

Das Steuerstatistische Gesamtsystem

Teil 1: Entstehungsgeschichte



Von Dr. Dirk Schneider

Die amtlichen Steuerstatistiken unterliegen seit mehreren Jahren einem grundlegenden Wandel. Im Jahr 2006 wurde eine Neukonzeption des Systems der Steuerstatistiken initiiert, und zwar mit dem Ziel, ein integriertes Steuerstatistisches Gesamtsystem auf der Grundlage jährlicher Bundesstatistiken zu schaffen.

Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die Historie dieses Systems. In der nächsten Ausgabe des Statistischen Monatsheftes wird über den aktuellen Stand der Umsetzung berichtet.

Steuerstatistiken erfüllen wichtige Funktionen

Steuern sind
Hauptein-
nahmequelle
des Staates

Steuern stellen die wichtigste Einnahmequelle des Staates dar. So beliefen sich im Haushaltsjahr 2010 beispielsweise die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt auf knapp 530,6 Milliarden Euro.¹ Vor diesem Hintergrund sind aktuelle und zuverlässige Daten zu den einzelnen Steuern unverzichtbar. Diese Daten werden primär durch die Steuerstatistiken bereitgestellt. Den Steuerstatistiken kommen dabei zwei bedeutende Funktionen zu: Zum einen dienen sie als eine wichtige Informations- und Entscheidungsgrundlage, insbesondere für die Beobachtung und die gezielte Steuerung der Einnahmen und der Belastungswirkungen der einzelnen Steuern. Zum anderen bilden sie die Grundlage für finanzpolitische Aufgaben wie die Durch-

führung der Lohnsteuerzerlegung oder die Ermittlung der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer. Zu den Nutzern der Statistiken gehören insbesondere das Bundesministerium der Finanzen und die Länderfinanzministerien, daneben aber auch die Politik allgemein sowie die Verwaltung, die Wirtschaft, die Wissenschaft und die Öffentlichkeit.

Rechtsgrundlagen werden veränderten Anforderungen angepasst

Steuerstatistiken wurden bereits in der Weimarer Republik (1918/19 bis 1933) eingeführt. Nach zeitweiliger Unterbrechung wurden sie zu Beginn der 50er-Jahre in praktisch unverändertem Umfang auf der Grundlage einzelner Rechtsvorschriften fortgeführt. In der Bundesrepublik Deutschland wurden sie später mit dem Gesetz über Steuerstatistiken vom 6. Dezember 1966 erstmals auf eine gesetzliche Grundlage ge-

Steuerstatistiken haben lange Tradition

¹ Vgl. Monatsbericht des BMF, Juli 2011, S. 54.

stellt.² Dieses Gesetz wurde in der Folgezeit mehrmals geändert und schließlich mit Artikel 35 des Jahressteuergesetzes 1996 vom 11. Oktober 1995 neu gefasst.³ Die Form einer Neufassung wurde gewählt, da eine lediglich punktuelle Anpassung des Gesetzes nicht angebracht erschien. Aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz bestand die Notwendigkeit, den sich daraus ergebenden datenschutzrechtlichen und verfassungsrechtlichen Anforderungen, wie dem Gebot der Normenklarheit, Rechnung zu tragen. Das Gesetz sieht seit der Neufassung eine klare Trennung zwischen Erhebungs- und Hilfsmerkmalen sowie eine genaue Festlegung von Auskunftspflicht und Übermittlungsregelungen vor. Die Neufassung wurde ferner durchgeführt, um die Steuerstatistiken aktuellen Erfordernissen anzupassen.

Bundesstatistiken gemäß der Neufassung des Gesetzes über Steuerstatistiken vom Jahr 1995

Mit der Neufassung des Gesetzes über Steuerstatistiken vom 11. Oktober 1995 ordnete der Gesetzgeber Bundesstatistiken über die Umsatzsteuer (Voranmeldungen), die Lohn- und Einkommensteuer (von natürlichen Personen und von Personengesellschaften und Gemeinschaften), die Körperschaftsteuer, die Vermögensteuer, die Einheitswerte, die Gewerbesteuer und die Erbschaft- und Schenkungsteuer an (§ 1 StStatG).⁴ Dabei sind die Umsatzsteuerstatistik jährlich ab

dem Jahr 1996, die Lohn- und Einkommensteuerstatistik, die Körperschaftsteuerstatistik und die Gewerbesteuerstatistik dreijährlich ab dem Veranlagungsjahr 1995 und die Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik fünfjährlich ab dem Veranlagungsjahr 1997 zu erheben (§ 2 StStatG). Die Umsatzsteuerstatistik wurde demzufolge von einer vorher zweijährlichen auf eine jährliche Periodizität verkürzt. Die bisherige Lohnsteuerstatistik und die eigenständige Einkommensteuerstatistik wurden zu einer Lohn- und Einkommensteuerstatistik zusammengeführt. Die Gewerbesteuerstatistik und die Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik wurden wieder neu eingeführt, nachdem sie beide unabhängig voneinander jeweils rund 15 Jahre zuvor abgeschafft worden waren.

Einführung von Geschäftsstatistiken mit jährlicher Periodizität

Ab dem Jahr 2001 wurden die Steuerstatistiken einer fundamentalen Änderung unterworfen. Ergänzend zu den etablierten Bundesstatistiken wurde vom Bundesministerium der Finanzen die Einführung von neuen sogenannten Geschäftsstatistiken initiiert. Wesentliche Unterschiede zwischen den neuen Geschäftsstatistiken und den etablierten Bundesstatistiken liegen in der Periodizität der Statistiken und in der Zuständigkeit der Aufbereitung. Die Aufbereitung der Bundesstatistiken obliegt arbeitsteilig den Statistischen Landesämtern und dem Statistischen Bundesamt. Die Statistischen Landesämter erzeugen zunächst jeweils Landesergebnisse. Das Statistische Bundesamt führt anschließend die Landesergebnisse zu einem Bundesergebnis zusammen. Diese Arbeitsteilung entspricht dem im Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke etablierten föderativen Gesamtsystem der

Bundesstatistiken werden seit 2001 durch Geschäftsstatistiken ergänzt

² BGBl. Teil I, Nr. 53, S. 665.

³ BGBl. Teil I, Nr. 53, S. 1250; vgl. auch Deutscher Bundestag, Drucksachen 13/1558 und 13/901.

⁴ Die Statistiken über die Vermögensteuer und über die Einheitswerte wurden letztmals für das Jahr 1995 erhoben. Dies liegt darin begründet, dass das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 22. Juni 1995 entschieden hat, dass die geltenden Bestimmungen des Vermögensrechts mit dem Grundgesetz unvereinbar sind, und dass die Bundesregierung eine verfassungskonforme Neuregelung bislang nicht vorgenommen hat.

T 1

Bundesstatistiken und Geschäftsstatistiken im Vergleich¹

Merkmal	Bundesstatistiken	Geschäftsstatistiken
Periodizität	mehrfährlich (in der Regel dreijährlich)	jährlich
Ort der Aufbereitung	dezentral in den Statistischen Ämtern	zentral im Statistischen Bundesamt
Zeitbezug	Bezug auf einen vollständigen Veranlagungszeitraum	nur Bezug auf einen Bearbeitungszeitraum
Datenbezug	Einbezug von maschinellen und manuellen Fällen	nur Einbezug von maschinellen Fällen
Informationstechnische Aufbereitung	mittels Großrechnerprogrammen	mittels SAS-Programmen
Korrekturen	maschinelle und manuelle Korrekturen	nur maschinelle Korrekturen

¹ Stand nach Verabschiedung des Steueränderungsgesetzes 2007 (vor Beginn des StStatG).

amtlichen Statistik.⁵ Die Aufbereitung der Geschäftsstatistiken hingegen ist allein dem Statistischen Bundesamt übertragen. Weitere Unterschiede zwischen den Geschäftsstatistiken und den Bundesstatistiken bestehen hinsichtlich des Datenmaterials und des Vorgehens bei der Plausibilisierung. Eine zusammenfassende Übersicht über die Unterschiede bietet Tabelle 1.

Neue Geschäftsstatistik zur Lohn- und Einkommensteuer

Ziel: Synergieeffekte durch Bündelung der Aufgaben

Mit Artikel 18 des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG) vom 28. Juni 2001⁶ wurde zunächst eine Geschäftsstatistik über die Lohn- und Einkommensteuer ab dem Veranlagungsjahr 2001 etabliert.⁷ Die neue Geschäftsstatistik zur Lohn- und Einkommensteuer trat damit an die Stelle einer jährlichen Geschäftssta-

tistik, die bis dahin im Bereich der Finanzverwaltung mit Daten aus den maschinellen Einkommensteuerveranlagungen durchgeführt wurde. Durch die Neuregelung in Gestalt einer Bündelung der Erstellung von statistischen Auswertungen beim Statistischen Bundesamt versprach sich der Gesetzgeber die Nutzung von Synergieeffekten, da das Statistische Bundesamt bereits andere Steuerstatistiken durchführt und so für die Auswertung die geringsten Kosten entstehen. Inhaltlich motiviert war diese Änderung durch die Berichtspflicht nach § 154 Abs. 3 SGB VI über die neue steuerliche Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge nach § 10a EStG.

Geschäftsstatistiken zur Körperschaftsteuer und zur Gewerbesteuer

Mit Artikel 5 des Steueränderungsgesetzes 2007 vom 19. Juli 2006⁸ wurden einige Jahre später zusätzlich eine neue Geschäftsstatistik über die Körperschaftsteuer ab dem Veranlagungsjahr 2004 und eine neue Geschäftsstatistik über die Gewerbesteuer ebenfalls ab dem Veranlagungsjahr 2004 eingeführt.⁹ Ziel dieser Geschäftsstatistiken

Ziel: Steigerung der Qualität der Datengewinnung

⁵ Vgl. § 1 BStatG.

⁶ BGBl. Teil I, Nr. 31, S. 1310; vgl. auch Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5146.

⁷ Vgl. neuer § 2a StStatG.

⁸ BGBl. Teil I, Nr. 35, S. 1652; vgl. auch Deutscher Bundestag, Drucksachen 16/1859 und 16/1545.

⁹ Vgl. neuer § 2b StStatG.

war die Steigerung der Qualität der Datengewinnung durch eine Verstetigung der Erhebungsvorgänge und damit die Verbesserung der statistischen Datenbasis für die Aufgabenerfüllung des Bundesministeriums der Finanzen. Zudem wurde in der Gesetzesbegründung darauf verwiesen, dass die zeitnahe Erfassung wichtiger steuerstatistischer Daten zur Quantifizierung der Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen notwendig und nicht zuletzt auch eine Forderung des Bundesrechnungshofs sei.

Geschäftsstatistiken zu Umsatzsteuer- veranlagungen und zur Erbschaft- und Schenkungsteuer nicht umgesetzt

Geplante
Statistiken
nicht etabliert

Ein am 27. Juni 2006 eingebrachter Änderungsantrag der damaligen Koalitionsfraktionen CDU/CSU und SPD sah über die bereits vorgesehenen Geschäftsstatistiken zur Körperschaftsteuer und zur Gewerbesteuer hinaus eine neue Geschäftsstatistik zu den Umsatzsteueranlagungen ab dem Veranlagungsjahr 2005 und eine neue Geschäftsstatistik zur Erbschaft- und Schenkungsteuer ab dem Veranlagungsjahr 2007 vor.¹⁰ Die Begründungen für diese zusätzlichen Geschäftsstatistiken deckten sich zum einen Teil mit denen der Geschäftsstatistiken zur Körperschaftsteuer und zur Gewerbesteuer. Ergänzend wurden einige spezifische Motive vorgetragen. So wurde die Geschäftsstatistik zu den Umsatzsteueranlagungen mit dem Bedarf an Daten zu Kleinunternehmen zum Zwecke der Ermittlung der EU-Eigenmittel begründet. Die Geschäftsstatistik zur Erbschaft- und Schenkungsteuer wurde mit dem Erfordernis erklärt, angesichts einer zu erwartenden „Erbwelle“ Vermögensübertragungen nach Entstehungsjahren darstellen zu können. Da

die Vermögensteuer aber nicht mehr erhoben wird⁴, verblieb vor diesem Hintergrund nur ein Rückgriff auf die Statistik zur Erbschaft- und Schenkungsteuer.

Das Steueränderungsgesetz 2007 wurde kontrovers diskutiert. Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen fand letztlich aber nicht die Zustimmung der Länder. Dies mit der Konsequenz, dass die Geschäftsstatistiken zu den Umsatzsteueranlagungen sowie zur Erbschaft- und Schenkungsteuer nicht etabliert wurden.

Beschluss eines Steuerstatistischen Gesamtsystems

Das Bundesministerium der Finanzen war aber nach wie vor an einer Umsetzung der in das Steueränderungsgesetz 2007 nicht aufgenommenen Vorschläge und somit an der Einführung von jährlichen Statistiken über die Umsatzsteueranlagungen und über die Erbschaft- und Schenkungsteuer interessiert. Vor diesem Hintergrund verständigten sich die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder im August 2006 im Konsens mit den obersten Finanzbehörden darauf, ein aktuelles, flexibles, kohärentes und effizientes Gesamtsystem von Steuerstatistiken auf der Grundlage jährlicher Bundesstatistiken, das sogenannte Steuerstatistische Gesamtsystem (StSys), zu schaffen.

Über den Stand der Umsetzung, die informationstechnische Ausgestaltung sowie weitere Schritte wird in der nächsten Ausgabe des Statistischen Monatsheftes berichtet.

Kerngedanke:
Zusammen-
führung von
Bundes- und
Geschäfts-
statistiken

Dr. Dirk Schneider leitet das Referat
Steuern.

¹⁰ Geplanter neuer § 2c StStatG.