

Hertie School · Friedrichstr. 180 · 10117 Berlin

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Finanzausschuss
Herrn Christian Dirschauer, MdL
Vorsitzender des Finanzausschusses
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Prof. Dr. Christian Traxler
Professor of Economics
Hertie School
Friedrichstr. 180
10117 Berlin · Germany
Tel. +49 (0)30 / 259 219 149
Fax +49 (0)30 / 259 219 224
traxler@hertie-school.org
www.hertie-school.org/traxler

Berlin, 03.10.2026

Schriftliche Stellungnahme zum Antrag „Steuerkriminalität den Kampf ansagen“
Drucksache 20/4519

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung, zu dem oben genannten Antrag Stellung zu nehmen. Ich forsche seit über 20 Jahren zu Steuerhinterziehung und zur Durchsetzung gesetzlicher Normen und komme der Einladung daher gerne nach. Im Folgenden nehme ich zu ausgewählten Punkten des Antrags Stellung, zu denen ich aus ökonomischer Sicht einen wissenschaftlich fundierten Beitrag leisten kann.

I. Strafraumen für organisierte Steuerkriminalität (Ziffer 1 des Antrags)

Die generalpräventive (abschreckende) Wirkung einer Sanktion hängt von zwei Größen ab: davon, wie wahrscheinlich es ist, entdeckt und tatsächlich bestraft zu werden, und davon, wie hart die Strafe ausfällt. Beides wirkt abschreckend. Bei der Frage, welcher der beiden Hebel – eine höhere Entdeckungswahrscheinlichkeit oder härtere Sanktionen – mehr bewirkt, ist aus empirischer Sicht Zurückhaltung geboten. Für den Bereich der Steuerkriminalität fehlt es an belastbaren Untersuchungen, die gezielt die Wirkung unterschiedlicher Strafhöhen messen; die vorliegende Forschung konzentriert sich größtenteils auf den Effekt der Entdeckungswahrscheinlichkeit.¹ Die Evidenz legt dabei nahe, dass eine höhere Entdeckungs- und Verfolgungswahrscheinlichkeit oftmals eine deutlichere Abschreckungswirkung entfaltet als ein höheres Strafmaß. Eine Anhebung des Strafraumens auf bis zu 15 Jahre könnte somit nur einen moderaten zusätzlichen Abschreckungseffekt erzeugen.

¹ Siehe dazu den Überblick in Slemrod (2019), Tax Compliance and Enforcement, *Journal of Economic Literature* 57 (4), S. 904–954.

Während eine höhere Entdeckungswahrscheinlichkeit jedoch zusätzliche Personal- und Sachmittel (IT etc.) voraussetzt, sind die kurzfristigen haushaltspolitischen Kosten eines höheren Strafrahmens vernachlässigbar. (Implizite Kosten könnten dadurch entstehen, dass höhere Strafandrohungen die Anforderungen an Nachweis und Verfahren erhöhen und damit die Bereitschaft zu Verfahrenseinstellungen und Verständigungen steigern. Die Beurteilung dieses Punktes überlasse ich den Kolleginnen und Kollegen aus den Rechtswissenschaften.)

Anders bewerte ich die vorgeschlagene Mindestfreiheitsstrafe von einem Jahr. Hier gilt es zu berücksichtigen, dass Entdeckungswahrscheinlichkeit und Sanktionshöhe nicht unabhängig voneinander wirken, sondern sich gegenseitig verstärken. Ist die im Einzelfall tatsächlich zu erwartende Sanktion sehr niedrig, so läuft auch eine verbesserte Aufdeckung weitgehend ins Leere: Wer damit rechnet, im Wesentlichen nur nachzahlen zu müssen, für den ändert eine höhere Entdeckungswahrscheinlichkeit die Kalkulation kaum. Eine Mindestsanktion stellt somit sicher, dass das bestehende System (aber auch weitere Investitionen in höhere Aufdeckungsraten) eine Wirkung entfalten kann. Sie begrenzt zudem die Spannweite möglicher Verfahrensausgänge und wirkt damit dem Eindruck entgegen, dass große Fälle milder behandelt werden als kleine – ein Punkt, der auch die Steuermoral der breiten Mehrheit der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler stärken könnte.

Zusammenfassend: Die Anhebung des Höchststrafrahmens ist vertretbar, aber vermutlich von begrenzter generalpräventiver Wirkung. Die Mindestfreiheitsstrafe halte ich für einen wirksameren Ansatz.

II. Strafbefreiende Selbstanzeige (Ziffer 3 des Antrags)

Selbstanzeigen erfüllen aus ökonomischer Sicht eine nützliche Funktion. Sie erschließen Steuerquellen, die der Verwaltung sonst verborgen blieben, und sie tun dies typischerweise zu geringen Kosten, da aufwändige Ermittlungen und Verfahren entfallen.² Zugleich ist die Reichweite des Instruments begrenzt. Selbstanzeigen greifen vor allem dort, wo Verfolgungsdruck besteht; fehlt dieser, können ganze Hinterziehungsformen faktisch unberührt bleiben.³

Selbstanzeige-Systeme haben auch Nachteile. Erstens werden Fälle über eine Selbstanzeige oftmals im Stillen erledigt: Es kommt weder zu einem öffentlichen Strafverfahren noch zu einer Berichterstattung darüber. Gerade diese Öffentlichkeit erhöht aber die Bereitschaft zur Selbstanzeige: Medienberichte über Steuerstraßprozesse steigern den (wahrgenommenen) Verfolgungsdruck und die Teilnahme an entsprechenden Programmen.⁴ Das Instrument schwächt damit einen der Kanäle, über die es selbst wirkt. Zweitens können großzügige Selbstanzeige- und Amnestieregelungen die Erwartung erhöhen, dass ent-

² Vgl. Langenmayr (2017), Voluntary Disclosure of Evaded Taxes – Increasing Revenue, or Increasing Incentives to Evade?, *Journal of Public Economics* 151, S. 110–125.

³ Für Auslandsvermögen (*offshore wealth*) zeigt die Evidenz etwa, dass der überwiegende Teil der Offenlegungen nicht über die formalen Selbstanzeigeprogramme erfolgt, sondern erst durch Durchsetzungsinitiativen ausgelöst wird. Vgl. Johannesen, Langetieg, Reck, Risch und Slemrod (2020), Taxing Hidden Wealth: The Consequences of US Enforcement Initiatives on Evasive Foreign Accounts, *American Economic Journal: Economic Policy* 12 (3), S. 312–346.

⁴ Vgl. dazu Garz und Pagels (2018), Cautionary Tales: Celebrities, the News Media, and Participation in Tax Amnesties, *Journal of Economic Behavior & Organization* 155, S. 288–300.

sprechende Möglichkeiten auch künftig bestehen werden. Solche Antizipationseffekte setzen unerwünschte Anreize:⁵ Wer davon ausgeht, im Zweifel straffrei nachzahlen zu können, für den sinken die erwarteten Kosten der Hinterziehung – das Instrument kann die Hinterziehungsanreize also erhöhen.

Die Selbstanzeige weiterhin zu ermöglichen, sie aber weniger attraktiv auszugestalten, halte ich für eine sinnvolle Abwägung zwischen diesen gegenläufigen Wirkungen. Die in Ziffer 3 vorgeschlagene Richtung entspricht dieser Logik. Für die konkrete Ausgestaltung – insbesondere die Höhe einer Betragsschwelle – liefert die vorliegende Forschung allerdings keine belastbaren Anhaltspunkte.

III. Bündelung der Verfolgung von Steuer- und Finanzkriminalität (Ziffer 4 des Antrags)

Maßnahmen, die zu einem effizienteren Apparat von Steuerfahndung und Steuerverwaltung führen, sind aus ökonomischer Sicht grundsätzlich zu begrüßen. Eine angemessene Diskussion der optimalen institutionellen Ausgestaltung – im föderalen Rahmen wie im EU-Kontext – würde den Umfang dieser Stellungnahme allerdings sprengen.

IV. Dateninfrastruktur und Datenanalyse (Ziffer 5 des Antrags)

Ein Datenanalysezentrum und der Einsatz automatisierter Mustererkennung versprechen reale Effizienzgewinne für die Steuerverwaltung. Für andere EU-Mitgliedstaaten zeigt sich etwa, dass eine Algorithmus-gestützte Auswahl von Prüffällen die aufgedeckte Steuerhinterziehung deutlich erhöhen kann.⁶ Bevor jedoch über moderne Datenanalysezentren gesprochen wird, sollte die grundlegende digitale Infrastruktur auf eine vernünftige Basis gestellt werden. Die IT-Ausstattung der Steuerfahndung auf ein zeitgemäßes Niveau zu bringen und die (verbleibende) Koexistenz unterschiedlicher IT-Systeme zwischen den Bundesländern bzw. Bundesbehörden zu beseitigen, dürfte kurzfristig die größeren Erträge bringen – und ist ohnehin Voraussetzung dafür, dass eine umfassende Datenauswertung in der Praxis auch reibungslos funktioniert.

An dieser Stelle ein Einschub: Die internationale Evidenz zeigt auch, dass erhebliche Gewinne entstehen, wenn Daten der Steuerverwaltung in anonymisierter Form für die Wissenschaft zugänglich gemacht werden. Ein Großteil dessen, was wir heute über Wirksamkeit und Grenzen einzelner Durchsetzungsinstrumente wissen, stammt aus Ländern, die einen solchen Zugang geschaffen haben. Für die Verwaltung ist das kein Verlust, sondern ein Gewinn: Sie erhält belastbare Evaluationen ihrer eigenen Instrumente, die sie aus eigener Kraft kaum erstellen kann. Dieses Potenzial ist in Deutschland bislang nur ansatzweise erschlossen und sollte gezielt gehoben werden.

Zum zentralen Ankauf von Datensätzen: Die rechtliche Bewertung möchte ich nicht vornehmen. Empirisch ist die Wirkung jedoch gut belegt: Die Ankäufe von Bankdaten durch Nordrhein-Westfalen führten

⁵ Vgl. Bayer, Oberhofer und Winner (2015), The Occurrence of Tax Amnesties: Theory and Evidence, *Journal of Public Economics* 125, S. 70–82.

⁶ Vgl. Battaglini, Guiso, Lacava, Miller und Patacchini (2025), Refining Public Policies with Machine Learning: The Case of Tax Auditing, *Journal of Econometrics* 249(C), Art. 105847.

zu einem deutlichen Anstieg von Selbstanzeigen und zu Mehreinnahmen, die die Kosten der Ankäufe um ein Vielfaches überstiegen.⁷

Zum elektronischen Meldesystem für die Umsatzsteuer und zur Registrierkassenpflicht: Es gibt einige Evidenz dafür, dass der deklarierte Umsatz unter solchen Systemen deutlich steigt.⁸ Es ist somit von einem Rückgang der Steuerhinterziehung auszugehen. Dem steht ein Anstieg der Bürokratiekosten gegenüber, der bei angemessener Ausgestaltung (insbesondere mit Bagatellgrenzen) überschaubar bleiben sollte.

V. Hinweisgeber-Portal (Ziffer 6 des Antrags)

Die aussagekräftigsten Erfahrungen mit Hinweisgebersystemen stammen aus den USA, wo solche Programme seit Langem bestehen – insbesondere unter dem False Claims Act und im Whistleblower-Programm der Bundessteuerbehörde IRS. Empirische Analysen zeigen, dass diese Programme vor allem dort wirksam sind, wo Hinweisgeber finanziell belohnt werden. Geldprämien erhöhen die Meldebereitschaft deutlich, und zwar stärker als Anonymitäts- und Schutzzusagen.⁹ Der Antrag sieht keine Prämienkomponente vor. Falls Prämien erwogen werden, sollten sie eng auf Steuerhinterziehung durch Unternehmen begrenzt werden. Dort liegt die entscheidende Information typischerweise bei Beschäftigten, die sie ohne Anreiz kaum preisgeben.

Ein staatlich betriebenes anonymes Meldesystem ist kein schönes Instrument, und das Unbehagen daran ist ernst zu nehmen. Die Sorge vor massenhaften Falschanzeigen bestätigt sich empirisch allerdings nicht. Für die US-Programme gilt sie nicht als dominantes Problem.¹⁰ Zum selben Schluss kommt auch die Evaluation des baden-württembergischen Hinweisgeberportals: Von rund 2.600 anonymen Hinweisen im ersten halben Jahr führte etwa ein Prozent zu einem Strafverfahren, ohne dass sich ein relevanter Anstieg haltloser Meldungen gezeigt hätte.¹¹ Die Verwertungsquote lag dabei unter der von anonymen Anzeigen auf herkömmlichem Weg: Das Portal erzeugt also eher mehr Masse als bessere Hinweise. Auch hier könnte ein gezieltes Prämiensystem ansetzen.

Die Stellungnahme enthält keine urheberrechtlich geschützten Inhalte Dritter. Für Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Christian Traxler

⁷ Vgl. Bethmann und Kvasnicka (2026), International Tax Evasion, State Purchases of Confidential Bank Data and Voluntary Disclosures, *Journal of Comparative Economics* 54 (2), S. 526–536.

⁸ Vgl. etwa Bellon, Dabla-Norris, Khalid und Lima (2022), Digitalization to Improve Tax Compliance: Evidence from VAT e-Invoicing in Peru, *Journal of Public Economics* 210, Art. 104661. Diese und weitere Studien stammen jedoch aus Ländern mit deutlich höherem Hinterziehungsniveau, weshalb die Größenordnung der Effekte nicht unmittelbar auf Deutschland übertragbar ist.

⁹ Vgl. Dyck, Morse und Zingales (2010), Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?, *Journal of Finance* 65 (6), S. 2213–2253, sowie Butler, Serra und Spagnolo (2020), Motivating Whistleblowers, *Management Science* 66 (2), S. 605–621.

¹⁰ Vgl. Buccirosi, Immordino und Spagnolo (2021), Whistleblower Rewards, False Reports, and Corporate Fraud, *European Journal of Law and Economics* 51 (3), S. 411–431.

¹¹ Siehe Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2022), Erste Evaluation des anonymen Hinweisgeberportals, Pressemitteilung vom 18. März 2022 (Auswertungszeitraum August 2021 bis Februar 2022).