

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1341

Fehlen der Steuerakzeptanz in Deutschland

Bürgerbeteiligung im Rahmen des Finanzrechts
als Weg zu einer erhöhten Steuerakzeptanz

Von

Rafael de Alencar Araripe Carneiro



Duncker & Humblot · Berlin

RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO

Fehlen der Steuerakzeptanz in Deutschland

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1341

Fehlen der Steuerakzeptanz in Deutschland

Bürgerbeteiligung im Rahmen des Finanzrechts
als Weg zu einer erhöhten Steuerakzeptanz

Von

Rafael de Alencar Araripe Carneiro



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2017 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI buchbücher.de, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-15079-3 (Print)
ISBN 978-3-428-55079-1 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85079-2 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Geleitwort

Die Bereitschaft des Bürgers, mit der er seine Steuerpflicht erfüllt, ist ein kleiner Lackmus-Test gelungener Staaten- und Gemeinschaftsbildung: Das Ergebnis dieses Testes ist in der Bundesrepublik Deutschland uneindeutig. Ich vermute, ohne dafür eine verlässliche empirische Grundlage zu haben, dass einerseits die meisten, wenn nicht alle Bürger, die Frage, ob Steuern erhoben werden müssen, um die Erfüllung bestimmter Gemeinschaftsaufgaben zu finanzieren, bejahend beantworten werden und gleichzeitig die Frage, ob sie mit dem konkreten Steuersystem und der Höhe der Steuerbelastung einverstanden sind, in der Mehrzahl der Fälle verneinen werden. Konsequenz der Unzufriedenheit mit der konkreten Besteuerung sind Steuervermeidung und Steuerflucht. Der Staat hat darauf wiederum in den letzten Jahren so geantwortet, dass er sich bei Kontrolle und Sanktionierung von Steuervermeidung und Steuerflucht zum einen nicht zu schade war, auch rechtswidrig erlangte Informationen zu benutzen – Stichwort Verkauf von illegal erlangten Steuerdaten an den Staat/„Steuer-CD“ – und zum anderen auch keine Hemmungen hatte, sich durch entsprechende Gesetze weitgehenden Zugriff auf die Bankdaten der Bürger zu verschaffen. Der Nichtakzeptanz der konkreten Besteuerung ist mit anderen Worten durch repressive und rechtlich bzw. verfassungsrechtlich zumindest zweifelhafte Maßnahmen begegnet worden; um eine Erhöhung der Steuerakzeptanz, mit anderen Worten das Finden einer demokratieangemessenen konsensualen Lösung des Problems hat man sich nicht bemüht, ja, wie es scheint, hat man über eine solche Möglichkeit gar nicht erst nachgedacht.

Diesen Weg der Suche nach einer konsensualen Lösung beschreitet die hier vorgelegte Studie von Rafael de Alencar Araripe Carneiro, die als Master-Arbeit im Rahmen eines LL.M.-Studiums an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin im Jahre 2011 entstanden ist. Der Autor präsentiert dem Leser einen Strauß unterschiedlicher Möglichkeiten der Verbesserung der Steuerakzeptanz,

deren Gemeinsamkeit darin besteht, dass der Steuerpflichtige vom duldenden Objekt der Besteuerung zum gemeinsam mit dem Staat handelnden Subjekt der Entscheidung über das Ob und Wie staatlicher Ausgaben und deren Finanzierung wird: Die Vermutung des Autors, dass die Teilnahme an den Entscheidungen über Ausgaben und ihre Finanzierung ihre Akzeptanz maßgeblich erhöhen wird, erscheint plausibel. Der Autor scheut sich dabei auch nicht, trutzige Bastionen des Finanzrechts zu schleifen, so etwa die Plebisitz-Feindlichkeit von Entscheidungen, die den Bürger finanziell belasten, oder auch die Zweckfreiheit der Steuer (von der es freilich schon jetzt eine Reihe von Ausnahmen gibt). Weiteren Gewinn in zweierlei Hinsicht vermittelt dem Leser die die Arbeit einleitende Darstellung der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts zu den grundgesetzlichen Koordinaten des Steuerrechts: Zum einen werden hier kompakt die wesentlichen verfassungsrechtlichen Grundsätze des Steuerrechts dargestellt (auch der Grundsatz der „Folgerichtigkeit“ im Steuerrecht, der ja erst mit der nach Fertigstellung der Arbeit getroffenen Pendlerpauschalen-Entscheidung ins Zentrum der Diskussion geriet). Zum anderen aber macht der Autor seinen Lesern auch bewusst, dass das völlige Fehlen eines „Steuerverfassungsrechts“ im Grundgesetz um der Transparenz und der Steuerakzeptanz willen behoben werden sollte. Schließlich gewinnt die Arbeit noch dadurch an Überzeugungskraft, dass der Autor sich nicht gescheut hat, in anderen Rechtssystemen erfolgreich nach Beispielen für eine gelungene Integration des Steuerpflichtigen in die Entscheidung über die Besteuerung zu suchen. Mit einem Wort: Die kleine Studie ist originell und bereichernd: Der Leser darf sich also auf die Befassung mit bekannten Problemen in neuem Licht und mit neuen, eleganten Lösungsvorschlägen freuen.

Alexander Blankenagel

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	9
B. Akzeptanz im deutschen Steuerwesen	11
I. Akzeptanzdefizit und seine Gründe	11
II. Rechtliche Folgen des Steuerakzeptanzdefizits	13
III. Die Relevanz der Steuerakzeptanz für den Staat	17
C. Dogmatische Rechtfertigung der Steuern	21
I. Ungeschriebene und offene Finanzverfassung: Rechtsvergleichende Übersicht	21
II. Rechtsprechung des BVerfG im Steuerrecht	24
III. Legislative Änderungen des Steuerrechts: Kurze Bewertung der Möglichkeiten	29
D. Eingeschränkte direkte Einflussmöglichkeiten der Bürger im Finanzrecht	34
I. Auslegungen von Art. 20 II S. 2 GG	34
II. Begrenzung der Landesvolksrechte wegen weiterer Auslegung des Haushaltsvorbehalts	36
III. Kommunaler Bürgerhaushalt: Geringe Auswirkung im nationalen Sinn	40
E. Ausweitung der Bürgerbeteiligung im Rahmen des Finanzrechts	44
I. Einschränkung des landesparlamentarischen Budgetrechts	44
II. Angaben in der Einkommensteuererklärung	46
III. Zwecksteuern und Abweichung des Non-Affektationsprinzips	51
IV. Erhöhte Steuerakzeptanz aufgrund der Beteiligung	53
F. Zusammenfassung	56
Literaturverzeichnis	59

A. Einleitung

Nur wenige Rechtsgebiete werden in Deutschland so oft kritisiert wie das Steuerrecht. Ausdrücke wie „das Steuerrecht versteht keiner mehr“, „wider das Steuerchaos“ und „die dringende Notwendigkeit einer großen Steuerreform“ sind häufig in der Öffentlichkeit zu verzeichnen. In diesem kritisierten Steuersystem befinden sich die Bürger, die ihre Steuerpflicht sowieso erfüllen müssen.

Wer sich jedoch ungerecht belastet sieht bzw. wem die Notwendigkeit seiner steuerlichen Pflichten nicht einsichtig ist, akzeptiert die Steuerpflicht nicht. Das Steuerrecht bedarf aber einer Legitimation. Ohne Steuern kann der Staat seine Aufgaben nicht erfüllen und es würde an einer durch den Staat geordneten Gesellschaftsstruktur fehlen, in welcher der Einzelne seine Rechte wahrnehmen kann.

In diesem Zusammenhang geht die vorliegende Arbeit zunächst der Frage nach, inwieweit bzw. warum das deutsche Steuersystem an einem Akzeptanzdefizit leidet. Im folgenden Teil der Arbeit wird mit Hilfe von empirischen Untersuchungen versucht festzustellen, welche Gründe aus der Sicht des Einzelnen bestehen, die Steuerpflicht nicht zu akzeptieren. Ebenfalls wird detaillierter analysiert, warum es für den Staat relevant ist, dass die Steuern von den Bürgern akzeptiert werden.

Obwohl es nicht die Aufgabe des BVerfG ist, für eine erhöhte Steuerakzeptanz zu sorgen, kann das Gericht als „Wächter“ des Steuergesetzgebers kontrollieren, dass die verfassungsrechtlichen Grenzen durch die Finanzgewalt nicht überschritten werden. Somit kann mittelbar mehr Steuerakzeptanz erlangt werden. Deshalb wird sich das dritte Kapitel mit der Rechtsprechung des BVerfG im Steuerbereich beschäftigen.

Anschließend ist zu prüfen, wie das Steuerrecht legislativ reformiert werden kann, damit das Steuersystem ein erhöhtes Maß an Akzeptanz von den Bürgern erlangt. Zur Klärung dieser Frage ist es

erforderlich, einen anfänglichen Überblick über die Änderungsmöglichkeiten zu geben.

Die Arbeit wird sich insbesondere mit dem Thema der Bürgerbeteiligung bei Finanzrechten beschäftigen. Deswegen wird das vierte Kapitel Aufschluss darüber geben, wie die Bürger zurzeit in Deutschland direkt die finanzrechtlichen Sachenfragen beeinflussen können.

Die Gründe sowie konkrete Möglichkeiten für die Verbreitung der Bürgerbeteiligung bei finanzrechtlichen Fragen sind Gegenstand des letzten Teils der Arbeit. Konkrete Beispiele im Ausland werden in diesem Zusammenhang erwähnt und deren Übertragung auf die deutsche Rechtsordnung bewertet.

B. Akzeptanz im deutschen Steuerwesen

I. Akzeptanzdefizit und seine Gründe

Einige Beispiele aus der Rechtslehre zeigen, wie stark das deutsche Steuersystem kritisiert wird. Der Präsident des BVerfG Papier meint, das Steuerrecht sei unergiebig geworden.¹ Klaus Vogel beklagte, er könne das deutsche Steuerrecht nicht mehr ohne Scham unterrichten.² Die intensive Kritik am Steuerrecht deutet auf ein Steuerakzeptanzdefizit in Deutschland hin. Dieses sollte aber vorzugsweise empirisch belegt werden.

Die Forschungsstelle für Sozialökonomik e.V. hat unterschiedliche Untersuchungen in Bezug auf die Steuerakzeptanz durchgeführt. Nach ihrer Studie „Steuerbelastung und Steuermoral in Deutschland 2008“ halten fast 50% der Befragten die Steuergesetze für so ungerecht, dass sie eine gewisse Steuerhinterziehung für gerechtfertigt halten. Auf die Frage ob Steuerehrlichkeit honoriert wird, antworteten 84% der Befragten „Nein“.³

Ebenso wurde eine Entwicklung dieses Defizits festgestellt. Der Meinung „Wer bei der Steuer nicht mogelt, verdient nur Mitleid“ waren 1999 46% der Befragten, während es 1985 noch 26% waren. Die Frage ob es zulässig ist, Steuern zu hinterziehen, wenn die Möglichkeit dazu bestehe, wurde 1981 von 52% der Befragten abgelehnt. Zehn Jahre später waren nur noch 40% dagegen.⁴

Diese Ergebnisse belegen zunächst eine konkrete fehlende Steuermoral in Deutschland. Als Steuermoral wird die allgemeine Einstellung der Steuerpflichtigen zur Erfüllung oder Nichterfüllung ihrer

¹ Papier, Steuerreform und Verfassungsrecht, S. 118.

² Vogel, Der Verlust des Rechtsgedankens im Steuerrecht als Herausforderung an das Verfassungsrecht, S. 127.

³ Vgl. Franzen, Was wissen wir über Steuerhinterziehung, S. 96.

⁴ Vgl. Franzen, Was wissen wir über Steuerhinterziehung, S. 96.