

# Zielsetzung und Möglichkeiten der Evaluierung steuerlicher Normen

Prof. Dr. Thiess Büttner  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

**77. Berliner Steuergespräch**  
**11. Januar 2021**



„Über die Wirkungen des deutschen Steuersystems und seiner spezifischen Regelungen auf zentrale wirtschaftliche und soziale Zielgrößen gibt es in vielen Bereichen nur Mutmaßungen.“

„In der quantitativen Analyse der Besteuerung sind in den vergangenen Jahrzehnten weltweit erhebliche Fortschritte gemacht worden.“

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2020): *Notwendigkeit, Potenzial und Ansatzpunkte einer Verbesserung der Dateninfrastruktur für die Steuerpolitik*, Berlin: BMF

# Empfehlungen

Maßnahmenpakete für eine durchgreifende und nachhaltige Verbesserung der Dateninfrastruktur für die Steuerpolitik

1. Einrichtung eines eigenen Forschungsdatenzentrums für Steuern
2. Statistiken erweitern und verbessern
3. Verknüpfungsmöglichkeiten zwischen Statistiken schaffen bzw. ausweiten

# Agenda

1. Zwecke der quantitativen Analyse steuerlicher Normen
2. Rationale Steuerpolitik
3. Konkrete Themen
4. Potenziale administrativer Daten
5. Empfehlungen

# Zwecke der quantitativen Analyse

1. Evaluierung und Gesetzgebungsprozess
2. Steuervollzug und Vollzugsdefizite
3. (Verfassungs-) rechtliche Kontrolle von Steuergesetzen

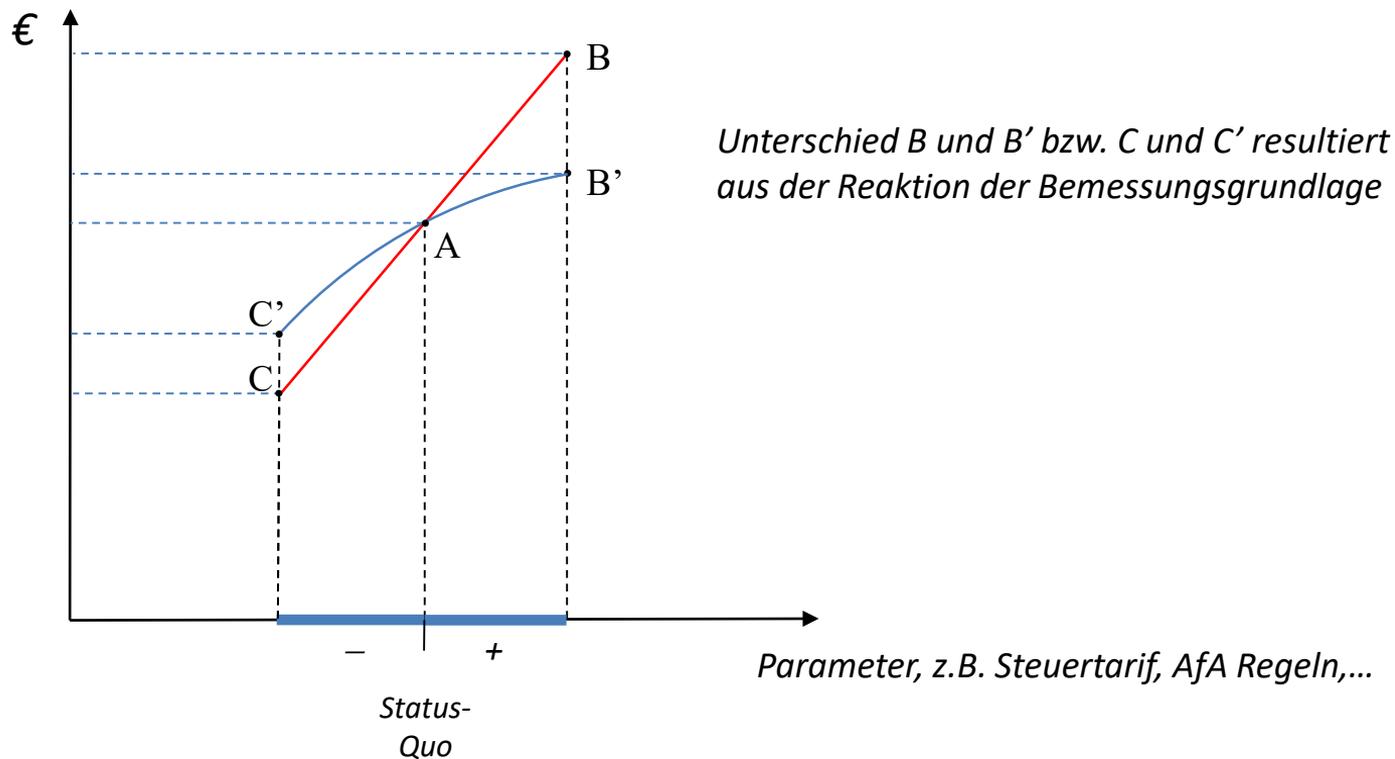
# Rationale Steuerpolitik

- 
- 
1. Ex-ante Evaluierung im Vorfeld von Gesetzesinitiativen
    - Zielsetzung / Operationalisierung
    - Erwartetes Steueraufkommen
    - Erwartete Inzidenz
    - Bürokratie- bzw. Folgekosten
  2. Ex-post Evaluierung
    - Werden die Erwartungswerte erreicht oder verfehlt?
    - Ggf. Gründe der Abweichungen
  3. Diskussion und Entwicklung neuer Initiativen

# Aufkommenseffekte

1. **Steuerschätzung: Koordinierte Vorausschätzung der Einnahmen für die Haushaltsaufstellung aller staatlichen Ebenen**
2. **Fiskalregeln fordern strukturellen Ausgleich**
3. **Determinanten der Vorhersagefehler: konjunkturelle Entwicklung und Aufkommenseffekte von Steuerreformen**
4. **Praxis zeigt systematische Überschätzung der Aufkommenseffekte von Steuererhöhungen/-senkungen**

# Aufkommenseffekte



# Aufkommenseffekte

- Auswertung früherer Reformen und Sprungstellen
- Isolation kausaler Effekte erfordert Mikrodaten
- Erhebliche methodologische Fortschritte bei datenintensiven Verfahren (Paneldatenanalyse, Diskontinuitätsanalyse, „Matching“ Verfahren, Instrumentvariablen, synthetische Kontrollgruppen)

# Steuerlücke

1. Steuerlücke = Unterschied zwischen erwarteten Einnahmen und tatsächlichen Einnahmen einer Steuer
2. Steuerlücke ist oft Motivation für Reformen/Maßnahmen:
  - Gewinnverlagerungen und Unternehmenssteuerreform 2008
  - Umsatzsteuerhinterziehung und Steuerermäßigung haushaltsnaher Leistungen
  - Umsatzsteuerbetrug und umgekehrte Steuerschuldnerschaft
3. Evaluationsmethodik vielfach anwendbar

# Steuerlücke

## Steuerlücke bei MNU durch Steuerplanung

1. Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sind grob irreführend:  
z.B. DIW (2007) wg. Steuerplanung nicht erfasste Gewinne im Jahr 2001 von „100 Mrd. Euro und mehr“. Zum Vergleich Huizinga Laeven (2007) rund 2,1 Mill. US-Dollar 1999.
2. Bilanzdaten verleiten ebenfalls zu Fehlinterpretationen:  
Tørsløv et al. (2018): 40% der Gewinne von MNU in Steuerparadiesen
3. Fuest et al. (2020) nutzen CbC Reporting Daten und finden ungefähr 3%

# Potenziale administrativer Daten

- Repräsentativität, Validität, Reliabilität und Aktualität sind gewährleistet
- Wg. Digitalisierung der Steuerverwaltung sind die Kosten der Erhebung vergleichsweise gering
- Anonymisierung und Datenschutz ist vereinbar mit Wahrung des Analysepotentials
- Akademische Forschung ist unabhängig und erfolgt unentgeltlich
- Reichhaltige internationale Erfahrung

# Potenziale administrativer Daten

## Situation in Deutschland

1. Gesetzliche Vorgaben für die Nutzung der Steuerdaten zu eng
2. Bestehende Nutzungsmöglichkeiten der Mikrodaten unterentwickelt
3. Erhebliche Defizite im bestehenden Datenangebot
4. Datenlage bei den Parafiski: IAB, Rentenversicherung

# Empfehlungen

1. Einrichtung eines eigenen Forschungsdatenzentrums für Steuern
2. Statistiken erweitern und verbessern
3. Verknüpfungsmöglichkeiten zwischen Statistiken schaffen bzw. ausweiten

Prof. Dr. Thies Büttner

LS für VWL, insb. Finanzwissenschaft  
FAU Erlangen-Nürnberg

[thiess.buettner@fau.de](mailto:thiess.buettner@fau.de)