

ERICH KIRCHLER, ERICH H. WITTE

## EDITORIAL: ÖKONOMISCH-PSYCHOLOGISCHE ÜBERLEGUNGEN ZUM STEUERVERHALTEN

Mit der Übernahme einer Vielzahl von Aufgaben seitens des Staates und dem Ziel, die Wirtschaft zumindest in Ansätzen zu regulieren, ist der Umfang des Steueraufkommens enorm gestiegen. In den Finanzwissenschaften wird gelehrt, dass Abgaben und Steuern gerechtfertigt sind, weil private Steuern staatlichen Leistungen äquivalent sind, die private Steuerleistung ein Beitrag für den öffentlichen Schutz der Person und des Eigentums ist und weil sich die Bürger durch finanzielle Beiträge entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit an der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben beteiligen und die Existenz und Entwicklung des Staates sichern. Steuern sind notwendig, weil durch die Besteuerung verschiedener Wirtschaftssektoren Mängel des freien Marktsystems, das sich durch die Preise selbst reguliert, behoben werden können; weil die ungerechte Ressourcenverteilung zwischen Reichen und Armen in der Gesellschaft korrigiert werden kann und weil Prozesse des Wirtschaftstreibens zentral zumindest etwas gesteuert werden können (Lea, Tarpy & Webley, 1987).

Steuern werden häufig als Last empfunden, aber bis zu einem gewissen Grade auch akzeptiert (Porschke & Witte, 2002). Umfragen zufolge sind viele Menschen für die Reduktion der Steuerlast; inkonsequenterweise aber zugleich für eine Erhöhung der staatlichen Investitionen in beinahe allen staatlichen Ressorts. Tyszka (1994) erhob die Präferenzen französischer und polnischer Studierender bezüglich der öffentlichen Gebarung sozialwirtschaftlicher Angelegenheiten, der Steuerpolitik, staatlicher Eingriffe in die Wirtschaftsdynamik, Einstellungen zu Wohlfahrtsprogrammen, zur Privatisierung und zum Privateigentum und fand einhellig die Meinung vor, dass Steuern reduziert werden müssten, bei gleichzeitiger Erhöhung der Staatsausgaben für öffentliche Güter. Ähnli-

che Ergebnisse berichtete vor Jahrzehnten bereits Schmolders (1975) für Deutschland. Kirchler (1997b) fand in Österreich, dass laut Steuerzahlern die Ausgaben in manchen Ressorts reduziert werden müssten; allerdings sollte jeder Steuerzahler auch mehr an den öffentlichen Gütern partizipieren können.

Nachdem Steuern als Belastung empfunden werden und der unmittelbare eigene Vorteil durch die Teilnahme an öffentlichen Gütern oft unklar ist oder als zu gering erlebt wird, und in Medien von Verschwendung öffentlicher Gelder, unüberlegten Investitionen und unnötigen Ankäufen die Rede ist, wundert es nicht, wenn Bürger unwillig sind, Steuern zu zahlen. Schließlich ist es für den Großteil der steuerpflichtigen Bürger auch außerordentlich schwierig, die Steuergesetzgebung zu verstehen, die eigenen Rechte und Pflichten zu kennen und wahrzunehmen und Sicherheit darüber zu haben, dass die Verteilung der Steuerlast im Lande fair ist (Lewis, 1978).

Wenn die Steuergesetzgebung komplex und für viele unverständlich ist und auch Unsicherheit darüber besteht, wie effizient die Steuergelder für die Gemeinschaft investiert werden, ist nicht zu erwarten, dass die Einstellungen der Bürger zu Steuern positiv ist. Kirchler (1998) untersuchte Urteile über typische Steuerzahler, ehrliche Steuerzahler und Steuersünder. Dass ehrliche Steuerzahler positiver bewertet werden als Steuersünder mag wenig überraschen. Unerwartet wurden jedoch Personen, die Steuern hinterziehen, positiver beurteilt als „typische Steuerzahler“. Während ehrliche Steuerzahler als hart arbeitende, intelligente Personen beschrieben wurden, wurden „typische Steuerzahler“ für dumm und faul befunden; Steuersünder wurden hingegen als durchschnittlich fleißig und intelligent beschrieben. Diesen

Ergebnissen zufolge kann die Steuermoral nicht besonders hoch sein und Steuerhinterziehung allenfalls als Kavaliersdelikt gelten. Schmolders (1966) operationalisierte Steuermoral als Einstellung zu Steuerdelikten, Steuersünden und zur Steuerstrafe. In einer Studie über die Steuermoral von Selbständigen wurden Fälle von Steuerhinterziehung zur Beurteilung präsentiert. Häufig wurden Steuersünden von den Befragten als Kavaliersdelikte und selten als Diebstahl beurteilt und – nach angebrachten Sanktionen befragt – wurden meist gar keine Sanktionen vorgeschlagen. Laut Webley, Robben, Elffers und Hessing (1991, S. 1) wurden Steuern immer schon negativ beurteilt und die Bezahlung von Steuern – auch als die Steuersätze relativ zu heute minimal waren – wurde als ungerecht empfunden.

Seit Abgaben in Form von Steuern eingehoben werden, gibt es die Tendenz, Steuern nicht zu zahlen, die Eingänge nach unten zu korrigieren und Ausgaben, die geltend gemacht werden können, zu überschätzen. Steuerhinterziehung ist in vielen Ländern zu einem ernsthaften Problem geworden (z. B. Kirchler, 2007).

Steuervorschreibungen werden als Einschränkung der persönlichen Handlungsfreiheit empfunden. Personen agieren dagegen in der Hoffnung, ihre Freiheit wiederzugewinnen. Menschen sind motiviert, einmal besessene ökonomische Freiräume wieder verfügbar zu machen. Vor allem selbständig Erwerbstätige entwickeln Reaktanz, wo sie doch Geld abführen müssen, das bereits in ihren Taschen und damit, subjektiv betrachtet, in ihrem Besitz ist (Kirchler, 1999).

Ein Paradigma, das im Studium des Steuerhaltens besonders adäquat erscheint, ist das der sozialen Dilemmata (z. B. Dawes, 1980). Soziale Dilemmata sind durch zwei Besonderheiten charakterisierbar: a) Jedes Individuum ist gut beraten, egoistisch zu handeln und seinen eigenen Gewinn zu maximieren, unabhängig davon, was die anderen in der jeweiligen Situation tun. Defektion ist die vernünftigste Strategie; Kooperation ist nicht ratsam. b) Die Gesamtheit aller Individuen kommt dann besser davon, wenn alle einander vertrauen und kooperieren. Wenn die Kooperation eines Individuums zu einem positiven Beitrag für die „Gemeinschaftskasse“ beiträgt und Defektion zu einem Verlust für die Gemeinschaft führt, aber einen Gewinn für den Einzelnen bedeutet, dann führt die Defektion vieler Mitglieder zu einem Verlust, der letztlich von allen zu tragen ist (Dawes, 1980).

Wie könnte das Steuerverhalten anhand des Paradigmas der sozialen Dilemmata konkret untersucht werden? In Anlehnung an Webley, Robben, Elffers und Hessing (1991), die einen Betrieb im Labor simulierten, könnten mehrere Personen eingeladen werden, einen fiktiven Betrieb zu führen, Investitionen zu tätigen, zu produzieren, zu verkaufen, Personen einzustellen oder zu kündigen, mit dem Ziel, einen Gewinn zu erwirtschaften, der allerdings nach bestimmten Vorschriften zu versteuern ist. Wenn das Simulationsbeispiel über mehrere Perioden stattfindet, die Steuern auf einem gemeinsamen Konto gesammelt werden und wenn mit dem gemeinsamen Budget „staatliche“ Initiativen finanziert werden, wie beispielsweise der Bau von Straßen, die Förderung von Außenhandelsbeziehungen etc., dann entspricht die Situation einem sozialen Dilemma: Für jeden Einzelnen ist es günstig, Steuern für sich zu behalten und den anfallenden Betrag dem eigenen Gewinn zuzuschlagen. Für die Gemeinschaft ist es günstig, wenn alle ihre Steuern bezahlen. Wenn alle Teilnehmer ihre Steuern zahlen, dann profitiert ein Trittbrettfahrer am meisten, wenn er seine Steuern hinterzieht und dennoch in den Genuss der öffentlichen Güter kommt.

Theoretisch lassen sich viele Vermutungen über das Verhalten der Teilnehmer formulieren. Aus Sicht der Ökonomie defektieren egoistisch-rational handelnde Individuen; mathematischen Berechnungen zufolge ist Defektion die dominante Strategie; Psychologen beschreiben das soziale Dilemma als komplexe soziale Konfliktsituation und vermuten, dass das wechselseitige Vertrauen die Kooperation der Teilnehmer erklärt.

Welche Faktoren determinieren das Steuerverhalten? Rational handelnde Personen werden laut klassisch-ökonomischer Theorie bestrebt sein, ihre Steuerschulden so gering wie möglich zu halten, und nur dann ihren Beitrag zahlen, wenn Kontrollen sowohl häufig als auch effizient und die Strafen für Steuersünden hoch sind. Steuerhinterziehung als Optimierungsmöglichkeit des eigenen Gewinnes macht sich dann bezahlt, wenn die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung und Sanktionen bei Hinterziehung gering sind (Allingham & Sandmo, 1972; Srinivasan, 1973). Das ökonomische Standardmodell zur Steuerentscheidung unter Unsicherheit fokussiert auf individuelle monetäre Konsequenzen als Verhaltensdeterminante. Dementsprechend wird erwartet, dass sowohl ein Anstieg der Kontrollwahrscheinlichkeit als auch ein Anstieg der Strafhöhe zu einer Ver-

ringerung der Steuerhinterziehung führen. In experimentellen Untersuchungen wird der Einfluss der Kontrollwahrscheinlichkeit und der Strafhöhe allerdings nicht immer eindeutig bestätigt. Die Ergebnisse einer experimentellen Untersuchung von Spicer und Lundstedt (1976) sprechen zwar für den Einfluss der Kontrolle auf die Einstellung zur Steuerhinterziehung, nicht aber für den Einfluss der Strafe. Auch in einem Experiment von Baldry (1987) gelang es nicht, den Einfluss der Steuerstrafe auf die Deklarationshöhe nachzuweisen. Friedland, Maital, und Rutenberg (1978) konnten hingegen zeigen, dass hohe Strafen eher geeignet sind, die Deklarationshöhe zu steigern als geringe Strafen, und zwar auch bei proportionaler Verringerung der Überprüfungswahrscheinlichkeit. Die Ergebnisse einer experimentellen Untersuchung von Alm, Sanchez, und De Juan (1995) zeigen, dass die Deklarationshöhe in positiver Beziehung zur Überprüfungswahrscheinlichkeit steht, allerdings lediglich für Steuerstrafen von mindestens 200 Prozent. Des Weiteren weisen Alm, McClelland, und Schulze (1992) 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 50.20 beziehungsweise auf 67.50 Prozent bei einer Überprüfungswahrscheinlichkeit von 2 beziehungsweise 10 Prozent. In einem Experiment von Alm, Cronshaw, und McKee (1993) wurden vier unterschiedliche Kontrollmechanismen untersucht und in ihrer Wirkungsweise auf die Deklarationshöhe verglichen. Ein Kontrollmechanismus bestand in der Möglichkeit der Finanzbehörden, all jene Steuerpflichtigen mit Gewissheit zu prüfen, deren deklariertes Einkommen unterhalb eines bestimmten Mindestsatzes gelegen war. 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, während der letzte Kontrollmechanismus darin bestand, dass überführte Steuerhinterzieher mit einer höheren zukünftigen Überprüfungswahrscheinlichkeit rechnen mussten als ehrliche Steuerzahler. Diese drei alternativen Kontrollmechanismen wurden gegenüber rein zufallsbedingten Steuerkontrollen, ohne die Möglichkeit für die Finanzbehörden, Mindestsätze festzulegen, rückwirkende Prüfungen durchzuführen oder zukünftige Prüfungen ver-

mehrt anzusetzen, kontrastiert. Die Ergebnisse zeigen, dass die Deklarationshöhe in den experimentellen Bedingungen mit alternativen Kontrollmechanismen höher war als in jenen mit konventionellem zufallsbedingtem Kontrollsystem. Und dies obwohl in den experimentellen Bedingungen eine signifikant geringere Anzahl an Steuerüberprüfungen durchgeführt wurde als im zufallsbedingten Kontrollsystem. Wenn in der Analyse auch die Anzahl der Steuerüberprüfungen berücksichtigt wird, zeigt sich eine Überlegenheit des retrospektiven Kontrollmechanismus gegenüber den anderen alternativen Kontrollmechanismen.

Alm, McClelland und Schulze (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 Überprüfungswahrscheinlichkeit und Steuerstrafe. Die Autoren erklären ihre Ergebnisse im Sinne der „Crowding out“-Hypothese, wonach soziale Normen und das Abführen von Steuern durch exogene Straf- und Kontrollmechanismen negativ beeinflusst werden. Im Gegensatz dazu zeigen Fehr und Gächter (2000), dass die Möglichkeit, Trittbrettfahrer zu sanktionieren, von den Teilnehmern gezielt und systematisch genutzt wird, um die Beitragshöhe für ein öffentliches Gut zu erhöhen. Dies gilt auch dann, wenn die Sanktionen mit Kosten für die Teilnehmer verbunden sind. Alm, Jackson und McKee (1993) zeigen in einer experimentellen Untersuchung, dass die Höhe der Beiträge zu einem öffentlichen Gut auch davon abhängt, 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.

Die empirische Evidenz für die abschreckende Wirkung von Strafen – berechnet für den Bereich der Steuerhinterziehung – ist widersprüchlich (Andreoni, Erard, & Feinstein, 1998; Kirchler, 2007). In der Literatur zu Steuermoral und Hinterziehung wird zwar zum Teil von positiven Effekten von Strafen auf das Hinterziehungsverhalten berichtet (z.B. Friedland, 1982; Alm, Jackson, & McKee, 1992), andererseits konnte aber

häufig gar keine Wirkung nachgewiesen werden (z.B. Ali, Cecil, & Knoblett, 2001; Webley, Robben, Elffers, & Hessing, 1991). Auch die Kontrollwahrscheinlichkeit scheint Steuerhinterziehung geringer zu beeinflussen als erwartet (Fischer, Wartick, & Mark, 1992).

Das ökonomische Standardmodell zur Steuerhinterziehung, beruhend auf exogenen Größen wie Kontrolle und Strafe, geht davon aus, dass Steuerpflichtige deshalb Steuern abführen, weil sie Kontrolle und Strafe fürchten, also bloß auf äußere aversive Reize passiv reagieren. Intrinsische Motive, wie Gerechtigkeitsempfinden, Kooperationsbereitschaft, Altruismus oder soziale Normen, bleiben unberücksichtigt. Empirische Untersuchungen zeigen jedoch, dass Kontrolle und Strafe auch zu gegensätzlichen Effekten auf die Deklarationshöhe führen können. Dann nämlich, wenn es dadurch zu einem „Crowding-out“ an intrinsischer Motivation kommt (Frey, 1992, 1997) und die Deklarationsbereitschaft trotz steigender individueller „Kosten“ abnimmt.

Dass Strafen auch gegenteilige Effekte als Abschreckung haben können, veranschaulicht eine Studie aus Israel. Die Leitung von Kindergärten wollte dem Problem entgegensteuern, dass Eltern ihre Kinder häufig zu spät abholten, und führte eine Strafe für die Zuspätkommenden ein. So sollte doch das Problem in den Griff zu kriegen sein, denn wer zahlt schon gerne mehr als notwendig? Als die Eltern für ihre Verspätungen Bußgeld bezahlen mussten, passierte aber genau das Gegenteil des Intendierten: Die Verspätungen traten noch häufiger ein als zuvor, als das schlechte Gewissen gegenüber den Angestellten des Kindergartens der einzige Grund war, der zur Pünktlichkeit anhielt (Gneezy & Rustichini, 2000). Wer bezahlt, erhält Vergebung für die Tat. Damit ist eine Geldstrafe keine Strafe, die von weiteren Taten abhält, sondern Preis dafür, sich freizukaufen. Gerade Wirtschafts- und speziell Steuervergehen ist oft durch Geldstrafen wenig effizient zu begegnen. Häufig werden Sühne und Beschämung als wesentlich wirksamere Strafen angesehen (Braithwaite & Wenzel, 2008; Coricelli, Joffily, Montmarquette, & Villeval, 2007).

Vermutlich hätten die Betreiber der Kindergärten den erhofften Effekt erzielen können, wenn sie die Strafen für die Verspätung höher angesetzt hätten. Doch auch das Ziel einer effizienten Strafbemessung ist letztlich nicht trivial. Einerseits muss die Strafe hoch genug sein, um ihre Wirkung zu erzielen, an-

dererseits können zu hohe, drakonische Strafen erst recht unerwünschte Reaktionen provozieren. In der Studie hätte eine unverhältnismäßig hohe Strafe beispielsweise dazu führen können, dass die Eltern ihre Kinder aus dem Kindergarten nehmen. Äquivalente Befunde werden aus der Steuerhinterziehungsforschung berichtet. In einem Feldexperiment von Schwartz und Orleans (1967) erhielten amerikanische Steuerzahler einen Brief, der die Härte der Sanktionen betont, die den Steuerbehörden zur Verfügung stehen. Die Steuerzahler reagierten aber auf diesen Brief nicht, indem sie mehr Einkommen deklarierten, sondern indem sie größere Summen von der Steuer abschrieben als in den vergangenen Jahren. Der Versuch, die Steuerzahler zur Ehrlichkeit zu zwingen, hatte also den unerwünschten Nebeneffekt, dass das Ausmaß der Steuervermeidung anstieg.

Drakonische und als unverhältnismäßig empfundene Strafen führen zu negativen Einstellungen gegenüber den Autoritäten und Steuern an sich (Strümpel, 1969). Es stellt sich daher auch die Frage, welche Straform bei einem Delikt wie der Steuerhinterziehung als angemessen empfunden und als wirksam angesehen wird. In der Bevölkerung scheint ein starkes Bedürfnis vorzuherrschen, Gleiches mit Gleichem zu vergelten. In einer Studie mit österreichischen Steuerzahlern gaben insgesamt 86 Prozent an, dass sie bei Steuerhinterziehung eine Verurteilung zu einer Geldstrafe als fair empfinden würden. Eine Freiheitsstrafe für dasselbe Delikt beurteilten hingegen nur 5 Prozent als gerecht (Kirchler & Muehlbacher, 2007). Als Alternative zur gängigen Strafbemessungspraxis bei Hinterziehungsdelikten, bei der sich die Strafhöhe aus dem Ausmaß der Hinterziehung ergibt, wurde von Finanzstrafrechtsexperten vorgeschlagen, bei der Festlegung der Strafe auch die Leistungsfähigkeit des Täters zu berücksichtigen. Wird beispielsweise das Einkommen (als wesentlicher Teil der Leistungsfähigkeit) in der Strafbemessung berücksichtigt, so kann vermieden werden, dass Geldstrafen „leistbar“ werden und ihre Abschreckungswirkung verlieren (Muehlbacher, Hölzl, & Kirchler, 2007).

Einen innovativen Ansatz zur Gestaltung des Strafrechts vertritt Heribert Ostendorf (ohne Jahr) in einem Referat über Chancen und Risiken von Kriminalprävention am Berliner Forum Gewaltprävention. Er zweifelt an der Wirksamkeit von Strafverschärfungsgesetzen, Bekämpfungsgesetzen und Verschärfungsstrategien und verlangt, dass Strafrecht

Bürgerstrafrecht bleiben muss und nicht Feindstrafrecht werden darf. Auch wenn die Verschärfung des Strafrechts dem Wunsch der Gesellschaft nach Schutz und Sicherheit entgegenkommt, geht es doch um Kriminalprävention, um moralische Aufklärung, Schulung und Erziehung. Es geht nicht um Strafe, sondern um die Prävention der Tat. Ähnlich argumentiert Busmann (2003), wenn er meint, die Wirksamkeit von harten Strafen würde überbewertet werden: „What is clear, however, is that the deterrent effect of severe punishment is overestimated. More than 20 years of international research confirm that earlier views on the effectiveness of criminal law were grossly overestimated... Severe punishment does not deter – anything other than minor offences! ... The reason is that ethical orientations are of greater importance.“ (Busmann, 2003, S. 3f.).

Das ökonomische Standardmodell zur Steuerhinterziehung lässt aus psychologischer Perspektive wesentliche Entscheidungsdeterminanten vermissen. Ariely (2008) betont die Wirkung sozialer Normen in verschiedenen Lebensbereichen. Anstelle von Kontrolle und Strafe müssen Einsicht, Bewusstsein und Verantwortung für gemeinsame Anliegen treten. Die Motivation zu Kooperation resultiert nicht aus Kontrollen und Strafen, sondern aus der Kenntnis der Gesetze, dem Wissen über korrektes Verhalten, der Einstellung zum Staat und den Steuerbehörden, den sozialen und persönlichen Normen und vor allem der Wahrnehmung gerechter Verteilung von Steuerlasten und fairen Verfahren. Tatsächlich muss auch zwischen Steuerzahlern mit unterschiedlichen motivationalen Tendenzen unterschieden werden. Im Modell zur Steuerehrlichkeit der australischen Steuerbehörde (Braithwaite, 2003a, 2009; James, Hasseldine, Hite, & Toumi, 2003) wird zwischen dem großen Prozentsatz der Steuerzahler unterschieden, die ihre Abgaben ehrlich leisten („commitment“) und solchen, die ihre Steuern zahlen, weil sie den Gesetzen nicht entkommen können („capitulation“). Relativ wenige Steuerzahler leisten Widerstand („resistance“) gegen die Steuergesetze oder ignorieren den Staat und seine Regelungen völlig („disengagement“). Ein weiterer geringer Teil der Bürger versucht durch List den Verpflichtungen zu entkommen („game playing“).

Steuerpflichtige versuchen nicht notwendigerweise, egoistisch ihren Nutzen zu maximieren, sondern sind häufig bereit zu kooperieren. Die Bereitschaft, zu kooperieren oder den eigenen Gewinn auf Kosten der Ge-

meinschaft zu maximieren, hängt von zahlreichen Variablen ab. Wesentlichen Einfluss dürfte auch das Interaktionsklima zwischen Steuerbehörde und Steuerzahlern haben. Wird die Interaktion zwischen Steuerbehörden und Steuerpflichtigen als fair wahrgenommen und genießt der Staat das Vertrauen der Bürger, werden die politischen Programme der Regierung akzeptiert. Herrscht in der Gesellschaft die Überzeugung vor, dass Steuergelder wirtschaftlich sinnvoll genutzt werden und öffentliche Güter allen zugute kommen, dann ist anzunehmen, dass Steuerpflichtige freiwillig kooperieren. In einem Klima des Vertrauens unterminieren Kontrollen und Strafen das Vertrauen, so dass der erwartete Effekt auf das Steuerverhalten ausbleibt oder sogar das Gegenteil eintreten kann. Die Bereitschaft, mit dem Staat zu kooperieren und Steuern ehrlich zu bezahlen, könnte dann davon abhängen, wie Behörden die Steuerzahler behandeln und wie sich Steuerzahler von den Behörden behandelt fühlen. „Vertrauen führt zu Vertrauen“; die Art, wie Steuerzahler von den Behörden behandelt werden, ist die Basis für Vertrauen oder Misstrauen (Feld & Frey, 2002). Misstrauen die Behörden den Steuerzahlern, dann werden sie als Autorität auftreten, die nach dem Rechten sieht und in jedem Bürger einen potenziellen Steuersünder vermutet. Im Sinne selbsterfüllender Prophezeiung wird mangelndes Vertrauen im Umgang mit den Bürgern dazu führen, dass auch Missverständnisse und unbeabsichtigte Fehler als Strategie gewertet werden, Steuern zu reduzieren, und entsprechend bestraft werden müssen. Letztlich werden auch die Steuerzahler den Behörden misstrauen und versuchen, den Verfolgern zu entkommen. Wenn also Steuerbehörden davon ausgehen, dass Steuerzahler nicht willig sind, ihre Abgaben korrekt zu entrichten, und versuchen, diese zur Kooperation zu zwingen, dann werden diese wiederum versuchen, ihre Steuererklärungen so raffiniert zu „gestalten“, dass sich ihre Steuerschuld legal oder illegal mindert. Bei dieser „Kontroll-Strafe-Orientierung“ werden die Behörden bestrebt sein, durch die Anpassung der Gesetze, die Steuerzahler von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung abzuhalten. Die Steuerzahler werden ihrerseits wieder versuchen die neuen Gesetze zu umgehen. In einem Klima des Misstrauens kann Steuerehrlichkeit nur durch Kontrollen und Strafen erzwungen werden.

Kundenorientierte Steuerbehörden, die sachlich und fair auftreten, wecken das Vertrauen der Bürger und erhöhen somit die Kooperationswilligkeit (Braithwaite, 2003b). Vertrauen die Steuerbehörden den Steuerzahlern und verstehen sie sich als Serviceeinrichtung für ihre Kunden, werden diese nicht versuchen ihren egoistischen Nutzen zu maximieren, sondern freiwillig ihrer Steuerschuld nachkommen. In einem Klima des wechselseitigen Vertrauens sind Kontrollen und Strafen nur wenig wirksam und können sogar die freiwillige Kooperation unterminieren.

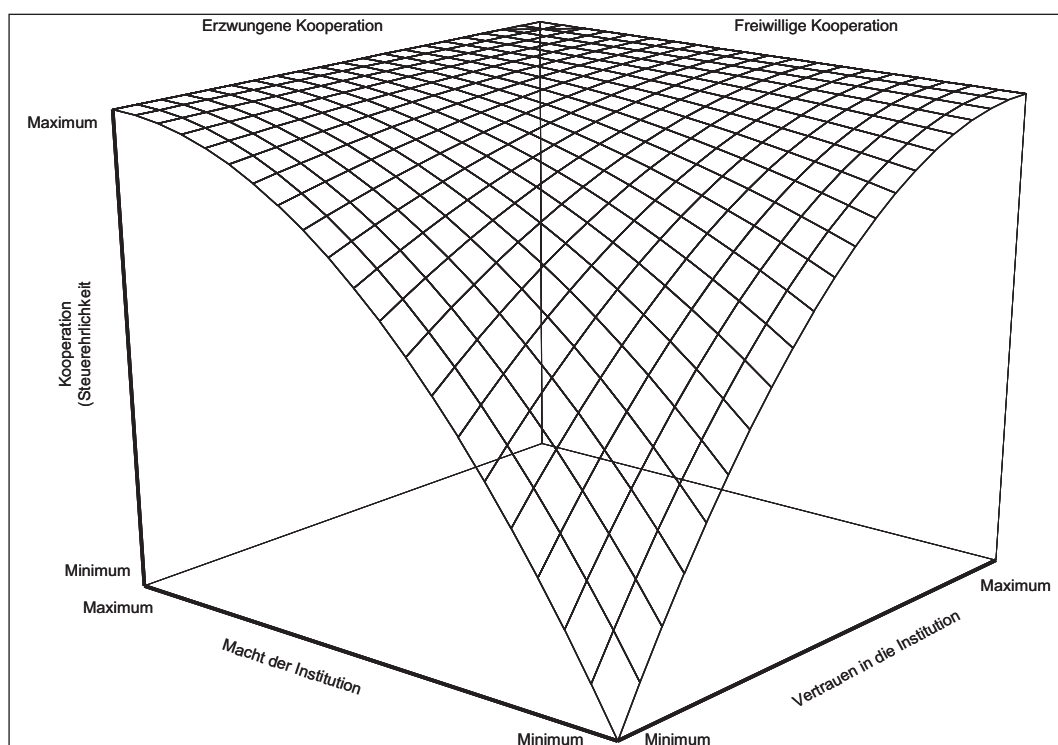
Die Forderung nach einer „Service-Kunden-Orientierung“ anstatt einer „Kontroll-Strafe-Orientierung“ bedeutet nicht, dass eine „Glacé-Handschuh-Politik“ betrieben werden soll. Ayres und Braithwaite (1992) schlagen vor, bei wiederholt unehrlichen Handlungen harte Strafen – bis zum Entzug der Gewerbeberechtigung – anzuwenden. Notwendig erscheint dies auch, weil durch wenige, die sich nicht kooperativ verhalten, sondern ihren eigenen Nutzen maximieren, das gesamte Kooperationssystem kippen kann. Da der Großteil der Steuerzahler jedoch kooperativ erscheint, ist es notwendig, wiederholt unkooperative Steuerzahler im Dialog von der Notwendigkeit der Kooperation zu überzeugen. Zusätzliche Maßnahmen, wie Information, Aufklärung und Schulungen, sollten den gesellschaftlichen Wert kooperativen Verhaltens verdeutlichen. Wenn Kon-

trollen notwendig sind, muss der „Stil“, wie diese durchgeführt werden, genau reflektiert werden, um nicht das Gegenteil dessen zu erreichen, was beabsichtigt wird. Die australischen Steuerbehörden haben in den vergangenen Jahren den Wandel von der traditionellen „big stick“-Orientierung zu einer verantwortlichen, kundenorientierten Regulierung des Steuerverhaltens der Bürger verstärkt und scheinen damit auch erfolgreich zu sein (Levinger, 2008).

Anhand eines dreidimensionalen Modells stellen Kirchler (2007) und Kirchler, Hoelzl und Wahl (2008) grafisch die beiden Möglichkeiten, wie Steuerbehörden agieren können (d.h.: „Kontroll-Strafe-Orientierung“ und „Service-Kunden-Orientierung“), und die daraus resultierende erzwungene beziehungsweise freiwillige Kooperationsbereitschaft im „slippery slope framework“ dar (Abbildung 1).

Folgt man dem Modell, so hängt Steuerehrlichkeit zum einen von der Macht des Staates ab, die Steuerzahler zur Kooperation zu zwingen. Zum anderen hängt Steuerehrlichkeit von durch Vertrauen in die staatlichen Institutionen motivierter, freiwilliger Kooperation der Bürger ab. Geringe Steuerehrlichkeit ist dann zu erwarten, wenn den Behörden die Mittel fehlen, Steuerzahler zur Ehrlichkeit zu zwingen und wenn ihnen gleichzeitig misstraut wird. Dem Modell folgend wird Steuerehrlichkeit dann erzwungen, wenn die Macht des Staates, effiziente Kon-

ABBILDUNG 1:  
"Slippery slope framework" nach Kirchler,  
Hoelzl und Wahl  
(2008)



trollen durchzuführen und wirksame Strafen zu verhängen, hoch und gleichzeitig das Vertrauensklima ungünstig ist, also Misstrauen vorherrscht. Nur in einem vertrauensvollen Klima kann es zu freiwilliger Steuerehrlichkeit kommen. Kooperation erfolgt in einem Klima des Vertrauens spontan und freiwillig, unabhängig von den Machtverhältnissen und Strafmöglichkeiten.

Die beiden Dimensionen „Macht der Institution“ und „Vertrauen in die Institution“ sind nicht unabhängig voneinander. Zuerst ist zwischen verschiedenen Aspekten von Macht zu differenzieren (Witte & van Quaquebeke, 2007). Simon und Oakes (2008) unterscheiden zwischen Macht als produktive Kraft und Macht als Zwang und Druck. Diese Differenzierung ist auch hier besonders wichtig. Je nach Form von Macht kann es zu Interaktionsprozessen zwischen einem vertrauensvollen Klima und einem Klima des Misstrauens kommen. Einerseits könnten Steuerzahler, die von den Steuerbehörden mit Respekt behandelt werden, die Macht des Staates dahingehend stärken, dass sie unehrliche Steuerzahler bei den Behörden melden und gleichzeitig die Macht des Staates als Garant für das „öffentliche Gut Kooperation“ ansehen. Wer nicht kooperiert, wird entdeckt und jene, die kooperieren, werden vor Defektion geschützt. Andererseits könnte Macht, die auf Zwang und Druck basiert, zu vielen Kontrollen und harten Strafen führen, was das Vertrauen von freiwillig ehrlichen Steuerzahlern schwächt. Wenn schließlich der Staat als „Feind der Bürger“ angesehen wird, werden Steuerzahler durch hohe Macht nicht ehrlicher, sondern kooperationsunwillig. So kann Kontrolle und Überwachung sogar dazu führen, dass sie Misstrauen der Behörden gegenüber den Steuerzahlern kommunizieren, noch mehr Misstrauen schüren (Cialdini, 1996; Frey, 2003) und die Kooperation sinkt. Der starke Abfall der Steuerehrlichkeit in der Mitte des Modells zeigt an, dass ein leichter Abfall in einer der beiden Dimensionen zu einem starken Abfall der Steuerehrlichkeit führen kann.

Kontrollen der Steuerpflichtigen und Strafen bei Nichteinhaltung der Gesetze haben nicht immer die theoretisch postulierte Wirkung. Vielmehr könnten diese Maßnahmen als Zwang verstanden werden und zu einem Klima des Misstrauens führen. Wenn Misstrauen vorherrscht, versuchen Steuerzahler mit immer findigeren Tricks, Gesetze zu umgehen, um dem Fiskus zu entkommen. So beginnt ein „Katz-und-Maus-Spiel“ zwischen

den Behörden und den Steuerzahlern. Wenn der Staat jedoch ein Klima des Vertrauens schafft und stabilisiert, dann ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass dies dazu führt, dass Steuerzahler freiwillig mit dem Staat kooperieren, ohne dass übermäßige Kontrollen und Strafen notwendig sind (Porschke & Witte, 2002).

In diesem Sonderheft der „Wirtschaftspsychologie“ sind Beiträge von Forscherinnen und Forschern aus der Psychologie und der Ökonomie vorgestellt, in welchen die Bedeutung wirtschaftspsychologischer und verhaltensökonomischer Ansätze zum Verständnis des Steuerverhaltens betont wird. Lorenz Fischer und Oliver Fischer befassen sich in ihrem Beitrag zur Einkommensteuer-Progression mit der Wahrnehmung und Beurteilung der Steuerbelastung verschiedener Einkommensgruppen in Deutschland. Mehrheitlich wird die aktuelle Lage kritisiert und der Wunsch nach einer radikaleren Umverteilung der Einkommen geäußert, so dass niedrige Einkommen geringer und höhere Einkommen deutlich höher besteuert werden sollen. Die Ursache für den Wunsch nach Umverteilung resultiert nicht aus der neidvollen Kritik der zu geringen Beiträge der besser verdienenden Schicht, sondern aus der verbreiteten Unkenntnis des Steuersystems, welche zum einen aus der Komplexität der Steuergesetze resultiert und zum anderen aus der Aversion gegenüber Steuern und Steuergesetzen generell.

Erich H. Witte, Christina Mölders und Niels von Quaquebeke untersuchen, wie Bürger Ausnahmeregelungen im Einkommensteuergesetz bewerten und wie gerecht sie Sonderbehandlungen empfinden. Viele Einkommensteuergesetze sind aufgrund ihrer zahlreichen Ausnahmeregelungen zu komplex, um von Steuerzahlern auch korrekt verstanden zu werden. Insgesamt 82 Ausnahmen aus dem Einkommensteuergesetz wurden auf ihre Gerechtigkeit und Wichtigkeit sowie die Angemessenheit der angesetzten Freibeträge und Freigrenzen beurteilt. Klare Befunde bezüglich der Angemessenheit und Gerechtigkeit der Ausnahmen wurden nicht entdeckt: Tatsächlich wurden nur wenige Ausnahmen als ungerecht und unwichtig, aber auch nur wenige als gerecht und wichtig eingestuft. Als begünstigenswert wurden vor allem bedürftige, abhängige und leistungsschwache Gruppen, wie Menschen mit Behinderung, Familien oder Kleinunternehmer genannt.

In ihrem Beitrag „Things will get better: Führt der Optimismus in den Erfolg von Steuerreformen zu weniger Widerstand, mehr Vertrauen und einer positiveren Einstellung?“ überprüfen Eva Traut-Mattausch, Eva Jonas, Christian Schwennen und Claudia Peus die Wirksamkeit einer Intervention, die zu mehr Akzeptanz und kooperierendem Verhalten der Bürger gegenüber Steuerreformen führen kann. Durch die Politik vermittelter Optimismus, dass aktuelle Probleme durch eine Reform in Zukunft gelöst werden, kann dazu führen, dass es zu einer positiveren Einstellung, zu weniger Widerstand gegenüber den Maßnahmen, zu mehr Vertrauen in Macher und Strategie sowie zu weniger Angst vor Überforderung und Verlust kommt. Im Sinne einer kompensatorischen Kontrollstrategie wird durch optimistisch stimmende Interventionen den Bürgern das Gefühl von subjektiver Kontrolle vermittelt, was die Bedrohlichkeit von Reformen und psychologische Reaktanz deutlich reduziert.

Optimismus scheint den Widerstand gegen Veränderungen auch von den Steuerzahlern kritischer Zustände zu brechen und Vertrauen in den Staat dürfte mit der Bereitschaft zu kooperieren hoch korrelieren. Julia Pitters und Thomas Oberlechner untersuchen in „Trust in the state and tax compliance: Do priming effects matter?“ auf der Basis des „slippery slope framework“ den Effekt von Vertrauens-Priming. Tatsächlich zeigte sich, dass Vertrauens-Priming zu positiveren Einstellungen zum Staat und zur Bereitschaft zu freiwilliger Steuerleistung führt.

Steuerzahler sind unterschiedlich motiviert, ihrer Pflicht nachzukommen, und entsprechend differenziert sollten Maßnahmen gegen inkorrektes Steuerverhalten sein. Steuerzahler entwickeln auf der Basis ihrer Erfahrungen mit den Behörden auch unterschiedliche Verhaltensstile. Luigi Mittone und Francesca Bortolami nehmen in „Individual styles of tax evasion. An experimental study“ darauf Bezug und untersuchen Lernprozesse im Labor, wo wiederholt Steuerentscheidungen zu treffen waren. Entsprechend der Versuchs-Irrtums-Strategie wird der Freiraum exploriert, in welchem Steuern zu entrichten sind, und je nach persönlicher Erfahrung das „Entscheidungsproblem unter Unsicherheit“ zu lösen versucht.

Luigi Ferrari und Salvatore Randisi befassen sich in „Consequentialism in the moral judgment about tax evasion and the ethical bias in the assessment of the subjective probability of a tax audit“ mit Rechtfertigungsmöglichkeiten für Steuerhinterziehung. Je

nach Schwere der persönlichen Schicksalslage, erscheint es moralisch gerechtfertigt, Steuergelder zu hinterziehen: Wer mit den Kosten für die Heilung eines erkrankten Kindes konfrontiert ist und sich nicht in der Lage sieht, diese zu entrichten, wird nicht als Steuersünder abgestempelt; wer statt Steuern zu zahlen, die Steuerersparnisse in illegale Geschäfte investiert, wird hingegen als Steuersünder angesehen. Je nach Verhaltensmotiv wird illegales Verhalten als gerechtfertigt erlebt oder nicht.

Die Erkenntnisse aus der Steuerpsychologie müssen nicht auf den engen Kontext des Steuerverhaltens eingeschränkt bleiben. Ingrid Wahl, Miriam Endres, Erich Kirchler und Barbara Böck fragen nach der Generalisierbarkeit auf den Bereich des Trittbrettfahrens im öffentlichen Verkehr. In „Freiwillige und erzwungene Kooperation in sozialen Dilemmata: Das Slippery Slope Modell im öffentlichen Verkehr“ werden Motive der Intention, freiwillig oder erzwungen zu kooperieren, analysiert. Fahrgäste der Wiener Verkehrsbetriebe sind bei hohem Vertrauen in die Autoritäten freiwillig bereit, spontan zu kooperieren, während sie bei hoher wahrgenommener Macht der Autoritäten nur dann kooperieren, wenn sie dazu gezwungen werden. Personen, die vertrauen und freiwillig kooperieren, kaufen auch dann Fahrscheine, wenn sie glauben, ungestraft Schwarzfahren zu können. Personen, welche die Autoritäten als mächtig wahrnehmen, verhalten sich in dieser Situation hingegen strategisch und zahlen nicht.

## LITERATUR

- Ali, M. M., Cecil, H. W. & Knoblett, J. A. (2001). The effects of tax rates and enforcement policies on taxpayer compliance: A study of self-employed taxpayers. *Atlantic Economic Journal*, 29, 186-2002.
- Allingham, M. & Sandmo, A. (1972). Income tax evasion: A theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 1, 323-338.
- Alm, J., Cronshaw, M. B. & McKee, M. (1993). Tax compliance with endogenous audit selection rules. *Kyklos*, 46, 27-45.
- Alm, J., Jackson, B. & McKee, M. (1992). Estimating the determinants of taxpayer compliance with experimental data. *National Tax Journal*, 45, 107-114.
- Alm, J., McClelland, G. H. & Schulze, W. D. (1992). Why do people pay taxes? *Journal of Public Economics*, 48, 21-38.
- Alm, J., McClelland, G. H. & Schulze, W. D. (1999). Changing the social norm of tax compliance by voting. *Kyklos*, 52, 141-171.



- Alm, J., Sanchez, I. & De Juan, A. (1995). Economic and noneconomic factors in tax compliance. *Kyklos*, 48, 3-18.
- Andreoni, J., Erard, B. & Feinstein, J. S. (1998). Tax compliance. *Journal of Economic Literature*, 36, 818-860.
- Ariely, D. (2008). Denken hilft zwar, nützt aber nichts. Warum wir immer wieder unvernünftige Entscheidungen treffen. München: Econ.
- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. New York, NY: Oxford University Press.
- Baldry, J. C. (1987). Income tax evasion and the tax schedule: Some experimental results. *Public Finance*, 42, 357-383.
- Braithwaite, V. (2003a). Dancing with tax authorities; Motivational postures and non-compliant actions. In V. Braithwaite (Ed.), *Taxing democracy: understanding tax avoidance and evasion* (pp. 15-39). Hants, UK: Ashgate.
- Braithwaite, V. (2009). *Defiance in taxation and governance. Resisting and dismissing authority in a democracy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Braithwaite, V. (Ed.) (2003b). *Taxing democracy: Understanding tax avoidance and evasion*. Hants, UK: Ashgate.
- Braithwaite, V. & Wenzel, M. (2008). Integrating explanations of tax evasion and avoidance. In A. Lewis (Ed.), *The Cambridge handbook of psychology and economic behaviour* (pp. 304-331). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Bussmann, K.-D. (2003, November). Causes of economic crime and the impact of values: Business ethics as a crime prevention measure. Paper presented at the Conference „Coping with EconCrime - Risks and Strategies“, Swiss-Re, Zurich. Zugriff am 29. 10. 2007, von [http://bussmann2.jura.uni-halle.de/econcrime/Bussmann2003-Causes\\_of\\_EconCrime.pdf](http://bussmann2.jura.uni-halle.de/econcrime/Bussmann2003-Causes_of_EconCrime.pdf)
- Cialdini, R. (1996). The triple tumor structure of organizational behavior. In D. M. Messick & A. E. Tenbrunsel (Eds.), *Codes of conduct* (pp. 44-58). New York, NY: Sage.
- Coricelli, G., Joffily, M., Montmarquette, C. & Villevall, M.-C. (2007). Tax evasion: Cheating rationally or deciding emotionally? (IZA DP No. 3103). Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit/Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Dawes, R. M. (1980). Social dilemmas. *Annual Review of Psychology*, 31, 169-93.
- Fehr, E. & Gächter, S. (2000). Cooperation and punishment in public goods experiments. *American Economic Review*, 90, 980-994.
- Feld, L. P. & Frey, B. S. (2002). Trust breeds trust: How taxpayers are treated. *Economics of Governance*, 3, 87-99.
- Fischer, C. M., Wartick, M. & Mark, M. M. (1992). Detection probability and taxpayer compliance: A review of the literature. *Journal of Accounting Literature*, 11, 1-46.
- Frey, B. S. (1992). Tertium datum: Pricing, regulating, and intrinsic motivation. *Kyklos*, 45, 161-184.
- Frey, B. S. (1997). *Not just for the money: An economic theory of personal motivation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishers.
- Frey, B. S. (2003). Deterrence and tax morale in the European Union. *European Review*, 11, 385-406.
- Friedland, N. (1982). A note on tax evasion as a function of the quality of information about the magnitude and credibility of threatened fines: some preliminary research. *Journal of Applied Social Psychology*, 12, 54-59.
- Friedland, N., Maital, S. & Rutenberg, A. (1978). A simulation study of income tax evasion. *Journal of Political Economics*, 10, 107-116.
- Gneezy, U. & Rustichini, A. (2000). A fine is a price. *Journal of Legal Studies*, 29, 1-18.
- James, S., Hasseldine, J. D., Hite, P. A. & Toumi, M. (2003). Tax compliance policy: An international comparison and new evidence on normative appeals and auditing. Paper presented at the ESRC Future Governance Workshop, Institute for Advanced Studies, Vienna, Austria.
- 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. (1998). Differential representations of taxes: Analysis of free associations and judgments of five employment groups. *Journal of Socio Economics*, 27, 117-131.
- Kirchler, E. (1999). Reactance to taxation: Employers' attitudes towards taxes. *Journal of Socio Economics*, 28, 131-138.
- Kirchler, E. (2007). *The economic psychology of tax behaviour*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Kirchler, E. & Muehlbacher, S. (2007). Kontrollen und Sanktionen im Steuerstrafrecht aus der Sicht der Rechtspsychologie. 12. Finanzstrafrechtliche Tagung, Linz.
- Kirchler, E. & Pitters, J. (2007). Kontraproduktives Verhalten durch Schädigung öffentlicher Güter. In K. Moser (Hrsg.), *Wirtschaftspsychologie* (S. 357-378). Heidelberg: Springer.
- Kirchler, E., Hoelzl, E. & Wahl, E. (2008). Enforced versus voluntary tax compliance: The „slippery slope“ framework. *Journal of Economic Psychology*, 29, 210-225.
- Lea, S. E. G., Tarpy, R. M. & Webley, P. (1987). *The individual in the economy. A survey of economic psychology*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Levinger, S. (2008). An overview: A new era of tax enforcement – from “big stick” to responsive regulation. *Regulation & Governance*, 2, 360-380.
- Lewis, A. (1978). Perceptions of tax rates. *British Tax Review*, 6, 358-366.

- Muehlbacher, S., Hölzl, E. & Kirchler, E. (2007). Steuerhinterziehung und die Berücksichtigung des Einkommens in der Strafbemessung. *Wirtschaftspsychologie*, 9, 116-121.
- Porschke, C. & Witte, E. H. (2002). Psychologische Faktoren der Steuergerechtigkeit. In: E. H. Witte (Hrsg.), *Sozialpsychologie wirtschaftlicher Prozesse* (S. 256-288). Lengerich: Pabst Science Publishers.
- Schmölders, G. (1966). *Psychologie des Geldes*. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt.
- Schmölders, G. (1975). *Einführung in die Geld- und Finanzpsychologie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Schwartz, R. & Orleans, S. (1967). On legal sanctions. *University of Chicago Law Review*, 34, 274-300.
- Simon, B. & Oakes, P. (2008). Beyond dependence: An identity approach to social power and domination. *Human Relations*, 59, 105-139.
- Spicer, M. W. & Lundstedt, S. B. (1976). Understanding tax evasion. *Public Finance*, 31, 295-305.
- Srinivasan, T. N. (1973). Tax evasion: A model. *Journal of Public Economics*, 2, 339-346.
- Strümpel, B. (1969). The contribution of survey research to public finance. In A. T. Peacock (Ed.), *Quantitative analysis in public finance* (pp. 14-32). New York, NY: Praeger.
- Tyszka, T. (1994). Cognitive representation of economics. Paper presented at the IAREP/SA-BE conference, Rotterdam, NL.
- Webley, P., Robben, H. S. J., Elffers, H. & Hessing, D. J. (1991). *Tax evasion: An experimental approach*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Witte, E. H. & van Quaquebeke, N. (2007). Sozialpsychologische Theorien zur sozialen Macht. In B. Simon (Hrsg.), *Macht. Zwischen aktiver Gestaltung und Missbrauch* (S. 11-25). Göttingen: Hogrefe.



UNIV.-PROF. DR. ERICH KIRCHLER  
Fakultät für Psychologie  
Institut für Wirtschaftspsychologie,  
Bildungspsychologie und Evaluation  
Universität Wien  
Universitätsstr. 7  
A-1010 Wien  
Österreich  
erich.kirchler@univie.ac.at



PROF. DR. ERICH H. WITTE  
Fachbereich Psychologie  
Arbeitsbereich Sozialpsychologie  
Universität Hamburg  
Von-Melle-Park 5  
20146 Hamburg  
witte\_e\_h@uni-hamburg.de

## Modernes Antiquariat



**50-90%** Preisvorteil für Bücher aus:

Belletristik, Mathematik, Medizin, Musik, Philosophie, Politik, Psychologie, Recht, Religion, Soziologie, Wirtschaft und Zeitgeschichte.

Bücher zum Teil Raritäten in bibliophiler Ausstattung.

→ *Mehr als 200 Bücher neu eingestellt!*

Versandkostenfrei bei Bestellwert über 20,- Euro, bei geringerem Bestellwert Versandkostenpauschale von 2,- Euro.

[www.modernes-antiquariat.net](http://www.modernes-antiquariat.net)