

Schaltegger, Christoph A.; Schneider, Friedrich G.; Torgler, Benno

**Article — Published Version**

## Vertrauen als Basis: Warum verstärkte Kontrollen und schärfere Strafen nicht helfen

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schaltegger, Christoph A.; Schneider, Friedrich G.; Torgler, Benno (2008) :  
Vertrauen als Basis: Warum verstärkte Kontrollen und schärfere Strafen nicht helfen,  
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 88, Iss. 4, pp. 227-230,  
<https://doi.org/10.1007/s10273-008-0782-x>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/43087>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Steuerehrlichkeit und Steuergerechtigkeit

*Steuerehrlichkeit ist ein Thema, das jeden Bürger direkt betrifft. Daher hat die aktuelle Steuerhinterziehungsaffäre um Stiftungen in Liechtenstein besonders großes öffentliches Interesse gefunden. Warum werden Steuern hinterzogen? Hängt die Steuermoral von einer als gerecht empfundenen Besteuerung ab? Was ist Steuergerechtigkeit? Sollte die Steuergesetzgebung geändert werden, um Betrug zu verhindern? Helfen härtere Kontrollen und Strafen?*

Rolf Peffekoven

## Steuerhinterziehung ist nur über Reformen in den Griff zu bekommen

Eine der zentralen Fragen der Steuerpolitik lautet: Wie kann die Steuerlast gerecht auf die Bürger verteilt werden? Nach weitgehend akzeptierter Meinung soll dies nach dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit geschehen. Das verlangt zunächst, sich auf einen Indikator zur Messung der individuellen steuerlichen Leistungsfähigkeit zu einigen. In der finanzwissenschaftlichen Literatur dominiert die Auffassung, das (umfassend definierte) Einkommen sei der dafür geeignete Indikator. Daraus ergeben sich dann weitere Konsequenzen.

### Zur horizontalen Steuergerechtigkeit

Personen mit gleich hohem Gesamteinkommen müssen dann auch die gleiche Steuerlast tragen. Dabei spricht man von der horizontalen Steuergerechtigkeit. Sie verlangt, dass alles, was im wirtschaftlichen Sinn Einkommen darstellt, in der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer erfasst wird. Dagegen ist in der Vergangenheit immer wieder verstoßen worden – zunächst durchaus in legaler Form. Der Gesetzgeber hat – meist aus

sozial- und wirtschaftspolitischen Gründen – Teile der Bemessungsgrundlage steuerfrei gestellt. Solche Maßnahmen, auch Steuerschlupflöcher genannt, standen und stehen in Konflikt zur horizontalen Steuergerechtigkeit. Das ist vor allem auch deshalb der Fall, weil solche Steuervergünstigungen grundsätzlich zwar von allen Steuerpflichtigen in Anspruch genommen werden können, erfahrungsgemäß aber nur von Beziehern hoher Einkommen genutzt werden. Nur für sie lohnt sich wegen der hohen (Grenz-)Steuersätze die Inanspruchnahme in besonderem Maße, und nur sie verfügen über die zur Nutzung meist erforderlichen Eigenmittel.

Musterbeispiele waren die nach der deutschen Vereinigung gewährten Sonderabschreibungen für Investitionen in den Wohnungsbau in den neuen Bundesländern. Hiermit sind schwere Verstöße gegen die horizontale Steuergerechtigkeit verbunden gewesen. Auf die Anklagebank gehört hier aber nicht der Steuerpflichtige, der diese „Angebote“ genutzt, sondern der Gesetzgeber, der sie ermöglicht hat.

Dem Steuerpflichtigen ist in der Regel sogar eingeredet worden, er tue gesamtwirtschaftlich etwas Richtiges, wenn er diese Steuervergünstigungen in Anspruch nehme.

Im Zuge der Steuerreformen der letzten Jahre sind die Steuerschlupflöcher und die damit verbundene legale Steuervermeidung zurückgedrängt worden. Das ist zweifellos ein Beitrag zu einem gerechteren und auch zu einem effizienteren Steuersystem gewesen. Nahezu parallel dazu haben viele Steuerbürger aber ihre Bemühungen verstärkt, sich – nunmehr aber illegal – Steuerfreistellungen zu eröffnen, sich sozusagen die Steuersparmodelle selbst zu schaffen. Dabei werden entweder Teile des Einkommens bei einer Steuererklärung nicht angegeben oder Kosten der Einkunftserzielung zu hoch ausgewiesen, weil Ausgaben für die private Lebenshaltung als Werbungskosten oder Betriebsausgaben deklariert werden. Hiermit wird gegen die Steuergesetze verstoßen; es liegt der strafrechtliche Tatbestand der Steuerhinterziehung vor. Auch hierbei handelt es

sich selbstverständlich um einen Verstoß gegen die Steuergerechtigkeit. Hinzukommen Aufkommensverluste für den Staat und – im Unternehmenssektor – Wettbewerbsverzerrungen im Verhältnis der Steuerehrlichen zu den Steuerhinterziehern.

### Zur vertikalen Steuergerechtigkeit

Personen mit unterschiedlich hohem Gesamteinkommen müssen steuerlich unterschiedlich stark belastet werden. Hierbei spricht man von vertikaler Gerechtigkeit. Die entscheidende Frage ist aber, wie unterschiedlich differierende Einkommen belastet werden sollen. Reicht dafür ein proportionaler Steuertarif oder ist ein progressiver geboten? Im letzten Fall muss dann auch über die Form der Progression und den Progressionsgrad entschieden werden. Trotz zahlreicher Bemühungen ist es der Wissenschaft bisher nicht gelungen, den für die Durchsetzung einer gerechten Besteuerung erforderlichen Tarif herzuleiten. Darüber wird politisch entschieden. Im geltenden Tarif kommen also die politischen Mehrheitsvorstellungen über eine (vertikal) gerechte Besteuerung zum Ausdruck. Vertikale Steuergerechtigkeit verlangt, dass dem Steuertarif das Gesamteinkommen unterworfen wird, also nicht für bestimmte Einkunftsarten tarifliche Sonderregelungen gelten.

Eine solche „Schedulisierung“ der Einkommensteuer war in den letzten Jahren zu beobachten und wird auch immer wieder in die Diskussion gebracht: Zinsen und Dividenden werden ab 2009 – außerhalb des Einkommensteuertarifs – einer (proportionalen) Abgeltungssteuer unterliegen; einbehaltene Gewinne einer Personengesellschaft werden anders besteuert als ausgeschüttete, Gewinne aus

Kapitalgesellschaften anders als Gewinne aus Personengesellschaften. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sich im Jahre 2003 für eine duale Einkommensteuer ausgesprochen: Arbeitseinkommen sollen danach dem (heutigen) progressiven Ein-

kommensteuertarif, Kapitaleinkommen dagegen einer proportionalen Steuer von 30% unterliegen. All diese Maßnahmen führen dazu, dass die im Einkommensteuertarif zum Ausdruck kommenden Vorstellungen über vertikale Steuergerechtigkeit verletzt werden. Zudem wird ein Anreiz geschaffen, Einkommen umzudeklarieren, um in den Genuss der jeweils niedrigeren Steuersätze zu kommen.

Einzelne Bürger haben die Vorteile der „Schedulisierung“ auch für sich entdeckt und unterwerfen zum Beispiel ihre Zinseinkünfte nicht dem (hohen) deutschen Einkommensteuertarif, sondern einer (niedrigeren) ausländischen Quellensteuer. Die Kapitalanlage im Ausland ist für sich gesehen nicht strafbar; nur müssen die ausländischen Einkünfte im Rahmen der Steuererklärung gegenüber den deutschen Finanzbehörden ordnungsgemäß deklariert und dadurch in die Gesamtbesteuerung (in der Regel unter Anrechnung der im Ausland gezahlten Steuer) einbezogen werden. Hierbei ist die Steuerverwaltung aber auf die Ehrlichkeit des Steuerpflichtigen oder auf Kontrollmitteilungen der ausländischen Finanzbehörden angewiesen. Um beides ist es derzeit nicht zum Besten bestellt.

### Steuerhinterziehung greift um sich

Steuerhinterziehung wird keineswegs nur von Beziehern hoher Einkommen und auch nicht nur bei Kapitaleinkünften betrieben, sondern hat sich offenbar zu einer Art Volkssport entwickelt: Der Manager mit hohem Gesamteinkommen bringt Teile seines Einkommens ins Ausland und deklariert hierzulande die im Ausland erhaltenen Zinsen und Dividenden nicht. Der Handwerker erledigt in einem Privathaushalt Arbeiten „ohne Rech-

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

*Professor Dr. Rolf Peffekoven, 69, ist Emeritus für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Von 1991 bis 2001 war er Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.*

*Dr. Christoph A. Schaltegger, 36, ist stellvertretender Leiter Finanz, Steuern und Infrastrukturen bei economie-suisse sowie Lehrbeauftragter an der Universität St. Gallen. Prof. Dr. Friedrich Schneider, 59, lehrt an der Universität Linz. Prof. Dr. Benno Torgler, 35, lehrt an der Queensland University of Technology in Australien.*

*Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner, 60, ist Direktor des Schweizerischen Instituts für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung an der Universität St. Gallen. Von 2004 bis 2007 war er Präsident der Kommission für Konjunkturfragen des Schweizerischen Bundesrats.*

*Dieter Ondracek, 64, ist Bundesvorsitzender der Deutschen Steuer-Gewerkschaft in Berlin.*

nung“; der Haushaltsvorstand zahlt seiner Hausangestellten den Lohn „auf die Hand“; bei der Berechnung der Pendlerpauschale wird die Entfernung zum Arbeitsort „großzügig ermittelt“; private Ausgaben werden als Betriebsausgaben deklariert. Die Beispiele lassen sich fortsetzen.

### Gründe für die Steuerhinterziehung

Was kann der Grund dafür sein, dass es um die Steuerehrlichkeit vieler Bürger nicht zum Besten steht? Die folgenden Erklärungen, die keine Entschuldigung für den strafrechtlich relevanten Sachverhalt sein können, bieten sich an:

- Steuerzahlung bedeutet immer den zwangsweisen Entzug von Teilen des Einkommens. Dagegen wird man möglicherweise vor allem dann aufbegehren, wenn die Besteuerung als zu hoch und damit als nicht fair angesehen wird. Das trifft für Deutschland wohl zu: Der Spitzensteuersatz liegt einschließlich der Reichensteuer bei 45%, dazu kommen noch der Solidaritätszuschlag und (für viele) die Kirchensteuer.
- Die Einkommensteuer ist technisch schwierig. Sowohl die Verwaltung als auch die Bürger sind damit zum Teil überfordert. Da die Finanzbehörden nicht alle Steuererklärungen lückenlos überprüfen, die Betriebe nicht regelmäßig kontrollieren und Verdächtige nicht immer verfolgen können, steigt der Anreiz zur Hinterziehung. Viele Steuerpflichtige vermuten, sie könnten nicht alle legalen Steuerminderungen nutzen, zahlten also im Endeffekt zu viel Steuern. Nur über Hinterziehung könne man sich halbwegs schadlos halten. Solches Verhalten wird auch gefördert, wenn in den Medien – wenngleich sachlich unzutreffend – immer

wieder behauptet wird, Steuern würden in Deutschland nur die „Dummen“, vor allem die Bezieher niedriger Einkommen zahlen, während die Bezieher hoher Einkommen weitgehend steuerfrei blieben.

- Hinsichtlich der steuerlichen Behandlung der Zinseinkünfte sind viele Bürger der Meinung, eine Besteuerung sei nicht angebracht. Da die Kapitalanlage bereits aus versteuertem Einkommen gebildet worden sei, dürften die Zinserträge nicht erneut besteuert werden. Diese „Doppelbesteuerungsthese“ wird auch in der finanzwissenschaftlichen Diskussion immer wieder bemüht; sie ist jedoch im Rahmen der Einkommensteuer unzutreffend: Zinsen sind in einer Periode neu zufließende Einkommen, die der Besteuerung unterliegen müssen.
- Steuern sind Zwangsabgaben. Erfahrungsgemäß sind aber Zwangsmaßnahmen nur durchzusetzen, wenn bei Fehlverhalten fühlbare und abschreckend wirkende Sanktionen einsetzen. Das Steuerstrafrecht sieht zwar durchaus hohe Strafen vor, die aber in Einzelfällen nicht als abschreckend angesehen werden und erfahrungsgemäß oft zu Geldbußen (statt der vorgesehenen Haftstrafen) führen. Das Risiko, bei Steuerhinterziehung erwischt zu werden, wird zudem von vielen für gering erachtet.
- Der Widerstand, Steuern zu zahlen, wird auch dadurch gefördert, dass die Bürger zumindest die Vermutung haben, mit „ihrem Geld“ gehe der Staat nicht gerade sorgsam um. Zwar sind Steuern nach § 3 Abs. 1 Abgabenordnung „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen...“,

sie fließen in den Gesamthaushalt und stehen zur Finanzierung aller Ausgaben zur Verfügung. Äquivalenzmäßige Zusammenhänge gelten dabei also nicht. Dennoch: Die dauernden Hinweise – vor allem der Rechnungshöfe – über Misswirtschaft im öffentlichen Bereich, mögen für manche den Anreiz zur Steuerhinterziehung fördern.

### Für den Quellenabzug

Steuerhinterziehung ist für den einzelnen Steuerpflichtigen nicht möglich, solange eine Steuer im Quellenabzugsverfahren erhoben wird. Die Lohnsteuer wird zum Beispiel vom Arbeitgeber einbehalten und abgeführt; der einzelne Arbeitnehmer hat keine Gelegenheit, sie zu hinterziehen. Das wird erst möglich, wenn sich an das Lohnsteuererhebungsverfahren eine Steuerveranlagung anschließt. Hierbei ist die Finanzbehörde dann wieder auf die Steuerehrlichkeit angewiesen. Das lässt zunächst einmal den Schluss zu, dass zur Vermeidung der Steuerhinterziehung – wo immer möglich und ökonomisch sinnvoll – die Quellenbesteuerung eingeführt werden sollte. Allerdings gibt es dabei enge Grenzen: Die Steuererhebung an der Quelle kann immer nur in standardisierter und pauschalierter Form sowie ohne Rücksicht auf die übrigen Einkünfte erhoben werden, kann damit also gerade nicht einer an der persönlichen Leistungsfähigkeit orientierten Besteuerung gerecht werden.

Den Weg zum Quellenabzug hat der Gesetzgeber in der Vergangenheit auch beschritten. So wird seit 1992 eine Zinsabschlagsteuer erhoben, weil sich zuvor gezeigt hatte, dass die Zinseinkünfte bei inländischen Anlagen vielfach nicht ordnungsgemäß deklariert wurden und damit weitgehend steu-

erfrei blieben. Das Risiko, dabei „erwischt“ zu werden, war relativ gering, so dass die damals praktizierte Besteuerung im Rahmen der Steuerveranlagung als wenig effizient galt und gemeinhin als „Dummensteuer“ bezeichnet wurde. Mit der Zinsabschlagsteuer ist der Steuerhinterziehung bei inländischen Anlagen ein Riegel vorgeschoben worden. Allerdings hat das auch dazu geführt, dass seitdem verstärkt Kapital im Ausland (vor allem in so genannten Steuer-oasen) angelegt und dort erzielte Kapitaleinkünfte rechtswidrig im Inland nicht deklariert werden. Solange es keinen Datenaustausch zwischen den Finanzbehörden gibt, sind solche Einkünfte schwer zu erfassen. Hier ist zweifellos die offene Flanke bei der Durchsetzung von Steueransprüchen.

#### **Die offene Flanke: Kapitalanlagen im Ausland**

Deshalb war es schon richtig, dass die Bundesregierung versucht hat, zumindest innerhalb der Europäischen Union Kontrollmitteilungen bei Zinseinkünften zu erhalten. Nach jahrelangen Verhandlungen ist es im Jahre 2005 zu einer Zinsrichtlinie gekommen, in der sich zwölf der damals 15 EU-Staaten bereit erklärt haben, Kontrollmitteilungen abzugeben. Drei Länder (Belgien, Luxemburg, Österreich) waren dazu – mit Hinweis auf die dort geltenden Regelungen zum Bankgeheimnis – nicht bereit. Diese Staaten erheben nunmehr eine Quellensteuer mit einem Satz, der innerhalb von zehn Jahren von zunächst 15% bis auf 30% steigen wird. Vom Steueraufkommen werden pauschal und anonym 75% an das jeweilige Wohnsitzland des Kapitalanlegers überwiesen. Die genannten drei EU-Mitgliedsländer waren zur Erhebung einer Quellensteuer aber nur bereit, wenn auch Drittländer (vor allem: Schweiz, Liechtenstein, Monaco), die briti-

schen Kanalinseln und die überseeischen Territorien der Mitgliedsländer entsprechende Regelungen einführen. Dies ist inzwischen geschehen.

Damit ist zweifellos ein Fortschritt im Kampf gegen die Steuerhinterziehung erzielt worden, aber es bleiben nach wie vor Lücken. Solange die Quellensteuern im Ausland niedriger sind als die inländische Steuerbelastung, bleibt ein Anreiz zur Steuerhinterziehung. Zudem betreffen die derzeitigen Regelungen nur Privatpersonen. Das erklärt, warum über bestimmte Rechtskonstruktionen (wie etwa Stiftungen in Liechtenstein) nach wie vor Steuern hinterzogen werden können. Erfasst werden in der Regel auch nur Zinseinkünfte. Deshalb werden Kapitalanlagen gesucht oder neu entwickelt, deren Erträge nicht als Zinseinkünfte gelten.

Gerade die aktuellen Fälle der bekannt gewordenen Steuerhinterziehung über Anlagen in Liechtenstein zeigen, dass bei der EU-Zinsrichtlinie nachgebessert werden müsste. Allerdings sind dazu einstimmige Beschlüsse der EU-Mitgliedsländer erforderlich, die angesichts der doch erheblichen Meinungsunterschiede nicht zu erwarten sind. Aber selbst wenn es zum Beispiel in Europa gelingen würde, grundsätzlich Kontrollmitteilungen durchzusetzen, dann würden neue Steueroasen – möglicherweise in immer exotischeren Ländern – gefunden, die die Hinterziehung noch ermöglichen. Diese Staaten zu steuerpolitischem Wohlverhalten – konkret: zu Kontrollmitteilungen – zu bewegen, dürfte außerordentlich schwer sein.

#### **Was kann getan werden?**

Die Steuerhinterziehung über Steueroasen wird man letzten Endes nur in den Griff bekommen, wenn es zu einer internationalen

Einigung auf ein einheitliches Besteuerungsverfahren käme. Das könnte zum Beispiel das Wohnsitzlandprinzip mit Kontrollmitteilungen oder das Quellenlandprinzip mit einheitlichen Steuersätzen sein. Chancen für eine solche Reform gibt es angesichts der unterschiedlichen Interessenlagen der einzelnen Staaten nicht. Deshalb kann nur mit Maßnahmen der nationalen Politik reagiert werden. Wenn man die Steuerhinterziehung mit den oben genannten Gründen erklärt, könnten das folgende Maßnahmen sein:

- Eine Steuerreform müsste in Richtung einer technisch einfacheren Einkommensteuer gehen. Damit würden auch die Kontrollen der Finanzverwaltung erleichtert. Hätte man sich zum Beispiel für das System einer „Flat-Rate Tax“ entschieden, dann könnten Einkünfte in größerem Umfang abschließend an der Quelle besteuert werden, was die Steuerhinterziehung durch unterlassene Deklaration verhindert.
- Eine Reform sollte auch eine Absenkung der Steuerbelastung bringen. Das würde die Position Deutschlands im internationalen Steuerwettbewerb verbessern und die Anreize schwächen, zwecks Hinterziehung ins Ausland auszuweichen. Eine niedrigere Belastung würde wahrscheinlich von vielen als fair angesehen, was ebenfalls Ausweichstrategien unwahrscheinlicher macht.
- Angesichts der budgetären Situation verlangen Steuersenkungen Ausgabenkürzungen. Sämtliche Staatstätigkeiten müssen überprüft und insbesondere die konsumtiven Ausgaben zurückgeführt werden. Auch damit könnte das augenscheinlich gestörte Vertrauensverhältnis zwischen dem Staat und seinen Bürgern verbessert werden.

Gegen die Steuerhinterziehung wird man dagegen mit zwei Maßnahmen wenig ausrichten können, die immer wieder empfohlen werden: Das Steuerstrafrecht muss nicht verschärft werden; es sollte nur konsequent und möglichst einheitlich angewendet werden. Die

dort vorgesehenen Strafen sind wohl hinreichend. Die momentane Situation wird von der Steuergewerkschaft verständlicherweise genutzt, um zusätzliches Personal für Steuerprüfung und Steuerfahndung zu fordern. Wenn ein Steuerfahnder pro Jahr ein bestimmtes Steu-

ermehraufkommen sichert, dann lässt sich die Zahl der Bediensteten ermitteln, die das geschätzte Hinterziehungsvolumen erbringen könnte. Aber: Hier gilt sicher nicht dieser allzu einfache Dreisatz, sondern schon eher das Gesetz vom sinkenden Grenzertrag.

Christoph A. Schaltegger, Friedrich Schneider, Benno Torgler

## Vertrauen als Basis: warum verstärkte Kontrollen und schärfere Strafen nicht helfen

**S**teuerhinterziehung erregt in der öffentlichen Debatte immer wieder Aufmerksamkeit. Jüngster Stein des Anstoßes sind die Vorwürfe an den deutschen Postchef mittels einer liechtensteinischen Stiftung Steuern dem Deutschen Fiskus vorenthalten zu haben. Kein Zweifel, niemand bezahlt gerne Steuern. Staaten benötigen aber zur Erfüllung kollektiver Aufgaben finanzielle Mittel. Deshalb besteht eine allgemeine Steuerpflicht.

Wie können nun Bürger angehalten werden, dass sie ihrer Steuerpflicht auch nachkommen? Es gibt eine vermeintlich einfache Antwort: Bürger müssen über eine Politik aus Kontrolle und Bestrafung gezwungen werden, ihre Steuern abzuliefern.<sup>1</sup> Der deutsche Finanzminister Steinbrück forderte denn auch kürzlich die Justiz auf, Steuervergehen härter zu ahnden. Er verlangt Änderungen im Strafvollzug. Die Höchststrafe von zehn Jahren für Steuerhinterziehung sei nicht das Problem. „Es kommt darauf an, dass die Gerichte Straf-

taten auch entsprechend ahnden und verurteilte Steuerstraftäter wirklich hinter Gitter kommen. Das muss eine abschreckende Wirkung haben.“ Zudem müsse die Steuerfahndung in Deutschland besser organisiert werden.<sup>2</sup>

Ähnliches ist vom Präsidenten der Schweizer Sozialdemokraten Christian Levrat zu vernehmen: Die Zahl der Steuerfahnder bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung sei von derzeit 20 auf 100 aufzustocken. Das Beispiel Deutschland zeige, welches Ausmaß Missbräuche in der Wirtschaft annehmen können. Die Kontrolle hält Levrat für eindeutig ungenügend. Dabei lohnten sich Steuerinspektoren buchstäblich: Sie erwirtschafteten ein Mehrfaches der Kosten, die sie selbst verursachten.<sup>3</sup>

### Steuerhinterziehung – ein Volkssport?

Vor dem Hintergrund dieser Aussagen stellt sich die Frage: ist das Androhen von Geld- und Gefängnisstrafen und eine hohe Kontrollintensität der Steuerfahndung tat-

sächlich eine erfolgsversprechende Strategie zu Stärkung der Steuermoral? Muss davon ausgegangen werden, dass Steuerhinterziehung zum Volkssport geworden ist – wie der Chef der Deutschen Steuergewerkschaft argumentiert.<sup>4</sup>

Leider gibt es keine Länderstudien, die vergleichbare Statistiken über das Ausmaß an Steuerhinterziehung geben könnten. Der US-amerikanische Internal Revenue Service vermutet anhand von 46 000 zufällig ausgewählten Steuerdeklarationen im Jahr 2001 eine Steuerhinterziehungsrate von 15% bis 17% der angegebenen Einkommen.<sup>5</sup> Untersuchungen für die Schweiz gehen im langjährigen Durchschnitt relativ konstant von etwas über 20% Steuerhinterziehung aus,<sup>6</sup> während eine Studie aus Dänemark Ende der 1990er Jahre eine Rate von ungefähr

<sup>1</sup> M.G. Allingham, A. Sandmo: Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis, in: Journal of Public Economics, 1 (1972), S. 323-338.

<sup>2</sup> Bild am Sonntag vom 24.2.2008.

<sup>3</sup> SonntagsBlick vom 24.2.2008.

<sup>4</sup> Dieter Ondracek in der Frankfurter Rundschau vom 18. 2.2008.

<sup>5</sup> IRS (Internal Revenue Service) (2005), <http://www.irs.gov/newsroom/article/0,,id=137247,00.html>.

<sup>6</sup> L. Feld, B. S. Frey: Tax Evasion in Switzerland: The Role of Deterrence and Tax Moral, Working Paper Nr. 284, Institute for Empirical Research in Economics, Universität Zürich 2006.

2% bis 4% des BIP ermittelt.<sup>7</sup> In Deutschland beträgt die Steuerhinterziehung unterer und mittlerer Einkommensschichten (meistens durch Schwarzarbeit verursacht) im Jahr 2007 schätzungsweise 12 bis 15 Mrd. Euro im Bereich der Einkommensteuer. Bei den oberen Einkommensschichten sind es noch einmal ca. 10 Mrd. Euro, so dass insgesamt eine Summe von ca. 25 Mrd. Euro errechnet wurde. Das entspricht ca. 1% des BIP für Steuerhinterziehung bei der Einkommensteuer.<sup>8</sup>

International vergleichbar sind dagegen Umfragen zu Steuerhinterziehung und zur Steuermoral. Das World Economic Forum (WEF) befragt beispielsweise Manager weltweit nach ihrer Einschätzung zur Steuerehrlichkeit. Im Ergebnis halten viele Manager Steuerhinterziehung in ihren Ländern tatsächlich für ein zunehmendes Problem. Nicht so aber in der Schweiz: die Steuerhinterziehung wird als relativ unbedeutend beurteilt.<sup>9</sup> Im Weiteren werden im World Values Survey Umfragen zur Steuermoral durchgeführt. Es wird zu ergründen versucht, in welchem Umfang Steuerpflichtige die Entrichtung von Steuern als moralische Pflicht erkennen. In einer Befragung aus dem Jahr 1997 waren 47% der Deutschen der Meinung, dass Steuerhinterziehung in keinem Fall in Ordnung sei. Für die Schweiz liegt der Wert bei etwa 54%. In beiden Ländern ist eine sinkende Tendenz in den 1990er Jahren festzustellen.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> S.B. Nielsen, P. Schou, J.K. Søbygaard: Elements of Income Tax Evasion and Avoidance in Denmark, in: Swedish Economic Policy Review, 9 (2002), S. 139-164.

<sup>8</sup> F. Schneider: Der Einfluss der Mindestlöhne auf die Schattenwirtschaft 2008 in Deutschland: Fluch oder Segen?, in: ifo-Schnelldienst, Nr. 6, 2008.

<sup>9</sup> World Economic Forum (WEF): Global Competitiveness Report 2001-2002.

<sup>10</sup> World Values Survey 1997.

Verlässliche und über die Zeit vergleichbare Daten werden zum Umfang der Schattenwirtschaft ermittelt. Wie Untersuchungen für die deutschsprachigen Länder zeigen, hat die Schwarzarbeit über die letzten 30 Jahre deutlich zugenommen, wenngleich in den letzten drei Jahren eine Stabilisierung eingetreten ist. Während in der Schweiz wie in Österreich knapp 8% des BIP im Schatten der offiziellen Wirtschaft erbracht werden, liegen die Werte für Deutschland bei über 14%. Auch wenn Steuerhinterziehung nicht mit Schattenwirtschaft gleichbedeutend ist, so besteht doch eine komplementäre Beziehung. Schwarzarbeit ist die wahrscheinlichste Variante der Steuerhinterziehung.<sup>11</sup>

#### Steuermoral politisch von Bedeutung

Alles in allem vermitteln die Daten den Eindruck, dass Steuern zwar in erheblichem Maße hinterzogen werden. Interessanterweise sind die Werte aber wesentlich geringer als man aufgrund des Strafmaßes und der Entdeckungswahrscheinlichkeit erwarten müsste. Wäre der typische Steuerzahler ein Hasardeur, der seine Steuerehrlichkeit einzig in Abhängigkeit von der Aufdeckungswahrscheinlichkeit und der erwarteten Strafe festlegte, müsste von weit höheren Werten bei der Steuerhinterziehung ausgegangen werden. Die Steuerehrlichkeit ist offensichtlich stärker entwickelt als das angedrohte Strafmaß bei Hinterziehung vermuten ließe. Es muss folglich so etwas geben wie Steuermoral.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Friedrich Schneider, Benno Torgler, Christoph A. Schaltegger: Kompaktwissen Schattenwirtschaft und Steuermoral in der Schweiz, Zürich 2008.

<sup>12</sup> B. Torgler: Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis, Cheltenham 2007.

Der Begriff Steuermoral ist dabei nicht synonym zu Steuerehrlichkeit. Vielmehr stellt er einen Erklärungsfaktor der Steuerehrlichkeit dar. Es geht um einen moralischen Aspekt der Besteuerung, eine grundsätzliche, innere Bereitschaft der Bürger, einen Beitrag zur Finanzierung von Gemeinschaftsprojekten zu leisten. Verschiedene Studien gehen sogar davon aus, dass dem moralischen Aspekt der Steuerehrlichkeit eine größere Bedeutung zukommt, als den staatlichen Zwangs- und Sanktionsinstrumenten. Die Steuermoral ist also auch politisch bedeutsam. Studien bestätigen, dass die institutionelle und politische Qualität eines Landes einen starken Einfluss auf die Steuermoral ausübt.

#### Gesellschaftliches Vertrauenskapital entscheidend

Nimmt man die Steuermoral in einer Gesellschaft nicht als eine durch den Sozialisationsprozess gegebene Meta-Präferenz hin, ist es wichtig zu verstehen, warum und wann Steuerzahler eine intrinsische Motivation zur Befolgung der Steuerpflicht entwickeln. Dabei zeigt sich, dass es wichtig ist, das Verhältnis zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu beleuchten. Man könnte vom „Vertrauenskapital“ in der Gesellschaft sprechen.

In diesem Zusammenhang spielt das Verhalten der Behörden gegenüber den Steuerpflichtigen eine wichtige Rolle, genauso wie das Verhalten der Leistungsträger und Vorbilder einer Gesellschaft.<sup>13</sup> Hilfreiche und respektvolle Unterstützung der Steuerpflichtigen erhöht die Steuerehrlichkeit – insbesondere in einem Steuersystem, das wie in der Schweiz in hohem Maße auf der Mitwirkung des Steuerpflich-

<sup>13</sup> L. Feld, B. S. Frey, a.a.O.

**Die Größe der Schattenwirtschaft in 21 OECD-Ländern von 1989/90 bis 2008**

(in % des offiziellen BIP unter Verwendung des Bargeldnachfrageansatzes und des DYMIMIC-Verfahrens)

OECD <sup>1</sup>	1989/90	1994/95	1997/98	1999/00	2001/02	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Australien	10,1	13,5	14,0	14,3	14,1	13,7	13,2	12,6	11,4	11,7	10,6
Belgien	19,3	21,5	22,5	22,2	22,0	21,4	20,7	20,1	19,2	18,3	17,5
Kanada	12,8	14,8	16,2	16,0	15,8	15,3	15,1	14,3	13,2	12,6	12,0
Dänemark	10,8	17,8	18,3	18,0	17,9	17,4	17,1	16,5	15,4	14,8	13,9
Deutschland	11,8	13,5	14,9	16,0	16,3	17,1	16,1	15,4	15,0	14,7	14,2
Finnland	13,4	18,2	18,9	18,1	18,0	17,6	17,2	16,6	15,3	14,5	13,8
Frankreich	9,0	14,5	14,9	15,2	15,0	14,7	14,3	13,8	12,4	11,8	11,1
Griechenland	22,6	28,6	29,0	28,7	28,5	28,2	28,1	27,6	26,2	25,1	24,3
Grossbritannien	9,6	12,5	13,0	12,7	12,5	12,2	12,3	12,0	11,1	10,6	10,1
Irland	11,0	15,4	16,2	15,9	15,7	15,4	15,2	14,8	13,4	12,7	12,2
Italien	22,8	26,0	27,3	27,1	27,0	26,1	25,2	24,4	23,2	22,3	21,4
Japan	8,8	10,6	11,1	11,2	11,1	11,0	10,7	10,3	9,4	9,0	8,8
Niederlande	11,9	13,7	13,5	13,1	13,0	12,7	12,5	12,0	10,9	10,1	9,6
Neuseeland	9,2	11,3	11,9	12,8	12,6	12,3	12,2	11,7	10,4	9,8	9,4
Norwegen	14,8	18,2	19,6	19,1	19,0	18,6	18,2	17,6	16,1	15,4	14,7
Österreich	6,9	8,6	9,0	9,8	10,6	10,8	11,0	10,3	9,7	9,4	8,1
Portugal	15,9	22,1	23,1	22,7	22,5	22,2	21,7	21,2	20,1	19,2	18,7
Schweden	15,8	19,5	19,9	19,2	19,1	18,6	18,1	17,5	16,2	15,6	14,9
Schweiz	6,7	7,8	8,1	8,6	9,4	9,5	9,4	9,0	8,5	8,2	7,9
Spanien	16,1	22,4	23,1	22,7	22,5	22,2	21,9	21,3	20,2	19,3	18,7
USA	6,7	8,8	8,9	8,7	8,7	8,5	8,4	8,2	7,5	7,2	7,0
Ungewichteter Durchschnitt über 21 OECD-Länder	12,7	16,2	16,8	16,8	16,7	16,5	16,1	15,6	14,5	13,9	13,3

<sup>1</sup> Provisorische Werte für 2006, 2007 und 2008.

Quelle: Friedrich Schneider, Benno Torgler, Christoph A. Schaltegger: Kompaktwissen Schattenwirtschaft und Steuermoral in der Schweiz, Zürich 2008.

tigen basiert. Offensichtlich betrügerisches Verhalten sollte zwar konsequent geahndet werden, damit sich ehrliche Steuerzahler nicht ausgenutzt fühlen. Nicht hinter jeder gesetzlichen Übertretung steht aber eine Absicht. Schroffe Verfügungen lassen in diesem Fall ein Gefühl der Ohnmacht gegenüber der Staatsgewalt entstehen. Je eher sich der Steuerpflichtige als Partner behandelt fühlt, desto größer ist auch sein Verständnis für den Steuerbescheid. Dazu gehört, dass die Entscheidungen der Behörden auch von juristischen Laien verstanden und nachvollzogen werden können.

Nicht überraschend sind die erwähnten Bestimmungsgründe in der Regel vor allem bei dezentraler Wirtschaftsdienst 2008 • 4

Steuerkompetenz und direktdemokratischer Mitsprachemöglichkeit eher gewährleistet. Beide institutionellen Rahmenbedingungen haben einen prägenden Einfluss auf die Steuerpolitik und damit auf die Steuermoral. Je stärker die Bürger in die Entscheide der Ausgabenpolitik eingebunden sind, desto eher sind sie auch bereit, zu deren Finanzierung beizutragen.

Einen entscheidenden Einfluss auf die Steuerehrlichkeit übt letztlich auch die Konstruktion des Steuersystems aus. Nicht nur eine steigende Abgabenlast erhöht den Anreiz zur Steuerhinterziehung. Die Steuerstruktur insgesamt spielt ebenfalls eine wichtige Rolle. Die Komplexität des Steuersystems dürfte einen negativen Einfluss auf

die Steuerehrlichkeit ausüben, weil sich die Steuerpflichtigen überfordert fühlen und politisch ungewollte Verteilungseffekte entstehen, an denen sich die öffentliche Meinung entzündet.

**Vertrauen ist mehr als gut – Kontrolle keineswegs besser**

Die Frage der Steuerehrlichkeit ist vielschichtig und facettenreich: der Staat befindet sich auf einem schmalen Grat zwischen Vertrauen und Kontrolle. Unverhältnismäßige Schärfe in der Bekämpfung der Steuerhinterziehung untergräbt das Vertrauensverhältnis zwischen Bürger, Staat und Wirtschaft genauso wie die Duldung von betrügerischem Verhalten. Die geforderte massive Verstärkung der Steuerkontrolle und die striktere Sank-



tionierung der Steuerhinterziehung wird wohl kaum wesentlich zur Steuerehrlichkeit beitragen. Untersuchungen zeigen, dass sogar ehrliche Steuerzahler einer intensiveren Abschreckungspolitik kritisch gegenüber stehen und dies gelegentlich als Indiz dafür

deuten, die Regierung misstrauen ihnen. Die intrinsische Motivation, Steuern zu zahlen, wird dadurch verdrängt mit dem Effekt, dass erst recht Wege gesucht werden, Steuern zu vermeiden oder gar zu hinterziehen. Dann wird das Gegenteil dessen erreicht, was beab-

sichtigt ist. Vertrauen in den Staat und sein gerechtes Funktionieren ist entscheidend für eine hohe Steuermoral und eine nachhaltige Steuerehrlichkeit. Vertrauen ist somit mehr als gut. Kontrolle ist hingegen keineswegs besser.

Gebhard Kirchgässner

## Fairness, Steuermoral und Steuerhinterziehung

Seit der öffentlichen Verhaftung von Klaus Zumwinkel am Morgen des 14. Februar 2008 ist das Thema „Steuerhinterziehung“ (nicht nur) in Deutschland wieder auf der Tagesordnung. Dabei hat dieser nur das getan, was Millionen Deutsche auch tun: Er hat seine Steuererklärung nicht korrekt ausgefüllt bzw. vergessen, bestimmte Bestandteile seines Einkommens zu deklarieren, genauso wie ein Laddieb nur vergisst, die von ihm in Besitz genommenen Waren an der Kasse zu bezahlen. Dennoch käme kaum jemand auf die Idee, Ladendiebstahl zu verharmlosen, obwohl auch dieser – wie die Steuerhinterziehung – weit verbreitet ist. Dagegen wird Steuerhinterziehung häufig als Kavaliersdelikt betrachtet.<sup>1</sup>

Nun gibt es tatsächlich die Situation, dass man bei der Erstellung der Steuererklärung etwas vergisst, genauso wie es passieren kann, dass man etwas aus Versehen nicht bezahlt. In beiden Fällen dürfte es sich dabei wohl in aller Regel um Kleinigkeiten handeln. Wer dagegen größere Beträge ins Ausland bringt, um sie der Steu-

er zu entziehen, handelt kriminell. Zwischen jemandem, der bewusst unberechtigterweise Sozialhilfe bezieht, und jemandem, der bewusst Steuern hinterzieht, besteht zumindest moralisch gesehen kein systematischer Unterschied. Auch ein Widerstandsrecht wegen (angeblich) zu hoher, nahezu konfiskatorischer Steuern kann man nicht geltend machen. Zum einen sind die Steuern in Deutschland im internationalen Vergleich nicht übermäßig hoch, auch wenn Deutschland sicher kein Niedrigsteuerland ist,<sup>2</sup> zum anderen hat in einem demokratischen Rechtsstaat wie der Bundesrepublik Deutschland niemand das Recht, sich unter Berufung auf seine eigenen, von der Mehrheit der Bevölkerung abweichenden moralischen Vorstellungen über die demokratisch legitimierte Rechtsordnung hinwegzusetzen. Er kann sich für deren Verändern einsetzen („voice“) oder auswandern („exit“), aber solange

er in Deutschland lebt, hat er sich an die dort geltende Rechtsordnung zu halten.

Nun sagt die moralische (bzw. auch die strafrechtliche) Einschätzung einer Handlung trivialerweise nichts über deren Verbreitung aus. Nach der jüngsten Untersuchung von F. Schneider beträgt die Schattenwirtschaft in Deutschland etwa 16% der offiziellen Wirtschaft;<sup>3</sup> da die Schattenwirtschaft regelmäßig mit Steuerhinterziehung verbunden ist, bedeutet dies, dass mindestens im gleichen Umfang auch Steuern hinterzogen werden. Dies ist nach diesen Schätzungen deutlich mehr als in der Schweiz: Hier schätzt Schneider den Umfang der Schattenwirtschaft „nur“ auf etwa 9%. Dabei muss man freilich berücksichtigen, dass diese Schätzungen extrem grob sind und anderen Schätzungen widersprechen: Nach einer Untersuchung von L.P. Feld und B.S. Frey werden in der Schweiz knapp 24% aller Einkommen nicht bei der Steuer

<sup>1</sup> Siehe z.B. W. Schäfer: Schattenwirtschaft, Äquivalenzprinzip und Wirtschaftspolitik, Jahrbuch Schattenwirtschaft 2006/07, S. 165-182.

<sup>2</sup> Siehe z.B. CH. Elschner, L. Lammerßen, M. Overesch, R. Schwager: The Effective Tax Burden of Companies and on Highly Skilled Manpower: Tax Policy Strategies in a Globalized Economy, in: Fiscal Studies, 27 (2006). Die hohen Sozialabzüge, die häufig angeführt werden und die Arbeitnehmereinkommen stark belasten, spielen bei den kürzlich bekannt gewordenen Fällen massiver Steuerhinterziehung keine Rolle.

<sup>3</sup> Siehe F. Schneider: Shadow Economies and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries, in: Economics, Nr. 2007-9, 24. Juli 2007. (<http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2007-9> (08/04/08)).

angegeben.<sup>4</sup> Aber wie immer auch die wahre Größenordnung ist: Man muss davon ausgehen, dass in beiden Ländern die Steuerhinterziehung einen erheblichen Umfang angenommen hat.

### Negative gesellschaftliche Auswirkungen

Dies hat für die Gesellschaft erhebliche negative Auswirkungen. Ein zunehmendes Ausmaß an Steuerhinterziehung führt dazu, dass die Steuersätze angehoben werden müssen, um die gleichen Leistungen erbringen zu können. Damit aber werden zusätzliche Anreize zur Steuerhinterziehung geschaffen, womit man sich in einen Teufelskreis begibt. Resultiert die Steuerhinterziehung aus einer Tätigkeit in der Schattenwirtschaft, ergibt sich zusätzlich ein Ausfall bei den Einnahmen der Sozialversicherungen, was über die dann nötigen Beitragserhöhungen ebenfalls zusätzliche Anreize zur Steuerhinterziehung sowie zur Arbeit in der Schattenwirtschaft bewirkt. Man mag argumentieren, dass dabei zusätzliche Leistungen erbracht werden, so dass die Gesellschaft ohne Schattenwirtschaft insgesamt ärmer wäre. Dies stimmt freilich nur in kurzfristiger Betrachtungsweise: Würde man (z.B. durch extrem strenge Kontrollen) die Schattenwirtschaft kurzfristig zum Erliegen bringen, so ergäbe sich zunächst ein Leistungsausfall. Die bisher in der Schattenwirtschaft erstellten Leistungen könnten nur teilweise durch die offizielle Wirtschaft erbracht werden, da ihre Erbringung dort teurer ist. Mittel- und längerfristig würden jedoch wegen der

dann niedrigeren Kosten von der offiziellen Wirtschaft mehr Leistungen nachgefragt und auch erstellt, die heute weder dort noch in der Schattenwirtschaft nachgefragt und damit überhaupt nicht bereitgestellt werden. Es ist daher außerordentlich fraglich, ob durch die Schattenwirtschaft tatsächlich auch längerfristig zusätzliche Leistungen erbracht werden.

Dazu kommt, dass eine Verharmlosung von Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft zu einem Motivations-Transfer-Effekt führen dürfte, wie wir ihn aus anderen Bereichen kennen.<sup>5</sup> Wenn der Eindruck entsteht, dass die demokratisch legitimierte Rechtsordnung in einem Bereich nicht mehr respektiert werden muss, gibt es keinen Grund, diese Haltung nicht auch auf andere Bereiche zu übertragen. Die dadurch entstehenden indirekten Effekte können in ihren gesellschaftlichen Auswirkungen noch viel negativer sein als die oben beschriebenen direkten Auswirkungen.

### Geringe Steuermoral

Die Tatsache, dass eine verbotene Handlung häufig begangen wird, bedeutet noch lange nicht, dass man das Verbot aufheben sollte. Schliesslich wird auch kaum jemand dafür plädieren, dass Laddendiebstahl straffrei sein sollte. Andererseits macht dies die Frage umso drängender, weshalb so viele hier „sündigen“. Ein wesentlicher Grund dafür dürfte in der vergleichsweise schlechten Steuermoral liegen: Je geringer diese ist, desto häufiger werden die Bürgerinnen und Bürger Steu-

ern hinterziehen. Dabei herrscht im deutschen Sprachraum häufig ein Missverständnis vor, indem Steuermoral mit Steuerehrlichkeit (weitgehend) gleichgesetzt wird. Tatsächlich aber handelt es sich um zwei verschiedene Dinge, einmal um eine moralische Einschätzung und im zweiten Fall um konkretes Handeln. Beides muss nicht notwendigerweise übereinstimmen.

Unabhängig von der Steuerehrlichkeit (und damit vom tatsächlichen Verhalten) kann die Steuermoral mit Hilfe von Umfragen erfasst werden. Hierzu gibt es heute zwei international vergleichende Datensätze, das International Social Science Panel (ISSP) und den World Value Survey (WVS). Im ISSP erfolgt die Erfassung der Steuermoral mit folgender Fragestellung:<sup>6</sup> Um weniger Steuern zahlen zu müssen, gibt ein Steuerzahler nicht sein gesamtes Einkommen an. Betrachten Sie dies als (i) nicht unrechtmäßig, (ii) ein bisschen unrechtmäßig, (iii) unrechtmäßig, oder (iv) schwer unrechtmäßig?<sup>7</sup>

Ordnet man den einzelnen Antworten Werte von 1 bis 4 zu, wobei „1“ die geringste und „4“ die stärkste Steuermoral abbildet, und bildet man gewichtete Mittelwerte, dann ergibt sich daraus ein Index, dessen Wertebereich zwischen 1 und 4 liegt.<sup>8</sup> Dessen Mittelwert liegt bei 2,93 mit einer Standardabweichung von 0,24. Der Wert für die Schweiz liegt mit 2,65 schon deutlich unter dem Mittelwert; die Schweiz liegt damit auf Platz 24 von

<sup>4</sup> Siehe B.S. Frey, L.P. Feld: Deterrence and Morale in Taxation: An Empirical Analysis, CESifo Working Paper, Nr. 760, München, August 2002, S. 36. ([http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifo-Home/b-publ/b3publwp/\\_wp\\_by\\_number?p\\_number=760](http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifo-Home/b-publ/b3publwp/_wp_by_number?p_number=760) (08/04/08)).

<sup>5</sup> Siehe hierzu z.B. B.S. Frey, R. Jegen: Motivational Interactions: Effects on Behaviour, in: *Annales d'Economie et de Statistique*, 63/64 (2001), S. 131-153. <http://www.pse.ens.fr/adres/anciens/n6364/vol6364-08.pdf> (08/04/08)).

<sup>6</sup> Die Werte des ISSP finden sich unter <http://www.za.uni-koeln.de/data/en/issp/codebooks/s3190cdb.pdf>, S. 133 (Frage V16 für die Steuermoral).

<sup>7</sup> Die genauen Kategorien sind: (i) not wrong, (ii) a bit wrong, (iii) wrong, (iv) seriously wrong.

<sup>8</sup> Die hier betrachteten Werte sind nationale Mittelwerte. Die gesamte Stichprobe umfasst bei den ISSP-Daten 39 034 Personen, im WVS 89 678 Personen.

32 in der Stichprobe enthaltenen Ländern. In Ostdeutschland ist die Steuermoral kaum schlechter, mit einem Wert von 2,76 kommt es auf den 25. Platz. Dagegen kommt Westdeutschland mit einem Wert von 2,57 nur auf den drittletzten Platz von 32 betrachteten Ländern. Insgesamt aber scheint die Steuermoral in beiden Ländern sehr gering zu sein.

Die (sinngemäße) Fragestellung im World Value Survey (WVS) ist leicht anders:<sup>9</sup> Glauben Sie, dass es immer, niemals, oder gelegentlich gerechtfertigt werden kann, Steuern zu hinterziehen, wenn sich die Gelegenheit dazu bietet?

Dabei wird den Befragten eine 10-Punkte-Skala vorgelegt, wobei „1“ bedeutet, dass Steuerhinterziehung nie, und „10“, dass sie immer gerechtfertigt werden kann. Wie bei den ISSP-Daten kann man daraus einen Index bilden. Sein Mittelwert liegt bei 2,27 mit einer Standardabweichung von 0,69. Die Schweiz hat einen Wert von 2,65 und kommt damit auf den 60. Platz, Deutschland erhält mit einem Wert von 2,37 den 53. Platz von 80 betrachteten Ländern. Im Gegensatz zur Schweiz ist das Ergebnis für Deutschland damit etwas besser als mit den ISSP-Daten. Dennoch bleibt festzustellen, dass die Steuermoral in beiden Ländern recht gering zu sein scheint.<sup>10</sup>

Nun ist, wie vorliegende Untersuchungen zeigen, die Steuermoral zwar nur ein Bestimmungsfaktor der Steuerehrlichkeit unter ande-

ren, aber ein wichtiger.<sup>11</sup> Damit stellt sich die Frage nach möglichen Einflussfaktoren auf die Steuermoral, und zwar insbesondere solchen, die durch politische Maßnahmen beeinflussbar sind. Zwar kann man Steuermoral predigen, aber dies dürfte kaum Aussicht auf Erfolg haben.

#### Fairness des Steuersystems

Wie R.W. McGee in einer Reihe von Studien zeigt, die er mit verschiedensten Koautorinnen und Koautoren zusammen verfasst hat, ist die Fairness des Steuersystems neben der Höhe der Steuern ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für die Steuermoral.<sup>12</sup> Die Höhe der gesamten Steuerbelastung hängt wesentlich von den Aufgaben ab, welche der Staat übernommen hat bzw. nach Auffassung der Bürgerinnen und Bürger übernehmen soll. Wollen sie z.B. einen Wohlfahrtsstaat nach skandinavischem Vorbild, sind sie auch bereit, entsprechende Steuern zu zahlen. Nicht umsonst scheint die Schattenwirtschaft in den skandinavischen Staaten deutlich geringer zu sein als z.B. in Italien, obwohl die Steuern dort deutlich höher sind.<sup>13</sup> Aber ein gleich hohes Steueraufkommen kann bezüglich seiner Fairness von den Bürgern sehr unterschiedlich beurteilt werden, je nachdem was es für wen an Ausnahmeregelungen bereithält. Selbstverständlich passt eine Steuererklärung kaum jemals auf einen Bierdeckel, und es wird immer eine Reihe berechtigter Abzugsmöglichkeiten geben. Aber

das derzeitige deutsche Steuersystem hat die Grenze dessen, was in dieser Hinsicht sinnvoll ist, wohl weit überschritten: Eine erhebliche Vereinfachung wäre möglich. Damit könnte vermutlich auch die Bemessungsgrundlage verbreitert werden, was eine Senkung der Sätze ermöglichte und damit den Anreiz zur Steuerhinterziehung verminderte.

Wichtig für die Fairness eines Steuersystems ist auch, dass die Bürgerinnen und Bürger davon überzeugt sind, dass grundsätzlich alle gleich behandelt werden. Dem widersprechen viele Abzugsmöglichkeiten, mit denen bestimmte Aktivitäten subventioniert werden sollen. Abgesehen davon, dass bei genauerer Betrachtung äußerst fraglich ist, ob diese ökonomisch wirklich Sinn machen, beeinträchtigen sie die Fairness des Steuersystems, wenn sie, was in aller Regel der Fall ist, nur Beziehern hoher Einkommen offen stehen. Und Ähnliches gilt, wenn, was in den Medien behauptet wurde, Bundesländer bei der Ansiedlung von Unternehmen tatsächlich damit werben, dass sie keine strengen Betriebskontrollen machen. Was soll ein kleiner Unternehmer, der mit seinem Betrieb nicht in ein anderes Bundesland ausweichen kann, davon halten?

Zur Fairness gehört schließlich auch, dass diejenigen, die an der Schwarzarbeit massiv verdienen, entsprechend zur Rechenschaft gezogen werden. Hier geht es nicht um den kleinen Handwerksgesellen, der sich nebenher etwas verdient, sondern um jene Unternehmer, die systematisch Schwarzarbeiter (zum Teil zu Hungerlöhnen) einstellen und dabei in großem Stil Steuern und Sozialabgaben hinterziehen. Selbstverständlich kann

<sup>9</sup> Siehe R. Inglehart et al.: *Human Beliefs and Values: A Cross-Cultural Sourcebook Based on the 1999-2002 Values Surveys*, Siglo XXI Editores, Mexico 2004, Frage F116.

<sup>10</sup> Betrachtet man die Daten genauer, fällt auf, dass die Rangkorrelation für die 28 Staaten, die in beiden Stichproben enthalten sind, mit 0,546 etwas gering ist. Dies lässt Zweifel an der Aussagekraft der Daten aufkommen. Bessere Daten stehen freilich derzeit nicht zur Verfügung.

<sup>11</sup> Siehe z.B. B.S. Frey, H. Weck-Hannemann: *The Hidden Economy as an 'Unobserved' Variable*, in: *European Economic Review* 26 (1984), S. 33-53.

<sup>12</sup> Siehe z.B. R.W. McGee, I. Nickerson, W. Fees: *The Ethics of Tax Evasion: A Comparative Study of Germany and the United States*, Working Paper, Barry University, Miami, Oktober 2006.

<sup>13</sup> Siehe hierzu F. Schneider, a.a.O., S. 20.

man mit Kontrollen und Strafen nicht jegliches illegale Handeln unterbinden, aber man sollte, soweit dies möglich ist, auch nicht zulassen, dass illegales Handeln sehr profitabel wird.

#### **Politische Handlungsmöglichkeiten**

All jene Maßnahmen, welche die Fairness des Steuersystems erhöhen und damit einen indirekten Effekt ausüben, dürften auch direkt einen dämpfenden Effekt auf das Ausmaß der Steuerhinterziehung haben. Das Gleiche gilt auch für jene Maßnahmen, die den Bürgerinnen und Bürgern mehr Mitsprache in politischen Angelegenheiten geben. Wie bereits H. Weck-Hanneman und W.W. Pommerehne sowie kürzlich auch L.P. Feld und B.S. Frey gezeigt haben,<sup>14</sup> ist in den Schweizer Kantonen die Steuerhinterziehung umso geringer, je mehr direkte Mitbestimmungsrechte ihre Stimmbürger in finanziellen Angelegenheiten haben und je stärker diese damit über die Verwendung ihrer Steuergelder mitentschei-

den können. Das Gleiche dürfte auch für das Ausmaß der lokalen und regionalen Autonomie (bzw. in Deutschland jener der Bundesländer) gelten.

Es gibt somit gute Gründe zu versuchen, Schattenwirtschaft und Steuerhinterziehung einzudämmen. Dabei einzig auf das Strafrecht zu setzen, reicht jedoch nicht aus; schließlich wissen wir auch aus anderen Bereichen, dass es neben der Abschreckung wesentliche andere Faktoren gibt, die dazu führen, dass die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger in demokratischen Gesellschaften die Gesetze in aller Regel einhalten.<sup>15</sup> Es geht auch um die Hebung der Steuermoral. Dies kann nicht befohlen werden, aber die Politik ist dabei auch nicht machtlos. We-

---

<sup>14</sup> Siehe H. Weck-Hannemann, W.W. Pommerehne: Einkommensteuerhinterziehung in der Schweiz: Eine empirische Analyse, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 125 (1989), S. 515-556; sowie L.P. Feld, B.S. Frey: Trust Breeds Trust: How Taxpayers are Treated, in: Economics of Governance, 2 (2001), S. 87-99.

sentlich ist dabei, dass die Bürgerinnen und Bürger verstärkt den Eindruck erhalten, dass mit ihren Steuergeldern sinnvoll und sparsam umgegangen wird. Aber auch das Strafrecht ist dabei wichtig, es muss verhältnismäßig und fair eingesetzt werden, und es darf nicht der Eindruck entstehen, dass man die Kleinen hängt und die Großen laufen lässt.

Es ist freilich auch notwendig, dass die Anreize zur Steuerhinterziehung verringert werden. Schließlich hat diese wieder Rückwirkungen auf die Steuermoral. Und zudem zeigt das Beispiel der Schweiz, zumindest wenn man den Ergebnissen von F. Schneider (und nicht den Daten von B.S. Frey und L.P. Feld) glaubt, dass die Steuerehrlichkeit auch in einem Land mit im Vergleich zu anderen Ländern geringer Steuermoral hoch sein kann, wenn die übrigen Umstände entsprechend günstig sind.

---

<sup>15</sup> Siehe hierzu z.B. T.R. Tylor: Procedural Fairness and Compliance with the Law, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 133/2-2 (1997), S. 219-240.

---

Dieter Ondracek

## Steuerverwaltung stärken!

---

Unser Grundgesetz gibt die Besteuerung nach Leistungsfähigkeit vor. Weiter ist dort das Gleichmaß der Besteuerung bestimmt. Dies sind die Grundpfeiler einer gerechten Besteuerung. Wenn jede Mitbürgerin und jeder Mitbürger sich an die Spielregeln halten würden, wäre die Besteuerung relativ einfach durchzuführen. Leider ist aber der Steuerspartrieb ganz besonders ausgeprägt. Die

Bürgerinnen und Bürger erkennen offenbar nicht, dass unser Gemeinwesen nur funktioniert, wenn sich alle an die Spielregeln halten. Wer staatliche Leistungen fordert, muss auch bereit sein, die dafür notwendigen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen.

Ein großer Teil der Mitbürgerinnen und Mitbürger erkennt diese Grundposition an und zahlt treu und brav den Steuergroschen. An-

dere dagegen versuchen alle legalen Mittel bis zur letzten Nische auszukosten oder werden sogar gesetzesuntreu und begehen Steuerhinterziehung, um des eigenen Vorteils willen.

Wenn das Steuerrecht aber insgesamt akzeptiert werden soll, ist der Staat gehalten, die legalen Möglichkeiten der Steuerersparnis weitgehend einzuschränken und alles daranzusetzen, jene, die sich

gesetzeswidrig verhalten, an die Kasse zu holen. Wenn dies nicht im ausreichenden Maße geschieht, ist der ehrliche Steuerzahler der Dumme. Er wird aber nicht immer der Dumme sein wollen und versuchen, seine Steuern selbst zu gestalten. Der Schlüssel und die Grundvoraussetzung für eine gleichmäßige Besteuerung ist eine ausreichende Steueraufsicht.

Da nun – ausgelöst durch eine über den BND angelieferte CD-ROM – Daten und Fakten sichtbar werden, die auf umfangreiche Steuerhinterziehung hinweisen, wird deutlich, dass die Steuerverwaltung durch den Gesetzgeber nicht ausreichend in die Lage versetzt worden ist, wirksame Steueraufsicht zu üben. Politik und Gesellschaft ringen schockiert nach Atem – es wird hitzig über Steuermoral und Steuerehrlichkeit debattiert. Manche sehen das Renommee der Managerelite und damit des gesamten Wirtschaftsstandorts Deutschland in Gefahr. Gefordert werden drastische Maßnahmen im Kampf gegen Steuerhinterziehung und -kriminalität.

Das Ausmaß dieses Steuererdbebens führt zu zwei Kernfragen: Wie ist es möglich, über Jahre hinweg unbemerkt Gelder im Ausland anzulegen und Erträge zu verschweigen? Warum sorgt der Staat nicht dafür, dass alle Bürgerinnen und Bürger unterschiedslos die gesetzlich geschuldeten Steuern auch tatsächlich bezahlen?

Bei diesen zentralen Fragen zu Steuergerechtigkeit und -moral wird zumindest dem Arbeitnehmer schnell klar, dass er in aller Regel im Hintertreffen ist. Selbst wenn er sich illegale Vorteile verschaffen wollte, hätte er nur sehr begrenzte Möglichkeiten, steuerunehrlich zu sein. Schwarzarbeit und ein paar

kleinere Falschangaben in der Steuererklärung sind die einzigen ihm bleibenden Schlupflöcher. Von seinem Verdienst behält der Arbeitgeber die Lohnsteuer ein und führt sie direkt an das Finanzamt ab. Höhere Werbungskosten oder Sonderausgaben müssen jährlich beim Finanzamt geltend gemacht werden.

Bei den übrigen Einkommensarten stellt sich die Situation anders dar. Die Einkünfte aus Gewerbebetrieb, aus selbstständiger Arbeit, aus Land- und Forstwirtschaft, aus Vermietung und Verpachtung und aus Kapitalerträgen müssen dem Finanzamt umfassend erklärt werden, damit die vollständigen Steuern berechnet und erhoben werden können. Kontrollmechanismen gibt es in diesen Bereichen nur wenige.

Die Unehrlichkeit und damit die Steuerhinterziehung beginnt bei einer falschen oder unvollständigen Steuererklärung. Dies kann aus Versehen geschehen, oder die Erklärung wird mit voller Absicht falsch abgegeben. Die Finanzverwaltung ist gehalten, im Veranlagungsverfahren die Steuererklärung auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit hin zu prüfen. Der Bearbeiter im Finanzamt muss dabei im Grundsatz von der Richtigkeit der Steuererklärung ausgehen, wobei Auffälligkeiten und Unplausibilitäten eigentlich aufgeklärt werden müssten. An dieser Stelle beginnt das Dilemma der Steuerverwaltung.

### **Drastischer Anstieg der Fallzahlen**

Im Bundesgebiet sind die steuerlich relevanten Fallzahlen von 37 318 722 im Jahr 2001 auf 38 425 264 im Jahr 2006 gestiegen. Dies ist ein Anstieg von 1,1 Mio. Fallzahlen oder 2,9%. Das Personal in der Steuerverwaltung verringerte sich im gleichen Zeit-

raum von 117 969 auf 107 245 Beschäftigte, also um 10 427 oder 9,1%. Steigende Arbeitsfallzahlen in der Innendienstveranlagung verbunden mit sinkendem Personalbestand führen unweigerlich dazu, dass nicht mehr ausreichend Zeit dafür zur Verfügung steht, Steuererklärungen auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit hin zu überprüfen.

Für den oben genannten Zeitraum stieg die Zahl der Unternehmen im Bundesgebiet von 4 814 392 auf 5 088 990, was einen Anstieg von 274 000 Betrieben oder 5,7% bedeutet. Die Zahl der Betriebe stieg im Bundesgebiet von 6 961 002 auf 7 340 639 und damit um 5,5%. Die Zahl der Betriebsprüfer dagegen sank für den Zeitraum 2001 bis 2005 von 11 019 auf 10 619 Prüferinnen und Prüfer. Folge war, dass die Zahl der Betriebsprüfungen um rund 10 000 abnahm. Trotzdem stieg das durch Betriebsprüfungen festgestellte Mehrergebnis von 12,679 Mrd. auf 13,534 Mrd. Euro. Pro Prüfer waren dies im Jahr 2005 1,27 Mio. Euro – rein rechnerisch entfallen auf einen Prüfer 691 Unternehmen.

Die Zahl der Steuerfahndungsprüfer stieg im Bundesgebiet von 2071 auf 2100 geringfügig an. Das durch die Fahndung erwirtschaftete Mehrergebnis stieg von 1,523 Mrd. auf 1,720 Mrd. Euro. Im Durchschnitt entfallen auf einen Fahnder 3495 Unternehmen – auf die Steuerfälle bezogen bedeutet dies pro Fahnder 18 297 Fälle.

### **Leistungsgrenze der Steuerverwaltung erreicht**

Bei diesen Zahlen wird deutlich, dass die Steuerverwaltung insgesamt an ihrer Leistungsgrenze angelangt ist. Vor allem die Steuerfahndung hat nicht nur die Aufgabe, eingehende Verdachtsanzeigen und -meldungen auszuwerten und

entsprechend umzusetzen, sondern sie hat darüber hinaus auch aktive Steueraufsicht zu üben. Dieses Aufgabenfeld liegt jedoch weitgehend brach, da die notwendigen personellen Kapazitäten nicht vorhanden sind.

### **Steueroasen sind längst bekannt**

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft thematisierte frühzeitig und nachdrücklich die personellen Fehlentwicklungen in der Steuerverwaltung. Warnungen, Vorschläge und Forderungen der Deutschen Steuer-Gewerkschaft wurden von den politisch Verantwortlichen in der Vergangenheit nicht oder nur halbherzig aufgenommen. Fälle von Steuerhinterziehung, wie sie jetzt aus der Liechtenstein-Aktion bekannt werden, hätten teilweise auch von der Steuerverwaltung selbst aufgedeckt werden können. So wurde bereits im Jahr 1994 von der Steuerfahndung in Nordrhein-Westfalen eine Geldspur nach Luxemburg aufgedeckt. Zentrale Fahndungsermittlungen bei sämtlichen deutschen Großbanken förderten dabei Erstaunliches zu Tage. Deutsche Banken halfen bei der Verschleierung von Überweisungen in Richtung Luxemburg kräftig mit. Nummernkonten und Phantasienamen wurden aufgedeckt und in langwierigen Ermittlungen enttarnt. Mehrere einhunderttausend Fälle wurden in den 90er Jahren aufgedeckt. Im Gegensatz zum aktuellen Steuerskandal waren die Einzelbeträge jedoch nicht so groß und die Namen der Steuerhinterzieher nicht so spektakulär, weshalb die Öffentlichkeit von den Ermittlungen auch nur teilweise Kenntnis nahm. Der Aufschrei in der Bevölkerung war nicht vorhanden, die Politik nahm die Missstände nicht zum Anlass für legislatives Handeln.

Die Steueroase Liechtenstein ist den Fahndern als Hort doppelter Sicherheit längst bekannt. Das Schweizer Bankgeheimnis, zusätzlich getarnt durch Stiftungen mit Decknamen und Briefkästen bei denen nur die Treuhänder sichtbar werden, lädt zur Steuerhinterziehung und -gestaltung geradezu ein. Es ist damit nur eine Frage der Zeit, bis auch Informationen aus der Schweiz auftauchen.

Was ist zu tun, um das Phänomen der Steuerhinterziehung einzudämmen, die von weiten Teilen der Bevölkerung als eine Ursache fehlender Steuergerechtigkeit empfunden wird?

### **Personal verstärken**

Eine der Kernforderungen der Deutschen Steuer-Gewerkschaft in einem effektiven Kampf gegen Steuerunehrlichkeit und -hinterziehung ist die Verstärkung des Personals der Steuerverwaltung. Der Innendienst in den Finanzämtern ist personell so auszustatten, dass mehr Zeit für die Bearbeitung einzelner Sachverhalte bleibt, um Unplausibilitäten zu erkennen und diesen nachgehen zu können. Mindestens 5000 Arbeitskräfte zusätzlich werden dafür benötigt. Neben der spürbaren Verstärkung des Innendienstes müssen vor allem Betriebsprüfung und Steuerfahndung personell aufgestockt werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass es zeitnah zu einer Betriebsprüfung kommen kann, muss dabei erkennbar erhöht werden. Rein rechnerisch werden derzeit im Bundesdurchschnitt etwa 3% der Betriebe jährlich geprüft. Im Gesamtdurchschnitt ist alle 33 Jahre mit einem Betriebsprüfer zu rechnen. Eine solche Prüfungsquote lädt zur Steuerunehrlichkeit ein. Nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft sind wenigstens 4000

Prüfer mehr erforderlich, um deutlich zu machen, dass in kürzeren Abständen mit Betriebsprüfungen zu rechnen ist.

Notwendig ist aber auch, die Zahl der Steuerfahnder von derzeit 2100 um mindestens 1000 Kolleginnen und Kollegen aufzustocken. Auch ohne solche Fahndungssonderaktionen wie die Liechtenstein-Affäre liegt in den Fahndungsstellen Arbeit für mehrere Jahre auf Halde. Um international tätige Betrüger wirkungsvoll stellen zu können, ist die Einrichtung einer Bundessteuerfahndung notwendig. Erfahrene Steuerfahnder können in dieser neuen Bundesbehörde dann vor allem für grenzüberschreitende Steuerkriminalität zuständig sein.

### **Deckung des Personalbedarfs sicherstellen!**

Im Zuge der weiteren politischen Debatten zur Föderalismuskommission II ist es notwendig, dass der in einer bundeseinheitlich erhobenen Personalbedarfsberechnung ausgewiesene Personalbedarf in den Ländern verpflichtend gedeckt wird. Steuermehreinnahmen, die die Länder infolge verstärkter Außenprüfungen erzielen, müssen im Land verbleiben und dürfen nicht an den Bund oder über den Länderfinanzausgleich abgeführt werden. Nur so haben die Länder ein wirkliches Interesse daran, mehr Steuern zu generieren und die Steuerpolitik nicht als wirtschaftliche Standortpolitik zu missbrauchen.

### **Steuervereinfachung notwendig**

Effektives Mittel im Kampf gegen Steuerhinterziehung und -kriminalität ist eine durchgreifende Steuervereinfachung. Auf der einen Seite würden sich Fallzahlen und damit der Aufgabenzuwachs der Steuerverwaltung entscheidend verrin-

gern. Daneben stärken klare steuerrechtliche Strukturen die Akzeptanz beim Steuerbürger.

Notwendig wäre aus Sicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft, die bestehenden Strafrahmen in Fällen von Steuerhinterziehung auszuschöpfen und weniger „Deals“ – beispielsweise Einstellung gegen Geldstrafe oder durch Strafbefehle – mit Steuerpflichtigen zuzulassen. Mit der zum Jahreswechsel 2007/2008 wirksamen Abschaffung des Straftatbestandes der gewerbs- oder bandenmäßigen Steuerhinterziehung nach § 370 a Abgabenordnung hat der Gesetzgeber nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft darüber hinaus ein falsches Signal in Richtung Steuerkriminalität gesendet, denn die Tathandlungen werden mit § 370 Abgabenordnung nur noch als Vergehen sanktioniert. Gerade aus Praxis-sicht ist es nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft bei schwerem Steuerbetrug strafpolitisch verfehlt, diesem Täterkreis die strafbefreiende Selbstanzeige nach § 370 a Abgabenordnung zu ermöglichen.

### **Abgeltungsteuer ist abzuschaffen**

Die Steuerhinterziehungsrate fällt gerade bei den Einkünften aus Kapitalvermögen und bei den verwirklichten Spekulationsgewinnen bei Wertpapierverkäufen besonders hoch aus. Für diesen Bereich hatte der Gesetzgeber zunächst den richtigen Ansatz gewählt, die Ertragnisaufstellung in Form der Anlage KAP anzupassen und in den Ertragnisaufstellungen auch die Spekulationsgewinne auszuweisen. Nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft wäre es richtig gewesen, diese Ertragnisaufstellung elektronisch der

Steuerverwaltung zuzuleiten, so wie dies bei Rentenmitteilungen und Lohndaten geschieht.

Stattdessen ging der Gesetzgeber den falschen Weg und entschied sich für eine definitive Abgeltungsteuer mit einem Satz von 25%. Dadurch wird die Einkunftsart Kapitalvermögen im Vergleich zu den anderen sechs Einkommensarten privilegiert und begünstigt. Für diese Sonderbehandlung bestehen nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft keine Rechtfertigungsgründe. Vielmehr geht davon das Signal aus, dass der Staat Kapitaleinkünfte schonender besteuern will als andere Einkünfte.

Die Abgeltungsteuer erschwert zudem künftig das Aufdecken von Unplausibilitäten und Steuerhinterziehung, weil wichtige Verprobungsmöglichkeiten fehlen. Bei großen Einkommensbeziehern ist davon auszugehen, dass nicht jährlich sämtliche Einkünfte für den Konsum ausgegeben werden – vielmehr sammelt sich Kapital an. In der Steuererklärung müssten solche Kapitalerträge auftauchen, wenn nicht, wären in einem solchen Fall Nachforschungen geboten. Künftig kann diese Plausibilitätsprüfung nicht mehr vorgenommen werden, weil der Großteil der Kapitalerträge unter die Abgeltungsteuer fällt und damit in der Einkommensteuererklärung nicht mehr sichtbar wird. Die Abgeltungsteuer macht das Steuerrecht darüber hinaus komplizierter und unübersichtlicher – die Deutsche Steuer-Gewerkschaft fordert daher die Rücknahme dieser gesetzlichen Regelung.

### **Steuerschulpflöcher in Europa schließen**

Als Konsequenz aus der Liechtenstein-Affäre ist die europäi-

sche Zinsrichtlinie zu korrigieren. Das Kontrollmitteilungsverfahren muss obligatorisch werden – die Ausnahme, anstelle des Kontrollmitteilungsverfahrens eine Abgeltungsteuer zu erheben, ist abzuschaffen. Weiterhin muss die Zinsrichtlinie sämtliche Konteninhaber erreichen. Heute greift die Meldepflicht bzw. der Abgeltungsabzug nur bei Konten, die von natürlichen Personen eingerichtet werden. Dieser Umstand lädt gerade dazu ein, Briefkastenfirmen oder Stiftungen dazwischen zu schalten.

Weiterhin ist auf Bundesebene eine zentrale Stelle einzurichten, die gezielt Finanzströme in Steueroasenländer beobachtet, registriert und auswertet. Für solche Vorgänge sind Meldepflichten der Banken einzuführen. Die Grundsätze der Geldwäscherichtlinie sind auch für die Bekämpfung der Steuerhinterziehung auszubauen.

Nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft muss sichergestellt werden, dass sich Steuerpflichtige künftig nicht mehr durch Wohnsitzverlagerungen der deutschen Besteuerung entziehen können. Die unbeschränkte Steuerpflicht ist nicht an den Wohnort, sondern an die Staatsbürgerschaft zu knüpfen.

Der Staat steht seinen gesetzestreuem Bürgerinnen und Bürger gegenüber in der Pflicht, alles dafür zu tun, auch von den Steuerunehrlichen die Steuern einzutreiben. Nur unter dieser Bedingung wird das Steuerrecht akzeptiert. Der Staat ist verpflichtet, das Gleichmaß der Besteuerung sicherzustellen, anderenfalls würde das gesamte Steuerrecht gegen unser Grundgesetz verstoßen.