



ANDREAS PARK

WAS UNS ZU EHRLICHEN STEUERZÄHLERN MACHT

Finanzverwaltungen kämpfen seit jeher gegen Steuerhinterziehung und bewusste Steuervermeidung. Doch wie lässt sich die Steuermoral verbessern? Oder anders gefragt: Aus welchen Beweggründen zahlen wir überhaupt Steuern? Nach neuen Antworten und ihrer Bedeutung für den fiskalischen Föderalismus suchen Professor Andreas Haufler und Dr. Christian Traxler. Die beiden Wirtschaftswissenschaftler setzen dabei auf verhaltensökonomische Erklärungsansätze.

Die meisten Menschen lösen ein Ticket, bevor sie in die U-Bahn steigen. Warum ist das so? Schließlich sind Kontrollen im öffentlichen Personennahverkehr eher selten. Und selbst wer beim Schwarzfahren erwischt wird, kommt mit einer vergleichsweise niedrigen Ordnungsstrafe davon. „Als rationale, in erster Linie am Eigennutz orientierte Wesen müssten wir eigentlich eine Risikokalkulation durchführen und kämen dann schnell zu dem Ergebnis: Schwarzfahren lohnt sich“, sagt Professor Andreas Haufler vom Seminar für Wirtschaftspolitik. Dass die Mehrheit der Menschen den Fahrpreis dennoch zahlt, widerspricht der Logik des *Homo oeconomicus*. Ein Begriff, der auf Adam Smith zurückgeht und für das Postulat der Ökonomie steht, wonach der Mensch rational handle. Er tut es offenbar nicht oder zumindest nicht ausschließlich, wie das Beispiel zeigt. Ursachen dafür könnten kulturelle und soziale Normen, geltende Moralvorstellungen, ein Gefühl von Bürgerpflicht oder die Angst vor öffentlicher Schande sein.

Um diese Beweggründe und ihre Mechanismen zu erforschen, hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten die Verhaltensökonomie entwickelt. Eine Teildisziplin, deren Methoden die Wirtschaftswissenschaften wieder näher an die Geisteswissenschaften und die Psychologie rücken. „Die Erkenntnisse der Verhaltensökonomie spielen heute in Bereichen wie der Vertragstheorie schon eine große Rolle. In der Finanzwissenschaft ist sie allerdings noch ein zartes Pflänzchen“, sagt Andreas Haufler. Nachwuchswissenschaftler wie Christian Traxler sorgen dafür, dass sich das zusehends ändert. Er wurde 2006 an der LMU mit einer Dissertation über Verhaltensökonomie und Steuerpolitik promoviert. Heute untersucht er gemeinsam mit Andreas Haufler verhaltensökonomische Ansätze auf ihre Anwendbarkeit

in der Theorie des fiskalischen Föderalismus. Ein auf zwei Jahre angelegtes Projekt, das im Rahmen des DFG Schwerpunktprogramms „Institutionelle Gestaltung föderaler Systeme“ gefördert wird.

AUF DER SUCHE NACH EINER BESSEREN STEUERPOLITIK

Welches Ziel verfolgt das Projekt? „Die Leitfrage lautet: Wie sich Steuerpolitik unter verhaltensökonomischen Aspekten wirksamer formulieren und hoheitlich besser organisieren lässt“, sagt Christian Traxler. So hat die empirische Forschung etwa gezeigt, dass dezentrale Strukturen mit starker Mitbestimmung wie in der Schweiz zu mehr Steuerehrlichkeit führen. Die klassische Theorie erklärt das mit dem Argument, direktdemokratische Entscheidungsfindungen würden die individuellen Interessen der Steuerzahler besser abbilden. Allerdings widerspricht das der konventionellen Annahme, dass persönliche Gewinnmaximierung und damit Steuerhinterziehung die dominante Strategie jedes Individuums sei. Um das zu verhindern, empfiehlt die klassische Theorie ein hohes Strafmaß und strenge Kontrollen. Beides wirkt sich auf das Verhalten der Steuerzahler jedoch kaum aus, denn das Gros ihres zu versteuernden Kapitals ist beweglich. Privatpersonen und erst recht international agierende Unternehmen haben hinreichend Möglichkeiten, ihre Erträge in Niedrigsteuerränder zu verschieben. Erstaunlicherweise handeln die Mehrheit der Privatpersonen und sogar ein großer Teil der Firmen anders. „Die entscheidende Frage lautet deshalb nicht, warum Individuen und Firmen Steuern hinterziehen, sondern warum es ein relativ hohes Maß an Steuerehrlichkeit gibt“, erklärt Andreas Haufler den Denkansatz der Verhaltenökonomie.

STEUEREHRlichkeit DURCH POSITIVE SCHOCKS?

Zwar lassen sich die dafür verantwortlichen Verhaltensmuster mit behavioristischen Theorien erklären und unter Laborbedingungen experimentell erforschen, doch um die jeweils ausschlaggebenden Beweggründe und Mechanismen quantifizieren zu können, sind empirische Belege notwendig. Genau hier liegt einer der Forschungsschwerpunkte von Christian Traxler. Er hat bereits im Rahmen seiner Promotion eine umfangreiche Feldstudie durchgeführt und Datenmaterial gesammelt, das er mit Hilfe ökonometrischer Methoden auswertet. Überprüft wurden in der Studie Verhaltenshypothesen zur Hinterziehung von Rundfunkgebühren in Österreich. „Wir haben getestet, welche Argumente vermeintliche Schwarzseher dazu bewegen, die Gebühren zu zahlen“, erklärt Christian Traxler. Dafür haben die Forscher Anschreiben unterschiedlicher Art entwickelt und an Haushalte verschickt, die keine Rundfunkgebühren entrichten. In Österreich waren das zu diesem Zeitpunkt sechs Prozent aller Haushalte. Mal wurde den Adressaten mit möglichen Strafen gedroht, mal ganz neutral zur Zahlung der Rundfunkgebühren aufgefordert. Es gab Appelle an die Bürgerpflicht und vergleichende Anschreiben, die mit der guten Zahlungsmoral der anderen Rundfunkteilnehmer argumentierten. Insgesamt wurden im Laufe der Studie 50.000 Briefe verschickt und ihre Resonanz ausgewertet. Das Ergebnis: In Regionen mit einer im Landesdurchschnitt liegenden potenziellen Schwarzseherquote von sechs Pro-



Die meisten Menschen lösen ein Ticket, bevor sie in die U-Bahn steigen, obwohl dies der Logik des *Homo oeconomicus* widerspricht. Ursachen dafür untersucht die Verhaltensökonomie.

zent waren Strafandrohungen am erfolgreichsten. Ganz anders sah es in Gemeinden aus, in denen der Prozentsatz der Nichtzahler höher lag. Am erfolgreichsten waren hier Anschreiben mit dem Aufhänger: „Wussten Sie, dass 94 Prozent aller Österreicher ihre Rundfunkgebühren zahlen?“ „Die Daten legen nahe, dass diese Aussage die Adressaten überrascht hat, weil sie vermutlich von mehr Schwarzsehern ausgingen und damit von einer allgemein höheren Akzeptanz ihres Verhaltens. Es wurde damit also ein positiver Schock ausgelöst“, sagt Christian Traxler. Offenbar mit Erfolg. Heute zahlen 98 Prozent aller Österreicher ihre Rundfunkgebühren. Die Zusammenar-

beit zwischen Forschung und Gebühren erhebender Institution in Österreich hat sich also für beide Seiten gelohnt. Allerdings lässt sich das Ergebnis nicht ohne weiteres etwa auf die Situation in Deutschland übertragen und als Handlungsanweisung für die GEZ lesen. „Ob eine Erhöhung der Gebührenehrlichkeit erzielt werden kann, hängt entscheidend von der Wahrnehmung der Adressaten ab“, erklärt Christian Traxler. Die Glaubwürdigkeit der Argumente, geltende Normen und die erlebte Wirklichkeit spielen dafür eine wesentliche Rolle.

„Die empirischen Befunde aus der Studie von Christian Traxler sind für uns als Quelle umso wichtiger“, sagt Andreas Haufler, „zumal es nur wenige vergleichbare Untersuchungen gibt“. Denn das empirische Material zur Steuerehrlichkeit der Deutschen unter verhaltensökonomischen Aspekten tendiert gegen Null. Das liegt nicht nur daran, dass die Disziplin hierzulande noch sehr jung ist, sondern vor allem an der fehlenden Kooperationsbereitschaft der Steuerverwaltung. „Auch das hat mit kulturellen Gründen zu tun“, so Andreas Haufler, „denn in den USA sieht die Situation anders aus. Hier wurden bereits Experimente durchgeführt und regional unterschiedliche Anschreiben der jährlichen Steuererhebung beigelegt.“ In Deutschland scheitern derartige Forschungsprojekte schon an dem Grundsatz, dass alle Steuerzahler gleich behandelt werden müssen.

FAIRNESS ZAHLT SICH AUS

Deshalb sind die Forscher auf Laborversuche angewiesen, deren Ergebnisse sie mit Hilfe des vorhandenen empirischen Materials hinterfragen. Untersucht wird zum Beispiel, welchen Effekt fiskalpolitische Maßnahmen wie erhöhte Steuersätze und eine intensivere Steuerfahndung in föderalen Systemen haben. Dabei hat sich gezeigt, dass sich Steuerzahler nur bedingt kooperativ verhalten; ihre Steuermoral hängt ganz wesentlich vom Verhalten der anderen Individuen ab. Wie bei den Rundfunkgebühren scheint dabei der Fairness-Gedanke ausschlaggebend für die Steuerehrlichkeit zu sein. Und das gleich in zweifacher Hinsicht: Einerseits wird es als unfair empfunden, Steuerhinterziehung und Steuervermei-



Mit Werbung allein lassen sich Hinterzieher von Rundfunkgebühren nicht zur Zahlung bewegen. In einem Projekt wurden unter verhaltensökonomischen Gesichtspunkten verschiedene Appelle an die Zahlungsmoral ausprobiert und die jeweilige Resonanz ausgewertet.

dung auf Kosten der Allgemeinheit zu betreiben. Andererseits müssen auch die Steuern selbst als fair wahrgenommen werden, um „freiwillige“ Steuerzahlungen auszulösen. Hier können föderale Strukturen in der Steuerhoheit positiv wirken, da die Steuereinnahmen direkt vor Ort in öffentliche Güter und Leistungen investiert werden. Diese Unmittelbarkeit erhöht nicht nur die Transparenz und Steuereffizienz, sondern auch den moralischen Druck auf die Steuerzahler. Gleichzeitig entsteht durch die föderalen Strukturen jedoch ein Steuerwettbewerb mit dem In- und Ausland. Denn Zinserträge und Unternehmensgewinne lassen sich dem Zugriff der Steuerverwaltung in föderalfiskalischen Systemen bei Bedarf weitgehend entziehen. Genau das passiert, wenn aus Sicht der Akteure der erhobene Steuersatz über dem individuell

als fair betrachteten Preis für die öffentlichen Güter und Leistungen liegt. Dann wird ein Teil der jeweiligen Steuerbasis ins Ausland verlagert und so die eigene Steuerlast gesenkt. Wer das jedoch tut, obwohl die Steuersätze mehrheitlich als fair empfunden werden, verstößt gegen soziale Normen und erhöht dadurch seine „moralischen“ Kosten. Für Unternehmen können daraus massive Imageschäden entstehen. Wohl auch deshalb nutzen sie die Möglichkeiten zur Gewinnverschiebung nicht völlig aus und zahlen überhaupt Steuern in einem Hochsteuerland wie Deutschland. Während Privatpersonen die Steuergerechtigkeit in einer geschlossenen Volkswirtschaft zum Maßstab nehmen, orientieren sich Großunternehmen am internationalen Steuervergleich. „Die für 2008 geplante Senkung der Unternehmenssteuer ist deshalb ein richtiger Schritt. Er ist ein Appell zu fairem Verhalten und gibt Anreize für mehr Steuerehrlichkeit“, sagt Andreas Haufler. Eine Prognose, die sich mit den schon jetzt vorliegenden Forschungsergebnissen empirisch untermauern lässt. Nicht mehr Kontrolle, sondern stärkere Fairnessanreize, so lautet die Erkenntnis, erhöhen die Steuerehrlichkeit.

FORSCHEN FÜR DEN STEUERPOLITISCHEN FORTSCHRITT

Mit dem klassischen Verhaltensmodell des *Homo oeconomicus*, der sich auf die unmittelbare, persönliche Gewinn- und Einkommensmaximierung konzentriert, lässt sich das nicht erklären. Für den *Homo sapiens* scheinen komplexere Verhaltensregeln zu gelten; sie in einem dezentralen System wie dem postulierten „Europa der Regionen“ zu erforschen ist Ziel des aktuellen Projekts. Denn bislang gibt es keine formale Analyse einer verhaltensökonomischen Steuerhinterziehungstheorie in föderalen Strukturen. Deshalb gehen die Forscher an der LMU in drei Etappen vor: Zunächst wurde unter dem Aspekt der Steuerhinterziehung die optimale Aufgabenverteilung in föderalistischen Systemen analysiert. Um das Steuerver-

halten von Individuen und Unternehmen besser zu verstehen, wurde es anschließend mit Hilfe behavioristischer Konzepte hinterfragt. Im letzten Schritt gilt es nun, die aus diesen theoretischen Projektarbeiten hervorgegangenen Hypothesen empirisch zu überprüfen und zu quantifizieren. „So wollen wir die Lücke zwischen der etablierten Theorie des fiskalischen Föderalismus, den verhaltensökonomischen Theorien und den vorliegenden empirischen sowie experimentalökonomischen Befunden schließen“, bringt Andreas Haufler das Ziel der Forschungsaktivitäten auf den Punkt. Die Ergebnisse könnten am Ende das Fundament sein, um die Steuerpolitik in föderalen Strukturen unter verhaltensökonomischen Gesichtspunkten zu optimieren.

Prof. Dr. Andreas Haufler ist seit 2002 Professor für Wirtschaftspolitik in der Volkswirtschaftlichen Fakultät. Er forscht und lehrt darüber hinaus in dem seit 2002 existierenden Graduiertenkolleg Munich Graduate School of Economics.

andreas.haufler@lrz.uni-muenchen.de
http://www.vwl.uni-muenchen.de/lr_z_wirtschaftspolitik/



Dr. Christian Traxler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Wirtschaftspolitik. Zuvor war er Doktorand an der Munich Graduate School of Economics, 2006 wurde er mit summa cum laude promoviert.

christian.traxler@lrz.uni-muenchen.de

