

Guter Staat –
böse Bürger?

Tagungsbericht

Schattenwirtschaft und Steuerhinterziehung

Eine Tagung der Stiftung Marktwirtschaft am 18. Januar 2010 in Berlin



- 3 Einführung
Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft
- 4 Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit –
Kavaliersdelikt oder Kapitalverbrechen?
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Friedrich Schneider
Universität Linz
- 6 Hase und Igel bei der Steuerhinterziehung –
Wirkt die Abschreckung durch den Staat?
Prof. Dr. Lars P. Feld
Universität Heidelberg, Kronberger Kreis
- 8 Mögliche Verbesserungen des Steuersystems
Prof. Dr. Stefan Homburg
Universität Hannover
- 9 Anmerkungen zur Steuermoral von Staat und Bürgern
Dr. h.c. Wolfgang Spindler
Präsident des Bundesfinanzhofs
- 10 Steuervereinfachung als
Voraussetzung für Steuerehrlichkeit?
Dr. Helmut Linssen MdL
Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen
- 11 Reformoptionen für mehr Steuerehrlichkeit
Dr. Gerhard Schick MdB
*Finanzpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion
Bündnis 90/Die Grünen*
- 12 Diskussion



Guter Staat – böse Bürger?

Schattenwirtschaft und Steuerhinterziehung

Schattenwirtschaft und Steuerhinterziehung: In Zeiten knapper Finanzmittel rücken diese Sachverhalte verstärkt in den Fokus – nicht nur in den der Finanzminister, sondern auch in den der öffentlichen Diskussion insgesamt. Das zeigten zu Jahresbeginn 2010 auch hitzige Debatten um „Steuer-CDs“.

Auf den ersten Blick scheint die Problemlage eindeutig zu sein – es handelt sich um mehr als Kavaliersdelikte. Dem Gemeinwesen wird auf unlautere Art und Weise Geld entzogen, das letztendlich von anderen aufgebracht werden muss. Die damit finanzierten staatlichen Leistungen werden hingegen von allen genutzt, auch von denen, die sich gesetzeswidrig ihrer finanziellen Verpflichtungen entziehen. Schwerer noch wiegt vielleicht die Tatsache, dass eine Grundlage der marktwirtschaftlichen Ordnung – die Einhaltung des für alle geltenden Ordnungsrahmens – untergraben wird.

Doch ist damit das Problem schon in toto beschrieben? Und ist die zunächst naheliegende Schlussfolgerung, der Staat müsse nur ausreichend hart mit Kontrollen und Sanktionen gegen solches Fehlverhalten vorgehen, wirklich erfolversprechend? Oder

gibt es nicht noch weitere, darüber hinausgehende Aspekte, die andere Antworten nahelegen? Die bloße Existenz eines Ordnungsrahmens sagt noch nichts über dessen Qualität aus. Daher ist zumindest zu prüfen, ob Verstöße gegen die ökonomische Rahmenordnung nicht auch als Indiz für Fehlentwicklungen, Fehlanreize wie auch ihre mangelnde gesellschaftliche Akzeptanz gewertet werden können. Was ist beispielsweise mit der Komplexität und Intransparenz des Steuer- und Sozialabgabenrechts? Und verhält sich der Staat im Streben nach möglichst hohen Einnahmen immer fair gegenüber seinen Bürgern, insbesondere was die Rechtsanwendung und -durchsetzung betrifft? Entsteht durch staatliche Willkür sowie fehlende Rechts- und Planungssicherheit bei vielen Bürgern nicht ein Gefühl der Ohnmacht, das beispielsweise Steuerhinterziehung als subjektiv gerechtfertigte Reaktion erscheinen lässt?

Dieses Spannungsfeld war der Ausgangspunkt unserer Tagung „Guter Staat – böse Bürger? Schattenwirtschaft und Steuerhinterziehung“ am 18. Januar 2010 in Berlin – und diese wiederum ein fast prophetischer Vorgriff auf die Debatte um gestohlene Steuerdaten.

Impressum:

Einführung

Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft



In seiner Begrüßung betonte Stiftungsvorstand Prof. Dr. Michael Eilfort, dass die Themen Schattenwirtschaft und Steuerhinterziehung zwar Dauerbrenner seien, sie jedoch angesichts notleidender öffentlicher Haushalte eine neue, bisher nicht gekannte Aufmerksamkeit erhielten. Ganz bewusst habe sich die Stiftung Marktwirtschaft daher auch für einen Veranstaltungstermin zu Beginn einer Haushaltswoche des Deutschen Bundestages entschieden. Eilfort diagnostizierte ein zunehmendes Auseinanderklaffen zwischen den Erwartungen der Bürger an staatliche Leistungen und ihrer Bereitschaft, zu deren Finanzierung beizutragen. Öffentliche Güter wie Bildung oder innere Sicherheit, aber auch Solidarität als ein zentraler Pfeiler der Marktwirtschaft, ließen sich zumindest in Teilen nur durch den Staat sinnvoll realisieren. Die These von Peter Sloterdijk, ohne Steuerstaat würden die Bürger effizienter und gerechter spenden, sei zwar nachdenkenswert, besäße aber in der Realität keine ausreichende empirische Grundlage. Letztlich hintergingen sich die Bürger selbst, wenn sie Energie und intellektuelle Kreativität auf fragwürdige Methoden zur Minimierung ihres Anteils an den finanziellen Lasten des Staates verwendeten. Grundlage der marktwirtschaftlichen Ordnung sei die Einhaltung des für alle geltenden Ordnungsrahmens. Gesetze, die von einem demokratisch legitimierten Parlament beschlossen worden seien, müssten – auch wenn sie unbequem sind – von allen eingehalten werden. Bezug nehmend auf den Titel stellte Eilfort fest: „Wer Steuern hinterzieht oder Schwarzarbeit leistet, ist zumindest kein ganz guter Bürger: Steuermoral gehört zu den bürgerlichen Tugenden“.

Allerdings gebe es mit Blick auf den Staat doch einiges zu kritisieren, ergänzte Eilfort, so dass man die Frage nach dem „guten Staat“ nicht einfach bejahen könne. Nicht ohne Grund empfänden viele Bürger Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung häufig nur als Kavaliersdelikt oder verklärten sie gar als Akt zivilen Ungehorsams. Gesetzestreue und anständiges Benehmen seien keine Einbahnstraße vom Bürger zum Staat. Rechtsstaatliche Prinzipien und Regeln, Maß und Mitte müssten auch von Politik und Staat ernst genommen werden. Was aber sei, fragte Eilfort, davon zu halten, dass ein deutscher Finanzminister einem be-

freundeten Nachbarn zur Wahlkampfprofilierung mit der Kavallerie droht? Was davon, dass ein „Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetz“ unschuldige Bürger unter Pauschalverdacht stelle? Kritik übte er auch an den sogenannten Nichtanwendungserlassen bei fiskalisch unliebsamen Gerichtsurteilen, während umgekehrt fiskalisch günstige Urteile eins-zu-eins umgesetzt würden.

Besonders besorgt zeigte sich Eilfort aber über zwei Fehlentwicklungen im deutschen Steuersystem, die Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit beförderten. Zum einen kritisierte er den Trend, dass die Steuerlast auf einem immer kleiner werdenden Teil der Bevölkerung, der gesellschaftlichen Mitte und insbesondere den abhängig Beschäftigten, abgeladen werde. Am oberen Ende werde so mancher von Umgehungsmöglichkeiten aufgrund der Globalisierung profitieren, und im unteren Bereich werde ein immer größerer Teil der Bevölkerung durch Freibeträge ganz aus der Steuerpflicht herausgenommen. Wer aber keine Steuern mehr zahle, der nehme den Staat schnell nur noch als Goldesel wahr und schraube seine Ansprüche in die Höhe. In der Mittelschicht steige umgekehrt die Versuchung, sich der Belastung durch illegale Ausweichreaktionen zu entziehen. Zum anderen beklagte Eilfort, dass der Staat ohne Unterlass die Komplexität und Intransparenz des Steuersystems fördere, anstatt das Ziel Steuervereinfachung endlich ernst zu nehmen. Immer neue Ausnahmeregelungen wie jüngst bei der Mehrwertsteuer und eine wenig hilfreiche Tarif(stufen)diskussion bei der Einkommensteuer seien das Gegenteil von dem, was eigentlich notwendig sei: eine Vereinfachung der Steuerstrukturen und der Bemessungsgrundlagen. Daher dürfe man sich auch nicht über die Steuergestaltungsenergie und -kreativität der Bürger wundern.

Die Stiftung Marktwirtschaft setze sich seit langem für mehr Steuervereinfachung ein, betonte Eilfort, und zeigte sich überzeugt, dass Steuervereinfachung eine wirkungsvolle Waffe gegen Steuerhinterziehung sei und auch die Anreize für Schwarzarbeit verringere. Auch ohne die ganz großen Reformwürfe könne man durch die konsequente Verfolgung kleiner Schritte schon in dieser Legislaturperiode wichtige Fortschritte erreichen.

Das Ausmaß von Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit entzieht sich in der Regel einer direkten Beobachtung. Ebenso sind die zugrunde liegenden Ursachen und Motive sowie die moralische Akzeptanz dieser Delikte in der Bevölkerung nur schwer zu erfassen. Etwas Licht in dieses Dunkel lässt sich mit Hilfe repräsentativer, anonymisierter Befragungen der Bürger bringen. Eine solche Befragung von 2.149 Personen zu der Thematik Steuerhinterziehung, Schattenwirtschaft und Steuermoral wurde von den beiden Wissenschaftlern Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Friedrich Schneider, Universität Linz, und Prof. Dr. Lars P. Feld, Universität Heidelberg und Kronberger Kreis, im Sommer und Herbst 2009 durchgeführt. Im Rahmen der Tagung wurden erstmals Ergebnisse dieser Untersuchung öffentlich vorgestellt.

Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit – Kavaliersdelikt oder Kapitalverbrechen?

Erste Ergebnisse einer
repräsentativen Befragung

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Friedrich Schneider
Universität Linz



Prof. Dr. Friedrich Schneider gab in seinem Vortrag einen Überblick über die deskriptiven Ergebnisse der Befragung und betonte eingangs, dass das Ausmaß der Schattenwirtschaft im Jahr 2010 – wie bereits in 2009 – aufgrund der Wirtschaftskrise und der steigenden Arbeitslosigkeit ansteigen werde.

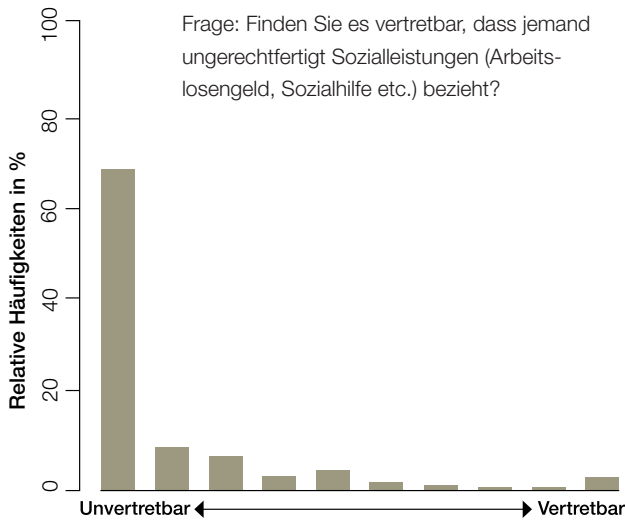
Steuern, Gegenleistung des Staates und Anlageverhalten

Der erste Teil der Befragung zur finanziellen Belastung der Bürger und ihrer Zahlungsbereitschaft für staatliche Leistungen zeige zum einen eine beträchtliche Belastung der Bürger durch Steuern und Sozialabgaben. So schätze fast die Hälfte der Bevölkerung, dass ihnen von 100 zusätzlich verdienten Euro aufgrund von Steuern und Abgaben weniger als 50 Euro netto verblieben. Zum anderen werde deutlich, dass die Bürger in ihrer Zahlungsbereitschaft klar differenzierten nach

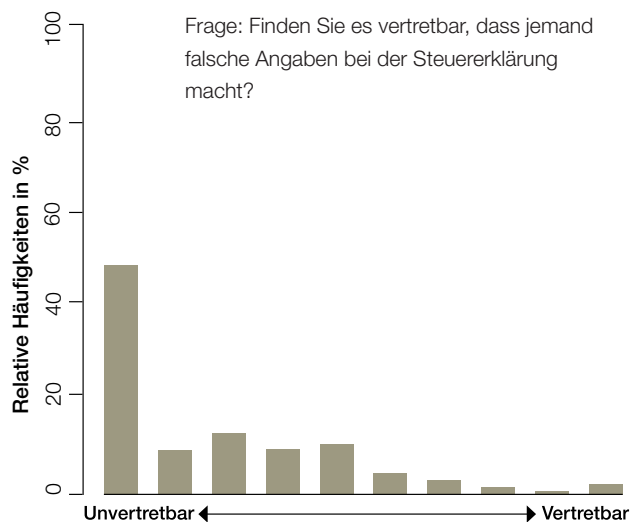
dem Verwendungszweck. So berichtete Schneider, dass die Zahlungsbereitschaft für öffentliche Leistungen wie Schulen, Polizei oder Feuerwehr sehr hoch sei – weniger als 10 Prozent der Befragten habe keine oder nur eine geringe Zahlungsbereitschaft angegeben. Auch für soziale Leistungen sei die Zahlungsbereitschaft nur geringfügig niedriger. Hingegen bestehe kaum Bereitschaft, unnötige Staatsausgaben durch Steuern zu finanzieren. Das zeige, so Schneider, dass die Bürger ein ausgeprägtes Gefühl hätten, was sie vom Staat erwarten könnten und was nicht.

Ebenfalls klare Ergebnisse habe die Frage nach dem Ort der Geldanlage ergeben, die ganz überwiegend im Inland erfolge. Lediglich 0,38 Prozent der Befragten habe angegeben, ihr Geld nur im Ausland anzulegen, weitere 2,2

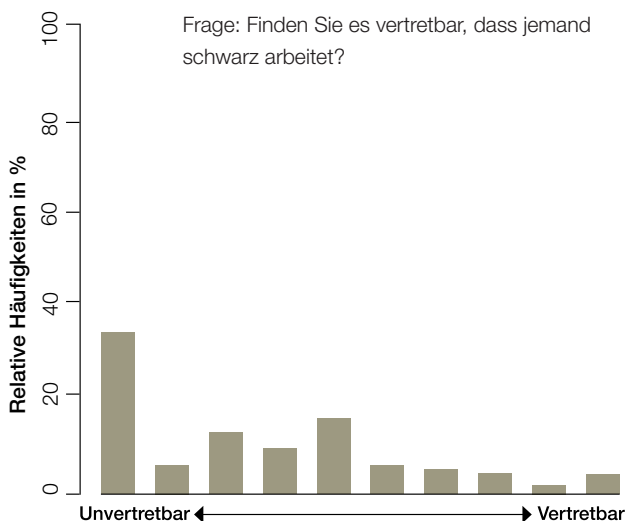
Akzeptanz von Sozialleistungsbetrug



... von Steuerhinterziehung



... von Schwarzarbeit



Quelle: Feld und Schneider (2009); Infratest, Repräsentativbefragung von 2.149 Bundesbürgern, Sommer/Herbst 2009.

Prozent sowohl im In- wie im Ausland. Der überwiegende Teil der Befragten lege sein Geld nur im Inland an (59,5 Prozent) oder tätige überhaupt keine Geldanlage (37,9 Prozent). Steuerliche Gesichtspunkte spielten bei der Anlageentscheidung nur für ein gutes Drittel eine Rolle; die Mehrheit äußerte, dass steuerliche Fragen nicht relevant seien.

Strafen und Kontrollen

Sehr heterogen seien die Antworten bei der Frage nach dem Entdeckungsrisiko bei Steuerhinterziehung ausgefallen, erläuterte Schneider. Jeweils die Hälfte der Befragten gehe von einem großen respektive kleinen Risiko aus, so dass hier keine einheitliche Meinung in der Bevölkerung vorherrsche. Das von den Befragten erwartete Strafmaß bei Steuerhinterziehung hänge nach den Befragungsergebnissen stark von der Höhe des hinterzogenen Betrages ab.

Soziale Normen

Schneider verwies darauf, dass es deutliche Unterschiede in der Akzeptanz der betrachteten Vergehen Steuerhinterziehung, Schwarzarbeit und Sozialleistungsbetrug gebe. So hätten auf einer Skala von 1 (unvertretbar) bis 10 (vertretbar) 72,5 Prozent der Befragten angegeben, dass der ungerechtfertigte Bezug von Sozialleistungen unvertretbar sei. Falsche Angaben in der Steuererklärung hielten hingegen nur knapp 50 Prozent für unvertretbar und private Schwarzarbeit sogar nur 32,6 Prozent. Allerdings sei auch im Fall der Schwarzarbeit die Kategorie 1 die mit Abstand am häufigsten genannte Stufe unter den 10 zur Auswahl stehenden gewesen. Selbst die Addition der Anteile für die Stufen 7 bis 10 zeige, dass nur rund 15 Prozent private Schattenwirtschaft als durchaus vertretbar sähen. Allerdings werde privat erbrachte Schwarzarbeit noch am ehesten als Kavaliersdelikt akzeptiert, konstatierte Schneider.

Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung

Die direkte Frage, ob sie in den letzten 12 Monaten schwarz gearbeitet hätten, sei nur von 6 Prozent mit einem Ja beantwortet worden. Wenn sie die Gelegenheit hätten, würden hingegen fast 21 Prozent der Befragten eigenen Angaben zufolge schwarz arbeiten, betonte Schneider.

Beträchtliche Zustimmung erhalte die Aussage, dass Steueroasen Steuerhinterziehung begünstigen. Fast 45 Prozent teilten die Aussage uneingeschränkt und weitere 21 Prozent stimmten weitgehend zu. Hingegen bezweifelten nur etwa 10 Prozent diese These. In starkem Kontrast zu dieser Einschätzung in der Bevölkerung stünden allerdings die direkten Befragungsergebnisse, erläuterte Schneider. Lediglich 1,056 Prozent der Befragten habe angegeben, Kapitaleinkünfte nicht versteuert zu haben. Und von diesem 1 Prozent der Befragten hätten nur 9 Prozent ihre nicht versteuerten Kapitaleinkünfte auf ausländischen Konten, so dass nur 0,1 Prozent der Befragten, also ein relativ kleiner Bruchteil, auf ausländischen Konten Steuern hinterziehe.



Hase und Igel bei der Steuerhinterziehung – Wirkt die Abschreckung durch den Staat?

Prof. Dr. Lars P. Feld
Universität Heidelberg, Kronberger Kreis

Prof. Dr. Lars P. Feld, Universität Heidelberg und Mitglied im Kronberger Kreis, thematisierte in seinem Vortrag die Determinanten von Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung und ging – darauf aufbauend – der Frage nach, welche Strategien im Kampf gegen diese Delikte erfolgversprechend sind.

Sein erster Blick galt der Theorie der Steuerhinterziehung: Aus traditioneller theoretischer Sicht verstärkten hohe Grenzsteuersätze sowie ein hohes tatsächliches Einkommen die Wahrscheinlichkeit von Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit, so Feld. Demgegenüber wirkten intensive Kontrollen und hohe Strafen als potentielle Kosten der Hinterziehung abschreckend. Mit Blick auf diese Wirkungszusammenhänge sei die deutsche Politik der letzten Jahre mit ihrer Kombination aus Steuerreformen und Intensivierung der Abschreckung – beispielsweise durch die beim Zoll angesiedelte Finanzkontrolle Schwarzarbeit – gut begründet. Allerdings zeigten jüngere Forschungsergebnisse, dass neben der Signalfunktion von Strafen und Kontrollen vor allem die Steuermoral eine entscheidende Determinante des Verhaltens der Bürger sei. Feld betonte, dass die Steuermoral selbst nicht als feste Größe gesehen werden dürfe, sondern insbesondere durch das Verhalten des Staates beeinflusst werde. So könne beispielsweise eine von den Bürgern als zu hoch empfundene Kontrollintensität als übermäßiger Eingriff in die Privatsphäre empfunden werden und Steuermoral verdrängen.

Doch wie beeinflussen die Faktoren Abschreckung und Steuermoral das tatsächliche Verhalten der Bürger? Dazu präsentierte Feld eine ökonometrische Analyse der im Rahmen der repräsentativen Befragung erhaltenen Antworten. Für die vier abhängigen Variablen (tatsächliche Teilnahme an Schwarzarbeit, potentielle Teilnahme an Schwarzarbeit, Hinterziehung von Ar-

beitseinkommen und Hinterziehung von Kapitaleinkommen) sei jeweils auf Basis eines LOGIT-Modells geschätzt worden, welchen Einfluss subjektiv wahrgenommene Strafen und Kontrollen, der subjektiv wahrgenommene Grenzsteuersatz, das Einkommen, soziale Normen sowie diverse sozio-demographische Kontrollvariablen wie Geschlecht oder Bildungsgrad haben.

Feld erläuterte, dass das Ausmaß der Hinterziehung von Kapitaleinkommensteuern im Wesentlichen von sozialen Normen und der Kontrollintensität abhängt. Höhere Strafen hätten hingegen einen paradoxen Effekt und würden Steuerhinterziehung sogar fördern. Keinen statistisch signifikanten Einfluss habe das Einkommen und der Grenzsteuersatz. Exemplarisch für die sozio-demographischen Faktoren berichtete Feld, dass Hausbesitzer eher, Verheiratete hingegen weniger Kapitaleinkommensteuer hinterzögen.

Ähnliche Effekte zeigten sich auch für die Schwarzarbeit. Auch sie würde durch vermehrte Kontrollen verringert. Einkommen und Grenzsteuersätze hätten wiederum keinen statistisch signifikanten Einfluss. Gleiches gelte auch für das Niveau der Strafen. Während bei der tatsächlichen Schwarzarbeit verstärkte Kontrollen und höhere Strafen zusammengenommen immerhin zu einer Abnahme führten, sei ihr gemeinsamer Einfluss auf die Bereitschaft, schwarz zu arbeiten, statistisch insignifikant und damit nicht nachweisbar. Soziale Normen seien hingegen sowohl für die tatsächliche wie die potentielle Schwarzarbeit von entscheidender Bedeutung: Je höher die Akzeptanz von Schwarzarbeit, desto eher arbeiteten die Befragten schwarz.

In seinem Fazit betonte Feld, dass in Übereinstimmung mit der Theorie des psychologischen Steuervertrages Strafen und

Kontrollen nicht unwirksam seien, Kontrollen jedoch einen stärkeren Effekt als Strafen hätten. Was den geringen Einfluss von Einkommen und Grenzsteuersätzen betrifft, warnte Feld, dass es bei den Befragten leicht zu Fehleinschätzungen in Bezug auf ihren individuellen Grenzsteuersatz kommen könne. Eindeutig seien die Ergebnisse im Hinblick auf die Steuermoral. In

allen untersuchten Fällen führe eine höhere Steuermoral auch zu einem ehrlicheren Verhalten. Allerdings sei es für den Staat schwierig, die Steuermoral zu beeinflussen. Er gehe jedoch davon aus, dass eine ehrliche und redliche Finanzpolitik hier die besten Ergebnisse mit sich brächte.

Was wirkt gegen Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit?

Ergebnisse auf Basis einer repräsentativen Befragung von 2.149 Bundesbürgern

Einfluss von ... auf die ...	Hinterziehung von Kapitaleinkommensteuern	Tatsächliche Schwarzarbeit	Potentielle Schwarzarbeit
Kontrollen	-	-	-
Strafen	+	0	0
Kontrollen und Strafen gemeinsam	+	-	0
Einkommen	0	0	0
Grenzsteuersätze	0	0	0
Steuermoral (Hinterziehung bzw. Schwarzarbeit wird als nicht akzeptabel eingestuft)	-	-	-

- + Verstärkt Schwarzarbeit bzw. Steuerhinterziehung
- Verringert Schwarzarbeit bzw. Steuerhinterziehung
- 0 kein signifikanter Einfluss auf Schwarzarbeit bzw. Steuerhinterziehung

Quelle: Lars Feld und Friedrich Schneider (2009).



Mögliche Verbesserungen des Steuersystems

Prof. Dr. Stefan Homburg
Universität Hannover



Eingangs seiner Ausführungen erinnerte Prof. Dr. Stefan Homburg von der Universität Hannover daran, dass Unzufriedenheit mit dem Steuersystem nichts Neues sei. Um sie zu verringern sei schon vor anderthalb Jahrzehnten mit den Petersberger Beschlüssen ein überzeugender Versuch in Richtung Steuervereinfachung und bessere Steuerstrukturen unternommen worden, der dann aber an den Mehrheitsverhältnissen im Deutschen Bundesrat gescheitert sei. Eine negative Steuermoral sei vor allem deshalb problematisch, weil sie den Steuerwiderstand begünstige und somit zu verstärkten legalen Steuerumgehungen oder illegalen Steuerhinterziehungen beitrage. Angesichts der seit über einem Jahrzehnt andauernden intensiven steuerpolitischen Diskussion vermutete Homburg, dass die „neutrale Steuermentalität“, die Günter Schmolders Ende der 1950er Jahre für Deutschland empirisch beobachtet hatte, inzwischen einer deutlich kritischeren Einstellung der Bürger gegenüber ihren Steuerzahlungen gewichen sei.

Die Hauptverantwortung für die zunehmende Unzufriedenheit der Bürger mit der Steuerpolitik sah Homburg in erster Linie beim Gesetzgeber sowie bei der Steuerverwaltung. So brandmarkte er die durch den Finanzausschuss geprägte steuerpolitische Gesetzgebung als „Wegwerfgesetzgebung“. Fast im Wochentakt würden Megabyte an Text „durchgewunken“, ohne dass die Abgeordneten eine Chance hätten, den Inhalt der Gesetzesänderungen zu verstehen und darüber sinnvoll zu entscheiden. Eine Folge sei, dass oft schon nach wenigen Monaten eine Korrekturgesetzgebung notwendig werde. Homburg kritisierte, dass dabei auch die Spitze der Verwaltung eine unheilvolle Rolle spiele und sie inzwischen als De-facto-Gesetzgeber fungiere. Beispielsweise habe die Unternehmenssteuerreform im Jahr 2007 gezeigt, dass Vorlagen im parlamentarischen Prozess weitestgehend ohne Änderungen verabschiedet würden. Daneben schüre die Finanzverwaltung Unzufriedenheit mit ihrer Praxis der Nichtanwendungserlasse. Diese verhindere, dass Gerichtsurteile, die zu Gunsten der Bürger ausgefallen seien, in ver-

gleichbaren Fällen zur Anwendung kämen. Homburg wunderte sich über diese Praxis, da eine vergleichbare Handlungsweise auf der Ausgabenseite – etwa bei „Hartz IV“, BAföG oder dem Wohngeld – vollkommen unvorstellbar sei. Der dritte Akteur, die Rechtsprechung, bekam von Homburg hingegen gute Noten ausgestellt. Die neutrale, abgewogene und zumeist gut begründete Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs trüge zur Verbesserung der Steuermoral bei, da die – häufig auch zu Lasten des Fiskus gehenden – Entscheidungen von den Bürgern als gerecht empfunden würden. Als aktuelles Beispiel verwies er auf das im Januar ergangene Urteil zum Aufteilungs- und Abzugsverbot.

Seine Kritik am Gesetzgeber und an der Finanzverwaltung konkretisierte Homburg exemplarisch an drei Beispielen:

- Dem ökonomisch unsinnigen Gebot, dass Verbindlichkeiten entsprechend ihrer Laufzeit und nicht – was ökonomisch korrekt wäre – entsprechend ihrer Restlaufzeit abgezinst werden müssen,
- der von der Verwaltung kaum zu administrierenden Regelung des § 34a EStG (Begünstigung einbehaltener Gewinne) sowie
- der Zinsschranke des § 4h EStG, die – soweit es sich um normale Bankfinanzierungen handele – nicht nachzuvollziehen sei und die bei ihrer Einführung ein international beispielloser Verstoß gegen das Nettoprinzip gewesen sei.

Um die skizzierten Missstände abzuschaffen, plädierte Homburg dafür, sich von Begriffen wie „große Steuerreform“ und „starke Entlastung“ zu verabschieden, da diese nur unrealistische Erwartungen weckten, die notwendigen breiten Mehrheiten aber kaum zu erlangen seien. Stattdessen müsse als Leitlinie der Grundsatz „Klasse statt Masse“ gelten. Notwendig sei eine sehr viel gründlichere, qualitativ bessere und weniger aktivistische steuerliche Gesetzgebung. Dafür benötige man Zeit. Eine Steuerreform sollte daher nicht bereits für Anfang 2011, sondern frühestens für 2012 oder 2013 angestrebt werden.

Anmerkungen zur Steuermoral von Staat und Bürgern

Dr. h.c. Wolfgang Spindler
Präsident des Bundesfinanzhofs



Dr. h.c. Wolfgang Spindler, Präsident des Bundesfinanzhofs, konstatierte ebenso wie seine Vorredner eine problematische Entwicklung, was die Steuermoral der Bürger angehe. Er verwies auf eine vom Bundesministerium der Finanzen in Auftrag gegebene Untersuchung, nach der lediglich 57 Prozent der Deutschen der Auffassung seien, dass Steuerhinterziehung in keinem Fall in Ordnung ist – ein Wert, der größenordnungsmäßig mit den von Prof. Schneider skizzierten Befragungsergebnissen übereinstimmt. Bedenklich sei auch das Ergebnis einer Umfrage des Bundes der Steuerzahler aus den 1990er Jahren, nach der 80 Prozent der Befragten der Auffassung gewesen seien, dass Steuerehrlichkeit von niemandem honoriert werde, und noch 43 Prozent hätten geäußert, dass, wer bei der Steuer nicht moge, nur Mitleid verdiene.

Für diese geringe Akzeptanz von Steuern bei den Bürgern machte Spindler zwei Ursachen aus. Einerseits sei eine zunehmende Individualisierung der Gesellschaft zu beobachten. Das Verantwortungsgefühl für das Gemeinwesen trete immer mehr in den Hintergrund und werde durch ein zunehmendes Anspruchsdenken an den Staat sowie das Streben nach einseitigen persönlichen Vorteilen ersetzt. Gefördert würden solche Tendenzen auch durch entsprechendes Fehlverhalten prominenter Persönlichkeiten. Und sehe man sich die in der jüngeren Vergangenheit vor Gericht „ausgehandelten“, vergleichsweise harmlosen Strafen bei hohen Steuerhinterziehungsbeträgen an, könne auch der von Prof. Feld beschriebene geringe Abschreckungseffekt von Strafen auf das Hinterziehungsverhalten kaum verwundern. Angesichts der gesamtgesellschaftlichen Dimension dieses Problems zeigte sich Spindler allerdings skeptisch, dass man mit Maßnahmen des Steuerrechts hier Abhilfe schaffen könne.

Anders sähe es hingegen bei der zweiten Ursache aus, so Spindler. Die Steuer- und Abgabemoral der Bürger leide auch darunter, dass Steuergesetze in hohem Maße als un-

verständlich und ungerecht empfunden würden. Er konkretisierte den aus seiner Sicht bestehenden steuerrechtlichen Handlungsbedarf anhand von vier Punkten. Erstens müssten steuerrechtliche Vorschriften dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen. Die jeweils Betroffenen müssten die Regelungen verstehen und die resultierenden steuerlichen Belastungen absehen können. Hier gebe es beträchtliche Missstände. Der Bundesfinanzhof habe daher vor einiger Zeit dem Bundesverfassungsgericht die alte Mindestbesteuerungsregel des § 2 Abs. 3 EStG a. F. zur Prüfung vorgelegt. Zweitens gehöre zu einer gerechten Besteuerung eine gleichmäßige und zuverlässige Rechtsanwendung durch die Finanzverwaltung. Wenn aber selbst Vertreter der Verwaltung das geltende Recht in Teilen für nicht mehr administrierbar hielten, dann bedürfe es einer grundlegenden Neuorientierung.

Als dritten Punkt empfahl Spindler, zumindest für einige Zeit auf Lenkungs- und Subventionsnormen, mit denen außersteuerliche politische Ziele verfolgt würden, im Steuerrecht zu verzichten. Diese würden das Steuerrecht nicht nur verkomplizieren und streitanfälliger machen, sondern auch den Eindruck einer ungleichmäßigen steuerlichen Behandlung bei den Bürgern befördern. Viertens gab Spindler zu bedenken, dass steuerrechtliche Vorschriften berechenbar sein müssten und nicht rückwirkend zum Nachteil der Bürger verändert werden dürften. Aus seiner Sicht unzulässig und der Steuermoral der Bürger höchst abträglich sei beispielsweise die vom Gesetzgeber 1999 beschlossene und rückwirkend anzuwendende Verlängerung der Spekulations- bzw. Veräußerungsfrist für Immobilien auf 10 Jahre.

Abschließend betonte Spindler, dass der Staat seine steuerrechtlichen Regelungen an Wertvorstellungen orientieren müsse, die allgemein als gerecht anerkannt seien. Nur durch eine solche Besteuerungsmoral könne der Staat die zur Einnahmenerzielung notwendige Steuermoral der Bürger zurückgewinnen.

Steuervereinfachung als Voraussetzung für Steuerehrlichkeit?

Dr. Helmut Linssen MdL
Finanzminister
des Landes Nordrhein-Westfalen



Dr. Helmut Linssen, Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, konzentrierte sich in seinem Vortrag auf die Rolle der Steuervereinfachung. Er bedauerte, dass der Wunsch nach Steuervereinfachung in der Vergangenheit keine besondere Konjunktur gehabt habe, und wünschte sich, dass die gleiche Energie, mit der immer wieder über Steuersenkungen gesprochen werde, auch auf das Thema Steuervereinfachung verwendet werde. Schließlich sei der erreichte Komplexitätsgrad des Steuerrechts eine Belastung für die Bürger wie auch die Finanzämter. Deutschland habe eines der komplexesten Steuersysteme. Insbesondere das Ertragsteuerrecht sei von einer Unmenge von Einzelfallregelungen durchzogen und entziehe sich – wie von seinen Vorrednern bereits angemerkt – selbst für Experten einer verlässlichen Beurteilung. Er stimmte mit Wolfgang Spindler überein, dass dieser Zustand auch das Ergebnis einer Überfrachtung des Steuerrechts mit wirtschafts-, sozial- und umweltpolitisch motivierten Subventions- und Lenkungs-normen sowie Missbrauchsvermeidungsnormen sei. Diese überlagerten den eigentlichen Sinn des Ertragsteuerrechts: die Deckung des Finanzbedarfs des modernen Staates.

Obwohl in Deutschland viel daran gesetzt werde, Einzelfall-gerechtigkeit in der Besteuerung herzustellen, empfänden die Bürger das vorherrschende System vielfach als ungerecht, nicht zuletzt weil der Eindruck entstehe, dass das Steuerrecht diejenigen bevorzuge, die trickreicher agierten oder besser beraten seien. Steuerehrlichkeit setze voraus, dass die Bürger die Steuern verstehen und nachvollziehen können sowie sie als gerecht oder zumindest akzeptabel ansehen. Zwar werde Steuervereinfachung bei einem harten Kern krimineller Steuerhinterzieher – insbesondere im Bereich der Umsatzsteuer – wohl keine Verhaltensänderung hervorrufen, sie sei aber für die Gruppe der sogenannten „weichen Steuerhinterzieher“, die aufgrund subjektiv empfundener Ungerechtigkeiten „mogelten“ und nicht die „letzten Ehrlichen“ sein wollten, von entscheidender Bedeutung. Sein Zwischenfazit war, dass ein einfacheres

und verständliches Steuersystem dazu beitragen könne, beim Bürger das Gefühl einer fairen Behandlung durch den Staat zu verstärken, die Steuermoral zu fördern und so auch einen Beitrag zur Stabilität der Steuereinnahmen leiste.

Ähnlich wie Prof. Homburg zeigte sich Linssen skeptisch, dass Steuervereinfachung durch einen großen „Reformwurf“ verwirklicht werden könne. Entsprechende Vorschläge habe es in den vergangenen 15 Jahren mehrfach gegeben, beispielsweise von Paul Kirchhof, Friedrich Merz oder auch von der Kommission „Steuergesetzbuch“ der Stiftung Marktwirtschaft. Sie alle hätten bisher keine politischen Mehrheiten gefunden.

Daher plädierte Linssen für einen pragmatischeren Ansatz: Steuervereinfachung als Daueraufgabe, um – zugespitzt formuliert – die Beherrschbarkeit des Steuerrechts wiederzuerlangen. Um dieses Ziel zu erreichen, müsse man zum einen die Verfahren vereinfachen. Linssen betonte, dass der Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Bundesregierung dazu einige erfolgversprechende Schwerpunkte enthalte, beispielsweise anwendungsfreundlicher ausgestaltete Steuererklärungsvordrucke, eine vereinfachte, papierlose Kommunikation zwischen Bürgern und Finanzamt oder mit den bei der Finanzverwaltung vorhandenen Daten vorausgefüllte Steuererklärungen.

Als weitere Punkte führte Linssen die Vermeidung rückwirkender gesetzgeberischer Maßnahmen an und betonte, dass sich Rundschreiben des Bundesfinanzministeriums auf die Auslegung der Gesetze beschränken müssten und nicht selbst neues Recht schaffen dürften. Zum anderen müssten die bestehenden gesetzlichen Normen auf den Prüfstand: „Was ist tatsächlich notwendig, was kann gestrichen werden? Und wo können komplizierte Einzelfallregelungen durch typisierende Pauschalierungen ersetzt werden?“ Diese Kärnerarbeit sei letztlich alternativlos, um zu einem einfacheren und gerechteren Steuersystem zu kommen.

Reformoptionen für mehr Steuerehrlichkeit

Dr. Gerhard Schick MdB
Finanzpolitischer Sprecher der
Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen



Dr. Gerhard Schick, finanzpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, betonte eingangs seines Vortrags, dass Steuerhinterziehung oder Schwarzarbeit nicht nur Betrug an einem abstrakten Konstrukt „Staat“ sei, sondern immer auch Betrug an den Mitmenschen. Diese Vorstellung des gegenseitigen Schädigens sei nicht in ausreichender Breite vorhanden – weder bei denen, die die Regeln verletzen und andere schädigen, noch bei denen, die deshalb höhere Steuern zahlen müssten. Schick plädierte dafür, dass Steuern wieder stärker als Preise für Aufgaben des Staates im Auftrag der Bürger wahrgenommen werden müssten, und mahnte, dass alle in der Gesellschaft dafür zuständig seien, die Steuermoral aufrechtzuerhalten.

Hinsichtlich staatlicher Ausgaben hätten die Bürger an vielen Stellen zu Recht das Gefühl, dass mit ihrem Geld schlecht umgegangen werde. Daher sei es wichtig, die Transparenz der öffentlichen Haushalte zu verbessern und die Bürger stärker als bisher an Entscheidungen direkt zu beteiligen – beispielsweise durch direktdemokratische Elemente. Wenn die Bürger nachvollziehen könnten, wofür ihre Steuergelder verwendet würden, steige auch ihre Zahlungsbereitschaft, so Schick. Daneben forderte er eine bessere Ausgabenkontrolle durch die Parlamente. Als Vorbild könne das Congressional Budget Office in den USA dienen, das die Abgeordneten dort in die Lage versetze, die Administration mit eigenen Zahlen zu kontrollieren. In Deutschland müsse hingegen ein Abgeordneter beim Finanzminister fragen, mit welchen Zahlen er ihn denn kontrollieren dürfe. Schick betonte, dass nur eine wirkungsvolle und transparente Kontrolle des staatlichen Ausgabeverhaltens den Bürgern das Gefühl geben könne, dass mit ihrem Geld sauber gewirtschaftet werde. Hinsichtlich der Einnahmeseite zeigte sich Schick skeptisch, ob Steuervereinfachung tatsächlich der zentrale Schlüssel zur Erhöhung der Steuermoral sei. Steuervereinfachung sei zwar ohne Zweifel aus vielerlei Gründen anzustreben und er teile auch vieles von dem, was sein

Vorredner zu diesem Thema gesagt habe. Der Vergleich mit dem Sozialversicherungssystem lege jedoch nahe, dass eine Vereinfachung des Steuertarifs oder die Abschaffung einiger steuerlicher Normen keine entscheidenden Auswirkungen haben dürfte. Denn obwohl die Sozialabgaben ein vergleichsweise einfaches System mit einer „Flat Tax“ seien, gebe es auch dort in Form von Schwarzarbeit beträchtlichen Betrug.

Aus Sicht der Bürger sei vielmehr die Frage entscheidend, ob das Steuersystem insgesamt gerecht ausgestaltet sei und fair angewendet werde. Bei beiden Punkten sah Schick Defizite. Zum einen müsse man ein beträchtliches Vollzugsdefizit diagnostizieren, insbesondere was die Bekämpfung der Hinterziehung von Kapitalerträgen angehe. Der Kampf gegen Steuerflucht werde nur halbherzig geführt und die Zahl der Steuerfahnder in einzelnen Bundesländern sogar verringert. Ohnehin sei die dezentral aufgebaute Steuerverwaltung in Deutschland eine problematische Konstruktion, die einer gleichmäßigen Vollziehung des Steuerrechts entgegenstünde. Zum anderen seien bereits im Steuerrecht Verstöße gegen das Gleichbehandlungsgebot angelegt, so etwa durch die Abgeltungsteuer bei Kapitalerträgen oder die jüngst beschlossenen, unverständlichen Ausnahmeregelungen bei der Umsatzsteuer.

Abschließend betonte Schick, dass einige Probleme das Ergebnis der föderalen Strukturen in Deutschland seien. Auf den einzelnen föderalen Ebenen sei der Zusammenhang zwischen staatlicher Aufgabenerfüllung und den dafür notwendigen Einnahmen häufig kaum zu erkennen. Daneben trage die föderale Steuerverflechtung erheblich zur Intransparenz bei und mache es für die Bürger fast unmöglich zu erkennen, wohin die eigenen Steuerzahlungen gingen. Steuerehrlichkeit werde jedoch nur dann befördert, wenn die Menschen nachvollziehen könnten, warum und für was sie Steuern zahlen, und wenn eine wirkungsvolle Kontrolle eine sinnvolle Verwendung der Mittel sicherstelle.



Das Podium der Tagung (v.l.): Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Friedrich Schneider, Dr. h.c. Wolfgang Spindler, Dr. Helmut Linssen MdL, Prof. Dr. Stefan Homburg, Prof. Dr. Lars P. Feld, Prof. Dr. Michael Eilfort, und Moderator Dr. Christian Ramthun. Auf dem Foto fehlt Dr. Gerhard Schick MdB.

Die von Dr. Christian Ramthun (WirtschaftsWoche) moderierte Diskussion mit dem Publikum kreiste im ersten Teil zum einen um die Motive und Ursachen der Steuerhinterziehung. Insbesondere Dieter Ondracek, Bundesvorsitzender der Deutschen Steuer-Gewerkschaft, versuchte, eine Typologie der unterschiedlichen Gruppen von Steuerhinterziehern zu erstellen. Daneben kritisierte er das geringe Entdeckungsrisiko sowie die aus seiner Sicht unzureichende Ausschöpfung des nach dem Gesetz möglichen Strafmaßes bei Steuerhinterziehung. Beides lade geradezu dazu ein, Steuern zu hinterziehen und dem Gemeinwesen zu schaden.

Zum anderen wurde die Frage thematisiert, ob es einen Standortwettbewerb der Bundesländer um die am wenigsten strenge Anwendung des Steuerrechts gebe. Während Prof. Friedrich Schneider in diesem Zusammenhang Fehlanreize des Länderfinanzausgleichs und in der Einnahmeverteilung von Bund und Ländern hervorhob, die eine strikte Steuerdurchsetzung für die Bundesländer unattraktiv machten, verneinten sowohl der nordrhein-westfälische Finanzminister Dr. Helmut Linssen als auch Dr. h.c. Wolfgang Spindler, dass systematisch länderspezifische Unterschiede zu beobachten seien. Auch Ondracek betonte, dass es in keinem Bundesland explizite Anweisungen für eine besonders schonende Behandlung von Steuerpflichtigen gebe, wies aber gleichzeitig darauf hin, dass beispielsweise die unterschiedliche Personalausstattung einen Einfluss auf die Durchsetzung des Steuerrechts habe.

In der Diskussion wurde außerdem die Frage aufgegriffen, weshalb Steuervereinfachungen in der Realität so schwer umzusetzen seien. Finanzminister Linssen und insbesondere Prof. Stefan Homburg stellten den starken Einfluss von Interessengruppen und Verbänden heraus, die – teilweise auch im Zusammenspiel mit den Medien – erheblichen politischen Druck aufbauen könnten. Jüngstes Beispiel für die durch Verbandsinteressen verursachte „Verhunzung“ des Steuerrechts

sei der ermäßigte Mehrwertsteuersatz für Hotels, so Homburg. Dr. Gerhard Schick bedauerte, dass diese neue Ausnahmeregelung eine völlig falsche Signalwirkung habe und Steuervereinfachungen an anderer Stelle in dieser Legislaturperiode jetzt noch schwerer zu begründen seien. Schneider ergänzte, dass Steuervereinfachung ein öffentliches Gut mit asymmetrisch verteilten Kosten und Nutzen darstelle. Während die Allgemeinheit durch eine einzelne Ausnahmeregelung nur geringfügig belastet werde und daher nur schwachen Widerstand leiste, sei der jeweilige Vorteil für die einzelne Interessengruppe deutlich spürbar und werde von dieser daher mit großem Nachdruck vertreten.

Darüber hinaus wurde die von Schick angesprochene problematische Rolle der föderalen Finanzstrukturen thematisiert. Schneider plädierte für eine radikale föderale Steuerentflechtung und sah darin nicht nur einen wichtigen Beitrag zur Steuervereinfachung, sondern auch einen Schritt, mehr Verantwortung für die Einnahmeseite auf der Ebene der Bundesländer und Kommunen zu verankern. Auf Widerstand stieß die Kritik von Schick an der dezentralen Steuerverwaltung. So plädierte beispielsweise Werner Widmann aus dem Finanzministerium Rheinland-Pfalz dafür, den Wettbewerb zwischen den Länderfinanzverwaltungen zu nutzen, um den besten Weg für eine bürgernahe Steuerverwaltung herauszufinden. Prof. Lars Feld sah einen Widerspruch in der Forderung nach einer zentralen Bundessteuerverwaltung und der Idee, die steuerliche Autonomie der Länder zu stärken.

Ebenfalls aufgegriffen wurde die Frage nach der geeigneten Reformstrategie: Großer Wurf oder Politik der kleinen Schritte? Sowohl Spindler als auch Schick teilten die bereits in den Vorträgen von Homburg und Linssen zum Ausdruck gebrachte Position, dass große steuerpolitische Reformentwürfe in der Realität kaum auf einen Schlag umzusetzen seien und plädierten für eine schrittweise Reformstrategie.