



Center for Research in Economics, Management and the Arts

Mitwirkung stärkt Steuermoral

Bruno S. Frey

Kommentare. Finanz und Wirtschaft, 4. März 2013

Beiträge zur aktuellen Wirtschaftspolitik No. 2013-30

CREMA Südstrasse 11 CH - 8008 Zürich www.crema-research.ch

Mitwirkung stärkt Steuermoral



«Nur mit einer Politik der Drohung und Abschreckung lassen sich Staatseinnahmen nicht sichern.»

Warum die Kriminalisierung von Steuerdelikten nicht zu einer erhöhten Ehrlichkeit der Steuerpflichtigen führt. Ein Kommentar von Bruno S. Frey, Professor für Verhaltensökonomie an der University of Warwick, England.

Niemand zahlt gerne Steuern. Wie können die Bürgerinnen und Bürger dennoch dazu veranlasst werden? Eine einfache Antwort scheint naheliegend: Sie müssen gezwungen werden, Steuern zu entrichten, indem sie bestraft werden, wenn sie sich dem System entziehen wollen. Dieses Vorgehen ist so alt wie der Staat selbst und wird in allen Ländern und für alle Steuerarten als selbstverständlich angesehen. Steuern zu hinterziehen, wird sogar immer häufiger als Verbrechen betrachtet. Diese moralische Verurteilung ist besonders in denjenigen Ländern vorherrschend, deren Finanzgebaren zu hohen und wachsenden Defiziten im Staatshaushalt führt. Eine Verbesserung der finanziellen Situation wird vor allem auf der Einnahmenseite angestrebt. Die Bevölkerung kann meist recht einfach mit zusätzlichen Steuern und Abgaben belastet werden; Ausgabenkürzungen werden hingegen häufig durch gut organisierte Interessengruppen verhindert.

Die angedrohte Strafe soll rationale Steuersubjekte dazu veranlassen, die Steuern korrekt zu deklarieren, weil sie die Kosten der Hinterziehung höher einschätzen als die möglichen Steuerersparnisse. Die erwarteten Kosten der Hinterziehung setzen sich zusammen aus der Wahrscheinlichkeit, erwischt zu werden, und der dann folgenden Strafe.

Eine solche Abschreckungsmassnahme scheint völlig einleuchtend, ja sogar trivial zu sein. Sorgfältige empirische Untersuchungen haben jedoch gezeigt, dass die Strategie nicht aufgeht. So bedienen sich einige Länder nur bedingt der gebotenen Abschreckungsmöglichkeiten. Besonders ist die Wahrscheinlichkeit, bei einem Betrug erwischt zu werden, oft nicht sehr hoch. Infolgedessen müsste ein entsprechend hohes Niveau an Steuerhinterziehung beobachtet werden, was jedoch in vielen Ländern nicht der Fall ist. Verschiedene Studien kommen zum Schluss, dass zwischen 90 und 95% der Steuerschuld korrekt bezahlt werden, wobei es natürlich Länder wie Griechenland oder Italien gibt, in denen eine beträchtliche Steuerhinterziehung festzustellen ist.

Worauf sind die relativ geringe Höhe der hinterzogenen Steuern und die grossen Unterschiede zwischen Ländern zurückzuführen? Es lassen sich zwei wichtige Faktoren anführen, die beide die Steuermoral verbessern.

Bürger – nicht bloss «Steuersubjekte»

Zum einen haben die politischen Mitspracherechte einen grossen Einfluss darauf, wie viel Steuern die Bürger zu bezahlen bereit sind. Empirische Untersuchungen belegen, dass die Bereitschaft der Menschen, zu den öffentlichen Ausgaben beizutragen, wichtig ist. Hier geht es um die Beziehung zwischen den Bürgern und dem Staat. Sie sind durch einen impliziten, psychologisch fundierten Kontrakt miteinander verbunden.

Wenn der Staat seine Bürgerinnen und Bürger ernst nimmt und ihnen eine demokratische Mitsprache erlaubt, sind sie eher bereit, sich finanziell an den Staatsausgaben zu beteiligen. Besonders wenn Steuerzahler mitbestimmen können, für welche öffentlichen Aufgaben die Steuereinnahmen verwendet werden sollen, ist die Steuermoral höher. Die Mitwirkungsmöglichkeiten sind in direktdemokratischen Ländern und politischen Einheiten besonders ausgeprägt. Die Bürger verstehen sich nicht als «Steuersubjekte», die einer Steuerpflicht zu entsprechen haben, sondern sie verfügen gegenüber dem Staat sowohl über Rechte wie auch freiwillig eingegangene Verpflichtungen.

Dadurch entsteht ein Bürgersinn, der sich in einer höheren Steuermoral und Steuerehrlichkeit zeigt. Unter diesen Bedingungen sind die Abstimmenden durchaus bereit, mitunter auch höhere Steuern zu tragen – vorausgesetzt, die Regierenden können ihnen deutlich machen, wofür die zusätzlichen Einnahmen gebraucht werden. In der Schweiz finden sich viele Beispiele, in denen der Souverän in Volksabstimmungen Steuererhöhungen gutgeheissen hat. Umgekehrt verfügen die Bürgerinnen und Bürger in einem autoritären oder diktatorischen Staat nur über eine geringe oder gar keine Steuermoral. Die Regierenden bestimmen über die Verwendung der Einnahmen. Die Einwohner erleben regelmässig, dass die Politiker und die öffentliche Verwaltung in erster Linie an sich selbst denken und einen erheblichen Teil der Steuereinnahmen für eigene Zwecke abzweigen oder schlicht verschwenden.

In solchen Ländern sind die Bürgerinnen und Bürger nur noch Steuerschuldner. Sie haben geringe oder gar keine Möglichkeit, sich gegen eine ungebührliche Steuerbelastung politisch zur Wehr zu setzen. Sie reagieren deshalb individuell, indem sie so viel Steuern wie möglich hinterziehen. Diese Situation gilt für Griechenland und Süditalien und etwas weniger für Norditalien.

Ein zweiter Grund für die unterschiedliche Bereitschaft, Steuern zu bezahlen, liegt in der Art und Weise, wie die Steuerzahlenden von den Behörden behandelt werden. Letztere können die Bürgerinnen und Bürger respektvoll oder als Untergebene behandeln, die ihre Pflicht erfüllen müssen. Wenn zum Beispiel die Steuerbeamten einen Fehler in der Steuerdeklaration feststellen – und diese Möglichkeit besteht immer –, können sie eine bössartige Absicht unterstellen und unmittelbar mit schwerwiegenden Sanktionen drohen. Sie können umgekehrt den Deklarierenden gegenüber wohlwollend sein und sich telefonisch über den Grund des Irrtums erkundigen. Das erste Verfahren verärgert die Betroffenen, wenn sie sich in der Tat einfach geirrt haben. Sie sind deshalb – geneigt, in Zukunft so wenig Steuern wie möglich zu entrichten. Eine wohlwollende Behandlung durch den Steuerbeamten stärkt hingegen die Steuermoral. Nun könnte vermutet werden, alle «Irrtümer» seien zugunsten der Steuerzahlenden. Dies ist jedoch nicht der Fall. Eine Studie hat ergeben, dass in der Schweiz nicht weniger als 12% der kantonalen Steuerbehörden glauben, die Irrtümer seien zulasten der Steuerzahlenden; 31% nehmen an, dass sie diese weder begünstigen noch entlasten.

Für ein Dankeschön an die Steuerzahler

Warum Steuern bezahlt werden, ist für die Gestaltung der Abgabepolitik eines Staates von eminenter Bedeutung. Die Vorstellung, nur eine Politik der Drohung und Abschreckung vermöge die notwendigen Staatseinnahmen zu sichern, ist verfehlt. Vielmehr müssen sich die staatlichen Behörden aktiv darum bemühen, die Steuermoral ihrer Einwohner zu erhöhen. Eine wirksame Massnahme besteht in verstärkten politischen Mitwirkungsmöglichkeiten. Steuern in dezentralisierten politischen Einheiten (Kantone und Gemeinden) sind sinnvoll, weil dort die Einwohner eine bessere Übersicht darüber haben, wofür ihr Geld ausgegeben wird. Dies erhöht die Bereitschaft, Steuern zu bezahlen. Darüber hinaus muss Sorge getragen werden, die potenziellen Steuerzahlenden mit Respekt zu behandeln.

In der Schweiz wird dieser Grundsatz überwiegend eingehalten, auch wenn sicherlich noch einiges verbessert werden könnte. Immerhin hat die bereits erwähnte Untersuchung für die Schweiz ergeben, dass 96% der kantonalen Steuerämter zu hoch deklarierte Einkommen von sich aus reduzieren. 27% korrigieren die Steuerbelastung, wenn in der Deklaration eine legale Abzugsmöglichkeit vergessen wurde.

Die Steuerbehörden könnten zudem noch einen weiteren Schritt erwägen, nämlich besonders guten und korrekten Steuerzahlern explizit zu danken. In Zürich erhalten Personen, die besonders hohe Steuern entrichten und darauf verzichten, in einen Kanton mit einer geringeren Steuerbelastung abzuwandern, einen Dankesbrief der Stadtregierung. Gute und korrekte Steuerzahler könnten sogar mit einer kleinen Aufmerksamkeit belohnt werden. Klug angewandt, erhöht ein solches Verhalten die Bereitschaft, Steuern zu entrichten. Damit würde auch ein Zeichen gesetzt, dass der Staat für die Bevölkerung da ist und nicht etwa umgekehrt. Dieser Gedanke ist in vielen Staaten – gerade auch der Europäischen Union – offensichtlich verloren gegangen.

Copyright © by Verlag Finanz und Wirtschaft AG