

Steuern: Nutzenmaximierung, Moral und Komplexität

Erich Kirchler/Maximilian Zieser

- I. Determinanten der Steuerehrlichkeit**
 - A. Begriffe und Forschungsmethoden
 - B. Kontrollen und Strafen
 - C. Persönliche Aspekte
 - D. Selbstständigkeit und mentale Buchführung
 - E. Steuerehrlichkeit als soziales Phänomen
 - F. Gerechtigkeit und Fairness
 - G. Kontrolle und Kooperation: Interaktion mit den Steuerbehörden
- II. Die Komplexität des Steuerzahlens**
 - A. Einfach kompliziert
 - B. Die Unverständlichkeit von Steuergesetzen
 - C. Unsicherheit über die Steuerlast
 - D. Steuerkomplexität: Ein Kommunikationsproblem?
- III. Zusammenfassung**

I. Determinanten der Steuerehrlichkeit

Warum zahlen die meisten Bürger die ihnen vorgeschriebenen Steuern ehrlich, wenn aus rein rationaler Sicht Steuerhinterziehung einen größeren Gewinn verspricht? Die Wirtschaftspsychologie beschäftigt sich unter anderem mit dieser Frage und nimmt das Verhalten von Steuerzahlern unter die Lupe. Obwohl bereits früh in der Geschichte der Psychologie über das Pflichtgefühl im Zusammenhang mit Steuern und die damit einhergehende Steuermoral diskutiert wurde (Veit, 1927), beschäftigten sich ökonomische Modelle zunächst ausschließlich mit den finanziellen Motiven von Steuerzahlern. Unter dem Paradigma des „homo oeconomicus“ wird Steuerhinterziehung als rationale, nutzenorientierte „Entscheidung unter Unsicherheit“ betrachtet. Ginge es Steuerzahlern tatsächlich nur um die eigene Bereicherung und das Vermeiden von Strafen, müsste es in den meisten Ländern aufgrund geringer Prüfwahrscheinlichkeiten und überschaubarer Strafen weit mehr Steuerhinterziehung geben, als üblicherweise beobachtet wird.

Tatsächlich zeigt sich, dass Steuerehrlichkeit nur zum Teil das Ergebnis einer eigennützig orientierten Abwägung zwischen Gewinn und Strafen darstellt. Die psychologische und verhaltensökonomische Forschung hat das Bild des gewinnmaximierenden, rationalen Entscheiders auch im Kontext des Steuerzahlens um eine Vielzahl von Faktoren ergänzt. Überlegungen über Fairness, über das Verhalten der anderen Steuerpflichtigen und darüber, was den eigenen Moralvorstellungen entspricht, sind zumindest genauso relevant dafür, ob Steuern ehrlich bezahlt werden oder nicht. Hinzu kommt, dass Steuerzahler nur selten über das nötige Fachwissen verfügen, um Steuergesetze zu verstehen und sie in ihren Entscheidungen oft einfachen Faustregeln folgen, anstatt analytisch alle Vor- und Nachteile der Verhaltensoptionen abzuwägen. In Verbindung mit kognitiven Verzerrungen und Unsicherheit bei der Einschätzung der eigenen Steuerlast kann dies zu suboptimalen finanziellen Entscheidungen, zu Fehlern in der Steuererklärung und zu geringer Steuerehrlichkeit führen. Dieses Kapitel behandelt zunächst einige Determinanten der Steuerehrlichkeit und geht anschließend auf die Problematik der Steuerkomplexität ein.

A. Begriffe und Forschungsmethoden

Zentrale Begriffe für die wirtschaftspsychologische Forschung sind Steuermoral und Steuerehrlichkeit. Steuermoral kann einerseits das Verhalten von Personen beschreiben – also ob Steuern ordnungsgemäß abgeführt werden –, kann sich aber auch nur auf die Einstellung der Steuerzahler zu ihrer Steuerpflicht beziehen. Meist wird unter Steuermoral – ähnlich der Steuermentalität – die Einstellung zu Steuern und dem Staat verstanden (Kirchler, 2007; Schmolders, 1951; Torgler, 2003; Veit, 1927). Steuerehrlichkeit hingegen wird als Bereitschaft verstanden,

Steuern vorschriftsgemäß zu entrichten – in der vorgeschriebenen Höhe, bei korrekter Angabe des Einkommens und zum vorgeschriebenen Zeitpunkt. Häufig wird Steuerehrlichkeit mit dem Begriff „tax compliance“ gleichgesetzt, der sich auf die korrekte Einhaltung von Steuergesetzen bezieht (Muehlbacher & Zieser, 2018). Die Steuerehrlichkeit der Bürger kann auch anhand der dem Verhalten zugrunde liegenden Motive definiert werden, etwa als erzwungene Steuerehrlichkeit (enforced tax compliance) und freiwillige Steuerehrlichkeit (voluntary tax compliance). Im ersten Fall wird davon ausgegangen, dass Kontrollen und Strafen für Steuerehrlichkeit entscheidend sind; im zweiten Fall ist das individuelle Pflicht- und Moralgefühl relevant (Kirchler, 2007; Kirchler, Hoelzl & Wahl, 2008).

Steuerhinterziehung (tax evasion) und Steuervermeidung (tax avoidance) stellen die Kehrseiten der Steuerehrlichkeit dar. Während Steuerhinterziehung illegales Verhalten zur Reduktion der eigenen Steuerlast beschreibt, beschränkt sich Steuervermeidung auf grundsätzlich legales Verhalten, das jedoch gegen den Sinn der Steuergesetze verstößt (OECD, 2018). Eine klare Abgrenzung der Begriffe ist nicht nur aus rechtlicher Sicht schwierig; auch ihre Beziehung zu Steuermoral und Steuerehrlichkeit ist nicht immer eindeutig. Aus moralischer Sicht könnte etwa Steuervermeidung international operierender Konzerne als verwerflicher angesehen werden als einfache Schwarzarbeit, obwohl nur Letzteres klar illegal ist (Sandmo, 2005). Ein Großteil der psychologischen Untersuchungen zur Steuerehrlichkeit konzentriert sich auf „klassische“ Steuerhinterziehung individueller Steuerzahler, aber auch Steuervermeidung und aggressive Steuerplanung internationaler Konzerne rückten nicht zuletzt wegen BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) verstärkt in den Fokus der Forschung und Politik (Dharmapala, 2014; OECD, 2013a).

Ein gemeinsames Problem liegt allen wissenschaftlichen Untersuchungen der Steuerehrlichkeit zugrunde: Ihre Messung ist in der Praxis oft äußerst schwierig. Illegales oder moralisch fragwürdiges Verhalten wird von individuellen Steuerzahlern oder Unternehmen ungern preisgegeben, weshalb Messungen verzerrt sein und nicht immer als zuverlässige Indikatoren für Steuerhinterziehung herangezogen werden können (Alm, 2012; Elffers, Weigel & Hensing, 1987). In der Wirtschaftspsychologie kommt deshalb eine Vielfalt von Forschungsmethoden zum Einsatz, um Einflüsse auf das Verhalten von Steuerzahlern zu untersuchen. Als beliebte, weil vergleichsweise einfach umzusetzende Methode werden etwa Befragungen (zB in Form von Onlinefragebögen) durchgeführt. Der Vorteil ist, dass Personen zu realen Situationen ihres Alltags befragt werden können (zB Kirchler & Wahl, 2010), allerdings handelt es sich bei den Angaben um rein subjektive und möglicherweise verfälschte Einschätzungen.

In Laborexperimenten entscheiden Studienteilnehmer in simulierten Situationen, wie viel ihres virtuellen Einkommens sie deklarieren wollen. Meist sind in Experimenten auch arbeitsähnliche Aufgaben, Steuerprüfungen und Strafen Teil

der Simulation. Um einen Anreiz für realistisches Verhalten zu schaffen, werden Teilnehmer oft in Abhängigkeit vom im Experiment erzielten Gewinn bezahlt, sodass der Anreiz gegeben ist, möglichst große Gewinne zu machen. Der große Vorteil von Experimenten ist, dass die Situation der Kontrolle der Forscher unterliegt. Der häufigste Kritikpunkt an Computer- und Laborexperimenten ist die Künstlichkeit der Situation und die fragliche Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse. Es gibt allerdings Hinweise darauf, dass die Ergebnisse aus Experimenten verallgemeinerbare Daten liefern (*Alm, Bloomquist & McKee, 2015*).

Eine aufwändige Forschungsmethode sind Feldexperimente. Dabei werden Steuerzahler in idealerweise zufällig ausgewählte Gruppen eingeteilt und bewusst unterschiedlich behandelt. Diese aus praktischen, ethischen und rechtlichen Gründen komplexe Methode erlaubt im Idealfall, verallgemeinerbare und verlässliche Aussagen zu treffen. Alternativ werden auch bereits vorhandene Daten (zB der Steuerbehörden) analysiert.

B. Kontrollen und Strafen

In den ökonomischen Modellen der Steuerehrlichkeit wird Steuerhinterziehung als rationale „Entscheidung unter Unsicherheit“ verstanden. Die Modelle beschreiben eine Situation, die einem Glücksspiel ähnlich ist: Der Gewinn kann erhöht werden, indem nicht das gesamte Einkommen deklariert, sondern ein gewisser Betrag auf die riskante Alternative der Steuerhinterziehung gesetzt wird. Hinzu kommt, dass mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eine Steuerprüfung stattfindet. Findet eine Prüfung statt, muss nicht nur das gesamte Einkommen versteuert, sondern auch eine Strafe bezahlt werden. Ein garantiertes Ergebnis erhält man also nur, wenn man auf das Glücksspiel verzichtet und sein vollständiges Einkommen deklariert.

Die Modelle basieren auf *Gary Beckers* (1968) ökonomischer Analyse von Kriminalität und bilden ab, welches Ausmaß von Steuerhinterziehung den höchsten erwarteten Nutzen für Steuerzahler bringt. Anhand dieser Modelle wird Steuerhinterziehung demnach als einfache Optimierungsaufgabe beschrieben: Welcher Hinterziehungsbetrag lässt den höchsten Nutzen für den Steuerzahler erwarten? Ob man das Einkommen ehrlich deklariert oder versucht, das eigene Einkommen aufzubessern, hängt in diesen vereinfachten Modellen vor allem von vier Einflussgrößen ab: (a) der Höhe des Einkommens, (b) dem Steuersatz, (c) der Wahrscheinlichkeit einer Steuerprüfung und (d) der Höhe der Strafe im Fall einer Hinterziehung und Steuerprüfung. Die bekanntesten Modelle stammen von *Allingham und Sandmo* (1972), *Srinivasan* (1973) und *Yitzhaki* (1974).

Die Modelle beziehen einen wichtigen psychologischen Faktor mit ein. Es wird angenommen, dass Steuerzahler grundsätzlich risikoscheu sind. Diese Risikoaversion wird mathematisch als sogenannter abnehmender Grenznutzen dargestellt: Jede

zusätzliche Geldeinheit ist aus Sicht des Entscheiders weniger wert als die vorhergehende – eine Annahme, die durch Sättigungseffekte erklärt wird und auf *Daniel Bernoulli* zurückgeht (*Edwards, 1954*). Sättigung bedeutet hier, dass der empfundene Nutzen des Einkommens mit den ersten Geldeinheiten ansteigt, dann aber mit jeder weiteren zusätzlichen Geldeinheit asymptotisch abflacht. Dies führt dazu, dass die Aussicht auf eine Gewinnerhöhung weniger attraktiv ist als die Beträge zunächst vermuten lassen. So sind beispielsweise 100 sichere Geldeinheiten subjektiv mehr wert als 200 Geldeinheiten, bei denen ein 50%iges Risiko besteht, leer auszugehen. Obwohl der Erwartungswert identisch ist, wird das sichere Ereignis bevorzugt – der subjektive Nutzen von 200 Geldeinheiten entspricht schließlich nicht dem doppelten Nutzen von 100 Geldeinheiten.

Die Vorhersagen für Strafhöhe und Prüfwahrscheinlichkeit sind nach ökonomischen Modellen eindeutig. Je höher die Entdeckungswahrscheinlichkeit und je höher die potenziellen Strafen sind, desto weniger attraktiv ist Steuerhinterziehung. Auf Basis ihres Modells beschreiben *Allingham und Sandmo* (1972) Strafhöhe und Prüfwahrscheinlichkeit als miteinander substituierbar. Sinkt die Prüfwahrscheinlichkeit, kann durch höhere Strafen dieselbe Steuerehrlichkeit erreicht werden. In empirischen Studien zeigt sich jedoch ein unklares Bild. Während das Erhöhen der Prüfwahrscheinlichkeit meist eindeutige und positive Effekte auf die Steuerehrlichkeit hat, scheinen Erhöhungen der Strafen schnell wirkungslos zu werden (siehe *Kirchler, Muehlbacher, Kastlunger & Wahl, 2010*). Die Wirkung von häufigen Prüfungen lässt sich nicht nur deutlich in Experimenten beobachten (zB *Alm, Sanchez & de Juan, 1995; Park & Hyun, 2003*), sie zeigt sich auch in realen Steuersystemen. Ein Vergleich verschiedener Schweizer Kantone zeigte etwa, dass Kantone mit häufigeren Prüfungen geringere Steuerhinterziehung feststellten (*Pommerehne & Weck-Hannemann, 1996*).

Hohe Prüfwahrscheinlichkeiten zeigten in empirischen Untersuchungen zwar die eindeutigsten Effekte auf die Steuerehrlichkeit, in vielen Ländern ist jedoch die Wahrscheinlichkeit einer Steuerprüfung nicht bekannt, da keine offiziellen Angaben zur Prüfungsichte veröffentlicht werden. In der Regel dürfte die Wahrscheinlichkeit einer Steuerprüfung überraschend gering sein: In den USA etwa, wo Informationen zur Prüfungsichte von den Steuerbehörden öffentlich zugänglich sind, wurden 2016 nur 0,6 % der individuellen Steuererklärungen und 1,1 % der Unternehmen geprüft (Internal Revenue Service, 2017) – eine Prüfungsichte, durch die laut den ökonomischen Modellen wesentlich mehr Steuern hinterzogen werden müssten. Zu prüfende Steuererklärungen und Unternehmen werden allerdings meist nicht völlig zufällig ausgewählt. In den USA etwa werden Steuererklärungen Einzeler und von Unternehmen auch anhand einer internen Risikoanalyse zur genaueren Begutachtung ausgewählt (Internal Revenue Service, 2018).

Angesichts der für Steuerzahler meist intransparenten Prüfwahrscheinlichkeit kommt der subjektiv wahrgenommenen Wahrscheinlichkeit ein besonderer Stellenwert zu (Fischer, Wartick & Mark, 1992; Luttmer & Singhal, 2014). Wie sich zeigte, scheinen Steuerzahler die Wahrscheinlichkeit geprüft zu werden meist zu überschätzen (Mason & Calvin, 1978; Scholz & Pinney, 1995). Es liegt die Schlussfolgerung nahe, dass Steuerbehörden die Öffentlichkeit absichtlich über die Prüfungsdichte im Unklaren lassen, um so die Steuerehrlichkeit zu fördern (Luttmer & Singhal, 2014). Diese Unsicherheit bezüglich der Prüfwahrscheinlichkeit (Ambiguität) scheint jedoch nicht für alle Steuerzahler abschreckend zu wirken. Obwohl die meisten empfindlich auf Ambiguität reagieren und sich bei unklaren Wahrscheinlichkeiten besonders risikoscheu verhalten, gibt es auch Personen, die sich unter Ambiguität eher für die riskante Alternative entscheiden – in diesem Fall womöglich die riskante Alternative der Steuerhinterziehung (Snow & Warren, 2005).

Neben der allgemein verzerrten Einschätzung der Prüfwahrscheinlichkeit kann das Erleben von Prüfungen das zukünftige Verhalten maßgeblich beeinflussen, wie etwa in einem Laborexperiment gezeigt wurde. In diesem Experiment mit 60 Spielrunden fanden für eine Versuchsgruppe alle Prüfungen in der ersten Hälfte des Experimentes statt, in der anderen Gruppe wurde ausschließlich in der zweiten Hälfte geprüft (Mittone, 2006). Es wurde deutlich, dass die früh stattfindenden Prüfungen die Steuerehrlichkeit über den gesamten Verlauf des Experimentes aufrechterhalten konnte, während die späteren Prüfungen keine Änderung des Verhaltens zur Folge hatten und die Steuerehrlichkeit somit durchgehend gering war. Dies legt nahe, dass man in den ersten „Geschäftsjahren“ lernt, wie oft mit Prüfungen zu rechnen ist, ein ehrlicheres Steuerverhalten entwickelt und dies in der Regel beibehält. In dem Experiment zeigte sich außerdem, dass die Steuerehrlichkeit in den Runden direkt nach einer Steuerprüfung drastisch sinkt. Diesen „Bomb-Crater-Effekt“ kann man darauf zurückführen, dass Teilnehmer die Wahrscheinlichkeit unterschätzen, direkt nach einer Prüfung ein weiteres Mal geprüft zu werden – so wie man fälschlich annehmen könnte, dass eine Bombe nicht in einen bereits vorhandenen Krater einschlägt (Mittone, 2006).

Im Vergleich zur Prüfwahrscheinlichkeit hat die Höhe von finanziellen Strafen generell weniger klare Effekte auf die Steuerehrlichkeit (Kirchler et al, 2010). Neben mehrdeutigen Effekten in Experimenten zeigte sich auch im oben genannten Vergleich der Schweizer Kantone, dass im Gegensatz zur Prüfwahrscheinlichkeit die verschiedenen Strafmaße keinen eindeutigen Zusammenhang mit der Steuerehrlichkeit aufwiesen (Pommerehne & Weck-Hannemann, 1996). Es ist jedoch anzunehmen, dass ein gewisses Strafmaß nötig ist, damit Prüfungen überhaupt Wirkung zeigen: Häufigere Prüfungen zeigen etwa keine Wirkung, wenn lediglich der hinterzogene Betrag zurückgezahlt werden muss (Alm et al, 1995). Damit Strafen funktionieren, müssen sie jedenfalls abschreckend auf den Steuerzahler

wirken (Muehlbacher, Hölzl & Kirchler, 2007). Werden Strafen allerdings zu hoch angesetzt, könnten sie als unfair gesehen werden und auf diese Weise das Vertrauen in die Behörden verringern und somit auch die Steuerehrlichkeit verschlechtern (Kirchler, 2007; Wenzel, 2003).

Obwohl die Bedeutung von Kontrolle und Strafen nicht geleugnet werden kann, können diese nur einen kleinen Teil der Steuerehrlichkeit erklären. In einem Feldexperiment in Deutschland wurde in diesem Zusammenhang untersucht, wie sich die Bereitschaft zum korrekten Bezahlen von Kirchenbeiträgen verändert, wenn in das zuvor völlig freiwillige Abgabensystem Strafen und Belohnungen eingeführt werden. Die Autoren stellten fest, dass sich die Beitragshöhe bei der Androhung von Kontrollen und Strafen insgesamt nur geringfügig erhöhte, was dafür spricht, dass der intrinsischen Motivation aufgrund der empfundenen Verpflichtung, sich korrekt zu verhalten, eine wichtige Bedeutung zukommt (Dwenger et al, 2016). Insgesamt zeigen empirische Untersuchungen der ökonomischen Modelle, dass die Vorhersagen über die Wirkung von Prüfungen und Strafen nicht immer zutreffen und dass sich Steuerzahler auch aus anderen Gründen ehrlich verhalten.

C. Persönliche Aspekte

Die Androhung von Strafen scheint für viele Menschen nicht der wichtigste Grund zu sein, die vorgeschriebenen Steuern korrekt abzuführen. Vielmehr scheint Steuerehrlichkeit von Faktoren beeinflusst zu werden, die in der Person selbst liegen. Darunter fallen etwa die oben erwähnte intrinsische Motivation, Einstellungen sowie persönliche Normen. Als persönliche Normen kann man die eigenen Einschätzungen darüber verstehen, wie man sich in verschiedenen Situationen verhalten sollte. Diese entwickeln sich aus den eigenen Wertvorstellungen und lenken das Verhalten auch beim Bezahlen von Steuern (Bobek, Roberts & Sweeney, 2007). Widerspricht etwa Steuerhinterziehung den eigenen Wertvorstellungen, wird man falschen Angaben in der Steuererklärung ablehnend gegenüberstehen und sich selbst meist steuerehrlich verhalten. Die persönlichen Normen können allerdings auch durch andere Personen verändert werden. Sogenannte soziale Normen, also die Ansichten und das Verhalten anderer Personen, können sich in den eigenen persönlichen Normen bemerkbar machen und so das eigene Verhalten beeinflussen. Die Bedeutung der sozialen Normen wird weiter unten erörtert.

In engem Zusammenhang mit den persönlichen Normen und der Steuermoral stehen Einstellungen zu den Aspekten des Steuersystems. Einstellungen kann man als Bewertung verstehen, die sich auf ein bestimmtes Einstellungsobjekt bezieht. Im Zusammenhang mit dem Steuerzahlen können Einstellungen etwa die kognitive Bewertung von Steuerhinterziehung, dem Steuersystem oder den Steuerbehörden umfassen. In Untersuchungen zeigte sich etwa, dass Menschen die ver-

schiedenen Arten, die Steuerlast zu reduzieren, äußerst unterschiedlich wahrnehmen. Steuervermeidung wird dabei als clever und moralisch in Ordnung eingestuft, während Steuerhinterziehung klar als illegaler, unmoralischer Betrug wahrgenommen wird (Kirchler, Maciejovsky & Schneider, 2003).

Zudem zeigt sich, dass auch soziodemografische Unterscheidungsmerkmale mit der Steuerehrlichkeit in Zusammenhang stehen. So konnten etwa Geschlecht, Persönlichkeitseigenschaften und Alter mit der Bereitschaft zum ehrlichen Steuerzahlen in Verbindung gebracht werden. In verschiedensten Studien zeigte sich, dass sich ältere Personen meist steuerehrlicher verhalten (Andreoni, Erard & Feinstein, 1998; Muehlbacher, Hartl & Kirchler, 2017). Bezüglich des Geschlechts zeigte sich, dass sich Frauen zwar oft steuerehrlicher verhalten als Männer, allerdings wurden diese Ergebnisse nicht immer gefunden. Tatsächlich scheint es bei den Geschlechtsunterschieden nicht um das biologische Geschlecht, sondern vielmehr um typisch „männliche“ oder „weibliche“ Persönlichkeitseigenschaften der Steuerzahler zu gehen, wie etwa die Risikobereitschaft (Muehlbacher & Zieser, 2018). In einer Befragung von weiblichen und männlichen Unternehmern zeigten sich, im Gegensatz zu Angestellten, kaum Unterschiede hinsichtlich der Steuerehrlichkeit (Gangl et al, 2013).

Ein besonderes, individuelles Unterscheidungsmerkmal von Steuerzahlern ist die Art der Erwerbstätigkeit. Der nachfolgende Abschnitt beschäftigt sich deshalb genauer mit den Unterschieden zwischen Selbstständigen und Angestellten und zeigt, warum die „mentale Buchführung“ der eigenen Finanzen eine wichtige Rolle für die Steuerehrlichkeit spielen kann.

D. Selbstständigkeit und mentale Buchführung

In Österreich sowie in vielen anderen Steuersystemen sind die Arbeitgeber für das Abführen der Lohnsteuer zuständig. Im Gegensatz dazu wird das Einkommen von Selbstständigen nicht durch Dritte an das Finanzamt gemeldet, weshalb es aufgrund der Situation deutlich mehr Gelegenheiten gibt, Steuern zu hinterziehen. In Schweden wurde das Verhältnis von gemeldetem Einkommen und dem Konsumverhalten von selbstständigen Erwerbstätigen mit Angestellten verglichen. Die Ergebnisse legen nahe, dass Haushalte mit selbstständig erwerbstätigen Mitgliedern mehr Steuern hinterziehen als andere Haushalte, da diese bei gleichem gemeldetem Einkommen mehr zu konsumieren schienen (Engström & Holmlund, 2009). Neben den Möglichkeiten zur Hinterziehung gibt es weitere Faktoren, warum Selbstständige sich weniger steuerehrlich verhalten. Selbstständig Tätige weisen etwa eine höhere Risikotoleranz bzw. -bereitschaft auf (Caliendo, Fossen & Kritikos, 2014), sind also wahrscheinlich eher geneigt, die riskante Variante der Hinterziehung dem sicheren Nettoeinkommen vorzuziehen.

Neben diesen grundlegenden Unterschieden zwischen Selbstständigen und Angestellten kann es auch an der Wahrnehmung der Einkommens- und Steuerbe-

träge liegen, warum sich Selbstständige eher unehrlich verhalten (Kirchler, 2007). Selbstständige erwirtschaften ein Bruttoeinkommen und müssen zu einem späteren Zeitpunkt einen Teil der Einkünfte abgeben, während Angestellte den Bruttobetrag höchstens auf dem Lohnzettel zu Gesicht bekommen. Aus rein finanzieller Sicht sollte dies kaum einen Unterschied machen. Aus der Entscheidungsforschung ist allerdings bekannt, dass Verluste subjektiv deutlich schwerer wiegen als Gewinne. Was als Gewinn oder Verlust wahrgenommen wird, hängt dabei vom sogenannten Referenz- oder Bezugspunkt ab (Kahneman & Tversky, 1979), wie das folgende Beispiel illustriert:

Verdienen zwei Personen, ein Angestellter und ein Selbstständiger, denselben Betrag von 1000 Geldeinheiten und müssen davon 300 Steuern bezahlen, erhält der Angestellte 700 Netto und empfindet die Zahl 1000 nicht als relevanten Bezugspunkt. Der Selbstständige erhält jedoch den vollständigen Bruttobetrag. Muss er zu einem späteren Zeitpunkt 300 abführen, werden diese aufgrund des Bezugspunktes „1000“ eher als Verlust wahrgenommen. Die Steuern müssen für Selbstständige somit „aus eigener Tasche“ bezahlt werden, was als besonders unangenehm erlebt wird und somit Hinterziehung zur vergleichsweise attraktiveren Option macht (Kirchler, 2007). Zudem kann auch der Arbeitsaufwand, der für das Einkommen benötigt wird, eine Rolle für den Referenzpunkt spielen. Es zeigte sich, dass im Gegensatz zu hohem Arbeitsaufwand leicht verdientes Geld zu höherer Risikoneigung und somit niedrigerer Steuerehrlichkeit führt (Muehlbacher & Kirchler, 2008).

Die Art und Weise, wie Menschen ihre finanziellen Aktivitäten mental organisieren, nennt man mentale Buchführung (mental accounting). Dabei zeigt sich, dass die meisten Personen für verschiedene Tätigkeiten auch verschiedene mentale Konten benutzen. Ein Konto deckt etwa notwendige Ausgaben für den Haushalt ab, während ein anderes Konto Unterhaltung und Freizeitaktivitäten umfasst. Obwohl Geldbeträge aus rationaler Sicht völlig austauschbar sein sollten (Fungibilität des Geldes), werden oft überraschend starre Muster in der mentalen Buchführung beobachtet (Kahneman & Tversky, 1982; Thaler, 1999). Ein einfaches Experiment illustriert, wie sich mentale Konten auf finanzielle Entscheidungen auswirken können (Kahneman & Tversky, 1984, S 347, Übersetzung der Verfasser):

Problem 1: Stellen Sie sich vor, Sie haben sich dazu entschlossen, ein Theaterstück anzusehen und den Eintrittspreis von zehn Dollar bereits bezahlt. Als Sie das Theater betreten, bemerken Sie, dass Sie das Ticket verloren haben. Das Ticket hatte keine Platznummer und kann nicht erneut ausgegeben werden. Würden Sie trotzdem zehn Dollar für ein neues Ticket ausgeben?

Problem 2: Stellen Sie sich vor, Sie haben sich dazu entschlossen, ein Theaterstück anzusehen. Der Eintrittspreis beträgt zehn Dollar. Als Sie das Theater betreten, bemerken Sie, dass Sie einen 10-Dollar-Schein verloren haben. Würden Sie trotzdem zehn Dollar für ein Ticket ausgeben?

Obwohl die finanziellen Konsequenzen in beiden Situationen gleich hoch sind (10 US-Dollar entsprechen heute etwa 25 US-Dollar), zeigt sich ein deutlicher Unterschied im präferierten Verhalten. Im ersten Beispiel hätten weit weniger Personen ein (weiteres) Ticket gekauft als im zweiten (*Kahneman & Tversky, 1984*). Dieses Phänomen kann dadurch erklärt werden, dass im ersten Beispiel das Budget für Unterhaltung oder Theaterbesuche bereits aufgebraucht wurde. Im zweiten Beispiel hingegen wird der verlorene Geldschein von einem anderen, allgemeinen mentalen Konto abgebucht (*Kahneman & Tversky, 1984; Thaler, 1999*).

Mentale Buchführung kann auch im Steuerkontext beobachtet werden. Die kognitive Trennung eines „Steuerkontos“ vom „Einkommenskonto“ durch die persönliche Neigung zum „mental tax accounting“ könnte so die oben geschilderten, schmerzhaften Verluste durch Steuern abschwächen, da bei getrennter Kontoführung der Steuerbetrag nicht in den Bezugspunkt für das eigene Einkommen einfließt. In Interviews mit Selbstständigen konnte etwa gezeigt werden, dass Selbstständige Steuern sehr unterschiedlich wahrnehmen. Manche empfinden die eingekommenen Steuerbeträge als ihr Eigentum, andere wiederum sehen diese als das Eigentum der Steuerbehörden an (*Adams & Webley, 2001; Muehlbacher & Kirchler, 2013*). Manche Selbstständige gaben zudem an, eigene (reale) Bankkonten für Steuerbeträge zu führen. Die mentale Trennung der Steuern scheint zudem mit steigendem Alter und wachsender Erfahrung zuzunehmen (*Muehlbacher & Kirchler, 2013*).

Der Einfluss der mentalen Buchführung von Steuern konnte auch in einem Computerexperiment bestätigt werden. Teilnehmer des Experimentes, die eine geringe Tendenz zur mentalen Trennung der Steuern angaben, verhielten sich weniger steuerehrlich und konnten im Verlauf des Experimentes ihre Steuerschuld oft nicht bezahlen. Wurde die Trennung hingegen explizit am Computerbildschirm vorgegeben, indem die Steuern separat vom Einkommen dargestellt wurden, hatte die mentale Buchführung kaum mehr einen Effekt auf die Steuerehrlichkeit. Dies lässt annehmen, dass die persönliche Neigung zur mentalen Buchführung tatsächlich beeinflusst, mit welchem Bezugspunkt Steuern wahrgenommen werden, dies aber auch durch die Darstellungsart der Geldbeträge verändert werden kann (*Muehlbacher, Hartl & Kirchler, 2017*). Die Ergebnisse legen nahe, dass eine mentale sowie reale Trennung des Steueranteils gefördert werden sollte.

E. Steuerehrlichkeit als soziales Phänomen

Der soziale Kontext hat einen wichtigen Einfluss auf die Steuerehrlichkeit. Steuerhinterziehung kann sich für den Einzelnen auszahlen, solange es andere gibt, die sich steuerehrlich verhalten. Wenn jedoch niemand mehr Steuern bezahlt, bleiben für den Staat nicht genügend Mittel, um öffentliche Einrichtungen und Leistungen zu finanzieren, von denen auch Einzelne profitieren würden. Folglich

stellt das Bezahlen von Steuern ein typisches soziales Dilemma (*Dawes, 1980*) dar: Gewinnoptimierung ist für einzelne Personen die optimale Entscheidung, verhält sich aber die gesamte Gruppe egoistisch, leidet letztendlich jeder darunter. In Experimenten mit öffentlichen Gütern (Public Good Games) werden die Mechanismen untersucht, die zu kooperativem Verhalten in solchen Situationen führen. Dazu nehmen mehrere Personen gleichzeitig an Experimenten teil. Durch freiwillige Beiträge der Teilnehmer wird in der Folge ein „öffentliches Gut“ (eine Art Gemeinschaftskassa) finanziert, deren Betrag vervielfacht und dann nach gleichen Anteilen an die Teilnehmer ausbezahlt wird. Läuft das Spiel über mehrere Runden, zeigt sich, dass die meisten Teilnehmer zunächst optimistisch sind und einen hohen Anteil ihres Guthabens einzahlen. Da jedoch einige wenige eine egoistische Strategie wählen, wird nicht der erwartete Betrag ausbezahlt. Dies führt dazu, dass bereits nach wenigen Runden die Beiträge von allen drastisch reduziert werden (*Sonnemans, Schram & Offerman, 1999*).

Im Zusammenhang mit Steuern zeigte sich, dass in einer solchen Gruppendynamik gemeinsam getroffene Entscheidungen und öffentliche Diskussionen eine wesentliche Rolle spielen. In einem Experiment mit Public Goods und Steuern konnten Teilnehmer abstimmen, ob Aspekte des Steuersystems geändert werden sollen. Stimmten die Teilnehmer für weniger strenge Sanktionen, sank die Steuerehrlichkeit meist drastisch. Gab es vor der Abstimmung jedoch die Möglichkeit, sich abzusprechen, wurden öfter strengere Regeln gewählt und die Steuerehrlichkeit stieg stark an. Die Ergebnisse legen nahe, dass das gemeinsame Abstimmen vor den Wahlen das allgemein akzeptierte Verhalten – die sogenannte soziale Norm – vermittelte und diese großen Einfluss auf die Kooperationsbereitschaft der Teilnehmer hatte (*Alm, McClelland & Schulze, 1999*).

Soziale Normen können als eine Art implizites Regelwerk einer sozialen Gruppe verstanden werden, die widerspiegeln, welche Art von Verhalten in einer Referenzgruppe häufig vorkommt oder als akzeptabel gilt (*Wenzel, 2005b*). Damit soziale Normen Einfluss auf das Verhalten von Individuen haben, müssen sich diese allerdings mit der Gruppe, welche die Normen vorgibt, identifizieren (*Wenzel, 2004*). Fühlt man sich einer Gruppe zugehörig, werden ihre Normen als relevant wahrgenommen und als die eigenen Ansichten „internalisiert“. Identifiziert man sich jedoch nicht mit der Gruppe, distanziert man sich von den Ansichten der anderen, wodurch deren Normen sogar einen gegenteiligen Effekt haben können (*Turner et al, 1987*). Die Ansichten nahestehender Personen zum Steuerzahlen können deshalb einen besonders starken und direkten Einfluss auf die eigene Steuermoral ausüben (*Bobek, Hageman & Kelliher, 2013*). In einer australischen Umfrage wurde festgestellt, dass die wahrgenommene Norm der australischen Steuerzahler nur dann einen positiven Effekt auf die eigenen Ansichten ausüben konnte, wenn sich Steuerzahler selbst stark mit der sozialen Gruppe der Australier identifizierten. Nahmen Steuerzahler bei Australiern eine hohe Ablehnung

von Steuerhinterziehung wahr, identifizierten sich jedoch nicht mit ihnen, konnten sogar negative Effekte auf die Steuermoral festgestellt werden (Wenzel, 2004). Ähnliche Beobachtungen konnten auch im Zusammenhang mit Patriotismus gemacht werden. Die Einstellungen zum Steuerzahlen scheinen umso besser zu sein, je größer der Stolz auf das eigene Land ist (Gangl, Torgler & Kirchler, 2015).

Eine interessante Beobachtung im Zusammenhang mit sozialen Normen ist, dass Steuerzahler oft ein verzerrtes Bild von sozialen Normen zu haben scheinen: Die Wahrnehmung der allgemeinen Norm weicht von den tatsächlichen Einstellungen der anderen Steuerzahler ab. In einer Studie wurden Menschen zur ihrer Einstellung zum Steuerzahlen befragt. Sie sollten außerdem einschätzen, welche Ansichten andere Personen zu Steuerhinterziehung haben. Dabei stellte sich heraus, dass Teilnehmer die soziale Norm der anderen oft unterschätzten – sie glaubten also, dass die Mitmenschen Steuerhinterziehung eher akzeptierten, als tatsächlich der Fall war. Im Anschluss wurde eine Teilgruppe der Teilnehmer über ihre Fehleinschätzung aufgeklärt. Wie sich zeigte, machten diese Personen im Vergleich zu den nicht informierten Teilnehmern signifikant weniger steuerliche Abschreibungen in der nächsten Steuerklärung. Die Aufklärung über (positive) soziale Normen scheint somit einen positiven Einfluss auf die Steuerehrlichkeit auszuüben (Wenzel, 2005a). Tatsächlich konnte in manchen Feldexperimenten festgestellt werden, dass Briefe mit Informationen über soziale Normen die Bereitschaft zum Steuerzahlen erhöhen können (Coleman, 1996; Del Carpio, 2014; Hallsworth, 2014; Hallsworth et al., 2017). Die beobachteten Effekte fielen zwar meist gering aus, aufgrund der geringen Kosten können solche Nachrichten aber dennoch nützlich sein (Hallsworth, 2014).

F. Gerechtigkeit und Fairness

Vielen Steuerzahlern erscheint ihre Steuerlast zu hoch, die administrativen Prozesse unfair und Strafen und Kontrollen als übertrieben streng. Diese drei Arten von Gerechtigkeit können unterschieden werden (Wenzel, 2003): (a) Die distributive oder Verteilungsgerechtigkeit, die umfasst, wie gerecht die Verteilung der eigenen Kosten und des daraus bezogenen Nutzens wahrgenommen wird, (b) die prozedurale Gerechtigkeit, die beschreibt, wie fair Prozesse und das Verhalten der Steuerbehörden empfunden werden, und (c) die retributive Gerechtigkeit, die umfasst, wie fair Sanktionen und Kontrollen im Steuersystem wahrgenommen werden. Studien konnten dabei zeigen, dass die verschiedenen Arten der Gerechtigkeit mit der Steuermoral in Zusammenhang stehen (Kirchler, 2007; Muehlbacher & Zieser, 2018).

Die wahrgenommene distributive Gerechtigkeit kann sich etwa darauf beziehen, wie die Höhe der eigenen Steuerlast empfunden wird. Zum Beispiel kann sich das Gefühl, im Vergleich zu anderen zu hohe Steuern bezahlen zu müssen, negativ auf die Steuermoral auswirken (Moser, Evans & Kim, 1995). Zudem können Steuer-

zahler den Eindruck haben, dass die öffentlichen Leistungen, die sie selbst erhalten, nicht der Höhe ihrer Beiträge in das Steuersystem entsprechen, oder dass andere stärker von den Einzahlungen profitieren. Erhält man für seine Steuergelder keine entsprechende Gegenleistung, kann sich dies negativ auf die Steuermoral auswirken. In Experimenten konnte etwa gezeigt werden, dass Auszahlungen aus dem öffentlichen Gut die Steuerehrlichkeit erhöhen (Alm, McClelland & Schulze, 1992).

Es ist naheliegend, dass Steuerzahler auf die gerechte Verteilung von Vor- und Nachteilen Wert legen. Es scheint aber genauso wichtig für die Steuermoral zu sein, dass diese Entscheidungen auf faire Art und Weise zustande kommen (Hartner et al., 2008). Ein wichtiger Faktor für die Wahrnehmung der prozeduralen Gerechtigkeit scheint das Mitspracherecht zu sein. In der bereits erwähnten Schweizer Studie zeigte sich etwa auch, dass die Steuerehrlichkeit in Kantonen höher ist, in denen Bürger ein stärkeres Mitspracherecht bei der Budgetgestaltung der Regierung haben (Pommerehne & Weck-Hannemann, 1996). In Experimenten konnte ebenfalls festgestellt werden, dass Mitsprache bei der Verwendung von Steuergeldern einen positiven Einfluss auf die Steuerehrlichkeit ausübt (Alm, Jackson & McKee, 1993). Mitbestimmung scheint sich jedoch nur dann positiv auf die Steuermoral auszuwirken, wenn man von der Entscheidung selbst direkt betroffen ist. Betrifft einen die Verteilung des Budgets nicht selbst, scheint es auch nicht wichtig zu sein, ob man an der Entscheidung teilhaben kann (Wahl, Muehlbacher & Kirchler, 2010).

Unter die prozedurale Gerechtigkeit fällt auch der Aufwand, der für Steuerzahler bei der Einhaltung von Steuergesetzen anfällt (Wenzel, 2003). Werden die Regeln als intransparent und unverständlich und die Compliance-Kosten als übertrieben hoch empfunden, könnte sich dies negativ auf die Zahlungsbereitschaft auswirken. Services der Finanzverwaltung können dem jedoch entgegenwirken. In eine Fragebogenstudie zeigte sich etwa, dass sich die wahrgenommenen Serviceleistungen positiv auf die Steuermoral auszuwirken scheinen. Es zeigte sich jedoch auch, dass ein Teil dieses Effekts auf erhöhtes Vertrauen zurückgeführt werden kann: Je besser die Services, desto vertrauenswürdiger werden die Behörden wahrgenommen und desto höher scheint in der Folge die Zahlungsbereitschaft zu sein (Gangl et al., 2013). Vertrauen in die Steuerbehörden kann als zentraler Bestandteil moderner Verwaltungskonzepte angesehen werden.

Der nächste Abschnitt beschäftigt sich mit der Komplexität von Steuergesetzen und wie sich Unsicherheit und Informationsservices auf die Zahlungsmoral auswirken können.

Wie oben erläutert, spielen Kontrollen und Strafen für die Steuerehrlichkeit trotz allen zusätzlichen Faktoren eine wichtige Rolle. Es ist jedoch nicht nur relevant, dass man selbst bestraft wird, sondern auch, dass die Mitmenschen angemessene

Sanktionen zu erwarten haben. Das richtige Maß an Strenge zu finden, damit Kontrollen und Strafen als fair erlebt werden, ist dabei nicht leicht, da die retributive Gerechtigkeit aus der Perspektive von zwei Gruppen von Steuerzahlern betrachtet werden muss. Zum einen müssen ehrliche Steuerzahler das Gefühl haben, dass sich Steuerhinterziehung nicht bezahlt macht und Hinterziehung entdeckt und angemessen bestraft wird. Zum anderen dürfen diejenigen, die gegen Steuergesetze verstoßen haben, nicht übermäßig streng behandelt werden (Muehlbacher et al, 2007; Wenzel, 2003). Überzogene Strenge könnte sich nämlich schlussendlich ebenfalls negativ auf Einstellungen und die Steuermoral auswirken (zB Strümpel, 1966).

G. Kontrolle und Kooperation: Interaktion mit den Steuerbehörden

Steuerzahler können gänzlich unterschiedliche Einstellungen zum Steuerzahlen haben, weshalb auch der Schluss naheliegt, dass es für verschiedene Motivationen der Steuerzahler verschiedene Strategien geben sollte, Steuerehrlichkeit zu fördern. Ein bekanntes Modell von Braithwaite und der australischen Steuerbehörde (ATO), das sogenannte „ATO-Modell“, basiert auf einer Fragebogenstudie an australischen Steuerzahlern und ordnet diese anhand ihrer Motivational Postures (motivationale Haltungen) auf der „Compliance-Pyramide“ ein (Braithwaite, 2003). Die Basis der Pyramide und somit die häufigste Art der motivationalen Haltungen bilden ehrliche Steuerzahler, welche die Haltung „Commitment“ (etwa „Verpflichtung“) haben. „Capitulation“ beschreibt Personen die sich mit dem Steuersystem abgefunden haben und sich grundsätzlich ehrlich verhalten wollen. „Resistance“ umfasst Steuerzahler, welche die Steuerbehörden als Gegenspieler sehen. An der Spitze der Pyramide befindet sich „Disengagement“ (etwa „Loslösung“), worunter die Haltung von Steuerzahlern verstanden wird, die keine Rücksicht auf Steuergesetze nehmen wollen. Das Modell stellt diesen Haltungen Strategien gegenüber, die die Steuerbehörden zur optimalen Förderung der Steuerehrlichkeit einsetzen können. Personen, die sich ohnehin zur Steuerehrlichkeit verpflichtet fühlen, sollen etwa durch Services der Behörden unterstützt werden, während nicht kooperative Steuerzahler an der Spitze der Pyramide mit strengen Prüfungen und uneingeschränkter Strafverfolgung rechnen müssen. In diesem Konzept der Responsive Regulation („reagierende Regulation“) wird so jeder motivationalen Haltung eine entsprechende Strategie der Steuerbehörden zugeordnet (Braithwaite, 2003; 2007).

Die beiden gegensätzlichen Strategien der Behörden, Kontrolle und Kooperation, spiegeln sich auch im Slippery Slope Framework wider (Kirchler, 2007; Kirchler et al, 2008). Das Modell beschreibt, wie Steuerehrlichkeit einerseits freiwillig erfolgt (voluntary tax compliance), andererseits durch Sanktionen erzwungen werden kann (enforced tax compliance). Diesen beiden Arten der Steuerehrlichkeit stehen

das Vertrauen in die Steuerbehörden und ihre wahrgenommene Macht gegenüber. Macht äußert sich etwa durch strenge Strafen und Prüfungen und führt zu erzwungener Steuerehrlichkeit, während das Vertrauen in die Steuerbehörden die freiwillige Steuerehrlichkeit fördert. Das Vertrauen wiederum ist von der wahrgenommenen Fairness der Steuerbehörden und positiven Einstellungen und Wissen zum Steuerzahlen sowie von sozialen Normen abhängig. Das Slippery Slope Framework betont, dass das „Klima“ zwischen Behörden und Steuerzahlern von großer Bedeutung für die Steuerehrlichkeit ist. Werden Steuerzahler grundsätzlich als Gesetzesbrecher behandelt, kann ein „Räuber und Gendarm“-Klima entstehen. Durch ein solches Klima können ökonomische Motive beim Bezahlen von Steuern Überhand gewinnen, was zu strategischen, egoistischen Entscheidungsmustern führt. Wird hingegen ein synergetisches, kooperatives Klima durch vertrauensbildende Maßnahmen geschaffen, fördert dies die freiwillige Kooperation der Steuerzahler (Kirchler et al, 2008).

Die Relevanz der Vertrauensdimension wurde auch von Steuerbehörden erkannt. Programme unter dem Titel Co-operative Compliance (OECD, 2013b) – wie etwa das österreichische Horizontal-Monitoring-Programm (Elmecker et al, 2016) – unterstreichen, dass ein vertrauensvoller Umgang mit kooperationsbereiten Unternehmen und Steuerzahlern erfolgversprechend sein kann. Neben Macht und Vertrauen können Hilfeleistungen und Services der Behörden als ein zentraler Aspekt der Interaktion zwischen Steuerzahlern und Behörden gesehen werden. Je einfacher es ist, das Steuersystem zu verstehen, desto leichter fällt es auch, sich steuerehrlich zu verhalten. Mit der Einfachheit bzw Kompliziertheit beschäftigt sich der nächste Abschnitt genauer. Er illustriert, warum übermäßig komplizierte Gesetze und Regeln einen negativen Effekt auf die Einhaltung von Steuergesetzen haben können.

II. Die Komplexität des Steuerzahlens

Steuerzahler, Politiker und Experten scheinen sich einig zu sein: Steuergesetze sollten vereinfacht werden, denn häufig werden negative Effekte aufgrund übermäßig komplizierter Steuersysteme vermutet. Steuervereinfachung (tax simplification) – auch in Österreich immer wieder Ziel von Reformen (Rief, 2017) – ist jedoch keine einfache Aufgabe, nicht zuletzt, weil Steuerkomplexität (tax complexity) keine einheitliche Definition hat. Steuerkomplexität wird daher oft als multidimensionales Konzept gesehen (Tran-Nam & Evans, 2014). In der Literatur wird dementsprechend eine Vielzahl von Ursachen, Indikatoren und Effekten von Steuerkomplexität diskutiert. Der folgende Abschnitt stellt zunächst einige grundlegende Aspekte der Steuerkomplexität dar, bevor er eine psychologische Perspektive der Steuerkomplexität näher beleuchtet und erläutert, wie sich komplizierte Regeln und Unsicherheit auf Steuerzahler auswirken können.

A. Einfach kompliziert

Ein Bericht des US-amerikanischen Taxpayer Advocate Service empfiehlt dringend, dass amerikanische Steuersystem zu vereinfachen. Der Bericht zeigt, dass die Compliance-Kosten für US-Steuerzahler enorm sind: Sie wurden im Jahr 2015 auf 195 Milliarden Dollar geschätzt – mehr als 10 % des Steueraufkommens aus der Einkommenssteuer (Taxpayer Advocate Service, 2016). Im Vereinigten Königreich beschäftigt sich sogar eine eigene öffentliche Organisation, das Office of Tax Simplification, mit der Vereinfachung des Steuerzahlens. Die Einrichtung hat das Ziel, Interaktionen mit dem Steuersystem zu vereinfachen, indem Schwachstellen im Steuersystem aufgezeigt und Empfehlungen an die Regierung gegeben werden (Office of Tax Simplification, 2017a).

Ein gewisses Maß an Komplexität im Steuersystem ist jedoch unvermeidbar. Je einfacher ein Steuersystem ist, desto weniger können persönliche Umstände berücksichtigt werden und desto weniger können Regeln sicherstellen, dass alle einen fairen Teil beitragen. Eine Kopfsteuer etwa, also ein festgelegter Betrag, den jeder Bürger in derselben Höhe abführen muss, wäre zwar ein Beispiel für ein extrem simples System, allerdings kaum jemand würde es als gerecht ansehen (Slemrod, 1996). Die drei übergeordneten Ziele eines Steuersystems – Gerechtigkeit, Einfachheit und Effizienz – müssen demnach gegeneinander abgewogen werden, wobei auf der einen Seite eine angemessene Steuerlast für jeden einzelnen steht und auf der anderen Seite die Kosten für die Steuerzahler und den Verwaltungsapparat (Kaplow, 1996; Slemrod, 2015). Ulph (2014) stellt gleichermaßen fest, dass es in Steuersystemen vermeidbare sowie unvermeidbare Komplexität gibt. Um ein Steuersystem zu vereinfachen, könnte man einerseits das zugrunde liegende Design des Systems belassen und sich etwa Prozessen oder der sprachlichen Gestaltung von Gesetzen widmen, oder man behält lediglich die übergeordneten Ziele des Steuersystems bei und versucht, auch das eigentliche Design des Steuersystems zu optimieren (Ulph, 2014).

Der Komplexität eines Steuersystems liegt daher eine Reihe von Ursachen zugrunde, welche nicht immer vermieden werden können. Um die finanzielle Situation von Steuerzahlern einzuschätzen, werden eine Reihe abstrakter Bestimmungen benötigt, wie etwa die jährliche Feststellung des Einkommens (Slemrod, 2015). Staaten müssen zudem sicherstellen, dass Steuern gesetzmäßig abgeführt werden, wofür weitere Bestimmungen notwendig sind (Tran-Nam & Evans, 2014). Steuersysteme werden jedoch nicht nur dazu verwendet, Einnahmen für den Staatshaushalt zu generieren, sondern auch zur Umverteilung von Wohlstand, zur Lenkung von Verhalten, oder schlicht um die eigenen politischen Interessen durchzusetzen (Hettich & Winer, 1999; Musgrave, 1996; Tran-Nam & Evans, 2014) – alles Einflüsse, die das Steuersystem weiter verkomplizieren.

Evans und Tran-Nam (2010; Tran-Nam & Evans, 2014) sehen Steuerkomplexität als multidimensionales Konzept. Sie fassen die verschiedenen Komponenten sys-

tematisch nach den „Ebenen“ des Steuersystems zusammen. Komplexität entsteht laut der Unterteilung zunächst durch politische Entscheidungen (policy complexity), durch die Gestaltung von Gesetzestexten (statutory complexity) und durch die Verwaltungstätigkeit des Staates (administrative complexity). Letztlich kann Komplexität aber auch durch Steuerzahler und deren eigene Entscheidungen beeinflusst werden (compliance complexity). Die Autoren unterscheiden zudem zwischen effektiver Komplexität und rechtlicher Komplexität und heben dadurch hervor, dass komplizierte Gesetze (rechtliche Komplexität) nicht unbedingt zu höheren Kosten (effektive Komplexität) führen müssen – zum Beispiel wenn technische Hilfsmittel die Compliance-Kosten verringern (Tran-Nam & Evans, 2014).

Trotz der vielen Facetten des Themas könnte es dennoch einen einfach zu definierenden Indikator für Steuerkomplexität geben. Slemrod (2015) argumentiert, dass die Gesamtkosten der Steuererhebung den geeignetsten Indikator für Komplexität darstellen. Diese Kosten inkludieren nicht nur die Kosten der Steuerbehörden, sondern auch den gesamten Aufwand der Steuerzahler selbst. Der Indikator gewichtet somit automatisch die ökonomischen Auswirkungen der verschiedenen Dimensionen von Komplexität, lässt allerdings Konsequenzen von Komplexität ohne finanzielle Relevanz unbeachtet. Zudem sind die umfassenden Daten, die die Berechnung eines solchen Indikators benötigte, kaum vorhanden (Slemrod, 2015).

Neben dem eher hypothetischen Maß der Gesamtkosten wird in der Literatur eine Vielzahl weiterer Indikatoren diskutiert, an welchen Komplexität gemessen werden könnte. Zudem gibt es Versuche, Steuerkomplexität in Indices abzubilden, in die eine große Bandbreite von Werten einfließt. Dies geschieht, um die Komplexität eines ganzen Steuersystems einzuschätzen (Tran-Nam & Evans, 2014), oder um die Komplexität einzelner Bereiche des Steuersystems zu erfassen (Office of Tax Simplification, 2017b). Der Index von Tran-Nam und Evans beinhaltet unter anderem:

- Anzahl der Steuern
- Lesbarkeit der Gesetze
- Länge der Gesetzestexte
- Häufigkeit der Änderungen in den Gesetzen
- Häufigkeit und Ausmaß der Rechtsstreitigkeiten
- Administrative Kosten der Finanzverwaltung
- Compliance-Kosten

Die Relevanz von Komplexität für Steuerzahler und Unternehmen wurde auch in Fragebogenstudien untersucht. Long und Swingen (1987) ließen US-amerikanische Steuerexperten sechs zuvor festgelegte Elemente von Steuerkomplexität nach ihrer Relevanz ordnen (nämlich: Ambiguität, Berechnungen, Änderungen,

Detailliertheit, Buchführung und Formulare). Sie fanden, dass Änderungen und Detailliertheit die wichtigsten Quellen von Komplexität darstellen. Eine aktuelle Fragebogenstudie (Hoppe et al, 2017) fand ebenfalls, dass häufige Änderungen der Gesetze sowie hochgradig detaillierte Bestimmungen die größten Quellen von Komplexität sind. Die Autoren befragten Steuerexperten aus 108 Ländern und boten die Möglichkeit, weitere Komplexitätsquellen anzugeben. Auf Basis der Ergebnisse wurde ein „Zwei-Säulen-Konzept“ von Steuerkomplexität entwickelt, dass sich einerseits auf die Komplexität der Steuergesetze und andererseits auf das „Steuer-Framework“, also auf die administrative Seite des Steuersystems bezieht (Hoppe et al, 2017).

B. Die Unverständlichkeit von Steuergesetzen

Wie oben geschildert sind Beschreibungen von Steuerkomplexität breitgefächert. Die diskutierten Komponenten von Steuerkomplexität reichen von sprachlichen Aspekten des Steuerrechts – etwa seiner Lesbarkeit – bis hin zu den finanziellen Auswirkungen für die Gesellschaft. Aus Sicht eines Steuerzahlers scheinen die meisten dieser Elemente jedoch eines gemeinsam zu haben: Komplexität bedeutet, dass Steuern Aufwand bereiten – sei es kognitiver Aufwand, zeitlicher Aufwand, Arbeitsaufwand oder finanzieller Aufwand.

Aus psychologischer Sicht erscheint insbesondere der kognitive Aufwand als besonders relevant. Das psychologische Forschungsgebiet des „komplexen Problemlösens“ beschäftigt sich mit Situationen, die die Verarbeitungskapazität von Menschen aufgrund ihrer Vielseitigkeit, starken Vernetzung und hohen Dynamik übersteigen (Dörner, 2011; Dörner & Funke, 2017). Auch Studien zu „begrenzter Rationalität“ legen nahe, dass Menschen oft nicht fähig oder motiviert sind, rationale Lösungen für Probleme zu finden, sondern kognitiven Verzerrungen unterliegen und Heuristiken (Faustregeln) benutzen (Kahneman, Knetsch & Thaler, 1991; Tversky & Kahneman, 1974). Im Kontext von Steuern, wo oft große Mengen an abstrakter Information verarbeitet werden müssen, scheinen diese kognitiven Einschränkungen besonders bedeutsam zu sein.

Tatsächlich zeigen viele Untersuchungen, dass Steuergesetze meist nur schlecht verstanden werden. Eine qualitative Studie in Neuseeland fand etwa, dass Steuerzahler ungenügendes Wissen über das Steuersystem besitzen und dieses als äußerst kompliziert wahrnehmen (Saad, 2014). Ein großer Teil der Verständnisschwierigkeiten scheint dabei auf eine unverständliche Sprache zurückzugehen: Moser (1994) zeigte in einer linguistischen Analyse, dass Steuergesetze zahlreiche Merkmale aufweisen, die sie für durchschnittliche Steuerzahler nur äußerst schwer lesbar machen. Dazu zählen etwa eine Vielzahl an Abkürzungen und lange, komplizierte Sätze. Lewis (1982) demonstrierte, dass über zwölf Jahre Schulbildung benötigt werden, um das US-amerikanische Steuerrecht überhaupt

sinnerfassend lesen zu können – für das australische Steuerrecht wurden sogar 17 Schuljahre geschätzt. Es scheinen jedoch nicht nur durchschnittliche Steuerzahler, sondern auch Steuerexperten Schwierigkeiten bei der korrekten Interpretation von Gesetztestexten zu haben. Martindale, Koch und Karlinsky (1992) zeigten in einem Experiment, dass auch Experten Fehler bei technischen Fragen zu Steuergesetzen machen. Die Autoren konnten beobachten, dass eine einfache, lesbare Darstellung der Gesetze in Form von Gesetzeskommentaren die Anzahl der falschen Interpretationen deutlich reduzierte.

Neben den sprachlichen Aspekten können auch abstrakte Konzepte das Verständnis von Steuern erschweren. Viele Steuerzahler haben etwa Schwierigkeiten, progressive Steuersätze zu verstehen. Ein Experiment an Studenten legt nahe, dass das intuitive Verständnis von progressiven Steuersätzen stark von der tatsächlichen Verteilung einer progressiv steigenden Steuerlast abweicht (Roberts, Hite & Bradley, 1994). Ohne konkrete Zahlen fanden die Studienteilnehmer ein progressives System mehrheitlich am gerechtesten. Wurden jedoch Beispiele gegeben, in denen das Einkommen und die dazugehörigen Steuerbeträge dargestellt wurden, kehrten sich die Präferenzen mehrheitlich um (Roberts et al, 1994). Zudem scheinen Grenzsteuersätze – also die zu bezahlenden Steuern auf eine Einheit zusätzliches Einkommen – von den meisten Menschen nur schlecht verstanden zu werden. Werden Steuerzahler gefragt, wie viel Steuern sie für einen zusätzlichen Geldbetrag bezahlen müssen, geben diese meist ungenaue Schätzungen ab. Die Richtung dieses Effektes ist allerdings von Studie zu Studie oft unterschiedlich (Blaufus et al, 2015; Gensemer, Lean & Neenan, 1965; Lewis, 1978; Rupert & Fischer, 1995).

Neben den oft komplizierten Grundkonzepten von Steuersystemen kann auch die große Menge von Regelungen und Ausnahmen Schwierigkeiten verursachen. Je mehr Steuersätze gleichzeitig zu berücksichtigen sind, desto schwieriger wird es für Steuerzahler, ihre tatsächliche Steuerlast korrekt zu berechnen. In einem Experiment sollten sich Teilnehmer für Investitionsobjekte entscheiden, wobei in einer der Bedingungen Beschränkungen für die steuerlichen Abschreibungen der Investitionen eingeführt wurden. Die Studienteilnehmer ließen diese zusätzlichen Beschränkungen allerdings oft unberücksichtigt, unterschätzten so die Steuersätze und entschieden sich deshalb im Vergleich zur Kontrollgruppe deutlich seltener für die optimalen Investitionen (Rupert, Single & Wright, 2003). In einer weiteren Studie wurde untersucht, wie eine Vielzahl von Regeln das Arbeitsniveau beeinflusst (Abeler & Jäger, 2015). Im Experiment mussten die Teilnehmer Einkommen erwirtschaften, indem sie Schieberegler am Computerbildschirm verschoben. Steuern und Subventionen waren so gestaltet, dass man ab einer gewissen Anzahl von Reglern Verluste machte, es also eine optimale „Arbeitsleistung“ gab, die man nicht übersteigen sollte. In der einfachen Bedingung mit zwei bis vier Steuern und Subventionen hatten die Teilnehmer keine Schwierigkeiten,

den optimalen Arbeitsaufwand zu wählen. In der komplizierten Bedingung mit 22 bis 24 Steuern und Subventionen gelang dies allerdings kaum. Es zeigte sich außerdem, dass bei einer Änderung der Steuer- und Subventionsbeträge die Teilnehmer in der komplizierten Bedingung ihr Verhalten kaum änderten. Hervorzuheben ist, dass diese Ergebnisse durch die jeweiligen kognitiven Fähigkeiten beeinflusst wurden: Teilnehmer mit höheren Fähigkeiten reagierten in der komplizierten Bedingung stärker auf Änderungen der Steuern und Subventionen (*Abeler & Jäger, 2015*).

Wenig überraschend scheinen Verständnisprobleme die Wahrscheinlichkeit für Fehler in der Steuererklärung zu erhöhen. *McKerchar (2002)* fand in einer australischen Studie heraus, dass insbesondere Unsicherheit und übermäßig detaillierte Information als Hindernis beim Steuerzahlen wahrgenommen werden. Es zeigte sich, dass Steuerzahler, die ein hohes Maß an Komplexität wahrnahmen, häufig Fehler in ihrer Steuererklärung machten – diese Fehler scheinen jedoch mehrheitlich zugunsten der Steuerbehörden auszufallen. Manche Steuerzahler entschieden sich aufgrund ihrer Unsicherheit sogar bewusst dafür, zu viel zu bezahlen (*McKerchar, 2002*). Um solchen Fehlern vorzubeugen, könnten gezielte Informationen eingesetzt werden. In einem Feldexperiment in Finnland wurden an 600 umsatzsteuerpflichtige Unternehmen Briefe mit einem Fragebogen verschickt. Die Unternehmen wurden in zwei Gruppen unterteilt: Die eine Gruppe erhielt einen Fragebogen, der Informationen zu einer kürzlich umgesetzten Umsatzsteuerreform enthielt, die Kontrollgruppe enthielt einen ähnlichen Fragebogen ohne diese Information. Im Anschluss wurde beobachtet, dass jene Unternehmen, welche die Information über die Reform erhielten, deutlich weniger Fehler im Zusammenhang mit der Umsatzsteuer machten als die Kontrollgruppe (*Kosonen & Ropponen, 2015*).

C. Unsicherheit über die Steuerlast

Unsicherheit kann als zentraler Faktor der Steuerkomplexität gesehen werden, wurde allerdings auch als eigenständiges Konzept im Zusammenhang mit Steuerehrlichkeit untersucht. In theoretischen Modellen wurde etwa abgebildet, wie sich Unsicherheit über das zu versteuernde Einkommen auf die Steuerehrlichkeit auswirkt. Eindeutige Vorhersagen können jedoch nicht getroffen werden. *Beck & Jung (1989)* fanden in ihrer Analyse etwa heraus, dass hohe Unsicherheit sowohl zu höherer als auch zu niedrigerer Steuerehrlichkeit führen kann, je nachdem, welche weiteren Spezifikationen das Modell aufweist. In einer experimentellen Studie zeigte sich, dass Unsicherheit über das zu versteuernde Einkommen mit der Steuerehrlichkeit in Zusammenhang steht und dass der Effekt von der Prüfungswahrscheinlichkeit, der Strafhöhe sowie dem Steuersatz abhängt. Eine Verringerung der Steuerehrlichkeit wurde etwa dann beobachtet, wenn die Steuerrate 25 % betrug – ein Effekt, der sich bei 50-%igem Steuersatz tendenziell umkehrte.

Zudem zeigte sich bei extrem hoher Prüfungswahrscheinlichkeit von 90 %, dass große Unsicherheit zu besonders hoher Compliance führte (*Beck, Davis & Jung, 1991*).

In einem späteren Experiment inkludierten *Alm et al (2010)* die Möglichkeit, Unsicherheit durch ein „Informationsservice“ aufzuklären. Unsicherheit bedeutete im Experiment, dass die Abschreibungsrate entweder als eindeutige Zahl oder – in der unsicheren Bedingung – als möglicher Bereich um diese Zahl dargestellt wurde. In der dritten, ebenfalls unsicheren Bedingung konnten die Teilnehmer allerdings Information beantragen, um eine eindeutige Abschreibungsrate zu erhalten. Die Autoren fanden, dass Teilnehmer in der unsicheren Bedingung ohne Informationsmöglichkeit am meisten hinterzogen. Jene Teilnehmer mit einer unsicheren Abschreibung, denen aufklärende Information zur Verfügung stand, verhielten sich am ehrlichsten. *Vossler und McKee (2017)* beobachteten in einem ähnlichen Experiment die gleichen Ergebnisse. Es wurde allerdings noch eine zusätzliche Bedingung umgesetzt, in der verlässliche Information versprochen, dann jedoch nicht geliefert wurde. Teilnehmer in dieser Bedingung hinterzogen am meisten – wahrscheinlich, lässt sich mutmaßen, weil ihre Erwartungen enttäuscht wurden (*Vossler & McKee, 2017*). Diese Ergebnisse legen nahe, dass Services einen besonderen Einfluss auf Steuerzahler haben, der über den reinen Effekt der Unsicherheit hinausgeht. Eine mögliche Erklärung ist ein Ergebnis, das *Gangl und Kollegen (2013)* in einer Umfragestudie fanden. Dort zeigte sich, dass sich die wahrgenommene Serviceorientierung von Steuerbehörden positiv auf das Vertrauen in diese auswirkt und auf diese Weise die freiwillige Steuerehrlichkeit fördert.

D. Steuerkomplexität: Ein Kommunikationsproblem?

Aus der oben geschilderten, kognitiven Perspektive auf Steuerkomplexität lässt sich eine vergleichsweise einfache Definition ableiten: Steuerkomplexität ist eine Eigenschaft von Steuersystemen, die Verständnisschwierigkeiten und Unsicherheit über die Regeln und Gesetze verursacht. Dieser Verständnisaspekt lässt sich auch in Form eines einfachen Kommunikationsmodells abbilden (angelehnt an *Berlo, 1960* und *Shannon & Weaver, 1949*): Der Sender (der Gesetzgeber oder die Steuerbehörden) überträgt Information (Steuergesetze, Instruktionen etc) in enkodierter Form (etwa Schrift, gesprochene Sprache, Grafiken, Videos) über einen Kanal (etwa in Gesetzestexten, Informationsschreiben, Formularen, Internetseiten) an den Empfänger (den Steuerzahler), der die Nachricht dekodieren muss, um in der Folge die rechtlich korrekten Entscheidungen treffen zu können.

Steuerkomplexität könnte deshalb auch als „Kommunikationsproblem“ zwischen den Behörden bzw dem Gesetzgeber und den Steuerzahlern gesehen werden. Das Kommunikationsmodell illustriert, dass eine komplizierte Gesetzeslage nicht zwangsläufig zu Verständnisschwierigkeiten für Steuerzahler führen muss. Zum

Beispiel könnte eine verständlich aufbereitete, gezielte Information über Steuer-gesetze das erfolgreiche „Dekodieren“ und Verstehen für Steuerzahler erleichtern. Andererseits kann zusätzliche Information nur dann zu besserem Verständnis führen, wenn sie von den Steuerzahlern auch wirklich empfangen und genutzt wird, Steuerzahler also genügend Motivation haben, um sich mit zusätzlicher Information auseinanderzusetzen.

Für eine erfolgreiche Vereinfachung des Steuersystems erscheint es deshalb als nicht ausreichend, einzelne Gesetze zu überarbeiten oder Steuerzahler mit zusätzlicher Informationen zu überfordern. Information sollte gezielt auf den Empfänger abgestimmt sein. In vielen Ländern – darunter auch Österreich – gibt es bereits Bestrebungen, ein „verständliches“ Steuersystem zu schaffen. Ein höherer Grad an Automation, verständlich aufbereitete Internetauftritte und ein Fokus auf Beratung und Service können aus Sicht der „begrenzten Rationalität“ als Schritte in die richtige Richtung gewertet werden. Projekte wie Horizontal Monitoring (Elmecker et al., 2016) zeigen zudem eindrücklich, dass sowohl Steuerzahler als auch Behörden daran interessiert sind, Komplexität und Unsicherheit auf beiden Seiten zu reduzieren und stärker auf Kommunikation und Kooperation zu setzen.

III. Zusammenfassung

Für die Bereitschaft, Steuern korrekt abzuführen, gibt es eine Vielzahl an Motiven und Einflussgrößen. Ökonomische Interessen spielen dabei zweifelsohne eine wichtige Rolle, Steuerzahler verhalten sich jedoch meist nicht wie reine „Nutzenmaximierer“. Stattdessen werden ihre Entscheidungen in hohem Maß durch ihre Moralvorstellungen, durch die jeweiligen Umstände, ihr soziales Umfeld und durch die Interaktionen mit den Steuerbehörden beeinflusst. Hinzu kommt, dass viele Steuerzahler Schwierigkeiten damit haben, das Steuersystem und seine komplizierten Regeln zu verstehen. Um Steuerehrlichkeit zu fördern, sollten diese psychologischen Faktoren von Steuerbehörden berücksichtigt werden, um das Bezahlen von Steuern so einfach wie möglich zu machen und um das Vertrauen kooperationsbereiter Steuerzahlern zu erlangen. Neben fairen Kontrollen und Strafen könnten etwa Services, Bildungsangebote und zielgerichtete Information dazu beitragen, das Steuersystem zugänglicher zu machen und ein Klima der Kooperation zu schaffen.

Literatur

- Abeler, J. & Jäger, S. (2015). Complex tax incentives. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(3), 1–28.
- Adams, C. & Webley, P. (2001). Small business owners' attitudes on VAT compliance in the UK. *Journal of Economic Psychology*, 22(2), 195–216.
- Allingham, M. G. & Sandmo, A. (1972). Income tax evasion: A theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 1(3–4), 323–338.

- Alm, J. (2012). Measuring, explaining, and controlling tax evasion: Lessons from theory, experiments, and field studies. *International Tax and Public Finance*, 19(1), 54–77.
- Alm, J., Bloomquist, K. M. & McKee, M. (2015). On the external validity of laboratory tax compliance experiments. *Economic Inquiry*, 53(2), 1170–1186.
- Alm, J., Jackson, B. R. & McKee, M. (1993). Fiscal exchange, collective decision institutions, and tax compliance. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 22(3), 285–303.
- Alm, J., McClelland, G. H. & Schulze, W. D. (1992). Why do people pay taxes? *Journal of Public Economics*, 48(1), 21–38.
- Alm, J., McClelland, G. H. & Schulze, W. D. (1999). Changing the social norm of tax compliance by voting. *Kyklos*, 52(2), 141–171.
- Alm, J., Sanchez, I. & de Juan, A. (1995). Economic and noneconomic factors in tax compliance. *Kyklos*, 48(1), 3–18.
- Alm, J., Cherry, T., Jones, M. & McKee, M. (2010). Taxpayer information assistance services and tax compliance behavior. *Journal of Economic Psychology*, 31(4), 577–586.
- Andreoni, J., Erard, B. & Feinstein, J. (1998). Tax compliance. *Journal of Economic Literature*, 36(2), 818–860.
- Beck, P. J. & Jung, W. O. (1989). Taxpayer compliance under uncertainty. *Journal of Accounting and Public Policy*, 8(1), 1–27.
- Beck, P. J., Davis, J. S. & Jung, W. (1991). Experimental evidence on taxpayer reporting under uncertainty. *The Accounting Review*, 66(3), 535–558.
- Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *The Journal of Political Economy*, 76(2), 169–217.
- Berlo, D. (1960). *The process of communication: An introduction to theory and practice*. New York: Holt, Reinhart and Winston.
- Blaufus, K., Bob, J., Hundsdoerfer, J., Sielaff, C., Kiesewetter, D. & Weimann, J. (2015). Perception of income tax rates: Evidence from Germany. *European Journal of Law and Economics*, 40(3), 457–478.
- Bobek, D. D., Hageman, A. M. & Kelliher, C. F. (2013). Analyzing the role of social norms in tax compliance behavior. *Journal of Business Ethics*, 115(3), 451–468.
- Bobek, D. D., Roberts, R. W. & Sweeney, J. T. (2007). The social norms of tax compliance: Evidence from Australia, Singapore, and the United States. *Journal of Business Ethics*, 74(1), 49–64.
- Braithwaite, V. (2003). Dancing with tax authorities: Motivational postures and non-compliant actions. In V. Braithwaite (Hrsg.), *Taxing democracy* (S 15–39). Aldershot, UK: Ashgate.
- Braithwaite, V. (2007). Responsive regulation and taxation: Introduction. *Law & Policy*, 92(1), 3–10.
- Caliendo, M., Fossen, F. & Kritikos, A. (2014). Personality characteristics and the decision to become and stay self-employed. *Small Business Economics*, 42(4), 787–814.

- Coleman, S. (1996). *The Minnesota income tax compliance experiment: State tax results* (MPRA Paper No. 4827). Abgerufen von <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/4827>
- Dawes, R. M. (1980). Social dilemmas. *Annual Review of Psychology*, 31, 189–193.
- Del Carpio, L. (2014). *Are the neighbors cheating? Evidence from a social norm experiment on property taxes in Peru* (Working Paper). Abgerufen von https://faculty.insead.edu/lucia-del-carpio/documents/Are_the_neighbors_cheating_Apr2014.pdf
- Dharmapala, D. (2014). What do we know about base erosion and profit shifting? A review of the empirical literature. *Fiscal Studies*, 35(4), 421–448.
- Dörner, D. (2011). *Die Logik des Misslingens: Strategisches Denken in komplexen Situationen*. Reinbek: Rowohlt Verlag.
- Dörner, D. & Funke, J. (2017). Complex problem solving: What it is and what it is not. *Frontiers in Psychology*, 8:1153.
- Dwenger, N., Kleven, H., Rasul, I. & Rincke, J. (2016). Extrinsic and intrinsic motivations for tax compliance: Evidence from a field experiment in Germany. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(3), 203–232.
- Edwards, W. (1954). The theory of decision making. *Psychological Bulletin*, 51(4), 380–417.
- Elffers, H., Weigel, R. H. & Hessing, D. J. (1987). The consequences of different strategies for measuring tax evasion behavior. *Journal of Economic Psychology*, 8(3), 311–337.
- Elmecker, M., Fahrenberger, J., Körper, S., Konrad, G., Lang, M. & Zieser, M. (2016). *Horizontal Monitoring Evaluationsbericht*. Abgerufen von https://www.bmf.gv.at/services/publikationen/BMF_Evaluationsbericht_Horizontal_Monitoring.pdf
- Engström, P. & Holmlund, B. (2009). Tax evasion and self-employment in a high-tax country: Evidence from Sweden. *Applied Economics*, 41(19), 2419–2430.
- Evans, C. & Tran-nam, B. (2010). Managing tax system complexity: Building bridges through pre-filled tax returns. *Australian Tax Forum*, 25, 247–276.
- Fischer, C. M., Wartick, M. & Mark, M. M. (1992). Detection probability and taxpayer compliance: A review of the literature. *Journal of Accounting Literature*, 11, 1–46.
- Gangl, K., Torgler, B. & Kirchler, E. (2015). Patriotism's impact on cooperation with the state: An experimental study on tax compliance. *Political Psychology*, 37(6), 867–881.
- Gangl, K., Muehlbacher, S., de Groot, M., Goslinga, S., Hofmann, E., Kogler, C., Antonides, G. & Kirchler, E. (2013). „How can I help you?“ Perceived service orientation of tax authorities and tax compliance. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 69(4), 487–510.
- Gensemer, B. L., Lean, J. A. & Neenan, W. B. (1965). Awareness of marginal income tax rates among high-income taxpayers. *National Tax Journal*, 18(3), 258–267.

- Hallsworth, M. (2014). The use of field experiments to increase tax compliance. *Review of Economic Policy*, 30(4), 658–679.
- Hallsworth, M., List, J. A., Metcalfe, R. D. & Vlaev, I. (2017). The behavioralist as tax collector: Using natural field experiments to enhance tax compliance. *Journal of Public Economics*, 148, 14–31.
- Hartner, M., Rechberger, S., Kirchler, E. & Schabmann, A. (2008). Procedural fairness and tax compliance. *Economic Analysis and Policy*, 38(1), 137–152.
- Hettich, W. & Winer, S. L. (1999). *Democratic choice and taxation: A theoretical and empirical analysis*. Cambridge University Press.
- Hoppe, T., Schanz, D., Sturm, S. & Sureth-Sloane, C. (2017). *What are the drivers of tax complexity for multinational corporations? Evidence from 108 Countries* (WU International Taxation Research Paper Series No. 12). Abgerufen von <https://epub.wu.ac.at/5797/1/delivery.pdf>
- Internal Revenue Service. (2017). *Data book, 2016* (Publication 55B). Washington, DC.
- Internal Revenue Service. (2018). *IRS audits*. Abgerufen von <https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/irs-audits#audit-selection>
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263–292.
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1982). The psychology of preferences. *Scientific American*, 246(1), 160–173.
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1984). Choices, values, and frames. *American Psychologist*, 39(4), 341–350.
- Kahneman, D., Knetsch, J. L. & Thaler, R. H. (1991). Anomalies: The endowment effect, loss aversion, and status quo bias. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 193–206.
- Kaplow, L. (1996). How tax complexity and enforcement affect the equity and efficiency of the income tax. *National Tax Journal*, 49(1), 135–150.
- Kirchler, E. (2007). *The economic psychology of tax behaviour*. Cambridge University Press.
- Kirchler, E. & Wahl, I. (2010). Tax compliance inventory TAX-I: Designing an inventory for surveys of tax compliance. *Journal of Economic Psychology*, 31(3), 331–346.
- Kirchler, E., Hoelzl, E. & Wahl, I. (2008). Enforced versus voluntary tax compliance: The “slippery slope” framework. *Journal of Economic Psychology*, 29(2), 210–225.
- Kirchler, E., Maciejovsky, B. & Schneider, F. (2003). Everyday representations of tax avoidance, tax evasion, and tax flight: Do legal differences matter? *Journal of Economic Psychology* 24(4), 535–553.
- Kirchler, E., Muehlbacher, S., Kastlunger, B. & Wahl, I. (2010). Why pay taxes? A review of tax compliance decisions. In J. Alm, J. Martinez-Vazquez & B. Torgler (Hrsg), *Developing alternative frameworks for explaining tax compliance* (15–31). Oxon, UK: Routledge.

- Kosonen, T. & Ropponen, O. (2015). The role of information in tax compliance: Evidence from a natural field experiment. *Economics Letters*, 129, 18–21.
- Lewis, A. (1978). Perceptions of tax rates. *British Tax Review*, 358, 243–258.
- Lewis, A. (1982). *The psychology of taxation*. Oxford: Martin Robertson.
- Long, S. B. & Swingen, J. A. (1987). An approach to the measurement of tax law complexity. *Journal of the American Taxation Association*, 8(2), 22–36.
- Luttmer, E. F. P. & Singhal, M. (2014). Tax morale. *Journal of Economic Perspectives*, 28(4), 149–168.
- Martindale, B. C., Koch, B. S. & Karlinsky, S. S. (1992). Tax law complexity: The impact of style. *Journal of Business Communication*, 29(4), 383–400.
- Mason, R. & Calvin, L. D. (1978). A study of admitted income tax evasion. *Law & Society Review*, 13(1), 73–89.
- McKerchar, M. (2002). The effects of complexity on unintentional non-compliance for personal taxpayers in Australia. *Australian Tax Forum*, 17(1), 3–26.
- Mittone, L. (2006). Dynamic behaviour in tax evasion: An experimental approach. *Journal of Socio-Economics*, 35(5), 813–835.
- Moser, D. V., Evans, J. H. & Kim, C. K. (1995). The effects of horizontal and exchange inequity on tax reporting decisions. *The Accounting Review*, 70(4), 619–634.
- Moser, H. (1994). Zur Kritik der Sprache von Gesetzen. Anmerkungen eines Sprachwissenschaftlers. In C. Smekal & E. Theurl (Hrsg), *Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie* (171–184). Baden-Baden: Nomos.
- Muehlbacher, S. & Kirchler, E. (2008). Arbeitsaufwand, Anspruchsniveau und Steuerehrlichkeit. *Zeitschrift für Arbeits- und Organisationspsychologie*, 52(2), 91–96.
- Muehlbacher, S. & Kirchler, E. (2013). Mental accounting of self-employed taxpayers: On the mental segregation of the net income and the tax due. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 69(4), 412–438.
- Muehlbacher, S. & Zieser, M. (2018). *Die Psychologie des Steuerzahlens*. (F. C. Brodbeck, E. Kirchler & R. Woschée, Hrsg). Berlin: Springer.
- Muehlbacher, S., Hartl, B. & Kirchler, E. (2017). Mental accounting and tax compliance: Experimental evidence for the effect of mental segregation of tax due and revenue on compliance. *Public Finance Review*, 45(1), 118–139.
- Muehlbacher, S., Hölzl, E. & Kirchler, E. (2007). Steuerhinterziehung und die Berücksichtigung des Einkommens in der Strafbemessung. *Wirtschaftspsychologie*, 9(4), 116–121.
- Musgrave, R. (1996). Progressive taxation, equity, and tax design. In J. Slemrod (Hrsg), *Tax progressivity and income inequality* (341–356). Cambridge University Press.
- OECD. (2013a). *Action plan on base erosion and profit shifting*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2013b). *Co-operative compliance: A framework: From enhanced relationship to co-operative compliance*. Paris: OECD Publishing.

- OECD. (2018). *Glossary of tax terms*. Abgerufen von <http://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm>
- Office of Tax Simplification. (2017a). *Annual report 2016-17: Challenging tax complexity to help all users of the tax system*. Abgerufen von https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/621870/OTS_Annual_Report_2016-17_-_web.pdf
- Office of Tax Simplification. (2017b). *The OTS Complexity Index*. Abgerufen von https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/603479/OTS__complexity_index_paper_2017.pdf
- Park, C.-G. & Hyun, J. K. (2003). Examining the determinants of tax compliance by experimental data: A case of Korea. *Journal of Policy Modeling*, 25(8), 673–684.
- Pommerehne, W. W. & Weck-Hannemann, H. (1996). Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland. *Public Choice*, 88(1–2), 161–170.
- Rief, N. (2017, Dezember 17). Schwarz-blauer Koalitions пакт: Große Steuerreform bis 2020. *Die Presse*. Abgerufen von https://diepresse.com/home/innenpolitik/5339768/Steuern_Schwarzblauer-Koalitions пакт_Grosse-Steuerreform-bis-2020
- Roberts, M. L., Hite, P. A. & Bradley, C. F. (1994). Understanding attitudes toward progressive taxation. *Public Opinion Quarterly*, 58(2), 165–190.
- Rupert, T. J. & Fischer, C. M. (1995). An empirical investigation of taxpayer awareness of marginal tax rates. *Journal of the American Taxation Association*, 17(2), 36–59.
- Rupert, T. J., Single, L. E. & Wright, A. M. (2003). The impact of floors and phase-outs on taxpayers' decisions and understanding of marginal tax rates. *Journal of the American Taxation Association*, 25(1), 72–86.
- Saad, N. (2014). Tax knowledge, tax complexity and tax compliance: Taxpayers' view. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 109, 1069–1075.
- Sandmo, A. (2005). The theory of tax evasion: A retrospective view. *National Tax Journal*, 58(4), 643–663.
- Schmölders, G. (1951). Finanzpsychologie. *FinanzArchiv*, 13(1), 1–36.
- Scholz, J. T. & Pinney, N. (1995). Duty, fear, and tax compliance: The heuristic basis of citizenship behavior. *American Journal of Political Science*, 39(2), 490–512.
- Shannon, C. E. & Weaver, W. (1949). *The mathematical theory of communication*. Champaign: University of Illinois Press.
- Slemrod, J. (1996). Which is the simplest tax system of them all? In H. Aaron & W. Gale (Hrsg), *Economic effects of fundamental tax reform* (S. 355–391). Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Slemrod, J. (2015). Why'd you have to go and make things so complicated? In C. Evans, R. Krever & P. Mellor (Hrsg), *Tax simplification* (S. 1–8). Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Snow, A. & Warren, R. S. (2005). Ambiguity about audit probability, tax compliance, and taxpayer welfare. *Economic Inquiry*, 43(4), 865–871.

- Sonnemans, J., Schram, A. & Offerman, T. (1999). Strategic behavior in public good games: When partners drift apart. *Economics Letters*, 62(1), 35–41.
- Srinivasan, T. N. (1973). Tax evasion: A model. *Journal of Public Economics*, 2(4), 339–346.
- Strümpel, B. (1966). *Steuermental und Steuerwiderstand der deutschen Selbständigen*. Köln: Westdeutscher Verlag.
- Taxpayer Advocate Service. (2016). *Annual report to congress: Volume 1*. Abgerufen von https://taxpayeradvocate.irs.gov/Media/Default/Documents/2016-ARC/ARC16_Volume1.pdf
- Thaler, R. H. (1999). Mental accounting matters. *Journal of Behavioral Decision Making*, 12(3), 183–206.
- Torgler, B. (2002). Speaking to theorists and searching for facts: Tax morale. *Journal of Economic Surveys*, 16(5), 657–683.
- Tran-Nam, B. & Evans, C. (2014). Towards the development of a tax system complexity index. *Fiscal Studies*, 35(3), 341–370.
- Turner, J. C., Hogg, M. A., Oakes, P. J., Reicher, S. D. & Wetherell, M. S. (1987). *Rediscovering the social group: A self-categorization theory*. Cambridge, MA, US: Basil Blackwell.
- Tversky, A. & Kahneman, D. (1974). Judgement under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, 185(4157), 1124–1131.
- Ulph, D. (2014). *Measuring tax complexity* (School of Economics and Finance Discussion Paper No. 1417). Abgerufen von <https://www.st-andrews.ac.uk/~wwwecon/repecfiles/4/1417.pdf>
- Veit, O. (1927). Grundlagen der Steuermental. Eine finanzpsychologische Studie. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 83, 317–344.
- Vossler, C. A. & McKee, M. (2017). Efficient tax reporting: The effects of taxpayer liability information services. *Economic Inquiry*, 55(2), 920–940.
- Wahl, I., Muehlbacher, S. & Kirchler, E. (2010). The impact of voting on tax payments. *Kyklos*, 63(1), 144–158.
- Wenzel, M. (2003). Tax compliance and the psychology of justice: Mapping the field. In V. Braithwaite (Hrsg), *Taxing democracy* (S 41–69). Aldershot, UK: Ashgate.
- Wenzel, M. (2004). An analysis of norm processes in tax compliance. *Journal of Economic Psychology*, 25(2), 213–228.
- Wenzel, M. (2005a). Misperceptions of social norms about tax compliance: From theory to intervention. *Journal of Economic Psychology*, 26(6), 862–883.
- Wenzel, M. (2005b). Motivation or rationalisation? Causal relations between ethics, norms and tax compliance. *Journal of Economic Psychology*, 26(4), 491–508.
- Yitzhaki, S. (1974). A note on income tax evasion: A theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 3, 201–202.

Kapitel 2

Zollwert im Völker- und Unionsrecht

Der Wert bei Dritt- staatslieferungen

**Abgaben- und finanzstrafrechtliche
Risiken im Außenhandel**

herausgegeben von

Univ.-Prof. Dr. Walter Summersberger

Universität Linz

Linde

Zitiervorschlag: Autor in Summersberger (Hrsg), Der Wert bei Drittstaatslieferungen (2018) Seite

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Hinweis: Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung verzichtet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung für beide Geschlechter.

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere die Rechte der Verbreitung, der Vervielfältigung, der Übersetzung, des Nachdrucks und der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege, durch Fotokopie, Mikrofilm oder andere elektronische Verfahren sowie der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, dem Verlag vorbehalten.

Es wird darauf verwiesen, dass alle Angaben in diesem Fachbuch trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr erfolgen und eine Haftung des Herausgebers, der Autoren, oder des Verlages ausgeschlossen ist.

ISBN 978-3-7073-3952-9

© Linde Verlag Ges.m.b.H., Wien 2019
1210 Wien, Scheydgasse 24, Tel.: 01/24 630
www.lindeverlag.at

Druck: Hans Jentsch & Co GmbH
1210 Wien, Scheydgasse 31

Dieses Buch wurde in Österreich hergestellt.



PEFC zertifiziert
Dieses Produkt stammt aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern und kontrollierten Quellen
www.pefc.at



Gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens, Druckerei Hans Jentsch & Co GmbH, UW Nr. 790



Vorwort

Der Wert bei Drittstaatslieferungen kann in mannigfaltiger Weise zu bestimmen sein. Die Bemessung anhand eines Kaufpreises bei der Einfuhr ist nur eine Variante davon. So muss keine Einfuhr vorliegen und es kann an einem Kaufpreis fehlen, weil die Ware nur zu besonderen Zwecken in die Union verbracht wird oder der Lieferung kein Kaufgeschäft zugrunde liegt. Anhand des Zollwertes bemisst sich aber die Höhe der Zollabgabe und der Einfuhrumsatzsteuer.

Die Bedeutung des „Zollwertrechtes“ nimmt zu, nicht nur weil elektronische Möglichkeiten verstärkt B2C-Lieferungen möglich machen, sondern auch aufgrund diverser Schutz- und Strafzölle, deren Höhe deutlich über die durchschnittliche Zollbelastung von Gütern hinausreichen.

Kaufpreis und Psychologie, der Zollwert im Völker- und Unionsrecht, Transaktionswert versus Schätzung, Einzelfragen der Ermittlung, der Wert im Abgabenverfahren sowie die Bezüge zur USt, zum Verbrauchsteuer- und Finanzstrafrecht sollen den „Wert bei Drittstaatslieferungen“ umfassend behandeln.

Die einzelnen Beiträge geben die Vorträge des 3. Außenwirtschaftsrechtstages 2017 wieder, der am 12. und 13.10.2017 als Veranstaltung des Forschungsinstituts für Zoll- und Außenwirtschaftsrecht der Johannes Kepler Universität (ZAW-Linz; www.zaw-linz.at) stattgefunden hat. Allen Vortragenden und allen Beteiligten sei an dieser Stelle recht herzlich gedankt. Ein besonderer Dank gilt freilich auch dem Linde Verlag für die Veröffentlichung dieser Forschungsergebnisse.

Linz, Oktober 2018

Univ.-Prof. Dr. Walter Summersberger