

Engelbert Theurl  
Hannes Winner  
Rupert Sausgruber (Hrsg.)

Kompendium  
der österreichischen Finanzpolitik

SpringerWienNewYork

A. Univ.-Prof. Dr. Engelbert Theurl  
Univ.-Ass. Dr. Hannes Winner  
Univ.-Ass. Dr. Rupert Sausgruber  
Institut für Finanzwissenschaft  
Universität Innsbruck  
Innsbruck, Österreich

Gedruckt mit Unterstützung des Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank, des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur sowie der Universität Innsbruck.

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt.

Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdruckes, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten.

Produkthaftung: Sämtliche Angaben in diesem Fachbuch (wissenschaftlichen Werk) erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung und Kontrolle ohne Gewähr. Insbesondere Angaben über Dosierungsanweisungen und Applikationsformen müssen vom jeweiligen Anwender im Einzelfall anhand anderer Literaturstellen auf ihre Richtigkeit überprüft werden. Eine Haftung des Autors oder des Verlages aus dem Inhalt dieses Werkes ist ausgeschlossen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Buch berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

© 2002 Springer-Verlag/Wien  
Printed in Austria

Datenkonvertierung: Composition & Design Services, Minsk, Belarus  
Druck: Manz Crossmedia, A-1050 Wien  
Gedruckt auf säurefreiem, chlorfrei gebleichtem Papier – TCF  
SPIN 10844139

Mit 42 Abbildungen

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek  
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-211-83765-5 Springer-Verlag Wien New York

## Vorwort

Die wissenschaftliche Analyse der staatlichen Finanzpolitik hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten grundlegend verändert. Wurde früher insbesondere in der deutschsprachigen Finanzwissenschaft aus einer Gesamtsicht heraus argumentiert, stehen heute die einzelnen Sektoren der staatlichen Aufgabenerfüllung im Mittelpunkt des Interesses. Darüber hinausgehende Globalbetrachtungen der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit beschränken sich dabei auf methodisch spezialisierte Bereiche etwa im Rahmen von makroökonomischen Wirkungsmodellen und – soweit es sich um die optimale Gestaltung von Institutionen und Abläufen handelt – der Neuen Institutionellen Ökonomik. Vor dem Hintergrund einer derart voranschreitenden und auch notwendigen Spezialisierung in den Wirtschaftswissenschaften orten wir ein gesteigertes Interesse an einer überblicksartigen Erfassung der Wirtschaftspolitik eines Landes, um damit die wirtschaftspolitische Relevanz wissenschaftlicher Erkenntnisse zu demonstrieren.

In der vorliegenden Gesamtschau der österreichischen Finanzpolitik wollen wir neueren Erkenntnissen in der Finanzwissenschaft, Rechnungstrategie und finanzpolitischer Realität zu schlagen, wobei in der Ausrichtung Theorie und empirische Methoden der Wirtschaftswissenschaften moderne analytische und empirische Methoden der Wirtschaftswissenschaften Anwendung finden sollen. Dabei wird über eine beschreibende Darstellung der Institutionen der öffentlichen Finanzwirtschaft Österreichs wesentlich hinausgegangen. Aus unserer Sicht stellt dies eine notwendige Voraussetzung für die ökonomische Analyse und Beurteilung der Finanzpolitik dar. Dieses ambitionierte Ziel bringt es mit sich, die Betrachtung auf einzelne Teilbereiche zu beschränken, da eine vollständige Analyse der einzelnen Sektoren der öffentlichen Aufgabenerfüllung auch in einem umfangreichen Werk wie diesem unmöglich ist.

Die vorliegende Publikation richtet sich an alle, die eine kompetente wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der österreichischen Finanzpolitik suchen, damit insbesondere an Studierende der Wirtschaftswissenschaften, an Mitarbeiter(innen) öffentlich-rechtlicher Einrichtungen, die eine ökonomische Grundlage für die Analyse des tagespolitischen Geschehens benötigen, an Mitarbeiter(innen) in internationalen Organisationen, die ein kompaktes und aktuelles Bild der österreichischen Finanzpolitik interessiert, sowie an Kolleg(inn)en universitärer und außeruniversitärer Forschungseinrichtungen, denen ein Nachschlagewerk und eine „Leistungsschau“ der österreichischen Finanzwissenschaft angeboten werden soll.

ten (siehe etwa Allingham und Sandmo, 1972).<sup>1</sup>

Ökonomische Modelle der Steuerentscheidung im Kontext eines sozialen Dilemmas können von zwei Betrachtungsseiten analysiert werden: erstens vom Standpunkt des individuellen Steuerpflichtigen (mikroökonomische Analyse) und zweitens aus der Perspektive des Staates und der Gemeinschaft (makroökonomische Analyse). Im folgenden Abschnitt werden empirische Untersuchungen des ökonomisch-fundierten Steuerparadigmas diskutiert, die diesen beiden Analysepunkten Rechnung tragen. Im ersten Teil wird die Steuerentscheidung als individuelles Entscheidungsproblem analysiert, wobei insbesondere der Einfluss von Kontrolle und Strafe auf die Bereitschaft, der Steuerabfuhr zu entsprechen, berücksichtigt wird. Im zweiten Teil werden dann die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen der Steuerentscheidung analysiert.

## 2 Steuerverhalten im Kontext ökonomischer Modelle

### 2.1 Steuerentscheidung als individuelles Entscheidungsproblem

Formale ökonomische Analysen, welche lediglich auf individuelle monetäre Konsequenzen des Verhaltens abzielen, lassen erwarten, dass sowohl ein Anstieg der Kontrolle als auch ein Anstieg der Strafe zu einer Verringerung der Tendenz zur Steuerhinterziehung führen. Empirische Untersuchungen konnten allerdings den erwarteten Wirkungszusammenhang nicht immer bestätigen.

So konnten Spicer und Lundstedt (1976) zwar den erwarteten Einfluss der Kontrolle auf die Einstellung zur Steuerhinterziehung bestätigen, nicht aber den Einfluss der Strafe. In einem Experiment von Baldry (1987) gelang es ebenfalls nicht, den Einfluss der Steuertrafe auf die Deklarationshöhe nachzuweisen. Demgegenüber stehen die Befunde von Friedland u. a. (1978), die zeigen konnten, dass hohe Strafen eher geeignet sind, die Deklarationshöhe zu steigern, als geringe Strafen, und zwar auch bei einer proportionalen Verringerung der Überprüfungswahrscheinlichkeit. Die experimentellen Ergebnisse von Alm u. a. (1995) zeigen, dass die Deklarationshöhe in positiver Beziehung zur Überprüfungswahrscheinlichkeit steht, allerdings lediglich für Steuerstrafen von mindestens 200 Prozent. Alm u. a. (1992) weisen darauf hin, dass der Zusammenhang zwischen Deklarationshöhe und Überprüfungswahrscheinlichkeit nicht linear ist. So betrug die Deklarationshöhe 20 Prozent bei einer Überprüfungswahrscheinlichkeit von 0 Prozent und stieg auf 50,2 beziehungsweise auf 67,5 Prozent bei einer Überprüfungswahrscheinlichkeit von 2 beziehungsweise von 10 Prozent.

Alternative Kontrollmechanismen wurden in einem Experiment von Alm u. a. (1993a) untersucht. Dabei bestand ein Kontrollmechanismus in der Möglichkeit der Finanzbehörden all jene Steuerpflichtigen mit Gewissheit zu prüfen, deren deklariertes Einkommen unterhalb eines bestimmten Min-

<sup>1</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass natürlich auch andere Variablen in ein formales ökonomisches Modell gebettet werden können (einen Überblick liefern z. B. Bayer und Reichl, 1997; Hagedorn, 1991).

## Steuerhinterziehung: Einstellungen und Verhaltenstendenzen

Erich Kirchler und Boris Maciejovsky

### 1 Einleitung

Die Verpflichtung zur Abfuhr von Steuern und anderen Abgaben hat in der österreichischen Geschichte ihren Beginn in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Zu diesem Zeitpunkt wurde nicht nur die naturalwirtschaftliche Abgabenverpflichtung durch die geldwirtschaftliche ersetzt, sondern es kam auch zur Ausbildung der Besteuerungsgewalt als Hoheitsrecht des Staates und löste somit die autonomen Steuersysteme der einzelnen Länder der habsburgischen Monarchie ab (Doralt und Ruppe, 1994).

Da die staatsbürgerliche Pflicht der Abfuhr von Steuern zu entsprechen naturgemäß in einer Verringerung des für den Einzelnen verfügbaren Einkommens resultiert, kann davon ausgegangen werden, dass auch der Widerstand gegen diese Abfuhr eine ebenso lange Tradition hat. Obwohl die Verpflichtung zur Steuerleistung ursprünglich einen sehr moralischen Anspruch hatte und an die Ehre des Steuerzahlers appellierte. Dies bedeutet, dass jene Menschen, deren Lebenswandel als unehrenhaft angesehen wurde, zwar von der Steuerverpflichtung ausgenommen, aber auch sozial stigmatisiert wurden.

In der Gegenwart wird die Pflicht, der Steuerabfuhr nachzukommen, jedoch weniger als moralische Verpflichtung aufgefasst, sondern vielmehr als Opfer, das jeder Staatsbürger im Wohle der Gemeinschaft zu erbringen hat. In diesem Zusammenhang wird ersichtlich, dass sich Steuerpflichtige in einem sozialen Dilemma befinden. Individuelle Interessen, möglichst geringe steuerliche Belastungen, stehen im Konflikt mit kollektiven Interessen, einem funktionierenden Gemeinwesen, an dem alle Steuerpflichtigen zu gleichen Teilen beitragen.

Diese Betrachtungsweise, Steuern als soziales Dilemma aufzufassen, führte in der Vergangenheit, insbesondere von Seiten der Ökonomie zu Analysen von Steuerentscheidungen unter Unsicherheit. Beruhend auf wenigen zentralen Annahmen, wie Rationalität und individueller Nutzenmaximierung, wurden formale Modelle konstruiert, welche die Entscheidung Steuern ordnungsgemäß abzuführen oder aber sie zu hinterziehen vor allem von exogenen Größen, wie der Kontrolle und Strafe, abhängig mach-

destruktives gelegen war (cutoff-rule). Ein weiterer Kontrollmechanismus bestand darin, überführte Steuerhinterzieher nicht nur für die aktuelle Steuerperiode, sondern auch rückwirkend für eine bestimmte Anzahl an vergangenen Perioden zu überprüfen (conditional back audit rule), während der letzte Kontrollmechanismus darin bestand, dass überführte Steuerhinterzieher mit einer höheren zukünftigen Überprüfungswahrscheinlichkeit rechnen mussten als ehrliche Steuerzahler (conditional future audit rule). Diese drei alternativen Kontrollmechanismen wurden gegenüber rein zufallsbedingten Steuerkontrollen, ohne die Möglichkeit für die Finanzbehörden, Mindestsätze festzulegen, rückwirkende Prüfungen durchzuführen oder zukünftige Prüfungen vermehrt anzusetzen, kontrastiert. Die Ergebnisse zeigen, dass die Deklarationshöhe in den experimentellen Bedingungen mit alternativen Kontrollmechanismen höher waren als in jenen mit konventionellen zufallsbedingten Kontrollsystemen.

Güth und Mackscheidt (1985) untersuchten Transferleistungen im Kontext von Überprüfungswahrscheinlichkeit und eines progressiven Steuertransfers. Die Transferleistungen wurden entsprechend eines bestimmten Transfer-Koeffizienten ausbezahlt und hingen von den Gesamteinnahmen aus Steuern und Strafen ab. Die Ergebnisse zeigen, dass das Deklarationsverhalten unabhängig vom Erfahrungsgrad, den finanziellen Anreizen und der Gruppengröße war. Auch bei individueller Betrachtung des Deklarationsverhaltens im Zeitverlauf zeigte sich hohe Konstanz der getroffenen Entscheidungen. Dieser Umstand lässt die Autoren von konstanter „moralischer Einstellung“ sprechen, das heißt, die Steuerentscheidungen erfolgten entweder konstant ehrlich oder konstant unehrlich.

Alm u. a. (1999) untersuchten das Steuerverhalten in einem Experiment, wobei die Teilnehmer das Steuersystem aktiv per Mehrheitswahl mitgestalten konnten. Abgeführte Steuern wurden in ein öffentliches Gut investiert, das allen Steuerpflichtigen – das heißt auch Steuerhinterziehern – zugänglich war. Die Ergebnisse zeigen, dass mehrheitlich gegen eine Verschärfung des Steuersystems gestimmt wurde, insbesondere gegen eine Anhebung von Überprüfungswahrscheinlichkeiten und Strafsätzen. Allerdings wurde für eine Erhöhung der Strafsätze gestimmt. Fehr und Gächter (2000) konnten hingegen zeigen, dass Sanktionsmöglichkeiten von den Teilnehmern gezielt und systematisch genutzt werden, um die Beitragshöhe für ein öffentliches Gut zu erhöhen – obwohl diese Sanktionsmöglichkeiten mit individuellen Kosten für die Teilnehmer verbunden waren. Alm u. a. (1993b) zeigen in einer experimentellen Untersuchung, dass die Höhe der Beiträge zu einem öffentlichen Gut auch davon abhängen, ob die Teilnehmer aktiv über die Verwendung mitbestimmen dürfen oder nicht. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Beitragsmoral sinkt, wenn den Teilnehmern keine Kontrolle über die Verwendung ihrer Beiträge zuteil wird.

Allen gerade berichteten Experimenten, die den Einfluss von Kontrolle und Strafe auf die Deklarationshöhe untersuchten, ist jedoch gemein, dass die Teilnehmer das zu deklarierende Einkommen exogen vom Versuchsleiter erhielten und nicht selbst verdienen mussten. Im Gegensatz dazu untersuchten Kirchler u. a. (2001) die Interaktion von Kontrolle und Strafe auf die Bereitschaft, Steuern ordnungsgemäß abzuführen, in einem endogenisierten

Steuerexperiment, in welchem 72 Teilnehmer das zu deklarierende Einkommen in einem experimentellen Aktienmarkt verdienten. In diesem computerisierten Experiment mussten die Teilnehmer den „Finanzbehörden“ Steuererklärungen getrennt für Veräußerungserträge aus dem Handel von Aktien und für Dividenderlöse am Ende jeder der 18 Handelsperioden vorlegen. Dabei wurde sowohl die Wahrscheinlichkeit, die Angaben zu überprüfen (17 versus 34 Prozent), als auch die Steuerstrafe (50 versus 100 Prozent des hinterzogenen Einkommens) variiert.

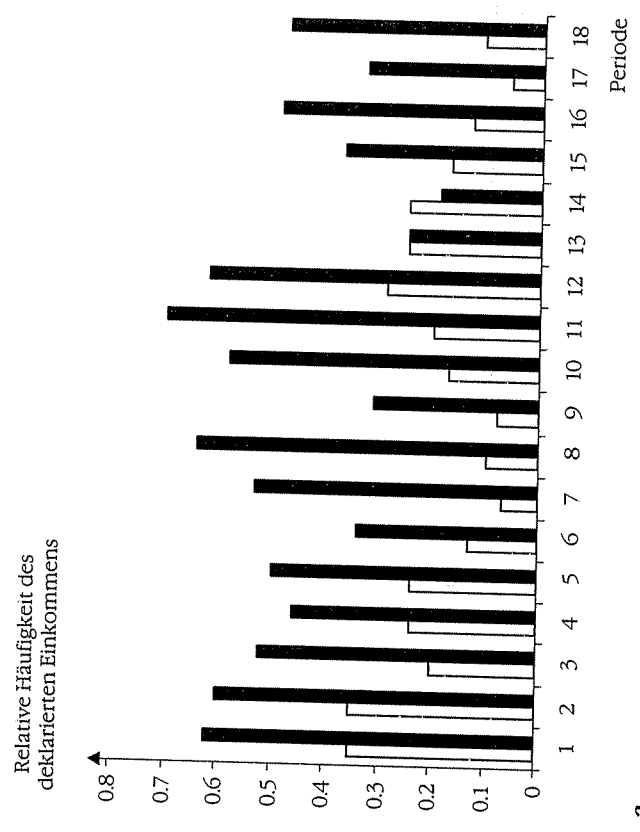
Die Ergebnisse zeigen, dass sowohl die Wahrscheinlichkeit, die Angaben zu überprüfen, als auch die Steuerstrafe geeignet gewesen sind, das deklarierende Einkommen zu erhöhen. Abbildung 1a und b legt jedoch den Schluss nahe, dass der Effekt der Überprüfungswahrscheinlichkeit auf das deklarierende Einkommen stärker ist als der Effekt der Steuerstrafe. Während lediglich in 14 der 18 Handelsperioden eine hohe Steuerstrafe auch zu einem höheren deklarierten Einkommen führte als eine geringe Steuerstrafe, konnte der erwartete Einfluss der Überprüfungswahrscheinlichkeit in 16 von 18 Handelsperioden nachgewiesen werden. In diesen 16 Handelsperioden führte eine hohe Überprüfungswahrscheinlichkeit auch zu einem höheren deklarierten Einkommen als eine geringe Überprüfungswahrscheinlichkeit.

## 2.2 Steuerentscheidung als gesamtwirtschaftliches Entscheidungsproblem

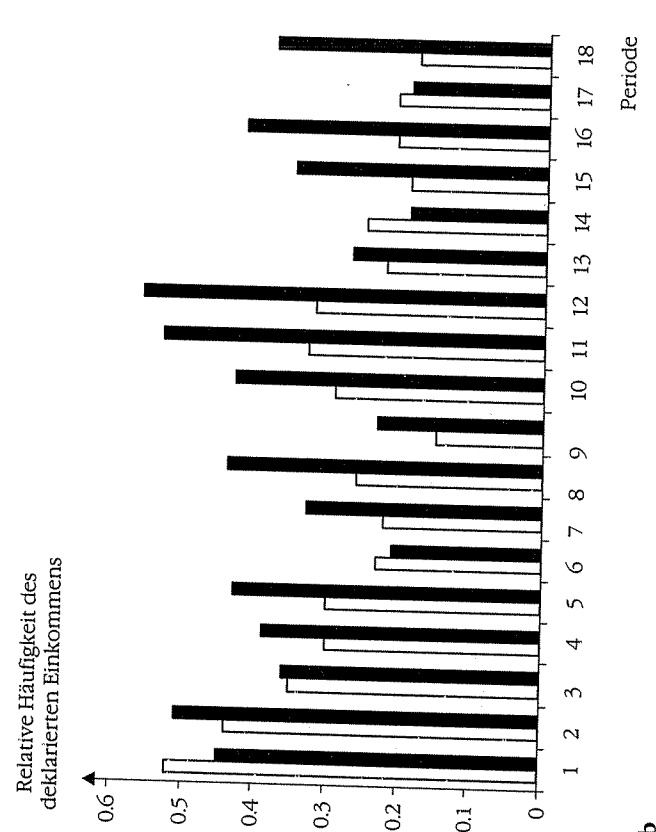
Die Entscheidung, der Steuerabfuhr zu entsprechen, kann nicht bloß aus individueller Perspektive analysiert werden, sondern auch aus dem Blickpunkt der Gemeinschaft und des Staatshaushaltes. Aus der Perspektive der ökonomischen Standardtheorie ist dabei zu erwarten, dass Steuervermeidung als illegale Möglichkeit die Steuerabfuhr zu reduzieren und Steuerflucht beziehungsweise Steuervermeidung als legale Reduktionsmöglichkeiten gemeinsam einer formalen Analyse unterzogen werden sollten, da sie zu identischen makroökonomischen Konsequenzen für den Staatshaushalt führen. Korrespondierend mit dieser Argumentationslinie propagieren Cross und Shaw (1982) eine gemeinsame formale Analyse von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung.

Kirchler u. a. (2002) erhoben und analysierten in einer empirischen Studie, an der 252 österreichische Steuerpflichtige teilgenommen haben, soziale Repräsentationen der Begriffe Steuerhinterziehung, Steuerflucht und Steuervermeidung. Soziale Repräsentationen werden als weit umfassendes Konzept verstanden, das eine soziale Realität abbildet. Soziale Repräsentationen sind ähnlich den Glaubenssystemen einer Gesellschaft sozial konstruierte Wirklichkeitsbilder, die Einstellungen und Wissen, Mythen und Legenden vereinen (Moscovici, 1981; Wagner, 1994). In den sozialen Repräsentationen spiegeln sich individuelle Beobachtungen und Erfahrungen wider, die von Menschen im sozialen Kontext gemacht und in der Auseinandersetzung mit anderen geformt wurden und handlungsweisend sind (Kirchler, 1999b).

Soziale Repräsentationen werden auf unterschiedliche Weise erfasst. Häufig werden Stimuluswörter oder -bilder vorgelegt, zu denen Personen frei assoziieren sollen. Wenn beispielsweise soziale Repräsentationen des



a



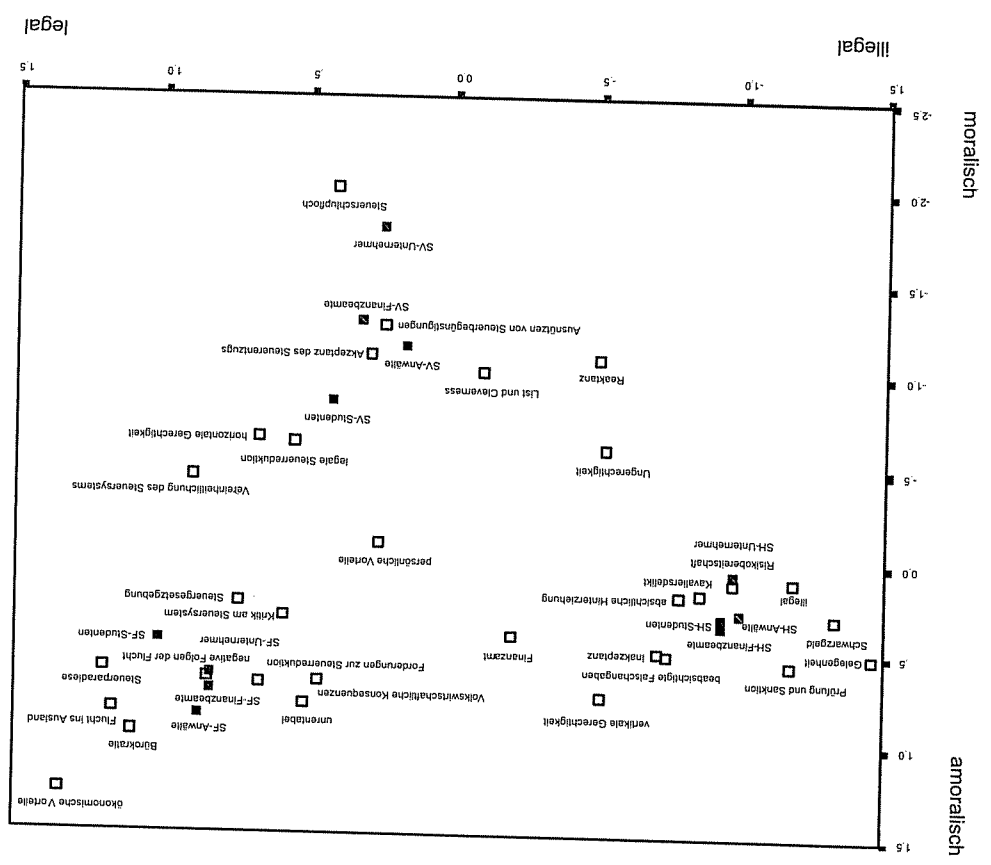
b

Abb. 1. Einfluss der Überprüfungswahrscheinlichkeit (□ 17%, ■ 34%) (a) und der Steuerstrafe (□ 50%, ■ 100%) auf die Steuerdeklaration

Steuerhaltens untersucht werden, können Stimuli wie Steuerhinterziehung, -flucht oder -vermeidung vorgelegt und Teilnehmer, die verschiedenen Berufsgruppen angehören, aufgefordert werden, alles zu protokollieren, was ihnen zu den Stimuli spontan einfällt. Anschließend können die Assoziationen nach ihrer Valenz und Wichtigkeit bewertet werden. Die Analyse der assoziierten Begriffe erlaubt es, verschiedene Aspekte von sozialen Repräsentationen zu untersuchen. Häufig werden die Assoziationen kategorisiert. Die Auftrittshäufigkeiten der Assoziationskategorien pro Stimulus erlauben schließlich, mittels Korrespondenzanalyse, die Untersuchung des semantischen Raumes der sozialen Repräsentationen der Stimuli. In der Studie von Kirchlir u. a. (2002) wurden die drei Stimuli Steuerhinterziehung, -flucht und -vermeidung vorgelegt und die Häufigkeiten der dazu assoziierten Begriffe, wie vertikale und horizontale Gerechtigkeit, Bürokratie und Steuerparadies, Finanzamt oder Schwarzgeld u. a., mittels Korrespondenzanalyse ausgewertet.

Die Ergebnisse der Korrespondenzanalyse legen eine zweidimensionale Lösung nahe, welche klar zwischen den drei Stimuli differenziert (siehe Abb. 2). Abweichend von der Tatsache, dass sowohl legale als auch illegale Möglichkeiten, Steuern zu reduzieren, zu identischen makroökonomischen Konsequenzen führen, weist die Analyse der erhobenen sozialen Repräsentationen darauf hin, dass verschiedene Reduktionsmöglichkeiten von den Steuerpflichtigen auch sozial unterschiedlich wahrgenommen und mit unterschiedlichen Begriffen assoziiert werden. Die Ergebnisse der Analyse weisen auf die Existenz zweier Dimensionen hin. Auf der einen Dimension erfolgt eine Unterscheidung hinsichtlich der Legalität beziehungsweise der Illegalität, aber auf der anderen Dimension zwischen moralischer und amoralischer Steuerreduktion unterschieden wird. Erwartungsgemäß werden sowohl Steuerflucht als auch Steuervermeidung als legale Steuerreduktionsmöglichkeiten und Steuerhinterziehung als illegale Reduktionsmöglichkeit erlebt, während sowohl die Steuerhinterziehung als auch die Steuerflucht als amoralischer Weg wahrgenommen wird, die Steuerlast zu reduzieren, aber die Steuervermeidung als moralische Reduktionsmöglichkeit erlebt wird. Abbildung 2 zeigt außer der Trennung der Stimuli auf den zwei Dimensionen auch, welche Begriffe häufig assoziiert wurden. Prüfung und Sanktion, vertikale Gerechtigkeit und Gelegenheit sind beispielsweise typisch mit Steuerhinterziehung assoziiert worden; Bürokratie und ökonomische Vorteile wurden mit Steuerflucht verbunden und zur Steuervermeidung fiel allen teilnehmenden Berufsgruppen gleichermaßen horizontale Gerechtigkeit, Reaktanz und Steuerschlupflöcher ein.

In einem weiteren Analyseschritt wurden Einstellungsindizes aus den Nennungen berechnet, wobei die Teilnehmer bei Generierung ihrer Assoziationen angeben mussten, ob es sich dabei um positive, neutrale oder um negative Assoziationen handelte. Der Polaritätsindex wurde aus der Differenz positiver und negativer Nennungen bezogen auf die Gesamtzahl an Nennungen berechnet, und läuft von -1 (negative Einstellung) bis +1 (positive Einstellung). Die Ergebnisse zeigen, dass unabhängig von der Berufszugehörigkeit der Teilnehmer, Steuerhinterziehung als eher negativ, Steuerflucht als eher neutral und Steuervermeidung als eher positiv beurteilt wurde.



Die enge Blickrichtung formaler ökonomischer Modelle basiert lediglich auf monetären Konsequenzen individuellen Verhaltens, stellt jedoch nicht auf Motive oder Absichten, die zu einem bestimmten Verhalten geführt haben, ab. Eine Vielzahl an empirischen Ergebnissen stützen die Auffassung, dass die alleinige Berücksichtigung ökonomischer Determinanten und individueller monetärer Konsequenzen nicht ausreichen, um die Tendenz zur Steuerhinterziehung zu beschreiben (Alm u. a., 1999; Baldry, 1987; Bosco und Mittone, 1997; Cullis und Lewis, 1997; Kaplan und Reckers, 1985). Das ökonomische Standardmodell zur Steuerhinterziehung, beruhend auf exogenen Größen wie Kontrolle und Strafe, geht davon aus, dass Steuerpflichtige nur deshalb Steuern abführen, weil sie Kontrolle und Strafe fürchten, also bloß auf *äußere Reize* passiv reagieren. Intrinsische Motive, wie Gerechtigkeitsempfinden, Kooperationsbereitschaft, Altruismus oder soziale Normen, bleiben unberücksichtigt. Weiters kann eine Erhöhung von Kontrolle und Strafe auch zum entgegengesetzten Effekt in Bezug auf die Deklarationsbereitschaft der Steuerpflichtigen führen. Dann nämlich, wenn es durch zu einem Crowding-out an intrinsischer Motivation kommt (Frey, 1992; 1997).

In den meisten Ländern ist die Wahrscheinlichkeit einer Steuerprüfung beziehungsweise die Steuerstrafe von solch geringer Höhe, dass eine alleinige Analyse des Steuerhaltens auf Basis dieser Größen unzureichend erscheint. Würden Steuerpflichtige tatsächlich ihre Steuerbereitschaft lediglich von Kontrolle und Strafe abhängig machen, so müsste das beobachtbare Fehlverhalten weit größere Ausmaße haben, als dies der Fall zu sein scheint. Steuerhinterzieher müssen im Gegensatz zu den meisten experimentellen Untersuchungen nur mit einer äußerst geringen Wahrscheinlichkeit einer Steuerprüfung rechnen. Selbst im Falle einer Überführung müssen sie in den meisten Fällen lediglich den hinterzogenen Betrag abführen und bloß mit einer geringen Bußstrafe rechnen.

Formale Analysen des Steuerhaltens erweisen sich zudem als nur beschränkt tauglich, um reales Verhalten zu beschreiben, weil eine größere Anzahl an Einflussfaktoren in der Regel nicht simultan berücksichtigt werden kann, ohne dass Wirkungszusammenhänge zwischen den Variablen verloren gehen (Bayer und Reichl, 1997; Skinner und Slemrod, 1985). Der Gesamteffekt solch gegenläufiger Wirkungsrichtungen ist demnach unbestimmt und trägt kaum zum Verständnis des Untersuchungsobjektes bei.

Aus psychologischer Perspektive müssen anstelle von Kontrolle und Strafe Einsicht und Bewusstsein, Verantwortung für gemeinsame Anliegen zu tragen, treten. Die Bereitschaft, der Steuerpflichtung zu entsprechen, kann dabei durch klare Informationsbereitstellung seitens der Behörden, durch Transparenz über die Verwendung von Steuermitteln sowie durch Berücksichtigung von subjektiven Gerechtigkeitsprinzipien erhöht werden. Empirische Studien legen jedoch nahe, dass Steuerzahler weder eine genauere Kenntnis von Steuerzielen noch den Eindruck haben, ihre Steuerlast

**Abb. 2.** Soziale Repräsentationen über Steuerhinterziehung, Steuerflucht und Steuervermeidung. ■ Berufsgruppen und Versuchsbedingungen, □ Assoziationskategorien

sei gerecht verteilt oder ihre Steuergelder würden für sinnvolle Anliegen verwendet.

### 3 Steuerverhalten im Kontext psychologischer Determinanten

#### 3.1 Steuern aus der Sicht der Steuerzahler

Steuern werden als subjektive Belastung empfunden (Vogel, 1974), wobei eine unmittelbare und transparente Gegenleistung seitens des Staates für die abgeführten Steuern vielfach nicht oder nur unzureichend wahrgenommen wird. Vielmehr herrscht die Meinung vor, dass Steuergelder widmungsfremd verwendet oder verschwendet werden (Dean u. a. 1980; Wall-schutzky, 1984) sowie dass das Steuersystem ungerecht sei (Dornstein, 1987; Mason und Calvin, 1984) und die Steuerlast und die Steuersätze zu hoch sind (Vogel, 1974).

Steuerzahler haben inkonsistente Vorstellungen über Einnahmen und Ausgaben. Während staatliche Leistungen gerne in Anspruch genommen werden, ist die Bereitschaft, dafür auch durch Steuern zu bezahlen, gering (Citrin, 1979; van de Braak, 1983; Williamson und Wearing, 1996). Steuerzahler sprechen sich für eine Steuerreduktion aus, gleichzeitig aber für soziale Wohlfahrtsprogramme. Tyszka (1994) berichtet, dass sowohl französische als auch polnische Studenten einhellig der Meinung waren, dass Steuern reduziert werden müssten, bei gleichzeitiger Erhöhung der Staatsausgaben für öffentliche Güter. Ähnliche Ergebnisse berichtet Schmolders (1975) für Deutschland. Wenn nach Möglichkeiten gefragt wird, das Staatsdefizit zu verringern, meint die Mehrheit der Befragten, staatliche Ausgaben sollten reduziert werden. Gleichzeitig wird aber verlangt, dass alle bestehenden staatlichen Programme beibehalten werden. Es soll also, wenn notwendig, gespart werden, nur nicht bei einem selbst. Steuerzahler beurteilen das Verhalten anderer viel kritischer als ihr eigenes (Thurman, 1988).

Steuerhinterziehung wird von der Bevölkerung als geringfügiges Vergehen erachtet, als Kavaliärsdelikt (Kirchler, 1998b). Während 86,2 Prozent einen Diebstahl von weniger als 20 Dollar und 90,2 Prozent einen Diebstahl von mehr als 20 Dollar als unmoralisch und falsch beurteilten, waren nur 61,1 Prozent der Befragten der Meinung, dass Steuerhinterziehung falsch sei (Grasmick und Scott, 1982). Auch Vogel (1974) berichtet, dass nur 1,7 Prozent der Befragten eine Haftstrafe für Steuerhinterzieher befürworteten, während 53,9 Prozent die Verhängung einer Haftstrafe bei einem Einbruchsvergehen propagierten, selbst wenn der geldmäßige Schaden beider Vergehen gleich hoch gewesen ist. Lewis (1979) führt an, dass zwar die Hinterziehung von großen Steuersummen mit dem Wunsch nach strenger Strafe in Verbindung steht, dass dies allerdings nicht für die Hinterziehung von moderaten Summen gilt.

In einer Studie von Kirchler (1998b) wurden Einstellungen zu Steuern von freiberuflich Tätigen und Unternehmern, Beamten, Angestellten und Arbeitern sowie von Studenten untersucht. Insgesamt wurden 171 Personen angewiesen, an Steuern zu denken und ihre spontanen Gedanken und Assoziationen zu protokollieren. Die über 540 unterschiedlichen Assoziationen wur-

den zu 25 Assoziationskategorien zusammengefasst, wobei die Berufsgruppen sich in 20 der 25 Kategorien signifikant voneinander unterschieden.

Die Ergebnisse zeigen, dass freiberuflich Tätige und Unternehmer Steuern mit Strafe, Bürokratie, Intransparenz der Gesetzgebung sowie mit Intransparenz der Verwendung von Steuern assoziieren. Sie erleben Steuern als gesetzlich erzwingbare Abgaben und somit als Freiheitsverlust und als Demotivation. Beamte assoziieren mit Steuern die Möglichkeit, soziale Gerechtigkeit herzustellen, indem Vermögen und finanzielle Mittel zwischen Staat und Bevölkerung umverteilt werden können. Andererseits führten Beamte auch negative Assoziationen an, die sich auf die Problematik des „Trittbrettfahrers“ beziehen: Personen, die ihrer Verpflichtung zur Steuerabfuhr nicht entsprechen, profitieren sowohl auf individueller Einkommensebene als auch von den öffentlichen Gütern, die mit den Abgaben der Steuerzahlern bereitgestellt werden und zur allgemeinen Verfügung der Öffentlichkeit stehen. Die Gruppe der Angestellten assoziierten mit Steuern vornehmlich Begriffe wie Sozialsystem und soziale Sicherheit, welche durch die Abfuhr von Steuern gewährleistet werden. Sie betrachten Steuern zudem als notwendiges Übel, das zwar individuelles Einkommen schmälert, allerdings auch das Sozialsystem und den Wohlfahrtsstaat garantiert. Arbeiter kritisieren Politiker und Regierung und meinen, dass Steuern „Werkzeug“ der egoistischen Bereicherung von Politikern seien. Studenten schließlich assoziierten Steuern mit rechtlichen Fachtermini, nannten Namen von Politikern, dachten an Comic-Figuren wie Donald und Dagobert Duck oder nannten sinnlose Worthülsen.

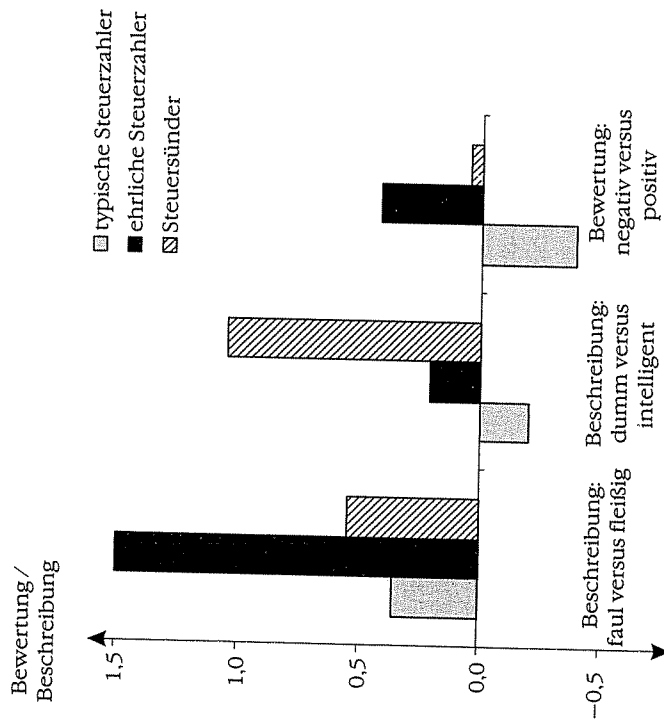
Aus den gruppenspezifischen Analysen kann gefolgert werden, dass die Gruppe der freiberuflich Tätigen beziehungsweise der Unternehmer Steuern als gesetzlich erzwingbare Abgaben erachten und dies als Freiheitsreduktion und Demotivation erleben. Der Verlust der Freiheit, erwirtschaftetes Geld nach individuellen Vorhaben investieren zu können, könnte zu Reaktanz und im Weiteren auch zur Tendenz zur Steuerhinterziehung führen. Beamte, Angestellte und Arbeiter hingegen unterstrichen mit ihren Assoziationen die Bedeutung von Austauschbeziehungen und subjektiver Gerechtigkeit. Studenten, die einzige Gruppe, die lediglich eine geringe steuerliche Abgabepflicht zu erfüllen hat, distanzieren sich gefühlsmäßig vom Stimuluswort und produzieren vorwiegend abstrakte und theoretische Assoziationen.

Betrachtet man die Sequenz, in der Assoziationen zum Stimuluswort Steuern produziert wurden, so konnten keine signifikanten Unterschiede zwischen den Berufsgruppen festgestellt werden. Es zeigte sich jedoch, dass das Stimuluswort Steuern generell eher negative Assoziationen hervorrief. Über den Zeitverlauf hinweg betrachtet, zeigte sich jedoch, dass die Anzahl negativer Assoziationen abnahm.

In einem weiteren Schritt wurden die Teilnehmer in der Studie von Kirchler (1998b) angewiesen, Eigenschaften von (1) typischen Steuerzahlern in Österreich, (2) ehrlichen Steuerzahlern und (3) Steuerhinterziehern anhand des semantischen Differentials (7-stufige Antwortskala) nach Peabody (1985) zu bewerten. Das Instrumentarium erlaubt Urteile, Images oder Einstellungen in deskriptive und evaluative Komponenten aufzuschlüsseln, ausgehend von der Annahme, dass Einstellungen zu einem Ob-

jekt aus einer Beschreibungs- und einer Bewertungskomponente bestehen. Beispielsweise könnte eine Nation als sparsam oder genügsam beurteilt werden. Der Beschreibungsaspekt deutet nun darauf hin, dass das beurteilte Volk nicht verschwenderisch mit Ressourcen umgeht. Nachdem Sparsamkeit in unserem Kulturkreis positiv bewertet wird, ist anzunehmen, dass auch die affektive Einstellungskomponente zum beurteilenden Stimulusobjekt positiv ist. Wäre die zu beurteilende Nation jedoch als geizig bezeichnet worden, so hätte sich zwar auf der Beschreibungsebene wenig geändert, wohl aber auf der Bewertungsebene.

Dass ehrliche Steuerzahler positiver bewertet wurden als Steuersünder, mag wenig überraschen, wohl aber, dass Steuerhinterzieher positiver beurteilt wurden als typische Steuerzahler in Österreich. Ähnlich überraschende Befunde können auch für die Beschreibungsebene berichtet werden: Ehrliche Steuerzahler wurden als hart arbeitende Personen beschrieben, und typische Steuerzahler in Österreich sind als wenig intelligent beschrieben wor-



**Abb. 3.** Beschreibung und Bewertung von typischen Steuerzahlern, ehrlichen Steuerzahlern und Steuersündern. Die Beurteilung der Beschreibungsdimensionen erfolgte auf einer 7-stufigen Skala von -3 („faul“, „dumm“) bis +3 („fleißig“, „intelligent“). Die Bewertung wurde aus den Beurteilungen aller Items im Semantischen Differential errechnet (Peabody, 1985). Die Bewertungsskala reicht von -1 (negativ) bis +1 (positiv)

den, während dagegen Steuersünder für clever und intelligent befunden wurden (Abb. 3).

3.2 Wahrgenommene Freiheitseinschränkung und Reaktanz

Die Verpflichtung, der Abfuhr von Steuern zu entsprechen, kann als Freiheitseinschränkung erlebt werden. Der Staat in seiner Rolle als Garant für ein möglichst frictionsloses Nebeneinander greift durch eine Vielzahl von Maßnahmen – etwa in Form von Gesetzen, Verordnungen oder Erlässen – in den Lebensraum des Einzelnen ein, um das Gemeinschaftsleben zu regeln. So sehr der Einzelne auch von einem geordneten Gemeinschaftsleben profitieren mag, so unangenehm können Versuche der Staatsgewalt, in die Privatsphäre einzugreifen, erlebt werden. Der mögliche – daraus resultierende – Konflikt zwischen individuellen und öffentlichen Interessen tritt unter anderem bei der Besteuerung und der Abfuhr von Steuern zutage.

Um die Deckung staatlicher Ausgaben gewährleisten zu können, wurden umfangreiche und komplizierte Gesetze verabschiedet, welche gleichmäßig und als gerecht empfundenen Besteuern gewährleisten sowie die ordnungsgemäße Abfuhr sichern sollen. Jedoch erweist es sich für den steuerpflichtigen Bürger meist bereits als äußerst schwieriges Unterfangen, die Steuergesetzgebung überhaupt verstehen zu können. Gemessen anhand einer Formel zur Bestimmung des Lesalters, wurde für britische Standardtexte der Steuergesetzgebung ein notwendiges Lesalter von 13 Jahren errechnet, für US-Steuertexte ein Lesalter von 12,5 Jahren und für Australien eines von 17 Jahren. Allerdings wurde festgestellt, dass im Durchschnitt die britische Bevölkerung lediglich ein Lesalter für neun Jahren erreicht (Kirchner, 1998a). Wenn das notwendige Lesalter für das Verständnis eines Textes errechnet wird, werden Satzlängen, Silbenanzahl u. a. eines Textes berücksichtigt und Vergleiche mit den Texten, die Personen einer bestimmten Altersklasse verstehen, angestellt. Auch die Ergebnisse einer Befragung schwedischer Steuerpflichtiger weist darauf hin, dass der Wissensstand über steuerliche Bestimmungen eher dürftig ist (Vogel, 1974), und Lewis (1979) berichtet, dass viele Steuerzahler nicht über ihre eigenen Steuersätze Bescheid wissen.

Steuern können als Einschränkung der individuellen Handlungsfreiheit erlebt werden. Dieses Gefühl der subjektiven Einschränkung kann zu Steuerwiderstand und zu Hinterziehungstendenzen führen. Laut Reaktanztheorie (Brehm, 1966) sind Menschen motiviert, ihre Freiheit zu erhalten beziehungsweise vertorene oder bedrohte Freiheitsräume wieder herzustellen. Es kann angenommen werden, dass das Gefühl der Freiheitseinschränkung im Zusammenhang mit dem Abführen von Steuern vor allem bei Berufsgruppen zu beobachten ist, die ihre Steuern selbstständig berechnen und abführen müssen – also bei freiberuflich Tätigen sowie bei Unternehmern. Auf der anderen Seite wird die Einkommensteuer bei unselbständig Erwerbstätigen bereits bei der Auszahlung von Gehältern beziehungsweise Löhnen vom Arbeitgeber in Abzug gebracht.

Kirchner und Berger (1998) berichten empirische Ergebnisse einer Studie über Steuermoral und Steuerhinterziehung, an der 86 freiberuflich Tätige und 151 Beamte des österreichischen Ministeriums für Finanzen teilnah-



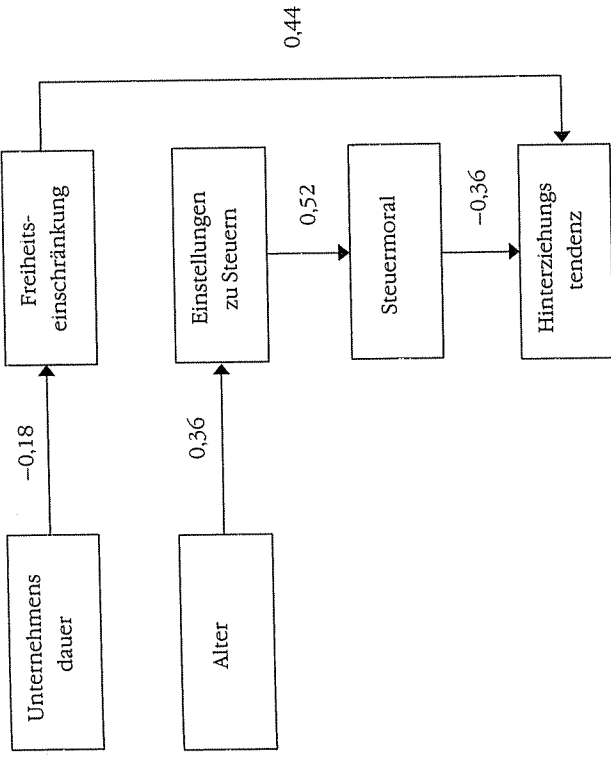
men. Die Ergebnisse zeigen, dass die Gelegenheit zur Steuerhinterziehung eine wesentliche Determinante in der Beschreibung von Steuerverhalten ist. Freiberuflich Tätige, die ihre Steuern selbstständig berechnen und abführen müssen, zeigten im Vergleich zu den unselbständig erwerbstätigen Finanzbeamten sowohl erhöhte Bereitschaft zur Steuerhinterziehung als auch deutlich negativere Steuermentalität und laxere Steuermoral. Die Meinung, dass die Gelegenheit den Dieb macht, teilen auch Wärneryd und Walerud (1982), Cloffelter (1983), Groenland und van Veldhoven (1983), Wallchutzky (1984), Weigel u.a. (1987) und Porcano (1988).

In einer Studie von Kirchlner (1999a), an der 128 Unternehmer und Unternehmerinnen teilgenommen haben, wurde untersucht, ob die Dauer der Unternehmenstätigkeit Einfluss auf das subjektive Gefühl der Freiheitseinschränkung und Reaktanz hat. Es wurde erwartet, dass vor allem am Beginn der Unternehmenstätigkeit die erlebte Freiheitseinschränkung groß ist, während sich mit zunehmender Dauer der Tätigkeit ein Gewöhnungseffekt einstellt, der zum Abbau der Reaktanz beiträgt. Die Teilnehmer wurden gebeten, Fragen über die persönliche Steuermoral, ihre Einstellung zu gesetzlichen Abgaben, zur erlebten Einschränkung der Freiheit und zur Steuerhinterziehungstendenz zu beantworten. Die Angaben wurden mittels Regressionsanalysen und Strukturgleichungsmodellen analysiert (Bortz, 1979). Der strukturelle Zusammenhang zwischen diesen Variablen sowie der Unternehmensdauer und des Alters der Teilnehmer ist in Abb. 4 dargestellt. Das Modell erklärt 93 Prozent der Varianz.

Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass sich die Steuermoral mit zunehmendem Lebensalter erhöht und somit der Widerstand gegen die Besteuerung sinkt. Ähnliche Ergebnisse berichten auch Geeroms und Wilmots (1985) sowie Baldry (1987). Andererseits waren erwartungsgemäß die Reaktanzgefühle – unabhängig vom Alter – stärker, je kürzer das Unternehmen bestand. Eine positive Einstellung zu Steuern spiegelt sich auch in einer hohen Steuermoral wider, die ihrerseits eine negative Beziehung zur Steuerhinterziehung beschreibt. Freiheitseinschränkung dagegen steht in positiver Beziehung zur Hinterziehungstendenz, das heißt, je höher die subjektiv erlebte Freiheitseinschränkung desto wahrscheinlicher ist es, dass Steuern hinterzogen werden.

### 3.3 Subjektive Gerechtigkeit

Steuerhinterziehung verletzt das Prinzip der Steuergerechtigkeit (Bayer und Reichl, 1997). Ein als gerecht anzusehendes Steuersystem erfordert sowohl horizontale als auch vertikale Steuergerechtigkeit. Unter horizontaler Steuergerechtigkeit wird verstanden, dass gleich Leistungsfähige auch gleich besteuert werden, während unter vertikaler Steuergerechtigkeit verstanden wird, dass Leistungsfähigere mehr Steuern abzuführen haben als weniger Leistungsfähige. Wenn davon ausgegangen wird, dass das österreichische Steuersystem diese Voraussetzungen zumindest annähernd erfüllt, wird klar, dass Steuerhinterziehung sowohl die horizontale als auch die vertikale Steuergerechtigkeit negativ beeinträchtigt. Der ehrliche Steuerzahler wird gegenüber dem Hinterzieher schlechter gestellt.



**Abb. 4.** Struktureller Zusammenhang zwischen Unternehmensdauer, Alter, Freiheitseinschränkung, Einstellung zu Steuern, Steuermoral und Hinterziehungstendenz. Die eingetragenen Werte stellen Beträge dar, die zumindest auf 5-Prozentsniveau signifikant sind

Wesentlich für die Bereitschaft Steuern abzuführen, scheint ein *wahrgenommenes* ausgewogenes Verhältnis zwischen geleisteter Steuerzahlung und erhaltener Gegenleistung zu sein; das Gefühl einer gerechten Austauschbeziehung. Diese subjektive Ebene der Empfindungen erschwert erheblich die Suche nach objektiven Kriterien, die einer gerechten Verteilung der Steuerlast genügen. Denn ein und derselbe Steuerbetrag, bei nach objektiven Kriterien vergleichbaren Steuerzahlern, wie etwa bei gleichem Einkommen und gleicher Anzahl an Kindern, führt nicht notwendigerweise zur identen Bereitschaft, Steuern ordnungsgemäß abzuführen.

Ergebnisse empirischer Studien zeigen, dass viele Steuerpflichtige das bestehende Steuersystem für ungerecht befinden und meinen, dass die Steuerlast in ungleicher Höhe die Bevölkerung belastet. So gaben 83 Prozent der befragten 360 israelischen Steuerzahler an, dass die Verteilung der Steuerlast ungerecht auf die Steuerzahler verteilt ist (Dornstein, 1987). Spicer und Lundstedt (1976) berichten Ergebnisse einer Studie, an der 130 private Haushalte der Region Oregon teilnahmen, die darauf hinweist, dass die Hinterziehungstendenz vom subjektiven Gerechtigkeitsempfinden des Steuersystems abhängt.

Wallchutzky (1984) verglich in einer empirischen Untersuchung Personen, die in der Vergangenheit tatsächlich Steuern hinterzogen haben, mit

Steuerpflichtigen, denen dieses Delikt nicht nachgewiesen wurde. Die Ergebnisse beider Stichproben zeigen auf, dass die wahrgenommene Gerechtigkeit ein guter Prädiktor für die Hinterziehungstendenz ist. Jedoch zeigte sich kein systematischer Unterschied zwischen jenen Teilnehmern, die bereits Steuern hinterzogen haben, und jenen, denen dieses Vergehen nicht nachgewiesen werden konnte. Dieser Befund erweist sich auch als konsistent mit den Ergebnissen von Hessing u. a. (1988).

Spicer und Becker (1980) untersuchten den Einfluss der Gerechtigkeitswahrnehmung auf die Tendenz zur Steuerhinterziehung experimentell. Die Teilnehmer wurden darüber informiert, dass ihre Einnahmen einem Steuersatz von 40 Prozent unterliegen. Ein Drittel der Teilnehmer wurde zusätzlich darüber informiert, dass die durchschnittliche Steuerbelastung der anderen Teilnehmer bei 15 Prozent liegt; einem zweiten Drittel wurde ein durchschnittlicher Steuersatz von 65 Prozent genannt; während dem verbleibenden Drittel keine zusätzlichen Angaben geboten wurden. Es zeigte sich erwartungsgemäß, dass in jener Bedingung, in der die größtmögliche Ungerechtigkeit herrschte, also jener mit 15-prozentigem Steuersatz, das Ausmaß der Steuerhinterziehung am größten war.

Die Ergebnisse einer Studie von Hite (1990), an der 93 Steuerpflichtige teilnehmen, konnten den Einfluss der subjektiven Gerechtigkeit auf das Hinterziehungsverhalten nicht bestätigen. Auch die Ergebnisse von Kaplan u. a. (1986), die eine Studie mit 138 Studenten durchführten, zeigten keinen Zusammenhang zwischen subjektivem Gerechtigkeitsempfinden und Steuerhinterziehung. Allerdings konnte gezeigt werden, dass bei hoher finanzieller Not die Rechtfertigung der Steuerhinterziehung überwiegend situativen Variablen zugeschrieben wird. Dieser Befund deutet darauf hin, dass bestimmte spezifische Attributionsmuster mit dem Steuerverhalten in Beziehung stehen. Hite (1987) konnte in einer empirischen Untersuchung die Existenz solch spezifischer Attributionsmuster im Kontext von Steuerentscheidungen bestätigen. In einer experimentellen Untersuchung von Becker u. a. (1987) zeigte sich überraschender Weise, dass jene Teilnehmer, die ihre Steuerlast im Vergleich zu den erhaltenen Transferleistungen als zu hoch erlebten, weniger geneigt waren, Steuern zu hinterziehen, als andere. Wärnerud und Walerud (1982) meinen, dass die wahrgenommene Ungerechtigkeit möglicherweise nicht als tatsächliche Motivation der Steuerhinterziehung angesehen werden kann, sondern bestenfalls als deren Rechtfertigung.

In einer Untersuchung von Kirchner (1997), an der 133 Steuerpflichtige im Alter von 23 bis 73 Jahren teilnahmen, wurde der Einfluss des subjektiven Gerechtigkeitsempfindens des Steuersystems auf Steuermoral und Hinterziehungstendenz untersucht. Dabei wurden die Teilnehmer gebeten anzugeschiedene Bereiche erleben, wie viel der Staat für jeden Bereich ausgeben soll und weiters, welchen Nutzen die Befragten selbst an den öffentlichen Gütern haben und wie hoch ihr individueller Nutzen sein sollte. Die Ergebnisse zeigen, dass die Befragten die öffentlichen Ausgaben generell für zu niedrig befinden und meinen, dass sie gerne mehr Nutzen aus den einzelnen Ausgaben ziehen würden (siehe Tabelle 1).

Ausgaben in den Bereichen Soziales, Gesundheit und Straßenbau wurden

**Tabelle 1.** Durchschnittliche wahrgenommene Höhe öffentlicher Ausgaben und gewünschte Höhe öffentlicher Ausgaben beziehungsweise wahrgenommener Nutzen und gewünschter Nutzen der öffentlichen Ausgaben

Bereich öffentl. Ausgaben	Höhe öffentl. Ausgaben <sup>a</sup>		Gewünschter Nutzen		Nutzen öffentl. Ausgaben <sup>a</sup>	
	M	SD	M	SD	M	SD
Bildung	2,99	1,10	4,16	0,77	2,62	1,31
Wissenschaft und Forschung	2,38	1,03	3,87	1,00	2,08	1,16
Wirtschaft	3,21	1,07	2,89	0,99	3,17	1,24
Kunst und Kultur	3,37	1,12	2,67	0,94	2,47	1,25
Landwirtschaft	2,85	1,04	3,23	0,99	2,12	1,12
Landesverteidigung	3,26	1,43	2,42	1,15	1,74	1,00
Soziales	3,90	1,10	3,67	0,93	2,31	1,14
Öffentliche Sicherheit	3,06	0,90	3,65	0,89	2,81	1,07
Straßenbau	3,46	1,27	3,13	0,96	3,17	1,14
Öffentlicher Verkehr	3,14	1,04	3,38	0,90	2,72	1,14
Wohnungsbau	3,20	1,10	3,68	1,10	2,05	1,27
Insgesamt	3,21	0,38	3,43	0,1	2,45	0,65

<sup>a</sup> 1, sehr gering; 5, sehr hoch; Durchschnittswerte und Standardabweichungen

als systematisch höher eingeschätzt als die Ausgaben in den anderen Bereichen. Dagegen wurden die Ausgaben für Wissenschaft und Forschung, Landwirtschaft sowie Bildung als relativ gering wahrgenommen. Während die Befragten angaben, dass die Bereiche Bildung, Wissenschaft und Forschung, Gesundheit, Landwirtschaft, Soziales, öffentliche Sicherheit und öffentlicher Verkehr sowie Wohnungsbau höhere öffentliche Ausgaben rechtfertigen würden, meinten sie, dass die Bereiche Landesverteidigung, Wirtschaft, Kunst und Kultur sowie Straßenbau mehr Mittel zur Verfügung haben, als dies notwendig sei.

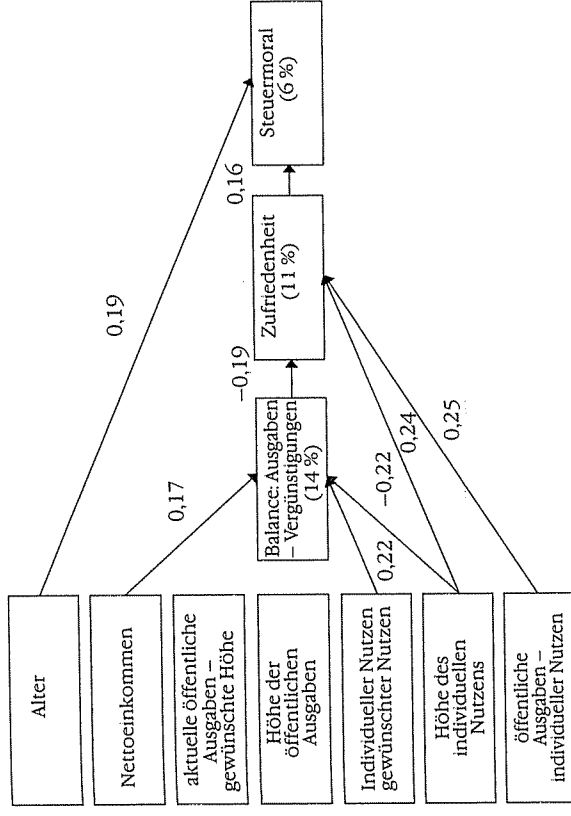
Die Ergebnisse zeigen weiters, dass die Befragten angaben, nicht in genügend hohem Ausmaß von den öffentlichen Ausgaben in den einzelnen Bereichen zu profitieren, und dass die Ausgaben in vielen Bereichen niedriger sind, als dies der Fall sein sollte (Tabelle 1). Dies gilt insbesondere für die Bereiche Wohnungsbau, Wissenschaft und Forschung, Soziales, Bildung, Gesundheit sowie öffentliche Sicherheit. Hingegen wurden die wahrgenommenen Ausgaben der Bereiche Straßenbau, Landwirtschaft sowie Landesverteidigung als beinahe ausreichend empfunden.

In einem Strukturgleichungsmodell wurde der Einfluss der absoluten Höhe der Gesamtausgaben des Staates in den einzelnen Bereichen, die Höhe des individuellen wahrgenommenen Nutzens an den bereitgestellten öffentlichen Gütern, die Differenz zwischen staatlichen Ausgaben und der gewünschten Höhe staatlicher Ausgaben, die Differenz zwischen individuellem und gewünschtem Nutzen an öffentlichen Gütern sowie die Differenz zwischen öffentlichen Ausgaben und dem individuellen Nutzen gemeinsam mit dem Lebensalter, der Differenz zwischen Ausgaben und Vergünstigungen, der Zufriedenheit mit dem Steuersystem und der Steuermoral untersucht (Abb. 5).

Die Ergebnisse des Modells, welches 93 Prozent der Varianz zu erklären vermag, zeigen, dass die subjektive Steuermoral signifikant von der wahrgenommenen Zufriedenheit mit dem Steuersystem sowie vom Alter abhängt. Die Zufriedenheit mit dem Steuersystem hängt von der wahrgenommenen Balance zwischen Ausgaben und Vergünstigungen ab sowie von der Höhe des individuellen Nutzens und der Differenz zwischen öffentlichen Ausgaben und individuellem Nutzen. Die Balance zwischen Ausgaben und Vergünstigungen hängt vom Nettoeinkommen, der Differenz zwischen individuellem und gewünschtem Nutzen sowie von der absoluten Höhe des Nutzens ab. Je höher das Einkommen der Befragten, desto größer die wahrgenommene Differenz zwischen Ausgaben und Vergünstigungen, das heißt, mit steigendem Einkommen wird die Balance zwischen wahrgenommenen Beiträgen und dem daraus gezogenen Nutzen als unausgewogen erachtet.

### 3.4 Individuelle Risikoneigung

Formale Modelle der Steuerhinterziehung, in der Tradition der ökonomischen Standardtheorie, beschreiben Steuerentscheidungen als Entscheidungen unter Unsicherheit. Steuerpflichtige wägen den Nutzen der Hinterziehung gegenüber den Kosten einer möglichen Entdeckung rational ab und entscheiden schließlich in Abhängigkeit ihrer individuellen Risikopräferenzen



**Abb. 5.** Lineares Strukturmodell zum Zusammenhang zwischen wahrgenommener Gerechtigkeit des Steuersystems und der Steuermoral. Die eingetragenen Werte stellen Betagewichte dar, die zumindest auf 5-Prozentniveau signifikant sind

zen. Das der Entscheidungsfindung dabei zugrunde liegende normative Modell ist die Erwartungsnutzentheorie (von Neumann und Morgenstern, 1944).

Zahlreiche empirische Befunde weisen jedoch darauf hin, dass viele der präskriptiven Vorhersagen der Erwartungsnutzentheorie nur unzureichend reales Entscheidungsverhalten zu erklären vermögen (z. B. Allais, 1953). Während die Vorhersagen der Erwartungsnutzentheorie erwarten lassen, dass die Risikopräferenzen stabil sind und Steuerpflichtige generell risikoavers agieren, postuliert eine alternative deskriptive Entscheidungstheorie – die Prospect-Theorie (Kahneman und Tversky, 1979; Tversky und Kahneman, 1992) –, dass die Risikoneigung von Gewinn- und Verlustwartungen moderiert wird. Im Falle einer Steuerrefundierung seitens der Finanzbehörden wird ein subjektives Gewinnerlebnis erwartet, das zu Risikoaversion führt und schließlich hohe Steuerhinterziehung impliziert, während bei Nachzahlungen ein subjektives Verlusterlebnis vorliegt, welches mit hoher Risikobereitschaft verbunden ist und zu geringer Steuerhinterziehung führt (Abb. 6).

Im Einklang mit den Vorhersagen der Prospect-Theorie konnten Robben u. a. (1990b) in einer internationalen Studie mit Teilnehmern aus Belgien, England, Niederlanden, Spanien, Schweden und den USA zeigen, dass die Steuerhinterziehung bei einer erwarteten Refundierung seitens der Finanzbehörden signifikant höher ist als bei einer erwarteten Nachzahlung. Auch die Ergebnisse von Chang u. a. (1987), Robben u. a. (1990a), Schepanski und Kelsey (1990) sowie von Schepanski und Shearer (1995) belegen, dass eine seman-

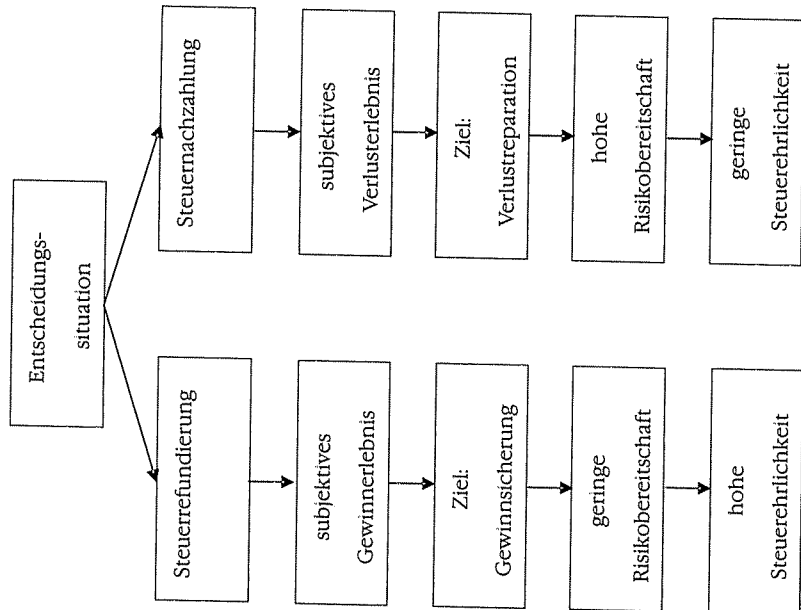


Abb. 6. Steuerentscheidung im Kontext von Gewinn- und Verlustsituation

tische Variation (framing) des Problemraums die Entscheidungsfindung und die Steuerehrlichkeit beeinflussen. Eine Refundierung seitens der Finanzbehörden ist mit hoher Steuerehrlichkeit, eine Nachzahlung mit geringer Steuerehrlichkeit verbunden. Dabei bedeutet geringe Steuerehrlichkeit bei Nachzahlungen die Bemühungen, die Steuerschuld zu verringern, während dasselbe bei der Refundierung bedeutet, dass die Steuerzahler weniger Bemühungen unternehmen, die Refundierung auf unehrliche Weise zu erhöhen.

Die Ergebnisse einer Studie von Kirchler und Maciejovsky (2001), an der 60 freiberuflich Tätige sowie 59 Gewerbetreibende mit Steuerrefundierungen sowie mit Steuernachzahlungen konfrontiert wurden, konnten ebenfalls zeigen, dass Refundierungen mit hoher Steuerehrlichkeit und Nachzahlungen mit geringer Steuerehrlichkeit verbunden sind. Allerdings wurde dieser Effekt von der Vermögensposition und dem damit verbundenen Referenzpunkt der Entscheidungsfindung moderiert. Refundierungen und Nachzahlungen hatten nur dann den erwarteten Einfluss auf die Steuerehrlichkeit, wenn der Referenzpunkt, auf den sie sich bezogen haben, mit den Erfahrungen und Erwartungen der Steuerpflichtigen in Einklang stand.

Cox und Plumley (1988) konnten auch für reale Steuererklärungen nachweisen, dass mit zunehmender Anzahl an Nachzahlungen, welche von Steuerpflichtigen zu leisten sind, die Korrektheit der eingereichten Steuererklärungen sinkt, und Hasseldine (1998) zeigte, dass jene Steuerpflichtigen, die zum Zeitpunkt ihrer Steuererklärungen weitere Nachzahlungen erwartet haben, geringere Steuerehrlichkeit aufwiesen als jene, die mit einer Refundierung seitens der Finanzbehörden gerechnet hatten. Ausgehend von diesen Befunden schlagen Elffers und Hessing (1997) sowie Yaniv (1999) den Finanzbehörden vor, die Steuerehrlichkeit der Steuerpflichtigen zu erhöhen, indem vermehrt laufende Steuervorauszahlungen eingesetzt werden, die zu Steuerrefundierungen führen.

### 3.5 Wissen um steuerrechtliche Vorschriften

Groenland und van Veldhoven (1983) berichten, dass Steuern positiver bei besser gebildeten Steuerzahlern bewertet werden und dass das Wissen um steuerrechtliche Begebenheiten eine Funktion der Bildung und des Einkommens ist. Steuerzahler mit geringerer Bildung und geringerem Einkommen verfügen über geringeres Wissen über steuerliche Vorschriften. Die Autoren nehmen an, dass Steuervergehen für höher gebildete Steuerzahler wahrscheinlicher sind als für geringer gebildete. Im Gegensatz dazu berichten Kirchler und Maciejovsky (2001), dass geringes Wissen um steuerliche Vorschriften in positiver Beziehung mit geringer Steuermoral steht. Die Autoren vermuten, dass profundes Wissen um steuerliche Vorschriften positiv mit legaler Steuervermeidung korreliert ist, während geringes Wissen mit illegaler Hinterziehung in Verbindung steht.

Diese Vermutung konnte allerdings in einer Studie von Kirchler u. a. (2002), an der 252 Personen aus vier Berufsgruppen, Anwälte, Finanzbeamte, Unternehmer und Wirtschaftsstudenten, teilnahmen und einen Test über das Steuerwissen ausfüllten, nicht bestätigt werden. Es zeigte sich keine Korrelation zwischen Wissen um steuerliche Bestimmungen und Steuerhinterziehung beziehungsweise Steuervermeidung. Jedoch weisen die Ergebnisse darauf hin, dass für die Teilstichprobe der Anwälte und der Unternehmer profundes Wissen um steuerliche Bestimmungen positiv mit dem Gefühl, Steuervermeidung sei gerecht, verbunden ist. Hingegen konnte gezeigt werden, dass für die Gruppe der Finanzbeamten Steuerwissen negativ mit Steuerhinterziehung korreliert ist. Je höher das Wissen um steuerliche Bestimmungen desto unfairer wird Steuerhinterziehung empfunden. Generell erzielten die Finanzbeamten im Durchschnitt die höchsten Werte beim Test über das Steuerwissen, gefolgt von den Wirtschaftsstudenten und den Anwälten. Am schlechtesten schnitten die Unternehmer ab, die wahrscheinlich vielfach professionelle Hilfe bei Steuerangelegenheiten in Anspruch nehmen.

In einer Studie von Eriksen und Fallan (1996), an der 123 Wirtschaftsstudenten teilnahmen, konnte gezeigt werden, dass mit zunehmendem Wissen um steuerliche Bestimmungen Steuerhinterziehung – sowohl bei sich als auch bei anderen – negativer erlebt und das Steuersystem generell als gerechter empfunden wird. Die Einstellungen zum Steuersystem sind allerdings nicht vom Steuerwissen beeinflusst worden.

#### 4 Resümee

Die enge Betrachtungsweise formaler ökonomischer Modelle, welche die Steuerabfuhr als Entscheidung unter Unsicherheit auffassen, die lediglich von exogenen Größen, wie Kontrolle und Strafe, sowie von individuellen monetären Konsequenzen abhängt, erweist sich als kaum ausreichend, um tatsächliches Verhalten adäquat zu beschreiben beziehungsweise zu erklären.

Vielmehr weisen empirische Befunde darauf hin, dass für die Steuermoral und die ordnungsgemäße Abfuhr von Steuern auch nicht-monetäre Größen, wie das subjektive Gerechtigkeitsempfinden, von Relevanz sind beziehungsweise dass das individuelle Entscheidungsverhalten nicht den präskriptiven Vorhersagen der ökonomischen Standardtheorie entspricht.

Eine gerechte Verteilung von Lasten und Vergütungen zwischen Personen und Berufsgruppen sowie ein ausgewogen erlebtes Verhältnis zwischen Steuern und Transferleistungen beeinflussen die individuelle Steuermoral. Empirische Befunde weisen auch darauf hin, dass die Verpflichtung zur Abfuhr von Steuern als individuelle Freiheitseinschränkung erlebt werden kann, der mit Reaktanz in Form von Hinterziehung begegnet wird. Steuer Ehrlichkeit kann auch davon abhängen, ob zum Zeitpunkt der Steuerklärung eine Refundierung oder eine Nachzahlung seitens der Finanzbehörden erwartet wird. Empirische Befunde weisen nach, dass Steuerfundierungen mit geringer Risikobereitschaft und somit mit hoher Steuer Ehrlichkeit verbunden sind, während Steuernachzahlungen zu hoher Risikobereitschaft und zu geringer Steuer Ehrlichkeit führen.

#### Literatur

- Allais, A. M., 1953, Le comportement de l'homme rationel devant le risque, critique des postulats et axiomes de l'école américaine. *Econometrica* 21: 503–546.
- Allingham, M. G., und A. Sandmo, 1972, Income tax evasion: a theoretical analysis. *Journal of Public Economics* 1: 323–338.
- Alm, J., G. H. McClelland und W. D. Schulze, 1992, Why do people pay taxes? *Journal of Public Economics* 48: 21–38.
- Alm, J., M. B. Cronshaw und M. McKee, 1993a, Tax compliance with endogenous audit selection rules. *Kyklos* 46: 27–45.
- Alm, J., B. R. Jackson und M. McKee, 1993b, Fiscal exchange, collective decision institutions, and tax compliance. *Journal of Economic Behavior and Organization* 22: 285–303.
- Alm, J., I. Sanchez und A. De Juan, 1995 Economic and noneconomic factors in tax compliance. *Kyklos* 48: 3–18.
- Alm, J., G. H. McClelland und W. D. Schulze, 1999, Changing the social norm of tax compliance by voting. *Kyklos* 52: 141–171.
- Baldry, J. C., 1987, Income tax evasion and the tax schedule: some experimental results. *Public Finance* 42: 357–383.
- Bayer, R.-C., und N. Reichl, 1997, Ein Verhaltensmodell zur Steuerhinterziehung. Duncker und Humblot, Berlin.
- Becker, W., H.-J. Büchner und S. Sleeking, 1987, The impact of public transfer ex-

- penditures on tax evasion. *Journal of Public Economics* 34: 243–252.
- Bortz, J., 1979, *Lehrbuch der Statistik*. Springer, Berlin.
- Bosco, L., und L. Mitrone, 1997, Tax evasion and moral constraints: some experimental evidence. *Kyklos* 50: 297–324.
- Brehm, J. W., 1966, *A theory of psychological reactance*. Academic Press, New York.
- Chang, O. H., D. R. Nichols und J. J. Schultz, 1987, Taxpayer attitudes towards tax audit risk. *Journal of Economic Psychology* 8: 299–309.
- Citrin, J., 1979, Do people want something for nothing: public opinion on taxes and government spending. *National Tax Journal Supplement* 37: 113–129.
- Clofelter, C. T., 1983, Tax evasion and tax rates: an analysis of individual returns. *The Review of Economics and Statistics* 65: 363–373.
- Cox, D., und A. Plumley, 1988, Analyses of voluntary compliance rates for different income source classes. Unveröffentlichter Bericht, Internal Revenue Service, Research Division, Washington, D.C.
- Gross, R. B., und G. K. Shaw, 1982, The evasion-avoidance choice: a suggested approach. *National Tax Journal*: 489–491.
- Gullis, J. G., und A. Lewis, 1997, Why people pay taxes: from a conventional economic model to a model of social convention. *Journal of Economic Psychology* 18: 305–321.
- Dean, P., T. Keenan und F. Kenney, 1980, Taxpayers' attitudes to income tax evasion: an empirical study. *British Tax Review* 25: 28–44.
- Doralt, W., und H. G. Ruppe, 1994, *Grundriß des österreichischen Steuerrechts*, Bd. 1. Manz, Wien.
- Dornstein, M., 1987, Taxes: attitudes and perceptions and their social bases. *Journal of Economic Psychology* 8: 55–76.
- Elffers, H., und D. J. Hessing, 1997, Influencing the prospects of tax evasion. *Journal of Economic Psychology* 18: 289–304.
- Eriksen, K., und L. Fallan, 1996, Tax knowledge and attitudes towards taxation: a report on quasi-experiments. *Journal of Economic Psychology* 17: 387–402.
- Fehr, E., und S. Gächter, 2000, Cooperation and punishment in public goods experiments. *American Economic Review* 90: 980–994.
- Frey, B. S., 1992, Tertium datur: pricing, regulating, and intrinsic motivation. *Kyklos* 45: 161–184.
- Frey, B. S., 1997, Not just for the money: an economic theory of personal motivation. Edward Elgar, Cheltenham.
- Friedland, N., S. Maital und A. Rutenberg, 1978, A simulation study of income tax evasion. *Journal of Political Economics* 10: 107–116.
- Geeroms, H., und H. Wilmots, 1985, An empirical model of tax evasion and tax avoidance. *Public Finance* 40: 190–209.
- Grasmick, H. G., und W. J. Scott, 1982, Tax evasion and mechanisms of social control: a comparison with grand and petty theft. *Journal of Economic Psychology* 2: 213–230.
- Groenland, E. A. G., und G. M. van Veldhoven, 1983, Tax evasion behavior: a psychological framework. *Journal of Economic Psychology* 3: 129–144.
- Güth, W., und K. Mackscheidt, 1985, *Die Erforschung der Steuermoral durch Experimente*. Mimeo, Universität Köln, Köln.
- Hagedorn, R., 1991, *Steuerhinterziehung und Finanzpolitik*. Lang, Frankfurt/Main.
- Hasseldine, J., 1998, Prospect theory and tax reporting decision: implications for tax

- administrators. *Bulletin for International Fiscal Documentation* 52: 501–505.
- Hessing, D. J., H. Elffers und R. H. Weigel, 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.
- Hite, P. A., 1987, An application of attribution theory in taxpayer noncompliance research. *Public Finance* 42: 105–118.
- Hite, P. A., 1990, An experimental investigation of the effect of tax shelters on taxpayer noncompliance. *Public Finance* 45: 90–108.
- Kahneman, D., und A. Tversky, 1979, Prospect theory: an analysis of choice under risk. *Econometrica* 47: 263–291.
- Kaplan, S. E., und P. M. J. Reckers, 1985, A study of tax evasion judgments. *National Tax Journal* 38: 97–102.
- Kaplan, S. E., P. M. J. Reckers und K. D. Reynolds, 1986, An application of attribution and equity theories to tax evasion behavior. *Journal of Economic Psychology* 7: 461–476.
- Kirchler, E., 1997, 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., 1998a, Dem Staate, was des Staates ist. .... Habgier, Gewissen, Ratio und der allzu menschliche Widerstand gegen Steuern. In: L. von Rosenstiel und H. Schuler, Hrsg., *Person – Arbeit – Gesellschaft: Festschrift für Hermann Brandstetter*. Wißner, Augsburg, 203–223.
- Kirchler, E., 1998b, Differential representations of taxes: analysis of free associations and judgments of five employment groups. *Journal of Socio-Economics* 27: 117–131.
- Kirchler, E., 1999a, Reactance to taxation: employers' attitudes towards taxes. *Journal of Socio-Economics* 28: 131–138.
- Kirchler, E., 1999b, *Wirtschaftspsychologie: Grundlagen und Anwendungsfelder der ökonomischen Psychologie*, 2. Aufl. Hogrefe, Göttingen.
- Kirchler, E., und M. M. Berger, 1998, Macht die Gelegenheit den Dieb? Einstellungen zu Steuern und Tendenzen zur Steuerhinterziehung. *Jahrbuch der Absatz- und Verbrauchsforschung* 44: 439–462.
- Kirchler, E., und B. Maciejovsky, 2001, Tax compliance within the context of gain and loss situations, expected and current asset position, and profession. *Journal of Economic Psychology* 22: 173–194.
- Kirchler, E., F. Schneider und B. Maciejovsky, 2002, Everyday representations on tax avoidance, tax evasion and tax flight: do legal differences matter? *Journal of Economic Psychology* (in Druck).
- Lewis, A., 1979, An empirical assessment of tax mentality. *Public Finance* 34: 245–257.
- Maciejovsky, B., E. Kirchler und H. Schwarzenberger, 2001, Mental accounting and the impact of tax penalty and audit frequency on the declaration of income: an experimental analysis. *Discussion Paper 182*, Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin.
- Mason, R., und L. D. Calvin, 1984, Public confidence and admitted tax evasion. *National Tax Journal* 37: 489–496.
- Moscovici, S., 1981, On social representations. In: *Social cognition: perspectives on everyday understanding*, hrsg. von J. Forgas. Academic Press, London, 181–209.

- Peabody, D., 1985, *National characteristics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Porcano, T.M., 1988, Correlates of tax evasion. *Journal of Economic Psychology* 9: 47–67.
- Robben, H. S. J., P. Webley, H. Elffers und D. J. Hessing, 1990a, Decision frames, opportunity and tax evasion: an experimental approach. *Journal of Economic Behavior and Organization* 14: 353–361.
- Robben, H. S. J., P. Webley, R. H. Weigel, K.-E. Wärneryd, K. A. Kinsey, D. J. Hessing, F. Alvira-Martin, H. Elffers, R. Wahlund, L. van Langenhove, S. B. Long und J. T. Scholz, 1990b, Decision frame and opportunity as determinants of tax cheating. *Journal of Economic Psychology* 11: 341–364.
- Schepanski, A., und D. Kelsey, 1990, Testing for framing effects in taxpayer compliance decisions. *Journal of the American Taxation Association* 12: 60–77.
- Schepanski, A., und T. Shearer, 1995, A prospect theory account of the income tax withholding phenomenon. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 63: 174–186.
- Schmölders, G., 1975, *Einführung in die Geld- und Finanzpsychologie*. Wissenschaftliche Buchgemeinschaft, Darmstadt.
- Skinner, J., und J. Slemrod, 1985, An economic perspective of income tax evasion. *National Tax Journal* 38: 345–353.
- Spicer, M. W., und L. A. Becker, 1980, Fiscal inequity and tax evasion: an experimental approach. *National Tax Journal* 33: 171–175.
- Spicer, M. W., und S. B. Lundstedt, 1976, Understanding tax evasion. *Public Finance* 31: 295–305.
- Thurman, Q., 1988, Taxpayer noncompliance and attribution theory: an experimental vignette approach. *Public Finance* 43: 147–156.
- Tversky, A., und D. Kahneman, 1992, Advances in prospect theory: cumulative representation of uncertainty. *Journal of Risk and Uncertainty* 5: 297–324.
- Tyszka, T., 1994, Cognitive representation of economics. Präsentation bei IAREP/SABE Conference, Rotterdam, Niederlande, 10.–13. Juli 1994.
- 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* 37: 499–514.
- Von Neumann, J., und O. Morgenstern, 1944, *Theory of games and economic behavior*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Wärneryd, K.-E., und B. Walerud, 1982, Taxes and economic behavior: some interview data on tax cheating in Sweden. *Journal of Economic Psychology* 2: 187–211.
- Wagner, W., 1994, Alltagsdiskurs: die Theorie sozialer Repräsentationen. Hogrefe, Göttingen.
- Wallschutzky, I. G., 1984, Possible causes of tax evasion. *Journal of Economic Psychology* 5: 371–384.
- Weigel, R. H., D. J. Hessing und H. Elffers, 1987, Tax evasion research: a critical appraisal and theoretical model. *Journal of Economic Psychology* 8: 215–235.
- Williamson, M. R., und A. J. Wearung, 1996, Lay people's cognitive models of the economy. *Journal of Economic Psychology* 17: 3–38.
- Yaniv, G., 1999, Tax compliance and advance tax payments: a prospect theory analysis. *National Tax Journal* 52: 753–764.