**Forschungsstelle für
empirische Sozialökonomik e.V.**

Wolfgang Franzen

Steuerpsychologie und Steuerpolitik

Teil 2: Angewandte Steuerpsychologie

Eine Studie im Auftrag der

Margarete und Johann Ley-Stiftung

Projektleitung:

Prof. Dr. Hans-Joachim Niessen

Prof. Dr. Hans Peter Haarland

Dezember 2011

Inhalt

1 Einleitung 4

2 Das Verhaltensmodell der steuerpsychologischen Entscheidungssituation 7

2.1 Das Verhältnis der Steuerzahler zu den Steuern 7

2.1.1 Kenntnisse über Steuern 7

2.1.2 Der Umgang mit Steuern 11

2.2 Das Entscheidungsmodell 22

2.2.1 Entscheidungen 22

2.2.2 Das SOR-Modell 24

3 Konsequenzen für die Steuerpolitik 31

3.1 Steuerlich relevante Stimuli 31

3.1.1 Das Verhältnis zwischen Steuerstaat und Steuerbürger 32

3.1.2 Die konkrete Besteuerung 40

3.1.3 Gelegenheiten zur Steuerhinterziehung 46

3.1.4 Soziale Einflüsse 47

3.1.5 Mediale Einflüsse 50

3.2 Die subjektive Wahrnehmung der Besteuerung 53

3.2.1 Zielgruppenorientiertes Informationsangebot 53

3.2.2 Zur Rolle der Aufmerksamkeit 56

3.2.3 Wahrnehmungsverzerrungen 61

3.2.4 Subjektive Besteuerung 65

3.3 Die Entscheidungs- und Handlungsebene 67

3.3.1 Fiskalische Sozialisation durch die Steuerkarriere 67

3.3.2 Das Steuerschema 77

3.3.3 Entscheidungsfaktoren 91

3.3.4 Der Entscheidungsprozess 116

3.4 Der Output: Compliance und Noncompliance 119

4 Anwendungsmöglichkeiten 123

4.1 Steuerpolitische Anwendungsfälle 125

4.2 Anwendungsbeispiel: Profil des Typs ‚Spieler' 129

4.2.1 Stimulusebene 129

4.2.2 Wahrnehmungsebene 132

4.2.3 Entscheidungs- und Handlungsebene 133

4.3 Herausforderungen an die Steuerpolitik 139

4.3.1 Steuervereinfachung vs. Steuergerechtigkeit 139

4.3.2 Transparenz vs. Illusion 140

4.3.3 Schwellenwerte 140

4.3.4 Neutralisation 141

4.3.5 Selektive Wahrnehmung 142

Literatur 144

1 Einleitung

Steuerpolitik und Steuerlehre orientieren sich in ihrem Menschenbild weitgehend an dem in den Wirtschaftswissenschaften vorherrschenden Paradigma des *homo oeconomicus*. Dieser trifft – unter den Annahmen vollständiger Information, vollständiger Transparenz und unbegrenzter kognitiver Kapazitäten – rationale Entscheidungen mit dem Ziel ökonomischer Nutzenmaximierung. Viele Folgerungen aus diesem Modell führen jedoch zu unrealistischen Ergebnissen, da sich der Mensch oft anders verhält als der von der ökonomischen Theorie angenommene Idealtypus.

Steuerpsychologische Befunde zeigen, dass Menschen eher selten rein rational handeln, dass sie relevante Informationen – sofern diese überhaupt verfügbar sind – oft nicht wahrnehmen oder nicht nutzen, unter anderem aufgrund kognitiver, mentaler und psychischer Restriktionen bei der Aufnahme und Verarbeitung von Informationen.

Im ersten Teil des Forschungsprojektes wurde mit Hilfe empirischer Befunde beschrieben, wie die Bürger tatsächlich mit steuerlichen Informationen umgehen, welche Einstellungen sie zu steuerlichen Fragen äußern und wie steuerehrlich oder -unehrlich sie sind. Auf dieser Grundlage wurde ein realitätsnahes Modell zum steuerlichen Entscheidungsverhalten entwickelt, das alle relevanten Stimuli, die individuelle Informationsaufnahme und -verarbeitung, den Prozess der Entscheidungsfindung und am Ende die Umsetzung in konkretes Verhalten umfasst.

Der zweite Teil des Forschungsprojektes widmet sich der Frage, welchen Erkenntnisgewinn die Steuerpolitik aus den empirischen und theoretischen Befunden zum Umgang mit der Einkommensteuer ziehen kann. Dabei gilt es zunächst zu beachten, dass sich die Steuerpolitik an eine Vielzahl heterogener Menschen richtet. Diese sind überwiegend schlecht informiert und unterscheiden sich untereinander signifikant hinsichtlich ihrer Einstellungen und ihres Verhaltens. Der geringe Informationsstand beginnt bereits damit, dass viele Bürger nur diffuse Vorstellungen davon haben, wozu Steuern dienen und welche Leistungen steuerfinanziert sind. Steuern werden eher gefühlsmäßig und relativ erfasst als absolut und präzise. Aufgrund der geringen Sachkenntnis steigt die Bedeutung psychologischer Faktoren.

Die Steuerpolitik muss den Bürgern *Sinn und Zweck* von Steuern aktiv (neu) vermitteln, also die Finanzierung von gemeinschaftlichen Versorgungsaufgaben, von Schulen, Krankenhäusern, Feuerwehr, Polizei usw. Auch Fundamentalprinzipien der Besteuerung zur Leistungsfähigkeit und Äquivalenzgerechtigkeit müssen besser erläutert werden, um verbreiteten Stereotypen und Vorurteilen von Steuerungerechtigkeit entgegentreten zu können, die oft der Legitimation von Steuerdelikten dienen. Bürger leiden unter unnötigen Compliancekosten, die ihnen dadurch entstehen, dass sie bereitwillig und ordnungsgemäß ihren steuerlichen Pflichten nachkommen wollen. Es ist Aufgabe der Steuerpolitik, diese Kosten zu reduzieren. Erste Schritte bestehen in einer Vereinfachung der Formulare und einer stärkeren Serviceorientierung.

Sozialstruktur und *soziales* Umfeld beeinflussen Entscheidungen und Verhalten von Steuerpflichtigen durch berufsspezifische Gruppenmoral und soziale Ansteckung. Steuerhinterziehung wird gesellschaftlich oft verharmlosend als ‚Kavaliersdelikt' und ‚Volkssport' bewertet. Obwohl in der Frage der Steuerehrlichkeit der direkte persönliche Austausch unter Steuerpflichtigen am wichtigsten ist, spielen auch *mediale* Einflüsse eine große Rolle für Einstellungen und Verhalten von Steuerpflichtigen, insbesondere Steuerexperten und Massenmedien, die gleichzeitig als Multiplikatoren fungieren. Wer einen guten Zugang zu Steuerberatern und Medien hat, ‚kontrolliert' darüber gleichzeitig einen großen Teil der Steuerpflichtigen.

Bei der *Wahrnehmung* von steuerlichen Informationen sind Verunsicherung und Überforderung der Bürger in steuerlichen Fragen wiederkehrende Themen, vor allem aufgrund von Komplexität, Umfang und Intransparenz der steuerlichen Gesetze und Vorschriften. Der diesbezügliche Gestaltungsraum von Politik und Verwaltung ist groß: Informationen sollten zielgruppenspezifisch aufbereitet werden, damit sie unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen einen auf sie zugeschnittenen, übersichtlichen und einfacheren Zugang zum Thema ermöglichen, je nach Rahmenbedingungen, Interesse und Vorkenntnissen. Der *information overload* zwingt zur Fokussierung, jedoch meist einseitig auf den Kostenaspekt; richtet man den Fokus auf die staatlichen Leistungen, ändert sich auch das Bild von den Steuern. Mehr Transparenz, mehr Partizipation und vielfältige Hilfestellungen für das Dickicht von Regeln und Gesetzen reduzieren die Auswirkungen von sensorischen, psychologischen und kognitiven Wahrnehmungsverzerrungen, denen viele Steuerpflichtige unterliegen und die ihr subjektives Bild der Besteuerung beeinträchtigen.

Möglichst frühzeitig im Verlauf der *Steuerkarriere* jedes Bürgers sollte die Steuerpolitik dafür sorgen, dass Grundkenntnisse und positive Einstellungen über Steuern vorhanden sind, um den ‚Initiationsschock' abzufedern, der manch jungen Menschen angesichts der Diskrepanz zwischen Brutto- und Nettolohn auf der ersten Gehaltsabrechnung ereilt. Dazu zählen einerseits die präventive Vermittlung des Steuernutzens und andererseits der Kampf gegen die Erosion von Steuernormen und gegen die generelle Diskriminierung von Steuern, die vor allem in Kreisen von Wirtschaft und Politik verbreitet ist. Die Erfahrungen, die Steuerpflichtige im Laufe ihrer fiskalischen Sozialisation machen, sind prägend für das *Steuerschema*, das sich aus Kenntnissen über und Einstellungen zu Steuern zusammensetzt und als Grundlage für steuerlich relevante Entscheidungen dient. Einstellungen zu Steuern basieren weniger auf präzisen Kenntnissen und logischen Folgerungen als auf diffusen und unbewussten Eindrücken. Zentrale Kategorien des Steuerschemas wie Fairness, Steuermentalität und Steuermoral sollten daher nicht nur auf kognitiver Ebene mit rationalen, bewussten Argumenten aufgebaut und gefestigt werden – die Steuerpflichtigen müssen die Gerechtigkeit in der Besteuerung auch emotional und intuitiv empfinden. Dazu gehört, dass Gerechtigkeit nicht nur hier und da, sondern umfassend als Gesamtkonzept wahrnehmbar ist. Steueramnestien oder schonende Verfahren für vermögende Mitbürger wirken kontraproduktiv und zerstören die Glaubwürdigkeit, die andernorts mühsam aufgebaut wurde. Das Konzept des Steuerschemas zeigt Steuerpflichtige nicht als homogene Masse, sondern als Individuen, die sich in verschiedene Ty-

pen differenzieren lassen: Während sich ‚professionelle' Steuerbetrüger nur durch Erhöhung von Risiko und Strafe von Delikten abschrecken lassen, sind die Einflussmöglichkeiten auf ehrliche Steuerzahler oder Spielertypen mittels zielgruppenspezifischer Kommunikationsstrategien größer.

Entscheidungen werden nicht nur auf der Grundlage von Informationen und Einstellungen getroffen, sondern auch von Emotion, Motivation, Involvement, Risikobereitschaft, Reaktanz und Neutralisationsfähigkeit beeinflusst. Diese *entscheidungsrelevanten Faktoren* dürfen nicht jenen überlassen werden, die Steuern diskreditieren, sondern können auch von der Steuerpolitik nutzbar gemacht werden, etwa indem die Motivation zur Steuerehrlichkeit gestärkt wird. Es wirkt sich negativ sowohl auf die Motivation als auch die Risikoneigung aus, wenn Erfolgsaussichten und Ertrag von Delikten reduziert werden. Bessere Aufklärung zum allgemeinen Nutzen von Steuern reduziert das Auftreten von Reaktanz. Wenn der Schaden, der aus Steuerhinterziehung entsteht, konkret erfahrbar gemacht wird, fällt es schwerer, Delikte mit der Behauptung zu rechtfertigen, dass niemandem daraus wirkliche Nachteile entstehen. Die Steuerpolitik sollte sich nicht allzu sehr auf den Entscheidungsprozess selbst konzentrieren, sondern ihre Strategien zur Förderung von Compliance bereits im Vorfeld implementieren, wo vorentscheidende Erfahrungen gemacht und Einstellungen entwickelt werden – und wo die Steuerpflichtigen besser und gezielter angesprochen werden können.

Steuerhinterziehung darf nicht länger als Kavaliersdelikt gelten, sondern muss als Betrugsdelikt angeprangert werden, das alle Bürger gleichermaßen schädigt, weil in der Folge Geld für Kindergärten, Schulen, Feuerwehren, Krankenhäuser und Straßenbau fehlt. Der ehrliche Umgang mit dem Finanzamt muss aktiv aufgewertet werden. Wenn ehrliche Steuerzahler als die ‚Dummen' gelten, dann ist es höchste Zeit, gegen die Anomie bei den steuerlichen Normen vorzugehen. Eindeutigkeit, Transparenz und Klarheit müssen zu prägenden Merkmalen der Steuerpolitik werden, die überdies klare Grenzen zwischen Steuerehrlichkeit und Steuerhinterziehung ziehen muss.

Wozu brauchen wir Steuerpsychologie? Allein mit den Annahmen der klassischen Wirtschaftswissenschaften lässt sich das Verhalten von Steuerpflichtigen nicht befriedigend erklären; von der Informationsaufnahme und -verarbeitung bis zur Verhaltensentscheidung werden Menschen durch psychologische und soziale Faktoren beeinflusst. Auch die Steuerpolitik kann von steuerpsychologischen Befunden und Folgerungen profitieren. Die zentralen Empfehlungen an die Steuerpolitik umfassen eine grundsätzliche Aufwertung des Steuerimages über die aktive und breite Kommunikation von Sinn und Nutzen, die Wahrnehmung und gezielte Anwendung der emotionalen Komponenten von Steuern, eine Informationskampagne, die sich den Diskriminierungstendenzen von Steuern in Wirtschaft und Politik stellt, Maßnahmen zur verstärkten Moralbindung der Bürger an Steuern und Compliance und ein transparenter, vertrauensvoller Umgang zwischen Bürgern und Finanzverwaltung.

Der aufrichtige und herzliche Dank der Forschungsstelle geht an die *Margarete und Johann Ley-Stiftung* für die finanzielle Förderung der Studie.

2 Das Verhaltensmodell der steuerpsychologischen Entscheidungssituation

Im ersten Teil der Studie „*Steuerpsychologie und Steuerpolitik*“ (Franzen 2010), der sich ausführlich mit dem Thema „Steuerliches Entscheiden und Verhalten“ beschäftigt, wird anhand empirischer Befunde beschrieben, dass sich Steuerpflichtige in der Regel nicht auf eine Art und Weise mit Steuern auseinandersetzen, wie es die Allgemeine Steuerlehre und die Steuerpolitik annehmen bzw. voraussetzen. Tatsächlich sind die Kenntnisse über das Steuersystem oder den eigenen Steuerbeitrag in Deutschland sehr gering, und das nicht erst heutzutage, sondern bereits seit den 1950er Jahren. Ein wesentlicher Grund für das Informationsdefizit ist das verbreitete Desinteresse am Thema. Nichtsdestotrotz sind die meisten Bundesbürger der Ansicht, ihre Steuern seien zu hoch.

Bei genauerer Betrachtung zeigen sich im Umgang mit Steuern wie in vielen anderen Lebensbereichen die Auswirkungen kognitiver Restriktionen sowie psychischer, moralischer und sozialer Einflüsse. Die Einstellungen zu Steuern und das Verhalten in Steuerfragen folgen nicht rein rationalen und logischen Entscheidungsprozessen, sondern werden durch vielfältige interne und externe Faktoren beeinflusst. Zur umfassenden und gründlichen Analyse wurde ein Verhaltensmodell gewählt, mit dem die steuerpsychologische Entscheidungssituation genau untersucht, beschrieben und erklärt werden kann. Zum besseren Verständnis des zweiten Teils werden im Folgenden die wesentlichen Befunde aus dem ersten Teil noch einmal kurz zusammengefasst; aus Gründen der Leserlichkeit wird dabei hinsichtlich der Quellenangaben, sofern nicht an Ort und Stelle vorhanden, auf den ersten Teil verwiesen.

2.1 Das Verhältnis der Steuerzahler zu den Steuern

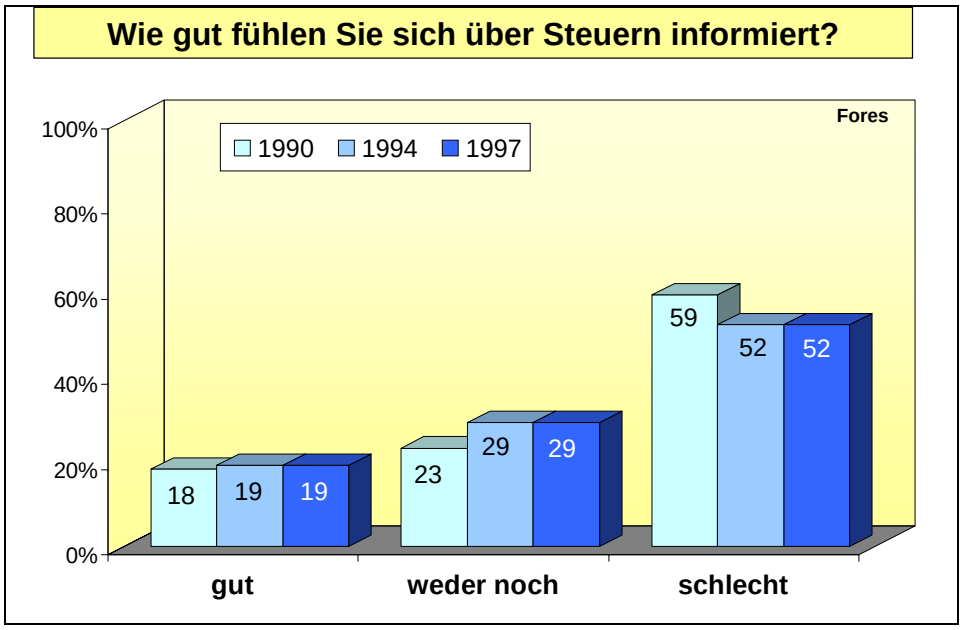
Um sich eine Meinung zu den Steuern bilden zu können, müssen Steuerpflichtige keine detaillierten Kenntnisse über Steuern besitzen. Wenn der allgemeine und grundlegende Wissensstand aber so gering ist, können die Einstellungen eigentlich nur auf diffusen Eindrücken und Gefühlen beruhen.

2.1.1 Kenntnisse über Steuern

Die deutsche Bevölkerung ist schlecht über Steuern informiert. Das betrifft Kenntnisse zu Grundbegriffen wie Steuerbelastung und Durchschnittsteuersatz sowie Inhalte und Auswirkungen von Steuerreformen. Mehr als vier von fünf Befragten machen beispielsweise keinen Unterschied zwischen Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen und subsumieren alles unter dem Begriff der Steuerbelastung (Fores 2009:32). Große Teile der Bevölkerung können nicht sagen, ob sich eine Steuerreform positiv oder negativ für sie auswirkt (Fores 1997:41; Fores 1990:14). Auch ihren eigenen steuerlichen Beitrag können die meisten Menschen nicht oder nur unzureichend einschätzen (Blaufus et al. 2009:5).

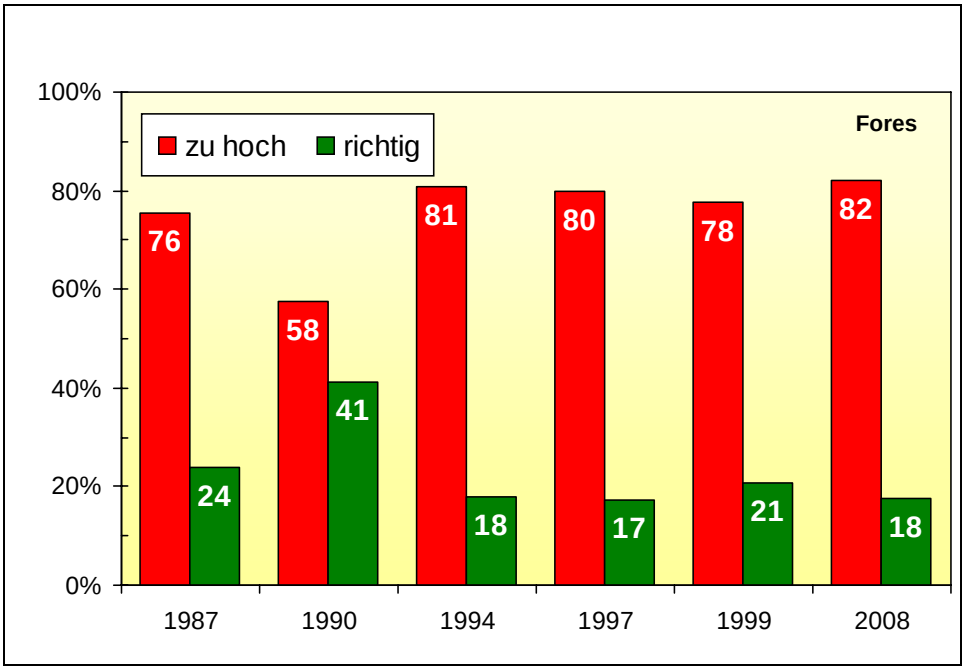
Dabei sind sie sich über ihre Wissensdefizite durchaus im Klaren: nicht einmal ein Fünftel der deutschen Bevölkerung fühlt sich gut informiert (vgl. Abb. 2-1).

Abb. 2-1: Informationsstand zum Thema Steuern im Zeitvergleich



Die Mehrheit der Bundesbürger bewertet die eigenen Steuern seit Jahrzehnten als überhöht (vgl. Abb. 2-2). Mit Ausnahme des Jahres 1990 sind zwischen drei Viertel und vier Fünftel der Bevölkerung unzufrieden mit der Höhe ihrer Steuern.

Abb. 2-2: Subjektive Steuerbelastung im Zeitvergleich



▷ Subjektive Wahrnehmung der Steuern

Auch hinsichtlich der Höhe der eigenen Steuern ist der Kenntnisstand gering, sowohl hinsichtlich der direkten als auch indirekten Steuern. Gleichwohl vertreten viele eine dezidierte Meinung zu ihren Steuern, die sie mehrheitlich als überhöht ansehen. Das Gefühl, durch Steuern übermäßig belastet zu sein, steigt mit der Überzeugung, Mitbürger zahlten weniger oder der Staat biete keine angemessene Gegenleistung.

In der ersten empirischen Studie zum Thema Steuerbelastung, die Ende der 1950er Jahre durchgeführt wurde, erwiesen sich die subjektiven Angaben zur Höhe der eigenen Steuern als überwiegend falsch (Schmölders 1960:84). Lediglich ein Drittel der Befragten schätzte die eigene Einkommensteuer richtig ein. Bemerkenswerterweise lagen vor allem Selbständige oft falsch und überschätzten ihre tatsächlichen Steuern. Noch weitaus schlechter waren die Kenntnisse der Bürger über indirekte Steuern. Nur etwa jeder Vierte konnte angeben, welche Waren mit einer Verbrauchsteuer belegt waren und auf die Frage nach der effektiven finanziellen Belastung des Haushalts mit Verbrauchsteuern erwies sich die große Mehrheit ganz und gar auf Vermutungen angewiesen (Hansmeyer & Mackscheidt 1977:568; Schmölders 1960:90).

Die subjektive Wahrnehmung weicht bisweilen deutlich von der tatsächlichen Höhe der Steuern ab. Die Wahrscheinlichkeit eines hohen Belastungsgefühls steigt, wenn die Besteuerung als ungerecht wahrgenommen wird, beispielsweise weil Betroffene glauben, sie würden stärker belastet als ihre Mitmenschen (*horizontale* Steuergerechtigkeit). Diese so genannte *relative* Steuerbelastung korreliert einer empirischen Studie der Forschungsstelle von 2008 zufolge außerordentlich hoch (γ=.752) mit dem Gefühl der eigenen Belastung: Wer glaubt, er zahle im Vergleich mit anderen zu viel, schätzt auch unabhängig von anderen den eigenen Steuerbeitrag als *viel zu hoch* ein. Jonas, Heine und Frey (1999) führen diese Wahrnehmungsverzerrungen vor allem auf die Komplexität und mangelnde Transparenz des Steuersystems zurück, wobei der eigene Steuerbeitrag meist über- und die Beiträge anderer unterschätzt werden (*egocentric bias;* Mullen 1983 und Greenberg 1983).

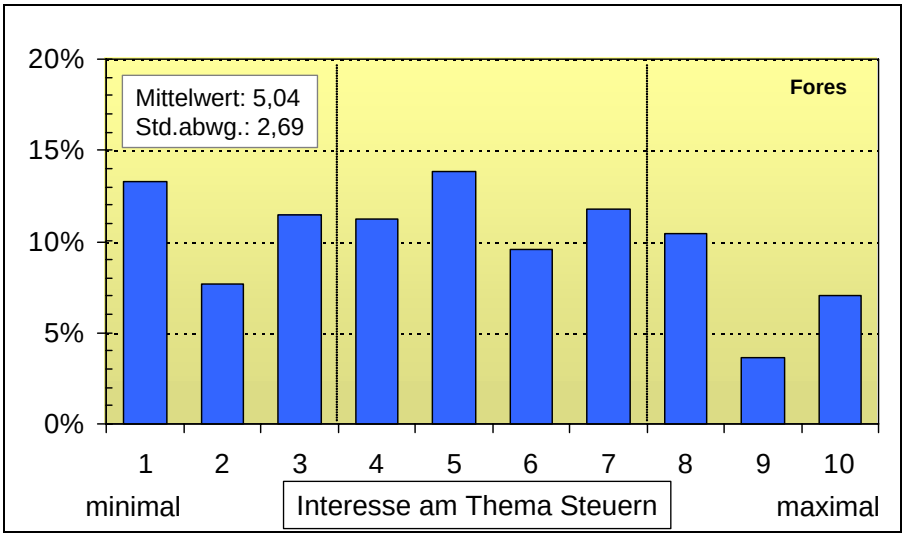
Auch die Äquivalenzgerechtigkeit (*exchange equity*) spielt eine wichtige Rolle beim Belastungsgefühl. Je weniger die Bürger an die Ausgewogenheit von Steuern und dem Angebot öffentlicher Güter glauben, desto eher empfinden sie ihre Besteuerung als ungerecht (Hansmeyer & Mackscheidt 1977:568). 1994 bewerteten 81% der Deutschen ihren Steuerbeitrag als zu hoch, gleichzeitig hielten 63% die staatlichen Leistungen im Vergleich zu den Steuern für zu gering (Fores 1994:41f.). Die Kritik an der Steuern war vergleichsweise gering bei denen, die mit dem Verhältnis Steuern/Leistungen zufrieden oder mehr als zufrieden waren; deutlich höher war sie hingegen bei denen, die glaubten, sie zahlten zu hohe Steuern im Vergleich zu den öffentlichen Leistungen. Subjektive Steuerbelastung und Äquivalenzgerechtigkeit korrelierten stark (γ=-.636) bei hohem Signifikanzniveau.

▷ Steuerliches Interesse

Interesse am Thema Steuern äußert nur etwa ein Fünftel der Deutschen; die Mehrheit ist mäßig oder gar nicht interessiert. Das Interesse steigt mit der objektiven Betroffenheit durch steuerliche Anforderungen, löst eine höhere innere Betroffenheit (Involvement) aus und geht einher mit einer hohen subjektiven Belastung.

2008 fragte die Forschungsstelle, wie interessant das Thema Steuern für die Bundesbürger ist. Die Antworten konnten auf einer 10er-Skala von geringstem bis höchstem Interesse abgestuft werden. Dabei streute die bekundete Anteilnahme breit und annähernd normalverteilt, mit übermäßig stark besetzten Extremwerten. Etwa jeder Fünfte äußert großes Interesse an steuerlichen Fragen, knapp die Hälfte der Bevölkerung mittleres und ein Drittel der Bürger interessiert sich gar nicht für das Thema (vgl. Abb. 2-3).

Abb. 2-3: Interesse am Thema Steuern (2008)



Die Wissbegierde scheint erheblich von der Sozialstruktur abzuhängen: Junge Menschen unter 30 richten ihre Aufmerksamkeit wenig auf Steuern; ebenso Befragte mit niedrigem Haushaltseinkommen. Dagegen gehen ein hohes persönliches Einkommen, ein Hochschulabschluss und eine selbständige Tätigkeit oft mit einem überdurchschnittlichen Interesse an Steuerfragen einher.

Die steuerpsychologischen Befunde zeigen, dass sich Interesse bzw. Desinteresse durchaus als Indikator für Involvement nutzen lassen (Fores 2010:14). Sehr Interessierte schätzen ihre subjektive Belastung, vor allem aber die relative Belastung im Vergleich mit anderen deutlich höher ein als Befragte mit geringem Involvement. Andererseits steigt mit dem Involvement auch die freiwillige Abgabebereitschaft: Bürger mit geringem Involvement bezeichnen rund 16,6% als angemessenen Beitragssatz für Steuern und Sozialversicherungen, während moderat Interessierte 18,5% angeben und Personen mit hohem Interesse sogar 20,5%. Dabei ist natürlich die Sozialstruktur als intervenierende Variable zu beachten, da geringes Involvement in der Regel durch keine oder geringe Erwerbstätigkeit gekennzeichnet ist. Vollerwerbstätige sprechen sich ebenso wie Befragte mit höherem Einkommen für höhere Steuersätze aus.

Viele Bürger empfinden eine grundsätzliche Abneigung gegen die Beschäftigung mit steuerlichen Angelegenheiten oder fühlen sich von ihnen verunsichert und überfordert. In zahlreichen Studien bewerten Menschen die Steuergesetze als komplex und unfair (Forest & Sheffrin 2002; Harris and Associates, Inc 1988; Fores 1997, 1994). Nach Ansicht vieler sind die Gesetze sogar für Steuerprüfer und Gerichte in hohem Maße ambivalent und komplex; Steuerdelikte könnten folglich übersehen werden und ungeahndet bleiben; andererseits sei es möglich, dass nach bestem Wissen und Gewissen angefertigte Steuererklärungen korrigiert und bestraft würden – es drohe ‚willkürlicher' Steuervollzug und der Steuerpflichtige könne nie völlig risikofrei sein. Empirische Ergebnisse deuten an, dass mehr als die Komplexität die Ambiguität der Steuergesetze ein nicht zu unterschätzendes Motiv für Noncompliance darstellt (Westat 1980). Manche folgern daraus, dass es in Ordnung ist, unberechtigte steuerliche Abzüge zu beanspruchen, wenn man hinsichtlich der genauen Steuergesetze unsicher ist (Thurman et al. 1984). Bei einer Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Komplexität, Unfairness und Steuerbetrug stellten Forest und Sheffrin (2002) fest, dass subjektiv empfundene Unfairness die Neigung zur Hinterziehung unterstützt, nicht aber Komplexität. Offenbar wird Komplexität also nicht grundsätzlich mit Unfairness assoziiert. Der statistisch nicht signifikante Zusammenhang verläuft sogar umgekehrt, was dafür sprechen könnte, dass viele Steuerzahler Komplexität als Voraussetzung für ein faires System ansehen.

2.1.2 Der Umgang mit Steuern

Der tatsächliche Umgang der Bürger mit Steuern entspricht nicht der klassischen ökonomischen Annahme des homo oeconomicus. Individuen handeln nur selten logisch und rational; mentale und psychologische Effekte fließen in das menschliche Verhalten mit ein.

▷ Individualebene

Die individuelle Ebene des steuerlich relevanten Verhaltens wird determiniert durch kognitive und mentale Möglichkeiten, die die Aufnahme und Verarbeitung von Informationen sowie die Fähigkeiten zur Entscheidungsfindung begrenzen. Auch wenn diese Restriktionen für alle Menschen gelten, verhalten sich nicht alle gleich, sondern zeigen individuelle Reaktionen infolge psychischer und sozialpsychologischer Besonderheiten sowohl bei der Wahrnehmung der Besteuerung als auch bei entsprechenden Einstellungen und Verhalten.

▶ Menschen handeln **selten rational**. Sie gehen völlig unterschiedliche Risiken ein, je nachdem, ob sie Steuern als Gewinn oder Verlust bewerten, und lassen sich bei Entscheidungen u.a. durch Kontexteffekte beeinflussen.

Die Auswirkungen der kognitiven Restriktionen werden in der *Prospect Theory* für Entscheidungen unter Unsicherheit beschrieben (Tversky & Kahneman 1974, 1992; Kahneman & Tversky 1979; 2000). Die Annahme, dass sich Menschen risikoaversiv bei Gewin-

nen und risikosensibel bei Verlusten verhalten, wird empirisch unterstützt, auch für den Umgang mit Steuern: Steuererstattungen vom Finanzamt werden als Gewinn wahrgenommen, der nicht gefährdet werden soll; Steuernachzahlungen gelten hingegen als Verlust, bei denen Individuen eher ein Hinterziehungsrisiko eingehen (Kahneman & Tversky 2000:3; Reckers, Sanders & Roark 1994: 828; Robben et al. 1990:344).

Entscheidungen werden von kontextuellen Rahmen (*frames*) beeinflusst. So wird ein Warenpreisunterschied von 5 EUR anders bewertet, wenn es sich um Preise in der Höhe von 10 bzw. 15 € handelt, als wenn es um 120 oder 125 € geht (Kahneman & Tversky 2000:9). Aus der Marktforschung sind zahlreiche empirische Bestätigungen für Kontexteffekte bekannt (vgl. z.B. Krishna & Slemrod 2003; Moran & Meyer 2006), aber auch bei der Bewertung von progressiven Steuertarifen, die unterschiedlich ausfällt, je nachdem, ob relative Steuersätze oder absolute Geldbeträge die Bezugsgröße sind (Krishna & Slemrod 2003:1967; Hite & Roberts 1991). Kontexteffekte finden sich auch in der Sprache, etwa wenn von *tax relief* die Rede ist, von *flat tax* oder ‚Kavaliersdelikt'.

Die *Prospect Theory* wurde mehrfach zur Untersuchung von Steuerwiderstand und Steuerhinterziehung eingesetzt. So wurde untersucht, ob positive bzw. negative Informationen (*goal framing*) zu den Konsequenzen eines Verhaltens sich unterschiedlich auf das Verhalten von Steuerpflichtigen auswirken (Hasseldine & Hite 2003). Während sich Empfänger positiver Botschaften in Einstellungen und Antwortverhalten von Empfängern negativer Botschaften generell nicht merklich unterscheiden, trat ein geschlechtsspezifischer Einfluss zutage: Männer lassen sich eher durch negativ formulierte Botschaften zu höherer Compliance bewegen, während Frauen stärker auf positive Botschaften reagieren. Bestätigt ist auch die Bedeutung von *frames* für Ankereffekte. In einem Experiment wurde eine Hälfte der Probanden zunächst über den Steuersatz und anschließend über steuerliche Abzugsmöglichkeiten informiert; bei der anderen Hälfte war die Reihenfolge umgekehrt (Blaufus et al. 2009). Die Probanden nutzten in der Folge die erstgenannte Information deutlich häufiger als Startwert für Ankerheuristiken, ungeachtet der jeweiligen finanziellen Bedeutung von Steuersatz und Abzügen. Entgegen der traditionellen ökonomischen Theorie kann somit nicht von deskriptiver Invarianz ausgegangen werden; vielmehr haben Kontexteffekte einen maßgeblichen Einfluss auf Einstellungen zu Steuerreformen (Blaufus et al. 2009:18)

▶ Steuerliche Indikatoren wie der Steuerbetrag werden nicht als objektive Größen erfasst und behandelt, sondern durch **psychologische** Prozesse subjektiviert.

Ökonomische Prozesse sind Ergebnisse menschlicher Handlungen und als solche durch soziale und psychische Faktoren wie Gewohnheiten, Institutionen, Werte oder Normen beeinflussbar – auf dieser Erkenntnis baute Schmölders bereits in den 1950er Jahren die sozialökonomische Verhaltensforschung auf, aus der sich die Steuerpsychologie zu einem zentralen Forschungsfeld entwickelte.

Die Steuerpsychologie untersucht Voraussetzungen und Faktoren, die das Verhalten der Steuerpflichtigen beeinflussen bzw. die eine Person entweder „zu einem willigen oder einem unwilligen Steuerzahler" (Mackscheidt 1994:41) machen. Sie erklärt die Hinter-

gründe dafür, ob ein Steuerpflichtiger seiner staatsbürgerlichen Steuerpflicht nachkommt oder ob er mit Unzufriedenheit, Kritik und Widerstand auf die Besteuerung reagiert und womöglich neben den legalen Möglichkeiten zur Steuerausweichung auch illegale Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung nutzt, selbst angesichts der Gefahr von Strafen. All dies spiegelt sich nach Schmölders in den Einstellungen, Motivationen und Werthaltungen bezüglich der Erhebung und Zahlung von Steuern der Bürger wider.

Das Steuerbelastungsgefühl gilt in der Steuerpsychologie als subjektiv geprägte Größe, in die zwar der objektive Steuerbeitrag einfließt, aber in einer durch psychologische Wahrnehmungsfilter veränderten Form (Schmölders 1960:79): Die gefühlte Belastung hängt u.a. davon ab, welche Informationen über die Besteuerung vorliegen, wie diese perzipiert werden, wie sehr die selektive Wahrnehmung und Aufmerksamkeit des Steuerpflichtigen auf die Besteuerung gelenkt wird, wie dauerhaft die Besteuerung ausfällt („alte Steuer – gute Steuer“) oder wie staatliche Gegenleistungen bewertet bzw. genutzt werden. Psychologische Wahrnehmungsfilter beeinflussen die individuelle Bewertung von Nutzeneinbußen (Schmölders & Hansmeyer 1980:103). Gleich hohe Einkommenseinbußen brauchen nicht zu gleichem Nutzenentgang zu führen; vielmehr erweisen sich die individuelle soziale Lage, Vermögensposition, Einkommenshöhe und weitere Größen als einflussreich auf den subjektiven Nutzenentgang und mit ihm auf die gefühlte Steuerlast. Das Belastungsgefühl wird wesentlich geprägt durch die Steuermentalität, d.h. die generelle Einstellung zur Steuer und zum Abgabewesen.

▶ Die Entscheidung über steuerehrliches Verhalten wird von der **Steuermoral** geprägt. Viele Bundesbürger lassen eine ambivalente Steuermoral erkennen, mit grundsätzlich positiven Einstellungen, die durch Unzufriedenheit mit der steuerlichen Realität oft konterkariert werden.

Der Unwille gegenüber der Besteuerung scheint weit verbreitet, zumal die derzeit geltende Steuergesetzgebung oft unverständlich, kompliziert und intransparent ist und die Ausgabenpolitik häufig als unwirtschaftlich, verschwenderisch und unseriös wahrgenommen wird. Das Zahlen von Steuern wird oft als negative Erfahrung für den Bürger beschrieben, als unmotivierte, anonyme Zwangsabgabe, die keinen Anspruch auf Gegenwert gewährleistet (Gablers Wirtschaftslexikon 1988:1721; Schmölders 1960:101; Graumann & Fröhlich 1957:426). Zuweilen gilt das Steuerzahlen sogar als „Strafreiz, dem von vornherein die Tendenz des Widerstandes oder der Vermeidung innewohnt“ (Wiswede 2000:159).

Die logische Konsequenz aus einer derart negativ besetzten Erfahrung sollte ein massiver Steuerwiderstand sein. Das Zahlen von Steuern ist aber weder ein ausschließlich wirtschaftliches noch rein rechtlich geregeltes, sondern auch ein *moralisch* relevantes Verhalten (Brandstätter 1994:217), das von der moralischen Legitimationsfähigkeit der Besteuerung bei den Zensiten abhängt. Ob Menschen solche moralischen und rechtlichen Normen respektieren, wird immer auch durch das Zusammenwirken von objektiven und subjektiv wahrgenommenen Gelegenheiten, persönlichen Wertvorstellungen und Erfahrungen, Neigungen und Fähigkeiten sowie dem Ausmaß sozialer Kontrolle bestimmt.

Nach Kohlberg (1963:13) wird die moralische Entwicklung des Menschen zunächst durch Vermeidung von Strafe, später durch die Übereinstimmung mit den gesellschaftlichen Normerwartungen und schließlich durch die eigenständige Orientierung an universalisierbaren Werten und Prinzipien begründet. Die Menschen unterscheiden sich in dem erreichten Niveau der moralischen Entwicklung. Die Vermeidung von Geld- bzw. Haftstrafen einerseits und potenzieller sozialer Missbilligung andererseits können demnach als mögliche Beweggründe für Steuerehrlichkeit betrachtet werden, ebenso wie die politische Befürwortung des geltenden Steuerrechts. Orientierungen an sozialen Werten (z.B. Gerechtigkeit oder Solidarität) können vermutlich auch mit Steuerwiderstand einhergehen, wenn Steuersystem oder Verwendung der Steuermittel den Orientierungen widersprechen (Brandstätter 1994: 219).

Die Steuermoral ist Schmölders zufolge neben dem Steuerbelastungsgefühl und der Steuermentalität eine wesentliche Einflussgröße für das Verhalten der Bürger, die darüber mitentscheidet, ob Steuerpflichtige ihre Steuern freiwillig entrichten oder hinterziehen (Schmölders & Hansmeyer 1980:103). Die Steuermoral umfasst die Einstellungen der Steuerpflichtigen zur Frage der Erfüllung oder Vernachlässigung ihrer steuerlichen Pflichten, d.h. zum Steuerdelikt; sie ist verankert in der Steuermentalität, der inneren Akzeptanz der Steuerpflicht und der Anerkennung der Steuerhoheit des Staates (Schmölders 1960:97). Unter Steuermoral wird aber nicht die allgemeine Einstellung zur Steuer, sondern zu Steuerdelikten verstanden, so dass von ihr mit größerer Wahrscheinlichkeit auf das Verhalten geschlossen werden kann (Schmölders 1960:101). Schmölders operationalisiert sie aus der moralischen Beurteilung von Steuersündern und Steuerdelikten.

Als intervenierende Variablen zwischen der Steuermentalität und der Steuermoral wirken soziale und institutionelle Faktoren sowie das subjektive Unrechtsbewusstsein, die den Einfluss der Steuermentalität auf die Steuermoral modifizieren und zu unterschiedlichem Steuerwiderstand führen können. So ist es beispielsweise wichtig, ob und in welchem Ausmaß bei Steuersubjekten überhaupt ein Unrechtsbewusstsein gegenüber einem gegebenen steuerlichen Fehlverhalten vorliegt. Ist ein solches aufgrund unzureichender Durchschaubarkeit der steuerlichen Bestimmungen oder wegen kognitiver Dissonanzreduktion nicht vorhanden, so kann ein objektiv feststellbares Steuerdelikt nicht unbedingt auf eine schlechte Steuermentalität zurückgeführt werden; auch ein Steuerzahler, der eine grundsätzlich positive Einstellung zur Steuerpflicht aufweist, kann legale und illegale Steuerwiderstände entwickeln, ohne sich im letzten Falle des Unrechtscharakters bewusst zu sein.

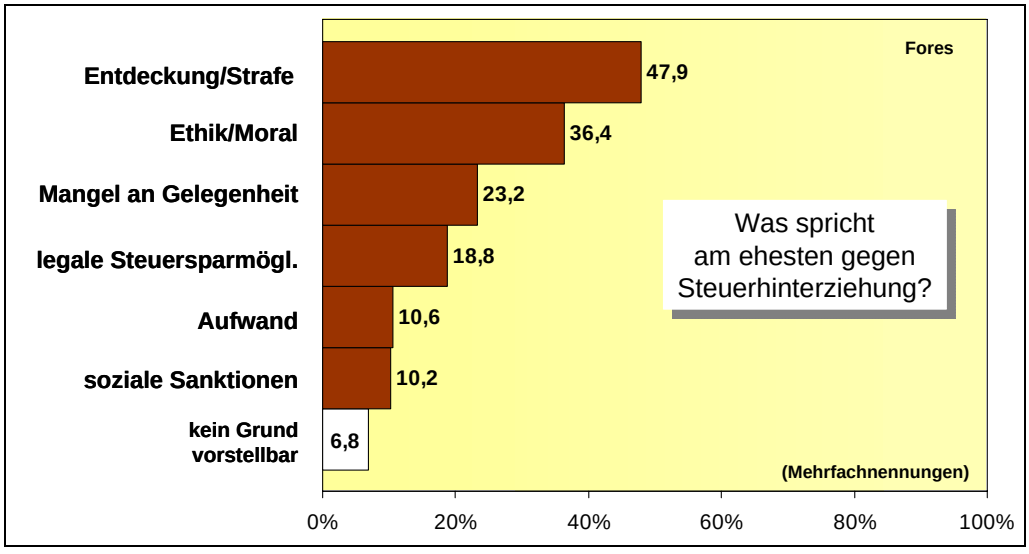
Der Weg von der Steuermentalität zur Steuermoral wird beeinflusst durch staatliche und soziale Kontrollen. Die Macht des Staates, normwidriges Verhalten zu unterbinden, ist gerade bei der Besteuerung seiner Bürger begrenzt. Er kann sie nur zum Teil und mitunter nur unter erheblichen administrativen Anstrengungen und sozialen Kosten durchsetzen. Die soziale Kontrolle, von der der Zusammenhang zwischen Steuermentalität und Steuermoral ebenfalls abhängt, wird von der vom Steuersubjekt selektiv wahrgenommenen Bezugsgruppe und den dort herrschenden Steuernormen beeinflusst.

Grundsätzlich verfügen die meisten Deutschen nach wie vor über eine hohe Steuermoral, und das nicht nur in theoretischer, sondern auch in praktischer Hinsicht: gut drei Viertel der Bürger sind der Meinung, bei der Steuererklärung „sollte man immer alles ganz korrekt angeben“ (Fores 2009). Zwei Drittel der Bevölkerung halten Steuerhinterziehung für „generell moralisch nicht vertretbar“. Andererseits glauben 48%, aufgrund der vermeintlich ungerechten Steuergesetze sei Hinterziehung „eigentlich nicht mehr unmoralisch“. Und 38% pflichten der Aussage bei, wenn „man bei der Steuer nicht ‚mogelt‘, dann verdient man nur Mitleid“.

Die Ambivalenz in der deutschen Steuermoral ist nicht neu, sondern wurde bereits in früheren Studien festgestellt (Fores 1999, 1997). Sie ist Ausdruck einer grundsätzlich ausgeprägten Steuerehrlichkeit, die aber – möglicherweise aufgrund negativer konkreter Erfahrungen oder Eindrücke hinsichtlich Steuerungerechtigkeit, öffentlicher Verschwendung und zunehmender Ausbreitung von Hinterziehungsdelikten – immer mehr in Frage gestellt wird und laxeren Moralvorstellungen weicht (Fores 2009:51). Auffällig ist die Rolle des Alters bei dieser Entwicklung: die Steuermoral wirkt in jüngeren Jahren eher lax, verbessert sich aber mit zunehmendem Alter (Fores 2009:53).

Auf die Frage, warum man überhaupt steuerehrlich bleibt, nehmen moralische Motive eine bedeutsame Rolle ein. 48% der Deutschen geben zu, dass sie vor allem aus Angst vor Entdeckung und Strafe keine Steuerdelikte begehen (vgl. Abb. 2-4), doch 36% geben an, dass sie aus moralischen, ethischen oder politischen Gründen steuerehrlich sind (Mehrfachnennungen). Viele Bürger haben gar keine Gelegenheit zur Steuerhinterziehung; andere ziehen legale Möglichkeiten zum Steuersparen vor.

Abb. 2-4: Gründe gegen Steuerdelikte (2008)



Die moralische Bedeutung der Compliance wird durch neuroökonomische Studien bestätigt. Menschen weisen bei der Bewertung von Zwangsabgaben an wohltätige Organisationen die gleichen neuronalen Aktivitäten auf wie bei der Freude über eigene finanzielle Gewinne oder dem Gefühl, das beim freiwilligen Spenden für einen guten Zweck ent-

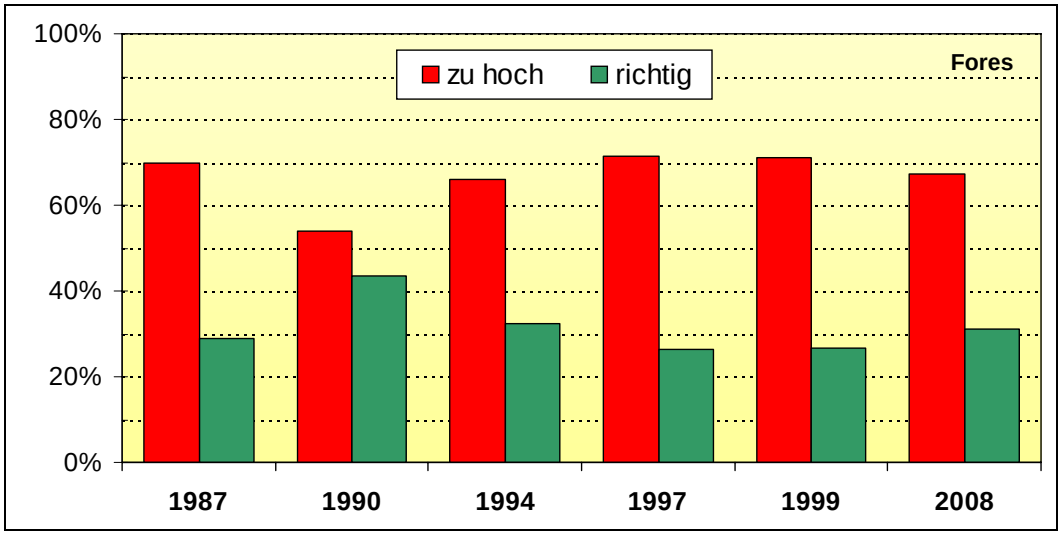
steht. In allen Fällen scheint eine gemeinsame ‚neuronale Währung' für die Belohnung am Werk. Die Autoren sehen darin den erstmaligen Beweis dafür, dass eine Steuer für einen guten Zweck genau diejenigen Hirnareale aktiviert, in denen das Zentrum für konkrete, individuelle Belohnung vermutet wird (Harbaugh, Mayer & Burghart 2007:1623). Obwohl die Übertragbarkeit von Ergebnissen aus Laborsituationen und die verzerrte Stichprobe (Khamsi 2007) ebenso fragwürdig sind wie die Annahme, dass Steuern als Abgaben für einen guten Zweck angesehen werden, deuten die Ergebnisse an, dass nicht alle Bürger Steuern zwangsläufig als ‚Strafreiz' empfinden und bei entsprechender Gelegenheit Steuern hinterziehen.

▶ Subjektive **Steuergerechtigkeit** orientiert sich am horizontalen Vergleich mit anderen, an der vertikalen Dimension des Leistungsfähigkeitsprinzips und an der Äquivalenzgerechtigkeit, die sich in der Bewertung der staatlichen Leistungen ausdrückt.

Schmölders stellte fest, dass nur wenige Bürger über ihre steuerliche Belastung gut informiert waren, gleichzeitig aber viele die Steuern für ungerecht verteilt hielten (Schmölders 1960:95). Überdies kritisierten viele Befragte ein Ungleichgewicht zwischen Steuern und staatlichen Gegenleistungen – ein Befund, der sich auch in späteren steuerpsychologischen Studien der Forschungsstelle stets bestätigte.

Empirische Befunde zeigen, dass die Einstellung zu Steuern in hohem Maße von der subjektiven bzw. *gefühlten* Gerechtigkeit des Steuersystems abhängt. Gerechtigkeit bzw. Ungerechtigkeit wird von Steuerzahlern auf unterschiedliche Weise wahrgenommen: So wird die Fairness bei der Verteilung der Steuerlast u.a. daran gemessen, wie die Steuern innerhalb von Bevölkerungsgruppen mit gleichem Einkommen verteilt sind (*horizontale* Steuergerechtigkeit; vgl. Abb. 2-5).

Abb. 2-5: Relative Steuerbelastung (horizontale Gerechtigkeit)



Über die Jahre hinweg sind (mit Ausnahme von 1990) relativ konstant gut zwei Drittel der Deutschen der Ansicht, sie zahlten im Vergleich mit anderen Bürgern eher zu viel Steuern; nur eine Minderheit hält die Besteuerung für horizontal gerecht verteilt. Viele Steuer-

pflichtige fordern darüber hinaus eine progressive Einkommensbesteuerung nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit: Wer ein höheres Einkommen hat, soll auch anteilig mehr zum Steueraufkommen beitragen (*vertikale* Steuergerechtigkeit).

Auch das Verhältnis zwischen gezahlten Steuern und (genutzten) öffentlichen Leistungen (Äquivalenzgerechtigkeit) läst sich zur Bewertung der Steuergerechtigkeit heranziehen. Nur 1990, im Jahr einer umfangreichen Steuerreform; überwog die Ansicht, die staatlichen Leistungen könnten mit den Steuern mithalten; zu den übrigen Befragungszeitpunkten glaubte die Mehrheit der Deutschen, ihr steuerlicher Beitrag übertreffe die staatlichen Leistungen deutlich (Fores 2010:26). Die empirische Sozialforschung zeigt, dass die Steuerehrlichkeit dann deutlich höher ausfällt, wenn Steuerzahler den Eindruck haben, dass ihre Steuerzahlung wenigstens teilweise wieder an sie zurückfließt und nicht verschwendet wird. Dementsprechend ist die Art der Verwendung der Steuern ein wichtiger Einflussfaktor für die Steuermoral (Klein 1997:111).

▶ Um ein gesetzestreues Selbstbild aufrechterhalten zu können, neutralisieren viele Steuerbetrüger die Illegalität des Deliktes mit Hilfe stereotyper Rechtfertigungen.

Entscheiden sich Bürger bewusst für Steuerhinterziehung – im Unterschied zu unabsichtlicher Noncompliance infolge versehentlicher falscher Angaben in der Steuererklärung –, dann übertreten sie Gesetze. Infolge dessen sehen sich Steuerdelinquenten aber noch lange nicht als Kriminelle. Schließlich respektieren sie die Gesetze und Regeln der Gesellschaft, in der sie leben – jedenfalls die wichtigsten.

Um das Selbstbild einer vertrauenswürdigen, normkonformen Person aufrechterhalten zu können, bedienen sie sich verschiedener Neutralisierungstechniken, die die Regelverletzung rechtfertigen, den Charakter des Normverstoßes verneinen, legitimieren oder aber die Verantwortung dafür delegieren. *Eine* Neutralisierungstechnik ist beispielsweise die Behauptung, fast alle Bürger hinterzögen Steuern, es sei geradezu ein Volkssport und man schade letztlich nur sich selbst, wenn man als einziger ehrlich Steuern zahle. 45% der Deutschen stimmen dieser These zu; lediglich 35% widersprechen (Fores 2009). In der Neutralisationstheorie nennt man diese Technik ‚Behauptung der Normalität'. Die ‚Ablehnung der Verantwortung' hingegen spiegelt sich in der Einstellung wider, die Steuergesetze seien heutzutage so ungerecht, dass Steuerhinterziehung eigentlich nicht mehr unmoralisch sei; fast jeder zweite Deutsche (48%) glaubt dies. 62% denken, der finanzielle Schaden, der durch Steuerhinterziehungen des ‚kleinen Mannes' verursacht wird, falle angesichts von Verschwendungen und Veruntreuungen öffentlicher Gelder kaum ins Gewicht; fast zwei Drittel der Bürger vertreten damit eine Einstellung, die in der Neutralisationstheorie als ‚Verleugnung des Schadens' bekannt ist.

Ob es sich bei der Neutralisierung eher um Maßnahmen handelt, die das delinquente Verhalten erleichtern sollen, oder um nachträgliche Rechtfertigungen, ist offen. Analysen zeigen aber, dass mit steigender Zustimmung zu diesen Einstellungsitems die Tendenz zum Steuerwiderstand wächst. Auch wenn die Neutralisierungstechniken letztlich individuell angewendet werden, ist eine kollektive Komponente unbestreitbar, insbesondere,

wenn es um die Behauptung der Normalität geht, also die Meinung, alle würden Steuern hinterziehen.

▷ Kollektivebene

▶ Die **Steuermentalität** umfasst grundsätzliche Einstellungen zum Steuersystem, zur Steuerpflicht, Steuergerechtigkeit, Steuerehrlichkeit. Sie ist eine der wesentlichen Determinanten des Belastungsgefühls, der Steuermoral und Steuerdisziplin. Wie die Steuermoral ist die Mentalität der Deutschen ambivalent: einerseits gelten Steuern als unverzichtbar, andererseits wird der praktische Umgang des Staates mit Steuermitteln kritisiert.

Unter der Steuermentalität ist die allgemeine Grundeinstellung der Bürger zum Abgabewesen zu verstehen (Hansmeyer & Mackscheidt 1977:567; Schmölders 1960:70) d.h. grundsätzliche Einstellungen zum Steuersystem, zur Steuerpflicht, Steuergerechtigkeit, Steuerehrlichkeit usw.

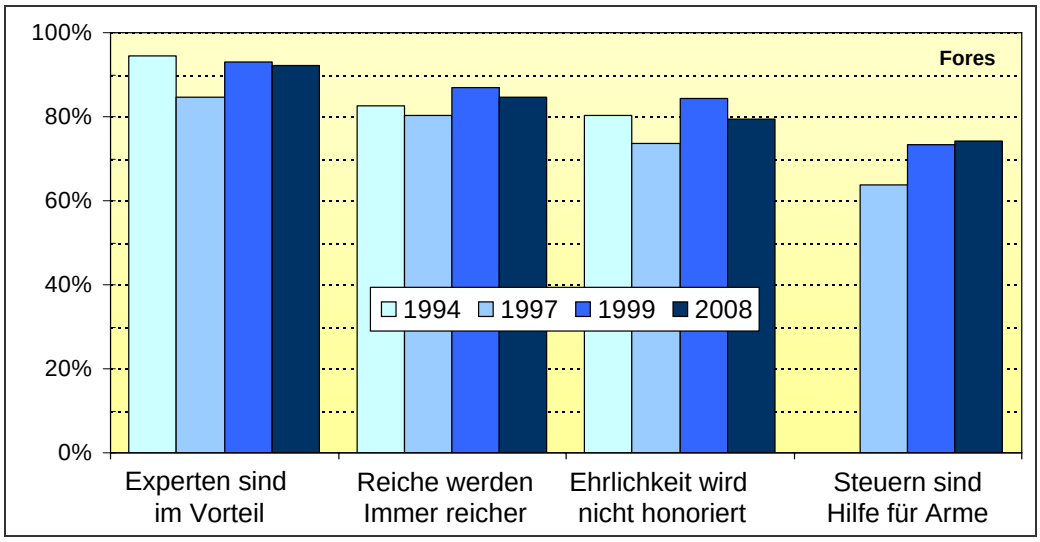
Nach Schmölders stellt die Steuermentalität eine der wesentlichen Determinanten für die Ausprägung des Belastungsgefühls, der Steuermoral und der Steuerdisziplin dar. Zu den Faktoren, die die Steuermentalität prägen, gehören zunächst die allgemeine Grundeinstellung gegenüber dem Staat bzw. Autoritäten generell sowie die hiermit in Zusammenhang stehende Beurteilung von Notwendigkeit und Leistungsfähigkeit des Staates. Hinter diesen Faktoren stehen nochmals grundlegendere Einflussgrößen soziokultureller und politisch-institutioneller Art sowie letztlich individuelle Persönlichkeits- und Einstellungsmerkmale der einzelnen Steuersubjekte, der verschiedenen Bevölkerungsgruppen oder auch der Gesamtheit der Steuerpflichtigen

In seiner empirischen Studie von 1958 stellte Schmölders fest, dass die Mehrheit der Deutschen mit dem Begriff Steuern relativ neutrale Assoziationen (z.B. Abgaben) verknüpfte. Eindeutig positive oder negative Konnotationen ließen sich nur bei einer Minderheit erkennen (Schmölders 1960:73). Die heutige Steuermentalität in Deutschland wirkt ambivalent. Einerseits denkt die Mehrheit der Bevölkerung, dass der Staat hohe Steuereinnahmen benötigt (Fores 2009). Legitimiert wird dies vor allem mit der notwendigen staatlichen Unterstützung von Armen und Benachteiligten. Andererseits denken mehr als neun von zehn Deutschen, der Staat gehe verschwenderisch mit den Steuereinnahmen um. Die Mehrheit glaubt, dass durch das Steuersystem Reiche bevorteilt und Arme benachteiligt werden. Die Steuerzahler fühlen sich dem Staat gegenüber ausgeliefert, und fast zwei Drittel der Deutschen halten die Besteuerung für ungerecht. In der Ambivalenz der Steuermentalität offenbart sich ein Widerspruch zwischen Theorie und Praxis: Grundsätzlich verfügen die Deutschen über eine positive Grundeinstellung zur Besteuerung, doch wird diese in vielen Fällen durch schlechte Erfahrungen mit der realen Umsetzung der bestehenden Steuergesetze deutlich und nachhaltig getrübt.

Schmölders ging davon aus, dass die Steuermentalität mit vielen anderen Einstellungen, Meinungen und Vorurteilen verknüpft sei, und „daß derartige Grundeinstellungen

sehr tief verankert sind und sich nur langsam ändern“ (Schmölders 1960:79). Er glaubte, dem Gesetzgeber sei mehr Erfolg beschieden, wenn er sich an die Steuermentalität des Volkes anpasse als umgekehrt. Zumindest für den Zeitraum von 1994 bis 2008 ist die Steuermentalität vergleichsweise konstant geblieben. Im Zeitvergleich lassen sich über die Jahre hinweg etwa gleich hohe Werte erkennen (vgl. Abb. 2-6): Mehr als drei Viertel der Bundesbürger denken, ehrliches Steuerzahlen werde nicht anerkannt, und mehr als vier Fünftel sehen Reiche und Experten im Vorteil gegenüber anderen.

Abb. 2-6: Steuermentalität im Zeitvergleich (Zustimmung)



Auf nationale Besonderheiten der Steuermentalität weist bereits eine ländervergleichende Studie der Forschungsstelle aus den 60er Jahren hin (Beichelt et al. 1969). Vier europäische Länder – Großbritannien, Frankreich, Italien und Spanien – wurden hinsichtlich ihrer Steuermentalität und Steuermoral untersucht und mit den Ergebnissen der deutschen Studie von 1958 verglichen. Dabei belegten Großbritannien mit einer sehr positiven und Italien mit einer sehr negativen Steuermentalität gewissermaßen die entgegengesetzten Pole einer Steuermentalitätsdimension, während Spanien mit einer eher positiven und Deutschland wie Frankreich mit halbwegs negativer Finanzgesinnung mittlere Positionen einnahmen (Mackscheidt 1994:49).

Die Steuermentalität kann als Sozialisationsrahmen für Steuerpflichtige verstanden werden, als mentaler, sozialer und kultureller Hintergrund, der die prinzipiellen Einstellungen zur Besteuerung entscheidend prägt und sich somit indirekt auch auf Einstellungen und Verhalten der Bürger auswirkt, wenngleich diese von vielen weiteren Faktoren geprägt werden. Der Umstand, dass sich die Steuermentalität in verschiedenen Staaten unterschiedlich präsentiert, lässt an nationale Besonderheiten denken. Diese sind aber nicht an Staatsgrenzen gebunden; Ähnlichkeiten und Unterschiede in der Steuermentalität gibt es auch zwischen verschiedenen Regionen. Die nationalen Besonderheiten weisen auf die Bedeutung gemeinsamer historischer Wurzeln und Erfahrungen hin, die die Steuermentalität prägen – Erfahrungen mit dem Herrschaftssystem, mit Fremdherrschaft oder Abhängigkeitsverhältnissen, die über Ver- oder Misstrauen in Staat und Behörden ent-

scheiden. Je tiefer verwurzelt das Vertrauen in die politischen Institutionen und den Staat, desto besser ist die Steuermentalität der Bürger.

▷ Steuerpsychologie, Steuerlehre und Steuerpolitik

▶Traditionelle ökonomische Ansätze fokussieren auf einen rationalen, vollständig informierten homo oeconomicus, der in der Realität nicht existiert. Die simple Dichotomisierung zwischen ehrlichen und unehrlichen Steuerzahlern eignet sich nicht für die gründliche Analyse des Verhaltens von Steuerpflichtigen. Benötigt wird eine realistische und praxistaugliche Steuerlehre, die die realen Sachverhalte erfasst, systematisch analysiert, beschreibt und erklärt.

Das Menschenbild in der allgemeinen Steuerlehre wird nach wie vor vom neoklassischen ökonomischen Modell bestimmt und sieht den Steuerzahler als rationalen Nutzenmaximierer, ausgestattet mit vollständiger Information (vgl. etwa Beeck 2007; Homburg 2007; Cansier 2004; Reding & Müller 1999). Es basiert im Wesentlichen auf dem ökonomischen Standardmodell zur Erklärung von Steuerhinterziehung von Allingham und Sandmo (1972). Daraus geht hervor, dass der Steuerzahler dann ein geringeres Einkommen deklariert, wenn das Produkt aus Entdeckungswahrscheinlichkeit und Strafmaß geringer ist als die Steuerschuld. Allingham und Sandmo simplifizierten bewusst die reale Situation und reduzierten den Steuerzahler auf einen amoralischen homo oeconomicus. Sie erhoben keinen Anspruch auf vollständige Klärung des Hinterziehungsproblems, sondern legten erste Ansätze zu einer theoretischen und empirischen Forschung vor, nicht ahnend, dass ihr Modell von vielen Ökonomen gewissermaßen wörtlich genommen wurde. Über die Jahre hinweg wurde das Modell oft modifiziert, dennoch scheitert es nach wie vor bei der Schätzung des Ausmaßes an Steuerhinterziehung (Franzen 2008a:75).

Empirische Befunde zeigen, dass sich Steuerbürger in vielen Fällen nicht im klassischen Sinne rational verhalten, ja: nicht einmal rational verhalten *können*, weil die kognitiven Fähigkeiten dies nicht erlauben oder die Informationen oder Entscheidungssituationen zu komplex sind. Die Mehrheit der Bevölkerung verfügt über sehr geringe Kenntnisse zum Thema Steuern; vor allem, weil sich nur jeder Fünfte überhaupt für Steuern interessiert. Informationsgrad und Interesse sind nicht homogen verteilt, sondern stärker ausgeprägt bei älteren Menschen, höherem Einkommen, akademischer Bildung oder Selbständigkeit. Doch selbst bei diesen vergleichsweise gut informierten, stärker involvierten Gruppen bleiben die Kenntnisse auf bescheidenem Niveau.

Die Wahrnehmung der Steuern hängt nicht nur von ihrer tatsächlichen Höhe ab, sondern auch von anderen Faktoren, wie etwa der subjektiven Gerechtigkeit: je geringer die subjektive Fairness im Vergleich zu anderen, umso schwerer wiegt die Steuerlast. Obwohl nach gängiger Lehre einzig die absoluten Kosten ausschlaggebend sein sollten, werden die Einstellungen durch Kontexteffekte beeinflusst. Das gilt auch für die Äquivalenzgerechtigkeit: Steuerpflichtige neigen verstärkt zur Kritik an Steuern, wenn sie glauben, keine adäquate staatliche Gegenleistung zu erhalten.

Sicherlich – Bürger, die gut über ihre steuerliche Situation informiert sind und die der Steuerbehörde selbstbewusst entgegentreten, können sich vergleichsweise rational, strategisch und taktisch klug verhalten. Doch unterliegen auch sie Restriktionen wie der Verlustaversion oder der selektiven Wahrnehmung. Zudem sind sie eine kleine Minderheit unter den Steuerpflichtigen. Die große Mehrheit verhält sich faktisch wenig rational; bei ihren Entscheidungen werden sie beeinflusst von subjektiven Eindrücken und Einstellungen. Nicht die Rationalität, sondern die Subjektivität wirkt als entscheidende Größe bei wirtschaftlichem Verhalten, und dies gilt auch für Steuerbürger.

Die klassische Steuerlehre zeigte sich von empirischen Befunden weitgehend unbeeindruckt. In den wenigen Fällen, in denen die Grenzen einer rationalen Steuerpolitik thematisiert werden und man sich – angesichts der Erkenntnisse soziologischer oder psychologischer Erklärungsansätze – von einer Überwindung des Schubladendenkens sogar Synergiegewinne verspricht (Reding & Müller 1999:224), bleibt es am Ende dabei, die Notwendigkeit einer ‚holistischen' Vorgehensweise zu konstatieren, ohne aber selbst diesen Weg einzuschlagen.

Die Steuerlehre versorgt die rationale Steuerpolitik, wie sie derzeit praktiziert wird, mit einer Vielzahl von Informationen über Grundlagen, Prinzipien, Analysen und Instrumenten zur Legitimation von Steuern, zur Steuertechnik, zu Tarifformen, zur optimalen Besteuerung, zu den einzelnen Steuerarten etc. – doch sie macht so gut wie keine Aussagen zum Faktor Mensch. Der Mensch in der Steuerlehre erinnert an eine mathematische Größe, die sich durch wenige Eigenschaften auszeichnet und dadurch optimal in Modelle integrieren lässt. Zu den zentralen Merkmalen dieses modellierten Steuerpflichtigen gehören das rationale Verhalten, die ökonomische Nutzenmaximierung und vollständige Information. Tatsächlich verfügen Steuerpflichtige nicht einmal annähernd über vollständige Information, geschweige denn über die kognitiven Fähigkeiten, diese Informationen adäquat aufnehmen und korrekt verarbeiten zu können, um damit zu Entscheidungen zu gelangen, die ihren Nutzen in optimaler Weise maximieren. Wenn sich die Steuerlehre mit Themen wie Steuervereinfachung oder Steuergerechtigkeit auseinandersetzt, dann konzentriert sie sich auf die Makroebene, d.h. sie arbeitet bestenfalls aus, wie ein bestimmtes Ziel mit welchen Mitteln erreicht werden *kann*. Sie kümmert sich um die notwendigen, nicht aber um die hinreichenden Voraussetzungen. Sie stellt ein technisches Instrumentarium, Hilfsmittel und Werkzeuge zur Verfügung, blendet aber aus, ob die Betroffenen überhaupt in der Lage sind, diese Werkzeuge zu benutzen und wie vorgesehen einzusetzen. So kann es kaum verwundern, wenn erwartete Wirkungen ausbleiben oder wenn es zu Protesten oder Mitnahmeeffekten kommt.

Steuermentalität und Steuermoral werden von den Einstellungen zum Steuersystem beeinflusst. Je größer die Überzeugung, die Steuern seien ungerecht verteilt, umso negativer fällt die Steuermentalität aus. Wenn die Bürger der Steuerpolitik nicht mehr vertrauen, reagieren sie zunächst mit Kritik, später mit Frustration und Abwendung. Selbst diejenigen, die zunächst eine hohe Steuermoral aufweisen, distanzieren sich von der Steuerpflicht, wenn sie glauben, dass Steuergesetze ungerecht sind und Grundsätze wie Gleichheit oder Leistungsfähigkeit ausgehebelt werden. Die Folge ist eine Verschlechte-

rung der Steuermoral. Wenn sich Menschen übergangen oder überfordert fühlen, wenn sie Anforderungen als illegitim oder überhöht bewerten, ist die Gefahr von Reaktanz groß – die aber mündet oft in Steuerwiderstand. Die mittel- und langfristigen Folgen werden seit geraumer Zeit diskutiert: Parteien- und Politikverdrossenheit, Moralverfall und Zunahme von Wirtschaftskriminalität. Allerdings geht die Diskussion oft über die Entstehung dieser Phänomene hinweg. Die negativen Folgen einer verfehlten Steuerpolitik – Intransparenz, Unverständlichkeit und Ungerechtigkeit in den Gesetzen, Überforderungen der Steuerpflichtigen etc. – bieten der Bevölkerung viele Legitimationsansätze für Steuerwiderstand: Wer das System oder seine Forderungen für unmoralisch erklären kann, hat es leichter, eigene Moralvorstellungen oder die Erwartungen anderer zu übertreten.

Die Kluft zwischen Steuerlehre und rationaler Steuerpolitik einerseits und Erkenntnissen aus den empirischen Befunden zu den Eigenschaften, Einstellungen und Verhaltensweisen der Steuerpflichtigen andererseits zeigt, dass es nicht einer neuen Steuerreform bedarf, sondern vielmehr einer Reform von Steuerlehre und Steuerpolitik, hin zur Entwicklung einer weniger rationalen als vielmehr *realistischen* Steuerpolitik, in der sich die Steuerlehre nicht nur mit der mathematischen Konstruktion von Tarifen, sondern auch mit menschlichen Fähigkeiten, psychologischen und sozialen Realitäten auseinandersetzt, nicht zuletzt deshalb, damit sie ihre eigenen Zielvorstellungen auch effizient verwirklichen kann; das ist kaum möglich ohne Kenntnis oder bei bewusster Ignoranz menschlicher Restriktionen und Verhaltensweisen. Eine realistische Steuerpolitik muss auf einem speziellen Modell zur Entscheidung über Compliance aufbauen, das die steuerlich relevanten Stimuli erkennt, das berücksichtigt, was die Steuerpflichtigen wirklich wahrnehmen und wie sie ihre Informationen kognitiv verarbeiten, um zu einer Entscheidung zu kommen.

2.2 Das Entscheidungsmodell

2.2.1 Entscheidungen

Im Zentrum der Forschungsarbeiten zum steuerlich relevanten Verhalten steht die Frage, ob sich Steuerpflichtige ehrlich oder unehrlich verhalten (Überblicke bei Franzen 2008b; Kirchler 2007; Andreoni, Erard & Feinstein 1998, Roth, Scholz & Witte 1989). Zumindest als abhängige Variable scheint diese Frage unverzichtbar, selbst wenn es vordergründig um die Bewertung von Steuern oder um Steuermoral geht; keine andere Frage ist derart trennscharf und handlungsrelevant. Dabei wird die Frage meist dichotom operationalisiert, obwohl sie bei genauer Betrachtung mehr umfasst als zwei Pole. Compliance kann freiwillig, aber auch notgedrungen zustandekommen und mit einer gewissen Zeitverzögerung bei der nächsten Wahl in das Gegenteil umschlagen. Noncompliance kann Folge simpler Rechen- oder Schreibfehler sein oder aber die Tat einer gewerbsmäßigen Bande, die einträgliche Geschäfte mit Umsatzsteuerkarussellen macht.

Die Entscheidung für oder gegen Compliance unterscheidet sich von anderen Entscheidungssituationen durch die komplexe Implikation verschiedener Dimensionen: in der Regel fließen wirtschaftliche, rechtliche, soziale, moralische und (sozial-)psychologische

Überlegungen in die Entscheidung mit ein. Viele dieser Überlegungen sind überdies mit Ungewissheit behaftet: Wie sehen die möglichen Gewinne und Verluste aus? Wie hoch ist das Entdeckungsrisiko? Wie könnte die Strafe ausfallen?

Die gängigen mikroökonomischen Ansätze, die von Konsumentensouveränität, vollständiger Markttransparenz und Information, unbegrenzten Informationsverarbeitungskapazitäten ohne Zeitverluste etc.pp. ausgehen, helfen bei der Analyse derartiger Entscheidungen nicht weiter. Steuerliche Entscheidungen werden in einem hochkomplexen, multidimensionalen Umfeld getroffen, in der Regel auf niedrigem Informationsniveau, unter Ungewissheit und wenig rational.

Menschen unterliegen bei der Informationsverarbeitung natürlichen Restriktionen (Kroeber-Riel & Weinberg 2003:390). Kognitive Restriktionen sind verantwortlich für begrenzte Kapazitäten bei der Aufnahme, Verarbeitung und Speicherung von Informationen; zudem verlaufen Informationsverarbeitungsprozesse nicht ausschließlich nach logischen, sondern auch nach psychologischen Gesichtspunkten. Emotionale Restriktionen zeichnen sich durch Emotionen und Motive aus, die in den Entscheidungsprozess eingreifen und ihn beeinflussen. Soziale Restriktionen resultieren aus der Abhängigkeit des Individuums von seiner Umwelt; Aufnahme und Verarbeitung von Informationen werden auch durch soziale Einflüsse geprägt. Kognitive, emotionale und soziale Restriktionen führen dazu, dass in steuerlichen Entscheidungen Heuristiken zum Einsatz kommen, deren Resultate nicht optimal, aber zufriedenstellend ausfallen. Dazu zählen etwa selektive Wahrnehmung, Herdentrieb, Übernahme der Ansichten von Meinungsführern und Autoritäten, Bevorzugung subjektiv verfügbarer Informationen (*confirmation bias*), Vereinfachung steuerlicher Sachverhalte, Kontrollillusion oder Beeinflussung durch Anker- und Repräsentativitätseffekte.

Vor allem bei den ersten Begegnungen mit Finanzbehörden entscheiden Steuerpflichtige eher extensiv, insbesondere die wichtige Compliancefrage. Auch erhebliche Veränderungen der eigenen Lebensumstände oder der Steuergesetze lassen zu extensiven Verfahren greifen. Extensive Entscheidungen zeichnen sich durch eine vergleichsweise hohe kognitive Kontrolle aus, durch weitgehend bewusste und umfassende Informationsverarbeitung. Mit zunehmender Routine bildet sich bei erfahrenen Steuerbürgern eine präferierte Auswahl an Handlungsoptionen heraus und führt zu limitierten Entscheidungen, die auf Dauer immer mehr in habituelles Verhalten übergehen, insbesondere bei Nichtselbständigen, die nur einmal im Jahr eine Steuererklärung abgeben. Habitualisierung kann auch ein Persönlichkeitsmerkmal sein, eine Folge spezieller Risikoaversion, nach dem Motto ‚ehrlich währt am längsten'. In manchen Fällen entscheiden Steuerpflichtige auch impulsiv, etwa aus Wut über eine illegitim erscheinende Besteuerung, die sich in spontaner Reaktanz äußert.

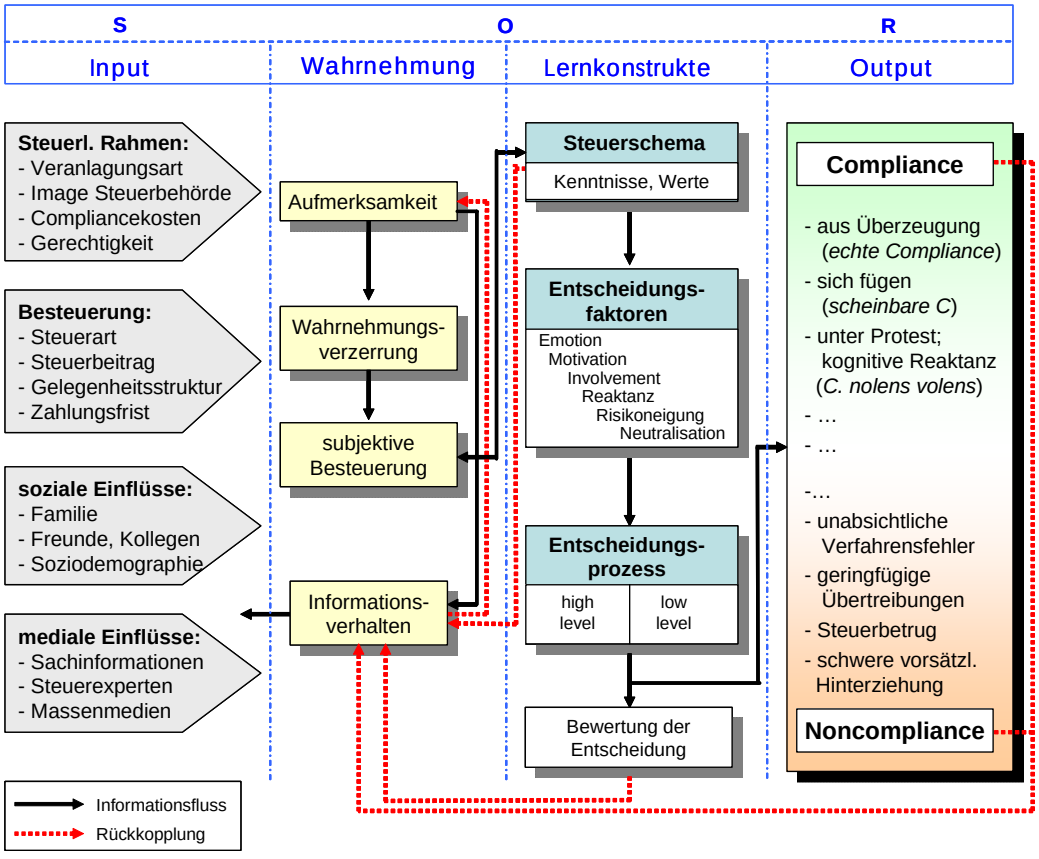
Steuerliche Entscheidungen lassen sich jedoch kaum pauschal kategorisieren. Die prinzipielle Entscheidung für Steuerehrlichkeit fällt bei manchen Bürgern zunächst eher impulsiv und wird im weiteren Verlauf zur Gewohnheit; ebenso gut kann die Einstellung zur Steuerpflicht Ergebnis intensiver kognitiver Entscheidungsprozesse sein, in deren Verlauf Betroffene ethische und politische Überlegungen über das Gemeinwesen und

den individuellen Beitrag jedes Einzelnen anstrengen oder aber Kosten-Nutzen-Kalkulationen ausführen. Genauso wenig lassen sich die Entscheidungstypen eindeutig und definitiv bestimmten Typen von Steuerpflichtigen zuordnen, da ein und dasselbe Individuum situationsbedingt mal ressourcenschonende und mal extensive Auswahlverfahren verwenden wird.

2.2.2 Das SOR-Modell

Zur besseren Analyse des Verhaltens von Steuerpflichtigen werden die Entscheidungen und Verhaltensabsichten in Anlehnung an das konsumpsychologische Strukturmodell von Howard und Sheth (1969:30) in einem neobehavioristischen S-O-R-(*Stimulus-Organism-Response*)-Modell abgebildet (vgl. Abb. 2-7).

Abb. 2-7: Modell der steuerlichen Entscheidungssituation



Das Modell erstreckt sich von den Inputvariablen über die Wahrnehmungs- und Lernkonstrukte bis zu den Outputvariablen. Der Input für die Steuerpflichtigen besteht aus den steuerlichen Rahmenbedingungen, den Anforderungen aus der konkreten Besteuerungssituation sowie sozialen und medialen Einflüssen. Der Bereich des Individuums (*Organism*) unterscheidet die Wahrnehmungsebene von den Lernkonstrukten. Das Verhalten von Steuerpflichtigen wird davon bestimmt, wie viel Aufmerksamkeit dem Thema Steuern gewidmet wird und wie sehr die individuelle Wahrnehmung von Verzerrungen geprägt ist, die aufgrund kognitiver und mentaler Restriktionen zustande kommen. Entscheidungen

und Verhalten von Steuerpflichtigen basieren nicht auf der objektiven Besteuerung, sondern deren subjektiver Wahrnehmung und Bewertung. Diese hängt ab vom individuellen Informationsverhalten, das in engem Austausch mit der Aufmerksamkeit steht: je mehr Aufmerksamkeit erregt wird, umso stärker das Bedürfnis nach bzw. die Beschaffung von Informationen; umgekehrt können relevante und interessante Informationen die Aufmerksamkeit erhöhen.

Steuerpflichtige sammeln im Laufe der Jahre Erfahrungen, Kenntnisse und Werte über das Steuersystem. Diese Informationen und Bewertungen werden im Steuerschema gespeichert und im Bedarfsfall abgerufen; sie dienen als Grundlage für Entscheidungen. Darüber hinaus werden die Entscheidungen durch zahlreiche zusätzliche Faktoren beeinflusst, die von der spezifischen Persönlichkeit, aber auch von der jeweiligen Situation abhängig sind, von Emotionen, Motivationen, Risikobereitschaft, Involvement, aber auch von Reaktanz und Neutralisation. Je nach Persönlichkeit und Situation finden die Entscheidungsprozesse auf einem niedrigen Niveau statt, wo sie eher impulsiv-spontan verlaufen, oder sie sind bewusst und zielgerichtet, unter starker kognitiver Steuerung. Ist die Entscheidung getroffen, wird sie in aller Regel in Verhalten umgesetzt – es sei denn, unvorhergesehene Umstände verhindern die Realisation der Handlungsabsicht, was im Allgemeinen zu einer Neubewertung der Ausgangslage und einem erneuten Abwägungs- und Entscheidungsprozess veranlasst. Zusätzlich wird die Entscheidung einer Bewertung unterzogen, die zum Teil unmittelbar nach der Entscheidungsfindung, zum Teil erst nach Beurteilung der Handlungskonsequenzen erfolgt.

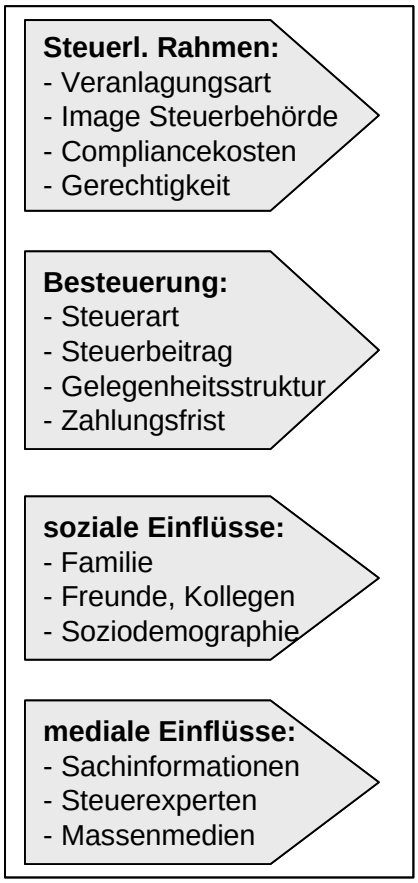
Die dichotome Unterscheidung zwischen Compliance und Noncompliance wird der Realität nicht gerecht. Compliance kann aus Überzeugung, aber auch unter Protest geschehen oder aus Mangel an Deliktgelegenheit – nichtsdestotrotz ist eine diesbezügliche Unterscheidung durchaus wichtig. Unangemessen wäre jedoch, Personen, die aus Unwissenheit Steuern verkürzen, mit jenen auf eine Stufe zu stellen, die bewusst, absichtlich und in großem Stil Steuern hinterziehen.

▷ Stimuli

Steuerpflichtige reagieren auf Einflüsse von außen: auf die Aufforderung zur Abgabe einer Steuererklärung, auf den Steuerbescheid, die Höhe der Steuern und das gesamte Steuersystem, zumindest soweit sie betroffen sind. Von großer Bedeutung für die Zensiten ist es, ob die Steuern mittels behördlicher Festsetzung erhoben oder per Selbstveranlagung berechnet werden müssen, da Selbstveranlagung zu einer merklichen Verlagerung von Verantwortung und Compliancekosten vom Staat auf die Bürger führt.

Compliancekosten entstehen vor allem infolge der Bewältigung steuerlicher Anforderungen. Selbständige und Personen mit komplexen steuerlichen Verhältnissen sind am meisten davon betroffen. Steuerliche Selbstveranlagung wie in Australien oder in den USA bringt hohe Compliancekosten für die Bürger mit sich, während sie in Deutschland eher gering sind. Steuerpflichtige reagieren meist darauf, indem sie mit Hilfe von Exper-

ten nach Möglichkeiten der Kostenreduktion suchen, was zu erneutem zeitlichem und monetärem Aufwand führt.



Gerechtigkeit ist von zentraler Bedeutung für die Einstellungen zur Besteuerung. Theoretisch unterscheidet man zwischen horizontaler und vertikaler Gerechtigkeit, d.h. gleich hohe Einkommen werden gleich besteuert, aber hohe Einkommen stärker als niedrige, und der Äquivalenzgerechtigkeit, d.h. dem Gleichgewicht zwischen Steuern und staatlichen Leistungen. Zusätzlich zur Steuerverteilungsgerechtigkeit sind die Verfahrensgerechtigkeit (Behandlung der Steuerpflichtigen durch Behörden, Informationspolitik, Transparenz etc.) und die Steuervergeltungsgerechtigkeit (Steuerprüfungen, Bestrafungen, Amnestien usw.) wichtig für die Bewertung der Fairness bei den Steuern. Gilt das Steuersystem als unfair, steigt die Wahrscheinlichkeit von Steuerwiderstand.

Auch das Image der Steuerbehörden wirkt sich auf die Wahrnehmung der Bürger aus. Das häufig schlechte Bild, das sie in der Öffentlichkeit haben, erschwert ihre Arbeit, da sich negative Einstellungen zur Finanzverwaltung nachteilig auf die Compliance auswirken.

Bei der konkreten Steuersituation kommt es zunächst darauf an, welche Steuer auf welche Weise erhoben wird. Bei der Einkommensteuer wird zwischen Gewinn- und Überschusseinkünften unterschieden. Während bei Arbeitnehmern die Steuern vom Arbeitgeber einbehalten und monatlich an das Finanzamt abgeführt werden, setzt das Finanzamt bei Selbständigen die Steuer nach Ermittlung der Gewinneinkünfte fest und fordert dann Vorauszahlungen; außerdem können Gewerbe-, Umsatz- und Körperschaftssteuern anfallen. Knapp neun von zehn Erwerbstätigen in Deutschland sind nichtselbständig beschäftigte Arbeitnehmer.

Die Gelegenheitsstruktur zu Steuerdelikten ist nicht für alle Steuerpflichtigen gleich; Arbeitnehmer haben weniger Möglichkeiten als Selbständige. Die Gelegenheit gilt neben der Absicht als zentrale notwendige Voraussetzung für abweichendes Verhalten. Einkünfte mit geringer Sichtbarkeit werden bevorzugt verheimlicht. Auch die Höhe der Steuern ist bedeutsam für die Einstellungen zur Besteuerung, aber im Bewusstsein der Steuerzahler meist nur als vage, diffuse Größe präsent.

Alter, Geschlecht, Beruf und Einkommensart zählen zu den Variablen aus der Sozialstruktur, die sich am stärksten auf das Entscheidungsverhalten der Steuerpflichtigen auswirken. Vor allem jüngere Männer neigen zu Steuerdelikten; auch hohes Bildungsni-

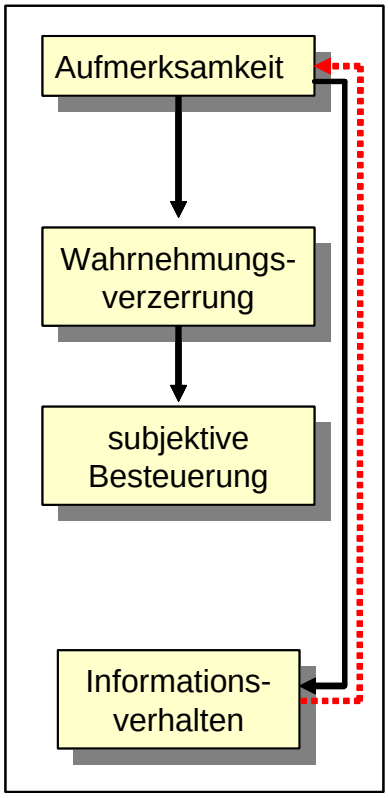
veau, geringe Sichtbarkeit von Einkünften und Selbständigkeit tauchen überdurchschnittlich oft in Zusammenhang mit Steuerhinterziehung auf.

Das soziale Umfeld ermöglicht einen Austausch über steuerliche Themen. Es dient als Forum zur Vermittlung von Kenntnissen, die für Steuerdelikte hilfreich sind, von Einstellungen und Rationalisierungen bis hin zur Absprache über geeignete Strategien für Delikte. In der ‚Herde' der Steuerpflichtigen orientieren sich viele an den moralischen oder unmoralischen Haltungen anderer; dabei setzen sich altruistische Werte am Ende meistens durch – obwohl der Einfluss sozialer Sanktionen nicht immer gleich stark ist und Steuerdelikte auf andere ‚ansteckend' wirken können. Besonders innerhalb von Gruppen mit hoher Identifikationskraft kann sich eine spezifische Steuermoral herausbilden

Jeder dritte Deutsche sucht Hilfe bei professionellen Steuerberatern, die sowohl Compliance als auch Noncompliance fördern können; es scheint, dass sich die Deliktbereitschaft durchsetzt, wenn die Gelegenheit günstig ist. Je komplexer die Einkommensstruktur, umso eher werden Steuerexperten konsultiert. Fast drei von zehn Steuererklärungen werden bereits mit der Software der Finanzverwaltung bearbeitet und eingereicht. Auch Massenmedien haben großen Einfluss auf die Meinungsbildung über Steuern.

▷ Die Wahrnehmung von Steuern

Die kognitiven, neuronalen und mentalen Restriktionen zur Aufnahme, Verarbeitung und Speicherung von Informationen sowie der *information overload* erfordern eine Selektion aus der Vielzahl verfügbarer Reize. Wirtschaftlich relevante Größen können von Menschen nicht absolut, sondern nur in Relation zu Referenzpunkten wahrgenommen werden; Die meisten Steuerpflichtigen verhalten sich im Allgemeinen nicht risikoneutral, sondern risikoaversiv, und können steuerliche Veränderungen erst ab bestimmten Schwellenwerten erkennen.



Die steuerlich relevanten Reize, die die Bürger aufnehmen, können erst mithilfe von Erfahrungen und Erinnerungen, von Schemata und mentalen Modellen in einen Sinnzusammenhang gesetzt werden, der das Verhalten prägt. Gesteuert wird die Reizauswahl durch die Aufmerksamkeit, die über die Aktivierung auch die Leistungsfähigkeit der Informationsverarbeitung verstärkt. Die Wahrnehmung und Beurteilung von Reizen und Informationen wird natürlich durch die jeweilige Verfügbarkeit, aber auch über die Position und den Kontext (*frame*) beeinträchtigt; so kann ein negatives öffentliches Steuerklima die individuelle Bewertung der Steuern stark beeinflussen. Die Verlustaversion verstärkt den negativen Eindruck der Besteuerung.

Wahrnehmungsverzerrungen haben verschiedene Ursachen. Zum einen zwingen Restriktionen bei der menschlichen Informationsverarbeitung zum Einsatz von Heuristiken, die zu brauchbaren, aber ungenauen Ergebnissen führen. Zum anderen hängt die Bewertung der objektiven Umstände in hohem Maße von der eigenen finanziellen, sozialen etc. Situation ab. Darüber hinaus wirken sich verschiedene steuerpolitische Maßnahmen (Fiskalillusion, Merklichkeit und Benennung von Steuern) verzerrend auf die Wahrnehmung der Zensiten aus.

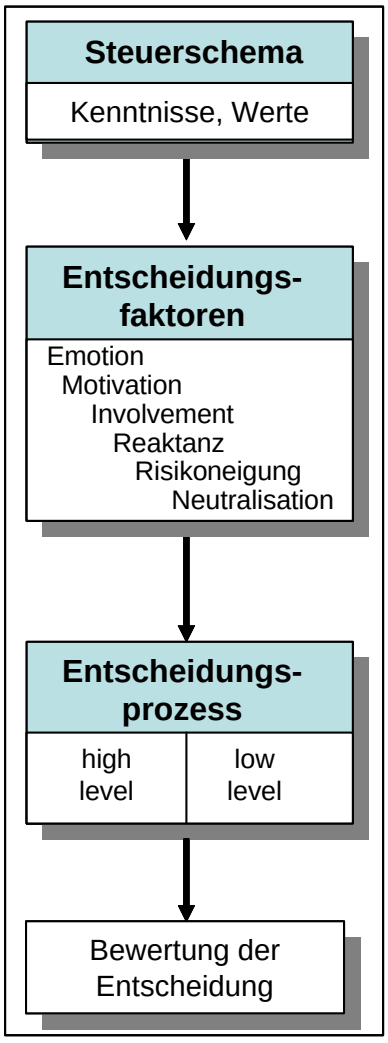
Unter subjektiver Besteuerung ist die Wahrnehmung der Steuern aus Sicht der Betroffenen zu sehen. Im Zentrum der Aufmerksamkeit steht die Verkürzung der Einkünfte, die als Verlust wahrgenommen wird; bedeutsam ist ggf. auch die Steuererklärung. Die Subjektivität wird durch neuronale, kognitive, psychologische und politische Faktoren hervorgerufen.

▷ Die Verarbeitung steuerlich relevanter Informationen

Zur Beschreibung des Verhaltens und der Entscheidungen von Steuerpflichtigen erweisen sich zwei Konstrukte als hilfreich:

Das *Steuerschema* umfasst Denk- und Planungsmuster, Kenntnisse, Einstellungen und Werte, die der Steuerpflichtige über das Steuersystem, die Steuerpflicht, Steuergerechtigkeit usw. angesammelt hat. Aus steuerpsychologischer Perspektive ist es auch der Sitz von Steuermentalität und Steuermoral. Es steuert die Wahrnehmung, die Informationsverarbeitung und beeinflusst die Entscheidungsfindung, insbesondere die hinsichtlich der Compliance. Steuerschemata weisen in hohem Maße individuelle Besonderheiten auf; *ein* Individuum kann gleichzeitig über mehrere, unterschiedliche Steuerschemata verfügen, die je nach Situation und Gelegenheit genutzt werden können.

Dieses Schema bildet sich heraus, wenn Menschen im Laufe ihrer *Steuerkarriere* über die Jahre hinweg Informationen über Steuern und Erfahrungen mit dem System ansammeln. Von besonderer Bedeutung sind der Eintritt in das Erwerbsleben und das Steuersystem sowie gravierende, steuerlich relevante Veränderungen. Steuerkarrieren zeichnen sich durch ihre Individualität und ihre zentrale Bedeutung für die Entwicklung des Steuerschemas aus.



Mehrere Faktoren beeinflussen die Verarbeitung der Informationen und die Entscheidung: *Emotionen* aktivieren das Individuum und richten seine Aufmerksamkeit auf einen

Aspekt oder eine Situation. Das Verhalten von Steuerpflichtigen hängt merklich ab vom Grad des *Involvement*: Starkes Involvement bewirkt hohe Aufmerksamkeit, hohe Steuerkompetenz und eher rational kalkulierte Entscheidungen; schwaches Involvement bedeutet dagegen meist geringes oder gar kein Interesse an Steuerfragen, wenig kognitive Auseinandersetzung, starken Einfluss peripherer Faktoren und eher impulsive als rationale Entscheidungen. Situative Einflüsse wiegen schwerer als persönliches und reizabhängiges Involvement.

Motive, Anreize und *Motivationen* statten Emotionen mit der kognitiven Komponente aus, der Zielrichtung. Für das Verhalten von Steuerpflichtigen sind verschiedene Motive (Gewinnstreben, Macht, Unabhängigkeit, Integrität, sozialer Anschluss etc.) und Anreize (monetäre Belohnung, Spaß, Strafe etc.) als auch unterschiedliche Motivationen verantwortlich: Steuerehrlichkeit kann ein Ziel von Bürgern sein, die sich mit den Werten des Staates identifizieren; Steuerwiderstand kann motiviert werden durch den Protest gegen Fremdbestimmung, den Wettstreit mit dem Steuerstaat oder die angestrebte Reduktion finanzieller Verluste. Die Vielfalt von Motiven, Anreizen und Motivationen begünstigt das Entstehen von Konflikten in Entscheidungsprozessen, die zu Verunsicherung und Verzögerung führen. Die Motivation von Steuerpflichtigen stellt sich als komplexe und volatile Variable dar.

Eine motivationale Zielrichtung kann beispielsweise im Steuerwiderstand bestehen, wenn steuerliche Forderungen *Reaktanz* auslösen. Steuerzahlen ist meist mit moderat positiven oder negativen Emotionen verbunden, die die Motivation entweder in Richtung steuerlicher Loyalität lenken oder in Richtung Steuerhinterziehung. Wenn aber eine Besteuerung als massiv oder illegitim bewertet wird, kann sie Reaktanz auslösen, die darauf ausgerichtet ist, den finanziellen Verlust durch Besteuerung nach Möglichkeit abzuwenden, notfalls mittels Steuerhinterziehung. Die *Risikoneigung* bestimmt dann, welches Wagnis das Individuum einzugehen bereit ist. Die Bedeutung der Risikoneigung für das Verhalten ist weitgehend unerforscht. Gewinne scheinen eher risikoaversives und Verluste eher risikofreudiges Verhalten zu fördern, d.h. Steuerhinterziehung tritt eher bei Nachforderungen auf als bei Erstattungen.

Neutralisierungen unterstützen bei der Rechtfertigung und Erklärung illegalen Verhaltens. Sie helfen beim Begehen von Delikten, weil sie das Selbstbild des gesetzestreuen Bürgers aufrechterhalten und Erklärungen für das dissonante Verhalten bieten. Die unterschiedlichen Neutralisierungstechniken sind gesellschaftlich weitgehend akzeptiert und befähigen zum Ausgleich von Schuldgefühlen und sozialen Sanktionen. Besonders anfällig für Neutralisationen sind Personen mit geringer Moralbindung.

In Abhängigkeit von den Faktoren wird die Entscheidung über das Verhalten entweder auf hohem Niveau getroffen, unter stärkerer kognitiver Kontrolle, oder auf einem niedrigen, simplen Niveau, wo sie eher impulsiv-spontan verläuft. Selbst vermeintlich rationale Entscheidungen werden durch Restriktionen, Anomalien, situative Einflüsse und Kontexte beeinträchtigt. Gesucht wird nicht der maximalen Nutzen, sondern eine befriedigende Lösung. Grundsätzlich lassen sich beim kognitiven Entscheidungsprozess zwei Phasen unterscheiden: In der Aufbereitungsphase werden die zur Verfügung stehenden Alternati-

ven mit verschiedenen Methoden vereinfacht, um die mentale Repräsentation zu erleichtern. In der Evaluierungsphase werden die Alternativen einzeln bewertet; die Entscheidung fällt zugunsten der bestbewerteten oder ersten zufriedenstellenden Option. Wenn die Entscheidung gefallen ist, wird sie, falls möglich, in Verhalten umgesetzt, gleichzeitig aber auch bewertet, soweit dies zu dem gegenwärtigen Stand möglich ist.

▷ Response: Zwischen Compliance und Noncompliance

Compliance und Noncompliance werfen in der Realität definitorische Probleme auf. Unter Compliance ist Steuerehrlichkeit im Sinne der freiwilligen und korrekten Beachtung steuerlicher Regeln zu verstehen. Noncompliance steht für die Gesamtheit aller Formen der Nichteinhaltung steuerlicher Anforderungen, umfasst also versehentliche Versäumnisse, fahrlässige Steuerverkürzung, absichtlichen Steuerwiderstand und vorsätzliche Steuerhinterziehung.

Compliance kann zahlreiche und sehr heterogene – z.B. psychische, moralische, soziale oder strukturelle - Gründe haben: Sie kann aus einer inneren Überzeugung resultieren, aus einer genauen Beachtung der Gesetze, aus dem Einfluss anderer, aus Gewohnheit, Trägheit, Mangel an Hinterziehungsgelegenheiten und Angst vor Strafe.

Noncompliance kann aus unbeabsichtigten Verfahrensfehlern entstehen, aus Bequemlichkeit oder Protest gegen unfaire Behandlung, aber auch aus dem egoistischen Motiv, den Staat und die Gesellschaft um eine große Menge Geld zu betrügen. Aufgrund der heterogenen Motive und Gründe ist eine differenzierte Betrachtung und Bewertung unerlässlich.

Compliance

- aus Überzeugung (*echte Compliance*)
- sich fügen (*scheinbare C*)
- unter Protest; kognitive Reaktanz (*C. nolens volens*)
- …
- …
- …
- unabsichtliche Verfahrensfehler
- geringfügige Übertreibungen
- Steuerbetrug
- schwere vorsätzl. Hinterziehung

Noncompliance

3 Konsequenzen für die Steuerpolitik

Steuerpflichtige sind Menschen. Das bedeutet nicht nur, dass sie sich oft völlig anders verhalten als der idealtypische homo oeconomicus, sondern auch, dass sie sich in ihrem davon abweichenden Verhalten untereinander stark unterscheiden. Das jeweilige Verhalten richtet sich nach äußeren Gegebenheiten, etwa nach der Berufsgruppe oder der Einkommensart, aber auch nach der jeweiligen Persönlichkeitsstruktur sowie nach spezifischen Einstellungen und Meinungen zu Steuern, die sich darauf auswirken, ob jemand bereitwillig seine Steuern zahlt oder unwillig oder ob jemand Steuern hinterzieht.

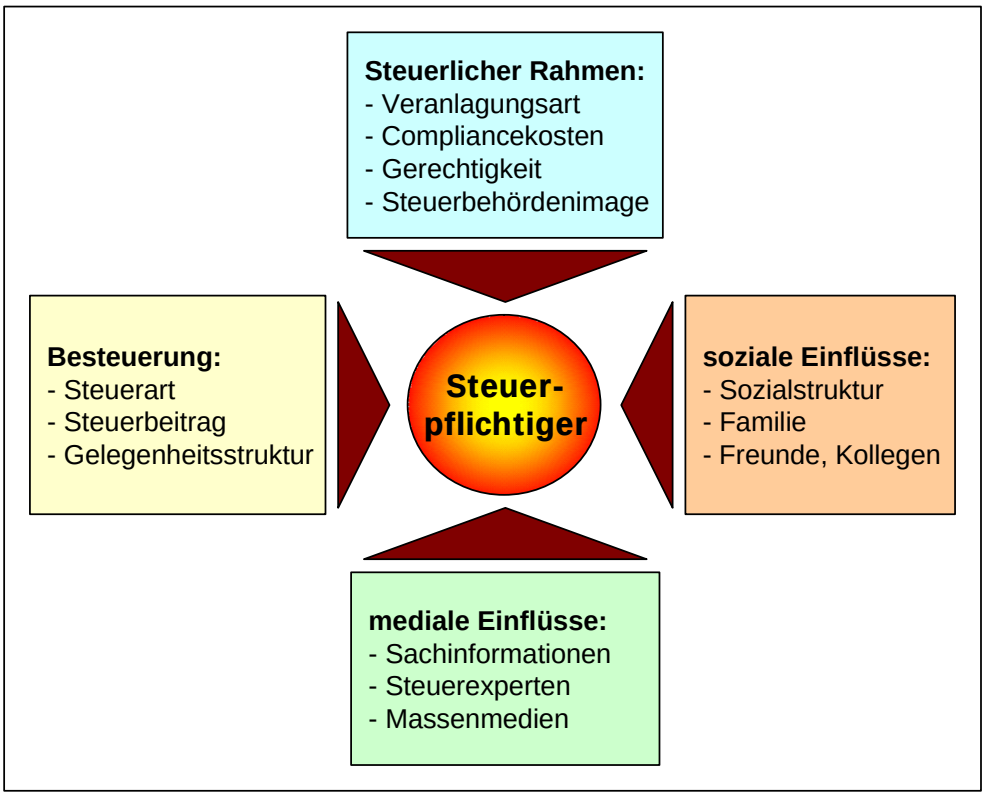
Das theoretische Modell des homo oeconomicus dient vor allem der drastischen Vereinfachung des ‚menschlichen Faktors' bei mikroökonomischen Studien. Klare, eindeutige Annahmen wie vollständige Information und rationale Entscheidung machen Verhalten vorhersehbar und gewissermaßen ‚modellierbar'. Die Folgerungen aus einer solchen ‚rationalen' Steuerpolitik stimmen mit der Realität nur selten überein. Selbst wenn einige Steuerpflichtige nach nutzenmaximierenden Kalkulationen handeln, so verhält sich die überwiegende Mehrheit wenig rational und erst recht nicht einheitlich. Anders als es die klassische Ökonomik vermuten lässt, bedeutet dies jedoch nicht, dass sich über das tatsächliche Verhalten von Steuerpflichtigen nichts aussagen ließe. Die Steuerpsychologie, wie sie im ersten Kapitel skizziert wurde, erklärt das Verhalten von Bürgern im Umgang mit Steuern erheblich realitätsnäher und präziser als *rational choice*-Modelle; sie lässt zudem zahlreiche Schlüsse für die Steuerpolitik zu, die zu einer zielgenaueren Umsetzung von politischen Entscheidungen und einem besseren und nachhaltigen Verständnis der Besteuerung aus Sicht der Bürger beitragen können. Empirische Befunde zeigen, dass dies zu einer Erhöhung der Compliance und einer Minderung der Politikverdrossenheit betragen kann, wobei gerade der zweite Punkt gegenwärtig von großer Bedeutung sein dürfte.

In den folgenden Unterkapiteln wird auf den verschiedenen Ebenen der steuerlichen Stimuli, der individuellen Aufnahme und Verarbeitung von Informationen, die das steuerlich relevante Entscheiden beeinflussen, und dem Verhalten der Steuerpflichtigen aufgezeigt, welche praktischen Schlussfolgerungen sich aus dem steuerpsychologischen Verhaltensmodell ableiten lassen. Diese Darstellung erhebt keineswegs Anspruch auf Vollständigkeit, sondern kann aus Platzgründen und zur besseren Lesbarkeit nur exemplarischen Charakter aufweisen. Wie bereits der erste Teil konzentriert sich auch diese Arbeit im Wesentlichen auf das einkommensteuerrelevante Verhalten von Steuerpflichtigen.

3.1 Steuerlich relevante Stimuli

Der Input für die Steuerpflichtigen umfasst alle steuerlich relevanten Stimuli, die wahrgenommen und verarbeitet werden können und die maßgeblich sind für die Entwicklung von Einstellungen sowie die Akkumulation von Kenntnissen und Erfahrungen, und die letztlich auch die Entscheidungen in Steuerfragen beeinflussen. Dabei werden alle Stimuli von

den steuerlichen Rahmenbedingungen geprägt, die die grundlegenden Prinzipien von Besteuerung und Steuergerechtigkeit umfassen, aber auch das Verfahren der steuerlichen Veranlagung – und damit beispielsweise auch die Verteilung der Compliancekosten – festlegen. Konkret wirkt sich die Besteuerung in der Steuerart aus, wobei sich in der subjektiven Wahrnehmung der Bürger deutliche Unterschiede zwischen direkten (Lohn- und Einkommen-) und indirekten (Verbrauch-)Steuern erkennen lassen. Erwartungsgemäß spielt auch die finanzielle Höhe eine wichtige Rolle für die Bewertung der Steuern.



Vor allem für Steuerdelikte ist die individuelle Chancenstruktur von Bedeutung, denn nicht alle Steuerpflichtigen haben den gleichen Zugang bzw. die gleiche Gelegenheit zur Steuerhinterziehung. Soziodemographische Unterschiede wirken sich des Weiteren aus auf Steuerklasse und steuerliche Freibeträge, aber auch auf Einstellungen zu Steuern und Steuerdelikten. Obwohl Steuerpflichtige hinsichtlich ihres Einkommens steuerlich individuell veranlagt werden, tauschen sie sich in ihrem sozialen Umfeld über das Thema Steuern aus; dieser Austausch beeinflusst auch ihre Einstellungen und ihr Verhalten, ebenso wie die Beratung durch Steuerexperten oder die Informationen und Meinungen, die sie über (Massen-)Medien beziehen.

3.1.1 Das Verhältnis zwischen Steuerstaat und Steuerbürger

Die Wahrnehmung des Bürgers als homo oeconomicus bzw. als souveräner Konsument, wie sie im Allgemeinen der gängigen Steuerpolitik zugrunde liegt, wirkt sich in erheblichem Maße auf die konkrete Gestaltung der steuerlichen Rahmenbedingungen aus. So wird angenommen, *der* Bürger sei *vollständig informiert* und könne die Informationen des

transparenten Systems *unbegrenzt verarbeiten*. Man geht des Weiteren davon aus, dass er sich über seine *eigenen Präferenzen* im Klaren ist und bei seinen *rationalen Entscheidungen* weder durch andere Personen noch durch frühere Erfahrungen beeinflusst wird (vgl. Frambach 2008:16, Schumann et al. 1999:41; Feess 1997:36; Weiber 1996:42).

Bereits der gesunde Menschenverstand lässt Zweifel an der praktischen Verwertbarkeit derart extrem formulierter Thesen aufkommen. Die empirischen Studien, die im ersten Teil des Forschungsberichtes aufgeführt wurden (Franzen 2010:7-32), zeigen, dass die Wirklichkeit völlig anders aussieht, und die Steuerpsychologie liefert Erklärungen dafür, *warum* Menschen im Umgang mit Steuern im Widerspruch zu den Modellannahmen in vielen Fällen nicht rational handeln und nicht vollständig informiert sein *können* – ganz zu schweigen von der überaus gewagten Annahme einer unbegrenzten Informationsverarbeitungskapazität. Dabei schließt die Behauptung, die meisten Menschen handelten in Steuerfragen nicht rational, nicht aus, dass manche situationsabhängig durchaus anstreben, Einschätzungen, Abwägungen oder Entscheidungen möglichst rational zu treffen.

Neben der Vereinfachung einer Variablen, die ansonsten mathematisch bzw. ökonometrisch kaum zu kontrollieren wäre, zu einer Konstanten bietet die Annahme der Rationalitätsthese einen bürokratischen Vorteil: Sie entbindet die Steuerbehörde von zahlreichen Verpflichtungen und Notwendigkeiten bei der Besteuerung, die dann erforderlich werden, wenn man anerkennt, dass keine vollständige Information, Rationalität, totale Informationsverarbeitung etc. vorliegen. Die Verwaltung des Steuerstaates sieht sich entlastet, wenn sie davon ausgehen kann, dass sie im Wesentlichen mit der bloßen administrativen Bekanntmachung eines Steuergesetzes oder seiner Modifikation ihrer Informationspflicht Genüge getan hat. Der Logik des souveränen Steuerpflichtigen folgend ist alles Weitere Sache des Bürgers, der die Information unverzüglich, vollständig und unbeeinflusst aufnimmt, optimal versteht und verarbeitet und entsprechend seiner Präferenzen rational handelt.

Wenn allerdings bereits die Erklärung der eigenen steuerlichen Situation die kognitiven Fähigkeiten eines ehemaligen Bundespräsidenten und Verfassungsrichters wie Roman Herzog nach dessen eigener Aussage übersteigt und man sich den sprachlichen Stil deutscher Steuergesetze vor Augen führt, dann muss man nicht lange erklären, warum die Annahme der These vom homo oeconomicus zwar vorteilhaft für die Steuerverwaltung, aber keineswegs realistisch ist.

Eine Steuerpolitik, die den Bürger so wahrnehmen will, wie er tatsächlich ist, also nicht als homo oeconomicus, sondern als *realen Menschen*, kommt zu anderen Schlüssen. Unabhängig davon, ob sie jeder Erkenntnis auch ein entsprechendes Handeln folgen lässt, registriert sie die tatsächlichen Folgen, die die steuerlich relevanten Gesetze und Pflichten für die Bürger haben. Im Vordergrund steht nicht die Frage nach der abstrakten, modellgleichen Um- bzw. Durchsetzung der Steuergesetze, sondern die Auseinandersetzung mit dem Zensiten, der keine schablonenhaft reduzierte Konstante innerhalb einer Formel ist, sondern ein im Verhalten variabler Mensch. Voraussetzung ist die grundsätzliche Bereitschaft und Fähigkeit, sich in die Lage – oder genauer: die *Lagen* – der Steuerpflichtigen zu versetzen, sowie eine differenzierte Betrachtung dieser Bürger, etwa ent-

lang der Frage, ob sie ihre Steuern bereitwillig entrichten oder grundsätzlich so wenig Steuern wie möglich zahlen wollen, oder aber ob sie mangels direkter Möglichkeit zur Steuerhinterziehung dazu tendieren, ihrem Unmut über die Besteuerung bei der nächsten Wahl mit einem entsprechendem Votum Ausdruck zu verleihen.

Im Zentrum einer Analyse der Steuerpflichtigen steht somit die Frage, wie Bürger die Besteuerung wahrnehmen und bewerten, wie sie sich ihr gegenüber verhalten, und welche Aspekte der Compliance förderlich sind bzw. welche ihr zuwiderlaufen. Dabei sind die Bürger des Steuerstaates so einzuschätzen, wie es im ersten Teil des Forschungsberichtes dargelegt wurde (Franzen 2010), als Akteure, die sich zwar überwiegend vernünftig, aber nicht immer im Sinne des *rational choice*-Modells verhalten, die keineswegs im Besitz aller relevanter Informationen sind und schon gar nicht dazu in der Lage, die verfügbaren Informationen optimal zu verarbeiten. Sie bilden keine einheitliche Masse, wie es die Formulierung *der Zensit* im Singular suggeriert, sondern unterscheiden sich grundsätzlich in ihren Einstellungen und Verhaltensweisen auf der kollektiven Ebene (z.B. Berufs- oder Einkommensgruppen, Familienstand) sowie der individuellen Ebene (nach moralischen Gesichtspunkten oder Risikobereitschaft) und sind meist nicht sonderlich am Thema Steuern interessiert. Zudem sind sie nicht ein für allemal konstant auf bestimmte Einstellungen und Präferenzen festgelegt, sondern wechseln diese häufiger im Laufe der Zeit in Abhängigkeit von verschiedenen Variablen (Inkonsistenz). Zu den äußeren Faktoren, die die verhaltensrelevanten Einstellungen zum Thema Steuern am stärksten prägen, zählen die steuerlichen Rahmenbedingungen, die konkrete Besteuerungssituation sowie soziale und mediale Einflüsse.

► Die Steuerpolitik richtet sich nicht an einen homo oeconomicus, sondern an **Menschen**, die überwiegend schlecht informiert sind und sich in ihren Einstellungen und ihrem Verhalten signifikant voneinander unterscheiden. ◄

▷ „Wozu Steuern?“

Von elementarer Bedeutung ist das grundsätzliche Verständnis der Besteuerung, d.h. die Frage, welchen Sinn Steuern überhaupt haben und nach welchen Prinzipien besteuert wird. Viele Bürger assoziieren mit Steuern lediglich die oktroyierte Abgabe finanzieller Mittel an einen anonymen Staat, haben aber wenig bis keinerlei Vorstellung über die Verwendung der Steuern. Andere Steuerzahler, die grundsätzlich positive Einstellungen zur Besteuerung aufweisen, hegen negative Befürchtungen aufgrund vielfältiger medialer Berichterstattung über öffentliche Verschwendung und Misswirtschaft.

Um ein grundsätzlich positives Verhältnis der Bürger zur Besteuerung zu generieren, ist es erforderlich, den Sinn und die fundamentalen Prinzipien der Besteuerung stärker als bislang ins öffentliche Bewusstsein zu rücken und damit den Menschen zu verdeutlichen, wofür sie Steuern zahlen, welche Gegenleistungen sie dafür erhalten und was geschehen würde, wenn sie vollkommen von jeglicher ‚Steuerlast befreit' wären. Ein grundsätzliches Verständnis des eigenen Handelns – das Zahlen nicht unbeträchtlicher Beträ-

ge an den Staat – ist ohnehin aus psychologischer Sicht für das Selbstbild und die innere Konsistenz erforderlich.

Zudem sollte der Staat das öffentliche Feld nicht privaten Anbietern überlassen, die mit Slogans wie „Geiz ist geil!“ oder Büchertiteln wie „1.000 ganz legale Steuertricks“ bei der Besteuerung ausschließlich den Verlustcharakter in den Vordergrund jeglicher mentaler Auseinandersetzung mit Ausgaben stellen und damit einen Rahmen (*frame*) konstruieren, in dem der Steuerstaat als Gegenspieler der Bürger erscheint, der nur daran interessiert ist, ihnen möglichst viel Geld zu entziehen, ohne dass damit irgendwelche Vorteile für die Bevölkerung verknüpft wären. Die Finanzkrise von 2008 zeigt auch, dass es – spätestens seit den 1990er Jahren – im Zuge einer umfassenden Ökonomisierung der Lebenswelt zu einer weitreichenden Verschiebung von Einstellungen und Werten gekommen ist, in deren Verlauf der Staat einen merklichen Bedeutungsverlust erlitt, während die Möglichkeiten der Privatwirtschaft zunehmend überschätzt wurden. Ein derartiges gesellschaftliches Klima erzeugt einen frame, in dem Steuern nahezu ausschließlich mit negativen Konnotationen assoziiert werden: staatlicher Zwang, Kontrollverlust über finanzielle Mittel, öffentliche Verschwendung, intransparente und komplizierte Gesetze, Investitionshemmnis, Fessel für freies Unternehmertum und viele andere mehr. Vor diesem Hintergrund wundert es nicht, dass eine zunehmend Zahl von Deutschen für Steuerehrliche nur noch Mitleid äußerten und sich ihre Steuermoral in dieser Zeit weiter verschlechterte (Franzen 2009:24-26), da den negativen Konnotationen so gut wie keine positiven gegenübergestellt wurden. Es gibt keine wirksame Informations- oder Bildungspolitik, die den Bürgern verdeutlicht, wozu Steuern gut sind und nach welchen Prinzipien Besteuerung stattfindet. Sofern die Bürger zu früheren Zeitpunkten jemals gewissermaßen von selbst Sinn und Nutzen von Steuern erkannten, etwa in der Nachkriegs- oder Wirtschaftswunderzeit, ist dieser Lernprozess verschwunden; positive Informationen über Steuern werden kaum noch vermittelt.

Deshalb ist zunächst einmal der *Fiskalzweck* der Besteuerung zu erklären, d.h. es ist den Bürgern zu veranschaulichen, dass der Staat finanzielle Mittel benötigt, um die ihm übertragenen Aufgaben ausführen zu können. Ohne Steuereinnahmen könnte keine Infrastruktur geschaffen oder unterhalten werden, etwa die Versorgungsleistungen mit Energie, Wasser, Kommunikations- oder Verkehrseinrichtungen, Schulen, Kindergärten, Krankenhäuser, Feuerwehr, Polizei, Gerichte oder Verwaltung. Fragt man Menschen gezielt danach, wie staatliche Einrichtungen finanziert werden, so werden die meisten relativ schnell auf die richtige Antwort kommen. In dem Moment aber, wenn es um eine Steuererhöhung geht, sind nur wenige staatliche Leistungen mental präsent. Vermutlich sind den meisten Bürgern grundsätzlich nicht alle staatlich finanzierten Angebote im Einzelnen bewusst, ebenso wenig, wie sie sich darüber im Klaren sind, wie groß der Umfang dieser Leistungen insgesamt ist. Doch wenngleich wohl nicht jeder Bürger beispielsweise militärische Einrichtungen mit seinen Steuern unterstützen möchte, so würden doch viele protestieren, wenn erwogen würde, für eine Aufhebung der Steuerpflicht sämtliche damit verbundenen staatlichen Leistungen einzustellen. Ein konkretes Bewusstsein darüber, wie viele der Angebote, die meist als selbstverständlich hingenommen werden, vom

Staat mithilfe der Steuern bereitgestellt werden, ein sich Vergegenwärtigen des gesamten Ausmaßes, dass jeder und jede selbst bereits mehrfach in Anspruch genommen hat, trägt zu einer grundsätzlich positiveren Einstellung gegenüber dem Steuersystem bei. In dem Zusammenhang ist auch auf den *Assekuranz*aspekt einzugehen, über den Bürger im Gegenzug für ihre Steuern staatlichen Schutz erhalten vor äußerer, physischer Bedrohung, etwa im Kriegsfall, bei Terroranschlägen, Naturkatastrophen, Epidemien oder ähnlichen Ereignissen.

▶ **Sinn** und **Zweck** der Steuern – Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben (Versorgung, Verkehr, Schulen, Krankenhäuser, Feuerwehr, Polizei etc.) – müssen **aktiv vermittelt** werden. ◀

▷ Fundamentalprinzipien der Besteuerung

Als Fundamentalprinzipien sind vor allem das *Äquivalenzprinzip*, nach dem Vorteile aus staatlichen Leistungen und Steuern bzw. Abgaben in einem angemessenen Verhältnis stehen sollen, und das *Leistungsfähigkeitsprinzip* zu nennen, dem gemäß jeder nach seinen Möglichkeiten (ökonomische Leistungsfähigkeit) zum Steueraufkommen beitragen soll. Empirischen Studien zufolge spielt subjektive *Steuergerechtigkeit* vor allem in Deutschland eine große Rolle für die Einstellungen zu den Steuern und für die Steuermoral. Wenn die Bürger den Eindruck haben, dass Steuern und staatliche Leistungen – etwa aufgrund von Verschwendung oder Missmanagement – zunehmend divergieren oder dass die Steuerbeiträge einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen steigen, während Vermögende immer weniger Steuern zahlen, steigt der Unmut über das Steuersystem. Dies ist auch vor dem Hintergrund der Diskussion über die Einführung einer *flat tax* in Deutschland von Bedeutung, denn Studien zeigen mehrheitliche Befürwortung progressiver Steuertarife; eine Einkommensbesteuerung in Form einer *flat tax* würde vermutlich in Deutschland die Diskussion um die Steuergerechtigkeit antreiben. Selektive Wahrnehmung kann begünstigen, dass nahezu ausschließlich auf Steuergeldverschwendung und wachsende Einkommensdisparitäten fokussiert wird. Es ist also eine aktive Informationspolitik ratsam, die verdeutlicht, dass die fundamentalen Prinzipien nach wie vor wirksam sind und für eine hohe Steuergerechtigkeit in Deutschland sorgen.

Steuergerechtigkeit findet indes nicht nur in der Verteilungsgerechtigkeit ihren Niederschlag, wo es um Leistungsfähigkeit (horizontale und vertikale Steuergerechtigkeit) und Äquivalenzgerechtigkeit (*exchange equity*) geht, sondern auch in der Verfahrens- und Vergeltungsgerechtigkeit (vgl. Franzen 2010:70).

Steuerverfahrensgerechtigkeit ist von Bedeutung bei den Verfahren und Entscheidungen der Finanzbehörden, bei der Behandlung der Steuerpflichtigen durch die Steuerverwaltung und der Informationspolitik und Transparenz des Steuersystems. Die Implementation eines Systems der steuerlichen Selbstveranlagung, wie sie beispielsweise in Großbritannien, Australien oder den USA durchgeführt wird und die auch in Deutschland zunehmend Befürwortung findet, ist aus steuerpsychologischer Sicht als sehr problematisch

zu bewerten. Es bedarf kaum einer näheren Erläuterung, dass das deutsche Steuerrecht hoch komplex und für den einzelnen Bürger kaum überschaubar ist. Eine Umstellung des deutschen Steuersystems mit dem Ziel der Selbstveranlagung würde die Verantwortlichkeit für die Berechnung von Steuern und damit auch die Haftung und Schuldfrage auf den Bürger transferieren, der als Laie mit dieser Aufgabe in vielen Fällen heillos überfordert wäre. Nutznießer einer derartigen Aktion wären kurzfristig freilich der entlastete Staat bzw. die Finanzbehörden – und höchstwahrscheinlich die Angehörigen der verschiedenen steuerberatenden Berufe (Steuerberater, Steuerfachanwälte usw.), die sich vermutlich vor neuen Klienten kaum noch retten könnten. Vor Klienten, wohlgemerkt, die ihre Experten und deren steuerberatende Tätigkeit so gut wie gar nicht mehr kontrollieren und bewerten könnten.

Andererseits ist davon auszugehen, dass eine ‚Überwälzung' der steuerlichen Festsetzung vom Staat auf den Bürger in weiten Teilen der Bevölkerung als ein politischer Akt der Ungerechtigkeit aufgefasst würde. Langfristig dürfte es sich für die Steuermentalität als deutlich vorteilhafter erweisen, wenn sich der Bürger als gleichberechtigter Partner in einem *service and client*-Verhältnis wiederfindet als in einer *cops and robbers*-Umgebung (Kirchler 2007:188). Zwar lässt sich nie völlig ausschließen, dass ein Teil der Steuerpflichtigen danach strebt, die Steuerschuld so gut wie möglich zu minimieren und dabei auch illegale Wege zu beschreiten. Die große Mehrheit der deutschen Bevölkerung jedoch akzeptiert die Steuerpflicht grundsätzlich, wenn sie in einer positiven Atmosphäre gegenseitigen Vertrauens und einer nachvollziehbaren Ausgewogenheit zwischen Steuern und staatlichen Gegenleistungen stattfindet – dies lässt sich sowohl theoretisch ableiten als auch mit zahlreichen empirischen Befunden untermauern. Zudem lässt sich feststellen, dass sich die Finanzverwaltung in Deutschland im Laufe der Jahre gewandelt und zu einer Behörde entwickelt hat, die mehr auf Dienstleistungen und Service achtet und den Bürgern in vielen Punkten mehr entgegenkommt als früher; gleichzeitig ist allerdings die steuerrechtliche Situation für Steuerpflichtige keineswegs einfacher geworden – ganz im Gegenteil. In Anbetracht der Tatsache, dass Menschen überdies prinzipiell Veränderungen scheuen, spricht insofern alles für eine Beibehaltung des derzeit praktizierten Steuersystems mit behördlicher Festsetzung.

▶ Angesichts zahlreicher Stereotypen von Steuerungerechtigkeit müssen die Fundamentalprinzipien der Besteuerung – **Leistungsfähigkeit** und **Äquivalenzgerechtigkeit** – neu kommuniziert und erläutert werden. ◀

▷ Compliancekosten

Eng mit dem Veranlagungsverfahren verknüpft ist das Problem der Compliancekosten. Die Bewältigung steuergesetzlicher Anforderungen ist mit finanziellem und zeitlichem Aufwand verknüpft, der unter Umständen erhebliche Kosten verursachen kann (Franzen 2010:65). Internationalen Studien zufolge hängen Compliancekosten vor allem mit Alter, Bildung, Beruf und Einkommen zusammen. Dabei lässt sich ein *trade-off* zwischen administrativen Kosten der Steuerbehörde und Compliancekosten für den privaten Sektor er-

kennen. Werden die Steuern behördlich veranlagt (wie etwa in Deutschland), sind administrative Kosten vergleichsweise hoch und Compliancekosten relativ gering; bei Selbstveranlagung (Beispiel USA) ist die Verteilung der Kosten umgekehrt. Dies wird besonders deutlich in Fällen, wo das Veranlagungsverfahren im Laufe der Zeit vom einen auf das andere Modell umgestellt wurde, wie beispielsweise in Australien (Franzen 2010:68). Hohe Compliancekosten verursachen Substitutionseffekte: Steuerpflichtige konsultieren Experten wie Steuerberater oder Fachanwälte; die Beratungskosten werden meist durch eine Reduktion der Steuerschuld ausgeglichen. Alternativ wird verstärkt auf eigene Faust nach Steuersparmöglichkeiten gesucht oder aber es wird auf die zeitraubende Arbeit und möglicherweise absetzbare Aufwendungen verzichtet, was dem Staat finanziell zugutekommt. Ungeachtet des jeweiligen Verhaltens kann ein hoher Aufwand, der nicht unbedingt durch die Komplexität der Besteuerung entsteht, sondern letztlich durch unverständliche und uneindeutige Gesetze, Formulierungen, Steuererklärungsformulare und die zugehörigen Erläuterungen, das Auftreten von Reaktanz (vgl. S. 110) begünstigen. Als Folge davon reagieren die einen mit konativen aggressiven Strategien (*aggressive tax planning*), die sie bzw. die Steuerexperten bis hinein in die Grauzone zwischen legalen und illegalen Maßnahmen führen. Andere folgen kognitiven Strategien, fügen sich zunächst in ihr ‚Schicksal' und zahlen mehr Steuern als sie müssten; innerlich kann dies allerdings zu einem Anstieg der Frustration führen, die sie zunehmend vom (Steuer-)Staat entfremdet, ihre Politikverdrossenheit erhöht und sich mittelfristig wahlentscheidend auswirkt.

Die Steuerverwaltung kann diesen und anderen negativen Entwicklungen bei den steuerlich relevanten Einstellungen gegensteuern, indem sie nach Möglichkeit Compliancekosten reduziert. Dazu ist es nicht unbedingt erforderlich, die Komplexität des Systems insgesamt zu beseitigen, zumal Komplexität zumindest teilweise aus dem subjektiv als wichtig empfundenen Gerechtigkeitsbedürfnis erwächst. Vor diesem Hintergrund könnte es vertrauensbildend und letztlich hilfreich sein, grundsätzlich auf ein klassisches Dilemma zwischen zwei zentralen politischen Forderungen einzugehen, die Politiker und Parteien immer wieder an das Steuersystem richten: Einfachheit und Gerechtigkeit. Vor der Bundestagswahl 2009 wurde Guido Westerwelle nicht müde, das zentrale Wahlversprechen der FDP – ein „niedrigeres, einfacheres und gerechteres Steuersystem" – nach Art eines Mantra zu wiederholen; auch der Beschluss des 61. Parteitages fordert: „Steuerreform: einfach, niedrig und gerecht" (FDP 2010:2), ähnlich wie das Grundsatzprogramm des 21. Parteitages der CDU: „Steuern – einfach und gerecht" (CDU 2007:70). Und auch die Grünen verlangen auf ihrer website, „Unser Steuersystem muss einfacher und gerechter werden." (*www.gruene.deeinzelansichtartikel/steuern.htm*l, 11.4.2011). Dabei wird übersehen, dass die beiden Forderungen in einem geradezu widersprüchlichen Verhältnis zueinander stehen, zumindest, wenn es um Steuern geht: Je einfacher das Steuersystem ist und je weniger Ausnahmesachverhalte berücksichtigt werden, desto ungerechter wird es für einzelne Bürger oder Gruppen von Steuerpflichtigen; je genauer aber steuerlich relevante Besonderheiten von Bürgern berücksichtigt werden, umso komplizierter das Steuerrecht.

Komplexität und mangelnde Transparenz des Steuersystems können die Wahrscheinlichkeit von Wahrnehmungsverzerrungen erhöhen (Jonas, Heine und Frey 1999:167) und dazu beitragen, dass eigene Steuern über- und die Besteuerung anderer unterschätzt werden (*egocentric bia*s, Greenberg 1983). Andererseits scheint sich vor allem die vermutete Ungerechtigkeit negativ auf die Bewertung des Steuersystems auszuwirken. In einer empirischen Studie zur Messung der Beziehung zwischen Komplexität, Unfairness und Steuerhinterziehung (Forest und Sheffrin 2002) erwies sich die wahrgenommene Unfairness als treibende Kraft für Hinterziehungsdelikte, während Komplexität eine schwache, gegenläufige Tendenz erkennen ließ. Diese könnte darauf hindeuten, dass Komplexität unter Umständen sogar als Voraussetzung für ein gerechtes System angesehen wird; weitere empirische Forschung ist für die Klärung dieses Zusammenhangs erforderlich.

Misstrauen gegenüber einem komplexen Steuersystem lässt sich aber auch durch stärkeres Vertrauen in das System, die Verteilung der Lasten und die zentralen Verfahrensfragen reduzieren, ebenso durch eine möglichst transparente Verfahrenspolitik für die Bürger. Dies betrifft etwa die Effizienz des Steuersystems: Obwohl – bzw. gerade weil – Rechnungshöfe und der Bund der Steuerzahler alljährlich eine stattliche Anzahl von Fällen öffentlicher Verschwendung veröffentlichen, wird das Gros des Steueraufkommens sinnvoll und wirksam eingesetzt. Dies sollte allerdings nicht nur in einem umfangreichen Jahresbericht für die Fachwelt dokumentiert, sondern einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich und anschaulich gemacht werden, anhand ausgewählter exemplarischer Einzelfälle, aber durchaus auch mit Verweis auf die gesamte staatliche Leistung. Auch eine Reduktion des umfangreichen Gesetzeswerkes, die nicht zu Lasten der Steuergerechtigkeit geht, beispielsweise bei obsoleten oder widersprüchlichen Absätzen, dürfte von der Öffentlichkeit positiv aufgenommen werden. Nicht erst seit den Protesten gegen das umstrittene Bauprojekt „Stuttgart 21“, aber deutlich mehr wird wieder über Partizipation diskutiert und die Möglichkeiten, Bürger stärker an politischen Entscheidungen zu beteiligen. Was die Steuern angeht, so ist auf der Ausgabenseite mit Errichtung der sogenannten Bürgerhaushalte in vielen deutschen Gemeinden (*www.buergerhaushalt.de*) die Möglichkeit geschaffen worden, Steuerzahlern ein begrenztes Mitspracherecht bei der Aufstellung kommunaler Haushalte zu gewähren.

Auch auf der Einnahmeseite der Steuern sind Verbesserungen vorstellbar, etwa Ankreuzmöglichkeiten in der Steuererklärung, mit der ein kleiner Prozentsatz der (festgesetzten) Steuern oder mit der eine freiwillig bereitgestellte Zusatzsteuer einem festlegbaren Zweck zugewiesen werden kann, wie es in anderen Ländern (USA, Italien) bereits praktiziert wird. Selbstverständlich werden nicht alle Bürger freiwillig Unsummen für gemeinnützige Zwecke ‚spenden‘, aber bereits die Wahrnehmung eigener Gestaltungsmöglichkeiten wird sich positiv auf die Einstellungen der Steuerpflichtigen auswirken und sicherlich wird der ein oder andere diese Option auch in Deutschland nutzen. Dieses Verhalten sollte wiederum positiv verstärkt und der Vorbildcharakter herausgestellt werden, etwa wie auch ehrenamtliches Engagement öffentlich gelobt wird.

Formulare für die Steuererklärung dürfen nicht einzig auf die Bedürfnisse der Steuerbehörden zugeschnitten werden. Aus der Perspektive der Steuerpflichtigen gibt es zahllose Bereiche, die vereinfacht werden können; dies fängt bereits bei der verwendeten Sprache an, die weitgehend einer juristischen Fachsprache entnommen und für normale Bürger kaum zu verstehen ist. Sogar die Erläuterungen zu den Formularen müssen neu in eine allgemein verständliche Sprache übersetzt werden. Fallbeispiele, die lediglich *einen* Steuerzahler beschreiben, könnten durch mehrere, unterschiedliche Varianten ergänzt werden, die den gängigen steuerlich relevanten Typen (anhand relevanter Kriterien wie Familienstand, Berufsgruppe etc.) entsprechen. Erste Schritte zu einem bürgerfreundlichen Service der Steuerbehörden sind bereits erfolgt, wie etwa die Bereitstellung von Formularen im Internet. Steuerbehörden müssen sich generell weiterhin in Richtung von Servicebüros entwickeln, die die Zensiten bürgerzentriert, hilfsbereit und freundlich empfangen und beraten. Dies wird zu einer Verbesserung des Images der Finanzämter führen, die sich langfristig positiv auf die Steuermoral auswirkt. Allerdings ist darauf zu achten, dass nicht der Eindruck entsteht, die Steuerbehörden wollten sich mit oberflächlichen ‚Schönheitsreparaturen' lediglich einen öffentlichkeitswirksamen serviceorientierten ‚Anstrich' verleihen, intern aber genauso weiter verfahren wie bisher; dies führt, wenn es früher oder später erkannt wird, nur noch zu mehr Misstrauen und höherer Bereitschaft zu Steuerwiderstand.

Leicht zugängliche und verständliche Formulare zur Steuererklärung tragen auch zu einer Reduktion der Compliancekosten bei. Da immer mehr Daten auf elektronischem Weg gespeichert und verarbeitet werden, ist auch auf diesem Sektor zu überlegen, wie Compliancekosten verringert werden können. So stellt die manuelle Übertragung von Daten der Lohnsteuerkarte in die Steuererklärung nicht nur eine mögliche Fehlerquelle dar, wenn Steuerpflichtige beim Übertrag versehentlich Zahlen vertauschen, sondern auch einen zeitlichen Aufwand, der in die Compliancekosten einfließt. Verschiedene Arbeitsgänge könnten vereinfacht, vorformuliert oder ganz eingespart werden. Steuerpflichtige, die registrieren, dass man ihnen Arbeitsgänge erleichtert oder abgenommen hat, dürften dankbar auf dieses Entgegenkommen reagieren und ihr Misstrauen gegenüber den Behörden abbauen; dies wiederum wirkt sich positiv auf Steuermentalität und Steuermoral aus.

▶ Compliancekosten, die Bürgern einzig aus der Bereitschaft entstehen, Steuern freiwillig und ordnungsgemäß zu entrichten, sind so gering wie möglich zu halten. **Einfache Formulare** und eine stärkere **Serviceorientierung** der Behörden kommen den ehrlichen Steuerzahlern entgegen. ◀

3.1.2 Die konkrete Besteuerung

Die konkrete Besteuerung hängt vor allem von der jeweiligen Steuerart ab, wobei direkte von indirekten Steuern zu unterscheiden sind. Für die Besteuerungssituation ist diese Unterscheidung deshalb ausschlaggebend, weil direkte Steuern wie Einkommen- oder Abgeltungssteuern beim Steuerpflichtigen im Allgemeinen eine höhere Aufmerksamkeit

(Merklichkeit) erregen als indirekte Steuern wie etwa Branntweinsteuern, die vergleichsweise unauffällig in den ausgewiesenen Verkaufspreis einfließen. Des Weiteren ist es aus psychologischer Sicht von Bedeutung, zu welchem Zeitpunkt Einkommen besteuert wird; Hinterziehung tritt häufiger auf bei Steuern, die im Nachhinein abgeführt werden, als bei steuerlichen Vorauszahlungen. Von Relevanz ist natürlich auch der jeweilige Steuerbetrag selbst, der von den Zensiten nach seiner absoluten wie auch relativen Höhe bewertet und entweder akzeptiert oder abgelehnt werden kann. Je nach Bewertung der Legitimität (oder Illegitimität) der Besteuerung kann der Wunsch nach Steuerwiderstand ausgelöst werden; ob dieser in die Realität umgesetzt wird, hängt nicht zuletzt von der Gelegenheitsstruktur der Bürger ab, denn nicht alle verfügen über die gleichen Möglichkeiten, Steuern zu hinterziehen.

▷ **Steuerart**

Deutsche Bürger werden mit einer Vielzahl von Steuern konfrontiert, die sich nach verschiedenen Kriterien gliedern lassen; gebräuchliche Unterscheidungen sind die in direkte und indirekte Steuern oder die Dreiteilung in Besitz-, Verkehr- und Verbrauchsteuern. Nicht alle Bürger kommen mit allen Steuern in Berührung und empirische Studien (Schmölders 1960:89; Fores 1978:16) zeigen, dass vielen Deutschen einige Steuern – etwa die auf Bier, Zündhölzer, Salz oder Zucker – gänzlich unbekannt sind, darunter auch solche, die sie selbst unwissentlich entrichten. Im Gegenzug dafür ist in manchen Fällen jeder Zweite davon überzeugt, dass Produkte besteuert werden, auf denen tatsächlich gar keine Verbrauchsteuer liegt (wie Parfüm oder Moselwein). Das faktische Wissen über die Steuern ist eher bescheiden und daran hat sich über die Jahre kaum etwas verändert (Franzen 2010:8).

Bereits Schmölders (1960:91) stellt fest, dass der Kenntnisstand über indirekte Steuern deutlich schlechter ausfällt als der über direkte. Da viele Bundesbürger kein dezidiertes Interesse für das Thema Steuern an den Tag legen (Franzen 2010:13), ist es plausibel, dass das Wissen über Steuern eher passiv erworben wird, d.h. es wird kaum aktiv nachgefragt, sondern hängt in hohem Maße von der Verfügbarkeit von Informationen ab. Die Einkommensteuer, die Erwerbstätige zahlen, ist beispielsweise in ihrer absoluten Höhe auf der Gehaltsabrechnung erkennbar, die Steuerpflichtige in der Regel monatlich erhalten. Nicht alle studieren akribisch die Gehaltsmitteilung, aber sie werden regelmäßig mit der Information konfrontiert. Verbrauchsteuern hingegen werden für gewöhnlich bezahlt, ohne dass sich die Käufer über deren Existenz bewusst sind; sie entrichten die Steuer automatisch und zwangsläufig, wenn sie die Ware erwerben – zu einem Preis, der die Steuer bereits enthält. Zwar ist auch die Steuer auf Kaufbelegen ausgewiesen, doch wird ihr als relativ fixe Größe kaum mehr Aufmerksamkeit geschenkt als dem Rechnungsdatum, zumal bei einem größeren Einkauf die Steuer im Allgemeinen nicht für jedes Produkt einzeln, sondern nur in Relation zum Gesamtbetrag ausgewiesen wird. Die Steuer wird also nicht mit dem Produkt, sondern eher mit dem Einkauf assoziiert, was eine mentale Speicherung erschwert.

Verschiedene deutsche Politiker und Steuerrechtler erwägen bisweilen, die Steuererhebung stärker von den direkten auf die indirekten Steuern zu verlagern, vor allem aufgrund der geringeren Merklichkeit der indirekten Besteuerung. Und tatsächlich könnte man annehmen, es sei rational und für alle Beteiligten von Vorteil, die geringere Merklichkeit auszunutzen und über eine Verlagerung der Steuern die subjektive – *gefühlte* – Steuerbelastung deutlich zu reduzieren. Dies könnte sogar den Umfang der Steuerhinterziehung verringern, aufgrund der geringen Möglichkeiten, beim Kauf von Waren die Umsatzsteuer zu umgehen (wenn man vom professionellen Umsatzsteuerbetrug absieht, der indes nicht von ‚normalen Bürgern' begangen wird). Aus steuerpsychologischer Perspektive ist von einer derartigen Verlagerung der Steuererhebung abzuraten. Ein solches Vorgehen würde gegen das Prinzip der Leistungsfähigkeit verstoßen, da bei der Einkommensbesteuerung der Steuersatz mit der Höhe des Einkommens steigt, so dass Steuerpflichtige mit geringem Einkommen nicht nur absolut, sondern auch relativ weniger Steuern zahlen als Personen mit hohem Einkommen (progressiver Steuertarif). Eine Verlagerung der Einkommen- auf die Umsatzsteuer hätte zur Folge, dass die intendierte Umverteilung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip entfällt. Darüber hinaus würden Bürger mit niedrigem Einkommen zusätzlich relativ mehr belastet, weil sie einen größeren Teil ihrer Einkünfte für Lebensmittel, Waren des täglichen Bedarfs etc. ausgeben als einkommensstarke Bevölkerungsgruppen. Aus Sicht der derzeit geltenden steuerlichen Grundsätze und Prinzipien erscheint eine derartige Verlagerung als sozial ungerecht. Es ist damit zu rechnen, dass dieser Vorwurf an die Verfechter einer derartigen Steuerpolitik gerichtet und sich mittel- bis langfristig bei zukünftigen Wahlen negativ auswirken würde.

Mit einer quantitativen Verlagerung der Steuererhebung ist ebenso vorsichtig umzugehen wie mit der Einführung neuer Steuern oder vergleichbarer Abgaben. Steuerpsychologisch erregen derartige Vorgänge weit mehr Aufmerksamkeit unter den Steuerpflichtigen als das Bedienen vertrauter Steuerpflichten, was schon in der Canard'schen Steuerregel ‚*alte Steuer – gute Steuer*' zum Ausdruck kommt. So hat sich beispielsweise die Bevölkerung längst an den Solidaritätszuschlag gewöhnt, der ursprünglich mit der Begründung eingeführt wurde, befristet zur Finanzierung der Kosten der deutschen Wiedervereinigung zu dienen; politisch umstritten wird er immer mal wieder angeprangert und zum Gegenstand juristischer Verfahren, was in der Öffentlichkeit aber nur wenig Beachtung findet.

Mit Einführung der Energiesteuer – die Umsetzung einer EU-Richtlinie – nahm die Bundesrepublik 2006 Abschied von einer außerordentlich prominenten indirekten Steuer, der Mineralölsteuer, die oft Gegenstand engagierter und bisweilen hitziger Debatten war. Es wäre äußerst aufschlussreich, im Rahmen eines Forschungsprojektes der Frage nachzugehen, inwieweit die Energiesteuer mittlerweile im Bewusstsein von Verbrauchern und Steuerpflichtigen angekommen ist und welche Kenntnisse, Vermutungen und Einstellungen über Energie- und Mineralölsteuer in der Bevölkerung vorliegen. Vieles spricht dafür, dass die meisten Bürger den Wandel bzw. die Umbenennung gar nicht registriert haben und dass ein Begriff wie Energiesteuer eher Assoziationen mit Strom als mit Benzin oder Diesel auslöst.

Eine Alternative zu Steuererhöhungen stellen Veränderungen der Bemessungsgrundlage dar, die schwerer zu erkennen und zu interpretieren sind als Anhebungen des nominalen Steuersatzes (BMF 2010:70). Gleichwohl gilt zu bedenken, dass jegliche Manipulation an den Steuern von Experten schnell entdeckt und rasch und umfassend verbreitet werden kann, und je versteckter die Manipulation, umso stärker das Misstrauen in die (Steuer-)Politik. Man könnte in diesem Zusammenhang auch von einem Dilemma der Fiskalillusion (Puviani 1960:15; Schmölders 1960:12; Franzen 2010:7) sprechen: je umfangreicher die Täuschung der Zensiten über die öffentliche Einnahmen- und Ausgabenpolitik, desto größer das Risiko, wenn die Täuschung entlarvt wird.

Einkommensteuer wird auf verschiedene Weisen erhoben, je nachdem, ob man selbständig ist oder einer nichtselbständigen Erwerbstätigkeit nachgeht. Bei angestellten Arbeitnehmern, die etwa 89% der deutschen Erwerbstätigen ausmachen, behält der Arbeitgeber die Lohnsteuer ein und führt sie in Form von Vorauszahlungen an das Finanzamt ab. In der Steuererklärung können die Arbeitnehmer von der Steuer abzugsfähige Ausgaben geltend machen, über deren Rechtmäßigkeit das Finanzamt entscheidet, bevor es in einem Bescheid den endgültigen Steuersatz festgelegt. Die Ermittlung der Gewinneinkünfte und erwerbsbedingten Ausgaben bei Selbständigen ist komplexer; die Steuern werden teilweise aufgrund einer im Nachhinein erfolgten Berechnung eingefordert, teilweise werden sie in Form von Vorauszahlungen verhängt, wozu es in seltenen Fällen auch bei Arbeitnehmern kommt.

Aus der *Prospect Theory* lässt sich ableiten, dass sich Individuen risikoaversiv bei Gewinnen und risikobereit bei Verlusten verhalten; empirische Studien stützen diese Hypothese (Franzen 2010:17). Dementsprechend werden Steuererstattungen, die das Finanzamt auf Grundlage der Steuererklärung gewährt, als Gewinn bewertet und akzeptiert; nur selten wird die Erstattung in weiteren Auseinandersetzungen mit den Behörden noch einmal auf's Spiel gesetzt. Steuernachzahlungen werden dagegen subjektiv als Verlust aufgefasst, der nach Möglichkeit zu vermeiden oder zu verringern ist, was eine stärkere Bereitschaft zum Steuerwiderstand hervorruft. Die höhere Bereitschaft, bei steuerlichen Nachforderungen ein Risiko einzugehen, ist auch reaktanztheoretisch plausibel: Befindet sich das (unversteuerte) Einkommen erst einmal im Besitz von Steuerzahlern, dann kann die Besteuerung wie ein oktroyierter Kontrollverlust über den eigenen Besitz wirken, der manche dazu motiviert, den Verlust zu minimieren. Eine einbehaltene bzw. vom Arbeitgeber abgeführte Steuer auf Einkommen löst also prinzipiell weniger psychologische Abwehr aus als die nachträgliche Besteuerung von Einkünften. Es ist zu vermuten, dass dies auch – nach einer gewissen ‚Karenzzeit' – für die vierteljährlichen Einkommensteuer-Vorauszahlungen (§ 37 EStG) bei Selbständigen gilt; diese Hypothese ist aber bislang wissenschaftlich nicht untersucht und sollte durch weitere Forschung abgesichert werden.

▶ Bürger **wissen** im Allgemeinen relativ **wenig** über Steuern. Das Unwissen auszunutzen (bekannte direkte Steuern senken und unbekannte indirekte erhöhen) könnte die Merklichkeit wieder erhöhen. Finanzpsychologisch ratsam ist es, bewährte Steuern beizubehalten und möglichst direkt an der Quelle zu besteuern. ◀

▷ Besteuerungshöhe

Es bedarf wohl keiner ausführlichen Erläuterung, dass Zensiten in der Regel niedrige Steuern hohen Steuern vorziehen. Auch wenn in empirischen Studien eine kleine Minderheit ihre Steuern als zu niedrig einschätzt und in Ausnahmefällen – angesichts einer Mehrwertsteuererhöhung oder im Zuge der Finanzkrise (Manager-Magazin 2005; n-tv 2010) – prominente und wohlhabende Bürger bei Bundeskanzlerin Merkel freiwillig höhere Steuerabgaben anregen und Umfragen zufolge die Mehrheit der Deutschen angesichts der Finanzkrise Steuersenkungen unpassend fanden, verwenden die meisten Steuerzahler ihre Einkünfte lieber zur Deckung eigener Bedürfnisse als sie in Form von Steuern an den Staat abzuführen.

Während sich die Mehrheit der Deutschen grundsätzlich positiv zur Besteuerung äußert (Franzen 2009:25), lösen Steuern vor allem dann Reaktanz aus, wenn sie als illegitim, massiv, überraschend oder unangemessen hoch wahrgenommen werden. Wann ein Beitrag aber als angemessen (optimaler Steuersatz) oder als unangemessen gilt, hängt nicht nur von der finanziellen Höhe ab, sondern vom steuerlichen Kontext (soziale und mediale Einflüsse), von der subjektiven Wahrnehmung (Informationsverhalten, Aufmerksamkeit, Wahrnehmungsverzerrungen) sowie von individuellen Bewertungs- und Entscheidungsmechanismen.

Dass die subjektive Bewertung der Steuern nicht durch ihre objektive Höhe determiniert wird, zeigt sich bereits daran, dass viele Steuerzahler gar keine genauen Kenntnisse über ihre Steuern haben. In einer empirischen Studie von 1990 konnten 60% der Befragten keine Angaben zur Höhe ihrer Lohn- oder Einkommensteuer machen: 43% wichen aus auf die Antwortkategorie „weiß nicht“, 5% auf „ist mir egal“ und 12% machten überhaupt keine Angaben (Fores 1990:42). Demgegenüber erzielen Fragen nach der subjektiven Beurteilung der eigenen Steuern – *zu niedrig, angemessen, zu hoch* – erheblich mehr gültige Antworten: nicht einmal ein Fünftel des Samples reagiert ausweichend auf die Frage nach der Steuerbelastung (Franzen 2010:74). Die Mehrheit der Bürger hat somit keine präzise Kenntnis, aber eine bestimmte und doch eher vage Vorstellung vom eigenen steuerlichen Beitrag. So bewerteten 1990 53% der Befragten ihre Steuerbelastung generell als zu hoch; lediglich 5% machten keine Angaben zur Frage.

Vergleicht man die (gültigen) Antworten zur eigenen Lohn- oder Einkommensteuer mit den Steuern, die die Befragten selbst für angemessen halten, dann „wollen 11% der Befragten mehr Steuern als bisher zahlen, 20% genau so viel, 41% wollen bis zu 10% weniger Steuern zahlen und 29% wollen über 10% weniger Steuern zahlen“ (Fores 1990:44). Dieser Rechnung zufolge empfanden 1990 also 70% der Deutschen ihre Steuerbelastung als überhöht. Die Abweichung zu den 53% in der Frage nach genauen Angaben zu

den Steuern resultiert vermutlich aus den hohen Antwortausfällen. Diese schlagen naturgemäß stärker bei solchen Befragten zu Buche, die unsicher sind in der Bewertung ihrer steuerlichen Lage; Bürger, die mit ihren Steuern eindeutig unzufrieden sind, finden sich überproportional bei den dezidierten und gültigen Antworten wieder.

Ein- und derselbe Steuerbeitrag kann von verschiedenen Personen oder sogar von ein und derselben Person zu unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedlich bewertet werden. Der *Prospect Theory* zufolge bewerten Menschen finanzielle Beträge nicht hinsichtlich ihrer absoluten Höhe; vielmehr beurteilen sie Veränderungen ihres Wohlstands mit Hilfe von Referenzpunkten. Einer dieser Referenzpunkte zur Bewertung von Steuern lässt sich über die freiwillige Abgabebereitschaft zur finanziellen Unterstützung des Staates operationalisieren. Auf die Frage, welcher Einkommensanteil als angemessen für Steuern und Sozialversicherung erscheint, werden durchschnittlich 18,3% genannt (Fores 2009:38). Darunter sind viele Befragte, die keine oder nur geringe Abzüge befürworten, vor allem Nichterwerbstätige in Ausbildung oder Ruhestand; berücksichtigt man nur Angaben von Erwerbstätigen, klettert der Anteil des ‚optimalen Steuersatzes' auf rund 20%. Die freiwillige Abgabebereitschaft steigt mit dem Einkommen, hängt aber auch mit beruflichen Aspekten zusammen, was sich oft gegenseitig bedingt: Selbständige, Freiberufler und Akademiker sind bereit, überproportional viel abzugeben. Auch ein stärkeres Interesse am Thema Steuern und eine positive Steuermentalität tragen zu einer Erhöhung des subjektiven optimalen Steuersatzes bei. Offensichtlich sind Einkommen, Beruf, Involvement und grundsätzliche Einstellungen zu Steuern einflussreiche Größen für den optimalen Steuersatz. Andere wichtige Referenzpunkte sind die subjektiv wahrgenommene Besteuerung von Mitmenschen (relative Steuerbelastung bzw. horizontale Steuergerechtigkeit), von staatlichen Gegenleistungen (Äquivalenzgerechtigkeit) und der Vergleich mit früheren Steuerzahlungen. Für die Einschätzung und Beurteilung der Höhe von Steuern sind demzufolge relative Beträge von größerer Bedeutung als absolute, was wiederum dem jeweiligen Kontext (*frame*) ein stärkeres Gewicht verleiht.

Aufgrund der geringen sachlichen Kenntnisse hinsichtlich der eigenen steuerlichen Lage kommt finanzpsychologischen Aspekten eine zentrale Funktion zu. Neben grundsätzlichen Einstellungen wie etwa der Steuermentalität und dem Interesse an steuerlichen Dingen betrifft dies auch den ganz konkreten Umgang mit der Besteuerung. So kommen eine automatische Steuererklärung (Thaler und Sunstein 2008:299) bzw. ein Vorschlag der SPD, bei Verzicht auf eine Steuererklärung Steuerpflichtigen einen pauschalen Bonus auszuzahlen, der weit verbreiteten menschlichen Trägheit entgegen. In manchen Fällen kann sogar eine rationale Abwägung von Aufwand und Nutzen zum Schluss kommen, dass es alles in allem lohnenswerter ist, die Pauschale entgegenzunehmen und sich damit die Compliancekosten zu ersparen. Dies gilt in ähnlicher Weise für die elektronische Steuererklärung ELSTER (die Namenswahl erscheint aufgrund der Assoziation mit dem als ‚diebisch' geltenden Vogel unter steuerpsychologischen Gesichtspunkten weniger glücklich), die vereinfacht und besser vermarktet werden könnte, da sie nicht nur den Bürgern, sondern auch der Steuerbehörde Zeit und Kosten spart (vgl. S. 51).

► Steuern werden eher **gefühlsmäßig** und **relativ** erfasst als absolut und präzise registriert. Aufgrund der geringen Sachkenntnisse steigt die Bedeutung (finanz-) **psychologischer** Faktoren. ◄

3.1.3 Gelegenheit zu Steuerhinterziehung

Steuerhinterziehung ist weltweit verbreitet und hat eine lange Tradition. Bis zu einem gewissen Maße scheint sie sogar politisch und gesellschaftlich erwartet und toleriert zu werden. Steuerdelikte genießen im deutschen Strafrecht eine Sonderrolle, die sie deutlich von Betrugsdelikten unterscheiden (Schmölders 1960:100; Opp 1975:148). Ähnlich wie andere wirtschaftskriminelle Delikte scheint Steuerbetrug oft als normales Geschäftsgebaren bewertet zu werden, das deutlich milder geahndet wird. Steuerhinterzieher erhalten sogar die Gelegenheit zur strafbefreienden Selbstanzeige, einer absoluten Ausnahmeerscheinung im deutschen Strafrecht. Ein weiterer Grund für eine begrenzte Toleranz von Steuerhinterziehung liegt in ökonomischen Zwängen: Intensive Steuerprüfungen sind auf Seiten der Verwaltung ebenso mit erheblichen Kosten verbunden wie das Sammeln von Belegen, Konsultieren von Beratern etc. auf Seiten des Steuerpflichtigen. Die meisten Bürger, die sich Steuervergehen schuldig machen, hinterziehen kleine Beträge – die Angst vor der Entdeckung ist groß und nur wenige nehmen das Risiko hoher Strafen auf sich (Fores 2009:58). Eine perfekte und absolute Compliance ist somit häufig gar kein erreichbares steuerpolitisches Ziel (Porcano 1988:48).

Neben der Absicht gilt die Gelegenheit als zentrale notwendige Voraussetzung für abweichendes Verhalten. Nicht alle Steuerpflichtigen haben die gleiche Gelegenheit zum Begehen von Steuerdelikten. Angestellte können aufgrund der Besteuerung ihres Einkommens an der Quelle lediglich überhöhte Ausgaben in der Steuererklärung geltend machen oder Nebeneinkünfte (etwa aus Nebentätigkeiten, Vermietungen oder Kapitalerträgen) verheimlichen, während Selbständige bereits bei den Gewinneinkünften aus dem Haupterwerb Einnahmen verschweigen können. Gegenstand von Steuerhinterziehung sind meist Einkünfte mit geringer Sichtbarkeit (Strümpel 1966:30, 94; Klepper & Nagin 1989:18), die sich vor den Finanzbehörden gut verbergen lassen. Empirische Befunde zeigen, dass Chancenstruktur und Delikterfahrung korrelieren, getreu dem Motto ‚Gelegenheit macht Diebe' (Fores 2009:62); indes sind auch Personen mit wenig Gelegenheit zur Steuerhinterziehung nicht vor einer prinzipiellen Deliktbereitschaft gefeit. Neben der Gelegenheit sind bestimmte Kenntnisse für das Begehen von Steuerdelikten notwendig; dieses Wissen wird über Lernprozesse erworben.

Aus psychologischen Erwägungen heraus erscheint es sinnvoll, gewisse Verhaltensspielräume zu erhalten und Bürgern damit prinzipiell die Gelegenheit zu Steuerdelikten geringen Ausmaßes einzuräumen. Dies ist nicht als Freibrief oder Aufruf zur Steuerhinterziehung zu verstehen. Vielmehr bietet dieser Verhaltenspielraum zum einen eine Art Ventilfunktion, die bei starker Reaktanz eine konative Ausweichreaktion ermöglicht, über die Frustration und Wut kanalisiert und abgebaut werden kann. Auf lange Sicht erscheint dies vorteilhaft gegenüber einer totalitären Strategie, die jegliche Deliktbereitschaft im

Keim ersticken soll, ohne ein hundertprozentiges Steueraufkommen garantieren zu können. Zum anderen können Gelegenheiten zum abweichenden Verhalten demokratiestützend wirken. Ein rechtschaffener Bürger, dessen Compliance nicht auf der Angst vor Strafe beruht, sondern auf innerer Überzeugung, kann dies erst dann unter Beweis stellen, wenn er über Möglichkeiten zum Steuerdelikt verfügt. Während eine totalitäre Diktatur dem Untertan jegliche Gelegenheit zu abweichendem Verhalten nimmt, weil sie ihm grundsätzlich misstraut, kann die Demokratie dem mündigen, eigenverantwortlichen Bürger einen Vertrauensbeweis liefern, indem sie ihm einen nicht überwachten Zugang zu Delikten ermöglicht.

Dabei ist darauf zu achten, dass dieser Verhaltensspielraum den Charakter des Lernprozesses – in dem verantwortungsbewusster Umgang und demokratisches Verhalten gelehrt und gelernt wird – nicht überschreitet, dass also beispielsweise keine psychologischen oder ökonomischen Anreize zu Steuerdelikten gegeben werden. Nach wie vor ist eine Quellenbesteuerung finanzpsychologisch sinnvoll und nicht als Spielwiese für Compliance misszuverstehen. Es ist auch darauf zu achten, dass lukrativ wirkende negative Alternativen, wie etwa Steueroasen oder Steuersparmodelle mit Hilfe von Stiftungen, über die dem Staat auf spürbare Weise rechtmäßige Steuereinnahmen entzogen werden, eliminiert werden.

► Steuerhinterziehung lässt sich nie völlig verhindern; entsprechende **Gelegenheiten** und ein begrenzter **Verhaltensspielraum** sollten aus politischen, ökonomischen und psychologischen Gründen erhalten bleiben, weil ein totaler Steuerstaat den Steuerwiderstand deutlich erhöhen dürfte. ◄

3.1.4 Soziale Einflüsse

Soziale Faktoren beeinflussen das steuerlich relevante Verhalten aus zweierlei Gründen: Zum einen richtet sich die Besteuerung nach soziostrukturellen Merkmalen: Einkommen, Familienstand, Beruf (selbständige oder nichtselbständige Tätigkeit) und Kinderzahl beeinflussen Steuertarif, Steuerklasse, Berechtigung zu steuerlichen Abzügen usw. Zum anderen können steuerlich relevante Einstellungen und Verhaltensentscheidungen durch Kommunikation und Austausch innerhalb des sozialen Umfelds geprägt werden.

Neben der direkten Auswirkungen auf Steuertarif, -klasse etc. lassen empirische Studien weitere eindeutige Korrelationen zwischen soziodemographischen Merkmalen und steuerlichem Verhalten erkennen: Geschlecht, Bildung, Beruf und Einkommen wirken sich auf die Neigung zu Steuerdelikten aus; so hinterziehen Männer eher Steuern als Frauen und Selbständige häufiger als Angestellte (Franzen 2010:77). Doch die soziostrukturellen Unterschiede machen sich nicht erst bei der Deliktfrequenz bemerkbar. Aufgrund der verschiedenen Rahmenbedingungen nehmen Selbständige bereits die Besteuerung anders wahr als Angestellte, die – wenn man von der Steuererklärung absieht – lediglich einmal im Monat per Gehaltsabrechnung über ihre Einkommensteuer informiert werden, auf eine Weise, die sie meistens ignorieren. Selbständige werden dagegen

in ihrem Berufsleben vergleichsweise häufiger und intensiver mit steuerlichen Fragen konfrontiert und entwickeln so eine höhere Aufmerksamkeit, eine präzisere Wahrnehmung und ein aktiveres Informationsverhalten. Mehr als Angestellte suchen sie von sich aus nach Informationen über Steuern und steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten und engagieren sich in Interessenverbänden und Parteien, um ihre spezifischen Bedürfnisse besser durchsetzen zu können. Zudem unterscheiden sie sich in ihren Einstellungen von nichtselbständigen Erwerbstätigen, etwa in ihrer Steuermentalität und Steuermoral. So schreiben sie sich selbst eine relativ laxe Steuermoral zu, was Angehörige anderer Berufsgruppen ähnlich sehen (Schmölders 1960:103; Strümpel 1966:86; Aubert 1968:209; Opp 1975:86).

Soziale Einflüsse machen sich auch durch einschlägige Äußerungen im sozialen Umfeld bemerkbar, die sich auf die eigene steuerliche Situation oder die anderer beziehen, auch indem Stereotypen zur Steuerbelastung von reichen oder ärmeren Bevölkerungsgruppen entwickelt und verfestigt werden („*Reiche zahlen keine Steuern*“ bzw. „*Die Leistungsträger der Gesellschaft werden übermäßig stark steuerlich belastet*“). Ein soziales Umfeld, in dem Freunde oder Familienangehörige sich positiv zu Steuern und deren Verwendung äußern, erzeugt ein anderes Steuerklima als eine Umgebung, in der Steuern als überhöht oder ungerecht bezeichnet oder vorwiegend mit Verschwendung und Veruntreuung assoziiert werden.

Der Einfluss der Sozialstruktur auf Einstellungen und Verhalten in Steuerfragen lässt es ratsam erscheinen, dass steuerlich relevante Informationen zielgruppenspezifisch aufbereitet und vermittelt werden. So muss bei Angestellten oft erst einmal ein Involvement hergestellt werden, also das Interesse am Thema und die Erkenntnis, dass man selbst von bestimmten Informationen betroffen ist und bestimmte Kenntnisse von persönlichem Nutzen sein können. Viele Angestellte ignorieren steuerliche Informationen, weil sie sich nicht betroffen oder von der Materie überfordert fühlen. Selbständige zeichnen sich generell durch stärkeres Involvement und bessere Grundkenntnisse aus und lassen sich daher zu einem früheren Zeitpunkt konkret zum Thema Steuern ansprechen. Männer reagieren auf andere Schlüsselbegriffe als Frauen, wenn es um Steuerehrlichkeit geht; es ist sinnvoll und vermutlich effizienter, bei Frauen stärker auf positiv formulierte Botschaften (moralische oder soziale Werte) zu setzen, während Männer eher auf negativ formulierte Botschaften ansprechen (hohes Entdeckungsrisiko, hohe Strafen; Franzen 2010:19). Jüngere Steuerpflichtige sind grundsätzlich risikofreudiger als ältere, also kann auch eine Zielgruppenorientierung mit Berücksichtigung des jeweiligen Alters der Angesprochenen eine höhere Complianceeffizienz bewirken. In besonderer Weise ist auf die ‚Erstzahler‘ einzugehen, jene Erwerbstätigen, die zum ersten Mal lohn- bzw. einkommensteuerpflichtig werden. Für die Steuerkarriere ist die Initiation ein besonders bedeutsames Ereignis; gerade jene Personengruppe muss in allgemeinverständlicher, kooperativer und respektvoller Weise auf Augenhöhe darüber informiert werden, warum besteuert wird und wofür die Steuermittel eingesetzt werden.

Selbstverständlich reagieren nicht alle Angehörigen der einen Kategorie auf die eine und alle Angehörigen der anderen Kategorie auf die andere Weise; zudem stellen die er-

örterten Unterschiede nach der Sozialstruktur keine Gesetzmäßigkeiten dar, aus denen zwingend ein bestimmtes Verhalten folgt. Dennoch ist eine vergleichsweise differenzierte und erfolgversprechende Ansprache verschiedener Gruppen von Steuerpflichtigen möglich.

Auch in einem weiteren Punkt führt das Modell des homo oeconomicus in die Irre: Steuerpflichtige mögen viele Entscheidungen allein im stillen Kämmerlein treffen, doch die den Entscheidungen zugrunde liegenden Einstellungen, Motivationen und anderen relevanten Faktoren entwickeln sie im sozialen Umgang mit ihren Mitmenschen. Als soziale Wesen lassen sich Menschen von ihrem Umfeld beeinflussen und lernen von Äußerungen, Stimmungen, Berichten über Erfahrungen und Verhalten von Anderen und entscheiden vermutlich weitaus mehr sozial-emotional als individuell-rational. Der Einfluss sozialer Faktoren geht noch weiter: Auch Steuerhinterziehung wird erlernt – Kenntnisse darüber, wie man steuerlich relevante Informationen vor den Behörden verbergen kann oder in welchen Bereichen das Entdeckungsrisiko hoch und wo es niedrig ist, werden von anderen vermittelt, in direktem Kontakt oder über Medien (Franzen 2010:78-85). Zahlreiche empirische Befunde zeigen, dass Steuerpflichtige mit Freunden und Verwandten, die Steuerdelikte begangen haben, selbst ebenfalls vermehrt zur Hinterziehung neigen. Innerhalb bestimmter Berufsgruppen ist die Bedeutung sozialer Netzwerke groß; so unterrichten in der Gastronomie erfahrene Kellner ihre neuen Kollegen hinsichtlich der angemessenen (für Behörden gerade noch plausiblen) Höhe von zur Versteuerung deklarierten Trinkgeldern (Roth, Scholz & Witte 1989:167). Techniken der erfolgreichen Hinterziehung, aber auch Einstellungen und Werte zur Steuerehrlichkeit werden auf diese Weise sozial vermittelt.

Im Zusammenhang mit Steuerdelikten kommt es teilweise zu ‚Herdenverhalten' und ‚sozialen Ansteckungsprozessen', vor allem im Grenzbereich zur Wirtschaftskriminalität, wo sich Konkurrenten bisweilen zur Übernahme eines Verhaltens gezwungen fühlen, um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden (Opp 1975:96; vgl. berufsgruppenspezifische „Gruppenmoral", Schmölders 1960:102). Dieses Verhalten wird zum einen durch eine spezifische Chancenstruktur gestattet, zum anderen durch den sozialen Austausch zwischen Angehörigen des Berufsstandes. Soziale Ansteckung und Herdenverhalten finden aber auch dort statt, wo große Teile der Bevölkerung glauben, bei Steuerhinterziehung handle es sich um ein ‚Kavaliersdelikt' und einen ‚Volkssport'. Daraus folgern sie einerseits, es sei nicht wirklich moralisch verwerflich, riskant oder bedrohlich (hinsichtlich einer etwaigen Bestrafung), Steuern zu hinterziehen; geschädigt werde ja nur ein anonymer Staat – wenn man überhaupt von einer Schädigung sprechen könne. Zum anderen entfällt bei der vermeintlichen Erkenntnis, Steuerdelikte würden in der Häufigkeit eines Volkssports praktiziert, der Charakter des abweichenden Verhaltens, weil die Tat zur Normalität geworden ist; soziale Sanktionen sind somit nicht zu erwarten. Das erinnert an die *broken windows theory* (Wilson & Kelling 1982), der zufolge sichtbarer Verfall signalisiert, dass die Verhaltenskontrolle ausgefallen ist, so dass sich kriminelles Verhalten ausbreitet und sich Ehrlichkeit auf dem Rückzug befindet.

Insofern scheint es lohnenswert, für steuerliche Fragen eine soziale, kollektive Perspektive zu entwickeln und damit nicht nur auf Individuen, sondern auf ganze Gruppen bzw. Familien einzuwirken. Dies kann sich zum einen auf die Wirkung sozialer Gruppen auf die individuelle Entscheidung beziehen, also die präzise Analyse der Beeinflussung von Individuen durch Familie, Freunde und Kollegen, und die Optionen einer gruppenorientierten Informationsstrategie ausleuchten, in deren Fokus nicht Individuen, sondern soziale Gruppen stehen, deren ‚Steuerklima' insgesamt verbessert werden soll. Von zentraler Bedeutung ist hier die erfolgreiche und nachhaltige Vermittlung der Botschaft, dass Steuerhinterziehung tatsächlich *kein* Volkssport ist. Dies kann mit Hilfe verschiedener Medien erfolgen, etwa unter Verweis auf statistische oder empirische Quellen. Studien zeigen, dass die Steuerehrlichkeit zunimmt, wenn die Ansicht, Steuerhinterziehung sei ein weit verbreitetes Verhalten, widerlegt und soziale Normen zur Compliance unterstützt werden (Coleman 1996). Diesem Zweck könnte auch der Einsatz prominenter Persönlichkeiten dienen, die ihre Steuerehrlichkeit exemplarisch in vorbildlicher Weise öffentlich bekunden Man könnte beispielsweise versuchen, jene Personen zu gewinnen, die sich öffentlich für die höhere Besteuerung vermögender Bevölkerungsgruppen ausgesprochen haben.

Zum anderen ist die Rolle von Gruppen als Motivationsfaktor von Interesse, d.h. beispielsweise die Frage, wie erfolgversprechend ein Appell an Compliance sein kann, wenn die eigene Gruppe, die eigene Familie als Opfer von Steuerhinterziehung beschrieben wird („*Wer keine Steuern zahlt, zerstört Kindergärten, Schulen und Krankenhäuser – für sich, für seine Familie und für seine Freunde …*!"). Dies kann auch in einer positiven Variante kommuniziert werden, die demonstriert, wie Individuen mit steuerehrlichem Verhalten nicht nur sich selbst helfen, sondern auch ihr soziales Umfeld unterstützen. In diesem Zusammenhang kann man auch erfolgreich gegen das Image des Kavaliersdelikt vorgehen: Wenn aus dem ‚anonymen Staat' – den viele Steuersünder als einziges Opfer des Steuerbetrugs ansehen – plötzlich die Schule der eigenen Kinder oder das eigene Krankenhaus wird, dürften einige Steuerpflichtige ihr Verhalten noch einmal überdenken.

► Sozialstruktur und soziales Umfeld beeinflussen Entscheidungen und Verhalten von Steuerpflichtigen durch berufsspezifische Gruppenmoral und soziale Ansteckung. Steuerhinterziehung wird verharmlost als ‚Kavaliersdelikt' und ‚Volkssport'. Soziale Variablen können sowohl für **zielgerichtete** Ansprache als auch für die **Beeinflussung** von Individuen genutzt werden. ◄

3.1.5 Mediale Einflüsse

Medien im Sinne von Ver- oder Übermittlern von Informationen umfassen Dokumentationen, Broschüren oder Bücher über das Anfertigen einer Steuererklärung oder den steuerlichen Alltag von Selbständigen, entsprechende EDV-Software, steuerberatende Experten oder Massenmedien wie Presse und Fernsehen, innerhalb der bestimmte Informationen oder Einstellungen zu Steuern kommuniziert werden. Der Einfluss dieser Medien auf individuelle steuerliche Entscheidungen kann nur grob geschätzt werden, da

etwa über die Beeinflussung öffentlicher Meinung durch Massenmedien zum Thema Steuern nur wenig bekannt ist. Zudem sind erhebliche Unterschiede der Nutzung von Steuerexperten nach soziodemographischen Faktoren bekannt.

Im Vergleich zu anderen Nationen nehmen in Deutschland vergleichsweise wenige Steuerpflichtige – etwa jeder Dritte – die Dienste eines Experten in Anspruch; bei den Ratsuchenden handelt es sich überwiegend um Selbständige und Erwerbstätige mit hohem Einkommen (Franzen 2010:82). Untersuchungen zur Frage, ob die Konsultation eines Experten die Compliance positiv oder negativ beeinflusst, kommen nicht zu eindeutigen Ergebnissen. Offenkundig ist aber die Existenz von Strategien zum *aggressive tax planning* und es kann davon ausgegangen werden, dass Steuerpflichtige mit hoher Risikobereitschaft in Kombination mit Steuerberatern, die aggressive Steuerplanung betreiben, kein gesteigertes Interesse an Steuerehrlichkeit mit sich bringen. Andererseits können seriöse und aufrichtige Steuerexperten wankelmütige Steuerpflichtige in Grenzen zu einer stärkeren Compliance motivieren. Steuerpolitik muss also – gerade bei jenen Gruppen, die verstärkt mit Steuerberatern zusammenarbeiten – auch auf die steuerberatenden Berufe eingehen und dort Anreize für den seriösen Umgang mit Steuergesetzen schaffen; dies scheint in der Praxis zwischen Finanzbehörden und Steuerberater bzw. deren Verbänden bereits praktiziert zu werden, muss aber auch in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung berücksichtigt werden. Steuerberater sind Multiplikatoren – jeder einzelne Erfolg wirkt sich auf dieser Ebene quasi exponentiell aus.

Ein Medium, das offenbar gute Zukunftschancen hat, ist die elektronische Steuererklärung, die per Computer und Internet angefertigt und übermittelt wird. Das deutsche ELSTER-Projekt, 1999 gestartet, wurde im Jahr 2000 bereits von 140.000 Steuerzahlern genutzt; nur zehn Jahre später ist diese Zahl auf stattliche 8,6 Millionen gestiegen (*https://www.elster.de/elster_stat_nw.php*, Stand: 3.5.2011). Geht man von einer Gesamtzahl von 26,3 Millionen Steuerpflichtigen für 2006 aus (Statistisches Bundesamt 2011:4), dann werden heutzutage etwa drei von zehn Steuererklärungen auf elektronischem Wege übermittelt. Für einen Teil der Steuerzahler bietet dieses Medium einen bequemen Weg zum Finanzamt, der sicherlich noch vereinfacht und für zusätzliche Bürger erweitert werden kann. Es steht außer Frage, dass die Datensicherheit höchsten Anforderungen genügen muss, denn ein Zwischenfall, bei dem Angaben an die Öffentlichkeit gelangen würden, könnte einen massiven Vertrauensverlust und das sofortige Ende dieses Verfahrens zur Folge haben. Auch hier ist zu prüfen, inwiefern ein zensitenzentriertes Modell dazu beitragen kann, Formulare und Eingabemöglichkeiten zu vereinfachen, denn der Staat profitiert enorm von personellen Einsparungen aus dem ELSTER-Projekt.

Die öffentliche Meinung wird in hohem Maße von den Massenmedien und der durch sie verbreiteten ‚veröffentlichten' Meinung geprägt (Franzen 2010:85). Dies demonstrieren unter anderem steuerliche ‚Modethemen', die immer mal wieder vorübergehend die steuerpolitischen Debatten beherrschen, wie die Ökosteuer, die Bierdeckelsteuer, die ‚Reichensteuer' oder die *flat tax*. Sogar relativ komplizierte Phänomene wie die sogenannte ‚kalte Progression' oder das Thema Verschuldung schaffen mit ausreichender Beharrlichkeit den Einzug in die öffentliche Diskussion, jedenfalls für eine gewisse Zeit,

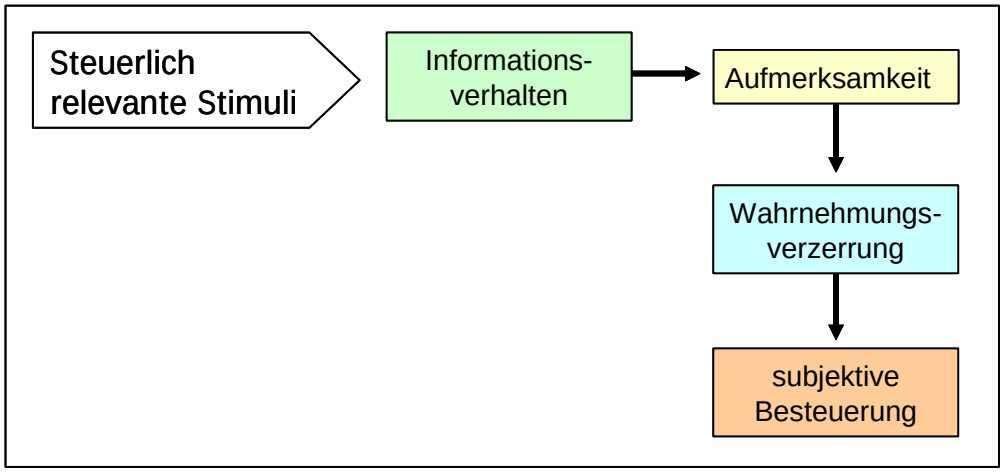
bis die meisten von ihnen wieder aus der breitenwirksamen Auseinandersetzung verschwinden. Häufig sind die Schlagworte mehr emotional als rational besetzt, einprägsam und kommen so neuronalen und kognitiven Restriktionen entgegen, lassen sich politisch leicht instrumentalisieren und auch manipulativ zur politischen Willensbildung einsetzen. Ähnlich wie bei Marketing und Werbung laufen viele Prozesse zur Meinungsbildung auf emotionaler Ebene und eher unbewusst ab.

Die Wirksamkeit von Massenmedien zeigte sich auffallend im raschen Wandel der öffentlichen Meinung über Steuern während der Finanzkrise. Der genaue Einfluss medialer Kräfte auf das Steuerbelastungsgefühl ist bislang nur wenig erforscht, aber es dürfte dem Engagement der FDP zuzuschreiben sein, dass die Steuerbelastung vor der Finanzkrise als ausgesprochen hoch empfunden wurde. Das Anprangern der angeblich überhöhten und marktfeindlichen Steuern wurde zu einem Mantra des damaligen FDP-Vorsitzenden Westerwelle; flankiert wurde diese Kritik von Forderungen zahlreicher konservativer und liberaler Politiker nach einem ‚schlanken Staat' und massiven Einsparungen im Sozialetat. Mit Beginn der Finanzkrise plädierten viele einstige Verfechter von Steuersenkungen plötzlich selbst *gegen* eine Reduktion der ‚Steuerlast'. Wenn die FDP bei den Bundestagswahlen von 2009 mit ihrer zentralen Forderung nach einem ‚niedrigeren, einfacheren und gerechteren Steuersystem' ein Rekordergebnis von 14,6% der Stimmen erzielte, aber anschließend – nach einem massiven Vertrauensverlust in Sachen Steuerkompetenz – bei Landtagswahlen und Umfragen an der 5%-Hürde zu scheitern droht, lässt sich tentativ folgern, dass die Einstellungen der Wähler in Sachen Steuerbelastung medial stark beeinflussbar sind. Dies ist freilich nur *ein* möglicher Erklärungsansatz; im Zuge weiterer Forschung sollte grundsätzlich untersucht werden, inwieweit sich politische, kommerzielle und werbetechnische Botschaften auf steuerpsychologische Einstellungen der Bevölkerung auswirken.

► Mediale Einflüsse üben vor allem Steuerexperten und Massenmedien aus, die gleichzeitig als Multiplikatoren fungieren: wer den richtigen Zugang zu Steuerberatern und Medien hat, ‚kontrolliert' zugleich einen großen Teil der Steuerpflichtigen. ◄

3.2 Die subjektive Wahrnehmung der Besteuerung

Die Vielzahl der steuerlich relevanten Informationen, die aufgrund ihrer Komplexität und der oft beklagten un- oder missverständlichen Formulierungen von Steuerpflichtigen bereits im Einzelfall oft nur unter großen Mühen kognitiv verarbeitet werden können, stellen erst recht in ihrer Gesamtheit eine Überforderung der kognitiven und neuronalen Ressourcen dar. Die Individuen reagieren darauf mit einem Selektionsprozess, der aus der Flut der Stimuli eine Auswahl an Informationen zusammenstellt, die als Grundlage für die weitere Verarbeitung und die Entscheidung zum Verhalten in Steuerfragen dient. Wie diese Auswahl getroffen wird, hängt ab von individuellen Faktoren, insbesondere dem Informationsverhalten und der jeweiligen Aufmerksamkeit, den Wahrnehmungsverzerrungen und der subjektiven Bewertung der Besteuerung.



3.2.1 Zielgruppenorientiertes Informationsangebot

Im Unterschied zu den Annahmen der klassischen ökonomischen Theorie sind Steuerpflichtige tatsächlich als unvollständig informierte, begrenzt rational denkende und handelnde Individuen einzuschätzen, die aufgrund von kognitiven, mentalen und neuronalen Restriktionen dazu tendieren, die komplexe steuerliche Belastungssituation mit heuristischen Methoden zu vereinfachen (Franzen 2010:90). Sie suchen in erster Linie nicht nach finanzieller Nutzenmaximierung, sondern nach einer subjektiv zufriedenstellenden Lösung ihrer jeweiligen steuerlichen Situation.

Die steuerlich relevanten Stimuli stellen für Steuerpflichtige eine wahre Flut an Informationen dar, die aus höchst unterschiedlichen Quellen stammen und sehr verschiedener Natur sind. Aus diesem Informationsüberschuss (*information overload*, Jacoby 1977), der nicht in Gänze verarbeitet werden kann, gilt es, eine Auswahl zu treffen. Wie Steuerpflichtige dabei vorgehen, ob sie sich aktiv und engagiert um den Erhalt von Informationen bemühen oder passiv und ausweichend nur das Nötigste zur Kenntnis nehmen, hängt ab von Persönlichkeitsmerkmalen, strukturellen und situativen Faktoren. Selbstän-

dige beispielsweise werden stärker mit dem Thema Steuern konfrontiert und müssen sich intensiver damit auseinandersetzen, was in der Regel eine aktive Suche nach steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten begünstigt: je stärker das subjektive Involvement, umso höher die Aufmerksamkeit und umso intensiver die kognitive Auseinandersetzung mit Problemen. Doch auch eine ausgeprägte Tendenz zur Sparsamkeit als individuelle Charaktereigenschaft, eine hohe Profitorientierung oder ausgesprochen negative Einstellungen zu Staat und Steuern können sich auf das Informationsverhalten auswirken. Abgesehen davon wird das Informationsverhalten auch durch die selektive Verfügbarkeit von Informationen oder die Kompliziertheit von Texten beeinträchtigt. Informationen werden auf individuelle Weise gewichtet, selektiert, gefiltert, wahrgenommen und verarbeitet.

Aufnahme und Verarbeitung von Informationen erfolgen unvollständig und nur teilweise rational; selbst Personen, die gezielt möglichst rational vorgehen wollen, scheitern zwangsläufig an kognitiven Restriktionen und situativen Faktoren, an Informationsüberschuss und Ungewissheit. Dies schließt rationale Entscheidungen und Handlungen nicht per se und vollständig aus, zeigt aber, dass diesen Grenzen gesetzt sind.

Wahrgenommene Informationen und Erfahrungen werden in mentalen Modellen (Schemata) gespeichert, die steuerliche Stimuli in einen Sinnzusammenhang setzen und damit komplexe Vorgänge überhaupt erst verständlich und interpretierbar machen. Mentale Modelle basieren überwiegend auf implizitem, unbewusstem Wissen. Auch steuerlich relevantes Verhalten läuft teilweise unbewusst ab und wird durch individuelle Erfahrungen mit dem Steuersystem beeinflusst.

Allgemeine Steuerlehre und Steuerpolitik gehen in der Regel von einem rationalen Steuerzahler aus, der im Besitz aller Informationen ist, auf deren Grundlage er in Steuerfragen rational entscheidet. Aus dieser Annahme lässt sich ableiten, dass es ausreicht, Informationen über Steuergesetze zu publizieren und etwaige Probleme bei der Auswahl und beim Verständnis der Dokumente – die bei rationalen, vollständig informierten Bürgern verschwindend gering sein dürften – zu ignorieren. Steuergesetze und entsprechende Dokumentationen, einschließlich der Anleitungen und Erläuterungen, sind in einer Fachsprache formuliert, die den rechtlichen Anforderungen sowie den Bedürfnissen der Finanzverwaltung entgegenkommt, aber von der überwiegenden Mehrheit der Bürger nicht verstanden wird – obwohl sie sich an genau diese richtet. Komplexität, Unverständlichkeit und mangelnde Transparenz des Steuersystems sind gewichtige Gründe dafür, dass sich ein großer Teil der Steuerpflichtigen mit Desinteresse abwendet, wenn es um steuerliche Dinge geht, von denen sie selbst betroffen sind. Ein Steuersystem, das Abneigung und Misstrauen erzeugt, ist aber der Compliance eher abträglich.

Wenn Steuerpflichtige der Finanzverwaltung ohne Vorbehalte und Misstrauen begegnen sollen, dann muss die Verwaltung den Bürgern entgegenkommen, etwa dadurch, dass sie ihnen bei der Suche und Verarbeitung von Informationen behilflich ist. Manche Politiker scheinen davon überzeugt zu sein, dass sich Bürger umso besser informieren können, je mehr Informationen sie erhalten. Aufgrund der mentalen und kognitiven Restriktionen erweist sich dies als Fehlschluss: Informationsüberschuss führt zu Überforderung und Verunsicherung, zu wirren, ungenauen und wenig erfolgreichen Entscheidun-

gen. Getreu dem Motto ‚weniger ist mehr' gilt auch hier, dass eine Auswahl an gezielten und einfachen Informationen wichtig ist. Steuerpflichtige dürfen nicht mit einer unüberschaubaren Flut unverständlicher Informationen verunsichert und abgeschreckt werden. Sinnvoller sind ausgesuchte, wenige und allgemein verständliche Informationen im zielgruppenorientierten Angebot. Dies gilt vor allem für Einsteiger in die Steuermaterie, junge Erwerbstätige, die zum ersten Mal einkommensteuerpflichtig werden. ‚Erstzahler' weisen, wenn überhaupt, nur marginales Interesse am Thema und wenig Kenntnisse über Steuern auf; steuerlich relevante Informationen werden in der Regel nur in geringem Maße verarbeitet und erlernt, dafür aber rasch wieder verdrängt. Dieser Gruppe bietet man am besten grundlegende Informationen an, die für sie und ihre jeweilige steuerliche Lage konkret von Bedeutung sind; daneben sollte ihnen vermittelt werden, warum Steuern notwendig sind bzw. was mit ihren Abgaben passiert oder wie es sich auf sie persönlich und ihr soziales Umfeld auswirken würde, wenn sie keine Steuern zahlen würden.

Bei schwachem Involvement sind periphere Faktoren von großer Bedeutung; zunächst muss das Interesse der Betroffenen geweckt und sie müssen sich ihrer Betroffenheit erst einmal bewusst werden. Dazu ist es sinnvoll, mit kurzen, klaren, emotionalen Botschaften (auch unter Einsatz nonverbaler Mittel, z.B. Bilder) Aufmerksamkeit zu wecken. Die Wiederholung von Botschaften hat in diesem Fall Vorrang vor der Vermittlung neuer Informationen.

Personen mit starkem Involvement dagegen – etwa Selbständige oder leitende Angestellte –, die oft bereits von sich aus Informationen suchen, zeichnen sich durch eine höhere Nachfrage nach Material aus. Grundsätzlich ist bei ihnen häufig ein umfangreicher und aktualisierter Kenntnisstand zu finden, eine relativ hohe Steuerkompetenz sowie ein höheres Maß an konzentrierten, kognitiven Auseinandersetzungen und rationalen Entscheidungen. Für diese Gruppe können die Informationen relativ umfassend und komplex sein; in der Regel werden sie schnell erlernt und nur langsam vergessen.

Zwischen Erstzahlern und Selbständigen ist die zahlenmäßig große Gruppe der Angestellten anzusiedeln, die im Laufe der Zeit unterschiedliche Niveaus an Involvement und Steuerkompetenz entwickelt haben. Für diese Gruppen kann man angemessene Stufen von Informationen vorbereiten, die in Form von schriftlichen Broschüren oder Angeboten im Internet gestaffelt angeboten werden und so verschiedene Level vom Einsteiger über den Fortgeschrittenen bis hin zum Experten abdecken. Von Stufe zu Stufe steigt der kognitive, sprachliche und komplexitätsbezogene Anspruch an die Leser, aber das Allerwichtigste sollte bereits auf dem untersten Level in allgemeinverständlicher Form verfügbar sein – und im besten Fall zum weiteren, tieferen Einstieg in die Materie anregen.

Derzeit vorhandene Formulare, Anleitungen und Dokumente zur Steuerpflicht bieten zahlreiche Gelegenheiten zur Optimierung von Lesbarkeit und Erhöhung der allgemeinen Verständlichkeit. Dabei sollten die Anleitungen und Formulare nicht ausschließlich aus Perspektive der Finanzverwaltung, sondern auch aus Sicht der betroffenen Steuerpflichtigen betrachtet werden; Fokusgruppenanalysen könnten beispielsweise klären, wo die schwierigsten Barrieren und Verständnisprobleme liegen und mit welchen Verbesserungen Vorbehalte von Steuerpflichtigen abgebaut und Interesse geweckt werden können.

Natürlich lassen sich auch mit optimalem Informationsangebot nicht alle Steuerzahler zu begeisterten Anhängern von Steuerliteratur machen, aber ein vereinfachter und verständlicher Zugang zu Information verbessert das Klima zwischen Bürger und Verwaltung und motiviert stärker als bisher Steuerpflichtige dazu, sich selbst über das Thema Steuern zu informieren. Ein besseres Klima wirkt sich positiv auf Steuermentalität, Compliance und Steuermoral aus.

Wenn Staat und Steuerverwaltung die *Tax Compliance* der Bürger verbessern wollen – was aus politischen, sozialen und psychologischen, aber angesichts der Personalkosten auch aus ökonomischen Gründen sinnvoll ist –, reicht es nicht aus, relevante Gesetze und einige entsprechende Erläuterungen zu veröffentlichen und sich dann mit der These zu begnügen, die Bürger seien willens und durchaus in der Lage, sich die passenden Punkte heraus zu suchen und ordnungsgemäß zu bearbeiten. Ein aktives und engagiertes Fördern der Steuerehrlichkeit sollte im Zentrum eines finanzpsychologisch fundierten Marketingkonzepts zur Compliance stehen, das der Bevölkerung die Notwendigkeit, den Sinn und Nutzen sowie die Fairness des deutschen Steuersystems besser vermittelt.

▶ Das Thema Steuern führt aufgrund von Komplexität, Umfang und Intransparenz bei den meisten Steuerpflichtigen zu Verunsicherung und **Überforderung**. Die Finanzverwaltung kann Informationen **zielgruppenspezifisch aufbereiten** und damit den Bürgern je nach Interesse, Involvement und Vorkenntnissen einen besseren Zugang zum Steuersystem gewähren. ◀

3.2.2 Zur Rolle der Aufmerksamkeit

Von zentraler Bedeutung bei der Informationsaufnahme ist die Aufmerksamkeit, mit deren Hilfe die Selektion unter den verfügbaren Informationen stattfindet, der Auswahlprozess, der aufgrund von Restriktionen bei Aufnahme, Verarbeitung und Speicherung von Informationen im menschlichen Gehirn bei gleichzeitiger Reizüberflutung (*information overload*) erforderlich wird. Die Aufmerksamkeit steuert die Aktivierung von Menschen, also ihre Fähigkeit, Reize aufzunehmen und zu verarbeiten, sowie ihre Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit (Franzen 2010:95).

Unter welchen Umständen Menschen ‚steuerlich aktiviert' sind, hängt von den steuerlichen Rahmenbedingungen sowie von der konkreten Situation ab. In Deutschland dürften Selbständige stärker auf steuerliche Reize reagieren, weil sie häufiger mit ihnen konfrontiert sind und ihre Aufmerksamkeit dahingehend geschult ist, alltägliche geschäftliche Vorgänge auch unter steuerlichen Aspekten zu betrachten und zu bewerten. Die Aufmerksamkeit auf die Besteuerung wird durch die Verlustaversion zusätzlich verstärkt, wenn Selbständige bereits über Einkünfte verfügen und sie die darauf erhobenen Steuern nachträglich abführen müssen. Der besteuerte Betrag wird also zunächst als Eigentum verbucht (gewissermaßen buchhalterisch und mental), das dann aber verloren geht; der Verlust der Kontrolle über das Geld kann Reaktanz und Frustration oder

Widerstand auslösen. Dieser Grad an relativ konstanter Aktivierung ist bei Angestellten in der Regel weniger vorzufinden; er wird höchstens durch äußere Reize, etwa durch einen Steuerbescheid oder auffällige Äußerungen zum Thema Steuern, ausgelöst.

Daraus resultiert die steuerpolitische Grundsatzfrage, ob man einen Großteil der Steuerzahler überhaupt aus dem ‚Dornröschenschlaf' wecken soll. Schließlich riskiert man damit, dass die Fiskalillusion (vgl. S. 140) ihre Wirkung verliert, die Lehren aus der Canard'schen Regel (*alte Steuer – gute Steuer*) in den Wind geschlagen werden, die Merklichkeit der Steuern steigt und ein Teil der Bürger plötzlich weit mehr über die eigenen Steuern weiß als vorher – dies könnte unter Umständen den Steuerwiderstand erhöhen, beispielsweise dann, wenn etlichen Steuerpflichtigen bewusst wird, dass sie das Risiko der Entdeckung von Steuerdelikten bislang deutlich überschätzt haben.

Nicht nur aus ethisch-moralischen, sondern auch aus finanzpsychologischen Gründen ist von einer steuerpolitischen Verschleierungstaktik abzuraten. Früher oder später werden Steuerpflichtige auf den Täuschungsversuch aufmerksam, und sei es nur durch entsprechende Schritte des politischen Gegners. Der dann eintretende Vertrauensverlust ist sicherlich höher und führt zu stärkerer politischer Entfremdung als die Unzufriedenheit mit der ursprünglichen Maßnahme. Kurzfristiges politisches Kalkül nach dem Motto ‚Nach mir die Sintflut' führt trotzdem dazu, dass steuerliche Sachverhalte bisweilen gezielt intransparent gestaltet werden, in der Hoffnung, man werde selbst nicht (mehr) dafür verantwortlich gemacht oder der politische Flurschaden falle nicht allzu groß aus.

Der Einfluss der selektiven Verfügbarkeit von Informationen führt dazu, dass die Wahrnehmung und Aufnahme von Informationen – und folglich auch Entscheidung und Verhalten – in hohem Maße davon abhängen, wie einfach und umfassend der *Zugang* zu dem entsprechenden Material ist und auf welche *Elemente* sich die Aufmerksamkeit konzentriert. Die öffentliche Auseinandersetzung über Steuern dreht sich im Allgemeinen häufiger um Aspekte der Kosten und Belastung als um den resultierenden Nutzen aus den steuerlichen Einnahmen. Menschen neigen bei der Auswahl von Informationen zur Bestätigung und Konsolidierung bereits vorhandener Meinungen (*confirmation bias*) und scheuen die Auseinandersetzung mit konträren Fakten (kognitive Dissonanz). Dies fördert eine vergleichsweise stereotype und eindimensionale Wahrnehmung von Steuern. Während beispielsweise beim Konsum die Aufmerksamkeit der Kunden nicht nur auf den Preis (Kosten), sondern auch auf das Produkt (Nutzen) gerichtet ist – insbesondere bei extensiven Kaufentscheidungen mit hoher kognitiver Beteiligung (Franzen 2010:47) –, konzentriert sich die Aufmerksamkeit von Steuerpflichtigen in der Regel allein auf die steuerlichen Kosten. Der damit verbundene Nutzen, nämlich die Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben, die auch der eigenen Person zu gute kommen, wird nur selten mit Steuern assoziiert; meist gilt er als Selbstverständlichkeit und wird nicht weiter hinterfragt. Aus dieser staatsbürgerlichen Fehlsichtigkeit heraus erwächst das fiskalische Problem, dass dem guten Zweck nur selten – und vielleicht immer weniger – die angemessene Unterstützung zuteilwird. Vor diesem Hintergrund wäre es für den Staat von Vorteil, die Aufmerksamkeit der Steuerpflichtigen stärker als bisher auf den Nutzenaspekt der Besteuerung lenken zu können.

Bei der Kommunikation steuerpolitischer Ziele ist darauf zu achten, dass nicht nur die Information und ihre Verfügbarkeit, sondern auch ihre *Positionierung* im Gesamtkontext von Bedeutung ist. Gleich hohe finanzielle Beträge werden höchst unterschiedlich bewertet, je nachdem, ob sie als Gewinne oder als Verluste ausgewiesen (und eingeschätzt) werden. Steuern können als Verluste wahrgenommen werden, aber auch als Investitionen in die Infrastruktur von Bildung, Gesundheit, Verkehr usw., die für einen selbst oder die eigene Familie wichtig sind. Es geht also nicht nur darum, den einzelnen Betrag, den Wert oder das Datum zu berücksichtigen, sondern auch seine Formulierung, seine Präsentation im jeweiligen Kontext. Ist das Steuerklima negativ und wird prinzipiell jede Steuererhöhung kritisiert, während Steuersenkungen gleich welcher Art glorifiziert werden, ist es nahezu unmöglich, die Einstellung zu einzelnen Steuern positiv zu beeinflussen (Franzen 2010:97). Zumindest eine positive Grundeinstellung zu Steuern muss vorhanden sein, die den Bürgern den Sinn und Nutzen von Steuern vermittelt. Dies darf nicht auf einer rationalen, abstrakten Ebene verharren, sondern muss immer wieder konkret anhand einfacher, prägnanter und emotional erfassbarer Beispiele betont und verfestigt werden. Für Verfügbarkeitsheuristiken ist entscheidend, ob man sich auf einem Gebiet kompetent fühlt oder nicht; so werden beispielsweise zufallsverteilte Chancen abgelehnt, während unsichere Risiken angenommen werden, wenn sie nur aus einem als vertraut geltenden Umfeld stammen. Aus diesem Grund müssen den Steuerpflichtigen auf Anhieb drei bis vier bedeutsame Beispiele bzw. zugkräftige Argumente in den Sinn kommen, wenn es um die Frage geht, wozu sie Steuern zahlen, wie etwa Kindergärten, Krankenhäuser, Katastrophenschutz oder Schulen, Straßen, Sicherheit (Feuerwehr, Polizei, Militär). Wenn mit Steuern nur die Ausgabenseite assoziiert wird, ist es nicht verwunderlich, dass Urteile grundsätzlich negativ ausfallen.

In diesem Sinne spricht alles für eine Gesamtstrategie, die die Implementation eines positiven Steuerklimas zum Ziel hat, innerhalb dessen nicht nur eine (und zwar die negative!), sondern beide Seiten der Medaille zum Vorschein kommen. Dies ist weniger eine originär politische oder ökonomische, sondern mehr eine sozialpsychologisch-linguistische Aufgabe. Der US-amerikanische Linguist George Lakoff (2003) analysiert, wie konservative Politiker einen kontextuellen Rahmen (*frame*) konstruieren, in dem Steuern durch und durch negativ wirken, geradezu als eine Art Heimsuchung. Metaphorisch werden Politiker, die für Steuersenkungen eintreten, zu Helden gemacht und Steuerzahler zu Opfern. In einem solchen Kontext gilt jeder US-Dollar, der der Steuer anheim fällt, als verloren, obwohl mit den Steuern Schulen, Polizei oder Armee finanziert werden. Eine derartige Propaganda fällt in einem Land, in dem Freiheit und Recht des Einzelnen sowie ein tiefes Misstrauen gegenüber der Zentralregierung so ausgeprägt sind wie in den USA, auf fruchtbareren Boden als in Deutschland, wo die prinzipiellen Einstellungen gegenüber Staat und Steuersystem erheblich wohlwollender sind.

Dennoch hat sich in der Zeit vor der Finanzkrise auch in Deutschland ein politisches und gesellschaftliches Klima gebildet, in dem Markt, privates Unternehmertum und die sogenannte Eigenverantwortung des Bürgers von überragender Bedeutung für Wohlstand und Wirtschaftsentwicklung des Landes zu sein schienen, in die sich der Staat auf

keinen Fall einmischen dürfe. Zur Forderung nach dem schlanken Staat gehörten umfangreiche Steuersenkungen, die zum großen Teil realisiert wurden. So fiel beispielsweise der Spitzensteuersatz für Einkommen oberhalb einer Grenze von 120.000 EUR von 49% (1986) auf 35,4% (2005); auch für Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen ging der steuerliche Anteil im Vergleichszeitraum deutlich zurück.

Der durch die Finanzkrise ausgelöste Stimmungswandel, insbesondere die Abkehr von Steuersenkungen, zeigt, dass die Einstellungen der Bürger zu Staat und Steuern flexibel sind. Eine entsprechende Kommunikationsstrategie kann auch einer allgemeinen ‚Verteufelung' von Steuern entgegenwirken und ein positives Steuerklima fördern. Ein weiterer bedeutsamer Aspekt des Stimmungswandels besteht in der Rolle, die das Herdenverhalten bzw. die Adaption von Massen- und Autoritätsmeinungen spielt, deren Funktion es ist, als Heuristik Restriktionen in der Informationswahrnehmung auszugleichen – ohne diese lässt sich der kurzfristige und doch massenhafte Meinungsumschwung kaum erklären. Individuen greifen, vor allem, wenn sie verunsichert sind, auf die Ansichten vermeintlicher Autoritäten zurück oder orientieren sich an dem Verhalten großer Gruppen, wie es das Aktionärsverhalten an den Börsen Tag für Tag demonstriert – selbst, wenn das Verhalten der ‚Herde' alles andere als rational erscheint. Steuerpsychologisch sind daher vor allem Personen, die als Autorität, Kapazität oder Vorbild gelten, von großer Bedeutung sowie Prozesse des Herdenverhaltens, insbesondere die Bildung und Dynamik einer temporären Herde. Dies trifft natürlich besonders auf die Rezeption und Verbreitung von Stereotypen wie Kavaliersdelikt und Volkssport Steuerhinterziehung zu.

Dieses Verhaltensmuster kann auch zur Förderung von Compliance genutzt werden, indem die Aufmerksamkeit auf positive Aspekte der Steuern gelenkt wird. Als geeignete Kommunikationsform erscheint hier das ‚Infotainment', also die Kombination von Information und Unterhaltung (*Entertainment*), beispielsweise in Form einer Fernsehshow: spielerisch und unterhaltsam könnten – analog zu Shows wie „Der große Rechtschreibtest" – Informationen und positive Einstellungen zu Steuern verbreitet werden (Franzen 2006:140). Daneben sind natürlich noch weitere Formen von Kampagnen mit dem Ziel, die Steuerehrlichkeit zu erhöhen, denkbar; auch hier ist es sinnvoll, Prominente und Vorbilder miteinzubeziehen. Mit Hilfe des Prinzips ‚Bindung und Konsistenz' lässt sich bei den Bürgern eine positive Einstellung zu Steuern und Staat erzeugen oder festigen, auf die in späteren, kritischen Situationen zurückgegriffen werden kann (Cialdini 2006:89).

Bei der kontextuellen Formulierung steuerpolitischer Informationen kann es vorteilhaft sein, Ausgaben für öffentliche Leistungen (Steuern) mit Kosten für private Leistungen (Konsum, Dienstleistungen, Versicherungen, Privatschulen etc.) zu vergleichen, um Steuerpflichtigen neue Referenzpunkte zur Verfügung zu stellen, die sie zur Bewertung von finanziellen Beträgen benötigen. Wenn Bürger beispielsweise im direkten Vergleich erkennen, wie viel Geld jährlich pro Kopf ausgegeben wird für Versicherungen oder Privatschulen und wie demgegenüber der Anteil für den Aufbau und Erhalt von Kindergärten, Schulen oder Feuerwehr ausfällt, gewinnen sie einen neuen Anhaltspunkt zur Bewertung steuerlicher Beiträge. Zu erwägen sind des Weiteren Vergleiche mit anderen (Bundes-)

Ländern oder früheren Zeitpunkten, natürlich auch von Seiten der Steuerpflichtigen, die darauf achten müssen, dass die Steuerpolitik nicht Äpfel mit Birnen vergleicht.

Neben der kognitiven und bewussten Auseinandersetzung mit dem Thema Steuern kommt es auch zu unbewussten Aktivierungen, etwa im Falle des *Primings*, bei dem Wahrnehmung, aber auch Verhalten durch die Aktivierung impliziten Wissens durch vorausgehende Reize bestimmt wird. So bewerten Probanden das Verhalten Anderer abhängig davon, ob sie zuvor in einer eigenständigen Aufgabe mehr mit neutralen Wörtern konfrontiert wurden oder mit Wörtern, die mit Unhöflichkeit assoziiert werden, wie unhöflich, dreist, unverschämt usw.; im zweiten Fall wird das zur Beurteilung stehende Verhalten deutlich häufiger als unhöflich eingeschätzt (Dijksterhuis 2010:196).

Kognitive Aktivierung lässt sich am einfachsten durch Überraschungen, durch Unerwartetes, Widersprüchliches oder Dissonantes auslösen (Franzen 2010:95). Ein mögliches Motiv zur Fokussierung der Aufmerksamkeit auf den Nutzenaspekt der Steuern könnte folglich die anschauliche Darstellung des plötzlichen Verlustes steuerfinanzierter Leistungen sein, wobei sich die Demonstration entweder auf einzelne Objekte beschränken kann (Story: Protagonist macht sich morgens auf den Weg zur Arbeitsstätte, um verblüfft festzustellen, dass öffentliche Verkehrseinrichtungen, Ampeln, Straßen, ÖPNV etc. verschwunden sind) oder auf die gesamte Infrastruktur. Weitere bedeutsame Nutzenaspekte wurden bereits in Kap. 3.1.1 (S. 32) aufgeführt. Gleichwohl ist die Aufmerksamkeit auch auf Aspekte der Steuergerechtigkeit und Steuerehrlichkeit zu lenken, damit Steuerpflichtige erkennen, dass sich Steuerbetrug nicht lohnt oder ‚auszahlt', sondern am Ende von den Behörden aufgedeckt und geahndet wird. Aus diesem Grund sind öffentlichkeitswirksame – und symbolische – Aktionen wie die gegen den ehemaligen Postchef Zumwinkel von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die wahrgenommene Steuervergeltungsgerechtigkeit. Es geht also darum, die Aufmerksamkeit nicht dem Zufall zu überlassen, sondern darauf hinzuwirken, dass sich Steuerpflichtige ein ganzheitlicheres Bild von der Besteuerung machen und nicht nur die negative, sondern auch die positive Seite der Medaille zur Kenntnis nehmen. Diese Strategie sollte die kognitive wie auch die emotionale Dimension berücksichtigen, d.h. die Bürger sollen nicht nur rational erfassen, dass Steuern sinnvoll eingesetzt werden, sondern dies nach Möglichkeit auch emotional empfinden, sich vom Staat umsorgt, beschützt, aufgehoben und geborgen fühlen.

► Die Aufmerksamkeit koordiniert die **Selektion** aus der Flut an Informationen; dabei ist nicht nur die Information selbst von Bedeutung, sondern auch **Kontext** und **Verfügbarkeit**. Eine einseitige Betrachtung der Steuern allein unter dem Kostenaspekt verursacht ein negatives Steuerklima. Richtet man den Fokus auch auf staatliche Gegenleistungen, ändert sich die Bewertung der Steuern. ◄

3.2.3 Wahrnehmungsverzerrungen

Das individuelle Informationsverhalten und die jeweilige Aufmerksamkeit der Steuerpflichtigen bewirken, dass nur eine begrenzte Auswahl an relevanten Informationen wahrge-

nommen wird. Entgegen der klassischen ökonomischen Annahmen werden auch diese Informationen weder rational noch kognitiv in optimaler Weise aufgenommen.

So sorgen etwa sensorische Restriktionen dafür, dass Reize unterhalb bestimmter Schwellen gar nicht erst erfasst werden. Zudem werden Informationen durch psychologische Wahrnehmungsfilter verzerrt, die teilweise gezielt von der Steuertechnik eingesetzt werden, um die Einstellung zu Steuern zu beeinflussen. Auch die eigene finanzielle Lage oder situative Effekte wirken sich häufig auf die Wahrnehmung aus. Heuristiken, die vor allem in unübersichtlichen, komplexen Situationen eingesetzt werden, liefern brauchbare, aber ungenaue Ergebnisse. Alle genannten Faktoren führen zu mehr oder weniger großen Verzerrungen bei der Wahrnehmung.

▷ Sensorische Verzerrungen

Der menschliche Wahrnehmungsapparat ist nicht auf die Bewertung absoluter Größen ausgerichtet, sondern reagiert vor allem auf *Veränderungen* seiner Umwelt. Stimuli wie Helligkeit oder Temperatur werden in Relation zu einem Referenzpunkt wahrgenommen; registriert wird dabei eher der Anstieg oder Rückgang der Temperatur als ihre absolute Höhe. Unterschiede werden jedoch erst oberhalb eines gewissen Schwellenwertes sensorisch erfasst, der je nach Sinnesleistung zwischen 5 und 20% der Gesamtvarianz beträgt (Gegenfurtner 2006:23; Franzen 2010:87).

Die Bewertung finanzieller Beträge folgt ähnlichen Prinzipien: die Differenz zwischen zwei Preisen in Höhe von 100 und 200 € wird im Allgemeinen anders bewertet als die Differenz zwischen 1.100 und 1.200 €, obwohl der absolute Preisunterschied in beiden Fällen gleich ist. Unterschiedlich bewertet werden auch quantitativ gleich hohe Gewinne und Verluste; für die meisten Individuen stellt sich die Nutzenfunktion für Gewinne konkav und für Verluste konvex dar, mit der Folge, dass Gewinne Risikoaversion fördern, während Verluste eine höhere Risikobereitschaft auslösen (Kahneman & Tversky 2000:2-3). Dementsprechend werden steuerliche Erstattungen und Nachzahlungen in gleicher Höhe unterschiedlich bewertet: Erstattungen werden als Gewinne angesehen und folglich risikoaversiv behandelt; dagegen gelten Nachzahlungen als Verluste, die das Risiko von Steuerhinterziehung erhöhen. Für Steuerreformen bedeutet der unterschiedliche Kurvenverlauf, dass auch Steuersenkungen und Steuererhöhungen verschieden aufgefasst werden. Dies impliziert, dass die Aufteilung einer Steuersenkung in zwei Schritte auf Steuerpflichtige ceteris paribus psychologisch eine vorteilhaftere Wirkung hat als die Umsetzung der Steuersenkung in einem einzigen Schritt (Franzen 2010:88; Krishna & Slemrod 2003; Frank 1997:252). Umgekehrt erregt *eine* Steuererhöhung bei den Bürgern weniger Unmut als zwei Erhöhungen in jeweils halber Höhe. Zusätzlich lässt sich folgern, dass ein Verlust eher verschmerzt wird, wenn er mit einem kleinen Gewinn kombiniert ist; dies ist der Fall, wenn auf eine relativ hohe Besteuerung (Verlust) eine vergleichsweise niedrige Rückerstattung (kleiner Gewinn) folgt. Voraussetzung für diese psychologischen Effekte, die dem Modell des rationalen Nutzenmaximierers und der allgemeinen Steuerlehre widersprechen, aber in der Realität häufig zu beobachten sind, ist eine hinreichende Höhe von Gewinnen und Verlusten, so dass sie von den Individuen registriert werden können.

Auch steuerliche Abzugsmöglichkeiten werden in der Regel erst ab einer bestimmten Höhe merklich. Minimale Steuersenkungen haben deshalb meist keine geringfügig positive, sondern gar keine Wirkung. Es kann sich sogar als kontraproduktiv erweisen, wenn im Wahlkampf Steuersenkungen und -vereinfachungen versprochen, doch anschließend lediglich minimale steuerpolitische Veränderungen umgesetzt werden. Liegen die Vergünstigungen unterhalb der Merklichkeitsschwelle, ist es sinnvoll, sie im Rahmen eines registrierbaren Pauschbetrages zusammenzufassen, der deutlicher als kleine Einzelbeträge die Aufmerksamkeit der Individuen erregt (und die Bearbeitungskosten senkt). Fallen indes mehrere Einzelbeträge an, die so hoch sind, dass sie den Steuerpflichtigen ohnehin bewusst werden, ist es für die Finanzverwaltung vorteilhaft, die positiven Auswirkungen der Desaggregation von Gewinnen zu nutzen – in dem Fall wird der Gesamtnutzen für die Steuerpflichtigen, wenn sie die einzelnen Beträge aus den steuerlichen Vergünstigungen addieren, scheinbar höher ausfallen als die faktische Summe der einzelnen Bestandteile.

▷ Psychologische Wahrnehmungsfilter

Wahrnehmungsverzerrungen entstehen aber auch infolge der psychologisch wirksamen Filterung, die durch den Namen, die Merklichkeit, die Dauer oder den Zeitpunkt der Einführung einer Steuer ausgelöst wird. So weisen Verbrauchsteuern in der Regel eine geringere Merklichkeit auf als Einkommensteuern, obwohl sie erheblich häufiger, doch meist unbewusst, entrichtet werden; in der Wahrnehmung der meisten Steuerpflichtigen spielen sie daher nur eine untergeordnete Rolle. Andere Steuern, wie die sogenannte Öko-Steuer oder der Solidaritätszuschlag, fanden bei ihrer Einführung große Beachtung, die aber mit der Zeit immer mehr verblasste. Die Filterung wird auch durch die verfügbaren Informationen, die entsprechende Informationspolitik und die subjektive Bewertung der öffentlichen Leistungen bestimmt. Wahrnehmungsfilter werden teilweise steuertechnisch für die Zwecke der Fiskalillusion eingesetzt. Zudem wirken sich die eigene finanzielle und soziale Lage und andere situative Aspekte und individuelle Kriterien auf die Wahrnehmung der Einkommenseinbußen durch die Besteuerung aus (Franzen 2010:99).

Eine verfälschte Wahrnehmung liegt bereits dann vor, wenn Steuern gar nicht mehr im Zusammenhang mit staatlichen Leistungen gesehen werden, sondern im Rahmen politischer Propaganda und Mythenbildung zur Plage degradiert werden (vgl. S. 72). Wenn Steuerzahler glauben, dass sie von öffentlichen Leistungen nicht profitieren, wirkt sich dies negativ auf die Compliance aus. *Steuererleichterungen* werden in diesem Kontext oft als ‚Geschenk des Himmels' bewertet, ohne zu hinterfragen, wofür diese Steuern eingesetzt wurden und aus welchen politischen Motiven diese Unterstützung eingestellt wird. Auch die Verwendung von Begriffen wie Steuervereinfachung, Bierdeckelsteuer oder *flat tax* scheinen irrationale und unkritische Einstellungen zu fördern, weil sie das komplexe Thema Steuern auf eine einzige Dimension herunterbrechen und ausschließlich Vorteile für alle suggerieren, dabei aber beispielsweise das Thema Gerechtigkeit vollkommen ausklammern. Den genannten Beispielen ist gemeinsam, dass sie eine einfache Lösung für ein komplexes Problem anbieten, ein unschlagbares politisches Wahlkampfthema, mit

dem sich die eigentlichen Ziele erfolgreich marginalisieren und verbergen lassen. Aus psychologischen Gründen erscheint es auch wenig ratsam, im Rahmen einer Steuerreform gleichzeitig Steuern zu senken und zu erhöhen, da die positive Wirkung der Steuersenkung neutralisiert wird und verpufft.

Wahrnehmungsverzerrungen werden sich nie völlig vermeiden lassen – das scheitert bereits an der Komplexität der steuerlichen Materie. Dass Komplexität nicht grundsätzlich negativ sein muss, sondern eine unvermeidliche Begleiterscheinung der Steuergerechtigkeit ist, wurde bereits im Zusammenhang mit dem *Trade-off* zwischen einfacher und gerechter Steuer angesprochen (vgl. S. 139). Einen Ausweg aus diesem Dilemma und eine Hilfestellung für die Steuerpflichtigen bietet die Verbesserung der Transparenz: wenn Bürger sich nicht mit einer Flut unverständlicher, in Juristen-Deutsch verfasster Steuergesetze abmühen müssen, sondern zielgruppenspezifische Orientierungshilfen durch den Paragraphendschungel vorfinden, erscheint das Steuersystem als weniger verwirrend und intransparent. Die Komplexität lässt sich zumindest teilweise mit zusätzlicher Transparenz und Orientierung ausgleichen.

▷ Kognitive Verzerrungen

Aufgrund kognitiver, neuronaler und mentaler Restriktionen bei der Aufnahme und Verarbeitung von Informationen greifen Menschen zu Mechanismen, die die Komplexität reduzieren sollen, also zu den sogenannten Heuristiken; diese führen zu brauchbaren, aber ungenauen Ergebnissen. Selektive Wahrnehmung, Verfügbarkeitsheuristik und die Adaption der Meinung von Autoritäten wurden bereits erwähnt – Mechanismen, die sowohl die Auswahl von Informationen als auch ihre weitere Verarbeitung beeinflussen.

Ungenauigkeiten entstehen auch durch die Vereinfachung von Sachverhalten, wenn etwa zwischen den Abzügen für Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen nicht differenziert wird, sondern mental beide wie *ein* Ausgabeposten behandelt werden (Fores 2009:31). Dies liegt vermutlich vor allem daran, dass zum einen beide gleichermaßen verantwortlich sind für die Diskrepanz zwischen Brutto- und Nettoeinkommen und sich zum anderen darin ähneln, dass die Abgabe nicht freiwillig erfolgt und sich die Höhe von der Mehrzahl der Erwerbstätigen kaum beeinflussen lässt. Politiker und Medien verwenden den Begriff der Abgabenbelastung, der die mentale Kombination der unterschiedlichen Posten zusätzlich fördert. Allerdings resultieren daraus negative Konsequenzen für die Steuerpolitik, da in der Regel die Sozialversicherungsbeiträge mental den Steuern zugeschlagen werden und nicht umgekehrt. Dies führt zu einem grundsätzlich höheren Steuerbelastungsgefühl und dazu, dass Steuersenkungen anteilig nicht in Relation zum Steuerbetrag, sondern zur Abgabenbelastung bewertet werden. Steuerpolitisch kann dies nur bedeuten, dafür zu sorgen, dass Bürger mental besser Steuern von Sozialabgaben unterscheiden können.

Es ist letztlich nicht nur im Interesse der Steuerpflichtigen, sondern gerade auch der Finanzverwaltung, möglichst viele Hindernisse und Stolpersteine, (Ir-)Rationalitäts- und Trägheitsfallen auf dem Weg zur Steuerehrlichkeit auszuräumen, geeignete Umwege

oder Brücken für kooperationswillige Steuerpflichtige zu bauen. Die ersten Schritte in diese Richtung sind bereits erkennbar, etwa mit der Vorbereitung einer automatischen Steuererklärung, die für viele Steuerpflichtige *und* die Finanzverwaltung eine Erleichterung darstellen kann und in zahlreichen Ländern bereits seit Jahren erfolgreich durchgeführt wird (Thaler & Sunstein 2008:300). Steuerehrlichkeit darf auch nicht daran scheitern, dass Steuerpflichtige bereits an der unüberschaubaren Vielfalt unterschiedlicher Formulare verzweifeln und nicht wissen, mit welchem sie Einkünfte aus nicht-alltäglichen Nebenerwerbstätigkeiten melden sollen. Gerade in Zeiten der computergestützten automatischen Erfassung und Bearbeitung von Steuererklärungen sollte es möglich sein, die Kategorisierung von Einkünften maschinell zu erledigen.

Wenn es um die Frage von Steuerreformen geht, erweist sich *eine* große Reform prinzipiell als besser als *mehrere* kleine ‚Reförmchen'. Im Allgemeinen scheuen Menschen Veränderungen, wenn sie kognitive Dissonanzen mit sich bringen. Aus diesem Grund ist es sinnvoller, die nötigen Schritte gewissermaßen mit einem kurzen Ruck durchzuführen als den Bürgern viele kleine, unliebsame Umstellungen zuzumuten. Dies gilt natürlich weniger für erfreuliche Reformmaßnahmen, die von Steuerzahlern erfreut zur Kenntnis genommen werden und keine Dissonanzen auslösen.

Ein großer Teil der Bevölkerung nutzt mittlerweile das Internet als Informationsquelle, zum Einkauf von Waren oder als soziales Netzwerk – zumindest dieser Gruppe kann auch ein besseres Angebot an vereinfachter, transparenter Information zur Verfügung gestellt werden. Dies kann direkt den konkreten Umgang mit steuerlichen Anforderungen betreffen, sich aber auch allgemein an politische Partizipation richten: so existieren bereits heute in zahlreichen Gemeinden öffentliche Bürgerhaushalte im Internet, die den Steuerpflichtigen ein begrenztes Mitspracherecht bei der Aufstellung kommunaler Haushalte gewähren. Die Finanzverwaltung sollte prüfen, inwieweit vergleichbare Maßnahmen eine stärkere Partizipation und eine neue Bindung der Bürger an den Staat ermöglichen, was zu einer Verbesserung der Staatseinstellung und Steigerung der Steuerehrlichkeit beitragen könnte. Über mehr direkte Demokratie und einen direkteren Draht zum Bürger lassen sich kleine Anstöße (*nudges*, Thaler & Sunstein 2008) und Anregungen sowohl zur Compliance als auch zu *good governance* austauschen.

► Sensorische, psychologische und kognitive **Wahrnehmungsverzerrungen** bewirken, dass die ohnehin begrenzte Informationsauswahl weiter subjektiviert wird. Verursacht wird dies durch physiologische Restriktionen und externe Beeinflussung; beides lässt sich vermutlich nie ganz umgehen. Dennoch ergeben sich für die Steuerpolitik viele Möglichkeiten, Verzerrungen zu korrigieren oder zu umgehen, etwa durch mehr Transparenz, Partizipation und zusätzliche Hilfestellungen.◄

3.2.4 Subjektive Besteuerung

Der klassischen (mikro-)ökonomischen Sichtweise zufolge ist der Steuerpflichtige über seine Besteuerung und seine eigenen Präferenzen vollständig informiert. Mit unbegrenzten neuronalen und kognitiven Kapazitäten ist er in der Lage, die relevanten Informationen ohne Zeitverlust zu verarbeiten, um so zu rationalen und nutzenmaximierenden Entscheidungen zu gelangen. Beeinflussungen durch andere Personen oder durch frühere Erfahrungen spielen keine Rolle.

Aus steuerpsychologisch fundierter und empirisch gestützter Perspektive sind Steuerpflichtige hingegen weder über ihre eigenen Präferenzen noch über die Besteuerung vollständig informiert. Zwar sind ihnen die eigenen Präferenzen teilweise bewusst, doch zugleich häufig von Unsicherheiten und Interessenskonflikten getrübt. Die Vielzahl an steuerlich relevanten Informationen kann von einem einzelnen Individuum innerhalb eines angemessenen Zeitraums faktisch nicht annähernd bewältigt werden und widerspricht der These von der vollständigen Information ebenso wie die neurowissenschaftlich belegte Kapazitätsgrenze bei der Aufnahme und Verarbeitung von Informationen. Als Reaktion auf den *information overflow*, der bei den meisten Menschen zu Überforderung und Verunsicherung führt, greifen viele auf Heuristiken zurück, die bei der Reduktion von Komplexität helfen und brauchbare, doch nur suboptimale Ergebnisse liefern. Dies geschieht keineswegs ohne Zeitverlust; der zeitliche Aufwand trägt immens zu den Compliancekosten bei. Die Entscheidungen fallen somit weniger rational und nutzenmaximierend aus, sondern vielmehr ressourcenschonend und zufriedenstellend, und damit bisweilen durchaus irrational. Nicht erst die Verarbeitung der Informationen, sondern bereits ihre Aufnahme wird durch frühere Erfahrungen und andere Personen beeinflusst: Eigene Erfahrungen wirken sich maßgeblich auf das Informationsverhalten aus, während Akteure aus dem sozialen oder medialen Umfeld häufig die Aufmerksamkeit auf bestimmte Dinge richten oder von anderen ablenken wollen; gerade die Überforderung und Verunsicherung durch die Komplexität der Thematik macht sie beeinfluss- und manipulierbar durch Interventionen von Dritten. Psychologische Wahrnehmungsverzerrungen werden oft durch (steuer-)politische Manipulation (Beispiel: irreführende Benennung einer Steuer als „Kohlepfennig“ oder „Solidaritätszuschlag“) verursacht.

Steuerpflichtige *verhalten* sich also nicht nur häufig anders, als es die Finanzverwaltung erwartet – bereits ihre *Wahrnehmung* der Steuern erfolgt auf eine sehr subjektiv geprägte Art und Weise, die sich von der Perspektive der Steuerbehörden ganz erheblich unterscheidet. Praktisch zeigt sich das etwa darin, dass die meisten Menschen mental nicht zwischen Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträgen differenzieren; sie registrieren vor allem einen Unterschied zwischen Brutto- und Nettoeinkommen, differenzieren aber nicht zwischen steuerlichen und sozialversicherungsbedingten Abzügen. Mittels Vereinfachungsheuristik werden die beiden unterschiedlichen, kognitiv gleichermaßen als Verlust bewerteten Abzüge mental kombiniert. Nicht einmal dann, wenn es ausdrücklich nur um Steuerbelastung geht, wird diese Kombination aufgehoben. Steuerpflichtige agieren bei der mentalen, kognitiven Informationsverarbeitung mehr mit einer *gefühlten* Steuerbelastung als mit einer objektiven, präzisen, mess- und belastbaren

Größe. Steuerpolitisch stellt sich die Frage, wie es gelingt, diese mentale Kombination von Steuern und Sozialversicherung zu trennen, damit sich die Versicherungsbeiträge nicht zusätzlich belastend auf die subjektive Wahrnehmung der Steuern auswirkt. Vermutlich wird man um eine groß angelegte Aufklärungskampagne nicht umhinkommen, die aufzeigt, dass die Einkommensteuern nur für einen Teil der Abgabenbelastung verantwortlich sind, der in den unteren Einkommensklassen weniger als die Hälfte der Differenz zwischen Brutto- und Nettolohn ausmacht.

Auch die Orientierung an Referenzpunkten verdeutlicht die Subjektivität in der Wahrnehmung und Bewertung der Steuern, etwa wenn es um deren Höhe geht: nicht der absolute Betrag der Steuern ist dann von Bedeutung, sondern eher der Vergleich zu Referenzpunkten, also beispielsweise frühere Steuerbeträge oder die Steuern, die Kollegen oder Freunde zahlen. Die Steuerpolitik kann sich die Bedeutung der Referenzpunkte zunutze machen, indem sie die Verfügbarkeit von Vergleichsgrößen erhöht, die ein positives Verhältnis zwischen Steuern und staatlichen Leistungen darstellen, über Leistungssteigerungen informieren oder die Attraktivität von Steuern und Leistungen über einen internationalen Vergleich erhöht.

Individuelle Besonderheiten beim Informationsverhalten, bei der Aufmerksamkeit und bei Wahrnehmungsverzerrungen erzeugen bei den Steuerpflichtigen ein spezifisches Bild von der Besteuerung, was sich von den klassischen ökonomischen Erwartungen und dem Verständnis der Finanzbehörden oft deutlich unterscheidet. Anders als in der allgemeinen Steuerlehre erwartet betrachten die Bürger ihre steuerliche Situation nicht umfassend, objektiv und rational, sondern vielmehr durch eine spezifische Brille, die nicht alle verfügbaren Informationen gleichermaßen und vollständig durchlässt und durch die manches attraktiv, manches unwichtig und wieder anderes verzerrt erscheint. Das Ergebnis dieses individuellen Wahrnehmungsprozesses ist die subjektive Besteuerung; sie stellt – als selektierte, sortierte und präparierte Auswahl der Stimuli – die Grundlage für den individuellen Verarbeitungs- und Entscheidungsprozess dar.

► Die **subjektive Besteuerung** ist die Wahrnehmung der Steuern aus Sicht der Steuerpflichtigen, gewissermaßen die Quintessenz der steuerlichen Stimuli, geprägt vom spezifischen Informationsverhalten, der individuellen Aufmerksamkeit und den jeweiligen Wahrnehmungsverzerrungen. ◄

3.3 Die Entscheidungs- und Handlungsebene

In den vorangegangenen Kapiteln wurde gezeigt, dass Steuerpflichtige mit ihrem jeweiligen Informationsverhalten und spezifischen Wahrnehmungsverzerrungen eine individuelle Auswahl aus der Vielfalt verfügbarer, steuerlich relevanter Informationen treffen. Dieser subjektive, willkürliche Ausschnitt, und nicht eine vollständig rational getroffene Auswahl, bildet die Grundlage für die subjektive Sichtweise der Besteuerung. Daneben wurde deutlich, wie individuelles Informationsverhalten und Aufmerksamkeit steuerpolitisch beeinflusst werden (können). Wenngleich auf der Wahrnehmungsebene infolge von Selektion, Präferenz oder Zurückweisung bestimmter Informationen bereits zahlreiche Vorentscheidungen fallen, ist über den eigentlichen Entscheidungsprozess noch nichts gesagt: die Auswertung und Interpretation der selektierten Informationen, die Abwägungen und Verhaltensabsichten, oder mit anderen Worten: die Informations*verarbeitung*, lassen sich analytisch von der Informationsaufnahme unterscheiden, auch deshalb, weil in den aktuellen Entscheidungsprozess auch frühere Erfahrungen, Kenntnisse und Werte sowie allgemeine Persönlichkeitsmerkmale einfließen.

In der allgemeinen Steuerlehre werden Steuerpflichtige als rational planende und rational entscheidende Akteure behandelt, deren oberstes Ziel die Nutzenmaximierung ist. Sie sind sich ihrer eigenen Präferenzen vollständig bewusst. Des Weiteren sind sie im Besitz aller Informationen – bei vollständiger Markttransparenz –, werden weder von anderen Personen noch durch frühere Erfahrungen beeinflusst und unterliegen keinerlei zeitlichen, sachlichen oder räumlichen Präferenzen. Dank unbegrenzter Kapazitäten können sie die entscheidungsrelevanten Informationen ohne Zeitverlust verarbeiten.

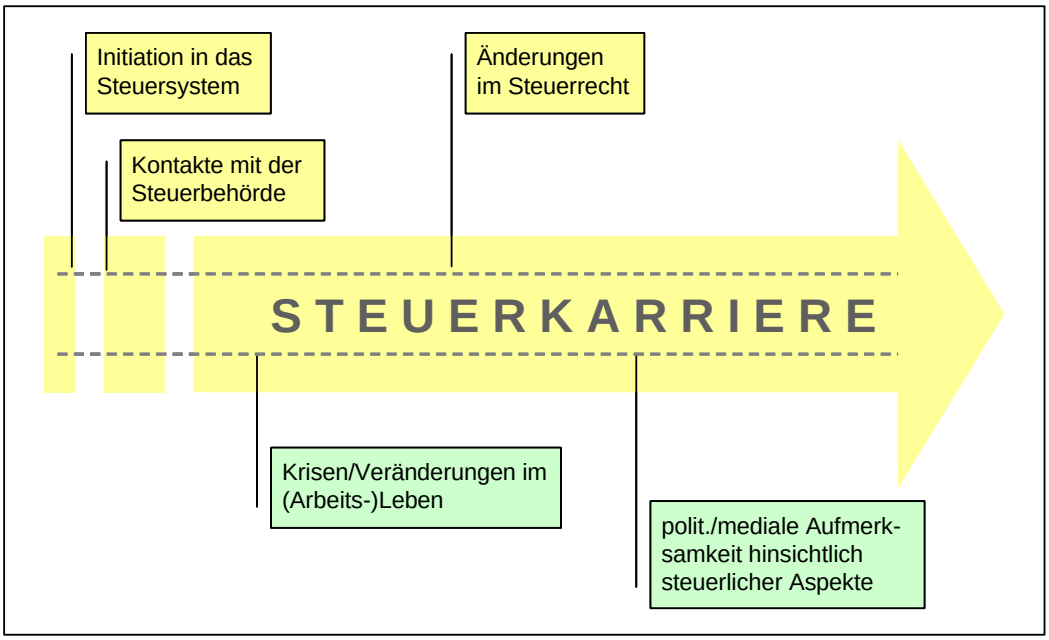
Hypothetisch sind derartige Akteure vorstellbar, beispielsweise im Rahmen eines Modells. Mit tatsächlichen Steuerpflichtigen hat dieses ‚rationale' Menschenbild indes wenig zu tun. Dass die menschlichen Kapazitäten zur Aufnahme und Verarbeitung von Informationen alles andere als unbegrenzt sind, wurde bereits erläutert. Auch auf die Einflussnahme durch andere Personen wurde hingewiesen. Im Folgenden wird gezeigt, dass sich darüber hinaus auch frühere Erfahrungen auf Einstellungen, Entscheidungen und Verhalten auswirken und dass Steuerpflichtige nur in sehr begrenztem Maße rational planen und entscheiden.

3.3.1 Fiskalische Sozialisation durch die Steuerkarriere

Unter dem Begriff der Steuerkarriere werden die individuellen Erfahrungen zusammengefasst, die Steuerpflichtige im Laufe der Zeit mit der Besteuerung machen und die ihnen als Grundlagen für das individuelle Steuerschema dienen (Franzen 2009:104). Von herausragender Bedeutung ist hierbei sicherlich die Initiation in das Steuersystem und gegebenenfalls erlebte und positiv oder negativ bewertete Kontakte mit den Steuerbehörden. Des Weiteren wird die Steuerkarriere durch unerwartete Veränderungen, Krisen und Friktionen im persönlichen Leben wie in der beruflichen Laufbahn beeinflusst, aber auch

durch hohe politische oder mediale Aufmerksamkeit, die steuerlichen Fragen oder steuerpolitischen Diskussionen zuteil wird.

Abb. 3-1: Steuerkarriere



Unter dem Aspekt der Prävention ist die Steuerkarriere einer der wichtigsten Ansatzpunkte einer intelligenten Steuerpolitik, ähnlich wie in der Gesundheits- oder Bildungspolitik: Erwachsene, die als Kinder auf eine positive und nachhaltige Weise an ausreichende Bewegung und gesunde Ernährung herangeführt werden, sind in ihrem weiteren Leben einem geringeren Krankheitsrisiko ausgesetzt, was sich sowohl individuell als auch gesellschaftlich als vorteilhaft erweist. Aus diesem Grund setzt man in der Gesundheitsprävention heutzutage stärker auf möglichst frühzeitig greifende Lernprozesse, auf Information und Betreuung in sportlichen oder ernährungskundlichen Bereichen, die sich nicht nur im Kindes- und Jugendalter, sondern auch in späteren Jahren auszahlen. Das Gleiche gilt für frühkindliche Bildung und Förderung. Entsprechende Überlegungen finden auch zunehmend hinsichtlich finanzieller und ökonomischer Grundkenntnisse statt; Kinder und Jugendliche sollen beizeiten den Umgang mit Geld erlernen, um nicht später planlos Kredite aufzunehmen und frühzeitig in die Schuldenfalle zu geraten.

Auch Einstellungen zu Steuern werden nicht biologisch über Gene oder Instinkte vermittelt, sondern über soziale Lernprozesse. Diese Aufgabe überlässt der Staat, der eigentliche Nutznießer der Steuereinnahmen und das Opfer der Steuerhinterziehung, allerdings weitgehend anderen: den Eltern, Verwandten, Freunden, Kollegen oder den Medien, die allesamt in der Regel eine Meinung zu Steuern haben, die allerdings häufig einseitig ist und negativ ausfällt. Steuern werden aus unterschiedlichen Gründen negativ beurteilt. Eines der wichtigsten Argumente ist die Gegenleistung: per Definitionem ist mit der Steuer keine konkrete Gegenleistung verknüpft (§ 3, Abgabenordnung 1976/2006). Während ein Käufer für einen bestimmten finanziellen Betrag ein gewisses Produkt oder eine Leistung erhält, ist der Steuerzahler zur Abgabe eines finanziellen Betrages ver-

pflichtet, ohne Anspruch auf eine konkrete Gegenleistung erheben zu können. Gleichwohl stellt der Staat Gegenleistungen zur Verfügung, nämlich jene, zu deren Ausführung die Steuereinnahmen begründet werden, also beispielsweise die Herstellung und Aufrechterhaltung von Versorgungsleistungen mit Energie, Wasser oder Verkehr.

In Kap. 3.1.1 (S. 32) werden zahlreiche Gründe aufgezeigt, wozu Steuern nützlich bzw. erforderlich sind. Diese Gründe müssen den Bürgern aktiv vermittelt werden, denn erstens verbreiten sie sich nicht von selbst, zweitens scheint mit der Zeit eine gewisse Einsicht in die Notwendigkeit von Steuern zu erodieren und zum dritten gibt es eine ganze Reihe von Akteuren, die aktiv Front machen gegen Steuern und mit ihren Kampagnen für Steuersenkungen oft Steuern generell in Misskredit bringen.

▷ **Sinn und Nutzen von Steuer neu vermitteln!**

Die Vermittlung von Sinn und Zweck von Steuern kann nur innerhalb eines sozialen Lernprozesses stattfinden. Bleibt dieser aus, so werden steuerfinanzierte Leistungen wie Schulen, Feuerwehr, Krankenhäuser etc. weitgehend als Selbstverständlichkeit wahrgenommen. Vor allem Kinder wachsen in bestehende Verhältnisse und Umweltbedingungen hinein und passen sich ihnen an, ohne sie zu hinterfragen. Dies wird unterstützt dadurch, dass Kinder zwar ab einem gewissen Alter Steuern zahlen, wenn sie Waren kaufen, dies aber aufgrund der geringen Merklichkeit der Verbrauchsteuern nicht registrieren. Vermutlich ist die erste Gehaltsabrechnung gleichzeitig die erste deutliche Auseinandersetzung mit dem Steuerthema; viele reagieren in dem Moment vor allem auf den Einkommensentzug, der sich in der Differenz zwischen Brutto- und Nettoeinkommen widerspiegelt. Die Wahrscheinlichkeit ist groß, dass die Steuer dann ausschließlich als anonyme Zwangsabgabe ohne Anspruch auf Gegenleistung (Franzen 2009:5; Schmölders 1970: 304) wahrgenommen wird und auf den Betroffenen wirkt wie ein Diebstahl, denn die Besteuerung ist nicht unmittelbar mit steuerfinanzierten Leistungen verknüpft und wird somit auch nicht notwendigerweise damit assoziiert.

Es sollte daher zur zentralen steuerpolitischen Aufgabe werden, (zukünftigen) Steuerpflichtigen aktiv und nachhaltig zu vermitteln, dass Steuern für ein Gemeinwesen *notwendig*, *sinnvoll* und *positiv* sind, ebenso wie Regeln und Normen, dass es Gesundheit, Bildung, Schutz vor Kriminalität oder Naturgewalten und vieles andere mehr ohne Steuern nicht geben würde. All das, was als gegeben und als Selbstverständlichkeit aufgefasst wird, muss hinterfragt werden. Die Vermittlung sollte offensiv erfolgen, wiederholt und beständig; das bedeutet nicht, dass sie wie mit der Brechstange daher kommen muss. Die Information muss auf der rationalen, kognitiven, bewussten Ebene übermittelt werden, aber unbedingt auch auf der unbewussten und emotionalen Ebene, um der Ablehnung, die viele der Besteuerung entgegenbringen und die nicht immer kognitiv und rational begründet ist, angemessen begegnen zu können. Erwerbstätige sollten nicht lange nachdenken müssen, bis ihnen etwas Positives zum Thema Steuern einfällt; vielmehr müssen die Vorteile spontan präsent, verfügbar und spürbar sein. Aktuelle Forschungsergebnisse bestätigen, dass Sprache einen merklichen Einfluss auf das Denken hat (Boroditsky & Gaby 2010; Fausey et al. 2010). Bei der Schuldfrage von Unfällen bzw. bei

finanzieller Wiedergutmachung wirken sich sprachliche Feinheiten in der Beschreibung des Geschehens ganz entschieden auf die Beurteilung aus, selbst, wenn die Befragten das Ereignis persönlich und unabhängig von der Beschreibung beobachtet haben (Fausey & Boroditsky 2010). Zum Thema Steuern liegen entsprechende Studien und Befunde bislang nicht vor, aber es ist mehr als wahrscheinlich, dass Begriffe wie Steuererleichterung oder Steuerbelastung uns ebenfalls – größtenteils unbewusst – beeinflussen und die Einstellungen zu Steuern und entsprechende Frames prägen (vgl. Kap. 3.2.2, S. 56).

▷ **Erosion von Steuernormen bekämpfen!**

Selbst wenn Bürger anfänglich über eine positive Einstellung zum Zahlen von Steuern verfügen, so ist diese nicht in Stein gemeißelt, sondern unterliegt der Gefahr einer allmählichen Erosion. Dies wird erkennbar in Diskrepanzen zwischen den grundsätzlichen Einstellungen zu Steuern und konkreten Ansichten. Obwohl die Deutschen mehrheitlich denken, dass Steuernahmen zur Erfüllung gemeinschaftlicher Aufgaben und Unterstützung Bedürftiger wichtig sind, kritisieren sie gleichzeitig den alltäglichen verschwenderischen Umgang mit öffentlichen Mitteln oder die falsche Verteilung der Steuern, die zu Lasten der finanziell Schwächeren gehe (Fores 2009:26). Grundsätzlich ist also durchaus eine hohe Bereitschaft zur freiwilligen Entrichtung von Abgaben vorhanden, doch der subjektiv wahrgenommene konkrete Umgang des Staates mit den Steuern droht das Image der Steuern und damit letztlich auch die Compliance zu verschlechtern. Dies wird unterstützt durch eine Erosion von Normen der Steuerehrlichkeit: die Vermutung, Steuerbetrug sei nur ein Kavaliersdelikt und bereits so weit verbreitet, dass man von einem Volkssport sprechen könne, lässt viele befürchten, sie zählten zu den letzten ehrlichen Steuerzahlern und seien damit am Ende „die Dummen“; andere gehen noch einen Schritt weiter und glauben, wer bei der Steuer nicht betrüge, verdiene nur Mitleid (Franzen 2009:20). Auf diese Weise können Steuerdelikte gewissermaßen indirekt induziert werden, nicht aus unmittelbar intrinsischer Motivation aufgrund der Höhe der Steuern oder aufgrund des Protests gegen den Staat, sondern eher infolge sozialer Ansteckungsprozesse: wenn vermeintlich alle Steuern hinterziehen, bringt sich der Ehrliche selbst in Nachteil, wenn er sich dem Verhalten nicht anschließt. Soziale Sanktionen, die vor einigen Jahrzehnten dazu führten, dass sich viele nicht trauten, öffentlich über Steuerdelikte zu sprechen, so dass auch die Forschung nur indirekt nach Steuerdelikten fragen konnte, scheinen nahezu völlig verschwunden zu sein. Steuerhinterziehung ist kein Tabuthema mehr. Im Kontext der Hinterziehungsaffäre des ehemaligen Postchefs Zumwinkel war zu vernehmen, in gewissen vermögenden Kreisen gehöre es angeblich zum guten Ton, dem Staat nicht alle Steuern zu überlassen, auf die er Anspruch erhebt; hinsichtlich der Legalität gelte das Motto *quod libet, licet*. Dabei ist die Situation in Deutschland wohl noch vergleichsweise harmlos, wenn man berücksichtigt, dass sich in Italien sogar der frühere Ministerpräsident Berlusconi öffentlich abfällig über das Finanzamt äußerte.

Besonders unter jungen Erwachsenen im Alter zwischen 20 und 30 Lebensjahren ist die Gefahr groß, dass die Hemmschwellen gegenüber Steuerdelikten sinken. Einer britischen Studie zufolge steigt die Missbilligung verschiedener Delikte geringer Schwere

wie etwa Ladendiebstahl mit zunehmendem Alter nahezu kontinuierlich an (Keenan & Dean 1980:217, insbes. Abb. 2). Eine Ausnahme stellt die Steuerhinterziehung dar und zwar nur für die Altersgruppe zwischen 20 und 30, bei der die Ablehnung des Delikts nicht ansteigt, sondern merklich zurückgeht, mit anderen Worten: die Bereitschaft für Steuerdelikte wächst in diesem Zeitraum. Über die Gründe lässt sich bislang nur spekulieren; eine der Ursachen könnte tatsächlich in einer zunehmenden Aufmerksamkeit für die als unangenehm bewertete Besteuerung bestehen, vielleicht in Kombination mit einer ebenfalls zunehmenden Wahrnehmung von (erfolgreichen) Steuerdelikten im sozialen Umfeld oder mit einem als relativ gering eingeschätzten Entdeckungsrisiko bei unregelmäßigen Einkommen. Dazu ist die Risikobereitschaft in diesem Alter grundsätzlich vergleichsweise hoch, während gleichzeitig die Steuermoral unter den Jüngeren am schlechtesten ausfällt (Franzen 2009:22). Vermutlich werden im Alter zwischen 20 und 30 im Falle des Falles relativ kleine finanzielle Beträge am Finanzamt vorbeigeführt; die geringe Sichtbarkeit dieser Beträge mindert die Entdeckungswahrscheinlichkeit und steigert bei erfolgreicher Verheimlichung die Motivation zur Wiederholung. Ab dem 30. Lebensjahr steigt dann die Zahl fester Bindungen, Partnerschaften und Ehen sowie die Gründung von Familien, mit der eine stärkere soziale Eingebundenheit und höhere soziale Auffälligkeit einhergeht, die bei den meisten kriminellen Karrieren eine Abkehr von Delikten nach sich zieht. Im Einklang mit anderen Delikten steigt ab dem 30. Lebensjahr auch die allgemeine Missbilligung von Steuerbetrug.

Forschungsbedarf besteht hinsichtlich der genauen Gründe für diesen ‚Einbruch' im altersabhängigen Verlauf der Einstellung zur Steuerhinterziehung. Neben den oben erwähnten möglichen Ursachen ist zu untersuchen, ob es für die Altersgruppe zwischen 20 und 30 relevant ist, dass sie vergleichsweise wenig mit der Nutzung steuerfinanzierter Infrastruktur konfrontiert werden, weil sie beispielsweise im allgemeinen relativ wenig Kontakt mit dem Gesundheitssystem haben oder sich weniger mit der Notwendigkeit von Einrichtungen zum Schutz vor physischen Bedrohungen (Gerichte, Polizei, Feuerwehr etc.) auseinandersetzen. Wenn ihnen der Nutzen, der aus Steuern resultiert, wenig präsent ist, sehen sie unter Umständen einerseits wenig Sinn in der Besteuerung und verfügen andererseits leichter über Rechtfertigungen bzw. Neutralisierungen von Verstößen gegen Steuergesetze.

▷ Diskriminierung von Steuern aktiv entgegentreten!

Steuern stellen grundsätzlich wertfreie und neutrale finanzielle Beträge dar, mit deren Hilfe Aufgaben bewältigt werden sollen, die nur gemeinschaftlich umgesetzt werden können. Insofern lassen sich Steuern prinzipiell als unverzichtbarer Bestandteil des Gesellschaftsvertrages verstehen. Dies schließt freilich nicht aus, dass konkretes Steuerrecht oder dessen Anwendung kritisiert werden darf oder muss.

Seit etlichen Jahren allerdings macht sich ein grundsätzliches Unbehagen gegen Steuern breit, das im Zuge einer neuen politischen Strömung insbesondere in den USA entstand. Dort setzt sich traditionell die Republikanische Partei für Steuersenkungen ein; der Kampf gegen Steuern wurde in jüngster Zeit von Mitgliedern und Anhängern der

sogenannten *Tea Party*-Bewegung erheblich verschärft und zugespitzt. Diese Kritik richtet sich in vielen Fällen ausdrücklich gegen jegliche Form von Besteuerung und hat seine Wurzeln in der Geschichte des Unabhängigkeitskriegs der USA gegen die britischen Kolonialherren; Steuern gelten als einer der Auslöser des Krieges (*Boston Tea Party*) und symbolisieren noch heute für viele US-Bürger die Abhängigkeit von einer ungeliebten Obrigkeit, wobei sich der Zorn nun gegen die Bundesregierung in Washington richtet. Jüngstes Beispiel für diese Steueraversion war die Krise um den Bundeshaushalt, die den Staat im August 2011 an den Rand der Zahlungsunfähigkeit brachte und eine Abwertung seitens der Kredit-Ratingagenturen bewirkte. Nahezu alle Republikaner im US-Kongress haben sich mit Unterzeichnung der *Taxpayer Protection Pledge* verpflichtet, Steuererhöhungen und Abbau von Steuererleichterungen unter keinen Umständen zuzustimmen, wenn damit nicht Steuersenkungen in gleicher Höhe verknüpft sind (Süddeutsche Zeitung, 9./10.7.2011). Blockiert wurde die Einigung im US-Kongress vor allem von Seiten der *Tea Party*, die sich kategorisch gegen jede Steueranhebung wehrt. Das offizielle Credo der Konservativ-Libertären lautet, dass die Bürger ihr Geld besser auszugeben wissen als der Staat. Finanziell wird die *Tea Party* in erheblichem Maße von den Großindustriellen David und Charles Koch unterstützt, die von dieser Steuerpolitik immens profitieren (*Covert Operations*, *The New Yorker* 30.8.2010).

Die Kritik an den niedrigen Steuern für US-Konzerne nimmt zu: 2010 zahlte das größte Unternehmen des Landes, *General Electric*, überhaupt keine Steuern (New York Times, 24.3.2011). Laut *Institute for Policy Studies* erhielten im gleichen Jahr von den 100 bestbezahlten Vorstandsvorsitzenden insgesamt 25 CEOs (u.a. von *Verizon*, *Boeing*, *ebay*) Vergütungen, die höher waren als die gesamten Steuern des jeweiligen Konzerns (Anderson et al. 2011). Der Unternehmer Warren Buffett beklagt, es sei unfair, wenn er weniger Steuern zahlen müsse als seine Sekretärin und ruft in der New York Times (14. 8.2011) dazu auf, die Reichen stärker zu besteuern. Auch deutsche Unternehmen, die sich zunehmend zu multinationalen Konzernen entwickeln, zahlen relativ wenig Steuern, jedenfalls in der Heimat. So schwankte die Steuerleistung von Siemens im Zeitraum von 1999 bis 2003 zwischen 0,9 und 3,8% des Umsatzes; 2002 erhielt das Unternehmen sogar eine Steuergutschrift über € 349 Millionen, obwohl der Gewinn etwa zehnmal so hoch ausfiel. Die Deutsche Bank AG erwirtschaftete im Jahr 2000 Gewinne von knapp € 7 Milliarden, verbuchte aber dennoch Steuerrückzahlungen in Höhe von € 6,6 Milliarden (Weiss & Schmiederer 2004:294,314). Auch in Deutschland rufen vermögende Prominente wie der Musiker Marius Müller-Westernhagen oder die Unternehmer Michael Otto, Martin Kind und Jürgen Hunke zu höheren Steuern für Reiche auf (Frankfurter Rundschau online, 21.10. 2011).

Steuern werden oft politisch instrumentalisiert, da sie sich aufgrund ihrer Symbolkraft sehr zum ‚Stimmenfang' eignen: alle zahlen Steuern und viele sind ohnehin unzufrieden – bei den übrigen lässt sich Unzufriedenheit leicht erzeugen. Die bereits erwähnte linguistische Analyse von steuerpolitischen Strategien (Lakoff 2003) zeigt, wie mit Hilfe der gezielten Verwendung von Begriffen wie *tax relief* (Steuererleichterung bzw. Steuerentlastung) eine emotionale Stimmung erzeugt wird, die Bedeutungsinhalte wie Hilfe oder

Wohltat evoziert und die denjenigen, der für Steuerentlastung eintritt, automatisch als Wohltäter erscheinen lässt:

> „The relief frame is an instance of a more general rescue scenario in which there is a hero (the reliever), a victim (the afflicted), a crime (the affliction), a villain (the cause of affliction) and a rescue (the relief). The hero is inherently good, the villain is evil and the victim after the rescue owes gratitude to the hero.
> The term *tax relief* evokes all of this and more. It presupposes a conceptual metaphor: Taxes are an affliction, proponents of taxes are the causes of affliction (the villains), the taxpayer is the afflicted (the victim) and the proponents of tax relief are the heroes who deserve the taxpayers' gratitude. Those who oppose tax relief are bad guys who want to keep relief from the victim of the affliction, the taxpayer.
> Every time the phrase *tax relief* is used, and heard or read by millions of people, this view of taxation as an affliction and conservatives as heroes gets reinforced."
> (Lakoff 2003; Hervorhebungen im Original)

Tax relief fungiert somit als Metapher, die aus Steuern eine Plage macht und aus Steuerzahlern Opfer. Derjenige, der Steuern senkt, wird zum Held, dem der Dank der Steuerzahler gebührt, während die Gegner von Steuersenkungen die Bösen sind. *Tax relief* erscheint vor diesem Hintergrund als simples Märchen zur Vermittlung politischer Inhalte. Dabei wird dieses Verständnis jedes Mal verstärkt, wenn der Begriff benutzt, gehört oder gelesen wird – selbst, wenn man sich des Effektes nicht bewusst ist.

Beispiele für derartige Kontexteffekte finden sich nicht nur im US-amerikanischen, sondern auch im deutschen Umfeld. So suggeriert der aus dem angloamerikanischen Sprachraum eingebürgerte Begriff *flat tax* ein einfaches, transparentes und günstiges Angebot, wie man es von *flat rates* in der Telekommunikation gewohnt ist. Auch der Begriff des ‚Kavaliersdelikts' trägt zur Verharmlosung eines betrügerischen Sachverhaltes bei. Das Wort Steuerbelastung enthält ebenfalls eine negative Konnotation; Begriffe wie Steuerbeitrag oder -betrag wären im Vergleich neutraler.

Kontexteffekte sind von großer Bedeutung für die Produkt- und Markenpositionierung sowie für die Werbung. Über die linguistische Bedeutung einzelner Wörter hinaus kann auch ein moralisches Klima Kontexteffekte ausüben, etwa wenn sich die Werbung die zunehmende Thematisierung von Schwarzgeld oder schwarzen Kassen auf humoristische Weise zunutze macht und damit – bewusst oder unbewusst – zwielichtige Entwicklungen verharmlost und dazu beiträgt, dass derartiges Verhalten eher gesellschaftsfähig wird.

Kontexteffekte lassen sich auch positiv nutzen, indem zum Beispiel in zeitlicher Nähe zum Abgabetermin der Steuererklärung verstärkt ein Klima der Steuerehrlichkeit geschaffen wird (Cialdini 1989:207). Viele unterschiedliche Fälle, in denen Kontexteffekte oder Frames von Bedeutung sind, weisen eine Gemeinsamkeit auf: es gibt „keine eindeutige Basis für die Entscheidung" (Anderson 2001:349). Vermutlich werden die Urteile deshalb nicht auf Grundlage der besten Entscheidung gefällt, sondern auf derjenigen, die sich am einfachsten rechtfertigen lässt.

In Deutschland hat sich vor allem die wirtschaftsliberale FDP das Thema Steuersenkungen auf die Fahnen geschrieben, mit der Folge, dass Steuererhöhungen ohne Ansicht von Gründen entschieden abgelehnt werden und in jeder nur erdenklichen Situation nach

Möglichkeiten der Steuersenkung gesucht wird. Der Bundestagswahlkampf 2009 und die anschließende Steuerpolitik der Regierungskoalition aus den Unionsparteien und der FDP waren von diesen Forderungen bestimmt, selbst gegen die Meinung der Bevölkerungsmehrheit, die nach der Finanzkrise zu mehreren Zeitpunkten und in verschiedenen Umfragen stets bekundete, die Priorität liege derzeit weniger auf dem Thema Steuern als auf dem Abbau der Staatsschulden.

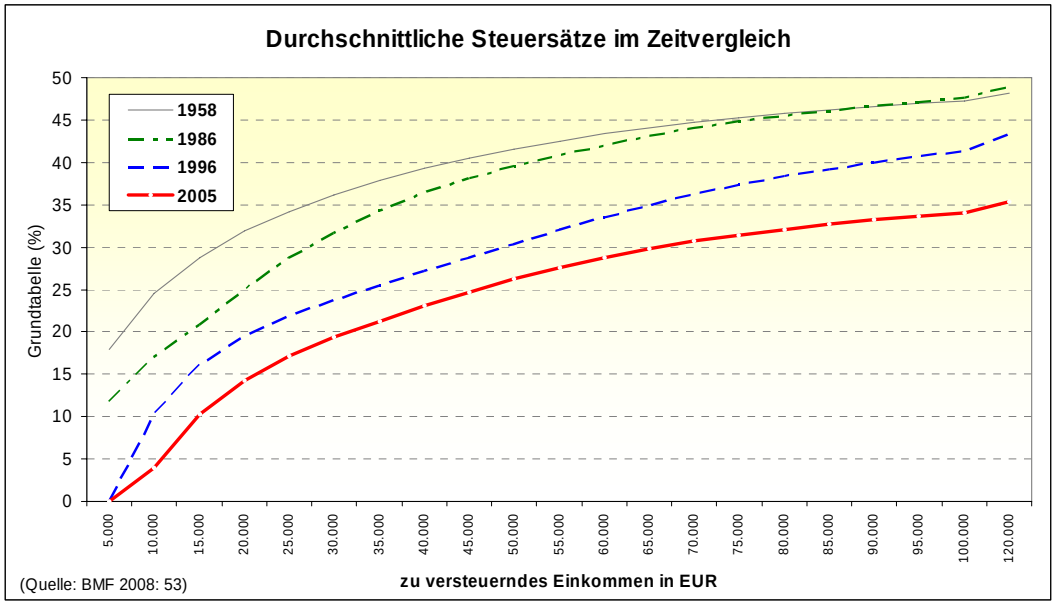
Vor der Finanzkrise war die Zeit günstig, um mit Steuersenkungskampagnen Wählerstimmen zu gewinnen, was der FDP 2009 mit 14,6% der Stimmen das beste Bundestagswahlergebnis aller Zeiten, aber auch den Ruf einbrachte, zur Steuersenkungspartei verkommen zu sein und keine anderen Themen mehr zu besetzen. Die Forderung nach Steuersenkungen wurde vor allem damit begründet, dass der Staat eine ‚Verschlankung' benötige, dass der Sozialstaat früherer Jahrzehnte nicht mehr zu halten und nicht mehr zeitgemäß sei und dass sich Leistung wieder lohnen müsse. Gefordert wurde mal eine *flat tax* (Brüderle), mal ein dreistufiges Modell mit Steuersätzen zu 10, 25 und 35% (Solms). Eine bemerkenswerte Ausnahme bildet die Forderung von Rainer Brüderle nach der Besteuerung von gewerkschaftseigenen Streikgeldern Anfang 2006, vermutlich, um dem vierwöchigen Streik im Öffentlichen Dienst ein baldiges Ende zu bereiten. Guido Westerwelle machte vor allem mit seiner ununterbrochenen Forderung nach einem „niedrigeren, einfacheren und gerechteren Steuersystem" Werbung und heizte die Debatte um Sozialtransfers mit umstrittenen Äußerungen an wie "Wer dem Volk anstrengungslosen Wohlstand verspricht, lädt zu spätrömischer Dekadenz ein" (Frankfurter Rundschau, 12. 2.2010). Unmittelbar nach der Wahl veranlasste die FDP eine Senkung der Umsatzsteuer für Hotelübernachtungen, was ihr im Zusammenhang mit großzügigen Parteispenden aus der Hotelbranche den Vorwurf der Klientelpolitik und Käuflichkeit und den spöttischen Beinamen „Mövenpick-Partei" einhandelte.

Steuern und Sozialetat werden oft miteinander in Verbindung gebracht. Der Bereich ‚Arbeit und Soziales' macht mit knapp 43% den größten Ausgabenposten im deutschen Bundeshaushalt aus; damit bietet er prima facie das größte Einsparpotenzial. Zudem stehen Kürzungen in anderen Etatbereichen oft mächtige Lobbygruppen entgegen, so dass eine ‚Reform' bei den Sozialtransfers häufig als das Mittel der Wahl oder als kleineres Übel erscheint, wenn Einsparungen vonnöten sind. Dabei wird nicht selten mit Vorurteilen gearbeitet, selbst wenn diese offenkundig den Statistiken widersprechen, wie etwa im Falle der maßlosen Übertreibung volkswirtschaftlicher Verluste aufgrund von ‚Sozialschmarotzern'. In der Öffentlichkeit wird damit der Eindruck gefördert, ‚Hartz IV'-Empfänger seien überwiegend arbeitsscheue Schmarotzer, die sich auf Kosten der ‚Leistungsträger' ein schönes Leben machten. Natürlich sind die meisten Bürger nicht bereit, für solche Subjekte Steuern oder Sozialleistungen (zwischen denen kaum unterschieden wird) abzuführen. Folglich werden Steuern, von denen ein großer Teil für das ‚abgehängte Prekariat' aufgewendet werden muss, zumindest teilweise semantisch abgewertet. Mental wird indes nicht unterschieden zwischen guten und schlechten Steuern, so dass sich am Ende generell die Einstellung zu Steuern verschlechtert und Steuersenkungen befürwortet werden. Sozialausgaben werden auf diese Weise immer wieder als

Frame benutzt, um Steuersenkungen zu legitimieren. Bewusst oder unbewusst wird damit aber auch ständig das generelle Image von Steuern beschädigt.

Die Privatisierungswelle, die vor der Finanzkrise ganz im Sinne der ‚Verschlankung' des Staates auch unter der rotgrünen Koalition der Regierung Schröder favorisiert wurde, versprach dem Bürger mehr Eigenverantwortung, was sich am Ende größtenteils in der Überwälzung von Ausgaben für Gesundheit und Altersvorsorge erschöpfte. Die damals hochgelobte Riester-Rente ist mittlerweile in die Kritik geraten, nicht zuletzt wegen der Verquickungen zwischen Politikern und Unternehmern, die von der Teilprivatisierung der Sozialversicherung erheblich profitiert haben; Vorwürfe in Sachen Klientelwirtschaft und Korruption blieben nicht aus. In demselben Zeitraum wurden die Steuern so stark gesenkt wie nie zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik, überwiegend bei den höheren Einkommen (vgl. Abb. 3-2; BMF 2008:53, eigene Berechnungen).

Abb. 3-2: Einkommensteuern zwischen 1958 und 2005



(Quelle: BMF 2008: 53)

Es ist Aufgabe der Steuerpolitik, der Propaganda zur Diffamierung von Steuern entgegenzutreten und die Strategien zu entlarven, etwa die Verkehrung von Ursache und Wirkung, wenn Steuern mit negativen Konnotationen grundsätzlich diskreditiert werden, während Steuerhinterziehung verharmlost oder verniedlicht wird. Eine mangelnde Reaktion von Staat und Politik wird als stillschweigende Zustimmung aufgefasst und führt zu einer gefährlichen Aushöhlung von Steuermentalität und Steuermoral. Wenn sich verbreitet, dass vermögende Bürger und große Unternehmen trotz zunehmender Gewinne immer weniger oder gar keine Steuern zahlen (Jarass 2005:18), gleichzeitig aber stets vor der Erhöhung von Unternehmens- und Gewerbesteuern warnen – weil das Kapital angeblich ein „scheues Reh" ist –, droht ein Kollaps der subjektiven Steuergerechtigkeit. Dies gilt umso mehr in einer Zeit, da Banken auf die finanzielle Rettung durch die Steuerzahler angewiesen sind. Die Politik kann dabei schnell in den Verdacht der Klientelwirt-

schaft und Bestechlichkeit einerseits und einer weitgehenden Ohnmacht gegenüber Märkten und Wirtschaft andererseits geraten.

Unterschiedliche Steuerkarrieren erfordern eine adäquate Behandlung, die berücksichtigt, ob die Steuerpflichtigen nichtselbständige Arbeitnehmer sind oder einer selbständigen Tätigkeit nachgehen und sich somit häufiger und intensiver mit dem Thema Steuern auseinandersetzen, ob sie bereits frühzeitig mit Steuern oder Sozialversicherungsbeiträgen konfrontiert wurden oder erst nach einer akademischen Ausbildung mit Lohn- oder Einkommensteuern in Berührung gekommen sind. Darüber hinaus kann sich die Zugehörigkeit zu bestimmten Berufsgruppen merklich auf die Einstellung zu Steuern auswirken; so scheinen Steuerdelikte und Schattenwirtschaft in Bereichen wie Gastronomie und Handwerk relativ weit verbreitet zu sein.

Diese Unterschiede lassen sich für ein Risikomanagementsystem nutzen, das in etwa nach dem Prinzip der Rasterfahndung arbeitet; der Nachteil besteht in der möglichen Vorverurteilung ganzer Berufsgruppen. Es erscheint sinnvoller, die Unterschiede in der Steuerkarriere nicht erst im Nachhinein zu nutzen, bei der Überprüfung steuerlicher Angaben, sondern bereits im Vorfeld darauf hinzuarbeiten, dass die Bürger möglichst aufrichtige und zutreffende Angaben zu ihren steuerlichen Verhältnissen machen. Anhand vorliegender soziodemographischer Daten können Steuerpflichtige zielgruppenspezifisch angesprochen werden; mit den geeigneten Mitteln lässt sich somit auf unterschiedliche Weise die Compliance zielgerichtet erhöhen, wenn man sich etwa bei Angestellten im gastronomischen Bereich mit der notwendigen Sensibilität auf Trinkgelder konzentriert, während bei selbständigen Handwerkern das Arbeiten „ohne Rechnung“ im Mittelpunkt steht. Zuvor ist zu untersuchen, welche Schlüsselreize aus den jeweiligen Bereichen sich positiv und welche sich negativ auf Steuerehrlichkeit auswirken.

Das praktische Wissen über die ‚fiskalische Sozialisation‘ ist noch sehr bescheiden. Dies betrifft die Auswirkungen der Initiation oder von Auseinandersetzungen mit der Steuerbehörde: Unter welchen Umständen wirkt eine genauere Kontrolle, eine Nachberechnung oder gar eine Strafe förderlich für die Steuerehrlichkeit – wann schlägt sie ins Gegenteil um? Wie wirken sich Friktionen, Krisen in der Erwerbstätigkeit auf die Wahrnehmung von Steuern aus?

Niemand wird ernsthaft bezweifeln, dass die Initiation in das Steuersystem – wie immer sie auch verlaufen mag – eine Art Meilenstein in der Steuerkarriere darstellt, daher sollte ihr seitens der Steuerpolitik besondere Aufmerksamkeit zuteil werden. Konkret bedeutet dies, dass es langfristig vorteilhaft ist, wenn zum Zeitpunkt der ersten merklichen Konfrontation mit der (Einkommens-)Besteuerung möglichst positive Assoziationen mit und Einstellungen zu Steuern vorhanden sind, die den steuerlich bedingten Einkommensverlust (‚Steuerschock‘) psychologisch abfedern. Andernfalls wird ein ausschließlich negativer Effekt eintreten, der sich auf das Individuum auch nur negativ auswirken kann. Zusätzlich zu allgemeinen früheren ‚Präventionsmaßnahmen‘ (z.B. verstärkte schulische Bildung zum Thema Steuern) ist also zu den Ballungszeiten steuerlicher Initiationen eine Informationsoffensive zu starten, die die Betroffenen nicht nur kognitiv, sondern auch affektiv und emotional anspricht. Bei Kontakten zwischen Steuerpflichtigen und Steuerbe-

hörde ist stärker zu beachten, mit welchen Mitteln ein negatives Image der Finanzbehörde vermieden werden kann und wie Bürger sich eher als gleichberechtigte Partner denn als Erfüllungsgehilfen der Bürokratie oder noch schlimmer: als Sklaven des Steuerstaates wahrnehmen können. Es ist zu bedenken, dass alle frühen Erfahrungen, die sich bei den Steuerpflichtigen negativ niederschlagen, sich auch langfristig als nachteilig für das Verhältnis zwischen Bürger und Finanzbehörde erweisen. Je aufmerksamer und entgegenkommender das Vorgehen, desto positiver die Bewertung und Einstellung und umso besser für die Compliance in der Gesellschaft. In vielen Bereichen besteht weiterhin Forschungsbedarf hinsichtlich eines Entwicklungsprozesses, der den Hintergrund bildet für die individuelle Entscheidungs- und Verhaltensgrundlage der Steuerpflichtigen: das Steuerschema.

▶ Die Steuerpolitik sollte zu einem möglichst frühen Zeitpunkt in der Steuerkarriere dafür sorgen, dass gewisse **Grundkenntnisse** und **positive Einstellungen** über Steuern vorhanden sind, um den ‚Initiationsschock' abzufedern, der junge Menschen beim Anblick der Diskrepanz zwischen Brutto- und Nettolohn auf der ersten Gehaltsabrechnung befällt. Dazu zählen die präventive Vermittlung des Steuernutzens und der Kampf gegen die Erosion von Steuernormen sowie gegen die weit verbreitete Diskreditierung von Steuern. ◀

3.3.2 Das Steuerschema

Eigene Erfahrungen, die Steuerpflichtige mit Steuern, Finanzbehörden, Steuerpolitik und ähnlichem gemacht haben, Informationen und Einstellungen zur eigenen Besteuerung oder zur Besteuerung von Bekannten, Kollegen, Angehörigen vergleichbarer oder verschiedener Einkommensgruppen, allgemeine steuerbezogene Aussagen von Politikern und prominenten Persönlichkeiten oder auch Äußerungen im sozialen Umfeld, die irgendwann wahrgenommen und im Steuerschema abgespeichert wurden – all das kann sich auf die aktuelle Besteuerung auswirken. Das Steuerschema dient als analytisches Konstrukt, dem die Gesamtheit der steuerlich relevanten Denk- und Planungsmuster zugeordnet wird (Roth, Scholz & Witte 1989:149; Franzen 2010:107).

Steuerlich relevante Informationen werden vorwiegend im expliziten und im impliziten Langzeitgedächtnis gespeichert (Franzen 2010:93). Während das explizite Gedächtnis Faktenwissen oder selbst erlebte Erfahrungen beinhaltet, umfasst das implizite Gedächtnis vor allem mentale Modelle, Schemata, Bilder, Emotionen und unbewusstes Wissen (z.B. Fahrradfahren). Mentale Modelle oder Schemata sind wichtig für Lernprozesse und helfen bei der Interpretation gegenwärtiger und Antizipation zukünftiger Erfahrungen.

Mentale Modelle setzen Reize in einen Sinnzusammenhang, mit denen komplexe Vorgänge überhaupt erst verstanden werden können. Bestandteile früherer Erfahrungen und Erinnerungen werden logisch miteinander verknüpft und erzeugen eine mentale Repräsentation der relevanten Aspekte im Gehirn; die als wichtig erachteten Elemente und deren Beziehungen zueinander werden in einem geistigen Modell gespeichert. Diese

mentalen Modelle basieren zum großen Teil auf implizitem, unbewusstem Wissen, werden aber herangezogen, wenn eine Situation ein bestimmtes Handeln erfordert. Auch die eigene Wahrnehmung orientiert sich vermutlich an mentalen Modellen. Schemata repräsentieren hierarchische Konzepte in Form von Oberbegriffen, Kategorien etc.; sie bilden ab, was bestimmten Dingen in der Regel gemeinsam ist, geben die wichtigsten Merkmale eines Gegenstandsbereiches wieder und statten Individuen für zukünftige Ereignisse mit gewissen Erwartungen über Attribute aus.

Mentale Modelle und Schemata von Steuerpflichtigen bestehen zu großen Teilen aus wenig bewussten, grundsätzlichen Bewertungen, z.B. stereotype Vorstellungen vom ‚geldgierigen Finanzamt', vom ‚geschröpften' Steuerzahler und anderen Assoziationen, die mit dem Steuerzahlen verknüpft sind und sowohl negativ als auch positiv ausfallen können. Steuerlich relevante Entscheidungen werden somit zu einem großen Teil unbewusst getroffen und durch frühere Erfahrungen (Steuererklärung, Festsetzungsbescheid, Kontakt mit Finanzbeamten etc.) und (unbewusste) Erinnerungen (des impliziten Gedächtnisses) bestimmt. Unbewusst bedeutet in diesem Zusammenhang nicht irrational, unlogisch oder sinnlos, sondern lediglich, dass das Individuum sich des Entscheidungsprozesses, Verhaltens oder relevanter Faktoren und Bedingungen nicht bewusst ist. Kognitionspsychologen gehen davon aus, dass Entscheidungen, die unbewusst zustandekommen (Intuition, Bauchentscheidungen), auf einer breiteren Grundlage basieren und im Vergleich zu kognitiven, rationalen Entscheidungen insbesondere in komplexen Situationen besser abschneiden und sich im Nachhinein häufiger als richtig oder optimal erweisen (vgl. Kap. 3.3.4, S. 116; Dijksterhuis 2010; Gigerenzer 2008). Schließlich werden auf diesem Wege die Restriktionen, die für bewusste, kognitive Prozesse gelten, überwunden, so dass mehr, darunter auch implizite, Informationen in die intuitive Entscheidung miteinfließen können. Diese Entscheidungen können, müssen aber nicht zwangsläufig unlogisch sein – wichtig ist, dass sie für das Individuum ein zufriedenstellendes Ergebnis erzielen.

Steuerpflichtige verfügen über spezifische Gedächtnisinhalte, aufgrund individueller Erfahrungen, Erinnerungen, selektiver Wahrnehmung und Speicherung von Informationen; auch Stimmungen, Bewertungen und Denkprozesse weisen individuelle Unterschiede auf. Zudem verfügen Individuen nicht unbedingt nur über ein einziges Steuerschema, sondern entwickeln bisweilen verschiedene Schemata, um sich flexibel an unterschiedliche Situationen und Anforderungen anpassen zu können. Inhaltlich handelt es sich indes um individuelle Variationen der gleichen zentralen, steuerlich relevanten Themen und Kriterien, wie Steuergerechtigkeit, Steuermentalität, Legitimation von Steuern oder Fragen der Steuermoral.

Wenn steuerliches Entscheiden nicht ausschließlich, aber doch in erheblichem Maße auch vom Inhalt des impliziten Langzeitgedächtnisses abhängt, ist es steuerpsychologisch und steuerpolitisch sinnvoll, Steuerpflichtige nicht nur auf einer rationalen, kognitiven Ebene anzusprechen, sondern auch die implizite, emotionale Dimension zu berücksichtigen, die unbewusst in Bewertungen und Entscheidungen miteinfließt. Es reicht demnach nicht aus, wenn beispielsweise Steuergesetze gerecht sind – sie müssen auch ent-

sprechend wahrgenommen, bewertet und abgespeichert werden, das bedeutet zunächst einmal, dass Informationen und Fakten in einer Weise aufbereitet werden, die von den Betroffenen möglichst vollständig und angemessen rezipiert werden kann, damit steuerliches Wissen am Ende mit einer möglichst positiven Bewertung implizit abgespeichert wird und beim Abrufen eine möglichst positive Assoziation hervorruft. Dies ist umso wichtiger, da beim Abruf von gespeicherten Informationen kein detailreiches und originalgetreues Abbild der erinnerten Situation, Erfahrung oder Information zur Verfügung steht, sondern ein neues Bild konstruiert wird, das zum Teil aus Merkmalen des gespeicherten Erlebniseindrucks stammt, zum Teil aber auch von gegenwärtigen Befindlichkeiten beeinflusst wird (Franzen 2010:93). Details des tatsächlich Erlebten können verblassen, doch das Wesentliche bleibt weitgehend erhalten. Für die Steuerpolitik ist folglich von zentraler Bedeutung, dass der grundsätzliche, der *gefühlte* Eindruck positiv ausfällt.

▷ Steuergerechtigkeit

Aus diesem Grund ist es in jedem Fall vorteilhaft für die Compliance, wenn zumindest in zentralen Fragen eine verbesserte Einstellung zu Steuern hervorgerufen werden kann. Eine der Schlüsselpositionen im Steuerschema dürfte die Steuergerechtigkeit sein, die gerade in Deutschland von großer Bedeutung für die Bewertung von Steuern ist.

Gerechtigkeit in steuerlichen Fragen wird auf der Ebene der Verteilung wahrgenommen (horizontale vs. vertikale Gerechtigkeit, Äquivalenzgerechtigkeit, Steuerprogression vs. *flat tax* etc.), aber auch auf den Ebenen von Verfahren, die durch Steuersystem und Finanzverwaltung praktiziert werden, und Vergeltung, etwa im Umgang mit Steuerdelikten und Amnestien. Die Wahrnehmung findet auf verschiedenen Niveaus statt, auf individuellem Level beim Vergleich der eigenen Steuerentwicklung im Lauf der Jahre, auf sozialem Level im Vergleich mit den Steuern anderer Bürger, auf kollektivem Level mit anderen Berufsgruppen und auf gesellschaftlichem Level im internationalen Vergleich (Franzen 2010:70).

Bereits diese grobe Differenzierung in drei mal vier Kriterien mit zwölf Kombinationsmöglichkeiten lässt die Komplexität der subjektiven Steuergerechtigkeit erkennen, deren Bewertung in einzelnen Fällen durchaus widersprüchlich ausfallen kann; so kann ein Individuum beispielsweise die konkrete Ausgestaltung des progressiven Steuertarifs positiv bewerten, aber den Umgang mit Steuerhinterziehern im Rahmen einer strafbefreienden Amnestie kritisieren. Es ist unrealistisch anzunehmen, dass Steuerpflichtige in regelmäßigen Abständen oder vor steuerlichen Entscheidungen eine rationale, tabellarische Auswertung über die verschiedenen Kriterien vornehmen, um ihre subjektive Steuergerechtigkeit zu aktualisieren; stattdessen ist es wahrscheinlicher, dass über die Zeit unregelmäßig und mehr oder weniger bewusst steuerlich relevante Fakten, Ereignisse und Erfahrungen wahrgenommen und akkumuliert und vorwiegend implizit ausgewertet werden. Die weitreichenden Folgen der Wahrnehmung und Bewertung von Steuergerechtigkeit für die Bereitschaft zu Steuerdelikten ist in zahlreichen empirischen Studien dokumentiert (Überblick bei Franzen 2006:36-38).

Fairness im Umgang mit anderen ist eine zentrale Voraussetzung für Kooperation. Dies wird gleichermaßen durch neurowissenschaftliche Befunde als auch entwicklungspsychologische Forschungsergebnisse belegt. Experimente wie das Ultimatumspiel (Knutson 2004:1246; Quervain et al. 2004:1258; Sanfey et al. 2003:1755) zeigen, dass Probanden a priori eine deutlich höhere Bereitschaft zur Kooperation aufweisen als ökonomischen Annahmen zufolge. Unkooperative Partner werden dagegen bestraft, wenn sie sich unfair verhalten. Unfairness wird im gleichen Hirnareal registriert wie negative Emotionen (Schmerz, Hunger, Ärger); Kooperation dagegen löst Aktivität in einer Region aus, die kognitive Verarbeitungsprozesse steuert. Emotionen und Unfairness spielen zentrale Rollen in Entscheidungsprozessen.

Wenn Nutzen wie Lasten fair und gerecht verteilt sind, werden Menschen hilfsbereiter (Tomasello 2011a und 2011b; de Waal 2006). Dennoch achten sie auch auf den eigenen Vorteil. Ob Hilfsbereitschaft oder Eigennutzen dominiert, hängt von den äußeren Umständen ab; in Zeiten des Wohlstands verhalten sich Menschen anders als in Krisenzeiten. Es hängt also von den Rahmenbedingungen ab bzw. wie diese gestaltet werden. Hilfsbereitschaft fällt zudem leichter innerhalb einer kleinen familiären Gruppe als in einem Staat mit Millionen Mitmenschen. „Politiker müssen die wechselseitigen Abhängigkeiten … untereinander verstärken und hervorkehren“ (Tomasello 2011b). Verstöße gegen Fairness und Kooperation müssen aber auch eindeutig und sichtbar geahndet werden. Wenn jemand seinen Pflichten nicht nachkommt, muss das sanktioniert werden (Vergeltungsgerechtigkeit). Hilfsbereitschaft ist bereits früh bei Kindern erkennbar, wird aber auch sozial vermittelt, also erlernt.

Wie viele andere moralische Urteile (Gigerenzer & Gaissmaier 2011, Gigerenzer 2010, Haidt & Bjorklund 2008) werden auch Bewertungen der Steuergerechtigkeit überwiegend intuitiv vorgenommen, wobei sie oft rational begründet werden, allerdings post hoc – erst im Nachhinein. Dies deckt sich im Übrigen mit der empirischen Erkenntnis, dass Faktenwissen und sachliche Kenntnisse zu steuerlichen Fragen äußerst dürftig sind, gleichwohl aber nahezu alle Befragten spontan zu einer Meinungsäußerung zum Thema Steuern in der Lage sind, ohne lange nachdenken zu müssen – ein Phänomen, das im Übrigen nicht nur für Steuern, sondern auch für viele andere komplexe Themen gilt.

Die zentrale Bedeutung unbewusster mentaler Prozesse für Entscheidungen und Verhalten, ja möglicherweise sogar eine Dominanz des Unbewussten über das Bewusste, Rationale, Kognitive wurde lange unterschätzt (Dijksterhuis 2010) und ist daher weitgehend unerforscht, was durch die paradox anmutende Aufgabe, Unbewusstes bewusst zu untersuchen nicht vereinfacht wird. Doch selbst, wenn beispielsweise die Bedeutung der relativen Gewichtung von Inhalten des impliziten Gedächtnisses unklar ist, so werden mehrheitlich negativ bewertete Gedächtnisinhalte am Ende kaum ein positives intuitives Urteil hervorbringen.

Steuerpolitisch bedeutet dies, dass nicht nur rationale, sondern alle steuerlich relevanten Elemente möglichst positiv bewertet werden müssen, damit ein positives Gesamturteil zustande kommt, also auch Emotionen. Dies soll folgendes Beispiel verdeutlichen: Eine

sich als rational verstehende Finanzverwaltung könnte annehmen, dass der negative Effekt einer aus Sicht der Steuerpflichtigen ungerecht erscheinenden, steuerpolitisch jedoch rationalen Maßnahme durch deren Rücknahme wieder vollständig ausgeglichen werden kann. Wenn beispielsweise eine temporäre Steueramnestie den Ausfall, der durch besonders vermögende Steuerflüchtige verursacht wird, aus rationaler Sichtweise zumindest teilweise minimieren soll und damit unter Umständen über die Steuermehreinnahmen allen zugute kommt, kann in Teilen der Bevölkerung der negative Eindruck entstehen, reiche Bevölkerungsgruppen würden bevorzugt, weil mit der Amnestie gegen die Vergeltungsgerechtigkeit verstoßen wird. Der moralische Schaden, der aus einer als ungerecht empfundenen Amnestie entsteht, ist nur schwer zu bemessen, lässt sich aber empirisch nachweisen. Insofern ist bei Amnestien auch der soziokulturelle Hintergrund von steuerlich relevanten Werten und Normen zu berücksichtigen. Die anhaltenden Diskussionen über den Umgang mit Schwarzgeld im Ausland und das Abkommen mit der Schweiz, dass eine pauschale Besteuerung vereinbart, den Anlegern aber Anonymität und somit Straffreiheit garantiert, lassen deutliche Vorbehalte gegen die das Gerechtigkeitsverständnis derartiger Maßnahmen erkennen, die im weiteren Sinne auch als Amnestien verstanden werden. Nicht nur die Opposition, sondern auch Steuergewerkschaft und Bund deutscher Kriminalbeamten warnen davor, dass solche steuerpolitischen Schritte das Gerechtigkeitsgefühl untergraben und „staatlich organisierter Geldwäsche“ (dradio 2011) gleichkommen. Hingegen führen spektakuläre, öffentlichkeitswirksame Aktionen wie im Falle der Verhaftung von Klaus Zumwinkel wegen Steuerhinterziehung oder der Ankauf elektronischer Datenträger mit Informationen über deutsche Steuerhinterzieher mit Auslandsvermögen zu einer Befriedigung des Rechtsbewusstseins und mentalen Verstärkung nach dem Motto: Ein reines Gewissen ist ein gesundes Ruhekissen.

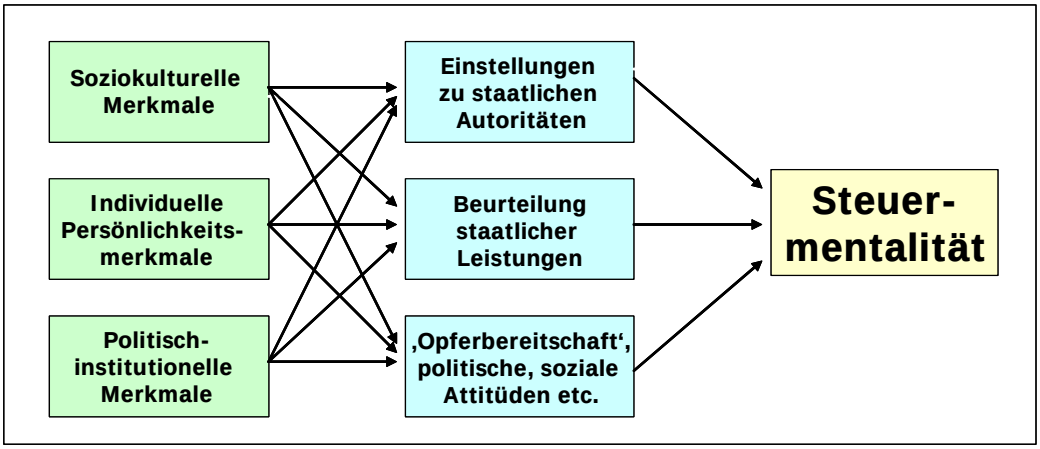
▷ Steuermentalität

Die subjektive Steuergerechtigkeit ist ein wesentlicher Bestandteil der Steuermentalität, unter der Schmölders weitere grundsätzliche Einstellungen zum Steuersystem, zur Steuerpflicht oder zur Steuerehrlichkeit subsumiert (1960:70). Nach seiner Vorstellung ist die Steuermentalität untrennbar verbunden mit soziokulturell geprägten Einstellungen, individuellen Persönlichkeitsmerkmalen und politisch-institutionellen Bedingungen. Diese Einstellungen sind tief verankert und ändern sich, wenn überhaupt, nur langsam (Schmölders 1970:326).

Empirische Studien lassen nationale Unterschiede in der Steuermentalität erkennen; so zeichnete sich etwa in den 1960er Jahren Großbritannien durch eine vergleichsweise positive Steuermentalität aus, während diese in Italien erheblich schlechter ausfiel (Beichelt et al. 1969). Deutschland nahm bereits damals eine mittlere Position ein; heutzutage zeichnet sich die Steuermentalität der Deutschen durch eine Ambivalenz aus. Einerseits zeigen sich die Bürger mehrheitlich von der Notwendigkeit des Steuerzahlens überzeugt; sie glauben, dass der Staat hohe Steuereinnahmen benötigt, um seinen Aufgaben nachkommen und Arme und Benachteiligte unterstützen zu können. Andererseits beklagen sie massive Defizite bei der Verteilungsgerechtigkeit und eine hohe Verschwen-

dung öffentlicher Mittel (Fores 2009:26). Dementsprechend lassen sich für die Steuermentalität zwei beherrschende Faktoren erkennen: eine Compliance- und eine Gerechtigkeitsdimension.

Abb. 3-3: Steuermentalität (nach Schmölders & Hansmeyer 1980:102)



Obwohl es viele Experten aus Wirtschaft und Wissenschaft als Selbstverständlichkeit darstellen, dass die Menschen das Zahlen von Steuern grundsätzlich ablehnen, weisen viele Deutsche eine grundsätzlich positive Einstellung zu Steuern auf – insbesondere dann, wenn sie das Steuersystem als gerecht bewerten und wenn sie den Eindruck bekommen, dass Politiker mit den Steuern verantwortungsvoll umgehen. Die Steuermentalität gilt als tief verankert, nicht nur in der individuellen Persönlichkeit, sondern auch im soziokulturellen, politisch-institutionellen Kontext. Die starke Ablehnung von Steuern und Finanzbehörden in der traditionellen und familienzentrierten Gesellschaft Italiens basiert im Wesentlichen auf einem weit verbreiteten Misstrauen gegen überregionale, anonyme, staatliche Institutionen. Den ‚steuermentalen' Gegenpol dazu bilden skandinavische Länder wie Schweden oder Norwegen, deren Bürger mit Steuern vor allem die hohe soziale Absicherung assoziieren, die ihnen der Staat bietet. Die Steuerpolitik ist gut beraten, sich so gut wie möglich an der bestehenden Steuermentalität zu orientieren, statt den Versuch zu unternehmen, die traditionell und kulturell geprägte Steuermentalität an ein ‚fremdes' Steuersystem anzugleichen.

Das deutsche Steuersystem basiert auf verschiedenen Fundamentalprinzipien wie etwa dem Leistungsfähigkeitsprinzip (vgl. Kap. 3.1.1., S. 36). Steuerpolitisch entspricht diesem Prinzip der progressive Steuertarif, nach dem die Besteuerung prozentual mit steigendem Einkommen zunimmt. Im Jahr 2005 versuchte der Steuerrechtler Paul Kirchhof eine *flat tax*, einen einheitlichen Steuersatz für alle Einkommen, unabhängig von deren Höhe, einzuführen und löste damit eine lebhafte Diskussion aus, in der es vorwiegend um Fragen der Steuergerechtigkeit ging. Unabhängig von der Frage, ob das Modell Kirchhofs korrekt und zutreffend vermittelt und eingeschätzt wurde, ließ sich erkennen, dass eine progressive Einkommensbesteuerung nach der ökonomischen Leistungsfähigkeit in Deutschland eine breite Unterstützung erfährt, während eine einheitliche, einkom-

mensunabhängige Besteuerung, wie sie beispielsweise aus etlichen osteuropäischen Staaten bekannt ist, auf große Vorbehalte stößt.

Ein anderer Grundsatz im Steuersystem ist das Veranlagungsverfahren. Während in verschiedenen angloamerikanischen Ländern die Bürger ihre Steuern selbst veranlagen, wird die Steuer in Deutschland von Behörden festgesetzt. Das Veranlagungsverfahren hat erhebliche Konsequenzen für die Verteilung der Compliancekosten (vgl. Kap. 3.1.1., S. 37). Die in den letzten Jahren von unterschiedlichen Experten geforderte Umstellung auf eine steuerliche Selbstveranlagung hätte zur Folge, dass die Compliancekosten für die Finanzverwaltung merklich sinken und für die Steuerzahler deutlich steigen würden. Gerade bei einer komplexen Steuergesetzgebung und einer sehr komplizierten Formulierung von Steuergesetzen führt die Umkehr der Beweislast – bei Selbstveranlagung müssen die Steuerpflichtigen ihre Steuern selbst berechnen, an den Staat abführen und haften im Falle von Fehlberechnungen – zu massiven Substitionseffekten (Konsultation von Steuerberatern). Ein derartiger Schritt, der eine gravierende Veränderung steuerlicher Grundsätze darstellen würde, könnte als Nötigung und Ungerechtigkeit empfunden werden und das Steuerklima nachhaltig verschlechtern.

Unabhängig davon, ob eine *flat tax* oder das steuerliche Verfahren der Selbstveranlagung per se rational, ökonomisch effizient, gerecht oder ungerecht sind: entscheidend ist die subjektive Bewertung der Steuerpflichtigen für die Frage, ob ein derartiger Vorschlag Akzeptanz findet oder nicht. Es ist insofern wichtig, die steuerlich relevanten Einstellungen der Bürger zu kennen, ob es nun um die Steuerprogression geht oder um Frage des steuerlichen Veranlagungsverfahrens. Wenn ein neuer Steuertarif der gängigen Steuermentalität widerspricht, verstärkt dies die subjektive Steuerungerechtigkeit, senkt die Steuerehrlichkeit und das Vertrauen in Staat und Institutionen.

Positiv auf die Steuermentalität würde es sich auswirken, wenn beispielsweise dem Eindruck der Verschwendung von Steuergeldern glaubhaft entgegengetreten werden könnte. Beispiele für Verschwendung finden sich reichlich, regelmäßig und auffällig durch die Veröffentlichung von Berichten des Bundesrechnungshofs oder des ‚Schwarzbuchs', das der Bund der Steuerzahler jährlich präsentiert. Es reicht nicht aus, rational zu wissen, dass die Fälle von Verschwendung zwar auffällig sind, sich aber relativ zur Vielzahl der Fälle, in denen Steuern sinnvoll eingesetzt werden, als verschwindend gering ausnehmen – die überwiegend sinnvolle Nutzung von Steuern muss auch den Betroffenen immer wieder vermittelt werden, und zwar nicht nur auf einer rationalen, sondern auch auf einer emotional wahrnehmbaren, *spürbaren* Ebene.

Die Steuermentalität ist eng verknüpft mit den Einstellungen zum Staat. Wer den Staat in Zeiten von Globalisierung und Privatisierung für eine überkommene Einrichtung hält, die nur Unsummen von Geld sinnlos vergeudet und ihm selbst keinerlei Nutzen bringt, der verspürt wenig Motivation, diesem Staat Geld zu überlassen. Wer hingegen anerkennt, dass der Staat Schutz und Sicherheit in physischer, sozialer und ökonomischer Hinsicht bietet, wer in ihm eine ordnungspolitische Instanz sieht, die den Märkten Regeln auferlegt oder wer mit dem Staat eine weitgehend chancengleiche Versorgung mit Bildung, Gesundheit, Altersversorgung etc. assoziiert, sieht eher einen Sinn darin, sich

an der Finanzierung dieser Aufgaben zu beteiligen. Finanzkrisen, Umweltkatastrophen, Terrorismus und andere Erscheinungen der Risikogesellschaft führen zu genereller Verunsicherung in der Bevölkerung. Zahlreiche Beispiele zeigen, dass ein erfolgreiches Krisenmanagement das Vertrauen in Politiker und in den Staat erheblich stärken können (Sturmflut in Hamburg, Hochwasserkatastrophe an der Oder).

▷ Steuermoral

Die Steuermoral umfasst Einstellungen der Bürger zur Frage der Erfüllung oder Vernachlässigung von steuerlichen Pflichten, also zum Steuerdelikt; sie ist verankert in der Steuermentalität, der inneren Akzeptanz der Steuerpflicht und der Anerkennung der Steuerhoheit des Staates (Schmölders 1960:97-101). Anders als bei der Steuermentalität geht es bei der Steuermoral nicht um allgemeine Einstellungen zur Steuer, sondern um die konkrete Einstellung zum Steuerdelikt. Das Steuerschema kann bereits durch eine vermeintlich weite Verbreitung der schlechten Steuermoral beeinflusst werden: Bürger, die glauben, Steuerhinterziehung sei ein Volkssport, dem quasi alle nachgehen, tendieren auch selbst vermehrt zu Delikten.

Zur Bildung moralischer Urteile oder moralischer Urteilsfähigkeit gibt es keine einheitliche Meinung. Zwar hat die Theorie der moralischen Entwicklung von Kohlberg über die Zeit eine gewisse Dominanz in der Diskussion erlangt, doch ist in jüngerer Zeit auch von angeborenen Fähigkeiten zur Moral die Rede (Gigerenzer 2008:197).

Kohlberg (1963) konstruierte ein idealtypisches Modell zur moralischen Entwicklung des Menschen, das in drei Stufen vom vormoralischen über rollenkonformes zum Moralprinzipien-Niveau verläuft. Wendet man das Kohlberg-Schema auf die Steuermoral an (Franzen 2010:111), so entspricht die erste, vormoralische Stufe dem Verhalten jener Bürger, die sich nur aus Angst vor Strafe steuerehrlich verhalten; sobald die Wahrscheinlichkeit von Entdeckung und Bestrafung sinkt, steigt das Risiko von Steuerdelikten (vgl. Tab. 3-1).

Tab. 3-1: Compliance nach dem Kohlberg-Schema

I. Vormoralisches Niveau	Compliance aufgrund der Vermeidung von Strafe
II. Rollenkonformes Niveau	Compliance aufgrund der Übereinstimmung mit gesellschaftlichen Erwartungen
III. Moralprinzipien-Niveau	Compliance aufgrund eigenständiger Orientierung an universellen ethischen Werten und Prinzipien

Die zweite, rollenkonforme Stufe trifft auf all jene zu, die Compliance ausüben, um einschlägigen gesellschaftlichen Erwartungen zu entsprechen. Dieses Verhalten ist abhängig vor allem von der sozialen Norm der Steuerehrlichkeit bzw. von sozialen Sanktionen gegen Steuerdelinquenz; die subjektive Wahrnehmung einer weiten Verbreitung (Volkssport) von Steuerdelikten sowie deren Verharmlosung (Kavaliersdelikt) erhöht die

Gefahr von Noncompliance. Auf der dritten Stufe befinden sich jene Bürger, deren steuerehrliches Verhalten einer eigenständigen Orientierung an universellen ethischen Werten und Prinzipien entspringt. Dieser Typus ist weitgehend unabhängig vom Entdeckungsrisiko und sozialer Kontrolle, d.h. Steuerpflichtige mit einer derartigen moralischen Ausrichtung werden sich prinzipiell ehrlich in Steuerfragen verhalten.

Eine ähnliche, sozialpsychologisch fundierte Unterscheidung nimmt Vogel bei einer empirischen Untersuchung von Einstellungen zu Steuern in Schweden vor; auch er unterscheidet zwischen der Vermeidung unerwünschter Reaktionen (z.B. Strafe), dem Versuch, den Erwartungen anderer zu entsprechen und der Übereinstimmung des Verhaltens mit dem eigenen Wertesystem (Vogel 1974:509).

Der Moralpsychologie zufolge – insbesondere bei Piaget und Kohlberg – wird moralisches Verhalten erlernt: Bei ihrer Geburt kennen Menschen keine gesellschaftlichen Regeln, Gesetze oder moralischen Prinzipien, sondern erwerben diese im Laufe ihrer Entwicklung. Einige zeitgenössische Psychologen gehen hingegen davon aus, dass die Fähigkeit zur Moral angeboren ist, auch wenn zu ihrer Entwicklung ein sozialer Kontakt mit der Umwelt benötigt wird. Ein zentrales Argument dafür ist der Vorzug, den begrenzte Rationalität im Unterschied zu vollkommener Rationalität in komplexen Situationen bietet, die im realen Leben häufiger vorkommen als einfache Situationen mit einer sehr überschaubaren Anzahl an Informationen und Optionen. Moralische Entscheidungen würden demzufolge in überwiegendem Maße mit Hilfe von Intuitionen und sozialen Heuristiken getroffen (Gigerenzer 2008:197; Haidt & Bjorklund 2008:206).

Tab. 3-2: Compliance nach sozialen Heuristiken (Gigerenzer 2010)

Heuristische Regel*	**Anwendung auf Steuerverhalten**
a. Imitiere das Verhalten von Gleichaltrigen	Compliance aufgrund mehrheitlicher Steuerehrlichkeit unter den Altersgenossen
b. Berücksichtige alle Optionen gleichmäßig	(Teilweise) Compliance zur Wahrung der Chancengleichheit
c. Wie du mir, so ich dir (Reziprozität)	Compliance bei positiver Wahrnehmung von Staat und Besteuerung
d. Richte dich nach der Voreinstellung	Compliance aus Trägheit

* Die Regeln erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern stellen lediglich eine Auswahl dar (Gigerenzer 2010:545).

Zu diesen Faustregeln zählt zum Beispiel der Rat, sich in moralischen Fragen immer an dem zu orientieren, was vorgegeben oder voreingestellt ist bzw. dem Standard entspricht. Weitere Regeln empfehlen, das Verhalten von Gleichaltrigen zu imitieren oder sich nach dem Prinzip der Reziprozität zu verhalten (vgl. Tab. 3-2). Compliance könnte dementsprechend dadurch gefördert werden, dass Bürger eine staatliche Gegenleistung zur Kenntnis nehmen und honorieren und im reziproken Ausgleich dafür die Besteuerung akzeptieren. Sie können sich auch deshalb steuerehrlich verhalten, weil es die Mehrheit

ihrer Altersgenossen vormacht oder weil es dem Standard entspricht. Indes sind die Heuristiken nicht zwingend an eine positive Moral gebunden, daher können Steuerpflichtige nach der Regel, dass man am besten alle Optionen gleichermaßen berücksichtigt, gewissermaßen *teilweise* Steuern hinterziehen, etwa dergestalt, dass sie bei grundsätzlicher Steuerehrlichkeit hier und da absetzbare Ausgaben leicht überhöht angeben, um solchermaßen beide Chancen zu wahren – bei relativ geringem Strafrisiko können sie so mit ein wenig Glück einen kleinen finanziellen Gewinn einstreichen, um nicht am Ende nur auf das falsche Pferd (der unprofitablen Steuerehrlichkeit) gesetzt zu haben.

Kidder und McEwen (1989:49) unterscheiden acht verschiedene Gründe für Compliance und acht weitere für Noncompliance, wobei es sich zum Teil um Pendants handelt, wie im Falle sozialer Compliance und sozialer Noncompliance (vgl. Tab. 3-3).

Tab. 3-3: Gründe für Compliance und Noncompliance (Kidder & McEwen 1989)

Compliance	Noncompliance
defensive Compliance	verfahrensbedingte Noncompliance
strukturierte Compliance	Noncompliance aus Unwissenheit
vermittelte Compliance	vermittelte Noncompliance
soziale Compliance	soziale Noncompliance
loyale Compliance	symbolischer Steuerwiderstand
eigennützige Compliance	asoziale Steuerhinterziehung
habitualisierte Compliance	habitualisierte Noncompliance
Compliance aus Trägheit	Noncompliance aus Trägheit

Die Gründe sind teilweise intrinsisch motiviert, wie bei loyaler Compliance und trägheitsbedingter Noncompliance, teilweise aber auch eher extrinsisch, wie bei der verfahrensbedingten Noncompliance (Überschreitung von Fristen, Verwendung falscher Formulare etc.) oder der defensiven Compliance (Reaktion auf Strafandrohung). Häufig handelt es sich um Mischformen, die sich nicht eindeutig zuordnen lassen, sondern sowohl intrinsische als auch extrinsische Motive enthalten wie im Falle des symbolischen Steuerwiderstands oder der sozialen Compliance. Dies ist bedeutsam, weil eine intrinsische Motivation zumindest teilweise dem Steuerschema zuzuordnen ist, auch wenn sie partiell dem Entscheidungsfaktor Motivation zugehörig sein mag. Die Grundlagen jedoch finden sich meist im Steuerschema, etwa, wenn sich jemand aus Gründen der Loyalität zur Steuerehrlichkeit entscheidet.

Dabei bedeuten intrinsisch und extrinsisch nicht, dass die Entscheidungsgrundlagen ausschließlich innerhalb oder außerhalb des Individuums zu finden sind. Intrinsisch ist so zu verstehen, dass man in Übereinstimmung mit der eigenen inneren Auffassung handelt und der Antrieb zum Verhalten von innen kommt. Das Gefühl einer moralischen Verantwortung zur Erfüllung der Steuerpflicht entspringt einem inneren Antrieb; auch die eigennützige finanzielle Nutzenmaximierung wird hier als intrinsisch definiert, wenngleich es gute Gründe dafür geben mag, das Streben nach Reichtum in gewissem Sinne als fremd-

bestimmt zu verstehen (Müsseler & Prinz 2002:257). Eine extrinsische Motivation hingegen wird vorwiegend von außen determiniert, etwa durch Lob oder Belohnung.

Ungeachtet dessen, ob die Moral nun eher angeboren oder eher erlernt und ob die Motivation eher als in- oder extrinsisch anzusehen ist – die Moralvorstellungen und damit auch die Steuerschemata von Steuerpflichtigen driften weit auseinander, mit entsprechenden Auswirkungen für die Steuerpolitik: während man Steuerzahler, die nur zwecks Sanktionsvermeidung ehrlich bleiben, gewissermaßen ständig kontrollieren muss, ist eine konstante Überprüfung bei loyalitätsbedingt ehrlichen Steuerzahlern nicht nur unnötig, sondern unter Umständen sogar kontraproduktiv, weil die Kontrolle als Auswuchs eines autoritären Überwachungsstaats wahrgenommen werden könnte. Steuerpolitisch ist es demzufolge sinnvoll, auf verschiedene Steuerschemata unterschiedlich einzugehen statt alle Steuerzahler nach dem Gießkannenprinzip gleich zu behandeln.

Daraus ergeben sich natürlich zwei zentrale Fragen: Wie lassen sich die Steuerschemata von Behördenseite aus unterscheiden und wie sollte die Steuerpolitik auf die verschiedenen Typen eingehen?

Um die Erwartungshaltung nicht zu hoch zu schrauben, sei zunächst noch einmal kurz auf den Status quo verwiesen: Lange Zeit wurden alle Steuerpflichtigen zumindest theoretisch völlig gleich behandelt, vor allem, was die Entdeckungswahrscheinlichkeit von Delikten betrifft. Verschiedene Entwicklungen, darunter insbesondere die kostenbedingte Ressourcenknappheit, führten dann zur Einführung einfacher Risikomanagementsysteme, die unter der Vielzahl von Steuererklärungen, die mit dem bestehenden Personal nicht mehr alle gleichermaßen geprüft werden konnten, sozusagen die Spreu vom Weizen trennen sollte; dementsprechend werden Erklärungen mit einem als höher eingeschätzten Deliktrisiko zu einem höheren Anteil intensiv geprüft, während weniger verdächtige Erklärungen einem geringeren Prüfrisiko unterliegen. Die Risikoeinschätzung konzentiert sich dabei vorwiegend auf die Höhe des Einkommens. Das allerdings ist die einzige, zumindest theoretische Differenzierung bei der Wahrnehmung und Behandlung von Steuerpflichtigen; jede weitergehende Differenzierung im Verhalten zwischen Steuerbehörde und Bürgern – mag sie für sich gesehen noch so grob sein – würde einen Fortschritt und wahrscheinlich eine Verbesserung darstellen. Aus diesem Grund ist es nicht nötig, zwischen acht unterschiedlichen Typen zu unterscheiden, diese zu identifizieren und spezifisch zu behandeln; dies gilt umso mehr, als dass Steuerpflichtige zu verschiedenen Zeiten oder in unterschiedlichen Situationen verschiedene Schemata nutzen können.

Es wäre ein enormer Fortschritt für die Steuerpolitik, zumindest in bestimmten Situationen nicht mehr von *dem* Steuerpflichtigen auszugehen, sondern anzuerkennen, dass es diesbezüglich deutliche Unterschiede zwischen den Bürgern gibt. Folglich ist es nur rational, dass verschieden denkende und handelnde Bürger auch unterschiedlich auf ein und dieselbe Botschaft reagieren. Was liegt dann näher, mit unterschiedlichen Menschen auch unterschiedlich zu kommunizieren? Marketing und Werbung praktizieren dies seit Jahrzehnten mit großem Erfolg und auch politisch wird kein Neuland mehr betreten,

wenn es um zielgruppenspezifische Kommunikation geht – warum also sollte sich die Steuerpolitik die Vorteile, die diese Methode bietet, entgehen lassen?

Der erste Schritt ist dabei die Identifikation von relevanten Zielgruppen, d.h. von Steuerschemata bzw. Steuerpflichtigen, die sich in ausreichendem, möglichst trennscharfem Maße voneinander unterscheiden. Zusätzlich zum Merkmal Steuerschema ist die Aufnahme weiterer Unterscheidungskriterien zu erwägen, wie etwa Einkunftsart, Alter, Geschlecht etc., die von Bedeutung sind für die Informationsaufnahme und -verarbeitung, da junge oder männliche Steuerzahler anders auf ein- und dieselbe Botschaft reagieren als ältere oder weibliche Steuerzahler.

Zu Demonstrationszwecken wurden bereits in einer früheren Studie der Forschungsstelle drei Kategorien von Steuerzahlern aus dem Modell zum steuerlichen Entscheiden und Verhalten abgeleitet: der (klassische) ehrliche Steuerzahler, der Spieler und der notorische Hinterzieher (Franzen 2010:156-160). Diese lassen sich folgendermaßen skizzieren:

1. Das Verhalten des **ehrlichen Steuerzahlers** wird bestimmt durch loyale, soziale und/oder habitualisierte Compliance, die weitgehend intrinsisch motiviert sein dürfte. Für etwaige Gelegenheiten zur Steuerhinterziehung dürfte er weniger anfällig sein, weil er über ein relativ gefestigtes Steuerschema verfügt, vor allem aufgrund der positiven Steuermentalität und der hohen Steuermoral. Somit ist er nicht steuerehrlich zwecks Vermeidung von Strafe, sondern weil er mit dem Prinzip der Besteuerung übereinstimmt.

2. Das Steuerschema von **Spielern** zeichnet sich weniger durch ihre Einstellungen als durch hohe Fachkompetenz und Detailkenntnisse aus. Ihre Steuermentalität ist eher negativ und die Steuermoral fällt lax aus. Die Noncompliance hat meist asoziale Gründe (*free rider*) oder aber ist sozial (z.B. im beruflichen Umfeld) oder durch Fachleute vermittelt. Sie wird oft in einer Phase entwickelt, in der das Steuerschema noch nicht gefestigt ist. Von großer Bedeutung sind die hohe Risikobereitschaft und der Nervenkitzel, der durch die emotionale Aktivierung im Wettstreit mit der Steuerbehörde entsteht.

3. Dem **notorischen Steuerhinterzieher** geht es weniger um das Abenteuer als vielmehr um den finanziellen Gewinn aus dem Steuerbetrug, den er in eigennütziger und asozialer Weise anstrebt. Staatliche Interessen und moralische Bedenken spielen keine nennenswerte Rolle. Das Steuerschema zeichnet sich durch hohe Kompetenz und einen reichhaltigen Erfahrungsschatz aus, der unter hohem Einsatz von Planung und Strategie eingesetzt wird, um das Entdeckungsrisiko gering zu halten. Gelegenheiten für Delikte sind vorhanden oder werden aktiv gesucht bzw. geschaffen.

Diese drei ausgewählten Typen dienen nur als Beispiele dafür, wie eine Abkehr vom derzeitigen ‚Einheitsmodell' des Steuerpflichtigen aussehen könnte. Obwohl es sich um sehr vereinfachte und bewusst plakative Beschreibungen handelt, lassen sie sich eindeutig aus dem steuerpsychologischen SOR-Modell ableiten.

In einem zweiten Schritt sind anschließend zielgruppenspezifische Kommunikationsstrategien bzw. -muster zu entwickeln und anzuwenden.

Für das erste Beispiel, die **ehrlichen Steuerzahler**, lässt sich annehmen, dass sie mit hoher Wahrscheinlichkeit weiterhin ehrlich bleiben, wenn ihr Vertrauen in den Staat und die Steuerbehörden nicht auf allzu große Belastungsproben gestellt wird. Auch wenn bei dieser Gruppe im Vergleich der geringste Aufwand erforderlich ist, um die Compliance zu verstärken, sollte dies keineswegs unterschätzt werden: Zum einen ist diese Form der Compliance letztlich die am wenigsten kontrollaufwendige, da sie im Allgemeinen auch unabhängig von einer Sanktionsbewehrung gewährleistet ist. Zum anderen sind ehrliche Steuerzahler immun gegen soziale Ansteckungseffekte von Steuerdelikten, wirken also gleichsam als Hemmfaktor gegen deren Verbreitung. Sie fungieren als wertvolle Multiplikatoren einer positiven Steuermentalität. Steuerdelinquenz wird in vielen Fällen sozial erlernt; je weniger Lehrer zur Verfügung stehen, desto geringer die Ausbreitung. Daher ist zum einen die positive Einstellung zum Staat und zur Besteuerung aktiv zu unterstützen, mit Nachweisen über die Wichtigkeit des Staates und seiner Institutionen sowie über den sinnvollen Einsatz von Steuermitteln. Des Weiteren können die sozialen Instrumente der Verbreitung einer positiven Steuermentalität bzw. konsolidierter Steuerschema unterstützt werden, etwa über die Installation geeigneter sozialer Netzwerke (denkbar sind eigens implementierte ‚Internetparlamente' engagierter Steuerzahler oder entsprechende Gruppen bei Facebook etc.). Politische Partizipation stärkt die Identifikation mit den entsprechenden Institutionen und fördert eine positive Einstellung zu Steuern. Auf der anderen Seite müssen die Bürger wahrnehmen, dass entgegen aller Vorurteile die Vergeltungsgerechtigkeit gewahrt ist: Wenn Unehrlichkeit erkennbar sanktioniert wird, wirkt sich dies konsolidierend und sinnstiftend auf die Ehrlichkeit aus. Eine genaue, auch demographische Analyse der Zielgruppe wird präzisere Hinweise ermöglichen. So lässt sich die Hypothese aufstellen, dass in dieser Gruppe sowohl ältere als auch weibliche Steuerpflichtige überproportional repräsentiert sind; entsprechende Befunde sind beispielsweise für die Kommunikationsmuster von großer Bedeutung.

Umgekehrt lässt sich die Hypothese vertreten, dass bei der demographischen Zusammensetzung der **Spieler** vor allem junge und männliche Steuerpflichtige stark vertreten sind. Es dürfte sich vermutlich als wenig erfolgreich in Sachen Compliance erweisen, an deren Steuermoral zu appellieren; sinnvoller erscheint es, sich bei dieser Gruppe auf den Risikofaktor zu konzentrieren. Da die Steuerkompetenz relativ ausgeprägt ist, sind simple Verweise auf die Entdeckungswahrscheinlichkeit vermutlich unzureichend; wahrscheinlich ist den meisten Spielern das geringe Entdeckungsrisiko bekannt. Abhilfe kann hier nur schaffen, den Risikofaktor tatsächlich oder zumindest symbolisch zu erhöhen oder glaubhafter zu kommunizieren, dass sich risikoreiches ‚Spiel' mit dem Finanzamt nicht auszahlt und viele ‚Steuertrickser' am Ende entdeckt und bestraft werden. Die Wahrneh-

mung des Risikos lässt sich bei manchen bereits dadurch erhöhen, dass die Grauzone um die ‚kleine Steuerhinterziehung', das Kavaliersdelikt, aufgehoben wird. Es muss in dieser Hinsicht eindeutig konstatiert werden, dass es bei der Steuererklärung eine klare Trennungslinie zwischen ehrlichem und betrügerischem Verhalten gibt, und dass Betrug nicht toleriert wird. Sogar in Italien werden mittlerweile in Fernseh-Spots und auf großen Plakaten Steuerhinterzieher als „Parasiten der Gesellschaft" gebrandmarkt. Während der Erfolg einer derartigen Aktion in Italien abzuwarten bleibt, ist hierzulande die Wahrscheinlichkeit größer, dass eindeutige Botschaften Steuerpflichtige mit wenig gefestigten Einstellungen beeinflussen können. Sollte eine Zielgruppenanalyse beispielsweise bestätigen, dass vor allem junge Männer mit hohem Bildungsniveau zur Gruppe der Spieler zählen, könnte eine Kampagne gezielt auf die Zusammenhänge zwischen Steuern und Bildungseinrichtungen eingehen.

Vergleichsweise gering dürften die Einflussmöglichkeiten der Steuerpolitik auf den **notorischen Steuerhinterzieher** sein, der gezielt und in vollem Bewusstsein seines illegalen Handelns den Staat um Steuern betrügt. Seine Steuerkarriere hat ihm irgendwann die Gelegenheit zu erfolgreicher Steuerhinterziehung geboten und auch die weiteren, aus seiner Sicht positiven Erfahrungen mit Steuerdelikten bestärken ihn in seinem Verhalten, dass nicht durch eine hohe Steuermoral oder eine ausgeprägt positive Einstellung zum Staat gefährdet sein dürfte. In diesem Fall ist vermutlich nur mit Erhöhungen des Risikos, der Entdeckungswahrscheinlichkeit oder der Strafe eine Verhaltensänderung zu bewirken, aber kaum mit einer speziellen Kommunikationsstrategie, da Steuerpflichtige, die vorsätzlich und eigennützig asoziale Hinterziehung mit dem alleinigen Zweck der finanziellen Bereicherung betreiben, generell wenig empfänglich für Kommunikationsversuche sein werden. Erschwert wird die Einflussnahme durch einen hohen Grad an Motivation und starkes Involvement, auf die im Folgenden noch einzugehen sein wird.

Bereits diese exemplarische Darstellung lässt die Einflussmöglichkeiten von Steuerpolitik auf Steuerschemata und Steuerpflichtige erkennen. Zudem erweisen sich die Handlungsspielräume bei den jeweiligen Typen als unterschiedlich. Es spricht nichts dagegen, sich zunächst auf jene Gruppen zu konzentrieren, wo es sinnvoll erscheint und die Erfolgsaussichten größer sind; so lässt sich die Gruppe der ehrlichen Steuerzahler problemlos feiner differenzieren und zielgruppenspezifischer ansprechen. Die Kommunikationsmuster werden zudem konkreter, wenn neben dem Steuerschema auch Entscheidungsfaktoren wie Motivation, Risikoverhalten oder Neutralisation mit eingebunden werden.

▶ Einstellungen zu Steuern basieren weniger auf präzisen Kenntnissen und logischen Folgerungen als mehr auf diffusen und unbewussten Gefühlen. Zentrale Kategorien des Steuerschemas wie Steuergerechtigkeit, Steuermentalität und Steuermoral dürfen daher nicht nur auf **kognitiver** Ebene mit rationalen, bewussten Argumenten aufgebaut und gefestigt werden – die Steuerpflichtigen müssen die Gerechtigkeit in der Besteuerung auch **affektiv, unbewusst, intuitiv** empfinden. Dazu gehört, dass man Gerechtigkeit nicht nur hier und da, sondern umfassend als **Gesamtkonzept** wahrnehmen kann. Steueramnestien oder schonender Umgang mit der Geldwäsche vermögender Bürger wirken kontraproduktiv und zerstören jenes Vertrauen, das andernorts mühsam aufgebaut wurde. Das Konzept des Steuerschemas zeigt Steuerpflichtige nicht als homogene Masse, sondern als Individuen, die verschiedene **Typen** erkennen lassen. Während sich professionelle Steuerbetrüger wohl nur durch Erhöhung von Risiko und Strafe von Delikten abschrecken lassen, sind die Einflussmöglichkeiten auf ehrliche Steuerzahler oder Spielertypen mittels zielgruppenspezifischer Kommunikationsstrategien größer. ◀

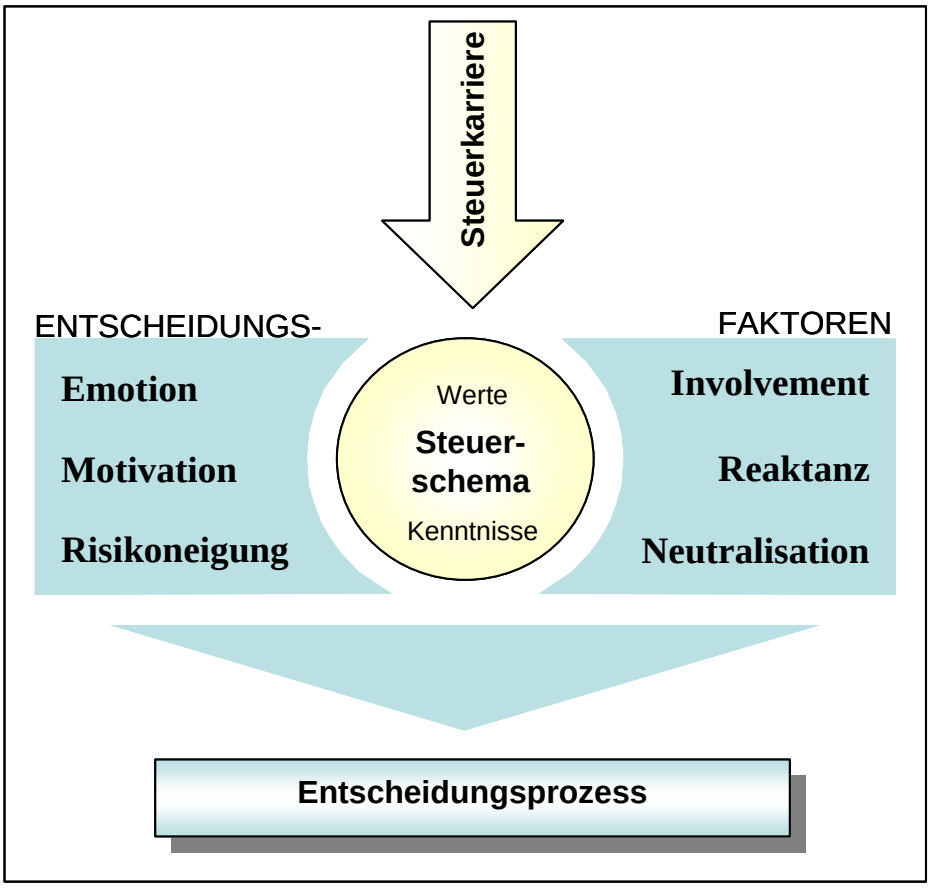
3.3.3 Entscheidungsfaktoren

Steuerkarriere und Steuerschema bilden den Hintergrund ab, vor dem die Entscheidung getroffen wird; sie liefern nötige Basisinformationen und Sachkenntnisse und beherbergen Einstellungen, Moral und Werte zu steuerlichen Fragen. Entscheidungen zum Thema Steuern werden zudem von einer ganzen Reihe spezieller Faktoren teilweise ganz erheblich beeinflusst. Die Rolle der Entscheidungsfaktoren wurde bereits im ersten Teil dieses Forschungsprojektes ausführlich dargestellt (Franzen 2010:112-136).

Die konkrete Auseinandersetzung mit den Steuern stellt die Steuerpolitik den Bürgern anheim. Dies scheint auf der impliziten Annahme zu beruhen, dass sich Steuerpflichtige dem Thema schon mit der angemessenen Sachlichkeit widmen werden. Allerdings ist es kein Geheimnis, dass Steuern durchaus Emotionen wecken, nicht selten ausgesprochen negative; viele Bürger sind unzufrieden mit den steuerlichen Forderungen oder der Verwendung von öffentlichen Haushaltsmitteln. Zudem wird offen über unterschiedliche Motivationen für Steuerehrlichkeit und Steuerbetrug diskutiert, etwa im Zusammenhang mit schattenwirtschaftlichen Aktivitäten oder im Fall Zumwinkel, bei dem viele die Frage stellten, warum wohl ein derart vermögender Mann ein solches Risiko eingeht.

Eine angewandte Steuerpolitik sollte den Einfluss von Entscheidungsfaktoren wie Emotionen, Motivationen, Involvement usw. anerkennen und berücksichtigen; dies würde die Erfolgsaussichten ihrer Konzepte deutlich steigern und die Umsetzung von steuerpolitischen Konzepten auf ein realistisches Fundament stellen.

Abb. 3-4: Entscheidungsfaktoren



▷ **Emotion**

Emotionen sind innere Erregungsvorgänge, die als angenehm oder unangenehm wahrgenommen und bewusst oder unbewusst erlebt werden. Sie dienen vor allem der Fokussierung von Aufmerksamkeit und einer starken Aktivierung des Individuums; emotionale Stimulation verbessert die gesamte kognitive Informationsverarbeitung.

Menschen suchen nach innerer Erregung, nach Aktivierung, weil sie unabhängig von der emotionalen Qualität als angenehm empfunden wird (Kroeber-Riel & Weinberg 2003:114). Die stimulierende Wirkung der Aktivierung führt zu einer fortwährenden Suche nach Reizen, die heutzutage vor allem im Konsum stattfindet – Stichwort: Erlebnisorientierung als Lebensstil. Besteuerung kann sich vor diesem Hintergrund frustrierend auswirken, denn der finanzielle Verlust führt zu einer Einschränkung der Konsumoptionen (Nutzeneinbußen).

Dieser Zusammenhang lässt sich ohne Weiteres für Steuersenkungskampagnen instrumentalisieren: „Konsum macht glücklich → Einkommen ermöglicht Konsum → Steuern verkürzen Einkommen → Steuern machen unglücklich“. Obwohl Emotionen die Aufmerksamkeit fokussieren, bleiben sie selbst oft eher im Verborgenen, d.h. das Individuum ist sich seiner Emotionen häufig nicht bewusst. Dies wird dadurch unterstützt, dass Emotio-

nen oft durch Bilder und unmerklich übermittelt werden. Bilder wirken als Reize direkter und automatischer als Sprache, ohne kognitive Kontrolle. Ihre vollständige Wirkung erschließt sich dem Betrachter meist nur teilweise. Ein bekanntes Beispiel ist die Darstellung des Leviathan, eines mächtigen Seeungeheuers und Sinnbild des allmächtigen Staates in der Staatsphilosophie von Thomas Hobbes (1651), das bis zum heutigen Tag von Steuergegnern gerne als Abbild des ‚totalen Steuerstaates' verwendet wird.

Abb. 3-5: Die Vernichtung des Leviathan
von Gustave Doré (1865)

So nennt der Philosoph Peter Sloterdijk die progressive Einkommensbesteuerung eine „sozialistische Enteignung" des „geldsaugenden Ungeheuer[s]" und spricht von der „Kleptokratie des Staates" (FAZ, 13.6.2009); die Wortwahl erinnert sowohl an Äußerungen der US-amerikanischen *Tea Party* als auch der hiesigen FDP. Der Steuerrechtler Paul Kirchhof widerspricht ihm mit dem Argument, ein Staat, der Freiheit in der Ökonomie garantiere, benötige den Steuerzwang (FAZ, 7.11.2009).

Die zentrale Erkenntnis für die Steuerpolitik ist, dass sie das Feld der Emotionen bislang de facto ignoriert hat und den Gegenspielern überlässt, also jenen, die aus unterschiedlichen Gründen Steuern minimieren wollen und dabei nicht nur auf sachliche Argumentation setzen, sondern teilweise gezielt auf die Wirkung von Emotionen setzen. Deutlich wird dies in der bereits erwähnten Analyse der angloamerikanischen Metapher *tax*

relief, in der Steuern in einer Bildsprache als Heimsuchung oder Plage dargestellt werden (vgl. ▷ *Diskriminierung von Steuern*, S. 72). Die generelle Diskriminierung der Steuern verläuft auf diese Weise eher implizit; sie findet nicht im Rahmen einer bewussten, kognitiven Auseinandersetzung statt, sondern verläuft unterschwellig, auf einer affektiven, unbewussten Ebene. Das macht sie weniger angreifbar für Gegenargumente und bietet eine größere Chance, dass sie von vielen unbewusst übernommen und nicht hinterfragt wird. Lakoff (2003) unterstellt republikanischen Politikern, die Verwendung des Begriffes zu Zeiten der George W. Bush-Administration gezielt zur Diskreditierung von Steuern eingesetzt zu haben. Während Kritiker diese Behauptung in die Nähe von Verschwörungstheorien rückten, zeigen die Aktivitäten der *Tea Party* in der jüngeren Vergangenheit, dass der Kampf für Steuersenkungen bzw. gegen jegliche Form von Steuererhöhungen in den USA dogmatische bzw. fundamentalistische Züge angenommen hat. Vor diesem Hintergrund scheint es nicht unwahrscheinlich, dass der Begriff *tax relief* ganz bewusst zur Diskreditierung von Steuern genutzt wurde, und dies möglichst häufig, da die erwünschte Konnotation bei jeder Verwendung verstärkt wird, selbst dann, wenn derjenige, der den Begriff benutzt, sich des Effektes gar nicht bewusst ist.

Auch der Begriff ‚Kavaliersdelikt' wirkt auf ähnliche Weise, und verharmlost dabei die Attribute und Konnotation des Steuerbetrugs. Während mit einem Betrüger die meisten Menschen wohl etwas Negatives assoziieren – etwa eine Person, die vorsätzlich ihren Mitmenschen falsche Tatsachen vorspiegelt und ihnen damit zum Zwecke der eigenen Bereicherung materiellen Schaden zufügt –, evoziert der Begriff des Kavaliers einen ehrenhaften Mann mit ritterlichen Tugenden, der andere eher beschützt als sie zu hintergehen. Die unterschiedlichen Bilder, die mit den Begriffen Betrüger und Kavalier assoziiert werden, wirken sich – meist wenig bewusst und unter Umgehung der kognitiven Kontrolle – auf die Beurteilung der Sachverhalte aus: das Kavaliersdelikt wird damit beschönigt und verharmlost, es gilt zumindest nicht als ehrenrührig oder unmoralisch; der Deliktcharakter wird zu einem gewissen Grad neutralisiert. Dabei ist es nicht ganz unpassend, dass das Kavaliersdelikt ursprünglich ‚Fehltritte' von Adligen bezeichnete, die durch die Wahl der Begrifflichkeit beschönigt wurden, und heutzutage vorzugsweise in einkommensstarken oder vermögenden Bevölkerungsschichten – also der heutigen Elite – Verwendung findet.

Ein weiteres Bild, das häufig in Zusammenhang mit wirtschaftsliberaler Kritik an Steuern zitiert wird, ist der ‚schlanke Staat'; gemeint ist meist die Forderung nach einem möglichst reduzierten, effizienten Staat und nach Deregulierung. Evoziert wird automatisch das Bild eines dicken, fettleibigen Staates als Gegenwartszustand, der unkontrolliert und unmäßig nach immer höheren Steuern verlangt, die unangemessen und unsachgemäß verprasst werden. Das Bild ist unmittelbar und in seiner Einfachheit auch allen Bürgern verständlich und einprägsam; neben der konkreten Vorstellbarkeit transportiert es eine – zumindest in der heutigen Zeit – eindeutig negative Konnotation: dicke, fettleibige Personen werden als ungesund, psychisch oder physisch krank und benachteiligt wahrgenommen, während die zeitgenössische Vorstellung von einer gesunden Person impliziert, dass sie schlank ist.

Auch das vieldiskutierte Zitat des FDP-Politikers Westerwelle – "Wer dem Volk anstrengungslosen Wohlstand verspricht, lädt zu spätrömischer Dekadenz ein" –, weckt bei Zuhörern Vorstellungen von beleibten römischen Bürgern, die sich in liegender Position an leiblichen Genüssen delektieren. Ob sich diese Visualisierungen tatsächlich mit der Realität jener Bürger decken, die Sozialtransferleistungen nach Hartz IV bzw. Arbeitslosengeld II beziehen, rückt angesichts des bildgewaltigen Zitats in den Hintergrund. Metapher und Botschaft aber sind sehr eingängig, werden sofort verstanden und sorgen für die gewünschte Aufmerksamkeit. Westerwelle nutzt mehr als andere Politiker in geschickter Weise die Möglichkeiten der emotionalen Kommunikation. Offenbar ist ihm bewusst, dass häufige Wiederholungen die Erfolgsaussichten von Botschaften verstärken; so diente das gebetsmühlenartige Repetieren der Forderung nach einem „niedrigeren, einfacheren und gerechteren Steuersystem“ dem Wiedererkennungswert und der Verstärkung.

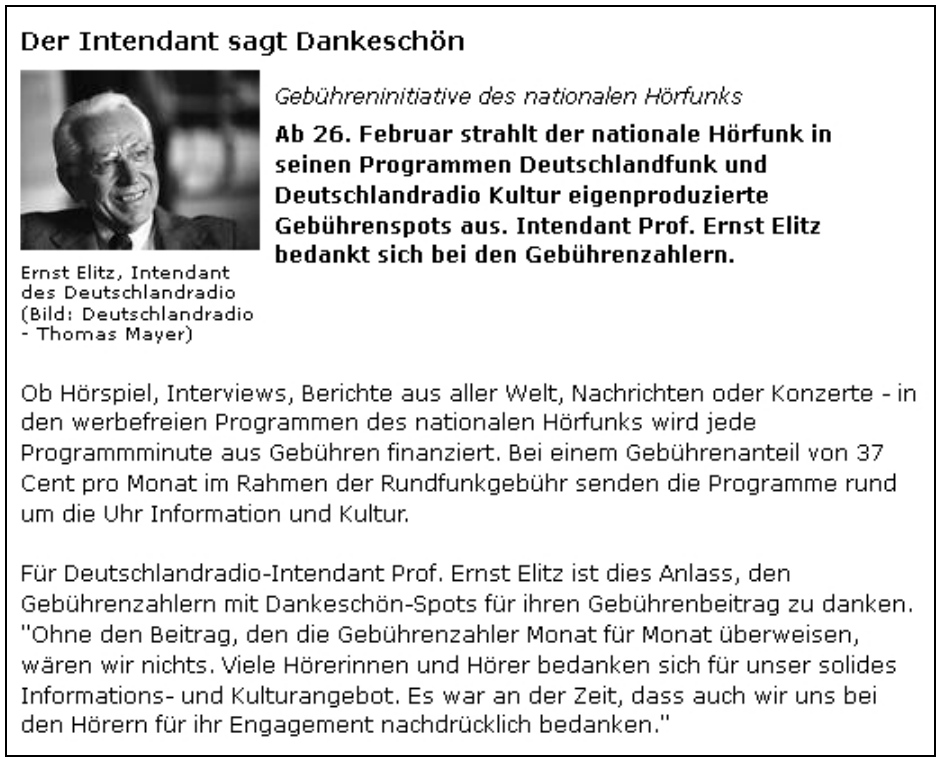
Aufsehen erregte auch ein Zitat des damaligen Finanzministers Steinbrück (SPD), vor allem in der Schweiz, als er indirekt damit drohte, die OECD könne eine schwarze Liste mit Steueroasen erstellen; dies nannte er "die siebte Kavallerie in Fort Yuma, die man auch ausreiten lassen kann". Er schwächte die Drohung ab, in dem er ergänzte, sie müsse nicht unbedingt ausreiten: "Die Indianer müssen nur wissen, dass es sie gibt" (Süddeutsche Zeitung, 18.3.2009). Steinbrück evoziert ein Wildwest-Szenario, in der die OECD die Rolle der US-Army übernimmt, während die Schweiz mit den Indianern gleichgesetzt wird – ein Bild, das mental unmittelbar ‚einsichtig‘ ist und dessen Rollenverteilung keinen Zweifel daran lässt, wer der Gute und wer der Böse ist und wer sich am Ende durchsetzen wird. Der Zuhörer muss lediglich den ein oder anderen klassischen Western kennen, ohne jemals etwas von Fort Yuma oder der siebten Kavallerie gehört zu haben, um den Inhalt der Metapher zu verstehen. Die Äußerung sorgte in der ansonsten eher sachlich-trockenen Sprache des Finanzministeriums bei vielen für Heiterkeit, was die emotionale Wirkung des Bildes zusätzlich verstärkt.

Die Beispiele zeigen, dass auch bei steuerpolitischen Themen Emotionen genutzt werden, um Interessen durchzusetzen. Allerdings wird das in Deutschland bislang eher selten und unsystematisch praktiziert und in den meisten Fällen richten sich derartige Aktionen *gegen* Steuern. Indes lassen sich emotionale Kommunikationsebenen mit den entsprechenden Kampagnen auch gezielt und nachhaltig zu einer Verbesserung der Compliance einsetzen. Nahezu alle produktbezogenen Einstellungen können durch emotionale Werbung verändert und verbessert werden (Kroeber-Riel & Weinberg 2003: 135) und fast jeder Reiz lässt sich konditionieren, allerdings unter der entscheidenden Einschränkung, dass der Reiz selbst keine starken Eigenreaktionen auslöst.

Aus diesem Grund ist es ratsam, bei Kampagnen zur Imageverbesserung von Steuern auf einer anderen, eher ungewohnten Stufe anzusetzen bzw. einen Perspektivwechsel vorzunehmen. Im Zentrum einer derartigen Kampagne sollten also nicht die Steuern stehen, sondern die Aufmerksamkeit ist auf die *Leistungen* zu lenken, die mit Hilfe der Steuern geschaffen werden. Beispiele bieten die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten, die sich zwecks Imageverbesserung des Gebühreneinzugs bei Zu-

schauern und Zuhörern ausdrücklich für die Gebühren bedanken. Im Fokus stehen aber nicht die Gebühren, sondern die erbrachten Leistungen der Sendeanstalten.

Abb. 3-6: Danksagungen an Gebührenzahler



Der Intendant sagt Dankeschön

Ernst Elitz, Intendant des Deutschlandradio (Bild: Deutschlandradio - Thomas Mayer)

Gebühreninitiative des nationalen Hörfunks

Ab 26. Februar strahlt der nationale Hörfunk in seinen Programmen Deutschlandfunk und Deutschlandradio Kultur eigenproduzierte Gebührenspots aus. Intendant Prof. Ernst Elitz bedankt sich bei den Gebührenzahlern.

Ob Hörspiel, Interviews, Berichte aus aller Welt, Nachrichten oder Konzerte - in den werbefreien Programmen des nationalen Hörfunks wird jede Programmminute aus Gebühren finanziert. Bei einem Gebührenanteil von 37 Cent pro Monat im Rahmen der Rundfunkgebühr senden die Programme rund um die Uhr Information und Kultur.

Für Deutschlandradio-Intendant Prof. Ernst Elitz ist dies Anlass, den Gebührenzahlern mit Dankeschön-Spots für ihren Gebührenbeitrag zu danken. "Ohne den Beitrag, den die Gebührenzahler Monat für Monat überweisen, wären wir nichts. Viele Hörerinnen und Hörer bedanken sich für unser solides Informations- und Kulturangebot. Es war an der Zeit, dass auch wir uns bei den Hörern für ihr Engagement nachdrücklich bedanken."

(Quelle: http://www.dradio.de/wir/danke/597923/)

(Quelle: http://www.ardzdf.de/; 25.8.2011)

Zum Thema Steuern lassen sich verschiedene Kampagnen lancieren, etwa mit Hilfe von Postern, auf denen Feuerwehrleute, Erzieher(innen), Ärzte oder Pflegepersonal abgebildet sind und Emotionen wie Sicherheit, Geborgenheit, Hilfe ansprechen. Die zentrale Botschaft kann in einem einfachen Satz formuliert werden, und gleichsam beiläufig ist der Zusammenhang mit den Steuern angefügt.

Abb. 3-7: Entwurf für eine Kampagne zur Verbesserung der Compliance

So ist in Abbildung 3-7 ein älterer Patient mit zwei Krankenschwestern zu sehen. Während die eine Pflegerin die Hand des Patienten hält (Sicherheit, Geborgenheit), blickt ihn die andere von hinten freundlich lächelnd an; er selbst blickt zuversichtlich in Richtung des Betrachters und strahlt Ruhe und Gelassenheit aus. Im Text wird zunächst die hohe Qualität des deutschen Gesundheitssystems betont, das bekanntermaßen im internationalen Vergleich sehr gut abschneidet und jedem Bürger zur Verfügung steht. Die Botschaft spricht damit das wichtige biologische Bedürfnis nach physischer Sicherheit bzw. Unversehrtheit an und unterstreicht die Gewährleistung dieses Bedürfnisses durch den Staat. Anschließend wird auf kurze und prägnante Weise der Zusammenhang mit den eigenen Steuerzahlungen hergestellt.

Bild und Text lassen sich noch verbessern; es soll hier nur exemplarisch dargestellt werden, wie man Steuern mit positiven Assoziationen verknüpfen kann. Als vorteilhaft für eine neue Form der Kommunikation erweisen sich Plakate oder Spots, in denen ‚trockene' Themen wie Steuern auf humoristische Art angegangen werden, mit Wortwitz oder visuellen Anspielungen („siebte Kavallerie von Fort Yuma"). Denkbar ist auch die Darstellung eines Stadtplans, der Preisschilder für Straßen und öffentliche Einrichtungen wie Polizeidienststellen, Feuerwehr, Schulen, Gerichtsgebäude etc. aufweist und so auf ungewohnte Weise die ‚versteckten' Kosten für die Infrastruktur offenlegt.

Die emotionsgeladenen Einstellungen zum Thema Steuern dürften sich ebenfalls bessern, wenn die Aktivierung in steuerfinanzierten Bereichen gefördert wird, etwa über verstärkte Partizipation in Bereichen wie Bildung oder Gesundheit. Dabei lässt sich der gesellschaftliche Trend zu stärkerem Interesse an Partizipation nutzen und die Rolle von Bürgern bei öffentlichen Aufgaben stärken, wie es derzeit in der Funktion von Patienten-

beauftragten etc. bereits ansatzweise erkennbar ist. Je mehr Menschen in derartigen Aufgabenbereichen eingebunden sind, desto einfacher und nachhaltiger gestalten sich die Optionen, ihnen direkt und über den Multiplikatoreffekt anderen Mitmenschen indirekt Sinn und Nutzen von Steuern zu vermitteln. Diese Mitarbeit ist auch unter dem Aspekt sinnstiftender Aktivitäten zu sehen – und als Alternative zum Konsum: die Erlebnisorientierung, die vorwiegend dort gesucht, doch oft nicht befriedigt wird, kann unter Umständen eher und nachhaltiger im Umgang mit kranken, hilfsbedürftigen oder lernwilligen Mitmenschen gefunden werden.

Abb. 3-8: Entwurf für eine Kampagne zur Verdeutlichung des Nutzens von Steuern

(Ausgaben laut Statist. Jahrbuch 2010:588-590)

Individuen passen sich vergleichsweise schnell an gewohnte Umgebungen an und scheuen dann den Wechsel in alternative, prinzipiell gleich attraktive Umgebungen. Diese Kombination von Anpassung und Verlustaversion gewährt durch eine Reduktion der Attraktivität von Alternativen einen gewissen mentalen Schutz gegenüber dem Bedauern verpasster Gelegenheiten und dem Neid auf den Wohlstand anderer. Dieses Phänomen korrespondiert mit der kognitiven Dissonanztheorie. Für die Steuerpolitik, insbesondere für Steuergesetze und Steuerreformen, lässt sich daraus die Erkenntnis ableiten, dass *ein* großer Wurf bedeutend vorteilhafter ist als viele kleine ‚Reförmchen'.

Eine Verbesserung der emotionalen Einstellungen zu Steuern würde sich natürlich auch einstellen, wenn die Dominanz der gesellschaftlichen Orientierung an Konsum, materiellem Erfolg und Wohlstand abnehmen würde, zugunsten der Aufwertung von sozialer Anerkennung, moralischer Aufrichtigkeit, sozialer Gerechtigkeit, Solidarität, Hilfsbereitschaft, Empathie, Loyalität, Zuverlässigkeit und Verantwortungsbewusstsein. Die Ent-

wicklung in den letzten Jahrzehnten, darunter insbesondere Trends wie Modernisierung, Rationalisierung und Individualisierung (Fores 2007), hat nutzenökonomische, rationale Orientierungen einseitig gefördert, aber zugleich jene Werte (und deren Generatoren wie Kirche, Gewerkschaften, Parteien etc.) beschädigt, auf denen eine soziale Marktwirtschaft aufbaut. Das Böckenförde-Theorem – nach dem ehemaligen Bundesverfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde –, demzufolge der freiheitliche, säkularisierte Staat von Voraussetzungen lebt, die er selbst nicht garantieren kann, lässt sich auf die Wirtschaft übertragen und erst recht auf die moderne Gesellschaft. Wenn aus übertriebenem Eigeninteresse jegliche Verantwortung, Haftungsbereitschaft und Solidarität abgelehnt werden, kommt dies in der Konsequenz der Aufkündigung des Gesellschaftsvertrages gleich und führt letzten Endes in die Anomie. Werte und Orientierungen, die Steuern nahezu ausschließlich in negativem Licht erscheinen lassen, tragen zur Auflösung der organischen Solidarität bei (Durkheim 1977:172). Staat und Steuerpolitik sind gut beraten, diesen Entwicklungen entschieden entgegenzutreten, sich stärker als Wertegeneratoren zu engagieren und gemeinschaftlich orientierte, solidarische Werte aktiv aufzubauen und zu unterstützen. Dies sollte gerade auch auf der emotionalen Ebene stattfinden, auf der sich Werte besser und nachhaltiger installieren lassen.

Ein zentraler Punkt könnte die faktisch hohe Lebensqualität in Deutschland sein, die von vielen Ausländern oder Deutschen mit Auslandserfahrung stärker registriert wird als von den Einheimischen. Aus diesen Gruppen könnten ausgewählte Protagonisten mit hoher Glaubwürdigkeit und Reputation im Rahmen von Kampagnen ihr Urteil über Deutschland abgeben, in sachlich wirkender Form. Dabei ist darauf zu achten, dass die Aktion nicht übertrieben formuliert wird, wie seinerzeit in der Kampagne „Du bist Deutschland“, die eher unfreiwillige Komik und verbreitete Verständnislosigkeit auslöste. Die Staatseinstellung korreliert mit der Steuermentalität und könnte sich unter Umständen sogar ohne explizite Erwähnung von Steuern positiv auswirken.

▶ Emotionen werden bislang vor allem genutzt, um Stimmung *gegen* Steuern zu machen, durch Diffamierung der Steuern oder Verharmlosung von Steuerbetrug. Dabei können Emotionen auch zu einer Imageverbesserung der Steuern beitragen, wenn z.B. der Nutzen nicht nur auf rational-kognitiver, sondern auch auf emotionaler Ebene kommuniziert wird. ◀

▷ Motivation

Emotionen dienen der Aktivierung des Individuums – Motivationen bestimmen die Richtung dieser Aktivierung und lenken das Verhalten beispielsweise auf Ziele wie Leistung, Macht oder sozialer Anschluss. Dabei wird das Verhalten im Allgemeinen nicht von einem, sondern mehreren Motiven geprägt.

Motivationen setzen sich aus Motiven und Reizen zusammen, also den organismus- und den situationsseitigen Determinanten des zielgerichteten Verhaltens. Der Staat kann von seinen Bürgern kaum erwarten, dass sie Motive wie moralische Aufrichtigkeit oder

soziale Gerechtigkeit verfolgen, wenn er auf der anderen Seite nicht entsprechende Anreize setzt. Die Steuerpolitik muss soziale Gerechtigkeit demonstrieren und die Steuerzahler als respektable Gesprächspartner auf Augenhöhe ansprechen. Während Steuerhinterziehung sichtbar verfolgt und geahndet wird (Vergeltungsgerechtigkeit), darf die Bevölkerung insgesamt keineswegs unter Generalverdacht gestellt werden. Es ist genauer zu untersuchen, welche Anreize den wünschenswerten Motiven entsprechen und wie Compliance situationsseitig besser gefördert werden kann.

Wie kann die Steuerpolitik grundsätzlich Motivationen zur Verbesserung der Steuerehrlichkeit nutzen? Da sich Einstellungen zu Produkten nur dann verbessern lassen, wenn der jeweilige Reiz keine allzu starken Eigenreaktionen auslöst, dürften die Erfolgsaussichten einer Imageverbesserung von Steuern bei überzeugten Steuergegnern relativ gering sein. Daher sollten sich entsprechende Kampagnen zunächst gezielt auf jene Personen konzentrieren, deren Einstellungen wenig gefestigt sind, beispielsweise jüngere, zukünftig steuerpflichtige Bürger oder Zielgruppen, von denen bekannt ist, dass ihre Ansichten zum Thema Steuern noch wenig gefestigt sind. Einerseits ist ein erfolgreicher Imagewandel unter dem Aspekt der sozialen Ansteckung doppelt wertvoll, andererseits lassen sich an noch unentschlossenen Gruppen Instrumente testen und verbessern, die zu einem späteren Zeitpunkt auch für entschiedene Gegner Erfolgsaussichten aufweisen.

Hinsichtlich der Motivation menschlichen Verhaltens existieren verschiedene theoretische Ansätze (Franzen 2010:118), die unterschiedliche Implikationen für die Steuerpolitik mit sich bringen. Sowohl aus der Theorie der Leistungsmotivation als auch der Theorie der Zielsetzung lässt sich ableiten, dass steuerliche Delikte weitaus stärker öffentlich diskreditiert werden müssen, um den Eindruck des Kavaliersdeliktes zu schwächen. Entgegen der weit verbreiteten Überzeugung, der Steuersünder schade allenfalls einem anonymen Opfer, ist deutlich zu machen, dass jeder einzelne Bürger geschädigt wird und der Steuerhinterzieher verantwortlich für Steuererhöhungen ist. Hier bietet sich ein Vergleich mit Ladendiebstahl oder Versicherungsbetrug an, bei denen die deliktbedingten Kosten auf Preise bzw. Prämien für ehrliche Käufer und Versicherungsnehmer umgelegt werden. Die falschen Vorstellungen zur Anonymität des Opfers oder die völlige Verleugnung von Opfer oder Tat müssen anhand konkreter, praktischer Darstellung von Schäden widerlegt werden. Dabei ist auch zu erwägen, wie man das Image des Steuerhinterziehers verändern kann. Während sich bei vielen das Bild eines cleveren, raffinierten Geschäftsmannes hält, könnte man ihn als sozialen Schmarotzer und Parasiten, als raffgierigen und narzisstischen Egozentriker entlarven; eine derartige Darstellung darf jedoch nicht über das Ziel hinausschießen.

Gleichzeitig muss sich die Steuerpolitik intensiver mit der Frage auseinandersetzen, wie sich Steuerehrlichkeit als einzig akzeptables soziales Verhalten darstellen und insgesamt aufwerten lässt. In dieser Frage sind die – bereits im Kapitel Steuermoral (vgl. S. 84) erwähnten – moralischen Entwicklungsstufen (Kohlberg), sozialen Heuristiken (Gigerenzer), Compliancegründe (Kidder & McEwen), aber auch soziale Motivationsprinzipien für Compliance – Bindung, Konsistenz, Reziprozität, soziale Bewährtheit oder Autorität (Cialdini 1989:204) – von Bedeutung; sie sollten gezielt auf ihre praktische Nutzbarkeit für

die Steuerpolitik hin untersucht werden. Eine Strategie zur Steigerung der Attraktivität von Steuerehrlichkeit kann sich an den folgenden vier Schritten orientieren (Kotler & Lee 2008:165):

1. Steigerung des Nutzens, den Compliance mit sich bringt
2. Minderung der Barrieren/Kosten von Compliance
3. Minderung des Nutzens von Noncompliance
4. Anhebung der Barrieren/Kosten für Noncompliance

Tab. 3-1: Vorteile und Barrieren von Compliance und Noncompliance

	Angestrebtes Verhalten: *Compliance*	**Verhaltensalternative: *Steuerhinterziehung***
Subjektive Vorteile und Motivationen	Ich vermeide eine Strafe. Ich komme meiner Bürgerpflicht nach. Ich orientiere mich in Steuerfragen an der Mehrheit. Ich unterstütze den Staat. Ich unterstütze Ärmere und Benachteiligte. Ich bin gerne ehrlich. Ehrlich zu sein ist einfacher für mich als zu betrügen. Ich bin ein Vorbild für andere. Ich möchte nicht vor anderen als Betrüger dastehen. Wer Hilfe erwartet, muss Hilfe geben.	Ich habe mehr Geld für mich. Ich trickse die Behörden aus. Ich lasse mir nichts vorschreiben. Der Staat hat kein Recht auf mein Geld. Mein Geld ist zu kostbar für Verschwendung/Sozialhilfe. Ich füge niemandem Schaden zu. Die Steuergesetze sind ungerecht. Ich muss meine Familie/Firma unterstützen. Alle hinterziehen Steuern.
Subjektive Barrieren und Kosten	Steuergesetze sind kompliziert. Ich weiß nicht, wie ich meine Steuern korrekt erklären soll. Meine Kollegen schwindeln, also muss ich das auch tun. Meine Steuern sind zu hoch. Wer ehrlich Steuern zahlt, wird doch ausgelacht von anderen.	Ich will keine Gesetze übertreten. Steuerdelikte werden bestraft. Täuschungsmanöver sind aufwendig. Andere könnten schlecht von mir denken.

Innere Barrieren gegen Compliance können z.B. Informationsdefizite sein oder der Mangel an Sachkenntnissen. Äußere Hindernisse können in bestimmten Normen innerhalb des sozialen Umfelds oder einer Subkultur bestehen, in der Steuerdelikte überwiegen, oder die Intransparenz von Steuergesetzen, derentwegen Delikte manchmal weniger aufwendig erscheinen als Compliance. Eine Motivationsstrategie zur Steigerung der Steuerehrlichkeit kann beispielsweise bedeuten, dass die Finanzverwaltung den Mehraufwand, der aus dem Nachweis zusätzlicher Einkünfte entsteht, erheblich reduziert; bei der überwiegend maschinellen Prüfung von Steuererklärungen kann die Deklaration auch klien-

tenzentriert ausgerichtet werden. Behörden können Informationen, die steuerehrliches Verhalten fördern, vereinfachen und leichter verfügbar machen.

Der subjektive Nutzen von Steuerehrlichkeit hängt ab von der jeweiligen Persönlichkeit. Während manche sich nur ungern einem Entdeckungs- und Strafrisiko aussetzen, ziehen andere Nutzen aus gewohnheitsmäßiger Steuerehrlichkeit, nämlich aus den Vorteilen, die Routinen (zeitliche und finanzielle Einsparungen) mit sich bringen. Ehrlichkeit kann ebenso auf altruistischen Motiven oder der sozialen Reziprozitätsheuristik beruhen.

Die Verhaltensalternative zur Steuerehrlichkeit ist der illegale Steuerwiderstand – die Steuerhinterziehung. In den meisten Fällen ist sie motiviert durch finanzielle Bereicherung bzw. Widerstand gegen die steuerbedingte Verkürzung der Einkünfte. Weitere Gründe sind politisch motivierter Widerstand gegen Steuern (der die Legitimität des Staates oder der steuerlichen Forderung bestreitet), die Freude am Katz-und-Maus-Spiel mit Finanzbehörden oder die Abneigung gegen komplizierte Steuerformulare. Der Nutzen von Steuerdelikten kann somit in monetärer Bereicherung liegen, im politischen Protest oder im Gefühl, cleverer als Staat und Finanzamt zu sein. Die Kosten bestehen im Risiko der Entdeckung und Bestrafung und werden subjektiv höchst unterschiedlich eingeschätzt.

Abb. 3-9: Entwurf für eine Kampagne für Förderung von Compliance

Wenn die monetäre Gewinnorientierung als absolut oberste Maxime gilt, ist eine Barriere genommen, die normalerweise der Deliktbereitschaft im Weg steht: moralische Vorbehalte gegen Gesetzesverstöße. Der Einfluss der Ökonomisierung der Lebenswelt ist vor dem Hintergrund der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise zum Gegenstand zahlreicher Diskussionen geworden. In einer Welt, in der „Geiz geil“ ist und die den finanziellen Gewinn zum höchsten Erfolgskriterium macht, werden alle andere Regeln und Normen marginalisiert. Globalisierung, Konsumorientierung und Individualisierung verstärken das Bedürfnis nach individuellem Erfolg und lassen Werte wie Pflichterfüllung, Solidarität oder Moral verblassen: Ehrlichkeit wird nicht (mehr) honoriert – im Gegenteil: Wer selbst dann

noch ehrlich bleibt, wenn (vermeintlich) alle anderen Steuern hinterziehen, gilt als dumm. Compliance nötigt keinen Respekt mehr ab, sondern wird von vielen nur noch mitleidig belächelt (Fores 2009:51).

Kotler und Lee extrahieren aus unterschiedlichen Theorien – *Social Norms Theory, Theory of Reasoned Action*, *Theory of Planned Behavior, Social Cognitive Theory* und *Social Learning* – einen Katalog von Bedingungen, von denen eine oder mehrere zutreffen müssen, damit sich eine Person veranlasst sieht, eine bestimmte Handlung auszuführen (Kotler & Lee 2008:171; vgl. Tab. 3-2).

Tab. 3-2: Bedingungen zur Ausübung von Verhalten

1	Die Person hat eine starke *positive Handlungsabsicht.*
2	Es gibt *keine äußeren Einschränkungen*, die das Verhalten unmöglich machen.
3	Die Person besitzt die erforderlichen *Fähigkeiten*, das Verhalten auszuüben.
4	Die Person glaubt, dass die *Vorteile*, die aus dem Verhalten resultieren, *die Nachteile überwiegen*.
5	Die Person nimmt einen stärkeren *sozialen (normativen) Druck* wahr, das Verhalten zu praktizieren als es zu unterlassen.
6	Die Person denkt, das Verhalten sei mehr konsistent als inkonsistent mit dem eigenen *Selbstbild*.
7	Die eigene *emotionale Reaktion* auf das Verhalten ist eher positiv als negativ.
8	Die Person stellt fest, dass sie fähig ist, das Verhalten unter *verschiedenen Rahmenbedingungen* auszuüben.

Aus jedem dieser Punkte lassen sich konkrete Implikationen für die Steuerpolitik ableiten, die zum großen Teil bereits angesprochen worden sind. So spricht die fünfte Bedingung (*sozialer, normativer Druck*) beispielsweise die soziale Norm der Steuerehrlichkeit an: Wenn diese wieder verstärkt und die konträre Ansicht, Steuerhinterziehung sei ein Kavaliersdelikt, zurückgedrängt werden kann, wird eine wichtige Bedingung für Steuerdelikte geschwächt. Der vierten Bedingung (*Vorteile überwiegen Nachteile*) lässt sich mit einer stärkeren Fokussierung der Aufmerksamkeit auf die Strafe begegnen. Bedingung Nr. 6 hängt in hohem Maße vom jeweiligen *Selbstbild* ab und bietet die Chance, über eine Stärkung der Moral auch ein Umdenken in Fragen von Delinquenz zu erreichen, was sich detaillierter in den spätereren Ausführungen zum Thema Neutralisation zeigt. Die Bedingungen befähigen dazu, einen Katalog mit konkreten Maßnahmen zur Steigerung der Steuerehrlichkeit zu verfassen.

Aus der Theorie der Selbstbestimmtheit folgt, dass die Motivation mit zunehmender Internalisierung an Kraft gewinnt. Die Strategie der Abschreckung durch Entdeckungs- und Strafrisiko (Introjektion) ist vermutlich für manche Steuerpflichtige unverzichtbar, aber gleichzeitig auch die schwächste Motivation zur Steuerehrlichkeit. Ziel sollte somit immer sein, die Bürger selbst vom Sinn und Zweck der Steuern zu überzeugen und nach Mög-

lichkeit von der externen Festsetzung über Introjektion zur Identifikation mit bzw. Integration von steuerlichen Zielen zu gelangen. Dies kommt auch in den motivationalen Haltungen *Commitment* und *Akzeptanz* zum Ausdruck, die Braithwaite (2003:18) in Australien festgestellt hat. Internalisierung lässt sich durch stärkere Partizipation fördern. In einigen Ländern (Spanien, zeitweilig auch Italien) haben Bürger bereits jetzt die Möglichkeit, über einfaches Ankreuzen in ihrem Steuerformular einen kleinen Anteil (0,5%) des Einkommens zusätzlich für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung zu stellen. Denkbar wäre, dass auf die gleiche Weise die Bürger befähigt werden, einen Teil der Steuern gezielt einem bestimmten Zweck zuzuweisen, etwa Soziales, Bildung, Forschung o.ä. Diese Mitbestimmungsmöglichkeit wirkt der Entfremdung entgegen, die aus dem Kontrollverlust über das eigene Einkommen resultiert, der zur Reaktanz führen kann. Sie ermöglicht in einem ersten Schritt, sich mehr und verantwortlicher mit dem Thema Steuern auseinanderzusetzen. Niemand muss zu einer derartigen Entscheidung und Aktion gezwungen werden, aber die Möglichkeit könnte angeboten werden, und in diesem Fall kann es zu positiven sozialen Ansteckungsprozessen kommen.

> „Emotionen und Motive greifen *laufend* in den Entscheidungsprozess ein. Sie bestimmen seine Effizienz und seine Richtung und sie können für situative Einflüsse verantwortlich sein." (Kroeber-Riel & Weinberg 2003:395)

▶ Vermutlich lassen sich vor allem jene Steuerpflichtigen positiv motivieren, die bislang noch keine klaren Einstellungen zu Steuern entwickelt haben. Für die Motivation zur Compliance ist die klare Diskreditierung von Steuerbetrug wichtig, aber auch eine Stärkung der allgemeinen Moral und der Steuermoral im Besonderen. Die Kraft der Motivation wächst mit zunehmender Internalisierung, die das oberste Ziel der Steuerpolitik sein sollte.◀

▷ Risikoneigung

Das ökonomische Standardmodell zur Steuerhinterziehung nach Allingham und Sandmo berücksichtigt Entdeckungswahrscheinlichkeit und Strafe, lässt aber keine eindeutigen Hypothesen zur Risikobereitschaft zu (Allingham & Sandmo 1972:330). Wenn überhaupt diesbezüglich Aussagen gemacht werden, dann gilt der *homo oeconomicus* allenfalls als amoralisch und risikoneutral; rational wägt er Nutzen gegen Kosten ab und handelt ausschließlich ergebnisorientiert. Dem Modell zufolge sollten die Zahl der Steuerhinterzieher und der volkswirtschaftliche Schaden allerdings weit höher sein, als sie es tatsächlich sind.

Einer der Hauptgründe für das Auseinanderklaffen dieser theoretischen Annahme und der empirischen Befunde ist die Vernachlässigung individueller Persönlichkeitsmerkmale wie Moral oder Risikoneigung. *Behavioral Economics* und *Prospect Theory* zufolge sind die Menschen nicht risiko*neutral*, sondern mehrheitlich risiko*aversiv*; in der Regel scheuen sie Veränderungen und Verluste und suchen sichere Gewinne (Franzen 2010:125). Dies schließt nicht aus, dass es unter den Steuerpflichtigen auch Spielertypen und risikofreudige Individuen gibt, doch diese befinden sich zahlenmäßig in der Minderheit.

Im Grunde genommen ist die Risikoneigung als Entscheidungsfaktor für steuerliches Verhalten nur bei deliktbereiten Steuerpflichtigen von Bedeutung, da prinzipiell steuerehrliche Bürger sich auch unabhängig von ihrem Wagemut für Compliance entscheiden. Auf einer Skala der Risikobereitschaft, die sich von *risikoaversiv* bis *risikobereit* erstreckt, befinden sich an einem Pol – gewissermaßen dem ‚Hochrisikobereich' – diejenigen, die sich bewusst in Gefahr begeben, indem sie wagemutig hohe finanzielle Beträge vor dem Finanzamt verbergen oder Einkünfte mit relativ hoher Sichtbarkeit verheimlichen, deren Entdeckung keiner besonders intensiven Prüfung bedarf. Diese Individuen gehen gezielt ein beträchtliches Risiko ein: Gefahr und Ungewissheit sind hoch. Im Falle der Aufdeckung kann die Strafe vergleichsweise schmerzlich werden; im Erfolgsfall aber erhalten sie eine hohe subjektive Gratifikation. Zu diesem Zweck suchen sie aktiv nach Informationen, die ihre Erfolgsaussichten optimieren; ihr Involvement in steuerlichen Angelegenheiten ist besonders ausgeprägt und sie verfügen über eine hohe Fachkompetenz, auch hinsichtlich der Entdeckungswahrscheinlichkeit. Der gegenüberliegende Pol der Risikodimension wird durch jene Steuerpflichtigen repräsentiert, deren Angst vor Entdeckung und Strafe so groß ist, dass sie von der Gefahr, die mit einer Steuerhinterziehung verbunden ist, abgeschreckt werden, weil sie grundsätzlich das Risiko scheuen. Sie sind vielleicht deliktbereit, werden sich aber zumindest so lange steuerehrlich verhalten, wie die Möglichkeit von Aufdeckung und Bestrafung eines Steuerbetruges existiert.

Dazwischen bewegen sich jene, die weder völlig risikoaversiv noch maximal risikofreudig ist. Viele aus dieser Gruppe fühlen sich hin- und hergerissen zwischen der Angst vor Entdeckung und der verlockenden Aussicht auf einen Gewinn. Sie dürften daher äußeren Einflüssen gegenüber sehr empfänglich sein und sich durch Delikterfolge anderer ebenso beeindrucken lassen wie durch Berichte über gescheiterte Hinterziehungsversuche, die entdeckt und bestraft wurden. Die meisten von ihnen hinterziehen nur in geringem Maße Steuern oder verbergen diese dort, wo die Sichtbarkeit für die Behörden und somit die Entdeckungswahrscheinlichkeit relativ gering ist. Sie halten das Entdeckungs- und Strafrisiko damit möglichst gering, verbuchen aber im Erfolgsfall auch nur einen relativ geringen Gewinn.

Die Risikobereitschaft hängt in hohem Maße davon ab, ob ein steuerlicher Betrag subjektiv als Gewinn oder als Verlust wahrgenommen wird. Da sich Menschen risikoaversiv bei Gewinnen und risikobereit bei Verlusten verhalten (Franzen 2010:17; Kahneman & Tversky 2000:3; Reckers, Sanders & Roark 1994:828), sind Steuerrückerstattungen, die vom Finanzamt an die Bürger zurückfließen und subjektiv als Gewinn bewertet werden, vergleichsweise selten Gegenstand von versuchter Steuerhinterziehung. Steuernachzahlungen hingegen werden häufiger als Verlust wahrgenommen, da sich das Geld bereits in der Verfügungsgewalt des Steuerpflichtigen befand und nachträglich abgeführt werden muss. Aus steuerpolitischer Sicht lässt sich also das Risiko der Steuerhinterziehung dadurch reduzieren, dass Steuern eher vorab einbehalten werden und gegebenenfalls nachträglich erstattet werden.

Sowohl die objektive Entdeckungswahrscheinlichkeit als auch das potenzielle Strafmaß sind für die überwiegende Mehrheit der Steuerpflichtigen ungewiss. Tatsächlich ist

das Aufdeckungsrisiko, u.a. aufgrund der geringen Quote von Intensivprüfungen, relativ gering, steigt aber mit der Höhe der Einkünfte und dem erwarteten monetären Nutzen aus einer ‚positiven' Intensivprüfung (Franzen 2010:124; Seer 2002:43; Roth, Scholz & Witte 1989:67). Selbst jene, denen die faktischen Prüfrisiken bekannt sind, bleiben in Ungewissheit darüber, ob sie nun tatsächlich zu den 0,3% oder 5% der jeweiligen Einkommensklasse gehören, deren Unterlagen intensiv geprüft werden oder nicht. Zudem wird die Entdeckungswahrscheinlichkeit aufgrund heuristischer Verzerrungen häufig überschätzt (Franzen 2010:89; Kahneman & Tversky 2000:9), so dass trotz faktisch geringen Prüfrisikos die subjektive Furcht vor Entdeckung groß ist. Veränderungen der Entdeckungswahrscheinlichkeit werden erst dann wahrnehmbar, wenn bestimmte Diskrepanzen erreicht bzw. Referenzwerte überschritten werden (Gegenfurtner 2006:23; Kahneman & Tversky 1979:278). Verhaltenswirksame Unterschiede zeigen sich erst, wenn hypothetische Entdeckungswahrscheinlichkeiten, die den Befragten bekannt sind, ein sehr hohes Ausmaß von über 60% erreichen (Fores 1997:20), während sie entscheidungs- und spieltheoretischen Annahmen zufolge bereits bei niedrigen Quoten signifikant höher sein sollten.

Auch in Sachen Straferwartung scheinen Schwellenwerte das Verhalten zu beeinflussen: erst ab einem gewissen Strafrisiko und einer bestimmten Strafhöhe lassen sich Veränderungen im Entscheidungsverhalten der Steuerpflichtigen ausmachen. Jedoch fallen die Strafen in der Realität zumindest in Deutschland oder in den USA relativ gering aus. Aus ökonomischen und rechtsstaatlichen Gründen unterschreiten die Strafen ein ausreichend hohes und merkliches Niveau (Andreoni et al. 1998:823). Hinsichtlich der Strafen dürfte sich die Risikoneigung von Steuerdelinquenten somit wenig beeinflussen lassen, allenfalls darüber, dass Fälle von Steuerhinterziehung als abschreckendes Beispiel verbreitet werden, bei denen das Strafmaß allgemein als hoch und schmerzhaft bewertet wird, wie etwa im Fall von Peter Graf, der 1997 zu einer fast vierjährigen Haft- und einer Geldstrafe von 12,3 Millionen DM verurteilt wurde. Nicht selten jedoch entsteht in der Öffentlichkeit der Eindruck, für prominente Steuerbetrüger würde das Strafmaß vor Gericht oder in außergerichtlichen Verhandlungen deutlich reduziert. So auch im Fall Zumwinkel, als nach einer anfänglich erwarteten Haftstrafe ohne Bewährung das Urteil mit einer Bewährungsstrafe letztlich milde ausfiel, was mit dem Entgegenkommen des Beschuldigten, aber auch den Umständen der Festnahme begründet wurde, die nach Ansicht des Richters „nicht hinnehmbar" (SpiegelOnline, 26.1.2009) waren und sich strafmildernd auswirken mussten.

Aussichtsreicher scheint da die Beeinflussung der subjektiven Entdeckungswahrscheinlichkeit, vor allem hinsichtlich der mittleren Risikogruppe, also jener vermutlich relativ großen Gruppe von Steuerpflichtigen, die weder ausgesprochen risikoaversiv noch risikofreudig sind. Risikoaversive lassen sich ohnehin mit geringem Aufwand von steuerbetrügerischen Handlungen abhalten, während die Risikofreudigen demgegenüber nur schwer zu überzeugen sein dürften. Die mäßig Risikobereiten sind sich ihrer Sache und deren Erfolgsaussichten jedoch nicht sicher: der finanzielle Profit lockt sie an, aber die Angst vor Entdeckung und Strafe erzeugt gleichzeitig eine latente Unsicherheit. Gezielte

Informationen über das Damoklesschwert der Steuerfahndung, das stets drohende Risiko der Aufdeckung von Steuerdelikten, auch im Falle geringer finanzieller Beträge, sowie eine ständige ‚Pressearbeit', ähnlich der von Polizeipressestellen, die über konkrete Fälle von aufgedeckter und bestrafter Steuerhinterziehung aufklärt, kann einen beträchtlichen Teil der verunsicherten Deliktbereiten von Steuerbetrug abschrecken. Die wiederholte Aufklärung über die Unrechtmäßigkeit von Steuerdelikten kann überdies die grundsätzliche Rolle der Risikoneigung als Entscheidungsfaktor reduzieren, so dass auch eher risikofreudige Bürger sich aus rechtlichen oder moralischen Gründen steuerehrlich verhalten.

► Die Risikoneigung lässt sich steuerpolitisch nur wenig beeinflussen. Mäßig risikobereite Individuen, die weder ausgesprochen risikoaversiv noch risikofreudig sind, lassen sich noch am ehesten durch eine Fokussierung der Aufmerksamkeit auf die Gefahr von Entdeckung und Strafe abschrecken. Zudem lässt sich das Deliktrisiko durch Quellen- bzw. Vorabbesteuerung reduzieren.◄

▷ Involvement

Steuerlich relevante Entscheidungen werden durch das individuelle Involvement beeinflusst, also der subjektiven Wahrnehmung der Betroffenheit, die die Bürger der Besteuerung und deren Umfeld (Steuererklärung, Steuerbescheid, Finanzbehörden o.ä.) entgegenbringen. W*enig involvierte* Steuerpflichtige beschäftigen sich nur am Rande mit Steuern; ihre Steuerkompetenz ist eher gering, sie sind wenig an Informationen interessiert, nehmen diese nur flüchtig wahr und vergessen sie schnell wieder. Kognitive Auseinandersetzungen sind die Ausnahme; das steuerliche Verhalten ist durch intuitive Bauchentscheidungen geprägt, die mehr von peripheren Faktoren (z.B. akute situative Einflüsse, persönliche Kontakte) beeinflusst und allenfalls im Nachhinein kognitiv rationalisiert werden.

Stark involvierte Steuerbürger fühlen sich in hohem Maße persönlich betroffen und setzen ihre gesamte Aufmerksamkeit und ihre kognitiven Fähigkeiten zur Beschäftigung mit ihrer steuerlichen Lage ein. Sie bemühen sich aktiv um Informationen und treffen ihre Entscheidungen eher rational, im Sinne von Kosten-Nutzen-Kalkulationen, die oft auf bewusstem Abwägen von Vor- und Nachteilen und einem Gesamturteil basieren, das weniger von Nebensächlichkeiten abhängt als von relevanten Faktoren. Steuerliche Zusammenhänge erlernen sie schnell; ihre Fachkompetenz wird permanent aktualisiert.

Grundsätzlich unterscheiden sich die involvementspezifischen Rahmenbedingungen von Selbständigen und nicht selbständig Erwerbstätigen. Angestellte Arbeitnehmer werden seltener mit Steuern konfrontiert; viele überlassen die notwendigen Arbeiten dem Steuerberater. Obwohl auch Selbständige häufig Experten der steuerberatenden Berufe konsultieren, müssen sie sich grundsätzlich mehr mit steuerlichen Fragestellungen auseinandersetzen. Indes führt dies nicht zwangläufig zu starkem Involvement bei Selbständigen und schwachem bei Lohn- und Gehaltsempfängern. Involvement wird oft durch

situative Komponenten determiniert, die die persönliche oder reizabhängige Prädisposition entscheidend überlagern können. Wenn etwa ein Steuerbescheid aufgrund seiner Höhe sehr negative Emotionen auslöst, kann das Involvement plötzlich ansteigen und eine starke Reaktanz auslösen.

Tab. 3-3: Starkes und schwaches Involvement bei Steuerpflichtigen

Starkes Involvement	Schwaches Involvement
▪ hohe persönliche Beteiligung ▪ starke Aufmerksamkeit ▪ Interesse an und aktive Suche nach Informationen über Steuern ▪ hohe Steuerkompetenz	▪ marginale Beschäftigung ▪ geringes Interesse an Informationen ▪ flüchtige, nachlässige Wahrnehmung ▪ geringe Steuerkompetenz
▪ Übermittlung vieler, auch komplexer Informationen möglich	▪ nur wenige, einfache Informationen werden verarbeitet
▪ schnelles Lernen und permanentes Aktualisieren steuerl. Zusammenhänge ▪ konzentrierte kognitive Auseinandersetzung mit steuerlicher Lage ▪ eher rationale Entscheidungen	▪ wenig wird erlernt, aber schnell wieder verdrängt ▪ geringe kognitive Auseinandersetzung ▪ oft impulsive Bauchentscheidungen
▪ relevante Faktoren bestimmen das Gesamturteil über Steuererklärung	▪ hohe Bedeutung peripherer Faktoren ▪ Rationalisierung höchstens nachher

Steuerhinterziehung ist häufig das Ergebnis bewusster, kognitiver Entscheidungen: Steuerehrlichkeit kann zwar aufwendig sein (Compliancekosten), erfordert aber weniger strategische und rechtliche Abwägungen als das Begehen eines Deliktes, mit dem ein Strafrisiko verknüpft ist. Zwar kann die Motivation zur Steuerhinterziehung auch emotionale Wurzeln aufweisen, doch Vorbereitung und Durchführung des Deliktes werden in der Regel gut durchdacht sein, um eine Strafe zu vermeiden. Laut Reaktanztheorie begünstigt eine subjektiv hohe Entscheidungskompetenz eine starke Reaktion; starkes Involvement erhöht die Wahrscheinlichkeit hoher Steuerkompetenz. Starkes Involvement dürfte damit auch mehr mit Steuerdelikten korrelieren als schwaches Involvement.

Steuerpolitisch gesehen ist Involvement ein zweischneidiges Schwert. Einerseits ist Involvement wichtig, wenn Bürger eine bewusste, positive Einstellung zu ihren Steuern entwickeln sollen. Andererseits scheint hohe Betroffenheit bei manchen Bürgern die Aversion gegen Steuern überhaupt erst richtig zu aktivieren. Sollte die Steuerpolitik daraus ableiten, das Involvement von Steuerpflichtigen nach Möglichkeit eher auf niedrigem Niveau zu halten? Nein, denn es handelt sich nicht um eine hinreichende Bedingung, da starkes Involvement auch zur Compliance führen kann.

Steuern gelten aus finanzwissenschaftlicher Sicht als Zwangsabgabe (Schmölders 1970:304) und werden auch von vielen Bürgern als solche wahrgenommen. Dieser Eindruck wird dadurch unterstützt, dass der Begriff Steuern bei vielen vor allem den negativen Kostenaspekt evoziert, aber kaum den positiven Nutzen, der den Individuen und der Gemeinschaft aus den Steuern entsteht. Das persönliche Involvement lässt sich erhöhen,

indem stärker als bislang kommuniziert wird, dass Steuern weniger in der Tradition drakonischer Maßnahmen antiker Despoten stehen („Gebt dem Kaiser, was des Kaisers ist“). Vielmehr sind sie logische Folge aus einem modernen, äquivalenz- und interessentheoretisch begründeten Gesellschaftsvertrag, demzufolge Bürger Steuern zahlen im Gegenzug für staatliche Leistungen, die den Individuen und der Gemeinschaft zugute kommen („quid pro quo“). In einer durch Individualismus und Rationalisierung geprägten Zeit steigt die Notwendigkeit, vormals vermeintlich selbstverständliche Legitimationen und Zusammenhänge explizit zu kommunizieren. Dazu gehört, dass Individuen ihren Beitrag zu einer Gemeinschaft leisten *müssen*, da sich sonst bestimmte gemeinschaftliche Aufgaben, die letztlich den Individuen zugute kommen, nicht ausführen lassen. Dies ist Bestandteil des Gesellschaftsvertrages, der nicht mit jedem Individuum persönlich geschlossen werden kann – dennoch ist das Individuum als soziales Element der Gesellschaft in diesen Vertrag involviert. Auch Mitglieder der Gesellschaft, die im Zuge hohen materiellen Wohlstands und mentaler Kurzsichtigkeit versuchen, sich aus der Solidargemeinschaft zu verabschieden, bedürfen zusätzlicher sozialer und politischer Aufklärung, und dabei kann es durchaus hilfreich sein, die Bedeutung des persönlichen Involvements zu verdeutlichen.

Das persönliche, aber auch das situative Involvement lassen sich durch gezielte Informationen zur Nutzung der Steuern verbessern. Wenn etwa zeitnah zum allgemeinen Abgabetermin der Steuererklärung über verschiedene Medien (Anzeigen in Zeitungen, öffentliche Plakatkampagnen, Information in Presse und Medien, Mailings etc.) auf konkrete lokale steuerfinanzierte Bau- oder Instandhaltungsmaßnahmen aufmerksam gemacht wird (z.B. Parkanlagen oder Freizeiteinrichtungen), verstärkt dies den Eindruck, dass die eigenen Steuern sinnvoll eingesetzt werden und man selbst an der Verbesserung oder Verschönerung der Umgebung beteiligt ist. Dies schafft ein Gefühl der positiven Betroffenheit, der Verbundenheit mit und Partizipation an Gemeinschaftsaufgaben, die in lokaler, kommunaler Umgebung am leichtesten herzustellen sein dürfte und dem verbreiteten negativen Gefühl der Anonymität entgegenwirkt.

Insofern scheint im Bereich der Steuern gewissermaßen eine Unterscheidung zwischen positivem und negativem Involvement zweckmäßig. Während negatives Involvement steuerpolitisch zu vermeiden ist, weil es aufgrund negativer Emotionen und Erfahrungen mit Steuern die Gefahr von Steuerdelikten erhöht, sollte der Politik an einer Förderung des positiven Involvements gelegen sein, dessen Begriff von Steuern nicht nur die Kosten, sondern in einem eher ganzheitlichen Ansatz auch Ertrag und Nutzen umfasst und das (staats-)bürgerliche Engagement stärkt.

▶ Das Involvement – die subjektive Betroffenheit, die Bürger den Steuern entgegenbringen – ist für die Steuerpolitik wie ein zweischneidiges Schwert, weil sie positives Verständnis fördern, aber auch starke Aversion erzeugen kann. Die Steuerpolitik sollte mit Aufklärung und Partizipation Bürger stärker in das steuerliche Umfeld einbinden.◀

▷ Reaktanz

Reaktanz – ein psychologischer Spannungszustand als Reaktion auf einen Kontrollverlust, mit dem Ziel, die Kontrolle wiederzuerlangen (Brehm 1966) – tritt beim Zahlen von Steuern nicht zwangsläufig auf, sondern nur unter bestimmten Bedingungen: Die Besteuerung muss von den Individuen als illegitim, unangemessen hoch, überraschend oder als massiv wahrgenommen werden, um Reaktanz auszulösen (Franzen 2010:128). Entscheidend ist, dass eine spezifische Reaktionsschwelle überschritten werden muss, um zum Steuerwiderstand zu führen, der sich kognitiv oder konativ äußern kann, sich also in verbalen Schimpftiraden über den konfiskatorischen Steuerstaat erschöpft oder aber zu verhaltenswirksamem Widerstand, also beispielsweise Steuerhinterziehung, führen kann.

Die Reaktionsschwellen sind individuell verschieden ausgeprägt, etwa in Abhängigkeit von der jeweiligen Steuerkarriere bzw. dem jeweiligen Steuerschema, unterscheiden sich aber auch nach persönlichem und situativem Involvement. Ob eine Steuer als übermäßig hoch bewertet wird, hängt nicht nur von ihrer absoluten Höhe ab, sondern auch von der Relation zum verfügbaren Einkommen bzw. zum Wohlstand des Individuums und seinen Einstellungen zur Besteuerung. Darüber hinaus kann sich das situative Involvement auswirken, wenn etwa zum aktuellen Zeitpunkt eine hohe Verfügbarkeit über Informationen zum Thema Steuergeldverschwendung oder Veruntreuung existiert. Zudem kommt es zu berufsgruppenspezifischen Unterschieden: Häufig ist bei den Selbständigen der Kontrollverlust stärker spürbar (z.B. wenn Gewinne nachträglich versteuert werden), die Steuerkompetenz ausgeprägter (infolge stärkerer Konfrontation mit der Besteuerung als bei quellenbesteuerten Arbeitnehmern) und die subjektive Steuerbelastung höher; all dies fördert das Reaktanzpotenzial.

Aus Sicht der Steuerpolitik ist es sinnvoll, das Reaktanzrisiko nach Möglichkeit zu minimieren. Zu diesem Zweck sind genaue Analysen zu den Reaktionsschwellen nötig, um präziser bestimmen zu können, wer unter welchen Bedingungen mit Reaktanz reagiert und welche Umstände die Gefahr der Auslösung von Reaktanz reduzieren.

Grundsätzlich lässt sich bereits jetzt konstatieren, dass die mutmaßliche Illegitimität von Steuern sehr bedeutsam für die Erzeugung von Reaktanz ist; somit sollte die Steuerpolitik ein Interesse daran haben, den Eindruck von Illegitimität zu verringern bzw. die Aufmerksamkeit auf die Legitimität der Besteuerung zu verlagern. Maßnahmen zur deutlicheren Sichtbarkeit der Legitimation von Steuern sind bereits verschiedentlich in den vorigen Kapiteln erwähnt worden, etwa die verbesserte Kommunikation von Fiskalzweck und Fundamentalprinzipien (Leistungsfähigkeit, Äquivalenz und Steuergerechtigkeit). Die Legitimation wird zusätzlich gestärkt durch energisches Vorgehen gegen Normerosion und Diffamierungskampagnen, die die Legitimität von Steuern offensiv und nachhaltig beschädigen (vgl. S. 41). Derartige Kampagnen fördern Reaktanz bei den Steuerpflichtigen, die zusätzliche Nahrung findet in den regelmäßigen Berichten der Rechnungshöfe oder im Schwarzbuch des Bundes der Steuerzahler. Ein dann und wann verkündetes kleinlautes Statement des Finanzministers, es handle sich dabei lediglich um Einzelfälle, ist

kaum ausreichend, um den negativen Eindruck auszugleichen, geschweige denn, ein positives Steuerimage zu erzeugen.

Legitimität lässt sich nur erzeugen, wenn auf mehreren Kanälen wiederholt gegengesteuert wird, d.h. dass neben kognitiven auch emotionale Ebenen angesprochen werden. Auf rationaler Ebene könnte beispielsweise ein „Weißbuch Steuern“ regelmäßig über erfolgreiche steuerfinanzierte Projekte berichten und die Aufmerksamkeit somit auf die positiven Aspekte der Besteuerung richten. Steuerlich relevante Institutionen wie Bundes- und Landesfinanzministerien, aber auch kommunale Finanzbehörden sollten sich unterschwellig, aber aktiv mit erfolgreichen Projekten verknüpfen, mental und emotional. Kampagnen sollten wiederholt, doch nicht aufdringlich auf den sinnvollen und nutzbringenden Einsatz von Steuern hinweisen (vgl. Kap. Emotion, S. 92). Dabei ist auf die Wirkung unbewusster und affektiver Methoden und Strategien zu achten, damit eine bessere Stimmung gegenüber Steuern geschaffen wird, auf der sich dann auch kognitive Inhalte besser verankern können: die emotionale Komponente ist bei der Imageverbesserung wichtiger als die rein rationale!

Legitimität lässt sich auch über Steuergerechtigkeit herstellen oder zumindest fördern, insbesondere über Steuerverteilungs-, Steuerverfahrens- und Steuervergeltungsgerechtigkeit (Franzen 2010:70). Verdachtsmomente, denen zufolge es bei der Besteuerung ungerecht zugeht, da bestimmte Einkommensgruppen bereits bei der Verteilung bevorzugt und andere benachteiligt würden oder die Vermutung, man lasse die Reichen bei Hinterziehungsdelikten oft mit einem Deal davonkommen, sind Wasser auf die Mühlen derer, die Steuern generell für illegitim halten. Daher ist darauf zu achten, dass es nach Möglichkeit erst gar nicht zu solchen Verdächtigungen kommt; des Weiteren müssen Unregelmäßigkeiten im Verfahren oder in der Vergeltung transparent untersucht und konsequent geahndet werden. Vorgänge wie die hessische ‚Steuerfahnderaffäre‘ – mehrere Fahnder, die u.a. Großbanken prüften, wurden mit Hilfe eines mittlerweile wegen Falschgutachten verurteilten Psychiaters als dienstunfähig eingeschätzt und ‚kaltgestellt‘; der Verdacht, man habe sie zum ‚Schutz‘ von Unternehmen abgezogen, beschäftigte mehrere Untersuchungsausschüsse im hessischen Landtag (FR, 21.7.2009) – erscheinen nicht gerade als vorbildlich in Sachen Transparenz und wirken sich verheerend auf die Wahrnehmung von Steuerverfahrens- und Steuervergeltungsgerechtigkeit aus. Dabei ist zu bedenken, dass sich Vertrauen erheblich schneller verspielen als gewinnen lässt. Für einzelne Politiker mag das von marginaler Bedeutung sein, aber für die Steuerpolitik hat es fatale Auswirkungen. Das Vertrauen in die Steuerbehörden und die Politik ließe sich am besten herstellen, wenn derartige Vorgänge nicht „brutalstmöglich“, sondern aufrichtig, wahrhaftig und transparent geprüft würden.

Transparenz bietet den zusätzlichen Vorteil, dass eine nachvollziehbare Besteuerung als weniger massiv oder überraschend wahrgenommen wird. Menschen tendieren dazu, auf begründete Forderungen gleichsam automatisch positiver zu reagieren als auf unbegründete; Art und Inhalt der Begründung sind dabei nachrangig – entscheidend ist, *dass* ein Grund angegeben wird (Cialdini 2006:24; Langer et al. 1978). Die subjektiv empfundene Massivität einer Steuerforderung oder die individuelle Überraschung angesichts

einer unerwarteten oder unerwartet hohen Steuer lassen sich also verringern, wenn der Vorgang der Besteuerung als transparent bewertet wird. Dabei muss die Transparenz nicht hundertprozentig und auf allen Ebenen vorhanden sein – wenn nachvollziehbar vermittelt wird, dass der Wunsch nach Steuergerechtigkeit zwangsläufig eine gewisse Komplexität mit sich bringt, wird nicht jeder Bürger danach verlangen, die Steuergesetze und Berechnungsformeln in allen Einzelheiten verstehen zu können. Es muss für ausreichend Transparenz in den allgemein nachvollziehbaren Grundsätzen gesorgt werden, dann stellt sich das Vertrauen in Gesetzestexte und behördliche Verfahren von selbst ein – wenn dieses nicht nachhaltig durch allzu viele Affären zerstört wird.

► Zu Reaktanz kommt es, wenn Steuern als illegitim, überhöht, überraschend oder massiv bewertet werden. Das Reaktanzrisiko lässt sich mindern, wenn die Legitimität von Steuern aufgebaut und gestärkt wird, durch wiederholte Aufklärung über den Fiskalzweck und seine nutzbringenden Auswirkungen. Legitimität kann auch über eine Betonung der steuerlichen Verteilungs-, Verfahrens- und Vergeltungsgerechtigkeit erzeugt werden. Mehr Transparenz schützt vor Überraschung und Massivität.◄

▷ Neutralisation

Neutralisierungen dienen Steuerpflichtigen zur Rationalisierung ihres Deliktes vor anderen, um ihr Verhalten zu erklären, und/oder vor sich, um ein gesetzestreues Selbstbild aufrechterhalten zu können (Franzen 2010:133). Im Allgemeinen handelt es sich um gesellschaftlich weit verbreitete Ansichten, die oft den Klischees vom Volkssport und Kavaliersdelikt entliehen sind. Manchmal wird die Verantwortung auch auf die ‚arme' Familie oder den ‚notleidenden' Betrieb abgewälzt, die Unverständlichkeit der Steuergesetze oder die Gier des Staates und des Finanzamts.

Neutralisierungen sind nicht auf Steuern und Delinquenz beschränkt, sondern eine alltägliche Erscheinung und universell einsetzbar. Verwendet werden sie vor allem von Menschen mit geringer Moralbindung, die soziale Normen zumindest teilweise internalisiert haben und deswegen den Verstoß gegen diese Normen zur Vermeidung kognitiver Dissonanz und Wahrung des gesetzestreuen Images rechtfertigen müssen. Menschen mit hoher Moral begehen keine Delikte und haben deshalb wenig Grund zur Neutralisation – in gewisser Weise ähneln sie damit den Delinquenten, die erst gar keine moralischen Bedenken gegen Steuerhinterziehung haben.

Zur Einflussnahme auf Neutralisierungen bieten sich steuerpolitische grundsätzlich zwei Ansatzpunkte an: zum einen die Thesen, auf die die Neutralisierungstechniken aufbauen, wie „Alle hinterziehen Steuern", und zum anderen der kognitive Mechanismus, der zur Überwindung der moralischen Barrieren (gegen den Gesetzesverstoß) dient, unter Mithilfe der Thesen. Im ersten Fall gilt es, die Thesen zu ‚neutralisieren', im zweiten die moralischen Barrieren und Bedenken zu erhöhen.

Für die Neutralisierung bzw. Entkräftung der Thesen, mit denen Steuerdelikte legitimiert werden, wäre es zunächst sinnvoll, genau zu analysieren, welche Argumente sich am besten zur Rationalisierung eignen. Dabei lässt sich bereits vorab vermuten, dass die Argumente Volkssport und Kavaliersdelikt vordere Plätze auf der Rangliste einnehmen werden, allein aufgrund der Häufigkeit ihrer Verwendung. Dies spricht einmal mehr dafür, dass die Steuerpolitik aktiv und auf offensive Weise darüber aufklärt, dass in Deutschland entgegen der verbreiteten Meinung keineswegs alle Bürger Steuern hinterziehen, sondern dass vielmehr die große Mehrheit der Steuerzahler ihre Abgaben ehrlich entrichtet und in verantwortungsvoller Weise ihren Teil zur Gemeinschaft beiträgt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Wahrnehmung oft psychologisch und kognitiv verzerrt wird; aufgrund der Verwendung von Heuristiken (selektive Wahrnehmung) wird aus einigen beobachteten Fällen von Steuerhinterziehung im sozialen Umfeld schnell und unreflektiert die These vom Volkssport übernommen. Auf die gleiche Weise sollte dem Mythos vom Kavaliersdelikt die Grundlage entzogen werden, indem eindeutig und unmissverständlich klargestellt wird, dass Steuerhinterzieher Schmarotzern und Parasiten gleichen, die ohne eigenen Beitrag auf Kosten der Allgemeinheit leben und dabei nicht selten ein Leben in Luxus führen. Die Urheber und Multiplikatoren dieser These dürfen nicht verschont und die Auswirkungen ihres Handelns – für den Staatshaushalt, die Moral und das Rechtsempfinden – müssen öffentlich thematisiert und diskutiert werden.

Es ist also nicht nur stärker zu kommunizieren, dass Steuerbetrug entgegen mancher Rechtfertigungsversuche sowohl Opfer als auch Schäden verursacht. Die Aufmerksamkeit muss auf volkswirtschaftliche Schäden und gemeinschaftliche Verluste gerichtet werden, gerade dort, wo es die Bürger am meisten spüren: in ihrer direkten kommunalen, lokalen Umgebung und mit emotionaler Sprache – die Steuerzahler müssen aktiviert und sensibilisiert werden für die Verluste, die die Allgemeinheit tragen muss, im Ausgleich für den Vorteil, den sich Einzelne in betrügerischer Absicht verschaffen. Des Weiteren sind auch jene zu entlarven und überführen, die sich *selbst* als vermeintliche Opfer darstellen, die durch die Steuern ausgebeutet würden, während sie sich im Deliktfall de facto auf Kosten der Allgemeinheit bereichern. Dies gilt ebenso für die, die die Verantwortung für ihr Handeln auf den Staat und die Finanzbehörden abwälzen, indem sie deren Verhalten als willkürlich oder nicht nachvollziehbar darstellen. Hilfreich kann in dem Zusammenhang auch eine Aufklärung darüber sein, warum nicht alle steuerlichen Regeln und Vorgänge einfach und transparent sein können, wenn die Besteuerung gerecht sein soll. Ein allzu behutsamer und toleranter Umgang mit Steuerbetrügern, wie er häufig zu erkennen ist, schafft jedoch (Rechts-)Unsicherheit und subjektive Steuerungerechtigkeit und fördert die Aufrechterhaltung des Mythos vom Kavaliersdelikt.

Studien zur Wirtschaftskriminalität zeigen, dass in einem bestimmten geschäftlichen Umfeld Verhaltensweisen als völlig harmlos, normal und unbedenklich gelten, die tatsächlich nicht nur unmoralisch, sondern auch kriminell sind. Besondere Milieus bedürfen spezieller Untersuchungen und zielgenauer steuerpolitischer Instrumente. Vor allem seit der Finanzkrise gilt Unternehmens-Compliance als *chic*, *trendy* und zunehmend unver-

zichtbar als Wettbewerbsvorteil; dieser Trend kann genutzt und ausgebaut werden, auch unter Verweis auf die möglichen ökonomischen Auswirkungen von Noncompliance.

Auf der anderen Seite, zur Erhöhung der moralischen Barrieren gegen das Begehen von Steuerdelikten, sollte sich die Steuerpolitik gleichzeitig auf die moralischen Schwachstellen konzentrieren, die ermöglichen, dass Individuen anfällig werden für Neutralisierungstechniken, mit deren Hilfe sie Gesetze übertreten, die sie ohne Neutralisation respektieren würden. Diverse genannte Maßnahmen können die Anfälligkeit reduzieren, wie eine Stärkung der Legitimation von Steuern oder die demonstrative Wahrung der Steuervergeltungsgerechtigkeit. Steuern, die zum Bau von Krankenhäusern, Straßen und Kindergärten verwendet werden, bieten weniger Rationalisierungspotenzial als Steuern, deren Legitimität viele anzweifeln (z.B. Solidaritätszuschlag, Öko-Steuer). Wenn Steuerhinterzieher, die den Staat um hohe Summen betrogen haben, öffentlichkeitswirksam überführt und bestraft werden, wird gleichzeitig vermittelt, dass es sich nicht um ein Kavaliersdelikt, sondern ein Vergehen handelt, das spürbar geahndet wird. Der Effekt dürfte noch stärker ausfallen, wenn der Verdacht vermieden wird, dass Beschuldigte, die den Staat um Millionen betrogen haben, mit außergerichtlichen Einigungen ‚davonkommen'.

Die Moralbindung der Steuerpflichtigen muss generell gefördert und erhöht werden. Auch zu diesem Zweck eignen sich Vorbilder und Prozesse der Vergeltungsgerechtigkeit mit hoher Sichtbarkeit in besonderem Maße. Steuerzahler sollen erfahren, dass sich Ehrlichkeit lohnt – nicht nur in finanzieller, sondern vor allem auch in moralischer Hinsicht. Es ist freilich keine rein steuerpolitische, sondern eine allgemeinpolitische Aufgabe, das Ansehen und die Bedeutung von Moral in der Gesellschaft zu stärken. Aus psychologischer Sicht lässt sich am besten beim Selbstbild der Steuerpflichtigen ansetzen. Die große Mehrheit sieht sich selbst als gesetzestreu und weist das Etikett des Kriminellen weit von sich. Die Neutralisation dient vor allem dem Ausweg aus der kognitiven Dissonanz zwischen gesetzestreuem Selbstbild und delinquentem Verhalten: Mit Hilfe der Neutralisierungstechniken wird das Übertreten der Legalitätsgrenze – zumindest moralisch – vor sich selbst erklärt, rechtfertigt und entschuldigt. Dabei nehmen viele für sich selbst in Anspruch, dass der Gesetzesverstoß nicht gleichzusetzen sei mit dem Verhalten von ‚wirklich Kriminellen'. Die Ansatzmöglichkeiten für die Steuerpolitik liegen einerseits darin, die vermeintliche Diskrepanz – zwischen den Kriminellen und der eigenen Unbescholtenheit – als Selbstbetrug zu entlarven. Andererseits kann stärker an ein reines Gewissen appelliert werden, indem deutlich gemacht wird, dass wirklich gesetzestreue Bürger *niemals* andere betrügen – erst recht nicht die Gemeinschaft aller anderen, d.h. inklusive der eigenen Verwandten, Freunde, Bekannten, Nachbarn oder Kollegen.

Eine generelle Verbesserung der Moral in der Gesellschaft ist weder einfach noch kurzfristig zu bewerkstelligen, aber historische Beispiele zeigen, dass beispielsweise ein *new deal* eine Aufbruchstimmung zwischen Staat und Bürgern erzeugen kann, in der Grundvertrauen wiederhergestellt und Moral und Werte konsolidiert werden können. Die grundsätzlich erfreulich positive Steuermentalität der Deutschen und ihre Reaktionen auf die Finanz- und Wirtschaftskrise sowie auf die Pläne einiger Politiker zu Steuersenkungen lassen erwarten, dass die prinzipielle Bereitschaft, Probleme gemeinsam zu lösen,

wenn die Aufgaben fair verteilt werden, weit verbreitet ist. Dies drückt sich auch in einem zunehmenden Interesse an ethischem Investment oder Wirtschaftsethik allgemein aus. Strategien zur Verbesserung der Moral sind unbedingt zielgruppenorientiert auszurichten, da der Begriff moralisches Verhalten in unterschiedlichen gesellschaftlichen Schichten und wirtschaftlichen Branchen gänzlich verschieden definiert wird

Neben der generellen Moral ist vor allem die Steuermoral zu stärken. Dazu zählen zum einen die genannten Maßnahmen zur Aufwertung von Steuerehrlichkeit und zu einem besseren Verständnis des Fiskalzwecks und seines Nutzens. Andererseits ist auch eine Festigung der moralischen Barrieren möglich, der Hemmschwellen, die normalerweise für Gesetzestreue und Steuerehrlichkeit sorgen, im Deliktfall aber mittels Neutralisation überwunden werden. Während vor einigen Jahrzehnten Steuerdelikte noch sozial sanktioniert wurden und als Tabuthema galten, führten gesellschaftliche Entwicklungen wie Ökonomisierung und Individualisierung dazu, dass die Wertschätzung von ökonomischem Nutzen und finanziellem Profit gestiegen und gleichzeitig die von Gemeinschaft und Staat gesunken ist. Die Menschen sprechen heute vergleichsweise freimütig über Steuerdelikte bzw. verharmlosen Steuerhinterziehung, seien es eigene Vergehen oder die anderer. Dabei erweisen sich eigene Rechtfertigungen als ebenso hilfreich wie die Toleranz des sozialen Umfelds. Die Steuerpolitik ist gefordert, wenn es darum geht, die Konsequenzen aufzuzeigen, die aus dem verharmlosten und beschönigten Verhalten resultieren, etwa wer geschädigt wird und wie der Schaden insgesamt ausfällt. Es sind Strategien zu entwickeln, die die eigene Bestätigung bei moralischem Verhalten stärken und somit die Steuerehrlichkeit moralisch verankern, unterstützen und aufwerten. Diese Strategien müssen auf unterschiedlichen Ebenen kommuniziert werden, und nicht nur einmal, sondern wiederholt.

In der Praxis lässt sich die analytische Unterscheidung zwischen Maßnahmen zur Entkräftung von Neutralisationstechniken und zur Stärkung moralischer Hemmschwellen gegen Kriminalität nicht immer klar aufrechterhalten; stattdessen sind beide Aspekte interdependent miteinander verschränkt: Wenn die Rationalisierungsstrategie an Überzeugungskraft verliert, sind weniger starke Barrieren ausreichend, um die Gesetze zu beachten. Umgekehrt können feste moralische Überzeugungen auch verlockenden Neutralisierungstechniken die Stirn bieten. Der Kampf gegen Neutralisierungen ist von großer Bedeutung für die Steuerpolitik, da sie eine zentrale Rolle bei der Leugnung der Kriminalität und wiederholten Delinquenz spielen. Je schwerer es Menschen fällt, den kriminellen Charakter ihres Verhaltens zu verdrängen und das Delikt als normale, akzeptable Handlung vor sich selbst und anderen herunterzuspielen, desto weniger werden sie selbst Steuern hinterziehen und andere zu Steuerbetrug animieren.

► Neutralisation ist der Prozess der Überwindung rechtlich-moralischer Vorbehalte gegen Gesetzesverstöße mit Hilfe kognitiver Rationalisierungen. Einerseits lässt sich bei den Neutralisierungstechniken (Kavaliersdelikt, Volkssport etc.) ansetzen, die nach Möglichkeit entkräftet und widerlegt werden müssen. Andererseits müssen kognitive und moralische Barrieren gegen Gesetzesverstöße aktiviert und verstärkt werden.◄

3.3.4 Der Entscheidungsprozess

Unter dem Entscheidungsprozess ist jener Vorgang zu verstehen, in der Steuerpflichtige auf der Grundlage ihrer Kenntnisse und Einstellungen und unter dem Einfluss verschiedener Faktoren beschließen, wie sie sich in steuerlichen Fragen verhalten werden, etwa, ob sie alle relevanten Angaben aufrichtig melden oder ob sie beabsichtigen, dem Staat vorsätzlich und bewusst Steuern vorzuenthalten.

Obwohl sich nicht wenige empirische Studien und Theorien mit Entscheidungen beschäftigen, bleiben diese bislang überwiegend spekulativ; nach wie vor ist weitgehend unklar, was bei Entscheidungsprozessen tatsächlich abläuft. Auch jüngste Befunde aus den Neurowissenschaften konnten der Debatte zwar neue Impulse verleihen, aber keine Klarheit in der Sache bringen. Gerhard Roth oder Wolf Singer vertreten die Ansicht, unsere Vorstellung vom freien Willen sei eine Illusion. Schließlich zeigt das Libet-Experiment (Dijksterhuis 2010:212), dass ca. 550 Millisekunden, bevor wir eine Entscheidung treffen, unser Gehirn bereits Maßnahmen zur Durchführung der Entscheidung einleitet (Bereitschaftspotenzial). Dies führt manche zu der Annahme, die Entscheidung sei schon lange getroffen, bevor wir uns bewusst dazu entschlössen. Dies bezweifeln nicht nur Wissenschaftler wie Benjamin Libet, der Namensgeber des Experiments, sondern auch Roth ist davon überzeugt, dass selbst, wenn bei einfachen Handlungen das Gehirn vorentscheide, komplexen Entscheidungsprozessen im Allgemeinen doch „eine Phase der Überlegungen und Abwägungen“ (Roth 2010:14) vorausgehe. Bei komplexen Situationen erweise sich vor allem jenes Verfahren als vorteilhaft, bei man sich die Entscheidungssituation einprägt, die Entscheidung selbst aber erst nach einer Denkpause trifft, die wenige Minuten, aber auch eine ganze Nacht dauern könne, in der man noch einmal ‚drüber‘ schläft. Dann nämlich erledigten die vorbewussten, intuitiven Netzwerke der Großhirnrinde, die viele Faktoren parallel miteinander verrechnen können, die wesentlichen Teile der mühsamen Arbeit (Roth 2008). In der Diskussion um die Willensfreiheit geht es also vor allem darum, dass der freie Wille kein Mysterium ist, das völlig losgelöst von physiologischen, biochemischen Vorgängen existiert bzw. dass Menschen in ihrer Verhaltensabsicht nicht wirklich völlig frei sind, sondern dass den Entscheidungen stets neuronale Prozesse vorausgehen, die das Verhalten bestimmen. „Die subjektiv empfundene Freiheit einer Entscheidung ist eine Illusion, ich werde stets durch meine Motive bestimmt.“ (Roth 2008). Roth und Singer (2006) stellen keineswegs in Frage, dass sich Gründe und Motive auf menschliches Handeln auswirken, im Gegenteil.

Insofern ist die Steuerpolitik am besten beraten, bereits vor der eigentlichen Entscheidungsphase anzusetzen und über entsprechende Informationen ein positives Klima für Steuerehrlichkeit zu erzeugen, dass sich – auch über die Entscheidungsfaktoren wie Emotion, Motivation, Involvement etc. – vorteilhaft auf die Compliance auswirkt. Die von Roth angesprochene Phase der Überlegungen, die vor einer komplexen Entscheidung durchlaufen wird, ist ebenfalls geprägt von Einstellungen und Erfahrungen mit Steuern.

Dagegen erweist sich die Einflussnahme auf den konkreten Entscheidungsprozess aus mehreren Gründen als schwieriges Unterfangen. Zunächst einmal ist unklar, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Situation die eigentliche Entscheidung über Steuerehrlichkeit überhaupt getroffen wird – erst im Moment der Anfertigung der Steuererklärung oder bereits vorab, in einer ‚ruhigen Minute', im Gespräch mit anderen oder erst, nachdem man eine Nacht drüber geschlafen hat? Des Weiteren gibt es große Unterschiede zwischen den diversen Entscheidungstypen, je nachdem, ob der Beschluss eher emotional und impulsiv oder eher rational-kognitiv getroffen wird. Dies hängt ab von der Persönlichkeit des Individuums, aber auch von den jeweiligen situativen Rahmenbedingungen: unterschiedliche Persönlichkeitstypen greifen in Abhängigkeit von den jeweiligen Bedingungen zu verschiedenen Typen von Entscheidungen (Franzen 2010:136). Das kann sogar für ein und dieselbe Person gelten, die beispielsweise in regelmäßig wiederkehrenden Situationen ohne große kognitive Auseinandersetzungen habituell und routiniert entscheidet, in außergewöhnlichen Fällen aber intensiv recherchiert und zu bewussten, kognitiv geprägten und rationalen Beschlüssen gelangt.

Wenn Steuerzahler sich nur selten oder ungern mit dem Thema Steuern beschäftigen, kommt es häufig zu reaktiven, stark habituellen Beschlüssen auf niedrigem Entscheidungsniveau, bei denen eher impulsiv und ohne großes Nachdenken entweder alle steuerlichen Angaben korrekt gemacht oder aber an der ein oder anderen Stelle verfälscht oder ausgelassen werden. Steuerpolitische Maßnahmen zur Erhöhung der Compliance sind in diesen Fällen nur sinnvoll, wenn sie allgemein an die Steuerehrlichkeit appellieren und die Aufmerksamkeit der Bürger nach Möglichkeit auf das Entdeckungsrisiko und dessen strafrechtliche Konsequenzen lenken.

Steuerpflichtige, die gezielt und in vollem Bewusstsein des Betrugscharakters ihre Steuern verkürzen wollen, gehen dagegen eher auf kognitive, rationale und planmäßige Art und Weise an ihr Ziel heran, mit aktiver Suche nach Informationen, aufwendiger Vorbereitung und einer klaren Strategie, um das Delikt erfolgreich verschleiern zu können und der strafrechtlichen Ahndung zu entgehen. Die Entscheidungstheorie der *Prospect Theory*, in der zwischen einer Aufbereitungs- und einer Evaluierungsphase unterschieden wird (Kahneman & Tversky 1979:274), trifft am ehesten auf diese Gruppe zu.

In der *Aufbereitungsphase* verschaffen sich Steuerpflichtige einen Überblick über ihre Situation, tragen Informationen zusammen und strukturieren die als relevant geltenden Komponenten der Entscheidungssituation: die Repräsentation der steuerlichen Lage, der aktuelle Referenzpunkt (u.a. finanzieller Status quo), potenzielle Handlungsalternativen, zu erwartende Auswirkungen des Verhaltens und die jeweilige subjektive Eintrittswahrscheinlichkeit dieser Auswirkungen (Franzen 2010:140). Alle verfügbaren Optionen wer-

den vorläufig untersucht; im Zentrum steht die Kodierung in Gewinne und Verluste. Zwecks Vereinfachung gelangen nur als relevant geltende Faktoren in den Fokus der Aufmerksamkeit; andere werden gestrichen. Die Risiken von Entdeckung und Bestrafung werden miteinander kombiniert, da beide gleichermaßen ungewiss sind und sich in Kombination ressourcenschonender verarbeiten lassen. Die Komplexitätsreduktion findet mit Hilfe von Heuristiken statt: Berichte über erfolgreiche Steuerhinterziehung aus dem sozialen Umfeld werden überbewertet (Repräsentativitätsheuristik), die ungewisse objektive Entdeckungswahrscheinlichkeit wird ignoriert (Segregation).

Wie die Steuerpolitik die Aufbereitungsphase für mehr Compliance nutzen kann, wurde bereits an den entsprechenden Stellen aufgezeigt. Klare, einfache und zielgruppenorientierte Informationen erleichtern und verbessern die mentale Repräsentation der individuellen steuerlichen Situation. Steuerhinterziehung darf nach Möglichkeit gar nicht als Handlungsalternative in Frage kommen; zu diesem Zweck müssen die negativen Folgen von Steuerdelinquenz in ihrer ganzen Breite präsentiert werden. Eine gezielte Aufmerksamkeitsverlagerung auf die unangenehmen Folgen eines entdeckten Hinterziehungsversuches kann für zusätzliche Handlungsorientierung sorgen. Die Steuerpolitik sollte Wert darauf legen, dass ihre Ziele von den Steuerzahlern auch wahrgenommen und als relevant erachtet werden; andernfalls werden sie ignoriert und gehen gar nicht erst in den kognitiven Entscheidungsprozess mit ein. Hinsichtlich der Nutzung von Heuristiken ist ebenfalls eine geschickte Aufklärung vonnöten, etwa die subtile Vermittlung der Botschaft, man solle persönliche Erfahrungen aus dem sozialen Umfeld besser nicht überbewerten. Es ist zu überlegen, inwieweit die Steuerpolitik nicht sogar ‚eigene Heuristikroutinen' entwickeln und anbieten kann, die die Entscheidungsfindung erleichtern.

In der *Evaluierungsphase* werden Eintrittswahrscheinlichkeiten und Handlungskonsequenzen jeweils einzeln bewertet und auf ihre wesentlichen Aspekte komprimiert. So wird zum Beispiel subjektiv geschätzt, wie hoch das Entdeckungsrisiko bei Zusatzeinkünften ist, die dem Finanzamt bislang unbekannt sind. Da sowohl positive (Gewinn) als auch negative Anreize (Strafe) vorliegen, kommt es in dieser Phase oft zu Ambivalenzkonflikten, die sich rational nicht lösen lassen. Dies führt zu einer Verunsicherung des Individuums, das darauf mit einer Unterbrechung oder einem Aufschub des Entscheidungsprozesses reagieren kann, mit Verdrängung oder impulsiver Ausweichreaktion. Am Ende fällt die Entscheidung zugunsten *der* Option, die den höchsten subjektiven Gesamtwert aufweist; dieser ergibt sich aus der Bewertung der einzelnen Optionen und dem Einfluss der Entscheidungsgewichte. Die Gewichte werden häufig durch Nachteile von Heuristiken beeinflusst wie Selbstüberschätzung, Kontrollillusion oder Ausweichstrategien bei kognitiver Dissonanz, was letztlich dazu führt, dass auch der zunächst kognitiv wirkende Entscheidungsprozess aufgrund mentaler und neuronaler Restriktionen deutlich an Rationalität einbüßt.

Auch die Evaluierungsphase wird davon geprägt, wie bereits zuvor Eintrittswahrscheinlichkeiten von Ereignissen eingeschätzt werden oder wie sehr die kognitive Informationsverarbeitung durch restriktionsbedingte Heuristiken beeinträchtigt wird, d.h. die

eigentliche Entscheidung fällt nicht erst im Entscheidungsprozess, sondern ist in hohem Maße davon abhängig, wie relevante Faktoren im Vorfeld bewertet werden.

Ob die Entscheidung für oder gegen Compliance am Ende eher bewusst oder unbewusst fällt, zu Beginn des Bereitschaftspotenzials oder erst 550 Millisekunden später, eher impulsiv und spontan oder eher kognitiv-rational, hängt von neurophysiologischen, individuellen und situativen Rahmenbedingungen ab, die sich kaum kontrollieren und beeinflussen lassen. Steuerpolitisch ist dies aber auch allenfalls von marginaler Bedeutung, da als relevant geltende Informationen und Einstellungen, Motive, Gründe, Abwägungen und Überlegungen die *Grundlage* für die Entscheidung bilden. So ist es sehr unwahrscheinlich, dass Steuerzahler, die ein positives Verhältnis zu Staat und Steuern haben und über eine vergleichsweise hohe Steuermoral verfügen, sich zur Steuerhinterziehung entschließen – gleichgültig, ob sie diese Absicht spontan oder im Rahmen einer ausführlichen strategischen Überlegung entwickeln. Umgekehrt neigen Menschen mit einer niedrigen Steuermoral und einer geringen Meinung von Staat und Steuern eher zu entsprechenden Delikten, wenn sie die Gelegenheit dazu haben. Beide Verhaltensformen sind nicht zwingend, aber wahrscheinlich – und zwar nicht deshalb, weil die Akteure impulsiv oder rational entscheiden, sondern weil sie entsprechende Gründe, Motive, Kenntnisse und Einstellungen aufweisen.

▶ Für die Steuerpolitik ergibt sich das Resümee, dass sie sich nicht allzu sehr auf den Entscheidungsprozess selbst konzentrieren sollte, sondern ihre Strategien zur Förderung von Compliance besser bereits im Vorfeld implementiert, wo die vorentscheidenden Erfahrungen gemacht und Einstellungen entwickelt werden und sich die Steuerpflichtigen besser und gezielter ansprechen lassen.◀

3.4 Der Output: Compliance oder Noncompliance

Das Verhalten von Steuerpflichtigen lässt sich nicht immer problemlos als ehrlich oder unehrlich kategorisieren. Anders als man auf den ersten Blick vermuten könnte, handelt es sich nicht um eine eindeutig dichotome Variable mit zwei sich gegenseitig ausschließenden Ausprägungen wie schwarz oder weiß. Bei einer genaueren Betrachtung fällt auf, dass es zwischen den beiden Polen Steuerehrlichkeit und Steuerunehrlichkeit weitere Kategorien gibt (Franzen 2010:144). So unterlaufen vielen Menschen bei der Steuererklärung simple, unabsichtliche Schreib- oder Rechenfehler, die teils zu ihren Gunsten, teils zu ihren Ungunsten ausfallen und in der Summe zu beträchtlichen Steuerausfällen oder überhöhten Steuerzahlungen führen. Ursache sind neben Versehen und Unachtsamkeit nicht selten Schwierigkeiten im Umgang mit Steuergesetzen, Regeln und Formularen. Die Komplexität des Steuerrechts und Ambiguität einzelner Regeln bedingen Missverständnisse und Meinungsverschiedenheiten bei der Auslegung, was dazu führt, dass teilweise sogar Mitarbeiter von Finanzbehörden ein und denselben Steuerfall unterschiedlich bewerten (Elffers 1991:133-157).

Wenn die Steuerpolitik im Rahmen der Vergeltungsgerechtigkeit versehentliche Fehler in der Steuererklärung genauso bewertet und ahndet wie vorsätzliche Steuerhinterziehung, dürfte sich dies sehr negativ auf die subjektive Steuergerechtigkeit der Bürger auswirken, aber auch objektiv kaum zu legitimieren sein – erst recht nicht, wenn letztlich die Uneindeutigkeit der Beschreibung steuerlicher Sachverhalte der Grund für eine fehlerhafte Deklaration sein kann. Diesem Umstand kommt entgegen, dass das deutsche Steuerrecht den Mitarbeitern der Finanzbehörden einen relativ großen Handlungsspielraum bei der Bewertung derartiger Fälle einräumt, so dass etwaige Missverständnisse angesprochen und aufgeklärt werden können – ein Vorgang, der bei Selbstveranlagungsverfahren nicht möglich ist. Die Steuerpolitik sollte also auch aus diesem Grund bei Gesetzestexten und Regelwerk an der Klarheit, Verständlichkeit und Eindeutigkeit der Formulierungen arbeiten. Daneben sollte sie stets berücksichtigen, dass ein scheinbarer Betrugsversuch tatsächlich versehentlich verursacht worden sein kann.

Neben diesen meist unabsichtlichen Fehlleistungen existieren zahlreiche weitere Beweggründe für Steuerehrlichkeit und Steuerbetrug, wie bereits verschiedentlich erwähnt. Compliance kann aus einer Angst vor Sanktionen herrühren, aus Rollenerwartungen oder aus einer moralischen Überzeugung; Steuerbetrug kann sozial vermittelt sein oder Ausdruck politischen Protests – oder ganz einfach der eigenen Bereicherung dienen (Franzen 2010:152, vgl. Tab. 3-4).

Die Steuerpolitik kann diese unterschiedlichen Motive kaum von außen diagnostizieren und erst recht nicht auf die jeweiligen Formen von Compliance und Noncompliance spezifisch reagieren. So wäre es unter dem Aspekt der Vergeltung aus politischen und juristischen Gründen mehr als fragwürdig, Steuerdelikte, die durch das soziale Umfeld angeregt wurden, prinzipiell milder zu sanktionieren als rein eigennützig motivierte. Wer Gesetze übertreten hat, muss dafür bestraft werden. Uneindeutigkeit trägt zur allgemeinen Verunsicherung bei und fördert allenfalls die These des Kavaliersdeliktes.

Dennoch sollte die Steuerpolitik nicht bei der dichotomen Unterscheidung zwischen ehrlichem und unehrlichem Verhalten von Steuerpflichtigen stehenbleiben, sondern die Verhaltensweisen so differenziert aufgreifen, wie sie sind: Nicht nur schwarz oder weiß zu sehen, sondern auch Zwischentöne wahrzunehmen, befähigt dazu, Steuerpflichtige, die sich zwischen den beiden Extremen bewegen, gezielter und effizienter zur Steuerehrlichkeit zu motivieren – vor allem dann, wenn mehr Informationen darüber erhoben und analysiert werden können, warum diese Personen sich bis dato noch nicht eindeutig zur Compliance bekennen. So lassen sich Strategien entwickeln, mit denen unterschiedliche Gruppen von Steuerpflichtigen spezifisch angesprochen werden können; dabei kann man ihnen gezielt – auf die jeweiligen Bedürfnisse oder Unsicherheiten zugeschnitten – Vorteile der Steuerehrlichkeit bzw. Nachteile von Steuerdelikten unterbreiten. Auf der anderen Seite lässt sich mit differenzierten Informationen auch besser gegen soziale Vermittlung von Steuerbetrug vorgehen – etwa im Gastronomiebereich, im Handwerk oder in bestimmten Businessmilieus – oder Trägheit und Habitualisierung als Motiven für Steuerdelikte vorbeugen.

Tab. 3-4: Formen von Compliance und Noncompliance
(Franzen 2010:149-152)

	Compliance	Motivation	Konsistenz
1	Loyale Compliance	intrinsisch	**sehr hoch**
2	Optimierte Compliance (Ausschöpfung aller legalen Steuersparmöglichkeiten)	intrinsisch	**hoch**
3	Soziale Compliance	intrinsisch/ extrinsisch	**mäßig**
4	Habitualisierte Compliance	intrinsisch/ extrinsisch	**mäßig**
5	Compliance aufgrund Aktivierungsdefizit	intrinsisch/ extrinsisch	**gering**
6	Compliance aufgrund Informationsdefizit	intrinsisch/ extrinsisch	**gering**
7	Compliance aus Gelegenheitsmangel	extrinsisch	**gering**
8	Sanktionsvermeidende Compliance	extrinsisch	**sehr gering**

	Noncompliance	Motivation	Konsistenz
1	Habitualisierte Noncompliance	intrinsisch	**hoch**
2	Asoziale Steuerhinterziehung	intrinsisch	**hoch**
3	Noncompliance aus Trägheit	intrinsisch	**hoch**
4	Symbolischer Widerstand	intrinsisch/ extrinsisch	**hoch**
5	Noncompliance aus Unwissenheit	intrinsisch/ extrinsisch	**mittel**
6	Soziale Noncompliance	intrinsisch/ extrinsisch	**mittel**
7	Vermittelte Noncompliance	intrinsisch/ extrinsisch	**mittel**
8	verfahrensbedingte Noncompliance	extrinsisch	**gering**

Traditionell wird Steuerunehrlichkeit im deutschen Steuerrecht bereits differenziert sanktioniert, mit der groben Unterscheidung zwischen Ordnungswidrigkeit und Straftat, je nach Schwere des Vergehens, und einer darüber hinausgehenden feineren Aufgliederung, die sich nach dem Verhalten des Steuerpflichtigen richtet, insbesondere seiner Auskunftsbereitschaft, dem Ausmaß der Hinterziehung und der Verstrickung in kriminelle Strukturen. Diese Art von Differenzierung sollte in der gesamten Steuerpolitik berücksichtigt werden, weil sie der Realität im Verhalten von Steuerpflichtigen näher kommt. Die Konzeption des Kavaliersdeliktes soll nicht in das Steuerrecht übernommen, aber als gesellschaftliches Stereotyp wahrgenommen, analysiert und angemessen verarbeitet werden, weil sie – wie viele andere auch – eine Variante des steuerlich relevanten Verhaltens darstellt. Steuerpolitik muss sich immer auch an den Bürgern orientieren, für die sie

gemacht wird. Dazu benötigt man keinen modelltauglichen und überkommenen Idealtypus, sondern ein realistisches Menschenbild.

4 Anwendungsmöglichkeiten

Die vorangegangenen Kapitel zeigen auf, welchen Nutzen die Steuerpolitik, die bislang vorwiegend vom nutzenökonomischen Modell des homo oeconomicus geprägt ist, aus der Verwendung eines realistischen, steuerpsychologisch geprägten Menschenbilds ziehen kann.

- Im Mittelpunkt der Empfehlungen an die Steuerpolitik steht ein notwendiger *Imagewandel* der Steuern: weg von der Reduktion auf Kosten und Zwang – hin zur Aufklärung über Sinn und Nutzen. Steuern müssen von den Bürgern als gemeinschaftlicher Beitrag im Sinne des demokratischen Gesellschaftsvertrags empfunden werden. Bei aller Kritik an steuerlichen Missständen, die nicht zu leugnen sind, sind (auch) die positiven Aspekte von Steuern zu kommunizieren.
- Die steuerpolitische Kommunikation muss stärker *Emotionen* berücksichtigen, die bislang nur selten genutzt und stattdessen der Gegenseite überlassen werden, die Steuern emotional negativ auflädt, diskreditiert und denunziert. Steuern dürfen nicht erst nach reiflicher Überlegung, sondern müssen spontan und unbewusst mit positiven Emotionen assoziiert werden. Die bislang geringe Anzahl an Bürgern, die freiwillig und gerne ihre Steuern zahlen, weil sie mit dem Staat und seinen Leistungen überwiegend zufrieden sind, muss steigen. Die im Grundsatz positive Steuermentalität, die die überwiegende Mehrheit der Deutschen auszeichnet, ist ein guter Nährboden für eine positive emotionale Einstellung zu Steuern.
- Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure, die Steuern bewusst diskriminieren und denunzieren, dürfen steuerpolitisch nicht ignoriert werden. Ihre Strategien und Kampagnen lassen sich wissenschaftlich analysieren und die wahren Hintergründe und Interessen offenlegen, wie Lakoff am Beispiel *tax relief* (vgl. S. 72) demonstriert. Hilfreich kann sein, die angestrebten Ziele der *Steuergegner* – gewissermaßen ihre *Vision* – zu konkretisieren, um den Bürgern zu einer konkreten und plastischen Vorstellung von einem Staat ohne Steuereinnahmen zu verhelfen.
- Die *Moralbindung* muss gestärkt werden. Steuerdelikte werden meist von Bürgern begangen, die sich im Großen und Ganzen für gesetzestreu und moralisch einwandfrei halten. Die moralischen Barrieren, die vor anderen Delikten warnen, müssen auch (wieder) für Steuerbetrug sensibilisiert werden. Steuerhinterziehung muss klar und ohne jeden Zweifel als amoralisches, asoziales Verbrechen angeprangert werden, so dass es sich möglichst schwer mit einem unbescholtenen Selbstbild in Einklang bringen lässt. Steueramnestien und andere zweifelhafte Ambiguitäten sind zu vermeiden.
- *Gerechtigkeit* und *Fairness* sind in Deutschland von großer Bedeutung für die Einstellungen zu den Steuern. Die gerechte und sozial ausgewogene Verteilung der Steuern auf die Bürger, die Fairness im Umgang mit den Steuerzahlern und Gleichbehandlung aller in Fragen der Vergeltungsgerechtigkeit sorgen gemeinsam mit den weit verbreiteten positiven Grundeinstellungen für eine bessere Steuermentalität und Compliance in der Bevölkerung.

▷ Vertrauen in die teils komplizierten Steuergesetze lässt sich am ehesten über *Transparenz* herstellen. Eine Besteuerung, die die Bürger nachvollziehen können, wird als weniger illegitim oder massiv empfunden. Bereits eine umfassende Aufklärung über die Verwendung von Steuern und den daraus für alle resultierenden Nutzen erzeugt Transparenz, ebenso eine verständliche Vermittlung der Fundamentalprinzipien und der Bedeutung der Steuergerechtigkeit im System. Transparenz entsteht auch durch die ‚Übersetzung' der juristisch-bürokratischen Steuerfachsprache in allgemeinverständliche Formulierungen, die mündige Bürger ohne Hilfe eines Experten verstehen können.

Die Darstellung der steuerpsychologischen Politikempfehlungen orientiert sich am Aufbau des Modells der steuerlichen Entscheidungssituation; dieses beschreibt zunächst den steuerlichen Input, dann die Wahrnehmung und Verarbeitung der Informationen bis zum Entscheidungsprozess und abschließend das konkrete steuerliche Verhalten, den Output, zwischen Compliance und Noncompliance (*Stimulus-Organism-Response, S-O-R*). Der Vorteil dieser Darstellung liegt darin, dass kausale Zusammenhänge implizit und intuitiv erfassbar werden; das Verhalten des Individuums, ob steuerehrlich oder unehrlich, ist Ergebnis eines Entscheidungsprozesses. Die Entscheidung basiert auf Grundlagen, die im Wesentlichen durch das Steuerschema – relevante Kenntnisse und Einstellungen, erworben im Rahmen der Steuerkarriere – und spezifische Faktoren wie Emotionen, Motivationen, Involvement usw. vorgegeben werden. Maßgeblich für den Erwerb der entscheidungsrelevanten Grundlagen ist die Auswahl, Aufnahme und Verarbeitung von Informationen. Diese wiederum hängen ab von den steuerlichen Rahmenbedingungen, der konkreten Besteuerung sowie von sozialen und medialen Einflüssen. Der Weg von der Steuerpolitik, die für die steuerlichen Rahmenbedingungen und die konkrete Besteuerung überwiegend verantwortlich ist, bis zur Verhaltensentscheidung des individuellen Steuerpflichtigen lässt sich so in seiner Gesamtheit und in den Details nachvollziehen.

Aus steuerpolitischer Perspektive lässt sich einwerfen, dass diese Darstellung nicht dem Aufbau der klassischen allgemeinen Steuerlehre folgt und somit gewisse Kompatibilitätsprobleme aufwirft. Eine vollständige Kongruenz zwischen Steuerlehre und Steuerpsychologie lässt sich allerdings auch nicht herstellen: sowie die Steuerlehre Probleme behandelt, mit denen sich die Steuerpsychologie nicht befasst, spielen umgekehrt manche Themen der Steuerpsychologie keine Rolle für die Steuerlehre. Dies lässt sich nicht umgehen, da es sich bei der steuerlichen Entscheidungssituation um ein Totalmodell handelt, das einen mikroökonomischen Erklärungsansatz verfolgt.

Um den Zugang für die Steuerpolitik bzw. die allgemeine Steuerlehre zu erleichtern, werden im Folgenden einige Grund- und Schlüsselbegriffe aus der aktuellen steuerpolitischen Diskussion – wie etwa Steuerreform, Steuersenkung, Steuererhöhung, direkte vs. indirekte Steuern oder ‚kalte Progression' – noch einmal gesondert vorgestellt, d.h. die jeweils entsprechende klassische ‚rationale' (ökonomische Theorie) und die ‚realistische' (steuerpsychologisches Modell) Sichtweise und Interpretation werden einander gegenübergestellt. Damit knüpft einerseits die Steuerpsychologie an die aktuelle Steuerpolitik an und zum anderen wird der zusätzliche Erkenntnisgewinn noch einmal verdeutlicht.

4.1 Steuerpolitische Anwendungsfälle

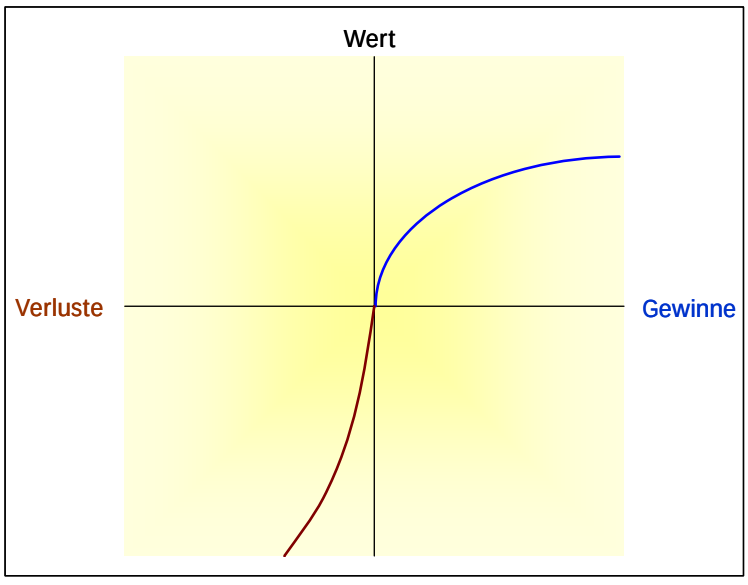
Obwohl sich die Wirtschaftswissenschaften ausgiebig mit Themen wie Geldschöpfung, Geldpolitik und Geldwertillusion auseinandersetzen, räumen sie der *Wahrnehmung* von Geld an sich keine große Bedeutung bei. Geld gilt als Zahlungsmittel, dessen Wert oder Kaufkraft sich vom homo oeconomicus zu einem bestimmten Zeitpunkt relativ eindeutig und in seiner absoluten Größe bestimmen und erfassen lässt.

▷ Gewinne und Verluste

Kahneman und Tversky (1979:277) zeigen dagegen, dass Werte nicht an absoluten Beträgen, sondern an Veränderungen im Wohlstand gemessen wird. Der gesamte menschliche Wahrnehmungsapparat ist auf die Bewertung von Veränderungen hin ausgerichtet, nicht auf die Messung absoluter Größen (vgl. S. 61). Was für die Wahrnehmung von Helligkeit, Lautstärke oder Temperatur gilt, lässt sich den Autoren zufolge auch auf Gesundheit, Prestige oder Wohlstand anwenden. Abhängig von den jeweiligen Umständen kann ein bestimmter Lebensstandard für die eine Person als Armut, für die andere als Luxus erscheinen. Wichtig für die Bewertung sind der Status quo als Referenzpunkt und das Ausmaß der Veränderung von diesem Punkt.

Menschen nehmen bei einer Preisdifferenz zwischen 100 und 200 Euro eher einen Umweg in Kauf als bei einem Unterschied zwischen 1.100 und 1.200 Euro; obwohl die Preisdifferenz gleich ist, wird der Wert bzw. Nutzen unterschiedlich bewertet. Kahneman und Tversky (1979:279) zufolge ergibt sich eine Wertfunktion, die sich durch Abweichungen vom Referenzpunkt definiert und im Allgemeinen konkav für Gewinne und konvex für Verluste sowie steiler für Verluste als für Gewinne darstellt (vgl. Abb. 4-1).

Abb. 4-1: Wertfunktion der *Prospect Theory*
(Kahneman & Tversky 1979:279)



Der klassisch ökonomischen Sichtweise zufolge verhalten sich Gewinne und Verluste – absolut gesehen – zunächst einmal gleichwertig. Das Gesetz des abnehmenden Grenznutzens (erstes Gossen'sches Gesetz) besagt allerdings, dass die Gewinnfunktion mit zunehmender Menge einen immer geringeren zusätzlichen Nutzen bringt, die Kurve also deutlich abflacht. Ansonsten gehen Ökonomen in der Regel davon aus, dass Gewinne und Verluste in gleicher Höhe absolut betrachtet gleich wahrgenommen werden.

Im Unterschied dazu wird in der *Prospect Theory* berücksichtigt, dass Menschen Verluste grundsätzlich stärker wahrnehmen als Gewinne in gleicher Höhe, was sich im asymmetrischen Verlauf der Wertfunktion widerspiegelt. Daraus erklärt sich auch die ausgesprochene Verlustaversion, die bei Steuerdelikten eine höhere Risikobereitschaft bei Steuernachzahlungen als bei Steuererstattungen mit sich bringt. Nachzahlungen werden mental als Verlust gebucht; wenn sich das Geld einmal in der eigenen Verfügungsgewalt befunden hat, ist die Wahrscheinlichkeit von Steuerhinterziehung mit dem Ziel einer Minderung bzw. Abfederung des Verlusts größer. Steuererstattungen werden dagegen als Gewinn betrachtet und risikoaversiv behandelt. Steuerpolitisch lässt sich daraus ableiten, dass einbehaltene Steuern (z.B. Lohnsteuer) eine geringere Deliktwahrscheinlichkeit aufweisen als Steuern, die nachträglich eingefordert werden.

▷ Steuersenkungen und Steuererhöhungen

Doch die Implikationen der Wertfunktion sind noch weitreichender. Die traditionelle Steuerlehre geht davon aus, dass Bürger eine Steuersenkung auf rationale Weise allein nach ihren finanziellen Ausmaßen bewerten und das gleiche gilt für Steuererhöhungen. Sie übersieht dabei finanzpsychologische Mechanismen, die sich auch in der Wertfunktion für Gewinne wiederfinden: aus Sicht der Steuerpolitik kann es sich als günstiger erweisen, spürbare Steuersenkungen in mehrere Schritte aufzuteilen (*disaggregating*, Thaler 1985; Frank 1997:252; Krishna & Slemrod 2003), vorausgesetzt, die Wirkung der einzelnen Senkungen unterschreitet nicht die Wahrnehmbarkeitsschwelle. Wie man auch nicht alle Weihnachtsgeschenke in eine Schachtel verpackt, lässt sich mit der Aufteilung von ‚Steuergeschenken' ein positiver Effekt erzielen, der größer ist als die Summe der einzelnen Teile.

Umgekehrt spricht der konvexe Verlauf der Wertfunktion bei Verlusten für eine Kombination (*aggregation*): Wenn es schon zu Einschnitten kommt, dann wird *eine* Steuererhöhung um x Prozent grundsätzlich besser aufgenommen als zwei aufeinanderfolgende um jeweils die Hälfte. Steuererhöhungen erregen zudem weniger Unmut, wenn sie mit einem kleinen Gewinn kombiniert werden – einem ‚Silberstreifen' am Horizont (Thaler 1985:202) –, als wenn sie mit einem gleich hohen Nettoverlust konfrontiert werden. De facto entspricht dies dem Entrichten eines relativ hohen Steuerbetrages mit anschließender Rückerstattung.

▷ Merklichkeit

Alle Folgerungen dieser Wertfunktion stehen im Widerspruch zum Modell des rationalen Nutzenmaximierers, für den die jeweiligen Unterschiede ohne Belang sein sollten. Auch hinsichtlich der Merklichkeit von Steuern weichen die steuerpsychologischen Annahmen von denen der klassischen Ökonomik ab: Während die Steuerlehre – ohne explizite Aussagen zur Wahrnehmbarkeit – davon ausgeht, dass rationale Nutzenmaximierer *jegliche* Steuersenkung und -erhöhung registrieren, existiert laut Steuerpsychologie eine Grenze der Merklichkeit. Veränderungen unterhalb einer gewissen Reizschwelle werden überhaupt nicht wahrgenommen, so dass Steuerreformen mit geringfügigen Entlastungen wirkungslos verpuffen. Wenn steuerpolitisch ein Entlastungseffekt erzielt werden soll, dann ist eine Steuerreform erst dann sinnvoll, wenn sie die Wahrnehmbarkeitsschwelle überschreitet.

▷ Direkte vs. indirekte Steuern

Die Merklichkeit wirkt sich aber auch auf die unterschiedliche Wahrnehmung von direkten vs. indirekten Steuern aus. Finanzpolitische Lehrbücher setzen sich durchaus mit der Frage auseinander, ob Einkommen- oder Verbrauchsteuern für die Steuerpflichtigen vorteilhafter sind oder wie sich das Verhältnis dieser Steuerarten über die Zeit entwickelt (Reding & Müller 1999:13; Blankart 2006:341). Dem Umstand, dass indirekte Steuern wie die Umsatz- bzw. Mehrwertsteuer im Allgemeinen weniger Aufmerksamkeit erregen als direkte wie die Lohn- oder Einkommensteuer, wird dagegen keine Bedeutung beigemessen. Rationalen Steuerbürgern wird unterstellt, dass sie alle Steuern gleichermaßen und vollständig zur Kenntnis nehmen und sich nicht etwa bei Verbrauchsteuern durch Überlagerungseffekte von Warenpreisen täuschen lassen. Auch die Frage, wie sich beispielsweise eine Verlagerung des Steueraufkommens von Einkommen- auf Konsumsteuern unter dem Aspekt der (subjektiven) Steuergerechtigkeit darstellt, wird geflissentlich übersehen, wenn es darum geht, ob Einkommen- oder Konsumsteuern besser für die Individuen sind bzw. welche diese bevorzugen würden (Blankart 2006:342).

▷ Kalte Progression

In steuerpolitischen Reden wird häufig die ‚kalte Progression' kritisiert und bisweilen als versteckte Steuererhöhung bezeichnet. Tatsächlich führen Gehaltserhöhungen bei progressivem Tarif zu höheren Lohnsteuern; bei Inflation kann der Einkommenszuwachs durch Steuern und Preissteigerungen derart aufgezehrt werden, dass das Realeinkommen sinkt. Politiker und Fachleute behaupten oft, dieser Vorgang sei rationalen Bürgern bewusst und führe in manchen Fällen sogar dazu, dass Erwerbstätige ihr Arbeitsangebot reduzierten, um so den höheren Steuersatz zu vermeiden. Bezeichnenderweise verbreiten viele dieser Experten auch, infolge der kalten Progression hätten Erwerbstätige nach einer Lohnerhöhung weniger Geld im Portemonnaie als vorher – eine ebenso prägnante wie unsinnige Erklärung, denn das nominelle Einkommen sinkt natürlich nicht, sondern steigt – da kann die Progression noch so kalt sein. Wenn aber nicht einmal die Fachleute

das Prinzip verstehen, wie sollen dann die Bürger die Materie durchschauen? Die Geldillusion zeigt, dass Menschen systematische Fehler im Umgang mit nominellen und realen Einkommen im Zusammenhang mit Inflation begehen (Blanchard & Illing 2004:742). Infolge der ausgiebigen politischen Debatte und medialen Berichterstattung mag die kalte Progression heutzutage vielen Menschen bekannt sein, doch ist sie über Jahrzehnte hinweg nur ein Thema in Expertenkreisen gewesen, was von der großen Mehrheit der Steuerzahler nicht einmal registriert wurde.

▷ Reforminhalte und -umfang

Rationale Steuerzahler würden Steuerreformen ausschließlich nach ihren jeweiligen Inhalten beurteilen; auch das Ausmaß bzw. der Umfang der Reform würde von ihnen angemessen bewertet und zur Kenntnis genommen werden. Steuerpsychologischen Erkenntnissen zufolge stellt sich die Realität anders dar: Reformen, die sowohl Steuersenkungen als auch Steuererhöhungen beinhalten – was sich unter Umständen steuerpolitisch wohl begründen lassen mag –, leiden unter einem Neutralisierungseffekt; die Verminderung der einen Steuer wird durch eine anderweitige Steuererhöhung aufgehoben. Der erhoffte positive Effekt der Steuersenkung verpufft.

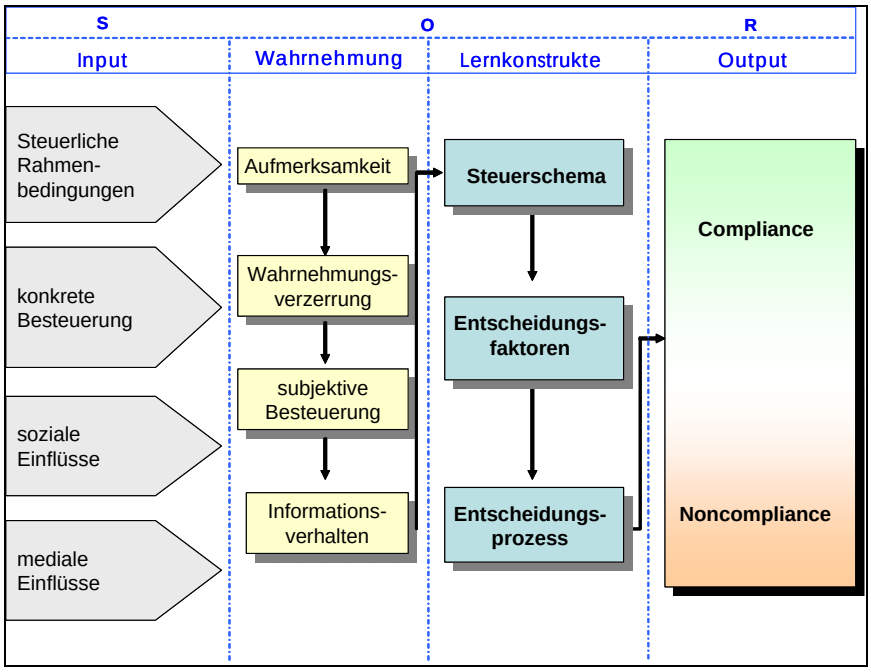
Die große Mehrheit der Menschen scheut Veränderungen. Daher ist es wenig zielführend, viele kleine Steuerreformen durchzuführen, die nur geringe Auswirkungen haben und meist nur für Verwirrung und Unsicherheit stiften. Sinnvoller ist es dann, mehrere Veränderungen – vor allem unliebsame – zusammenzufassen und alle Maßnahmen in einer großen Reform umzusetzen.

Tab. 4-1: Unterschiedliches Verständnis steuerlicher Grundbegriffe

	rationale Sichtweise (ökonomische Theorie)	**reales Sichtweise** (steuerpsychologisches Modell)
Geldbeträge	relevant ist absolute Höhe des finanziellen Betrags	werden in Relation wahrgenommen, als Gewinn/Verlust im Vergleich zum Status Quo
Gewinne und Verluste	Gewinne u. Verluste in gleicher Höhe werden (absolut) gleich wahrgenommen	Gewinne und Verluste werden unterschiedlich bewertet (Verlustaversion)
Steuersenkung	relevant ist allein die Höhe	**aufteilen** (*disaggregation*)
Steuererhöhung	relevant ist allein die Höhe	in **einem** Schritt (*aggregation*)
Merklichkeit	alle Senkungen und Erhöhungen werden registriert	Veränderungen unterhalb einer gewissen Schwelle werden nicht wahrgenommen
direkte vs. indirekte Steuern	alle Steuern werden vollständig erkannt	indirekte Steuern werden weniger wahrgenommen als direkte
‚kalte Progression'	wird erkannt und durchschaut	wird allenfalls indirekt (medial vermittelt) wahrgenommen
Reformschema	relevant sind nur Inhalte	Senkungen und Erhöhungen neutralisieren sich
Reformumfang	irrelevant	Menschen scheuen Veränderungen, gr. Reform > kl. Reförmchen

4.2 Anwendungsbeispiel für das Modell der steuerlichen Entscheidung: Profil des Typs ‚Spieler'

Das Verhaltensmodell der steuerlichen Entscheidung lässt sich nicht nur als theoretisches neobehavioristisches Totalmodell nutzen; es erweist sich auch als nützlich, um die Entscheidungsprozesse spezifischer Typen von Steuerpflichtigen detailliert zu beschreiben und zu analysieren.



Exemplarisch wird dies im Folgenden am Typus der *Spieler* demonstriert, einer Gruppe, die Steuerdelikte als eine Art Katz und Maus-Spiel gegen das Finanzamt ansehen (vgl. Kap. 3.3.2, Steuerschema, S. 77). Auch die idealtypisch konstruierte Gruppe der Spieler ist nicht homogen, sondern umfasst wiederum Untergruppen, die sich in mancherlei Hinsicht signifikant voneinander unterscheiden.

4.2.1 Stimulusebene

Aus empirischen Studien ist bekannt, dass vor allem junge und männliche Steuerpflichtige einen besonderen Reiz darin empfinden, den Fiskus ‚auszutricksen'. Viele junge Erwerbstätige haben keine Vorstellungen davon, warum sie Steuern zahlen müssen oder was mit dem Geld passiert. Da sie nur selten zwischen Steuern und Sozialversicherungen unterscheiden, entsteht schnell der Eindruck, dass ihnen etwa die Hälfte ihres Bruttogehaltes vorenthalten wird. Obwohl junge Männer im Allgemeinen eine innige Beziehung zum Straßenverkehr pflegen, ist ihnen der Zusammenhang zwischen Steuern und Verkehrsinfrastruktur nur unzureichend bewusst; auch über Gesundheit und Altersvorsorge machen sie sich nur wenig Gedanken. Sie registrieren hingegen, dass das Geld, das ihnen der Staat nimmt, ihnen für den Konsum fehlt; der ist jedoch von enormer Bedeu-

tung, weil er angeblich für Lebenssinn, Spaß und Ansehen sorgt. Materieller Wohlstand gilt als alleiniger Gradmesser für persönlichen Erfolg. Insofern ist der gefühlte Verlust des halben Einkommens ein starker Stimulus, gegen den die magere, auf rationale Argumente setzende Informationspolitik des Staates chancenlos ist.

Es ist wissenschaftlich nicht erforscht, aber entspräche gängigen psychologischen Befunden, wenn die Steuerdelinquenz junger Männer zusätzlich durch ein Autoritätsproblem mit der Finanzbehörde – infolge der Zwangsabgabe – stimuliert würde. Die Missbilligung von Steuerdelikten nimmt grundsätzlich mit dem Alter zu, mit Ausnahme des Abschnitts zwischen dem 20. und 30. Lebensjahr, in der die Toleranz gegenüber Steuerbetrug vorübergehend ansteigt (Keenan & Dean 1980:217). In der kriminellen Karriere junger Männer macht sich oft ein deutlicher Rückgang in der Deliktfrequenz bemerkbar, wenn es zur Ehe oder zu eheähnlichen Beziehungen kommt. Somit lässt sich vermuten, dass sich unter den Spielern viele junge und ledige Männer befinden, deren nichtselbständiges Einkommen in Steuerklasse I versteuert wird – mit vergleichsweise hohem Steuersatz.

Junge Ledige werden durch die kalte Progression unangemessen stark besteuert, so dass ihnen Leistungsfähigkeits- und Äquivalenzprinzip unglaubwürdig erscheinen mögen. Dies trägt nicht zur Entwicklung eines subjektiven Steuergerechtigkeitsempfindens bei, gerade wenn der Eindruck entsteht, dass vermögende Bürger ihr Geld mit Hilfe von Experten an der Steuer vorbeischleusen und selbst bei entdecktem Steuerbetrug sehr moderat behandelt werden, wie im Fall des ehemaligen CSU-Politikers Holger Pfahls, bei dem der Vorwurf der Steuerhinterziehung fallengelassen wurde, nachdem er die millionenschwere Steuerschuld im laufenden Verfahren plötzlich nachreichte. Auch die Compliancekosten werden junge Erwerbstätige als hoch einschätzen, wenn sie sich erstmals mit Steuererklärungen und deren Kontext auseinandersetzen müssen.

Schüler und Studenten gehen in der Postadoleszenz häufig temporären Beschäftigungsverhältnissen (Ferien- oder Nebenjobs) nach, häufig im Einzelhandel oder in der Gastronomie, bei denen die Einkünfte relativ leicht verheimlicht werden können bzw. zuweilen in bar ausgezahlt werden. Damit eröffnen sich Gelegenheiten für Steuerdelikte. Die entsprechenden Hinterziehungssummen sind vergleichsweise gering, was die Risikobereitschaft erhöht. Die Erfahrung einer unentdeckten Steuerhinterziehung prägt sich ein und wird als Erfolg abgespeichert.

Gleichwohl sind nicht alle Spieler jung, ledig und männlich, auch wenn diese Kombination unter den soziodemographischen Merkmalen dominieren dürfte. In der Mehrheit bilden sie ihren ‚Spieltrieb' vermutlich relativ frühzeitig aus. Soziale oder berufliche Kontakte oder die Beratung durch Steuerexperten können förderlich sein. Ausschlaggebend dafür, ob jemand mit den Finanzbehörden spielt, ist aber vor allem die spezifische Persönlichkeit der Steuerpflichtigen. Allerdings können soziale Kontexte den Anreiz zu Steuerdelikten verstärken, wenn man vor anderen nicht als ‚Verlierer' oder ‚Opfer' gelten will, das brav alle Steuern zahlt und sich dem Staat bedingungslos ausliefert. In gewissen gesellschaftlichen Kreisen ist es verbreitet, dass man damit prahlt, wie viel Geld man dem Fiskus vorenthalten konnte – für manche Spielertypen kann dies eine zusätzliche Motiva-

tion darstellen. In einem derartigen Umfeld kann es auch zur Initialzündung von Steuerbetrug kommen.

Medien können Spieler in der Ansicht bestärken, dass sie keineswegs kriminell sind, wenn sie Steuern hinterziehen, sondern dass es sich lediglich um ein Kavaliersdelikt handelt, das im Übrigen jeder macht oder zumindest gern machen würde, wenn er könnte. Diese Stereotypen werden (auch) medial verbreitet und fallen bei manchen Steuerpflichtigen auf fruchtbaren Boden. Prominente Vorbilder mit Ansehen und Popularität stehen infolge ihrer Steuerhinterziehungsaffären über Jahre hinweg in der Öffentlichkeit. Die mediale Präsenz macht Steuerbetrug nicht nur hoffähig, sondern verhilft ihr zunehmend zur Normalität und unterstützt damit auch das Spiel gegen die Steuerbehörden, ebenso wie das Anti-Steuer-Klima, mit dem wirtschaftsliberale Politiker und Unternehmer Steuern generell diskreditieren.

Wer das Finanzamt austricksen will, eignet sich in der Regel eine gewisse steuerliche Sachkenntnis an. Spieler gehen ein gewisses Risiko ein, wägen dies aber vorher genau ab und setzen nicht alles auf eine Karte. Sie analysieren ihre Steuern, ihre Möglichkeiten zum Betrug und die Entdeckungswahrscheinlichkeit ihres Deliktes und sind damit überdurchschnittlich gut informiert. Spieler, die Experten konsultieren, werden vermutlich zu Steuerberatern mit Erfahrung im *aggressive tax planning* tendieren, die eine umfangreiche Wissensbasis für ihre Risikobereitschaft zur Verfügung stellen können. Viele Spieler verzichten aber bewusst auf externen Sachverstand und wählen ihre Strategien und Taktiken selbst.

Auch Spieler versuchen vermutlich häufiger bei Steuernachzahlungen zu betrügen als bei Steuererstattungen. Nachzahlungen stellen einen besonders reizvollen Stimulus dar: Jeder an das Finanzamt abgeführte Betrag wird als Einkommensverlust, jede Steuerverkürzung als Gewinn bewertet. Die Sichtbarkeit nachbesteuerter Einkünfte ist geringer als die von quellenbesteuerten Löhnen, so dass einerseits der Anreiz zum Steuerbetrug und andererseits auch die tatsächlichen Möglichkeiten der Verheimlichung von finanziellen Beträgen größer sind. Für Selbständige ist die Versuchung zu Steuerdelikten also relativ groß, auch weil sie stärker mit dem Thema Steuern konfrontiert sind und in manchen Geschäftskreisen eine laxe Steuermoral dem Berufsethos zugehörig zu sein scheint; gemindert wird diese Versuchung durch regelmäßige Vorauszahlungen. Allerdings kann sich der *Spieltrieb* auch verselbständigen und auf Erstattungen ‚übergreifen'. Spieler benötigen Spielmaterial. Aus diesem Grund finden sich unter Selbständigen und Geschäftsleuten eher Spieler als bei nichtselbständig Erwerbstätigen, bei denen die steuerlichen ‚Gestaltungsmöglichkeiten' naturgemäß begrenzter sind.

Die Ebene der Stimuli bietet verschiedene Möglichkeiten, die Compliance von ‚Spielern' im Besonderen und Steuerpflichtigen im Allgemeinen zu verbessern:

- ▶ Aufhebung der ‚kalten Progression'
- ▶ Sichtbarkeit von Einkünften erhöhen
- ▶ Steuervorauszahlungen statt Nachzahlungen

- ▶ Aufklärung zu Kavaliersdelikt und Volkssport
- ▶ bessere und sichtbare Vergeltungsgerechtigkeit

4.2.2 Wahrnehmungsebene

Während ein großer Teil der Steuerpflichtigen ein passives Informationsverhalten pflegt, eignen sich Spielertypen sehr aktiv Kenntnisse an. Sie gehen gezielt vor und suchen vor allem nach Informationen, die ihnen bei der Manipulation von steuerlich relevanten Angaben und der Minimierung des Entdeckungs- und Strafrisikos nützlich sind.

Da die Konfrontation und der Wettstreit mit den Finanzbehörden einen besonderen Reiz für sie darstellen und sie sich aus eigener Initiative eine Vielzahl an Informationen beschaffen, ist ihre Steuerkompetenz vergleichsweise hoch. Anders als die Mehrheit der Steuerpflichtigen leiden sie deshalb weniger unter dem *information overload* und der daraus resultierenden Verunsicherung, weil sie gelernt haben, aus dem reichhaltigen Informationsangebot gezielt das auswählen, was für sie wichtig ist. Sie können sich besser auf die relevanten Fakten konzentrieren und damit ihre kognitiven Ressourcen für die Aufnahme von Informationen fokussierter und effizienter einsetzen.

Auf der Ebene der Informationsaufnahme bewegen sich Spielertypen sehr autonom. Sie verlassen sich nicht ausschließlich auf Informationen seitens der Behörden, sondern versuchen, darüber hinaus Expertenwissen zu erwerben, auch um unabhängig von Behördenangaben einschätzen, bewerten, planen und agieren zu können. Es dürfte schwerfallen, ihre Compliance auf simple Weise über einschlägige steuerliche Informationen zu steigern.

Spieler unterscheiden sich vom Durchschnitt der Steuerpflichtigen auch durch ihre hohe Aufmerksamkeit und hohe kognitive Aktivierung in steuerlichen Belangen, die der möglichst optimalen Verarbeitung der selektierten Informationen dienen. Sie dürften sich kaum von der Fiskalillusion täuschen lassen. Die Aufmerksamkeit richtet sich vielmehr ausschließlich auf den Kostenaspekt, während der steuerliche Nutzen (staatliche Leistungen) weitgehend ignoriert wird, auch zur Vermeidung kognitiver Dissonanz: Spieler wollen spielen und sich nicht von moralischen Bedenken oder anderen Argumenten ablenken lassen. Die Mechanismen zum gezielten Ausblenden störender Informationen müssen noch genauer untersucht werden, denn dort könnte gegebenenfalls eine Intervention zugunsten der Steuerehrlichkeit ansetzen. Spieler suchen Reize und neue Herausforderungen – unter Umständen lässt sich bei einigen durch unerwartete, überraschende Maßnahmen und Methoden der als bürokratisch und spröde geltenden Finanzverwaltung die Aufmerksamkeit auf neue, bislang ignorierte Aspekte der Besteuerung lenken. Mit Hilfe eines undurchschauten *Primings* lassen sich habitualisierte Einstellungen zu Steuern und Steuerdelikten aufbrechen. Unter diesen Umständen können auch Positionierung und Kontext von Informationen von Bedeutung sein.

Sensorische Wahrnehmungsverzerrungen treffen mehr oder weniger alle Individuen, doch sind Spieler für psychologische Filter vermutlich anfälliger als andere Steuerpflichtige, vor allem in der Ausblendung von staatlichen Gegenleistungen bei ausschließlicher

Wahrnehmung negativer steuerlicher Aspekte. Auch wenn sie sich bemühen, beim Wettstreit mit den Finanzbehörden rational, geschickt und clever vorzugehen, unterliegen auch Spieler kognitiven Restriktionen, die zu selektiver Wahrnehmung, Kontrollillusion und Selbstüberschätzung führen können. Ein entscheidender Reiz des Spiels besteht darin, im Erfolgsfall den Einsatz zu erhöhen, um damit den möglichen Gewinn zu steigern. Anfängliche Vorsichtsmaßnahmen, die als notwendig zur Minimierung von Verlusten (Entdeckungsrisiko) gelten, werden mit zunehmendem Erfolg sukzessive überschritten. Unter Ungewissheit werden immer größere Wagnisse eingegangen, weil die Aussicht besteht, mit höherem Einsatz einen höheren Gewinn zu erzielen. Dabei lässt sich die Situation jedoch nicht wirklich kontrollieren – was bisweilen zur Entdeckung des Steuerbetrugs führt.

Spieler sind im Vergleich zur Masse der Steuerpflichtigen überdurchschnittlich gut über ihre Besteuerung und ihre ‚Gestaltungsmöglichkeiten' informiert. Ihre Wahrnehmung und Informationsverarbeitung ist aktiv, eher kognitiv geprägt und ihr allgemeines Informationsverhalten relativ rational. Gleichwohl unterliegen auch sie menschlichen Wahrnehmungsverzerrungen, blenden unerwünschte Informationen aus und unterliegen den Tücken ressourcenschonender Heuristiken.

4.2.3 Entscheidungs- und Handlungsebene

Spielertypen erleben irgendwann im Laufe ihrer fiskalischen Sozialisation, dass falsche Angaben bei der Steuererklärung nicht entdeckt werden, was eine Reduktion ihrer faktischen Steuerschuld bewirkt. Den finanziellen Vorteil, den sie aus diesem Betrug ziehen, bewerten sie als Gewinn. Das erste Steuerdelikt kann absichtlich, aber auch versehentlich verursacht worden sein, durch simple Schreib- oder Rechenfehler oder die Unfähigkeit, einen steuerlichen Sachverhalt korrekt und angemessen zu deklarieren – das resultierende Erfolgserlebnis aber markiert für den Spieler den Einstieg in die Steuerdeliktkarriere.

▷ Steuerkarriere und Steuerschema

Dabei muss sich die eigentliche *Steuerkarriere* kaum von derjenigen der anderen Steuerpflichtigen unterscheiden; so ist etwa kein übermäßig großer Schock beim Anblick der ersten Gehaltsabrechnung erforderlich, da für Spieler nicht die Höhe der Steuern das ausschlaggebende Motiv für Steuerdelikte ist, sondern der Erfolg und das Gefühl der Überlegenheit gegenüber der staatlichen Behörde. Von Bedeutung hingegen ist der Lernprozess, über den Kenntnisse und Fertigkeiten vermittelt werden, die Voraussetzung sind für erfolgreiche oder erfolgversprechende Steuerdelikte. Die Vermittlung dürfte überwiegend über soziale Lernprozesse erfolgen, bei denen auch Einstellungen und Werte gegenüber Steuern und Staat transportiert und konsolidiert werden. Dabei kann auch ein Austausch über die Spielleidenschaft und unter Umständen eine Art Wettbewerb mit anderen Delinquenten (wer spielt erfolgreicher gegen den Fiskus?) stattfinden. Viele Kennt-

nisse lassen sich heutzutage auch medial erwerben, über entsprechende Publikationen oder per Internet.

Bestimmte berufliche Branchen gewähren sowohl umfangreiche steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten sowie eine spezifische Mentalität, die das Begehen von Steuerdelikten fördert. Die Sichtbarkeit von Einkünften korreliert negativ mit der Deliktfrequenz von Steuerhinterziehung. Zudem zeigen Studien, dass Geschäftsleute bestimmte Praktiken als gängig und einwandfrei ansehen, die in anderen Kreisen als unmoralisch oder kriminell gelten; das Verhalten ähnelt einer Subkultur mit hohem Ansteckungspotenzial. Ein derartiges Umfeld fördert den spielerischen Umgang mit Finanzbehörden. Eine compliance-orientierte Wirtschaftsethik würde demgegenüber einen positiven Einfluss auf Steuermentalität und Steuermoral von Geschäftleuten ausüben. Dabei ist die Effizienz präventiver Maßnahmen zu betonen: Ein früher Zeitpunkt innerhalb der Steuerkarriere ist für die Internalisierung entsprechender Standards besser, als wenn die Betreffenden die Gepflogenheiten bereits habitualisiert haben.

Gespeichert werden die Erlebnisse und Erfahrungen, die im Laufe der Steuerkarriere gemacht werden, im *Steuerschema*. Spielertypen verstehen unter Steuern in erster Linie eine unliebsame Zwangsabgabe, die sich indes mit geeigneten Mitteln reduzieren lässt. Über die Zeit erwerben sie eine – für ihre Zwecke – hohe Steuerkompetenz, die sich durch umfangreiche Sachkenntnis und persönliche Erfahrungen auszeichnet. Sie setzen sich bewusster mit steuerlichen Fragen auseinander als die Mehrheit der Steuerpflichtigen, was nicht ausschließt, dass sie in bestimmten Entscheidungssituationen auf ihre Intuition oder unbewusste Ahnungen vertrauen. Die generellen Einstellungen zu Steuern dürften eher negativ ausfallen, wobei ihr Spiel gegen den Steuerstaat nicht von ausgesprochener Abneigung oder Widerstand genährt wird.

Spieltrieb, Risikobereitschaft und Wagemut schlagen sich prägend auf das Steuerschema nieder: So wird der Zwangscharakter nicht als absolut angesehen, sondern als Vorgabe, die zum eigenen Nutzen manipuliert werden kann. Der Umstand, dass andere Steuerzahler die Steuern nicht umgehen (können), ist vermutlich wichtiger Bestandteil des Reizes bzw. der Befriedigung, die aus dem Gefühl von Überlegenheit gegenüber dem Steuersystem und den anderen Steuerpflichtigen entsteht. In der Steuermentalität von Spielern sind Gerechtigkeitsgedanken von marginaler Bedeutung; sie fühlen sich berechtigt, ihre Steuern zumindest teilweise einzubehalten, weil der Steuerstaat ihnen keine adäquate Gegenleistung bietet, das Geld verschwendet oder veruntreut, sie über Gebühr zur Kasse bittet oder auch einfach nur deswegen, weil sie dazu in der Lage sind. Spieler nutzen den Staat und ihre Mitmenschen systematisch aus, indem sie die staatlichen Leistungen (zumindest Verkehrsinfrastruktur, Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen etc.) in Anspruch nehmen, aber die finanziellen Lasten auf die übrigen Steuerzahler abwälzen; sie verhalten sich ihren Mitmenschen und dem Staat gegenüber de facto also äußerst unfair, beurteilen dies selbst aber anders (z.B. mit dem Abwälzen der Verantwortung auf die Ungerechtigkeit des Steuersystems), wenn sie es nicht komplett ignorieren.

Zu ihren Einstellungen gelangen Spieler durch eigene Erfahrungen oder werden durch soziale oder mediale Einflüsse dazu verleitet bzw. darin bestärkt. Wer Steuerhinterzie-

hung als Spiel begreift, hat wenig moralische Skrupel gegenüber Steuern; die Frage nach der Begründung ist daher peripher und wird möglicherweise kaum bewusst gestellt. Der Steuerstaat wird zum Gegner, den es auszumanövrieren gilt. Die Meinung vom Staat, zumindest vom Fiskalstaat, fällt eher schlecht aus, ebenso wie die Beurteilung der staatlichen Leistungen; eigene Opferbereitschaft steht gar nicht zur Debatte. Während die Mehrheit der deutschen Steuerzahler eine ambivalente Steuermentalität aufweist – grundsätzlich positive Einstellungen zu Steuern bei hoher Kritik an der konkreten Steuerpolitik –, ist die Steuermentalität der Spielertypen eindeutig negativ.

Steuerpflichtige, die den Umgang mit den Finanzbehörden als Katz und Maus-Spiel begreifen, setzen sich nur wenig mit Fragen der Steuermoral auseinander. Falls erforderlich, werden moralische Bedenken neutralisiert, aber in den meisten Fällen dürften Spieler die Moralebene bewusst oder unbewusst vollständig ausklammern und die Entscheidung zugunsten der Steuerhinterziehung auf einer anderen Ebene treffen, in der das Risiko und die Herausforderung locken. Aus der Perspektive des Kohlberg-Schemas (vgl. S. 84) befinden sich Spieler vorwiegend auf vormoralischem Niveau, bei dem lediglich die Strafe vor Delikten schützt, und auf rollenkonformem Niveau, wenn die gesellschaftlichen Rollenerwartungen – in der jeweiligen Berufswelt – Steuerdelikte miteinschließen und dazu ermuntern. Zumindest in steuerlichen Dingen lehnen sie soziale Heuristiken wie die Reziprozitäts- oder die Imitationsregel (vgl. Tab. 3-2, S. 85) ab – sofern sie sie überhaupt gelernt haben; stattdessen suchen sie nach dem eigenen Vorteil und entscheiden vorwiegend aus egoistischen und asozialen Motiven.

Spieler lassen sich zu mehr Steuerehrlichkeit bewegen, wenn einerseits der Spieltrieb untergraben und andererseits das Ziel des Spiels angeprangert wird. Die Erhöhung des subjektiven (!) Entdeckungsrisikos schränkt die Lust am Spiel ein; Spieler müssen den Eindruck gewinnen, dass die Entdeckung ihres Hinterziehungsdeliktes wahrscheinlicher ist als sie bislang dachten und dass die Strafe schmerzhaft sein wird. Dies kann über eine Veränderung objektiver Bedingungen, aber unter Umständen bereits teilweise über einschlägige Kommunikationsstrategien bewirkt werden. Auf der anderen Seite dürfen Hinterzieher nicht länger als „Kavalier“ oder clevere Geschäftsleute Bewunderung genießen, sondern müssen als „asoziale Parasiten“ der Gesellschaft entlarvt und angeprangert werden; über eine gezielte, auch emotional geführte Kampagne muss ein gesellschaftliches Umdenken angestoßen werden.

▷ Entscheidungsfaktoren

Obwohl Spieler im Umgang mit dem ‚Gegner‘ vor allem auf möglichst rationale und logische Strategien setzen, nehmen *Emotionen* bei ihnen keine untergeordnete Rolle ein, denn der Reiz des Spieles ist von ausgesprochen emotionaler Natur. Das Spiel verursacht innere Erregung, führt zu einer starken Aktivierung und Verbesserung der kognitiven Informationsverarbeitung und konzentriert die gesamte Aufmerksamkeit auf die Auseinandersetzung mit dem Finanzamt. Gegen das stimulierende Erlebnis tritt die finanzielle Höhe der ‚Steuerersparnis‘ oft in den Hintergrund. Selbstverständlich sind auch die unterschiedlichen ‚Spielergebnisse‘ von emotionaler Bedeutung. Während ein erfolgreich

durchgeführter Betrugsversuch das Gefühl der Überlegenheit nährt und eine Verstärkung des Verhaltens bewirkt, führt der Misserfolg zu Frustration und emotionalen Verletzungen, bereits dann, wenn es nicht zu einer Strafe kommt, sondern nur der Betrugsversuch ergebnislos blieb. Die emotionale Komponente wird aber selten bewusst registriert; vermutlich bleibt sie von den Individuen selbst weitgehend unerkannt; schließlich will man nicht den ‚kühlen Kopf' verlieren, sondern möglichst rational kalkulieren.

Erwartungsgemäß werden auch Spieler in der Regel von mehreren *Motiven* beeinflusst, vor allem von Spieltrieb und Abenteuerlust, Gewinnstreben und einer Demonstration geistiger Überlegenheit, die wiederum vom Streben nach Macht, Anerkennung und Status geprägt ist. Situationsseitig lassen sich fiskalische und gesellschaftliche Reize unterscheiden: Die fiskalischen Reize bestehen darin, die Steuer unentdeckt und ungeahndet verkürzen zu können, etwa durch Verheimlichen steuerlich relevanter Informationen oder unberechtigte Inanspruchnahme von steuervergünstigenden Sachverhalten. Diese Anreizstrukturen lassen sich nicht restlos beseitigen, da nicht jeder Sachverhalt intensiv überprüft werden kann. Andere Reize sind Steueramnestien oder Steuerschlupflöcher, die wegen ihrer Ambiguität heftig kritisiert werden. Zu den gesellschaftlichen Reizen zählen der hohe Stellenwert ökonomischer Effizienz und wirtschaftlichen Erfolgs sowie der in manchen Kreisen verbreitete laxe Umgang mit der Steuermoral; Steuerdelikte werden sozial nicht negativ, sondern teilweise sogar positiv sanktioniert. Für Spieler können beide Reize von Bedeutung sein, müssen es aber nicht notwendigerweise, da vor allem der intrinsische Spieltrieb und der Machtkampf in der Auseinandersetzung mit dem Finanzamt als Motivation ausreichen: weder der finanzielle Vorteil noch die soziale Anerkennung sind notwendige Voraussetzungen für Spieler.

Die *Risikobereitschaft* ist bei Spielern deutlich höher als beim Durchschnitt der Steuerpflichtigen. Wer sich auf ein Spiel mit Behörden einlässt, das gegebenenfalls mit einer Geld- oder Freiheitsstrafe enden kann, geht zweifellos ein hohes Risiko ein. Dennoch versuchen sie, dieses Risiko so gut wie möglich abzuschätzen, damit der Einsatz nicht zu hoch bzw. die Wahrscheinlichkeit einer Entdeckung (und Bestrafung) möglichst gering bleibt. Diese Kalkulation findet statt unter hohem kognitiven Ressourceneinsatz und im Zustand starker Aufmerksamkeit und Aktivierung, also auch unter Einsatz von Emotionen. Um das Entdeckungsrisiko möglichst gut einschätzen zu können, sind Informationen über Hinterziehungsmöglichkeiten und deren Auffälligkeit von Vorteil, über die Wahrscheinlichkeit von Intensivprüfungen, Erfahrungen mit erfolgreichen Delikten oder Faktoren, die zu einer Entdeckung geführt haben könnten. Spieler stürzen sich nicht waghalsig in einen Betrugsversuch, sondern planen ihr Vorgehen mit hoher Steuerkompetenz, mit der sie das hohe Risiko, das sie eingehen, durch ihre erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten reduzieren. Fraglich ist, wie sich das Strafrisiko auf das Verhalten von Spielern auswirkt; es scheint zumindest plausibel, dass die Kenntnis der zahlreichen Besonderheiten im deutschen Steuersystem (von der ‚Verhandlungssache' bei uneindeutigen Sachverhalten über die strafbefreiende Selbstanzeige bis zu vergleichsweise milden Strafen in prominenten Fällen) zu einem riskanteren Verhalten anreizt, während eine klare, eindeutige und harte Bestrafung zu mehr Vorsicht raten ließe.

Obwohl der Ausdruck ‚spielerisch' für einen lockeren, entspannten Umgang mit Dingen steht, zeichnen sich Spieler durch starkes *Involvement* aus. Sie fühlen sich durch die Besteuerung persönlich herausgefordert und nehmen das Spiel durchaus ernst. Dementsprechend widmen sie ihm ihre ganze Aufmerksamkeit, konzentrieren sich auf den Einsatz ihrer kognitiven Fähigkeiten und versuchen zu einer möglichst präzisen Einschätzung der Lage und einer ausgereiften Verhaltensstrategie zu gelangen. Während ehrliche Steuerzahler in gewisser Weise den einfachen Weg gehen, indem sie sich nur an dem einen Grundsatz orientieren, stets alle Angaben wahrheitsgemäß zu machen, ist die Verheimlichung oder Vortäuschung von Sachverhalten komplizierter, weil Betrüger darauf achten müssen, sich an keiner Stelle mit inkonsistenten Angaben zu verraten – der kognitive Aufwand ist also höher; allein dies erfordert bereits ein stärkeres Involvement. Indes ist das Involvement von Spielern sehr einseitig ausgeprägt und konzentriert sich auf den Kostenaspekt, während sie sich keineswegs von staatlichen Leistungen betroffen fühlen, auch wenn sie diese nutzen.

Nicht jeder, der *Reaktanz* aufgrund der Besteuerung empfindet, wird zum Spieler und nicht jeder Spieler empfindet Reaktanz. Dennoch besteht ein enger Zusammenhang: das Spiel ist *die* Möglichkeit schlechthin, den Kontrollverlust zumindest teilweise zu minimieren und dem Staat den Zugriff auf einen Teil der Einkünfte zu entziehen. Manche Spieler mögen die Besteuerung als illegitim empfinden; andere können die Steuerforderung als rechtmäßig anerkennen, sich aber trotzdem darüber hinwegsetzen. Entscheidend ist der Kontrollverlust. Insofern ist das Spiel um die Steuern im Wesentlichen ein Machtkampf zwischen Steuerpflichtigen und Finanzbehörden, in dem die Spieler dem Staat demonstrieren wollen, dass sie besser und am Ende überlegen sind. Der Fiskalstaat wird dabei vollständig auf den Gegenspieler reduziert, den es auszumanövrieren gilt. Die Steuerpflichtigen fühlen sich buchstäblich herausgefordert, weil der Staat ihnen einen Teil ihrer Einkünfte wegnehmen will. Die Gründe für die Besteuerung werden gar nicht erst zur Kenntnis genommen oder pauschal mit dem Verweis auf Verschwendung, Veruntreuung etc. disqualifiziert. Es geht allein darum, den Staat so auszutricksen, dass er seine Steuerforderung allenfalls teilweise einstreichen kann.

Neutralisation ist vor allem für diejenigen Steuerdelinquenten von Bedeutung, die sich noch nicht komplett von den gängigen Moralvorstellungen verabschiedet haben; sie erlaubt ihnen den Rollentausch vom weitgehend gesetzestreuen Bürger zum kriminellen Betrüger, indem die inneren und äußeren moralischen Barrieren, die eigentlich das Begehen einer Straftat verhindern sollen, mit vermeintlichen Rechtfertigungen und Erklärungen (Kavaliersdelikt, Volkssport etc.) überwunden werden. Auch wenn Spieler bisweilen weitere Bagatelldelikte (Geschwindigkeitsüberschreitung, Falschparken, Raubkopieren etc.) ausüben, dürften sie mehrheitlich die Gesetze beachten und sich als gesetzestreu einschätzen. Sie orientieren sich weniger an der offiziellen Trennlinie zwischen legal und illegal, sondern mehr an einer subjektiven Unterscheidung zwischen ‚legitim' und ‚illegitim': Ihnen ist bewusst, dass sie Gesetze übertreten, aber da sie nach eigener Meinung keinen nennenswerten Schaden anrichten, können sie ihr Verhalten vor anderen und dem eigenen Gewissen vertreten. Diese subjektive Rechtfertigung wird durch die weite

Verbreitung einschlägiger Stereotype unterstützt. Zudem werden mittels Neutralisation Steuern und Finanzbehörden jeglicher positiver Effekte beraubt und auf ein Feindbild reduziert; dies erleichtert die klares Kategorisierung als Gegner, mit dem keine inhaltliche Auseinandersetzung mehr geführt werden muss. Sind die moralischen Bedenken ausgeräumt, können sich die Spieler mit allen emotionalen und kognitiven Ressourcen voll und ganz auf den Machtkampf konzentrieren.

Auf der Ebene der *Entscheidungsfaktoren* muss eine complianceorientierte Kampagne zur Beeinflussung des Spielerverhaltens folgende Punkte berücksichtigen: *Erstens* dürfen Steuern nicht länger nur als Kostenaspekt wahrnehmbar sein, sondern müssen kognitiv, mental und emotional auch mit ihrem Nutzen assoziiert werden. Die alleinige Fokussierung auf die negative Seite des Steuerzahlens, als staatlich legitimierter Raubzug, macht es Spielern (und anderen Steuerbetrügern) leicht, sich über die Schwelle des Gesetzesverstoßes hinwegzusetzen und moralische Bedenken zu ignorieren. Innere Barrieren gegenüber kriminellem Verhalten müssen auch wieder für Steuerdelikte sensibilisiert werden. Die Spieler müssen die Besteuerung als legitimen und gerechten Beitrag zur Gemeinschaft anerkennen, den alle nach ihren Fähigkeiten leisten und von dem alle profitieren; der Staat muss in seiner Gänze und mit seinen positiven Auswirkungen wahrgenommen werden, damit er nicht mehr als Gegenspieler, sondern als Partner erscheint. *Zweitens* ist eine Aufklärung über die negativen Folgen der ‚legitimen' Kavaliersdelikte nötig: Spieler müssen erkennen, dass Steuerbetrug kein Spiel ist, sondern eine Straftat; es muss ihnen erschwert werden, diesen Sachverhalt mit Hilfe von Neutralisationen zu ignorieren. Steuerbetrug ist anzuprangern und die Volkssportthese zu widerlegen. Ein Wandel der sozialen Wahrnehmung von Steuerhinterziehung, bei dem die Anerkennung in Verachtung umschlägt, könnte auch das Selbstbild der Spieler ins Wanken bringen, die eigene emotionale Reaktion verunsichern und innere moralische Barrieren stärken. *Drittens* lässt sich bei manchen Spielern die Steuerunehrlichkeit vermutlich nur über eine Anhebung oder Verschleierung des Entdeckungsrisikos erzielen: Wenn sie zunehmend unsicher bei der Einschätzung der Entdeckungswahrscheinlichkeit werden, kann sich dies negativ auf die Risikobereitschaft auswirken. Dabei ist zu bedenken, dass es sich bei Spielern im Allgemeinen um hochkompetente und bestens informierte Steuerpflichtige handelt.

▷ Entscheidungsprozess

Wie bereits eingangs erwähnt, sind Spieler nicht gleich Spieler und somit ist auch der Entscheidungsprozess nicht bei allen gleich. Zudem fällt vermutlich nicht einmal bei einzelnen Individuen die Entscheidung ausschließlich kognitiv-rational oder emotional aus. Während die konkrete steuerliche Strategie und Gestaltung bei Spielern von kognitiven und logisch-rationalen Überlegungen dominiert werden dürfte, ist die prinzipielle Entscheidung für das Spiel an sich emotional geprägt – quasi eine conditio sine qua non: Spieler empfinden Freude, Lust, Nervenkitzel, Erregung beim Spiel. Auch die Entscheidung über das einzugehende Risiko wird in der Regel nicht ausschließlich kognitiv-strategisch getroffen, sondern intuitiv eingeschätzt. Die zahlreichen Unbekannten in der Glei-

chung überfordern das rationale Denken und lassen sich nur mit Hilfe von vorbewussten, intuitiven kortikalen Netzwerken bewältigen. Natürlich basieren die Entscheidungen auf einer Vielzahl bewusst gesammelter und kognitiv erfasster Informationen und Erfahrungen.

In der Aufbereitungsphase werden diese Informationen durchforstet und alle Optionen nach Gewinnmöglichkeiten bzw. Verlustvermeidung kodiert. Spieler lassen sich weniger als andere Steuerpflichtige vom Entdeckungsrisiko abschrecken und schätzen sich oft selbst als dem Finanzamt überlegen ein (Kontrollillusion). Obwohl die Evaluierungsphase, in der die einzelnen Optionen gewichtet und letztlich bewertet werden, vordergründig bewusst und rational geprägt wirkt, bleibt offen, ob die eigentliche Entscheidung nicht schon vorab intuitiv gefallen ist und nur nachträglich kognitiv legitimiert wird, auch um die Kontrollillusion aufrechterhalten zu können. Die Entscheidung zwischen Compliance und Delikt ist bei Spielern selten ergebnisoffen, sondern immer auf die Möglichkeit des Steuerbetrugs hin ausgerichtet; dies wird von den Spielern selbst kaum als problematisches, delinquentes Verhalten registriert, sondern ist letztlich essentieller Bestandteil des Spiels an sich.

4.3 Herausforderungen an die Steuerpolitik

Die steuerpsychologische Analyse offeriert nicht nur allgemeine und konkrete steuerpolitische Empfehlungen, sondern lenkt den Blick auch auf spezielle Dilemmata und Problemfelder, die sich als Herausforderungen an die Steuerpolitik erweisen und besonderer Aufmerksamkeit bedürfen.

4.3.1 Steuervereinfachung vs. Steuergerechtigkeit

Politiker fordern immer wieder gleichermaßen einfache und gerechte Steuern, vermutlich weil sie wissen, dass diese verständliche Formel bei potenziellen Wählern gut ankommt. Auch wenn dieses politische Mantra seine größte Verbreitung durch Guido Westerwelle erfahren hat, findet es sich auch bei der CDU oder den Grünen wieder (vgl. S. 38). Indes begibt sich ein Politiker, der beiden Forderungen Nachdruck verleiht, in ein klassisches Dilemma: Je einfacher das Steuersystem, je weniger Ausnahmesachverhalte, desto ungerechter wird es für einzelne Bürger oder Gruppen von Steuerpflichtigen, deren besondere Bedingungen ja durch spezielle Regeln berücksichtigt werden sollen – je genauer aber Besonderheiten berücksichtigt werden, umso komplizierter das Steuerrecht. Beide Forderungen gleichzeitig umzusetzen, kommt einer Quadratur des Kreises gleich.

Dabei wird die Forderung nach einfachen Steuergesetzen womöglich falsch eingeschätzt und mit ‚verständlich, nachvollziehbar' verwechselt. ‚Einfach' muss nicht zwangsläufig bedeuten, dass sich steuerliche Gesetze und Regeln notwendigerweise in einer schlichten Formel oder einem simplen Hauptsatz ausdrücken lassen müssen. Komplexität muss nicht zwangsläufig unverständlich sein. Transparenz kann einen Ausweg aus dem Dilemma aufzeigen: Wenn nachvollziehbar wird, warum manche Regeln nicht ein-

fach, aber gerecht sind, ist Einfachheit nicht mehr von höchster Bedeutung. Umgekehrt wächst vielleicht auch die Vorsicht vor allzu einfachen Steuerkonzepten wie der *flat tax* oder der sogenannten ‚Bierdeckelsteuer', die vielleicht einfach, aber nicht sozial gerecht sind.

4.3.2 Transparenz vs. Illusion

Ein weiteres Dilemma ist der Trade-off zwischen Transparenz und Illusion. Einerseits wird die Fiskalillusion traditionell gezielt als steuerpolitisches Instrument genutzt, um Bürger über öffentliche Einnahmen und Ausgaben im Unklaren zu lassen (Reding & Müller 1999: 100; Hansmeyer & Mackscheidt 1977:555; Puviani 1960:15; Schmölders 1960:12; Mill 1848:V.6.1). Andererseits verursacht sie bei vielen Steuerpflichtigen Unzufriedenheit, wenn sie das Steuerrecht unverständlich und nicht nachvollziehbar macht – der Unmut kann Reaktanz auslösen, wenn die Steuern illegitim oder unverhältnismäßig erscheinen. Vertrauen und Akzeptanz von Steuern lässt sich am einfachsten mit Transparenz herstellen, die aber wiederum der Fiskalillusion zuwiderläuft.

Die Situation kann eskalieren, wenn statt einer aufrichtigen Informationspolitik eine zunehmende Verschleierungstaktik verfolgt wird: Je stärker die Fiskalillusion, umso größer der Vertrauensverlust, wenn die Illusion zerstört wird und die Wahrheit über die öffentliche Einnahmen- und Ausgabenpolitik erkennbar wird. Kurzfristige steuerpolitische Interessen, etwa eine Steuererhöhung zwecks Steigerung der Staatseinnahmen oder eine Steuersenkung, die aufgrund von Wahlversprechen umgesetzt werden soll, können so in Widerspruch zu langfristigen politischen Zielen geraten.

4.3.3 Schwellenwerte

Menschen sind eher in der Lage, Veränderungen wahrzunehmen – Temperaturschwankungen oder finanzielle Gewinne oder Verluste – als absolute Werte präzise zu erfassen. Aufgrund von physiologischen, neurologischen und psychologischen Restriktionen werden jedoch nicht alle Veränderungen registriert, sondern nur solche, die einen bestimmten Schwellenwert überschreiten; wird dieser Wert nicht erreicht, wird die Veränderung unter Umständen mangels ausreichender Merklichkeit überhaupt nicht wahrgenommen.

Dies hat steuerpolitische Konsequenzen, weil beispielsweise Steuerreformen mit geringer Entlastungswirkung vollkommen wirkungslos verpuffen können. Die gängige ökonomische Logik, derzufolge auch minimale Steuersenkungen zumindest einen geringfügig positiven Effekt haben, ist irreführend. Es ist sinnvoller und effizienter, minimale und unmerkliche Steuersenkungen zu einem merklichen Reformschritt zusammenzufassen.

Schwellenwerte spielen aber auch eine maßgebliche Rolle bei der Reaktanz, die erst dann ausgelöst wird, wenn spezifische Reaktionsschwellen überschritten werden. Die Schwellenwerte beziehen sich auf unterschiedliche Auslöser, nämlich Legitimität und Höhe der Steuern sowie Massivität und Nachvollziehbarkeit der Steuerforderung. Aber

auch in diesen Fällen ist entscheidend, ob ein bestimmter Wert auf einer graduell ansteigenden Skala erreicht wird oder nicht.

Auch der optimale Steuersatz ist ein Schwellenwert, der politisch attraktiv ist, um maximale Staatseinnahmen zu gewährleisten, der gleichzeitig aber keineswegs überschritten werden sollte, weil dann die Gefahr von Steuerdelikten und die politische Unzufriedenheit in der Bevölkerung zunehmen. Moralische Schwellen verhindern im Regelfall Delikte wie Steuerhinterziehung, können aber mittels Neutralisationstechniken leichter überwunden werden, wenn sie ohnehin nur ein niedriges Niveau erreichen; bei manchen Individuen hingegen sind die Barrieren so hoch, dass keinerlei Rationalisierung ein Delikt hinreichend rechtfertigen könnte. Auch bei Entdeckungsrisiko und Straferwartung scheinen Merklichkeitsschwellen zu existieren – erst, wenn diese durch die Gesetzgebung oder die Exekutive überschritten werden, kommt es zu einer abschreckenden Wirkung.

Schwellenwerte spielen also eine vielseitige Rolle in der Psychologie der Steuerpflichtigen, lassen sich aber von außen nur sehr schwer identifizieren und messen, zumal sie subjektiven und temporären Schwankungen unterliegen. Für manche Bürger mag eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um ein Prozent bereits zu viel sein, während andere auch eine zweiprozentige Anhebung hinnehmen. Und der Solidaritätszuschlag löste in zeitlicher Nähe zur Wiedervereinigung von West- und Ostdeutschland weniger Reaktanz aus als heute, weil die Akzeptanz seiner Legitimität als vorübergehende Hilfsmaßnahme mit zunehmender Dauer sinkt.

4.3.4 Neutralisation

Vor allem moralische Bedenken werden mit der Hilfe unterschiedlicher Neutralisationstechniken aus dem Weg geräumt, mit denen Individuen sich sagen, dass die eigene Steuerhinterziehung keinen wirklichen Schaden anrichtet, und wenn doch, dass sie die Richtigen trifft (das Finanzamt), und dass im Übrigen ja alle auf die ein oder andere Weise Steuern hinterziehen. So oder ähnlich beruhigen die meisten Steuerdelinquenten ihr schlechtes Gewissen, sofern vorhanden, und können weiterhin mit scheinbar weißer Weste in den Spiegel blicken, weil sie sich für unbescholtene, gesetzestreue Bürger halten. Neutralisiert wird also in erster Linie die kognitive Dissonanz zwischen dem gesetzestreuen Selbstbild und dem kriminellen Steuerbetrug.

Dabei ist die Neutralisation nicht auf die individuelle Verwendung beschränkt: Stereotype wie Kavaliersdelikt und Volkssport bewirken eine kollektive, gesellschaftliche Neutralisierung von Steuerdelikten und der entsprechenden, ursprünglich vorhandenen sozialen Sanktionen. Je stärker die kollektive Neutralisation, umso geringer wird die Notwendigkeit individueller Rechtfertigung von Steuerdelikten.

Neutralisiert werden aber auch der positive Aspekt der Steuern, der Nutzen aus staatlichen Leistungen und die bürgerliche Pflicht, einen leistungsgerechten Anteil ‚beizusteuern'. In diesem Fall dient die Neutralisation der Vereinfachung, der selektiven Wahrnehmung von Steuerbehörden als klarem Feindbild, damit es auch hier nicht zu kogniti-

ver Dissonanz kommt; nur wenige setzen sich gern mit der Tatsache auseinander, dass sie Schulkindern, Kranken und Alten die finanzielle Unterstützung verweigert.

Eine andere Form der Neutralisierung kann auftreten, wenn innerhalb einer Steuerreform sowohl Steuererhöhungen als auch Steuersenkungen durchgeführt werden. Dies führt in der Regel dazu, dass der negative Effekt der Steuererhöhung die positive Wirkung der Senkung neutralisiert. Eine derartige Kombination ist wenig ratsam, wenn auf den positiven Effekt der Steuersenkung Wert gelegt wird.

4.3.5 Selektive Wahrnehmung

In verschiedenen Situationen ist die selektive Wahrnehmung von Bedeutung. Bei der Aufnahme von Informationen besteht aufgrund des *information overload* die zwingende Notwendigkeit, eine Auswahl zu treffen. Nur ein Teil der verfügbaren Informationen kann aufgenommen und verarbeitet werden; mittels selektiver Wahrnehmung wird der größte Teil an Informationen ignoriert.

Während diese Form der selektiven Wahrnehmung eine notwendige Methode ist, um die Informationsflut bei neuronalen und mentalen Restriktionen zu bewältigen, macht sich eine andere Variante im *confirmation bias* bemerkbar, also in einer Heuristik, die gezielt nach solchen Informationen sucht, die vorhandene Einstellungen bestätigen, während konträre Informationen gemieden und ignoriert werden Dieses Verhalten dient der Vermeidung kognitiver Dissonanzen, führt aber zu systematischen Verzerrungen. Anwendung findet der *confirmation bias* beispielsweise in jenen Fällen, in denen Steuerpflichtige nur die negativen Aspekte der Besteuerung zur Kenntnis nehmen und jeglichen positiven Nutzen ausblenden.

Die Dilemmata zwischen einfachen und gerechten Steuern, zwischen Transparenz und Illusion sowie die Herausforderungen, die Schwellenwerte, Neutralisation und selektive Wahrnehmung für die Steuerpolitik darstellen, wurden bislang in der klassischen Ökonomik und in der Allgemeinen Steuerlehre weitgehend ignoriert. Erst die Sichtweise der Steuerpsychologie lenkt die Aufmerksamkeit auf diese Problemfelder, die teils systematischer, teils struktureller Natur sind und von denen einige an mehreren Stellen des steuerlichen Entscheidungsprozesses von Bedeutung sind.

Die Steuerpolitik ist gut beraten, sich diesen Herausforderungen zu stellen und grundsätzliche Positionen zu beziehen, etwa hinsichtlich der Frage, ob die Fiskalillusion aufrechterhalten oder gefördert werden soll oder ob sie eher auf Steuervereinfachung oder Steuergerechtigkeit setzt. Jeweils beide Seiten gleichzeitig zu berücksichtigen, verursacht Ambiguität, die sich in steuerlichen Dingen ebenfalls als kontraproduktiv erweist, weil sie zu Verunsicherung, Frustration, Vertrauensverlust und Reaktanz führt.

Steuerpolitik ohne Steuerpsychologie ist möglich – das hat die Vergangenheit gezeigt, auch wenn die psychologische Ebene natürlich implizit oder unterschwellig immer bedient wurde. Die bewusste und systematische Berücksichtigung steuerpsychologischer Befun-

de und Empfehlungen aber kann zu einem besseren Verständnis der Steuerbürger, zu einem besseren Verhältnis zu den Zensiten und schließlich zu einer deutlichen Effizienzsteigerung der Steuerpolitik führen.

Literatur

Allingham, Michael G.; Sandmo, Agnar (1972): Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis, in: Journal of Public Economics 1, 323-338

Anderson, John R. (2001): Kognitive Psychologie. 3. Auflage, Heidelberg und Berlin

Anderson, Sarah; Collins, Chuck; Klinger, Scott; Pizzigati, Sam (2011): Executive Excess 2011. The Massive CEO for Tax Dodging. Institute for Policy Studies. Washington, DC

Andreoni, James; Erard, Brian; Feinstein, Jonathan (1998): Tax Compliance, in: Journal of Economic Literature, Vol. XXXVI, June, 818-860

Aubert, Vilhelm (1952): White-Collar Crime and Social Structure, in: The American Journal of Sociology 58 (3), 263-271

Beeck, Volker (2007): Grundlagen der Steuerlehre. 4., überarbeitete Auflage, Wiesbaden

Beichelt, Bernd; Biervert, Bernd; Daviter, Jürgen; Schmölders, Günter; Strümpel, Burkhard (1969): Steuernorm und Steuerwirklichkeit. Band II: Steuermentalität und Steuermoral in Großbritannien, Frankreich, Italien und Spanien. Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 2041. Köln und Opladen

Blanchard, Olivier; Illing, Gerhard (2004): Makroökonomie. 3., aktualisierte Auflage. München u.a.

Blankart, Charles B. (2006): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. München

Blaufus, Kay; Bob, Johannes; Hundsdoerfer, Jochen; Kiesewetter, Dirk; Weimann, Joachim (2009): It's All About Tax Rates. An Empirical Study of Tax Perception. arqus Discussion Papers in Quantitative Tax Research No. 106

BMF - Bundesministerium der Finanzen (2008): Datensammlung zur Steuerpolitik. Ausgabe 2007. Berlin

BMF - Bundesministerium der Finanzen (2010): Finanzbericht 2011. Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang. Berlin

Boroditsky, Lera; Gaby, Alice (2011): Remembrances of Times East: Absolute Spatial Representations of Time in an Australian Aboriginal Community, in: Psychological Science (21), 1635-1639

Braithwaite, Valerie (2003): Dancing with Tax Authorities: Motivational Postures and Non-compliant Actions, in: Braithwaite, Valerie (Ed.): Taxing Democracy. Understanding Tax Avoidance and Evasion. Aldershot 15-40

Brandstätter, Herrmann (1994): Determinanten der Steuerhinterziehung: Ergebnisse der experimentellen Psychologie, in: Smekal, Christian; Theurl, Engelbert (Hg.): Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie. Baden-Baden, 213-245

Brehm, Jack W. (1966): A Theory of Social Reactance. New York

Cansier, Dieter (2004): Finanzwissenschaftliche Steuerlehre. Stuttgart

CDU (2007): Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland. Das Grundsatzprogramm. Beschlossen vom 21. Parteitag, Hannover, 3.-4. Dezember

Cialdini, Robert B. (1989): Social Motivations to Comply: Norms, Values, and Principles, in: Roth, Jeffrey A.; Scholz, John T. (Ed.): Taxpayer Compliance. Vol. 2: Social Science Perspectives. Panel on Taxpayer Compliance Research. Philadelphia 1989, S. 200-227

Cialdini, Robert B. (2006): Die Psychologie des Überzeugens. Bern

Coleman, Stephen (1996): The Minnesota Income Tax Compliance Experiment. State Tax Results. Minnesota Department of Revenue, April

Damasio, Antonio R. (2007): Der Spinoza-Effekt. Wie Gefühle unser Leben bestimmen. 4. Auflage. Berlin

Dijksterhuis, Ap (2010): Das kluge Unbewusste. Denken mit Gefühl und Intuition. Stuttgart

Durkheim, Émile (1977): Über die Teilung der sozialen Arbeit. Frankfurt a.M.

Elffers, Henk (1991): Income tax evasion. Theory and measurement. Deventer

Fausey, Caitlin M.; Boroditsky, Lera (2010): Subtle linguistic cues influence perceived blame and financial liability, in: Psychonomic Bulletin & Review, 17 (5), 644-650

Fausey, Caitlin M.; Long, Bria L.; Inamon, Aya; Boroditsky, Lera (2010): Constructing agency: the role of language, in: Frontiers in Psychology, October, Vol. 1, 1-11

FDP (2010): Beschluss des 61. Ord. Bundesparteitages der FDP, Köln, 24.-25. April

Feess, Eberhard (1997): Mikroökonomie. Eine spieltheoretisch- und anwendungsorientierte Einführung. Marburg

Fores - Forschungsstelle für empirische Sozialökonomik e.V. (1990): Die Steuerreform im Meinungsbild der bundesdeutschen Bevölkerung. Unveröffentlichter Forschungsbericht. Köln

Fores - Forschungsstelle für empirische Sozialökonomik e.V. (1994): Die öffentliche Finanzkrise im Urteil der Bürger. Unveröffentlichter Forschungsbericht. Köln

Fores - Forschungsstelle für empirische Sozialökonomik e.V. (1997): Steuermentalität und Steuermoral der bundesdeutschen Bevölkerung und deren Einstellungen zur Steuerreform 1997. Unveröffentlichter Forschungsbericht. Köln

Fores - Forschungsstelle für empirische Sozialökonomik e.V. (1999): Steuermentalität, Steuermoral und Einstellungen zur Steuerreform 1999. Unveröffentlichter Forschungsbericht. Köln

Fores - Forschungsstelle für empirische Sozialökonomik (2007): Auf dem Weg zu einer neuen Ordnungspolitik. Unveröffentlichter Forschungsbericht, Köln

Fores - Forschungsstelle für empirische Sozialökonomik (2009): Steuermentalität und Steuermoral in Deutschland 2008. Unveröffentlichter Forschungsbericht, Köln

Forest, Adam; Sheffrin, Steven M. (2002): Complexity and Compliance: An Empirical Investigation, in: National Tax Journal, 55 (1), 75-88

Frambach, Hans (2008): CrashKurs Mikroökonomik. Konstanz

Frank, Robert H. (1997): Microeconomics and Behavior. 3rd Edition. New York et al.

Franzen, Wolfgang (2006): Compliance und Noncompliance im Verhalten von Steuerpflichtigen. Unveröffentlichter Forschungsbericht, Köln

Franzen, Wolfgang (2008a): Was wissen wir über Steuerhinterziehung? Teil 1: Theoretische Erklärungsansätze für eine weitverbreitete Ausnahme von der Regel, in: Neue Kriminalpolitik 2, 72-79

Franzen, Wolfgang (2008b): Was wissen wir über Steuerhinterziehung? Teil 2: Empirische Forschung – außer Spesen nichts gewesen?, in: Neue Kriminalpolitik 3, 94-101

Franzen, Wolfgang (2009): Steuermoral und Steuerhinterziehung. Unveröffentlichter Forschungsbericht, Köln

Franzen, Wolfgang (2010): Steuerpsychologie und Steuerpolitik. Teil 1: Steuerliches Entscheiden und Verhalten. Unveröffentlichter Forschungsbericht. Köln

Gablers Wirtschaftslexikon (1988). Band 5

Gegenfurtner, Karl R. (2006): Gehirn und Wahrnehmung. 4. Auflage, Frankfurt am Main

Gigerenzer, Gerd (2008): Bauchentscheidungen. Die Intelligenz des Unbewussten und die Macht der Intuition. 6. Aufl. München

Gigerenzer, Gerd (2010): Moral Satisficing: Rethinking Moral Behavior as Bounded Rationality, in: Topics in Cognitive Science 2, 528-554

Gigerenzer, Gerd; Brighton, Henry (2009): Homo Heuristicus. Why Biased Minds Make Better Inferences, in: Topics in Cognitive Science 1, 107-143

Gigerenzer, Gerd; Gaissmaier, Wolfgang (2011): Heuristic Decision Making, in: Annual Review of Psychology 62, 451-482

Graumann, Carl-Friedrich; Fröhlich, Werner D. (1957): Ansätze zu einer psychologischen Analyse des sogenannten Steuerwiderstandes. Finanzarchiv N.F. Bd. 17 (3), 418-430

Greenberg, Jerald (1983): Overcoming egocentric bias in perceived fairness through self-awareness, in: Social Psychology Quarterly 46, 152-156

Haidt, Jonathan; Bjorklund, Fredrik (2008): Social Intuitionists Answer Six Questions about Moral Psychology, in: Sinnott-Armstrong, Walter (Hg.): Moral Psychology, Volume 2: The Cognitive Science of Morality: Intuition and Diversity. Cambridge, MA: MIT Press, 181-217

Hansmeyer, Karl-Heinrich; Mackscheidt, Klaus (1977): Finanzpsychologie, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, herausgegeben von Fritz Neumark. 3. überarbeitete Auflage, Tübingen, 554-583

Harbaugh, William T.; Mayr, Ulrich; Burghart, Daniel R. (2007): Neural Responses to Taxation and Voluntary Giving Reveal Motives for Charitable Donations, in: Science 316, 1622-1625

Harris, Louis and Associates, Inc. (1988): 1987 Taxpayer Opinion Survey. Conducted for the U.S. Internal Revenue Service. Internal Revenue Service Document 7292, Washington

Hasseldine, John; Hite, Peggy A. (2003): Framing, gender and tax compliance, in: Journal of Economic Psychology 24, 517-533

Hite, Peggy A.; Roberts, Michael L. (1991): An Experimental Evaluation of Taxpayer Judgments on Rate Structure in the Individual Income Tax System, in: Journal of the American Taxation Association 13, 47–63.

Homburg, Stefan (2010): Allgemeine Steuerlehre. 6., stark überarb. Auflage, München

Howard, John A.; Sheth, Jagdish N. (1969): The Theory of Buyer Behavior. New York u.a.

Jacoby, Jacob (1977): Information Load and Decision Quality: Some Contested Issues, in: Journal of Market Research 14 (4), 569-573

Jarass, Lorenz (2005): Unternehmensbesteuerung: Steigende Dividenden, sinkendes Steueraufkommenn – Was tun?, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 103, März, 18-25

Jonas, Eva; Heine, Klaus.; Frey, Dieter. (1999): Ein Modell der Steuerzufriedenheit – psychologische Grundlagen (un-) ökonomischen Handelns, in: Fischer, Lorenz; Kutsch, Thomas; Stephan, Ekkehard: Finanzpsychologie. München, Wien, 160-187

Kahneman, Daniel; Tversky, Amos (1979): Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk, in: Econometrica 47 (No. 2), 263-291

Kahneman, Daniel; Tversky, Amos (2000): Choices, Values, and Frames, in: Kahneman, Daniel; Tversky, Amos (Ed.): Choices, Values, and Frames. Cambridge, UK, S. 1-16 (erstmals erschienen 1984 in: American Psychologist 39,4, 341-350)

Keenan, Anthony; Dean, Peter N. (1980): Moral Evaluations of Tax Evasion, in: Social Policy & Administration, 14 (No. 3), 209-220

Khamsi, Roxanne (2007): Paying taxes is a pleasurable duty, in: NewScientist, Online Edition, http://www.newscientist.com/article/dn12068-paying-taxes-is-a-pleasurable-duty.html (Stand: 04.08.2010)

Kidder, Robert; McEwen, Craig (1989): Taxpaying Behavior in Social Context: A Tentative Typology of Tax Compliance and Noncompliance, in: Roth, Jeffrey A.; Scholz, John T. (Hg.): Taxpayer Compliance. Vol. 2: Social Science Perspectives. Panel on Taxpayer Compliance Research. Philadelphia 1989, S. 47-75

Kirchler, Erich (2007): The Economic Psychology of Tax Behaviour. Cambridge, UK

Klein, Alexander (1997): Steuermoral und Steuerrecht. Frankfurt a. M. u.a.

Klepper, Steven; Nagin, Daniel (1989): The Anatomy of Tax Evasion, in: Journal of Law, Economics, and Organization 5 (1), 1-24

Knutson, Brian; Rick, Scott; Wimmer, G.Elliott; Prelec, Drazen; Loewenstein, George (2007): Neural Predictors of Purchase, in: Neuron, Vol. 53 (January), S. 147-156

Kohlberg, Lawrence (1963): The Development of Children's Orientation Toward a Moral Order. I. Sequence in the Development of Moral Thought, in: Vita Humana 6, 11-33

Kotler, Philip; Lee, Nancy R. (2008): Social Marketing. Influencing Behaviors for Good. Los Angeles et al.

Krishna, Aradhna; Slemrod, Joel (2003): Behavioral Public Finance: Tax Design as Price Presentation, in: International Tax and Public Finance 10, 189-203

Kroeber-Riel, Werner; Weinberg, Peter (2003): Konsumentenverhalten. 8., aktualisierte und ergänzte Auflage, München

Lakoff, George (2003): Framing the Dems, in: The American Prospect, Vol. 14 no. 8. http://www. prospect.org/print/V14/8/lakoff-g.html, Stand: 1.9.2006

Langer, Ellen; Blank, Arthur; Chanowitz, Benzion (1978): The Mindlessness of Ostensible Thoughtful Action: The Role of „Placebic" Information in Interpersonal Interaction, in: Journal of Personality and Social Psychology, 36 (6), 635-642

Mackscheidt, Klaus (1994): Die Entwicklung der Kölner Schule der Finanzpsychologie, in: Smekal, Christian; Theurl, Engelbert (Hg.): Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie. Baden-Baden 41-63

Manager Magazin (2005): Reiche wollen höhere Steuern zahlen. 4. November

Mill, John Stuart (1848): Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy. William J. Ashley, ed. 1909. Ersterscheinungsjahr 1848. Library of Economics and Liberty. Online im Internet unter http://www.econlib.org/library/Mill/mlP68.html (Stand: 29.07.2010)

Moran, Simone; Meyer, Joachim (2006): Using context effects to increase a leader's advantage: What set of alternatives should be included in the comparison set?, in: International Journal of Research in Marketing 23, 14-154

Müsseler, Jochen; Prinz, Wolfgang (2002, Hg.): Allgemeine Psychologie. Heidelberg und Berlin

Mullen, Brian (1983): Egocentric bias in estimates of consensus, in: Journal of Social Psychology 121, 31-38

n-tv (2010): Merkel soll Spitzensteuersatz erhöhen. 19. Juni

Opp, Karl Dieter (1975): Soziologie der Wirtschaftskriminalität. München

Porcano, Thomas M. (1988): Correlates of tax evasion, in: Journal of Economic Psychology 9, S. 47-67

Puviani, Amilcare (1903): Die Illusionen in der öffentlichen Finanzwirtschaft. Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten. Herausgegeben von Prof. Dr. G. Schmölders, Universität Köln. Berlin 1960 (ursprünglich erschienen 1903 unter dem Titel „Teoria dell'Illusione Finanziara", Milano, Palermo, Napoli)

Quervain, Dominique J.F. de; Fischbacher, Urs; Treyer, Valerie; Schellhammer, Melanie; Schnyder, Ulrich; Buck, Alfred; Fehr, Ernst (2004): The Neural Basis of Altruistic Punishment, in: Science, Vol. 305, 27 August, S. 1254-1258

Reckers, Philip.M.J.; Sanders, Debra L.; Roark, Stephen J. (1994): The Influence of Ethical Attitudes on Taxpayer Compliance, in: National Tax Journal 47 (4), 825-836

Reding, Kurt; Müller, Walter (1999): Einführung in die Allgemeine Steuerlehre. München

Robben, Henry S.J.; Webley, Paul; Weigel, Russel H.; Wärneryd, Karl-Erik; Kinsey, Karyl A.; Hessing, Dick J.; Alvira Martin, Francisco; Elffers, Henk; Wahlund, Richard; Van Langenhove, Luk; Long, Susan B.; Scholz, John T. (1990): Decision frame and opportunity as determinants of tax cheating. An international experimental study, in: Journal of Economic Psychology 11, 341-364

Roth, Gerhard (2008): Niemand ist frei, in: „Die ZEIT", 11. April.2008

Roth, Gerhard (2010): Vorwort, in: Dijksterhuis, Ap: Das kluge Unbewusste. Denken mit Gefühl und Intuition. Stuttgart, 9-18

Roth, Jeffrey A.; Scholz, John T.; Dryden Witte, Anne (Hg.)(1989): Taxpayer Compliance. Vol. 1: An Agenda for Research. Panel on Taxpayer Compliance Research. Philadelphia

Sanfey, Alan G., Rilling, James K., Aronson, Jessica A., Nystrom, Leigh E.; Cohen, Jonathan D. (2003): The neural basis of economic decisionmaking in the ultimatum game, in: Science 300, S. 1755–1758.

Schmölders, Günter (1960): Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft. Probleme der Finanzpsychologie. Hamburg

Schmölders, Günter (1970): Finanzpolitik. 3. Auflage, Berlin, Heidelberg, New York

Schmölders, Günter; Hansmeyer, Karl-Heinrich (1980): Allgemeine Steuerlehre. 5. Auflage, Berlin

Schumann, Jochen; Meyer, Ulrich; Ströbele, Wolfgang (1999): Grundzüge der mikroökonomischen Theorie. 7, neubearb. und erw. Auflage, Berlin u.a.

Seer, Roman (2002): Besteuerung vereinfachen: Dann atmen Bürger und Beamte auf, in: Rubin 1, 42-49

Singer, Wolf (2006): Geist contra Großhirn. Gespräch mit Julian Nida-Rümelin, Frankfurter Rundschau, 21. Januar 2006

Statistisches Bundesamt (2011): Finanzen und Steuern: Jährliche EStStatistik, Sonderthema: Sonstige Einkünfte. 2006. Fachserie 14, Reihe 7.1.1. Wiesbaden, erschienen am 08.02.2011

Strümpel, Burkhard (1966): Steuermoral und Steuerwiderstand der deutschen Selbständigen. Ein Beitrag zur Lehre von den Steuerwirkungen. Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 1682. Köln und Opladen

Thaler, Richard H. (1985): Mental Accounting and Consumer Choice, in: Marketing Science 4 (3), 199-214

Thaler, Richard H.; Sunstein, Cass R. (2008): Nudge. Wie man kluge Entscheidungen anstößt. Berlin

Thurman, Quint C.; St. John, Craig; Riggs, Lisa (1984): Neutralization and tax evasion: how effective would a moral appeal be in improving compliance to tax laws?, in: Law and Policy 6, 309-327

Tomasello, Michael (2011a): Human culture in evolutionary perspective, in: Gelfand, M. (Hg.), Advances in Culture and Psychology. Oxford University Press

Tomasello, Michael (2011b): Wir Menschen sind hilfsbereiter als andere Affen. Süddeutsche Zeitung

Tversky, Amos; Kahneman, Daniel (1974): Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases, in: Science 185, 1124-1131

Tversky, Amos; Kahneman, Daniel (1992): Advances in Prospect Theory: Cumulative Representation of Uncertainty, in: Journal of Risk and Uncertainty 5, 1992, 297-323

Vogel, Joachim (1974): Taxation and public opinion in Sweden: an interpretation of recent survey data, in: National Tax Journal, 27, 499-513

Waal, Frans de (2006): Der Affe in uns. Warum wir sind, wie wir sind. München

Weiber, Rolf (1996): Was ist Marketing? Ein informationsökonomischer Erklärungsansatz. Arbeitspapiere zur Marketingtheorie, Nr.1, Universität Trier

Weiss, Hans; Schmiederer, Ernst (2004): Asoziale Marktwirtschaft. Insider aus Politik und Wirtschaft enthüllen, wie die Konzerne den Staat ausplündern. Köln

Westat Inc. (1980): Self-reported tax compliance: a pilot survey report. Prepared for the Internal Revenue Service. Rockville

Wilson, James Q.; Kelling, George L. (1982): Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety, in: The Atlantic Monthly, March

Wiswede, Günter (2000): Einführung in die Wirtschaftspsychologie. München und Basel