

Horizontal Monitoring zur Erhöhung der Steuer-Compliance

Ziele der Aktivität/des Projekts	Ziel des Projekts war es, die Pilotphase des Horizontal Monitoring – einer neuen Art der Zusammenarbeit zwischen Steuerbehörde und Unternehmen im Rahmen der sogenannten Fair Play Initiative – in Österreich zu begleiten.
Projektverantwortliche	Univ.-Prof. Dr. Erich Kirchler (Universität Wien, Fakultät für Psychologie, Institut für Angewandte Psychologie: Arbeit, Bildung, Wirtschaft)
Kooperationspartner	Bundesministerium für Finanzen, BMF

Projektbeschreibung

Die Idee hinter dem sogenannten Horizontal Monitoring (HM) ist, dass man SteuerzahlerInnen von Seiten der Finanz nicht mehr als „Untertanen“ sieht, die dem Gesetz Folge zu leisten haben, sondern ihnen auf gleicher Augenhöhe begegnet und Fairness im Umgang miteinander als Basis ansieht. Dabei werden Kontrollen und Strafen nicht mehr als „Erziehungsmaßnahmen“ eingesetzt. Stattdessen wird ein Code of Conduct, also eine Vereinbarung bezüglich des gegenseitigen Umgangs, entwickelt. Dieser inkludiert einerseits, dass Firmen (es geht meistens um größere Unternehmen) ihre Geschäftsgebaren für das Finanzministerium bzw. die Finanzämter transparent macht – es werden also (freiwillig) Firmendaten an das Finanzamt übermittelt. Andererseits ist in dieser Vereinbarung festgehalten, dass die Firmen von Seiten der Finanz klare Informationen darüber bekommen, was bestimmte Investitionen steuerlich für sie bedeuten. Diese Auskünfte sind rechtsbindend, so dass für die Firmen Rechtssicherheit gegeben ist. Die neuen Aspekte gegenüber dem bisherigen vertikalen Monitoring sind dabei die Transparenz auf Seiten der Firmen, die Rechtsverbindlichkeit der Auskünfte seitens der Steuerbehörden und das Prinzip des „Fair Play“ im Umgang miteinander. Diese Idee wurde von der OECD unter dem Begriff „co-operative relationships“ proklamiert. HM ist in den Niederlanden schon seit 2005 zumindest teilweise umgesetzt, und war in Österreich von 2012 bis Juni 2016 in Erprobung.

Die Konzeption von HM korrespondiert sehr stark mit dem „Slippery Slope Framework“, das von Erich Kirchler und seinem Team entwickelt und publiziert wurde. Diese Forschung ist über die OECD und die Finanz (z.B. Fiscalis) in die Ministerien getragen worden und wurde dort sehr positiv aufgenommen. Das „Slippery-Slope Framework“ integriert Ergebnisse der Forschung bezüglich ökonomischer und psychologischer Determinanten der Steuer-Compliance und identifiziert zwei primäre Dimensionen: (1) die Macht der (Finanz)Autoritäten und (2) das Vertrauen der SteuerzahlerInnen in diese Autoritäten. Diese Dimensionen und ihre Wechselwirkung determinieren, ob Individuen freiwillig oder unter Zwang Steuern zahlen. Das Framework bot sich daher ideal als theoretischen Unterbau von HM an.

Erich Kirchler und sein Team wurden zu mehreren Großveranstaltungen für MitarbeiterInnen der Finanzministerien und –ämter und anderen StakeholderInnen sowie zu allen Veranstaltungen mit an HM interessierten Firmen eingeladen, um über das Konzept des „Slippery Slope Framework“ und HM zu informieren. Zudem ist das Team in die Evaluierung der Pilotphase von HM in Österreich involviert.

Auch in den Niederlanden war das Team in die Implementierung von HM in Form von Einladungen zu Vorträgen und Events zur Information der verschiedensten StakeholderInnen eingebunden. Die Niederlande haben ein eigenes Team an PsychologInnen, die den Prozess der HM-Implementierung begleiten – mit diesem Team besteht ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch.

Ergebnisse/Wirkung

Zum einen ist dieses Pilotprojekt bzw. die erfolgreiche Umsetzung des HM gesellschaftspolitisch hoch relevant, indem man Menschen dazu bringt, Steuerhinterziehung nicht als Kavaliersdelikt zu betrachten. Zudem wird auf Seiten der Finanz ein Bewusstsein dafür geschaffen, dass neben dem Gesetz die *Akzeptanz* der Gesellschaft ein Verhinderungsgrund für Steuerhinterziehung und -vermeidung ist. Fair-Play und vertrauensbildende Maßnahmen können so dazu beitragen die Frequenz von Kontrollen zu vermindern, was direkt zu Einsparungen für den Staat führt, und die Zielsetzung von Kontrollen mehr edukativ als bestrafend auszurichten. Denn Kontrolle von bereits kooperativen SteuerzahlerInnen nach dem üblichen „Cops and Robbers“ Prinzip führt zu Reaktanz und damit zu einer potentiellen zukünftigen Steuervermeidung. In einer Studie in Zusammenarbeit mit den USA (in Kooperation mit dem Tax Accounting Service und dem Internal Revenue Service, I.R.S.) wurde festgestellt, dass Kontrollen sehr heikel sind. Sie sind zwar notwendig, aber man muss sie sehr sensibel und gut planen (s. http://www.nytimes.com/2016/06/16/business/smallbusiness/why-the-irs-fails-to-crack-the-small-business-tax-nut.html?_r=1).

Durch eine breite Information der Finanzministerien und –ämter sowie Firmen in Österreich, aber auch im Ausland (zum Beispiel in den Niederlanden oder England), durch zahlreiche Vorträge und Events, konnte zudem ein vermehrtes Bewusstsein und Verständnis für die theoretische Grundlage und die psychologischen Wirkmechanismen bei der Steuer-Compliance (bzw. -vermeidung) und dadurch eine höhere Akzeptanz von HM erreicht werden. In einem nächsten Schritt ist auch geplant an Schulen zu gehen und damit die Jugend zu erreichen, die morgen an den Hebeln sitzt, um Änderungen in der Gesellschaft zu erwirken. Dies wird zum Beispiel in Form von Sparkling Science Projekten und Analysen von Texten in Schulbüchern (Feststellung des Ist-Zustands und Vorschläge für den Soll-Zustand) umgesetzt werden. Zudem wurde 2010 das internationale und interdisziplinäre Doctoral College International Business Taxation (DIBT, <http://www.wu.ac.at/dibt>) gegründet, das vom FWF gefördert wird und an dem die Wirtschaftspsychologie maßgeblich beteiligt ist. Das Programm ist eine Vernetzung aus Jus, Steuerrecht, Ökonomie, Accounting und Psychologie und erlaubt so ein interdisziplinäres Verständnis von Mechanismen, die für das internationale Unternehmenssteuerrecht relevant sind, und deren Erforschung.

Seit einigen Jahren ist ein Absolvent der Wirtschaftspsychologie im BMF als Praktikant angestellt, was eine große Errungenschaft ist, da in diesen Feldern sonst nur JuristInnen und WirtschaftswissenschaftlerInnen angestellt werden. Dieses sich (langsam) entwickelnde Bewusstsein dafür, welche Leistungen PsychologInnen in diesem Feld erbringen, ist ein erster wichtiger Schritt, um die Psychologie generell und die Wirtschaftspsychologie im speziellen in dieser Art von politischer Aktivität als unabdingbare Wissenslieferantin über das Verhalten der Menschen etablieren zu können. Dies ist besonders deshalb relevant, da immer noch der Glaube vorherrschend ist, dass nur (juristisch gesetzte) Kontrollen und Strafen wirksam sind.

Qualitätssicherung/Überprüfung der Zielerreichung

In der Pilotphase des HM in Österreich wurde eine Evaluierung in drei Erhebungswellen bezüglich des Wissens, der Einstellung und der Akzeptanz von HM durchgeführt. Dabei sollte überprüft werden, wie sich von HM betroffene und nicht betroffene Firmen und MitarbeiterInnen in Finanzministerien und –ämtern diesbezüglich unterscheiden. Das Feedback der MitarbeiterInnen zu HM war durchwegs sehr positiv.

Ob das Horizontal Monitoring nun nach Abschluss dieser Erprobungsphase in die Implementierungsphase geht, ist eine politische Entscheidung.

Homepage/Publikationen

Kirchler, E., Kogler, C., & Muehlbacher, S. (2014). Cooperative tax compliance from deterrence to deference. *Current Directions in Psychological Science*, 23(2), 87-92. (https://www.researchgate.net/publication/261390919_Cooperative_Tax_Compliance)