

VERTRAUEN IST GUT, KONTROLLE NICHT ZWINGEND BESSER

Was der Staat aus internationalen Unterschieden in der Steuermoral der Bürger für die Bekämpfung von Steuerhinterziehung lernen kann

>> Von Harald Strotmann > Das Ausmaß der Steuerhinterziehung in Deutschland ist erheblich. Auch wenn die konkrete Höhe pro Jahr von verschiedener Seite mit zwei- bis zu sogar dreistelligen Milliardenbeträgen recht unterschiedlich eingeschätzt wird, besteht Einigkeit darüber, dass die Einnahmeausfälle für den deutschen Staat durch Steuerhinterziehung beträchtlich sind. Für den Staat stellt sich somit die Frage, wie er die Steuerhinterziehung möglichst erfolgreich bekämpfen kann. Die deutsche Bundesregierung setzte dabei in den vergangenen Jahren insbesondere auf eine Strategie der Verschärfung von Kontrollen und Strafen. Aus ökonomischer Sicht setzt diese Strategie am Menschenbild eines „homo oeconomicus“ an. Erkenntnisse aus der Verhaltensökonomie (Behavioural Economics) zeigen jedoch, dass dieses Menschenbild deutlich zu kurz greift, wenn man erklären möchte, warum Menschen Steuern ehrlich zahlen oder aber hinterziehen. Vielmehr spielt nach Auffassung von Verhaltensökonomien die *Einstellung* der Bürger zur Steuerhinterziehung und somit deren Steuermoral eine zentrale Rolle für das tatsächliche Ausmaß der Steuerhinterziehung. Diese Steuermoral der Bürger kann der Staat jedoch nicht zuletzt auch durch sein eigenes Verhalten maßgeblich beeinflussen. Für eine adäquate, an den Ursachen ansetzende Politik zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung bedeutet dies, dass der Staat auch die Wirkungen des eigenen Handelns auf die Steuermoral seiner Bürger berücksichtigen und sogar aktiv nutzen sollte.

Der vorliegende Beitrag fasst zentrale Ergebnisse eines Forschungsvorhabens für das Bundesministerium für Finanzen (BMF) zusammen.¹ Aufbauend auf einer knappen Erläuterung, warum das den traditionellen Bekämpfungsstrategien zugrunde liegende Menschenbild des „homo oeconomicus“ bei der Erklärung von Steuerhinterziehung zu kurz greift, wird erörtert, warum die Einstellung der Bürger zur moralischen Richtigkeit der Steuerzahlung von besonderer Bedeutung für das menschliche Handeln ist. Im Mittelpunkt steht dann die Darstellung zentraler Ergebnisse einer empirischen Ursachenanalyse für die teilweise beträchtlichen internationalen Unterschiede in der Steuermoral der Bürger. Datengrundlage der Analysen ist eine repräsentative Befragung von jeweils rund 1.000 Bürgern in 19 OECD-Staaten im Rahmen des World Values Survey (WVS). Die Ergebnisse der Ursachenanalysen geben dann Hinweise auf mögliche Ansatzpunkte für staatliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung, die auch und gerade den Wirkungen staatlichen Handelns auf die Steuermoral der Bürger Rechnung tragen.

Grenzen des Menschenbilds vom „homo oeconomicus“ als Ausgangspunkt traditioneller wirtschaftspolitischer Strategien zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung

Traditionell ziehen Ökonomen für die Erklärung menschlichen Verhaltens das Bild eines „homo oeconomicus“ heran, der sich eigennützig und rational verhält und dabei nur auf seinen eigenen Gewinn und Vorteil bedacht ist. Mit Blick auf die Steuerhinterziehung würde dies bedeuten, dass ein homo oeconomicus sein Einkommen bei ehrlicher Steuerzahlung mit dem Einkommen vergleicht, das er alternativ bei einer Steuerhinterziehung erwarten kann, und sich dabei stets für die vorteilhaftere Variante entscheidet.² Während das Einkommen bei ehrlicher Steuerzahlung jedoch sicher ist, ist das letztlich realisierte Einkommen bei Steuerhinterziehung unsicher, da es neben der Höhe der Steuern und Abgaben insbesondere davon abhängt, ob die Steuerhinterziehung aufgedeckt wird oder nicht. Je höher somit die Aufdeckungswahrscheinlichkeit und je höher die zu erwartenden Strafen sind, desto geringer wird – bei gegebenen Steuern und Abgaben – das zu erwartende Einkommen bei Steuerhinterziehung sein und desto eher wird sich der Steuerzahler für eine ehrliche Steuerzahlung entscheiden.

Traditionelle Strategien zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung setzen daher primär an diesen Ursachen an. Neben einer Senkung der Steuern und Abgaben wird daher in der Regel eine Strategie des „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“ praktiziert. So hat die Bundesregierung in den vergangenen Jahren immer wieder durch eine Verschärfung von Kontrollen oder die Verlängerung von Verjährungsfristen versucht, die Aufdeckungswahrscheinlichkeit von Steuerhinterziehung zu erhöhen und somit zu einer Bekämpfung von Steuerhinterziehung beizutragen. Auch eine Erhöhung der zu zahlenden Strafen ist Bestandteil dieser Strategie der Bekämpfung von Steuerhinterziehung.³

Viele empirische Studien unterstreichen zumindest in der Tendenz – keineswegs jedoch immer und zwingend – dass eine Erhöhung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit und eine Erhöhung der Strafen tatsächlich das Ausmaß der Steuerhinterziehung senkt.⁴ Allerdings verdeutlichen empirische und experimentelle Studien auch, dass sich in der Realität deutlich mehr Steuerehrlichkeit beobachten lässt, als es die traditionelle Ökonomie auf der Grundlage eines homo oeconomicus vorhersagt. Alm et al. (1992)⁵ bringen dies auf der Grundlage einer eigenen experimentellen Studie sehr anschaulich zum Ausdruck. Die eigentliche Frage sei nicht die, warum das Ausmaß der Steuerhinterziehung so hoch ist, sondern warum in der Realität trotz recht geringer Aufdeckungswahrscheinlichkeiten und vergleichsweise geringer Strafen dennoch so viele Menschen ehrlich ihre Steuern zahlen. In der Literatur wird dieses Phänomen als „**Steuerzahlerrätsel**“ bezeichnet. Es verdeutlicht, dass das einfache Bild des homo oeconomicus zwar in der Tendenz stimmen mag, jedoch häufig nicht ausreicht, um menschliches Verhalten in der Realität zu verstehen und zu erklären.

Moralische Wertvorstellungen der Bürger zur Steuerhinterziehung – häufig unterschätzt, aber sehr bedeutend

In den vergangenen Jahren hat daher der Forschungszweig der „*Behavioural Economics*“ sehr an Bedeutung gewonnen, der sich dem tatsächlich beobachteten menschlichen Verhalten in wirtschaftlichen Situationen widmet.⁶ VerhaltensökonomInnen weisen darauf hin, dass im Gegensatz zum Menschenbild des homo oeconomicus in der Realität Fairness und Kooperation im Miteinander der Menschen eine durchaus wichtige Rolle spielen, dass Menschen somit eine Präferenz für faires Verhalten haben. Menschen sind nicht nur eigennützig, sondern zumindest bedingt kooperativ und handeln durchaus auch zugunsten der Allgemeinheit, wenn andere dies auch tun und dies als fair und richtig empfunden wird. Der Gedanke der Gegenseitigkeit (Reziprozität) prägt somit das menschliche Handeln, sowohl im Positiven als auch im Negativen. Auch betonen VerhaltensökonomInnen, dass gerade gewachsene, internalisierte soziale Normen eine prägende Kraft haben und menschliche Entscheidungen wesentlich beeinflussen.

Berücksichtigt man diese Erkenntnisse der Verhaltensökonomie, so wird deutlich, warum das Bild des homo oeconomicus gerade auch bei der Erklärung von Steuerhinterziehung zu kurz greifen kann. Es berücksichtigt nicht, dass auch menschliche Wertvorstellungen vom richtigen Tun das Verhalten der Steuerzahler maßgeblich beeinflussen können. Moralische Überlegungen des Steuerzahlers können somit eine mögliche Lösung für das Steuerzahlerrätsel darstellen. So kann die Einstellung des Bürgers zur Erfüllung steuerlicher Pflichten, seine Präferenz für gesetzeskonformes Verhalten und somit im Sinne von Günter Schmolders (1960)⁷ seine „Steuermoral“ davon abhängen, wie der Bürger den Staat und seine Institutionen, sein Verhältnis zum Staat, aber auch das Verhältnis der Steuerzahler untereinander empfindet. Aus theoretischer Sicht können somit Theorien kooperativen Verhaltens, polit-ökonomische Analysen des Sozialkapitals, aber auch sozio-psychologische Überlegungen zur Entstehung von Wertvorstellungen zu einem besseren Verständnis des menschlichen Verhaltens bei der Steuerzahlung beitragen. Von besonderer Bedeutung sind unter anderem folgende Fragen: Als wie fair empfinden die Bürger ihr Verhältnis zum Staat und zu anderen normsetzenden Institutionen? Haben die Bürger das Gefühl, dass Leistung und Gegenleistung in einem adäquaten Verhältnis stehen? Haben die Bürger Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Staates, und in welchem Maße identifizieren sie sich mit dem Staat? Empfinden die Bürger ihren eigenen Beitrag auch im Vergleich zu dem Beitrag ihrer Mitmenschen als gerecht?

Empirische Studien für Deutschland und im internationalen Vergleich unterstreichen, dass der Steuermoral der Bürger eine eigenständige Rolle bei der Erklärung des Ausmaßes von Steuerhinterziehung zukommt.⁸ Je positiver die Einstellung der Bürger zur Steuerhinterziehung und somit je schlechter die Steuermoral ist, desto größer fällt unter sonst gleichen Bedingungen das tatsächliche Ausmaß der Steuerhinterziehung aus. Insofern bedeutet dies für einen Staat, der Steuerhinterziehung wirksam bekämpfen möchte, dass er auch die Konsequenzen seines Tuns auf die Steuermoral der Bürger berücksichtigen muss, um im Kampf gegen Steuerhinterziehung erfolgreich zu sein.

Beträchtliche internationale Unterschiede im Ausmaß der Steuerhinterziehung der Bürger und ihre Ursachen

Die Messung der Steuerhinterziehung von Bürgern erfolgt in der empirischen Forschung primär entweder durch Beobachtungen (z.B. in Experimenten) oder durch Befragungen zur Bewertung der Steuerhinterziehung. Der so genannte *World Values Survey*, eine weltweite Befragung von Bürgern zu verschiedensten Aspekten des Wertewandels, bietet eine gute Datenbasis, mit der sich sowohl die Steuerhinterziehung als auch potentielle Einflussfaktoren in mehreren Ländern und über mehrere Zeitpunkte hinweg messen lassen. Auswertungen des *World Values Survey* aus der Welle 1999-2002 zeigen, dass rund 57% der Deutschen angaben, dass Steuerhinterziehung für sie in keinem Fall in Ordnung sei.⁹ Im Vergleich zum Durchschnitt der OECD-Länder wies Deutschland damit eine leicht überdurchschnittliche Steuerhinterziehung auf (Vgl. *Schaubild 1*). In Japan, Kanada und Dänemark war die Steuerhinterziehung am höchsten; in Griechenland, Belgien und Luxemburg war sie am niedrigsten.

¹ Vgl. Körner, M. / Strotmann, H. (2006): *Steuer-moral – Das Spannungsfeld von Freiwilligkeit der Steuerzahlung und Regelverstoß durch Steuerhinterziehung*, IAW-Forschungsbericht, Nr. 64.

² Vgl. Allingham, M.G. / Sandmo, A. (1972): *Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis*, in: *Journal of Public Economics*, 1, [S. 323–338].

³ So argumentierte z.B. der SPD-Finanzexperte Joachim Poß bei der Vorstellung des Entwurfs für das Jahressteuergesetz 2009: „Eine längere Verjährungsfrist bedeutet grundsätzlich ein deutlich höheres Entdeckungs- und Strafrisiko für Steuerhinterzieher und sorgt somit nicht nur für eine bessere Verfolgung und Ahndung aufgedeckter Hinterziehungsfälle, sondern gleichzeitig auch für eine wirksamere Abschreckung“. (FAZ, 2. Juni 2008).

⁴ Für einen Überblick vgl. z.B. Körner/Strotmann (2006), a.a.O., S. 14ff.

⁵ Alm, J. / McClelland, G.H. / Schulze, W.D. (1992): *Why Do People Pay Taxes?*, in: *Journal of Public Economics*, 48, [S. 21–38].

⁶ Bahnbrechend waren hier unter anderem insbesondere die Arbeiten von Daniel Kahneman und Amos Tversky. Vgl. Kahneman, D. / Tversky, A. (1979): *Prospect Theory. An Analysis of Decision under Risk*, in: *Econometrica*, 47, [S. 263–291].

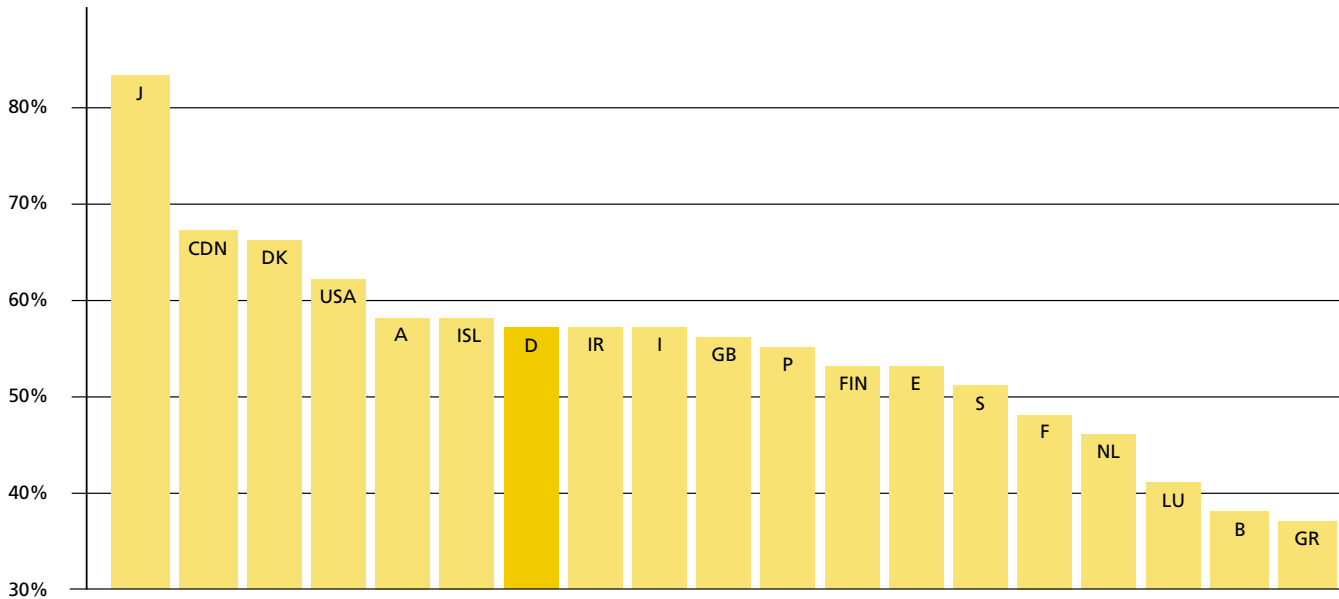
⁷ Vgl. Schmolders, G. (1960): *Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft – Probleme der Finanzpsychologie*, Hamburg.

⁸ Für einen Überblick und eine eigene Untersuchung vgl. Körner / Strotmann (2006), a.a.O., [S. 42–52].

⁹ Für einige OECD-Länder liegen auch Auswertungen aus einer WVS-Befragung in den Jahren 2005/2006 vor, jedoch noch nicht flächendeckend. Deshalb werden hier und im Weiteren Ergebnisse der Befragungen aus den Jahren 1999 bis 2002 dargestellt.

Schaubild 1 Die Steuermoral in einigen Ländern der OECD, 1999–2002

(y-Achse: Anteil der Befragten, die Steuerhinterziehung in keinem Fall in Ordnung finden)



Quelle: World Values Survey 1999-2002, Eigene Berechnungen.

Im Rahmen der Studie für das BMF wurde aufgrund der Befragungsdaten eine empirische Analyse möglicher Ursachen für die internationalen Unterschiede im Ausmaß der Steuermoral der Bürger in 19 OECD-Staaten vorgenommen.¹⁰ Dabei wurden für die Erklärung der Unterschiede in der Steuermoral verschiedene Variablen berücksichtigt, die das Verhältnis der Steuerzahler zum Staat und zu normsetzenden Institutionen sowie das Verhältnis der Steuerzahler untereinander abbilden. Als länderspezifische Charakteristika wurden die Steuer- und Abgabenbelastung, Informationen zur Zentralität/Dezentralität des Staatsaufbaus, die Bedeutung direkt-demokratischer Elemente, das Pro-Kopf-Einkommensniveau sowie ein Indikator für das Ausmaß der Ungleichheit in der Einkommensverteilung als erklärende Variablen berücksichtigt. Darüber hinaus erlaubt es der Datensatz, auch individuelle sozio-demographische und sozio-ökonomische Charakteristika der Bürger wie Geschlecht, Alter, Familienstand, Bildung oder den beruflichen Status bei der Erklärung der Steuermoral der Bürger zu berücksichtigen. Im Folgenden werden ausgewählte Ergebnisse der Analysen schlaglichtartig zusammengefasst:

- Ein zentrales Ergebnis der empirischen Analysen ist, dass die Steuermoral der Bürger in den betrachteten OECD-Staaten unter sonst gleichen Bedingungen umso schlechter – und somit seine Neigung zu Steuerhinterziehung umso größer – ist, je weniger sie sich mit dem Staat identifizieren können und je weniger sie auf die Funktionsfähigkeit des Parlamentes vertrauen, das die Spielregeln für die Besteuerung und die Verwendung der Steuern festlegt. Etwas mehr als ein Drittel der Deutschen haben nach eigener Auskunft großes Vertrauen oder ziemlich viel Vertrauen in den deutschen Bundestag. Das entspricht dem Durchschnitt aller betrachteten Länder der OECD, wobei die Niederlande und Schweden mit 55% bzw. 51% ein überdurchschnittlich hohes Vertrauen in ihr Parlament haben, während die Griechen mit einem Wert von 24% ihrem Parlament sehr skeptisch gegenüberstehen.

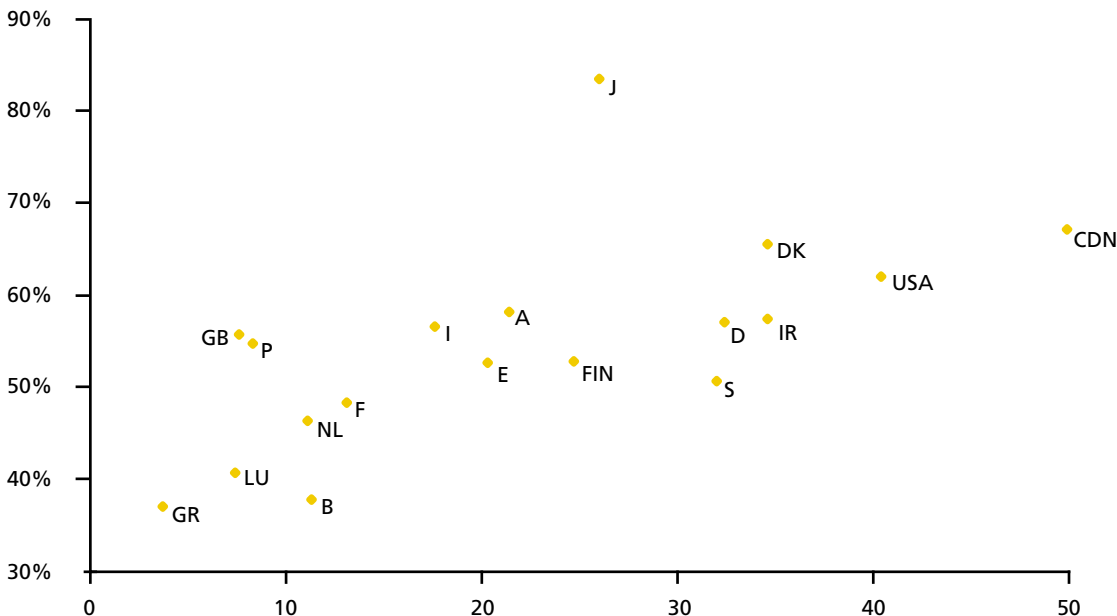
- Im Durchschnitt fällt die Steuermoral der Bürger umso schlechter aus, je höher die gesamtwirtschaftliche Belastung der Bürger mit Steuern und Abgaben ist. Zwar stellt der Staat den Bürgern wichtige Leistungen zur Verfügung. Je höher jedoch die Steuer- und Abgabenbelastung ausfällt, desto eher besteht die Gefahr, dass die Bürger das Verhalten des Staates als unfair empfinden und aufgrund des Prinzips der Reziprozität ebenfalls mit unfairm Verhalten reagieren. Unter den hier betrachteten OECD-Ländern fällt die Abgabenquote in Japan und in den USA mit unter 30% am niedrigsten aus. In Dänemark und in Schweden liegt sie bei über 50%, während Deutschland mit rund 38% einen Platz im Mittelfeld belegt.

- Im Durchschnitt fällt die Steuermoral der Bürger umso besser aus, je größer die Bedeutung direkt-demokratischer Elemente ist, denn umfangreiche Möglichkeiten zur direkten Einflussnahme auf die Gesetzgebung erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass die beschlossenen rechtlichen Normen von den Bürgern „internalisiert“ werden. Verstöße gegen solche Normen werden dann von den Bürgern selbst negativ bewertet, die Steuermoral ist vergleichsweise hoch. Unter den hier betrachteten EU-Ländern sind z.B. Italien, Dänemark und die Niederlande stark direkt-demokratisch geprägt, im Gegensatz zu Deutschland oder auch Großbritannien, wo Volksinitiativen und Referenden nur wenig Anwendung finden.

- Im Durchschnitt fällt die Steuermoral der Bürger in den betrachteten OECD-Staaten umso besser aus, je dezentraler der Staat aufgebaut ist, denn eine Identifikation mit dezentralen staatlichen Ebenen fällt leichter als mit zentralen (Vgl. Schaubild 2). Unter den hier betrachteten OECD-Ländern ist Kanada das am dezentralsten organisierte Land. Ende der 90er Jahre entfallen hier rund 50% der Staatseinnahmen auf zentralstaatliche Institutionen; in Deutschland sind es 67%, in Frankreich 87%.

Schaubild 2 Steuermoral und die Bedeutung dezentraler staatlicher Einheiten

(y-Achse: Anteil der Befragten, die Steuerhinterziehung in keinem Fall in Ordnung finden;
x-Achse: Anteil dezentraler staatlicher Einheiten an den gesamten Staatseinnahmen in %)



Quelle: World Values Survey 1999-2002, Eigene Berechnungen.

- Im Durchschnitt fällt die Steuermoral der Bürger umso besser aus, je religiöser sie sind. Spielt die Religion im Leben des einzelnen Befragten eine große Rolle, so ist das Vorgeben falscher Tatsachen durch die internalisierte Norm „Du sollst nicht lügen“ mit einem schlechten Gewissen verbunden. Für das Leben von etwas mehr als einem Drittel der Deutschen ist Religion sehr wichtig oder ziemlich wichtig. Im Durchschnitt der hier betrachteten OECD-Länder bezeichnen sich auf der Grundlage dieser Kategorisierung 50% der Menschen nach eigener Auskunft als religiös. Deutschland gehört dabei zu den weniger religiösen Ländern. Iren, Italiener, Portugiesen und vor allem die Amerikaner sind mit einem Wert von über 70% (USA bei 83%) besonders religiös.

- Im Durchschnitt fällt die Steuermoral der Bürger der betrachteten OECD-Staaten umso schlechter aus, je eher sie davon ausgehen, dass andere Steuerzahler Steuern hinterziehen, wenn sie die Möglichkeit dazu haben. Fast zwei Drittel der Deutschen sind der Meinung, dass so gut wie alle anderen oder zumindest viele andere Steuern hinterziehen würden, wenn sie die Möglichkeit dazu hätten. In Griechenland und in Italien sind es über 80%; in Frankreich und in Spanien sind es weniger als 40%.

- Hinsichtlich verschiedener weiterer individueller sozio-demographischer und sozio-ökonomischer Variablen zeigen die Analysen, dass unter sonst gleichen Bedingungen...

- ... die Steuermoral von Männern schlechter ausfällt als von Frauen,
- ... jüngere Menschen über eine schlechtere Steuermoral verfügen als ältere Menschen,
- ... Rentner und Hausfrauen eine bessere Steuermoral aufweisen als abhängig Beschäftigte
- ... die Steuermoral umso schlechter ausfällt, je eher materielle Werte für die Bürger von größerer Bedeutung sind und je eher sie äußern, sich in ihrer Freiheit der Lebensgestaltung eingeengt zu fühlen
- ... Singles eine schlechtere Steuermoral aufweisen als Verheiratete und zusammenlebende Personen.
- ... dass Menschen mit relativ günstiger Einkommensposition innerhalb eines Landes eine schlechtere Steuermoral haben als Menschen am Ende der Einkommensverteilung.

¹⁰ Da bei sehr unterschiedlichen Ländern derselbe Indikator sehr unterschiedlich bewertet werden kann – so ist Steuerhinterziehung bei einer demokratisch legitimierten Regierung z.B. gegebenenfalls anders zu bewerten als bei einer Staatsdiktatur, wurden die Analysen auf eine homogene Gruppe von 19 EU- und OECD-Ländern mit relativ vergleichbarem Lebensstandard und ähnlichen institutionellen Rahmenbedingungen beschränkt. Südkorea, die Türkei, aber auch Länder Osteuropas wurden daher z.B. aus den Analysen ausgeschlossen. Da dem WVS für jedes Land eine repräsentative Bevölkerungsstichprobe von etwa 1.000 Personen zugrunde liegt, basieren die im Weiteren vorgestellten Ergebnisse auf den Antworten von rund 20.000 Personen. Methodisch wurden sowohl diskrete Probit-Modelle als auch geordnete Probit-Modelle geschätzt. Für Details vgl. Körner/Strotmann (2006), a.a.O., [S. 94ff].

Schlussfolgerungen

Die empirischen Analysen zeigen mögliche Ansatzpunkte für eine Verbesserung der Einstellungen der Bürger zur Pflicht der Steuerzahlung auf. So lassen die Ergebnisse erwarten, dass ein stärker **dezentraler Staatsaufbau** zu einer stärkeren Identifikation der Bürger mit den staatlichen Institutionen führen kann, da Leistung und Gegenleistung für die Bürger spürbarer werden können. Aufgrund einer im internationalen Vergleich bereits vergleichsweise niedrigen Zentralität auf der staatlichen Einnahmenseite könnte die Verlagerung von Aufgaben der Bundesländer auf die Kommunen hierzu einen besonders effektiven Beitrag leisten. Allerdings informiert der in dieser Studie verwendete „Zentralitätsindikator“ nicht darüber, ob und in welchem Maße die Kompetenzen in einem föderativen System auf der Einnahmen- und Ausgabenseite konsistent und systematisch geregelt sind, so dass der Bürger versteht, zu welcher Ebene seine Steuerzahlung letztlich fließt und wofür sie herangezogen wird. Gerade auch diese **Transparenz der Mittelverwendung** dürfte wesentlich für eine bessere Steuermoral der Bürger sein.

Ein **verstärkter Einsatz direkt-demokratischer Elemente** kann zu einer Verbesserung der Steuermoral führen, weil diese Art der politischen Entscheidungsfindung ebenfalls die Identifikation mit verabschiedeten Gesetzen stärkt. Eine Änderung des Grundgesetzes im Sinne entsprechender Verbesserungen auf Bundesebene kann aus diesem Blickwinkel befürwortet werden. Generell könnte der Ausschluss staatseinnahmenrelevanter Themen von direkt-demokratischen Entscheidungen überdacht werden. In der Schweiz und in den USA sind diese Bereiche bereits seit langem Gegenstand von Volksabstimmungen.

Die **Verringerung der gesamtwirtschaftlichen Steuer- bzw. Abgabenquote** kann zu einer Verbesserung der Steuermoral führen, weil hohe Steuer- und Abgabenquoten als unfaires Verhalten des Staates betrachtet werden können. Im internationalen Vergleich weist Deutschland eine relativ niedrige gesamtwirtschaftliche Steuerquote und eine relativ hohe Steuer- und Abgabenbelastung auf Arbeitseinkommen auf. Da die Steuerzahler darüber hinaus offensichtlich nicht zwischen Steuern und Sozialabgaben unterscheiden, scheint die Verringerung der Abgabenlast eine besonders effektive Strategie zur Verbesserung der Steuermoral zu sein. Allerdings wäre es bei der Analyse des Einflusses der Steuer- und Abgabenbelastung auf die Steuermoral wünschenswert, wenn die „Nutzenseite“ der Verwendung der staatlichen Einnahmen einbezogen werden könnte. Höhere Steuer- und Abgabenquoten werden in der Regel auch mit höheren staatlichen Leistungen einhergehen. Auch von einer **Vereinfachung des Steuersystems**, das von den Bürgern als intransparent empfunden wird und nach verbreiteter Auffassung gerade den wohlhabenderen Bürgern die Chance bietet, Steuern einzusparen, kann man sich in diesem Zusammenhang positive Wirkungen auf die Steuermoral der Bürger erhoffen.

Die öffentliche Meinung und die Wahrnehmung der Bürger hinsichtlich der Steuerehrlichkeit der anderen Bürger werden in sehr starkem Maße durch besondere negative Ereignisse geprägt. Spürbare positive Effekte auf die Steuermoral der Bürger könnten erreicht werden, wenn es im Zuge geeigneter **Informationskampagnen** gelänge deutlich zu machen, dass viele – auch prominente und wohlhabende – Bürger ihre Steuern durchaus auch rechtmäßig bezahlen.

Zusammenfassend zeigen die empirischen Analysen, dass das staatliche Handeln und die staatlichen Rahmenbedingungen selbst einen wesentlichen Einfluss auf die Steuermoral der Bürger und somit auf das Ausmaß der Steuerhinterziehung haben. Insofern ist eine wichtige Erkenntnis, dass der Staat selbst durch sein eigenes Verhalten – und nicht nur durch Kontrollen und Bestrafung – Einfluss auf das Ausmaß der Steuerhinterziehung nimmt und nehmen kann. Zwar sind Strategien einer Verschärfung von Kontrollen und Strafen durchaus sinnvoll und keineswegs automatisch abzulehnen. Empfinden die Bürger eine Verschärfung von Kontrollen und Strafen jedoch sogar als inadäquat, können Kontrollstrategien sogar kontraproduktiv für eine Bekämpfung der Steuerhinterziehung sein, wenn dadurch die Steuermoral der Bürger aufgrund des Gefühls der Unverhältnismäßigkeit von eigener Leistung und staatlicher Gegenleistung leidet. Berücksichtigt man die Erkenntnisse der Verhaltensökonomie, so ist Vertrauen gut, Kontrolle aber – im Gegensatz zur traditionellen Auffassung – nicht zwingend und nicht in jedem Fall besser. Eine nachhaltige staatliche Strategie zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung muss vielmehr auch und gerade die möglichen Wirkungen des eigenen staatlichen Handelns auf die Steuermoral der Bürger hinreichend mitdenken.

Dr. Harald Strotmann
ist Professor für Volkswirtschaftslehre.