

Staatscompliance: Steuer- und Besteuerungsmoral stärken

Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- Die umfassende Rolle des Staates als Regelsetzer, Regeldurchsetzer und Rechtsprecher bedarf der Verantwortung, „Waffengleichheit“ zu bewahren und die eigenen fiskalischen Interessen nicht übermäßig über die von Bürgern und Unternehmen zu stellen.
- Unter dem Stichwort „Staatscompliance“ fordert die Stiftung Marktwirtschaft bereits seit einigen Jahren ein faires und transparentes Verhalten des Staates. Dieser muss sich an seine eigenen Regeln halten. Nur so lässt sich Vertrauen in staatliches Handeln und staatliche Institutionen schaffen.
- Im Steuerrecht muss die zu Lasten der Steuerpflichtigen bestehende Asymmetrie aufgehoben werden. Rechtssicherheit und die Berechenbarkeit staatlichen Handelns sind ein hohes Gut. Über die konkrete Ausgestaltung von Rechten und Pflichten darf kein Zweifel bestehen und die Regelbefolgung nicht unnötig erschwert werden.
- Der Staat muss die Rahmenbedingungen für eine effiziente digitalisierte Steuerverwaltung schaffen und darf den bürokratischen Aufwand nicht einseitig auf den Steuerpflichtigen überwälzen.
- Steuererhöhungen haben offen und transparent zu erfolgen und nicht heimlich, z.B. über fehlende Anpassungen im Steuertarif (unter anderem durch kalte Progression und nicht angepasste Freibeträge).

Hintergrund

Im Rahmen der Corona-Pandemie wird das Vertrauen in den Staat und seine Institutionen angesichts der Einschränkungen der persönlichen Freiheit, des öffentlichen Lebens und der Gefährdung wirtschaftlicher Existenzen bis an die Belastungsgrenze strapaziert. Der Staat kann dazu beitragen, dieses Vertrauen zu stärken. Es fällt leichter, Vertrauen in staatliche Maßnahmen zu fassen, wenn der Staat sich dem Bürger gegenüber fair und transparent verhält und sich an seine eigenen Regeln hält.

Tatsächlich aber gibt es – z.B. im Steuerrecht – vielerorts eine gewisse Asymmetrie zulasten der Steuerpflichtigen: Immer komplexere Regelungen, ausufernde Steuerbürokratie und ein Misstrauen gegenüber dem Steuerpflichtigen, welches sich in einer zunehmenden Missbrauchsgesetzgebung ausdrückt, belasten das Verhältnis. Der Gesetzgeber sollte sich wieder auf den Kern der Gesetze besinnen sowie Rechtssicherheit und Effizienz des Besteuerungsverfahrens in den Vordergrund rücken – im Interesse aller Beteiligten. Die Forderung nach mehr Steuermoral muss Hand in Hand gehen mit einer Besteuerungsmoral.

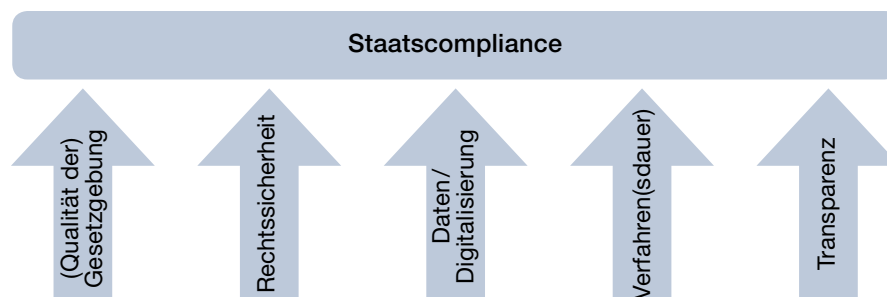


Abbildung 1:
**Kriterien der
Staatscompliance**

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Stiftung Marktwirtschaft fordert am Beispiel des Steuerrechts unter dem Schlagwort „Staatscompliance“ bereits seit einigen Jahren Rechtstreue und regelkonformes Verhalten von Seiten des Staates und überprüft dies anhand der Kriterien Gesetzgebung, Rechtssicherheit, Daten/Digitalisierung, Verfahren und Transparenz.

Gesetzgebung

Als Gesetzgeber ist der Staat Regelsetzer und bestimmt den Rechtsrahmen, in dem sich Steuerpflichtige und Fiskus bewegen. In dieser Funktion sollte der Staat ein faires und ausgewogenes Regelwerk schaffen und sich selbst keine unredlichen Vorteile verschaffen. In mancherlei Hinsicht ist ein **Paradigmenwechsel** vonnöten. Zentrale Kritikpunkte und Forderungen sind:

- Die **Interessen der „ordentlichen“ Steuerbürger** sollten die Leitlinie sein, statt eine ausufernde Gesetzgebung zur Vermeidung tatsächlichen oder vermeintlichen Missbrauchs zu betreiben. Die Steuerpflichtigen werden von einer auf Missbrauchstatbestände ausgerichteten Gesetzgebung teils übermäßig belastet.
- Die **Qualität vieler Gesetze** ist verbesserungswürdig. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) wird mehr und mehr zum Reparaturbetrieb des Gesetzgebers. Dieser wartet zu oft, trotz starker Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit, die Entscheidung und Vorgaben des BVerfG ab, statt selbst tätig zu werden (z.B. Urteile des BVerfG zur Erbschaftsteuer oder zur Grundsteuer). Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit muss Teil des Gesetzgebungsverfahrens sein. Unter der mangelnden Qualität der Gesetze leiden die Bürger, die die Gesetze (verbunden mit hohen Kosten und großem Aufwand) befolgen müssen, aber auch das Ansehen des Gesetzgebers.
- Konstanz und **Planungssicherheit** fördern: Zu viele Gesetzesänderungen führen zu Rechtsunsicherheit.
- **Überregulierung vermeiden**: Internationale Vereinbarungen sind einzuhalten. Es besteht jedoch kein Grund, den deutschen Steuerpflichtigen übermäßig durch zusätzliche nationale Regelungen zu belasten (ein Beispiel ist das Ansinnen, zur grenzüberschreitenden zusätzlich eine nationale Anzeigepflicht für Steuergestaltung einzuführen).
- Der Gesetzgeber muss sich an seine eigenen **Prinzipien** halten: Wer z.B. die **Steuerprogression** will, d.h. die prozentual steigende Steuerbelastung bei steigenden Einkommen, der muss auch den gegenläufigen Effekt der „Regression“ akzeptieren, wodurch von steuerlichen Entlastungen die mehr profitieren, die mehr Steuern zahlen.
- Parlamentarische **Kontrolle** und demokratische **Interessenabwägung** gilt es zu erhalten. Die politische Themensetzung und -bearbeitung verlagert sich auch im Steuerrecht zunehmend auf die internationale Ebene, namentlich die EU und die OECD, und das, obwohl das Steuerrecht in der EU weitestgehend in der Kompetenz der Nationalstaaten verbleibt. Der deutsche Gesetzgeber kann oft nur zustimmen oder die Regelung insgesamt ablehnen. Die politische Debatte und Interessenabwägung im deutschen Parlament kommen zu kurz.

Aktuelle Beispiele:

Ein erstes Beispiel fragwürdiger Regelsetzung ist der Berliner Mietendeckel, dessen Verfassungswidrigkeit nach Auffassung vieler evident ist und somit bis zur Klärung erhebliche Rechtsunsicherheit verursacht.

Eine systemwidrige Asymmetrie herrscht zweitens bei den beabsichtigten Neuregelungen zur Grunderwerbsteuer in Bezug auf die sog. **Share deals**, d.h. die steuerliche Behandlung von Übertragungen bei Grundstücksgesellschaften. Der (geplante) Übergang von der zivilrechtlichen Betrachtungsweise zur wirtschaftlichen Betrachtungsweise soll insbesondere dann gelten, wenn dies zu einer Besteuerung führt. Der Fall einer Mehrfachsteuerauslösung bei hintereinander geschalteten Erwerben, der wirtschaftlich betrachtet einen einzigen Erwerbsvorgang darstellt, soll hingegen weiterhin mehrfach Steuern auslösen können.

Rechtssicherheit

Rechtssicherheit und die Berechenbarkeit staatlichen Handelns gehören zu den Grundwerten unseres Rechtssystems. An der konkreten Ausgestaltung von Rechten und Pflichten darf kein Zweifel bestehen und dem Steuerpflichtigen die Regelbefolgung nicht unnötig erschwert werden. Das Steuerrecht wird diesem Anspruch oft nicht gerecht. Steuergesetze sind häufig zu komplex oder unverständlich. Rechtsunsicherheiten gehen in der Regel zu Lasten der Steuerpflichtigen, die z.B. neue Regelungen anwenden müssen, bevor Auslegungshilfen oder Rechtsprechung die Rechtsanwendung erleichtern. Zentrale Forderungen sind:

- Klare und verständliche Gesetzestexte dienen der **Normenklarheit** und schaffen Rechtssicherheit. Verwaltungsvorschriften können als Auslegungshilfe dienen, aber gesetzliche Regeln nicht ersetzen (z.B. die geplante Regelung zur Lohnsummenunterschreitung in der Erbschaftsteuer).
- Ein **echter Rechtsanspruch** auf zügige Erteilung einer **verbindlichen Auskunft** verschafft Rechtssicherheit im Einzelfall als Ausgleich zur stetig wachsenden Komplexität des Rechts.
- Der Bedarf nach **schnellem und effektivem Rechtsschutz im internationalen Steuerrecht** steigt insbesondere im Hinblick auf die zunehmenden regulatorischen Aktivitäten von Steuergesetzgebern und -verwaltungen im Bereich der internationalen Besteuerung.

Aktuelles Beispiel:

Die Finanzverwaltung hält weiterhin an der Praxis der Nichtanwendungserlasse fest, d.h. höchstrichterliche Urteile werden mit einem Schreiben des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) für nicht über den Einzelfall hinaus als anwendbar erklärt. So beispielsweise das BMF-Schreiben vom 5. Februar 2020 zur Rechtsprechungsänderung des Bundesfinanzhofs in Bezug auf die sog. „Zusätzlichkeitsvoraussetzung“ bei Inanspruchnahme von Steuervergünstigungen für Arbeitgeberleistungen.

Daten/Digitalisierung

Im Steuerrecht werden unzählige Daten gesammelt und verarbeitet. Die Digitalisierung kann im Besteuerungsverfahren erhebliche Vereinfachung und Beschleunigung ermöglichen. Für die Steuerpflichtigen sind Umfang und Schutz der zur Verfügung gestellten Daten und die Beschränkung des Datenzugriffs von wesentlicher Bedeutung. Sie haben ein Interesse daran, dass sich die Erhebung an den verfügbaren Daten orientiert, um den Aufwand zu begrenzen und nicht immer neue, andere Datensätze abgefragt zu werden. Es liegt zudem in ihrem Interesse, die Daten der Finanzverwaltung in elektronischer Form zur Verfügung gestellt zu bekommen. Unsere Forderungen:

- Die **(digitale) Administrierbarkeit** sollte ein Maßstab des materiellen Steuerrechts sein.
- Bundesweit **einheitliche oder zumindest interoperable und abgestimmte Systeme** sind Mindestvoraussetzung für eine effiziente digitalisierte Verwaltung. Datennutzung und Datenzugriff müssen sinnvoll begrenzt werden.
- Die **Digitalisierung** muss auch zugunsten des Steuerpflichtigen vorangetrieben werden, statt ihn mit immer weiteren Datenanforderungen zu überfrachten.

Aktuelle Beispiele:

Die 2020 eingeführte **Bonpflicht** hat vielerorts zu Ungemach geführt. Der Zwang, Bons auszudrucken dient der Bekämpfung von Schwarzarbeit und Geldwäsche. Digitale Lösungen wurden jedoch nicht oder nur ungenügend berücksichtigt. Gerade bei bargeldloser Zahlung ist nicht nachvollziehbar, warum eine Bonpflicht dringend notwendig ist. Zwar hat die Bonpflicht auch zu digitalen Lösungen und Innovationen beigetragen, jedoch nur sporadisch und auf Kosten vieler Kleinunternehmen.

Ärger droht in Zusammenhang mit **digitalen Buchführungsdaten**. In Außenprüfungen können Prüfer aus rein formalen Beanstandungen eine Schätzungsbefugnis ableiten. Dies ist zumindest dann unangemessen, wenn die steuerlich relevanten Daten ausreichend abgebildet werden.

Verfahren

Der Aufwand zur Erfüllung steuerlicher Pflichten darf ein vertretbares Maß nicht übersteigen. Die Dauer und Effizienz des Besteuerungsverfahrens sind für den Steuerpflichtigen aus mehrerer Hinsicht von Bedeutung: **Kurze Verfahren** sorgen schnell für Rechtssicherheit. Zugleich wird verhindert, dass **Ressourcen** beim Steuerpflichtigen über einen längeren Zeitraum hinweg gebunden werden, die dieser anderweitig besser nutzen könnte. Unsere Forderungen:

- Das Modell zur **zeitnahen Betriebsprüfung** sollte ausgebaut und ggf. durch eine begleitende Kontrolle ergänzt sowie auch kleinen und mittleren Betrieben zur Verfügung stehen.
- Die **Entlastung** der Steuerpflichtigen von der stetig anwachsenden **Steuerbürokratie** ist dringend erforderlich. Deutschland hat es bisher versäumt, die Möglichkeiten der Digitalisierung zur Entschlackung der Steuerbürokratie zu nutzen. Ein Mindestziel sollte jedoch die Vermeidung neuer Steuerbürokratie sein.
- Im Sinne einer „Waffengleichheit“ ist z.B. die Beseitigung der Ungleichbehandlung von Zinsen im Steuerrecht oder die Unterlassung einer Instrumentalisierung des Strafrechts im Rahmen des Steuerverfahrens notwendig.

Aktuelles Beispiel:

Positiv ist die Angleichung der umsatzsteuerlichen Ist-Besteuerungsgrenze an die Buchführungsgrenze ab 2020. Diese bedeutet für kleine Unternehmen eine deutlich spürbare Bürokratieentlastung, da nun auch bis zu einem Umsatz von 600.000 Euro die Besteuerung nach vereinnahmten Entgelten möglich ist.

Transparenz

Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie zeigen eindrücklich, wie wichtig die Transparenz staatlichen Handelns für die Akzeptanz staatlicher Eingriffe und Regeln ist. Dies gilt im Besonderen für steuerliche Regelungen, die ohnehin nur schwer verständlich sind und die der Bürger als staatlichen Eingriff aufgrund der Verringerung seines verfügbaren Einkommens deutlich spürt. Die Stiftung Marktwirtschaft fordert:

- Das Aufkommen aus der Einkommensteuer steht anteilig Bund (42,5 Prozent), Land (42,5 Prozent) und der Wohnsitzkommune (15 Prozent) zu. Ein **offener Ausweis der einzelnen Anteile von Bund, Land und Kommune in der Einkommensteuererklärung** würde mehr Verständnis dafür schaffen, wohin der „Steuereuro“ aus der Einkommensteuer geht.
- Der Steuerpflichtige hat viele Auskunftspflichten, jedoch nur sehr begrenzte Auskunftsrechte. Dem Steuerpflichtigen sollte ein umfassender **Auskunftsanspruch** über die beim Finanzamt gesammelten Daten zustehen. Nur so kann er die Daten für den eigenen Gebrauch nutzen und auf etwaige Fehler prüfen.
- **Nachvollziehbare Regelungen** schaffen Akzeptanz. Die steuerrechtlichen Regelungen sind unverständlich und erschweren die Regelbefolgung unnötig. Einfache und verständliche Gesetzestexte sowie vorangestellte grundsätzliche Aussagen zu Sinn und Zweck der Regelungen würden erhebliche Verbesserungen bringen.

Im Fokus: Heimliche Steuererhöhungen

Im Widerspruch zur Forderung nach mehr Transparenz stehen die heimlichen Steuererhöhungen. Die letzte größere Steuerreform erfolgte in Deutschland mit der Unternehmenssteuerreform 2008. Seitdem wird eher an kleinen Stellschrauben gedreht. Dennoch steigt die Steuerquote, d.h. das Gesamtsteueraufkommen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) nimmt kontinuierlich zu (vgl. Abbildung 2). Bei einer wachsenden Wirtschaft ist zu erwarten, dass die Steuereinnahmen entsprechend steigen. Der Anstieg der Steuerquote indes bedeutet, dass der Staat einen immer größeren Anteil von dem, was in einem Jahr geschaffen wird, für sich beansprucht. Dies steht nicht nur im grundlegenden Widerspruch zu der ausgegebenen Losung „keine Steuererhöhungen“, sondern ist vor allem ein grundlegender Verstoß gegen den Grundsatz transparenten staatlichen Handelns im Sinne einer Staatscompliance. Ob diese Erhöhung auf Steuerrechtsänderungen, Hebesatzänderungen, Einbrüchen beim BIP oder sonstigen Effekten basiert, muss der Staat offen darlegen und begründen.

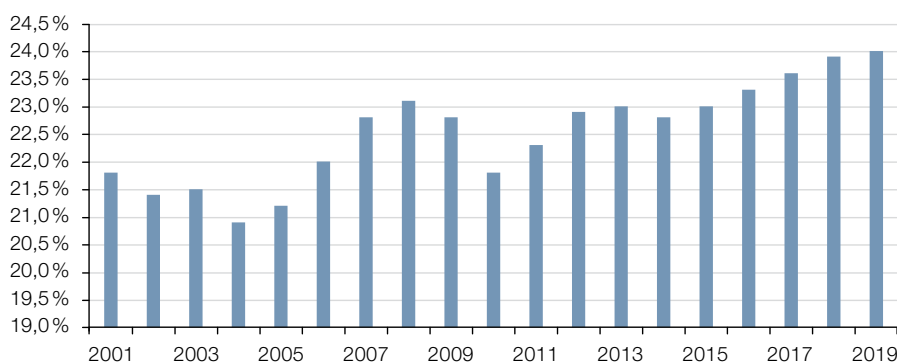


Abbildung 2:
Entwicklung der Steuerquote in Deutschland
(in Prozent des BIP)

Quelle: BMF.

Ein Dauerbrenner im Einkommensteuerrecht war und ist die Forderung nach der Beseitigung der kalten Progression. Diese bewirkt im Zusammenspiel von Steuertarif, Preissteigerungen (Inflation) und Lohnerhöhungen, dass von nominalen Lohnerhöhungen, die nur die Preissteigerung abbilden, vor allem der Staat profitiert. Denn die Steuerbelastung steigt aufgrund der Progression des Steuertarifs überproportional an. Wenn der Steuerpflichtige keine über die Preissteigerung hinausgehende Einkommenserhöhung erzielt, steht ihm zur Deckung seines Lebensbedarfs trotz Lohnerhöhung real weniger zur Verfügung. Zur Abmilderung der Wirkung der kalten Progression wird der Einkommensteuertarif seit 2015 regelmäßig überprüft und an die Lohnsteigerung angepasst. Unberücksichtigt bleiben jedoch Effekte wie Reallohnsteigerungen oder Frei- und Pauschbeträge, die gleichermaßen an die Preisentwicklung angepasst werden müssten, wie der aktuell angehobene Behinderten-Pauschbetrag, der zuletzt 1975 angepasst wurde.

Am Steuerrecht erfahren eine Großzahl der Bürger staatliches Handeln und staatliche Regeln. Die Qualität und Transparenz des Steuerrechts und des Steuersystems prägen diese Erfahrung – an dieser Stelle kann Vertrauen geschaffen oder zerstört werden. Kaum jemand zahlt gerne Steuern – aber man zahlt sie leichter Hand und bemüht sich weniger sie zu vermeiden, wenn das Verfahren transparent und gerecht erscheint.