

Sonderdruck aus

Edith Hammer,
Nino Tomaschek (Hrsg.)

Vertrauen

Standpunkte zum sozialen,
wirtschaftlichen und politischen Handeln

University Society Industry, Band 2

ISBN 978-3-8309-2874-4

ISSN 2194-9530

© Waxmann Verlag GmbH, 2013

Postfach 8603, 48046 Münster

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, verboten. Kein Teil dieses Werkes darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Bestellung per Fax: 0251 26504-26 oder

telefonisch: 0251 26504-0;

per Internet unter www.waxmann.com/buch2874 oder

per E-Mail: order@waxmann.com

Sonderdruck für Katharina Gangl und Erich Kirchler

Finanzkrisen, Wirtschaftskrisen, Schuldenkrisen

Die Vertrauenskrise aus psychologischer Perspektive

Katharina Gangl und Erich Kirchler

1. Einleitung

Die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise – die als weltweite Finanzkrise vor allem nach dem Fall der Investmentbank Lehman Brothers 2008 die Medien füllte – wird als massive Vertrauenskrise diskutiert. Mit dem Verlust des Vertrauens in die Finanzwelt wurde auch das Vertrauen in die Realwirtschaft und in die politischen Regulationsmöglichkeiten weitgehend eingebüßt. Die Negativspirale des Vertrauensverlustes wird durch ineffiziente wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Kriseneindämmung und durch die Verzögerung und Verwässerung der Versprechen, Maßnahmen zur Regulation seitens der Finanzinstitutionen und Politik zu setzen, weiter befeuert. Mangelndes Vertrauen verstärkt das Zögern der Konsumenten, Ausgaben zu tätigen und schürt die Tendenz, als Maßnahme gegen die Unsicherheit zukünftiger Entwicklungen zu sparen. Geldgeschäfte zwischen Geldinstituten erscheinen unsicher und Kredite an Unternehmen werden als hoch riskantes Geschäft eingestuft, was die Basis für Investitionen in Wirtschaftswachstum untergräbt (Earle, 2009).

Wirtschaftskrisen sind häufig auch Vertrauenskrisen in die Politik und schüren Zweifel an der Effizienz der Maßnahmen der Regierungen. Der Wunsch der Bevölkerung nach effizienten Lösungen verstärkt sich. Wirtschaftskrisen gefährden die Höhe der Steuereinnahmen des Staates, nicht nur weil es durch die wirtschaftlichen Probleme zu Steuerausfällen kommt, sondern auch, weil der Widerstand der Bürger, ihre Steuern ehrlich abzuführen, aufgrund mangelnden Vertrauens in die Politik und die demokratischen Institutionen steigt (Brondolo, 2009). Steigende Ausgaben zur Krisenbewältigung und gleichzeitig reduzierte Einnahmen durch Steuerausfälle können schließlich die Finanzschulden des Staates in die Höhe treiben und das Vertrauen weiter untergraben.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat nicht nur tiefe Ängste in der Bevölkerung geschürt, sondern auch Experten oft ratlos zurückgelassen. Selbst Ökonomen äußerten Zweifel an der praktischen Valenz ihrer klassischen Theorien und brachten zunehmend psychologische Erklärungen ins Spiel. Im vorliegenden Beitrag werden Ursachen, Auswirkungen und vielleicht Lösungen für Vertrauenskrisen beschrieben.

Im ersten Abschnitt wird Vertrauen definiert und beschrieben, wie sich Vertrauen entwickelt und stabilisiert werden kann. Im zweiten Abschnitt wird eine Studie über Ursachen und Lösungen des Vertrauensverlustes in der Finanz- und Wirtschaftskrise vorgestellt. Im dritten Abschnitt geht es um Maßnahmen, welche das Vertrauen in die Steuerbehörden und damit die Steuerehrlichkeit erhöhen. Zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau des Vertrauens ist ein effizienter Staat notwendig – allerdings einer, der seine Macht in legitimer Weise zum Wohle aller professionell einsetzt. Wenn dadurch längerfristig Stabilität erzielt wird, kann sich ein Klima des Vertrauens und der wechselseitigen Kooperation zwischen den Akteuren im Staat entwickeln.

2. Vertrauen

Vertrauen ist zukunftsgerichtet. Es ist das Gefühl von Sicherheit, obwohl keine Sicherheit existiert (Luhmann, 2000). In der Wirtschaft bedeutet Vertrauen, sich darauf zu verlassen, dass zukünftige wirtschaftliche Entwicklungen den Erwartungen entsprechend verlaufen bzw. sich darauf zu verlassen, dass das Verhalten von anderen Personen, Institutionen oder anderen Akteuren im Allgemeinen den eigenen Erwartungen entspricht.

Vertrauen ist in Geschäftsbeziehungen von essenzieller Bedeutung. Ohne wechselseitiges Vertrauen darauf, dass ein Geschäftspartner Abmachungen einhält, sind Geschäftsbeziehungen kaum möglich. Die Geschäftspartner können sich nicht gegen alle Eventualitäten absichern und selbst wenn dies möglich wäre, wären die Kosten in den meisten Fällen zu hoch. Hohes wechselseitiges Vertrauen ist nötig, um profitable Wirtschaftsbeziehungen zu knüpfen (Ripperger, 1998). Vertrauen wird im Zusammenhang mit Wirtschaftswachstum, sozialem Engagement in einer Gemeinschaft und Lebenszufriedenheit gesehen und als Bedingung für wirtschaftliche Prosperität (Beugelsdijk, de Groot & van Schaik, 2004; Putnam, 1995).

Mayer, Davis und Schoorman (1995) definieren Vertrauen als

[...] the willingness of a party to be vulnerable to the actions of another party based on the expectation that the other party will perform a particular action important to the trustor, irrespectively of the ability to monitor or control the other party. (S. 712)

Vertrauen bedeutet also, das Risiko einzugehen, sich gegenüber einer Institution oder einer Person verletzbar zu machen. Dieses Risiko geht eine Partei entweder ein, weil sie gut überlegt hat, ob die andere Partei ihre Situation zu ihren Gunsten ausnutzen wird oder nicht, oder weil eine Person spontan, ihren Gefühlen entsprechend, vertrauensvoll agiert (Castelfranchi & Falcone, 2010). In unbekanntem Situationen und in Interaktionen mit Fremdem wird häufig extensiv überlegt, ob es ratsam ist, dem anderen zu vertrauen. In bekannten Situationen und in Interaktionen mit Freunden und Bekannten verlassen sich viele Personen hingegen auf ihre spontanen Gefühle.

Wer sachlich-rational überlegt, wie ratsam es wohl ist, zu vertrauen, kann verschiedene Eigenschaften der Partei, welcher vertraut werden soll, sowie der Gesamtsituation und der Konsequenzen von Vertrauen berücksichtigen (Castelfranchi & Falcone, 2010). Bevor eine Partei einer anderen vertraut, wird überlegt, ob der andere dasselbe Ziel verfolgt oder ein anderes, oder egoistische Ziele vor Augen hat. Wer beispielsweise eine sichere Veranlagung seines Geldes überlegt, aber bemerkt, dass der Berater in einer Geldinstitution vor allem an seiner Provision in Geldgeschäften interessiert ist und vielleicht deshalb riskante Anlagen empfiehlt, wird schwer zu bewegen sein, dem Berater zu vertrauen. Auch personeninterne Eigenschaften wie Kompetenz, Motivation und Wohlwollen des Vertrauensnehmers werden überlegt. Verfügt der andere über die notwendige Erfahrung und Kompetenz, um das Ziel des Vertrauensgebers zu erreichen, so wird eher vertraut als dann, wenn die Fähigkeiten gering sind oder die Motivation, das Ziel zu verfolgen, niedrig wahrgenommen oder wenn am Wohlwollen, sich für den Vertrauensgeber einzusetzen, gezweifelt wird. Externe Eigenschaften, d.h. Merkmale der Situation, sind beson-

dere Chancen oder Gefahren, die situativ bedingt vermutet werden (Castelfranchi & Falcone, 2010). Im Fall der Überlegungen über die Veranlagung von erspartem Geld kann beispielsweise das aktuelle Wirtschaftswachstum oder die Befürchtung einer Rezession das Vertrauen in den Berater, unabhängig von dessen persönlichen Eigenschaften, beeinflussen.

Im Gegensatz zum reflektierten Vertrauen wird in der Vertrauensliteratur das emotionale, spontane, unbewusste oder implizite, manchmal auch „blinde“ Vertrauen beschrieben. In Fall impliziten Vertrauens reagiert eine Person automatisch auf ein Signal, welches nicht bewusst sein muss und dazu führt, dass einer Partei vertraut wird (Castelfranchi & Falcone, 2010). Spontanes Vertrauen ist dann wahrscheinlich, wenn die andere Partei große Ähnlichkeiten mit dem Vertrauensgeber aufweist oder Werte und Normen teilt. Beispielsweise wird Familienmitgliedern oder dem langjährigen Bankberater meist automatisch vertraut sowie Personen in vergleichbarem Alter, gleichen Geschlechts, mit ähnlichen Interessen und Weltanschauungen. Auch in gewohnten Situationen wird oft automatisch vertraut wie beispielsweise an der Kasse im Lebensmittelladen, wo das Wechselgeld nicht immer kontrolliert wird. In stabilen wirtschaftlichen Bedingungen ist spontanes Vertrauen eher gegeben als in instabilen und in Zeiten der Krise.

Reflektiertes und automatisches Vertrauen basieren auf einigen relevanten Kriterien, welche von Gärling, Kirchler, Lewis und van Raaij (2009) zusammengefasst wurden. Diese Kriterien sind notwendig, um Vertrauen aufzubauen und zu stabilisieren. Im Folgenden werden diese Kriterien aufgelistet und mit Beispielen aus der Finanz- und Unternehmenswelt erläutert:

- a) *Kompetenz* wird durch die Wahrnehmung von Erfahrung und Fachkompetenz bestimmt. Im Falle von Bankangestellten kommt noch das Wissen über das Risiko verschiedener Finanzprodukte hinzu. Kompetenz muss auch kommuniziert werden, damit sie wahrgenommen wird.
- b) *Stabilität* entsteht durch die Wahrnehmung von Kontinuität und Vorhersagbarkeit. Einer Institution, wie einer Bank oder einem Unternehmen, wird dann eher vertraut, wenn erwartet wird, dass diese Institution auch noch in ferner Zukunft existieren wird und dementsprechend ihre Versprechen auch einhalten kann.
- c) *Integrität* ist die Wahrnehmung von Ehrlichkeit und Umsicht im Umgang mit Mitarbeitern, Kunden oder anderen Partnern. Integrität bedeutet, sich nicht nur an die allgemeinen Gesetze zu halten, sondern auch, gewisse Standards im Umgang mit Kunden einzuhalten oder Verantwortung gegenüber der Gesellschaft zu übernehmen.
- d) *Wohlfühlen* entsteht durch die Wahrnehmung, dass das Gegenüber nicht nur egoistisch die eigenen Ziele verfolgt, sondern auch an die Ziele des anderen denkt. Indem beispielsweise eine Bank die Perspektive des Kunden übernimmt und im Sinne des Kunden berät, vor möglichen Risiken oder Änderungen im Markt informiert sowie Interesse an einer langfristigen Zusammenarbeit zeigt, entsteht die Wahrnehmung von Wohlfühlen.
- e) *Transparenz* bedeutet, dass alle Abläufe, Entscheidungen oder mögliche Konsequenzen von Entscheidungen offen und nachvollziehbar dargestellt werden. Transparenz ist wichtig für Vertrauen, kann aber auch dazu führen, dass weniger vertraut wird. Ist ein Kunde über die Provisionszahlungen an seinen Bankberater

informiert, stärkt das zwar die Verhandlungsbasis des Kunden, kann aber das Vertrauen in den Berater abschwächen.

- f) *Gemeinsame Werte* bedeuten die Übereinstimmung von wichtigen Werten, Zielen oder Normen. Gemeinsame Werte stärken die Identifikation und sind eine wichtige Basis für Vertrauen, Loyalität und langfristige Zusammenarbeit.
- g) *Reputation* ist der positive Eindruck, der durch persönliche Erfahrung oder durch Mundpropaganda entsteht. Bei Wirtschaftsakteuren ist Reputation häufig mit der eigenen Positionierung gleichgesetzt. Eine Bank kann sich beispielsweise als kundenorientiert, innovativ oder preisgünstig positionieren. Billig wird allerdings häufig mit schlechter Qualität gleichgesetzt und kann das Vertrauen verringern.

Kompetenz, Stabilität, Integrität und Wohlwollen werden als Basisvoraussetzungen angesehen, ohne die Vertrauen nicht möglich ist. Wenn diese Faktoren gegeben sind, führen zusätzliche Transparenz, gemeinsame Werte und Reputation dazu, dass Vertrauen wächst und stabilisiert wird.

3. Finanz- und Wirtschaftskrise

Die Finanzkrise, die 2007 in den USA begann, hat sowohl das Vertrauen in die Finanzinstitutionen als auch später in die Wirtschaftstreibenden insgesamt erschüttert. Nicht nur unter der Bevölkerung, sondern auch unter Experten war die Unsicherheit über die Entwicklung der Krise groß. Ökonomische Theorien wurden als unzulänglich kritisiert, Krisen zu antizipieren und Zweifel über geeignete Gegenmaßnahmen wurden lautstark geäußert. Neben ökonomischen wurden auch psychologische Erklärungen der Krise verlangt und wissenschaftlich untersucht. Psychologische Studien verfolgten das Ziel, die Wahrnehmung der Krise in der Bevölkerung zu untersuchen und Ursachen des allgemeinen Vertrauensverlustes zu entdecken (Gangl, Kastlunger, Kirchler & Voracek, 2012; Leiser, Bourgeois-Gironde & Benita, 2010; Roland-Lévy, Pappalardo Moumelki & Guillet, 2010). Gangl et al. (2012) befragten insgesamt 156 Finanzexperten und 153 Laien in Wien über Vertrauen im Zusammenhang mit der Krise. Ziel der Studie war es, durch einen qualitativen wie auch quantitativen Ansatz jene sozialen Wahrnehmungen zur Krise zu erfassen, die sich durch die mediale Vermittlung und durch Alltagsdiskussionen in der Bevölkerung gebildet hatten. Anhand der Ergebnisse dieser Studie lassen sich Charakteristika und Ursachen für den allgemeinen Vertrauensverlust, insbesondere in Österreich, nachzeichnen und mögliche Ansatzpunkte für den Wiederaufbau von Vertrauen festlegen.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Angst vor drohender Arbeitslosigkeit oder Massenarbeitslosigkeit die Bevölkerung genauso verunsicherte wie Finanzexperten. Die aus dieser Angst resultierende Unsicherheit war noch bedeutender für den Vertrauensverlust in die wirtschaftliche Situation als die Wut auf die zügellosen Finanzmärkte, die Finanzakteure und Manager von Unternehmen, die als unfair hoch besoldet wahrgenommen wurden. Die Befragten äußerten sich emotional stark betroffen von der als ungerecht empfundenen und auf Eigennutz basierenden Wirtschaft. Entgegen den Erwartungen zeigte die Studie außerdem, dass nicht die Banken und Manager sondern besonders die Politik und Politiker für die Krise verantwortlich

gemacht wurden. Banken und Manager wurden eher neutral beschrieben und mit Bankprodukten oder hoher Verantwortung gleichgesetzt – nur die hohen Gehälter der Finanzakteure und Manager wurden stark kritisiert. Finanzexperten sahen auch die Medien und deren zugespitzte Berichterstattung für die Verschlimmerung der Krise mitverantwortlich. Verschärfend zeigte sich, dass die Politiker zwar als Hauptverantwortliche, aber als wenig vertrauenswürdige Akteure gesehen wurden. In Abbildung 1 sind die häufigsten spontanen Assoziationen der Befragten zur Finanz- und Wirtschaftskrise dargestellt.

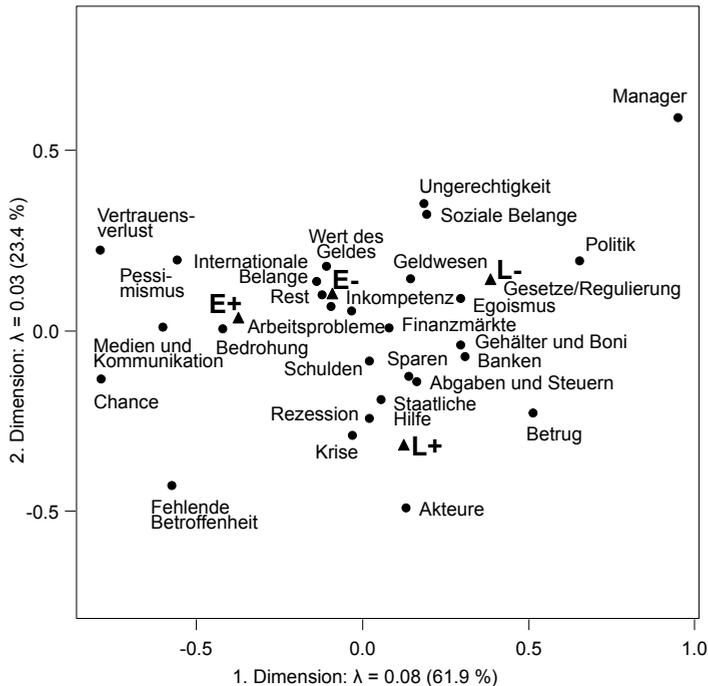


Abb. 1: Assoziationen zur Finanz- und Wirtschaftskrise von Experten mit geringem (E-) beziehungsweise hohem Vertrauen in die wirtschaftliche Zukunft (E+) und Laien mit geringem (L-) beziehungsweise hohem Vertrauen in die wirtschaftliche Zukunft (L+) (Gangl et al., 2012, S. 607)

Politikern wurde vor allem die Kompetenz, effiziente Maßnahmen gegen die Finanz- und Wirtschaftskrise zu setzen, aberkannt. Obwohl der Politik Verantwortung und Macht zugeschrieben wurden, wurde das Wissen der Politiker über wirtschaftliche Zusammenhänge im Verhältnis zu Managern in Geldinstituten und Unternehmen als mangelhaft bewertet. Zudem wurde der Politik vorgeworfen, gar nicht oder zu spät auf die Wirtschaftskrise reagiert zu haben. Schließlich wurden Politiker kritisiert, weil sie unehrlich und ungläubhaft, in zwischenparteiliche Konflikte verstrickt und als korrupt wahrgenommen wurden. Gleichzeitig wurde der Wunsch deutlich, dass die Politik mehr zum Schutz der Bürger unternehmen müsse und Konsumenten gegen steigende Preise und Steuern schützen solle. Steigende Steuern wurden vor allem im Zusammenhang mit den verschiedenen Überlegungen zu Rettungsaktionen in der

Krise befürchtet. Es wurde deutlich, dass sich die Bevölkerung selbst als eher hilflos einschätzt und Schutz von der Politik gegenüber Arbeitslosigkeit, steigenden Kosten sowie gegenüber mächtigen Wirtschaftsakteuren erwartet, gleichzeitig aber aufgrund der wahrgenommenen Inkompetenz und der parteipolitischen Konflikte stark verunsichert ist. In Abbildung 2 sind die häufigsten spontanen Assoziationen der Befragten zu den Stimuli Banken, Politik, Manager und Konsumenten dargestellt. Neben externen Ursachen des Vertrauensverlustes, wie drohender Arbeitslosigkeit, drohenden Kosten oder dem Gefühl, „der Wirtschaft“ ausgeliefert zu sein, zeigten sich auch individuelle Unterschiede bei den Befragten, wie unterschiedlicher Wissensstand und Identifikation mit unterschiedlichen Akteuren, die das Vertrauen in die Wirtschaft beeinflussen.

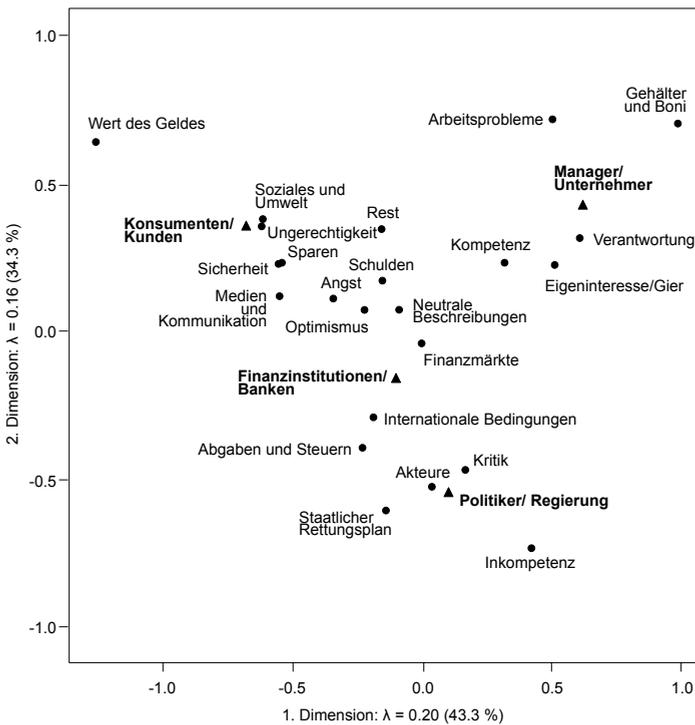


Abb. 2: Assoziationen zu den Wirtschaftsakteuren (Gangl et al., 2012, S. 609)

Finanzexperten und jene Befragten, die über differenziertes eigenes Wissen in wirtschaftlichen Angelegenheiten verfügen, haben im Vergleich zu Laien, die ihr wirtschaftliches Wissen als gering einschätzen, größeres Vertrauen in die wirtschaftliche Zukunft. Dies macht deutlich, dass subjektives Wissen und Verständnis über wirtschaftliche Zusammenhänge gerade in Zeiten wirtschaftlicher Turbulenzen das Vertrauen in die Zukunft stützen können. Personen mit solidem Wissen sahen die Wirtschaftskrise eher als internationales Problem, welches von den Medien aufgebauscht wurde, fühlten sich selbst weniger betroffen und konnten die Finanz- und Wirtschaftskrise auch als Chance wahrnehmen. Abgesehen davon, dass Wirtschaftswissen das Vertrauen in die Wirtschaft zu stärken scheint, scheint es auch

vor Verallgemeinerungen zu schützen und das Vertrauen in die Politik positiv zu beeinflussen.

Die Identifikation mit einem bestimmten politischen oder wirtschaftlichen Akteur sowie die Wahrnehmung von gemeinsamen Werten waren die wichtigsten Erklärungsfaktoren für das Vertrauen in Politik und Wirtschaft. Je stärker sich die Befragten mit einem Akteur identifizierten und je mehr sie der Meinung waren, dass die Politik, die Banken, die Manager oder die Konsumenten ihre Werte teilen, desto eher vertrauten sie den jeweiligen Akteuren. Dieses Ergebnis zeigt auch, dass die Krise stark selbstwertschützend interpretiert wird. Alle Befragten empfanden jeweils jene Akteure, denen sie sich nicht zugehörig fühlen beziehungsweise mit denen sie sich nicht identifizieren, als besonders wenig vertrauenswürdig und in besonderem Maße verantwortlich für die Krise. So sahen beispielsweise Finanzexperten die Rolle der Banken und Manager deutlich positiver als Laien es taten. Umgekehrt sahen die befragten Laien die Rolle der Konsumenten wohlwollender als jene der Finanzexperten. Dies erklärt auch die besonders negative Bewertung der Politiker, da sich beide Gruppen von Befragten wenig mit Politikern identifizierten und nicht das Gefühl hatten, dass diese ihre Werte vertreten.

Welche Maßnahmen lassen sich aus den gewonnenen Erkenntnissen ableiten, um für die jetzige aber auch für zukünftige Wirtschaftskrisen das Vertrauen zu stabilisieren beziehungsweise wieder aufzubauen? Sowohl ökonomische als auch psychologische Faktoren sind für Vertrauen relevant. Insgesamt lassen sich drei wesentliche Faktoren identifizieren:

- a) Erstens ist für Vertrauen in die Wirtschaft die Einschätzung der zukünftigen persönlichen finanziellen Möglichkeiten ausschlaggebend. Vorhersehbarkeit der eigenen finanziellen Möglichkeiten wirkt sich positiv auf das Vertrauen in die Wirtschaft und auf Konsum und Investitionen aus. Die Einschätzung der eigenen finanziellen Möglichkeiten basiert dabei auf der Einschätzung von zukünftigen Verdienstmöglichkeiten, Lebenserhaltungskosten und Steuerbelastungen. Dementsprechend sind dies jene Faktoren, die von wirtschaftspolitischen Maßnahmen besonders zu berücksichtigen wären, um das Vertrauen in die Wirtschaft zu stärken.
- b) Zweitens ist für das Vertrauen in die Wirtschaft hohes Vertrauen in die Politik wichtig. Die Wirtschaft wird allgemein als von Unfairness und Egoismus geprägt erlebt, wobei nicht der Wirtschaft selbst, sondern der Politik die Verantwortung dafür zugeschrieben wird, Regeln wirtschaftlichen Verhaltens zu definieren, die Wirtschaft also gewissermaßen zu „bändigen“. Politiker können das Gefühl, dieser Aufgabe gerecht zu werden, dadurch stärken, dass sie Kompetenz in wirtschaftlichen Belangen und Handlungsfähigkeit beziehungsweise legitime Macht und Professionalität demonstrieren. Legitime Macht bedeutet Schutz für die Bürger. Die Politik soll kompetent vor Arbeitslosigkeit und Teuerungen schützen sowie sich generell für den Schutz der Konsumenten einsetzen. Schließlich sind gemeinsame Werte zwischen politischen Akteuren und Bürgern ein wichtiger Aspekt. Die Politik könnte versuchen, Werte und Normen zu kommunizieren und zu vertreten, die vom Großteil der Bevölkerung als wichtig angesehen werden. Gleichzeitig ist es zielführend, gegen das weitverbreitete Gefühl der Bevölkerung, selbst machtlos und den Mächten der Wirtschaft und Politik ausgeliefert zu sein, vorzugehen. Beispielsweise könnten Modelle der partizipativen

und direkten Demokratie oder die Stärkung von Bürgerinitiativen dazu dienen, dass Bürger eigene Handlungsfähigkeit und damit Vertrauen gewinnen.

- c) Schließlich ist Wirtschaftswissen von fundamentaler Bedeutung für Vertrauen in die Wirtschaft und auch in die Politik. Je mehr und je differenzierter die Befragten über wirtschaftliche Zusammenhänge Bescheid wissen und je mehr sie auch selbst glauben, wirtschaftliche Zusammenhänge zu verstehen, desto weniger verunsichert sind sie und desto mehr Vertrauen haben sie. Aus diesem Grund wäre es wünschenswert, bereits in den Grundschulen, aber auch in der Erwachsenenbildung das Verständnis über Wirtschaft zu verbessern.

Für die Stabilisierung und den Wiederaufbau von Vertrauen in Krisenzeiten scheinen also die positive Einschätzung der eigenen finanziellen Möglichkeiten, das Vertrauen in die Politik, insbesondere in deren Macht, das wirtschaftliche System kompetent zum Wohle aller zu gestalten, und differenziertes wirtschaftliches Wissen von Vorteil zu sein.

Die Daten aus dem Eurobarometer vom Herbst 2012 zeigen, dass die Bürger in Europa die wirtschaftliche Situation noch immer negativ wahrnehmen (European Commission, 2012). Dabei sind rund 40 Prozent der Befragten der Meinung, dass sich die wirtschaftliche Situation in Zukunft weiter verschlechtern wird. Damit in Zusammenhang stehend meinen fast 50 Prozent der Befragten, besonders die Befragten aus Spanien (78 Prozent), Zypern (73 Prozent) und Irland (65 Prozent), dass die Arbeitslosigkeit das größte Problem im eigenen Staat ist. In Österreich geben die Befragten an, dass steigende Preise das wichtigste Problem seien (36 Prozent); steigende Arbeitslosigkeit wird von 26 Prozent als wichtigstes Problem betrachtet. Schließlich hat sich das Vertrauen in die Europäische Union von seinem Tiefpunkt im Frühling 2012 (31 Prozent) leicht auf ein noch immer niedriges Niveau erholt (33 Prozent). Auch das Vertrauen in die nationalen Regierungen ist stabil auf einem niedrigen Niveau (28 Prozent), wobei besonders in Ländern wie Griechenland (7 Prozent), Spanien (11 Prozent) oder Tschechien (11 Prozent) das Vertrauen in die Regierung äußerst gering ist. In Österreich gaben immerhin 49 Prozent der Befragten an, dass der Regierung eher vertraut werden kann, nur Finnien (62 Prozent), Luxemburger (57 Prozent) und Schweden (59 Prozent) vertrauen ihren Regierungen noch mehr (European Commission, 2012).

Einige Jahre nach Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise, im Jahr 2013, kann gesagt werden, dass die Krise sowie die damit zusammenhängende hohe Arbeitslosigkeit insbesondere in den südlichen europäischen Ländern nach wie vor ein besonders aktuelles Thema darstellt und dementsprechend gerade in diesen Ländern auch das Vertrauen in die nationalen Regierungen besonders gering ist. In Österreich scheinen die Verhältnisse zwar besser, aber dennoch geben auch hier nach wie vor mehr als die Hälfte der Befragten an, dass der Regierung kaum vertraut werden kann. Neben dem Wirtschaftswissen ist gerade das Vertrauen in die wirtschaftliche Macht und Kompetenz der Politik ausschlaggebend für Vertrauen in die Wirtschaft. Vertrauen in die Politik hängt auch mit dem Vertrauen in die staatlichen Institutionen, wie z.B. Steuerbehörden, zusammen und bedingt die Kooperation der Bürger und Steuerzahler, die notwendig ist, um die Wirtschaftskrise beziehungsweise Schuldenkrise zu bekämpfen. Die Befunde aus der vorgestellten Studie lassen er-

kennen, wie wichtig Vertrauen ist, wie leicht es ist, Vertrauen zu verlieren und wie schwer und langwierig es ist, Vertrauen wieder aufzubauen.

4. Steuern und der Staat

Mit der Bekämpfung der Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise ist auch die Staatsverschuldung zum „medialen Dauerbrenner“ geworden. Während Sparmaßnahmen und zusätzliche Steuereinnahmen je nach wirtschaftspolitischer Ideologie als Notwendigkeit oder Stolperstein zur wirtschaftlichen Erholung gesehen werden, wird die fehlende Steuermoral in einigen Ländern oder von bestimmten Personengruppen als zentraler Teil des Staatsschuldenproblems diskutiert. Das Thema Steuern erhitzt jedenfalls die Gemüter und führt, wie meist wenn es um Steuern geht, zu Gerechtigkeitsdiskussionen. In Österreich und Deutschland wurde beispielsweise die fehlende Steuermoral der Griechen zu einem populären Thema. Weltweit empfanden es viele als ungerecht, für die „Fehler“ der Finanzwirtschaft durch höhere Steuern „zahlen zu müssen“ und forderten Finanztransaktionssteuern oder eine sogenannte „Reichensteuer“. Die adressierten Betroffenen zusätzlicher Steuern reagierten, nicht überraschend, mit Widerwillen und argumentieren mit Vorwürfen der Ungerechtigkeit wegen Wettbewerbsnachteilen oder damit, dass die Superreichen weiteren Steuern ohnehin durch Steuerflucht entkommen könnten. Schließlich erschütterten zahlreiche Fälle von Wirtschaftskriminalität und Korruption das Vertrauen ehrlicher Steuerzahler. Die allgemein empfundene Ungerechtigkeit, unverschuldet selbst mehr als andere an Steuern zahlen zu müssen, verstärkt den Widerstand gegen Steuern und gefährdet die allgemeine Steuermoral.

Der Verlust des Vertrauens seitens der Steuerzahler, der Widerstand gegen Steuern und die mehr oder minder legale Vermeidung von Steuerzahlungen sind gerade in Krisenzeiten problematisch, weil dem Staat nötige finanzielle Mittel zur Krisenintervention fehlen und damit die Situation weiter verschärft wird (Brondolo, 2009). Maßnahmen zur Erhöhung der Steuermoral sind deshalb von besonderer Bedeutung. Dabei ist nicht auf abschreckende Kontrollen und Strafen zu setzen, um die Bürger zur Ehrlichkeit zu zwingen, sondern darauf, Vertrauen aufzubauen. Nur wenn die Bürger als Kooperationspartner gesehen werden, kann sich Vertrauen entwickeln, das die freiwillige Steuerehrlichkeit fördert.

Steuerbehörden haben verschiedene Möglichkeiten, die allgemeine Steuerehrlichkeit zu gewährleisten. Zu den klassischen Instrumenten zählen Kontrollen und Strafen, um die Steuerzahler zur Ehrlichkeit zu zwingen. Untersuchungen haben gezeigt, dass diese Maßnahmen zwar die Ehrlichkeit fördern können, aber dass die Effekte eher gering sind und oftmals sogar das Gegenteil dessen erzielt wird, was intendiert war (Andreoni, Erard & Feinstein, 1998; Blackwell, 2002; Fischer, Wartick & Mark, 1992; Park & Hyun, 2003). Der Grund dafür ist, dass Kontrollen und Strafen die Motivation, Steuern ehrlich zu zahlen, untergraben (Feld & Frey, 2007). Der Widerstand der Steuerzahler steigt gerade in Zeiten von Wirtschaftskrisen und Staatsschuldenkrisen, wenn kriminelle Machenschaften der wirtschaftlichen und politischen Eliten wahrgenommen werden. In der Steuerverhaltensforschung wird dementsprechend angenommen, dass klassische ökonomische Faktoren, wie Kontrollen und Strafen, und psychologische Faktoren, wie distributive und prozedurale

Gerechtigkeit, Transparenz der Steuergesetze, persönliche und soziale Normen sowie persönliche Einstellungen, das Steuerverhalten beeinflussen. Im „Slippery Slope Framework“ des Steuerverhaltens wird versucht, sowohl die ökonomischen als auch die psychologischen Determinanten des Steuerverhaltens zusammenzufassen und zu zeigen, auf welche Art sie das Steuerverhalten bestimmen (Kirchler, Hoelzl & Wahl, 2008). Das „Slippery Slope Framework“ geht davon aus, dass Macht und Vertrauen sowie ihre Wechselwirkungen die Kooperation der Steuerzahler beeinflussen.

Das Ziel des „Slippery Slope Framework“ ist es, Maßnahmen nahezulegen, die zur Förderung eines partnerschaftlichen und kooperativen Interaktionsklimas zwischen Behörden und Steuerzahlern führen (Kirchler, 2007; Kirchler et al., 2008). Ausgehend von Erkenntnissen aus Studien über ökonomische und psychologische Faktoren der Steuerehrlichkeit bezieht sich das „Slippery Slope Framework“ auf der Makroebene auf das Kooperationsklima, die spezifische Atmosphäre, die zwischen Steuerbehörden und Steuerzahlern vorherrscht (Gangl, Hofmann & Kirchler, im Erscheinen a; Kirchler, 2007). Je nachdem, welche Maßnahmen die Behörden setzen, kann es zu drei verschiedenen Klimaqualitäten kommen:

- a) dem antagonistischen Klima,
- b) dem Serviceklima und
- c) dem Vertrauensklima.

Im „Slippery Slope Framework“ wird angenommen, dass die unterschiedlichen Qualitäten des Interaktionsklimas durch die Dynamik zwischen der Macht der Steuerbehörden und dem Vertrauen in die Steuerbehörden bestimmt wird. Die Macht kann dabei als Zwang oder als legitimes Mittel, die allgemeine Steuerehrlichkeit sicherzustellen, wahrgenommen werden. Das Vertrauen basiert entweder auf rationalen Überlegungen der Steuerzahler oder auf impliziten, automatischen, emotionalen Prozessen. Während Macht durch Zwang und implizites Vertrauen einander wechselseitig ausschließen, verstärken sich legitime Macht und rationales Vertrauen wechselseitig (Gangl et al., im Erscheinen a).

In einem antagonistischen Klima herrscht Zwang vor. Durch strenge Kontrollen und Strafen zwingen die Behörden die Steuerzahler zur Ehrlichkeit. Die Steuerbehörden behandeln die Steuerzahler als potenzielle Kriminelle und diese wiederum versuchen sich dem Zugriff der Steuerbehörden zu entziehen, weshalb die Behörden vermehrte Kontrollen und Strafen als notwendig erachten. In diesem Teufelskreis verstärken sich der Druck der Steuerbehörden und das Misstrauen der Steuerzahler wechselseitig. Das implizite Vertrauen in die Behörden aufgrund von gemeinsamen Werten ist gering und die Steuerzahler zahlen ihre Beiträge, weil sie dazu gezwungen werden. Erzwungene Steuerehrlichkeit erhöht zwar die Steuerabgaben, aber nur, weil den Steuerzahlern keine andere Wahl gelassen wird. Sobald Kontrollen und Strafen nachlassen, kommt es zu geringerer Steuerehrlichkeit, weil intrinsische Motivation, Steuern zu bezahlen, nicht gegeben ist. Die Behandlung der Steuerzahler als eigennützig führt also dazu, dass Steuerehrlichkeit nur durch Zwang sichergestellt werden kann und sich die Bürger nicht mit den demokratischen Institutionen identifizieren.

Das Serviceklima wird durch legitime, professionelle Machtausübung und rationales Vertrauen bestimmt. Die Steuerbehörden verstehen sich selbst als Serviceeinrichtung, die durch professionelle Standards die Steuerzahler bei ihren Steuer-

angelegenheiten unterstützt (Alm & Torgler, 2011). Die Steuerzahler wiederum nehmen die Finanzbeamten als motivierte Experten wahr, denen sie vertrauen können. Das Ziel der Steuerbehörden, die Steuereinnahmen für öffentliche Güter sicherzustellen, wird respektiert. Maßnahmen gegen jene, die das System ausnutzen und gefährden, werden als notwendig und legitim erachtet. Die Steuerzahler akzeptieren ihre Verpflichtung und zahlen ihre Steuern freiwillig. Als Vorteil des Serviceklimas und der daraus resultierenden freiwilligen Kooperation der Steuerzahler resultiert Stabilität im Zusammenwirken zwischen Behörden und Bürgern. Die Abgaben sind auch dann gesichert, wenn die Behörden nicht jeden Steuerzahler kontrollieren. Die Steuerzahler halten sich an die festgesetzten Regeln, weil sie freiwillig ihren Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Güter leisten wollen. Ein Nachteil des Serviceklimas ist der hohe bürokratische Aufwand, sowohl auf Seiten der Behörden als auch auf Seiten der Steuerzahler.

Im Vertrauensklima herrscht wechselseitiges implizites Vertrauen vor. Steuerbehörden und Steuerzahler nehmen sich als Partner mit ähnlichen Werten und Normen wahr. Die Steuerbehörde vermittelt das Bild, dass sie im Dienst der Steuerzahler tätig ist, in deren Auftrag arbeitet und deshalb Zwangsmaßnahmen nicht notwendig sind. Die Steuerzahler wiederum fühlen sich für das Steuersystem verantwortlich und möchten selbst, dass die Steuerbehörde als wichtige gesellschaftliche Institution ihrer Arbeit effizient nachkommen kann. Die Steuerzahler zahlen freiwillig, aus einem Gefühl der Verantwortung und moralischen Überzeugung heraus und sind davon überzeugt, dass auch die meisten anderen Bürger ihre Steuer ehrlich abführen. Der Vorteil des Vertrauensklimas ist, dass die Steuerzahler dem Prinzip und nicht dem Wortlaut des Steuergesetzes Folge leisten. Lücken im Gesetzestext werden nicht ausgenutzt. Nach Sloterdijk (2010) führt die Möglichkeit, den Steuerbeitrag nach eigenen moralischen Vorstellungen festlegen zu können dazu, dass Bürger aus einer Position der Passivität und Unterdrückung in eine Position der Aktivität und Großzügigkeit gebracht werden. Im Steuersystem partizipieren zu können, ist nach Sloterdijk für eine vitale Demokratie, in der selbstbestimmte Bürger die Verantwortung über ihre Gesellschaft übernehmen, notwendig. Das Vertrauensklima ist instabil, weil jene, die ihre Steuern nicht zahlen wollen, dies ungehindert tun können und damit unter Umständen schon auf kurze Sicht die Steuermoral der ehrlichen Steuerzahler aushöhlen.

Auf Basis der Wechselwirkung zwischen Macht und Vertrauen können Maßnahmen abgeleitet werden, wie ein antagonistisches, auf Zwang basierendes System zu einem Serviceklima oder Vertrauensklima umgebaut werden kann. Dabei kann ein Vertrauensklima nicht schnell eingesetzt werden, sondern sich nur dann entwickeln, wenn das Serviceklima über längere Zeit als positiv und gut funktionierend wahrgenommen wird. Zusammengefasst bedeutet dies, dass legitime, professionelle Macht der Behörden aufgebaut werden muss, welcher die Steuerzahler aus guten Gründen vertrauen können. Erst wenn dieses System über längere Zeit funktioniert, können sich zunehmend implizites Vertrauen und spontane Kooperation entwickeln. In Abbildung 3 ist die Dynamik zwischen verschiedenen Qualitäten von Macht und Vertrauen dargestellt, sowie die daraus resultierenden Kooperationsklimata mit ihren jeweiligen Formen der Kooperation.

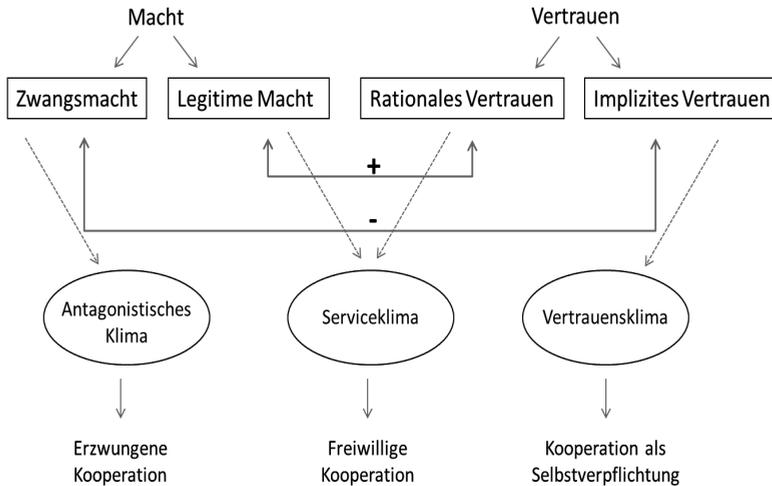


Abb. 3: Dynamik zwischen Macht und Vertrauen, Kooperationsklima und Kooperation

Untersuchungen zum „Slippery Slope Framework“ belegen, dass die Zwangsmacht nur zu erzwungener, aber nicht zu freiwilliger Steuerehrlichkeit führen kann, während legitime Macht die freiwillige Steuerehrlichkeit fördert (Hofmann, Gangl, Stark & Kirchler, im Erscheinen; Muehlbacher, Kirchler & Schwarzenberger, 2011; Wahl, Kastlunger & Kirchler, 2010). Macht durch Zwang reduziert Vertrauen und führt zu einem antagonistischen Klima. Im Gegensatz dazu führt legitime Macht dazu, dass die Steuerzahler der Behörde aus guten Gründen vertrauen und ihre freiwillige Steuerehrlichkeit steigt. Die verschiedenen empirischen Studien lassen vermuten, dass legitime Macht nicht nur Vertrauen und die positive Motivation, sondern auch die Steuerabgaben selbst stärker beeinflusst als Zwang (Hofmann et al., im Erscheinen). Legitime, professionelle Macht bedeutet Macht und Vertrauen. Dies dürfte zu den höchsten Steuerzahlungen führen (Kogler, Batrancea, Nichita, Pantya, Belianin & Kirchler, 2013). Untersuchungen an über 1300 Unternehmen und über 800 privaten Steuerzahlern aus den Niederlanden lassen den Schluss zu, dass unabhängig von bereits gesetzten Maßnahmen der Steuerbehörden die Kombination von legitimer Macht und rationalem Vertrauen zu freiwilliger Steuerehrlichkeit führt (Gangl, Muehlbacher, de Groot, Goslinga, Hofmann, Kogler, Antonides & Kirchler, im Erscheinen b).

Aufgrund der Annahmen im „Slippery Slope Framework“ kann Steuerbehörden empfohlen werden, legitime Macht zur Förderung von Vertrauen und freiwilliger Steuerehrlichkeit auszuüben. Sicherlich scheint es notwendig, auch Zwangsmaßnahmen zu setzen, wenn diese im Kampf gegen notorische Steuersünder unbedingt nötig sind. Um aber Vertrauen und die freiwillige Kooperation der Steuerzahler zu fördern, sollten die Steuerbehörden in der Öffentlichkeit weniger Zwang und Druck, als vielmehr ihre Legitimation und Professionalität betonen und ein Serviceklima fördern. Legitimation und Professionalität bedeuten, dass der Staat und die Steuerbehörde als legitime Experten auftreten, indem sie ihre Aufgaben offen darstellen und kompetent agieren. Eine als legitim wahrgenomme-

ne Behörde kann dann auch gezielte Kontrollen und Strafen einsetzen, die nicht als Zwangsmaßnahmen wahrgenommen werden, sondern als legitime Mittel, das System vor jenen zu schützen, die es gefährden. Gleichzeitig können die Behörden Vertrauen dadurch stärken, dass sie vermehrt als Serviceeinrichtung agieren und Steuerzahlern die ehrliche Entrichtung von Abgaben erleichtern. Je länger und stabiler die positiven Erfahrungen der Steuerzahler mit Steuerbehörden sind, desto eher kann sich ein Vertrauensklima entwickeln, in welchem Steuerzahler sich selbst als verantwortlich für die Gemeinschaft erleben und spontan kooperieren (Castelfranchi & Falcone, 2010; Nooteboom, 2002). Zusätzlich können die Behörden das öffentliche Vertrauen und die Steuermoral im direkten Kontakt mit den Steuerzahlern als auch über Information und Öffentlichkeitsarbeit steigern (Alm & Torgler, 2011; Gangl et al., im Erscheinen b). Aus der Wahrnehmung, dass die meisten Steuerzahler ihren staatsbürgerlichen Pflichten nachkommen, entsteht eine soziale Norm, die Kooperation zur Selbstverständlichkeit macht. Ein auf Bürgernähe, Legitimation und Vertrauen basierendes Steuersystem wirkt sich auch positiv auf das Vertrauen in die Politik aus. Dies scheint besonders in Zeiten von Wirtschaftskrisen relevant, nicht nur um den Widerstand gegenüber Steuern zu verringern, sondern auch um das allgemeine Vertrauen zu fördern.