

Dieter Cansier

Kontrollen und Sanktionen zur Eindämmung der Zinssteuer-Flucht

Im Februar 2006 hat die Bundesregierung ein Gesetz zur Verschärfung von Finanzkontrollen verabschiedet. Welche Rolle spielen Sanktionen im Kalkül von Steuerhinterziehern? Welche Kosten-Nutzen-Berechnungen stellen Steuerbetrüger an?

Die Bundesregierung steht vor dem doppelten Problemen der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Konsolidierung des öffentlichen Haushaltes. Die hohe Arbeitslosigkeit ist das Grundproblem seit vielen Jahren, und seit 2002 wird die innerhalb der Europäischen Währungsunion vereinbarte Grenze der Nettoneuverschuldung von 3% des BIP überschritten. Beide Aufgaben verlangen im Prinzip gegenläufige Maßnahmen, entweder Steuersenkungen und Ausgabenkürzungen oder das Gegenteil. Diese Konfliktsituation wird verschärft durch den internationalen Steuerwettbewerb. Deutschland gilt als Hochsteuerland. Kapital ist sehr mobil und weicht in Länder mit niedrigen Steuersätzen aus. Konsequenzen für Deutschland sind Steuerausfälle, Beeinträchtigung des Wirtschaftswachstums und Arbeitslosigkeit. Um aus dieser Problemlage herauszukommen, setzen Bund und Länder unter anderem auf ein verstärktes Vorgehen gegen den Steuermisbrauch.¹ Dem deutschen Fiskus entgehen jedes Jahr durch Betrugsdelikte bei der Umsatzsteuer, der Einkommensteuer und den speziellen Verbrauchsteuern zweistellige Milliardenbeträge. Wenn es gelänge, die Steuerhinterziehung deutlich einzudämmen, ergäbe sich ein wichtiger Beitrag sowohl zur Haushaltskonsolidierung als auch zu mehr Steuergerechtigkeit und Investitionseffizienz, ohne dass mit negativen Beschäftigungseffekten zu rechnen wäre.

Die Politik setzt auf eine Verschärfung von Steuerprüfungen und Steuerfahndung.² Wichtig für die Wirksamkeit ist aber auch das Sanktionssystem. Um diesen Aspekt nicht aus dem Auge zu verlieren, soll in dieser Arbeit eine integrative Betrachtung beider Ansätze vorgenommen werden. Die Ausführungen stehen im Kontext der Problematik des internationalen Steuerwettbewerbs und beziehen sich deshalb sowohl auf die Hinterziehung von Zinssteuern im Inland als auch im Ausland. Sie gehen der Frage nach, wie

der Anreiz zur Steuerhinterziehung reduziert werden kann. Analoge Überlegungen ließen sich für die anderen Betrugsdelikte anstellen.

Die Überlegungen basieren auf dem finanzwissenschaftlichen Standardmodell der Steuerhinterziehung.³ Ein potentieller Täter, der seine Entscheidung für oder gegen Steuerhinterziehung rational plant, stellt für sich ein Risikokalkül auf. Geht die Steuerhinterziehung gut, dann spart er Steuern ein, hat er Pech und wird er entdeckt, dann treffen ihn Steuernachzahlungen, Verzugszinsen und Strafen. Zentrale Entscheidungsparameter sind für ihn die Steuerdifferenzen im In- und Ausland, die Intensität der Finanzkontrollen und die damit verbundene Entdeckungswahrscheinlichkeit, die Höhe der Strafen und sonstigen Nachteile bei Entdeckung sowie die Kosten eigener Risikominderungsmaßnahmen. Der Täter ist bereit, ein gewisses Risiko hinzunehmen, deshalb ist die Unterscheidung zwischen der erwarteten und der kritischen Entdeckungswahrscheinlichkeit wichtig. Erst von einer bestimmten Risikoschwelle ab reagiert er auf eine mögliche Entdeckung und unterlässt die Steuerhinterziehung.

Geldstrafen und Risikoschwellen

Ein potentieller Täter wägt den möglichen Nachteil in Form der Geldstrafe gegen den möglichen Vorteil in Höhe der Steuerersparnis ab. Hier soll nur die Geldstrafe und die Steuerminderung durch die Hinterziehung berücksichtigt werden. Außerdem wird risikoneutrales Verhalten unterstellt. Dass im Falle der Entdeckung der hinterzogene Steuerbetrag nachgezahlt werden muss, ist im Modell berücksichtigt, nicht dagegen die Zahlung von Verzugszinsen. Es seien S die denkbare Geldstrafe und p die zugehörige Eintrittswahrschein-

¹ Vgl. Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11.11.2005, insbesondere S. 64 ff.

² Vgl. Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Verringerung steuerlicher Missbräuche und Umgehungen, BT-Drucksache 16/520 vom 2. Februar 2006.

³ Vgl. M. G. Allingham, A. Sandmo: Income Tax Evasion: A theoretical analysis, in: Journal of Public Economics, 1. Jg. (1972), S. 323 ff.

Prof. Dr. Dieter Cansier, 65, lehrte Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Universität Tübingen.

lichkeit der Betrugsentdeckung (insgesamt $p \cdot S$) und V der Steuervorteil aus der Hinterziehung und $1 - p$ die zugehörige Nichtentdeckungswahrscheinlichkeit (insgesamt $(1 - p) \cdot V$). Die Risikoschwelle p^* ergibt sich als diejenige Wahrscheinlichkeit, bei welcher der erwartete Vorteil gleich dem erwarteten Nachteil ist:

$$(1) \quad p^* \cdot S = (1 - p^*) \cdot V \text{ oder } p^* = V / (V + S)$$

Beträgt p^* beispielsweise 40% und die tatsächliche Entdeckungswahrscheinlichkeit 20%, dann fällt die Entscheidung zugunsten der Steuerhinterziehung aus. Erst wenn das Risiko über 40% hinausgeht, wird der Entscheider zur Steuerehrlichkeit bewegt.

Schauen wir uns dazu die Strafregelungen in Deutschland an (§ 40 StGB). Allgemeines Prinzip ist die Bestrafung nach den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen des Täters (§ 40 Abs. 2 StGB). Bei einfacher Steuerhinterziehung nach § 370 Abgabenordnung wird eine Freiheitsstrafe von einem Monat bis fünf Jahren oder eine Geldstrafe verhängt. Bei Hinterziehungsbeträgen bis zu 5000 Euro bis 7500 Euro – teils auch bis 50 000 Euro – werden in den einzelnen Bundesländern die Strafverfahren eingestellt und wird nur eine Geldbuße erhoben. Der Täter gilt dann nicht als vorbestraft. Für Geldstrafen und Geldbußen trifft die gleiche Bemessungsregelung zu. In der Bandbreite von 7500 bis 250 000 Euro werden Steuerstraftaten regelmäßig mit Geldstrafen in Form eines Strafbefehls sanktioniert.⁴ Die Geldstrafe bestimmt sich nach der Anzahl der Tagessätze und der Höhe der Geldstrafe je Tagessatz. Die Geldstrafe beträgt mindestens fünf und höchstens 360 volle Tagessätze. Die Anzahl der Tagessätze ist nach den Strafmaßtabellen der Oberfinanzdirektionen progressiv mit der Höhe des Steuerhinterziehungsbetrages gestaffelt. Die Strafmaßtabellen der 19 deutschen Oberfinanzdirektions-Bezirke weisen unterschiedliche Progressionsgrade auf.⁵ Am unteren Ende stehen die Finanzdirektionen Freiburg und München – als Nachbarregionen zur Schweiz und zu Österreich für Täter besonders interessant –, am oberen Ende die Finanzdirektionen Berlin, Düsseldorf, Frankfurt und Hamburg.

Der Tagessatz wird nach dem geschätzten Jahresnettoeinkommen geteilt durch 360 Tage ermittelt. Das Gericht geht in der Regel von dem Nettoeinkommen aus, das der Täter durchschnittlich an einem Tag hat oder hätte haben können. Durch die Tagesgeldstrafe

soll dem Täter in einem Zeitraum, welcher der Anzahl der verhängten Tagessätze entspricht, das gesamte Nettoeinkommen entzogen werden. Das Nettoeinkommen entspricht in etwa dem zu versteuernden Einkommen abzüglich Einkommensteuer. Ein Tagessatz wird auf höchstens 5000 Euro festgesetzt. Das entspricht im Maximum einem Jahresnettoeinkommen von 1,8 Mio. Euro. Unter Umständen kann auch das Vermögen herangezogen werden (§ 43a StGB).

In besonders schweren Fällen besteht die Strafe aus einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren. Das trifft nach § 370 Abs. 3 Ziff. 1 Abgabenordnung für denjenigen zu, der „aus grobem Eigennutz in großem Ausmaß Steuern verkürzt oder nicht gerechtfertigte Steuervorteile erlangt“. Freiheitsstrafen zwischen ein und zwei Jahren auf Bewährung werden regelmäßig bei Steuerhinterziehungen zwischen 250 000 Euro bis 500 000 Euro verhängt, bei höheren Hinterziehungsbeträgen, insbesondere über 1 Mio. Euro, ergeht eine Haftstrafe ohne Bewährung.⁶

Im Folgenden wird von einer Geldstrafe ausgegangen, und es wird die Geldstrafenstaffelung der Oberfinanzdirektion-Frankfurt (zweithöchste Progression) zugrunde gelegt. Für verschiedene Zahlenbeispiele sind die Risikoschwellen nach Gleichung 1 berechnet (vgl. Tabelle). Die Berechnungsangaben dazu finden sich in der Übersicht.

Zwei Beispiele

Betrachten wir zwei Beispiele näher:

1. Eine Einzelperson weist ein wahres zu versteuerndes Einkommen von 60 000 Euro auf. Sie plant Zinseinkommen in Höhe von 10 000 Euro zu verheimlichen. In Deutschland unterliegt sie dem Spitzengrenzsteuersatz der Einkommensteuer von 42% plus Solidaritätszuschlag von 5,5%, insgesamt von 44,31%. Sie hinterzieht Steuern in Höhe von 4431 Euro. Im Niedrigsteuereiland zahlt sie 1500 Euro an Steuern. Der Hinterziehungsvorteil beläuft sich auf 2931 Euro. (Dafür wurde bei einem Zinssatz von 5% ein Geldvermögen von 200 000 Euro im Ausland deponiert. Die Rendite der Transaktion beläuft sich auf 1,47% p.a.) Die Geldstrafe wird wie folgt ermittelt: Für den hinterzogenen Steuerbetrag von 4431 Euro fehlt in der Strafmaßtabelle für den Oberfinanzdirektions-Bezirk Frankfurt eine konkrete Angabe. Die Geldstrafe liegt zwischen 20 und 40 Tagessätzen. Eine Schätzung von 35 Tagessätzen erscheint realistisch. Das echte Jahresnettoeinkommen beträgt 41 763 Euro (60 000 Euro minus 18 238,73 Einkommensteuer plus Solidaritätszuschlag). Die Geldstrafe beläuft sich dann auf 4060

⁴ Vgl. M. Füllsack: Grundlagen der Strafzumessung, in: Praxis Steuerstrafrecht 4/2005, S. 94.

⁵ Vgl. Strafmaßtabellen für ganz Deutschland, Praxis Steuerstrafrecht 11/98, S. 224 f. Der Höchstsatz wird bei den Oberfinanzdirektions-Bezirken Berlin ab 37 500 Euro, Düsseldorf und Frankfurt ab 45 000 Euro und Chemnitz ab 50 000 Euro Steuerschulden erreicht. Bei den anderen Oberfinanzdirektions-Bezirken tritt dies erst ab deutlich höheren Beträgen ein.

⁶ Vgl. M. Füllsack, a.a.O.

Angaben zu den Berechnungsbeispielen

1. Das zu versteuernde Jahreseinkommen unterliegt der aktuellen Einkommensteuer plus dem Solidaritätszuschlag auf die Einkommensteuer von 5,5%.
2. Im Ausland erzielte Zinseinkünfte werden in Deutschland nicht versteuert, so dass Zinssteuern hinterzogen werden.
3. Im Steuerfluchtland wird eine Quellensteuer auf die Zinseinkünfte von 15% erhoben.
4. Der Steuerhinterziehungsvorteil für den Täter beträgt Zinseinkünfte \cdot Quellensteuer.
5. Die Geldstrafe bemisst sich nach dem (wahren) Jahresnettoeinkommen dividiert durch 360 multipliziert mit der Anzahl der Tagessätze.
6. Die Anzahl der Tagessätze bemisst sich nach der Höhe des hinterzogenen Steuerbetrags nach Maßgabe der Geldstrafenstaffelung des Oberfinanzdirektions-Bezirks Frankfurt.

Euro. Aus allem folgt eine kritische Entdeckungswahrscheinlichkeit von (gerundet) 42%.

2. Für eine andere Person trifft die maximale Geldstrafe (360 Tagessätze à 5000 Euro = 1 800 000 Euro) zu. Von dem angenommenen echten zu versteuernden Jahreseinkommen in Höhe von 3,2 Mio. Euro soll 25% als ausländisches Zinseinkommen hinterzogen werden (hinterzogene Steuer in Deutschland 354 480 Euro). An Quellensteuer sind im Ausland 120 000 Euro zu zahlen. Der Hinterziehungsvorteil beträgt 234 480 Euro. Die Risikoschwelle liegt bei 11,5%.

Man erkennt leicht, dass die Risikoschwellen mit steigenden Einkommen fallen und dass sie bei mittleren Einkommen besonders hoch sind. Bezieher höchster Einkommen haben insofern einen stärkeren Anreiz, sich ehrlich zu verhalten. Bei Abänderung der Zahlenbeispiele würden die Risikoschwellen höher liegen, sofern

- im Niedrigsteuerland keine Zinssteuer erhoben wird,
- in Deutschland ab 2007 der Spitzengrenzsteuersatz der Einkommensteuer von 42% auf 45% angehoben wird (einschließlich Solidaritätszuschlag auf 47,475%) und
- größere Geldbeträge hinterzogen werden.

Bei einer genaueren Berechnung der Risikoschwellen müssten zusätzliche Faktoren berücksichtigt werden:

- Die Finanzbehörde wird im Falle der Entdeckung einer (größeren) Steuerhinterziehung misstrauisch.

Kritische Entdeckungswahrscheinlichkeiten¹

	Wahres zu versteuerndes Einkommen Y (in Euro)			
	30 000	60 000	120 000	240 000
Wahre Steuerschuld (in Euro)	6 133	18 255	44 823	97 995
Hinterzogene Zinseinkünfte (HZ) ² (in Euro)				
5 000	51%			
10 000	-	42%		
20 000	-	-	28,5%	
30 000	-	-	27,5%	
40 000	-	-	-	17,5%
60 000	-	-	-	17%

¹ Bei einer Zinssteuer von 15% im Niedrigsteuerland – Geldstrafenstaffelung des Oberfinanzdirektions-Bezirks Frankfurt. Gerundete Zahlen, weil für die Steuerhinterziehungsbeträge teilweise keine genauen Angaben über die Anzahl der Tagessätze vorliegen und dafür eine Schätzung vorgenommen werden musste. ² In den Fällen 5 000 bis 20 000 und 40 000 beträgt das Verhältnis HZ/Y 16,67% und für 30 000 und 60 000 beträgt es 25%.

Sie kann sich frühere Steuerklärungen vornehmen. Weil der Hinterzieher sicherlich das Geldvermögen schon längere Zeit im Ausland deponiert hat, werden auch früher Zinsen angefallen sein, die er nicht deklariert hat. Dadurch erhöht sich die von ihm erwartete Geldstrafe. Außerdem wird das Finanzamt vermutlich zukünftige Steuererklärungen kritischer prüfen. All dies sind für den Zensiten Kosten der aktuellen Steuerhinterziehungsplanung, die seine Risikoschwelle reduzieren.

- Auch Betrüger verhalten sich eher risikoscheu und gewichten einen gegebenen möglichen Steuervorteil geringer als eine gleich hohe mögliche Geldstrafe. Auch dadurch verringert sich die Hinterziehungsbereitschaft.
- Verzugszinsen sind auf den hinterzogenen Steuerbetrag zu zahlen. Im Niedrigsteuerland hatte der Täter zwischenzeitlich die Möglichkeit, seinen Hinterziehungsertrag zinsbringend anzulegen. Der hinterzogene Steuerbetrag in Deutschland ist aber größer. Bei vergleichbaren Zinssätzen erhöhen deshalb die Verzugszinsen seine Risikoempfindlichkeit.

Trotz dieser Modifikationen besitzt die hier ins Auge gefasste Methode der Ermittlung kritischer Risikoschwellen den beträchtlichen Vorteil, dass quantitative Angaben über die Risikobereitschaft mit einem hohen Grad an Objektivität gemacht werden können, die dem Politiker helfen, das Ausmaß der Steuerhinterziehung besser einzuschätzen.

Kontrollen und erwartetes Entdeckungsrisiko

Innerhalb Deutschlands und zwischen 22 EU-Ländern ist seit Mitte 2005 für Zinseinkünfte ein Kontrollsystem durch Informationsaustausch und Kontenabfragen bei den Banken eingeführt worden. Wegen

der Zinsabschlagsteuer (plus Solidaritätszuschlag) lohnte sich die Steuerhinterziehung in Deutschland bisher ohnehin nur für Einkommensbezieher, deren marginaler Einkommensteuersatz über 31,65% lag. Das betraf Bezieher von zu versteuernden Einkommen in der Größenordnung von mindestens 30 000 Euro (Ledige) bzw. 60 000 Euro für zusammen veranlagte Ehepaare. Für die Mehrverdiener hat sich die Welt ab 1. April 2005 entscheidend geändert (Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit). Auf Ersuchen der Finanzämter müssen die Banken die Stammdaten aller ihrer Kunden in Deutschland der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht mitteilen (Name, Adresse, Verfügungsberechtigte und Zeitpunkt von Eröffnungen und Schließungen von Konten). Sämtliche Geldinstitute müssen technische Schnittstellen einrichten, damit die Ämter die Daten jederzeit selbständig und heimlich abrufen können. Bis vor kurzem war es den Finanzämtern nur möglich, im Verdachtsfall die Banken für Informationen zu kontaktieren. Dabei mussten sie bereits Kenntnis von den Konten besitzen. Auskunftersuchen „ins Blaue hinein“ waren unzulässig. Durch das neue Gesetz können die Finanzämter nun leicht erfahren, bei welchem Kreditinstitut ein Steuerpflichtiger Konten hat. Für die Auskunft bedarf es keines strafrechtlich begründeten Verdachtes. „Es genügt vielmehr, wenn aufgrund konkreter Momente oder aufgrund allgemeiner Erfahrung ein Kontenabruf zur Verifikation der Angaben des Steuerpflichtigen angezeigt ist.“⁷ Das ermöglicht den Finanzämtern eine einfachere und wirksamere Überprüfung der Steuererklärungen als bisher. Das Risiko, entdeckt zu werden, hat sich also für Hinterzieher deutlich erhöht.

Auch die Steuerhinterziehung in der Europäischen Union ist riskanter geworden. 22 EU-Mitgliedsländer haben sich seit Juli 2005 auf einen automatischen Informationsaustausch geeinigt.⁸ Wenn ein in Deutschland Steuerpflichtiger auf einem Konto in einem dieser EU-Länder Zinsen erhält, werden diese dem Bundesamt für Finanzen gemeldet. Dieses informiert dann das zuständige Finanzamt vor Ort. Drei EU-Länder – Belgien, Luxemburg und Österreich – haben am Bankengeheimnis festgehalten und nehmen nicht an dem Meldesystem teil. Es sind gerade die bisherigen prominenten Kapitalfluchtländer in der EU. Diese Länder haben sich stattdessen verpflichtet, eine harmonisierte Quellensteuer auf Zinseinkünfte von Ausländern zu erheben. Die Einnahmen gehen zu

75% an das Wohnsitzland des Anlegers.⁹ Die Quellenabgabe beträgt ab Mitte 2005 bis 2007 15%, ab 2008 20% und ab 2011 35%. Die Einigung auf diese Lösung war möglich, nachdem fünf europäische Drittstaaten (Schweiz Andorra, Liechtenstein, Monaco und San Marino) in Verträgen mit der EU diese Regelung übernommen haben. Entsprechende Abkommen wurden auch mit den von den EU-Mitgliedstaaten abhängigen Steueroasen-Gebieten unterzeichnet.

Diese Regelungen haben sicherlich zu einer gewissen Reduzierung des gesamten Betrugsumfangs geführt,¹⁰ sie haben aber auch den Strom der Steuerflüchtigen in die „nicht kooperativen“ Staaten umgelenkt. Die hier jetzt geltenden Steuersätze sind zwar teils höher als früher, sie liegen aber immer noch deutlich unter den Grenzsteuersätzen für mittlere und hohe Einkommen in Deutschland. Interessanterweise betrug in der Schweiz bisher die Quellenabgabe für Ausländer bereits 35%.¹¹ Dieser Satz wird jetzt erst ab 2011 wieder erreicht.

Es gibt zwar keine seriösen Angaben zur Zinssteuerflucht, jedoch geht die allgemeine Einschätzung dahin, dass die Hinterziehung beträchtlich sein dürfte. Das erwartete Entdeckungsrisiko ist für potentielle Hinterzieher offensichtlich insbesondere in den Ländern ohne internationale Kontrollen häufig geringer als die Risikoschwelle. Diesen Schluss legt wenigstens die Theorie nahe. Natürlich kann Steuerflucht auch andere Gründe als die Umgehung der deutschen Zinssteuer haben.

Kombinierter Einsatz von Kontrollen und Geldstrafen

Welche Folgerungen kann man aus den Überlegungen für die Steuerpolitik ziehen? Schärfere Kontrollen erhöhen das tatsächliche Entdeckungsrisiko, und schärfere Strafen senken die individuellen Risikoschwellen. Jede Maßnahme für sich ist in ihrer Wirksamkeit eingeschränkt:

- Verschärfte Finanzkontrollen erhöhen das Entdeckungsrisiko, greifen aber bei Personen mit hohen Risikoschwellen nicht.

⁹ Dann lassen sich für diese Länder erstmals verlässliche Zahlen zum Volumen der hinterzogenen Zinseinkünfte berechnen.

¹⁰ In manchen der 22 EU-Mitgliedsländer wurden bis dato (Stand: Ende 2004) für Ausländer keine Quellensteuern auf Zinsen erhoben, so beispielsweise in Dänemark, Finnland, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich und Schweden sowie in einigen der neuen EU-Mitgliedsländer. Vgl. WM Datenservice: Finanzinstrumente und Steuern 2004, www.wmdaten.com, S. 16 f.

¹¹ Diese Steuer konnte der Steuerpflichtige mit einem Antrag und einer Bescheinigung des Wohnsitzfinanzamtes in Deutschland in voller Höhe zurückfordern. Nach dem neuen Abkommen behalten die Schweizer Banken einen so genannten Steuerrückbehalt in Höhe von zunächst 15% der Bruttoeinnahmen vom Steuerpflichtigen ein.

⁷ Bundesministerium der Finanzen: Fragen und Antworten zur Einführung der Kontenabruhmöglichkeit der Finanzbehörden ab 1. April 2005, Pressemitteilung vom 15.2.2005.

⁸ Vgl. Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen, Amtsblatt der Europäischen Union, L 157/38, 26.6.2003.

- Höhere Geldstrafen vermindern zwar die Risikoschwellen, zeitigen aber bei Personen mit geringem erwarteten Entdeckungsrisiko keine Wirkung.

Effektiver ist die Doppelstrategie der Erhöhung des Entdeckungsrisikos und der Absenkung der Risikoschwellen durch verschärfte Kontrollen und Sanktionen.

Es ist noch ein weiterer Zusammenhang zu beachten. Auch wer sich entschieden hat, Steuern zu hinterziehen, will sich absichern. Er wird versuchen, durch eigene Aufwendungen das von ihm erwartete Entdeckungsrisiko zu verringern. Er stellt dazu ebenfalls ein Vorteils-Nachteils-Kalkül an. Den zusätzlichen Aufwendungen steht als Ertrag die zusätzliche Sicherheit gegenüber, nicht entdeckt zu werden. Übersteigt der Ertrag die Kosten, so lohnt es sich für ihn, das exogen gegebene Entdeckungsrisiko – wie es durch die staatlichen Kontrollen *ceteris paribus* bestimmt ist – zu vermindern. Je geringer die Kosten der Risikominderung sind, um so eher und weitgehender wird der Täter von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Die persönlichen Umstände, das Risiko gering zu halten, sind für viele Deutsche besonders günstig, weil attraktive Zufluchtsländer vor der Haustür liegen. Ohne großen Aufwand lässt sich Geld im Koffer über die Grenze in die Schweiz, nach Österreich und Belgien bringen und kann dort in den Ferien ausgegeben oder dort belassen und vererbt oder auf dem gleichen Weg repatriert werden. Deshalb sind diese Länder beliebte Steuerfluchtländer. Andererseits wird kaum ein Täter daran denken, seine Steuerflucht ins Ausland über deutsche Konten abzuwickeln. Dann wären zwar seine Transaktionskosten gering, die Unsicherheit wäre aber groß.

Verschärfte Finanzkontrollen und Geldstrafen lösen jeweils konterkarierende Wirkungen aus. Erhöhte Geldstrafen verstärken Bestrebungen, das Entdeckungsrisiko zu vermindern und es so unter der niedrigeren Risikoschwelle zu halten. Verschärfte Steuerprüfungen und Steuerfahndung veranlassen den Täter, nach zusätzlichen Möglichkeiten zu suchen, das gestiegene Risiko zu verringern. Gemeinsam aber erschweren die Maßnahmen die Ausweichmöglichkeiten überproportional. Nehmen wir an – was realistisch erscheint –, dass die Ausweichkosten progressiv mit den Anstrengungen zur Reduzierung des Risikos ansteigen. Dann gerät der Hinterzieher durch den Akkord der Maßnahmen eher in den Bereich stark ansteigender Grenzvermeidungskosten, denen dann kein gleichwertiger Nutzengewinn aus mehr Sicherheit gegenübersteht.

Sanktionen können auch Kontrollmaßnahmen entlasten und wegen ihrer Präventivwirkung helfen, dort staatliche Transaktionskosten einzusparen.

Maßnahmen für eine anreizkompatible Sanktionsausgestaltung

Die Strafregelungen in Deutschland orientieren sich am Gedanken der Sühne. Der Ökonom dagegen versteht Sanktionen als Mittel der Verhaltenslenkung. Sie sollen präventiv wirken. Potentielle Täter sollen von vornherein von Betrugsoperationen abgebracht werden. Sühne verbindet sich mit eher schwächeren Strafen als die Prävention. Deshalb geht es aus ökonomischer Sicht darum, die Strafmaße heraufzusetzen.

Folgende konkreten Maßnahmen können für eine anreizkompatiblere Sanktionsausgestaltung in Betracht kommen:

- die Einführung von Mindeststrafen in Höhe des hinterzogenen Steuerbetrags. Dadurch würden die hohen Risikoschwellen für Bezieher unterer Einkommen gesenkt werden.
- die Anhebung der Progression und die Einbeziehung des Vermögens in die Bemessung der Geldstrafe je Tagessatz. Die maximale Anzahl von 360 Tagessätzen des Jahresnettoeinkommens könnte bereits bei geringeren Steuerschulden angewendet werden als bisher.
- die Vereinheitlichung der Progressionsstaffeln der 19 Oberfinanzdirektions-Bezirke in Deutschland. Wenn es darum geht, die Steuerflucht aus Deutschland generell einzudämmen, dann gibt es keinen ersichtlichen Grund, warum die Sanktionen föderal unterschiedlich sein sollten.
- die Aufklärung des Steuerzahlers über Geldstrafen. Wer nur verschwommene Vorstellungen vom Strafrisiko hat, neigt dazu, es zu ignorieren. („Was ich nicht weiß, macht mich nicht heiß.“) Möglicherweise schätzen die Bürger ihr tatsächliches Risiko zu gering und ihre Risikoschwellen zu hoch ein und begehen Ordnungswidrigkeiten und Straftaten, die gar nicht ihren wahren Interessen entsprechen.

Fazit

Die Politik in Deutschland setzt auf verschärfte Finanzkontrollen. In dieser Arbeit wird dagegen die Position vertreten, dass Kontrollen und Sanktionen Hand in Hand gehen sollten, um eine wirksamere Bekämpfung des Steuerbetrugs zu ermöglichen. Handlungsbedarf besteht vor allem gegenüber den Staaten, die sich nicht am Informationsaustausch zwischen den 22 EU-Mitgliedsländern beteiligen. Im Rahmen der Föderalismusreform sollte auch die Vereinheitlichung der Geldstrafenregelung im Bundesgebiet ein Thema sein.