

# Dem Staate, was des Staates ist ...

Habgier, Gewissen, Ratio und der allzu menschliche Widerstand gegen Steuern

Erich Kirchner

## 1. Das Dilemma mit den Steuern

Steuerzahler befinden sich in einem sozialen Dilemma, in einer Situation, in welcher die individuellen Interessen im Konflikt mit den kollektiven stehen. Wohl jeder Steuerzahler ist bestrebt, so viele Ausgaben geltend zu machen wie möglich. Viele sind geneigt, an den Einnahmen zu feilen, um Steuern zu sparen. Wenn aber alle Pflichten die Bezahlung von Steuern zu vermeiden trachten oder Steuern hinterziehen, dann steht die Gemeinschaft und letztlich wieder der Einzelne schlechter da, als in jenem Falle, wo alle vorschriftsmäßig ihre Beiträge zum staatlichen Haushalt leisten. Das eigennützige Verhalten ist meist nicht nur für die Gemeinschaft verlustbringend, sondern langfristig, wenn mehrheitlich egoistisch gehandelt wird, auch für den Einzelnen. Würden etwa alle Menschen altruistisch denken und handeln, wären kostspielige Kontrollen seitens des Staates überflüssig, und damit die von jedem Einzelnen zu tragenden Mittel zur gemeinschaftlichen Kostendeckung geringer.

Brandstätter (1994, S. 216) verdeutlicht die widersprüchlichen Kräfte, die ein Gewerbetreibender oder freiberuflich Tätiger als soziales Dilemma erleben mag, in einem Dialog zwischen Habgier, Gewissen und Ratio:

*»Da winkt ein interessanter Auftrag. Was kann ich dafür verlangen? Wie viel muß ich verlangen, damit mir die Steuer genügend übrig läßt? Welche Ausgaben fallen an, welche kann ich guten Gewissens oder ohne allzu großes Risiko einer Beanstandung durch die Steuerbehörde von der Steuer absetzen? Kann der Auftraggeber die Ausgaben für meinen Auftrag bei seiner Steuererklärung geltend machen? Braucht er einen Beleg? Wenn nicht, könnte ich es eigentlich für ihn billiger machen und den Posten bei der Steuererklärung ohne Risiko unter den Tisch fallen lassen. Wir hätten dann beide einen Vorteil. Aber anständig ist das nicht! Ist das nicht Betrug? Jeder muß doch seinen Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben leisten. Ach was, niemand ist bei den Steuerklärungen ganz*

*ehrlich! Am ärgsten treiben es die, die viel mehr verdienen als ich. Ich bringe ja keine bestimmte Person. Niemandem tut das weh, wenn ich mich vor der Steuer ein wenig drücke. Ich zahle ja noch immer genug. Außer dem: Was machen die schon mit den Steuereinnahmen? Wieviel wird da nutzlos vergeudet! Die Steuerbelastungen sind einfach zu hoch, dazu überhaupt nicht gerecht verteilt. Nun ja, da ist die innere Stimme, die sagt: Sei ehrlich, auf jeden Fall! Ein gutes Gewissen ist ja auch was wert. Im übrigen kannst du ja nicht sicher sein, daß die Steuerbeamten nicht doch dahinterkommen, wenn du schwindelst. Dann mußt du Strafe zahlen und bist obendrein blamiert. Künftig werden sie dir dann noch genauer auf die Finger schauen. Es lohnt sich doch gar nicht. Wirklich nicht? Genau betrachtet, spricht doch einiges dafür und einiges dagegen, alles ehrlich anzugeben. Wie wäre es also mit einem Kompromiß: Wo es ohne Risiko geht, lasse ich mir einen Vorteil nicht entgehen. Im übrigen bin ich ehrlich. Wer wird denn da gleich von Steuerhinterziehung oder gar von Steuerbetrug sprechen! Ich befinde mich sicher in guter Gesellschaft.«*

In sozialen Dilemmas sind Individuen (kurzfristig) gut beraten, egoistisch zu handeln und ihren eigenen Gewinn zu maximieren, unabhängig davon, was die anderen in der jeweiligen Situation tun. Kooperation ist riskant. Zum anderen profitiert die Gesamtheit aller Individuen dann, wenn alle einander vertrauen und kooperieren. Wenn die Kooperation eines Individuums zu einem positiven Beitrag für die »Gemeinschaftskasse« beiträgt und unkooperatives Verhalten zwar zu einem Verlust für die Gemeinschaft führt, aber einen Gewinn für den Einzelnen bedeutet, dann führt die egoistische Haltung vieler Mitglieder zu einem Verlust, der letztlich von allen zu tragen ist (Dawes, 1980). Trotzdem, vorerst winkt egoistischer Gewinnmaximierung ein schneller materieller Erfolg. Trotz des Risikos der Entdeckung und Strafe, ist die Anziehungskraft materieller Vorteile vielfach groß. Seitens des Staates sind schärfere Kontrollen also angezeigt.

## 2. Kontrolle und Strafe

Im Frühsommer 1996 blies der österreichische Finanzminister wieder einmal zum Halali gegen die Steuersünder. In den Medien war von flächendeckenden Kontrollen mit unbarmherzigen Prüfungen und von schmerzhaften Sanktionen illegaler Gebarungen die Rede. Mit verstärkten »psychologischen Waffen« drohte der Staat nun seinen illoyalen Bürgern zu Leibe zu rücken.

Verstärkte Kontrolle und erhöhte Sanktionen führten unmittelbar zum gewünschten Erfolg: Bereits im Spätherbst des selben Jahres berichtete Karl

Riffert im »Trend« (November 1996, S. 138), daß die härtere Gangart gegen Steuersünder Erfolge zeitigt. Die Rede war weiter von Steuernachforderungen in Milliardenhöhe, Nachschlägen bei Klein- und Mittelbetrieben, kurz von Mehreinnahmen durch erste Kontrolle und Strafen.

Kontrollen und Sanktionen als Erziehungsmaßnahmen sind wirksam, postulieren Ökonomen in ihren theoretischen Modellen. Allingham und Sandmo (1972) wandten Beckers (1968) Modell kriminellen Verhaltens zur Beschreibung des Steuerverhaltens an. Dem ökonomischen Standardmodell zufolge maximieren Individuen ihren erwarteten Profit steuerwidrigen Verhaltens auf der Basis der gewichteten Vorteile erfolgreicher Hinterziehung und des Risikos der Aufdeckung durch Steuerprüfer und der folgenden Strafen. Je höher die Kontrollwahrscheinlichkeit und je höher die Strafen, und je geringer die vermuteten Vorteile erfolgreicher Hinterziehung, umso unwahrscheinlicher wird Steuerevasion.

Kontrollen und Sanktionen sind, wie sich in der Praxis zeigt, kurzfristig wirksam. Empirische Befunde, auch aus volkswirtschaftlichen Studien, bestätigen dies jedoch nicht immer. Pommerehne und Frey (1992) konnten nicht die erwartete Wirkung auf das Steuerverhalten feststellen. Und aus psychologischer Perspektive sind diese »Erziehungsmaßnahmen« auch von zweifelhaftem Wert: Ist nicht naheliegend, daß die Bürger ihren Staat als Gegner betrachten, wenn die Bevölkerung eines Landes den geschickten Umgang mit Steuern als Volkssport auffaßt und Steuersünden als Kavalierelektre verniedlicht? Ist Steuerevasion nicht bereits salontauglich, wenn selbst der Finanzminister in einem Medieninterview ein »gewisses Verständnis« dafür aufbringt, wenn es um die Ausnutzung von »Steuergestaltungsmöglichkeiten« geht und sich dafür verantwortlich sieht, daß diese Gestaltungsmöglichkeiten nicht überhandnehmen (Trend, November 1996, S. 151)? Wenn noch dazu zur Jagd geblasen wird, dann sehen die Gejagten im Jäger den Feind. Wenn mit scharfen Kontrollen und drastischen Sanktionen Steuerehorsam erzwungen wird, dann steigt nicht die Steuermoral, allenfalls der Widerstand und die »Kreativität in der Gestaltung der Steuergebarung«. Steuerhinterziehung und Steuerfahndung werden zum riskanten »Spiel«, in welchem der eine den fängt oder einzuholen versucht, der bald wieder geschickt entwischt. Wären nicht klare Informationen über Steuereinhebung und -ausgaben und die Vermittlung von entsprechenden Werthaltungen langfristig effizientere Strategien, um die Steuermoral der Bürger zu verbessern und das Spannungsfeld zwischen individueller Nutzenmaximierung und kollektiven Leistungen und Profiten zu entspannen? Brandstätter (1994, S. 243 f.) schließt seinen informativen Aufsatz über »Determinanten der Steuerhinterziehung: Ergebnisse der experimentellen Psychologie« mit einem

deutlichen Hinweis auf die Effizienz entsprechender Information seitens des Fiskus:

*»Je besser es daher gelingt, ... vielen Bürgern das Bewußtsein zu vermitteln, daß sie Verantwortung für gemeinsame Anliegen tragen, daß die Steuermittel effizient und gerecht verwendet werden, daß sie auch persönlich davon profitieren, desto weniger werden sie versuchen, sich der Steuerpflicht zu entziehen. Eine Verschärfung der Kontrolle und strengere Strafen haben nicht ohne weiteres eine bessere Steuermoral zur Folge. Steuerhinterziehung würde dadurch zwar weniger profitabel und von manchen auch deswegen eher vermieden, weil sie für ihr soziales Ansehen fürchten. Andererseits sind Strafen und Strafverfolgung von Steuerverstößen nicht dazu angetan, die Identifikation des Bürgers mit den öffentlichen Anliegen zu fördern. Diese Identifikation ist aber wohl die beste Gewähr für eine gemeinschaftsförderliche Lösung des sozialen Dilemmas, in dem sich Steuerzahler unweigerlich befinden.«*

Anstelle der Erziehung durch Strafe müssen nach Brandstätter (1994) Erziehung durch Einsicht und Appelle an die Moral treten. Klare Informationen über die Ausgabengebarung, über den vernünftigen Umgang mit den Steuergeldern, über die angewandten Gerechtigkeitsprinzipien in der Steuerbehandlung, mit dem Ziel erfolgreicher sozialer Umverteilung, könnten die Moral der Bürger heben. Tatsächlich haben Steuerzahler wenig mehr als negative Vorurteile über die staatlichen Ausgaben, sie kennen weder Steuerziele noch meinen sie üblicherweise, die Steuerlast wäre gerecht verteilt. Steuern werden als notwendiges Übel gesehen, das von starker Hand autoritär vorgeschrieben wird.

### 3. Steuern aus der Sicht der Steuerzahler

Steuern werden als Belastung empfunden und eine unmittelbare Rückzahlung der eingeforderten Abgaben in Form von öffentlichen Gütern ist nicht sichtbar. In Massenmedien wird über die Verschwendung öffentlicher Gelder, unüberlegten Investitionen und Ankäufen berichtet. Wen wundert's, wenn der Unwille, Steuern zu zahlen, groß ist. Seit Abgaben in Form von Steuern erhoben werden, gibt es auch die Tendenz, Steuern nicht zu zahlen, die Einkünfte nach unten zu korrigieren und Aufwendungen, die geltend gemacht werden können, zu überschätzen. Steuerhinterziehung ist zu einem gewichtigen Problem geworden. Schätzungen zufolge werden in den westlichen Industrieländern bis zu 20 Prozent der Einnahmen rechtswidrig der Besteuerung

entzogen und etwa 20 bis 30 Prozent der Steuerpflichtigen deklarieren ihr Einkommen nicht vollständig (Hessing, Efffers und Weigel, 1988).

Das Problem mit den Steuern sitzt tief: Für den Großteil der steuerpflichtigen Bürger ist es außerordentlich schwierig, die Steuergesetzgebung überhaupt erst zu verstehen. Gemessen anhand einer Formel zur Bestimmung des Lesealters, welche Satztlängen, Silbenanzahl etc. eines Textes berücksichtigt, wurde für britische Standardtexte der Steuergesetzgebung ein notwendiges Lesealter von 13 Jahren errechnet; für US-Steuertexte ist ein Lesealter von 12,5 Jahren notwendig. In Australien sind 17 Schul- und Studienjahre notwendig. Im Durchschnitt wurde für die britische Bevölkerung aber nur ein Lesealter von neun Jahren errechnet. Im allgemeinen verstehen die Steuerzahler auch in Österreich die Steuerrichtlinien nicht. Viele Steuerzahler wissen auch nicht über ihre eigenen Steuersätze bescheid (Lewis, 1979). Wenn aber nicht verstanden wird, warum wieviel Steuer vorgeschrieben wird, und vielfältige und komplexe legale Steuergestaltungsmöglichkeiten bestehen, dann entsteht Raum für subjektive Vermutungen und die Entwicklung von Vorurteilen auf der Basis psychologisch erklärbarer Befürchtungen.

Steuerzahler befürchten nicht nur, daß sie höhere Abgaben zu entrichten haben als andere und mächtige Personen sich egoistische Vorteile verschaffen. Steuerzahler haben auch inkonsequente Vorstellungen über Einnahmen und Ausgaben. Sie sind gegen Steuern, aber für soziale Wohlfahrtsprogramme. Tyszka (1994) erhob die Präferenzen französischer und polnischer Studenten bezüglich der öffentlichen Gebarung sozialwirtschaftlicher Angelegenheiten, der Steuerpolitik, staatlicher Eingriffe in die Wirtschaftsdynamik, Wohlfahrtsprogramme, Privatisierung, gesetzliche Bestimmungen des Privatigentums usw. Sowohl die französischen als auch die polnischen Studenten waren einhellig der Meinung, daß Steuern reduziert werden müßten, bei gleichzeitiger Erhöhung der Staatsausgaben für öffentliche Güter. Schmolders (1975) berichtet ähnliche Ergebnisse für Deutschland: Wenn nach Möglichkeiten der Reduktion des Staatsdefizits gefragt wird, dann meint die Mehrheit der Interviewten, die Ausgaben sollten eingeschränkt werden. Gleichzeitig wird aber verlangt, der Staat möge mehr in so gut wie alle staatlichen Programme investieren. Die Bevölkerung profitiert gerne von öffentlichen Gütern, wird aber immer resistenter, wenn es darum geht, dafür auch zu zahlen (van de Braak, 1983; Williamson und Wearing, 1996).

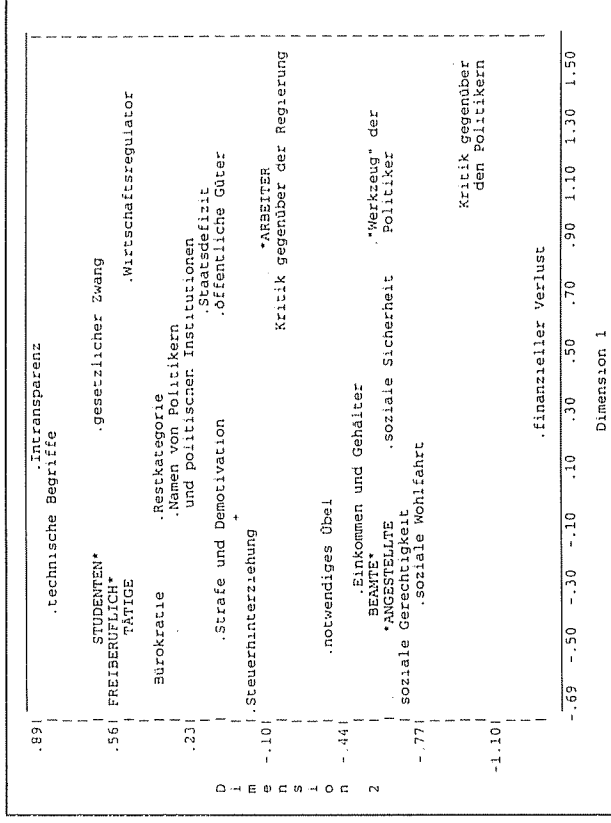
In einer Studie an der Universität Wien (Kirchler, 1998) wurden Einstellungen zu Steuern von freiberuflich Tätigen und Unternehmern, Beamten, Studenten, Angestellten und Arbeitern untersucht. Insgesamt 171 Personen wurden angewiesen, an Steuern zu denken und alles zu notieren, was ihnen dazu einfiel. Über 540 unterschiedliche Assoziationen wurden angeführt, die in

25 Kategorien sortiert wurden. Die Häufigkeiten von 20 Assoziationskategorien differierten signifikant zwischen den Berufsgruppen. Diese Kategorien wurden mittels Korrespondenzanalyse weiter untersucht. In Abbildung 1 sind die Resultate der dreidimensionalen Lösung graphisch dargestellt.

Etwa 14 Prozent der freien Assoziationen bezogen sich auf Steuerarten, in acht Prozent der Fälle wurden Namen von Politikern und politischen Institutionen genannt und in je fünf Prozent der Fälle kamen den Befragten steuerliche Termini, Hinterziehung, Strafe und Demotivation, finanzieller Druck und Einkommen des Staates in den Sinn; etwa gleich häufig wurden Steuern als notwendiges Übel gesehen oder es wurde Kritik gegenüber dem Staat geübt. Weiters wurden finanzielle Einbußen oder Möglichkeiten zur Schaffung sozialer Gerechtigkeit genannt.

Freiberuflich Tätige dachten häufiger als andere Personengruppen an Strafe und Demotivation durch die Steuereinhebung, an Intransparenz, gesetzlichen Zwang und Hinterziehung. Beamte führten Möglichkeiten zur Schaffung sozialer Gerechtigkeit an. Angestellte assoziierten hingegen Einkommen und Gehalt, soziale Sicherheit und Wohlfahrt und dachten an Steuern als notwendiges Übel. Im Gegensatz dazu kritisierten Arbeiter die Politiker und die Regierung, meinten, Steuern seien ein »Werkzeug«, dessen sich die Politiker, auf egoistische Vorteile bedacht, bedienen. Studenten führten meist steuerrechtliche Termini an oder dachten an bekannte Comic-Figuren, wie beispielsweise Donald und Dagobert Duck.

Aus den gruppenspezifischen Analysen geht hervor, daß freiberuflich Tätige und Unternehmer mit Steuern eine gesetzlich erzwingbare Abgabe assoziierten und dies als Demotivation und wahrscheinlich als Freiheitsreduktion erlebten. Der Verlust der Freiheit, das bereits besessene Geld nach individuellen Vorhaben investieren zu können, könnte zu Reaktanz führen. Vielleicht wurden auch deshalb vermehrt Assoziationen angeführt, die in die Kategorien »Widerstand und Hinterziehung« fallen. Angestellte und Beamte assoziierten häufig Begriffe, die sich mit sozialer Gerechtigkeit und Wohlfahrt decken. Deren Einstellungen zu Steuern dürften vor allem durch die wahrgenommenen Austauschbeziehungen zwischen Individuum und Staat geprägt sein. Arbeiter personifizierten die steuerlichen Abgaben insofern, als sie an Politiker und deren Machenschaften dachten und Kritik an einzelnen Personen und der Regierung ausübten. Steuern dienen demnach eher der persönlichen Bereichsergung als der Wohlfahrtsicherung der Bürger. Studenten, die als einzige befragte Gruppe nicht direkt von Steuerabgaben selbst betroffen sind, distanziereten sich gefühlsmäßig vom Stimuluswort. In weiteren Studien ist zu untersuchen, inwiefern freiberuflich tätige Personen Reaktanz und Widerstand gegen



Abgaben an den Staat entwickeln und in welcher Weise die Austauschgeschäfte zwischen Bürgern und dem Staat wahrgenommen werden.

Bevor die Ergebnisse von zwei weiteren Arbeiten an der Universität Wien vorgestellt werden, die über Reaktanz und Austauschbeziehungen Auskunft geben, sei auf die Beurteilung von typischen Steuerzahlern, ehrlichen Steuerzahlern und Steuersündern eingegangen. Außer den freien Assoziativen wurden die Eigenschaften, die typischen Steuerzahlern in Österreich, mittels Peabody's (1985) semantischem Differential erhoben. Das Instrumentarium bietet die Möglichkeit, Urteile in evaluative und deskriptive Komponenten zu trennen. Peabody geht davon aus, daß Urteile, Images oder Einstellungen zu einem Objekt aus einer Beschreibungs- und Bewertungskomponente bestehen. Beispielsweise könnte eine Person oder eine Nation als sparsam und genügsam beurteilt werden. Der Beschreibungsaspekt deutet darauf hin, daß das beurteilte Volk nicht verschwenderisch mit Ressourcen umgeht. Nachdem Sparsamkeit in unserem Kulturkreis positiv bewertet wird, ist anzunehmen, daß die affektive Einstellungskomponente zum beurteilten Stimulusobjekt positiv ist. Würde die zu beurteilende Person oder Nation hingegen als geizig bezeichnet, so würde sich auf Beschreibungsebene wenig ändern, wohl aber auf

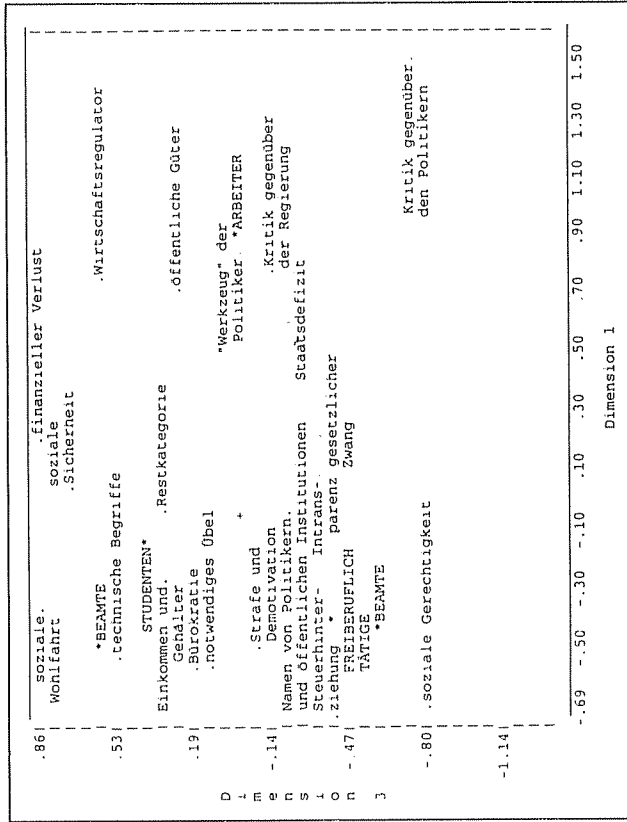


Abb. 1: Ergebnis der Korrespondenzanalyse von 19 Assoziationskategorien und fünf Berufsgruppen (erklärte Varianz: Dimension 1 = 38 Prozent; Dimension 2 = 30 Prozent; Dimension 3 = 17 Prozent)

der Bewertungsebene. Um zwischen Beschreibungs- und Bewertungsaspekten trennen zu können, erstellte Peabody (1985) ein Semantisches Differential, in welchem für jede Beschreibungsdimension zwei Eigenschaftspaare angeführt sind. Der Umgang mit Ressourcen wird anhand

Daß ehrliche Steuerzahler im Semantischen Differential positiver bewertet werden als Steueründer mag wenig überraschen. Unerwartet war jedoch, daß Personen, die Steuern hinterziehen, positiver beurteilt werden als typische Steuerzahler in Österreich. Ähnliche Befunde wurden in den Beschreibungsaspekten entdeckt: Während ehrliche Steuerzahler als hart arbeitende, intelligente Personen beschrieben wurden, wurden typische Steuerzahler in Österreich für dumm und faul befunden; Steueründer wurden von allen fünf Berufsgruppen als durchschnittlich fleißig und intelligent beschrieben (Abbildung 2). Diesen Ergebnissen zufolge kann die Steuermoral nicht besonders hoch sein: Steueründer wurden als clever, typische Steuerzahler hingegen als faul und dumm beschrieben.

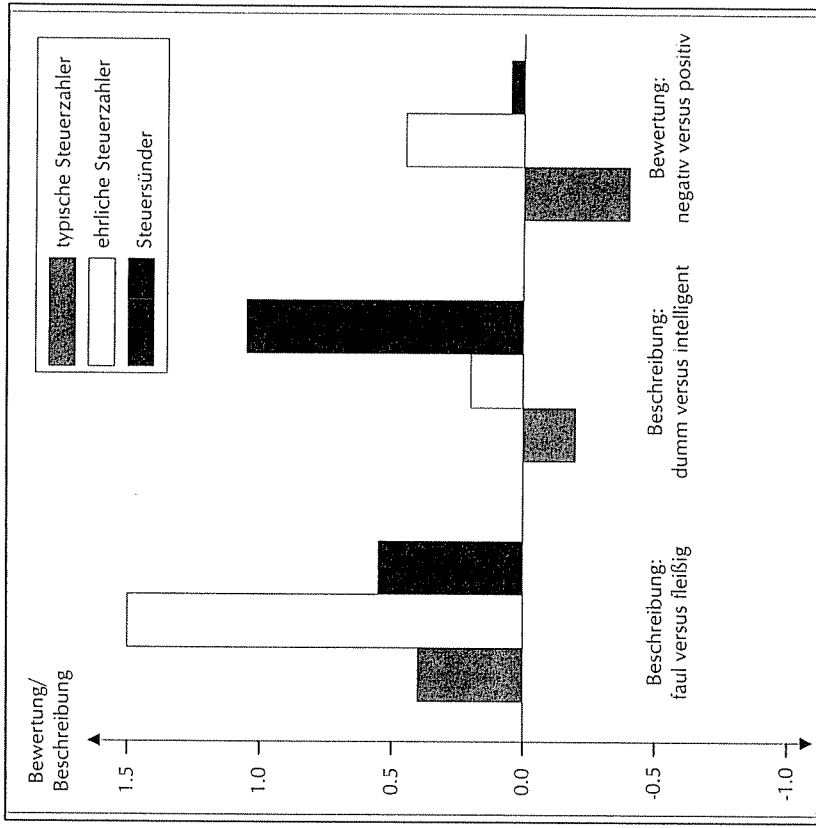


Abb. 2: Beschreibung und Bewertung von typischen Steuerzahlern, ehrlichen Steuerzahlern und Steueründern

#### 4. Steuermoral

Schmölders (1966) operationalisierte Steuermoral als Einstellung zu Steuerdelikten, Steueründern und zur Steuerstrafe. In einer Studie über die Steuermoral von Selbständigen wurden sieben fiktive Fälle von Steuerhinterziehung zur Beurteilung vorgelegt. Steueründer wurden von den Befragten selten als Diebstahl verurteilt, und meist verhängten die Befragten keine Sanktionen gegen die beschriebenen Steueründer. Die Wahrnehmung ungerechter

Verteilung der Steuerlast und negative Einstellungen zum Staat korrelierten mit Steuermoral.

Schmölders (1966) betont, daß die Steuermoral und in der Folge das Steuerverhalten, weniger mit rationalen Argumenten als mit persönlichen Einstellungen zu tun hat. Ergänzend dazu führt Strümpel (1969) an, daß die Steuermoral, oder die Bereitschaft, Steuern zu zahlen, auch von der wahrgenommenen Rigidität des Staates abhängt, von der Strenge der Verordnungen und der oft geradezu inquisitionsähnlich erlebten Verfolgung. Dornstein (1987) bestätigte in einer empirischen Arbeit, daß Personen mit negativen Einstellungen zum Staat mit den Steuervorschriften weitaus unzufriedener sind, die Steuern als belastender und ungerechter verteilt empfinden, als Personen mit positiven Einstellungen zum Staat.

Ausgehend von der Theorie des vernünftigen Handelns von Ajzen und Fishbein (1980) ist anzunehmen, daß das Verhalten, im aktuellen Fall die Hinterziehung von Steuern, von den Intentionen einer Person abhängt, und diese von Einstellungen und wahrgenommenen und als verpflichtend empfundenen Normen. Die Intention, Steuern nicht zu bezahlen, und die tatsächliche Hinterziehung dürften also von der Steuermoral, die weitgehend die Einstellungen einer Person abbildet, abhängen und von der je nach Persönlichkeit und sozialen Umgebung unterschiedlich erlebten Verpflichtung, sozialen Normen zu entsprechen.

Weigel, Hessing und Elffers (1987) faßten eine Reihe von Studien zur Steuerhinterziehung zusammen und isolierten zwei Variablenkomplexe, welche die Motivation zur Hinterziehung bestimmen sollten. Vor allem die finanziellen Möglichkeiten eines Steuerpflichtigen und Persönlichkeitsvariablen sind danach bedeutsam. Personen mit finanziellen Problemen scheinen eher geneigt zu sein, Steuern zurückzubehalten als Personen ohne Finanzprobleme (Wärneryd und Walerud, 1982). Obwohl diese Annahme plausibel erscheint, wurde sie in empirischen Arbeiten nicht immer bestätigt. Es scheint jedoch, daß Personen, die ihre Situation im Vergleich mit der anderer Personen als schlechter einschätzen, eher Steuern zurückhalten. Auch die Überlegungen von Brandstätter (1994) zum Einfluß des subjektiven Geldwertes auf den Widerstand, Steuern zu entrichten, stützen die Annahme, daß hohe Abgaben bei geringer Liquidität besonders belastend empfunden werden und der Widerstand wächst.

Schmölders (1966) und später Lewis (1982), Groenland und Van Veldhoven (1983) machten auf die Bedeutung von persönlichkeitspezifischen Variablen aufmerksam. Normabhängigkeit, ideologisch-religiöse und moralische Orientierungen dürften genauso wichtig sein, wie die subjektive Einschätzung der Gerechtigkeit der Verteilung materieller Güter in der Gesellschaft und die Einstellungen zum Staat und zu behördlichen Autoritäten. Weiters dürften

kompetitive Personen, die Geld und Gewinn als Ausdruck von Erfolg erleben, eher Steuern zurückbehalten als andere.

Schließlich sei an das Sprichwort erinnert, wonach die Gelegenheit den Dieb macht. Selbständige Unternehmer und freiberuflich Tätige, welche die Möglichkeit haben, Kosten abzusetzen, verschiedene Einnahmen zu deklarieren oder nicht, hinterziehen eher Steuern und bekennen sich auch eher dazu als Unselbständige mit einer sogenannten »gläsernen Brieftasche«. Vogel (1974) berichtet beispielsweise, daß in einer schwedischen Stichprobe 39 Prozent der Personen, die zur Einkommenssteuer veranlagt waren, Steuerhinterziehung zugaben; nur 21 Prozent der Lohnsteuerzahler zahlten nicht ihre Steuern vollständig. Wallchutzky (1984) stellte in einer australischen Studie fest, daß 43 Prozent der Personen, die der Steuerhinterziehung bezichtigt worden waren, unternehmerisch tätig waren, aber nur 13 Prozent der korrekten Steuerzahler selbständig waren.

Letztlich ist seit den einflußreichen Arbeiten von Kahneman und Tversky (1979) bekannt, daß das Verhalten in riskanten Entscheidungssituationen davon abhängt, ob ein Gewinn zu sichern oder ein Verlust zu reparieren ist. Freiberuflich Tätige erhalten für ihre Leistung üblicherweise einen Bruttobetrag. Darin enthalten sind Umsatzsteuer, Einkommenssteuer, Abgaben für die Sozialversicherung etc. Gehalts- und Lohnempfänger erhalten Nettolöhne ausbezahlt. Während eine Gruppe von Berufstätigen große Geldsummen in ihre »Taschen steckt« und einen Teil davon wieder abgeben muß, bekommt die andere Gruppe niemals den gesamten verdienten Betrag ausbezahlt. Wer aber einmal eine Summe Geld eingesteckt hat, betrachtet sie als eigenen Besitz und Abgaben als Verlust. Allein deshalb dürften freiberuflich Tätige bestrebt sein, durch legale und manchmal illegale Steuergestaltung ihre Verluste zu reparieren.

Zusammenfassend dürfte das Steuerverhalten also nicht nur von den ökonomisch begründeten Variablen »Kontrollwahrscheinlichkeit« und »Strafandrohung« abhängen, sondern auch von psychologisch definierten Faktoren, wie den Einstellungen zu staatlichen Einrichtungen, der Steuermoral, dem subjektiv erlebten Normendruck, von Persönlichkeitsfaktoren und demographischen Daten, dem absoluten Steuerbetrag und vom subjektiven Geldwert, den individuellen Hinterziehungsmöglichkeiten, den subjektiven Verlust- und Gewinnerlebnissen und dem erlebten Freiheitsentzug. Laut sozialpsychologischer Austausch- und Equitytheorien (z. B. Adams, 1965; Blau, 1964; Thibaut und Kelley, 1959) muß auch die subjektiv erlebte Balance zwischen individuellen Abgaben und dem Zugang zu öffentlichen Gütern die Moral der Steuerzahler und deren Verhalten beeinflussen. Wer hohe Abgaben zu entrichten hat und zur Überzeugung gelangt, daß die verantwortlichen Politiker die Staatsein-

nahmen zum Wohle des Volkes sinnvoll investieren und weiters die Möglichkeit sieht, selbst an öffentlichen Gütern teilzuhaben, wird eher zu ehrlicher Steuerzahlung neigen, als Personen, die über die Verschwendung von Steuergeldern klagen und der Meinung sind, manche würden sich damit persönlich bereichern, während sie weniger erhalten als sie abgeben.

Im folgenden wird untersucht, wie freiberuflich Tätige und Unternehmer steuerliche Lasten erleben und Steuerwiderstände entwickeln. Weiters wird die Wahrnehmung des Austauschverhältnisses zwischen staatlichen Einnahmen und Ausgaben zur Schaffung öffentlicher Güter beschrieben. Letztlich werden Phänomene diskutiert, die nicht durch die Thesen der rationalen Nutzenmaximierung erklärbar sind: Zum einen gelang es dem österreichischen Finanzminister vor wenigen Jahren, die Bevölkerung gegen ihren eigenen Vorteil aufzubringen. Zum anderen wird in empirischen Studien gezeigt, daß Steuerzahler durch geschickte Steuervorschreibungen zur Kooperation trotz persönlicher Verluste gebracht werden.

## 5. Freiheitseinschränkung und Reaktanz

Steuern können als Einschränkung der individuellen Handlungsfreiheit erlebt werden. Freiberuflich Tätige und Unternehmer gehören zu jenen Personengruppen, die einerseits vom Geld, das sie »in ihren Taschen haben« Abgaben entrichten müssen und andererseits aufgrund ihrer Eigenverantwortlichkeit und unternehmerischen Initiativen Steuern als Einschränkung ihrer Investitionspläne erleben können. Vor allem die Einschränkung der subjektiv erlebten Freiheit dürfte zu Widerstand und Hinterziehungstendenzen führen. Laut Reaktanztheorie (Brehm, 1966; Worman und Brehm, 1975) sind Menschen motiviert, ihre Freiheit zu erhalten und bestrebt, blockierte oder bedrohte Freiheitsräume wieder herzustellen. Je wichtiger die bedrohte Freiheit oder Alternative ist, je größer die Erwartung, die Freiheit könne wieder erworben werden und je stärker die erlebte Einengung, desto stärker die Reaktanz.

Bekanntlich führen Angestellte eher ihre Steuern ab, als Unternehmer, die auch zugeben, nicht immer alle Einnahmen zu deklarieren und bei den Ausgaben öfters zu übertreiben (Wallschutzky, 1984). In einer Studie an der Universität Wien (Kirchler, 1996) wurde geprüft, ob Unternehmer je nach Dauer der Betreuung ihres Unternehmens unterschiedlich starke Reaktanzgefühle entwickeln. Vor allem Jungunternehmer, die motiviert sind, ihr Unternehmen auf- und auszubauen, dürften die Steuervorschreibungen, stärker als Belastung und Freiheitseinschränkung erleben, als Unternehmer, die seit vielen Jahren ihren bereits etablierten Betrieb führen und sich an die verschiedensten Abgaben gewöhnen mußten. Deshalb sollten Reaktanzgefühle, Einstellungen

zur Steuer und Steuermoral sowie Widerstand und Hinterziehung mit der Dauer des Unternehmens korreliert sein.

Insgesamt 128 Unternehmer und Unternehmerinnen im Alter von durchschnittlich 41 Jahren beantworteten Fragen über die persönliche Steuermoral, ihre Einstellungen zu gesetzlichen Abgaben, erlebter Einschränkung der Freiheit und Tendenzen, Steuern zu vermeiden oder hinterziehen. Der strukturelle Zusammenhang zwischen diesen Variablen und dem Lebensalter der Befragten sowie der Dauer der von ihnen geführten Unternehmen ist in Abbildung 3 dargestellt. Wie in zahlreichen Studien (z. B. Strümpel, 1966) zeigte sich, daß sich mit zunehmendem Alter der Teilnehmer deren Einstellungen zur Steuer verbessern und der Widerstand sinkt. Unabhängig vom Lebensalter der Befragten, waren ihre Reaktanzgefühle stärker, je kürzer das Unternehmen bestand. Mit zunehmender erlebter Einschränkung der Freiheit verschlechterten sich die Einstellungen zur Steuer und weiters die Steuermoral, die Hinterziehungstendenzen wurden immer wahrscheinlicher.

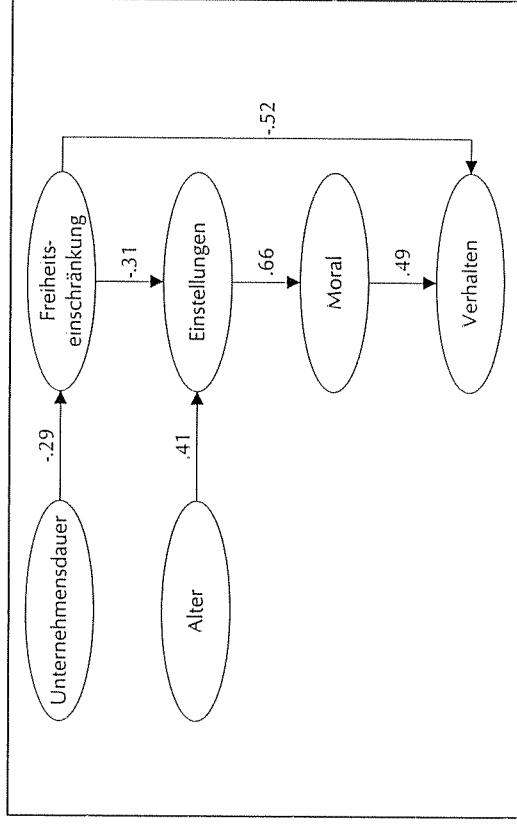


Abb. 3: Struktureller Zusammenhang zwischen Lebensalter und Unternehmensdauer, erlebter Freiheitseinschränkung, positiven Einstellungen zur Steuer, Steuermoral und positivem Steuerverhalten (erklärter Varianzanteil: 93 %)

Steuern sind unbeliebt, vor allem bei Unternehmern und freiberuflich Tätigen. Vor allem wenn das Unternehmen jung ist und durch finanzielle Inve-

stitutionen weiter etabliert werden sollte, werden Evasionsmöglichkeiten mit großer Wahrscheinlichkeit auch genutzt.

## 6. Geben und Nehmen

Durch die Steuergesetzgebung könnte soziale Gerechtigkeit geschaffen und durch die Schaffung öffentlicher Güter, könnten allen Vorteile geboten werden. Allerdings werden nicht immer die Einnahmen des Staates in einer fairen Beziehung zu den staatlichen Investitionen gesehen und meist wird vermutet, daß die eigenen Abgaben keineswegs dem eigenen Anteil an öffentlichen Gütern entsprechen.

In einer weiteren Studie an der Universität Wien (Kirchler, 1997a) wurden 133 Erwachsene gefragt, wie hoch sie die staatlichen Ausgaben in verschiedenen Ressorts erleben, wieviel der Staat für jedes Ressort ausgeben soll und weiters, welchen Anteil die Befragten selbst an den öffentlichen Gütern haben und wie hoch der individuelle Anteil sein sollte. Die ressortspezifischen Ausgaben wurden hoch eingeschätzt, den Wünschen der Befragten nach, hätten sie in beinahe allen Ressorts aber höher sein sollen. Die subjektiven Möglichkeiten, von den verschiedenen öffentlichen Gütern selbst zu profitieren, wurden auf alle Ressorts bezogen als geringer beschrieben, als gewünscht. In einem Strukturgleichungsmodell wurde der Einfluß der absoluten Höhe der Gesamtausgaben des Staates in allen Ressorts, die Höhe der individuellen Anteile an öffentlichen Gütern, die Differenz zwischen staatlichen Ausgaben und der gewünschten Höhe der Ausgaben, die Differenz zwischen individuellen und der gewünschten Teilhabe an öffentlichen Gütern, sowie die Differenz zwischen öffentlichen Ausgaben und dem individuellen Anteil, gemeinsam mit dem Lebensalter und dem monatlichen Nettoeinkommen der Befragten auf die Zufriedenheit mit der Regierung und die Steuermoral untersucht. Wie aus Abbildung 4 hervorgeht, steigt die Steuermoral mit zunehmendem Lebensalter und der Zufriedenheit mit der Regierung an. Die Zufriedenheit mit der Regierung hängt davon ab, ob die eigenen Steuerabgaben den Möglichkeiten entsprechen, an öffentlichen Gütern teilzuhaben, von der Höhe der erlebten Teilhabe an öffentlichen Gütern und der Differenz zwischen Staatsausgaben und individuellem Nutzen. Beiträge an den Staat und Vergütungen seitens des Staates werden vor allem von gut verdienenden Personen als unausgewogen gesehen. Gleichzeitig ist die individuelle Teilhabe an öffentlichen Gütern unbefriedigend.

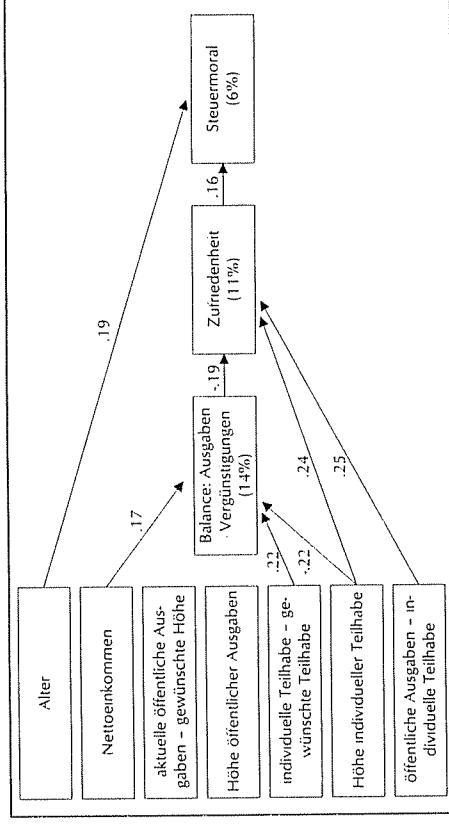


Abb. 4: Struktureller Zusammenhang zwischen Lebensalter, Nettoeinkommen, aktuellen staatlichen Ausgaben und gewünschten Ausgaben, individueller Teilhabe an öffentlichen Gütern und gewünschte Teilhabe, erlebter Balance zwischen Beiträgen und Vergütungen, der Zufriedenheit mit der Regierung und der Steuermoral (erklärter Varianzanteil: 96 %)

## 7. Vernunft und Unvernunft

Wer danach strebt, seinen individuellen Gewinn zu maximieren, wird versuchen, die Steuerabgaben zu reduzieren und möglichst viel von den öffentlichen Gütern zu profitieren. Wenn Menschen ihren persönlichen materiellen Gewinn kurzfristig zu maximieren trachten, wählen sie damit oft die langfristig schlechtere Alternative. Sei es, daß sie aufgrund ihrer Kurzsichtigkeit schnelle Belohnungen, die langfristig schmerzhaft intensive Kosten mit sich ziehen, zeitlich ferneren Belohnungen, die auch langfristige Gewinne garantieren, bevorzugen, sei es, daß sie in komplexen Situationen die »erstbeste« und manchmal aufgrund von Irrtümern damit die schlechteste Alternative wählen (Herrnstein, 1991). Manchmal verhalten sich Personen gegen ihren Vorteil und manchmal sind sie kooperativer, wenn ihnen von zwei Alternativen die für sie nachteilige geboten wird.





Egoisten, daß es kein Argument gäbe, das die Steuer rechtfertigt, daß damit die Steuerbelastung nur weiter ansteige und Politiker zu viel verdienen, also unter anderem auch deshalb die Staatsausgaben hoch sind. Betroffene Altruisten meinen, der Staat hätte andere Möglichkeiten, Geld zu sparen und das Defizit zu reduzieren, die geplante Steuer könne aber zu einer gerechteren Ressourcenverteilung im Land führen. Die meisten Assoziationen wurden bei den betroffenen Egoisten gezählt: Wie die nicht betroffenen Egoisten sprachen auch sie davon, daß kein Argument die neue Steuer rechtfertigt. Die Besteuerungen der Extrazahlungen würde die arbeitende Bevölkerung weiter demotivieren, viel zu leisten. Weiters hat der Staat andere Möglichkeiten zu sparen: Es gibt beispielsweise zu viele Beamte, die monatlich Unmengen Geld verschlingen, und Massen von Sozialschmarotzern.

Die moderate Resistenz der altruistisch eingestellten Personen und die heftigen Reaktionen seitens der Egoisten sind verständlich, wenn die Besteuerung des 13. und 14. Monatsgehalts als geplanter Angriff gegen traditionell bedeutungsvolle und für bestimmte Ausgaben reservierte Gehaltszahlungen gesehen wird. Aus ökonomischer Sicht ist aber schwer argumentierbar, daß die Mehrheit gegen die Steuer ist und auch nicht betroffene Egoisten dagegen sind. Gerade jene Personen, die auf ihren Vorteil bedacht sind, sind dagegen, daß die besserverdienenden Gruppen Abgaben entrichten, die indirekt über die Schaffung öffentlicher Güter allen zur Verfügung sünden.

## 7.2 Altruismus und Kooperation trotz Verlust

Taktisch kluge Argumentation hätte vielleicht die Mehrheit der Bevölkerung davon abgehalten, sich gegen ihren eigenen Vorteil und damit auch den Plan des Ministers aufzulehnen. Taktisch kluge Vorgangsweisen bei der Einhebung der Steuern könnten auch dazu führen, daß die Steuerzahler nicht nur ehrlich ihre Einnahmen anführen und die Ausgaben nicht übertreiben, sondern auch die Steuer nicht als Verlust betrachten.

Im Sinne der Prospect-Theorie (Kahneman und Tversky, 1979) beeinflussen Gewinn- und Verlusterwartungen die Risikoeinschätzung von Personen und dadurch die Bereitschaft, Steuern zu zahlen oder zu hinterziehen. Schepanski und Kelsey (1990) und Schepanski und Shearer (1995) testeten »framing effects«, indem sie Personen instruierten, sich in die Situation von Steuerzahlern zu versetzen, die während eines Steuerjahres entweder zu wenig Vorauszahlungen geleistet und eine Nachzahlung zu tätigen hatten, oder zu hohe Vorauszahlungen machten und eine Rückzahlung erwarten konnten. Nachforderungen werden als Verlust, Rückzahlungen als Gewinn erlebt. Die Autoren fanden, daß Steuerzahler weniger zu Steuerhinterziehung tendieren, wenn sie

eine Rückzahlung erwarteten, als wenn sie annehmen, daß sie am Jahresende Steuern nachzahlen müssen. Verluste, auch wenn sie nur subjektiv als solche erlebt werden, werden zu reparieren versucht, auch dann, wenn die Reparatur riskant ist.

Die Ergebnisse einer von Cox und Plumley (1988; zitiert in Webley, Robben, Elffers und Hessing, 1991) durchgeführten Analyse von 50.000 amerikanischen Steuerklärungen unterstützen die Bedeutung der Gewinn- und Verlusterlebnisse. Bei einer erwarteten Rückzahlung vom Finanzamt stieg die Bereitschaft der untersuchten Steuerzahler zur Bezahlung ihrer Steuern deutlich an, während Personen, die eine Nachzahlung erwarteten, die Steuerhöhe zu reduzieren trachteten.

Diese Befunde implizieren praktische Konsequenzen für die Gestaltung des staatlichen Steuersystems. Die Tatsache, daß Menschen je nach subjektiver Interpretation einer objektiv unveränderten Situation unterschiedlich reagieren, kann genutzt werden, um die Steuermoral zu erhöhen. Durch höhere Steuervorschreibungen zu Jahresanfang entsteht für die Steuerpflichtigen ein Guthaben und durch die Rückzahlung ein Gewinnerlebnis, während Nachforderungen zu Verlusterlebnissen führen und mit Steuerwiderständen zu rechnen ist. Im Falle eines Guthabens am Ende des Steuerjahres gewinnt die Gemeinschaft nicht nur durch die Tendenz zu offener Erklärung der Einnahmen und Ausgaben, sondern auch durch die Zinserträge, die aufgrund der Vorauszahlungen angefallen sind.

## 8. Resumée

In diesem Artikel werden psychologische Aspekte des Steuerhaltens und der Steuermoral diskutiert. Neben den ökonomisch fundierten »Erziehungsmaßnahmen« durch Kontrolle und Strafe, scheinen – wie Brandstätter (1994) betont – eine Vielzahl psychologischer Faktoren wirksam zu sein. Die Steuermoral erweist sich als gruppenspezifisch unterschiedlich. Deshalb wäre eine entsprechend gezielte und differenzierte Öffentlichkeitsarbeit seitens des Fiskus notwendig, um die Einstellung zu den Steuern zu verbessern und die Steuermoral zu heben. Neben der Bedeutung von subjektiv erlebtem Freiheitsentzug und Steuerwiderstand, erweisen sich Vorstellungen über das ausgewogene Verhältnis zwischen Steuern und Staatsausgaben und die Vorstellungen gerechter Verteilung von Lasten und Vergütungen als Determinanten der Steuermoral. Schließlich könnten Tendenzen zu irrationalen Verhalten kontextspezifisch genutzt werden, um anstelle der individuellen Nutzenmaximierung die Bereitschaft zu kollektiver Nutzenmaximierung zu erhöhen.

## Literatur

- Adams, J. S. 1965: Inequity in social exchange. In L. Berkowitz (Ed.), *Advances in Experimental Psychology*. New York: Academic Press.
- Ajzen, I. & Fishbein, M. 1980: *Understanding Attitudes and Predicting Social Behavior*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Allingham, M. G. & Sandmo, A. 1972: Income tax evasion: a theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 1, 323-328.
- Becker, G. S. 1968: Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, 76, 243-251.
- Blau, P. M. 1964: *Exchange and Power in Social Life*. New York: Wiley.
- Brandstätter, H. 1988: Sechzehn Persönlichkeits-Adjektivskalen (16 PA) als Forschungsinstrument anstelle des 16 PF. *Zeitschrift für experimentelle und angewandte Psychologie*, 35, 370-391.
- Brandstätter, H. 1994: Determinanten der Steuerhinterziehung: Ergebnisse der experimentellen Psychologie. In C. Smekal & E. Theurel (Eds.), *Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie*. Baden-Baden: Nomos.
- Brehm, J. W. 1966: *A Theory of Psychological Reactance*. New York: Academic Press.
- Cox, D. & Plumley, A. 1988: Analysis of voluntary compliance rates for different income source classes. Unpublished report of the International Revenue Service, Research Division, Washington, DC.
- Dawes, R. M. 1980: Social dilemmas. *Annual Review of Psychology*, 31, 169-193.
- Dornstein, M. 1987: Taxes: attitudes and perception and their social bases. *Journal of Economic Psychology*, 8, 55-76.
- Groenland, E. A. G. & Van Veldhoven, G. M. 1983: Tax evasion behavior: a psychological framework. *Journal of Economic Psychology*, 3, 129-144.
- Herrnstein, R. J. 1991: Experiments on stable suboptimality in individual behavior. *The American Economic Review*, 81, 360-364.
- Hessing, D. J., Elffers, H. & Weigel, R. H. 1988: Exploring the limits of self-reports and reasoned action: An investigation of the psychology of tax evasion behavior. *Journal of Personality and Social Psychology*, 54, 405-413.
- Kahneman, D. & Tversky, A. 1979: Prospect Theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 2, 363-391.
- Kirchler, E. 1996: Reactance to Taxation: Employers' Attitudes towards Taxes. Paper presented at the 12th IAREP Annual Colloquium, Paris, France, September 1996.
- Kirchler, E. 1997a: Balance between giving and receiving: tax morality and satisfaction with fiscal policy as they relate to the perceived just distribution of public resources. *Reitaku International Journal of Economic Studies*, 5, 59-70.
- Kirchler, E. 1997b: The burden of new taxes: acceptance of taxes as a function of affectedness and egoistic versus altruistic orientation. *Journal of Socio-Economics*, 26, 421-437.
- Kirchler, E. 1998: Differential representations of taxes: analysis of free associations and judgments of five employment groups. *Journal of Socio-Economics*, 27, 117-131.
- Lewis, A. 1979: *An empirical assessment of tax mentality*. Public Finance, 34, 245-257.
- Lewis, A. 1982: *The Psychology of Taxation*. Oxford: Martin Robertson.
- Peabody, D. 1985: *National Characteristics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pommerhne, W. W. & Frey, B. S. 1992: The effects of tax administration on tax morale. *Diskussionsbeiträge der Juridischen Fakultät, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Universität Konstanz*.
- Schepanski, A. & Kelsey, D. 1990: Testing for framing effects in taxpayer compliance decisions. *The Journal of the American Taxation Association*, 12, 60-77.
- Schepanski, A. & Shearer, T. 1995: A prospect theory account of the income tax withholding phenomenon. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 63, 174-186.
- Schmolders, G. 1966: *Psychologie des Geldes*. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt.
- Schmolders, G. 1975: *Einführung in die Geld- und Finanzpsychologie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Strümpel, B. 1966: *Steuermoral und Steuerwiderstand der deutschen Selbständigen*. Köln: Westdeutscher Verlag.
- Strümpel, B. 1969: The contribution of survey research to public finance. In A. T. Peacock (Ed.), *Quantitative Analysis in Public Finance*. New York: Praeger.
- Thibaut, J. & Kelley, H. H. 1959: *The Social Psychology of Groups*. New York: Wiley.
- Tyszka, T. 1994: Cognitive representation of economics. Paper presented at the IAREP/SABE conference, Rotterdam, The Netherlands, July 10-13.
- Van de Braak, H. 1983: Taxation and tax resistance. *Journal of Economic Psychology*, 3, 95-111.
- Vogel, J. 1974: Taxation and public opinion in Sweden: an interpretation of recent survey data. *National Tax Journal*, 27, 78-85.
- Wallchutzky, I. G. 1984: Possible causes for tax evasion. *Journal of Economic Psychology*, 5, 371-384.
- Wärneryd, K.-E. & Walerud, B. 1982: Taxes and economic behaviour: some interview data on tax evasion in Sweden. *Journal of Economic Psychology*, 2, 187-211.
- Webley, P., Robben, H., Elffers, H. & Hessing, D. 1991: Tax Evasion. An Experimental Approach. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weigel, R. H., Hessing, D. J. & Elffers, H. 1987: Tax evasion research: a critical appraisal and theoretical model. *Journal of Economic Psychology*, 8, 215-235.
- Williamson, M. R. & Wearing, A. J. 1996: Lay people's cognitive models of the economy. *Journal of Economic Psychology*, 17, 3-38.
- Wortman, C. & Brehm, J. W. 1975: Responses to uncontrollable outcomes: an integration of reactance theory and the learned helplessness model. In L. Berkowitz (Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*. Volume 8. New York: Academic Press.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Person – Arbeit – Gesellschaft** : Festschrift für Hermann Brandstätter / Lutz von Rosenstiel & Heinz Schuler (Hrsg.). – Augsburg : Wißner, 1998

(Reihe Psychologie : Bd. 1)

ISBN 3-89639-128-3

ISBN 3-89639-128-3

© 1998 by Dr. Bernd Wißner, Augsburg

Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung in anderen als den gesetzlichen Fällen bedarf deshalb der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlags.

Der Inhalt des vorliegenden Bandes liegt in der Verantwortung der Herausgeber.