
Bekämpfung der Schattenwirtschaft durch steuerliche Anreize?

Herbert Walther

1. Einleitung

Das Phänomen der „Schattenwirtschaft“ stand in den letzten Jahren im Mittelpunkt vielfältiger Analysen.¹ Einerseits ging es um genauere Erfassung und Messung des Umfanges und der Entwicklung schattenwirtschaftlicher Aktivitäten, andererseits um eine Erklärung der Ursachen für deren behauptete Zunahme. Solche sind rasch (manchmal allzu rasch) gefunden. Aus der Sicht der Ökonomen handelt es sich um ein Problem verzerrender Anreize – der hohe Steuerkeil (*tax wedge*) zwischen den marginalen Nettoeinnahmen aus der Bereitstellung einer Serviceleistung und dem Bruttopreis für den Konsumenten macht schattenwirtschaftliche Transaktionen (aber auch ineffizienten Heimwerker-Pfusch) äußerst attraktiv.

An solche Diagnosen wird im Allgemeinen der Wunsch an die Politik angefügt, man möge diesen Steuerkeil doch endlich reduzieren, um den Anreiz zum Abtauchen in die Schattenwirtschaft zu schwächen. In dieser Empfehlung impliziert ist die Erwartung, die Hinterziehungsaktivität würde geringer, wenn der Steuerkeil kleiner wäre. Die Theorie der Steuerhinterziehung² zeigt jedoch auf, dass dies nicht notwendigerweise der Fall sein muss, sondern vom Straf- und Kontrollregime abhängig ist. Wenn Strafen relativ zur Höhe des hinterzogenen Betrages fixiert sind, was üblicherweise der Fall ist, kann die Steuerhinterziehung² bei niedrigerer Relativbelastung sogar ansteigen, weil ja auch die Vermögenseinbuße im schlimmsten Fall des „Erwischtwerdens“ milder ausfällt. Empirische Indizien gibt es für eine solche Entwicklung durchaus, werden doch gerade Bagatellsteuern (z. B. Hundesteuer) besonders häufig hinterzogen.

Nicht nur auf der politischen Ebene wird dabei gerne verdrängt, dass bei vorgegebenen öffentlichen Aufgaben (und Ausgaben) die massiven Einnahmenausfälle, welche mit einer auch nur geringfügigen Reduktion des Abgabenskeils auf den gesamten Faktor Arbeit verbunden sind, aus anderen Quellen kompensiert werden müssen. Eine gesamtwirtschaftli-

che Effizienzanalyse des Steuersystems ist daher viel komplexer, als eine rein partialanalytische Betrachtung zeigen kann. Wie zum Beispiel in Zusammenhang mit der Diskussion um die Ökologisierung des Steuersystems bei gleichzeitiger Senkung der „Lohnnebenkosten“ erkannt wurde, ist die Hoffnung auf eine „doppelte – blaue und grüne – Dividende“ auf Grund komplexer Wechselwirkungen zwischen einer Senkung von arbeitsbezogenen Steuern bei simultaner Erhöhung der Energiesteuern unsicher, und ein simpler partieller Abtausch von Steuern kann unter spezifischen Bedingungen die Gesamteffizienz des Steuersystems sogar reduzieren.³ Ganz zu schweigen davon, dass auch wenig beachtete Effekte bedeutsam sein können – wie zum Beispiel die Erhöhung des „Anspruchslohnes“ für Pendler. Dadurch kann die regionale Arbeitslosigkeit steigen. Auch Vermögens- und Kapitalsteuern können auf Grund der hohen internationalen Mobilität dieser Faktoren nur sehr beschränkt als Substitut herhalten und würden ebenfalls beträchtliche Verzerrungen induzieren.

Man sollte allerdings das Kind nicht mit dem Bade ausschütten. Es ist nicht wirklich zielführend, auf Basis solcher Befunde in einem unbefriedigenden, nörglerisch angehauchten Agnostizismus zu verharren, auch wenn er sich hinter der eleganten Fassade einer „Theorie optimaler Besteuerung“ verbirgt. Ein solcher Agnostizismus mag zwar intellektuell anregend sein, aus der Sicht praktischer Politikberatung ist er jedoch weitgehend irrelevant. Konkrete politische Steuerreformen sind immer partieller Natur, gehen immer von unvollkommenen Informationen und der allgemein akzeptierten Prämisse aus, dass eine „*first best solution*“ sowieso unerreichbar ist. Vor allem haben praktische Lösungsansätze die gesamte Transaktionskostenproblematik (asymmetrische Information der Politiker gegenüber den Steuerbehörden und letzterer gegenüber den Steuerzahlern, administrative Kosten der Abwicklung von Prozeduren, Abwicklung von Streitfällen etc.) zu beachten. Diskutiert man mit Praktikern der Steuereinhebung, gewinnt man den Eindruck, dass dem Transaktionskostenproblem in all seinen komplexen Facetten (neben politischen Aspekten von „Fairness“ und „Gerechtigkeit“) eine überwältigende Bedeutung zukommt, während die von volkswirtschaftlichen Theoretikern mit grimmigem Ernst diskutierte „Zusatzlast der Besteuerung“ auf Grund allokativer Verzerrungen oft mit einem Achselzucken ignoriert wird (werden kann?).

Dennoch kann meines Erachtens eine volkswirtschaftliche Analyse (die allerdings unter expliziter Beachtung der Transaktionskostenproblematik erfolgen muss!) wertvolle Hinweise liefern, wie und wo man ansetzen könnte, um im Rahmen eines partiellen Umbaus spezifischer Steuern zum Beispiel das Aufblühen einer Schattenwirtschaft zu verhindern, ohne das Ziel einer hinreichenden Finanzierung von Staatsaufgaben oder

der Steuergerechtigkeit aus den Augen zu verlieren. Leider riskieren Ökonomen viel zu selten, sich mit praxisnahen Vorschlägen a) in die politischen Nessel zu setzen und b) von Praktikern umgehend der Weltfremdheit und des Utopismus geziehen zu werden. Letzteres ist allerdings angesichts der Komplexität jeglicher Details mit Sicherheit zu erwarten, wenn man sich mit allzu konkreten Vorschlägen aus dem Elfenbeinturm wagt.

Im Folgenden soll anhand eines (möglicherweise utopisch anmutenden, aber) meines Erachtens prinzipiell realisierbaren Vorschlages zum selektiven Umbau des Besteuerungssystems im Bereich der Bauwirtschaft und des Baunebengewerbes) ein Beispiel gegeben werden, wie man aus ökonomischer Sicht die Interessenkoalition der Hinterzieher durch entsprechendes institutionelles Design der Steuereinzahlung aufbrechen kann, ohne überbordende Kontrollen und ohne massive Verschärfung von Sanktionen. Dabei soll gleichzeitig das Ziel verfolgt werden, die marginale Inanspruchnahme von handwerklichen Dienstleistungen des Bau- und Baunebengewerbes drastisch zu verbilligen, um den blühenden Pusch (und die höchst ineffiziente „Do-it-yourself“-Branche⁴ einzudämmen.

Bedarf es einer genaueren Begründung, weshalb eine drastische Überarbeitung des Systems der Besteuerung gerade in diesem Produktionsbereich besonders dringend erforderlich wäre? Was jedem, der mit offenen Augen durch die Welt geht, einleuchten mag, ist für Ökonomen nicht notwendigerweise selbstverständlich: Ein mittelmäßig begabter Zyniker (also ein durchschnittlicher Ökonom) könnte argumentieren, eine Reform sei gar nicht nötig, das derzeitige System sei gar nicht so schlecht – wird doch durch „Pusch“ die Ineffizienz des bestehenden Systems deutlich gemildert. Gewiss, es kommt zu einer Art „Preisdifferenzierung“ zwischen offiziell erbrachten Leistungen und jenen der Schattenwirtschaft. Aus der Sicht eines Leviathanischen Staates, der die Steuereinnahmen maximieren und die Effizienzverluste durch Besteuerung gering halten will, unter Umständen gar keine so schlechte Strategie. Wie aus der Theorie des Monopols bekannt, ist Preisdifferenzierung ein möglicher Weg, um Effizienzverluste zu reduzieren. Nichts anderes, so das Argument, finde im augenzwinkernd akzeptierten Nebeneinander der offiziellen und der Schattenwirtschaft statt.

Aber auch der „Gerechtigkeit“ werde durch fanatische Bekämpfung von Schattenwirtschaft kein eindeutiger Dienst erwiesen. Sind doch gerade „arme Leute“ überproportional in bestimmten Bereichen der Schattenwirtschaft (zum Beispiel im Baunebengewerbe) tätig oder würden dort billige Leistungen nachfragen (der berühmte kleine „Hausbauer“), die sie sich auf legale Weise gar nicht leisten könnten. Gleichzeitig profitieren von Steuereinnahmen des Staates beileibe nicht nur die armen Mitbür-

ger – wenn Steuergelder verprasst werden oder in dunklen Kanälen versickern, sei Steuerhinterziehung geradezu ein Notwehrrecht der „kleinen Leute“. (Diese Argumentationslinie hört man auch sehr häufig von besonders wohlhabenden Individuen ...). Daher seien auch die Verteilungswirkungen einer erfolgreichen Bekämpfung zum Beispiel des „Pfuschens“ aus der Sicht der „Gerechtigkeit“ nicht nur positiv zu sehen. Auf einer ähnlich (dubiosen) Linie liegen jene Argumentationsketten, mit denen Korruption und Bestechung als Gegengifte zu überbordender und ineffizienter staatlicher Regulierung gerechtfertigt werden.

Dagegen lässt sich einiges einwenden:

- 1.) Ein zentrales Grundprinzip der Rechtsstaatlichkeit ist die Gleichbehandlung der Bürger vor dem Gesetz. Ein Fiskus, der gegen dieses Grundprinzip bewusst verstößt, indem er beide Augen wegen kurzfristiger (und kurzsichtiger) Vorteile („Effizienzverluste minimieren“) vor alltäglicher Steuerhinterziehung verschließt (oder zum Beispiel, wie in Italien, in immer kürzeren Abständen Steueramnestien verkündet), verliert rapide an Glaubwürdigkeit und Legitimität und untergräbt damit die moralische Basis der zivilen Ordnung. Im Grunde liefert man damit auch die Basis für eine sukzessive Zerstörung des Sozialstaates, denn dieser kann ohne Steuerstaat und Rechtsstaat nicht existieren.
- 2.) Selbstverständlich kann Steuerpolitik dem Konflikt zwischen „Effizienz und Gerechtigkeit“ nicht grundsätzlich ausweichen. Aber eine Minimalanforderung an staatliche Steuerpolitik wäre wohl, dass ein Staat, der von seinen Bürgern Ehrlichkeit erwartet, die Regeln der Besteuerung so gestalten sollte, dass ehrliches Verhalten nicht zur reinen Dummheit wird. Aus der Sicht der Ökonomik bedeutet dies, dass man intensiv über das institutionelle Design von Besteuerungsformen und deren „Anreizkompatibilität“ nachdenken muss, so dass ehrliches Verhalten nicht „nur“ moralisch richtig, sondern auch – grosso modo – vernünftig ist. Zwischen „*fiat iustitia, pereat mundi*“ und einer augenzwinkernden Toleranzhaltung gegenüber schattenwirtschaftlichen Aktivitäten gibt es natürlich viele Zwischenstufen, die in dieser polarisierenden Darstellung zu kurz kommen.
- 3.) Wer die konsequente Durchsetzung steuerlicher Normen verteidigt, verteidigt deshalb noch lange nicht eine ineffiziente Verwendung öffentlicher Mittel. Aber im Zusammenhang mit der Bekämpfung des „Pfusches“ sollte man doch darauf hinweisen, dass die unter Hinterziehung besonders leidenden Sozialabgaben reine Umverteilung zugunsten alter und kranker Mitbürger (und zugunsten von Familien mit Kindern) finanzieren. Anti-Staats-Argumente zur Gewissensentlastung („verschwindet im Moloch der Bürokratie“) lassen sich da schwerlich finden. Außerdem ist bei einem Steuerkeil von über 50%

der Unterschied zwischen (viel zu oft) höchst erfolgreichen Hinterziehern und „ehrlichen“ Steuerzahlern ein offener Verstoß gegen alle Prinzipien der faktischen Steuer und Leistungsgerechtigkeit.

- 4.) Konsequente Durchsetzung steuerlicher Normen bedeutet nicht notwendigerweise verstärkte Kontrolle von Transaktionen durch Finanzämter, Arbeitsinspektorate und Sozialversicherungen. Eine solche ist häufig (leider) wenig effektiv. Die Hinterziehungskoalition zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer ist schwer zu durchbrechen und sehr flexibel organisierbar. Auch stößt ein Ausbau von Kontrollmaßnahmen verständlicherweise an Grenzen des Datenschutzes, an Grenzen der Verletzung der Privatsphäre, an Grenzen der Akzeptanz auch bei ehrlichen, durch die Kontrolle sich belästigt fühlenden Steuerzahlern. Eine Erhöhung von Strafen induziert ebenfalls erhebliche Folgekosten, weil bei höheren Strafen in einem Rechtsstaat entsprechend längere, konfliktreichere Verfahren zu erwarten sind. Die unvermeidliche Unschärfe von Steuergesetzen impliziert, dass „gerissene“ Hinterzieher davonkommen, während weniger Geschickte hart bestraft werden, was der Legitimität des Gesamtsystems eher schadet als nützt.

Zunächst sollte klargestellt werden, dass partielle und allenfalls fragmentarisch wirksame Ansätze, welche auf branchenspezifische Besonderheiten eingehen, wesentlich erfolgversprechender sind als „globale“ Reformversuche, etwa im Sinne einer allgemeinen Absenkung der „Lohnnebenkosten“. Der Grund ist darin zu sehen, dass a) in bestimmten Bereichen der Wirtschaft (Beispiel: Industrie, öffentlicher Sektor) der Anreiz zum Abtauchen von Beschäftigung in die Schattenwirtschaft auf Grund der Betriebsstruktur und der spezifischen Kontrollmechanismen nahezu nicht existiert und b) das Volumen der Beschäftigung z. B. in der Industrie allenfalls von den realen (und relativen) Lohnstückkosten her bestimmt wird, nicht von der relativen Höhe der „Lohnnebenkosten“. Daher sollte man, um den positiven marginalen Beschäftigungseffekt einer Reform zu maximieren, selektive Maßnahmen setzen, die an spezifischen Branchenbedingungen orientiert sind.

Im Folgenden soll gezeigt werden, dass ein robusteres System der Steuereinzahlung zumindest in einem Teilbereich – der Bauwirtschaft – möglich wäre, welches weniger anfällig für Hinterziehung sein könnte und gerade deshalb gegenüber dem derzeitigen Zustand Effizienzgewinne möglich macht. In Ermangelung eines griffigen Namens wird es als „Vorsteuer-Refundierungssystem“ bezeichnet.

2. Das „Vorsteuer-Refundierungssystem“ („Tax in Advance“-System)

Auf Basis einer Schätzung durch Sachverständige erfolgt – ähnlich wie bei der Einheitswertfeststellung einer Liegenschaft – eine Erhebung des reinen Baukostenwertes eines Objektes (Wohn- und/oder Betriebsgebäudes). Der Eigentümer erhält die Vorschreibung eines jährlich einzuzahlenden Betrages (z. B. in der Höhe von fünf Promille des Baukostenwertes), der dem Eigentümer auf einem „Sperrkonto“ gutgeschrieben wird.

Über dieses Guthaben kann der Eigentümer nur auf dem folgenden Weg verfügen: Aus dem Guthaben (auch ein Überziehungsrahmen könnte eingeräumt werden) erfolgen auf Antrag und unter Nachweis entsprechender Rechnungen von Professionisten zweckgebundene Refundierungen, z. B. in der Höhe von 50% des ausgewiesenen Endbetrages, also annähernd in Höhe der impliziten Belastung durch Mehrwertsteuer, Sozialversicherungsabgaben und sonstigen lohnsummenbezogenen Abgaben. Der wesentliche Trick dieses Systems besteht darin, dass der Nachfrager unbedingt eine Rechnung vorlegen muss, um das auf dem Sperrkonto einbezahlte „Pfand“ loszueisen.

Auf Grundlage dieses Prinzips funktioniert ja auch der Vorsteuerabzug im Bereiche der Mehrwertsteuer. Die Betrugsmöglichkeiten sind allerdings im präsentierten System geringer als im Bereich des Vorsteuerabzugs bei der Mehrwertsteuer (das entsprechende Pendant wäre ein Missbrauch eines allenfalls eingeräumten Überziehungsrahmens durch Vorlage von Scheinrechnungen (nicht existierender?) Professionisten, ein banaler Betrug, der spätestens bei der Kontrolle auffallen würde.) Wenn jede ausgestellte (und zur Refundierung eingereichte) Rechnung nach einem einheitlichen System durchnummeriert wird, welche sowohl die Kennung des Betriebs als auch diejenige des Auftraggebers enthält, sollte die Überprüfung durch Finanzämter bzw. Sozialversicherungen durch Datenabgleichung leicht fallen.

Unter dem Anreizaspekt ist der folgende Punkt entscheidend: Die „Hinterziehungscoalition“ wird empfindlich gestört – damit sich das Einreichen der Rechnung nicht lohnt, müsste der Pfuscher bereits um mehr als die Hälfte billiger sein als der legale Anbieter.

Um den Druck in Richtung Ehrlichkeit zu verstärken, könnte man das Guthaben sogar (eventuell in diskreten Schritten) negativ verzinsen – nicht abgerufene Refundierungen würden allmählich verfallen. Die auf diese Weise einbehaltenen Beträge könnten der allgemeinen Absenkung der Lohnnebenkosten, insbesondere für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte in der Baubranche und/oder der Subventionierung des Überziehungsrahmens dienen. Darüber hinaus könnte der Negativzinssatz konjunktur-

politisch variiert werden, um Beschäftigungsprogramme im Bauneben-gewerbe gezielt in Gang zu setzen oder zu dämpfen.

Ein analoges System lässt sich auch bei allen Neubauten anwenden. Eine unabhängige Baukostenschätzung wird vor dem Neubau auf Basis der eingereichten Pläne durchgeführt – 50% der zu erwartenden Baukosten müssen pauschal⁵ auf ein Steuer- und Sozialversicherungsabgabenkonto einbezahlt werden. Gemäß dem Baufortschritt kommt es nach Vorlage von Rechnungen zu entsprechenden Refundierungen.

Einige zusätzliche Aspekte:

- 1.) Reparatur- und Erhaltungsaufwand sind stochastische Größen und oft nur schwer abzuschätzen. Wenn die eingezahlten Beträge viel zu niedrig angesetzt sind im Vergleich zum tatsächlichen Reparatur- und Erhaltungsaufwand, ändert sich nicht viel gegenüber der derzeitigen Lage und es werden weiterhin zu viele Leistungen in der Schattenwirtschaft nachgefragt. Allerdings sollte man die Unvollkommenheiten des „*Tax in Advance*“- Systems mit den Unvollkommenheiten des aktuellen gespaltenen Systems (offizielle Wirtschaft/Schattenwirtschaft) vergleichen und nicht mit irgendeiner idealen Welt.
- 2.) Der oder die ehrliche Steuerzahler/in hat eine geringfügige administrative Mehrbelastung und (allenfalls) Zinskosten aus der kontinuierlichen Speisung des Sperrkontos. Wenn die (zu Beginn des Jahres erfolgende) Vorschreibung erst am Jahresende fällig wird, ergibt sich keine Mehrbelastung, weil ja die Refundierung unmittelbar gegengerechnet werden kann. Andererseits kann durch die Eindämmung der Schattenwirtschaft auch die Steuerbelastung der Arbeitskosten in der Baubranche gesenkt werden, was das ehrliche Steuersubjekt eindeutig besser stellen wird. Die Inanspruchnahme von Baudienstleistungen wird „marginal“ (allerdings nur bis zur Vollausschöpfung des Refundierungspotenzials gemäß Vorschreibung) eindeutig billiger, obwohl die Gesamtkosten unverändert bleiben. Eine bestehende Verzerrung wird dadurch – innerhalb bestimmter Grenzen – in die richtige Richtung hin korrigiert. Die ökonomische Theorie würde eine verstärkte Inanspruchnahme von Baudienstleistungen (bis zur Vollausschöpfung des Sperrkontos) erwarten lassen, vorausgesetzt die Vorschreibungen sind hoch genug angesetzt.
- 3.) Der notorische Hinterzieher wird jedenfalls schlechter gestellt als bisher. Wer sein Haus bisher primär mit Pfuschern „gewartet“ hat (oder mit „Eigenarbeit“), ist finanziell schlechter dran, weil die auf das Sperrkonto einzuzahlenden Beträge weitgehend verloren gehen, wenn sie nicht in Anspruch genommen werden. Andererseits muss man beachten, dass der sanfte Zwang des Vorsteuerabzugsmodells in Richtung einer vermehrten Inanspruchnahme professioneller Arbeit auch kompensatorische Wohlfahrtseffekte generiert – profes-

sionelle Arbeit ist weniger verschwenderisch und weniger unfallanfällig, und sachgemäßere Ausführung geht auch mit einem höheren Wiederverkaufswert eines geschaffenen Objekts einher. Da ein „Heimwerker“ die Risiken und Probleme, welche bei manchen Arbeiten auftreten können (einschließlich allenfalls bestehender gesundheitlicher Risiken) ex ante vielleicht systematisch unterschätzt, können solche Effekte substanzieller Natur sein. Ein weiterer Nebeneffekt mag darin zu sehen sein, dass persönliche Abhängigkeiten aufgebrochen werden, wenn es weniger Sinn macht, Angehörige und/oder „Nachbarn“ zum Betonmischen am Wochenende zu verpflichten.

- 4.) Die Kontrollen durch Finanzämter und Sozialversicherungen würden sich primär auf die Überprüfung der Rechnungslegung konzentrieren, wobei Rechnungen, die von Nachfragern zwecks Teilrefundierung eingereicht werden, stichprobenartig dahingehend überprüft werden können, ob sie auch in der Buchhaltung des Anbieters korrekt Eingang gefunden haben. Wenn jede ausgestellte Rechnung sowohl eine Identifikationsnummer des Betriebes als auch des Eigentümers des Bauobjektes enthält und eine entsprechende Buchhaltung vorgeschrieben wird, wäre allerdings eine elektronische und vollautomatische Kontrolle sinnvoll. Zum Beispiel kann eine Rechnung für die Erneuerung einer Fußbodenheizung unter Angabe des Gesamtbetrages, der Kennnummer der Firma und des Wohnungseigentümers auf elektronischem Weg sowohl vom Nachfrager als auch vom Anbieter eingegeben werden. Die Refundierung an den Eigentümer erfolgt, wenn beide Meldungen eingegangen sind.

Ein umfassender Kosten- und Transaktionskostenvergleich müsste das derzeit existierende System (samt seinen vielfältigen indirekten Folgekosten⁶ mit der vorgeschlagenen Alternative vergleichen.

- 1.) Statt auf eine administrativ teure und nur dem Anschein nach gerechtere „exakte“ Ermittlung von Steuern und Abgaben ex post zu hoffen, begnügt sich das „*Tax in advance*“-System ex ante mit einer Abschätzung des (mit einem bestimmten Bauobjekt) verbundenen Abgabenaufkommens anhand einer *eindeutig beobachtbaren Variablen* (des Bauobjekts, seines Umfangs, seiner geplanten technischen Ausführung).
- 2.) Indem man den Nachfrager zwingt, offizielle Rechnungen vorzuweisen, um das vorweg zu hinterlegende „Pfand“ zurückzubekommen, wird die Verhandlungsposition von Puschern drastisch geschwächt. Da gerade niedrig qualifizierte Arbeitskräfte kaum Lohnsteuern zahlen (die man sich allenfalls weiterhin sparen könnte), würde sich puschern für diese Arbeitskräfte deutlich weniger lohnen.

Andere Varianten des präsentierten Vorschlages sind vorstellbar:

Eine „Betriebs- und Wohnraumsteuer“ wird eingeführt, Bemessungsgrundlage kann auch in diesem Fall der Baukostenwert sein, allerdings sind auch einfachere Regeln vorstellbar (Nutzfläche, Kubatur z. B.). Aus dieser Steuer wird ein Fonds gespeist, der Ersatzleistungen für Sozialversicherungsabgaben (auf alle Einkommen in der Baubranche unter X Euro) abführt. Baufirmen haben Arbeitskräfte selbstverständlich weiterhin bei der Sozialversicherung anzumelden, ein bestimmter Prozentsatz der zu leistenden Beiträge wird jedoch aus dem Fonds ersatzweise bezahlt. Nach diesem Modell würden Neubauten verbilligt – allerdings erhöhen sich die Nutzungskosten für den Bauherrn. Um den Preis administrativer Komplexität könnte man ein solches System auch schrittweise einführen, indem man es zunächst nur für Neubauten einführt.

Diese Variante hat allerdings verschiedene Nachteile, die man am Beispiel des Familienlastenausgleichsfonds studieren kann – die Nettobelastung für den Fiskus ist schwer zu kalkulieren, und es ist nicht unwahrscheinlich, dass durch ungenügende Anpassung oder politischen Druck von Lobbys ein solcher Fonds früher oder später schwer defizitär wird. Außerdem entlastet ein solches System nicht nur ehrliche Unternehmen, sondern auch jene, die einen Teil ihrer Aufträge nicht ordentlich abrechnen. Unsicherheit besteht auch hinsichtlich der Rücküberwälzung der Ersatzleistungen auf die Nachfrager von Baudienstleistungen. Das strenge Äquivalenzmodell (wie in obiger Variante) ist sicher vorzuziehen, weil es den stärksten Druck in Richtung ehrliche Rechnungslegung induziert und nicht von fragwürdigen Überwälzungshypothesen ausgeht.

Kritisch ließe sich gegen die eben vorgebrachten Vorschläge vorbringen, dass mit dem System der Besteuerung der „Eigenmiete“, wie es in manchen Staaten (Schweiz, Dänemark) erfolgreich praktiziert wird,⁷ ein alternativer Ansatz längst existiert, der sich unter dem Aspekt der Steuersystematik einfacher und klarer in das bestehende System der Besteuerung einfügen könnte. Dieses System hätte überdies den Vorteil, allokativer Verzerrungen zugunsten von Eigenheimen gegenüber Mietwohnungen zu korrigieren. In diesem System ist nicht nur ein Vorsteuerabzug impliziert, sondern auch – via Integration in das System der Einkommensbesteuerung – eine soziale Staffelung impliziert. Dieses System hat allerdings auch Nachteile, etwa dass die marginale Verbilligung der Inanspruchnahme von handwerklichen Dienstleistungen für breite Bevölkerungsgruppen relativ geringer ausfällt, weil der Effekt vom Einkommensgrenzsteuersatz des Nachfragers (plus Vorsteuerabzug der Mehrwertsteuer) abhängig ist. Ferner besteht vor allem für jene Individuen, die einer höheren Progression unterliegen, ein Anreiz, hypothekarische Belastungen nur aus fiskalischen Gründen aufzubauen (bzw. nicht abzubauen), um die unvermeidliche Abzugsfähigkeit von Kreditzinsen

auszunützen. Da Zinseinkünfte niedriger besteuert sind, ergeben sich Arbitragemöglichkeiten. Ferner stehen einer flexiblen Gestaltungsfähigkeit der Belastungen auf Grund der schwierigen Trennung von „betriebsbezogenen“ und „privaten“ Nutzungen von Wohnraum vor allem bei Freiberuflern breite Spielräume offen. Das österreichische System der Vermögensstiftungen bietet darüber hinaus weitere Schlupflöcher – Stiftungen können ja auch formal Eigentümer von Immobilien werden. Dadurch wird aber auch insgesamt der Anreiz, nicht in die Schattenwirtschaft auszuweichen, schwächer ausfallen. Dennoch spricht in einer Gesamtperspektive auch manches für ein System der Eigenmietbesteuerung, vor allem natürlich das Vorliegen konkreter (praktisch funktionierender) Systeme.

Selbstverständlich ließe sich ein System des Vorsteuerabzugs auch auf manche persönliche Dienstleistungen ausweiten. Beispielsweise könnte die Inanspruchnahme von Kinderbetreuung, Pflegediensten, Raumpfleger/inn/en, Gärtner/inn/en etc. bei Vorlage von Rechnungen über Refundierungen verbilligt werden. In diesem Kontext besteht allerdings ein gravierendes Problem darin, dass einigermaßen äquivalente Belastungen zum Ausgleich der refundierten Mittel nicht so zielgruppengerecht konzipiert werden können wie im Falle von handwerklichen Baudienstleistungen, wo ja die pure (geplante?) Existenz eines Gebäudes bereits auf einen zwingenden, vom Eigentümer zu leistenden Erhaltungsaufwand (Bauaufwand?) hinweist. Die Existenz von Kindern per se ist jedoch noch kein Grund, um notwendigerweise ein Kindermädchen zu beschäftigen, sowenig wie eine Wohnung die Beschäftigung einer Raumpflegerin erzwingt.

Wirkungsvoller als irgendwelche Vorsteuerabzugsmodelle (oder steuerliche Absetzmodelle) scheint mir daher in diesem Kontext ein wesentlich stärkerer rechtlicher Schutz persönlicher Dienstnehmer in der Weise, dass per Gesetz im Falle einer nachweisbaren „Schwarzbeschäftigung“ zum Beispiel einer Raumpflegerin die gesamte Abgabenverpflichtung rückwirkend für die Zeit der Beschäftigung auf den Arbeitgeber fällt. Dies bedeutet, dass eine Raumpflegerin nach Ende ihres Dienstes ohne finanziellen Schaden auf Nachzahlung sämtlicher Abgaben durch den ehemaligen Arbeitgeber klagen kann. Da ihr darüber hinaus sogar ein subjektiver Schaden entstanden ist (weil sie in dieser Zeit ohne Versicherungsschutz arbeiten musste), könnte man einen zusätzlichen, direkt an sie zu leistenden privaten Schadenersatz festlegen. Unter solchen Umständen würde es sich jeder gründlich überlegen, Raumpflegerinnen (oder auch Kindermädchen, Pflegekräfte etc.) schwarz zu beschäftigen, da das finanzielle Risiko kumulativ mit der Dauer der Beschäftigung steigen würde und der Anreiz, bei Dienstende geklagt zu werden, stark wirksam wäre. Das Klagerecht könnte dabei auch auf illegal im Land arbei-

tende Arbeitskräfte ausgeweitet werden – in diesem Fall könnte die Arbeitnehmerin die nicht abgeführten Abgaben direkt ausbezahlt bekommen. Gleichzeitig dürfen dem oder der wegen der Schwarzbeschäftigung Klagenden keine Sanktionen wegen des illegalen Aufenthaltes angedroht werden. Eine derartige Regelung könnte auch in besonders extremen Fällen der Ausbeutung als finanzielle Rückkehrhilfe wirken. Entscheidend ist auch in diesem System, dass die „Hinterziehungscoalition“, das gemeinsame Interesse der beiden Partner, die Abgaben nicht zu bezahlen, empfindlich gestört wird.

Selbstverständlich könnte man auch Einnahmen aus ökologischen Lenkungsabgaben dazu nützen, ersatzweise Leistungen an die Sozialversicherungen zu zahlen. Unter dem beschäftigungspolitischen Aspekt, unter dem Aspekt der Bekämpfung von Schattenwirtschaft und auch unter sozialen Gesichtspunkten wäre es jedoch nicht sinnvoll, eine undifferenzierte allgemeine Absenkung in (notwendigerweise) geringem Ausmaß zu finanzieren. Sinnvoll wäre die Unterstützung spezieller Programme in beschäftigungsintensiven Sparten und im Niedriglohnsegment – ähnlich wie dies oben skizziert wurde.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Es handelt sich bei diesen Vorschlägen nicht um irgendwelche Patentrezepte, die alle Probleme schlagartig beseitigen können. Der Teufel steckt, wie man weiß, immer im Detail. Andererseits sollte man vielleicht manchmal auch den Mut haben, unausgereifte Ideen zur Diskussion zu stellen – vielleicht findet das Modell auch das Interesse erfahrener Experten aus der Besteuerungspraxis. Jedenfalls sollte demonstriert werden, dass bei ausreichendem politischen Willen eine wirkungsvolle Verteidigung der finanziellen Basis des Sozialstaates gegenüber Trittbrettfahrern möglich wäre, ohne dass man deshalb zu massiven polizeistaatlichen Instrumenten greifen muss. Es würde oft reichen, die Vertrags- und Anreizstruktur derartiger Transaktionen so zu regeln, dass eine „Gefangenendilemma“-Situation entsteht, in der „Ehrlichkeit“ die beste Strategie ist.

Abgesehen von den hier präsentierten Vorschlägen existieren natürlich auch viele andere Wege, wie man ein ähnliches Ziel erreichen kann. Für den etwas anders gearteten Fall der Einkommensbesteuerung haben Falkinger und Walther (1991 a) z. B. einen Selbstselektionsmechanismus vorgeschlagen, bei dem Steuerzahler, die sich freiwillig einem strengeren Sanktionsregime unterwerfen, einen Steuerrabatt bekommen, bzw. unter speziellen Bedingungen auch Belohnungen ausgeschüttet werden (1991 b). Im derzeitigen System haben ehrliche Steuerzahler keine Möglichkeit, klar zu signalisieren, dass sie ehrlich deklarieren – alle sind im Prinzip aus der Sicht des Fiskus gleich verdächtig.

3. Zusammenfassung

Einige steuerpolitische Diskussionsvorschläge werden präsentiert, wie man die Koalition der Hinterzieher, welche die Schattenwirtschaft am Leben hält, schwächen könnte. Die Grundidee ist in jedem Fall, dass selektiv wirksame Anreize gesetzt werden müssen, so dass es im Interesse zumindest eines Transaktionspartners ist, dass offiziell Rechnung gelegt wird. Ein branchenbezogenes Vorsteuerabzugsmodell für die Inanspruchnahme handwerklicher Dienstleistungen der Bauwirtschaft wird präsentiert. Generell wird argumentiert, dass branchenbezogene Konzepte viel sinnvoller sind als eine generelle Absenkung der Lohnnebenkosten zum Zwecke der Reduktion des „Steuerkeils“, weil letztere den Sozialstaat vor ernste Finanzierungsprobleme stellen würde. Darüber hinaus hätte eine solche allgemein wirksame Maßnahme wesentlich schwächere Effekte auf Schattenwirtschaft und/oder Beschäftigung als gezielt wirksame Maßnahmen in spezifischen Problembereichen, wie beispielsweise der Bauwirtschaft.

Anmerkungen

- ¹ Vgl. z.B. Schneider (1999, 2000); Tanzi (1999); Pommerehne, Kirchgässner (1994).
- ² Vgl. z.B. Allingham, Sandmo (1972).
- ³ Vgl. Bovenberg et al. (1994).
- ⁴ Man kann für jede Tätigkeit, die ein Professionist in einer Stunde zu Ende bringt, mehr als doppelt so lang benötigen (oder entsprechend mehr Material verbrauchen), und kommt noch immer billiger davon. Selbstverständlich sind auch Fälle denkbar, wo ein Nutzen der Eigenarbeit anfällt. Entscheidend ist jedoch, dass das Wirtschaftssubjekt aus volkswirtschaftlicher Sicht nur dann effiziente Entscheidungen trifft, wenn die verzerrende Wirkung der Steuer auf die Entscheidung neutralisiert wird.
- ⁵ Selbstverständlich kann auch eine Stundung der Forderung erfolgen, wobei zeitgleich mit der Einreichung der Rechnung eine Tilgung erfolgt.
- ⁶ Die vielfältigen Nachteile aus der ungenügenden Realisierung von Spezialisierungsvorteilen reichen bis zu Unfällen, Invalidität etc. Wenn die Inanspruchnahme von Schwarzarbeit weniger attraktiv wird, kann auch der Anreiz zur illegalen Immigration geringer werden.
- ⁷ In der Schweiz sind wiederholte Anläufe gescheitert, die Eigenmietbesteuerung durch Volksabstimmung zu Fall zu bringen.

Literatur

- Allingham, Michael G.; Sandmo, A., Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis, in: *Journal of Public Economics* 1 (1975) 323-338.
- Bovenberg, A.; Lans de Mooij, Roud A., Environmental Levies and Distortionary Taxation, in: *American Economic Review* 84/4 (1994) 1085-1094 .
- Falkinger, Josef; Walther, Herbert, Separating Small and Big Fish: The Case of Income Tax Evasion, in: *Journal of Economics* 54/1 (1991a) 55-67.
- Falkinger, Josef; Walther, Herbert, Rewards versus Penalties. On a New Policy Against Tax Evasion, in: *Public Finance Quarterly* 19/1 (1991b) 67-80.

Schneider, Friedrich, Ist Schwarzarbeit ein Volkssport geworden? Ein internationaler Vergleich des Ausmaßes der Schwarzarbeit von 1970-1997 (=unveröff. Arbeitspapier, Linz 1999).

Schneider, Friedrich; Enste, Dominik, Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit: Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen (München, Wien 2000).

Tanzi, Vito, Uses and Abuses of Estimates of the Underground Economy, in: The Economic Journal 109 (1999) 338-347.

Zusammenfassung

Einige steuerpolitische Diskussionsvorschläge werden präsentiert, wie man die Koalition der Hinterzieher, welche die Schattenwirtschaft am Leben hält, schwächen könnte. Die Grundidee ist in jedem Fall, dass selektiv wirksame Anreize gesetzt werden müssen, so dass es im Interesse zumindest eines Transaktionspartners ist, dass offiziell Rechnung gelegt wird. Ein branchenbezogenes Vorsteuerabzugsmodell für die Inanspruchnahme handwerklicher Dienstleistungen der Bauwirtschaft wird präsentiert. Generell wird argumentiert, dass branchenbezogene Konzepte viel sinnvoller sind als eine generelle Absenkung der Lohnnebenkosten zum Zwecke der Reduktion des „Steuerkeils“, weil letztere den Sozialstaat vor ernste Finanzierungsprobleme stellen würde. Darüber hinaus hätte eine solche allgemein wirksame Maßnahme wesentlich schwächere Effekte auf Schattenwirtschaft und/oder Beschäftigung als gezielt wirksame Maßnahmen in spezifischen Problembereichen, wie beispielsweise der Bauwirtschaft.

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 6**

Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven

Bruno Rossmann (Hrsg.)

Maria Kubitschek
Eröffnungsstatement

Erich Thöni
Der Stellenwert des Finanzausgleichs: Reformdruck, Problemdarstellung
und internationale Perspektiven

Wilfried Schönböck, Johann Bröthaler, Lena Sieber
Die Relevanz der Bevölkerungsentwicklung für den Finanzausgleich in
Österreich

Claudia Doubek
Reformbedarf in der Siedlungswasserwirtschaft

Hermann Kepplinger
Auswirkungen der Strukturprobleme des Finanzausgleichs aus der Sicht
einer Stadt

Aimo Ryyänen
Reformbestrebungen im finnischen Finanzausgleich

René L. Frey
Reformperspektiven in der Schweiz: Der neue Finanzausgleich

Helfried Bauer
Methodische Reformperspektiven für Österreichs Finanzausgleich

Bruno Rossmann
Herausforderungen und Reformoptionen für den Finanzausgleich in Öster-
reich – Versuch eines Resümees

Wien 2002, 142 Seiten, € 22,-.

Bestellungen bei: LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1014 Wien, Graben 17,
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-142, e-mail: verlag@lexisnexus.at