ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Fredersdorf, Hermann

Article — Digitized Version

Vereinfachung und Gerechtigkeit als Ziel der Steuerreform

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Fredersdorf, Hermann (1973) : Vereinfachung und Gerechtigkeit als Ziel der Steuerreform, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 53, Iss. 12, pp. 637-640

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/134620

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Finanzpolitik

Vereinfachung und Gerechtigkeit als Ziel der Steuerreform

Hermann Fredersdorf, Düsseldorf

Die Arbeitsexplosion im Steuerwesen hat die selbst für Sachkenner vorstellbaren Grenzmarken hinter sich gelassen. Das, was bisher als undenkbar galt, ist eingetreten: Eine deutsche Verwaltung, einst die ungekrönte Königin aller Verwaltungsbereiche, muß feststellen, daß sie die ihr übertragenen Aufgaben nicht mehr erfüllen kann. Diese Feststellung wird von niemandem mehr bestritten. Der jahrelange und unergiebige Streit zwischen den Finanzministern und dem Personal der Steuerverwaltung über das Ausmaß der Arbeitsexplosion im Steuerwesen ist beendet. Auf Drängen des Bundes Deutscher Steuerbeamten – Deutsche Steuer-Gewerkschaft –, aufgegriffen auch vom Bundesminister der Finanzen, haben die Finanzminister (-senatoren) der Länder eine Faktensammlung vorgelegt. Danach hat sich gezeigt, daß die Behauptungen des Personals viel zu niedrig lagen, weil sie auf zu vorsichtigen Schätzungen und Hochrechnungen partieller und regionaler Einzelerhebungen beruhten.

100 Mill. Steuerfestsetzungsfälle 1972

Im Jahre 1950 hatten die Angehörigen der Steuerverwaltung etwa 10 Mill. Steuerbescheide (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Vermögensteuer usw.) zu bearbeiten; im Jahre 1972 waren es bereits knapp 17 Mill. Die Zahl der Anträge auf Lohnsteuerjahresausgleich und Lohnsteuerermäßigung ist von einer halben Million im Jahre 1950 auf fast 20 Mill. im Jahre 1972 angestiegen. Ein ähnliches Bild zeigt die Entwicklung der Arbeitsfallzahlen im Bereich der Prämienbearbeitung; dieses der Steuerverwaltung neu aufgebürdete Arbeitsgebiet löste bereits im Jahre 1963 fast 5,5 Mill. Arbeitsfälle aus; im Jahre 1971 waren es bereits über 20 Mill., so daß 1972 über 23 Mill. Arbeitsfälle anstehen. Die zunehmende Motorisierung ließ die Zahl der Kraftfahrzeugsteuerfälle von 2 Mill. im Jahre 1950 auf 26 Mill. im Jahre 1969 und auf über 31 Mill. im Jahre 1972 hochschnellen.

Das sind Zahlen aus einzelnen Arbeitsbereichen der Steuerverwaltung, die jedoch auch für die anderen Fachgebiete repräsentativ sind. Insgesamt hatte die Steuerverwaltung im Jahre 1972 über 93 Mill. „Fälle" im Steuerfestsetzungsverfahren zu bearbeiten, wobei der Lastenausgleich, die Konjunkturmaßnahmen, die Einzelsteuern (Grunderwerbsteuer, Kapitalverkehrsteuern, Kapitalertragsteuer, Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer usw.), teilweise die Einheitsbewertung sowie die ganze Steuerhebungsseite u. a. m. nicht einmal mitgezählt sind.

Die Entwicklung der Steuerfestsetzungsfälle von 1950 bis 1972 spiegelt das folgende Gesamtbild wider: 1950 gab es 15 Mill. Steuerfestsetzungsfälle, 1963 52 Mill. und 1972 93 Mill. Da die Finanzminister nicht alle Bereiche erfaßt haben, muß für 1972 bereits von insgesamt über 100 Mill. Steuerfestsetzungsfällen in den 525 Finanzämtern, die von 16 Oberfinanzdirektionen verwaltet werden und in denen 90 000 Personen tätig sind, ausgegangen werden. Im bisherigen Steuersystem wachsen die Steuerfestsetzungsfälle jährlich um weitere rd. 10 Mill. an.

Hoher Personalfehlbestand

Die Personalveränderung beträgt bei einer um 80 % seit 1963 angestiegenen Arbeitsquantität brutto rd. 19 % und netto unter Berücksichtigung

Hermann Fredersdorf, 49, Steuerrat, ist Vorsitzender des Bundes Deutscher Steuerbeamten – Deutsche Steuer-Gewerkschaft – (BDSt) in Düsseldorf. Darüber hinaus gehört er dem Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG an.

der allgemeinen Arbeitszeitverkürzung nur rd. 12 %. Nimmt man 1950 mit 15 Mill. Steuerfestsetzungsfällen als 100 an, so steht einer Arbeitsquantität von knapp 700 % ein Personalbestand von brutto 136 % und netto von nur 124 % gegenüber. Der Personalfehlbestand macht rd. 35 % vom amtlichen Sollbedarf aus. Das sind rd. 50 % vom Personalbestand.

Entsprechend alarmierend verläuft die Entwicklung bei den Vollstreckungsfällen, den Rechtsbehelfen sowie insbesondere bei Betriebsprüfung und Steuerfahndung. Trotz der sie selbst bedrückenden und erdrückenden Fakten schweigen sich die Finanzminister immer noch über die Folgen aus, obwohl sie die zahlenmäßigen Arbeitsrückstände mit steigender Tendenz zugeben müssen.

Wie keine andere Verwaltung hat die Steuerverwaltung täglich den personellen Wettbewerb zu bestehen. Aus keinem anderen geschlossenen Verwaltungsbereich wandern so viele voll ausgebildete und geprüfte Beamte ab. Die Abwanderung vollzieht sich sowohl in die freie Wirtschaft als auch in andere, besser bewertete Verwaltungsbereiche. Sie nimmt von Jahr zu Jahr zu und hatte 1972 mit fast 1400 Abwanderungen einen neuen Rekord erreicht. All das führt dazu, daß die Steuerverwaltung ihre Funktion, nämlich den Staat auf allen Ebenen finanziell auszustatten und die Steuerquellen gleichmäßig und gerecht voll auszuschöpfen, nicht erfüllen kann. Elementare Verfassungsgrundsätze, die unsere rechtsstaatliche Ordnung unmittelbar prägen und das gesamte formelle und materielle Steuerrecht durchwirken, können in der täglichen Besteuerungspraxis nicht mehr angewandt werden. So sind die Verfassungsgrundsätze der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Artikel 20 Abs. 3 GG) und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung (Artikel 3 GG) für den Bereich der Steuerverwaltung zu Leerformeln geworden, ein alarmierendes Signal für jeden, der den verfassungskonformen Gesetzesvollzug als ein unabdingbares Kriterium des Rechtsstaats schlechthin erkennt.

Auswirkungen des Funktionsverlustes

Eine Auswirkung der Arbeitsexplosion und des derzeitigen Besteuerungssystems sind erhebliche *Steuerausfälle* und *Zinsgewinne*. Schon 1967 stellte der Bundesrechnungshof fest, daß die Arbeits- und Personallage in den Finanzämtern „zu nicht mehr erträglichen Ungleichmäßigkeiten bei der Besteuerung und auch zu großen Steuerausfällen" führt (Bundestags-Drucksache VI/559 vom 26. Februar 1970). Seitdem hat sich die Lage ständig weiter verschlechtert, wie dies auch bei dem absoluten wie relativen Rückgang der Betriebsprüfungen und damit des Betriebsprüfungsturnus zu erkennen ist.

Der unverdiente Zinsgewinn durch späte Steuerzahlung ist ziemlich exakt zu berechnen:

☐ Die jährlich 1,5 Mrd. DM Abschlußzahlungen bei der um durchschnittlich jetzt 1¾ Jahre verspäteten Veranlagung ergeben bei 8 % Jahreszinsen einen unverdienten Zinsgewinn gegenüber pünktlich zur Kasse gebetenen Steuerzahlern von 210 Mill. DM.

☐ Die jährlich 2,5 Mrd. DM rechtskräftige Mehrsteuern nach Betriebsprüfungen mit jetzt durchschnittlich 4½jähriger Verzögerung ergeben bei 8 % Jahreszinsen einen unverdienten Zinsgewinn von 900 Mill. DM.

Überforderung aller Beteiligten

Vorsichtig und wohl zu niedrig berechnet, beträgt der Zinsgewinn durch verspätete Steuerzahlung mithin mehr als 1,1 Mrd. DM jährlich. Demgegenüber beträgt der *Zinsverlust* der Lohnsteuerzahler, der nicht etwa saldiert werden darf, weil er bei nicht fiskalischer Betrachtungsweise die Ungerechtigkeit vergrößert, jährlich mindestens 200 Mill. DM.

Drei Oberfinanzdirektionen haben 1966/67 unabhängig voneinander und mit unterschiedlichen Methoden den Steuerausfall durch mangelnde Betriebsprüfung in umfangreichen Gutachten mit jährlich mindestens 1 bis 1,2 Mrd. DM errechnet, wovon höchstens 30 % den vorübergehenden Gewinnverlagerungen zuzurechnen sind. Inzwischen muß bei steigenden Steuern, rückläufiger Betriebsprüfung, aber steigenden Mehrsteuern je Betrieb und Betriebsprüfer von einem jährlichen *Steuerausfall* von mindestens 1,5 Mrd. DM ausgegangen werden, was für mich vor allem ein Verfassungsproblem gleichmäßiger und sozial gerechter Besteuerung und ein wesentliches Wettbewerbsproblem ist (bis zu 67 % Besteuerungsunterschiede in gleichgelagerten Fällen!).

Nicht nur das inflationär bedingte überproportionale Wachsen des Steueraufkommens erfordert längst Steuerkorrekturen, sondern auch besonders die neben der Zahllast allen am Steuergeschäft Beteiligten auferlegten Arbeiten. Steuerzahler, Arbeitgeber und Finanzämter sind neben anderen beteiligten Stellen überfordert. Keiner kann seine steuerlichen Pflichten auch nur annähernd noch richtig erfüllen. Guter Wille allein hilft schon lange nicht mehr. Das, was das Finanzamt tut oder tun sollte, spiegelt ja nur wider, was zuvor an Erklärungen usw. die Steuerzahler zu erbringen haben. Dies ist quantitativ und auch qualitativ viel zu viel, denn wer schaut noch durch?

Regierungserklärungen zur Steuerreform

In richtiger Erkenntnis der Lage im Steuerwesen hat jede Bundesregierung seit 1953 die *Steuerreform* in der Regierungserklärung *versprochen* und

für die jeweilige Legislaturperiode angekündigt. Im Gegensatz dazu ist die Situation immer schlechter und schwieriger geworden. Auch die seit 1969 regierende sozial-liberale Koalition steht mit der Steuerreform noch im Wort, mit der sie nunmehr 1976 (im Wahljahr!) oder nach neuesten Überlegungen, aber wohl wenig realistisch, bereits 1975 aufwarten will.

In der *Regierungserklärung von 1969* (5. Sitzung des Deutschen Bundestages am 28. Oktober 1969) hieß es:

„Die in der vorigen Legislaturperiode angekündigte Steuerreform wird die Bundesregierung verwirklichen. Wir erfüllen damit auch das Verfassungsgebot zur Schaffung des sozialen Rechtsstaates. Wir haben nicht die Absicht, bestehende Vermögen durch konfiskatorisch wirkende Steuern anzutasten. Wir wollen auch in der Steuerpolitik die Voraussetzungen für eine breitere Vermögensbildung schaffen. Zunächst werden wir den Bericht der Steuerreformkommission abzuwarten haben. Unser Ziel ist es, ein gerechtes, einfaches und überschaubares Steuersystem zu schaffen. Die Vorlage einer reformierten Abgabenordnung muß beschleunigt erfolgen."

In der *Regierungserklärung von 1972/73* (18. Januar 1973) hieß es:

„Reformen in den Dimensionen, die wir für die Entwicklung in unserem Lande geöffnet haben, brauchen einen langen Atem ... Die in der vergangenen Legislaturperiode begonnene Arbeit an der Steuerreform, die früher schon so oft angekündigt worden war, wird nach den Grundsätzen der sozialen Gerechtigkeit und der Vereinfachung des Steuersystems zügig fortgesetzt. Die Grundkonzeption ist in den Eckwertbeschlüssen vom Juni und Oktober 1971 festgelegt worden. Unter Beachtung der Ausgewogenheit soll das Ziel verfolgt werden, die Belastungs- und Entlastungswirkungen insgesamt zeitlich nicht auseinanderfallen zu lassen. Im Zusammenhang mit der Steuerreform wird der Familienlastenausgleich neu geregelt werden. Die Bundesregierung strebt eine Lösung an, die alle Kinder berücksichtigt, die Entlastung der Familie gerechter regelt und eine einfache Verwaltung erlaubt. Und auch dies noch: Zur Steuergerechtigkeit gehört natürlich auch: Von allen Bürgern muß erwartet werden, daß sie Ihre Steuerpflicht erfüllen. Bürgergesinnung erweist sich auch in der Ehrlichkeit, mit der jeder nach seiner Fähigkeit seinen Beitrag für das Ganze leistet ... Dazu gehört der schrittweise Abbau nicht mehr gerechtfertigter Steuervergünstigungen und Subventionen."

Sozialstaatliche Verpflichtung

Hierbei ist wichtig: Für den Bundeskanzler und die Bundesregierung stehen Gerechtigkeit und Vereinfachung nicht im Gegensatz zueinander, sondern bedingen sich gegenseitig. In der Tat kann es nur zwei Gruppen geben, für die Vereinfachung und Gerechtigkeit in der Besteuerung Gegensätze sind: Einmal die blassen Theoretiker, die die Erkenntnis der Römer„Summum ius – summa iniuria", nicht wahrhaben wollen, zum anderen die Kampfesmüden, -unwilligen oder -unfähigen, die sich der Lobby längst völlig ergeben haben und im vorhinein dafür ein Alibi suchen, indem sie sich als Gegensatz zur Gerechtigkeit den simplen Zehnten als Popanz aufbauen, den niemand will.

Die Forderung nach Vereinfachung der Besteuerung ist nicht nur ein Gebot der gleichmäßigen und gerechten Besteuerung, sondern vor allem auch aus dem Sozialstaatsprinzip unserer Verfassung zwingend. Steuern sind arbeits- und zahlungsmäßige Verpflichtungen, die jedermann zwangsweise sein Lebtag auferlegt sind und denen er sich mit allen Lebenserscheinungen nicht entziehen kann.

Zwangspflichten der Allgemeinheit aber müssen tragbar sein, müssen sich im Normalfall ohne fremde Hilfe erfüllen lassen. Hier zeigt sich das schlechte Gewissen des Gesetzgebers bei der Zulassung der Lohnsteuervereine, nachdem er weder die Gesetzgebung durchschaubar gemacht noch die Finanzämter als für den einzelnen kostenlose Beratungs- und Hilfsstellen funktionsfähig ausgestattet hat. Die Besteuerungswirklichkeit darf nicht vom Geldbeutel oder Sachverstand des einzelnen Steuerzahlers abhängig sein. Die Steuergesetzgebung muß eine Besteuerungspraxis ermöglichen, die optimal bei allen Schwächen menschlichen Wirkens unserer Verfassung gerecht wird.

Diesen Auftrag erfüllen die Eckwerte von 1971 oder auch die neuen Regierungsbeschlüsse vom September 1973 überhaupt nicht, weil sie im Ergebnis eher zu weiterer Komplizierung denn Vereinfachung beitragen. Eine Steuerreform, die darauf aufbaut, kann insoweit nicht der Regierungserklärung entsprechen. Dies sei am Beispiel des Familienlastenausgleichs und des Sonderausgabenabzugs sowie einiger Freibeträge kurz erläutert.

Familienlastenausgleich

Beim Familienlastenausgleich begrüßt meine Gewerkschaft, die seit über zehn Jahren die Ablösung des dualen Systems von Kinderfreibeträgen und Kindergeld fordert, die vorgeschlagene Regelung (Abzug von der Steuerschuld). Diese Regelung ist indes nur dann praktikabel, wenn zugleich das vereinfachte Veranlagungsverfahren für alle Arbeitnehmer eingeführt wird, mit dem die derzeit über 50 Millionen Lohnsteuerbearbeitungsfälle einschließlich Prämien, Kindergeld und Veranlagung von Arbeitnehmern auf die Hälfte zurückgeführt werden und in einem Akt erledigt werden können.

Dies entspricht auch der Feststellung in dem Berichtergebnis des Bundesfinanzministeriums über das „Lohnsteuerfestsetzungs- und Erhebungsverfahren" auf den Seiten 23/24:

„Es darf nicht verkannt werden, daß dem Modell II (vereinfachte Veranlagung aller Arbeitnehmer) der Vorteil

immanent ist, daß es bei einer Kombination anderer Besteuerungsverfahren und weiterer Verfahren wie Kindergeld- und Wohngeldverfahren mit dem Veranlagungs- oder Lohnsteuerverfahren unter gleichzeitiger Automation dieser Verfahren einen stärkeren Vereinfachungseffekt ermöglicht als die anderen Modelle und das derzeitige Verfahren."

Sonderausgabenabzug

Weder einfach noch verständlich ist es, daß die eigene Altersvorsorge mit ihren Aufwendungen nur noch mit 22 % von der Steuerschuld abgesetzt werden soll, während die Kirchensteuern z. B. wie andere Aufwendungen auch weiter von der Bemessungsgrundiage abgezogen werden. Dies ist unsystematisch und arbeitserschwerend, aber auch überflüssig, weil die Begrenzung des Abzugs von Vorsorgeaufwendungen hinreichend mit dem Höchstbetrag gesteuert werden kann.

Zwei Begrenzungen nebeneinander sind jedoch eine unnötige Komplizierung. So lange die Sozialversicherung als die prototypische Altersvorsorge an das Arbeitseinkommen sowohl bei den Beiträgen als auch bei der Rente anknüpft, gebietet es die Rechtseinheit, bei der Besteuerung ebenfalls das Arbeitseinkommen als Grundlage zu behalten und zu mindern. Damit die Bäume nicht in den Himmel wachsen, kann mit den Höchstbeträgen ausreichend die Steuerentlastungswirkung begrenzt werden. Dazu bedarf es keiner zweiten Begrenzung. Gerecht und vereinfachend wäre vor allem auch, endlich die Bausparbeiträge aus den Sonderausgaben herauszunehmen und allein in das Prämiensystem einzubinden.

Andere Freibeträge

Das kurioseste Ergebnis bietet der Höchstbetrag bei den Unterhaltsaufwendungen für nahe Angehörige, der von 1200 auf 2400 DM erhöht und vom Einkommen (statt hier – der Kinderentlastungsregelung entsprechend – richtig mit 22 % von der Steuerschuld) abgesetzt werden soll. Beim Durchschnittsverdiener ist mit 528 DM Steuerersparnis die Relation zum 600-DM-Kindergeld noch gewahrt. Beim Spitzenverdiener aber macht die Steuerersparnis für die Großmutter oder Tante erheblich mehr aus als für die eigenen Kinder, nämlich 1344 DM. Dies ist ein unmögliches und unhaltbares Ergebnis!

Während sonst die Freibeträge mindestens verdoppelt, wenn nicht verdreifacht werden, begnügt sich die Bundesregierung beim Pensionsfreibetrag mit einer zu bescheidenen Anhebung von 25 auf 40 % oder von höchstens 2400 auf 3600 DM. Es ist nicht vereinfachend, sondern komplizierend, einen besonderen Sparerfreibetrag einzuführen, der nicht anders wirkt als der bisherige Werbungskostenfreibetrag und der deshalb damit zusammengefaßt werden sollte zu einem einheitlichen Freibetrag. Beim Arbeitnehmerfreibetrag, der von 240 auf 600 DM ansteigen soll, ist systemlos der Abzug mit 22 % von der Steuerschuld vorgesehen, während es bei den freien Berufen beim Abzug von der Bemessungsgrundlage, also dem Einkommen, verbleibt. Dies verstehe, wer es noch verstehen kann!

Die Vorschläge der Steuerreformkommission, die in ihren politischen Inhalten heftig umstritten sind und auch von mir abgelehnt werden, bringen in dieser Hinsicht viel mehr. Dies gilt seltsamerweise, ohne daß ich mich hier zum politischen Gehalt äußern möchte, auch für die Beschlüsse des SPD-Steuerparteitages in Richtung Steuervereinfachung, obwohl auch dort längst nicht alle Chancen genutzt worden sind.

Entscheidung in der Praxis

Der Personalfehlbestand in Höhe von 35 % vom Personal-Soll ist eine Ursache für den verfassungswidrigen Gesetzesvollzug im Steuerwesen. Er ist nur durch umfassende Vereinfachungen für alle am Steuergeschäft Beteiligten zu überwinden. Von dieser Ausgangsiage ausgehend, muß das *Ziel* von Vereinfachung und praktischer Gerechtigkeit erreicht werden durch vereinfachte Steuergesetzgebung einschließlich Abbau der Steuervergünstigungen (5 Prozentpunkte), Modernisierung und Rationalisierung der Besteuerungsverfahren und der Organisationsabläufe (20 Prozentpunkte) sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Finanzämtern (10 Prozentpunkte). Dies zusammen kann erst für alle Beteiligten eine gelungene Steuerreform bedeuten, bei der Vereinfachung als Voraussetzung für Praktikabilität praktische Besteuerungsgerechtigkeit bewirkt. Denn über Besteuerungsgerechtigkeit wird wesentlich nicht durch papierene Gesetze, sondern durch die Praxis entschieden!

In dieser Erkenntnis besteht Einmütigkeit zwischen Steuerzahlern, den steuerberatenden Berufen und den Angehörigen der Steuerverwaltung, die der Vorsitzende des Fachinstituts der Steuerberater, Prof. Zacharias, anläßlich des 25. Fachkongresses der Steuerberater am 22. Oktober 1973 besonders deutlich zum Ausdruck gebracht hat. „Wir sehen uns mit einem Steuerrecht konfrontiert, das von einer Einzelperson in vollem Umfang nicht mehr bewältigt werden kann. Dies gilt gleichermaßen für den Finanzbeamten wie für den Steuerberater. – Unsere Sorge gilt dem an und für sich begrüßenswerten Bemühen des Gesetzgebers um eine weitere Verfeinerung des Steuerrechts. Sie kann einer größeren Steuergerechtigkeit aber nur dann dienen, wenn das Recht praktizierbar bleibt und die hiermit verbundene Mehrarbeit für die Verwaltung wie für die Steuerpflichtigen und ihre Berater zu bewältigen ist."