

Juli 2009

Experten und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

WISO Diskurs

Mit mehr Transparenz
zu einem gerechten
Steuersystem



Zukunft
2020

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG



Studie der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Mit mehr Transparenz zu einem gerechten Steuersystem

Thomas Rixen
Klaus Seipp

Inhalt

Vorbemerkung	4
1. Einleitung	5
2. Was ist Transparenz? Und wofür braucht man sie?	8
2.1 Der Staat ist den Bürgerinnen und Bürgern zu Transparenz verpflichtet	8
2.2 Die Bürgerinnen und Bürger sind dem Staat zu Transparenz verpflichtet	9
2.3 Die Bürgerinnen und Bürger sind sich untereinander zu Transparenz verpflichtet	10
2.4 Verschiedene Teile des Staates müssen füreinander transparent sein	10
2.5 Ein Überblick über die vorgeschlagenen Reformmaßnahmen	10
3. Transparenz im bundesdeutschen Steuersystem	12
3.1 Gute Informationen für Verständnis und Akzeptanz des Steuersystems	12
3.1.1 Steuerlücke berechnen	13
3.1.2 Besseres Wissen über die Steuerbelastung und ihre Verteilung	15
3.1.3 Vollzugskosten der Besteuerung ermitteln	16
3.1.4 Akzeptanz und Verständnis des Steuersystems durch Befragungen erhöhen	16
3.1.5 Information des Staates über das Steuersystem verbessern	17
3.2 Die Steuerverwaltung reformieren	18
3.2.1 Den Finanzföderalismus modernisieren	19
3.2.2 Organisationsmodell reformieren: „Large Taxpayer Units“ einführen	20
3.2.3 Die Steuerverwaltung muss kundenorientierter werden	21
3.2.4 Finanzverwaltung evaluieren	22
3.3 Wechselseitige Transparenz zwischen Bürgern und Finanzverwaltung	23
3.3.1 Informationsfreigabe nicht vorschreiben, sondern Transparenz belohnen	23
3.3.2 Aufhebung des steuerlichen Bankgeheimnisses	25
3.3.3 Steuergeheimnis weiterentwickeln	26
3.3.4 Einführung von elektronischem „Cross-Checking“	27
3.3.5 Veröffentlichung von Steuerzahlungen und Steuerschulden	28

Diese Studie wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich- Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

3.4	Kosten der Besteuerung senken und gerecht verteilen	29
3.4.1	Steuer und Sozialverwaltungen zusammenlegen	29
3.4.2	Den Bürgern die Befolgungskosten abnehmen	30
3.4.3	Einführung von vorausgefüllten Steuererklärungen	31
3.4.4	Benutzung von modernster Technik und elektronischem Service	32
3.5	Steuermoral verbessern – Steuerhinterziehung konsequent bekämpfen	33
3.5.1	Steuerstrafrecht weiterentwickeln	35
3.5.2	Ein umfassendes Risikomanagement schaffen	35
3.5.3	Aggressive Steuerplanung frühzeitig erkennen und wirksam bekämpfen	37
3.5.4	„Tax Whistleblowers“ schützen und fördern	38
4.	Die internationale Dimension steuerlicher Transparenz	39
4.1	Effektive internationale Transparenzstandards durchsetzen	41
4.1.1	Informationsaustausch muss automatisch erfolgen	42
4.1.2	Ausweitung der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie	44
4.1.3	Für eine bessere administrative Zusammenarbeit	45
4.2	Entschlossenheit und Glaubwürdigkeit durch Gegenmaßnahmen beweisen	45
4.2.1	Einführung einer international koordinierten Quellensteuer	46
4.2.2	Doppelbesteuerungs- und Informationsaustauschabkommen besser nutzen	46
4.2.3	Mit gutem Beispiel vorangehen: unilaterale Abwehrmaßnahmen	47
4.3	Auch andere Wege suchen	47
4.3.1	Neue Rechnungslegungsstandards	47
4.3.2	Steuern als Teil der Unternehmensverantwortung	48
5.	Ausblick	49
	Literatur	52
	Die Autoren	59

Vorbemerkung

Die von der öffentlichen Hand bereitgestellten Güter und Dienstleistungen sind jedem zugänglich und sind zugleich Voraussetzung und Garant des Wohlstands eines jeden Bürgers. Deshalb muss sich jedes natürliche und juristische Wirtschaftssubjekt entsprechend seiner Leistungsfähigkeit an der Finanzierung dieser Aufgaben beteiligen. Das bedeutet, dass alle Bürger und Unternehmen bei gleicher Leistungsfähigkeit gleiche Steuerlasten und bei höherer Leistungsfähigkeit höhere Steuerlasten tragen müssen. Neben der Finanzierung staatlicher Aufgaben hat das Steuersystem somit auch eine alloкатive und eine distributive Funktion. Dies wird von der Mehrheit der Bürger unterstützt. Zugleich wird jedoch das derzeitige deutsche Steuersystem als zu kompliziert und ungerecht empfunden.

Vor diesem Hintergrund sind in den letzten Jahren viel beachtete Politikvorschläge eingebracht worden, mit denen die Transparenz und die Einfachheit des Systems verbessert werden sollten. Auch wenn diese Konzepte die fiskalischen, sozialen, ökonomischen und ökologischen Ziele des Steuersystems schwächen, liegt in der Transparenz ein wichtiger Ausgangspunkt für notwendige Reformen.

Notwendig ist jedoch ein umfassender Begriff von Transparenz. So ist der Staat seinen Bür-

gern Transparenz schuldig und die Bürger sind umgekehrt 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 die verschiedenen Institutionen des Staates untereinander transparent sein.

Das vorliegende Gutachten zeigt, wie sich mit vier Reformbündeln alle genannten Dimensionen von Transparenz erfüllen lassen. Es geht erstens darum, das Verständnis für das Steuersystem und dadurch die Steuermoral zu erhöhen. Zweitens ist die Verwaltung zu reformieren, um einen besseren, bürgerfreundlichen Service anzubieten. Drittens ist sicherzustellen, dass das System für alle Bürger in gleicher Form gilt. Viertens müssen schädlicher Steuerwettbewerb vermieden und internationale Steuerschlupflöcher geschlossen werden.

Mit mehr Transparenz kann somit ein verständliches und gerechtes Steuersystem geschaffen werden, das zugleich eine solide Finanzierungsbasis für die Aufgaben des Staates schafft.

René Bormann

Friedrich-Ebert-Stiftung

1. Einleitung*

In der steuerpolitischen Diskussion wird immer wieder die Erhöhung der Transparenz des Steuersystems verlangt. Sehr oft wird damit die Forderung nach einer radikalen Vereinfachung des Steuersystems verbunden. Einer der bekanntesten Reformvorschläge, in dem die Forderung nach der Herstellung von Transparenz eine bedeutende Rolle spielt, ist die „flat tax“. In Reinform gilt bei der flat tax lediglich ein Steuersatz. Dieser soll, da er auf eine durch den Abbau fast aller Ausnahmetatbestände verbreiterte Bemessungsgrundlage angewendet wird, deutlich niedriger liegen als der derzeitige Spitzensatz der Einkommensteuer. Damit würde das Prinzip der progressiven Besteuerung nach Leistungsfähigkeit aufgegeben.

Das in der bundesdeutschen Diskussion wohl prominenteste Konzept dieser Art ist das Modell des ehemaligen Verfassungsrichters Paul Kirchhof. Dieses sieht vor, dass ein Steuersatz von 25 % auf alle Einkommen, bei einem Freibetrag von 8 000 Euro, angewandt wird. Außerdem soll gänzlich auf alle Lenkungs- und Subventionsnormen verzichtet werden. Der vorgeschlagene Gesetzestext ist nur neun Seiten lang und umfasst 23 Paragraphen, in dem Einkommens- und Unternehmensbesteuerung geregelt sind.¹ Nun sind die steuerpolitischen Vorstellungen von Paul Kirchhof bekanntermaßen einer der Hauptgründe, warum es bei der letzten Bundestagswahl nicht zu einer schwarz-gelben Koalition gekom-

men ist. Ähnliche Vorschläge sind aber nach wie vor in der steuerpolitischen Diskussion vertreten.²

Diese meist sehr umfassenden Reformvorschläge wirtschaftsliberaler Provenienz haben gemeinsam, dass sie Aufkommensverluste mit sich brächten und eine deutlich geringere Umverteilungswirkung aufweisen; entlastet würden vor allem hohe Einkommen.³ Es spricht einiges dafür, dass es für derartige Politiken angesichts der öffentlichen Haushaltslage, die sich im Zuge der aktuellen Finanzkrise weiter verschärfen wird, keinen Spielraum gibt. Vor allem aber widersprechen diese Politikvorschläge dem Gerechtigkeitsempfinden der meisten Bürgerinnen und Bürger. Es wird von den meisten Menschen als gerecht empfunden, dass hohe Einkommen stärker belastet werden als niedrige und dass ein gewisses Maß an Umverteilung vorgenommen wird.⁴

Trotzdem ist das Schlagwort der steuerlichen Transparenz in der öffentlichen Wahrnehmung positiv besetzt und wird sehr weitgehend mit den wirtschaftsliberalen Politikvorschlägen in Verbindung gebracht.⁵ Dies verschafft ihren Vertretern in der politischen Auseinandersetzung einen wichtigen Vorteil. Denn tatsächlich wird das derzeitige Steuerrecht von der Mehrheit der Bevölkerung, aber auch von fast allen Experten, als zu kompliziert und unverständlich eingeschätzt. In der Konsequenz, und weil im Status quo die von

* Wir danken René Bormann, Gerhard Schick, Uwe Teusch und Susanne Uhl für wertvolle Hinweise und Kommentare. René Bormann danken wir außerdem für die redaktionelle Betreuung des Textes.

1 Kirchhof (2003). Auf der Basis der Vorschläge von Kirchhof hat Friedrich Merz seine „Bierdeckelsteuer“ entwickelt, die von der CDU ins Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2005 aufgenommen wurde.

2 So hat die FDP kürzlich ihr „Nettokonzept“ verabschiedet (FDP 2008). Dabei handelt es sich um eine kaum veränderte Aktualisierung ihres bereits im Jahre 2005 vorgelegten Konzepts zur Einkommensteuer mit einem flachen Drei-Stufen Tarif. Ebenfalls zu nennen ist hier auch der Vorschlag der Kommission Steuergesetzbuch der Stiftung Marktwirtschaft (2009).

3 Siehe z.B. Finanzministerkonferenz (2004a).

4 So sprechen sich ca. zwei Drittel der Befragten dafür aus, dass der Staat für mehr soziale Gerechtigkeit stärker als bisher eingreifen und umverteilen sollte (Bertelsmann Stiftung 2007; Lippl 2008).

5 Von der IG Metall, ver.di und Attac wurde 2004 der Versuch unternommen, dieser Entwicklung mit der „solidarischen Einfachsteuer“ etwas entgegenzusetzen (Hickel 2005), stieß allerdings kaum auf öffentliche Resonanz.

ihnen befürworteten Verteilungsziele keineswegs immer erreicht werden, halten die Bürgerinnen und Bürger das derzeitige Steuersystem für ungerecht.⁶

Angesichts dieser Lage ist es notwendig, Vorschläge für eine Vereinfachung und Steigerung der Transparenz des Steuersystems zu entwickeln. Es geht darum, den Begriff der Transparenz, der auch bei der Verfolgung sozialdemokratischer steuerpolitischer Ziele ein wichtiger Wert ist, in der öffentlichen Wahrnehmung zurückzuerobern. Diese Aufgabe stellt sich aus zwei Gründen:

Erstens ist ein für die Bürgerinnen und Bürger verständliches Steuersystem erstrebenswert. Ein solches System hat mehrere Vorteile:

- Es ist für die Bürgerinnen und Bürger durchschaubar. Dies befördert rechtskonformes Verhalten, weil es das Vertrauen in die staatlichen Institutionen stärkt und die Befolgungskosten für die Steuerpflichtigen reduziert.
- Auch die Verwaltungskosten werden erheblich gesenkt, weil weniger Einzelfallprüfungen notwendig sind.
- Sehr allgemeine, und damit einfache, Regelungen helfen, ökonomische Fehlentscheidungen zu vermeiden und senken die Missbrauchanfälligkeit des Steuersystems.

Zweitens gilt aber, dass das einfachste Steuersystem nicht unbedingt das Beste ist, sondern Einfachheit auszubalancieren ist mit anderen steuerpolitischen Zielen:

- Wenn ein Steuersystem als ungerecht empfunden wird, führt dies nachweislich zu geringerer Steuermoral. Da der Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit (d.h. eines mit dem Einkommen steigenden Steuersatzes) weitgehende Unterstützung in der Bevölkerung genießt und nachvollziehbar ist, ist eine nach Leistungsfähigkeit differenzierte Verteilung der Steuerlast besser zur Förderung der Steuermoral geeignet als die einfachere flat tax.
- Steuerpolitik soll auch bestimmte Lenkungswirkungen entfalten, das heißt bestimmte ökologisch, ökonomisch oder sozialpolitisch erwünschte Verhaltensweisen begünstigen. Bei-

spiele sind die steuerliche Förderung von energiesparenden Sanierungsmaßnahmen oder die Sondersteuer auf Alcopops. Solche Förderungen und Sondertatbestände sind politisch und gesellschaftlich erwünscht, erhöhen aber auch die Komplexität des Steuersystems.

Es geht darum, die fiskalischen, sozialen und ökonomischen Ziele mit einem hohen Niveau an Einfachheit und Verständlichkeit auszutarieren. Die derzeit prominentesten Vorschläge für eine Steuervereinfachung sind zum Scheitern verurteilt, weil sie die verschiedenen Ziele nicht hinreichend ausbalancieren.

Wenn man die steuerpolitischen Zielkonflikte ernst nimmt und außerdem bedenkt, dass es in einer pluralistischen Gesellschaft unterschiedliche Interessen bezüglich der Ausgestaltung des Steuersystems gibt, dann ist Skepsis gegenüber jeglichen Vorschlägen angebracht, die einen vollständigen Ersatz des bestehenden Steuersystems durch ein neues, gewissermaßen am Reißbrett entwickeltes System propagieren. Solche „großen Würfe“ werden sich politisch nicht durchsetzen lassen. Wir schlagen deshalb einen anderen Weg ein. Zwar sind auch wir der Meinung, dass das deutsche Steuersystem dringend reformbedürftig ist, weil es zu kompliziert geworden ist, die Gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht mehr gewährleistet ist und damit auch die Höhe und vor allem die Verteilung der Steuerbelastung ungerecht geworden ist.⁷ Wir sind aber der Ansicht, dass sich die Reform des Steuersystems nur in einem langfristig angelegten politischen Prozess wird organisieren lassen, an dessen Ende ein Kompromiss zwischen verschiedenen steuerpolitischen Zielen und Interessen stehen muss. Anstatt also mit einem Komplettentwurf für ein neues Steuersystem in die Debatte hineinzugehen, scheint es uns deshalb sinnvoller, verschiedene Einzelmaßnahmen vorzuschlagen, die am derzeit bestehenden System ansetzen und zu dessen gradueller Verbesserung beitragen wollen.

In diesem Gutachten können wir keinen umfassenden Katalog an Einzelmaßnahmen vorschlagen, der unseres Erachtens notwendig wäre,

6 Vgl. Allensbach Institut für Demoskopie (2008).

7 Vgl. z.B. zuletzt Bundesrechnungshof (2006).

um alle Defizite des Steuersystems zu beheben. Stattdessen konzentrieren wir uns auf solche Maßnahmen, die die Transparenz des Steuersystems betreffen. Wir sind uns bewusst, dass eine solche Schwerpunktsetzung eine Verkürzung darstellt – es muss schlussendlich auch um Veränderungen an Tarifverläufen und Bemessungsgrundlagen gehen.⁸ Wir sind aber der Meinung, dass eine Fokussierung auf die Transparenz nützlich ist, weil sie die Voraussetzung für weitergehende Reformmaßnahmen ist. Erst wenn sie hergestellt ist, sind die Stärken und Schwächen des Steuersystems klar erkennbar und es können weitere Reformmaßnahmen entwickelt werden. Eine Transparenzinitiative kann den politischen Reformprozess anstoßen und dessen Qualität erhöhen. Hinzu kommt, dass manche Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit dem derzeitigen Steuersystem sich schon alleine durch die Herstellung von Transparenz beheben lässt. Schließlich bietet die Transparenz einen guten Anknüpfungspunkt zur Diskussion des Problems der internationalen Steuerhinterziehung und -vermeidung, dem in der Vergangenheit zu wenig politische Beachtung geschenkt wurde – was sich in der letzten Zeit allerdings verändert hat (vgl. Abschnitt 4).

Die im Folgenden vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen stehen nicht unverbunden neben-

einander, sondern können sich gegenseitig verstärken. Beispielsweise erhöhen unsere Vorschläge zur Reform der Steuerverwaltung nicht nur deren Effizienz, sondern können auch zur Verbesserung der Steuermoral beitragen. Sie ergänzen also jene spezifischen Vorschläge, die auf die Erhöhung der Steuermoral zielen, die wiederum durch die Maßnahmen zur Senkung der Befolgungskosten positiv beeinflusst wird. Während alle Maßnahmen auch als einzelne Maßnahmen sinnvoll sind, so greifen sie dennoch ineinander und können Synergien freisetzen.

Das Gutachten ist folgendermaßen gegliedert: Zunächst entwickeln wir einen Transparenzbegriff, der sich von dem wirtschaftsliberalen und konservativen Begriff abhebt. Während jene einen eindimensionalen Begriff prägen, der lediglich die Transparenz betont, die der Staat den Bürgerinnen und Bürgern schuldet, ergänzen wir diese Vorstellung um weitere Transparenzrelationen und schlagen einen vierdimensionalen Transparenzbegriff vor (Teil 2). Im Teil 3 und 4 werden verschiedene Einzelmaßnahmen zur Erhöhung der Transparenz des Steuersystems vorgeschlagen, wobei sich Teil 3 mit den nationalen und Teil 4 den internationalen Maßnahmen befasst. Teil 5 fasst zusammen und reflektiert über mögliche politische Strategien zur Durchsetzung der Vorschläge.

8 In ihrem Wahlprogramm für die Bundestagswahl 2009 setzt sich die SPD (2009) für Änderungen am Tarifverlauf der Einkommensteuer ein. Insbesondere soll der Eingangstarif auf 10 % gesenkt werden und der Spitzensteuersatz, der ab einem Einkommen von 125 000 bzw. 250 000 Euro für Verheiratete gelten soll, auf 47 % erhöht werden.

2. Was ist Transparenz? Und wofür braucht man sie?

In diesem Teil wird gezeigt, dass Transparenz mehr ist als von ihren wirtschaftsliberalen Befürwortern immer behauptet wird. Diese betonen einzig und alleine die Transparenz, die der Staat den Bürgerinnen und Bürgern schuldet. Das ist tatsächlich ein wichtiger Aspekt der Transparenz, aber es ist nicht der einzige. Wir setzen diesem eindimensionalen Verständnis ein *vierdimensionales Transparenzkonzept* entgegen.

Der Duden definiert Transparenz als „Durchscheinen, Durchsichtigkeit, Lichtdurchlässigkeit“ und vermerkt außerdem, dass es das Gegenteil von „Opazität“ sei, die wiederum als „Undurchsichtigkeit“ erklärt wird. Es geht also zum einen um Sichtbarkeit. Neben der reinen Sichtbarkeit umfasst Transparenz Verständlichkeit oder zumindest Nachvollziehbarkeit. Der Duden definiert dementsprechend „etwas transparent machen“ mit „machen, dass andere sehen können, dass oder wie etwas getan wird“.

Um zu verstehen, welche Anforderungen sich aus dem Kriterium der Transparenz für das Steuersystem ergeben, schlagen wir eine Unterscheidung in vier verschiedene Transparenzrelationen vor, die sich aus der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft ergeben. Erstens ist der Staat der Gesellschaft zu Transparenz verpflichtet, damit sie den Staat demokratisch gestalten kann. Zweitens sind die Bürgerinnen und Bürger dem Staat zu Transparenz verpflichtet, damit dieser die ihm zugewiesenen Aufgaben auch erfüllen kann. Drittens schulden sich innerhalb der gesellschaftlichen Sphäre die Bürgerinnen und Bürger wechselseitig Transparenz über bestimmte steuerliche Aspekte, weil dies eine rationale öffentliche Auseinandersetzung mit der Gerechtigkeit in der Steuerpolitik ermöglicht. Vier-

tens müssen auch verschiedene staatliche Stellen untereinander größere Transparenz herstellen, um ihre Arbeit effektiver ausüben zu können und den Bürgerinnen und Bürgern zusätzliche Arbeit zu ersparen. Im Folgenden diskutieren wir, welche positiven Wirkungen man der Transparenz in diesen vier Relationen zuschreiben kann; aber auch, welche Grenzen ihr zu setzen sind.

2.1 Der Staat ist den Bürgerinnen und Bürgern zu Transparenz verpflichtet

Der Staat muss für die Bürgerinnen und Bürger transparent sein, damit eine effektive demokratische Kontrolle möglich ist. Nur wenn die Bürgerinnen und Bürger über ausreichende Informationen über das Handeln der Regierung verfügen, haben sie überhaupt die Möglichkeit, informierte politische Entscheidungen zu treffen und die Politik verantwortlich zu machen, z. B. durch Abwahl.⁹

Für den Bereich des Steuer- und Abgabenrechts kommt hinzu, dass die Bürgerinnen und Bürger Transparenz verlangen können, weil sie zur Zahlung einer Zwangsabgabe verpflichtet werden. Gemäß dem Rechtsstaatsprinzip muss nachvollziehbar sein, wie sich die Höhe der Steuern berechnet. Und es soll nachvollziehbar sein, wofür der Staat dieses Geld ausgibt. Deshalb erfolgt die Aufstellung des staatlichen Haushaltes öffentlich. Die Bürgerinnen und Bürger sollen die Möglichkeit haben, sich ein Gesamtbild von der Einnahmen- wie der Ausgabenseite des Staates machen zu können, um auf dieser Grundlage effektive demokratische Kontrolle ausüben zu können.¹⁰

⁹ Vgl. z.B. Manin, Przeworski und Stokes (1999, 24).

¹⁰ Vgl. z.B. Gröpl (2006).

2.2 Die Bürgerinnen und Bürger sind dem Staat zu Transparenz verpflichtet

Umgekehrt verlangt Transparenz aber auch, dass die Bürgerinnen und Bürger dem Staat alle relevanten Informationen zur Festlegung und Durchsetzung der Steuerschuld offenlegen. Diese Pflicht leitet sich aus einer gemeinsamen Verantwortung für die Aufrechterhaltung einer funktionierenden und gerechten gesellschaftlichen Ordnung ab.

Im liberalen Bild des Gesellschaftsvertrages, dem sich freie und gleiche Bürgerinnen und Bürger unterwerfen, um sich mit bestimmten öffentlichen Gütern zu versorgen – wie z.B. der Zusage von Bürgerrechten, der Definition von Privateigentumsrechten und einer Marktordnung – wird dies deutlich. In diesem Vertrag tauschen Bürgerinnen und Bürger diese Rechte gegen Pflichten, die mit dem Bürgerstatus verbunden sind, ein. Der Staat wird mit dem Monopol der legitimen Gewaltanwendung ausgestattet, um den Gesellschaftsvertrag durchzusetzen. Dahinter steht die Einsicht, dass einzelne Bürgerinnen und Bürger, selbst wenn sie den im Gesellschaftsvertrag festgelegten Prinzipien einer gerechten und freien Gesellschaft im Grundsatz zustimmen, dem Anreiz erliegen würden, sich im Einzelfall einen ungerechten Vorteil gegenüber anderen Bürgern zu verschaffen. Deshalb sind, jedenfalls solange der Staat die im Verfassungsvertrag festgelegten Grenzen der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einhält, die Pflichten gegenüber dem Staat letztlich Pflichten gegenüber allen anderen Bürgerinnen und Bürgern.¹¹

Die Möglichkeit, die Durchsetzung der Gesetze notfalls erzwingen zu können, reicht aber nicht aus. Wie bereits Aristoteles argumentierte, wird sich keine Gerechtigkeitsregel durchsetzen lassen, wenn Verstöße gegen sie unsichtbar bleiben können. Transparenz ist deshalb eine notwendige Voraussetzung für die Verwirklichung einer gerechten Gesellschaft.

Diese Überlegungen sind von hoher Bedeutung für die Steuerpolitik. Die Zahlung von Steuern ist eine der zentralen Pflichten des Gesellschaftsvertrages. Nur durch die Zahlung von Steuern lässt sich der Staat, der ja dem Vorteil aller Bürgerinnen und Bürger dient, aufrechterhalten. Sie sind, um im Bild des Vertrages zu bleiben, der Preis, den jede Bürgerin und jeder Bürger für die Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Ordnung zahlen muss.¹²

Der Staat kann die zu zahlende Steuer nur angemessen und gerecht berechnen, wenn er über ausreichende Informationen über das Einkommen und Vermögen seiner Bürgerinnen und Bürger verfügt. Da der einzelne aber, selbst wenn er dem Gesellschaftsvertrag im Prinzip zustimmt, ein Interesse daran haben kann, dem Staat falsche oder gar keine Angaben zu seinem wahren Einkommen zu machen, um so die Steuerschuld zu verringern, muss der Staat Mittel erhalten, um sich die notwendige Information auch gegen den Willen des einzelnen beschaffen zu können.

Dies bedeutet nicht, dass der Staat beliebigen Zugriff auf alle Informationen seiner Bürger haben soll. Grundprinzip liberal verfasster Gesellschaftsordnungen ist es, die individuelle Freiheit und Selbstbestimmung nur dort zu begrenzen, wo es für ein friedliches und produktives Miteinander notwendig ist. Zu dieser Freiheit gehört grundsätzlich auch die informationelle Selbstbestimmung. Es geht darum zu unterscheiden, welche Informationen von öffentlichem Interesse sind und welche privat bleiben sollen. Während das Grundprinzip dieser Unterscheidung in öffentliche und private Angelegenheiten in liberalen Demokratien Konsens ist, ist die Frage, wo und wie die Grenze genau zu ziehen ist, umstritten.¹³ Da sich der Staat ohne Steuern nicht finanzieren ließe, ist es aber unstrittig, dass er das Recht hat, notwendige Informationen zu deren Erhebung zu erlangen.

11 Ein solches Begründungsmuster für einen Staat, mit jeweils unterschiedlichen Akzentuierungen, findet sich bei vielen Autoren in der Tradition der philosophischen Aufklärung, z.B. bei Hobbes, Kant und Rousseau. Auch in der aktuellen politischen Philosophie wird die Begründungsfigur des Gesellschaftsvertrages verwendet (vgl. z.B. Rawls 1971; Buchanan 1984).

12 Vgl. Buchanan (1984) und Murphy/Nagel (2002).

13 Siehe z.B. die Positionen von Pateman (1983) und Gaus (1997).

2.3 Die Bürgerinnen und Bürger sind sich untereinander zu Transparenz verpflichtet

Aber nicht nur dem Staat schulden die Bürgerinnen und Bürger Transparenz, sondern auch untereinander sollten sie bestimmte Informationen offenlegen, weil dies eine rationale öffentliche Diskussion ermöglicht. Durch die Offenlegung von Steuerzahlungen gegenüber anderen Bürgerinnen und Bürgern könnte ein Konsens oder jedenfalls die Annäherung an einen Konsens über die Prinzipien einer gerechten Steuerpolitik erreicht werden.

In der Diskussion über die Frage „Was ist gerecht?“ mischen sich interessegeleitete und prinzipiengeleitete Argumente. Diejenigen mit einem hohen Einkommen vertreten häufig auch die Ansicht, dass sich Leistung lohnen müsse (Leistungsgerechtigkeit) und deshalb die Steuerbelastung für hohe Einkommen nicht zu hoch sein darf, während diejenigen mit niedrigen Einkommen der Ansicht sind, dass eine umverteilende Steuerpolitik gerecht sei. Wenn die Einkommen und Steuerbelastung aber für alle transparent sind, werden die Bürgerinnen und Bürger gezwungen, öffentlich Gründe für ihre vorgetragenen Überzeugungen vorzubringen. Rein interessegeleitete Argumentationen werden es dann deutlich schwerer haben.¹⁴

Wichtig ist, dass nicht nur die Einkommen der Bürger transparent gemacht werden, sondern auch ihr finanzieller Beitrag zum Gemeinwesen, den sie in Form von Steuern leisten. Es scheint plausibel, dass der Neid auf Besserverdienende, Reiche und Vermögende gedämpft wird, wenn sichtbar würde, dass sie einen sehr hohen Beitrag zur Finanzierung des Staates leisten. Andererseits kann, sofern ihr tatsächlicher Beitrag als zu gering angesehen wird, politischer Druck entstehen, ihnen einen gerechten Anteil abzuverlangen.

2.4 Verschiedene Teile des Staates müssen füreinander transparent sein

Eine Bedingung dafür, dass alle Bürger vom Staat gerecht behandelt werden, ist auch, dass verschiedene staatliche Stellen voneinander wissen, wie sie die Bürger behandeln. Besonders relevant ist dieser Aspekt im internationalen Bereich. Solange sich unterschiedliche Staaten nicht wechselseitig über Geldanlagen und andere wirtschaftliche Aktivitäten ausländischer Steuerpflichtiger informieren, lässt sich das Steuerrecht nicht durchsetzen. Wie wir zeigen, bestehen hier derzeit massive Transparenzdefizite, die sich nur durch hartnäckiges Verhandeln auf internationaler Ebene beheben lassen. Aber auch innerhalb der Bundesrepublik erhält eine staatliche Stelle die wichtigen Informationen einer anderen oft gar nicht oder nur schwer, was den Vollzug der Gesetze schwieriger macht und bei den Bürgerinnen und Bürgern unnötige Befolgungskosten verursacht. Besonders relevant ist dies beim Verhältnis zwischen Steuer- und Sozialverwaltung.

2.5 Ein Überblick über die vorgeschlagenen Reformmaßnahmen

Aus der bisherigen Argumentation ergibt sich zweierlei. Erstens gilt, wie in der Einleitung betont, dass Einfachheit ein sehr wichtiges, aber nicht das einzige Ziel guter Steuerpolitik ist. Vielmehr müssen verschiedene widerstreitende Ziele abgewogen und in ein sinnvolles Gleichgewicht gebracht werden. Zweitens sind die Anforderungen der Transparenz vielschichtiger als wirtschaftsliberale Steuerreformer glauben machen wollen. Während jene ausschließlich diejenige Transparenz betonen, die der Staat den Bürgern schuldet, schlagen wir einen Transparenzbegriff vor, der sich aus vier verschiedenen Transparenzrelationen zusammensetzt.

¹⁴ Vgl. Brennan und Pettit (2004, 289-321), Naurin (2007, 11-29) und Dietsch (2006).

Verschiedene Reformmaßnahmen, die jeweils am bestehenden Steuerrecht ansetzen, müssen *alle vier* Transparenzdimensionen berücksichtigen. Die folgende Matrix bildet den vierdimensionalen

Transparenzbegriff ab und enthält die Reformvorschläge, die wir im Folgenden unterbreiten werden.

Tabelle 1: **Die Vorschläge im Überblick, mit Transparenzdimension**

Bürger → Bürger <i>Steuerkultur fördern</i> • Steuerbildung (3.1.5) • Veröffentlichung von Steuerzahlungen und von Steuerschulden (3.3.5) • Verhaltenskodex für (multinationale) Unternehmen (4.3.2)	Bürger → Staat <i>Gleichmäßige Durchsetzung des Rechts</i> • Bankgeheimnis abschaffen (3.3.2) • Verbot von Tafelgeschäften (3.3.2) • vorausgefüllte Steuererklärung (3.4.3) • Steuerstrafrecht verschärfen (3.5.1) • steuerliche „Whistleblower“ (3.5.4) • Nationale Abwehrmaßnahmen gegen internationale Steuerhinterziehung und -vermeidung verschärfen (4.2.3)
Staat → Bürger <i>Berichtswesen</i> • Steuerlücke berechnen (3.1.1) • Verbesserung der Steuerstatistik (3.1.2) • Wissenschaftliche Daten zur Steuerlastverteilung und zu Befolgungskosten verbessern (3.1.2 und 3.1.3) • Umfragen zur Steuerzufriedenheit (3.1.4) • Jahrbuch Steuern (3.1.5) <i>Transparenz und Service der Verwaltung</i> • „Large Taxpayer Units“ (3.2.2) • Charta der Steuerzahlerrechte (3.2.3) • Anreize zur Transparenz (3.3.1) • „Verbesserte Beziehung“ (3.4.2) • vorausgefüllte Steuererklärung (3.4.3) • Ausbau des Internetangebots (3.4.4) • Risikomanagement (3.5.2)	Staat → Staat <i>Reform der Finanzverwaltung</i> • Bundessteuerverwaltung (3.2.1) • Steuergeheimnis weiterentwickeln (3.3.3) • Elektronischer Datenabgleich (3.3.4) • Steuer- und Sozialverwaltung zusammenführen (3.4.1) <i>Internationale Kooperation</i> • Internationale Finanzmarktregulierung und Steuerkooperation verzahnen (4.1) • Automatischer Informationsaustausch (4.1.1) • Zinsbesteuerungsrichtlinie ausweiten (4.1.2) • JITSIC beitreten (4.1.3) • International koordinierte Quellensteuer (4.2.1) • Doppelbesteuerungsabkommen modernisieren (4.2.2) • „country-by-country-reporting“ (4.3.1)

3. Transparenz im bundesdeutschen Steuersystem

In diesem Teil wollen wir verschiedene Maßnahmen vorstellen, mit denen die Transparenz des deutschen Steuersystems erhöht werden kann. Zunächst unterbreiten wir Vorschläge zur Schaffung einer verbesserten Informationsgrundlage über das Steuersystem (3.1). Wir stellen diese Vorschläge an den Anfang, weil es sich dabei um Maßnahmen handelt, die sich sehr leicht umsetzen lassen und mit niedrigen Kosten verbunden sind, aber trotzdem eine große Wirkung entfalten können. So ließen sich durch verbesserte Informationen und deren öffentliche Verbreitung einige Vorurteile über das Steuersystem entkräften, die derzeit zur Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger beitragen. Außerdem sind gute Informationen über tatsächliche Mängel eine zentrale Voraussetzung für die Initiierung eines steuerpolitischen Reformprozesses. Im Abschnitt 3.2 geht es um eine Reform der Organisationsstruktur der Finanzverwaltung, die sicherstellen soll, dass die Finanzverwaltung für die Bürgerinnen und Bürger transparenter wird. Dieser Punkt spielt in der politischen Diskussion viel zu selten eine Rolle, obwohl sich wesentliche Mängel des deutschen Steuersystems auf eine im internationalen Vergleich rückständige und für die Steuerzahler intransparente Verwaltung zurückführen lassen. Anschließend wird das Verhältnis der Finanzverwaltung zu den Steuerzahlern in den Blick genommen und die Offenlegungspflichten der Bürgerinnen und Bürger thematisiert (3.3). Abschnitt 3.4 nimmt die Kosten in den Blick, die bei der Befolgung des Steuerrechts für die Steuerzahler entstehen und unterbreitet Vorschläge zu ihrer Senkung. In Abschnitt 3.5 benennen wir Vorschläge, wie die Steuermoral erhöht und das Problem der Steuerhinterziehung abgemildert werden kann.

3.1 Gute Informationen für Verständnis und Akzeptanz des Steuersystems

Ein erster wichtiger Schritt zur Verbesserung der Transparenz des Steuersystems ist, die Kenntnis über das System selbst zu verbessern. Gerade in Deutschland besteht hier ein eklatantes Problem. Es gibt kaum Statistiken zur tatsächlichen Steuerlastverteilung, dem Ausmaß von Steuerhinterziehung und -vermeidung sowie zur Steuerbefolgung. Zwar existieren vereinzelt wissenschaftliche Untersuchungen und Schätzungen, systematische Zahlenwerke, die es ermöglichen, die Veränderung über die Zeit zu verfolgen, fehlen aber. Das Fehlen objektiver Informationen führt dazu, dass sich in der Öffentlichkeit Wahrnehmungen über das Steuersystem verbreiten können, die, auch wenn sie mit der Realität nicht in Einklang stehen, geeignet sind, die Steuermoral ernsthaft zu beeinträchtigen. Es ist daher wichtig, objektive Informationen über das Funktionieren und die Wirkungen des Steuersystems zu gewinnen und diese einer breiten Öffentlichkeit zu vermitteln. Solche Statistiken wären zugleich wichtige Informationsquellen für die Politik, um bestehende Gesetzeslücken und Ungerechtigkeiten zu beseitigen. Diese Informationen können dazu beitragen, die steuerpolitische Debatte zu versachlichen. Auch für die Finanzverwaltung wären solche Daten sehr wichtig, da sie helfen, Befolgungsprobleme und Vollzugsdefizite zu erkennen.

Wir schlagen deshalb im Folgenden vor, eine Steuerlücke zu berechnen (3.1.1) und die Steuerstatistik zu verbessern, um unter anderem die Verteilungswirkung der Steuergesetze (3.1.2) und die Befolgungskosten (3.1.3) besser einschätzen zu können. Außerdem schlagen wir vor, systematische Befragungen zur Zufriedenheit der Bürge-

rinnen und Bürger mit dem Steuersystem einzuführen (3.1.4) und die Informationsvermittlung über das Steuersystem zu verbessern (3.1.5).

3.1.1 Steuerlücke berechnen

Die sogenannte Steuerlücke ist eine Kenngröße, die angibt, welcher Anteil der Steuern, die aufgrund der Gesetze entrichtet werden müssten, aufgrund von Schwarzarbeit, Steuerhinterziehung, Steuerflucht, Verwaltungsdefiziten, Zahlungsunfähigkeit oder aus anderen Gründen aber nicht gezahlt werden. In den USA und in Schweden und für einzelne Steuerarten auch in Großbritannien werden Steuerlücken berechnet.¹⁵

In den USA und Schweden hat die Veröffentlichung von Steuerlücken zu einer breiten öffentlichen und politischen Debatte geführt. Vorschläge, wie die Steuerlücke zu schließen sei, häufen sich. Der Staat signalisiert mit der Steuerlücke, dass er gewillt ist, allen Bürgerinnen und Bürgern den gerechten und gesetzlich bestimmten Steuerbetrag abzuverlangen. Dieses Signal erfreut die ehrlichen Steuerpflichtigen. Eine Berechnung ist außerdem eine Voraussetzung für eine Reihe anderer von uns vorgeschlagenen Maßnahmen. Es handelt sich um eine Maßnahme, die kurzfristig eingeführt werden könnte, die aber erhebliche

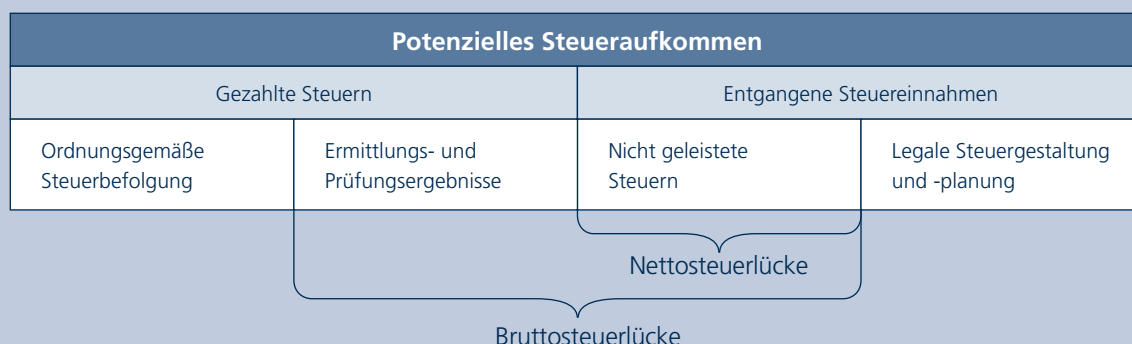
positive Auswirkungen auf die langfristige Entwicklung des Steuersystems entwickeln kann.

Die Berechnung der Steuerlücke ist komplex, aber handhabbar. Zunächst muss definiert werden, welche Steuer hätte gezahlt werden müssen. Umstritten ist, ob Steuerplanung und -gestaltung ebenfalls zur Steuerlücke gerechnet werden, auch wenn formal die Buchstaben des Gesetzes befolgt werden. Das Problem lässt sich vermeiden, indem man diesen Teil der Steuerlücke gesondert feststellt und ausweist. Außerdem ist zwischen Bruttosteuerlücke und Nettosteuerlücke zu unterscheiden. Die Bruttosteuerlücke ist der Betrag der nichtgezahlten Steuern, wenn keine Prüfungen und Ermittlungen von Seiten der Behörden erfolgt wären, und die Nettosteuerlücke misst die tatsächlich nicht geleisteten Steuerzahlungen. Diese Unterscheidung ist wichtig, um die Effektivität der bestehenden Steuerprüfungs- und Ermittlungspraxis abzuschätzen. Schaubild 1 verdeutlicht das Konzept und die Unterteilung der Steuerlücke.

Die Steuerlücke kann nach verschiedenen Kriterien weiter untergliedert werden. So kann unterschieden werden, ob sie ihre Ursache in nicht abgegebenen Erklärungen, verschwiegenem Einkommen oder festgesetzten, aber nicht gezahlten Steuern hat.¹⁶ Wobei die Steuerlücke auch be-

Schaubild 1:

Die Steuerlücke



¹⁵ Tatsächlich unterscheiden sich die genauen Definitionen der Steuerlücke von Land zu Land. Für einen Überblick der Steuerlücke in den USA, siehe IRS (2008).

¹⁶ Die USA weisen eine solche Unterteilung aus.

stimmten Aktivitäten wie Schwarzarbeit oder Steuerflucht ins Ausland zugeordnet werden kann.¹⁷ Weiterhin ist eine Untergliederung der Steuerlücke in verschiedene Einkommensarten bzw. Bevölkerungsgruppen möglich.¹⁸

Grundsätzlich lassen sich zwei Verfahrensarten zur Berechnung der Steuerlücke unterscheiden – eine makroökonomische und eine mikroökonomische. Die makroökonomischen Verfahren berechnen auf der Basis gesamtwirtschaftlicher Daten die hypothetisch zu zahlenden Steuern und vergleichen diese mit den tatsächlich gezahlten. Diese Verfahren können aufgrund ihrer Ungenauigkeit und weil sie kaum Rückschlüsse über das Entstehen und die Verteilung der Lücke erlauben nur eine erste Annäherung darstellen. Sie müssen durch mikroökonomische Verfahren ergänzt und verfeinert werden.

Bei den mikroökonomischen Verfahren wird aufgrund von Beispielfällen, bei denen die Steuerlücke bekannt ist, eine Hochrechnung auf die Bevölkerung bzw. die jeweilige Gruppe von Steuerzahlern vorgenommen. Die Basis solcher Verfahren sind meistens steuerliche Prüfungen. So prüft die USA in ihrem National Research Programm (NRP) auf der Basis einer Zufallsauswahl bis zu 50 000 Steuererklärungen intensiv. Ausgehend von dieser repräsentativen Auswahl können die gesamte Steuerlücke geschätzt und detaillierte Informationen über das Zustandekommen der Lücke gewonnen werden. Ein Nachteil besteht in den hohen Kosten, die anfallen, um eine ausreichend große Stichprobe einer intensiven Prüfung zu unterziehen.¹⁹ Wir halten solche Zufallsprüfungen dennoch für unerlässlich. Neben der Berechnung der Steuerlücke dienen sie auch zur Entwicklung eines effizienten Risikomanagements der Finanzverwaltung.²⁰

Um die jeweiligen Stärken und Schwächen zu beheben, schlagen wir für Deutschland eine Kombination makroökonomischer und mikroökonomischer Verfahren zur Schätzung der Steu-

erlücke vor. Um angemessen mit der föderalen Struktur der deutschen Steuerverwaltung umzugehen, ist es erforderlich, dass die notwendigen Zufallsprüfungen nach einem bundeseinheitlich festgelegten Zufallsverfahren ausgewählt werden und die Prüfungen nach bundeseinheitlichem Verfahren stattfinden. Tätig werden könnte dabei die Steuerprüfung der Länder, sofern nicht davon ausgegangen wird, dass es wichtige Unterschiede hinsichtlich der personellen und technischen Ausstattung der Steuerprüfungen gibt. Der Bund sollte so weit wie möglich Herr des Verfahrens sein, um Ungleichmäßigkeiten und Verzerrungen zu vermeiden. Bei Beginn der Prüfung sollte – wie bei allen Steuerprüfungen – eine umfassende Erläuterung über den Grund der Prüfung, ihren genauen Ablauf und die Rechte und Pflichten des Steuerpflichtigen erfolgen. In allgemeinen Informationskampagnen (siehe 3.1.5) sollten solche Prüfungen ebenfalls Erwähnung finden. So kann Verständnis für diesen im Einzelfall sehr weitgehenden Eingriff in die Privatsphäre des Bürgers geschaffen werden. Auch ist es sinnvoll, Steuerpflichtige, bei denen kein Mehrergebnis erzielt wurde bzw. bei denen lediglich kleine offensichtlich aus Versehen erfolgte Fehler vorlagen, für die Kosten und Mühen der Intensivprüfung monetär zu entschädigen. Weiterhin sollten Änderungen des Steuerergebnisses auch dann vorgenommen werden, wenn sie für den Steuerpflichtigen vorteilhaft sind.

Die Steuerlücke sollte nach Bundesländern getrennt ausgewiesen werden. Dies ist aufgrund von 16 Steuerverwaltungen mit zum Teil recht unterschiedlichen Verwaltungssystemen unerlässlich, um aus Fehlern zu lernen und gleichzeitig die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit, Politik und Verwaltung auf vorbildliche und nachlässige Länder zu lenken. Das Vorliegen einer Rangliste der Steuerlücken nach Bundesländern würde den Druck auf die Politik erhöhen, die Steuerverwaltung zu verbessern. Auch eine zusätzliche Unter-

17 Die schwedische Steuerlücke wird auf diese Art und Weise untergliedert, siehe Swedish National Tax Agency (2008).

18 Siehe die aktuelle Berechnung der Steuerlücke für die Vereinigten Staaten: http://www.irs.gov/pub/irs-news/tax_gap_figures.pdf

19 OECD (2001).

20 Auch bei Intensivprüfungen kann nicht die gesamte Steuerlücke aufgedeckt werden. Man denke z.B. an Tätigkeiten, die gänzlich in der Schattenwirtschaft stattfinden. Zu den Problemen der Berechnung der Steuerlücke siehe OECD (2008d) und Swedish National Tax Agency (2008).

gliederung nach Steuerarten und Einkommensarten bzw. bei Unternehmenssteuern nach Betriebsgrößen und Branchen sollte verwendet werden. Außerdem sollten möglichst auch die Gründe für Nichtzahlungen, d.h. die verschiedenen Hinterziehungs- und Vermeidungstatbestände, aber auch jene, die auf Irrtümer auf Seiten der Steuerzahler zurückzuführen sind, ermittelt werden. Auf diese Weise kann die Steuerlücke helfen, Probleme im Verständnis des Steuerrechts zu erkennen und Abhilfe zu schaffen.

Wenn die Steuerlücke in Deutschland hoch ausfallen sollte, könnte dies kurzfristig negative Auswirkungen auf die Steuermoral haben, weil der Eindruck entsteht, dass Steuern ohnehin nur der vermeintlich Dumme zahlt. Wir halten Berichte über die Steuerlücke dennoch längerfristig für förderlich, weil sie das Problem des mangelhaften Steuervollzugs offenlegen und damit die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf die Bekämpfung von Steuerhinterziehung lenken. Eine Offenlegung der Defizite des deutschen Steuersystems ist ein notwendiger erster Schritt, um diese zu beseitigen. Schon die Veröffentlichung der Lücke kann als eine Verpflichtung der Verwaltung verstanden werden, sie zu schließen. Am besten würde sie verbunden mit der Ankündigung von Maßnahmenpaketen wie in den USA oder Reduktionszielen wie in Großbritannien.

3.1.2 *Besseres Wissen über die Steuerbelastung und ihre Verteilung*

Die Herstellung von Transparenz bedeutet auch, dass die tatsächliche empirische Steuerbelastung und ihre Verteilung ermittelt und offen gelegt werden muss. Aufgrund mangelnder Informationen über die tatsächlichen ökonomischen Verhältnisse der Steuerpflichtigen kann dies nicht auf Grundlage der derzeitigen Steuerstatistik geschehen. Deshalb sollte ein Zusammenführen („Matching“) unterschiedlicher Quellen für wissenschaftliche Zwecke erlaubt werden. Eine vergleichbare Datenbasis besteht in vielen anderen Staaten.

Es könnten zum Beispiel die Daten des Sozioökonomischen Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) oder der Einkommens- und Verbrauchstichprobe mit der Steuerstatistik zusammengeführt werden. Im SOEP machen die Teilnehmer Angaben zu ihren wirtschaftlichen Verhältnissen, die mit ihren Angaben in der Steuererklärung nichts zu tun haben müssen und eher geeignet sind, die tatsächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit abzubilden als die Angaben in ihrer Steuererklärung. Für die steuerlich geltend gemachten Abzüge und die Steuerzahlungen ist auf die Steuererklärung zurückzugreifen. Auf diese Weise gäbe es repräsentative Daten, die eine Berechnung der tatsächlichen, effektiven Steuerbelastung des Einkommens unterschiedlicher Einkommensgruppen bzw. unterschiedlicher Einkunftsarten zuließen. Die Datenbank sollte auf Bundesebene geführt werden und der Wissenschaft in neutraler, anonymisierter Form zugänglich gemacht werden.

Um ein Zusammenführen der Daten zu ermöglichen, muss zunächst die Steuerstatistik verbessert werden. Es muss eine weitergehende Verkennzeichnung, d.h. eine maschinelle Erfassung aller wichtigen Merkmale erfolgen. Die Erfassung einiger Angaben in einzelnen Jahren hat sich nicht als hilfreich erwiesen, sondern verkompliziert nur das Veranlagungsverfahren. Daher schlagen wir vor, die gesamten elektronisch erfassten Daten im Besteuerungsverfahren automatisch in die Steuerstatistik zu überführen. Eine wichtige Vorbedingung wird mit der elektronischen Übermittlung der Buchführung an die Finanzbehörden im Steuerbürokratieabbaugesetz gerade geschaffen.

Die Verwendungsmöglichkeiten der verbesserten Daten wären vielfältig. So könnten für Unternehmen endlich verlässliche Daten zur tatsächlichen Steuerbelastung gewonnen werden und damit die bekannten Defizite der existierenden Verfahren, die in der Regel auf Modellunternehmen statt auf real existierenden beruhen, überwunden werden.²¹ Auch die tatsächliche Verteilungswirkung der Einkommensteuer würde

21 Vgl. Meyer (1996).

sichtbar und eine Art faktische Progression könnte der formalen gegenübergestellt werden.²²

3.1.3 Vollzugskosten der Besteuerung ermitteln

Jede Steuer geht notwendigerweise mit Wohlfahrtsverlusten durch Substitutionseffekte und ökonomische Verzerrungen einher. Generell gilt, dass manche Kosten der Besteuerung nicht zu vermeiden sind bzw. ihre Reduktion im Zielkonflikt mit anderen Zielen wie Allokations- und Verteilungszielen steht. Ein Teil der Wohlfahrtseinbußen entsteht aber auch im Steuervollzug. Diese Einbußen können minimiert werden. Die Vollzugskosten setzen sich zusammen aus den Erhebungs- oder Verwaltungskosten, die bei der Steuerverwaltung anfallen, und den Entrichtungs- oder Befolgungskosten, die der Steuerpflichtige trägt.²³ Wir werden deshalb im Abschnitt 3.4.2 Vorschläge zur Senkung der Befolgungskosten bzw. deren Umwandlung in Verwaltungskosten unterbreiten.

Hier geht es zunächst einmal nur um eine objektive Ermittlung der Vollzugskosten. Diese ist notwendig, weil derzeit die Vollzugskosten oft aus politischen Motiven „frisirt“ werden. Beispielsweise wird von Gegnern der Vermögensteuer immer wieder behauptet, dass sie exorbitant hohe Vollzugskosten verursacht. Dies gilt aber nur dann, wenn man beispielsweise die Kosten für die Ermittlung der Einheitswerte einem einzigen Veranlagungsjahr zuschlägt, obwohl die Wertfeststellung für viele Jahre als Grundlage dient oder aber verheimlicht, dass diese Wertfeststellung auch für die Erbschaftsteuer und die Grundsteuer benötigt wird.²⁴

Um solchen politisch motivierten Berechnungen etwas entgegenstellen zu können, sollte es der Staat nicht länger Interessensverbänden überlassen, die Vollzugskosten festzustellen. Stattdessen schlagen wir vor, die im Rahmen des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung“ der Bundesregierung erfolgten Berechnungen des statistischen Bundesamts über den Rahmen der Wirtschaft hinaus auszudehnen und die Befolgungskosten aller Bürgerinnen und Bürger zu berechnen.²⁵ Neben den Befolgungskosten sollen von der Steuerverwaltung auch die Verwaltungskosten geschätzt und mit den Daten des statistischen Bundesamts zusammengeführt werden. Die gesamten Vollzugskosten sollten unterteilt nach Steuerpflichtigen, Steuerarten und Einkunftsarten ausgewiesen werden. So erhielte die Verwaltung Informationen über mögliche Kosteneinsparungen und der Gesetzgeber eine weitere Informationsquelle für die Steuergesetzgebung.

3.1.4 Akzeptanz und Verständnis des Steuersystems durch Befragungen erhöhen

Neben systematischen Wissenslücken über das Ausmaß und die Kosten der Befolgung der Steuergesetze sowie die Höhe und Verteilung der Steuerlast, fehlt auch Wissen über die Einstellungen der Bevölkerung zum Steuersystem. Die Demoskopie liefert allzu oft nur Befragungen, ob die Steuerlast als zu hoch, zu niedrig oder akzeptabel empfunden wird. Angesichts einer solch pauschalen Fragestellung ist es wenig erstaunlich, dass die Mehrheit der Deutschen die Steuer- und Abgabenlast als zu hoch empfindet²⁶ bzw. das Steuersystem als ungerecht ansieht.²⁷ Systematische und detailliertere Befragungen zu den Gründen

22 Derzeit wirkt das deutsche Steuer- und Abgabensystem schon formalrechtlich in relevanten Teilen der Einkommensverteilung regressiv: Während für mittlere Arbeitseinkommen mit einer Kombination aus Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen Grenzsteuerbelastungen in der Größenordnung von über 50% erreicht werden können, unterliegen höhere Arbeitseinkommen durch die Wirkung der Beitragsbemessungsgrenze einer Grenzbelastung, die lediglich dem des Spitzengrenzsteuersatzes der Einkommensteuer entspricht, also 42% bzw. 45% (Reichensteuer) zuzüglich Solidaritätszuschlag. Ab 2009 werden Zins- und Dividendeneinkommen unabhängig von ihrer Höhe der Definitivbelastung der Abgeltungssteuer in Höhe von 25% unterworfen. Es liegt nahe zu vermuten, dass das System faktisch noch deutlich regressiver wirkt, weil gerade Wohlhabende mehr Möglichkeiten haben, ein niedrigeres Einkommen zu deklarieren, als sie tatsächlich erzielt haben.

23 Homburg (1997, 58–61).

24 So z.B. in Bach et al. (2004).

25 Das statistische Bundesamt verfährt auf Basis des Standardkostenmodells (SKM). Das SKM ist eine international anerkannte Standardmethode, die trotz einiger Probleme durch ihre Einfachheit und ihre hohe Vergleichbarkeit besticht (Statistisches Bundesamt 2006).

26 Siehe z.B. Bertelsmann Stiftung (2007).

27 Siehe Allensbach Institut für Demoskopie (2008).

hierfür oder zu einer Bewertung verschiedener Einzelaspekte des Steuersystems fehlen jedoch. Ebenso gibt es keine repräsentativen Befragungen zu Änderungen im Steuerrecht und es ist nicht bekannt, ob die Systematik des Steuersystems und einzelne Regelungen verstanden werden. Diese Situation führt dazu, dass die Wahrnehmung der Politik, der Medien und der Verwaltung eine andere ist als die der Bürgerinnen und Bürger.²⁸

Darüber hinaus wird durch eine systematische Befragung der Bevölkerung über das Steuer- und Abgabensystem und den Vollzug der Gesetze sichtbar, welche Teile des Steuerrechts von den Menschen nicht verstanden werden und wo sie Probleme haben, die Gesetze ordnungsgemäß zu befolgen. Die Verwaltung bekommt ein besseres Bild von den Problemen der Bürger und wird so erst in die Lage versetzt, eine zielgenaue Kundenorientierung vorzunehmen. Es handelt sich bei der Befragung also um einen ersten Schritt zur Stärkung der demokratischen Partizipationsrechte, die nachweislich auch förderlich auf die Steuermoral wirken.²⁹ Werden entsprechende Fragen gestellt, kann auch festgestellt werden, inwieweit Informationen und Kampagnen zum Steuersystem und zu Rechtsänderungen wahrgenommen werden und so die Öffentlichkeitsarbeit evaluiert werden. Eine solche repräsentative Befragung sollte einmal im Jahr erfolgen und die Ergebnisse anschließend publiziert werden. Zahlreiche Länder nutzen die Daten als Teil eines Systems zur Messung der freiwilligen Befolgung der Steuergesetze und veröffentlichen die Befragungsergebnisse gemeinsam mit der Steuerlücke und Kennzahlen der ordnungsgemäßen Befolgung.³⁰

Es ist nicht auszuschließen, dass auch die Verteilung der Steuer- und Abgabenlast in Deutschland dazu beiträgt, dass das System als ungerecht wahrgenommen wird. Mittels Befragungen ließe sich diese Vermutung überprüfen.

3.1.5 Information des Staates über das Steuersystem verbessern

Die bisherigen Vorschläge zielten darauf ab, Informationen über das Steuersystem zu generieren und zu veröffentlichen. Darüber hinaus sollten die Bürgerinnen und Bürger über die Funktionsweise des Steuersystems und die Bedeutung der Steuern für die Gesellschaft informiert werden.

Jeder kennt das Schimpfen auf den verschwenderischen Staat, der einem viel zu viel nehme und dafür viel zu wenig gebe. Diese Einstellung wird auch durch Berichte von wirtschaftsnahen Organisationen wie dem Bund der Steuerzahler, die Verschwendung von Steuergeldern im großen Ausmaß suggerieren, befördert. Dem gilt es entgegenzutreten, indem den Steuerzahlern Rechenschaft über die Verwendung der Steuergelder abgelegt wird, indem der Staat bürger- und serviceorientierter wird und seine Effizienz erhöht. Der Staat hat eine besondere Informationspflicht und sollte ein Interesse daran haben, dieser Pflicht nachzukommen, weil er so langfristig die Steuermoral positiv beeinflussen kann. Im Einzelnen halten wir folgende Maßnahmen für angebracht:

- *Mittelverwendung transparent machen:* Viele Staaten bemühen sich, ihre Steuerzahler so genau wie möglich darüber aufzuklären, wie die Steuern verwendet werden. Diesem Beispiel sollte Deutschland folgen und die Aufteilung der Staatsausgaben nach Ebenen (Bund, Länder und Kommunen), Aufgabenbereichen und einzelnen Gesetzen den Bürgerinnen und Bürgern mitgeteilt werden. Dabei sollten moderne Methoden der Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt werden.³¹ Politik und Verwaltung haben die Pflicht, zu diesem Zweck an die Bürger heranzutreten und somit die emotionale Bindung des Steuerzahlers an das Steuersystem zu erhöhen und Politikverdrossenheit zu vermindern.

28 Bertelsmann Stiftung (2007).

29 Vgl. u.a. Falk (2003).

30 So beispielsweise in den Niederlanden (OECD 2008d).

31 Beispielsweise ist die größere empfundene Nähe zu den Ausgaben ein Grund dafür, warum die Steuern der Kommunen in der Regel von den Menschen positiver bewertet werden als reine Bundessteuern. Vgl. z.B. Körner und Strotmann (2006) und Bizer et al. (2004).

- *Über Steuerhinterziehung und die Folgen aufklären:* Steuerhinterziehung wird in Deutschland noch allzu oft als Kavaliersdelikt verharmlost. Steuerhinterzieher haben oft den Ruf, besonders pfiffig zu sein, der Schaden, den sie der gesamten Gesellschaft und jedem ehrlichen Steuerzahler verursachen, wird kaum gesehen. Dies gilt es zu durchbrechen, soll Steuerhinterziehung wirksam bekämpft werden. Es ist sinnvoll, mittels professioneller Öffentlichkeitsarbeit auf die volkswirtschaftlichen Schäden von Steuerhinterziehung hinzuweisen. Solche Kampagnen können auch plakativ sein (z. B.: „5 Wochen im Jahr arbeiten Sie nur für Steuerhinterzieher“).
- *Reform der Rechnungshofberichte:* Der Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe veröffentlichen regelmäßig Berichte, in denen sie auf Fehler bei der Steuererhebung ebenso hinweisen wie auf unsachgemäße Ausgaben und Verschwendung. Diese Berichte sind wichtig, leisten jedoch in Deutschland keinen Beitrag dazu, dass die Bürger an Verbesserungen glauben. Daher sollten erstens auch positive Entwicklungen und vorbildliche Beispiele der Verwendung von Steuermitteln genannt werden und zweitens die entsprechenden Stellen öffentlichkeitswirksam Selbstverpflichtungen zur Verbesserung identifizierter Missstände eingehen.
- *Steuerbildung:* In den Vereinigten Staaten und anderen Ländern gehört Aufklärung über das Steuersystem, seine Zwecke, seine Grundsystematik, die Rechte und Pflichten der Bürger etc. zum Lehrinhalt an vielen Bildungseinrichtungen. Auch in Deutschland wäre es denkbar, das Verständnis des Steuersystems und seine Bedeutung für die Aufgabenerfüllung des Staates an Schulen, Berufsschulen, Universitäten und Fachhochschulen stärker zu vermitteln.
- *Jahrbuch Steuern:* Empfehlenswert ist, alle Informationen von der Steuerlücke, über die Mittelverwendung und Verteilungswirkungen bis zu den Befolgungskosten und den Rechnungs-

hofberichten in einem Jahrbuch „Steuern und Abgaben“ zusammenzufassen und zu veröffentlichen. Die Zuständigkeit für ein solches Vorhaben könnte beim Bundeszentralamt für Steuern in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Landesbehörden liegen. Die Erfahrungen mit dem Armuts- und Reichtumsbericht haben gezeigt, dass es möglich ist, mit solchen zusammenfassenden Berichten eine breite Öffentlichkeit zu erreichen.

3.2 Die Steuerverwaltung reformieren

Da Transparenz auch die Nachvollziehbarkeit des Steuervollzugs umfasst, ist die Organisation und Arbeitsweise der Steuerverwaltung von zentraler Bedeutung für die Herstellung eines transparenten Steuersystems. Nur eine funktionierende Steuerverwaltung kann die Gesetze ordnungsgemäß und nachvollziehbar umsetzen und die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicherstellen. Die Organisation der Steuerverwaltung entscheidet mit darüber, wie gut die Steuergesetze befolgt werden und inwieweit Steuerhinterziehung verhindert bzw. aufgedeckt wird. Mit ihrem Auftreten gegenüber dem Bürger prägt sie auch das Bild des Steuersystems insgesamt und beeinflusst die Steuermoral.

Es ist kein Geheimnis, dass die deutsche Steuerverwaltung viele Probleme aufweist. Der Bundesrechnungshof, die Landesrechnungshöfe und die deutsche Steuergewerkschaft haben immer wieder auf die schlechte personelle wie technische Ausstattung der Steuerverwaltung hingewiesen und eindrucksvoll verdeutlicht, dass der ordnungsgemäße und gleichmäßige Vollzug der Steuergesetze in Deutschland nicht gewährleistet ist.³² Auch international erhält die deutsche Steuerverwaltung keine guten Noten. Eine vergleichende Untersuchung der französischen Generaldirektion der Finanzen kommt zu dem Ergebnis, dass die deutsche Steuerverwaltung in Europa zu den ineffizientesten gehört.³³

32 Siehe z.B. Bundesrechnungshof (2006).

33 Gouiffès und Carmona (1999).

Im Folgenden wollen wir Vorschläge zur besseren Organisation der Steuerverwaltung machen, die über die – dennoch richtige – Forderung nach einer besseren Mittelausstattung hinausgehen. Zunächst schlagen wir eine Reform des Finanzföderalismus vor (3.2.1) und gehen dann auf die Einführung einer Organisationsstruktur ein, die sich an verschiedenen Gruppen von Steuerzahlern orientiert (3.2.2). Schließlich unterbreiten wir Vorschläge zur Steigerung der Kundenorientierung (3.2.3) und der Einführung einer Evaluation (3.2.4).

3.2.1 Den Finanzföderalismus modernisieren

Deutschland stellt international eine Besonderheit dar, weil die Steuerverwaltung hierzulande Aufgabe der Länder ist. Auch in Staaten mit sehr starkem föderalem Aufbau wie den USA ist die Steuerverwaltung Aufgabe des Zentralstaats.³⁴

Seit längerem wird darüber diskutiert, dass durch die föderale Struktur in Deutschland zahlreiche Reibungsverluste und Anreizprobleme in der Steuerverwaltung auftreten. Einige Probleme, die aus der Länderzuständigkeit erwachsen, sind folgende:

- Den Ländern steht nur ein Teil der erhobenen Steuern selbst zu. Die Ländersteuern und der Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern fließt in die Berechnungen zum Länderfinanzausgleich ein. Dies hat zur Folge, dass weder Geber- noch Nehmerländer ein starkes Interesse an zusätzlichen Steuereinnahmen haben. Da die Länder aber die Kosten der Steuerverwaltung voll tragen, tendierten sie in der Vergangenheit dazu, ihre Steuerverwaltung nicht angemessen auszustatten. Es wird berichtet, dass es im Bereich der Unternehmenssteuern Versuche gab, mit

einer laxen Umsetzung des Steuerrechts als Standortvorteil zu werben.³⁵

- Die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Landesfinanzverwaltungen gestaltet sich schwierig. So existieren beispielsweise gemeinsame Datenbank- und Informationssysteme nicht in ausreichendem Umfang. Steuerbetrüger nutzen diese Probleme beim Informationsaustausch, z. B. beim Umsatzsteuerbetrug, aus.
- Durch die unterschiedliche Verwaltungspraxis kommt es regional in Deutschland zu sehr unterschiedlicher Steuerbelastung für den gleichen Sachverhalt. Dies verletzt die Gleichmäßigkeit der Besteuerung nach § 85 Abgabenordnung, die sich direkt aus Artikel 3 GG herleitet. So ist horizontale Steuererechtigkeit nicht zu verwirklichen.³⁶

Diese Schwierigkeiten ließen sich am besten durch die Einführung einer Bundessteuerverwaltung beseitigen. Die Unternehmensberatung Kienbaum schätzt die Effizienzvorteile auf etwa 11 Mrd. Euro an Mehreinnahmen und Minderausgaben pro Jahr.³⁷

Trotz dieser eindeutigen Lage haben sich die Länder im Zuge der Föderalismusreform geweigert, die Steuerverwaltung dem Bund zu übertragen. Lediglich die Mitspracherechte des Bundes wurden im Rahmen einer Novelle des Finanzverwaltungsgesetzes leicht gestärkt. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass dies die genannten Probleme beseitigen wird. Wir denken daher, dass die Politik an den Plänen, die Steuerverwaltung in Gänze auf den Bund zu übertragen, festhalten sollte, auch wenn dieser Vorschlag derzeit nicht durchsetzbar ist. Auch kleinere Lösungen, wie eine wirtschaftskraftorientierte Umstellung des Länderfinanzausgleichs³⁸, oder eine Finanzierung der Kosten der Steuerverwaltung durch die Län-

34 Historisch geht diese Besonderheit auf die Weigerung der Alliierten zurück, einen Verfassungsentwurf zu akzeptieren, in dem der Bund mittels der Verfügung über die Steuerverwaltung eine zu starke Machtposition entwickeln könnte. Dies ist der Grund, weshalb die Zuständigkeit der Länder für die Steuerverwaltung im Grundgesetz festgeschrieben wurde, obgleich der parlamentarische Rat eigentlich eine Bundessteuerverwaltung bevorzugt hatte (vgl. z. B. Ullmann 2005).

35 Vgl. z. B. Wurzel (1999).

36 Für eine genauere Zusammenfassung der Probleme, die sich aus der föderalen Struktur der Steuerverwaltung ergeben, siehe Bundesrechnungshof (2007) und Bundesministerium der Finanzen (2004).

37 Kienbaum (2006). Die Schätzung stellt unseres Erachtens die untere Grenze für die tatsächlichen Vorteile einer Bündelung dieser Aufgabe beim Bund dar, weil als Benchmark der Durchschnitt der vier besten Landessteuerverwaltungen gewählt wurde. Dadurch werden die Probleme der Unterausstattung und der Informationsprobleme über Landesgrenzen hinweg nicht in die Berechnung einbezogen.

38 Vgl. z. B. Deutsche Steuergewerkschaft (DStG) (2007).

dergesamtheit sind, obwohl sie wünschenswert wären, zumindest bis 2017, wenn die Regeln des derzeitigen Länderfinanzausgleiches auslaufen, politisch nicht durchsetzbar.

Was aber vorstellbar ist, ist die Gründung einer „Koalition der Willigen“, in der die Finanzverwaltungen von zwei oder mehr Ländern zusammengelegt werden. Das Grundgesetz steht einer solchen Vereinbarung zwischen Bundesländern nicht im Wege. Auch wenn auf diese Art und Weise nicht die gesamten Effizienzreserven gehoben werden können, so würden die Vorteile für die Wirtschaft und die Bürger sichtbar und die Öffentlichkeit könnte besser von der Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Lösung überzeugt werden.

In jedem Fall müssen aber zur Herstellung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung im föderalen System gewisse harmonisierte Mindeststandards eingeführt werden:

- Gleiche oder mindestens vollständig kompatible Datensysteme in allen Bundesländern, die einen schnellen Datenaustausch und -zugriff ermöglichen,
- eine Evaluierung der Steuerverwaltungen der Länder mit einem bundeseinheitlichen Verfahren,
- die Abgabe und Übernahme von Steuerfällen über Landesgrenzen muss innerhalb weniger Tage erfolgen,
- der elektronische Datenaustausch und sämtliche Formulare im Verkehr mit den Steuerpflichtigen und Dritten (Arbeitgebern, Banken etc.) muss standardisiert werden,
- Verwaltungsanweisungen der Länder müssen dem Bund gemeldet werden, nebst dem gesamten Verfahren der Steuerverwaltung. Das Bundeszentralamt für Steuern publiziert einmal im Jahr einen vergleichenden Bericht der Steuerverwaltungen in den Ländern, in dem es auf aktuelle Veränderungen hinweist und die Ergebnisse der Evaluierungen veröffentlicht.

3.2.2 Organisationsmodell reformieren: „Large Taxpayer Units“ einführen

Neben der Zentralisierung haben viele Staaten in den vergangenen Jahren ihre Steuerverwaltung auch in anderer Hinsicht reformiert. Sie haben ein Organisationsmodell, das früher nach Steuerarten oder funktional gegliedert war, umgestellt auf eine Gliederung nach Steuerzahlersegmenten. Auch Deutschland sollte diesen Weg einschlagen. Auch wenn die funktionale Gliederung der Finanzverwaltung in Teilen immer noch notwendig ist, um die Arbeitsprozesse zu standardisieren und damit den Arbeitsanfall bewältigen zu können, so sollte sie zumindest für bestimmte Steuerzahlergruppen durchbrochen werden. Die deutsche Steuerverwaltung ist in verschiedenen Ländern bereits solche Wege gegangen, z. B. durch die Schaffung von Sondersachbearbeitern, die ausschließlich für Steuerpflichtige zuständig sind, die Vermietungsgeschäfte tätigen, oder solche, die komplexe Einkünfte aus Kapitalvermögen und Spekulationsgeschäften tätigen.³⁹

Dies sollte aber erst der Anfang zu einer umfassenden Neuorganisation der Verwaltung sein. Insbesondere sollten in der deutschen Finanzverwaltung Arbeitseinheiten für besonders wohlhabende Individuen und Großunternehmen („Large Taxpayer Units“ – LTU) eingerichtet werden. Diese Spezialorganisationen sollten mit der Veranlagung von Steuerzahlern befasst werden, deren wirtschaftlichen Aktivitäten international sind, die komplexe strukturierte Finanzprodukte nutzen oder professionelle Hilfe zur Steuerminderung in großem Umfang in Anspruch nehmen. Es hat sich gezeigt, dass diese Steuerpflichtigen organisatorisch der normalen Steuerverwaltung so stark überlegen sind, dass sie erfolgreich Steuerzahlungen vermeiden können. Es braucht technisch und personell besonders gut ausgestattete Spezialbereiche innerhalb der Finanzverwaltung, um sich angemessen mit diesen kompli-

39 Für einen Überblick siehe unter anderem OECD (2004a).

zierten Steuerangelegenheiten beschäftigen zu können und so den Steuerzahlern auf Augenhöhe begegnen zu können.

LTUs bestehen mittlerweile in über 50 Ländern und die Erfahrungen sind sehr positiv. Sie erhöhen das Steueraufkommen in vorher nicht für möglich gehaltenem Umfang. Dabei muss es sich nicht immer um Steuerhinterziehung handeln, auch das geschickte Ausnutzen von Regelungslücken und aggressive Steuerplanung werden in größerem Umfang betrieben. Eine LTU könnte mit Spezialwissen und intensivem und kontinuierlichem Monitoring der Steuerzahler solche Tendenzen frühzeitig erkennen und über die Gerichte relativ schnell handeln und so größere Steuerausfälle verhindern. Auch die internationale Zusammenarbeit der Steuerbehörden (siehe Teil 4) wird mit einer solchen zentralisierten Spezialeinheit verbessert, da die meisten OECD Mitgliedsländer inzwischen über eine oder mehrere LTU verfügen.⁴⁰

Praktisch ergeben sich aber auch Vorteile für die betroffenen Unternehmen. Diese klagen immer wieder darüber, dass zu viel Rechtsunsicherheit besteht und die Finanzverwaltung nicht dazu in der Lage ist, frühzeitig Zweifelsfragen mit ihnen zu klären und Steuerangelegenheiten schnell abzuwickeln. Die LTU dienen also nicht nur der besseren Überwachung und Kontrolle dieser Steuerzahlergruppe, sondern können durch höhere Kompetenz und bessere Ausstattung deren Anspruch an regelmäßiger Kommunikation, Klarheit, Schnelligkeit etc. viel eher gerecht werden als traditionelle Verwaltungen, in denen ein Mitarbeiter für mehrere hundert Unternehmen zuständig ist. So kann die freiwillige Befolgung des Steuerrechts gefördert werden.⁴¹

3.2.3 Die Steuerverwaltung muss kundenorientierter werden

Die Herstellung eines Vertrauensverhältnisses sollte nicht nur den großen und international agierenden Steuerzahlern vorbehalten sein, sondern die Finanzverwaltung sollte sich gegenüber allen Bürgerinnen und Bürgern kundenfreundlich verhalten. Die bereits angesprochenen Defizite in der technischen und personellen Ausstattung der Behörden führen zu Defiziten in dieser Hinsicht. Beinahe jeder Steuerpflichtige kennt Fälle, in denen er lange auf die Bearbeitung seiner Steuererklärung warten musste. Die Berichte von Rechnungshöfen, Steuerberatern und Unternehmen über die Missstände haben ihr Übriges geleistet, um den wenig kundenfreundlichen Zustand der deutschen Steuerverwaltung offenzulegen. Sie haben aber noch nicht zu den umfassenden Verbesserungen geführt, die dringend notwendig wären.

Ein besonders wichtiger Punkt ist die Wahrnehmung der Finanzverwaltung als einer Behörde, die kein Partner ist, sondern eher der Auswuchs eines Obrigkeitsstaates und die hauptsächlich das Ziel verfolgt, den Bürgern so viel wie möglich an Steuern abzunehmen. Es wurde bereits viel getan, um die Kundenorientierung der Finanzverwaltung zu stärken. Es gibt aber noch massiven Handlungsbedarf. Wir schlagen deshalb vor:

- Im Rahmen der vorgeschlagenen Umorganisation der Steuerverwaltung nach Steuerzahlersegmenten jedem Steuerpflichtigen einen Ansprechpartner zur Verfügung zu stellen, der Steuerfragen beantworten kann und so ein Vertrauensverhältnis mit seinem Kunden aufbaut;⁴²

40 Vgl. OECD (2006c) und IMF (2002).

41 Ein Beispiel mit Vorbildcharakter ist das australische „Large Business and International“-Segment der dortigen Steuerverwaltung, welches für Großunternehmen und wohlhabende Steuerpflichtige mit internationalen Zusammenhängen zuständig ist. Es prüft diese Unternehmen und Personen regelmäßig, forscht aber auch in diesem Bereich und bildet selbst Fachleute aus. Außerdem vertritt es Australien in internationalen Verhandlungen, die dieses Segment von Steuerzahlern betreffen. Die Einheit bearbeitet Anfragen der Unternehmen zügig und klärt Rechtsfragen schnell auf. Sie versucht, Rechtsstreitigkeiten in Steuerfragen schon im Vorfeld zu klären. Erstaunlich ist, dass 52% der gesamten australischen Steuereinnahmen von dieser LTU eingenommen werden, obwohl sie lediglich 1450 Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen und 700 Steuerbürger betreut (OECD 2006c).

42 Dieses Vertrauensverhältnis kann in besonderen Fällen zu einer „verbesserten Beziehung“ ausgebaut werden, die sowohl für den Steuerzahler als auch für die Finanzverwaltung besondere Vorteile bietet (siehe dazu 3.4.2).

- die interne und externe Mitarbeiterschulung im Umgang mit Kunden auszubauen;
- telefonisch und elektronisch erreichbare Servicestellen für Fragen zum Recht und zu Erklärungspflichten;
- die Steuerpflichtigen besser über Rechtsfragen und Änderungen, über Rechte und Pflichten der Steuerzahler und über Selbstverpflichtungen der Verwaltung zu informieren. Diese Informationen sollten sowohl mittels übersichtlicher Broschüren, die im Finanzamt, aber auch an anderen Orten (z.B. in Banken, Versicherungen und bei großen Arbeitgebern) ausliegen, als auch im Internet zur Verfügung gestellt werden. Dafür sollte es sowohl ein zentrales Internetangebot für das gesamte Bundesgebiet geben als auch länderspezifische Angebote.⁴³ Außerdem sollte die Verwaltung auch Informationsveranstaltungen zu diesen Themen anbieten, wie dies z.B. die schwedische Steuerverwaltung seit vielen Jahren praktiziert. So können bestimmte Gruppen wie Kleinunternehmer und Gründer direkt oder über ihre Verbände angesprochen werden.
- Die Vorgehensweise und Leitlinien der Steuerverwaltung sollten öffentlich gemacht werden. Die Finanzverwaltung muss für die Bürger berechenbar und verständlich werden. Die Angst, dass hierdurch Steuerhinterzieher besser verstehen lernen, wie sie der Verwaltung entgegen können, geht das Problem von der falschen Seite an. Erste Aufgabe der Steuerverwaltung ist es, den ehrlichen Steuerzahlern bei der Erfüllung ihrer Pflichten zu helfen. Die Verfolgung von Steuerhinterziehung darf nicht zu einer Einschränkung der Grundrechte anderer Steuerzahler führen.
- *Charta der Steuerzahlerrechte*: Die Einführung so genannter Steuerzahlerrechte („taxpayer rights“) hat sich in anderen Ländern als sehr hilfreich erwiesen. Es handelt sich dabei um Absichtserklärungen der Verwaltung, wie sie

die Steuerpflichtigen im Verfahren behandeln will und welche Rechte sie dem Steuerpflichtigen einräumt. So garantieren beispielsweise viele Staaten dem Steuerzahler, dass, sofern er dies wünscht, seine Beschwerden und Rechtsbehelfe von einem Mitarbeiter bearbeitet werden, der mit dem ursprünglichen Verwaltungsakt nicht befasst war. Dieser Grundsatz sollte auch in der deutschen Steuerverwaltung Anwendung finden.⁴⁴

- Es sollte glaubhaft und in vollem Umfang von den Vorschriften der Abgabenordnung (z.B. §§ 88 und 89) Gebrauch gemacht werden, die vorschreiben, dass auch für den Steuerpflichtigen günstige Tatbestände ermittelt und berücksichtigt werden.

Diese Maßnahmen dienen der Schaffung eines partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen Finanzverwaltung und Bürger und sollen es den Steuerzahlern erleichtern, ihren Pflichten nachzukommen und Unsicherheiten bereits frühzeitig zu beseitigen.

3.2.4 Finanzverwaltung evaluieren

Um die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Reform der Finanzverwaltung effektiv umsetzen zu können, sollten sie von einer Evaluation begleitet werden. Obwohl bereits viele Finanzverwaltungen Evaluierungssysteme eingeführt haben, die oft mit Ziel- und Leistungsvereinbarungen verknüpft werden, bleiben diese lückenhaft und unvollständig. Ein verbessertes Evaluierungsverfahren kann dafür sorgen, dass Probleme erkannt und Ressourcen effizienter eingesetzt werden. Außerdem kann durch eine Evaluierung das Risiko, dass die Steuerpflichtigen das Recht nicht immer befolgen wollen oder können, besser erkannt und adressiert werden.

Eine Form der Evaluierung sind die bereits erwähnten Befragungen der Steuerpflichtigen. So können die Finanzverwaltungen Wünsche und

43 Das im Entstehen begriffene steuerliche Info-Center des Bundeszentralamts für Steuern kann die Entwicklung des Netzangebotes übernehmen.

44 Ebenso sollte ein gesetzlich garantiertes Recht auf Akteneinsicht im normalen Besteuerungsverfahren die derzeitige Praxis der Gewährung auf Antrag ersetzen. Einschränkungen sollten lediglich für den Teil der Steuerakten gelten, der Informationen über andere Steuerpflichtige enthält oder der sich auf die Risikoeinstufung des Risikomanagements bezieht. Zur Ausgestaltung von Steuerzahlerrechten siehe OECD (2003).

Probleme ihrer Kunden systematisch auswerten und darauf reagieren. Auf dieser Basis lässt sich ein Indikator der „Kundenzufriedenheit“ erstellen und in Ziel- und Leistungsvereinbarungen aufnehmen.

Weitere Indikatoren für die Leistungen der Finanzämter sollten die Mitarbeiterzufriedenheit, die Auftragserfüllung und die Wirtschaftlichkeit sein. Wichtig ist, klar zu machen, dass das Ziel der Finanzämter nicht die Aufkommensmaximierung, sondern der ordnungsgemäße Vollzug der Steuergesetze ist. Dieser wird bereits jetzt von den Rechnungshöfen stichprobenweise evaluiert. Allerdings liegt der Schwerpunkt zu sehr auf der Feststellung von entgangenen Steuereinnahmen. Dieser Aspekt ist zweifelsohne wichtig; darüber darf aber die andere Seite – sprich die Fehler, die dazu führen, dass Bürger zu viel Steuern gezahlt haben oder unbillige Härten erfahren mussten – nicht vergessen werden. Die legitimen Ziele der Aufkommenssicherung und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung müssen in gleichem Maße verfolgt werden.⁴⁵ Die Evaluierungen der Landessteuerverwaltungen und der einzelnen Finanzämter sollen nach bundeseinheitlichem Verfahren erfolgen, damit die Ergebnisse vergleichbar sind. Außerdem sollen sie öffentlich gemacht werden. Die genauen Kriterien sollen von allen Beteiligten, d.h. sowohl den Verwaltungen als auch den Stakeholdern der Verwaltung, also Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen, Vertretern der Zivilgesellschaft, Steuerberatern und Finanzinstitutionen entwickelt werden.

3.3 Wechselseitige Transparenz zwischen Bürgern und Finanzverwaltung

Viele der Maßnahmen, die wir bisher diskutiert haben, würden zu einer erheblichen Verbesserung der Transparenz führen. Dabei haben wir bisher den Fokus auf die Pflichten des Staates gegenüber dem Bürger gelegt. Der Staat sollte den Bürgerinnen und Bürgern gute Informationen über das Steuersystem zur Verfügung stellen und

seine Verwaltung kundenorientiert gestalten. Dabei haben wir betont, dass es auch für den Staat Vorteile hat, wenn er seinen Transparenzpflichten gerecht wird. In diesem Abschnitt nehmen wir nun vor allem die umgekehrte Verpflichtung des Bürgers zur Transparenz gegenüber dem Staat in den Blick. Es geht um die Offenlegungspflichten, die der Staat den Bürgern abverlangen kann, aber auch um ihre Grenzen.

Wir unterbreiten zunächst Vorschläge, wie man auf weniger invasive Weise derzeit bestehende Hindernisse für mehr Transparenz aufbrechen kann (3.3.1). Anschließend beschäftigen wir uns mit der Abschaffung des Bankgeheimnisses (3.3.2), einer verbesserten Interpretation des Steuergeheimnisses (3.3.3) und modernen Methoden des Datenabgleichs zwischen Steuerzahlern und Verwaltung (3.3.4). Schließlich nehmen wir auch den Aspekt der Transparenz zwischen Bürgerinnen und Bürgern in den Blick und schlagen eine Offenlegung von Steuerzahlungen und Steuerschulden vor (3.3.5).

3.3.1 Informationsfreigabe nicht vorschreiben, sondern Transparenz belohnen

Seit Jahren ist bekannt, dass die Ermittlungseinschränkungen der Finanzverwaltung ein wichtiger Grund dafür sind, dass der Vollzug der Steuergesetze nicht richtig funktioniert und dies horizontale und vertikale Steuergerechtigkeit beeinträchtigt. Die horizontale Steuergerechtigkeit ist deshalb nicht sichergestellt, weil gleiche Sachverhalte ungleich behandelt werden, je nachdem ob es sich um einen ehrlichen oder unehrlichen Steuerzahler handelt. Die vertikale Steuergerechtigkeit leidet unter der fehlenden Transparenz, weil Wohlhabende von den Ermittlungshemmnissen stärker profitieren als dies beispielsweise bei normal verdienenden Arbeitnehmern der Fall ist. Die Ursachen sind neben der Einflussnahme bestimmter Interessensvertreter auch eine Akzeptanz von Intransparenz, die in Deutschland allzu oft mit dem Schutz der Privatsphäre verwechselt wird.

⁴⁵ Vgl. u.a. Finanzministerkonferenz (2004b).

Ein Weg zu erweiterten Ermittlungs- und Eingriffsrechten der Finanzverwaltung sind freiwillige Offenlegungen. So kann der Steuerpflichtige gegenüber Dritten erklären, ob diese seine wirtschaftlichen Daten an die Behörden melden sollen oder nicht. Dies kann Arbeitgeber, Banken, Versicherungen, Kunden und Auftraggeber betreffen. Die Steuerverwaltung könnte die erweiterte Offenlegung der wirtschaftlichen Verhältnisse durch verschiedene Maßnahmen belohnen, z.B. durch die schnellere Abwicklung von Steuerfällen und Steuererstattungen, das Angebot spezieller Beratungs- und Serviceleistungen oder gar monetärer Prämien, wie es sie im Vereinigten Königreich gibt. Auch könnten zwei Maßnahmen, auf die wir unten noch eingehen werden, als Anreize verwendet werden. So könnte im Gegenzug für die Offenlegung auch die Teilnahme am System der vorausgefüllten Steuererklärungen (siehe 3.4.3) gewährt werden oder es erfolgt die Herabstufung des Steuerpflichtigen in eine geringere Risikoklasse in einem zu entwickelnden Risikomanagementsystem (3.5.2).

Im Bereich der Unternehmensbesteuerung wird dieser Grundidee zur Schaffung von Anreizen zur Offenlegung von Informationen bereits in vielen Ländern gefolgt. Dort bietet die Finanzverwaltung eine so genannte „verbesserte Beziehung“ („enhanced relationship“), die von der Basisbeziehung des normalen Besteuerungsverfahrens unterschieden wird. Die verbesserte Beziehung basiert auf einer Vereinbarung des Finanzamts mit Unternehmen, die darauf abzielt, dass die Unternehmen auf freiwilliger Basis den Finanzämtern vorab ihre geschäftlichen Transaktionen mitteilen. Sie zeigen schon vor Beginn des Besteuerungsverfahrens größtmögliche Transparenz gegenüber dem Finanzamt, indem sie alle wichtigen Unterlagen und Informationen offenlegen. Im Gegenzug verpflichtet sich das Finanzamt, sich mit den Geschäftsbeziehungen und

Problemen des Unternehmens besonders vertraut zu machen und diese zu berücksichtigen. Das Finanzamt selbst legt größtmögliche Transparenz an den Tag und informiert über den internen Umgang mit dem Steuerfall schon bevor Verwaltungsakte beschlossen werden. Insgesamt verpflichtet sich das Finanzamt, steuerliche Zweifelsfragen frühzeitig zu klären und dies nach Möglichkeit im Einvernehmen mit dem Unternehmen zu tun.

Für das Finanzamt besteht der Vorteil darin, leichter die richtige Steuer festzusetzen. Das Unternehmen erhält im Gegenzug eine größere Rechts- und Planungssicherheit. Große Kapitalgesellschaften haben ein Interesse daran, die Steuerzahlung möglichst frühzeitig mit Sicherheit zu wissen, da Überraschungen von den Kapitalmärkten bestraft werden. Durch die verbesserte Beziehung können in der Steuerverwaltung die Anstrengungen und Ressourcen in die Bereiche der Unternehmenstätigkeit gelenkt werden, die als hoch riskant eingestuft werden. Informationen über diese Bereiche werden in der Basisbeziehung erst durch Prüfungen gewonnen. Hierdurch sinken auch die Befolgungskosten für die Unternehmen. Andererseits müssen die Steuerverwaltungen mehr Ressourcen für den ständigen und intensiven Kontakt mit den Unternehmen bereitstellen, was personal- und kostenintensiv ist. Daher empfiehlt es sich, die verbesserte Beziehung vorläufig auf den Bereich der „large taxpayer units“ zu beschränken. Außerdem empfiehlt es sich, die besonderen Vorzüge der verbesserten Beziehung zunächst nur den Unternehmen anzubieten, die eine Steuergeschichte mit guter Befolgung aufweisen können. So verfahren Irland und die USA. Außerdem kann erwogen werden, den Unternehmen konkrete Zusagen hinsichtlich der Abwicklung von steuerlichen Fragen in Echtzeit zu machen.⁴⁶

46 Für genauere Informationen zur verbesserten Beziehung und der Praxis in verschiedenen Ländern siehe OECD (2007b, Kapitel 8).

3.3.2 Aufhebung des steuerlichen Bankgeheimnisses

Das Bundesverfassungsgericht hat 1991 festgestellt, dass das in Deutschland geltende Bankgeheimnis eine wesentliche Grundlage für Steuerhinterziehung ist.⁴⁷ Deshalb wurde versucht, den Missständen in der Zinsbesteuerung mit immer neuen gesetzlichen Änderungen zu begegnen. In ihrem Koalitionsvertrag kündigte die rot-grüne Regierung 2002 an, das steuerliche Bankgeheimnis gänzlich aufheben und standardisierte und regelmäßige Kontrollmitteilungen an die Finanzbehörden einführen zu wollen, wie sie in den meisten OECD Mitgliedsländern existieren. Diese Pläne scheiterten jedoch am Widerstand der Finanzbranche, Steuerberatern und Teilen der Presse. Daraufhin wird 2005 den Finanzämtern die Stammdatenabfrage von Bankkonten bei der BAFIN ermöglicht. Angaben zu Zahlungsverkehr oder Zinserträgen sind aber nicht verfügbar. Vorausgegangen war der Stammdatenabfrage die Steueramnestie, die es Steuerhinterziehern ermöglichen sollte, in die Legalität zurückzukehren, indem sie einen Teil der hinterzogenen Steuer nachzahlen, aber strafrechtlich nicht belangt werden.

Die Kritik an der Stammdatenabfrage hielt an. Mit dem 01.01.2009 wurde für Kapitaleinkünfte und Veräußerungsgewinne die Abgeltungssteuer eingeführt, d.h. die Besteuerung aus der progressiven Einkommensteuer herausgenommen und einer pauschalen Flat Tax von 25 % unterworfen, die von den Banken und Finanzinstitutionen einbehalten und an den Fiskus abgeführt wird. Damit verliert die Stammdatenabfrage

ihre Relevanz. Die Abgeltungssteuer vermag aber nicht zu überzeugen, weil sie den Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit aufgibt. Auch sehr hohe Kapitalerträge werden mit 25 % belastet, während mittlere Arbeitseinkommen durch die Kombination der progressiven Einkommensteuer und den Sozialversicherungsabgaben eine Belastung von 50 % oder mehr erfahren können.⁴⁸ Es ist auch nicht zu rechtfertigen, dass Löhne und Gehälter mit der Lohnsteuer einem Abzug an der Quelle unterliegen, der der Progression bereits Rechnung trägt, und in Zukunft die Arbeitseinkünfte gar elektronisch automatisch ans Finanzamt übermittelt werden, während die Bezieher von Zinsen und Dividenden anonym bleiben und einer geringen Steuer- und Abgabenbelastung unterliegen.

Eine Nichterfassung von Einkünften ist aber natürlich mindestens genauso ungerecht, wie Einkünfte der flat tax zu unterwerfen. Deshalb kann es kein einfaches Zurück zum alten System geben, bei dem Kapital zwar nominell regulär besteuert wird, die Deklaration aber wegen des Bankgeheimnisses im Ergebnis freiwillig ist. Studien zeigen, dass die effektive Kapitalbesteuerung in Deutschland unter diesem System sehr niedrig war, weil die Einkommen nicht deklariert worden sind.⁴⁹ Die saubere Lösung wäre deshalb die Erfassung sämtlicher Kapitaleinkünfte in der progressiven Einkommensteuer, sichergestellt durch die Abschaffung des § 30a Abgabenordnung (steuerliches Bankgeheimnis) und die Einführung einer generellen Mitteilungspflicht der Banken für sämtliche Zinsen, Dividenden und Veräußerungsgewinne.⁵⁰ Solche automatischen Mitteilungen sind technisch sehr einfach möglich und exis-

47 „Die Steuererhebung bei den Erträgen aus Kapitalvermögen, die nicht dem Quellenabzug unterliegen, wurde durch die Vorschriften der Abgabenordnung über die vollständige und gleichmäßige Steuerfestsetzung bis zur Einführung des § 30a AO grundsätzlich gewährleistet..... Übrig geblieben ist von den gesetzgeberischen Neuregelungen die gegenläufige Bestimmung des § 30a AO. Im Ergebnis ist so lediglich ein Hindernis für die Gewährleistung von Gleichheit im steuerlichen Belastungserfolg verfestigt worden“ (Zinsurteil des BVerfG vom 27.6.1991, 2 BvR 1493/89, BStBl 1991 II S. 654).

48 Es lassen sich noch weitere Argumente gegen die Abgeltungssteuer vorbringen, die von der Finanzierungsneutralität von Investitionen bis zu Inkompatibilitäten mit der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie reichen. Siehe auch Tagungsbericht zu den Berliner Steuergesprächen (2005).

49 Der effektive Steuersatz auf Kapitaleinkommen liegt in Deutschland bei unter 5%. Damit bildet Deutschland das Schlusslicht bei der Kapitaleinkommensbesteuerung privater Haushalte (European Commission 2004).

50 Einer allgemeinen Abschaffung des steuerlichen Bankgeheimnisses und einer automatischen Mitteilung für alle Steuerpflichtigen sollte eine umfassende Steueramnestie vorausgehen, da viele Menschen betroffen sein dürften. Es wäre nicht vermittelbar, gegen alle diese Personen Strafverfahren wegen Steuerhinterziehung einzuleiten. Die hinterzogene Steuer sollte aber nach Möglichkeit zurückgezahlt werden. Dafür werden allerdings umfangreiche Stundungsmöglichkeiten nötig sein, die es zu schaffen gilt.

tieren in zahlreichen Ländern. In den meisten großen OECD-Ländern bestehen diese Mitteilungspflichten und unter den G7 ist Deutschland das einzige Land ohne sie.⁵¹

Gleichzeitig ist uns klar, dass in Deutschland mehr als in anderen Ländern große Hemmungen bestehen, das speziell für die Finanzverwaltung geltende Bankgeheimnis abzuschaffen. Alle politischen Initiativen mit diesem Ziel sind bisher gescheitert. Auch wenn man an dem Ziel festhalten sollte, wollen wir deshalb einen Vorschlag unterbreiten, wie man Anreize zu einer freiwilligen Aufhebung des Bankgeheimnisses auf individueller Basis schaffen kann: Die Bürgerinnen und Bürger erhalten ein Wahlrecht, ob sie am automatischen Datenabgleich mit dem Finanzamt teilnehmen wollen. Die Teilnehmer nehmen im Gegenzug am System der vorausgefüllten Steuererklärung (3.4.3) teil. Der persönliche Steuersatz für den Kapitalertragsteuerabzug der Banken wird an die Banken gemeldet, die in dieser Höhe Kapitalertragsteuer für ihre Kunden abführen.⁵² Alternativ führen Banken, die diesen Verwaltungsaufwand bzw. die Systemumstellung scheuen, Kapitalertragsteuer unter Angabe der Steueridentifikationsnummer ab, die von den Finanzämtern automatisch auf die Einkommensteuerschuld angerechnet wird. Außerdem erhalten die Teilnehmer am Verfahren einen Sparerfreibetrag.

Für Steuerpflichtige, die nicht am Verfahren teilnehmen, wird eine erhöhte Abgeltungssteuer von der Bank ans Finanzamt abgeführt. Der Satz dieser Abgeltungssteuer sollte zumindest in der Nähe des Spitzengrenzsteuersatzes der Einkommensteuer liegen, um sicherzustellen, dass Nichtteilnehmer finanziell nicht systematisch besser gestellt werden. Der Sparerfreibetrag würde für diese Gruppe von Steuerpflichtigen ebenso ent-

fallen wie das Veranlagungswahlrecht und eventuell Teile der steuerlichen Förderung der Altersvorsorge. Die Abgeltungssteuer würde damit vollständigen Definitivcharakter entfalten. Diese Steuerpflichtigen müssten weiterhin eine Einkommensteuererklärung für ihre anderen Einkünfte abgeben. Eine Teilnahme am System der vorausgefüllten Steuererklärungen wäre ihnen verwehrt.

Wenn man ein System des automatischen Datenabgleichs zwischen Banken und Finanzverwaltung einführt, müssen gleichzeitig höchste datenschutzrechtliche Standards gewährleistet sein. Dafür muss der Datenschutz in der Steuerverwaltung technisch wie personell weiter verbessert werden. Wir sehen es als einen Fehler an, dass wegen einer Rücksichtnahme auf Banken im § 87a Abgabenordnung die Rechtsgrundlage für eine weniger sichere elektronische Signatur geschaffen wurde. Anstatt den Standard der öffentlichen Verwaltung abzusenken, um Kommunikation mit deutschen Banken zu ermöglichen, sollten diese umgekehrt im Interesse ihrer Kunden verpflichtet werden, den höchsten Standards zu genügen.

Auf keinen Fall ist die Einführung umfassender Mitteilungspflichten vereinbar mit der aktuell bestehenden Möglichkeit zur Tätigkeit von Tafelgeschäften. Diese sollten verboten werden.⁵³

3.3.3 *Steuergeheimnis weiterentwickeln*

Ein weiteres Hindernis zur Schaffung eines umfassenden Datensystems, über das Informationen automatisch oder auf Abruf abgeglichen werden können, ist eine zu enge Auslegung des Steuergeheimnisses.⁵⁴

Der Zweck des Steuergeheimnisses ist es, Daten des Steuerpflichtigen vor dem Bekanntwer-

51 OECD (2000).

52 Eine ähnliche Vorgehensweise für die Einführung von vorausgefüllten Steuererklärungen wurde vom Finanzministerium bereits für die Zukunft in Erwägung gezogen (vgl. BMF Niederschrift über die Sitzung O II/03 vom 29.01.2004 – IV D 4 – O 1637 – 10/03). Einwände der Banken, dass erhöhte Verwaltungskosten entstehen, sind nicht gerechtfertigt. Das Verfahren kann automatisiert ablaufen, es entstehen lediglich Umstellungskosten, für die man die Banken, falls politisch gewollt, entschädigen könnte.

53 Tafelgeschäfte sind Wertpapiergeschäfte, die am Bankschalter, d.h. ohne Inanspruchnahme eines Depots, getätigt werden können. Daher bleiben diese Geschäfte unerkant und anonym. Erst ab einem Betrag von über 15 000 Euro sind die Banken verpflichtet, sie zu melden. Solche Grenzwerte können durch Stückelung von Geschäften umgangen werden und damit Steuerhinterziehung und Geldwäsche im größeren Umfang betrieben werden.

54 Bundesrechnungshof (2006, 156).

den zu schützen. Es geht in seiner Schutzwirkung weiter als der Datenschutz und die Sanktionen für eine Verletzung können sehr hoch ausfallen und zivil-, dienst- und strafrechtlicher Natur sein. Die derzeitige Auslegung des Steuergeheimnisses führt dazu, dass die gespeicherten Daten eines anderen Steuerpflichtigen im gleichen Finanzamt oder eines Finanzamtes im gleichen Bundesland nicht einfach auf elektronischem Wege abgerufen werden können, sondern umständliche Anfragen erfolgen müssen. Dies führt dazu, dass eine Hand nicht erfährt, was die andere tut. Im überregionalen Wirtschaftsgeschehen, das im großen Umfang auf elektronische Systeme (e-commerce) setzt, bleibt die Verwaltung dem Steuerzahler strukturell unterlegen. Dies eröffnet nicht nur Gelegenheiten zur Steuerhinterziehung, sondern die langen Anfrage- und Ermittlungsverfahren, die zu Rechtsunsicherheit und einer Verzögerung der Abwicklung der Besteuerung führen, belasten auch die Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft.

Es ist daher notwendig, das Steuergeheimnis präziser zu definieren und sicherzustellen, dass es den Erfordernissen des automatischen Datenabgleichs gewachsen ist. Gleichzeitig muss ein elektronisches Überwachungssystem eingeführt werden, welches Zugriffe auf Steuerakten und die Mitarbeiter, die sie vornehmen, speichert. Dies ist erforderlich, um in Fällen der Verletzung des Steuergeheimnisses, also der Weitergabe der Daten an Personen außerhalb der Steuerverwaltung, den Täter ausfindig zu machen und bestrafen zu können. Wird das Steuergeheimnis also richtig ausgelegt, ist es auch kein Ermittlungshemmnis. Es steht der Einrichtung von bundesweiten Datenbanken nicht im Wege. Im Moment sind aber weder Abrufmöglichkeiten noch eine Software, die die Zugriffe überwacht, flächendeckend vorhanden.

3.3.4 Einführung von elektronischem „Cross-Checking“

Im Wirtschaftskreislauf stehen Einnahmen eines Unternehmens oder Bürgers immer Ausgaben bei einem anderen gegenüber. Es liegt nahe, die Informationen der Gegenseite zur steuerlichen Überprüfung zu verwenden, um so Hinweise für Unregelmäßigkeiten und Steuerhinterziehung zu erhalten. Man nennt dies „Cross-Checking“. Ein solches Verfahren scheiterte in früheren Jahrzehnten an den Kosten der Umsetzung. Heute ist es durch moderne Computersysteme in einem automatischen Verfahren möglich und fordert kaum Personaleinsatz.⁵⁵

Auch eignet sich ein solches Verfahren für Plausibilitätschecks, bei denen die Daten eines Steuerpflichtigen mit denen eines anderen verglichen werden. Ein solcher Datenabgleich findet in Deutschland derzeit nur mit den umständlichen, schwerfälligen und eingeschränkten Möglichkeiten der Richtsatzsammlung für unterschiedliche Wirtschaftsbranchen statt. Die Grundlage für ein elektronisches System wird gerade mit dem Steuerbürokratieabbaugesetz geschaffen, welches die elektronische Erfassung von Daten aus der Buchführung der Unternehmen vorsieht. Auch für die Gewinnermittlung nach § 4 (3) Einkommensteuergesetz sollte nicht nur der Gewinn, sondern auch der größere Posten der Betriebseinnahmen- und Ausgaben erfasst werden. Vergleichbares ist für die Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung möglich. Durch die Verwendung von Scannertechnologie kann die Erfassung dieser Daten auch für Steuerpflichtige, die ihre Steuererklärungen noch in Papierform abgeben, schnell und ohne zusätzlichen Aufwand erfolgen.

Eine breite elektronische Erfassung ermöglicht aber nicht nur Cross-Checking und Plausi-

⁵⁵ Der Vorschlag zur Einführung der Ist-Versteuerung in der Umsatzsteuer sah ein Cross-Check-Verfahren vor. Dieses Modell wäre besser geeignet, den Umsatzsteuerbetrug wirksam zu bekämpfen als das Reverse-Charge Modell, welches umständlich ist und neue Betrugsmöglichkeiten eröffnet. Da es derzeit aber an der technischen Ausstattung mangelt und das Steuergeheimnis eng ausgelegt wird, hat sich das Bundesfinanzministerium für das Reverse-Charge Verfahren entschieden (Bundesministerium der Finanzen 2006).

bilitätschecks mit den Daten anderer Steuerpflichtiger. Es können auch Überprüfungen der inhärenten Konsistenz der Daten eines einzelnen Steuerpflichtigen vorgenommen werden. Beispielsweise können bei Unternehmen der Wareneinkauf und die Ausgangsumsätze auf Plausibilität überprüft werden. Elektronische Systeme können diese Prüfungen standardmäßig vornehmen und dem Bearbeiter im Finanzamt Warnsignale geben, wenn Abweichungen vorliegen. Schließlich können diese Systeme für die Einführung von umfassenden Risikomanagementsystemen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung (3.5.2) verwendet werden.⁵⁶

3.3.5 Veröffentlichung von Steuerzahlungen und Steuerschulden

In den vier bisherigen Abschnitten ging es um die Transparenz, die der Bürger dem Staat schuldet. Dabei haben wir insbesondere Ansätze vorgestellt, die den Bürgerinnen und Bürgern im Gegenzug für die Offenlegung von Daten gegenüber der Finanzverwaltung bestimmte Vorteile verschaffen. Im letzten Abschnitt dieses Teils geht es nun um die Transparenz, die sich die Bürgerinnen und Bürger gegenseitig schulden.

Wir schlagen vor, dass in Deutschland, so wie in Schweden, Finnland und Norwegen, alle Steuerzahlungen veröffentlicht werden. Dies macht deutlich, dass alle Bürgerinnen und Bürger ihrer Pflicht, einen Beitrag zur Finanzierung des Gemeinwesens zu leisten, nachkommen. Auch werden durch die Veröffentlichung Fehler und Ungerechtigkeiten im Steuerrecht einer breiten Öffentlichkeit bekannt, was den politischen Druck zu Reformen erhöht.

Das wichtigste Argument, das gegen die Offenlegung von Steuerzahlungen vorgebracht wird, ist, dass durch die dann möglichen Vergleiche zwischen den Bürgern Neid entstehe, der wie-

derum zu sozialen Spannungen und im schlimmsten Fall zu Angriffen auf Eigentum und Leben der Bessergestellten führt.⁵⁷ Das Argument ist aber nicht überzeugend. Zwar ist es richtig, dass Neid zwischen Menschen immer wieder vorkommt. Allerdings ist nicht eindeutig, ob er durch die Offenlegung von finanziellen Verhältnissen eher angeheizt oder gedämpft wird. Auch wenn Gehälter und Steuerzahlungen nicht offengelegt werden, sind Menschen neidisch aufeinander. Unter diesen Umständen kennen sie zwar nicht die Einkommen und Steuerlast ihrer Mitbürger, aber sie suchen trotzdem nach Merkmalen, die den sozialen Status einer Person offenbaren können (große Wohnung, Auto...). Es scheint uns wahrscheinlicher, dass gerade die Geheimhaltung die Neugier und bisweilen auch die Fantasie der Mitmenschen anregt. Und damit der Neid besonders gut gedeiht.

Daher sollte die Veröffentlichung der festgesetzten Steuern Teil einer umfassenden Transparenzinitiative sein. Für ein solches Verfahren wäre eine Änderung des Steuergeheimnisses nötig. § 30 der Abgabenordnung enthält bereits einen Katalog von Fällen, in denen das Steuergeheimnis nicht oder nur eingeschränkt gilt. Die festgesetzten Steuern sollten diesem hinzugefügt werden. Verfassungsrechtliche Bedenken an einer solchen Regelung scheinen unbegründet, solange von der Veröffentlichung von persönlichen Merkmalen, die zur Höhe der Steuerfestsetzung notwendig sind, wie Gehälter oder bestimmte private Lebensumstände, abgesehen wird.⁵⁸

Ein Zwischenschritt bei der Umsetzung dieses für Deutschland wohl sehr weitgehenden Vorschlags könnte in der *freiwilligen Veröffentlichung von Steuerschulden* der Unternehmen liegen. Die Unternehmen haben häufig ein besonderes Interesse an Transparenz, weil diese von ihren Auftraggebern und Kunden verlangt wird. Es ist relativ üblich, Informationen zu den wirtschaftlichen

56 Die schwedische Steuerverwaltung zum Beispiel kontrolliert systematisch den Zahlungsverkehr mit Steuerparadiesen. Die Banken und Zahlungsabwicklungsorganisationen wurden zur Mitarbeit gesetzlich verpflichtet. Die Daten werden elektronisch ausgewertet. Geprüft werden dann nur solche Steuerpflichtige, bei denen größere Summen oder auffällige Muster gefunden werden. Die Methoden werden unter anderem in OECD (2006b) beschrieben.

57 Vgl. z.B. „Sorge vor Neid. Ifo-Chef kritisiert Offenlegung von Managergehältern“, Spiegel Online vom 24.10.2007, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,513169,00.html> (zuletzt aufgerufen am 13.10.2008).

58 Sackofsky (2004, 168–171).

Verhältnissen eines Geschäftspartners einzuholen. So wird bei größeren Bauaufträgen oft verlangt, dass der Auftragnehmer nachweist, dass er keine Steuerschulden hat. Statt umständlich und immer wieder aufs Neue Bescheinigungen des Finanzamtes einzufordern, ist es für Unternehmen sinnvoll, freiwillig und von sich aus, dem Finanzamt zu gestatten, ausstehende Steuerschulden öffentlich zu machen, beispielsweise über eine Veröffentlichung im Internet. Wir glauben, dass ein solches Verfahren für Unternehmen, deren Transparenz wichtig für den Geschäftserfolg ist, besonders attraktiv wäre. Durch das Steuergeheimnis bestehen keine Einschränkungen, da eine Offenbarung von steuerlichen Verhältnissen grundsätzlich zulässig ist, wenn der Betroffene einwilligt.

In einem ersten Schritt könnte sich ein solches Angebot auf die offenen Steuerbeträge der Unternehmen beziehen. Wird dieses Verfahren gut angenommen, könnten auf Wunsch aber auch weitere steuerliche Daten der Unternehmen vom Finanzamt öffentlich gemacht werden. Für alle, die geschäftlich mit den Unternehmen zu tun haben, wird so die Möglichkeit geschaffen, sich schnell ein objektives Bild zu machen.

3.4 Kosten der Besteuerung senken und gerecht verteilen

Wir haben in Teil 3.1.3 bereits gefordert, die Kosten des Steuervollzugs, die sowohl bei den Steuerzahlern als auch bei der Verwaltung anfallen, zu ermitteln und öffentlich zu machen. In diesem Teil werden nun Vorschläge unterbreitet, die dazu beitragen sollen, sowohl die Befolgungskosten für die Steuerzahler als auch die Erhebungskosten der Verwaltung zu senken. Eine Senkung der Vollzugskosten erhöht die Spielräume des Staates, weil sie ihm ein höheres Budget zur eigentlichen politischen Gestaltung lässt. Den Bürgern wird mühevoller und ungeliebte Arbeit an der Steuererklärung und in der Interaktion mit der Steuerbürokratie abgenommen – und damit eine der

Hauptquellen der Unzufriedenheit mit dem Steuersystem adressiert.

Wir schlagen zunächst eine Zusammenlegung der Steuer- und Sozialversicherung vor (3.4.1). Anschließend fordern wir die Übernahme der Befolgungskosten durch die Finanzverwaltung (3.4.2), unter anderem durch die Einführung von vorausgefüllten Steuererklärungen (3.4.3). Voraussetzung für eine solche Lösung ist die Einführung moderner elektronischer Technik (3.4.4).

3.4.1 Steuer- und Sozialverwaltungen zusammenlegen

Wenn sowohl Steuer- als auch Sozialbehörden die gleichen Daten erheben und Sachverhalte vom Bürger an zwei oder mehr unterschiedliche Ämter gemeldet werden müssen – womöglich in unterschiedlichem Verfahren und mit unterschiedlichen Formularen und Fristen – erzeugt dies nicht nur unnötig Verwaltungskosten, sondern stellt auch eine Belastung für die Bürger dar.

Aus diesen Gründen werden in den meisten Mitgliedsländern der OECD Sozialversicherungsbeiträge und Steuern von der gleichen Behörde eingetrieben, was zu signifikant niedrigeren Vollzugskosten führt.⁵⁹ In Deutschland würde diese Option ebenfalls Synergien freisetzen. Durch jüngste Reformen (bundeseinheitliche lebenslange Steuernummer, Gesundheitsfond) sind außerdem wichtige Voraussetzungen zu ihrer Verwirklichung gelegt worden. Eine zentrale Anlaufstelle wäre eine große Vereinfachung für Arbeitgeber, die Lohnsteuer und Sozialbeiträge abführen. Steuer- und Sozialprüfungen könnten immer gemeinsam stattfinden und relevante Informationen müssten vom Bürger und Unternehmen nur einmal erfragt werden.

Schon jetzt gibt es eine Tendenz, Aufgaben, die in den Bereich der Sozialpolitik fallen, auf die Finanzämter zu übertragen, so bei der Auszahlung des Kindergeldes und der Gewährung von Zulagen für Riester-Verträge. Dies könnte ausgebaut werden, indem die Steuerverwaltung damit

⁵⁹ Vgl. OECD (2007a).

betrachtet wird, weitere Sozialleistungen zu verwalten. In Frage kommt das BaföG, aber auch Lohnersatzleistungen wie das Arbeitslosengeld. Dafür spricht, dass die Finanzbehörden in der Regel einen guten Überblick über die wirtschaftliche Situation der Betroffenen haben. Auch andere aktuell diskutierte Vorschläge zur Einführung von Mindestlöhnen und Lohnsubventionen, zur Einführung von Freibeträgen oder Progression bei den Sozialversicherungsbeiträgen, könnten alle von der Steuerverwaltung administriert werden. So hat die Finanzverwaltung über das Lohnsteuerverfahren Informationen darüber, wie viele Arbeitsverhältnisse ein Arbeitnehmer hat und welche anderen Einkünfte bei ihm noch vorliegen. Das Finanzamt kann auch ein Unterlaufen des Mindestlohnes durch den Zugriff auf die Buchführung und Lohnbuchhaltung der Unternehmen einfacher erkennen als andere Behörden.

Zu berücksichtigen ist aber auch, dass die einmalig anfallenden Umstellungskosten beträchtlich wären. Langfristig würden sich diese Kosten aber, wie Beispiele in anderen Ländern zeigen, durch niedrigere Kosten, größere Bürgerzufriedenheit mit der Verwaltung und eine bessere Umsetzung des geltenden Rechts, auszahlen.

3.4.2 Den Bürgern die Befolgungskosten abnehmen

Auch Steuerzahler, deren Steuermoral hoch ist, werden in ihrem Befolgungsverhalten negativ beeinflusst, wenn sie die entstehenden Aufwendungen an Zeit und Geld als unverhältnismäßig empfinden. Wir schlagen deshalb vor, einen Teil der Befolgungskosten umzuverteilen und damit den einzelnen Steuerbürger zu entlasten. Grundsätzlich kann dies auf zwei Arten geschehen. Zum einen können sie vom Steuerpflichtigen auf die Allgemeinheit umverteilt werden. So wäre es denkbar, pauschal mittels Standardkostenmodell ermittelte Befolgungskosten auf die Steuerschuld anzurechnen.

Diese Überführung von Befolgungskosten in Verwaltungskosten würde positive Effekte auslö-

sen. Da steigende Vollzugskosten sich so direkt im Staatshaushalt niederschlagen, muss nicht mehr an die Politik appelliert werden, doch auf die Befolgungskosten der Bürger Rücksicht zu nehmen, sondern sie hat einen sehr direkten fiskalischen Anreiz, genau dies zu tun. So kann auch ein gegenläufiger Trend umgekehrt werden: In den vergangenen Jahren wurde immer öfter vom Prinzip der Selbstveranlagung Gebrauch gemacht. Beispielsweise ist auch im Reformmodell der Bundesregierung zur Erbschaft- und Schenkungsteuer eine solche Selbstveranlagung vorgesehen, ohne dass die Steuer vereinfacht wurde. Im Gegenteil sind die neuen Regelungen wesentlich komplizierter als das alte Recht. Der Fokus bei Reformvorschlägen liegt oft nicht, wie eigentlich nötig, auf der Vereinfachung, sondern vielmehr darauf, Teile der Vollzugskosten der Steuern auf die Steuerpflichtigen abzuwälzen, um die zu schlecht ausgestattete Verwaltung zu entlasten. Dies ist ein Irrweg, der die Verzweiflung der Bürger über ein zunehmend undurchsichtiges Steuerrecht weiter wachsen lässt und die Steuermoral negativ beeinflusst.⁶⁰

Die folgenden Vorschläge schlagen eine andere Richtung ein und sind geeignet, die Befolgungskosten der Besteuerung zu senken, indem die Steuerverwaltung Teile der anfallenden Tätigkeiten ganz oder teilweise übernimmt. In diesem Rahmen sollte es den Steuerverwaltungen nicht nur gestattet sein, sondern sie sollten dazu verpflichtet werden, einer klar definierten Gruppe von Steuerzahlern – etwa Arbeitnehmern mit durchschnittlichem Gehalt, keinen anderen Einkünften und einfachen steuerlichen Verhältnissen – kostenlos Steuerberatungsleistungen anzubieten. Dafür wären Änderungen im Steuerberatungsgesetz nötig, die vermutlich nicht die ungeteilte Zustimmung aller Steuerberater finden würden. Allerdings halten wir einen solchen Eingriff in einem Kundensegment, das für die meisten Steuerberater wenig attraktiv ist, für gerechtfertigt. Noch weitgehender ist der Vorschlag, kleinen Unternehmen Teile der Buchhaltung, z. B. die Lohnbuchhaltung, von Seiten der Finanzbe-

60 Der Versuch, Vollzugskosten auf die Steuerzahler abzuwälzen, ist in vielen Ländern beobachtbar (Shaw/Slemrod/Whiting 2008).

hörde abzunehmen. Da es sich um Kosten handelt, die zum Teil auch ohne Steuern und Sozialversicherungen entstünden, müssten die erbrachten Leistungen entsprechend in Rechnung gestellt werden.⁶¹ Darüber könnte nachgedacht werden, wenn andere Vorschläge bereits umgesetzt wurden und weitere Schritte für notwendig erachtet werden.

3.4.3 Einführung von vorausgefüllten Steuererklärungen

Mit der Einführung der bundeseinheitlichen Steuernummer und mit dem Steuerbürokratieabbaugesetz wurden bzw. werden einige Voraussetzungen für eine Innovation in der Finanzverwaltung geschaffen, die sich seit 10 Jahren in immer mehr Ländern ausbreitet: Die Pflicht, eine Steuererklärung selbst auszufüllen, wird ersetzt durch die Zusendung oder elektronische Übermittlung einer vorausgefüllten Steuererklärung. Diese muss vom Steuerpflichtigen nur noch innerhalb einer bestimmten Frist bestätigt oder, falls nötig, ergänzt werden.⁶²

Das Verfahren beruht darauf, dass Löhne und Gehälter (vom Arbeitgeber), Zinsen, Dividenden und Veräußerungsgewinne (von den Banken), Renten, Versicherungsprämien und Auszahlungen (von den Versicherungen und Sozialversicherungen), abzugsfähige Spenden und Beiträge (von Kirchen, gemeinnützigen Organisation und Parteien) in einem vollautomatischen Verfahren am Jahresende an die Finanzämter übermittelt werden. Dort werden sie, ebenfalls automatisch, verarbeitet. Es gibt jeweils die Einbehaltung einer Vorauszahlung zur Einkommensteuer an der Quelle. Das System verfolgt zwei Hauptziele:

- Die Verwaltungs- und die Befolgungskosten werden deutlich gesenkt und damit bei der Steuerverwaltung und den Steuerzahlern Zeit und Ressourcen geschont. So wird der Steuerpflichtige von einem Großteil seiner Erklä-

rungspflichten entbunden. Auch wird das Verfahren wesentlich beschleunigt und Rückzahlungen können binnen kurzer Zeit nach Ende des Veranlagungsjahres erfolgen.

- Durch die Verwendung eines umfassenden Meldesystems von Dritten soll bislang nicht erklärtes Einkommen entdeckt werden und damit die Durchsetzung des Steuerrechts für problematische Einkunftsarten verbessert werden (in Deutschland wären dies z.B. Zinseinkünfte und Veräußerungsgewinne).

Diese Ziele wurden in den Ländern, die bislang von dem System Gebrauch machen (Norwegen, Schweden, Finnland, Dänemark, Island, Estland, Spanien und Chile) allesamt erreicht. Die Mehreinnahmen wurden den Steuerpflichtigen in Form von Steuersenkungen zurückgegeben. Aufgrund des Erfolgs planen auch Portugal, Frankreich, Belgien und die Niederlande, vorausgefüllte Steuererklärungen einzuführen.

Ein weiterer Vorteil ist, dass alle Steuerzahler in dem System erfasst werden. Also auch diejenigen, die auf Grund der Kosten und Mühen und einer Unkenntnis des Rechts keine Steuererklärung abgeben und damit Jahr für Jahr dem Staat Geld schenken. Auch sie erhalten im neuen System vorausgefüllte Steuererklärungen und können durch eine einfache Zustimmung ohne Mühe zu ihrer Steuererstattung kommen. Auch können vorausgefüllte Erklärungen den Steuerpflichtigen helfen, Fehler zu vermeiden, die nichts mit Steuerhinterziehung zu tun haben, sondern aus Unkenntnis gemacht werden. Viele Bürger leiden derzeit darunter, dass sie aufgrund der Komplexität der Steuererklärung nicht genau wissen, ob sie ihren steuerlichen Pflichten Genüge tun oder aus Unwissenheit Fehler machen und hierdurch Steuerhinterziehung begehen oder deutlich zu viel an Steuern zahlen.

Zu beachten gilt es, dass ein umfassendes automatisches Datenaustauschsystem zwischen den betreffenden Institutionen eingerichtet werden muss, welches in der Lage ist, Daten schnell

61 Ein solcher Vorschlag wurde zum Beispiel schon für das britische Steuersystem diskutiert, vgl. Highfield (2007).

62 Für eine Erläuterung des Systems der vorausgefüllten Steuererklärungen, siehe OECD (2006a). Für eine genauere Betrachtung der Praxis in Dänemark und Schweden, siehe OECD (2008a). Auch die Stiftung Marktwirtschaft (2009, 53-56) befürwortet die Einführung einer vorausgefüllten Steuererklärung.

und sicher zu übermitteln. Dies ist in Deutschland mit der elektronischen Lohnsteuerkarte bereits geplant. In anderen Bereichen müssten aber rechtliche Änderungen eingeführt werden (z.B. Bankgeheimnis). Die Erfahrungen zeigen, dass eine Einrichtung des Systems die Steuerpflichtigen nur dann nennenswert von Arbeit und Mühen entlastet, wenn die beiden folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- Das System der Mitteilungspflichten muss allgemein sein, weil sonst die Steuerbefolgung kaum verbessert wird und die Mehrheit der Steuerpflichtigen Korrekturen vornehmen muss.
- Das Steuerrecht muss so vereinfacht werden, dass die meisten Steuerpflichtigen keine Änderungen und Ergänzungen an ihrer Steuererklärung vornehmen müssen. Das bedeutet bei der Versteuerung von Einnahmen, die nicht automatisch übermittelt werden können, wie z.B. Mieteinkünften, sollte zu einer pauschalen Einkünfteermittlung übergegangen werden. Steuerabzugsbeträge, die nicht von Dritten übermittelt werden können, wie z.B. kleinere Sonderausgaben, sollten pauschaliert werden.

Beide Voraussetzungen sind z.B. in Dänemark erfüllt, wo 78% der vorausgefüllten Steuererklärungen ohne Änderungen bestandskräftig werden. Estland zeigt, wie das System idealerweise funktionieren könnte. Dort werden die Steuern an der Quelle einbehalten und am Jahresende versenden die Institutionen ihre Mitteilungen binnen kürzester Zeit an die Verwaltung, die daraufhin den Steuerpflichtigen die Daten im Internet zur Verfügung stellt. In Estland verzichtet man ganz auf Papier, weil das Land als erstes europäisches Land ein Recht auf freien Internetzugang für alle Bürger umgesetzt hat. Die Steuerpflichtigen können die Erklärung direkt akzeptieren, worauf eine Erstattung der zu viel gezahlten Steuern sofort erfolgt; oder aber sie nehmen Änderungen vor, die dann noch von der Finanzverwaltung geprüft werden, bevor der Fall abgeschlossen wird.

In Deutschland ließen sich weitere Vorteile realisieren. So könnte das immer noch recht umständliche Lohnsteuerverfahren deutlich vereinfacht werden, indem die Finanzämter dem Arbeitgeber auf elektronischem Wege mitteilen,

welche Steuern für den Arbeitnehmer abzuführen sind. Die entstehende elektronische Lohnsteuer-tabelle wäre individualisiert und für jeden Arbeitgeber einfach abrufbar und in seine Lohnbuchhaltung integrierbar. Das umständliche Lohnsteuerermäßigungsverfahren könnte entfallen, indem das Finanzamt automatisch die Steuerverhältnisse aus den Vorjahren zu Grunde legt, sofern der Steuerpflichtige nicht Änderungen meldet. Dadurch würden die Persönlichkeitsrechte des Arbeitnehmers besser vor dem Zugriff des Arbeitgebers geschützt. Dieser würde nicht mehr darüber informiert, ob seine Mitarbeiter verheiratet sind, Kinder haben und welcher Religionsgemeinschaft sie angehören. Diskriminierungen von Seiten der Arbeitgeber aufgrund bestimmter persönlicher Umstände können so besser vermieden werden. Für den Arbeitnehmer werden die Steuervorauszahlungen genauer und damit die Wahrscheinlichkeit von Nachzahlungen oder von beträchtlich zu hohen einbehaltenen Steuern geringer.

3.4.4 Benutzung von modernster Technik und elektronischem Service

Eine wichtige Voraussetzung für ein System der vorausgefüllten Steuererklärungen ist die Einführung moderner elektronischer Technik. Andere Länder sind beim Einsatz von moderner Technik im Besteuerungsverfahren Deutschland weit voraus. Es gibt in Deutschland kaum elektronische Kommunikationssysteme für Unternehmen, Steuerberater, Banken und momentan auch noch nicht für Arbeitgeber. Ein Zustand, der in kaum einem anderen Land zu finden ist. Hier gibt es dringenden Nachholbedarf. Die Entwicklung eines modernen IT-Systems für die Verwaltung ist die Voraussetzung für jede Compliance-Strategie, die auf mehr Service (3.2 und 3.4) und ein besseres Risikomanagement (3.5.2) setzt. Sie ist auch die Voraussetzung dafür, die Steuergesetze in einer komplexer gewordenen Welt vollziehbar zu machen.

Die bestehenden elektronischen Systeme wie z.B. die elektronische Steuererklärung ELSTER werden in Deutschland kaum genutzt, weil sie noch unterentwickelt sind, nicht richtig bewor-

ben werden und sich nicht in ein Gesamt-Internetangebot einfügen. In anderen Ländern warten die Internetangebote mit spezifischen Informationen für bestimmte Gruppen auf (siehe 3.2.3) und verfügen darüber hinaus über ein Transaktionsportal, wo die persönlichen Steuerdaten eingesehen und bearbeitet werden können. Auch garantieren manche Steuerverwaltungen eine schnellere Bearbeitung und Erstattung bis hin zu monetären Anreizen in der Form eines Anrechnungsbetrags (so z.B. in Großbritannien). In Deutschland ist nichts dergleichen vorhanden. So ist es nicht verwunderlich, dass im Jahre 2003 weniger als 5 % der Steuererklärungen für die Einkommensteuer auf elektronischem Wege abgegeben wurden, während sich die Zahl in den Niederlanden auf 80 % belief.⁶³

Der Hauptgrund für die deutsche Rückständigkeit liegt im föderalen System der Steuerverwaltung. Um das Besteuerungsverfahren und den Service auf ein elektronisches System umzustellen, ist es nötig, dass sich die Länder auf gemeinsame Standards einigen. Dies ist bisher nicht gelungen. Das FISCUS Projekt, welches eine gemeinsame Informationstechnologie für alle 16 Landesfinanzverwaltungen entwickeln und einführen sollte, scheiterte offiziell im Jahr 2006 nach über 15-jähriger Arbeit an dem Projekt. Es wurde durch das Projekt KONSENS ersetzt, das unter der Federführung einiger Länder hoffentlich bald zu Ergebnissen kommen wird. Es gibt allerdings in neuerer Zeit positive Entwicklungen. Zu nennen sind die intensivere Kooperation einzelner Bundesländer, die Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes, die Einführung der bundeseinheitlichen Steueridentifikationsnummer und schließlich der Entwurf zum Steuerbürokratieabbaugesetz, das die elektronische und standardisierte Übermittlung von Unternehmensdaten wie der Buchführung vorsieht.

Angesichts der Wichtigkeit des Themas reicht dies aber nicht aus. Die Zuständigkeit für die Ent-

wicklung und Einführung von Datenverarbeitungssystemen, Internetangeboten etc. sollte vollständig auf den Bund übergehen, damit dieser private Firmen mit der Entwicklung von Systemen beauftragen kann, die modernsten Standards entsprechen. Auch in der Privatwirtschaft ist es üblich, die Zuständigkeit für die Informationstechnologie zu zentralisieren. Mindestens aber sollten sich der Bund und die Länder verbindliche Ziele und einen Zeitplan setzen und sich öffentlich zu der Einhaltung dieses Plans verpflichten.

3.5 Steuermoral verbessern – Steuerhinterziehung konsequent bekämpfen

Unter Steuermoral versteht man die Einstellung zum Zahlen von Steuern. Sie wird als eine entscheidende Determinante von Steuerwiderstand und Steuerhinterziehung gesehen. Selbst wiederum wird sie von einer Reihe von Faktoren beeinflusst, von denen die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Steuersystems ganz entscheidende sind.

Deutschland weist im internationalen Vergleich eine geringe Steuermoral auf. Nur 49 % der Bürgerinnen und Bürger halten Steuerhinterziehung für unter keinen Umständen gerechtfertigt. 77 % glauben, dass Steuerhinterziehung weit verbreitet ist. 43 % glauben, dass sie in allen Einkommensgruppen vorkommt, während 53 % sie für ein Phänomen der oberen Schichten halten.⁶⁴ Im Unterschied dazu finden 88 % der Niederländer, dass Steuerhinterziehung nicht akzeptabel ist und 75 % glauben, dass Steuerhinterziehung so gut wie nie vorkommt.⁶⁵ Auch Befragungen zur ethischen Beurteilung von Steuerhinterziehung kommen in der Regel zu dem Ergebnis, dass in Deutschland die Steuermoral geringer ausgeprägt ist als in vielen vergleichbaren Ländern.⁶⁶ Es ist empirisch gut bestätigt, dass der Glaube an weit-

63 Vgl. die Untersuchung der OECD (2005). Für den Einsatz von elektronischen Medien zur Senkung der Befolgungskosten siehe OECD (2008f).

64 Vgl. Allensbach Institut für Demoskopie (2008; 2007).

65 OECD (2008d, 62).

66 Siehe z.B. die vergleichende Untersuchung zu Deutschland und den USA von McGee et al. (2006).

verbreitete Steuerhinterziehung zur größeren eigenen Bereitschaft zur Hinterziehung führt.⁶⁷ Dies lässt es sehr wahrscheinlich erscheinen – verlässliche Zahlen fehlen bislang – dass Deutschland höhere Aufkommensverluste durch Steuerhinterziehung verkraften muss, als dies in anderen Ländern der OECD der Fall ist.

Die in den Abschnitten 3.1. bis 3.4 vorgeschlagenen Maßnahmen können zu einer Behebung dieser Missstände beitragen. Dies lässt sich auf der Grundlage des dreistufigen Modells des Steuerzahlerverhaltens von Henk Elffers zeigen.⁶⁸ Auf der ersten Stufe stellt sich die Frage, ob überhaupt Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung bestehen. Falls nicht, kann auch keine Steuerhinterziehung stattfinden. Falls sie bestehen, wird auf der zweiten Stufe die Frage gestellt, ob für den Betroffenen eine Steuerhinterziehung aus moralischen Gründen in Frage kommt. Nur Menschen, die grundsätzlich zur Steuerhinterziehung bereit sind, erreichen die dritte Stufe, die aus dem klassischen ökonomischen Modell der Kosten-Nutzen-Abwägung einer Steuerhinterziehung besteht. Danach maximieren die Steuerzahler ihren Erwartungsnutzen, indem sie die Erträge einer unentdeckten Steuerhinterziehung abwägen gegen den Verlust, der entstehen würde, wenn sie entdeckt werden. Dieser erwartete Verlust setzt sich zusammen aus der Entdeckungswahrscheinlichkeit multipliziert mit der erwarteten Strafe. Dabei spielt auch die Einstellung des Steuerpflichtigen zum Risiko eine Rolle. Ist er sehr risikoavers, wird er die Verluste, die im Falle einer Entdeckung entstehen, höher bewerten und eher nicht versuchen zu hinterziehen.⁶⁹

Dieses Modell vermag zu erklären, warum die meisten Menschen nach Recht und Gesetz Steuern zahlen. Arbeitnehmer, die dem Lohnsteuerabzugsverfahren unterliegen und keine bzw. nur geringe Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung haben, erreichen die Stufe 2 gar nicht. Aber auch wenn sie die Möglichkeit zur Hinterziehung haben, bewerten viele Menschen Steuer-

hinterziehung als unmoralisch und verhalten sich deswegen gesetzestreu. Nur der verbleibende Rest hinterzieht Steuern, wenn und soweit die Wahrscheinlichkeit, erwischt zu werden, nicht zu hoch oder die Strafen als nicht so schwerwiegend wahrgenommen werden. Die drei Stufen sind dabei keineswegs unabhängig voneinander. So hat zum Beispiel eine Verringerung der Steuerhinterziehung durch Maßnahmen auf den Stufen eins oder drei positive Rückwirkungen auf die Steuermoral und damit auf die Steuerbefolgung. Umgekehrt können aber auch Teufelskreise entstehen, wenn das System schlecht funktioniert.

Dies verdeutlicht, dass die Steuermoral durch den Staat beeinflusst werden kann und die empirische Steuermoralforschung bestätigt dies.⁷⁰ Sie findet unter anderem, dass die Steuermoral höher ist, wenn

- Steuerhinterziehung nicht als Kavaliersdelikt, sondern als Straftat verstanden wird,
- die Auffassung vorherrscht, dass der Staat mit den anvertrauten Geldern sorgsam und effizient wirtschaftet,
- die Verteilung der Steuern und Abgaben sowie der Steuervollzug und das Verwaltungshandeln als gerecht empfunden werden,
- größere Einflussmöglichkeiten auf die Mittelverwendung und allgemein bessere demokratische Partizipation und ein großes Vertrauen in die Demokratie und ihre Institutionen bestehen.

Hier setzen die von uns vorgeschlagenen Maßnahmen an und leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Verminderung der Steuerhinterziehung. So verringert beispielsweise eine vom Finanzamt vorausgefüllte Steuererklärung (siehe Abschnitt 3.4.3), die auf einer breiten Informationsbasis über die finanziellen Verhältnisse des Steuerzahlers erstellt wurde, dessen Hinterziehungsmöglichkeiten (Stufe 1). Hinzu kommt, dass ein stark verbessertes Berichtswesen über die Einnahmen und Ausgaben des Staates (Teil 3.1) den Steuerzahlern verdeutlicht, welche Bedeutung ihre Steuerzahlung für das Gemeinwesen

67 Vgl. unter anderem Körner und Strotmann (2006).

68 Elffers (2000).

69 Becker (1968), Allingham und Sandmo (1972).

70 Vgl. u.a. Körner und Strotmann (2006), Bizer et al. (2004) und Webley (2004).

hat und somit ihr moralisches Verpflichtungsgefühl zur Steuerzahlung erhöht (Stufe 2). Schließlich führt eine verbesserte Informationsgrundlage über die Situation der Steuerzahler (siehe Abschnitte 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, und 4.1) dazu, dass sich die Entdeckungswahrscheinlichkeit erhöht (Stufe 3). Weitere Beispiele ließen sich anführen. Da sich die Maßnahmen auf den verschiedenen Stufen des Modells wechselseitig verstärken, ergeben sich im Zusammenspiel der Maßnahmen außerdem Synergien, so dass insgesamt eine größere Wirkung erzielt wird als durch die Summe der Einzelmaßnahmen möglich wäre.

Neben den bereits gemachten Vorschlägen können weitere Maßnahmen zur Verringerung der Steuerhinterziehung benannt werden: ein verbessertes Steuerstrafrecht (3.5.1), die Einführung eines umfassenden Risikomanagements (3.5.2), die Bekämpfung aggressiver Steuerplanung (3.5.3) und der Schutz und die Förderung von steuerlichen „Whistleblowers“ (3.5.4).

3.5.1 Steuerstrafrecht weiterentwickeln

Ein schärferes Steuerstrafrecht ist ein Element, das auf der dritten Stufe des Verhaltensmodells ansetzt und so eine Abschreckungswirkung entfaltet. Strenge Regeln signalisieren den Bürgerinnen und Bürgern, dass Steuerhinterziehung kein Kavaliersdelikt ist und die Verwaltung den festen Willen hat, alles zu tun, um Steuerhinterziehung zu bekämpfen.

Daher ist es sinnvoll, den Straftatbestand der Steuerhinterziehung von der Abgabenordnung in das Strafgesetzbuch zu überführen und die Mindeststrafe zumindest für schwere Fälle auf ein Jahr Freiheitsstrafe heraufzusetzen. Das festzusetzende monetäre Strafmaß sollte stärker an der Höhe der hinterzogenen Steuern und der ökonomischen Leistungsfähigkeit des Täters festgemacht werden.

Viele Staaten können Steuersünder auch außerhalb des aufwendigen Steuerstrafverfahrens bestrafen. In den USA werden sogenannte „civil penalties“ als Zivilstrafen angewendet, um Steuerverkürzungen und leichtere Fälle von Steuerhinterziehung mittels proportionaler Aufschläge zu ahnden. Für jeden Monat der Verspätung von Fristen verhängen die USA zusätzlich eine Zahlung von 5% bis maximal 25% zur Steuerschuld. Bei Falschangaben werden je nach Schwere Zuschläge von 20%, 40% oder 75% auf den verkürzten Steuerbetrag angewendet. All dies kann außergerichtlich abgewickelt werden und bei leichteren Fällen von Steuerhinterziehung, z.B. bei Fahrlässigkeit, die Verfahren vereinfachen.⁷¹ In Deutschland sollten diese Zuschläge an die Stelle der Bußgelder im Ordnungswidrigkeitsverfahren treten.

Hiermit können neben Privatpersonen auch Unternehmen, die Steuern verkürzen, stärker zur Rechenschaft gezogen werden. Dies ist wichtig, da in Deutschland bisher kein Unternehmensstrafrecht existiert.⁷² Ein weiterer Vorteil der Zivilstrafen, die auch in zahlreichen europäischen Ländern, beispielsweise Frankreich, angewendet werden, ist, dass bei Steuerprüfungen künftig nicht mehr über die Höhe des steuerlichen Mehrergebnisses verhandelt werden müsste, sondern um den anzuwendenden Prozentsatz des Aufschlags. Für viele Bürgerinnen und Bürger ist es unverständlich, warum Unternehmen, die Steuern verkürzt haben, nur einen Teil dieser Steuern nachzahlen müssen.

3.5.2 Ein umfassendes Risikomanagement schaffen

Beim Risikomanagement handelt es sich um ein Verfahren, mit dessen Hilfe das Risiko bestimmter Gruppen von Steuerzahlern, Steuern zu hinterziehen, festgestellt wird. Ziel ist es, die Prüfungs-

⁷¹ Vgl. Seer (2002).

⁷² Wir würden es allerdings begrüßen, wenn ein solches eingeführt würde, um so in Strafverfahren nicht nur die verantwortlichen Mitarbeiter zur Rechenschaft ziehen zu können. Es sind die Unternehmensstrukturen und -kulturen, die oft der eigentliche Grund für Korruption oder Steuerhinterziehung in einem Unternehmen sind. Auch für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität insgesamt wäre es sinnvoll, wenn es ein Unternehmensstrafrecht gäbe. Die Idee, den Reputationsschaden für Unternehmen zu erhöhen (Deutsche Steuerwerkschaft (DStG) 2007), wäre eine gangbare Alternative zu den Zivilstrafen. Wie genau dies umgesetzt werden sollte, wäre aber noch zu diskutieren.

wahrscheinlichkeiten so festzulegen, dass die verfügbaren personellen und finanziellen Mittel der Verwaltung optimal im Hinblick auf das Ziel der Bekämpfung von Hinterziehung eingesetzt werden.⁷³ Es geht darum, einen Algorithmus für ein elektronisches System zu entwickeln, das der Finanzverwaltung dabei hilft die Prüfungsauswahl zu treffen.

Für die Entwicklung eines umfassenden Risikomanagements müssen Daten einer übergeordneten, strategischen Ebene und einer operationalen, fallbezogenen Ebene zusammengeführt werden. Auf der übergeordneten Ebene geht es darum, sowohl Segmente der Wirtschaft – z.B. Großunternehmen, Klein- und mittelständische Unternehmen etc. – als auch bestimmte Steuerarten und ihr jeweiliges Risikopotenzial zu identifizieren und zu bewerten. Die notwendigen Informationen werden gewonnen aus den Daten zur Steuerbefolgung, hier also z.B. aus den Steuerlücken für verschiedene Steuern und Wirtschaftsbereiche. Sinnvoll ist auch eine Gruppierung der Risiken um Bereiche wie Umsatzsteuerbetrug, Schattenwirtschaft oder aggressive Steuerplanung.

Auf der operationalen bzw. fallbezogenen Ebene des Risikomanagements geht es darum, die Informationen über spezifische Steuerfälle zusammenzutragen, um so zu einer Beurteilung des Risikos der Nichtbefolgung zu gelangen. Die Daten werden mit modernen analytischen Verfahren, wie z.B. dem „Data Mining“, analysiert.⁷⁴ Die Bewertung der Risiken erfolgt sowohl auf der übergeordneten als auch der operationalen Ebene aufgrund der Konsequenz und der Wahrscheinlichkeit von Nichtbefolgung. Für den Steuerausfall würde also einfach die Ausfallwahrscheinlichkeit mit dem durchschnittlich zu erwartenden Ausfall multipliziert. Allerdings darf das Risi-

komanagementsystem trotzdem nicht alleine auf Aufkommensmaximierung ausgerichtet werden, sondern die Parameter müssen so gesetzt werden, dass die Gleichmäßigkeit der Besteuerung gewahrt werden kann.⁷⁵ Deshalb sollte auch das Risiko einer Überdeklaration berücksichtigt werden.

All dies verdeutlicht, dass der Aufbau eines effektiven Risikomanagements hoher Investitionen bedarf und nur auf zentraler Ebene, aber nicht etwa auf der Ebene der einzelnen Behörde, erfolgen kann. Es sollte deshalb eine zuständige Stelle für das gesamte Bundesgebiet geschaffen werden, die für die Entwicklung von Risikomanagementanalyse, von Maßnahmen, diese Risiken zu adressieren und für die Evaluation zuständig wäre. Außerdem könnte diese Stelle mit wissenschaftlicher Begleitforschung zu Steuerbefolgung und Steuerhinterziehung befasst werden, um für die Zukunft effektivere Methoden zu entwickeln. Die Ergebnisse können dann auch zur Verbesserung von Gesetzgebung und Verwaltungsorganisation dienen.

Auf der Ebene des einzelnen Finanzamts sollte mit dem Risikomanagementsystem gearbeitet werden und die Prüfungsauswahl mithilfe des Systems erfolgen. Kein noch so gutes Fallauswahlssystem kann jedoch Praxiswissen und Erfahrung vollständig ersetzen. Dies soll es auch gar nicht. Es soll vielmehr die Finanzämter bei ihrer Arbeit unterstützen. Ein Fehler wäre es deshalb, die Finanzämter zu verpflichten, strikt nach solchen Auswahlssystemen vorzugehen. Es sollten vor Ort noch weitere Beurteilungen erfolgen, die dazu führen können, dass Fälle geprüft werden, die vom System keinen hohen Risikowert zugewiesen bekommen und umgekehrt.⁷⁶ Gleichzeitig sollten die Erfahrungen aus der Praxis um-

73 Dieser Abschnitt beruht, soweit nichts anderes erwähnt, im Wesentlichen auf OECD (2004b). Dort finden sich auch die erwähnten Beispiele.

74 Dafür braucht es aber eine fortgeschrittene EDV und den Einsatz von Experten für solche Verfahren. Über beides verfügt die Steuerverwaltung derzeit nicht. Wie schon mehrfach eingefordert, sollte die Finanzverwaltung im Bereich der EDV besser ausgestattet werden. Externe Expertise sollte zur Entwicklung des Systems hinzugekauft werden.

75 Dabei sollte auch der Steuerhistorie des Betroffenen große Bedeutung zukommen. Die Wahrscheinlichkeit, geprüft zu werden, sollte für Steuerpflichtige mit einer problematischen Steuergeschichte und willentlicher Nichtbefolgung höher ausfallen als bei ehrlichen Steuerzahlern. Wenn ein Steuerpflichtiger andererseits freiwillig transparenter ist als das Gesetz vorschreibt, z.B. indem er Dritte ermächtigt, dem Finanzamt automatisch Besteuerungsdaten mitzuteilen, muss dies dazu führen, dass er als ein geringeres Risiko eingeschätzt wird. Ehrliche Steuerzahler sollen nicht unnötig mit Befolgungskosten belastet werden, unehrliche aber umso konsequenter verfolgt werden.

76 Für unterschiedliche Methoden der Prüfungsauswahl mit genauerer Betrachtung der automatischen Fallauswahl siehe OECD (2004b).

fangreich berichtet werden, um die Evaluierung des Risikomanagementsystems zu ermöglichen und es kontinuierlich zu verbessern.

Die Transparenz der Verwaltung macht vor den Algorithmen der Prüfungsauswahlssysteme notwendigerweise halt. Selbstverständlich würde es alle Anstrengungen konterkarieren, wenn der Steuerzahler sich selbst mit Hilfe der verwendeten Daten ausrechnen könnte, ob er geprüft wird oder nicht, da er sich in diesem Fall perfekt an die Systeme anpassen könnte. Die groben Leitlinien des praktizierten Risikomanagements sollten der Öffentlichkeit hingegen unbedingt bekannt gegeben werden, um das Verständnis und die Unterstützung für die Verwaltung zu stärken und der Bevölkerung die Anstrengungen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung näher zu bringen.

3.5.3 Aggressive Steuerplanung frühzeitig erkennen und wirksam bekämpfen

Neben der Verbesserung des Strafrechtes und der Einführung eines effektiven Risikomanagements ist es notwendig, dem Bereich der aggressiven Steuerplanung und -gestaltung besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Aggressive Steuerplanung liegt vor, wenn Steuerzahler artifizielle juristische Konstruktionen für ihre Transaktionen wählen, die steuermindernd wirken. Sie entsprechen zwar dem Buchstaben, nicht aber dem Geist der Gesetze. Die aggressive Steuerplanung hat sich in den letzten Jahren weltweit zu einem attraktiven Geschäftsmodell entwickelt. Steuerplanungsprodukte werden von Steuerberatungsgesellschaften und in der Form von strukturierten Finanzprodukten auch von Banken angeboten. Es ist deshalb notwendig, neue Instrumente zu deren Bekämpfung zu entwickeln.⁷⁷

Deutschland verfügt über eine Vorschrift zum Gestaltungsmissbrauch (§ 42 Abgabenordnung), die das Ausnutzen von Regelungen ausschließlich zu Steuerminimierungszwecken verbietet. Diese Regel ist sinnvoll, reicht aber nicht aus, weil die Verwaltung eben nur ex post, d. h.

nachdem die Steuerzahler die Gestaltung bereits unternommen haben, aktiv werden kann. Es handelt sich bei der Steuergestaltung um ein Hase-und-Igel-Spiel, bei dem die Steuerverwaltung meistens der Hase ist.

Dieser Nachteil der Finanzverwaltung ließe sich aber durch die Einführung einer Melde- und Genehmigungspflicht für Steuerplanungsmethoden beheben. So wie es auch in Kanada, Südafrika, Großbritannien und den USA üblich ist, sollten die Anbieter dieser Produkte verpflichtet werden, sie vor Markteinführung anzuzeigen und registrieren zu lassen. In Großbritannien erhalten die Produkte dann eine Registrierungsnummer, die jedem Kunden angegeben werden muss. In Deutschland könnten die Produkte vom Bundeszentralamt für Steuern einer steuerrechtlichen Bewertung unterzogen werden. Diese Bewertung sollte den Charakter eines Verwaltungsakts haben und damit für die Steuerverwaltung Bindungswirkung entfalten. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, müsste ein entsprechendes Kompetenzzentrum beim Bundeszentralamt geschaffen werden, welches die Arbeitsweise der Branche versteht und nachvollziehen kann. Die Anbieter derjenigen Produkte, die genehmigt worden sind, sollten außerdem verpflichtet werden, diese Geschäfte den Steuerbehörden im automatischen Datenaustausch zu melden. Dabei müssten lediglich die Registriernummern, die Steuernummern der Kunden und die Höhe des Engagements übermittelt werden. Zusätzlich sollten bestimmte Werbepraktiken für Steuerplanungsprodukte verboten werden.⁷⁸ Wichtig wäre es auch, mit den Verwaltungen anderer Länder in einen Informationsaustausch über angemeldete Steuerplanungsmethoden zu treten (siehe 4.1.3).

Dieses Verfahren ermöglicht nicht nur eine bessere Regulierung der aggressiven Steuerplanung, sondern es kommt auch den Steuerzahlern zugute. Die Registrierung und die Bekanntgabe der Bewertungen des Bundeszentralamtes würden frühzeitig Transparenz und Rechtssicherheit herstellen. Gerade Großunternehmen sind nicht nur

⁷⁷ Die Ausführungen dieses Kapitels beruhen im Wesentlichen auf OECD (2008c).

⁷⁸ So machen Steuerberatungsfirmen oft Versprechungen, die effektiven Steuersätze auf ein bestimmtes Niveau zu drücken, und diese Sätze werden anschließend zur Erfolgsbewertung von Firmen verwendet.

an niedrigen Steuerzahlungen interessiert, sondern auch daran, so früh wie möglich Klarheit über die Höhe ihrer Steuerlast zu haben und Rechtsunsicherheiten sowie imageschädigende Auseinandersetzungen mit den Finanzbehörden zu vermeiden. Für kleinere Unternehmen und Privatpersonen, die gutgläubig auf die aggressive Werbung der Steuerplaner hereingefallen sind, können nachträglich festgesetzte erhöhte Steuerzahlungen die wirtschaftliche Existenz bedrohen, während Schadenersatz vom Anbieter nur schwer juristisch durchsetzbar ist. Etwaig verbleibende rechtliche Auseinandersetzungen – da es sich um einen förmlichen Verwaltungsakt handelt, haben die Anbieter der Produkte selbstverständlich Klagerecht – werden auf die Ebene Bundeszentralamt gegen Anbieter von Steuerstellungsprodukten verlagert. Dadurch werden viele kleine Rechtsstreitigkeiten und Verfahren zwischen Finanzämtern und Steuerzahlern überflüssig und die Verfahrenskosten können erheblich gesenkt werden.

Viele Finanzprodukte bergen nicht nur steuerliche, sondern auch andere Risiken. Die aktuelle Finanzkrise zeigt, dass Transparenz und Verbraucherschutz im Bereich von Finanzprodukten in Deutschland unterentwickelt sind und die Risiken der Finanzprodukte oft unerkannt und verborgen bleiben. Um doppelte Arbeit zu ersparen und Synergien zu gewährleisten, wäre es deshalb sinnvoll, die Einschätzung dieser Produkte gemeinsam vom Bundeszentralamt für Steuern und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) durchführen zu lassen, um alle Aspekte eines Finanzprodukts in einem einzigen Verwaltungsakt zu bewerten und zu veröffentlichen.

3.5.4 „Tax Whistleblowers“ schützen und fördern

Manche gesetzwidrige Verhaltensweise und Unregelmäßigkeit kann nur durch „insider“ aufgedeckt werden. Man nennt Personen, die sich zur

Offenlegung von illegalem Verhalten z.B. in einem Betrieb, dem sie selbst angehören, bereit erklären, „Whistleblower“ (wörtlich übersetzt: „Pfeifenbläser“). In der Wirtschaftskriminalitäts- und Korruptionsforschung ist deren große Bedeutung schon seit langem akzeptiert.⁷⁹ Aber auch im Kampf gegen Steuerhinterziehung und -vermeidung können sie eine wichtige Rolle spielen. Ein entsprechendes Verhalten soll deshalb gefördert und geschützt werden.

Die Steuerverwaltung der USA hat ein spezielles Programm, das die Meldung von Steuerhinterziehung fördern soll. Zielgruppen sind z.B. Arbeitnehmer, denen in ihren Unternehmen Verbrechen wie doppelte Kontenführung, versteckte Transaktionen und geheime Bank- und Auslandsgeschäfte bekannt werden. In Deutschland wird die Meldung von Steuerstraftaten durch die Regelung der anonymen Anzeige gefördert. Vergleichbare Anonymitätssicherungen existieren in fast allen Ländern. Das US-Programm geht aber darüber hinaus, indem für Hinweise, die zur Aufdeckung von Steuerhinterziehung führen, Prämien gezahlt werden, die prozentual an den hinterzogenen Steuerbetrag gekoppelt werden.⁸⁰ Auch Korea verwendet ein ähnliches Verfahren.⁸¹ Auch in Deutschland könnte ein solches System sinnvoll sein. Die Voraussetzungen wären allerdings, dass die deutsche Öffentlichkeit ein derartiges Verfahren – möglicherweise nach einer anfänglichen Kampagne – akzeptiert. In Deutschland existiert die nötige Transparenzkultur noch nicht. Es stünde deshalb zu befürchten, dass Whistleblower als Denunzianten verunglimpft würden. Daher sollten Prämien für Steuer-Whistleblower ggf. erst in einer fortgeschrittenen Stufe einer Transparenzinitiative eingeführt werden. Außerdem sollte das Programm wie in den USA auf wichtige Fälle von Steuerhinterziehung begrenzt werden und eindeutige Hinweise beigebracht werden müssen. So kann verhindert werden, dass die Verwaltung unnötig mit Meldungen befasst wird, die z.B. persönlichen Rachemotiven entspringen und einer realen Grundlage entbehren.

⁷⁹ Siehe z.B. Transparency International (2007).

⁸⁰ Bei Fällen von schwerwiegender Steuerhinterziehung im großen Umfang zahlt der Internal Revenue Service (IRS) zwischen 15 und 30% der hinterzogenen Steuer als Prämie an die Whistleblower. Siehe <http://www.irs.gov/compliance/article/0,,id=180171,00.html>.

⁸¹ Hier können die Belohnungen allerdings 91 000 Dollar nicht übersteigen (OECD 2004b, 31).

4. Die internationale Dimension steuerlicher Transparenz

Die Probleme der Steuerhinterziehung und -vermeidung lassen sich nicht alleine im nationalen Rahmen lösen. Unter den Bedingungen globalisierter Märkte eröffnen sich multinationalen Unternehmen und Privatpersonen Möglichkeiten, Steuern zu hinterziehen oder zu vermeiden, indem sie die Tatsache ausnutzen, dass sich die Steuersysteme der Staaten unterscheiden. Egal, ob es um die einfache Eröffnung eines Bankkontos oder die Schaffung komplexer juristischer Konstruktionen im Ausland geht, das Ergebnis ist das Gleiche: Sie kommen in den Genuss besonders niedriger ausländischer Steuersätze und können „Steuerarbitrage“ zwischen verschiedenen Ländern betreiben, ohne ihren Wohnsitz zu verändern. Eine politische Transparenzinitiative muss deshalb der internationalen Verflechtung Rechnung tragen und eine deutlich intensivere internationale Kooperation etablieren.

Ermöglicht wird die internationale Steuerhinterziehung und -vermeidung durch Steuerparadiese, die ausländischen Anlegern extrem niedrige oder Nullsteuersätze und ein striktes Bankgeheimnis anbieten. Sie weigern sich außerdem, mit anderen Staaten Informationen über ausländische Steuerzahler auszutauschen oder tun dies nur unter sehr restriktiven Bedingungen. Weltweit gibt es, je nachdem welcher Informationsquelle man folgt, zwischen 40 und 72 Staaten oder Territorien, die sich als Steuerparadiese positioniert haben. Es handelt sich meist um kleine Staaten, die kaum die Bevölkerungszahl deutscher Mittelstädte erreichen.⁸² Die quantitativen Ausmaße des Problems sind erheblich. Es wird geschätzt, dass weltweit zwischen fünf und elfein-

halb Billionen US Dollar in Steuerparadiesen gelagert sind.⁸³ Dies entzieht den anderen Staaten die Finanzierungsgrundlage für deren öffentliche Leistungen bzw. zwingt sie, die steuerehrlichen Bürgerinnen und Bürger, insbesondere die Mittelschicht, stärker zu belasten. Vor allem die ärmsten Länder der Welt leiden unter der Kapitalflucht. Nach neueren Schätzungen gehen den Entwicklungsländern jährlich mindestens 850 Milliarden Dollar verloren.⁸⁴ Das ist mehr als sie durch öffentliche Entwicklungshilfe erhalten.

Das Geschäftsmodell der Steuerparadiese beruht auf bewusst hergestellter Intransparenz. Weil die Steuerbehörden der Heimatländer der Steuerflüchtlinge nichts über die in den Steuerparadiesen angelegten Gelder in Erfahrung bringen können, können sie sie auch nicht angemessen besteuern. Deshalb ist es dringend notwendig, dass die Steuerparadiese gegenüber den Steuerbehörden anderer Länder Transparenz darüber herstellen, wer dort wie viel investiert hat.

Grundsätzlich gilt, dass sich das Problem nur durch gemeinsame Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft effektiv lösen lässt, weil es ansonsten immer Möglichkeiten geben wird, die Regulierung zu umgehen. Allerdings sind sich die so genannten Hochsteuerländer in der Vergangenheit nicht einig gewesen in ihrer Politik gegenüber den Steuerparadiesen. Zwar haben die Regierungen der großen Industrieländer einerseits ein Interesse daran, Steuerflucht zu verhindern, andererseits haben sie aber das „Offshore“-Phänomen teilweise bewusst genutzt, um ihren international agierenden Firmen Wettbewerbsvorteile wie die Freiheit von Regulierung und Zu-

⁸² Dharmapala und Hines (2006) schätzen die Zahl der Steuerparadiese auf 40. Das Tax Justice Network (2005, 27) zählt 72 Steuerparadiese.

⁸³ Jeffrey Owens (2007), der Direktor der OECD Steuerabteilung, schätzt die Summe auf fünf bis sieben Billionen US Dollar. TJN (2005, 5) geht von bis zu 11,5 Billionen US Dollar aus. Wenn man eine durchschnittliche Rendite von 5 Prozent und einen (moderaten) Steuersatz von 25 Prozent zu Grunde legt, ergäben sich bei einer Kapitalsumme von 6 Billionen US Dollar verlorene Steuereinnahmen von jährlich 75 Mrd. US Dollar in den Heimatländern.

⁸⁴ Global Financial Integrity (2008).

gang zu günstigem Kapital gegenüber anderen Industrieländern zu verschaffen.⁸⁵ Außerdem haben manche OECD-Regierungen ebenfalls regulatorische und steuerliche Sonderzonen in ihren eigenen Hoheitsbereichen zugelassen oder befördert.⁸⁶ Exemplarisch ist hier die Rolle der beiden Finanzzentren London und New York zu nennen.⁸⁷ Die Politik ist also in vielen Fällen der von Margaret Thatcher ausgegebenen Devise „If you can't beat them, join them“ gefolgt.⁸⁸

Dies ist der wichtigste Grund, warum die bisherigen Initiativen verschiedener internationaler Organisationen zur Regulierung der Steueroasen bisher zu unzureichenden Ergebnissen geführt haben. Das Thema ist auf globaler Ebene federführend von der OECD behandelt worden. Regional ist auch die EU aktiv geworden. Steuerparadiese sind aber auch wegen anderer Missstände ins Visier der Staatengemeinschaft geraten. Um Geldwäsche kümmert sich die bei der OECD angesiedelte „Financial Action Task Force against Money Laundering“ (FATF). Die Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), der Internationale Währungsfond (IWF) und das „Financial Stability Forum“ (FSF) nehmen die Offshore-Zentren unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der internationalen Finanzmarktstabilität ins Visier. Steuer- bzw. Regulierungs-oasen, wie sie in diesem Zusammenhang auch genannt werden⁸⁹, können z. B. genutzt werden, um außerbilanzielle Geschäfte zu tätigen und so Kapitaldeckungsvorschriften zu umgehen. Entsprechende Aktivitäten haben einen bedeutenden Beitrag zur Entstehung der aktuellen Finanzkrise geleistet.⁹⁰ Alle diese Initiativen haben bisher kaum Erfolge erzielen können. Zum einen setzen sie großenteils auf „weiche“ Mechanismen wie das Aufstellen von Empfehlungen und unverbindlichen Selbstverpflichtungen durch die Steuerparadiese. Auch ist es bisher nicht gelungen, über die verschiedenen

Politikfelder hinweg eine einheitliche Politik gegenüber den Steuerparadiesen zu formulieren.⁹¹

Deshalb ist es notwendig, dass alle Regierungen der großen Industrieländer ihre teilweise scheinheilige Haltung gegenüber Steuerparadiesen aufgeben. Wir fordern zunächst eine neue internationale Großoffensive gegen Steuerparadiese, die die verschiedenen Themen verzahnt (4.1). Zentrale Maßnahme muss die Einführung schärferer und verbindlicher Transparenzstandards sein, die die Steuerparadiese in ein multilaterales System des automatischen Informationsaustausches einbezieht (4.1.1). In der europäischen Zinsbesteuerungsrichtlinie ist dies bereits verwirklicht. Sie bietet deshalb einen guten Anknüpfungspunkt und sollte in ihrem Geltungsbereich deutlich ausgeweitet werden (4.1.2). Schließlich muss die administrative Zusammenarbeit der Steuerbehörden intensiviert werden (4.1.3). Damit die Durchsetzung strengerer Standards gelingt, müssen die großen Industrieländer bereit sein, sie im Zweifel auch mit Sanktionen durchzusetzen (4.2). Wichtige Sanktionsmaßnahmen sind international koordinierte Quellensteuern (4.2.1) und die Modernisierung von Doppelbesteuerungs- und Informationsaustauschabkommen (4.2.2). Auch müssen im Außensteuerrecht unilaterale Abwehrmaßnahmen gegen Steuerflucht verschärft werden (4.2.3). Der Kampf gegen internationale Steuerflucht sollte aber nicht nur mit Hilfe des Steuerrechts geführt werden, sondern sich auch anderer Regulierungsinstrumente bedienen (4.3). Es sind Bilanzierungsregeln einzuführen, die die Gewinne und Verluste von multinationalen Unternehmen nach Ländern unterteilt ausweisen (4.3.1) und die regelgerechte und angemessene Zahlung von Steuern muss Teil der sozialen Unternehmensverantwortung („Corporate Social Responsibility“) werden (4.3.2).

85 Vgl. z.B. die Geschichte des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen den USA und den Niederländischen Antillen bei Papke (2000).

86 Siehe z.B. die Diskussion der Entstehung des Euromarktes bei Picciotto (2007) und Palan (2003).

87 Sie werden vom Tax Justice Network als Steuerparadiese geführt (TJN 2005, 23).

88 Zitiert nach Eden (1998, 659).

89 Meistens sind Steuerparadiese gleichzeitig auch Regulierungs-oasen. Dies gilt aber nicht immer. Die Schweiz beispielsweise ist wegen ihres Bankgeheimnisses eine Steueroase, verfügt aber nicht über besonders laxen Regulierungen im Banken- und Finanzsektor.

90 Näher dazu Troost und Liebert (2009).

91 TJN (2008, 73) und Murphy (2008).

Bevor wir zur Vorstellung dieser Maßnahmen kommen, muss zunächst auf eine wichtige Beschränkung hingewiesen werden. Durch die Herstellung von Transparenz zwischen Staaten lassen sich nämlich nicht alle Probleme der internationalen Steuerpolitik lösen. Insbesondere löst sie nicht das Problem des Steuerwettbewerbs zwischen Staaten. Solange die Steuersysteme verschiedener Länder extrem unterschiedlich bleiben, bestehen einerseits große Anreize zur internationalen Steuerplanung auf Seiten der Steuerzahler und andererseits ein Anreiz für die Regierungen, diesen attraktive Angebote zu machen – sprich ihnen niedrige Steuersätze anzubieten und es ihnen zu ermöglichen, in ihrem Land Briefkastenfirmen zu eröffnen, um dort Steuerresidenz zu erlangen. Eine effektive Regulierung des Steuerwettbewerbs erfordert deshalb die Harmonisierung bestimmter Besteuerungsregeln. Dabei geht es nicht um eine vollständige Harmonisierung aller Steuersysteme, sondern es reicht auch eine partielle Harmonisierung bestimmter Elemente des Steuersystems, z.B. eine international verbindliche Einigung auf ein Mindestmaß an realer ökonomischer Aktivität, das notwendig ist, damit einem Staat das Besteuerungsrecht zugesprochen wird. Ein weitergehender Vorschlag wäre die internationale Einführung einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage mit Formelallokation. Dies scheint auf globaler Ebene utopisch, wird aber für die EU diskutiert. Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat sich in diese Debatte mit einem Vorschlag eingebracht, der zusätzlich zu der gemeinsamen Bemessungsgrundlage auch Mindeststeuersätze vorsieht.⁹² Allerdings ruhen die Verhandlungen derzeit, weil es Widerspruch aus denjenigen EU-Mitgliedsstaaten gibt, die bisher vom Steuerwettbewerb profitieren.⁹³

Angesichts der beträchtlichen politischen Widerstände gegen eine partielle Harmonisierung des Steuerrechts beschränken wir uns im Folgenden auf Maßnahmen zur Herstellung von internationaler Transparenz.⁹⁴ Auch wenn sie nicht alle Schwierigkeiten der internationalen Besteuerung lösen kann, sollte sich der Fokus der politischen Bemühungen in einem ersten Schritt darauf richten, weil die Herstellung von Transparenz, wie wir insbesondere im Abschnitt 4.3 argumentieren werden, auch einen Beitrag dazu leisten kann, weitergehende Schritte zur partiellen Harmonisierung zu befördern.

4.1 Effektive internationale Transparenzstandards durchsetzen

Zuletzt sind vermehrt politische Initiativen gegen Steuerparadiese angekündigt worden. US-Präsident Barack Obama, der zusammen mit Senator Carl Levin den „Stop Tax Haven Abuse Act“⁹⁵ verfasste, hat wiederholt angekündigt, die Steuerparadiese austrocknen zu wollen. Peer Steinbrück hat Liechtenstein und der Schweiz gedroht, dass er zu unilateralen steuer-, finanz- und zollrechtlichen Abwehrmaßnahmen greifen werde, wenn es nicht zu Fortschritten beim Informationsaustausch komme.⁹⁶ Vor allem hat die Weltfinanzkrise dazu beigetragen, dass dem Problem der Steuerparadiese eine hohe Bedeutung auf der politischen Agenda zukommt.⁹⁷ Die G-20 haben auf ihren Gipfeltreffen erklärt, dass sie eine bessere Regulierung der Steuerparadiese anstreben.

Diese gestiegene politische Aufmerksamkeit muss genutzt werden, um eine neue, groß angelegte internationale Initiative zur Schließung von

92 Uhl und Rixen (2007).

93 Faith (2008). Für eine ausführliche Darstellung der Bemühungen um eine Regulierung des Steuerwettbewerbs in der Europäischen Union siehe Genschel (2002) und Genschel/Rixen/Uhl (2007).

94 Dadurch fällt auch ein Themenkomplex aus unseren Betrachtungen heraus, der in der letzten Zeit vermehrt Aufmerksamkeit erhalten hat, nämlich die schädlichen Folgen der Existenz von Steuerparadiesen für Entwicklungsländer. Zur Behebung dieses Problems können die Maßnahmen, die wir hier diskutieren, natürlich einen Beitrag leisten. Allerdings gibt es eine ganze Reihe weiterer Maßnahmen, nämlich insbesondere die Stärkung der Steuerverwaltungen in den Entwicklungsländern, auf die wir hier nicht eingehen. Diese Themen spielen eine große Rolle im Rahmen des „Financing for Development“ Prozesses der UNO (<http://www.un.org/esa/ffd>). Auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit ist auf diesem Feld tätig. Siehe http://www.bmz.de/de/presse/reden/ministerin/2008/september/rede_20080930.html (zuletzt aufgerufen am 23. April 2009).

95 <http://levin.senate.gov/newsroom/supporting/2007/PSI.OffshoreTaxBill.021707.pdf> (zuletzt aufgerufen am 23. April 2009).

96 Schönwitz (2008).

97 Vgl. z.B. Elliott (2008), Houlder (2008).

Steueroasen ins Leben zu rufen, die die Themen Steuerflucht, Finanzmarktstabilität und Geldwäsche gemeinsam aufgreift und nach integrierten Lösungen sucht. Normativ erstrebenswert wäre eine Angliederung an die Vereinten Nationen, die sich dem Thema Steuer- und Kapitalflucht bereits angenommen haben und Vorschläge zur Schaffung einer „International Tax Organisation“ gemacht haben.⁹⁸ Allerdings ist der Vorteil der UN, dass dort nämlich alle Nationen vertreten sind, gleichzeitig auch ihr Nachteil. Es ist schwierig, bei so vielen Mitgliedern die großen Interessensunterschiede zu überwinden. Deshalb wäre zu überlegen, ob nicht der IWF eine größere Rolle spielen kann. Im Unterschied zur OECD, die wegen ihrer Expertise in Sachen Steuern ebenfalls in Frage käme, besteht im IWF eher die Möglichkeit, zu verbindlichen Regelungen zu kommen und diese ggf. mit Sanktionsandrohungen zu verbinden.⁹⁹ Vor allem könnte innerhalb des IWF eine bessere Verzahnung mit den anderen Regulierungszielen Finanzstabilität und Verhinderung von Geldwäsche erreicht werden. Problematisch ist, dass der IWF bei vielen Entwicklungs- und Schwellenländern wegen seiner Rolle in früheren Krisen und seinen oft falschen Politikempfehlungen keinen guten Ruf genießt. Ein grundsätzlich reformierter IWF, auch darüber wird ja im Zuge der Finanzkrise diskutiert¹⁰⁰, wäre aber ein sinnvoller institutioneller Ort für eine integrierte Initiative.

Allerdings sieht es derzeit nicht so aus, als würde es zu einer groß angelegten und über verschiedene Politikfelder integrierten Initiative kommen. Zwar haben sich die G-20 auf ihren Gipfeltreffen im November 2008 und im April 2009 prominent mit dem Thema Steueroasen auseinandergesetzt, die gefassten Beschlüsse laufen aber darauf hinaus, bestehende Initiativen weiterzuentwickeln. Angesichts dessen muss aber zumin-

dest sichergestellt werden, dass die bestehenden Initiativen gut miteinander verzahnt werden. Zum einen ist der Tatbestand der Steuerhinterziehung mit in die Kriterien der FATF aufzunehmen. Banken wären dann verpflichtet, Kunden zu melden, die sie der Steuerhinterziehung verdächtigen – so wie sie es jetzt schon im Falle des Verdachts der Geldwäsche tun müssen. Zum anderen sollten auch die Standards des FSF¹⁰¹, das zusätzliche Mitgliedsländer aufnehmen sollte, Mindeststandards in Bezug auf die Steuerkooperation festlegen. Auch die Berichte des IWF und der Weltbank zur Evaluierung internationaler Finanzzentren sollten die Einhaltung dieser Standards einbeziehen.¹⁰²

In den folgenden beiden Abschnitten machen wir Vorschläge, wie bestehende Politikinitiativen weiterentwickelt werden müssen, um zu einer effektiveren Bekämpfung von Steuerflucht beizutragen. Wir behandeln zunächst die OECD-Standards für Transparenz und Informationsaustausch (4.1.1) und anschließend die EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie (4.1.2). Unterhalb dieser intergouvernementalen politischen Initiativen gibt es eine internationale Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen, der wir uns im Abschnitt 4.1.3 zuwenden, wo wir den Ausbau des „Joint International Tax Shelter Information Center (JITSIC)“ vorschlagen.

4.1.1 Informationsaustausch muss automatisch erfolgen

Der Schlüssel zur Bekämpfung der Steuerflucht in Steueroasen liegt in der Durchsetzung von verbindlichen Standards der Transparenz und des Informationsaustausches. Im Rahmen des OECD-Projekts gegen schädliche Steuerpraktiken führen OECD-Länder und Steuerparadiese einen Dialog über die Festlegung von Standards für Transpa-

98 United Nations (2001). Im so genannten „Monterrey Consensus“ (United Nations 2002) ist diese Forderung allerdings nicht mehr enthalten. Dennoch findet sich auch darin der Aufruf zur Intensivierung der internationalen Steuerkooperation.

99 Derzeit kann der IWF natürlich nur seine Schuldnerländer zu bestimmten Reformen zwingen. Es scheint aber leichter, die Kompetenzen des IWF gegenüber Steuerparadiesen auszuweiten, als die der OECD, die sich lediglich als Forum zur Entwicklung unverbindlicher Empfehlungen versteht.

100 Vgl. z.B. Bossone (2009).

101 Siehe http://www.fsforum.org/cos/key_standards.htm (zuletzt aufgerufen am 23. April 2009).

102 Für einen Überblick siehe IMF/World Bank (2005).

renz und Informationsaustausch und es werden die nationalen Regeln und internationalen Vereinbarungen in den verschiedenen Jurisdiktionen evaluiert.¹⁰³ Es wird beispielsweise danach gefragt, ob in einem Land ein Bankgeheimnis besteht, ob es vorgeschrieben ist, die Identität von Anlegern bzw. Eigentümern von Stiftungen, Zweckgesellschaften oder Unternehmen zu dokumentieren und den nationalen Steuerbehörden Zugriff auf diese Informationen zu gewähren, oder sie diese zumindest dann erlangen können, wenn eine spezifische Anfrage einer ausländischen Steuerbehörde erfolgt.¹⁰⁴ Das Ziel ist es, durch diesen 'peer review' die Finanzzentren dazu zu bewegen, ihre Bereitschaft zum Informationsaustausch zu erhöhen. Allerdings sind die Standards nicht verbindlich, sondern die Steuerparadiese können selbst entscheiden, welche Änderungen in ihrem eigenen Interesse sind und ob sie diese vornehmen.¹⁰⁵

Auch wenn von den 41 Jurisdiktionen, die auf einer von der OECD im Jahre 2000 erstellten schwarzen Liste standen, Anfang 2009 nur noch drei als unkooperativ bezeichnet wurden (Andorra, Liechtenstein und Monaco), sind die tatsächlichen Ergebnisse des bisherigen Prozesses unzureichend. Es gibt immer noch viele Länder, in denen die Steuerbehörden keinen ausreichenden Zugriff auf Bankinformationen ihrer Bürger haben. In 3 Ländern können die Behörden sich unter keinen Umständen Zugriff verschaffen, in 17 weiteren Ländern, darunter Andorra, Österreich, Luxemburg und der Schweiz, geht dies nur unter sehr restriktiven Vorgaben, z.B. muss das Vergehen, dessen die Person beschuldigt ist, auch im jeweiligen Land strafbar sein.¹⁰⁶ Da in diesen Ländern häufig eine sehr enge Definition von Steuerhinterziehung gilt, nach der sie beispielsweise nur dann vorliegt, wenn den Behörden ge-

fälschte Dokumente vorgelegt wurden, stellt dies ein wichtiges Hindernis dar. Außerdem gibt es immer noch viele Länder, die es ermöglichen, Holdings, Anstalten oder Stiftungen („trust“) unter ihrer Jurisdiktion zu errichten und keine Möglichkeit haben, Zugriff auf Informationen über die natürliche Person, die letztlich Eigentümer des Vehikels ist, zu erlangen.¹⁰⁷ Wenn die Behörden aber nicht einmal für ihre eigenen Zwecke Zugriff zu den Informationen über Investoren haben, dann können sie sie auch nicht mit anderen Behörden tauschen.

Hinzu kommt, dass der Informationsaustausch, auf den man sich innerhalb des OECD-Projektes einigen konnte, erhebliche Defizite aufweist. Er soll auf der Grundlage bilateraler Informationsaustauschabkommen („Tax Information Exchange Agreements – TIEA“), die einen Informationsaustausch auf spezielle Anfrage vorsehen, erfolgen. Informationen werden nur bereit gestellt, wenn der anfragende Staat einen begründeten Anfangsverdacht und genaue Angaben darüber, wonach gesucht wird, vorweisen kann. Wie aber gelangt man an entsprechendes Material, wenn die Steuerparadiese ansonsten die Vertraulichkeit über ihre Kunden wahren? Informationsaustausch kann nur dann effektiv sein, wenn er automatisch erfolgt, was aber gerade nicht vorgesehen ist.¹⁰⁸ Abgesehen davon waren bis zum Frühjahr 2009 erst ca. 60 solcher Abkommen abgeschlossen worden. Elf Steuerparadiese hatten keinerlei TIEAs und Deutschland hatte erst vier solcher Verträge abgeschlossen.¹⁰⁹

Inzwischen hat die OECD begonnen, wie von den G-20 gewünscht, ihre Bemühungen zur Regulierung der Steuerparadiese zu intensivieren. Am 3. April wurde eine neue Liste unkooperativer Staaten veröffentlicht, die sich entweder noch gar nicht zu den OECD-Standards bekannt haben

103 Das OECD Projekt war 1998 mit einem breiteren Mandat als lediglich der Entwicklung von Standards für den Informationsaustausch gestartet. Es wurde aber in der Folge in seinem Anspruch beschnitten (vgl. z.B. Rixen 2006).

104 OECD (2006d, 9-14).

105 Vgl. z.B. Sharman (2006, 72-75).

106 OECD (2008b, 14-16).

107 Vgl. Owens (2006) und Bilsdorfer (2005, 156-8).

108 Sullivan (2007, 332-4).

109 OECD (2008b) und http://www.oecd.org/document/7/0,3343,en_2649_33767_38312839_1_1_1_1,00.html (zuletzt aufgerufen am 3. März 2009). Die Mehrzahl der TIEAs, nämlich 36, haben die USA abgeschlossen, die bereits seit den 1980er Jahren ähnliche Abkommen mit karibischen Steuerparadiesen hatten.

(„schwarze Liste“) oder zwar erklärt haben, dass sie die Standards anerkennen würden, aber noch keine konkreten Schritte zu deren Umsetzung unternommen haben („graue Liste“). Allerdings war die schwarze Liste bereits nach wenigen Tagen leer, weil die vier betroffenen Länder (Costa Rica, Malaysia, Philippinen und Uruguay) unmittelbar erklärten, dass sie sich in Zukunft an die Standards halten wollten und somit auf die graue Liste verschoben wurden, auf der 42 Staaten stehen.

Begrüßenswert an dieser Entwicklung ist, dass nun immerhin nicht mehr mit zweierlei Maß gemessen wird, sondern auch OECD-Mitglieder wie die Schweiz und Luxemburg auf der grauen Liste vertreten sind, und sich bereit erklärt haben, in Zukunft Informationsaustausch mit ausländischen Steuerbehörden zu ermöglichen. Trotzdem sind die bisher angekündigten Maßnahmen unzureichend. Insbesondere soll der Informationsaustausch, zu dem sich die Staaten verpflichten, weiterhin lediglich auf Anfrage und auf der Basis bilateraler Abkommen erfolgen.¹¹⁰

Um Wirksamkeit zu entfalten, müssen die OECD-Standards verschärft werden. Der Informationsaustausch muss automatisch erfolgen und nicht lediglich auf spezifische Anfrage. Dies sollte möglichst in elektronischer Form geschehen.¹¹¹ Er sollte multilateral vereinbart werden. Hierzu könnte die bereits seit 1988 bestehende multilaterale Konvention zum Informationsaustausch des Europarates und der OECD ausgebaut werden.¹¹² Außerdem muss die Verbindlichkeit der Standards erhöht werden, d.h. alle Länder, die sie nicht umsetzen, müssen mit vorher definierten Sanktionen rechnen. Derzeit wird zwar mit Sanktionen gedroht, spezifiziert sind diese aber noch nicht.

4.1.2 Ausweitung der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie

Dass die Forderung nach einem automatischen Informationsaustausch durchsetzbar ist, beweist die Europäische Union. Die am 1. Juli 2005 nach 35 Jahren harter Verhandlungen in Kraft getretene *EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie* sieht einen automatischen Informationsaustausch zwischen allen 25 EU-Ländern und 15 weiteren Staaten oder Jurisdiktionen außerhalb der EU über die Zinseinkommen ausländischer Anleger vor. Einige Staaten (darunter Belgien, Österreich, Luxemburg, Liechtenstein, Schweiz und einige kleinere Inseln), die zum Informationsaustausch nicht bereit waren, erheben stattdessen eine Quellensteuer auf die Einkommen von Ausländern und überweisen drei Viertel der Einnahmen an die jeweiligen Heimatländer. Andere Steuerparadiese haben sich für den automatischen Informationsaustausch entschieden (Anguilla, Aruba, Cayman Inseln und Montserrat). Der Steuersatz betrug zunächst 15 %, beträgt seit 1. Juli 2008 20 % und steigt ab 1. Januar 2011 auf 35 %.

Allerdings weist die Richtlinie trotzdem erhebliche Schwächen auf. Zum einen bezieht sie sich nur auf Zinseinkommen und schließt andere passive Einkommen aus. Sie kann also durch Investition in andere Anlageformen, z.B. Aktien, leicht umgangen werden. Auch sind Stiftungen, die beispielsweise in Liechtenstein gerne zur diskreten Geldanlage genutzt werden, nicht eingeschlossen. Zum Zweiten kann sie durch Anlage in Staaten, die nicht von der Richtlinie erfasst sind – beispielsweise Singapur, das inzwischen zu einem ebenso wichtigen Finanzzentrum wie die Schweiz und Liechtenstein geworden ist – um-

110 Tatsächlich meldet die OECD derzeit beinahe täglich den Abschluss neuer bilateraler TIEAs. Siehe <http://www.oecd.org/tax/evasion> (zuletzt aufgerufen am 23. April 2009).

111 Hier kann man an die Vorarbeiten der OECD anschließen, die sich seit langem bemüht, einen einheitlichen Standard zum elektronischen Informationsaustausch zu entwickeln (OECD 2008e).

112 Council of Europe und OECD (2003). Diese Anforderungen zeigen bereits, dass die derzeitigen Pläne der G-20, die lediglich auf bilateralen Informationsaustausch drängen wollen, nicht ausreichen. Siehe „Finanzminister kämpfen gegen Steueroasen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. März 2009. Zur Forderung nach einem multilateralen, automatischen Informationsaustausch siehe auch TJN (2009).

gangen werden.¹¹³ Erste empirische Untersuchungen bestätigen die geringe Effektivität der Richtlinie.¹¹⁴ Derzeit wird über eine Verschärfung der Richtlinie verhandelt.¹¹⁵ Der Geltungsbereich der Richtlinie muss ausgeweitet werden. Es sollten alle Arten von Kapitaleinkommen sowie Unternehmen, Stiftungen und andere juristische Konstruktionen, die keinem anderen ökonomischen Zweck als der Steuerersparnis dienen, einbezogen werden. Auch sollte der geographische Geltungsbereich über Europa hinaus erweitert werden. Das Ziel sollte sein, die USA und wichtige nicht-europäische Steuerparadiese wie Dubai, Singapur, Hong Kong und Panama einzubeziehen.

4.1.3 Für eine bessere administrative Zusammenarbeit

Aber nicht nur zur Formulierung dringend notwendiger intergouvernementaler Beschlüsse sollten die Industriestaaten besser zusammenarbeiten, sondern auch auf der Verwaltungsebene muss die Kooperation im Kampf gegen internationale Steuerflucht verbessert werden. Ein pragmatischer Ansatzpunkt könnte darin liegen, weitere Länder im *Joint International Tax Shelter Information Center (JITSIC)* aufzunehmen, das im Jahre 2004 von den USA, England, Australien und Kanada gegründet wurde. Es handelt sich um eine internationale Verwaltungseinheit in Washington DC, die es sich zum Ziel gesetzt hat, aggressive Steuerplanung und -gestaltung zu bekämpfen. Die beteiligten Steuerverwaltungen tauschen Informationen und Erfahrungen über Steuerplanungsmethoden und ihre Erfahrungen im Kampf gegen diese aus, zeigen sich wechselseitig mögliche Investoren und Vermarkter der entsprechenden Praktiken an und unterstützen sich bei

der Entwicklung neuer Früherkennungstechnologien zur Identifizierung neuer Vermeidungspraktiken.¹¹⁶ Im Frühjahr 2007 ist Japan der Einladung zum Beitritt gefolgt. Im Herbst 2007 wurde dann ein zweites JITSIC-Büro in London eröffnet. Deutschland und Frankreich arbeiten bereits mit den JITSIC-Ländern im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft zu Steuerparadiesen zusammen.¹¹⁷ Diese Zusammenarbeit sollte durch einen Beitritt zu JITSIC intensiviert und verbreitert werden. Wenn Deutschland Meldepflichten von Steuerplanungsmethoden einführt, wie wir sie vorgeschlagen haben (siehe 3.5.3), würde es ein noch attraktiverer Partner in dieser Gruppe werden.

4.2 Entschlossenheit und Glaubwürdigkeit durch Gegenmaßnahmen beweisen

Damit die notwendigen Verbesserungen der internationalen Steuerkooperation gegen den Widerstand der Steuerparadiese und den mit ihnen verbundenen wirtschaftlichen Interessen in den Industrieländern durchgesetzt werden können, ist es notwendig, dass die Regierungen der Industrieländer glaubhafte Sanktionen bei Nichtbefolgung androhen. Es gibt verschiedene Maßnahmen, die sie ergreifen können, um bereits im Vorfeld internationaler Verhandlungen deutlich zu machen, dass es ihnen ernst ist mit dem Kampf gegen internationale Intransparenz. In den folgenden drei Abschnitten werden entsprechende Maßnahmen vorgeschlagen, nämlich international koordinierte Quellensteuern (4.2.1), die Verschärfung der Bestimmungen Doppelbesteuerungs- und Informationsaustauschabkommen (4.2.2) und verbesserte unilaterale Abwehrmaßnahmen im Außensteuerrecht (4.2.3).

113 Vgl. Bildsborfer (2005, 159) und Owens (2007).

114 Klautke und Weichenrieder (2008).

115 Vgl. Europäische Kommission (2008b; a).

116 JITSIC (2004).

117 Außerdem ist Deutschland gemeinsam mit den JITSIC-Ländern und Frankreich, Südkorea, Indien und China in der „Leeds Castle Group“ vertreten, die sich ebenfalls um eine intensivere administrative Zusammenarbeit zur Durchsetzung des Steuerrechts bemüht (Watt 2008).

4.2.1 Einführung einer international koordinierten Quellensteuer

Eine effektive Maßnahme im Kampf gegen Steueroasen, die man ohne deren Zustimmung durchführen könnte, ist die international koordinierte Einführung von Quellensteuern. Da die Gelder, die in den Steueroasen angelegt werden, dort nicht mit einer ausreichenden Rendite investiert werden können, werden von dort Realinvestitionen in anderen Volkswirtschaften getätigt, zum Großteil in OECD- bzw. G-20-Ländern.¹¹⁸ Wenn diese Länder eine Quellensteuer auf alle internationalen Investitionen einführen, wäre sichergestellt, dass die Investitionseinkommen überhaupt irgendwo besteuert werden. Die Attraktivität der Steueroasen für Anleger wäre dann geschmälert. Allerdings müsste eine solche Maßnahme möglichst von allen OECD- und G-20-Staaten gemeinsam eingeführt werden, damit nicht einzelne Länder einen Vorteil im Wettbewerb um Investitionen dadurch realisieren, dass sie die Steuer nicht erheben.

Einer ähnlichen Überlegung folgend, sollten die OECD- und G-20-Staaten ihre Hinzurechnungsbesteuerung¹¹⁹ erweitern, so dass ein größerer Teil der in Steuerparadiesen angelegten Gelder der Besteuerung im Wohnsitzland der Investoren unterliegt. Auch diese Maßnahme sollte idealerweise von einer möglichst großen Gruppe gleichzeitig eingeführt werden. Für beide Vorschläge gilt aber, dass bereits eine Teilgruppe der OECD-Staaten ausreichen würde, um gravierende negative Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit zu verhindern.¹²⁰

4.2.2 Doppelbesteuerungs- und Informationsaustauschabkommen besser nutzen

Zwar sind bilaterale Verträge nicht ausreichend, um das multilaterale Problem des Steuerwettbewerbs und der Steuerflucht effektiv zu bekämpfen, trotzdem sollte auch dieses Instrument genutzt werden. Derzeit enthalten 44 von den 88 Doppelbesteuerungsabkommen (DBA), die die Bundesrepublik abgeschlossen hat, lediglich die kleine Klausel zum Informationsaustausch.¹²¹ Es ist dringend notwendig, diese bei allen Neuverhandlungen mindestens in eine große Klausel zu verwandeln. Während bei der kleinen Klausel nur solche Informationen getauscht werden, die unmittelbar die in dem Abkommen behandelten Steuerarten betreffen, können unter der großen Klausel dagegen Informationen über alle Steuern getauscht werden. Idealerweise sollten die DBAs einen automatischen Informationsaustausch vorschreiben.

Außerdem muss die seit langem verfolgte Politik der steuerlichen Freistellung von im Ausland erzielten Gewinnen beendet werden.¹²² Sie wird gemeinhin damit gerechtfertigt, dass sie im wirtschaftlichen Interesse der Exportnation Deutschlands liege. Es spricht jedoch wenig dafür, dass es im Interesse eines Landes liegen sollte, Investitionen seiner Unternehmen im Ausland zu subventionieren.¹²³ Stattdessen sollte die Bundesrepublik auf die Anrechnungsmethode, wie sie auch beispielsweise in den USA verwendet wird, umstellen.¹²⁴ Zum einen wird die Anrechnungsmethode dem Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung besser gerecht, weil dieses verlangt,

118 Indien berichtet, dass 90 Prozent der ausländischen Investitionen über Mauritius in das Land kommen (Owens 2006). Insgesamt werden ca. 80 % der Realinvestitionen in OECD-Ländern getätigt (Avi-Yonah 2000).

119 Die Hinzurechnungsbesteuerung (englisch: „controlled foreign corporation rules“) unterwirft die Gewinne eines Unternehmensteils in einem Steuerparadies direkt der Steuer, die im Sitzstaat der Muttergesellschaft gilt. Nahezu alle Staaten verfügen über entsprechende Regelungen, die aber relativ restriktiv ausgestaltet sind und somit nur einen Teil der Unternehmensgewinne, die in Briefkastenfirmen angesammelt werden, erfasst (näher dazu Rixen 2008, 122–125).

120 Beide Vorschläge stammen von Avi-Yonah (2000).

121 OECD (2008b, 34).

122 Bei der Freistellungsmethode wird Doppelbesteuerung dadurch verhindert, dass im Heimatland keine Steuer auf im Ausland erzielte Gewinne erhoben wird. Alleine die Steuer im Quellenstaat wird fällig. Im Fall von Steuerparadiesen ist die sehr niedrig oder null.

123 In Wirklichkeit steht hinter den Argumenten für eine Freistellung wohl eher ein Lobbyisteninteresse als eine überzeugende ökonomische Theorie (McIntyre 1993, 320).

124 Bei der Anrechnungsmethode unterliegen ausländische Gewinne grundsätzlich der inländischen Steuer, im Ausland gezahlte Steuern können aber auf die inländische Steuer angerechnet werden.

dass alle weltweit erzielten Einkommen der synthetischen Einkommensteuer unterliegen. Zum anderen kann die Anrechnungsmethode einen Beitrag dazu leisten, den Steuerwettbewerb zwischen Kapitalimportierenden Staaten um niedrige Quellensteuern zu dämpfen.¹²⁵ Eine solche Umstellung erfordert nicht die Zustimmung des Vertragspartners, sondern kann unabhängig von ihm bei Vertragsabschluss festgelegt werden.

Neben der Modernisierung der DBAs sollte Deutschland in stärkerem Maße als bisher spezielle Informationsaustauschabkommen (TIEA) mit Steuerparadiesen abschließen. Diese sind zwar aus den oben besprochenen Gründen defizitär, wenn die Regierung aber glaubhaft gegen Steuerparadiese vorgehen will, sollte sie die ihr jetzt schon zur Verfügung stehenden Mittel intensiv nutzen.

4.2.3 Mit gutem Beispiel vorangehen: *unilaterale Abwehrmaßnahmen*

Wie bereits mehrfach betont, lassen sich die Probleme der internationalen Steuerflucht nur durch internationale Kooperation effektiv lösen. Um auf diesem Weg Fortschritte zu erzielen, ist es geboten, mit gutem Vorbild voranzugehen.

Aus diesem Grund und um zu zeigen, dass man es ernst meint mit der Forderung nach einem automatischen Informationsaustausch, sollte die Bundesrepublik diesen allen interessierten ausländischen Steuerbehörden anbieten. Dies würde eine Änderung des deutschen Steuerrechts notwendig machen, das derzeit den Informationsaustausch nur dann vorsieht, wenn der andere Staat in reziproker Weise Informationen gewährt und mit der Bundesrepublik ein Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen hat.

Eine weitere unilaterale Maßnahme ist die Erhebung einer Transaktionssteuer auf sämtliche Überweisungen in Steueroasen. Auch wenn sich eine solche Regelung durch die Umleitung des

Geldes über ein Drittland umgehen ließe, könnte von einer solchen Maßnahme eine Signalwirkung ausgehen, und andere Länder könnten ermutigt werden, ähnliche Regeln einzuführen. Außerdem würde eine solche Maßnahme auch den Steuerflüchtigen signalisieren, dass sie unter verstärkter Beobachtung stehen.

Das geplante Gesetz zur Bekämpfung schädlicher Steuerpraktiken und der Steuerhinterziehung sieht zwar eine solche Steuer nicht vor, enthält aber andere sinnvolle Maßnahmen, wie die Nichtabsetzbarkeit von Betriebskosten von Unternehmensteilen in Steuerparadiesen und die Verweigerung einer Steuerfreistellung bei Zahlungen aus einem Steuerparadies. Zwar hat der Entwurf deutliche Schwächen, ist aber als erster Schritt zu begrüßen.¹²⁶

4.3 Auch andere Wege suchen

Der Kampf gegen internationale Steuervermeidung sollte sich nicht alleine auf Mittel des Steuerrechts beschränken, sondern auch bei angrenzenden Regulierungsbemühungen die steuerlichen Aspekte berücksichtigen. Große Fortschritte in Richtung internationaler steuerlicher Transparenz ließen sich durch länderspezifische Rechnungslegungsstandards erreichen (4.3.1). Auch sollte darauf gedrängt werden, dass sich große Unternehmen im Rahmen ihrer Unternehmensverantwortung zu angemessenen Steuerzahlungen selbst verpflichten (4.3.2)

4.3.1 Neue Rechnungslegungsstandards

Multinationale Unternehmen publizieren nur konsolidierte Bilanzen, aus denen nicht ersichtlich ist, in welchen Ländern sie welche Gewinne und Verluste machen. Die firmeninternen Transaktionen sind gewissermaßen aus der Rechnungslegung entfernt. Wenn demgegenüber in der

125 Da bei der Anrechnungsmethode effektiv immer die höhere Steuerbelastung im Heimatstaat fällig wird, bringt die Festlegung eines niedrigeren Satzes im Quellenstaat keine Vorteile im Wettbewerb um Investitionen (vgl. z.B. Zodrow 2006).

126 Der Regierungsentwurf kann abgerufen werden unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_54/DE/Buergerinnen_und_Buerger/Arbeit_und_Steuererklaerung/Steuererkl_C3_A4rung/220409_Regentw_Oasen_Ges.html?__nnn=true (zuletzt aufgerufen am 23. April 2009). Zu den Schwächen des Entwurfes: Meinzer (2009), Giegold (2009) und Liebert (2009).

Handelsbilanz die Gewinne und Verluste in den einzelnen Ländern angegeben würden, wäre es möglich, dies mit der steuerlichen Bilanz zu vergleichen, die ja gerade nur das steuerliche Ergebnis in einzelnen Staaten anzeigt. Um dies zu erreichen, haben die „Publish what you pay“-Koalition und das Tax Justice Network Vorschläge zur länderweisen Bilanzierung („Country-by-country reporting“) entwickelt und beim „International Accounting Standards Board (IASB)“ eingereicht.¹²⁷ Die Bundesregierung sollte sich international für die Entwicklung entsprechender Rechnungslegungsstandards einsetzen.

Die länderweise Bilanzierung würde es allen Interessierten ermöglichen, aggressive Steuerplanung (z.B. mittels manipulierter Verrechnungspreise oder exzessiver Kreditfinanzierung) zu identifizieren. Entsprechende Informationen könnten die Öffentlichkeit weiter für das Problem der Steuervermeidung sensibilisieren. So könnte sich der politische Druck für weiterführende Reformen des internationalen Steuerrechts erhöhen.

4.3.2 *Steuern als Teil der Unternehmensverantwortung*

In einer ähnlichen Weise kann auch ein „Verhaltenskodex zum Verzicht auf aggressive Steuerplanung“¹²⁸ zu einer weiteren Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Fragen der internationalen Steuerpolitik beitragen. Ziel ist es, die Steuern als

einen wichtigen Teil der Unternehmensverantwortung („corporate social responsibility“ – CSR) zu etablieren. Der von der „Global Reporting Initiative“ entwickelte und derzeit meist verwendete Standard, um CSR-Aktivitäten in der Unternehmensbilanz sichtbar zu machen, sieht dies nicht in ausreichendem Maße vor.¹²⁹

Dieser Vorschlag setzt bei der Beobachtung an, dass die sozialen und ökologischen Selbstverpflichtungen, die sich multinationale Unternehmen geben, fast nie eine Selbstverpflichtung beinhalten, auf aggressive Steuerplanung zu verzichten und in jedem Land, in dem man operiert, einen angemessenen Beitrag zur Finanzierung öffentlicher Güter zu leisten. Dies muss sich ändern. Allerdings soll damit keineswegs gesagt sein, dass Steuerzahlungen zu einer Angelegenheit werden sollen, zu der sich ein Unternehmen freiwillig verpflichten kann. Die Zahlung von Steuern kann staatlich durchgesetzt werden, und das politische Ziel muss sein, diese Pflicht auch gegenüber multinationalen Unternehmen effektiv durchzusetzen. Idealerweise würde der Verhaltenskodex deshalb auch verbindlich gelten. Da die Unternehmen sich ihrer CSR-Programme rühmen, bietet aber auch die Forderung nach einem unverbindlichen Kodex einen pragmatischen Ansatzpunkt, um sie an ihre gesellschaftlichen Verpflichtungen zur Zahlung von Steuern zu erinnern.

127 TJN (2008). An der „Publish what you pay (PWYP)“-Koalition sind über 300 NGOs beteiligt. Sie wurde 2002 von George Soros gegründet. Siehe <http://www.publishwhatyoupay.org> (zuletzt aufgerufen am 23. April 2009). Das IASB ist eine private Organisation. Es sollte „verstaatlicht“ werden und z.B. den Vereinten Nationen unterstellt werden und ausreichend Möglichkeiten zur zivilgesellschaftlichen Partizipation bieten.

128 Murphy (2007).

129 Siehe <http://www.globalreporting.org> (zuletzt aufgerufen am 23. April 2009).

5. Ausblick

In diesem Gutachten haben wir Vorschläge unterbreitet, wie die Transparenz des Steuersystems verbessert werden kann. Anders als zahlreiche Steuerkonzepte, die diesen Begriff in der politischen Auseinandersetzung bisher erfolgreich für sich in Anspruch genommen haben, sind wir dabei nicht von einem eindimensionalen, sondern einem vierdimensionalen Begriff der Transparenz ausgegangen. Transparenz bedeutet nicht nur, dass der Staat dem Bürger ein verständliches und einfaches Steuersystem schuldet – was wirtschaftsliberale Reformer in einem unangemessenen Kurzschluss mit einem möglichst einfachen Tarifverlauf und der Aufgabe der steuerlichen Progression und sinnvollen Lenkungsnormen gleichsetzen. Transparenz muss darüber hinaus gelten: Die Bürgerinnen und Bürger schulden sie sich gegenseitig, sie schulden sie dem Staat und verschiedene Teile des Staates bzw. verschiedene Staaten schulden sich wechselseitig Transparenz. Ein solcher Transparenzbegriff wird den Anforderungen, die an das Steuersystem zu stellen sind, deutlich besser gerecht als die verengte wirtschaftsliberale Version.

Der Wunsch nach einer radikalen Vereinfachung des Steuerrechts ist verständlich. Natürlich stellt die Einfachheit des Steuersystems einen wichtigen Wert dar. Wir glauben aber nicht, dass sich eine radikale Vereinfachung durch ein in sich geschlossenes Steuerkonzept, das gewissermaßen am Reißbrett entworfen wird, erreichen lässt. Ein solcher Entwurf kann aus prinzipiellen Erwägungen nicht allen Ansprüchen, die legitimer Weise an ein Steuersystem gestellt werden – Gerechtigkeitsziele, wirtschaftliche Effizienz und verschiedene, z.B. ökologische, Lenkungsziele – entsprechen. Es liegt im Wesen dieser verschiedenen zu erfüllenden Ansprüche, dass Kompromisse erforderlich sind. Weil mit den verschiedenen Zielen echte Interessenkonflikte zwischen

gesellschaftlichen Gruppen und Individuen verbunden sind, kann eine weitgehende Steuerreform nur im Zuge einer tief greifenden gesellschaftlichen Debatte erreicht werden.

Wir haben daraus den Schluss gezogen, dass es nicht darum gehen kann, in einem einzigen Anlauf ein komplett neues und vereinfachtes Steuersystem zu entwerfen. Das bedeutet aber nicht, dass wir in unserem Reformanspruch bescheiden sind. Auch wir sind der Auffassung, dass es deutlicher und grundlegender Reformen bedarf, damit das Steuerrecht gerecht, einfach und transparent wird. Allerdings sind zur Realisierung eines solchen Systems viele verschiedene Reformschritte notwendig, die ineinander greifen und teilweise aufeinander aufbauen. Nur so können sie einerseits ihre gewünschte Wirkung erzielen und sind andererseits überhaupt politisch durchsetzbar.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich eine bestimmte Reformsequenz. Unser Anliegen ist es, innerhalb des bestehenden Steuersystems anzusetzen und verschiedene Veränderungen vorzunehmen, die überhaupt erst einmal die Voraussetzung für weitergehende Reformschritte schaffen. Aus diesem Grund haben wir all jene Maßnahmen, die zur Schaffung einer besseren Informationsgrundlage und zur Vermittlung eines besseren Verständnisses der Steuerpolitik beitragen können, an den Anfang gestellt. Einige der Maßnahmen, die wir in diesem Komplex vorgeschlagen haben, ließen sich sehr schnell und problemlos einführen, würden kaum Kosten verursachen und sollten auch politisch nicht umkämpft sein. Insbesondere denken wir hier an die Einführung eines Berichtswesens, in dem die Steuerlücke veröffentlicht und Maßnahmen angekündigt werden, die zu ihrer Schließung geplant sind. Wenn die Stärken und Schwächen des Systems allen Bürgerinnen und Bürgern transpa-

rent würden, entstünde ein stetiger und rational begründbarer politischer Druck zur Verbesserung des Steuersystems.

Eine Ursache von Unzufriedenheit sind die alltäglichen negativen Erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger mit der Finanzverwaltung, die unter ihrem schlechten Ruf leidet, die aber aufgrund fehlender Ausstattung und überkommener Strukturen in ihrer Modernisierung nur langsam vorankommt. Eine Reform und Reorganisation der Verwaltung ist deshalb unerlässlich und würde zu einer Veränderung der politischen Debatte beitragen – sie sollte im zweiten Schritt erfolgen. Viele unserer Vorschläge zur Verwaltungsmodernisierung sind dabei noch nicht einmal politisch kontrovers. Es bedürfte lediglich einer entschiedenen Bekundung des politischen Willens, damit alle Widerstände, die es auf der Verwaltungsebene geben mag, ausgeräumt werden können.

Andere Vorschläge, die wir im Zusammenhang mit der Reform der Verwaltung gemacht haben, sind politisch schwerer umzusetzen. Insbesondere gilt dies für unsere Forderung nach einer Bundessteuerverwaltung. Es ist bekannt, dass alle Bemühungen in diese Richtung von manchen Bundesländern blockiert werden. Auch wenn man an diesem Vorhaben festhalten sollte, wird es sich kurz- oder mittelfristig kaum umsetzen lassen. Wir haben deshalb Möglichkeiten zu einer Teilzentralisierung verschiedener Funktionsbereiche der Steuerverwaltungen und die freiwillige Zusammenlegung einzelner Landessteuerverwaltungen vorgeschlagen. So kann zumindest ein Prozess in Gang gesetzt werden, dessen Endpunkt eine Bundessteuerverwaltung sein könnte.¹³⁰ Eine ebenso schwierig durchzusetzende Maßnahme ist die Abschaffung des steuerlichen Bankgeheimnisses. Wir haben deshalb Anreizmechanismen zur freiwilligen Offenlegung vorgeschlagen.

Ein weiterer Grund für Unzufriedenheit mit dem Steuersystem sind die Kosten und Mühen, die den Bürgerinnen und Bürgern bei der Befol-

gung ihrer steuerlichen Pflichten entstehen. Wir haben mit der Zusammenlegung von Verwaltungen, einer Übernahme der Kosten durch die Allgemeinheit, eine effizientere Abwicklung durch vorausgefüllte Steuererklärungen und einer umfassenden technischen Modernisierung Wege zur Senkung der Kosten aufgezeigt – Reformschritt drei. Diese Vorschläge dürften in der Bevölkerung wenig umstritten sein. Im Gegenteil können sie als Bestandteil einer großen Transparenzreform, welche notwendigerweise auch einige zunächst unpopuläre Bestandteile enthält, deren politische Umsetzungschancen erhöhen.

Weiterhin haben wir dargelegt, wie wichtig es für ein nicht nur formal rechtlich, sondern tatsächlich gerechtes Steuersystem ist, die Steuermoral zu verbessern und die Steuerhinterziehung konsequent zu bekämpfen. Dafür ist in einem ersten Schritt die Aufklärung über Steuerhinterziehung und ihre Folgen sowie die Herstellung einer Datenbasis die Voraussetzung für viele folgende Reformschritte. Darüber hinaus sollte im vierten Schritt das im internationalen Vergleich lax deutsche Steuerstrafrecht verschärft werden. Noch wichtiger ist aber eine Erhöhung der Entdeckungswahrscheinlichkeit von Steuerhinterziehung und -vermeidung durch die Einführung eines modernen Risikomanagementsystems. Dazu gehört auch die wirksame und international koordinierte Bekämpfung aggressiver Steuervermeidung durch eine Registrierung und Bewertung von strukturierten Finanzprodukten vor ihrer Einführung. Eine Maßnahme, die für Deutschland eher am Ende einer Reformsequenz stünde, da sie ein hohes Problembewusstsein in der Bevölkerung voraussetzt, ist ein Programm zum Schutz und zur Förderung von Steuer-Whistleblowers.

Nationale und internationale Maßnahmen für ein transparentes Steuersystem ergänzen sich in der Regel. Viele internationale Reformen sind aber schwieriger umzusetzen, weil man sich mit anderen Regierungen verständigen muss. Dies al-

130 Im Übrigen kann auch bei der politischen Durchsetzung dieses Projektes die Veröffentlichung von Steuerlücken eine positive Wirkung entfalten. Wenn sich zeigen sollte, dass die dezentrale Verwaltungsstruktur dafür verantwortlich ist, dass dem Staat Steuern entgehen, erhöht dies den politischen Reformdruck.

lein ist schon ein Grund dafür, solche internationalen Abkommen besonders intensiv voranzutreiben. Es gibt aber mindestens einen weiteren Grund, warum gerade jetzt internationale Initiativen erfolgversprechender geworden sind: Die internationale Finanzkrise hat Staaten, deren Geschäftsmodell es war, Steuer- und Regulierungsoasen für den Rest der Welt zu sein, ökonomisch und politisch geschwächt. Finanzinstitutionen, über die diese Geschäfte getätigt wurden, sind besonders hart von der Krise betroffen und befinden sich zum Teil in Eigentum oder Teileigentum der öffentlichen Hand. Auch wenn die derzeit diskutierten Maßnahmen noch nicht ausreichen, so lässt sich doch erkennen, dass die Bereitschaft, gegen Steuer- und Regulierungsdumping vorzugehen, in der internationalen Gemeinschaft gestiegen ist. Dies gilt es politisch zu nutzen, indem verdeutlicht wird, dass die Regulierung des internationalen Finanzsystems und die Bekämpfung von Steueroasen zwei Seiten der gleichen Medaille sind und indem die entsprechenden internationalen Initiativen miteinander verbunden werden. Nur wenn dies gelingt, werden die immensen Belastungen, die dem Steuerzahler derzeit für die Rettung des Finanzsystems aufgebürdet werden, in der Zukunft vermieden werden können.

Zentral für die Bekämpfung der internationalen Steuerhinterziehung ist die Schaffung eines verbindlichen und automatischen Informationsaustausches. Die EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie muss in ihrem Geltungsbereich geographisch ausgeweitet und alle Anlageformen einbezogen werden. Um spürbare Fortschritte zu erzielen, wird es nötig sein, Sanktionen gegen nichtko-

operative Länder anzudrohen und entschlossen umzusetzen. Hierzu gehört die Einführung einer international koordinierten Quellensteuer auf Transaktionen von Steueroasen in Industrieländer und wichtige Schwellenländer. Die bundesdeutsche Politik sollte in Teilbereichen, z. B. beim freiwilligen Informationsaustausch mit anderen Ländern, mit gutem Beispiel vorangehen. Schließlich sollte die Praxis von Großunternehmen, über Verrechnungspreise Steuerarbitrage zu betreiben, bekämpft werden. Neben den bekannten Vorschlägen zur Schaffung einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage und Mindeststeuersätzen gibt es kleinere Reformschritte, die schneller durchzusetzen sind. Dazu gehört die länderweise Rechnungslegungspflicht für Unternehmen („country-by-country reporting“).

Die umfassende Reform des deutschen und internationalen Steuersystems ist eine Herkulesaufgabe. Allerdings gibt es keinen Grund, resigniert den Kopf in den Sand zu stecken. Es gibt nämlich einige niedrig hängende Früchte, die sich leicht ernten lassen, die aber eine Dynamik für weitere und tiefer gehende Reformschritte auslösen können. Es gibt in der Öffentlichkeit aufgrund von Steuerskandalen und internationaler Finanzkrise ein gestiegenes Problembewusstsein. Das Thema Transparenz im Steuersystem wurde früher auf Steuersenkungen und Tarifvereinfachungen reduziert, heute verlangen die Bürgerinnen und Bürger auch Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -vermeidung. Die Zeit für eine echte steuerliche Transparenzinitiative ist gekommen.

Literatur

- Allensbach Institut für Demoskopie (2007): Moral 2007. Allensbacher Berichte, http://www.ifd-allensbach.de/news/prd_0709.html (zuletzt aufgerufen am 23. April 2009).
- Allensbach Institut für Demoskopie (2008): Ist das deutsche Steuersystem gerecht? Allensbacher Berichte, http://www.ifd-allensbach.de/pdf/prd_0805.pdf (zuletzt aufgerufen am 23. April 2009).
- Allingham, Michael G./Sandmo, Agnar (1972): Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics* 1: 323–338.
- Avi-Yonah, Reuven S. (2000): Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Crisis of the Welfare State. *Harvard Law Review* 113: 1573–1676.
- Bach, Stefan/Haan, Peter/Maiterth, Ralf/Sureth, Caren (2004): Modelle für die Vermögensbesteuerung von natürlichen Personen und Kapitalgesellschaften: Konzepte, Aufkommen, wirtschaftliche Wirkungen. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Becker, Gary S. (1968): Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy* 76: 169–217.
- Bertelsmann Stiftung (2007): Soziale Gerechtigkeit 2007 – Ergebnisse einer repräsentativen Bürgerumfrage. Gemeinschaftsinitiative der Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung und Ludwig-Erhard-Stiftung, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F0A-84E6E7D9/bst/xcms_bst_dms_23333_23334_2.pdf (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Bilsdorfer, Peter/Weyand, Raimund (2005): Die Informationsquellen der Finanzverwaltung. Auf dem Weg zum „gläsernen Steuerbürger“! Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Bizer, Kilian/Falk, Armin/Lange, Joachim (2004): Am Staat vorbei. Transparenz, Fairness und Partizipation kontra Steuerhinterziehung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Bossone, Biagio (2009): A Bold Reform of Global Financial Governance, <http://voxeu.org/index.php?q=node/3021> (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Brennan, Geoffrey/Pettit, Philip (2004): The Economy of Esteem. An Essay on Civil and Political Society. Oxford: Oxford University Press.
- Buchanan, James M. (1984): Die Grenzen der Freiheit: Zwischen Anarchie und Leviathan. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Bundesministerium der Finanzen (2004): Effizienz und Effektivität in der Steuerverwaltung – Positionspapier des Bundesministeriums der Finanzen.
- Bundesministerium der Finanzen (2006): Monatsbericht Januar 2006. Berlin, Bundesministerium der Finanzen.
- Bundesrechnungshof (2006): Probleme beim Vollzug der Steuergesetze. Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Verbesserung des Vollzuges der Steuergesetze in Deutschland. Stuttgart: W. Kohlhammer, http://www.bundesrechnungshof.de/bundesbeauftragter-bwv/bwv-baende/bwv_band_13.pdf (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).

- Bundesrechnungshof (2007): Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern. Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Council of Europe/OECD (2003): Joint Council of Europe/OECD Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters. <http://www.oecd.org/dataoecd/11/29/2499078.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Deutsche Steuergewerkschaft (DStG) (2007): Gerechte Steuergesetze und gleichmäßiger Vollzug sind Grundvoraussetzung für eine gerechte Besteuerung. http://www.dstg-hessen.de/Aktuelles/Pressemitteilungen/Leitantrag_Nr._1.pdf (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Dharmapala, Dhammika/Hines, James R. (2006): Which Countries Become Tax Havens? <http://ssrn.com/abstract=952721> (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Dietsch, Peter (2006): Show me the Money: The Case for Income Transparency. *Journal of Social Philosophy* 37(2): 197–213.
- Eden, Lorraine (1998): *Taxing Multinationals: Transfer Pricing and Corporate Income Taxation in North America*. Toronto: University of Toronto Press.
- Elffers, Henk (2000): But Taxpayers do cooperate. In: *Cooperation in Modern Society: Promoting the Welfare of Communities, States and Organizations*. Hrsg. von Mark Van Vugt/Andreas Biel und Tom R. Tyler. London: Routledge Chapman & Hall: 184–194.
- Elliott, Larry (2008): Get ahead of the Game. *The Guardian*, 6. Oktober 2008.
- Europäische Kommission (2008a): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/48/EG im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen. COM(2008)727, 13. November 2008.
- Europäische Kommission (2008b): Zusammenfassung der Folgenabschätzung. Begleitdokument zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen. SEC(2008)2768, 13. November 2008.
- European Commission (2004): An implicit tax rate for non-financial corporations: Definition and comparison with other tax indicators. Luxembourg: European Communities.
- Faith, Joanna (2008): Kovacs postpones CCCTB proposal. *International Tax Review* 9. September 2008, <http://www.internationaltaxreview.com/?Page=9&PUBID=210&SID=711012&ISS=24960&LS=EM5204234> (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Falk, Armin (2003): Homo Oeconomicus versus Homo Reciprocans: Ansätze für ein neues Wirtschaftspolitisches Leitbild? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4(1): 141–172.
- FDP (2008): Die gerechte Steuer: Einfach, niedrig und sozial. Das Nettokonzept der FDP. Beschluss des 59. ordentlichen Bundesparteitages der FDP, München, 31. Mai–1. Juni 2008, <http://www.fdp-bundespartei.de/files/1407/BPT-Nettokonzept.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Finanzministerkonferenz (2004a): Grundlegende Reform des Steuerrechts – Bewertung der verschiedenen Steuerreformkonzeptionen. Bericht vom 16. Februar 2004.
- Finanzministerkonferenz (2004b): Besteuerungsverfahren effizient und bürgernah gestalten – Modernisierungsprogramm der Steuerverwaltungen der Länder. Berlin.
- Gaus, Gerald F. (1997): On the Difficult Virtue of Minding One's Own Business: Towards the Political Rehabilitation of Ebenezer Scrooge. *The Philosopher* 5: 24–28.

- Genschel, Philipp (2002): Steuerwettbewerb und Steuerharmonisierung in der Europäischen Union. Frankfurt a.M.: Campus.
- Genschel, Philipp/Rixen, Thomas/Uhl, Susanne (2007): Die Ursachen des europäischen Steuerwettbewerbs. PVS Sonderheft, Bd. 40 „Die Europäische Union – Governance und Policymaking“, S. 297–320.
- Giegold, Sven (2009): Chance zur Schließung von Steueroasen nicht vergeben! Frankfurter Rundschau, 10. März 2009.
- Global Financial Integrity (2008): Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2006. Prepared by Dev Kar and Devon Cartwright-Smith.
<http://www.gfip.org/storage/gfip/executive%20-%20final%20version%201-5-09.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Gouiffès, Pierre-François /Carmona, Julien (1999): Mission d'analyse comparative des administrations fiscales. Rapport de synthèse, Inspection générale des finances. https://www.igf.bercy.gouv.fr/IGF/sections/rapports/enquete_-_admifinan1/downloadFile/file/Rapport_98M041.pdf (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Gröpl, Christoph (2006): Transparenz im Haushaltsrecht: Herleitung, Verwurzelung, Gefährdungen, Abhilfe. Saarbrücker Bibliothek, <http://archiv.jura.uni-sb.de/projekte/Bibliothek/> (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Hickel, Rudolf (2005): Die Solidarische Einfachsteuer. Wie Attac und Ver.di der Expertokratie Paroli bieten. Blätter für deutsche und internationale Politik (7): 851-861.
- Highfield, Richard (2007): Tax Implementation Issues in the United Kingdom, The Institute for Fiscal Studies.
- Homburg, Stefan (1997): Allgemeine Steuerlehre. München: Vahlen.
- Houlder, Vanessa (2008): Tax breaks are part of the problem. Financial Times, 22. Oktober 2008.
- IMF/World Bank (2005): The Standards and Codes Initiative – Is It Effective? And How Can It Be Improved? <http://www.worldbank.org/ifa/ROSC%20review%202005.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Internal Revenue Service (IRS) (2008): The Tax Gap. United States Department of the Treasury, <http://www.irs.gov/newsroom/article/0,,id=158619,00.html> (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- International Monetary Fund (IMF) (2002): Improving large taxpayers' compliance. A Review of Country Experience. Washington, D.C.: IMF, <http://www.imf.org/external/pubs/nft/op/215/index.htm> (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Joint International Tax Shelter Information Centre (JITSIC) (2004): Memorandum of Understanding. <http://www.ato.gov.au/corporate/content.asp?doc=/content/00144788.htm> (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Kienbaum Management Consultants GmbH (2006): Quantifizierung der im Falle einer Bundessteuerverwaltung bzw. einer verbesserten Kooperation, Koordination und Organisation der Länderverwaltungen zu erwarteten Effizienzgewinne. Berlin: Bundesministerium für Finanzen.
- Kirchhof, Paul (2003): Das EStGB – ein Vorschlag zur Reform des Ertragsteuerrechts. Deutsches Steuerrecht 37(5): 1–16.
- Klautke, Tina/Weichenrieder, Alfons J. (2008): Interest Income Tax Evasion, the EU Savings Directive, and Capital Market Effects. CESifo Working Paper No. 2300.
- Körner, Martin/Strotmann, Harald (2006): Steuermoral – das Spannungsfeld zwischen Freiwilligkeit der Steuerzahlung und Regelverstoß durch Steuerhinterziehung. Tübingen: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung.

- Liebert, Nicola (2009): Weich gekocht. Die Union ist die beste Freundin der Steuerhinterzieher, die tageszeitung, 22. April 2009.
- Lippl, Bodo (2008): Klare Mehrheiten für den Wohlfahrtsstaat. Gesellschaftliche Wertorientierungen im internationalen Vergleich. Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs. Bonn.
- Manin, Bernard/Przeworski, Adam/Stokes, Susan C. (1999): Introduction. Democracy, Accountability and Representation. Hrsg. von Bernard Manin/Adam Przeworski und Susan C. Stokes. Cambridge: Cambridge University Press.
- McGee, Robert W. /Nickerson, Inge/Fees, Werner (2006): The Ethics of Tax Evasion: A Comparative Study of Germany and the United States. Miami Shores, FL: Barry University.
- McIntyre, Michael J. (1993): Guidelines for Taxing International Capital Flows: The Legal Perspective. National Tax Journal 46(3): 315–321.
- Meinzer, Markus (2009): The German Anti-Tax Haven Law. Description and Critical Notes. Tax Justice Network. http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/German_0901_AntiTaxHavenLaw.pdf (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Meyer, Ralf (1996): Computergestützte Simulation von Steuerbelastungen. Ein objektorientiertes EDV-Modell für Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Baden-Baden: Nomos.
- Murphy, Liam/Nagel, Thomas (2002): The Myth of Ownership: Taxes and Justice. Oxford: Oxford University Press.
- Murphy, Richard (2007): A Code of Conduct for Taxation. Association of Accountancy and Business Affairs and Tax Justice Network, http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/AABA-TR-Code_long.pdf (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Murphy, Richard (2008): Finding the Secrecy World. Rethinking the Language of „Offshore“. <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/Finding.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Naurin, Daniel (2007): Deliberation behind Closed Doors. Transparency and Lobbying in the European Union. Colchester: ECPR Press.
- OECD (2000): Improving Access to Bank Information for Tax Purposes. Paris: OECD.
- OECD (2001): Compliance Measurement – Practice Note. Paris: OECD Centre for Tax Policy and Administration.
- OECD (2003): Taxpayer Rights and Obligations – Practice Note. Paris: OECD Centre for Tax Policy and Administration.
- OECD (2004a): Tax Administration in OECD Countries: Comparative Information Series. Paris: OECD Centre for Tax Policy and Administration.
- OECD (2004b): Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance. Paris: OECD Centre for Tax Policy and Administration.
- OECD (2005): Survey of Trends in Taxpayer Service Delivering Using New Technologies. Paris: OECD Centre for Tax Policy and Administration.
- OECD (2006a): Using Third Party Information Reports to Assist Taxpayers Meet their Return Filing Obligations – Country Experiences With the Use of Pre-populated Personal Tax Returns. Paris: OECD Centre for Tax Policy and Administration.
- OECD (2006b): Strengthening Tax Audit Capabilities: Innovative Approaches to Improve the Efficiency and Effectiveness of Indirect Income Measurement Methods. Paris: OECD Centre for Tax Policy and Administration.

- OECD (2006c): Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series. Prepared by the Forum on Tax Administration. Paris: OECD.
- OECD (2006d): Tax Co-operation. Towards a Level Playing Field. Paris: OECD.
- OECD (2007a): Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series. Paris: OECD Centre for Tax Policy and Administration.
- OECD (2007b): Tax Intermediaries Study: The Enhanced Relationship. Paris: OECD.
- OECD (2008a): Third Party Reporting Arrangements and Pre-filled Tax Returns: The Danish and Swedish Approaches. Paris: OECD Centre for Tax Policy and Administration.
- OECD (2008b): Tax Co-operation. Towards a Level Playing Field. 2008 Assessment by the Global Forum on Taxation. Paris: OECD.
- OECD (2008c): Study into the Role of Tax Intermediaries. Paris: OECD.
- OECD (2008d): Monitoring Taxpayers' Compliance: A practical Guide based on Revenue Body Experience. Paris: OECD Centre for Tax Policy and Administration.
- OECD (2008e): OECD Standardized Format for Automatic Exchange of Information for Tax Purposes. <http://www.oecd.org/dataoecd/61/31/40501987.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- OECD (2008f): Programs to Reduce the Administrative Burden of Tax Regulations in selected Countries. Paris: OECD Centre for Tax Policy and Administration.
- Owens, Jeffrey (2006): The Global Forum On Taxation's 2006 Progress Report: An Overview. Tax Notes International 42, 5. Juni 2006: 869–878.
- Owens, Jeffrey (2007): Written Testimony of Jeffrey Owens, Director, OECD Center for Tax Policy and Administration before Senate Finance Committee on Offshore Tax Evasion, 3. Mai 2007. <http://finance.senate.gov/hearings/testimony/2007test/050307testjo.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Palan, Ronen (2003): The Offshore World. Sovereign Markets, Virtual Places, and Nomad Millionaires. Ithaca: Cornell University Press.
- Papke, Leslie E. (2000): One-Way Treaty with the World: The U.S. Withholding Tax and the Netherlands Antilles. International Tax and Public Finance 7(3): 295–313.
- Pateman, Carol (1983): Feminist Critiques of the Public/Private Dichotomy. In: Public and Private in Social Life. Hrsg. von S. Benn und G. Gaus. New York: St. Martin's Press.
- Picciotto, Sol (2007): Tackling Tax Havens and 'Offshore' Finance. Seminar on Money Laundering, Tax Evasion and Financial Regulation, Transnational Institute, Amsterdam 12.–13. Juni 2007, <http://www.tni.org/crime-docs/picciotto.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Rawls, John (1971): A Theory of Justice. Cambridge: Harvard University Press.
- Rixen, Thomas (2006): Steuern und Kooperation: Internationale Zusammenarbeit gegen schädlichen Steuerwettbewerb. In: Globalisierung. Forschungsstand und Perspektiven. Hrsg. von Stefan A. Schirm. Baden-Baden: Nomos: 77–98.
- Rixen, Thomas (2008): The Political Economy of International Tax Governance. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Sackofsky, Ute (2004): Rechtliche Ansatzpunkte zur Hebung der Steuermoral - Zugleich ein Resümee der Tagungsergebnisse aus juristischer Perspektive. In: Am Staat vorbei. Transparenz, Fairness, und Partizipation kontra Steuerhinterziehung. Hrsg. von Kilian Bizer/Armin Falk und Joachim Lange. Berlin: Duncker&Humblot: 159–174.

- Schönwitz, Daniel (2008): Kampf gegen Steueroasen: Rückenwind für Steinbrück. Wirtschaftswoche, 12. November 2008, <http://www.wiwo.de> (zuletzt aufgerufen am 22. November 2008).
- Seer, Roman (2002): Besteuerungsverfahren: Rechtsvergleich USA - Deutschland. Heidelberg: Recht und Wirtschaft.
- Sharman, Jason C. (2006): Havens in a Storm: The Struggle for Global Tax Regulation. Ithaca: Cornell University Press.
- Shaw, Jonathan /Slemrod, Joel/Whiting, John (2008): Tax Implementation in the United Kingdom. Prepared for the Mirrlees Review. <http://www.ifs.org.uk/publications/3940> (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- SPD (2009): Sozial und demokratisch. Anpacken. Für Deutschland. Entwurf des Regierungsprogramms der SPD. Antrag des SPD-Parteivorstandes an den Bundesparteitag der SPD am 14. Juni 2009. http://www.frankwaltersteinmeier.de/_media/pdf/Entwurf_Regierungsprogramm.pdf (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Statistisches Bundesamt (2006): Einführung des Standardkosten-Modells. Methodenhandbuch der Bundesregierung. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2001-2006/2006/08/__Anlagen/2006-08-17-handbuch-buerokratieabbau.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/2006-08-17-handbuch-buerokratieabbau (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Stiftung Marktwirtschaft (2009): Entwurf eines Einkommensteuergesetzes. http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/module/Entwurf_Einkommensteuergesetz.pdf (zuletzt aufgerufen 24. April 2009).
- Sullivan, Martin A. (2007): Lessons from the Last War on Tax Havens. Tax Notes 116, 30. Juli 2007: 327–337.
- Swedish National Tax Agency (2008): Tax Gap Map for Sweden. How was it created and how can it be used? http://www.skatteverket.se/download/18.225c96e811ae46c823f800014872/Report_2008_1B.pdf (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Tagungsbericht zu den Berliner Steuergesprächen (2005): Informationsbedürfnisse der Finanzverwaltung und Schutzinteressen des Bürgers.
- Tax Justice Network (TJN) (2005): Tax Us if You Can. Wie sich Multis und Reiche der Besteuerung entziehen und was dagegen unternommen werden kann. http://www.alliancesud.ch/deutsch/files/T_StTn.pdf (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Tax Justice Network (TJN) (2008): Country-by-Country Reporting: How to make Multinational Companies more Transparent. http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Country-by-country_reporting_-_080322.pdf (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Tax Justice Network (TJN)/Murphy, Richard (2008): Tax Havens. Creating Turmoil. Evidence submitted to the Treasury Committee of the House of Commons by the Tax Justice Network UK. <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/CreatingTurmoil.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Tax Justice Network (TJN) (2009): Ending the Offshore Secrecy System. An Action Programme to Strengthen International Financial and Fiscal Regulatory Cooperation. März 2009, http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN_0903_Action_Plan_for_G-20.pdf (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Transparency International (2007): Global Corruption Report 2007. Transparency International.
- Troost, Axel/Liebert, Nicola (2009): Das Billionengrab. Von Steueroasen und Schattenbanken. Blätter für deutsche und internationale Politik (3): 75–84.

- Uhl, Susanne/Rixen, Thomas (2007): Unternehmensbesteuerung europäisch gestalten – mitgliedstaatliche Handlungsspielräume gewinnen. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung.
<http://library.fes.de/pdf-files/id/04575.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Ullmann, Hans-Peter (2005): Der deutsche Steuerstaat. Geschichte der öffentlichen Finanzen. München: C.H. Beck.
- United Nations (2001): Report of the High Level Panel on Financing for Development (Zedillo Report).
http://www.un.org/reports/financing/full_report.pdf (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- United Nations (2002): Report of the International Conference on Financing for Development: Monterrey, Mexico, 18.-22. März 2002,
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/392/67/PDF/N0239267.pdf?OpenElement> (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Watt, Andrew (2008): The Global Battle against Serious Tax Fraud. Global Forensics, September 2008,
<http://www.gforensics.com> (zuletzt aufgerufen am 24. April 2009).
- Webley, Paul (2004): Tax compliance by businesses. In: New Perspectives on Economic Crime. Hrsg. von Hans Sjögren und Goran Skögh. Northhampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Wurzel, Eckhard (1999): Towards More Efficient Government: Reforming Federal Fiscal Relations in Germany. Paris: OECD.
- Zodrow, George R. (2006): Capital Mobility and Source-Based Taxation of Capital Income in Small Open Economies. *International Tax and Public Finance* 13: 269–294.

Die Autoren

Dr. Thomas Rixen

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB),

E-Mail: rixen@wzb.eu

Klaus Seipp

Technische Universität Dortmund und Ruhr Graduate School in Economics,

E-Mail: Klaus.Seipp@tu-dortmund.de



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Projekt Zukunft 2020

Deutschland 2020

Aus der Krise in eine soziale Zukunft

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

**Szenarioanalyse zur Zukunft des sozialen
Deutschland**

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

**Zukunft 2020 – ein Modell für ein soziales
Deutschland**

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

**Eine soziale Zukunft für Deutschland – Strategische
Optionen für mehr Wohlstand für alle**

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

Exporteuropameister Deutschland und die Krise

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Weltwirtschaftskrise 2009: Notwendige
wirtschaftspolitische Schritte zur Überwindung
einer Bilanzrezession**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Geld- oder Finanzsektorpolitik: Wer trägt
die Hauptschuld an der Finanzkrise?**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Mit Transparenz zu einem gerechten und
effizienten Steuersystem**

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

**Mittelstandsförderung auf dem Prüfstand –
Erfolgskriterien gesucht**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Verbrauchermacht im Internet

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Teilhabe zu ermöglichen bedeutet Mobilität zu
ermöglichen**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Finanzierungsalternativen im Gesundheitswesen

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Gerechtigkeit für Generationen – Eine
gesamtwirtschaftliche Perspektive**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Politische Gestaltung des kommunalen
Übergangsmanagements an der Passage
von der Schule in die Arbeitswelt**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Mit einem europäischen Produktionsmodell
und dem Ausbau der Mitbestimmung aus
der Krise – das Beispiel Opel**

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Mehr Gesundheit wagen! Gesundheits- und
Pflegedienste innovativ gestalten**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Europäische Migrationspolitik – Bestandsaufnahme
und Trends**

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterpolitik

**Gender in der Pflege
Herausforderungen für die Politik**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso