



GEHIRN UND GEIST / ANDREAS RADKOWSKY

Zahlen – oder nicht?

Wie lässt sich die Steuermoral der Bürger stärken? Drohende Strafen haben offenbar nur wenig Einfluss auf die Hinterziehungsquote. Vielmehr spielt das Verhältnis zwischen Staat und Bürgern eine wichtige Rolle, erklären Psychologen.

VON ERICH KIRCHLER UND STEPHAN MÜHLBACHER

Ein Blick auf die Statistik macht die Dimensionen des Problems klar: Mindestens 30 Milliarden Euro haben die Deutschen im Jahr 2008 hinterzogen, schätzte Dieter Ondracek, damals Vorsitzender der Deutschen Steuer-Gewerkschaft. Die Bürger drückten sich damit um zirka sechs Prozent ihrer Steuerschuld.

Mehr Steuerfahnder und härtere Gesetze gelten vielen als die Lösung des Problems. Bereits der Ökonom und Nobelpreisträger Gary Becker prophezeite 1968 in einer Theorie zu Kriminalität und Bestrafung, dass Steuerpflichtige ehrlichere Angaben machen, wenn sie eine Strafe befürchteten. Empirische Befunde über die Wirkung von Kontrollen und Sanktionen als »Erziehungsmethoden« fallen jedoch eher bescheiden aus.

In einer Studie von 2003, die wir an unserem Institut durchführten, konnten die Versuchsteilnehmer in einem Computerspiel über mehrere Runden Geld verdienen, das anschließend zu versteuern war. Wir stießen dabei auf ein para-

doxes Phänomen: Wenn wir den Probanden vor dem Spiel ankündigten, die Prüfwahrscheinlichkeit pro Runde liege bei 30 Prozent, so wurde von mehr als der Hälfte der Teilnehmer das Einkommen ehrlich versteuert. Doch unmittelbar nachdem eine Kontrolle durchgeführt wurde, sank die Ehrlichkeit auf 33 Prozent und stieg in den folgenden drei Etappen langsam wieder an.

Anders als zu erwarten, mogelten Teilnehmer also keineswegs weniger, nachdem die Steuerfahndung angeklopft hatte. Es scheint, als wähten sie sich dann vor einer weiteren Prüfung sicher, so dass sie zu riskantem Verhalten neigten. Erst nach mehreren Spielrunden hielten sie eine Kontrolle wieder für wahrscheinlicher und agierten vorsichtiger.

Kalkulierbare Überwachung

Regelmäßige, nicht vorhersehbare Kontrollen wie in der beschriebenen Studie lassen die Chance offen, der Strafe zu entgehen. Anders sieht es aus, wenn Prüfung oder Strafe mit Sicherheit auf

AUF EINEN BLICK

Kooperativer Vertrag

1 Bürger zahlen Steuern, obwohl sie angesichts bescheidener Risiken kaum Grund zur Ehrlichkeit hätten.

2 Vertrauen in den Staat fördert die Steuermoral. Verärgerte Bürger hingegen sind unzuverlässige Zahler.

3 Je mehr die Bürger mitentscheiden können, was mit den Steuern geschieht, desto weniger Geld schaffen sie beiseite.

einen Betrüger zukommen: Der Fiskus des Bundesstaats Minnesota schickte 1995 gut 1700 US-Bürgern einen Brief, in dem eine »genaue Untersuchung« der Steuererklärungen angekündigt wurde. Die Empfänger mit niedrigem und mittlerem Einkommen reagierten wie erhofft: Sie gaben höhere Einkommen im Vergleich zum Vorjahr an als eine ungewarte Kontrollgruppe.

Spitzenverdiener hingegen, die zwar nur drei Prozent der Steuerpflichtigen stellen, aber 30 Prozent des Steueraufkommens tragen, deklarierten ein wesentlich geringeres Einkommen als die Kontrollgruppe. Über die Gründe lässt sich nur spekulieren. Die Wirtschaftswissenschaftler um Joel Slemrod von der University of Michigan in Ann Arbor argumentieren folgendermaßen: Die Besserverdienenden glaubten womöglich, dass sich der Staat nicht alle Briefempfänger vornöpfen würde, sondern vor allem die mit hohen Einkommen – weswegen sie das eigene

nach unten manipulierten. Außerdem könnte die Finanzbehörde, sollten sie plötzlich zusätzliche Einnahmen angeben, nachforschen, ob die nicht auch schon in den Vorjahren geflossen waren, und sie nachträglich zur Kasse bitten.

Doch egal wie eigenwillig die Bürger mit den Drohungen des Staats umgehen – in den meisten Ländern sind Kontrollen selten oder die Strafen niedrig. Und trotzdem geht der Fiskus nicht leer aus. Die Ökonomen Lars Feld und Bruno Frey halten es daher für das Rätsel schlechthin: Warum zahlen die Leute überhaupt Steuern?

Mit dem Staatswesen im Reinen

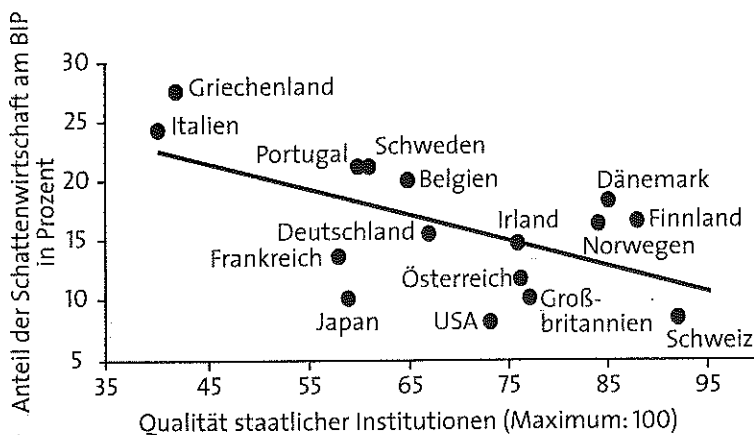
Ganz selbstlos sind die Überweisungen allerdings nicht, denn dahinter steht ein »psychologischer Vertrag«: Die Bürger zahlen, und der Staat liefert dafür, was nach demokratischen Regeln festgelegt wurde – von der Laterne bis zur Landesverteidigung. Der Steuerpflichtige strebt aber offenbar keine egoistische Nutzenmaximierung an, und auch der gegenseitige Vertrag reicht nicht aus, um völlige Ehrlichkeit zu gewährleisten. Somit befindet sich der Bürger in einem »sozialen Dilemma« – der individuelle Gewinn steht im Widerspruch zum kollektiven. Es muss folglich noch andere Kriterien geben, welche die Zahlungsmoral beeinflussen.

Die Kooperation zwischen Staat und Steuerzahler funktioniert nur, solange keine Partei die andere enttäuscht. Eine Studie von 2003 unter Kanadiern ergab: Je höher das Vertrauen in die Regierung, desto inakzeptabler fanden die Befragten eine Steuerhinterziehung. Das errechnete der Wirtschaftswissenschaftler Benno Torgler anhand von Daten des World Values Survey, einer Untersuchung von kulturellen Veränderungen in Gesellschaften rund um den Globus.

Doch wehe, der Bürger schmolzt mit seinem Staat! Ein Team um die Psychologin Valerie Braithwaite von der Australian National University in Canberra fand 2005 bei einer anonymen Befragung von 447 frischgebackenen Akademikern heraus: Absolventen, die unzufrieden mit ihrer Universität waren, hinterzogen mehr Steuern. Die Steuerzahler wollen also fair behandelt werden. Ist dies nicht der Fall, neigen sie dazu, die tatsächliche oder vermeintliche Ungerechtigkeit in Eigeninitiative auszugleichen.

Staatsräson und Schwarzarbeit

Je schlechter die staatlichen Institutionen in einem Land bewertet werden, desto mehr blühen Schwarzarbeit oder Steuerhinterziehung. Das haben Forscher vom Institut der deutschen Wirtschaft in Köln 2007 errechnet. In der Grafik unten ist dies anhand der Werte der OECD-Länder dargestellt. Die Qualität staatlicher Institutionen wurde dabei von 0 (»sehr schlecht«) bis 100 (»sehr gut«) bewertet, das Ausmaß der Schattenwirtschaft in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gemessen. Negatives Schulbeispiel ist nicht zufällig das vom Bankrott bedrohte Griechenland: Dort war das Vertrauen in den Staat zum Zeitpunkt der Studie bereits sehr gering, und mehr als ein Viertel des Bruttoinlandsprodukts wurde schwarz erwirtschaftet. Die Schweizer hingegen bewerteten die staatlichen Institutionen wesentlich positiver, der Anteil der Schattenwirtschaft fiel entsprechend niedrig aus.



Auf Grund solcher Annahmen stufen die Steuerbehörden Selbstständige und Kleinunternehmer als Risikogruppen ein, frei nach dem Motto: »Gelegenheit macht Diebe!« Während Angestellte in Deutschland und Österreich ihr Einkommen meist abzüglich der Steuern ausbezahlt bekommen und daher schlechtere Möglichkeiten zur Hinterziehung haben, zahlen Selbstständige Einkommenssteuer, Mehrwertsteuer und Sozialabgaben aus ihren erwirtschafteten Einnahmen. Und wer nimmt es schon so genau, ob es letztens beim Italiener wirklich nur um Geschäftliches ging?

Ein besonderes Phänomen tritt hier zu Tage: Wer die Einkünfte zunächst in die eigene Tasche stecken darf und erst später Steuerbeträge in manchmal unerwarteter Höhe zu entrichten hat, erlebt das als besonders schmerzlich. Wie der Psychologe und Nobelpreisträger Daniel Kahneman von der Princeton University (USA) schon 1979 demonstrierte, reagieren Menschen auf Verluste häufig mit besonderer Risikofreude. Sie versuchen so, die Einbußen möglichst wieder wettzumachen.

Tatsächlich konnten wir 1999 bestätigen, dass sich Selbstständige mit ihren Zahlungen »aus eigener Tasche« besonders schwertun und die Tendenz zur Hinterziehung danach steigt. Allerdings lässt sie mit zunehmender Arbeitserfahrung wieder nach. Möglicherweise betrachten Selbstständige zu Beginn ihrer Tätigkeit alle Einnahmen als eigenes Einkommen. Sie kalkulieren keine realistische Steuerschuld, sondern verfügen über das Geld nach Belieben. Erst wachsendes Knowhow in Sachen Buchführung – zumindest der mentalen – schützt vor Überraschungen: Es entsteht nicht mehr so rasch der Eindruck, Steuern stellten unvorhersehbare Kosten dar.

Mehr Geld dank Mitbestimmung

Auf der anderen Seite fördert es die Steuermoral, wenn die Bürger selbst entscheiden können, was mit ihrem einbezahlten Geld geschieht. Das haben die Ökonomen Werner Pommerehne (1943–1994) und Hannelore Weck-Hannemann von der Universität Innsbruck beobachtet. In den von ihnen untersuchten Schweizer Kantonen mit mehr direkter Demokratie fließen die Steuern eher

Strategien für mehr Kooperation

Psychologen empfehlen folgende Maßnahmen gegen Steuerbetrug:

1. Das Steuerrecht muss so vereinfacht werden, dass Steuerzahler es verstehen: Klare Regeln minimieren den Interpretationsspielraum.
2. Kontrollen sind nötig, um Steuerzahler vor Trittbrettfahrern zu schützen.
3. Strafen sollten der Leistungsfähigkeit der Steuersünder angepasst werden.
4. Die Verwendung von Steuergeldern muss transparent sein, damit die Beiträge und staatliche Leistungen in einem gut sichtbaren Verhältnis stehen.

und die Schattenwirtschaft floriert weniger als in anderen Teilen des Landes. Auch mit zunehmendem Wissen über Steuergesetze und einem guten Verständnis der Regeln steigt die Zahlungsbereitschaft nachweislich.

Zweifellos leidet die Gesetzgebung in vielen Staaten nicht nur an einer Überfrachtung von Regeln und Ausnahmen, sondern auch an einer kaum verständlichen Sprache, die viel Raum für spitzfindige Interpretationen lässt. Braithwaite fordert daher, Verhaltensprinzipien eindeutig zu formulieren. Sie sollten klarstellen, was im Sinn des Gesetzes ist, und gleichzeitig verhindern, dass das Regelwerk besonders erfinderischen Geistern Schlupflöcher bietet.

Schwarzen Schafen kommt man aber kaum mit »Zuckerbrot« bei, hierzu bedarf es der »Peitsche« des Rechts. Sie soll verhindern, dass die Kooperationswilligkeit vieler durch den Egoismus weniger ausgenutzt wird. Nur, welche Strafen sind sinnvoll? 2007 befragte unsere Arbeitsgruppe österreichische Steuerzahler. 86 Prozent gaben an, dass sie bei Steuerbetrug eine Geldstrafe als fair empfänden, aber eine Freiheitsstrafe für unangemessen hielten. Zudem müsse die finanzielle Leistungsfähigkeit der Hinterzieher berücksichtigt werden. Um das Problem der Steuerhinterziehung zu lösen, sind unterschiedliche Strategien möglich: Die Bürger sollten durch ein vertrauensvolles Verhältnis zum Staat motiviert werden, oder es muss ihnen die Möglichkeit genommen werden, die gesellschaftlichen Werte egoistisch auszunutzen. ~

Erich Kirchler ist Professor für Wirtschaftspsychologie an der Universität Wien. Stephan Mühlbacher ist promovierter Psychologe und arbeitet an der Sigmund Freud Privatuniversität in Wien.

Quellen

- Feld, L. P., Frey, B. S.: Tax Evasion and the Psychological Tax Contract. In: Alm, J. et al. (Hg.): Developing Alternative Frameworks for Explaining Tax Compliance. Routledge, London 2010, S. 74–94.
- Kirchler, E.: The Economic Psychology of Tax Behaviour. Cambridge University Press, Cambridge 2007
- Kirchler, E. et al.: Enforced versus Voluntary Tax Compliance: The »Slippery Slope« Framework. In: Journal of Economic Psychology 29, S. 210–225, 2008
- Muehlbacher, S. et al.: Steuerhinterziehung und die Berücksichtigung des Einkommens in der Strafbestimmung. In: Wirtschaftspsychologie 9, S. 116–121, 2007

Weitere Literaturhinweise im Internet: www.spektrum.de/artikel/1120779