichen Einnahmen eine Rolle. Während für klassische öffentliche Güter wie Bildung oder öffentliche Sicherheit eine hohe Zah-

lungsbereitschaft besteht und auch die Zahlungsbereitschaft für Sozialleistungen nur geringfügig niedriger ausfällt, besteht ein **beträchtlicher Zahlungswiderstand bei einer Verschwendung von Steuermitteln.**

In der Befragung wird zwischen drei Formen von Steuerunehrlichkeit unterschieden. Die tatsächliche Schwarzarbeit liegt bei knapp 6 Prozent und damit geringfügig niedriger als bei früheren Befragungen. Deutlich ausgeprägter ist die Bereitschaft zur Schwarzarbeit, die bei knapp 21 Prozent und damit leicht über dem Niveau früherer Befragungen liegt. Lediglich 1,1 Prozent der Befragten geben an, im vergangenen Jahr Kapitaleinkünfte hinterzogen zu haben. Von diesen hielten nach eigenen Angaben nur knapp 10 Prozent ihre nicht versteuerten Kapitaleinkünfte auf ausländischen Konten.

### *Bestimmungsfaktoren von Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung – empirische Ergebnisse*

Mit Hilfe multivariater Analysen lassen sich die Einflussfaktoren der Steuerunehrlichkeit empirisch ermitteln. Dabei zeigt sich ein interessantes Muster an Ergebnissen. Die Politik der Abschreckung scheint im Wesentlichen über eine Erhöhung der Kontrollintensität zu funktionieren: Eine subjektiv erwartete höhere Entdeckungswahrscheinlichkeit schränkt alle drei betrachteten Formen der Steuerunehrlichkeit ein. **Die Höhe des Strafmaßes hat hingegen keinen eindeutigen signifikanten Einfluss auf die Schwarzarbeit.** Was dies im Zusammenspiel von Strafen und Kontrollen bedeutet, lässt sich ebenfalls nicht eindeutig beantworten. Das Zusammenspiel dieser beiden Instrumente reduziert die Wahrscheinlichkeit, tatsächlich schwarz zu arbeiten, eindeutig und signifikant, hat aber keine robusten Wirkungen auf die Bereitschaft zur Schwarzarbeit oder die Hinterziehung von Kapitaleinkommensteuern. Der Einfluss der Steuermoral ist hingegen in allen geschätzten Modellen eindeutig: **Je größer die Akzeptanz des Hinterziehungsverhaltens, umso wahrscheinlicher ist das Verhalten selbst.** Die Grenzabgabenbelastung hat schließlich keine robusten Effekte.

Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Eindämmung der Steuerunehrlichkeit kein einfaches Geschäft ist. Eine wichtige Rolle kommt der Kontrollintensität zu. Es genügt aber nicht, lediglich auf Abschreckung zu setzen. Soziale Normen, vor allem die Steuermoral, sind ebenso wichtig für das Ausmaß an Steuerehrlichkeit. Hier stoßen einfache politische Maßnahmen schnell an ihre Grenzen. **Voraussetzung ist aber in jedem Fall ein verantwortungsvoller Umgang mit den Steuereinnahmen durch den Staat sowie eine als fair empfundene Politik.**