

FACTSHEET

07.10.2022

STEUERLÜCKE IN ÖSTERREICH

Wieviel Steuern dem Sozialstaat durch Steuertricks und Hinterziehung entgehen und was wir dagegen tun können



Zusammenfassung

Die Steuerlücke misst den Steuerausfall durch Steuerhinterziehung und unerwünschte Steuergestaltungen, zB von multinationalen Unternehmen. Bei gewissen Methoden sind auch Steuerausfälle durch Insolvenzen und (leicht fahrlässige) Erklärungsfehler erfasst. Die wissenschaftlichen Studien für Österreich legen eine aggregierte Steuerlücke zwischen 12 und 15 Mrd € nahe. Das sind 6,5 bis 8,5% aller Steuern und Abgaben im Jahr 2021. Allein in den Bereichen Umsatzsteuer, Kapitalertragsteuer, Körperschaftsteuer und veranlagter Einkommensteuer ergeben Einzelschätzungen eine Steuerlücke von etwa 6 Mrd €.

Der Sozialstaat ist in den aktuellen Krisen (Covid, Teuerung usw.) massiv gefordert. Um seine Finanzierung abzusichern, fordert die AK Maßnahmen zum Schließen der Steuerlücke. In einem ersten Schritt notwendig sind: a) Amtliche Zahlen zur Steuerlücke vonseiten des BMF, b) mehr Personal für die Finanzverwaltung, insbesondere für Betriebs- und Großbetriebsprüfung sowie c) eine Expert:innenkommission zur Erarbeitung eines Maßnahmenpakets gegen Steuertricks und -betrug.

Die Steuerlücke in Österreich

Die Steuerlücke misst die **Differenz zwischen den auf Basis der geltenden Gesetze und Verwaltungsstandards zu zahlenden Steuern und jenen, die tatsächlich geleistet werden**. Damit misst sie insbesondere die Steuer- und Abgabenausfälle durch Steuerhinterziehung und unerwünschte Steuergestaltungen und ist damit auch ein Effizienzindikator für die Abgabenerhebung.

In einigen Ländern gibt es offizielle Erhebungen zur Steuerlücke durch die Finanzverwaltungen selbst, zB in Großbritannien oder den USA. Für Österreich gibt es keine amtlichen Statistiken, aber wissenschaftliche Studien, die eine Annäherung erlauben. Je nach verwendeter Datengrundlage unterscheidet man grob Mikro- und Makromethoden. Üblicherweise wird die Steuerlücke für die einzelnen Steuerarten getrennt berechnet, es gibt aber auch Ansätze zur Ermittlung einer „aggregierten Steuerlücke“ für alle Steuern und Abgaben, die allerdings nur Steuerausfälle durch Betrug erfasst, keine unerwünschten Gestaltungen (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1

Aggregierte Steuerlücke		
Alle Steuern und Abgaben	12 Mrd €	Auf Basis Schneider und Boockmann (2020); nur Betrug, keine Gestaltungen
	15 Mrd €	Auf Basis Williams (2020); nur Betrug
Schätzungen zu Einzelsteuern		
Umsatzsteuer	2,9 Mrd €	EU-Kommission (2021); Betrug und Gestaltung
Veranlagte Einkommensteuer	1,2 Mrd €	Auf Basis Bittschi und Langer (2020); Betrug und Gestaltung
Kapitalertragsteuer	0,4 Mrd €	Vellutini et al (2019); nur Betrug
Körperschaftsteuer	1,3 Mrd €	Torslov et al (2018); nur Gestaltung

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse für Österreich. Je nach Schätzmethode lässt sich eine „aggregierte Steuerlücke“ zwischen 12 und knapp 15 Mrd € ableiten. Die Zahlen umfassen nur Steuerausfälle durch Betrug, keine unerwünschten Gestaltungen. Desweiteren gibt es detaillierte Schätzungen zu einigen Einzelsteuern: zur Umsatzsteuer, zur Kapitalertragsteuer und den Unternehmenssteuern (veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer). In diesen Bereichen dürfte die Steuerlücke in Summe bei knapp 6 Mrd € liegen¹.

Wichtig: Alle Schätzungen zur Steuerlücke sind mit einer gewissen **Unsicherheit** behaftet. Das gilt insbesondere für die aggregierte Steuerlücke, die stark von der Plausibilität der Schätzungen zur Schattenwirtschaft abhängt. Aber auch bei den Einzelsteuer-Schätzungen ist eine differenzierte Interpretation wichtig. Selbst bei lückenlosem Steuervollzug sind die geschätzten Beträge nicht zu 100% einbringlich, weil sie teilweise Insolvenzen² oder (leicht fahrlässige) Erklärungsfehler erfassen, die sich schwerlich abstellen lassen. Für ein besseres Verständnis sind die Details zu den verwendeten Studien, Methoden und Daten unten angeführt.

Lösungsansätze und politische Empfehlungen

Das Schließen der Steuerlücke ist eine Frage der **Fairness gegenüber der großen Mehrheit der steuerehrlichen Bürger:innen und Unternehmen**. Verstärkt wird die Notwendigkeit durch die multiplen **Herausforderungen**, denen der Sozialstaat gegenübersteht (Covid, Teuerungskrise, Demographie, Klimakrise, usw), welche zusätzliche finanzielle Ressourcen erfordern.

In der Bekämpfung von Steuerbetrug und aggressiven Steuertricks ist in den letzten Jahren bereits **einiges erreicht worden**. Die engagierten Finanzbeamten:innen haben diverse zusätzliche Instrumente zur Durchsetzung der Steueransprüche in die Hand bekommen, zB den internationalen Informationsaustausch über Finanzkonten und Depots, die Registriertassenpflicht, das Kontenregister und die Durchbrechung des Bankgeheimnisses im Abgabeverfahren. Auch in der Konzernbesteuerung gab es Verbesserungen, zB durch das sogenannte BEPS-Paket der OECD³. Dazu kommt die insgesamt erfolgreiche organisatorische Neuaufstellung der zuständigen Verwaltungseinheiten (Amt für Betrugsbekämpfung, Amt für Großbetriebsprüfung).

Trotz dieser wichtigen Verbesserungen gibt es weiterhin großen Handlungsbedarf. Kurzfristig braucht es vor allem drei Punkte:

- **Amtliche Feststellung der Steuerlücke:** Ausgangspunkt für ein Schließen der Steuerlücke ist ein umfassendes Problemverständnis der politischen Öffentlichkeit. Dazu braucht es mehr Transparenz, insbesondere durch eine laufende amtliche Erhebung der Steuerlücke in den einzelnen Steuerarten, gegebenenfalls durch Unterstützung der Wirtschaftsforschungsinstitute.

¹ Die betrachteten Steuern machten 2021 knapp 30% des gesamten Steuer- und Abgabenaufkommens aus.

² Der Steuerausfall durch Insolvenzen liegt üblicherweise bei einem mittleren dreistelligen Millionenbetrag pro Jahr. In den Covid-Jahren 2020 und 2021 waren es etwas weniger.

³ Base Erosion and Profit Shifting (BEPS): Maßnahmenpaket zur Minimierung der Steuertricks der Konzerne. In der EU umgesetzt durch die Anti Tax Avoidance Directive 2016/1164 vom 12. Juli 2016.

- **Mehr Personal für die Finanzverwaltung:** Trotz einer stetig wachsenden Wirtschaftsleistung, einer wachsenden Anzahl an Betrieben und diverser zusätzlicher Aufgaben (zB im internationalen Informationsaustausch) stagniert die Personalausstattung der Finanzverwaltung seit Jahren. Die Steuerfahndung in München bspw. ist doppelt so groß wie jene in Österreich, wobei Bayern noch eine zweite Steuerfahndung in Nürnberg hat. Hier braucht es einen Turnaround. Mehr Personal für die Finanzverwaltung, insbesondere in den Bereichen Betriebsprüfung, Finanzstrafrecht und Steuerfahndung sind ein wichtiger Faktor beim Schließen der Steuerlücke. Das zeigen auch die Auswertungen des Finanzministeriums zum Mehrergebnis der Prüfer:innen (Abbildung 2).
- **Maßnahmenpaket gegen Steuertricks und -betrug:** Die Finanzverwaltung braucht nicht nur zusätzliches Personal, sondern auch bessere Instrumente, um noch erfolgreicher gegen Steuerbetrug und Steuertricks vorgehen zu können. Dazu soll eine Expert:innenkommission eingerichtet, die verschiedene Handlungsmöglichkeiten auslotet und dazu ein Maßnahmenpaket erarbeitet.

Abbildung 2:



Quelle: Beantwortung Parlamentarische Anfrage 2187/AB vom 04.01.2019.

Auch wenn sich in den letzten Jahren vieles verbessert hat (Stichwort Registrierkasse und Bankgeheimnis), so bleiben dennoch diverse Handlungsmöglichkeiten. Ein Problem sind bspw. die besonders langen Verfahrensdauern im Finanzstrafrecht. Es

gibt CumEx-Fälle, die inzwischen bereits seit fast 10 Jahren beim Bundesfinanzgericht liegen⁴. Eine weitere Baustelle stellt die IT-unterstützte Auswertung der DAC2-Meldungen im Rahmen des automatischen Informationsaustauschs dar⁵. Hier werden im Rahmen der Risikoauswahl vielleicht 2-3% der Meldungen genauer untersucht. Auch über eine Stärkung der Registrierkassenpflicht durch eine Beleglotterie oder eine bessere Priorisierung der Ressourcen im IT-Investitionsplan wäre zu reden.

Ein Maßnahmenplan zur Stärkung der Compliance sollte auch Vorschläge enthalten, die es den Steuerpflichtigen erleichtert ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen (zB einfacheres Steuerrecht, besseres Service der Ämter)⁶.

Aggregierte Steuerlücke

Die Zahlen zur aggregierten Steuerlücke basieren auf Schätzen zur sogenannten „Schattenwirtschaft“. Darunter versteht man die wirtschaftlichen Aktivitäten, die sich einer staatlichen Regulierung, Erfassung und/ oder Besteuerung entziehen. Nimmt man diese Schätzungen und wendet darauf die allgemeine Steuer- und Abgabenquote an, kann man eine aggregierte Steuerlücke ermitteln (Murphy 2019).

In der Wissenschaft werden verschiedene Ansätze zur Ermittlung der Schattenwirtschaft unterschieden.

- **MIMIC-Methode:** Die bekannten Zahlen von Prof. Schneider basieren auf der sogenannten MIMIC-Methode (multiple indicator multiple cause), detailliert dargestellt in Schneider und Boockmann (2020). Die MIMIC-Methode schätzt das Ausmaß der Schattenwirtschaft auf Basis einer Reihe beobachtbarer Indikatoren, von denen angenommen wird, dass sie für selbige eine Aussagekraft besitzen zB Korruptionsindizes, BIP pro Kopf oder Erwerbsquote. Für 2022 schätzt Prof. Schneider die Schattenwirtschaft mit dieser Methode auf 28,7 Mrd € (Kurier vom 05.07.2022).
- **LIM:** Ein anderer Ansatz ist die Labor Input Methode, die die Schattenwirtschaft über Unterschiede zwischen dem Arbeitsangebot der Bevölkerung (zB laut Labor Force Survey von Eurostat) und der gemeldeten Beschäftigung (zB laut den Statistiken der Sozialversicherung) ermittelt. Williams (2020) schätzt die Schattenwirtschaft mit dieser Methode auf 10% der privaten Wertschöpfung, was für 2022 einen Wert von knapp 34,6 Mrd € ergeben würde⁷.

⁴ Sie dazu auch die Follow Up-Prüfung des Rechnungshofs zur Kapitalertragsteuer-Erstattung nach Dividendenausschüttungen (2022, GZ 004.894/006-PR3/22).

⁵ Siehe dazu unter anderem auch den Rechnungshofbericht zu den Verarbeitungsproblemen beim internationalen Informationsaustausch (2019, GZ 004.621/009-PR3/19).

⁶ Siehe dazu auch die Compliance-Pyramide der australischen Finanzverwaltung; online verfügbar unter: <https://www.ato.gov.au/About-ATO/Managing-the-tax-and-super-system/Strategic-direction/How-we-help-and-influence-taxpayers/Compliance-model/>

⁷ Die Bruttowertschöpfung für Österreich für 2021 wird mit dem nominalen BIP-Wachstum gemäß WIFO-Prognose auf 2022 hochgerechnet und um die Wertschöpfung für den öffentlichen Sektor vermindert. Das ergibt eine relevante private Wertschöpfung von 345,6 Mrd €. Davon 10% sind 34,6 Mrd €.

Auf Basis der österreichischen Steuer- und Abgabenquote von 42,8% für 2022 (Prognose EU-Kommission) lässt sich eine aggregierte Steuerlücke zwischen 12 Mrd € (MIMIC) und knapp 15 Mrd € (ILM) ableiten.

Schätzungen zu Einzelsteuern:

- **Umsatzsteuer:** Für die Umsatzsteuer wird auf die jährliche Schätzung der EU-Kommission (2021) zum VAT-Gap zurückgegriffen, in der auch Zahlen für Österreich ausgewiesen werden. Die Kommission bzw die von ihnen beauftragten Institute vergleichen dazu die „theoretisch möglichen“ Umsatzsteuereinnahmen auf Basis der Konsumgrößen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung mit den tatsächlichen Umsatzsteuereinnahmen (netto Vorsteuer)⁸. Dem Ansatz entsprechend erfassen die Schätzungen klassische Steuerhinterziehung zB bei Barumsätzen, betrügerische Gestaltungen wie den sogenannten „Missing Trader Fraud“ bis hin zu Steuerausfällen durch Insolvenzen.
- **Veranlagte Einkommensteuer und Sozialversicherung Selbstständige:** Basis für die Lücke bei Einkommensteuer und Sozialversicherung der Selbstständigen ist eine Studie von Bittschi und Langer (2021) zur Untererfassung der Selbstständigeneinkommen. Ausgehend von Pissarides und Weber (1989) vergleichen sie das Einkommen von Selbstständigen- und Unselbstständigen-Haushalten mit vergleichbarem Konsumlevel und finden, dass die deklarierten Einkommen der Selbstständigen um 14 bis 20% geringer ausfallen als die der Unselbstständigen. Die Berechnungen kontrollieren für Ausbildung und eine Reihe anderer Faktoren, die das Einkommen beeinflussen. Als Datenbasis dient die Konsumerhebung 2014/15. Die von den Autoren ermittelten Werte werden mit den letztverfügbaren Netto-Selbstständigeneinkommen der VGR für 2020 hoch- und mit einem Durchschnittsabgabensatz von 30% in einen Steuer- und Beitragsausfall umgerechnet. Die ermittelte Größenordnung ist konsistent mit anderen Schätzungen zur Steuerlücke in diesem Bereich, zB Vellutini et al (2019, tax evasion on original income) oder Williams (2020, undeclared work self-employed).
- **Kapitalertragsteuer:** Relevant sind nicht deklarierte Kapitaleinkünfte im Ausland, vor allem in Steueroasen. Im wissenschaftlichen Diskurs zumeist als „Offshore Tax Evasion“ bezeichnet. Die Bedeutung dieses Teils der Steuerlücke ist durch den automatischen Informationsaustausch zurückgegangen, aber immer noch relevant. Eine rezente Studie von Vellutini et al (2019) ermittelt die Steuerausfälle durch Offshore Tax Evasion für die EU-Mitgliedsstaaten und trennt dabei zwischen dem Steuerausfall durch den ursprünglich hinterzogenen

⁸ Die Kommission verwendet die Zahlen der Ergebnisrechnung. Das heißt die Zahlen enthalten auch die Abgabenrückstände (also festgesetzte, aber noch nicht bezahlte Umsatzsteuern). Relevant ist die Veränderung der Rückstände über die Zeit. In den Jahren bis Covid sind die Rückstände wegen der guten Konjunktur leicht zurückgegangen, was die Umsatzsteuerlücke entsprechend reduziert hat. Die Covid-Stundungen 2020 haben die Steuerlücke entsprechend aufgehen, die Rückzahlungen ab 2021 wieder entsprechend zurückgehen lassen. Eine gewisse Verzerrung könnte sich auch durch den Vorsteuerüberhang im Wohnbau (10% Umsatzsteuer auf Mieten, aber 20% Vorsteuerabzug) ergeben.

Betrag und den daran anknüpfenden Ausfall an Kapitalertrags- und Vermögensteuern durch das „Geldverstecken“ im Ausland. Um eine Doppelzählung mit Umsatz- und Einkommensteuer zu vermeiden, wird hier nur die Teilmenge Kapitalertragsteuer ausgewiesen.

- **Körperschaftsteuer:** Für die Körperschaftsteuer wird auf die Studie von Torslov et al (2018) zurückgegriffen. Die Studie ermittelt den Steuerausfall durch die Gewinnverlagerung von Konzernunternehmen in Niedrigsteuerrländer auf Basis der sogenannten „foreign affiliate statistics“⁹ – unter anderem auch für Österreich. Die Schätzungen werden regelmäßig aktualisiert und sind in der aktuellsten Fassung unter <https://missingprofits.world> online abrufbar. Der Ansatz von Torslov et al (2018) erfasst nur Steuerausfälle durch legale Steueroptimierungen. Umfassendere Ansätze, die auch Hinterziehung und Insolvenzen erfassen, kommen auf entsprechend höhere Beträge (zB Dover et al 2015). Ansätze, die auch Gewinnverschiebungen zwischen Normalsteuerrländern berücksichtigen, zu entsprechend kleineren Beträgen (zB Álvarez-Martínez et al 2018).

Zusammenfassung

Die Steuerlücke misst den Steuerausfall durch Steuerhinterziehung und unerwünschte Steuergestaltungen, zB von multinationalen Unternehmen. Bei gewissen Methoden sind auch Steuerausfälle durch Insolvenzen und (leicht fahrlässige) Erklärungsfehler erfasst. Die wissenschaftlichen Studien für Österreich legen eine aggregierte Steuerlücke zwischen 12 und knapp 15 Mrd € nahe. Das sind 6,5 bis 8,5% aller Steuern und Abgaben im Jahr 2021.

Der Sozialstaat ist in den aktuellen Krisen (Covid, Teuerung usw.) massiv gefordert. Um seine Finanzierung abzusichern, fordert die AK Maßnahmen zum Schließen der Steuerlücke. In einem ersten Schritt notwendig sind: a) Amtliche Zahlen zur Steuerlücke vonseiten des BMF, b) mehr Personal für die Finanzverwaltung, insbesondere für Betriebs- und Großbetriebsprüfung sowie c) eine Expert:innenkommission zur Erarbeitung eines Maßnahmenpakets gegen Steuertricks und -betrug.

⁹ Diese Daten erfassen die Aktivitäten von Konzerngesellschaften, deren Muttergesellschaft im Ausland ansässig ist. Diese Daten werden ua vom Bureau of Economic Analysis der USA oder Eurostat ausgewiesen.

Literatur:

Álvarez-Martínez, M., Barrios, S., d'Andria, D., Gesualdo M., Nicodeme, G. und Pycroft, J. (2018) How Large is the Corporate Tax Base Erosion and Profit Shifting? A General Equilibrium Approach, cesifo Working Papers No 870/2018. Online verfügbar unter: https://www.cesifo.org/DocDL/cesifo1_wp6870.pdf

Bitschi, B. und Langer, M. (2021) Die Steuerlücke - Internationale Beispiele, methodische Herausforderungen, Datenanforderungen und Überlegungen zur Umsetzung empirischer Schätzungen für Österreich, Studie im Auftrag der Arbeiterkammer, Mai 2022, unveröffentlicht.

Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E. und Merler, S. (2015) Assessment of the Magnitude of Aggressive Corporate Tax Planning, Study of the European Parliamentary Research Service. Part I of "Bringing Transparency, Coordination and Convergence to Corporate Tax Policies in the European Union". Online verfügbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558773/EPRS_STU\(2015\)55873_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558773/EPRS_STU(2015)55873_EN.pdf)

Europäische Kommission (2021), Generaldirektion für Steuern und Zollunion, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovskiy, M., Śmietanka, A., VAT gap in the EU: Report 2021, Publications Office, <https://data.europa.eu/doi/10.2778/447556>.

Murphy, R. (2019) The European Tax Gap – A Report for the Socialists and Democrats Group in the European Parliament. Online verfügbar unter: https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/2019-01/the_european_tax_gap_en_190123.pdf.

Pissarides, C. A. und Weber, G. (1989) An Expenditure-Based Estimate of Britain's Black Economy, Journal of Public Economics, 39 (1), 17-32.

Schneider, F. und Boockmann (2020) Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2020, Linz und Tübingen, 4. Februar 2020. Online verfügbar unter: https://www.google.at/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi8g5Xplf5AhWJ_6QKHQM-A64QFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.iaw.edu%2Fpressemitteilungen-detail%2Fpressemitteilung-vom-4-februar-2020-trotz-verlangsamten-wirtschaftswachstums-im-jahr-2020-weiterer-rueckgang-der-schattenwirtschaft-in-deutschland.html%3Ffile%3Dfiles%2Fdokumente%2FSchattenwirtschaft%2520Studie%25202020_Methodik_und_Berechnungen.pdf&usq=AOvVaw3WCZE_5xykD8VRKPn-Xyte

Torslov, T., Wier, L. S. und Zucman, G. (2018) The Missing Profits of Nations, NBER Working Paper No 24701. Online verfügbar unter: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24701/w24701.pdf.

Vellutini, C., Casamatta, G., Bousquet, L. und Poniatowski, G. (2019) Estimating International Tax Evasion by Individuals, EU Commission Taxation Papers, No 76, 2019. Online verfügbar unter: <https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2019-10/2019-taxation-papers-76.pdf>.

Williams C. C. (2020) Undeclared Work in Austria: Labor Input Method Estimates, March 2020. Online verfügbar unter: https://www.researchgate.net/publication/339770367_Undeclared_work_in_Austria_labour_input_method_estimates.