

Mehr Steuergerechtigkeit durch eine gestärkte Steuerverwaltung

Zehn Vorschläge zur Diskussion

Christoph Trautvetter

Entwurfsfassung, Stand 24.11.2021



Gemeinsam für gerechte, solidarische und nachhaltige Finanzsysteme –
gegen Steuerflucht und Schattenfinanzwirtschaft weltweit



Steuerhinterziehung galt lange als Kavaliersdelikt und die Einführung eines elektronischen Whistleblower-Portals wurde kürzlich noch als Steuer-Stasi diffamiert. Der Kassierer, der ein paar Cents klaut oder die wiederholte Schwarzfahrerin wird noch immer konsequenter und härter bestraft als der Cum-Ex Betrüger im Nadelstreifen-Anzug oder die Steueranwältin, die wiederholt betrügerische Modelle verkauft.

In den letzten Jahren haben gekaufte Steuer-CDs und Leaks zwar etwas Licht ins Dunkel der großen Welt der Schattenfinanz und Steuerhinterziehung gebracht. Trotz aller Berichterstattung bleiben die geklauten Cum-Ex Milliarden aber abstrakter als der Betrug bei Sozialleistungen oder Corona-Hilfen. Und auch wenn mehr als 100 Länder mittlerweile Informationen über Konteneigentümer austauschen, sind Rentner, Hartz-IV-Empfänger und die normale Lohnempfängerin viel transparenter für die Steuerverwaltung als Unternehmenseigentümer und Empfänger von Kapitaleinkommen. Durch den Mangel an Transparenz steigt das Risiko für Steuermissbrauch.

Nach Schätzung von Experten gehen durch Steuerhinterziehung jedes Jahr etwa

50 Milliarden Euro verloren. Über anonyme Auslandskonten, Umsatzsteuerkarusselle und komplexe Hinterziehungsmodelle wie bei Cum-Ex entsteht wahrscheinlich weniger als die Hälfte des Schadens, aber zugunsten einer sehr kleinen Gruppe, die es am wenigsten nötig hat. Deswegen müssen vor allem sie noch viel intensiver und gezielter bekämpft werden um das Vertrauen in unser Steuersystem zu bewahren. Ohne gleichmäßigen Steuervollzug gibt es auch keine Steuergerechtigkeit. Mit den folgenden zehn Vorschlägen stellen wir mögliche Ansätze für die Stärkung der Steuerverwaltung zur Diskussion. Die Ausgaben dafür finanzieren sich übrigens von selbst. Jeder Steuerfahnder und Betriebsprüfer erzielt im Schnitt Mehreinnahmen von etwa einer Million Euro.

Problem 1: Personalnot in der Steuerverwaltung

Alle drei Jahre errechnen Bund und Länder gemeinsam den Personalbedarf für die Steuerverwaltung. Die tatsächliche Personalausstattung liegt aber seit Jahren deutlich unter dem errechneten Bedarf:

- 1.** In den Haushalten der Länder wird oft ein pauschaler Abschlag vorgesehen. Im Schnitt beträgt er etwa 10 Prozent.
- 2.** Ein Teil der Planstellen aus den Haushalten bleibt unbesetzt – im Schnitt etwa 5 Prozent, teilweise mehr als 10 Prozent. Oft fehlt der Nachwuchs für Beamte, die altersbedingt ausscheiden, und Ausbildungskapazitäten sind wegen der Personalnot begrenzt. Hinzu kommt: Immer wieder werden Nachwuchskräfte nach der kostenintensiven Ausbildung genauso wie Spitzenbeamte von der Privatwirtschaft abgeworben.

Die Zahl der Steuerfahnder ist in der Personalbedarfsberechnung seit 1998 deutschlandweit auf 2.987,5 gedeckelt, die tatsächliche Zahl der Fahnder liegt bei etwa 2.500, obwohl es deutlich mehr und komplexere Fälle gibt. Dadurch bleibt weniger Zeit pro Fall und komplexe Fälle werden nicht aufgeklärt.

Schließlich besteht die Gefahr, dass im Zweifelsfall Fahnder und Betriebsprüfer anderweitig eingesetzt werden, um die rechtzeitige Bearbeitung von Steuererklärungen nicht zu gefährden.

Vorschlag 1: Einheitliche Zielvorgaben für die Personalausstattung

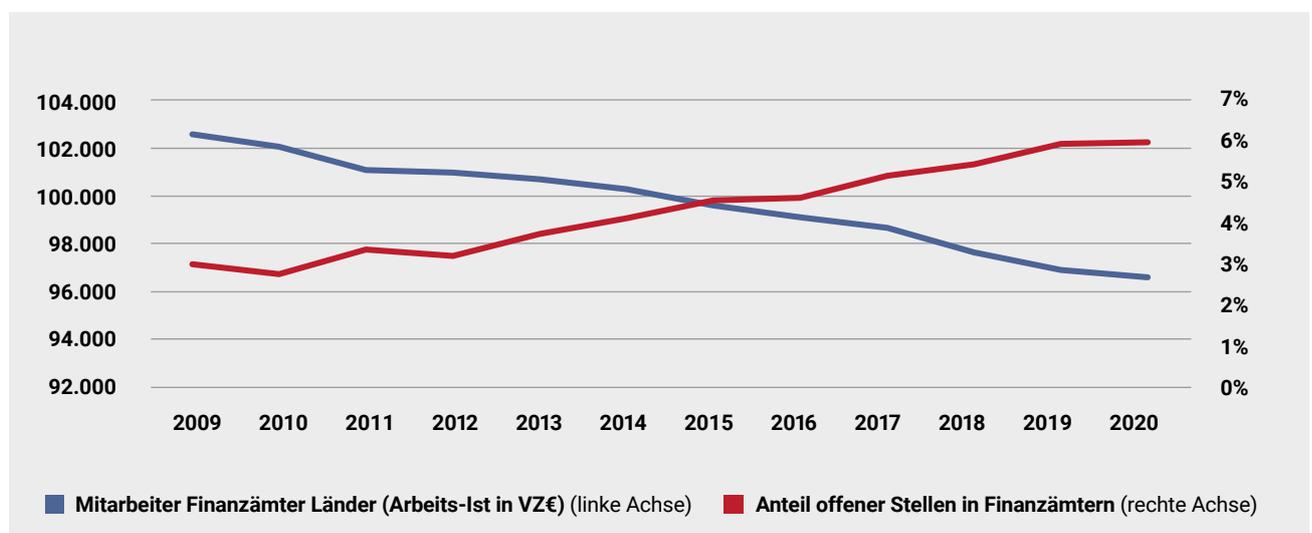
Nach §21a Finanzverwaltungsgesetz kann das Bundesministerium der Finanzen mit einer Mehrheit der Länder einheitliche und verbindliche Verwaltungsgrundsätze und einen Rahmenkatalog maßgebender Leistungskennzahlen festlegen. Die Personalausstattung gehört bisher noch nicht dazu.

Vorschlag 2: Regelmäßige Berichte über Personalausstattung und Effektivität

Bund und Länder sollten sich darauf verständigen, zumindest einige grundlegende nach Ländern aufgeschlüsselte Daten, etwa zu Personalentwicklung und Prüfquoten, in einer jährlich erscheinenden Publikation zu veröffentlichen um eine politische Überprüfung der Personalpolitik in den Ländern zu ermöglichen.

Vorschlag 3: Kontinuierliche Personalentwicklung

In einem immer engeren Arbeitsmarkt braucht die Steuerverwaltung vor allem Kontinuität bei der Personalentwicklung, ergänzt durch attraktive Möglichkeiten zum Quereinstieg, flexiblere Arbeitsbedingungen und ein klares Bekenntnis zu Steuergerechtigkeit als sinnstiftendes Arbeitsziel.



Grafik 1: Entwicklung der Mitarbeiterzahlen und offenen Stellen in der Finanzverwaltung

2015 ist die Zahl der Finanzbeamten erstmalig unter die Marke von 100.000 gesunken. Gleichzeitig hat sich die Zahl der offenen Stellen in den letzten zehn Jahren auf etwa 6 Prozent annähernd verdoppelt.

Problem 2: Lokale Steuerbeamte gegen grenzüberschreitenden Steuermisbrauch

In der Weimarer Republik gab es noch eine Bundessteuerverwaltung, seit den Anfängen der Bundesrepublik sind Steuererhebung und -vollzug weitgehend Ländersache. Herzstück der Steuerverwaltung sind die über 500 Finanzämter, die für die Verwaltung nahezu aller Steuern für die in ihrem Gebiet wohnhaften Steuerpflichtigen zuständig sind. Aufgaben wie Betriebsprüfung, Steuerfahndung und Bearbeitung von Steuerstrafsachen, sind in vielen Ländern landesweit oder regional konzentriert. Die Länderbehörden werden ergänzt durch das Bundeszentralamt für Steuern, dessen Betriebsprüfer an den Prüfungen großer Betriebe teilnehmen und das den nationalen sowie internationalen Austausch koordiniert. Aber bei komplexen, grenzüberschreitenden Hinterziehungsmustern gerät das System immer wieder an Grenzen.

Vorschlag 4: Bessere Koordination und mehr spezialisierte, Grenzen überschreitende Ermittler

- Der Zoll verfügt bundesweit über bewaffnete Ermittler und Polizeitechnik und kann schon jetzt lokale Steuerfahnder im Rahmen der Amtshilfe unterstützen. Eine Zollreform müsste die Rolle der Zollfahndungsdienste und die Zusammenarbeit mit der Steuerverwaltung stärken.
- Der Zoll sucht schon jetzt beispielsweise nach un-
versteuerten Zigaretten, die Steuerbehörden können ohne konkrete Anhaltspunkte einer Straftat Belege anfordern, genauso sollte auch Vermögen ungeklärter Herkunft gesucht, Versteuernachweise eingefordert werden und ansonsten beschlagnahmt werden.
- Steuerbeamte, Zollfahnder und Polizei arbeiten schon jetzt in unterschiedlichen Formaten zusammen (z. B. gemeinsame Finanzermittlungsgruppen). Auch Steuerverwaltungen von EU, Bund und Länder kooperieren bereits (z. B. Bundesbetriebsprüfung oder Koordinierungsstelle für Umsatzsteuerbetrug KUSS). Kooperation und Austausch müssen aber verbessert und gestärkt werden (z. B. gemeinsames Abwehrzentrum gegen Umsatzsteuerbetrug, Bundeseinheit für große Steuerzahler).

- Im Bundesfinanzministerium überwachen Steuerjuristen den Kampf gegen Wirtschaftskriminalität durch Steuerfahnder, Zollfahnder, Finanzkontrolle Schwarzarbeit, BaFin und FIU. Als Lektion aus Wirecard und Cum-Ex sollten diese Aufgaben dort in gestärkt, gebündelt und ein klarer Karriere- und Fortbildungsweg für Experten in diesem Bereich geschaffen werden.
- Um Informationen aus Hong Kong oder den britischen Jungferninseln zu bekommen und grenzüberschreitende Skandale wie Cum-Ex oder den russischen Waschsalon aufzuarbeiten, braucht es eine Organisation mit qualifizierten Ermittlern, Kontaktbeamten und Zugängen – am besten in einer zentralen europäischen Behörde.

Vorschlag 5: IT-Vernetzung und Kontenabfrageverfahren

Damit Steuerfahnder nicht erst bei der Durchsicherung erfahren, dass auch Kollegen aus einem anderen Bundesland im gleichen Fall ermitteln, brauchen sie endlich eine zentrale Fahndungsdatenbank. Und damit die lokale Steuerverwaltung auch über Konten ihrer Steuerpflichtigen in anderen Bundesländern informiert wird, sollte es zum internationalen Austausch zu Konteneigentümern auch einen nationalen Austausch geben.



Problem 3: Wissenslücken und falsche Prioritäten

Deutschland hat weder eine offizielle Steuerlückenschätzung noch eine empirisch fundierte Strategie zur Bekämpfung von Steuerkriminalität. Besonders hohe Einkommen werden strukturell schlechter überwacht, obwohl internationale Erfahrungen zeigen, dass reiche Menschen auch prozentual mehr Steuern hinterziehen. Das deutsche Steuergeheimnis schützt viel zu oft diejenigen, die das Steuersystem missbrauchen und verhindert eine informierte öffentliche Debatte. Und schließlich wird bisher viel zu selten über politische Einflussnahme und Korruption gesprochen, obwohl die Kombination aus Intransparenz und kostspieligen Entscheidungen für ein hohes Risiko sorgen – Cum-Ex lässt grüßen.

Vorschlag 6: Steuerforschungsinstitut schaffen, Steuerlücke regelmäßig schätzen, Steuergeheimnis beschränken

Deutsche Wissenschaftler beklagen sich über den im Vergleich zu ihren internationalen Kollegen schlechten Zugang zu Daten. Anders als in vielen europäischen Staaten gibt es keine regelmäßige Steuerlückenschätzung. Ein neues Informations- und Analysezentrum für den Kapitalmarkt im BZSt und das geplante Steuerinstitut sollen Abhilfe schaffen. Dazu müssten aber auch die rechtlichen Hürden für die Datenauswertung verringert werden. Außerdem sollten bekannte Hinterziehungs- und Betrugsmustern sowie Vermeidungsstrategien in

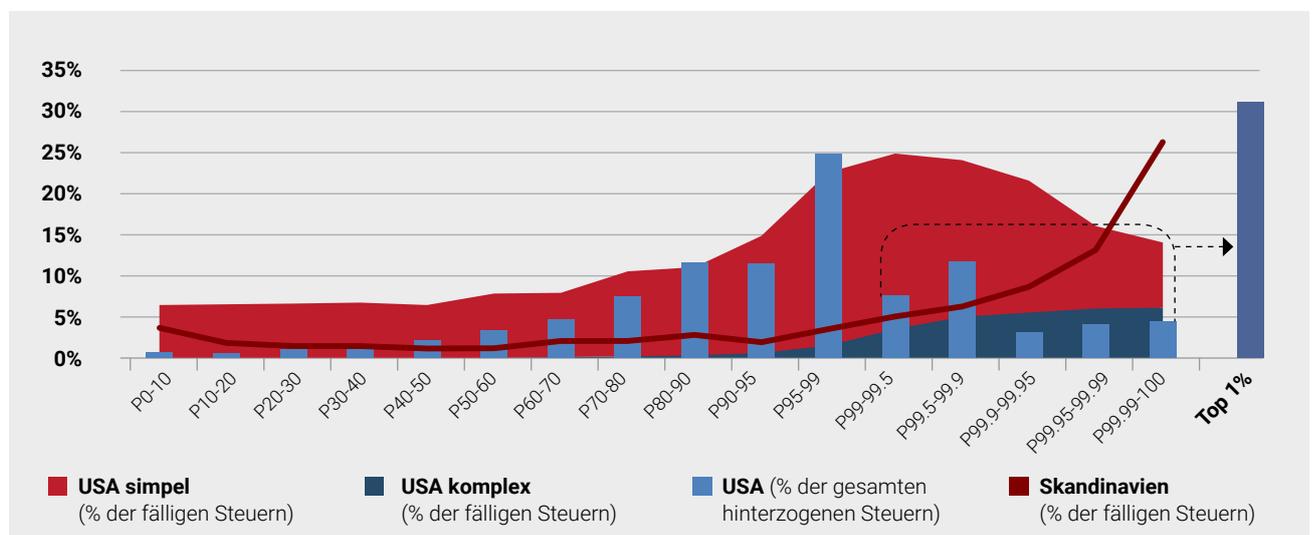
einem regelmäßigen Bericht systematisch ausgewertet und veröffentlicht werden.

Vorschlag 7: Anonymität bei der Kapitalertragssteuer abschaffen, e-Bilanz verbessern

Millionen Arbeitgeber behalten die Lohnsteuer ein und führen sie – mit Nennung des Empfängers – ans Finanzamt ab. Seit 2008 behalten auch tausende Banken Kapitalertragssteuer ein. Anstatt die Steuer anonym ans Finanzamt weiterzuleiten, sollten auch sie die Empfänger ermitteln und melden. Seit 2012 übermitteln Unternehmen ihre Bilanzzahlen elektronisch. Um eine aussagekräftige automatische Risikoanalyse zu machen, müssten aber mehr Details erfasst werden als bisher.

Vorschlag 8: Effizienzgewinne durch mehr automatische Veranlagung

Der Anteil der elektronischen Steuererklärungen ist seit 2008 von 23 Prozent auf über 70 Prozent gestiegen. Gleichzeitig hat sich die sogenannte Autofallquote von 3,5 Prozent (2016) auf 10 Prozent (2019) erhöht. Weil nur die einfachsten Steuerfälle automatisch bearbeitet werden, ist die Arbeitersparnis gering. Würde man die Autofallquote auf 30 bis 40 Prozent erhöhen, das Steuersystem dafür gezielt vereinfachen und die freiwerdenden Kapazitäten für komplexe Fälle nutzen anstatt Stellen abzubauen, gleicht das die Steuerverluste aus und führt gleichzeitig zu einer gleichmäßigeren Besteuerung.



Grafik 2: Steuerhinterziehung nach Einkommensgruppen – Schätzungen für USA und Skandinavien

Lesebeispiel: Die reichsten 1% sind in den USA für 31% der Steuerhinterziehung verantwortlich (blauer Balken). Dabei hinterzieht die Gruppe 99-99,5% mit etwa 25% den größten Anteil der eigentlich fälligen Steuern (blaue + rote Fläche). Bei den allerreichsten 99,99% macht komplexe Steuerhinterziehung etwa die Hälfte der Hinterziehung aus (rote Fläche).

Problem 4: Fax und Telefon statt Big Data und künstliche Intelligenz

Seit 2007 gibt es die Koordinierte Neue Software Entwicklung für die Steuerverwaltung (KONSENS). Dafür haben sich Bund und Länder – nach zwei gescheiterten Versuchen – verpflichtet gemeinsam ihre IT schrittweise zu modernisieren und zu vereinheitlichen. Laut einer Untersuchung des bayrischen Rechnungshofes gab es auch 2020 noch 193 unterschiedliche Anwendungen. Eine gemeinsame Fahndungsdatei scheiterte 2018 erneut und sollte nach letztem Stand 2021 in Niedersachsen und einem weiteren Bundesland pilotiert werden. Zum Beispiel bei der Sondereinheit „Olet“ in Kassel gibt es erste Ansätze künstliche Intelligenz und Datenanalysen für den Kampf gegen Steuermisbrauch zu nutzen. Die Corona-Pandemie hat die Nutzung von Videokonferenzen und sicherer Datenübertragung auch in der Steuerverwaltung beschleunigt. Aber von einem flächendeckenden Einsatz sind diese Ansätze noch weit entfernt.

Vorschlag 9: Gemeinsame Schnittstellen und Zugänge statt Einheits-Software

Die lange Wartezeit auf einheitliche IT-Lösungen erweckt den Eindruck, dass es sich in vielen Bereichen nicht so sehr um ein technisches, sondern vielmehr um ein politisches und organisatorisches Problem handelt. Wenn einzelne Bundesländer individuell angepasste Lösungen entwickelt haben, auf die sie nicht verzichten

wollen, sollten zumindest gemeinsame Schnittstellen definiert und die Schaffung von gegenseitigen Zugängen verpflichtend werden.

Vorschlag 10: IT-Personal aufstücken und attraktive Stellen schaffen

Bisher wird die IT in der Steuerverwaltung oft von Finanzbeamten gepflegt, die sich dafür selbst weitergebildet haben. Viele Stellen bleiben unbesetzt oder werden durch teureres externes Personal erledigt. Um das zu ändern, muss der Berufseinstieg für IT-Fachkräfte attraktiver gemacht werden.



In eigener Sache

Die deutsche Steuerverwaltung ist komplex und äußerst vielfältig, mit großen Unterschieden zwischen den Bundesländern, Steuerarten und Aufgabenbereichen. Nicht zuletzt deswegen unterscheiden sich auch Problemverständnis und Vorstellungen je nach Betroffenen und von Experten zu Experten stark. Die „objektive“ Datenlage ist lückenhaft. Die vorliegende Übersicht über die Probleme und die Vorschläge sind unser erster Versuch Expertenmeinungen und Datenauswertung zusammenzubringen. Sie sind keine abschließende Position, sondern sollen als Diskussionsgrundlage dienen und laufend weiterentwickelt werden. Weitere Hintergründe gibt es demnächst in einer ausführlichen Studie und auf unserer Themenseite „[Steuermisbrauch und Steuerverwaltung](#)“.

Anmerkungen und Hinweise nehmen wir unter christoph.trautvetter@netzwerk-steuergerechtigkeit.de gerne entgegen.