



Das Menschliche in der Sozialen Marktwirtschaft

Impulsrede zur Sozialen Marktwirtschaft 2014
Wirtschaftspolitischer Club Deutschland (WPCD) e.V.

Prof. Dr. Armin Falk, Universität Bonn

Sehr geehrte Damen und Herren,

es ist mir eine Freude und Ehre zugleich, hier in einer der Bastionen des wirtschaftspolitischen Ordoliberalismus einen Vortrag zur Verhaltensökonomik halten zu dürfen. Ihr Interesse an dieser wissenschaftlichen Ausrichtung zeigt einmal mehr, dass verhaltensökonomische Überlegungen längst kein Schattendasein mehr führen, sondern im Mainstream angekommen sind. Ein aktueller Beleg für ihre Bedeutung ist auch die Initiative des Bundeskanzleramts „wirksam regieren“, einer neuen Abteilung, die im Referat „Stab Politische Planung, Grundsatzfragen und Sonderaufgaben“ aufgebaut werden soll. Dies geschieht nach dem Vorbild der britischen Regierung, die dort ein Behavioural Insights Team zusammengestellt und Psychologen sowie Verhaltensökonominnen damit beauftragt hat, bestehende Regelungen zu überdenken und neuartige Politikinstrumente zu entwickeln. Zu den Aufgaben der Gruppe „wirksam regieren“ gehört u.a., laut Personalausreibung, „in offenen, kreativen Prozessen neue politische Lösungsansätze“ zu erdenken und zu erproben. Zu den Anforderungen an die Bewerber zählen, und das freut mich besonders: Verhaltenswissenschaftliche bzw. psychologische Kenntnisse und methodisches Know-How in der Wirksamkeitsanalyse, also insbesondere randomisierte, kontrollgruppenbasierte Studiendesigns mit dem Ziel, endlich etwas zu erreichen, was eigentlich selbstverständlich sein sollte: evidenzbasierte Politik.

Was ist eigentlich Verhaltensökonomik? Kurz gefasst setzt sich das Forschungsprogramm Verhaltensökonomik zum Ziel, das ökonomische Modell psychologisch besser zu fundieren, um seine Prognosefähigkeit zu erhöhen und eine bessere wirtschaftspolitische Beratung zu ermöglichen. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass das tradierte und vielen lieb gewon-

Präsidium:

Präsidentin: Dr. Patricia Solaro

Vizepräsidenten: Dr. Sibylle Gräfin von Arnim, Senator a.D. Wolfgang Branoner, Walter Maschke

Generalsekretärin: Birgit Ortlieb, Schatzmeister: Andreas Luckow

VR 20749 Amtsgericht Charlottenburg



Wirtschaftspolitischer Club Deutschland e. V.

nene Standardmodell des Homo Oeconomicus, also rational handelnden und nutzenmaximierenden Menschen, eine entscheidende Schwäche aufweist: Es ist empirisch nicht haltbar. Diese Feststellung ist nicht unbedeutend, denn die mit diesem Konzept verbundenen Annahmen bilden die Grundlage nahezu sämtlicher in den Wirtschaftswissenschaften erstellter und verwendeter Modelle. Dies gilt unterschiedslos für alle Bereiche der Wirtschaftswissenschaften und über diese hinaus. Wirtschaftswissenschaftliche Modelle wiederum bilden die Grundlage nicht nur für unser Verständnis sozialer Realität, sondern ebenfalls für die hieraus abgeleitete Politikberatung. Die Annahme eines allgegenwärtigen Homo Oeconomicus hat also nicht nur eine problematische erkenntnisleitende Funktion, sondern bestimmt – vermittelt ökonomischer Beratung und Sozialisation durch ökonomische Ausbildung – auch ganz wesentlich das Handeln politischer und unternehmerischer Entscheidungsträger. Und hier gilt ganz allgemein: Sowohl die Verhaltensprognosen als auch die praktischen Empfehlungen, die aus Modellen abgeleitet werden, können nur so richtig sein, wie es auch die dem jeweiligen Modell inhärenten Annahmen sind. Vereinfachende Annahmen kennzeichnen zweifelsohne das Wesen jeder Wissenschaft und sind eine notwendige Voraussetzung für jeden Erkenntnisfortschritt, aber falsch müssen Annahmen deswegen auch nicht sein.

Das verhaltensökonomische Programm stellt die beiden zentralen Pfeiler des Homo Oeconomicus Modells in Frage: die Eigennutzhypothese und die perfekte Rationalität der Entscheidungsträger. Kontrollierte Laborexperimente, groß angelegte und repräsentative Befragungsstudien und neurowissenschaftliche Untersuchungen mit bildgebenden Verfahren legen die empirische Haltlosigkeit einer uneingeschränkten Eigennutzhypothese nahe. Ebenso stellen sie die Annahme in Frage, Menschen verhielten sich stets rational.

Viele der Befunde, die die Verhaltensökonomik ausmachen, sind in kontrollierten Laborexperimenten gewonnen worden. Galt lange Zeit, dass sich Infragestellungen des Homo Oeconomicus' auf Introspektion oder unsystematische Beobachtung stützte, so steht der Wissenschaft heute eine Technik zur Verfügung, den empirischen Gehalt dieses Konzepts unter kontrollierten Bedingungen systematisch zu analysieren. Labor-Experimente erlauben es, individuelles Verhalten in einer kontrollierten Umgebung zu studieren und mit theoretischen Prognosen zu vergleichen. Da die Teilnehmer an wissenschaftlichen Experimenten entsprechend ihren Entscheidungen bezahlt werden, ist es insbesondere möglich, in ökonomisch relevanten Entscheidungssituationen die Vorhersagen des Homo Oeconomicus direkt zu testen. Ich möchte Ihnen im Folgenden einen bestimmten verhaltensökonomischen Forschungsstrang

Präsidium:

Präsidentin: Dr. Patricia Solaro

Vizepräsidenten: Dr. Sibylle Gräfin von Arnim, Senator a.D. Wolfgang Branoner, Walter Maschke

Generalsekretärin: Birgit Ortlieb, Schatzmeister: Andreas Luckow

VR 20749 Amtsgericht Charlottenburg



näher bringen, der sich mit der Bedeutung sozialer Präferenzen befasst. Anschließend werde ich auf einige wirtschaftspolitische Implikationen hinweisen, die sich hieraus ableiten lassen. Gerne würde ich auch auf Implikationen beschränkter Rationalität eingehen und ihre Bedeutung für den liberalen Paternalismus. Aber dafür wird die Zeit nicht reichen.

Reziprozität. Der Begriff „Soziale Präferenzen“ umfasst Motive wie Reziprozität, Altruismus, Fairness, Vertrauen, sozialer Vergleich und soziale Anerkennung. Eine besondere Bedeutung im Bereich der sozialen Präferenzen besitzt das Phänomen der Reziprozität. Unter Reziprozität wird ein Verhalten subsumiert, bei dem freundliche oder kooperative Handlungen belohnt und unfreundliches oder unkooperatives Verhalten bestraft wird. Entscheidend hierbei ist, dass auch dann belohnt oder bestraft wird, wenn dies mit materiellen Kosten verbunden ist.

Reziprozität wurde nicht nur in hunderten von Experimenten nachgewiesen. Feldexperimente und Umfragestudien ergeben dasselbe Bild. So habe ich zum Beispiel ein Feldexperiment in Zusammenarbeit mit einer bekannten Wohltätigkeitsorganisation durchgeführt. Kurz vor Weihnachten haben wir im Kanton Zürich knapp 10.000 Spendenaufrufe im Namen der Organisation versendet. Der Spendenzweck war, Straßenkindern in Bangladesch zu helfen. Der Inhalt des Spendenaufrufs wurde variiert. Ein Drittel der Briefe enthielt nur den Spendenaufruf, ein weiteres Drittel enthielt ein kleines Geschenk, das letzte Drittel ein größeres Geschenk. Das Geschenk war eine von Kindern gemalte Postkarte, bzw. vier Postkarten. Die Frage war, ob ein „Geschenkaustausch“ stattfinden würde, ob also die Spendenbereitschaft in den Geschenkbedingungen gegenüber der Bedingung ohne Geschenk erhöht ist. Die Antwort lautet ja: Im Schnitt wurde in der Bedingung mit großem Geschenk fast doppelt so viel gespendet wie in der Kontrollbedingung; die Spendensumme erhöhte sich dabei gegenüber der Kontrollgruppe um zwei Drittel – von umgerechnet 17.000 auf 28.000 Euro. Die Postkarten hatten lediglich 1.000 Euro gekostet.¹

In einer repräsentativen Befragung im Rahmen des Sozio-Oekonomischen Panels (SOEP, DIW) konnten wir zeigen, dass die große Mehrheit der Deutschen, positiv reziprok eingestellt ist. Beispielfragen, die die rund 20.000 Teilnehmer beantwortet haben, lauten etwa: „Wenn mir jemand einen Gefallen tut, bin ich bereit, dies zu erwidern“, oder: „Ich bin bereit,

¹ Gift-Exchange in the Field, *Econometrica*, 75 (5): 1501–1511, 2007.



persönliche Kosten auf mich zu nehmen, um jemandem zu helfen, der mir vorher auch geholfen hat“. Die überwiegende Mehrheit der Befragten antwortete zustimmend; Frauen übrigens häufiger als Männer, und ältere Menschen häufiger als jüngere. Gerade analysieren wir Daten, die ich in einer globalen Umfrage in 76 Ländern erhoben habe. In jedem Land ist das Sample repräsentativ ausgewählt. Neben anderen ökonomischen Präferenzen wie Risiko, Geduld oder Altruismus wurde auch nach Reziprozität gefragt. Und wieder zeigt sich, dass Reziprozität eine fundamentale menschliche Verhaltensdisposition ist, wobei es wichtige Unterschiede zwischen den Ländern und Kulturen gibt. Es zeigt sich übrigens auch auf globaler Ebene, dass Frauen positiv reziproker sind als Männer. Positive Reziprozität ist zudem über die Länder hinweg hoch korreliert mit Altruismus und Vertrauen.²

Wirtschaftspolitische Relevanz. Was bedeutet Reziprozität nun für politische Fragen? Im Grunde genommen genügt bereits der empirische Nachweis, dass das Modell des Homo Oeconomicus unvollständig (wenn nicht falsch) ist, um die aus diesem Modell abgeleiteten Politikempfehlungen zu kritisieren. Man kann aber einen Schritt weiter gehen, und fragen, inwiefern sich aus der verhaltensökonomischen Perspektive alternative Politikempfehlungen ergeben. Das möchte ich an diesen vier Beispielaspekten kurz illustrieren: Arbeitsmotivation, Steuermoral, Akzeptanz des Sozialstaats und Belief-Management.

Arbeitsmotivation: Das Motivationsproblem ist eines der wichtigsten und zugleich schwierigsten Probleme, denen sich das Management eines Unternehmens aber auch jede andere Organisation stellen muss. Wie motiviert man Arbeitnehmer? Ziel guter Führung sind motivierte Mitarbeiter, die sich die Ziele der Unternehmung zu eigen machen, die selbstinitiativ sind, Probleme erkennen und lösen, mit einem Wort: die kooperativ sind. Ökonomisch gesehen hat das Motivationsproblem zwei Ursachen. Zum einen gibt es typischerweise einen Interessengegensatz zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, zum anderen sind Arbeitsverträge unvollständige Verträge, d.h. Leistung ist nur eingeschränkt vertraglich durchsetzbar. Ökonomen lösen das Motivationsproblem traditionell mit Hilfe von Anreizverträgen, die Arbeitnehmer für ein gutes Arbeitsergebnis belohnen und für ein schlechtes bestrafen. Gemeinsam ist Anreiztheorien das Menschenbild eines eigennützigen Mitarbeiters, den primär mate-

² Human Preferences: A Global Perspective, *mimeo* (with Anke Becker, Benjamin Enke, Thomas Dohmen, David Huffman and Uwe Sunde)



rielle Anreize motivieren. In zahlreichen Experimenten wurde hingegen gezeigt, dass Arbeitnehmer eine faire Behandlung durch zusätzliche Leistung belohnen, zugleich aber auch Unfairness und Misstrauen durch kontraproduktives Verhalten bestrafen.

Ein viel diskutiertes Beispielerperiment³ untersucht die Frage, ob der von George Akerlof unterstellte Zusammenhang einer Geschenk-Austausch-Hypothese zu Lohnstarrheiten führen kann. Diese Variante der Effizienzlohntheorie beruht auf der Annahme, dass Arbeitnehmer auf eine „faire“ Bezahlung mit erhöhter Leistung reagieren (positive Reziprozität). Dies führt dazu, dass Firmen freiwillig einen „fairen“ Lohn zahlen, was in der Konsequenz zu unfreiwilliger Arbeitslosigkeit führen kann. Das Experiment, das die Existenz einer positiven Beziehung zwischen Lohn und Arbeitsleistung untersucht, besteht aus zwei Stufen. Auf der ersten Stufe verhandeln Arbeitnehmer und Firmen über Beschäftigung und Löhne. Dieser Handel wurde in einer sogenannten Doppelauktion durchgeführt. Dies bedeutet, dass alle Arbeitnehmer und Firmen gleichzeitig Angebote unterbreiten und jedes Angebot der Gegenseite akzeptieren konnten. Wenn ein Arbeitnehmer das Lohnangebot einer Firma akzeptierte oder eine Firma das Lohnangebot eines Arbeitnehmers, dann wurde zwischen dieser Firma und diesem Arbeitnehmer ein Vertrag geschlossen. Auf der zweiten Stufe mussten nun alle Arbeitnehmer, die einen Vertrag abgeschlossen hatten, eine Arbeitsmenge wählen. Während also der Lohn, den eine Firma „ihrem“ Arbeitnehmer zahlen musste, auf der ersten Stufe festgelegt wurde, war der Arbeitnehmer in der Wahl der Arbeitsmenge völlig frei, d.h. der Arbeitsvertrag war unvollständig. Die Kosten der Arbeitsmenge waren für den Arbeitnehmer umso höher, je höher die gewählte Arbeitsmenge war. Gleichzeitig stieg der Gewinn der Firma, je höher die Arbeitsleistung war. Wie würde die Homo Oeconomicus Prognose lauten? Ganz einfach: Für Arbeitnehmer gibt es keinen Grund eine Arbeitsmenge höher als die minimale mögliche zu wählen, da höhere Arbeitsmengen mit zunehmenden Kosten verbunden sind. Folglich sollten alle beschäftigten Arbeitnehmer auf der zweiten Stufe die minimale Arbeitsleistung wählen, völlig unabhängig vom gezahlten Lohn. Rationale Firmen antizipieren dies und versuchen, da ihr Gewinn im Lohn fällt, den tiefst möglichen Lohn durchzusetzen, der gerade noch akzeptiert wird. Das tatsächlich beobachtete Verhalten weicht jedoch sehr deutlich von diesem prognostizierten Verhalten ab. Der durchschnittlich gezahlte Lohn ist dreimal höher als von der Homo Oeconomicus Prognose unterstellt. Trotz starkem Wettbewerb und

³ Wage Rigidities in a Competitive Incomplete Contract Market, *Journal of Political Economy*, 107: 106–134, 1999 (with Ernst Fehr).



einem deutlichen Überschussangebot seitens der Arbeitnehmer konvergieren die Löhne nicht zum prognostizierten Gleichgewichtswert. Dies ist umso überraschender, als sich die Arbeitnehmer im Experiment tatsächlich stark gegenseitig unterboten haben und Firmen problemlos tiefere Löhne hätten zahlen können. Es stellt sich folglich die Frage, warum Firmen freiwillig höhere Löhne zahlen, wenn sie auch Arbeitnehmer mit tieferen Löhnen einstellen könnten. Die Antwort lautet positive Reziprozität: Je höher der gezahlte Lohn, desto höher ist im Durchschnitt die geleistete Arbeitsmenge. Wenn die Arbeitnehmer einen „fairen“ Lohn erhalten, sind sie auch bereit, eine „faire“ Arbeitsmenge zu leisten. Die positive Beziehung von Lohn und Arbeitsleistung bewirkt, dass es für Firmen nicht lukrativ ist, tiefe Löhne durchzusetzen. Stattdessen versuchen sie, durch höhere Löhne an die Reziprozität der Arbeitnehmer zu appellieren, und tatsächlich ist die im Experiment beobachtete Korrelation zwischen Lohn und Firmenprofit signifikant positiv.

Neben einer fairen Behandlung, die sich durch Entlohnung aber auch durch vielfältige Formen sozialer Anerkennung manifestieren kann, spielt das entgegengebrachte Vertrauen eine wichtige Rolle für die Motivation. Stimmt der Satz tatsächlich, wonach Vertrauen gut, Kontrolle aber besser ist? Wir haben hierzu ein einfaches Experiment durchgeführt⁴: Die Probanden wurden in Zweiertteams zusammen gelost. Ein Partner war der „Mitarbeiter“, der zweite sein „Vorgesetzter“. Der Mitarbeiter bekam zu Spielbeginn 120 Punkte auf einem Konto gutgeschrieben. Er konnte nun einen Teil seiner Punkte investieren – dieser Betrag repräsentiert z.B. seinen Arbeitseinsatz oder seine Kooperationsbereitschaft. Der Chef bekam das doppelte Mitarbeiter-Investment als „Arbeits-Erlös“ gutgeschrieben. Zuvor konnte er aber entscheiden, ob er dem Mitarbeiter bei seiner Entscheidung völlig freie Hand lassen oder ob er ihm einen Mindest-Arbeitseinsatz von zehn Punkten diktieren wollte, um nicht Gefahr zu laufen, ganz leer auszugehen. Danach wurde der Kontostand umgerechnet in Geld ausbezahlt. Ergebnis unseres Experiments: Wenn ihnen ihr Chef freie Hand ließ, gaben zwei Drittel aller Teilnehmer mehr als zehn Punkte, wohlgemerkt: freiwillig. Wenn der Vorgesetzte dagegen zehn Punkte als Mindestsumme festlegte, gaben mehr als die Hälfte exakt diesen Mindestbetrag. Im Median gaben die so „kontrollierten“ Mitarbeiter nur 10 Punkte. Hatten sie freie Wahl, lag dieser Betrag bei 20 Punkten. Nach dem Experiment gaben viele Teilnehmer an, sie hätten die Festlegung des Mindestbetrags durch ihren Chef als Misstrauen interpretiert. Und

⁴ The Hidden Cost of Control, *American Economic Review*, 96 (5): 1611–1630, 2006 (with Michael Kosfeld).



wieso sollten sie sich kooperativ gegenüber jemandem verhalten, der ihnen ganz offensichtlich nicht traut, und mehr Einsatz zeigen, als sie unbedingt müssten? Umgekehrt gaben die Arbeitgeber, die kontrolliert haben an, dass sie den Mindestbetrag festgelegt hätten, weil sie befürchteten, sonst noch weniger zu bekommen. Das Experiment zeigt anschaulich die Logik einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung: Wer anderen misstraut, der wird tatsächlich bestraft. Die Erwartung geht in Erfüllung.

Bislang war nur von positiver Reziprozität die Rede. Zahlreiche Experimente belegen aber auch die dunkle Seite der Reziprozität: Die Bestrafung unfairen Verhaltens. Statt auf Experimente zu verweisen, veranschauliche ich die Macht der negativen Reziprozität am Beispiel einer Fallstudie von Alan B. Krueger und Alexandre Mas⁵. Im August des Jahres 2000 startete der Reifenhersteller Firestone eine beispiellose Rückrufaktion von mehr als 14 Millionen Autoreifen. Grund waren gravierende Qualitätsprobleme: Vor allem bei Hitze und hohen Geschwindigkeiten konnte sich bei den betroffenen Modellen das Gummiprofil lösen, so dass die Reifen bei voller Fahrt platzten. Nach Ansicht der US-Bundesbehörde für Straßen- und Fahrzeugsicherheit NHTSA hatten defekte Firestone-Reifen zahlreiche Unfälle zur Folge, bei denen insgesamt 271 Menschen starben. In den vier Monaten nach Ankündigung der Rückrufaktion fiel der Börsenwert von Firestone sowie der Muttergesellschaft Bridgestone von 16,7 auf 7,5 Milliarden Dollar. Das Unternehmen plante daraufhin, den Markennamen Firestone aufzugeben. Das Topmanagement wurde zudem komplett ausgewechselt.

In ihrer Studie beschreiben Krueger und Mas die Gründe für die Produktionsfehler. Darin stellen sie fest, dass die meisten mangelbehafteten Reifen in den Jahren 1994 bis 1996 produziert worden waren. Das betroffene Modell wurde vor allem im Firestone-Werk Decatur produziert. Dort tobte Mitte der 90er Jahre einer der härtesten Arbeitskämpfe, den die Branche bis dahin erlebt hatte. Im April 1994 lief ein Vertrag aus, den Bridgestone mit der Gewerkschaft der „United Rubber Workers“ (URW) geschlossen hatte. Der Konzern nutzte die Gelegenheit, um eine drastische Verschlechterung der Arbeitsbedingungen durchzusetzen – darunter eine Lohnkürzung von 30 Prozent für neue Beschäftigte, zwei Wochen weniger Urlaub für ältere Arbeiter und den Wechsel von 8-Stunden- zu 12-Stunden-Schichten. Die in der URW organisierten Arbeiter reagierten auf die Forderung mit Streik. Bridgestone antwortete

⁵ Alan B. Krueger and Alexandre Mas. „Strikes, Scabs, and Tread Separations: Labor Strife and the Production of Defective Bridgestone/Firestone Tires.“ *The Journal of Political Economy* 112, Nr. 2 (April 2004): 253-289.



damit, Aushilfskräfte anzustellen, die der Konzern 30 Prozent unter Gewerkschaftstarif bezahlte. Im Mai 1995 beendete die URW ihren Streik ohne vorzeigbaren Erfolg. Bridgestone kündigte jedoch an, weiter mit Aushilfskräften arbeiten zu wollen und die Streikenden nur bei Bedarf wieder einzustellen. Schenkt man Gewerkschaftsdokumenten Glauben, ließ das Unternehmen die Rückkehrer auch dann noch für den Arbeitskampf büßen: Ihnen wurden die härtesten Arbeiten an den schlechtesten Maschinen zugeteilt, und sie wurden von den Schichtleitern massiv schikaniert. Es sollte bis zum Dezember 1996 dauern, bis das Unternehmen auch noch den Rest der alten Belegschaft wieder aufnahm.

Die gravierenden Qualitätsprobleme im Werk Decatur fielen nach den Ergebnissen der Autoren genau in die Zeit dieses Arbeitskampfes. Reifen, die in den Jahren 1994, 1995 oder 1996 in Decatur produziert worden waren, gaben bis zu 15 mal häufiger Grund zur Beanstandung als solche aus anderen Bridgestone-Fabriken. Die Autoren halten es für sehr wahrscheinlich, dass der Arbeitskampf bei diesen Problemen eine wichtige Rolle gespielt hat. Sollte diese These stimmen, schreiben sie am Schluss ihrer Analyse, „dann kann diese Episode als nützliche Erinnerung dafür dienen, dass ein gutes Verhältnis zwischen Arbeitern und Management sowohl im Sinne des Unternehmens als auch im Interesse der Gewerkschaft sein kann.“ Anders formuliert: negative Reziprozität.

Um nicht missverstanden zu werden: Anreize sind wichtig. Und weder soll blindem Vertrauen noch naiver Hoffnung auf stets faire Mitmenschen das Wort geredet werden. Aber: Entscheidungsträger sollten sich immer vor Augen halten, dass sie es mit Menschen zu tun hat, die Achtung und Anerkennung verdienen und einfordern. Mitarbeiter mit Respekt zu behandeln ist also nicht nur ethisch wünschenswert, sondern – und vor allem – ökonomisch sinnvoll.

Steuer-moral: Wie sie wissen, ist Steuerhinterziehung ein zentrales wirtschaftspolitisches Problem. Neben erheblichen fiskalpolitischen Problemen entstehen durch Steuerhinterziehung Steuerungerechtigkeiten. Zudem lassen sich Inzidenzwirkungen nicht mehr verlässlich angeben. Die traditionelle Analyse der Steuerhinterziehung richtet sich primär auf die Auswirkungen materieller Anreize, also die Strafhöhe bei Hinterziehung und die Aufdeckungswahrscheinlichkeit. Die Evidenz zu bedingt kooperativem Verhalten (positive Reziprozität) legt demgegenüber die Bedeutung freiwilliger Formen der Steuerzahlung nahe (Steuer-moral). Offenbar gibt es eine Bereitschaft, zu öffentlichen Gütern beizutragen und das Verhalten von

Präsidium:

Präsidentin: Dr. Patricia Solaro

Vizepräsidenten: Dr. Sibylle Gräfin von Arnim, Senator a.D. Wolfgang Branoner, Walter Maschke

Generalsekretärin: Birgit Ortlieb, Schatzmeister: Andreas Luckow

VR 20749 Amtsgericht Charlottenburg



Trittbrettfahrern zu bestrafen, d.h. auch nichtmaterielle, informelle Faktoren spielen bei der Entscheidung, die Steuern zu zahlen bzw. zu hinterziehen, eine bedeutende Rolle. Diese Feststellung deckt sich mit der Tatsache, dass weniger Steuern hinterzogen werden, als dies mit dem Homo Oeconomicus Modell vereinbar wäre. Die politische Frage lautet folglich, wie sich diese nichtmateriellen Faktoren, die zur Steuermoral beitragen, stärken lassen.

Ein Ansatzpunkt, Steuermoral positiv zu beeinflussen liegt in der Fairness des Steuersystems begründet: Reziprozität bedeutet, dass faires Verhalten belohnt und unfaires Verhalten bestraft wird. Wenn das Steuersystem als „fair“ empfunden wird, hebt dies die Steuermoral und die Bereitschaft, Steuern auch jenseits materieller Anreize zu zahlen. Gleichzeitig führt ein als unfair empfundenes Steuersystem zu vermehrter Steuervermeidung. Diese Überlegung hat beispielsweise Konsequenzen für die Debatte um „optimale Steuern“. Häufig wird aus ökonomischer Perspektive zugunsten einer Kopfsteuer argumentiert, da sie die geringsten Verzerrungswirkungen aufweist. Die Effizienzwirkungen fallen indes völlig anders aus, wenn man die Bedeutung von Fairnessargumenten berücksichtigt. Da ein der Kopfsteuer nachempfundenen Steuerregime als unfair wahrgenommen wird, ist zu erwarten, dass sich das Ausmaß freiwillig geleisteter Steuerzahlungen verringert. In Anbetracht der Tatsache, dass Steuermoral für das gesamte Steueraufkommen eine zentrale Rolle spielt, ist eine Effizienzbeurteilung der Kopfsteuer oder anderer „unfairer“ Systeme daher viel schwieriger, als es die Standardperspektive suggeriert.

Die wahrgenommene Fairness politischer Institutionen wird auch ganz maßgeblich durch Möglichkeiten der politischen Partizipation bestimmt. Bezogen auf das Steuersystem bedeutet dies, dass sich ein höheres Maß an Mitbestimmung und Gestaltung positiv auf die Steuermoral auswirkt. Da die Partizipationschancen in repräsentativen Systemen weder auf Seiten der Steuereinnahmen noch auf Seiten der Steuerverwendung besonders ausgeprägt sind, ist die Identifikation mit dem Gemeinwesen relativ gering. Zudem wird das politische Verfahren als weniger fair erlebt im Vergleich zu jenen Verfahren, die über Möglichkeiten direkter Bürgerbeteiligung verfügen, etwa in Form von Volksinitiativen und Volksentscheiden. Es ist deshalb zu erwarten, und wurde für die Schweiz auch empirisch gezeigt (Bruno S. Frey und Lars Feld)⁶, dass verstärkte politische Partizipation zu höherer Steuermoral führt. Wie wichtig Mitbestimmung ist, konnte auch in einem interessanten Laborexperiment von

⁶ Feld, Lars P., und Bruno S. Frey. „Trust breeds trust: How taxpayers are treated.“ *Economics of Governance* (Springer-Verlag), Nr. 3 (2002): 87-99.



James Alm⁷ gezeigt werden. In diesem erhielten die Probanden zunächst ein Gehalt. Sie konnten das Geld nun zu einem Satz von 30 Prozent versteuern. Alternativ konnten sie einen beliebigen Teil des Betrags hinterziehen. In diesem Fall mussten sie allerdings das (geringe) Risiko in Kauf nehmen, dass ihr Betrug entdeckt und bestraft werden würde. Zuvor aber teilten die Forscher die Spieler in drei Gruppen ein. Die Mitglieder von Gruppe 1 konnten auf ihrer Steuererklärung darüber abstimmen, wofür ihre Steuern verwendet werden sollten. Zur Auswahl standen ein Fonds zur Förderung von finanzschwachen Studierenden oder aber das Büro des Rektors. In den beiden anderen Gruppen war der Zweck der Steuereinnahmen dagegen festgelegt: In Gruppe 2 auf den studentischen Unterstützungsfonds, in Gruppe 3 auf das Rektorbüro. Erwartungsgemäß entschieden sich fast sämtliche Teilnehmer in Gruppe 1 dafür, mit ihren Steuern Not leidenden Kommilitonen unter die Arme zu greifen. Dennoch war das Steueraufkommen unter ihnen fast doppelt so hoch wie in Gruppe 2 – und das, obwohl das Geld dort ja für exakt denselben Zweck verwendet werden sollte. Mit Abstand am wenigsten Steuern zahlten die Teilnehmer in Gruppe 3. Das Ergebnis zeigt zweierlei: Wir sind eher bereit, Steuern zu zahlen, wenn wir mit dem Zweck einverstanden sind, dem unser Geld zugutekommt. Aber: entscheidend ist auch, ob wir über den Zweck mitbestimmen können. Mehr Mitbestimmung also. Und wieso nicht, zumindest symbolisch bei der Steuererklärung einen kleinen Teil der Steuern selbst für bestimmte Zwecke auswählen lassen? Neben der Tatsache, dass Mitbestimmung die Identifikation mit dem Gemeinwesen erhöht, verdeutlicht Mitbestimmung auch, dass das Geld sinnvoll und letztlich für die Steuerzahler selbst verwendet wird.

Die Fairness des Steuersystems hängt selbstverständlich von vielen weiteren Faktoren ab, beispielsweise von der Höhe der Steuerbelastung, der Ausgestaltung der Steuertarife, dem Eingangssteuersatz, dem Höchststeuersatz oder konkreten Regeln wie dem Ehegattensplitting. Wenn es richtig ist, dass die Fairness des Steuersystems auf die Steuermoral einen positiven Einfluss ausübt, ist die Erforschung, welche Eigenschaften eines Steuersystems als fair oder unfair wahrgenommen werden von politischer Bedeutung.

Geben und Nehmen: Akzeptanz sozialpolitischer Maßnahmen. Der Homo Reciprocans ist – anders als der Homo Oeconomicus – zwar bereit auch dann zu geben und zu teilen, wenn es

⁷ Alm, James, Gary H. Mc.Clelland, und William D. Schulze. „Changing the Social Norm of Tax Compliance by Voting.“ *Kyklos* 52, Nr. 2 (1999): 141-171.



sich materiell nicht lohnt, er ist indes kein bedingungsloser Altruist. Wenn er das Gefühl hat, keine Gegenleistung zu erhalten, verringert dies ganz erheblich seine Bereitschaft, zu teilen. Auf die Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates angewendet bedeutet dies, dass die Akzeptanz sozialpolitischer Maßnahmen entscheidend davon abhängt, ob Transferempfänger nur erhalten oder auch etwas zurückgeben. Wenn Geber in einem Transfersystem das Gefühl haben, dass sie zumindest symbolisch etwas zurückerhalten, sind sie viel eher bereit, einen großzügigen Beitrag zu leisten. In diesem Sinne äußern sich auch Bowles und Gintis (1998)⁸: „... policies that reward people independent of whether and how much they contribute to society are considered unfair and are not supported, even if the intended recipients are otherwise worthy of support, and even if the incidence of non-contribution in the target population is rather low” (S. 15). Es sollte bei der Ausgestaltung sozialpolitischer Maßnahmen folglich darauf geachtet werden, dass jeder Empfänger (zumindest symbolisch) auch etwas zurückgibt. Auf diese Weise wird die Akzeptanz sozialpolitischer Leistungen gesamtgesellschaftlich erhöht. Dieser Gedanke wurde teilweise bei der Hartz 4 Reform, unter dem Stichwort Workfare statt Welfare realisiert. Der Charme der Workfare-Idee ist, dass sie den Gedanken der Gegenseitigkeit aufgreift: Wer Leistungen der Gesellschaft in Anspruch nimmt, soll dafür auch etwas tun – zumindest, sofern er dazu in der Lage ist. Wer diesem Prinzip zuwiderhandelt, verhält sich unfair. Workfare kommt damit dem Gerechtigkeitsempfinden der Menschen, ihrer Reziprozität, entgegen. Auf diese Weise wird die Akzeptanz sozialpolitischer Leistungen, und damit Solidarität, gesamtgesellschaftlich erhöht.

Wir haben diese These vor einigen Jahren in einem Experiment getestet. Darin haben wir Versuchspersonen zu Dreiergruppen zusammengefasst. Zwei der Gruppenmitglieder mussten Nullen und Einsen auf einem Blatt Papier zählen. Sie erhielten dafür einen Lohn von sechs Euro. Der Dritte im Bunde hatte dagegen die Rolle des „Arbeitslosen“. Er konnte „Arbeitslosengeld“ in Höhe von vier Euro beanspruchen, das dann von seinen Spielpartnern bezahlt werden musste. Alternativ konnte er sich dafür entscheiden, dieselbe Beschäftigung anzunehmen wie die beiden anderen, und dafür ebenfalls sechs Euro kassieren. Die Teilnehmer wurden ausbezahlt, sobald sie ihre jeweilige Aufgabe erledigt hatten, und durften das Labor verlassen.

⁸ Bowles, S. und Gintis H. (1998), *Is Equality Passé? Homo Reciprocans and the Future of Egalitarian Politics*, *Working Paper*, Department of Economics, University of Massachusetts.



Die Probanden wurden mit diesen Regeln vertraut gemacht und konnten dann für ein „Workfare“- oder ein „Welfare“-Szenario votieren. Wer von den Dreien der Arbeitslose sein würde, stand zu diesem Zeitpunkt noch nicht fest. In diesem Sinne wurde die Rawl'sche Idee vom Schleier des Unwissens umgesetzt, die eine möglichst interessenfreie Befragung von Gerechtigkeitsüberlegungen ermöglicht. Im Workfare-Szenario war der Bezug von Arbeitslosengeld mit einer Arbeitsverpflichtung verbunden: Der Arbeitslose musste Nullen und Einsen zählen, wenn auch nicht so viele wie seine Spielpartner. Im Welfare-Szenario erhielt der Arbeitslose seine vier Euro dagegen ohne Gegenleistung. Er wurde direkt nach Beginn des Experiments ausbezahlt und durfte wieder gehen. Ergebnis: 84 Prozent aller Teilnehmer stimmten für das Workfare-Szenario. Nach den Gründen für dieses klare Votum befragt, gaben die Probanden mehrheitlich an, dass man für sein Geld arbeiten solle, oder argumentierten mit Begriffen wie „Fairness“ und „Gerechtigkeit“. Etwa ein Viertel betonte zudem den Anreizeffekt zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung, der vom Workfare-Modell ausgehe. Und tatsächlich: In den Dreiergruppen, in denen Workfare implementiert wurde, nahmen 87 Prozent der Arbeitslosen eine normale Arbeit an. Nur 13 Prozent entschieden sich für das Arbeitslosengeld.

Die hohe Zustimmung in unserem Experiment rührt sicherlich auch daher, dass auf den ersten Blick klar ist, wer für die Unterstützung des „Arbeitslosen“ würde aufkommen müssen: seine beiden Mitspieler. Im Sozialstaat sind die Mittelflüsse dagegen nicht so transparent. Und dennoch verlaufen sie dort prinzipiell nicht anders als in unserem Experiment. Somit sollte die Umsetzung von Workfare-Ideen im Prinzip auch auf Akzeptanz bei der Bevölkerung stoßen.

Um nicht missverstanden zu werden: Es können selbstverständlich niemals „gleichberechtigte“ Gegenleistungen sein, da es sich ja gerade um sozialpolitisch motivierte Transferleistungen handelt. Auch betrifft die Forderung nach Gegenleistung nur Transferbezieher, die in der Lage sind, zu arbeiten. Wenn aber die Geber realisieren, dass auch die Empfänger ihren Beitrag leisten – und sei er auch gering – steigt die Bereitschaft zu teilen und die Akzeptanz des Sozialstaats.

4. Regelkonformität als soziale Interaktion: Die Rolle von Belief-Management

Für regelkonformes Verhalten gilt in den Wirtschaftswissenschaften typischerweise: Regeln werden befolgt wenn die Kosten (Strafe) den Nutzen übersteigen. Reziprozität hat eine weite-

Präsidium:

Präsidentin: Dr. Patricia Solaro

Vizepräsidenten: Dr. Sibylle Gräfin von Arnim, Senator a.D. Wolfgang Branoner, Walter Maschke

Generalsekretärin: Birgit Ortlieb, Schatzmeister: Andreas Luckow

VR 20749 Amtsgericht Charlottenburg



re Implikation: Wenn andere in meiner Umgebung sich nicht regelkonform verhalten, steigt auch meine Bereitschaft zur Nichteinhaltung von Regeln. Der wesentliche Punkt ist, dass die Entscheidung zu regelkonformem Verhalten nicht alleine auf einer Abwägung materieller Faktoren beruht, sondern auch auf den Erwartungen über das Verhalten anderer in meiner Umgebung. Wenn jemand die Erwartung hegt, in seiner Umgebung verhalten sich die anderen pro-sozial wird er sich auch eher so verhalten und vice versa. Aus dieser Überlegung folgt, dass es „gute“ und „schlechte“ Erwartungsgleichgewichte gibt. In ersteren führt die Erwartung, dass sich alle an die Regeln halten, in der Tat dazu, dass die Regeln eingehalten werden, während in letzteren die Erwartung von Regelverstößen zur Erosion von Regeln führt. Evidenz für diese Form bedingter Regelkonformität wurde in zahlreichen Studien belegt.

Aus der Existenz von „guten“ und „schlechten“ Erwartungsgleichgewichten ergibt sich für die Politik ein neuer Ansatzpunkt, nämlich durch entsprechendes Belief-Management „gute“ Erwartungsgleichgewichte zu erreichen. Hiermit ist die positive Beeinflussung von Erwartungen über das Verhalten anderer gemeint, die ein entsprechendes Verhalten unterstützen kann.

Ein Beispiel für Belief-Management ist die Gestaltung des äußeren Erscheinungsbildes von öffentlichen Plätzen und Einrichtungen. Während ein intaktes Erscheinungsbild die Geltung sozialer Normen und Regeln unterstreicht, führt ein desolater Zustand öffentlicher Räume zur (sich selbst erfüllenden) Erwartung weiterer Verwahrlosung (vgl. das sogenannte „broken window“-Phänomen).

Der Zusammenhang zwischen der äußeren Erscheinung öffentlicher Räume und der Bereitschaft Normen und Regeln einzuhalten, wurde eindrucksvoll in einem Feldexperiment von Robert Cialdini⁹ und Koautoren nachgewiesen. In dieser Studie wurde getestet, ob Individuen vermehrt Abfälle in einer Umgebung wegwerfen, in der bereits viel Müll „herumliegt“. In einem der Experimente heften die Autoren in einem Parkhaus Autos Informationszettel an die Windschutzscheibe. Im ersten Treatment wird die Parkgarage völlig gereinigt, während im zweiten Treatment viele dieser Informationszettel bereits auf dem Boden verstreut liegen. Anschließend wird das „Wegwerfverhalten“ in beiden Treatments verglichen.

⁹ Cialdini, R.B., Kallgren, C.A. und Reno, R.R. (1991), A Focus Theory of Normative Conduct: A Theoretical Refinement and Reevaluation of the Role of Norms in Human Behavior, in: M.P. Zanna (Hrsg.), *Advances in Experimental Social Psychology* 24. Academic Press, New York, 201-234



Es stellt sich heraus, dass in einem sauberen Parkhaus wesentlich weniger auf den Boden geschmissen wird als im bereits verschmutzten. Dies zeigt, dass die Umgebung ein starkes Signal über die Geltung und Einhaltung von Normen und Regeln aussendet, auf das viele Menschen bedingt reagieren: Wenn andere ihren Abfall wegwerfen, tun sie es auch. Herrscht hingegen der Eindruck einer intakten Regelbefolgung vor, verhalten sich viele entsprechend dieser Norm.

Belief-Management lässt sich auch auf das Problem der Steuermoral übertragen. Wenn die Erwartung vorherrscht, die anderen zahlen ihre Steuern nicht, senkt das die Steuermoral. Es herrscht ein „schlechtes“ Erwartungsgleichgewicht. Es ist deshalb von Bedeutung, den Eindruck zu verhindern, es gäbe ungestrafte Hinterziehung. Es ist zudem nicht zu unterschätzen, welchen Schaden öffentlich bekannt gewordene und spektakuläre Fälle von Steuerhinterziehung anrichten: Die provozierte Frage lautet nämlich: Warum sollte ich ehrlich sein, wenn selbst der bekannte X seine Steuern hinterzieht. Die Erosion von Steuermoral kann durch kollektive Erwartungsschocks in Gang gebracht werden. Aus dieser Perspektive wird auch die Diskussion um Steueramnestie anders zu beurteilen sein.

Schlussfolgerungen. Wie lassen sich die Forschungsergebnisse und Beispiele zusammenfassen? Erstens: Wir müssen anerkennen, dass Menschen sich nicht auf den Homo Oeconomicus reduzieren lassen. Soziale Motive sind fundamental für menschliche Motivation. Dies ist ein empirisches Faktum. Hieraus folgt zweitens ein Bedarf, die Implikationen sozialer Motive für wirtschaftspolitische Fragen weiter zu erforschen. Die Forderung könnte man als eine Art Anti-Adenauer-Wahlkampf-These formulieren: Mehr Experimente! Mehr Mut, Politikmaßnahmen vor ihrer Einführung mit randomisierten, kontrollgruppenbasierten Designs auf ihre kausalen Effekte hin zu überprüfen. Dass es geht, haben wir gerade in einer Interventionsstudie zu Rolle der sozialen Umgebung und der Entwicklung sozialer Präferenzen bei Kindern demonstriert. Davon würde ich Ihnen gerne mehr erzählen. Fördern Sie die Forschung; und nicht was nur so aussieht als sei es Wissenschaft. Auch hierzu würde ich gerne eine Rede halten. Drittens sollten verhaltensökonomische Einsichten stärker im betrieblichen, organisatorischen und wirtschaftspolitischen Diskurs berücksichtigt werden. Skepsis gegenüber übersimplifizierten Modellannahmen ist begründet. Und schließlich: Die eigentliche Pointe des Vortrags lautet: Gerechtigkeits- und Effizienzfragen lassen sich nicht voneinander trennen. Entgegen einem weit verbreiteten Irrglauben kann man Gerechtigkeitsfragen nicht nachrangig

Präsidium:

Präsidentin: Dr. Patricia Solaro

Vizepräsidenten: Dr. Sibylle Gräfin von Arnim, Senator a.D. Wolfgang Branoner, Walter Maschke

Generalsekretärin: Birgit Ortlieb, Schatzmeister: Andreas Luckow

VR 20749 Amtsgericht Charlottenburg



Wirtschaftspolitischer Club Deutschland e. V.

behandeln, nachdem man Effizienzfragen gelöst hat: Verstöße gegen grundlegende Gerechtigkeitsvorstellungen sind aufgrund von Verhaltensanpassungen selbst effizienzrelevant. Dies anzuerkennen, und rational darauf zu reagieren, könnte eine neue Stärke der sozialen Marktwirtschaft sein.

Präsidium:

Präsidentin: Dr. Patricia Solaro

Vizepräsidenten: Dr. Sibylle Gräfin von Arnim, Senator a.D. Wolfgang Branoner, Walter Maschke

Generalsekretärin: Birgit Ortlieb, Schatzmeister: Andreas Luckow

VR 20749 Amtsgericht Charlottenburg