

Mit Transparenz zu einem gerechten und effizienten Steuersystem¹

René Bormann, Thomas Rixen und Klaus Seipp²

Auf einen Blick

Die Bürger akzeptieren die Ziele und Aufgaben des Steuersystems, zugleich wird es aber als unverständlich und ungerecht angesehen. Ändern lässt sich dies durch die Herstellung von Transparenz. Richtig und umfassend verstanden, ist Transparenz die Voraussetzung für ein gerechtes und effizientes Steuersystem. Ein System mit einem informierteren Bürger, einer besseren kundengerechten Verwaltung, einer gleichmäßigen Durchsetzung des Steuersystems und ohne Steuerschlupflöcher sowie schädlichem Steuerwettbewerb.

Die gegenwärtige Krise zeigt nicht nur, dass neo-liberale Vorstellungen von Effizienz, Markt und Staat nicht die Basis einer langfristig stabilen sozialen Marktwirtschaft sein können, sie führt darüber hinaus zu einer noch nicht gekannten Belastung des Staates und seiner Bürger. So stehen den schrumpfenden Einnahmen des Staates rasant steigende Ausgaben gegenüber. Aber nicht nur die Krise mit ihren Konjunkturprogrammen, Bad Banks und Folgen für die Sozialversicherungssysteme reißt Löcher in den Staatshaushalt. Auch das Investitionsdefizit der letzten Jahre muss behoben werden. Umso dringlicher ist die Frage, wie ein besseres Bildungssystem, mehr Forschung, der ökologische Wandel, der Umbau hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft sowie die Bewältigung des demographischen Wandels heute und in Zukunft finanziert werden sollen.

Die Sicherung der Zukunft erfordert ein stärkeres Engagement des Staates sowie eine solide Finanzierungsbasis. Deshalb ist es vorrangig, die schlechte und ungleichmäßige Durchsetzung des bestehenden Steuerrechts zu verbessern. Es muss sicher gestellt werden, dass sich jeder entsprechend seiner Leistungsfähigkeit an der Finanzierung der staatlichen Aufgaben beteiligt. Eine steuerliche Transparenzinitiative ist der Schlüssel zur Erreichung dieses Ziels.

Transparenz ist Aufgabe von Staat und Bürgern

Transparenz und Vereinfachung sind der Schlüssel für ein gerechtes und effizientes Steuersystem – mit dieser Behauptung sind in den letzten Jahren von wirtschaftsliberaler Seite viel beachtete Politikvorschläge eingebracht worden. Allerdings konnten diese Konzepte die fiskalischen, sozialen, ökonomischen und ökologischen Ziele des Steuersystems nicht angemessen ausbalancieren. Trotzdem liegt in der Transparenz der Ausgangspunkt für notwendige Reformen – denn auch wenn die Bürger sich der Konflikte zwischen den verschiedenen Zielen des Steuersystems bewusst sind, empfinden sie das deutsche Steuersystem als zu kompliziert und ungerecht.³

Um Abhilfe zu schaffen, ist ein erweiterter Begriff von Transparenz notwendig, der nicht nur vom Staat, sondern auch von seinen Bürgern Transparenz verlangt. So ist der Staat seinen Bürgern Transparenz schuldig, beispielsweise in Form einer adäquaten Verwaltung und eines angemessenen Berichtswesens – letzteres ist die Bedingung für eine demokratische Kontrolle des Staates. Die Bürger sind ihrerseits dem Staat zu Transparenz verpflichtet, denn nur so kann das Steuerrecht durchgesetzt werden. Darüber hinaus schulden sich die Bürger auch untereinander Transparenz, denn dies ist die Voraussetzung für eine fundierte, rationale steuerpolitische Auseinandersetzung. Schließlich müssen auch die verschiedenen Teile des Staates füreinander transparent sein, denn nur so kann die Effizienz der Verwaltung gesteigert werden.

Wie lässt sich Transparenz in diesen vier Dimensionen erreichen? Die dazu notwendigen Reformen lassen sich in vier Reformbündel unterteilen. Erstens muss mehr Verständnis und damit eine höhere Akzeptanz von Steuern erreicht werden. Zweitens ist die Finanzverwaltung zu reformieren, um einen besseren, bürgerfreundlichen Service bereitzustellen. Drittens ist sicherzustellen, dass das System für alle Bürger in gleicher Form gilt. Viertens müssen schädlicher Steuerwettbewerb vermieden und internationale Steuerschlupflöcher geschlossen werden.

Informierte Bürger sind gute Steuerzahler

Mit dem Verständnis des Steuersystems steigt einerseits die Akzeptanz und damit die Bereitschaft, Steuern zu zahlen. Andererseits werden die Bürger aber auch sensibler für bestehende Ungerechtigkeiten des Steuersystems, wodurch öffentlicher Druck zu seiner Verbesserung entsteht. Deshalb muss zum einen das Berichtswesen des Staates verbessert und zum anderen eine gemeinsame Steuerkultur gefördert werden. Die Berechnung und Veröffentlichung der sogenannten *Steuerlücke* – das heißt, der durch Steuervermeidung und -hinterziehung entgangenen Einnahmen sowie der versehentlich nicht gezahlten Steuern – wäre ein erster Schritt. Darüber hinaus sollten Daten zur Steuerlastverteilung sowie den Befolgungskosten generiert werden. All diese Daten sollten gemeinsam mit Umfrageergebnissen zur Steuerzufriedenheit in einem *Jahrbuch Steuern* veröffentlicht werden. Aber nicht nur der Staat ist seinen Bürgern zu Transparenz verpflichtet, sondern auch die Bürger sich untereinander. Folglich gehört zur Förderung der Steuerkultur nicht nur die Steuerbildung, also die Vermittlung der Bestandteile, Zwecke, Systematik des Steuersystems sowie der sich daraus ergebenden Rechte und Pflichten. Die Verbesserung der Steuerkultur erfordert auch die *Veröffentlichung der gezahlten Steuern sowie der Steuerschulden*.

Reformen für eine bessere, kundengerechte Verwaltung

Die Finanzverwaltung ist so zu reformieren, dass sie einen kundengerechten Service anbietet. Hierfür müssen die verschiedenen Verwaltungen untereinander transparenter werden. Gegenwärtig ist die Steuerverwaltung durch regional sehr unterschiedliche Verwaltungspraxen geprägt mit der Folge, dass eine einheitliche Besteuerung nicht gewährleistet ist⁵ und dass ein einheitlicher Ansprechpartner für länderübergreifende Fragen fehlt. Aus diesem Grund sollte eine *Bundessteuerverwaltung* eingeführt werden. Ein weiterer Schritt hin zu einer kundengerechten Verwaltung ist die *Zusammenlegung von Steuer- und Sozialbehörden*. Beide Behörden erheben teilweise gleiche Daten.

Hier können Verwaltungskosten und Belastungen für die Bürger verringert werden. Darüber hinaus sollte das *Steuergeheimnis*, welches die Daten eines Steuerpflichtigen vor dem Bekanntwerden schützen soll, *präziser definiert* werden. Gegenwärtig bedarf eine Übermittlung steuerrelevanter Daten zwischen den Finanzämtern – unter Verweis auf das Steuergeheimnis – langwieriger Anfragen, was nicht nur Steuerhinterziehung erleichtert, sondern auch Rechtsunsicherheit erzeugt und die Abwicklung der Besteuerung verzögert.

Aber die Verwaltungen müssen nicht nur untereinander, sondern auch gegenüber den Bürgern transparenter werden. Hier ist eine Umstellung der Organisation der Finanzverwaltung erforderlich. Notwendig ist ein Aufbrechen der funktionalen und strukturellen Gliederung zugunsten einer Gliederung nach Steuerzahlersegmenten. Hierbei sollten insbesondere spezielle Arbeitseinheiten mit besonderen Kompetenzen (*Large Taxpayer Units*) für besonders wohlhabende Individuen und Großunternehmen – deren wirtschaftliche Aktivitäten länderübergreifend sind, die komplex strukturierte Finanzprodukte nutzen oder die professionelle Hilfe zur Steuerminimierung haben – eingerichtet werden. Dies versetzt die Finanzverwaltung in die Lage, sich angemessen mit diesen komplizierten Steuerangelegenheiten befassen zu können, Fragen der Steuerzahler zeitnah zu beantworten und die entsprechenden Steuererklärungen zügig abzuwickeln.

Eine stärkere Kundenorientierung, und hier vor allem der partnerschaftliche Umgang mit dem Steuerzahler, sollte jedoch nicht nur bestimmten Personen und Unternehmen vorbehalten sein, sondern sie sollte allen Bürgern zugute kommen. Deshalb muss besser über Rechtsfragen, Rechtsänderungen sowie über Rechte und Pflichten der Steuerzahler informiert werden und die Vorgehensweisen und Leitlinien der Steuerverwaltung müssen veröffentlicht werden. Darüber hinaus sollte die Verwaltung eine *Charta der Steuerzahlerrechte* erstellen und öffentlich machen, in der dargelegt wird, wie die Steuerpflichtigen im Verfahren behandelt werden sollen und welche Rechte ihnen eingeräumt werden. Schließlich sollte für jeden Steuerpflichtigen der günstigste Steuertatbestand ermittelt und berücksichtigt werden.

Die hohen Befolgungskosten sind ein weiteres negatives Element des deutschen Steuersystems. Denkbar wäre eine Anrechnung der Kosten der Befolgung auf die Steuerschuld oder die vollständige oder teilweise Übernahme der anfallenden Tätigkeiten durch die Steuerverwaltung. Besser wäre jedoch, die vom Steuerpflichtigen selbst ausgefüllte Steuererklärung durch eine von der Finanzverwaltung *vorausgefüllte Steuererklärung* zu ersetzen.⁶ Darüber hinaus sollte ein *automatisches Risikomanagement* eingeführt werden, das das Risiko der Steuerhinterziehung für bestimmte Gruppen berechnet und gezielt Prüfhinweise gibt. So könnten die verfügbaren personellen und finanziellen Mittel der Verwaltung optimal zur Bekämpfung von Hinterziehung eingesetzt und somit die Gleichmäßigkeit der Besteuerung durchgesetzt werden.

Gleichmäßige Durchsetzung des Steuersystems

Ein Steuersystem muss nicht nur verständlich sein, sondern es muss auch gerecht und effektiv sein. Aber nur wenn die notwendigen steuerrelevanten Informationen bereit stehen, können die Steuerverpflichtungen gerecht ermittelt und durchgesetzt werden. Aus diesem Grund ist nicht nur der Staat seinen Bürgern, sondern sind auch die Bürger ihrem Staat zu mehr Offenheit verpflichtet.

Ein Paradox ist, dass Löhne und Gehälter mit der Lohnsteuer einem progressiven Abzug an der Quelle unterliegen, während Bezieher von Zinsen und Dividenden einer geringeren Steuer und Abgabenbelastung unterliegen.⁷ Zu empfehlen ist die Erfassung aller Kapitaleinkünfte in der progressiven Einkommensteuer, sichergestellt durch die Abschaffung des steuerlichen Bankgeheimnisses und durch eine generelle Mitteilungspflicht der Banken an das Finanzamt von Einkommen aus Zinsen, Dividenden und Veräußerungen. Gegen diesen Vorschlag gibt es allerdings erhebliche Widerstände. Als erster Schritt könnten deshalb Anreize zur *freiwilligen erweiterten Offenlegung* auf individueller Basis eingeführt werden. So könnten Personen, die sich bereit erklären, am automatischen Datenabgleich teilzunehmen, bevorzugt von einer schnelleren Abwick-

lung von Steuerfällen oder von einer vom Finanzamt vorausgefüllten Steuererklärung profitieren.

Begleitet werden sollte dies von einer *Weiterentwicklung des Steuerstrafrechts*. Steuerhinterziehung ist kein Kavaliersdelikt. Deshalb sollte der Straftatbestand der Steuerhinterziehung aus der Abgabenordnung in das Strafgesetzbuch überführt werden, die Mindeststrafe für schwere Fälle heraufgesetzt werden und das monetäre Strafmaß stärker an der Höhe der hinterzogenen Steuern und der ökonomischen Leistungsfähigkeit des Täters festgemacht werden. Zusätzlich sollten bei Steuerverkürzungen und leichteren Fällen von Steuerhinterziehung die Bußgelder durch Aufschläge auf den verkürzten Steuerbetrag ersetzt werden. Da gesetzwidrige Verhaltensweisen und Unregelmäßigkeiten – ähnlich wie bei der Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität und Korruption – oft nur durch Beteiligte oder eingeweihte Personen aufgedeckt werden können, sollte Personen, die Steuerhinterziehung offen legen (*Whistleblower*), staatlicher Schutz zugesichert werden.

Internationale Steuerschlupflöcher schließen und Steuerwettbewerb vermeiden

Die vorgestellten Reformen müssen eingebettet sein in eine verbesserte *internationale Kooperation* im Steuerbereich. Nur durch Zusammenarbeit und zwischenstaatliche Transparenz lassen sich internationaler Steuerwettbewerb vermeiden und Steuerschlupflöcher schließen.

Notwendig ist eine internationale Initiative, die die sich angesichts der Finanzkrise bietende Gelegenheit zur Regulierung bzw. Schließung der Steuerparadiese nutzt und die Themen Steuerflucht, Finanzmarktstabilität und Geldwäsche gemeinsam aufgreift. Vordringlichstes Ziel muss die *Verbesserung des Informationsaustauschs* zwischen den Staaten sein. Er darf nicht nur auf Anfrage, sondern muss in elektronischer Form automatisch und multilateral erfolgen. Er sollte alle Arten von Kapitaleinkommen und möglichst alle Staaten umfassen. In einem ersten Schritt ist die europäische Zinsbesteuerungsrichtlinie nach dieser Maßgabe zu reformieren. Ergänzend sollten *Quellensteuern international koordiniert eingeführt* werden. Ein wichtiger Beitrag zur Schaffung internationaler steuerlicher Transparenz wäre die Einführung neuer Bilanzierungsregeln, die Unternehmen verpflichtet, neben ihrem Gesamtgewinn auch seine Verteilung auf die Länder, in denen sie operieren, offenzulegen (*country-by-country-reporting*). So ließe sich aggressive Steuerplanung, beispielsweise durch manipulierte Verrechnungspreise, besser erkennen.

Um bei der Schaffung dieser internationalen Regeln mit gutem Beispiel voranzugehen, sollte Deutschland allen interessierten ausländischen Steuerbehörden einen automatischen Informationsaustausch anbieten, eine Transaktionssteuer auf Überweisungen in Steueroasen einführen und die steuerliche Freistellung von im Ausland erzielten Gewinnen durch die Anrechnungsmethode ersetzen.

- 1 Dieser Beitrag basiert auf einem Projekt der Friedrich-Ebert-Stiftung, in dessen Rahmen eine Studie von Thomas Rixen und Klaus Seipp mit dem Titel „Mit mehr Transparenz zu einem gerechten Steuersystem“ in der Reihe WISO Diskurs der Friedrich-Ebert-Stiftung erschienen ist. Die Autoren bedanken sich bei den beteiligten Personen für die konstruktiven Diskussionen.
- 2 René Bormann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn; Dr. Thomas Rixen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und Klaus Seipp ist Doktorand an der Technischen Universität Dortmund sowie der Ruhr Graduate School in Economics in Bochum.
- 3 Siehe etwa Allensbach Institut für Demoskopie (2007): Moral 2007, http://www.ifd-allensbach.de/news/prd_0709.html; Lippl, Bodo (2008): Klare Mehrheiten für den Wohlfahrtsstaat. Gesellschaftliche Wertorientierungen im internationalen Vergleich, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- 4 Als Vorbild für eine Umsetzung können Schweden, Finnland und Norwegen dienen.
- 5 Während die Kosten der Steuerverwaltung vom jeweiligen Bundesland getragen werden müssen, verbleibt nur ein Teil der Steuern bei den Ländern. So verwundert es nicht, dass die laxer Umsetzung des Steuerrechts im Unternehmensbereich von vielen Ländern als Vorteil im Standortwettbewerb missbraucht wird.
- 6 Voraussetzung hierfür ist, dass alle steuerrelevanten Daten in einem vollautomatischen Verfahren am Jahresende an die Finanzämter übermittelt und dort automatisch verarbeitet werden.
- 7 Während schon mittlere Arbeitseinkommen durch die Kombination der progressiven Einkommensteuer und den Sozialversicherungsabgaben einer Belastung von 50% unterliegen können, werden auch sehr hohe Kapitalerträge mit 25% Abschlagsteuer belastet. Dies widerspricht dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit.