

Wirtschafts- und sozialpolitisches  
Forschungs- und Beratungszentrum der  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abt. Wirtschaftspolitik

Reihe „WIRTSCHAFTSPOLITISCHE DISKURSE“

Nr. 153

**Volkssport Steuerhinterziehung?**  
**Für mehr Steuerehrlichkeit und Steuergerechtigkeit**

Eine Veranstaltung  
der Friedrich-Ebert-Stiftung  
am 21. Mai 2003  
Berlin

Herausgegeben vom  
Wirtschafts- und sozialpolitischen  
Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abt. Wirtschaftspolitik  
Godesberger Allee 149, D-53170 Bonn  
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign Bonn  
Druck: Thenée Druck Bonn  
August 2003  
ISBN 3-89892-198-0

# Inhaltsverzeichnis

## Vorwort

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Reform der Einkommensteuer</b> .....	<b>5</b>
2.1	Steuermentalität und Steuermoralforschung .....	5
2.2	Erscheinungsformen und Dimensionen der Steuerhinterziehung – Ein Einblick in die Arbeit eines Steuerfahnders .....	7
2.3	Mehr Steuerehrlichkeit durch eine Vereinfachung des Steuerrechts? – Positionen und konkrete Vorschläge .....	10
2.4	Möglichkeiten der Steuerverwaltung zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung.....	13
<b>3</b>	<b>Umsatzsteuer</b> .....	<b>19</b>
3.1	Erscheinungsformen und Dimensionen des Umsatzsteuerbetrugs .....	19
3.2	Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs durch Reformen des Steuersystems und der Steuerverwaltung .....	24
3.3	Reform des Umsatzsteuerrechts .....	27
3.4	Europäische Problematik des Umsatzsteuerbetrugs .....	32
<b>4</b>	<b>Steuern auf Zinsen und private Veräußerungsgewinne</b> .....	<b>34</b>
4.1	Erscheinungsformen und Dimensionen der Steuerhinterziehung bei Zinsen und Veräußerungsgewinnen.....	34
4.2	„Abgeltungssteuer auf Zinsen und Veräußerungsgewinne, Steueramnestie und Lockerung des Bankgeheimnisses – der richtige Weg für mehr Steuerehrlichkeit und -gerechtigkeit ?“ .....	38
<b>5</b>	<b>Schlussfolgerung</b> .....	<b>46</b>
	<b>Moderation, Referenten, TeilnehmerInnen an den Podiums- und Plenumsdiskussionen, Tagungsplanung und -organisation, Verfasser der Broschüre</b> .....	<b>47</b>
	<b>Anhang</b>	
	Wirtschaftspolitische Diskurse (bisher erschienen) .....	<b>49</b>



## Vorwort

Steuerhinterziehung entwickelt sich in Deutschland immer mehr zum Volkssport. Sie gilt schon fast als Kavaliersdelikt und hat in den Augen vieler Bürger das Stigma des Rechtsbruchs verloren. Zumindest verspürt man in der Öffentlichkeit so etwas wie eine stille Sympathie für Steuerhinterzieher und Steuerhinterziehung. Es herrscht vielfach die Meinung vor, Steuern seien eine Strafe für die „Dummen und Ehrlichen“.

In Wirklichkeit bedeutet Steuerhinterziehung eine Umverteilung vom Ehrlichen zum Unehrliehen. Zudem werden nicht nur die öffentlichen Haushalte und somit die Allgemeinheit geschädigt, sondern speziell auch die Wirtschaft. Denn Steuerhinterziehung verzerrt den unternehmerischen Wettbewerb zu Lasten der großen Mehrheit der steuerehrlichen Unternehmen. Diese Wettbewerbsverzerrungen resultieren insbesondere aus den Betrugereien bei der Umsatzsteuer und aus der immer mehr ausufernden Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit.

Der Umfang der durch Steuerhinterziehung entstehenden Steuerausfälle ist naturgemäß nicht genau bekannt und nur schwer abschätzbar. Der Bundesrechnungshof beziffert die Steuerausfälle schon für das Jahr 1998 auf mehr als 75 Mrd. €. Als Shooting-Star der Steuerhinterziehungsszene gilt die Umsatzsteuer. Das jährliche Hinterziehungsvolumen allein durch Umsatzsteuerbetrug wird auf mindestens 20 Mrd. € taxiert. Der Zentralverband des Deutschen Handwerks geht von einem Umsatzverlust der Handwerksbetriebe in Deutschland wegen Schwarzarbeit von 50 Mrd. € im Jahr 1999 aus. Nach einer anderen Rechnung hat sich der Umsatz der Schattenwirtschaft (z. B. Schwarzarbeit am Bau) im Zeitraum 1996 bis 2001 von 263 Mrd. € auf 336 Mrd. € erhöht. Beachtlich dürfte auch das Volumen der Steuerausfälle aufgrund nicht versteuerter Zinsen sein: Immerhin liegen die Schätzungen für das bei ausländischen Banken angelegte Kapital zwischen 150 Mrd. € und 500 Mrd. €.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der leeren Kassen der öffentlichen Hand hat die Bekämpfung der Steuerhinterziehung und die Erhöhung der Steuerehrlichkeit der Bürger eine hohe politische Priorität. In der Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung, die am **21.05.2003 in Berlin** mit dem Thema „**Volkssport Steuerhinterziehung? Für mehr Steuerehrlichkeit und Steuergerechtigkeit**“ stattfand, standen zwei Themenkomplexe im Mittelpunkt:

Wo liegen die Gründe für den zunehmenden Steuerbetrug und welche Maßnahmen sind geeignet, die Steuerhinterziehung zu bekämpfen und die Steuerehrlichkeit zu erhöhen?

Zunächst wurden die Entwicklung und die Bestimmungsgründe der Steuermoral beleuchtet: Welche Faktoren bestimmen die Steuermoral und wie lassen sich diese Erkenntnisse für die Steuerpolitik nutzen? Sodann wurde – differenziert nach Einkommensteuer, Umsatzsteuer und Steuern auf Zinsen und private Veräußerungsgewinne – über die Erscheinungsformen und die Dimension der Steuerhinterziehung bei diesen drei Steuerarten informiert, um den sehr intransparenten und komplexen Sachstand zu erhellen. Diese Analyse bot die Grundlage, um über Möglichkeiten zu diskutieren, die geeignet sind, die Steuermoral und die Steuerehrlichkeit zu erhöhen und den Steuerbetrug zu bekämpfen. Das Spektrum der erörterten Maßnahmen reichte von schrittweisen bzw. radikalen Reformen des Steuersystems, über vermehrte Kontrollen und höhere Strafen, Steueramnestien, Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der Steuerverwaltung bis hin zu einer verstärkten internationale Zusammenarbeit.

In der vorliegenden Broschüre werden die auf der Konferenz gehaltenen Referate und die Diskussion wiedergegeben. Für Konzeption und Durchführung der Veranstaltung war Hannelore Hausmann, für das Sekretariat Margit Durch vom wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschaftspolitik, verantwortlich.

Den Tagungsbericht erstellten **Cornelia Becker** und **PD Dr. Kilian Bizer**, beide vom Fachgebiet Finanz- und Wirtschaftspolitik an der Technischen Universität Darmstadt.

Hannelore Hausmann

August 2003

# 1 Zusammenfassung

Berechnungen der Steuerhinterziehung sowie der Schwarzarbeit sind methodisch nicht unproblematisch, aber sie weisen seit längerer Zeit in eine Richtung: Sie haben eine steigende Tendenz. Angesichts dieser Entwicklung liegt es nahe, darüber nachzudenken, wie dem Phänomen über geeignete Ansätze zu begegnen ist. Zu diesem Zweck hat die Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung mit dem Titel „Volkssport Steuerhinterziehung“ Experten aus Wissenschaft, Praxis und Politik versammelt. Diskutiert wurden die verschiedenen Erscheinungsformen von Steuerhinterziehung, angemessene Gegenmaßnahmen sowie damit einhergehenden Nebenwirkungen. Den Referaten wie auch der Diskussion lag die gemeinsame Diagnose zugrunde, dass Steuerhinterziehung zunimmt und zu erheblichen Einnahmeausfällen für die öffentliche Hand in Form entgangener Steuereinnahmen aber auch Sozialversicherungsbeiträgen führt.

Der vorliegende Tagungsbericht gliedert sich neben einer kurzen Einführung, die besonderes Augenmerk auf die bestehenden Forschungslücken zur Steuermoral wirft, in drei Teile: Im ersten Teil geht es um die Einkommensteuer, Teil 2 diskutiert die Hinterziehung von Umsatzsteuer und Teil 3 behandelt die besondere Form der Kapitalertragsteuerhinterziehung.

Die Steuerhinterziehung weist im Bereich der Einkommensteuer die vielfältigsten Erscheinungsformen auf: Sie reichen bei Arbeitnehmern von der Unterschlagung von Nebentätigkeiten und Einkünften aus Vermietung und Verpachtung über unrichtige Angaben bei den Werbungskosten – wie etwa großzügig bemessene Distanzen zwischen Wohnung und Arbeitsstätte – bis hin zu Versuchen, Ferienaufenthalte als beruflich bedingt zu kennzeichnen. Noch größere „Gestaltungsmöglichkeiten“ bestehen für Unternehmer. Hier reichen die Formen der Hinterziehung von der faktischen Auflösung der privaten Sphäre zugunsten der betrieblichen über Geschäfte ohne Rechnung bis hin zu steuerlich motivierten Briefkastenfirmen. Aus praktischer Sicht erscheint es zunächst kaum möglich, die vielfältigen Formen von Steuerhinterziehung wirksam zu bekämpfen. Die Steuerfahndung beklagt überdies, dass sie durch die laufenden Rechtsänderungen eher behindert ist.

Als eine – langfristige – Möglichkeit die Steuerhinterziehung zu bekämpfen, steht deshalb zur Debatte, die Einkommensteuer zu vereinfachen. Es liegen eine Reihe von Vereinfachungsvorschlägen vor, von denen der Darmstädter Entwurf am ehesten eine konkrete Reformperspektive bietet. Er sieht Reform-

schritte wie die Erhöhung der Werbungskostenpauschale, die Vereinfachung der Steuererklärung respektive Turnusverlängerung und die Einführung der Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge vor. Diese drei Ansätze verringern nicht nur die materiellen Anreize, Steuern zu hinterziehen, sondern sie verringern auch den prozeduralen Aufwand der Massenverfahren in den Finanzämtern.

Mit diesen materiellen sowie prozeduralen Steuerrechtsvereinfachungen steigen auch die Möglichkeiten der Steuerverwaltung, durch Personalumschichtungen Steuerhinterziehung zu bekämpfen. Zu den konkreten Maßnahmen zählen sektorspezifische Eingreiftruppen, rotierende Intensivprüfungen sowie einer verstärkten Prüfung bei Firmenneugründungen. In vielen Finanzämtern sind offene Informationsstellen für den Bürger auch sichtbare Zeichen einer veränderten Einstellung zum Steuerbürger.

Die Umsatzsteuer gilt als "Shooting-Star" der Steuerhinterziehungsszene in Deutschland. Besonders beunruhigend ist der sprunghafte Anstieg sogenannter Umsatzsteuer-Karussellgeschäfte, einem europaweitem Phänomen - mit einem Schwerpunkt auch in Deutschland. Bei dieser Form der Umsatzsteuerhinterziehung werden Lieferketten aufgebaut und die Regelungen für die Umsatzbesteuerung so ausgenutzt, dass die beteiligten Unternehmen in den Genuss des Vorsteuerabzugs kommen, ohne dass die in der Kette entstandene Umsatzsteuer angemeldet bzw. entrichtet wurde. Eine wirksame Bekämpfung des Vorsteuerbetrugs in Form von Karussellgeschäften ist systembedingt begrenzt und nur ein Systemwechsel, z. B. durch den Übergang zur alleinigen Besteuerung auf der Endverbraucherstufe, könnte hier Abhilfe schaffen. Allerdings wird befürchtet, dass ein solcher Wechsel zwar die Zahl der volumenstarken Betrugsfälle verringert, dafür aber möglicherweise zu mehr Fällen mit geringerem Volumen auf der Endverbraucherstufe führt.

Jeder Systemwechsel bei der Umsatzsteuer stößt zudem auch auf enge europarechtliche Grenzen und ist praktisch nur gemeinsam mit den europäischen Partnern durchzusetzen. Derzeit besteht offenbar aber nur ein geringes Interesse der Europäischen Kommission, über einen Systemwechsel nachzudenken. Die nationalen Möglichkeiten des Bundesgesetzgebers scheinen weitgehend ausgeschöpft. Sie reichen von der Verpflichtung, bei Neugründungen monatliche Voranmeldungen abzugeben über die Einführung der unangemeldeten Umsatzsteuernachschau bis hin zur Einführung der Forderung freiwilliger Sicherheitsleistungen für die Vorsteuererstattung. Ebenfalls eingeführt wurde, dass die Angabe der Steuernummer auf der Rechnung neuerdings verpflichtend ist. Schließlich hat der Gesetzgeber auch den Straftatbestand

der Steuerhinterziehung erweitert und verschärft. Auch organisatorisch hat der Bund gemeinsam mit den Ländern einige Maßnahmen getroffen: Die Datenbank ZAUBER registriert Umsatzsteuerbetrugsfälle und erstellt Risikoprofile. Zusätzlich sind zentrale Koordinierungsstellen und Arbeitseinheiten auf Bundesebene eingerichtet worden, welche die Arbeit der Länder koordinieren. In den Ländern wurde das Umsatzsteuerprüfungspersonal aufgestockt.

Allein mit administrativen Mitteln kann die dramatische Entwicklung des Umsatzsteuerbetrugs jedoch nicht aufgehalten werden. Die Manipulationsmöglichkeiten durch verfeinerte Hinterziehungstechnik und die organisierte Weitergabe der Methoden sind immens angestiegen. Deshalb sollte auch nach Möglichkeiten gesucht werden, die systembedingten Schwachstellen zu beheben. Im Mittelpunkt steht dabei die Reform der Allphasenbesteuerung mit Vorsteuerabzug. Das Land Rheinland-Pfalz strebt in diesem Zusammenhang eine Steuerfreistellung aller Liefer- und Leistungsstufen im zwischenunternehmerischen Bereich an (Vorstufenbefreiung). Alternativ kommt das so genannte Reverse-Charge-Verfahren in Frage, das die Steuerschuld des leistenden Unternehmers auf den Leistungsempfänger überträgt und somit auch die Auszahlung von Vorsteuern unterlässt. Beide Modelle haben den Nachteil, dass sie neben den bestehenden Verfahren neue Regelungen erforderlich machen und das Umsatzsteuerverfahren in Teilbereichen komplizieren. Es kommt aber auch zu Vereinfachungseffekten. Ihr Hauptvorteil ist, dass sie bei entsprechendem Aufwand den Vorsteuerbetrug wirkungsvoll einschränken.

Die Möglichkeiten illegalen Handels bei der Entwicklung des Binnenmarktes scheinen schlicht übersehen worden zu sein. Wegen der zunehmenden Dimensionen des Betruges steigt der Handlungsbedarf auch auf europäischer Ebene. Die EU-Kommission wehrt sich allerdings gegen den Vorwurf, sie sei das Nadelöhr bei der Bekämpfung des Steuerbetrugs. Vielmehr fehle bei den Finanzministern der Mitgliedstaaten vielfach der Wille zur Koordination. Viele Probleme ließen sich einfach dadurch lösen, dass die staatlichen Stellen länderübergreifend schneller reagieren und sich nicht mit langwierigen Verfahren aufhalten. Die Einrichtung einer Koordinationsstelle der Strafverfolgungsbehörden wie OLAF zeige, dass erste Ansätze durchaus fruchtbar sind.

Die Kapitalertragsteuer ist systematisch Teil der Einkommensteuer, erfordert jedoch eine gesonderte Diskussion, da sie durch eine besondere Mobilität der Bemessungsgrundlage gekennzeichnet ist. Jede Form von steuerlichem Zugriff auf Kapitaleinkünfte muss daher berücksichtigen, dass sich die Steuerpflichtigen diesem mit relativ geringen Kosten durch räumliche Ausweichreak-

tionen entziehen können. Die Steuergesetzgebung in Deutschland hat dies seit Jahrzehnten vernachlässigt und die Fiktion einer synthetischen Einkommensteuer verfolgt. De facto hat diese Form der Besteuerung mit dem persönlichen Steuersatz aber dazu geführt, dass Anleger ihr Kapital ins Ausland transferierten, um dort von den geringeren Steuersätzen zu profitieren. Finanzämter und Steuerfahndung konnten dieser Entwicklung nur begrenzt entgegenwirken.

Insofern ist die Einführung einer Abgeltungsteuer eine Alternative, die mittel- bis langfristig bei geeigneter Ausgestaltung der Steueramnestieregelung auch zu einem Kapitalrückfluss führen kann. Dafür ist es jedoch erforderlich, dass die Anleger die Folgen der Rückkehr in die Steuerehrlichkeit überblicken und nicht kurzfristig eine Rückkehr zur Besteuerung mit dem persönlichen Steuersatz befürchten müssen. Eine Amnestie ohne begleitende Abgeltungsteuer dürfte hingegen den Kapitalrückfluss in engen Grenzen halten.

Insgesamt gilt für das Steuerrecht, dass es nicht an den Steuerzahlern vorbei Rechtsvorstellungen durchsetzen kann, sondern auf deren Akzeptanz angewiesen ist. Gutes Recht nutzt die freiwillige Leistungsbereitschaft und stärkt sie, indem es mit einfachen Regeln verlässliche Pflichten vermittelt und die Anreizsituation des Normadressaten nicht aus den Augen verliert. Das ist beim Steuerrecht insgesamt und der Besteuerung von Kapitaleinkünften im Besonderen derzeit nicht gegeben.

## 2 Reform der Einkommensteuer

### 2.1 Steuermentalität und Steuermoralforschung

Dr. Dieter Ewringmann, Geschäftsführer des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität Köln, hebt in seinem einleitenden Referat darauf ab, dass mit der Frage nach den Ursachen steigender Steuerhinterziehung in der Tradition der Kölner Schule von Günter Schmolders immer zwei Aspekte inhärent sind, die in der gegenwärtigen Forschung zu Unrecht vernachlässigt werden: Erstens ist Steuerhinterziehung ein gesellschaftliches Phänomen, das nicht losgelöst von der Einstellung der Bürger zum Staat insgesamt zu interpretieren ist. Das bedeutet, dass eine schlechte Steuermentalität nicht nur als eine Folge „schlechter Steuern“ zu sehen ist, sondern als Konsequenz des Erscheinungsbildes des gesamten Staates und seiner Repräsentanten. Zweitens ist die Bereitschaft zur Steuerhinterziehung möglicherweise höher, wenn die Einstellung zum Steuerdelikt eher nahe legt, dass es sich um ein Kavaliersdelikt handelt als um eine kriminelle Handlung. Diese Einstellung bezeichnet Schmolders als die Steuermoral.

Beide Aspekte weisen im internationalen Vergleich deutliche Unterschiede auf. Dabei ist weitgehend ungeklärt, welche institutionellen Regeln mit welchen Folgen für die individuelle Einstellung einhergehen. Gerade im Bereich der Steuern wäre aber eine derartige institutionenorientierte Ursachenforschung angebracht, denn Vergleiche von Schwarzarbeit der OECD-Länder zeigen, dass das Niveau signifikante Unterschiede aufweist. Studien von Schweizer Kantonen zeigen, dass mit zunehmendem Maß an direkter Demokratie die Steuerhinterziehung sinkt. Schmolders ursprüngliche Vermutung lautete, dass Steuermentalität und Steuermoral auch von der Art und Weise der Steuererhebung abhängen, also – modern ausgedrückt – von der Schnittstelle zwischen Steuerbehörde und Steuerbürger. Abgesehen von einigen Arbeiten aus den siebziger Jahren fehlt es auch in diesem Bereich an effektiver Ursachenforschung, die den Zusammenhang zwischen Verwaltungshandeln und Normbefolgung ermitteln und belegen. Eine derartige Forschung kann nur gelingen, wenn sie sich in den verhaltenswissenschaftlichen Grundlagen Klarheit über die empirische Relevanz von sozialen Präferenzen, kognitiven Grenzen und bestimmten Verhaltensmustern sowie der ökonomischen Anreize verschafft, d.h. wenn sie systematisch die verhaltensbestimmenden Faktoren für Steuerhinterziehung ermittelt. Folgt man beispielsweise allein dem Verhaltensmodell des homo oeconomicus und setzt Entdeckungswahrscheinlichkeit und erwartete Strafe in Beziehung zum erwarteten Nutzen einer Steuerhinterziehung,

stellt sich die Frage, warum in Deutschland überhaupt noch ehrliche Steuerzahler existieren. Es bedarf also eines breiteren Erklärungsansatzes als dem reinen ökonomischen Kalkül von erwarteten Kosten und Nutzen, um das Verhalten der Steuerzahler zu erklären.

Das kann im Umkehrschluss nicht bedeuten, dass die Erklärung des Steuerzahlerverhaltens gänzlich ohne ökonomisches Kalkül gelingen kann. Vielmehr muss es darum gehen, eine breit angelegte Heuristik zu entwickeln, die nach den verschiedenen Motivationen und Anreizen fragt, die individuelles Verhalten leiten und bedingen. Dazu ist es erforderlich, das ökonomische Verhaltensmodell um sozial-psychologische und soziologische Dimensionen zu erweitern. Das erlaubt möglicherweise nicht nur das Hinterziehungsverhalten besser zu verstehen, sondern auch das Verhalten der ehrlichen Steuerzahler zu erklären. Das gelingt um so besser, je stärker das individuelle Verhalten im Kontext der steuerlichen Institutionen empirisch erfasst und interpretiert wird. Institutionen sind dabei nicht als Organisationen zu verstehen, sondern als das Geflecht von informellen und formalen Spielregeln, welche für die Verhaltensoptionen gelten. In diesem institutionellen Geflecht nimmt das Finanzamt eine zentrale Rolle ein. Deshalb müssen die Forschungsanstrengungen auch und gerade das Verhältnis von Steuerzahler und Steuerbehörde in den Blick nehmen und alternative Modelle des Verwaltungshandelns berücksichtigen.

Allerdings gilt hierfür – wie auch schon für das individuelle Verhalten des Steuerzahlers – dass es keine aktuelle Steuerwirkungsforschung gibt, die sich mit dieser Thematik auseinandersetzt. Ein cursorischer Überblick über die Forschungslandschaft zeigt, dass zwar für einzelne Spezialfragen wie den Zusammenhang von Steuerkomplexität und Steuerhinterziehung oder von direkter Demokratie und Steuerhinterziehung erste tragfähige Ergebnisse vorliegen, aber dass die allgemeine Steuerwirkungsforschung – seit Günter Schmölders sie in die Kinderschuhe hob – diesen kaum entwachsen ist.

## **2.2 Erscheinungsformen und Dimensionen der Steuerhinterziehung – Ein Einblick in die Arbeit eines Steuerfahnders**

Laut Hans-Joachim Hesse, Leiter des Finanzamtes für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Essen nimmt nicht nur die Steuerhinterziehung zu, sondern der gesamte „am Staat vorbei“ geführte informelle Sektor. So schätzt der Zentralverband des Deutschen Handwerks den Umsatzverlust der Handwerksbetriebe in Deutschland wegen Schwarzarbeit für 1999 auf rund 50 Mrd. €. Die Schattenwirtschaft insgesamt, mit dem größten Anteil bei der Schwarzarbeit am Bau, entwickelte sich von 263 Mrd. € im Jahr 1996 auf 336 Mrd. € im Jahr 2001. Die damit einhergehenden Steuerausfälle beziffert der Bundesrechnungshof (BRH) auf Grund der ihm vorliegenden Untersuchungen für das Jahr 1998 schon auf mehr als 75 Mrd. €<sup>1</sup>

Nach der letzten veröffentlichten Steuerfahndungsstatistik für das Jahr 2000 erzielten die Steuerfahndungsstellen ein bestandskräftiges Mehrergebnis von knapp 1,5 Mrd. €<sup>2</sup> Jeder Fahnder erzielte weit mehr als 0,5 Mio. € Mehrergebnis. Der auf die Einkommensteuer entfallende Anteil des Mehrergebnisses liegt bei knapp 50 %.

Außer den Zahlen spricht nach Auffassung des Referenten auch die Hemmungslosigkeit der Medien für ein entsprechendes Steuerklima, wenn etwa öffentlich für die Anlage von Schwarzgeld geworben wird.

Die betroffenen Hinterziehungsfelder sind in der Hauptsache Einkünfte aus Kapitalvermögen, die Werbungskosten bei nicht-selbständiger Arbeit, Einkünfte sowie Werbungskosten bei Vermietung und Verpachtung und die Einkünfte von Gewerbetreibenden.

Die Verlagerung von Einkünften aus Kapitalvermögen ins Ausland vor der Zinsabschlagsteuer unter Mithilfe der Banken stellt sicherlich ein weites Feld dar. Doch auch im Bereich der nicht-selbständigen Arbeit gibt es vielseitige Möglichkeiten der Steuerhinterziehung. Diese bestehen beispielsweise bei der Abrechnung von Fahrten zwischen Wohnungs- und Arbeitsstätte, die zu hoch angesetzt werden, oder im Verschweigen von Nebeneinnahmen aus Vortrags- und Prüfungstätigkeit oder sonstigen Nebentätigkeiten, der Fälschung der Werbungskostenbelege oder von Spendenbescheinigungen sowie dem Erfinden von Zweitwohnsitzen.

---

<sup>1</sup> Siehe Bericht des BRH vom 10.05.2000, S. 13 f.

<sup>2</sup> Siehe wistra 2002, Heft 4, S. 132 ff.

Bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung kommen Steuerausfälle beispielsweise durch Angabe eines zu niedrigen Mietzinses je qm oder durch das Aussparen ganzer Mietwohnungen bei der Ermittlung der Einkünfte zustande.

Dennoch haben Gewerbetreibende sicherlich die vielfältigeren Möglichkeiten, Steuern zu hinterziehen. Zu den verbreiteten Formen bei Gewerbetreibende zählen Geschäfte ohne Rechnung, überhöhte Abschreibungen, fingierte Bewirtungsspesen, oder das Absetzen des Privatwagens als Firmenwagen.

Die genannten Hinterziehungen führen nicht nur zu massiven Steuerausfällen, sondern auch zu Wettbewerbsverzerrungen für steuerehrliche Unternehmen, die nicht mehr am Markt konkurrieren können und dadurch in ihrer Existenz bedroht sind. Insofern leistet die Steuerfahndung einen Beitrag gegen Wettbewerbsverzerrungen.

Anzeigen wegen Steuerhinterziehung erhält die Steuerfahndung hauptsächlich aus der Finanzverwaltung (z. B. Betriebsprüfungsstellen) und von anderen Behörden wie der Staatsanwaltschaft, der Polizei u.ä. Aber auch aus der Bevölkerung kommen mit ca. 15 % der Anzeigen relativ viele Fälle. Schließlich gibt es auch eine gewisse Anzahl von Selbstanzeigen.

Entgegen der landläufigen Meinung geht die Steuerfahndung auch anonymen Anzeigen nach. Die Gründe für die Anonymität sind vielschichtig, sie reichen von der Angst vor Vergeltung bis hin zu Hassgefühlen. Die häufig in anonymen Anzeigen zu findende Formulierung, „man wolle als ehrlicher Steuerzahler helfen, die richtige Besteuerung herbeizuführen“, kann die wahre Motivation in aller Regel nicht verdecken. Die Gruppe der anonym Anzeige Erstattenden verfolgt meist sehr persönliche Interessen und beabsichtigt meistens den Erfolg der Steuerfahndung. Dies lässt sich nach Auffassung des Referenten gut an den Detailangaben ablesen. Konkrete räumliche Angaben wie „in der obersten Schublade des Schreibtisches“ weisen darauf hin, dass die anonyme Anzeige aufgrund detaillierter Kenntnis erfolgt.

Anknüpfend an den Vorredner konstatiert der Referent, dass es dringend geboten sei, die allgemeine Steuermoral in instrumentelle Überlegungen einzubeziehen. Es ist möglich, dass der Steuerbürger die Belastung durch Steuern als subjektiv zu hoch empfindet und deshalb zu Steuerhinterziehung greift. Es ist aber auch denkbar, dass andere Faktoren zu Ärger und Unmut der Steuerbürger und letztendlich zum Verfall der Moral führen. Das gilt beispielsweise

für prominente Steuerhinterziehungsfälle, die dem durchschnittlichen Steuerbürger das Gefühl vermitteln, er sei der „letzte Dumme“.

Bei allem Verständnis für den Unmut der Steuerbürger darf jedoch keine Umkehrung der gesetzlichen Lage erfolgen, denn es handelt sich um ein Erklärungsdelikt. Steuerliche Angaben dürfen nicht falsch sein. Der Anreiz, die Grenze von der offensichtlich unrichtigen Angabe zum erklärlichen Irrtum ist jedoch fließend. Jede Maßnahme, die den Anreiz senkt, diese Grenze auszureizen, spart nicht nur Steuerbürger und Steuerverwaltung Arbeit, sondern sie erhöht auch die Steuerehrlichkeit insgesamt. Insofern begrüßt der Referent Ansätze wie die Erhöhung der Werbungskostenpauschale.

Einfache Lösungen für das komplexe Phänomen der Steuerhinterziehung kann es jedoch nicht geben, da die Motive sehr unterschiedlich sind. Es gibt eben nicht einen berechenbaren Steuerbürger, sondern unendlich viele verschiedene Motive und Möglichkeiten der Steuerhinterziehung. Will man eine Klassifikation versuchen, sind folgende Typen von Steuerhinterziehern zu unterscheiden:

- Gesetzestreue Freiberufler, wie sie z. B. in vielen der Bankenverfahren auftauchen, die über die Folgen der begangenen Steuerhinterziehung erschrecken, wenn die Steuerfahndung sie erwischt.
- Kleinkriminelle unter den Gewerbetreibenden wie beispielsweise einen Schrotthändler, der die Mehrzahl seiner Geschäfte in der steuerlichen Grauzone abwickelt.
- „Professionelle Kriminelle“ wie Karussellbetrüger, die mit großer Kenntnis des Steuer(verfahrens)rechts ihre Geschäfte abwickeln und meist auch gut über die Möglichkeiten des Strafrechts informiert sind.

Während der ersten Gruppe der eigentlich gesetzestreuem Freiberufler mit vielen Ansätzen beizukommen ist, so sind die beiden letztgenannten Gruppen sicherlich nur über Strafverschärfung bzw. über verbesserte Aufdeckung zu beeinflussen.

Wenn es also um die Entwicklung von Maßnahmen gehen soll, welche die Steuermoral verbessern, sind auf der Basis einer Typologie von Steuerhinterziehern gruppenspezifische Ansätze zu entwickeln. Dabei ist es sicherlich möglich, dass einzelne Maßnahmen bei allen oder vielen Gruppen zu einem veränderten Verhalten führen. So könnte man versuchen, die Einstellung zum

Staat sowie zur empfangenen allgemeinen Gegenleistung in Form funktionierender Infrastruktur zu verbessern. Denn das Gefühl in Deutschland scheint besonders ausgeprägt, dass der Staat nur nimmt, aber nicht gibt, während die US-Bürger die Steuerzahlung eher als Geben und Nehmen wahrnehmen.

### **2.3 Mehr Steuerehrlichkeit durch eine Vereinfachung des Steuerrechts? – Positionen und konkrete Vorschläge**

PD Dr. Kilian Bizer vom Fachgebiet Finanz- und Wirtschaftspolitik der Technischen Universität Darmstadt macht konkrete Vorschläge zur Vereinfachung des Steuerrechts, um auf diese Weise die Steuerhinterziehung zu senken. Ohne die einzelnen Positionen der Forschung und ihre methodischen Schärfen und Unschärfen darzustellen, kann man zunächst annehmen, dass man ausgehend von einem komplizierten Steuerrecht, wie Deutschland es hat, mit einer Steuervereinfachung langfristig Steuerehrlichkeit fördern kann. Dazu gibt es eine ganze Reihe von Reformentwürfen. An dieser Stelle werden nur drei vorgestellt: Der Karlsruher Entwurf, der Entwurf aus Heidelberg und schließlich mit einer etwas anderen Reformperspektive der Darmstädter Entwurf zur Steuervereinfachung.

Der Karlsruher Entwurf ist durch die konsequente Ausrichtung an der Leistungsfähigkeit gekennzeichnet. Pauschalierungen bei den Einkünften werden vermieden, um über die konkrete Summe möglichst genau an der individuellen Leistungsfähigkeit anzuknüpfen. Das bedeutet, dass z. B. eine Pauschalierung der Werbungskosten in diesem Entwurf nicht in Frage kommt. Damit nutzt der Karlsruher Entwurf das bestehende Vereinfachungspotenzial nicht aus. Der Entwurf erhöht Steuerehrlichkeit genau in dem Maße, in dem Leistungsfähigkeit konkurrenzlos akzeptiert ist. Zu diesem Zweck entwirft der Karlsruher Entwurf das historisch gewachsene Steuerrecht und führt ein gänzlich neues Einkommensteuerrecht ein. Dies birgt nach Auffassung des Referenten ein erhebliches Haushaltsrisiko für den Fiskus, dass dieser auf absehbare Zeit nicht eingehen kann. Metaphorisch gesprochen beabsichtigt der Karlsruher Entwurf, den vorhandenen Baum der Einkommensteuer zu fällen und durch einen gänzlich neu gepflanzten Baum zu ersetzen. Neupflanzungen brauchen jedoch Zeit bis sie Früchte tragen.

Der Heidelberger Entwurf verfolgt eine gänzlich andere Ausrichtung: Er beabsichtigt die Förderung des Wirtschaftswachstums. Dies soll gelingen mit der

Freistellung von Sparen und der Förderung von Investitionen. Durch die Freistellung von Sparen steht mehr Kapital für Investitionen zur Verfügung. Es ist nur konsequent, dass der Entwurf auch die Humankapitalbildung als eine Form der Investition begünstigt, indem Aus- und Weiterbildung steuerlich unbegrenzt absetzbar sind. Letztlich ist das Ziel des Entwurfs auch, das Lebens-einkommen zu besteuern. Auf diese Weise glättet sich die steuerliche Belastung. Auch der Heidelberger Entwurf nutzt nach Meinung des Wissenschaftlers das Vereinfachungspotenzial nicht. Er erhöht Steuerehrlichkeit, soweit Wirtschaftswachstum als Ziel anerkannt ist. Und auch bei diesem Entwurf ist die Strategie, dass der alte Baum des bestehenden Einkommensteuerrechts durch einen gänzlich neuen ersetzt wird. Wie beim Karlsruher Entwurf beinhaltet diese Forderung ein erhebliches Haushaltsrisiko.

Gegenüber den vorgenannten Entwürfen nimmt der Darmstädter Entwurf einen Perspektivwechsel vor.<sup>3</sup> Während der Karlsruher und Heidelberger Entwurf monumentale Neuentwürfe des Einkommensteuerrechts sind und ein vollkommen neues Recht schaffen, akzeptiert der Darmstädter Entwurf das historisch gewachsene Einkommensteuerrecht und entwickelt Vereinfachungen in dessen Rahmen. Ziel des Entwurfs ist es, Ressourcen sowohl für den Steuerbürger als auch für die Finanzverwaltung einzusparen. Die konkreten Reformschritte sind

1. die Erhöhung der Werbungskostenpauschale auf rund 2.500 €
2. die Einführung einer Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge.
3. und eine Turnusverlängerung für Einkünfte aus § 19 EStG (nicht-selbständige Arbeit) respektive einer Vereinfachung der Steuererklärung.

Die Erhöhung der Werbungskostenpauschale bedeutet für rund 75 % der Steuerpflichtigen, dass für sie der Pauschbetrag ausreicht. Für diese Bürger ist es dann irrelevant, wie viele Kilometer sie zur Arbeit fahren. Der Anreiz zum Fingieren von Rechnungen zur Erhöhung der Werbungskosten entfällt. Bei der Einführung der Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge ist im Darmstädter Entwurf vorgesehen, auch den Sparerfreibetrag abzuschaffen. Tatsächlich steigt die Zahl der Fälle, bei denen Steuerbürger den Überblick über in der Vergangenheit gestellte Freistellungsanträge verlieren, deutlich an. Auch hier steht der

---

<sup>3</sup> Siehe Darmstädter Arbeitskreis zur Steuervereinfachung (DAKS) 2002 und 2003 unter [www.steuern-einfach-gemacht.de](http://www.steuern-einfach-gemacht.de).

Verwaltungsaufwand in keinem Verhältnis zum sozial motivierten Ziel. Für die Fälle, in denen der persönliche Steuersatz unter 25% liegt, ist es sinnvoller auf Antrag eine Steuerrückerstattung zu ermöglichen. Die zu erwartenden Steuer ausfälle können durch Streichen von Ausnahmeregelungen in den § 3 und § 3b Einkommensteuergesetz gegenfinanziert werden. Nach Auffassung des Referenten gehört beispielsweise die Begünstigung von Sonntags- und Nacharbeit nicht in das Steuerrecht, sondern ist von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in den Arbeitsverträgen zu regeln.

Auf der Basis einer Befragung lässt sich das Vereinfachungspotenzial abschätzen. Diese ergab, dass Steuerbürger im Durchschnitt 17 Stunden jährlich für ihre Steuererklärung aufbringen. Tabelle 1 zeigt die durchschnittliche Zeitersparnis für die einzelnen Vorschläge:

**Tabelle 1: Zeitersparnis bei Bürgern und Verwaltung**

Maßnahme	Zeitersparnis Steuerbürger im Jahr	Ressourceneinsparung Verwaltung (pro Arbeitstag)
Werbungskosten	2,4 h	1,9 h
Turnusverlängerung	5,6 h	0,9 h
Kapitalertragsteuer	2,3 h	1,3 h
Summe	10,3 h	4,1 h

Für die Werbungskostenpauschale betragen die Einsparungen 2,4 h, für die Kapitalertragsteuer 2,3 h und für die Turnusverlängerung 5,6 h. Die Ressourceneinsparung in der Steuerverwaltung wäre ebenfalls hoch. Hier würde die Werbungskostenpauschale ein Einsparung von 1,9 h, Kapitalertragsteuer 1,3 h und bei der Turnusverlängerung 0,9 h pro Arbeitstag eines Steuerbeamten in der Veranlagung der Einkommensteuer bedeuten.

Im Ergebnis fasst der Referent zusammen, dass eine Vereinfachung des Steuerrechts grundsätzlich nur vom historischen Einkommensteuersystem ausgehen sollte. Um im Bild zu bleiben, ist es vollkommen unnötig, den ganzen Baum herauszureißen, wenn durch gezielte Beschneidung des Baumes der Ertrag langfristig zu steigern ist. Zudem zeigen die empirischen Arbeiten, dass der Steuerbürger in den Mittelpunkt der Reformbemühungen zu stellen ist. Am Ende beruht die Akzeptanz der Besteuerung nicht auf einer rechts-

dogmatisch einwandfrei abgeleiteten Einkommensteuerreform, sondern auf den Präferenzen der Steuerbürger. Dazu kann die Rationalität des Rechts einen wichtigen Beitrag zur Akzeptanz leisten. Aber letztlich setzt sich nur das Recht durch, das von den Normadressaten akzeptiert wird.

## **2.4 Möglichkeiten der Steuerverwaltung zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung**

LRD Jürgen Lyding, Leiter des Finanzamtes Darmstadt sieht eng gesetzte Rahmenbedingungen für das Handeln der Steuerverwaltung:

1. Die Steuerverwaltung ist dem Vollzug bestehender – sich ständig ändernder Gesetze – verpflichtet. Ihr stehen im materiellen und im steuerlichen Verfahrensrecht fast keine Gestaltungsspielräume zu. Ist ein Tatbestand verwirklicht, an den ein Steuergesetz die Steuerpflicht knüpft, dann muss eine Steuerfestsetzung erfolgen.
2. Die Steuergesetzgebung begünstigt unbeabsichtigt deliktisches Verhalten von Steuerbürgern. Es gibt in Deutschland etwa 236 Gesetze, die sich mit steuerlichen Regelungen befassen. Schon allein die Unkenntnis gesetzlicher Vorschriften provoziert Gesetzesverstöße.
3. Die Steuergesetze sind für intellektuell durchschnittlich Begabte kaum zu verstehen. Beispiele hierfür sind etwa die Vorschriften zur Mindestbesteuerung, zur Riesterreute oder zu den Einkünften aus Kapitalvermögen. Viele steuerrechtliche Vorschriften sind nach dem Rechtsverständnis des Finanzamtsleiters allein schon wegen ihrer Unverständlichkeit verfassungsrechtlich bedenklich. In einem freiheitlichen Rechtsstaat müssen die Regeln des Zusammenlebens für alle verständlich und in ihrem Gerechtigkeitsgehalt nachvollziehbar sein. Aber unabhängig davon hat die Finanzverwaltung den Gesetzesauftrag, diese Normen zu vollziehen.
4. Die Steuerverwaltung wird nach wie vor als Eingriffsverwaltung empfunden – und das ist sie auch. Bürger erleben ein Finanzamt stets als Institution, die an ihrem wirtschaftlichen Erfolg teilhaben will, also in ihre materiellen Lebensumstände eingreift. Wenn der Vollzug von Gesetzen durch die Verwaltung aufgrund der Komplexität für die Betroffenen oft undurchschaubar ist, eine Gleichmäßigkeit der Besteuerung für den Einzelnen nur schwer zu erkennen ist, dann führt dies leicht zu einer Verweigerungshaltung und in der Folge oftmals zu strafbaren Trotzreaktionen bis hin zur Flucht in die „Schattenwirtschaft“.

Steuerhinterziehung entsteht in der Gestaltung von Lebenssachverhalten durch einen Steuerpflichtigen, d. h. in der Gestaltungssphäre eines Individuums. Dies hat zur Folge, dass die Steuerverwaltung regelmäßig – wenn sie dies überhaupt erkennt – allenfalls mit einem vollendeten (oder zumindest versuchten) Delikt konfrontiert wird. Dann geht es nicht mehr um die Bekämpfung der Hinterziehung, sondern nur noch um deren strafrechtliche Aufarbeitung.

Angesichts dieser diagnostizierten Rahmenbedingungen administrativen Handelns im Vollzug der Steuergesetze erscheinen die Möglichkeiten der Steuerverwaltung zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung begrenzt. Trotzdem gibt es diese Möglichkeiten. Sie bestehen in folgenden Punkten:

1. Begleitung der Gesetzgebung in ihrer Entstehung
2. Neue Definition der Rolle der Steuerverwaltung
3. Einrichtung einer zentralen, modernen Anlaufstelle für das Publikum
4. Durchführung von Teamprüfungen bei Großkonzernen
5. Einrichtung einer Eingreiftruppe in der Steuerfahndung
6. Intensive rotierende Prüfung nur eines Drittels der Fälle in den Gewinnermittler-Bezirken
7. Betreuung des steuerlichen Innendienstes durch Außenprüfer

### **Begleitung der Gesetzgebung in ihrer Entstehung**

Die Verwaltung muss nach Auffassung des Amtsleiters wesentlich mehr als bisher auf die Entstehung gesetzlicher Vorschriften praktischen Einfluss nehmen. Gesetzesänderungen sind nicht nur materiell-rechtlich, sondern auch im Hinblick auf die praktische Vollziehbarkeit zu diskutieren.

Im Interesse von Bürger und Verwaltung sind praktische Umsetzungs- und Verständnisprobleme frühzeitig in der Gesetzgebung zu lösen. Materielle Gerechtigkeit allein überzeugt im Gesetzesvollzug nicht, wenn sie für den Einzelnen nicht auch im täglichen Leben nachvollziehbar und erlebbar ist. Bemühungen der Oberfinanzdirektion München, des Landes Nordrhein-Westfalen (Finanzamt Herne-Ost) und des Lehrstuhls von Prof. Dr. Rürup an der TU Darmstadt, der zusammen mit dem Finanzamt Darmstadt im so genannten „Darmstädter Entwurf“ Vereinfachungsvorschläge in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen versucht, sind erwähnenswerte Bemühungen in diese Richtung.

## **Neue Definition der Rolle der Steuerverwaltung**

Die Verwaltung muss akzeptieren, dass sich die Lebensumstände der Menschen um sie herum ständig und mit großer Geschwindigkeit verändern. Steuerbeamte müssen sich von bloßen Verwaltern zu Gestaltern wandeln. Die Verwaltung muss nach außen hin offener und durchschaubarer werden. Mit Offenheit und Durchschaubarkeit von Verwaltungsabläufen alleine kann man zwar die Steuerhinterziehung nicht bekämpfen. Aber Offenheit und Durchschaubarkeit des administrativen Gesetzesvollzugs schaffen ebenso Vertrauen wie Gleichmäßigkeit und Präzision der Gesetzesanwendung. Ein Bürger der in eigener Angelegenheit der Verwaltung Vertrauen entgegen bringen kann, ist zugänglicher für Hilfestellungen der Verwaltung und akzeptiert eher auch einen für ihn mit Nachteilen verbundenen Gesetzesvollzug. Eine der – wenigen Möglichkeiten der Steuerverwaltung zur Bekämpfung der Hinterziehung ist, durch „vertrauensbildende“ Maßnahmen die Entstehung von Trotzreaktionen beim Bürger zu minimieren und damit einem Abgleiten in steuerstrafrechtlich relevante Tatbestände entgegenzuwirken. Dieser Gesichtspunkt der Vertrauensbildung zwischen Bürger und Steuerverwaltung gewinnt erst in allerjüngster Zeit im Rahmen der Steuerbeamtenausbildung und externer Forschungen an Bedeutung. Die Vermittlung der Sinnhaftigkeit steuergesetzlicher Regelungen, deren sichtbare und verlässlich gleichmäßige Anwendung, aber auch deren schnelle und berechenbare Durchsetzung schafft bei allen Beteiligten Planungssicherheit. Das gilt nicht nur im Umgang miteinander, sondern auch und gerade bei der materiell-rechtlichen Gestaltung von Lebenssachverhalten.

## **Einrichtung einer zentralen, modernen Anlaufstelle für das Publikum**

Mit der Einrichtung einer zentralen, modernen Anlaufstelle für das Publikum mit ganztägig durchgehenden Öffnungszeiten hat das Darmstädter Finanzamt vor Jahren erstmals in Hessen versucht, Wartezeiten und räumliche Zuständigkeitsverwirrungen abzubauen. Eine zwischenzeitlich durchgeführte externe Publikumsbefragung in allen hessischen Finanzämtern hat hervorragende Befragungen ergeben.

Mit dieser zentralen Anlaufstelle werden tatsächlich Schwellenängste beim Bürger abgebaut und es wird erreicht, dass er sein Finanzamt bei der Abgabe seiner Steuererklärung oder bei der Behandlung sonstiger steuerlicher Angelegenheiten als freundlichen und jederzeit zugänglichen Dienstleister versteht.

## **Durchführung von Teamprüfungen bei Großkonzernen**

Die zunächst probeweise Durchführung von Teamprüfungen bei Großkonzernen hatte so durchschlagenden Erfolg, dass derartige Teamprüfungen nunmehr bei allen geeigneten Großbetrieben durchgeführt werden. Die Prüfungen werden von sechs bis acht Prüfern im Team eingehend intern vorbereitet, der Prüfungsumfang wird mit der Konzernspitze vorbesprochen; dabei werden auch die ersten Prüfungsanfragen ausgehändigt.

Mit Beginn der auf sechs bis acht Monate limitierten Prüfungszeit liegen die Antworten der Konzernspitze vor, die im Laufe der Prüfung durch weitere Anfragen der Prüfer unter Fristsetzung verarbeitet werden. Nach Ablauf der Prüfungszeit steht dem Konzern das Personal seiner Steuerabteilung ebenso wieder uneingeschränkt für das operative Geschäft zur Verfügung wie dem Finanzamt das Prüfungsteam für weitere Prüfungen. Die nach dem Abschluss der Prüfung eintretende steuerliche Planungssicherheit und das während der Prüfung gewonnene Vertrauen in das Prüfersteam des Finanzamts trägt zur Abwicklung der Verwaltungsakte wesentlich bei.

## **Einrichtung einer Eingreiftruppe in der Steuerfahndung**

Deliktisch ausgeprägte Gestaltungen steuerlich relevanter Sachverhalte machen zur Vermeidung der Deliktvollendung in bestimmten Wirtschaftsbranchen präventive Maßnahmen der Steuerverwaltung erforderlich. In der Steuerfahndungsstelle in Darmstadt wurde deshalb eine, salopp so bezeichnete „Eingreiftruppe“ gebildet, die bei Neugründungen von Gesellschaften in bekannt problembehafteten Branchen vor Ort erscheint und die Steuerpflichtigen nachdrücklich auf die Einhaltung ihrer steuerlichen Verpflichtungen hinweist.

Wird diese Gesellschaft dann später in irgendeiner Form negativ auffällig, wird mit allen gesetzlichen Möglichkeiten eingeschritten. Diese Prävention hat in Darmstadt dazu geführt, dass die Zahl der Gesellschaftsgründungen in diesen Branchen erheblich zurückgegangen ist. Die steuerliche Wettbewerbssituation der seriösen Anbieter dieser Branchen entspannt sich dadurch zunehmend, und dies trägt zur Entwicklung einer positiven Grundeinstellung zu den eigenen Abgabeverpflichtungen bei.

## **Intensive rotierende Prüfung nur eines Drittels der Fälle in den Gewinnermittler-Bezirken**

Angesichts der schon beklagten Komplexität des materiellen und des steuerlichen Verfahrensrechts, aber auch wegen schwindender personeller Ressourcen (die allenfalls partiell durch den Einsatz der EDV aufgefangen werden können) ist der Arbeitsumfang mit qualitativem Anspruch so gut wie nicht mehr zu bewältigen. In Darmstadt wird daher ein Modell erprobt, bei dem in einem Veranlagungsjahr nur ein Drittel dieser Fälle unter allen steuerrechtlich relevanten Gesichtspunkten intensiv geprüft werden, so dass – nach Ablauf von drei Veranlagungsjahren – jeder Einzelfall einmal mit besonderer Akribie zur Steuerfestsetzung gelangt.

## **Betreuung des steuerlichen Innendienstes durch Außenprüfer**

Ergänzend hierzu wird der steuerliche Innendienst durch jeweils einen Außenprüfer einmal im Monat steuerlich betreut. Nicht am grünen Tisch lösbare Veranlagungsprobleme werden dann im Rahmen der aktuellen Veranlagungsarbeit ggf. sofort durch den Außendienst geprüft. Das Auftreten eines Außenprüfers im Rahmen einer aktuellen Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen ist für den Bürger nicht vorhersehbar.

Die Tatsache, dass er mit dieser Kontrolle rechnen muss, mag beim Bürger zwar nicht unbedingt zur „Vertrauensbildung“ beitragen, macht ihm aber die schnelle Entdeckungsfahr im Falle strafrechtlich relevanten Verhaltens sehr deutlich und verhindert daher zum Teil künftige Versuche in diese Richtung.

## **Verlässlichkeit und Zeitnähe der Verwaltung**

Die Möglichkeiten der Steuerverwaltung zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung sind angesichts der dargestellten Rahmenbedingungen begrenzt. Trotzdem bieten sich derartige Möglichkeiten in Richtung auf eine für den Bürger offene und nachvollziehbare Gestaltung von Verfahrensabläufen. Prävention und Kontrolle sind zur Vermeidung steuerstrafrechtlich relevanten Verhaltens unerlässlich.

Die Instrumente hierfür sind in der Regel erst noch von der Verwaltung zu entwickeln und fortlaufend sich ständig verändernden Verhältnissen anzupassen. Gleichzeitig muss Verlässlichkeit und Berechenbarkeit, Zeitnähe und Gleichmäßigkeit stets Maxime des Verwaltungshandelns sein.

In der Diskussion der Beiträge wurde angeführt, dass „professionelle Steuerhinterzieher“ kaum durch eine Vereinfachung zu mehr Ehrlichkeit bewegt werden können. Die einzige Möglichkeit, deren Hinterziehung einzuschränken, besteht darin, die Entdeckungswahrscheinlichkeit zu erhöhen. Einhellig begrüßt wurden die konkreten Maßnahmen der Finanzverwaltung Darmstadt, die Steuerhinterziehung einzudämmen. Sie beschränken sich nicht allein auf eine höhere Kontrolldichte, sondern beeinflussen auch im Vorfeld der Steuererklärung – etwa durch eine offensive Information – das Verhalten des Steuerzahlers. Gerade bei der Einkommensteuer hätten viele Steuerbürger doch erhebliche Schwierigkeiten, die Steuererklärung zusammenzustellen, so dass Hilfestellungen Frustrationsgefühlen vorbeugen. Als weiteres Motiv für Steuerhinterziehungen wurde wiederholt auf die Ungleichmäßigkeit der Besteuerung hingewiesen. Offen blieb, ob in der gegebenen Situation eine Vereinfachung des Steuerrechts der sinkenden Steuermoral tatsächlich entgegenwirken kann. Schließlich wurde allgemein gefordert, die ansatzweise vorgestellte Typologie von Steuerhinterziehungen fortzuentwickeln und die Steuermoralforschung auf der Basis eines einheitlichen Verhaltensmodells voranzutreiben.

### 3 Umsatzsteuer

#### 3.1 Erscheinungsformen und Dimensionen des Umsatzsteuerbetrugs

Manfred Lehmann, Stellvertretender Bundesvorsitzender der Deutschen Steuer-Gewerkschaft, bezeichnet vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen die Umsatzsteuer in der Bundesrepublik Deutschland als „Shooting-Star“ der Steuerhinterziehungsszene. Heutzutage sei die Umsatzsteuerhinterziehung deutlich einfacher – und vor allem risikoärmer – als ein Banküberfall. Zusätzlich zur attraktiven Höhe der Erträge liege die Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung um ein Vielfaches unter dem Risiko eines Bankräubers. Die Veränderungen im Umsatzsteuerrecht, insbesondere seit der europäischen Einigung, aber auch die Entdeckung und die Weitergabe des Wissens um die vielfältigen Möglichkeiten der Umsatzsteuerhinterziehung haben einen drastischen Anstieg der Hinterziehung bewirkt. Ziel seines Referates ist eine Abschätzung des Volumens der Umsatzsteuerhinterziehung.

Da die Umsatzsteuer an den Umsatz und damit an die steigende Geschäftstätigkeit der Unternehmen geknüpft ist, kann der Einbruch der Umsatzsteuereinnahmen, der sich in 2002 fortgesetzt hat, kaum mit legalen Veränderungen begründet werden.

**Tabelle 1: Gesamtaufkommen der Umsatzsteuer in Deutschland**

1999	111,6 Mrd. €
2000	107,1 Mrd. €
2001	104,4 Mrd. €

Das ifo-Institut in München hat im Auftrag der Bundesregierung in 2002 eine Studie erstellt, welche die Ursachen für den Aufkommensrückgang untersuchte.<sup>4</sup> Die Wissenschaftler kommen darin zu dem Schluss, dass für den Einbruch der sprunghafte Anstieg des Umsatzsteuerbetruges von zentraler Bedeutung ist. Nach Angaben des Institutes sei die Hinterziehungsquote innerhalb eines Jahres von 6 % auf 10 % angestiegen. Damit schätzen die Wissenschaftler das Hinterziehungsvolumen für das Jahr 2001 auf insgesamt 14 Mrd. €. Derar-

---

<sup>4</sup> Siehe dazu auch Andrea Gebauer 2003: Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens, ifo-Schnelldienst, Heft 6, 28-36.

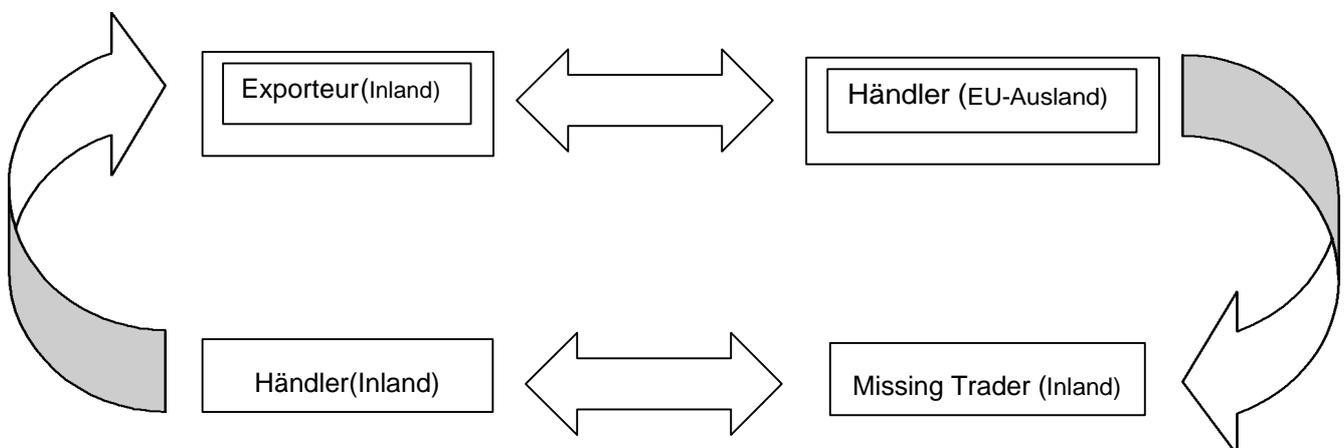
tige Versäumnisse sind nach Meinung des Referenten nicht auf die fehlende Einsatzbereitschaft der Beschäftigten der Finanzverwaltung zurückzuführen. Vielmehr sind Personalabbau und Stellenstreichungen Grund für die mangelnde Flächendeckung von Überprüfungen.

Als Schwerpunkte der Umsatzsteuerhinterziehung lassen sich vier Kategorien unterscheiden:

1. Umsatzsteuer-Karussellgeschäfte
2. Vorsteuererschleichung durch Gründungstätter
3. die klassische Umsatzsteuerhinterziehung durch Rechnungsfälschung
4. Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit

Bei den Karussellgeschäften handelt sich um ein europaweites Phänomen allerdings mit Schwerpunkt in Deutschland. Nach realistischen Schätzungen hat sich das steuerlich relevante Volumen dieser Form der Kriminalität in nur 5 Jahren mehr als verdoppelt. Seit 2001 erfasst das Bundeskriminalamt im Lagebericht zur Organisierten Kriminalität die Steuer- und Zolldelikte gesondert. Bei der Zahl der Fälle liegt dieser Bereich auf Platz 5 (hinter Rauschgifthandel, Eigentums kriminalität, Nachtleben und Wirtschaftsdelikten (Betrug)). Die Deutsche Steuergewerkschaft geht davon aus, dass es sich um mindestens 6,5 Mrd. € handelt, die zu Lasten des Steueraufkommens gehen.

**Abb.1: Funktionsweise eines Karussellgeschäftes**



Wenn ein im Inland gelegenes Unternehmen Ware aus dem Ausland erwirbt, erhält es darüber eine Rechnung ohne ausgewiesene Umsatzsteuer. Die Ware wird mit einem Gewinnaufschlag an einen inländischen Abnehmer weiterverkauft. Darauf fällt Umsatzsteuer an, die auch in einer ordnungsmäßigen Rechnung zutreffend ausgewiesen wird. Der Empfänger der Ware verkauft diese dann wieder ins EU-Ausland (ohne Umsatzsteuer), kann aber die in Rechnung gestellte Vorsteuer abziehen. In diesem System läuft alles legal, so lange der erste inländische Empfänger die Umsatzsteuer auch an das Finanzamt abführt. In dem Kartell der beteiligten Unternehmen taucht dieses Unternehmen allerdings ab (daher die Bezeichnung: „Missing Trader“) oder meldet Insolvenz an. Dem Fiskus geht dadurch die Umsatzsteuer verloren, während der Lieferungsempfänger die Vorsteuer aber schon ausgezahlt bekommen hat.

Dieser Grundfall lässt sich beliebig vielfältig gestalten. Die Bezeichnung Karussell geht darauf zurück, dass der ausländische Empfänger der Ware gleichzeitig der Lieferant für den Missing Trader ist. Tatsächlich vorhandene Ware kann so in beliebiger Häufigkeit durch das Karussell gedreht werden. Bei Beteiligung mehrerer Unternehmen, EU-Staaten oder Bundesländer ist eine immense Ertragssteigerung beim Betrug möglich. Umsatzsteuerbetrug in dieser Form findet vielfach im Bereich der organisierten Kriminalität statt.

Eigenheiten der Karussellgeschäfte im Vergleich zu den bisher üblichen Methoden sind, dass detaillierte Anleitungen für den erfolgreichen Betrug relativ leicht verfügbar sind, dass organisatorische Probleme auf der Seite der Ermittler bestehen, weil die Landesgrenzen überschritten werden, dass ein immenser Steuerschaden (kaum unter 20 Mio. € pro Karussell) bei jedem Fall entsteht und die Beitreibungsquote extrem niedrig ausfällt.

Im Fall der Vorsteuererschleichung durch Gründungstäter wird lediglich ein Scheinunternehmen gegründet, das in der Gründungsphase eine Vielzahl von Kosten hat. Mit fingierten Rechnungen werden die in diesen Kosten enthaltenen Vorsteuern beim Finanzamt geltend gemacht. Neue technische Möglichkeiten (z. B. der zunehmende Verzicht auf Rechnungsvordrucke bei Lieferanten zugunsten von Computerausdrucken), veränderte Marktangebote (Sammelbüros o.ä.) sorgen dafür, dass der technische Aufwand relativ begrenzt ist, um derartige Hinterziehungen zu begehen.

Nach der Vorsteuererstattung und bevor es zu vertiefenden Ermittlungen kommt, verschwindet der vermeintliche Jungunternehmer. Insoweit liegt der

gleiche Ablauf vor wie beim „Missing Trader“ im Umsatzsteuerkarussell. Die Schätzung der Auswirkungen ist schwierig, doch lassen die Eintragungen von Tätern in der zentralen Datenbank ZAUBER den Schluss zu, dass der Steuer-schaden kaum unter 1 Mrd. € liegt.

Beim Umsatzsteuerbetrug durch Rechnungsfälschung handelt es sich nach Auffassung des Referenten um den Klassiker des Betruges. Der Unternehmer macht Vorsteuern aus angeblich empfangenen Lieferungen und Leistungen geltend, die tatsächlich niemals erfolgt sind. Da die Umsatzsteuer beim Finanzamt lediglich angemeldet wird, ohne dass eine sofortige Kontrolle vorgesehen ist, wird die Umsatzsteuer-Zahllast unmittelbar gemindert. Erst eine Betriebsprüfung kann den Betrug aufdecken.

Bei kleinen (bis ca. 50.000 € Gewinn) und mittleren Unternehmen (bis ca. 250.000 € Gewinn) ist die Wahrscheinlichkeit einer Überprüfung aber überschaubar, da diese lediglich alle 25 bzw. alle 14 Jahre einer Kontrolle unterzogen werden. Für eine höhere Kontrolldichte fehlt es an Personal. Die Deutsche Steuergewerkschaft schätzt das Gesamtvolumen des Umsatzsteuerbetrugs durch Rechnungsfälschung auf rund 1 Mrd €.

Es besteht wohl weitgehend Einigkeit darüber, dass es sich bei der Schattenwirtschaft um eine „Wachstumsbranche“ handelt. Ein Schwerpunkt liegt dabei im bau- und handwerklichen Bereich. Der Zentralverband des deutschen Handwerks schätzt für 1999, dass dem Handwerk durch die Schattenwirtschaft Umsätze in Höhe von 52 Mrd. € verloren gegangen sind. Für das Jahr 2003 wird das Gesamtvolumen der Schattenwirtschaft nicht unter 350 Mrd. € geschätzt. Es gibt einen Zusammenhang zwischen der Unternehmensgröße und der Neigung zu schattenwirtschaftlichen Aktivitäten.

Der Anteil der Unternehmen, die sich in der einen oder anderen Form an der Schattenwirtschaft beteiligen, wird auf ca. 2/3 des Gesamtvolumens geschätzt. Lediglich 15 % entfallen auf die klassischen Schwarzarbeiter. Die Deutsche Steuergewerkschaft geht davon aus, dass im Zuge der schattenwirtschaftlichen Aktivitäten Umsatzsteuern nicht unter 11,65 Mrd. € (5 % von 233 Mrd. €) verkürzt werden.

## **Tabelle 2: Umsatzsteuerausfälle in Deutschland durch:**

Karussellgeschäfte	6,5 Mrd. €
Gründungstäter	1 Mrd. €
Rechnungsfälschung	1 Mrd. €
Schattenwirtschaft	<u>11,65 Mrd. €</u>
Summe	<u>20,15 Mrd. €</u>

Aus der Sicht der Deutschen Steuergewerkschaft wäre ein erheblicher Teil dieser Beträge durch ein sach- und aufgabengerechte Personalausstattung der Finanzverwaltung, hier insbesondere der Außendienste, realisierbar. Die derzeitigen föderalistischen Strukturen und der kostenorientierte Personalabbau in den Finanzämtern macht es kriminellen Elementen in Europa leicht, den Staat zu betrügen. Nicht nur, dass eine Strafverfolgung über die Staatsgrenzen hinweg schwierig ist. Häufig scheidet die Aufdeckung und die Verhaftung der Täter bereits an den Grenzen der Bundesländer. Hier sind Veränderungen erforderlich. Dazu reicht es nicht aus, befristet auf den 31.03.2003 eine „Arbeitseinheit Umsatzsteuerprüfung“ beim Bundesamt für Finanzen einzurichten.

In der Diskussion wurde deutlich, dass eine undifferenzierte Forderung nach mehr Personal weder erwünscht noch unbedingt sinnvoll ist. Vielmehr muss es um eine effiziente Reorganisation der vorhandenen Stellen gehen. Unbestritten ist dabei, dass die Kontrolldichte sowohl objektiv zu steigern ist als auch die „gefühlte, d.h. die von den Steuerhinterziehern tatsächlich wahrgenommene Kontrolldichte“ zunehmen muss. Wenig Zweifel bestehen daran, dass die bisherige Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Reorganisation der Finanzverwaltung wenig förderlich ist, weil die derzeitigen Strukturen ein Anreizproblem schaffen.

### **3.2 Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs durch Reformen des Steuersystems und der Steuerverwaltung**

Gerhard Juchum, Abteilungsleiter „Steuern“ im Bundesministerium für Finanzen, warnt davor, Steuerhinterziehung zu bagatellisieren. Steuerhinterziehung – speziell Umsatzsteuerhinterziehung – schädigt die Volkswirtschaft zu Lasten der Allgemeinheit in hohem Maße. Steuerehrliche Unternehmen können mit steuerunehrlichen Unternehmen nicht konkurrieren; sie werden vom Markt verdrängt. Dadurch werden Arbeitsplätze vernichtet. Da die Umsatzsteuer neben der Lohnsteuer die wichtigste Einnahmequelle für Bund, Länder und Gemeinden ist, hat eine zunehmende Tendenz der Umsatzsteuerhinterziehung eine besondere Relevanz für die öffentlichen Haushalte.

Das Umsatzsteuerrecht ist nach Meinung des Referenten betrugsanfällig. Steuerunehrlichen Unternehmen missbrauchen insbesondere das in Deutschland sehr liberal ausgestaltete Recht auf Vorsteuerabzug für Zwecke der Steuerhinterziehung. Der Missbrauch ist möglich, weil der Vorsteuerabzug bereits in Anspruch genommen wird, ohne dass der leistende Unternehmer auf der Vorstufe die Umsatzsteuer abgeführt hat. In den bisher aufgedeckten Fällen von Karussellgeschäften wurden vorzugsweise hochwertige Waren wie z. B. Handys, Computerbausteine, Mobiltelefone und KFZ gehandelt, wobei eine tatsächliche Warenbewegung in vielen Einzelfällen gar nicht stattgefunden hat. Der eingetretene Steuerschaden bewegt sich regelmäßig im zweistelligen Millionenbereich. Die beteiligten steuerunehrlichen Unternehmen verfügen häufig über gute steuerliche Kenntnisse und kennen den Aufbau und die Ablauforganisation der Verwaltung. Sie nutzen die bestehende föderale Struktur der Finanzverwaltung gezielt aus. Die Konzentration der Betrugsfälle liegt in der Kfz-Branche.

Enttarnt die Steuerverwaltung einen Teilnehmer des Karussells, ersetzen ihn die übrigen häufig durch einen anderen bisher unauffälligen Unternehmer. Bei Gefahr der Aufdeckung des ganzen Karussells ändern sie indessen die Struktur und richten neue Karusselle ein. Besonders der Wegfall der Grenzkontrollen bei der Einrichtung des EG-Binnenmarktes zum 1. Januar 1993 erschwert die Aufdeckung zusätzlich.

Der akute Handlungsbedarf wurde erkannt. Bund und Länder haben bereits gemeinsam eine Vielzahl von Maßnahmen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges umgesetzt.

Dazu zählen folgende gesetzgeberische Maßnahmen:

- Abgabe monatlicher Voranmeldungen bei Neugründungen (im Jahr der Gründung und im darauffolgenden Jahr)
- Umsatzsteuer-Nachschau (Finanzämter können sich unangemeldet vor Ort einen Eindruck von den Unternehmen verschaffen)
- Vorsteuererstattung gegen freiwillige Sicherheitsleistung
- Angabe der Steuernummer des leistenden Unternehmers auf der Rechnung
- Haftung bösgläubiger Unternehmer für schuldhaft nicht abgeführte Umsatzsteuer
- Vereinfachungen bei der Zusammenarbeit mit anderen EU-Mitgliedstaaten (Wegfall der Anhörung vor Weitergabe von Umsatzsteuer-Informationen ins Ausland; Hinzuziehung von ausländischen Bediensteten bei Prüfungen ohne Begründung eines eigenen Prüfungsrechtes; Erleichterungen beim innergemeinschaftlichen Informationsaustausch beim Erwerb neuer Fahrzeuge)
- Qualifizierung der gewerbsmäßigen oder bandenmäßigen Steuerhinterziehung als Verbrechen
- Ahndung der vorsätzlichen Nichtbezahlung der Umsatzsteuer als Ordnungswidrigkeit (Grundtatbestand)
- Ahndung der gewerbsmäßigen oder bandenmäßigen Nichtbezahlung der Umsatzsteuer als Straftat
- Übertragung neuer Aufgaben auf das Bundesamt für Finanzen (Koordination von Umsatzsteuerprüfungen; Zusammenführen und Auswerten umsatzsteuerlich erheblicher Informationen zur Identifizierung prüfungswürdiger Sachverhalte; Beobachtung von elektronisch angebotenen Dienstleistungen zur Sicherstellung der Umsatzbesteuerung durch die Länder)

Diese Maßnahmen wurden ergänzt um einige organisatorische Neuerungen:

- Datenbank ZAUBER (Zentrale Datenbank zur Speicherung und Auswertung von Umsatzsteuer-Betrugsfällen und Entwicklung von Risikoprofilen)
- Zentrale Koordinierungsstelle beim Bundesamt für Finanzen

- Zentrale Internetstelle beim Bundesamt für Finanzen
- Arbeitseinheit Umsatzsteuerprüfung beim Bundesamt für Finanzen
- Verbesserungen im Bereich der Amtshilfe
- Maßnahmen im Bereich der Umsatzsteuer-Sonderprüfung
- Einsatz von EDV-Risiko- Management-Systemen

Die Datenbank ZAUBER erfasst Betrugsfälle im Bereich der Umsatzsteuer bundesweit. Zugriff auf die Datenbank haben Bedienstete aus den Ländern, die mit der Prüfung der Umsatzsteuer betraut sind. Meldungen und Anfragen an die Datenbank erfolgen im Online-Verfahren. Informationen zu Umsatzsteuerbetrugsfällen werden zentral an einer Stelle gesammelt. Die mit der Prüfung der Umsatzsteuer betrauten Bediensteten in den Ländern können unmittelbar auf bereits vorliegende Informationen aus anderen Ländern zugreifen und bei Bedarf schnell und unbürokratisch mit den Bediensteten in Kontakt treten, die den Fall an die Datenbank gemeldet haben (im Augenblick sind 1384 Fälle aufgenommen). Durch das Vorliegen aller erforderlichen Informationen über Prüfungsfälle, von denen mehrere Länder bzw. auch andere EU-Staaten betroffen sind, können Verbindungen zwischen verschiedenen Lieferketten schneller erkannt und weitergehende Prüfungsmaßnahmen zeitnah veranlasst werden.

Zur Unterstützung der Umsatzsteuer-Sonderprüfung in den Ländern durch den Bund wurde die Zentrale Koordinierungsstelle beim Bundesamt für Finanzen zum 1. Oktober 2001 eingerichtet. Sie hat ihre Arbeit am 1. Januar 2003 aufgenommen und koordiniert Prüfungen der Länder (Umsatzsteuer-Sonderprüfungen und Steuerfahndungsprüfungen) in staaten- und länderübergreifenden Fällen. 50 Bundesbetriebsprüfer und 50 Zollprüfer waren bis zum 31. März 2003 im Einsatz. Seit April 2003 werden die Aufgaben im vollen Umfang wieder durch die Länder wahrgenommen, die aber nunmehr in staaten- und länderübergreifenden Fällen durch die Zentrale Koordinierungsstelle unterstützt werden.

Der Dienstweg bei spontanen Auskünften aus anderen und in andere EU-Mitgliedstaaten wurde verkürzt (vom Bundesamt für Finanzen direkt an die Finanzämter und umgekehrt). Die Zuständigkeit für den Amtshilfeverkehr im Bereich der Umsatzsteuer wurde in etlichen Grenzregionen auf die Länder übertragen. Eine Reihe von Ländern hat das Personal in der Umsatzsteuer-Sonderprüfung verstärkt.

Die Arbeiten zur Entwicklung eines bundeseinheitlichen EDV-Risiko-Management- Systems zur Unterstützung der Umsatzsteuersachbearbeitung und Ergänzung des bestehenden automatisierten Besteuerungsverfahrens für die Umsatzsteuer werden fortgeführt. Bund und Länder räumen nach der Auffassung des Referenten der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges auch weiterhin einen hohen Stellenwert ein. Ziel muss sein, zeitnah weitere Verbesserungen zu erzielen. Investitionen in diesem Bereich lohnen sich.

### 3.3 Reform des Umsatzsteuerrechts

Auch Gernot Mittler, Finanzminister Rheinland-Pfalz stellt fest, dass sich die Erosion des Mehrwertsteueraufkommens in Deutschland dramatisch entwickelt. Allerdings streicht er heraus, dass es sich dabei nicht nur um ein nationales Problem handelt. So schätzt man in Frankreich den Mehrwertsteuerausfall durch Betrug auf 60 Mrd. Franc im Jahr 1999, also auf ca. 9,2 % des französischen Umsatzsteueraufkommens. In Großbritannien beläuft sich der durch Karussell-Betrug entstandene Schaden von 2000 bis 2001 auf 1,5 bis 2,3 Mrd. £. Das entspricht etwa 3 bis 4,5 % des dortigen Umsatzsteueraufkommens. In Deutschland beziffert man den Ausfall für das Jahr 2000 auf ca. 14 Mrd. €

Die Reformbedürftigkeit sieht er durch folgende Befunde bestätigt:

Keine andere Steuerart hat eine so hohe Niederschlagungsquote (d.h. von der Steuerverwaltung „abgeschriebene“ Steuersummen im Verhältnis zum Kassensoll) wie die Umsatzsteuer.

**Tabelle 1: Niederschlagungsquoten**

Steuerart	Quote im Jahr 2000 / 2001	Durchschnitt 1995 2000
Lohn- und Einkommensteuer	2000 = 0,8 %	0,8 %
Körperschaftsteuer	2000 = 1,4 %	1,7 %
Umsatzsteuer	2000 = 2,5 % 2001 = 3,0 %	2,2 %

Das Aufkommen an Lohn- und Einkommensteuer ist in etwa so hoch wie das Aufkommen aus Umsatzsteuer (einschl. der Einfuhrumsatzsteuer). Im Jahr 2000 betrug das Verhältnis von Lohn-/Einkommensteuer zu Umsatzsteuer 51:49. Die niedergeschlagenen Beträge im Jahr 2000 verhielten sich allerdings im Verhältnis 35: 65. In den einzelnen Jahren wurde rückständige Umsatzsteuer in folgender Höhe niedergeschlagen, d. h. auf weitere Beitreibungsmaßnahmen verzichtet:

### **Tabelle 2: Niederschlagungen nach Jahren**

1994 = 1,6 Mrd. €	1998 = 2,5 Mrd. €
1995 = 2,0 Mrd. €	1999 = 2,6 Mrd. €
1996 = 2,3 Mrd. €	2000 = 2,8 Mrd. €
1997 = 2,5 Mrd. €	2001 = 3,4 Mrd. €

Den stärksten Anstieg gab es im Jahr 2001 mit 0,6 Mrd. €. Von 1994 bis 2001 wurden insgesamt 19,7 Mrd. € Umsatzsteuern niedergeschlagen. Die Zusammenhänge, die offensichtlich systembedingt sind, interessieren nun auch den Bundesrechnungshof.

Auch die sich in Beitreibung durch die Finanzämter befindenden Beträge, die sogenannten echten Rückstände, sind bezüglich der Umsatzsteuer besonders hoch: Im Jahre 2001 war dies ein Betrag von 3,7 Mrd. € = 3,3 % des Kassensoll (mehr als das 8-fache des entsprechenden Wertes bei der Lohnsteuer).

Zudem ist festzustellen, dass das Finanzamt im Fall der Insolvenz Ausfälle nicht nur dann zu verzeichnen hat, wenn das leistende, sondern auch wenn das leistungsempfangende Unternehmen zahlungsunfähig wird. Im ersten Fall kann das Finanzamt seine Forderung nicht durchsetzen, weil das Unternehmen nicht in der Lage ist, die in Rechnung gestellte Umsatzsteuer abzuführen. Der zweite Fall – die Zahlungsunfähigkeit des Leistungsempfängers – ist für das Finanzamt noch unangenehmer. Denn der Leistungsempfänger kann dann zunächst den Vorsteuerabzug aus der Eingangsrechnung erfolgreich geltend machen, zahlt das Entgelt in der Regel aber nicht mehr. Der daraus folgende Anspruch gegen ihn auf Rückzahlung der Vorsteuer ist regelmäßig wertlos. Der Fiskus muss in diesem Fall also nicht nur auf ihm zustehende Einnahmen verzichten, sondern erhält Gelder nicht zurück, die von ihm bereits ausgezahlt wurden. Da in „schlechten Zeiten“ Unternehmen die Mehr-

wertsteuer oftmals als „heimliche Liquiditätskasse“ nutzen, sind derartige Ausfälle im Konjunkturabschwung nicht selten.

Die systembedingten Besonderheiten, die oben geschildert wurden, führen zum Kern des Problems, das in der Allphasenbesteuerung mit Vorsteuerabzug liegt. Mit der Berechnung der Mehrwertsteuer auf jeder Liefer- und Leistungsstufe wird ein gewaltiges Berechnungs-, Verrechnungs- und Zahlungsvolumen zwischen den leistenden und empfangenden Unternehmern sowie zwischen beiden und dem Fiskus in Gang gesetzt. Im Jahr 2001 kann man von insgesamt in Rechnung gestellter Mehrwertsteuer in Höhe von mehr als 513 Mrd. € ausgehen. Davon blieben letztlich aber nur 138,9 Mrd. € endgültig als Steuereinnahmen übrig.

Das Problem lässt sich letztlich nur durch ein anderes System der Vorsteuerbehandlung beheben. Dabei lassen sich zwei Ansätze unterscheiden:

- Steuerfreistellung aller Leistungs- und Lieferstufen im vorsteuerabzugsberechtigten zwischenunternehmerischen Bereich (Mittler-Modell).
- Reverse-Charge-Verfahren

Eine Steuerfreistellung aller Leistungs- und Lieferstufen berücksichtigt, dass das verbleibende Steueraufkommen ohnehin erst auf der Endverbraucherstufe anfällt. Dann ist es auch sinnvoll, nur dort die Steuer zu berechnen. Der dieser Überlegung zugrundeliegende Kernsatz lautet:

„Wo Mehrwertsteuer nicht gesondert in Rechnung gestellt werden darf, kann sie auch nicht als Vorsteuer hinterzogen werden.“

Damit würde nicht nur ein millionenfacher, aus fiskalischer Sicht auch nutzloser Zahlungsverkehr unterbleiben und eine beachtliche Steuervereinfachung erreicht, sondern zugleich würden die Unternehmen deutlich entlastet und insbesondere das Hinterziehungspotential erheblich eingeschränkt.

Beim Reverse-Charge-Verfahren geht die Steuerschuld des leistenden Unternehmers auf den Leistungsempfänger über. Damit wird die Auszahlung von Vorsteuern unterbunden, die an anderer Stelle nicht vereinnahmt werden, weil Umsatzsteuerschuld und Vorsteuerabzug dann bei demselben Steuerpflichtigen vereint sind. Österreich hat mit Ermächtigung des Europäischen Rates ab 01.10.2002 ein entsprechendes Verfahren beschränkt auf den Bereich der

Bauwirtschaft eingeführt. Dies könnte Vorbild für kurzfristig umzusetzende Maßnahmen in Deutschland auch in anderen Branchen sein.

Das Reverse-Charge-Verfahren gilt ab dem 01.07.2003 auch für den grenzüberschreitenden elektronischen Handel im zwischenunternehmerischen Verkehr. Die Europäische Kommission hat dies im Übrigen auch in ihrem Vorschlag für die Umsatzbesteuerung im grenzüberschreitenden Energiehandel vom Dezember 2002 vorgesehen.

Jedes System hat seine Schwachstellen und es gibt natürlich keinen hundertprozentigen Schutz vor Hinterziehung. Daher kann das Ziel der Verfahrensänderungen auch nur sein, die systembedingten Schwachstellen auszuschalten. Die Abgrenzung der Schnittstelle zwischen Lieferungen, die mit und die ohne Umsatzsteuer zu berechnen sind, muss mit großer Sorgfalt erfolgen. Die an dieser Stelle entstehende Gefahr, dass unberechtigter Weise ohne Umsatzsteuer eingekauft wird, könnte jedoch weitgehend dadurch entschärft werden, dass die Lieferungen bestimmter Branchen (z. B. Tankstellen, Gastronomie oder Baumärkte) und/oder die Umsätze bis zu einer bestimmten Höhe (z. B. 1000 € im Einzelfall) generell wie bisher behandelt werden.

Nach Auffassung des rheinland-pfälzischen Finanzministers wird es unter dem geltenden Umsatzsteuerrecht keinesfalls zur Realisierung des Ursprungslandsprinzips kommen, da dies unter den EU-Mitgliedstaaten (demnächst 25) einen Finanztransfer gigantischen Ausmaßes zum Ausgleich der gegeneinander bestehenden Zahlungsansprüche bzw. -verpflichtungen auslösen würde. Im Europa der 15 hätte im Jahre 1999 dieses Clearingvolumen rund 227 Mrd. € betragen, Deutschland wäre davon mit ca. 93 Mrd. € betroffen gewesen. Gleiches gilt, wenn auch in unterschiedlichen Höhen, für alle Partnerländer, die entsprechende Ansprüche gegeneinander haben. Fraglich ist, welcher Finanzminister sich auf dieses Vabanquespiel einlässt. Unter dem geltenden Mehrwertsteuerregime wird aus umsatzsteuerlicher Sicht der Binnenmarkt dauerhaft ein Torso bleiben. Das geltende Recht ist insoweit europafeindlich. Dagegen hat die Bund-Länder-Arbeitsgruppe den vorliegenden Reformvorschlag als „Modell für ein endgültiges Mehrwertsteuersystem“ erkannt.

Der Gesetzgeber hat zwar mit Wirkung ab dem 01.01.2002 das sogenannte Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz beschlossen, mit dem die administrativen Möglichkeiten zur Bekämpfung der Umsatzsteuerkriminalität erheblich ausgeweitet und verschärft wurden. Zudem wurden in den vergangenen Jahren die Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen in den Finanzämtern aller Bun-

desländer personell erheblich verstärkt. Es spricht aber vieles dafür, dass dies alles nicht ausreichen wird, da hier mit erheblichem Aufwand lediglich die Folgen des Systems bekämpft werden. Das System stellt eine Einladung an die Betrüger und Hinterzieher dar. Außerdem macht die moderne Kopiertechnik die Fälschung von Rechnungen zur Erlangung des Vorsteuerabzugs immer leichter. Insoweit werden administrative Mittel alleine den Ereignissen immer hinterhereilen, nachdem der fiskalische Schaden bereits entstanden ist. Viel besser wäre es hingegen, die Ursachen des Übels zu beseitigen, indem die Allphasenbesteuerung mit Vorsteuerabzug zielgerichtet beseitigt wird.

Die heute in den Unternehmen zum Einsatz kommenden Datenverarbeitungssysteme sind in Bezug auf Komplexität und Schnelligkeit jenen der sechziger Jahre weit überlegen. Vor allem aber haben sich die grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehre in einem Maße ausgeweitet, wie es bei Einführung des Mehrwertsteuersystems nicht vorstellbar gewesen ist. Diesen veränderten Rahmenbedingungen muss Rechnung getragen werden.

Die für bestimmte Bereiche vorgeschlagene Entschlackung des Allphasensystems und der Übergang zur alleinigen Besteuerung auf der Endverbraucherstufe macht in der Tat aus der Mehrwertsteuer faktisch eine Endverbraucher- oder eine Einzelhandelsteuer. Dies ist insofern unproblematisch, da wirtschaftlich bereits heute die Mehrwertsteuer eine solche Endverbraucher- bzw. Einzelhandelssteuer darstellt, weil in allen vorgelagerten Stufen im zwischenunternehmerischen Bereich die Mehrwertsteuer zwar berechnet wird, sie jedoch beim Leistungsempfänger zum Vorsteuerabzug führt. Nur Steuerdogmatiker stören sich an der vorgeschlagenen Systemänderung.

Im Ergebnis sei festzuhalten, so der Minister, dass die Aufkommensschädigung durch den Umsatzsteuerbetrug mittlerweile eine Größenordnung erreicht hat, die etwa dem Gesamtaufkommen an Grunderwerbsteuer und Kfz-Steuer entspricht bzw. dem fünffachen des Erbschaftsteueraufkommens.

Die Chance für eine Realisierung einer umfassenden Reform ist relativ hoch, da alle Staaten unter der Fehlentwicklung des geltenden Systems leiden und das Problembewusstsein entsprechend groß ist. So hat der Bundesrat am 27. September 2001 (Drucksache 637/01) es für erforderlich gehalten, „Veränderungen des Allphasen-Netto-Mehrwertsteuersystems mit Vorsteuerabzug und damit Schritte bei der EU in Erwägung zu ziehen, um die Umsatzsteuer im Binnenmarkt praktikabler und weniger missbrauchsanfällig zu machen“. Ausdrücklich erwähnt er die Möglichkeit, „die Umsatzsteuer bei Lieferungen im

zwischen-unternehmerischen Bereich nicht zu erheben und dementsprechend insoweit den Vorsteuerabzug entbehrlich zu machen". Zugleich bat der Bundesrat die Bundesregierung, „die diesbezüglichen – auch EU-rechtlichen – Möglichkeiten, wie sie z. B. von Rheinland-Pfalz vorgeschlagen wurden, unter Einbeziehung der betroffenen Wirtschaftskreise zu prüfen“. Seither ist in Deutschland intensiv an der Entwicklung eines entsprechenden Konzeptes gearbeitet worden, das nun durch ein Planspiel erprobt werden soll.

Um jedoch die offenbar bestehenden Bedenken der EU-Kommission, ohne die eine Änderung nicht bewirkt werden kann, zu überwinden, bedarf es nach Ansicht des Ministers unbedingt einer politischen Initiative in Brüssel. Wenn der deutsche Finanzminister zusammen z. B. mit seinen französischen, britischen, holländischen und österreichischen Kollegen das Begehren einer Systemänderung mit Hinweis auf die Steuerausfälle in Brüssel vorträgt, könne sich die Kommission dem kaum verschließen. Wenn es keine umfassenden Systemveränderungen im Umsatzsteuerrecht gäbe, sei die Umsatzsteuer auf dem besten Weg, die Achillesferse des Steuerrechts zu werden.

In der Diskussion wurde angemerkt, dass die Position des Referenten doch auf deutlichen Widerstand zu stoßen scheine, denn bisher sei die Bundesratsinitiative nicht in eine entsprechende Konsultation der Mitgliedsstaaten bzw. der Kommission gemündet. Zu den Bedenken gegenüber dem rheinland-pfälzischen Vorschlag zählt auch die vom Bundesministerium für Finanzen geäußerte Befürchtung, dass die Betrugsfälle an der Endverbraucherschwelle zunehmen würden. Außerdem schätzt das Bundesministerium für Finanzen eine Rechtsänderung derzeit bei der Kommission als sehr schwierig ein. Übereinstimmung bestand, dass es sich bei der Umsatzsteuerhinterziehung, insbesondere bei den Karussellgeschäften, nicht um eine regionale Erscheinung, sondern um ein europäisches Problem mit grenzüberschreitenden Auswirkungen handelt, das auch auf dieser Ebene gelöst werden muss. Die einzelnen Mitgliedsländer sind allein nicht in der Lage, eine Lösung herbeizuführen.

### **3.4 Europäische Problematik des Umsatzsteuerbetrugs**

Franz-Hermann Brüner, Generaldirektor des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) führt an, dass die Möglichkeit des illegalen Handels bei der Entwicklung des Binnenmarktes schlichtweg übersehen wurde. Erst der jetzt entstehende immense Schaden rückt diese Dimension des Binnenmarktes zunehmend in den Blick. Nun geht es vor allem um den

tes zunehmend in den Blick. Nun geht es vor allem um den Schutz der legal Handel treibenden Firmen.

Die Situation ist dadurch gekennzeichnet, dass „professionelle Steuerbetrüger“ die Schwächen des Systems sehr genau beobachten, viel Geld investieren, um Vorschriften zu umgehen und Möglichkeiten des Betrugs zu konstruieren. Das so entstehende Wissen ist relativ frei zugänglich, sei es in Form von Zeitungsmeldungen, wie man die Mehrwertsteuer beim Autokauf umgeht, sei es in Form von Konzeptangeboten für größer angelegte Betrugereien. Häufig anzutreffen sind Verknüpfungen verschiedener Arten von Betrug, beispielsweise der Subventionsbetrug mit dem Mehrwertsteuerbetrug.

Dies zeigt, dass erhebliche Infrastrukturen vorhanden sind, und viel Aufwand nötig wäre, um dem wirkungsvoll zu begegnen. Dieser Aufwand ist vor allem bei der Koordination von Justiz und Polizei zu betreiben. Diese Koordination ist Aufgabe des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF). Die Informationen müssen grundsätzlich schneller fließen, um einen Zugriff auf die Betrüger und vor allem auf die hinterzogenen Steuern und Subventionen zu gewährleisten. Unabhängig davon, ob es tatsächlich zu einem Systemwechsel kommen sollte, lassen sich viele Probleme einfach dadurch lösen, dass die staatlichen Stellen länderübergreifend schneller reagieren und sich nicht mit langwierigen Verfahren aufhalten.

Genau darin besteht ein Mangel in der EU, wobei die Kommission nach Auffassung des Referenten nicht das eigentliche Nadelöhr darstellt. Es geht vielmehr darum, auf allen föderalen Ebenen der Finanzverwaltung den Willen zur Koordination zu etablieren. Bei der bestehenden Aufgabenverteilung beispielsweise in Deutschland zwischen Bund und Ländern ist das eine bedeutend schwierigere Aufgabe als es den Anschein hat.

In der Diskussion wird kaum bestritten, dass es einer effizienteren Steuerverwaltung wie auch Kriminalitätsbekämpfung bedarf, um den Umsatzsteuerbetrug einzudämmen. In den Beiträgen teilt man auch überwiegend die Auffassung, dass es zu einem wenigstens partiellen Systemwechsel kommen muss, um die Systemschwächen des Vorsteuerabzugs zu beheben. Offen bleibt aber, welche unbeabsichtigten Nebenwirkungen dieser Systemwechsel am Ende hat. In der Diskussion wird auch noch einmal darauf hingewiesen, dass in Frankreich die Vorsteuer lediglich verrechnet wird, die Probleme aber dadurch dort offensichtlich nicht geringer sind. Die Verrechnung muss deshalb nicht zwangsläufig dazu führen, dass Karussellgeschäfte zurückgehen. Diese zeige, dass es vor einem Systemwechsel einer systematischen Folgenabschätzung, und nicht nur eines Planspiels, bedürfe.

## **4 Steuern auf Zinsen und private Veräußerungsgewinne**

### **4.1 Erscheinungsformen und Dimensionen der Steuerhinterziehung bei Zinsen und Veräußerungsgewinnen**

Dr. Helmut Helsper von der Bundesfinanzakademie diagnostiziert, dass Steuerhinterziehung als ein massives gesellschaftliches Problem einen Indikator für ein gestörtes Beziehungsgefüge zwischen Bürgern, Gesetzgebung und Steuerverwaltung darstellt. Es greift folglich zu kurz, allein auf die Erhöhung der Aufdeckungsrate abzielen oder nur einen Systemwechsel aufgrund eines weniger betrugsanfälligen Systems vorzunehmen. Vielmehr muss der Staat die Beziehung des Bürgers zum Staat gestalten, indem er ein nachvollziehbares, akzeptiertes Steuerrecht schafft.

Zu den tatsächlichen finanziellen Dimensionen kann nach Ansicht des Referenten niemand etwas Verlässliches sagen, da es an Basisdaten fehlt. Dies sind zum einen der Umfang des Kapitalvermögens, das Steuerzahler bei ausländischen Banken angelegt haben und dessen Erträge und Spekulationsgewinne sie nicht deklarieren und zum andern der Umfang des Kapitalvermögens, das in Form von Tafelpapieren von deutschen Steuerzahlern gehalten wird und ebenfalls keinen Eingang in die Steuererklärungen findet. Dementsprechend unsicher ist, wie viele Spekulationsgewinne durch die Anlage des Kapitalvermögens anfallen. Schätzungen liegen etwa zwischen 150 und 500 Milliarden € für das bei ausländischen Banken angelegte Kapital. Die Steuerausfälle beim inländischen Kapital betragen laut Deutscher Steuergewerkschaft rund 1,5 Milliarden € für nicht deklarierte inländische Kapitaleinkünfte. Natürlich liegt die Vermutung nahe, dass die tatsächlichen Beträge höher liegen.

Das wirft die Frage auf, was zu diesem Zustand geführt hat. Seit es in Deutschland eine Einkommensteuer gibt, also seit fast 200 Jahren, sind Einkünfte aus Kapitalvermögen zu versteuern. Bis 1919 gaben die deutsche Steuerzahler Steuererklärungen ab, die kaum jemals überprüft wurden. Überprüfungen durch Rückfragen bei den Banken waren den damaligen Steuerbehörden untersagt. Aus diesem deutschen Steuerparadies, das 111 Jahre andauerte, gab es selbstverständlich keine Steuerflucht.

Das Ende des Steuerparadieses kam abrupt mit der Reichsabgabenordnung 1919, die den Finanzbehörden den unbegrenzten Einblick in die Kundenkonten der Banken freigab. Schon bald merkte man aber, dass dieses fiskalisch

vernünftige Vorgehen mit einer vernünftigen Wirtschaftspolitik nicht vereinbar war und schränkte die Befugnisse bzw. deren Ausübung nach und nach wieder ein. Gegen Ende der zwanziger Jahre des letzten Jahrhunderts setzte in Deutschland eine große Kapitalfluchtwelle ein, die nicht steuerlich motiviert war. Wesentlicher Auslöser war wohl die Einführung einer Devisenbewirtschaftung, also ökonomisch gesehen ein Mauerbau gegen den Abfluss von Kapital über die Grenze. Damit setzte eine Teufelspirale ein: Auf die Kontrolle folgte die Kapitalflucht, die der Staat mit verstärkter Kontrolle und einer Fluchtsteuer beantwortete, was eine verstärkte Flucht des Kapitals auslöste.

Vermutlich ist diese Flucht nur vor der erst kurz zurückliegenden Erfahrung der Bürger mit der großen Inflation von 1923 zu verstehen, in der die Inhaber von Geldvermögen alles verloren hatten. Realistischerweise sollte man vermuten, dass viele vermögende Familien seit dieser Zeit, also nunmehr in der vierten Generation, ein „Konto in der Schweiz“ haben, mit dem sie sich gegen die vom eigenen Staat ausgehende Unsicherheit absichern.

Das Naziregime befreite die Steuerverwaltung wieder von allen rechtlichen Beschränkungen bei der Kontrolle von Banken, und führte flächendeckende Kontrollmitteilungen ein. Außerdem baute das Regime die bereits vorhandene Fluchtsteuer zu einem Instrument aus, um Regimegegner und Juden wirtschaftlich auszuplündern. Allerdings legte sich auch das Naziregime nach einiger Zeit wieder Selbstbeschränkungen bei der Prüfung von Banken auf.

Unmittelbar nach der Währungsreform 1949 kam der Bankenerlass. Dieser Erlass verbot der Steuerverwaltung sowohl die Anfertigung von Kontrollmitteilungen anlässlich der Betriebsprüfung von Banken als auch kritische Nachfragen bei der Veranlagung von Einkommensteuerzahlern, wenn Kapitaleinkünfte fehlten oder auffällig niedrig waren. Der Bankenerlass wurde 1979 in neuer Fassung mit dem alten Inhalt bestätigt. Der Erlass bewirkte, dass Personen ohne Gewinneinkünfte risikolos auch im Inland die „Zinsen auf ihre Ersparnisse“ dem Finanzamt verschweigen konnten. Steuerunehrliche Gewinnermittler liefen hingegen wegen der Betriebsprüfung ein größeres Risiko, bei gleichem Verhalten entdeckt zu werden. Um unentdeckt zu bleiben, brachten sie besser ihre Ersparnisse „in die Schweiz“, kauften Tafelpapiere oder legten es bei einer Bank außerhalb ihres Wohnsitzes an. Das galt in besonderer Weise für die Gewinnhinterzieher – also die echten Schwarzgeldbesitzer – die auf diese Weise das Finanzamt daran hinderten, im Rahmen der Betriebsprüfung zu niedrig deklarierte Gewinne mit dem privaten Vermögenszuwachs zu vergleichen.

Dieses neue Steuerparadies bestand 41 Jahre.

Der nächste Umschwung erfolgte ab 1990 mit einer ganzen Reihe von bemerkenswerten Initiativen:

- kleine Quellensteuer zum 1.1.1990
- Zinssteuerurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1991
- Zinsabschlagsteuer ab 1.1. 1993
- flächendeckende Ermittlungen der Steuerfahndung gegen die Banken und deren Kunden beginnend 1994

Die kleine Quellensteuer war mit einer Amnestie verbunden, die nur die Zinsen, nicht aber die hinterzogenen Gewinne erfasste. Von dieser Amnestie machten nach Angaben der Praktiker nur sehr alte Menschen, aber keine Gewinnermittler Gebrauch. In der Steuerverwaltung spottete man über die „letzte Ölung vom Finanzamt.“ Insgesamt wurden Einkünfte von 2,4 Milliarden DM nacherklärt, fast ausschließlich Zinsen aus Ersparnissen von Arbeitnehmern und Rentnern.

Das Bundesverfassungsgericht verbot dem Gesetzgeber in seinem berühmten Zinssteuerurteil, symbolische Steuerpolitik zu treiben, und erzwang ein Handeln des Gesetzgebers, nachdem es festgestellt hatte, dass als Folge des Bankenerlasses bzw. dessen Aufnahme ins Gesetz (§ 30 a AO) höchstens 50 %, möglicherweise auch nur 20 %, der deklarierungspflichtigen, von inländischen Banken ausgezahlten Zinserträge deklariert wurden. Der Gesetzgeber entschied sich für die Zinsabschlagsteuer.

Die Zinsabschlagsteuer löste eine massenweise Kapitalflucht aus, insbesondere aber nicht nur nach Luxemburg und in die Schweiz aus. Auch in Belgien, den Niederlanden, in Österreich, Liechtenstein und auf den Kanalinseln freute man sich über deutsche Kunden und lockte sie mit der Abschottung vor der deutschen Finanzverwaltung.

Ab 1994 rekonstruierte die Steuerfahndung Teile dieser Fluchtwelle durch die so genannte „Bankenfahndung“. Ein Vorgang der die gesamte Steuerfahndung trotz Verdoppelung ihrer Kopfstärke seit Jahren vollauf beschäftigt. Die Aktion offenbart zunächst das Vorgehen einer ausgezeichneten Steuerfahndung. Sie erwies sich den Banken in Planung, Durchführung, Auswertung und rechtlicher Absicherung als haushoch überlegen, und keine Bank spricht mehr von verschlafenen Finanzämtern.

Bei einer genaueren Betrachtung der Aktion zeigt sich allerdings, so Helsper, dass der Erfolg, der ja trotz Geltung des § 30 a AO eintrat, nur möglich war, weil schon der erste Fall eine Kettenreaktion auslöste, die nicht mehr abbrach: Jeder entdeckte Täter und Tatgehilfe führte zur Entdeckung von noch mehr Tätern und Tatgehilfen. Dabei fielen die „dicken Fische“ auf und trugen zur Befriedigung der Fahnder bei. Es gibt aber eine gewaltige Masse „kleiner Fische“, die unterhalb der „Berufsehre“ der Fahnder liegt und die unberücksichtigt bleiben. Hinzu kommt, dass bestimmte „erlesene“ Gruppen zu selten von der Fahndung erfasst werden.

Aus den voran stehenden Einschätzungen der Ergebnisse der Fahndungsaktion kann man nach Auffassung des Referenten den Schluss ziehen, dass es um die Steuermoral schlecht bestellt ist, was sich unter anderem auch in anderen Bereichen als der Nichtversteuerung von Einkünften aus Kapitalvermögen zeige. Dies sind beispielsweise die Schattenwirtschaft und die „Entlastung“ des Mittelstandes durch Geschäfte ohne Rechnung.

Nach Meinung des Referenten kann die Bevölkerung nur noch zu 20% als steuerehrlich gelten. Diese Lage verschlechtert sich eher noch, und es stellt sich die Frage, wie man damit umgeht. Dabei könne man von Johannes Popitz, dem späteren Finanzminister lernen, der als junger Mann im Kriegsjahr 1915 den Auftrag erhielt, eine Steuer auf den Konsum zu konzipieren, die ganz schnell ganz viel Geld bringen müsse und keinen Behördenapparat erfordern dürfe. Er konzipierte das Umsatzsteuergesetz, und tatsächlich war die Umsatzsteuer binnen kurzem die wichtigste Einnahmequelle des Reiches. Als Erfolgsrezept gab er an, er habe sich die Menschen angeschaut, die seinem Gesetz gehorchen sollten, und sich gefragt: Welche Sprache sprechen sie? Was ist ihnen verständlich zu machen? Womit würde man sie moralisch überfordern?

Es scheint dabei wichtig, zwei Dinge zu unterscheiden: In der juristischen Denkweise gilt, dass der Bürger betrügt. Die Masse der Steuerzahler sieht – gerade wenn es um etwas so sensibles wie das „Gesparte“ geht – den Betrug aber differenzierter. Sie erlebt auch den Staat als Betrüger, der in Gestalt der Steuerverwaltung als Schiedsrichter, in einer für die Bürger nicht nachvollziehbare Weise mal hinschaut, mal nicht, Dinge durchgehen oder nicht durchgehen lässt.

Zum anderen erlebten die Steuerbürger auch den Gesetzgeber, den sie immer dann als Verfasser gezinkter Regeln erleben, wenn ihnen niemand vermitteln

kann, warum gerade sie für dies besteuert und gerade jene für jenes subventioniert werden. Bürger wollen inzwischen mehr als bloße Verfassungsmäßigkeit der Gesetze. Ein gutes Gesetz hängt auch von der Qualität des Verhältnisses zwischen Staat, Verwaltung und Bürger ab. Genau dieses muss der Staat auf allen Ebenen gestalten.

#### **4.2 „Abgeltungssteuer auf Zinsen und Veräußerungsgewinne, Steueramnestie und Lockerung des Bankgeheimnisses – der richtige Weg für mehr Steuerehrlichkeit und -gerechtigkeit ?“**

Gabriele Frechen, MdB, Mitglied der SPD-Fraktion des Deutschen Bundestages, verteidigt die von der Bundesregierung beschlossene Abgeltungssteuer als einen pragmatischen Ansatz. Die Abgeltungssteuer bewirke, dass Kapitalerträge an der Quelle mit einem einheitlichen Steuersatz belastet und die Steuerschuld direkt abgeführt wird. Dadurch ist die gesamte Steuerschuld auf die Kapitalerträge abgegolten, eine Veranlagung zum persönlichen Einkommenssteuersatz erfolgt nicht mehr. Die Referentin weist darauf hin, dass es auch unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten besser sei 25 % Abgeltungssteuer zu erheben als die Einkünfte wegen massiver Umgehung praktisch steuerfrei zu belassen. Sie knüpft damit unmittelbar an die Äußerung von Joachim Poß, dem stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der SPD-Fraktion im Bundestag, an, der im Namen seiner Fraktion den vom Kabinett beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Steuerehrlichkeit begrüßt. Der Entwurf, der neben einer Abgeltungssteuer auch Regelungen für eine Steueramnestie sowie die Einführung von Kontrollmitteilungen vorsieht, bietet nach Auffassung der SPD-Fraktion einen attraktiven Anreiz, freiwillig in die Steuerehrlichkeit zurückzukehren. Er versetzt die Finanzbehörden aber auch in die Lage, die Angaben des Steuerpflichtigen künftig besser überprüfen zu können. Diese unbürokratische Verifikationsmöglichkeit ist auch bei zahlreichen Gesetzen erforderlich, die bei der Ermittlung der Leistungsfähigkeit eines Bürgers an die Begriffe des Einkommensteuergesetzes (zum Beispiel BAföG, Arbeitslosenhilfe) anknüpfen.

Hans-Jürgen Krause, Mitglied der Geschäftsführung des Bundesverbandes Deutscher Banken, Bereich Steuern, fordert einleitend ein Gesamtkonzept zur Neuordnung der Besteuerung von Kapitalanlagen. Angesichts eines vor dem Bundesverfassungsgericht schwebenden Verfahrens muss sich seiner Auffassung nach der Gesetzgeber darauf einstellen, auch die Besteuerung von privaten Veräußerungsgeschäften auf eine neue Grundlage zu stellen.

vaten Veräußerungsgeschäften auf eine neue Grundlage zu stellen. Zusätzlich gibt es Forderungen, die Verifikation der Besteuerung auf diesen Gebieten zu erweitern. Dafür bietet eine Abgeltungsteuer auf Zinsen einen ersten richtigen Ansatzpunkt für die Entwicklung eines Gesamtkonzepts, das gleichzeitig eine Brücke zurück in die Steuerehrlichkeit eröffnet. Damit könnte seiner Meinung nach eine grundlegende Neuordnung der Besteuerung von Kapitalanlagen in Deutschland gelingen, die am Ende die Besteuerung von Kapitalerträgen und Wertpapier-Veräußerungsgewinnen einheitlich regelt.

Die Zielsetzungen eines solchen Konzeptes sind insbesondere

- die steuerlichen Rahmenbedingungen des deutschen Finanzplatzes im Interesse der Finanzierungsbedürfnisse von Wirtschaft, Staat und Bürgern für Kapitalanleger attraktiver zu gestalten,
- auf diesem Gebiet ein von den Bürgern wieder akzeptiertes Steuerrecht zu schaffen und – soweit nötig – den Weg zurück zur Steuerehrlichkeit zu erleichtern,
- endlich mehr Rechts- und Planungssicherheit bei der Besteuerung von Kapitalanlagen herzustellen,
- die Anreize zu Ausweichreaktionen und zu steuerinduzierten Gestaltungen abzubauen, die das heutige, in diesem Bereich sehr komplizierte Steuerrecht kennzeichnen und
- durch eine solche Neuordnung der Besteuerung von Kapitalanlagen auch die Einnahmen für den Staat aus der Besteuerung von Kapitalerträgen und Wertpapier-Veräußerungsgeschäften sicherzustellen.

Ein Gesamtkonzept sollte folgende Elemente umfassen:

- (1) Einheitliche Besteuerung privater Kapitalerträge (Zinsen, Dividenden, Investorserträge usw.) und Wertpapier-Veräußerungsgewinne mit einem Steuersatz von höchstens 20 % (Abgeltungsteuer; einschließlich Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer). Korrespondierend sind negative Einkünfte aus Kapitalanlagen steuerlich zu berücksichtigen.
  - Um größere Unterschiede bei der Steuerbelastung der Eigenkapital- und Fremdkapitalfinanzierung zu vermeiden, sollten Dividendenwerte wegen der Doppelbelastung durch die Körperschaftsteuer und Einkommensteuer allenfalls teilweise in die Steuerbemessungsgrundlagen einbezogen werden.

- Wertpapiere, bei denen die einjährige Behaltefrist bereits abgelaufen ist und deren Veräußerung nach geltendem Recht keine steuerlichen Folgen auslöst, sollten von der Neuregelung ausgenommen werden.
  - Erhebung der Steuer grundsätzlich im Wege eines abgeltenden Steuerabzugs durch die auszahlenden Stellen oder durch den Schuldner der Kapitalerträge.
  - Soweit Erträge aus Kapitalanlagen nicht dem inländischen Steuerabzug unterliegen (beispielsweise bei Kapitalanlagen im Ausland), soll eine Veranlagung zum Abgeltungsteuersatz erfolgen. Im Übrigen ist ein Veranlagungswahlrecht vorzusehen, um eine gegenüber dem Abgeltungsteuersatz niedrigere individuelle Steuerbelastung nach dem allgemeinen Tarif erreichen zu können.
- (2) Rechtssichere Regelung für die Vergangenheit, die Steuersündern den Weg zurück zur Steuerehrlichkeit erleichtert.
- (3) Beschränkung von Kontrollmaßnahmen auf das tatsächlich erforderliche Maß. Neue flächendeckende Kontrollsysteme sind bei Einführung einer Abgeltungsteuer nicht erforderlich.

Zenon Bilaniuk, Vizepräsident des Bundes der Steuerzahler aus Wiesbaden, betont, dass Steuerhinterziehung kein Kavaliersdelikt darstellt. Wer Steuern hinterzieht muss seiner Auffassung nach auch belangt werden, denn er handelt illegal und trägt letztendlich dazu bei, dass alle Steuerzahler höher belastet werden. Die Steuerhinterziehung Einzelner dürfe allerdings nicht dazu führen, dass alle Steuerzahler verdächtigt werden. Dies sei dem Steuerklima abträglich und führt zu einem „Schnüffelstaat“. Es ist seines Erachtens keine Lösung, immer neue Kontrollen und andere bürokratische Hemmnisse einzuführen, mit denen versucht wird, Steuerhinterziehung zu bekämpfen. Für besonders problematisch hält er in diesem Zusammenhang u. a. die Bauabzugsteuer, die Umsatzsteuernachschau, die Neuregelung bei der EDV-gestützten Betriebsprüfung sowie die Verpflichtung, die Steuernummer auf Rechnungen anzugeben. Mit diesen Maßnahmen werden das Steuergeheimnis und der Datenschutz ausgehöhlt, ohne dass, seiner Ansicht nach, die Steuerhinterziehung damit nachhaltig bekämpft werden kann.

Um wirksam gegen Steuerhinterziehung vorzugehen, so Bilaniuk, müssen deren Ursachen beseitigt werden. Diese sieht er in der völlig überzogenen Steuer- und Abgabenbelastung. Nur eine nachhaltige Senkung der Abgabenbelas-

tung, begleitet von einer Entbürokratisierung des Steuerrechts könne zu mehr Steuerehrlichkeit führen. Diskussionen um Steuererhöhungen, wie z. B. im Zusammenhang mit dem geplanten und letztendlich gescheiterten Steuervergünstigungsabbaugesetz, leisteten der Steuerhinterziehung hingegen Vorschub und seien der von der Bundesregierung gewünschten Rückführung von Geldern aus dem Ausland nicht gerade zuträglich.

Der Bund der Steuerzahler begrüßt grundsätzlich die Einführung einer Abgeltungssteuer. Sie entspricht einer langjährigen Forderung des Verbandes. Bei einer vernünftigen Ausgestaltung kann sie einen echten Beitrag zur Steuervereinfachung leisten und eine sachgerechte Besteuerung von Zinserträgen herstellen, ohne dass das Bankgeheimnis ausgehöhlt wird und ohne dass eine weitere Kapitalflucht zu befürchten ist. Die Abgeltungssteuer hat den besonderen Vorteil, dass ein nationales Kontrollmitteilungssystem, das den gläsernen Steuerzahler bringen und Kreditinstitute, Berater und Steuerverwaltung völlig überfordern würde, überflüssig ist.

Der vorliegende Referentenentwurf erfülle die Anforderungen, die aus Steuerzahlersicht an eine Abgeltungssteuer zu stellen sind, allerdings nur bedingt. So sei es auf der einen Seite zu begrüßen, dass am Sparerfrei- und Werbungskostenpauschbetrag festgehalten wird und dass diese Freibeträge im Steuerabzugsverfahren berücksichtigt werden. Andererseits erscheint der vorgesehene Abgeltungssteuersatz mit 25 % zuzüglich des Solidaritätszuschlags zu hoch bemessen, um der Geldentwertung bei der Zinsbesteuerung ausreichend Rechnung zu tragen. Der Steuerzahlerbund vermisst zudem die klare Aussage, dass auf ein Kontrollmitteilungssystem verzichtet wird. Es wäre Bürokratie pur, wenn Zinserträge vollständig und definitiv an der Quelle besteuert werden und dennoch ein Kontrollmitteilungssystem eingeführt wird.

Auch werde bei dem zur Diskussion stehenden Gesetzentwurf der Steuervereinfachung nicht ausreichend Rechnung getragen. Insbesondere wäre es ein bürokratischer Schildbürgerstreich, wenn Einkünfte aus Kapitalvermögen zwar nicht für die Einkommensteuer, dafür aber für die Ermittlung der Kirchensteuer in der Steuererklärung deklariert werden müssten. Dieser Umstand würde der Abgeltungssteuer einen Teil ihrer positiven Auswirkungen wieder entziehen.

Hinsichtlich der Steueramnestie dürfen Maßnahmen zur Rückholung und Besteuerung von im Ausland angelegtem Kapital nicht dazu führen, dass die Masse der ehrlichen Steuerzahler sich vor den Kopf gestoßen fühlt. Schon heute hat jeder Steuerzahler, der in die Steuerehrlichkeit zurückkehren möch-

te, mit der so genannten strafbefreienden Selbstanzeige Gelegenheit hierzu. Sollte man sich für eine Amnestieregelung entscheiden, die darauf abzielt, Steuermehreinnahmen zu erzielen, so müssten die hieraus resultierenden Einnahmen für die Reduzierung der überzogenen Abgabenbelastung eingesetzt werden.

Auch für den steuerlichen Berater – vertreten durch Prof. Dr. Hans-Michael Korth, Vizepräsident des Deutschen Steuerberaterverbandes e. V., ist es beunruhigend, wenn die Steuerhinterziehung als Kavaliersdelikt betrachtet und von vielen Bürgern nicht mehr als Rechtsbruch empfunden wird.

Auch er verweist auf die Ursachen der Steuerhinterziehung. Aktuell erkennt er in einer komplizierten Steuergesetzgebung, einer daraus resultierenden kaum noch zu überschauenden Rechtsprechung und Kommentierung sowie bürokratischen Belastung mehrere Ursachen für Steuerhinterziehung. Nicht zu vergessen sei auch die Belastung mit hohen Steuersätzen.

Diesen Ursachen kann man nach seiner Ansicht mit einer Abgeltungssteuer nur bedingt und nur unter engen Voraussetzungen begegnen. Zunächst ist festzuhalten, dass eine Abgeltungssteuer das deutsche Einkommensteuerrecht weiter einer Schedulenbesteuerung, d. h. einer nach Einkunftsarten unterschiedlichen Besteuerung, annähert. Eine solche Abkehr von der Einheitssteuer ist aber nur dann gerechtfertigt, wenn grundsätzliche Unterschiede zwischen den Einkunftsarten bestehen oder diese eine erhebliche Erleichterung des Besteuerungsverfahrens nach sich zieht. Dieses Erfordernis erfüllt der zur Zeit vorliegende Referentenentwurf nach Auffassung von Herrn Korth nicht:

1. Der Entwurf trägt nicht zu einer Vereinheitlichung und Anonymisierung der Besteuerung von Kapitalerträgen bei, weil nicht alle Kapitalerträge im Sinne des § 43 EStG einem einheitlichen Steuersatz und der Abgeltungswirkung unterworfen werden.
2. Knüpfen außersteuerliche Normen, z. B. Eigenheimzulage, Sozialleistungen, BAföG (nicht Kindergeld), an die steuerlichen Begriffe Einkünfte, Summe der Einkünfte, Gesamtbetrag der Einkünfte, Einkommen oder zu versteuerndes Einkommen an, müssen diese durch Hinzurechnung der der Zinsabgeltungssteuer unterliegenden Einnahmen erhöht werden.

3. Nach dem Entwurf müssen für Zwecke der Kirchensteuer die Einkommensteuer um den Betrag der Abgeltungssteuer erhöht und die Zinserträge angegeben werden, weil die Kirchensteuer von der Abgeltungswirkung, im Gegensatz zum Solidaritätszuschlag, nicht erfasst wird.

Nach Auffassung des Verbandes der Steuerberater sollte eine Regelung analog der in § 40 a Abs. 2 EStG enthaltenen (einheitliche Pauschalsteuer bei geringfügigen Beschäftigungen) gefunden werden.

Eine wirksame Abgeltungssteuer, welche die Steuerehrlichkeit in Bezug auf Kapitaleinkünfte erhöhen soll, müsse auf Kontrollmechanismen, z. B. in Form von Kontrollmitteilungen, verzichten. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Zinsurteil vom 27. Juni 1991 das zusätzliche Verifikationsprinzip nur für das Veranlagungsverfahren für erforderlich gehalten. Gibt es aber einen Steuerabzug an der Quelle mit Abgeltungswirkung, hängt die Steuerbelastung nicht mehr allein von der Erklärungsbereitschaft des Steuerpflichtigen ab. Eine gleichmäßige Belastung, die Voraussetzung für die Verfassungsmäßigkeit einer steuerlichen Norm ist, ist damit gewährleistet.

Zur Frage, ob eine Steueramnestie der richtige Weg für mehr Steuerehrlichkeit sein kann, meint der Referent, dass eine Amnestie nur unterstützend wirken kann. So wird auch der Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Steuerehrlichkeit seines Erachtens dem Ziel der langfristigen Förderung der Steuerehrlichkeit nicht uneingeschränkt gerecht. Grundsätzlich sei der Ansatz zu begrüßen, auch die gewerbs- und bandenmäßige Steuerhinterziehung in den Anwendungsbereich einzubeziehen, weil die Vorschrift ihrem Regelungszweck, nur organisierte Kriminalität zu erfassen, nicht gerecht wird. Die Regelung im § 370 a AO erfasst mit den Begriffen der „Gewerbsmäßigkeit“ und der Hinterziehung „in großem Ausmaß“ nämlich möglicherweise gerade auch Hinterzieher von Zinseinkünften über einen Zeitraum von mehreren Jahren. Davon abgesehen ist seiner Ansicht nach der Nacherklärungszeitraum zu kurz bemessen. Er sollte wegen der erforderlichen Prüfung und Zusammenstellung der Unterlagen aus Sicht der Berater schon wegen der erforderlichen intensiven Beratung des Mandanten auf drei Jahre erweitert werden. Außerdem muss der Zahlungszeitraum von bisher fünf Tagen auf die übliche Zahlungsfrist von einem Monat verlängert werden.

Es ergeben sich jedoch einige Folgeprobleme, die zum Teil den Berater, zum Teil auch den Mandanten betreffen. So sieht sich der Berater möglicherweise Verdachtsmomenten einer Teilnahme an der Steuerhinterziehung seines

Mandanten ausgesetzt. Berater und Steuerpflichtiger unterliegen möglicherweise dem Verdacht der Geldwäsche, und der Berater muss seinen Mandanten gegebenenfalls gemäß § 11 Abs. 1 Geldwäschegesetz anzeigen. Ein weiteres Problem ergibt sich im Zusammenhang mit einer möglichen gewerbsmäßigen Steuerhinterziehung: Vor einer Nacherklärung ist stets zu prüfen, ob nicht eine Selbstanzeige günstiger ist, weil bei der Selbstanzeige der Abzug von Betriebsausgaben/Werbungskosten möglich ist. In den Fällen gewerbsmäßiger Steuerhinterziehung kann eine Selbstanzeige jedoch nicht zur Strafbefreiung, sondern nur zu einer Strafmilderung führen. Daher muss bei einer gewerbsmäßigen Steuerhinterziehung nacherklärt werden, weil Straffreiheit ansonsten nicht erlangt werden kann. Dann entfällt jedoch die Möglichkeit des Betriebsausgaben-/Werbungskostenabzugs. Diese Probleme müssten vor einer Amnestie durch eine Aufhebung des § 370 a AO und eine Überführung seines Regelungsinhalts in § 370 AO als besonders schweren Fall der Steuerhinterziehung gelöst werden.

Auf die Frage, ob die Steuermoral bislang steuerehrlicher Bürger durch eine Amnestie beeinträchtigt wird, fällt die Antwort des Referenten mit „wahrscheinlich ja“ recht vorsichtig aus. Problematisch seien in diesem Zusammenhang insbesondere die Fälle, in denen nach Abschluss einer Betriebsprüfung ein Strafverfahren eröffnet wird. Hier hat der Täter bis zur Betriebsprüfung oftmals nicht mit einem Strafverfahren gerechnet und zieht eine Nacherklärung natürlich nicht in Betracht. Anders die Fälle, in denen bewusst über mehrere Jahre dem Staat der Steueranspruch vorenthalten wurde. Hier könnte die Amnestie als Generalabsolution betrachtet werden. Dies führt zum Gefühl ungerechter Behandlung beim Steuerpflichtigen. Außerdem könnte es passieren, dass gerade die von der Amnestie avisierten hinterzogenen Zinseinkünfte nicht in dem erwarteten Umfang nacherklärt werden. Die Amnestie ist wesentlich interessanter für die Nacherklärung von hinterzogenem Schwarzgeld. Im Ergebnis bedeutet dies, dass eine konsequente Abgeltungssteuer mit einem niedrigen Steuersatz, einer Einbeziehung sämtlicher Kapitalerträge und einer umfassenden Abgeltungswirkung geeignet sein könnte, für mehr Steuergerechtigkeit und –ehrlichkeit zu sorgen.

Die heftige Diskussion konzentrierte sich im wesentlichen auf drei Probleme. Erstens stößt der geplante Steuersatz der Abgeltungssteuer von 25 % bei teils der Gewerkschaft bzw. bei Geringverdienenden auf Ablehnung, da er einkommensstarke Gruppen, die normalerweise weit höhere Steuern zahlen

müssten, begünstigt. Das Argument, dass diese sonst die Steuern hinterzögen, gilt diesen Kritikern als nicht akzeptabel.

Zweitens bestehen hinsichtlich der Amnestie nicht nur große Vorbehalte gegenüber den von der Bundesregierung prognostizierten steuerlichen Mehreinnahmen, sondern in jeder Form von Amnestie sieht man allgemein auch die Gefahr, dass diese steuerehrliche Bürger „vor den Kopf stoßen kann“. Amnestieregelungen müssen folglich zeitlich relativ eng begrenzt erfolgen und eine seltene Ausnahme bilden. Sobald sich abzeichnet, dass alle zehn Jahre eine Amnestie folgt, erschüttert dies die Steuermoral massiv.

Drittens bedarf es einer Neuordnung der Besteuerung der Kapitaleinkünfte und Wertpapierveräußerungen, die weit über den Horizont des Gesetzesentwurfs hinausreicht. Diese muss eine verlässliche Grundlage schaffen, um der Kapital- und Steuerflucht Einhalt zu gebieten und für einen merklichen Kapitalrückfluss zu sorgen. Dafür ist die Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge ein erster wichtiger Ansatzpunkt.

## 5 Schlussfolgerung

Die Tagung hat gezeigt, dass sowohl in der steuerwissenschaftlichen Diskussion wie im praktischen Vollzug des Steuerrechts Einigkeit darüber besteht, dass Steuerhinterziehung an Bedeutung zunimmt. Das gilt für alle drei diskutierten Besteuerungsfelder: Die Einkommensteuer, die Umsatzsteuer, und die Besteuerung von Kapitaleinkünften. In allen drei Bereichen stellten die Referenten Ansatzpunkte für Reformen vor, die zumindest schrittweise dafür sorgen, die Steuermoral zu verbessern. Dabei ist unbestritten, dass steuerpolitische Maßnahmen, die keine strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen, bei der Gruppe der „professionellen Kriminellen“ wirkungslos bleiben. Gleichfalls unbestritten ist, dass das Steuerrecht insgesamt auf die Akzeptanz aller Bürger abzielen muss, um über Massenverfahren vollziehbar zu bleiben. Aus diesem Grund ist eine Vereinfachung dringend geboten. Andernfalls droht die Steuerverwaltung im Vollzug des Steuerrechts zu scheitern – mit mittelfristig desaströsen Folgen für die Steuermoral. Zur Lösung des Problems könnte der Darmstädter Entwurf beitragen, über dessen einzelne Komponenten beim Bürger wie auch der Verwaltung massive Ressourceneinsparungen erzielbar sind.

Bei der Umsatzsteuer sind es vor allem die Karussellgeschäfte einer kleinen Gruppe von Kriminellen, die mit erheblichen Volumina an ungerechtfertigter Vorsteuererstattung und damit Betrug einhergehen. Die Schätzung, dass über diese Form von Geschäften dem deutschen Fiskus rund 14 Mrd. € pro Jahr verloren gehen, verdeutlicht die Brisanz des Problems. Zur Lösung stehen einige Vorschläge wie das Mittler-Modell oder das Reverse-Charge-Verfahren zur Debatte, die alle darauf abzielen, die Vorsteuererstattung dadurch zu umgehen, dass keine Umsatzsteuer an den leistenden Unternehmer gezahlt werden muss.

Bei der Diskussion um die Besteuerung der Kapitaleinkünfte herrscht weitgehend Einigkeit in Wissenschaft und Praxis, dass eine Abgeltungsteuer wie von der Bundesregierung ins Gespräch gebracht, einen sinnvollen Weg darstellt, auch wenn einige Gewerkschaftsvertreter sich dem nicht anschließen. Besonders hervorzuheben ist, dass die derzeitige Besteuerung zu eklatanten Ungleichbesteuierungen führt, weil das Gesetz auf den Vollzug keinerlei Rücksicht nimmt. Dieses Problem kann eine Abgeltungsteuer lösen, ohne die einkommensschwachen Gruppen zusätzlich zu belasten. Abzuwägen bleibt lediglich, ob eine einheitliche Besteuerung zu 25% (mit Rückerstattung bei niedrigerem individuellem Steuersatz) gerechter ist als der derzeitige unbefriedigende Zustand. Die Abgeltungsteuer kann insofern einen sinnvollen ersten Schritt zu einer Neuordnung der Besteuerung von Kapitaleinkünften insgesamt darstellen.

## **Moderatoren:**

### **Dr. Dieter Ewringmann**

Geschäftsführer des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts  
an der Universität Köln

### **Dr. Heinz Schmitz**

Leiter der Redaktion Berlin des Handelsblatts

## **Referenten / TeilnehmerInnen an den Podiumsdiskussionen:**

### **Dipl. oec. Zenon Bilaniuk**

Vizepräsident des Bundes der Steuerzahler, Wiesbaden

### **PD Dr. Kilian Bizer**

Fachgebiet Finanz- und Wirtschaftspolitik, Technische Universität Darmstadt

### **Franz-Hermann Brüner**

Generaldirektor des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)  
Europäische Kommission, Brüssel

### **Gabriele Frechen, MdB**

Mitglied der SPD-Bundestagsfraktion

### **MR Dr. Helmut Helsper**

Bundesfinanzakademie, Brühl

### **LRD Hans-Joachim Hesse**

Leiter des Finanzamtes für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung, Essen

### **MinDir Gerhard Juchum**

Leiter der Steuerabteilung im Bundesministerium für Finanzen, Berlin

### **Dipl.-Kfm. WP/StB Prof. Dr. Hans-Michael Korth**

Vizepräsident des Deutschen Steuerberaterverbandes, Berlin und Präsident  
des Steuerberaterverbandes Niedersachsen \* Sachsen-Anhalt e.V., Hannover

### **Hans-Jürgen Krause**

Mitglied der Geschäftsführung des Bundesverbandes Deutscher Banken,  
Bereich Steuern, Berlin

### **Manfred Lehmann**

Stellv. Vorsitzender der Deutschen Steuer-Gewerkschaft, Berlin

**LRD Jürgen Lyding**  
Leiter des Finanzamtes Darmstadt

**Gernot Mittler**  
Minister der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz

### **Tagungsplanung und -organisation:**

**Hannelore Hausmann**  
**Margit Durch**

Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der  
Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschaftspolitik, Bonn

### **Dokumentation**

**Cornelia Becker**  
**PD Dr. Kilian Bizer**

Fachgebiet Finanz- und Wirtschaftspolitik an der Technischen Universität  
Darmstadt

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs-  
und Beratungszentrum, Abt. Wirtschaftspolitik  
Godesberger Allee 149  
D-53170 Bonn  
Telefax: 0228/883 299

## ***Reihe "Wirtschaftspolitische Diskurse"***

### **Bisher erschienen**

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 1

#### **Ökologische Modernisierung der Energieversorgung der DDR**

Ziele, Instrumente, Kooperationsmöglichkeiten

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00269toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 2

#### **Das neue Steuersystem für die DDR**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00273toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 3

#### **Modernisierung der Wirtschaft in der DDR am Beispiel des alten Industrieraumes Chemnitz**

Erfordernisse und Möglichkeiten

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 4

#### **Mecklenburg-Vorpommern - Wege in eine bessere wirtschaftliche Zukunft**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00271toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 5

#### **Strukturwandel und Beschäftigungskrise in den neuen Bundesländern**

Wirtschaftspolitische Perspektiven nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion  
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 6

#### **Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaftsförderung - Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00274toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 7

#### **Die Sanierung der Elbe als Aufgabe deutscher und europäischer Umweltpolitik**

Programme, Instrumente und Kooperationen im Gewässerschutz

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00275toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 8

#### **Wohnungsnot - Eine unendliche Geschichte?**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00276toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 9

**Modernisierung der Telekommunikation in den neuen Bundesländern**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00277toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 10

**Die Zukunft der Landwirtschaft in Brandenburg**

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 11

**Die Zukunft selbst gestalten: Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in der Phase der wirtschaftlichen Neuordnung**

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 12

**Grundlinien künftiger Tarifpolitik in den neuen Bundesländern**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00280toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 13

**Arbeitsmarktprobleme und Qualifizierungserfordernisse in den fünf neuen Bundesländern**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00281toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 14

**Zukunft des Stadtverkehrs in den neuen Bundesländern**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00282toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 15

**Wirtschaftsförderungsprogramme und -instrumente von EG, Bund, Ländern und Kommunen**

Umsetzung in den neuen Bundesländern

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00283toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 16

**Zwischen Müllfluten und Altlasten**

Probleme und Perspektiven der Abfallwirtschaft in den neuen Bundesländern

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00285toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 17

**Qualifizierungsoffensive Ost**

Kein Allheilmittel, aber wichtige Weichenstellung für eine neue berufliche Zukunft

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00286toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 18

**Von der Kommandowirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft**

Transformations- und Integrationsprobleme in den neuen Bundesländern

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00287toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 19

**Chemiestandort Ostdeutschland**

Struktur- und industriepolitischer Handlungsbedarf zur wirtschaftlichen und ökologischen Sanierung

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00288toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 20

**Tourismus an der Ostseeküste Mecklenburg-Vorpommerns**

Wirtschaftliche, beschäftigungspolitische und ökologische Aspekte

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00289toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 21

**Wege zum Aufschwung am Arbeitsmarkt**

Berufliche Neuorientierung durch Weiterbildung, Umschulung und Arbeitsbeschaffung in Mecklenburg-Vorpommern /

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00290toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 22

**Investitionsförderung in Ostdeutschland**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00291toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 23

**Dezentrale Energieversorgung in Ostdeutschland - Entwicklungsstand und Perspektiven**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00292toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 24

**Zwischen Markt und Sozialer Frage - Wohnen in den neuen Ländern**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00293toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 25

**Rettungsanker Osthandel?**

Zur Bedeutung der osteuropäischen Exportmärkte für die Unternehmen in den neuen Bundesländern

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 26

**Finanzierung der deutschen Einheit**

Ansätze zur Neuordnung des Finanzausgleichs und zur Verbesserung der Politik der Treuhandanstalt

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00295toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 27

**Qualifizierungsangebote in Ostdeutschland**

Strukturen - Qualität - Bedarf - Wirksamkeit

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 28

**Euroregion Neisse**

Grenzüberschreitende Kooperation im deutsch-polnisch-tschechischen Dreiländereck

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00308toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 29

**Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - Brücke zu neuen Arbeitsplätzen in Ostdeutschland?**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00303toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 30

**Der Wirtschaftsstandort "Neue Bundesländer"**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00307toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 31

**Wismut und die Folgen des Uranbergbaus**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00311toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 32

**Auswirkungen der Wiedervereinigung auf den Industriestandort Deutschland**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00300toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 33

**Chancen und Gefahren der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00312toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 34

**Stadtentwicklung in den Neuen Bundesländern**

Entwicklungspotential, Investitionsprojekte und Flächennutzung

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00301toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 35

**Innovationsstandort Deutschland**

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 36

**Umweltschutz als Standortfaktor**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00299toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 37

**25 Jahre Stabilitätsgesetz: Überlegungen zu einer zeitgerechten Ausgestaltung der Stabilitäts- und Wachstumspolitik**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00310toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 38

**Kommunale Wirtschafts- und Technologieförderung in ostdeutschen Grenzregionen: das Beispiel Vorpommern**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00314toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 39

**Textilstandort Ostdeutschland**

Zukunftsperspektiven für die Textil- und Bekleidungsindustrie in den neuen Bundesländern

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00315toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 40

**Sanierung und Aufbau der ostdeutschen Industrie: Die Verantwortung der Treuhandanstalt**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00298toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 41

**Chancen und Grenzen der Wohneigentumsbildung in den neuen Bundesländern**

Bestandspolitik und Neubauförderung

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00305toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 42

**Trendwende im Güterverkehr?**

Perspektiven für eine neue Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 43

**Die Zukunft des Tourismus in Thüringen**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00297toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 44

**Aktivierung und Umnutzung ehemaliger Industrie- und Gewerbeflächen**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00306toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 45

**Sozialverträgliche Sanierung ostdeutscher Innenstädte**

Konsequenzen für die Versorgung mit Wohnraum und Gewerbeflächen

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00317toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 46

**Wohnungspolitik für Ostdeutschland**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00316toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 47

**Die Kontroverse um Maastricht: Eine neue Wirtschaftsverfassung für Europa?**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00296toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 48

**Die deutschen Eisenbahnen vor einem Neubeginn**

Gelöste Sanierungsaufgaben und notwendige Ergänzungen der Bahnstrukturreform

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00318toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 49

**Zwischen kommunaler Energiewirtschaft und Braunkohlenverstromung**

Entwicklungslinien für die Energieversorgung in Ostdeutschland

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00309toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 50

**Was wird aus den Plattenbausiedlungen?**

Chancen für die Entwicklung großer Neubaugebiete in Ostdeutschland

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00331toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 51

**Tourismus in ländlichen Regionen Brandenburgs**

Konzepte und Perspektiven zwischen regionaler Wirtschaftsentwicklung, Umwelt- und Sozialverträglichkeit

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00330toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 52

**Neue und innovative Formen der Flächen- und Raumerschließung in den Städten der neuen Bundesländer**

- Nutzungsintensivierungen auf kommunalen Flächen

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00332toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 53

**Privatisierung von Wohnungen in den neuen Bundesländern**

Potentiale, Konflikte und Modellvorhaben

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 54

**Ökologistik - Güterverkehr im Spannungsfeld von Ökonomie und Ökologie**

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 55

**Technologie- und Gründerzentren in der Bundesrepublik Deutschland**

Eine Zwischenbilanz

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 56

**Industrieforschung in den neuen Bundesländern - Perspektiven, Herausforderungen und Förderungsmöglichkeiten**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00340toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 57

**Wohnungspolitische Konzepte für Ostdeutschland auf dem Prüfstand**

Umsetzungsstrategien und Erfahrungen vor Ort  
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 58

**Freie Fahrt für freie Bürger?**

Elemente einer rationalen Autonutzung in den neuen Bundesländern

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00335toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 59

**Mieten in Ostdeutschland - Zwischen Instandsetzungsstau und Mieterinteressen**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00343toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 60

**Sanierung und Rekultivierung im Lausitzer Braunkohlenrevier**

Ökologische Ziele und wirtschaftliche Chancen

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00342toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 61

**Strategische Wettbewerbs- und Technologiepolitik in einer globalen Marktwirtschaft**

Skizze für ein neues Modell Deutschland

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00336toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 62

**Eine Region im Umbruch**

Perspektiven für Beschäftigung, Wachstum und Strukturpolitik im Raum Stuttgart

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00344toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 63

**Städtebauliche Investitionsmöglichkeiten auf ehemaligen Militärflächen in den neuen Bundesländern**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00361toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 64

**Produktionsverlagerungen in mittel- und osteuropäische Staaten**

Chancen und Gefahren

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00359toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 65

**Innovative Technologien für den ruhenden Verkehr in Stadtzentren und verdichteten Wohngebieten**

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 66

**Ökologische Steuerreform**

Konzepte, Rahmenbedingungen Konfliktfelder und Auswirkungen einer ökologischen Ausgestaltung des Steuersystems

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00360toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 67

**Regionalisierung des Nahverkehrs**

Eine Herausforderung an Verkehrsunternehmen und Gebietskörperschaften  
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 68

**Langzeitarbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00364toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 69

**Herausforderung Technologietransfer – Schwerpunkt Neue Bundesländer**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00362toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 70

**Wirtschaftliche Chance Umweltschutz**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00356toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 71

**Hoffnungsträger Mittelstand**

Entwicklung und Perspektiven in den neuen Bundesländern  
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 72

**Risikokapital für junge Technologieunternehmen - Erfahrungen und neue Möglichkeiten**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00367toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 73

**Entwicklungsprobleme junger technologieorientierter Unternehmen**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00370toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 74

**Wege zur Reform der Kommunalverwaltung**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00371toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 75

**Europäische Einheitswährung - Maastricht fehlt die ökonomische Dimension**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00372toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 76

**Konversionsmanagement - Abrüstungsfolgen und Bewältigungsstrategien**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00373toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 77

**Reform der Wohneigentumsförderung**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00369toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 78

**Macht der Banken**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00366toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 79

**Stärkung der Kernstädte - Stadtverkehr und Cityhandel-**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00379toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 80

**Beschäftigungsmöglichkeiten für niedrig Qualifizierte**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00380toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 81

**Neue Akzente in der Arbeitszeitdebatte**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00387toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 82

**Die fahrradfreundliche Stadt: Eine lösbare Aufgabe der Kommunalpolitik**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00388toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 83

**Gemeinden in der Finanzkrise**

Ursachen, Reformkonzepte, Konflikte  
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 84

**5 Jahre Tourismusentwicklung in den neuen Bundesländern**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00386toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 85

**Magnetschnellbahn Transrapid: Die Fakten und ihre Bewertung**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00321toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 86

**Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich**

Strategien, Instrumente, Erfolge

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00322toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 87

**Produktionsintegrierter Umweltschutz**

Wettbewerbschancen durch ökologische Umorientierung  
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 88

**Telematik im Verkehr**

Probleme und Perspektiven

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00345toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 89

**Keine Wende am Arbeitsmarkt in Ostdeutschland**

Eine Zwischenbilanz im Jahre 1996

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00323toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 90

**Neue Wege im sozialen Wohnungsbau**

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 91

**Firmengründungen in ihrem lokalen und regionalen Umfeld**

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 92

**Prekäre Beschäftigungsverhältnisse - Die Bundesrepublik Deutschland auf dem Wege in die Tagelöhnergemeinschaft?**

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 93

**Arbeitsplätze, Produktivität und Einkommen**

Wege zu mehr Beschäftigung im deutsch-amerikanischen Vergleich

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00328toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 94

**Berlin auf dem Weg zur Metropole?**

Die Frage nach tragfähigen und konsistenten Zielen für die Wirtschaftspolitik

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00326toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 95

**Wirtschaftlicher Strukturwandel, Globalisierung und Stadtentwicklung**

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 96

**Innovative Kommunalverwaltung**

Wege zu mehr Effizienz und Bürgernähe

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00355toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 97

**Zukunftsfähige Mobilität - alternative Verkehrskonzepte auf dem Prüfstand**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00357toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 98

**Einführung des Vergleichsmietensystems in Ostdeutschland**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00354toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 99

**Aufsichtsräte und Banken**

Kontrolldefizite und Einflußkumulation in der deutschen Wirtschaft

Vorschläge der politischen Parteien zur Unternehmensrechtsreform

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00358toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 100

**Unterwegs in die digitale Arbeitswelt**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00325toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 101

**Ohnmacht der Verbraucher gegenüber Banken und Versicherungen?**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00333toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 102

**Neufassung des Energiewirtschaftsrechts - Umweltbelange und Effizienzsteigerungen**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00334toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 103

**Zukunftsverträgliche Bau- und Wohnungswirtschaft**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00374toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 104

**Endogene Wirtschafts- und Entwicklungspotentiale in den Zentren und Räumen Berlins**

Tagungsserie: Berlin auf dem Weg zur Metropole?  
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 105

**Großsiedlungen - Auf dem Weg zum eigenständigen Stadtteil oder zum sozialen Brennpunkt?**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00377toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 106

**Brauchen wir einen neuen Generationenvertrag?**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00375toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 107

**Elemente für Ziele und Leitbilder der Stadtentwicklung in einer Zeit des Umbruchs**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00378toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 108

**Die Zukunft der Kommunalwirtschaft**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00381toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 109

**Überlagerung von Verkehrsflächen**

Innovatives flächensparendes Bauen im Gewerbe-, Verwaltungs- und Freizeitbereich  
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 110

**Modernisierung und Instandsetzung von Altbauten in den neuen Bundesländern**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00382toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 111

**Zukunftsperspektiven der deutschen Bauwirtschaft**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00384toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 112

**Zusammenarbeit bei Forschung und Entwicklung - die Europäische Union und Mittel- und Osteuropa**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00383toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 113

**Erfolgreiche Unternehmensstrategien**

Chancen am Standort Deutschland nutzen statt Arbeitsplatzabbau und Produktionsverlagerung

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00347toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 114

**Von peripheren Großsiedlungen zu urbanen Stadtteilzentren in Berlin**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00349toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 115

**Kostensenkung - eine Strategie für mehr Wohlstand und Beschäftigung?**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00348toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 116

**Abfallmanagement im Rahmen der Kreislaufwirtschaft**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00351toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 117

**Innovations- und Gründungspotentiale in Ostdeutschland**

Endogene Faktoren wirtschaftlicher Entwicklung

nur noch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00353toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 118

**Löhne und Arbeitslosigkeit**

Warum die gängigen Rezepte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht greifen

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00352toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 119

**Ein Ordnungsrahmen für die Weltwirtschaft: nötig und möglich**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00389toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 120

**Existenzgründungen nach dem Hochschulabschluß**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00724toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 121

**Ausbildungs- und Beschäftigungsgarantien für Jugendliche**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00947toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 122

**Neue Wege in der kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderung**

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 123

**Auf dem Weg zur Teilhabergesellschaft?**

Investivlöhne, Gewinn- und Kapitalbeteiligungen der Arbeitnehmer in Westeuropa und den USA

- eine vergleichende Bestandsaufnahme

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00965toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 124

**Das Leitbild der multizentrischen Stadt**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00949toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 125

**Lohnstruktur und Beschäftigung**

auch <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00950toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 126

**Entwicklungspotentiale in Stadtteilen und Stadtteilzentren**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00951toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 127

**Ökologische Besteuerung im internationalen Vergleich**

Wie weit sind andere Industrienationen?

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00952toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 128

**Die neue Insolvenzordnung**

Mehr Sanierungen statt Zerschlagungen von Betrieben?

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00953toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 129

**Deutsch-Amerikanischer Transatlantischer Dialog : Die Zukunft der Arbeitsgesellschaft**

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00715toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 130

**Strukturwandel, Tertiärisierung, Entwicklungspotentiale und Strukturpolitik**

Regionen im Vergleich: Ruhrgebiet - Pittsburgh - Luxemburg - Lille

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00954toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 131

**Ökonomische Konsequenzen einer EU-Osterweiterung**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00955toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 132

**Höhere Arbeitsmarktflexibilität oder flexiblere Wirtschaftspolitik?**

Zu den Ursachen der unterschiedlichen Beschäftigungsentwicklung in den USA und in Deutschland

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00964toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 133

**Nachhaltige Mobilität im Spannungsfeld ökonomischer, ökologischer und sozialer Anforderungen**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00956toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 134

**Strategien für mehr Beschäftigung**

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 135

**Reform der Bundesverkehrswegeplanung - Wäre weniger mehr?**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00957toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 136

Deutsch-Amerikanischer Transatlantischer Dialog: Zukunft der Arbeitsgesellschaft - Zukunft der Sozialpolitik

**auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00886.html>**

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 137

**Lebenswerte Städte** - Städtebauliche Strategien für das 21. Jahrhundert

nur noch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00958toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 138

**Europäische Strukturfonds und Beschäftigung**

Ideenwettbewerb für innovative Strategien zur Regionalentwicklung

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00959toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 139

**Transatlantischer Dialog:**

**Ausbau der Forschungsk Kooperation zwischen Deutschland/Europa und den USA**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01464.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 140

**Zukunft der deutschen Verkehrsflughäfen im Spannungsfeld von Verkehrswachstum, Kapazitätsengpässen und Umweltbelastungen**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/01138toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 141

**Theoretische Grundlagen der Städtebau- und Stadtentwicklungspolitik**

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 142

**Die EU-Osterweiterung als Herausforderung:**

Zur institutionellen Reformbedürftigkeit und grundlegenden Rolle der Europäischen Union

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01465.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 143

**Finanzpolitik in EURO-Land**

Sachstand und Steuerungsprobleme

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01466.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 144

**Auf dem Wege zu einem besseren gesundheitlichen Verbraucherschutz in Deutschland und Europa**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01467.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 145

**Die Zukunft der Europäischen Strukturfonds vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung**

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01468.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 146

**Wege aus der Schuldenfalle**

Finanzpolitische Stabilität für Europa

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01469.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 147

**Wohin fährt Deutschland**

Der Verkehrsbericht 2000 in der Diskussion

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 148

**Die neue Betriebsverfassung im Praxistest**

Bilanz und Perspektiven

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01470.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 149

**Wo stehen wir im Erweiterungsprozess?**

Das Kapitel Landwirtschaft

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01471.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 150

**Mobilität gestalten – Handlungsempfehlungen für eine integrierte Bundesverkehrspolitik**

Eine Dokumentation der Tagungen des „Arbeitskreises Verkehrspolitik“ im Jahr 2002

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 151

**Die Hartz-Reform**

Neue Dynamik für den Arbeitsmarkt!?

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 152

**Nahrungsmittelskandale ohne Ende ?!**

Wo stehen wir beim gesundheitlichen Verbraucherschutz und bei der Agrarwende?

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 153

**Volkssport Steuerhinterziehung?**

Für mehr Steuerehrlichkeit und Steuergerechtigkeit

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 154

**Sozialstaat und Arbeitnehmerrechte auf dem Prüfstand**

– Reformen zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit?

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 155

**Der Patient im Mittelpunkt –**

Durchbruch für Patienten- und Verbraucherrechte durch die Gesundheitsreform?