

# „Das Steuerrecht ist eine Chiffre für alles Mögliche“

Die Direktorin des berühmten Instituts für Steuerrecht der Universität zu Köln  
Prof. Johanna Hey im Interview



*Auf dem Lehrstuhl, den Prof. Klaus Tipke und Prof. Joachim Lang berühmt gemacht haben, sitzt heute eine junge Professorin: Johanna Hey arbeitet gegen das Negativ-Image, das dem Steuerrecht anhaftet, und für eine Weiterentwicklung vor allem der Unternehmensteuerlehre.*

*Frau Prof. Hey, das Steuerrecht hat ein Selbstdarstellungsproblem: Wenn es um Gesundheitspolitik geht, sitzen bekannte Ärzte in den Talkshows, und auch andere Berufe verfügen über Sprecherpersönlichkeiten, die durchaus eine gewisse Prominenz und damit Wirkung haben. Wenn es aber um Steuern geht, sitzen aber eher Sportreporter oder Künstler in den Studios als Steuerberater. Woran liegt das?*

Das Problem ist, dass das Steuerrecht in der Öffentlichkeit überwiegend negativ belegt ist. Es lässt sich nicht wirklich breit vermarkten. Es ist dennoch durchaus die Aufgabe eines Hochschullehrers, nach außen zu wirken. Ich nutze daher gerne Gele-





*Prof. Johanna Hey neben dem  
Albertus-Magnus-Standbild  
vor der Universität zu Köln.*

genheiten, das Steuerrecht zum Beispiel auch an Schulen vorzustellen. Für die jungen Leute dort ist das ja weit weg: Fast alle erhalten Unterhalt von ihren Eltern, erzielen also keine steuerpflichtigen Einkommen. Sobald die den ersten Einkommensteuerbescheid in Händen halten, sieht das völlig anders aus.

#### ***Und die politische Diskussion?***

Was die öffentlichen Auseinandersetzungen angeht: Mir geht es in der Regel vor allem darum, die Diskussion zu versachlichen. Den Stellenwert, den das deutsche Steuerrecht in vielen Wahlkämpfen hat, nimmt es zu Unrecht ein. Das führt dazu,

dass ganz andere Probleme diskutiert werden, als die, die im Steuerrecht drängen. Ich nenne Ihnen ein Beispiel: In 0,8 Prozent der Erbfälle wird Erbschaftsteuer fällig. Aber wenn das Thema in der Öffentlichkeit diskutiert wird, entsteht sofort der Eindruck, es betreffe jeden, und Omas Häuschen sei in Gefahr. Kaum einer hat eine Ahnung vom Steuerrecht, aber jeder traut sich eine Meinung dazu zu.

Fragen Sie mal in der Öffentlichkeit nach Meinungen zum Kartellrecht – auch ein wichtiges Thema. Aber da geben die Leute zu, dass sie keine Ahnung haben. Es ist wirklich schwierig, das Steuerrecht öffentlich darzustellen. Die Diskussionen werden



*„Es ist wirklich schwierig, das Steuerrecht öffentlich darzustellen. Die Diskussionen werden extrem emotional geführt.“*



extrem emotional geführt, und Sie haben nur sehr wenige Möglichkeiten, da etwas zu beeinflussen. Da brauchen Sie große Geduld und Frustrationstoleranz.

***Zu diesem negativen Image gehören auch prominente Steuerhinterziehungsfälle wie Alice Schwarzer, Uli Hoeneß und Theo Sommer. Wie beeinflusst das die Diskussionen?***

Das ist genau das Problem: Jeder dieser Fälle wird sofort zur Moraldebatte. Aber gerade diese prominenten Fälle haben viel mehr Facetten.

Nehmen wir eine davon: das Steuergeheimnis. Einige der prominenten Fälle legen nahe, dass durch das Steuergeheimnis geschützte Informationen nach außen gedrungen sind. Das ist ein großes Problem, denn Sie müssen nun einmal vor dem Fiskus viele private, ja intime Daten preisgeben: Wer zum Beispiel eine besondere Belastung wegen Krankheit geltend machen will, muss dazu medizinische Informationen offenlegen. Wenn der Staat die Diskretion hier nicht garantieren kann, geht das uns alle an!

Ich nenne Ihnen gerne auch einen weiteren Aspekt: Es ist der Eindruck entstanden, dass Steuerhinterziehung durch die Selbstanzeige zum Kavaliersdelikt wird. Dabei wird doch gerade durch den Fall Hoeneß auch klar, wie schwierig dieses Instrument inzwischen geworden ist. Die prominenten Fälle geben dabei den Diskussionen aber nicht immer eine sinnvolle Richtung. Die Selbstanzeige ist ein Regulativ, das im steuerrechtlichen Dauerschuldverhältnis, bei dem der Bürger so viel offenbaren muss, notwendig ist, weil er sonst keine Möglichkeit hat, aus der Strafbarkeit je wieder herauszukommen.

***Das betrifft ja auch den Rechtsgrundsatz „nemo tenetur“, also das Recht, sich nicht selbst strafrechtlich belasten zu müssen: Halten Sie es für verfassungswidrig, die Selbstanzeige abzuschaffen? Das wird ja durchaus von Teilen der Politik immer wieder gefordert!***

Die vollständige Abschaffung der Selbstanzeige müsste in der Tat zwingend mit einer Veränderung des Verhältnisses zwi-

schen Besteuerungsverfahren und Strafverfahren einhergehen. Das ist ja heute schon nicht einfach, weil wir immer die Parallelität der beiden Verfahren haben. Denken wir das konsequent zu Ende, müsste die Abschaffung der Selbstanzeige dann auch die Aussetzung der Mitwirkungspflicht zur Folge haben. Das wäre für die Finanzverwaltung sehr schwierig: Sie müsste dann bei jedem Strafverfahren warten, bis es beendet ist. Da muss man auch die fiskalischen Folgen sehen, ein Beispiel: Das Finanzamt könnte in einigen Fällen davon ausgehen, dass ihm eine gewisse Summe zusteht, müsste mit dem Durchsetzen der Forderung aber warten, bis vielleicht gar nichts mehr da ist.

Da ist mir doch ein Steuerbürger lieber, der andauernd mitwirken muss, dessen Grundrechte gleichzeitig aber über die Möglichkeit der Selbstanzeige erhalten bleiben. Und das führt dann sogar am Ende dazu, dass der Staat vollumfänglich seinen Anteil erhält, wenn es zu einer Selbstanzeige kommt. Die Selbstanzeige sollte nicht weiter verschärft und schon gar nicht abgeschafft werden. Ich bin im Gegenteil sogar der Auffassung, dass die Anforderungen an die Selbstanzeige inzwischen zu hoch sind und dass wir das hier und da wieder etwas zurückdrehen sollten, um das Instrument in seiner grundsätzlichen Intention zu erhalten.

***Wenn die Selbstanzeige schwieriger wird, wird auch die professionelle Beratung wichtiger. Ist es nicht auch ein grundrechtliches Problem, dass ein Steuerhinterzieher, der gute Beratung hat, straffrei ausgeht, während einer, dessen Steuerberater und Rechtsanwälte versagen, ins Gefängnis muss? Der Staat möchte doch den Täter bestrafen und nicht seine Rechtsberatungsqualität beurteilen.***

Das ist richtig, das hat auch einen gleichheitsrechtlichen Aspekt: Gute Beratung ist ja meist teurer, und da werden die Rechte eines Wohlhabenderen besser gewahrt als die eines Ärmere. Außerdem kann der Laie die Qualität des Beraters ja gar nicht richtig einschätzen. Er ist gezwungen zu vertrauen. Und was nützt es Ihnen, wenn Sie eine Freiheitsstrafe verbüßen





müssen, gleichzeitig aber einen zivilrechtlichen Schadensersatzanspruch an Ihren Rechts- oder Steuerberater haben? Sie sind dann trotzdem ruiniert.

Das führt übrigens zu einem weiteren Problem, und zwar für den Berufsstand der Steuerberater: Das Haftungsrisiko wird immer größer, die Prämien steigen, der Beratungsaufwand wächst mit an, weil der Berater natürlich versucht, sich immer besser abzusichern. Daher muss man eigentlich fordern, dass ein Instrument wie die Selbstanzeigemöglichkeit auch für den Nicht-Fachmann grundsätzlich verständlich bleibt. Das Wesentliche der Selbstanzeige muss erhalten bleiben: Man erkennt seinen Fehler, legt umfänglich offen, man zahlt sofort. Das ist der Kern der Sache, und wenn der Staat zu kleinlich wird und ein Gesetz schafft, über das man eigentlich nur stolpern kann, dann ist das eine Fehlentwicklung.

Eigentlich ist es doch heute schon so: Eine saubere Selbstanzeige ist vor allem in etwas komplexeren Fällen ein Kunststück. Wenn die handelnden Staatsdiener wollen, können sie praktisch jede Selbstanzeige zerlegen. Auch das öffnet Tür und Tor zu einer gewissen Willkür. Dadurch verliert das Instrument seine gewollte Wirkung.

***Sie sind ja auch in der Politikberatung aktiv und pflegen Kontakte zu Politikern. Was raten Sie ihnen?***

Erst einmal schätze ich die Lage gar nicht so dramatisch ein: Ich glaube nicht, dass es noch schlimmer wird. Die Länderfinanzminister werden schon dafür sorgen, dass die Selbstanzeigemöglichkeit nicht abgeschafft wird. Ideen wie die verlängerten Aufbewahrungsfristen, vielleicht bald von 10 Jahren, sehe ich hingegen mit Sorge – aber auch hier hoffe ich, dass das nicht kommt, denn das würde die Selbstanzeige ja nochmal riskanter machen. Auch eine Beschränkung auf Bagatellfälle halte ich für unwahrscheinlich. Aus wissenschaftlicher Sicht spricht vieles dafür, genau das Gegenteil zu machen und einige Verschärfungen bei der Selbstanzeige wieder zurückzunehmen.

Man darf nicht verkennen: Mittlerweile haben wir ja auch strafrechtliche Probleme in Bereichen, in denen man früher gar nicht

damit gerechnet hat: Unternehmen bekommen immer mehr Schwierigkeiten bei Betriebsprüfungen. Wenn man dort eine von der Finanzbehörde abweichenden Meinung vertritt, das aber aus amtlicher Sicht nicht hinreichend dokumentiert, entsteht schnell ein Steuerhinterziehungsfall. Dann wird aus einem Routinevorgang ein strafrechtlicher Vorgang. Das ist keine gute Entwicklung.

***Das klingt sehr kritisch. Sehen Sie in den Entwicklungen im Steuerstrafrecht auch Positives?***

Es ist sicherlich richtig, dass der Entdeckungsdruck angewachsen ist – das darf allerdings nicht über Maßnahmen wie den Ankauf von Steuer-CDs geschehen. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht bisher noch nicht Einhalt geboten hat, ist unklar, ob die derzeitige Praxis mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar ist – was mit Sicherheit über das Ziel hinausschießt, ist die Tatsache, dass inzwischen der Datenklau in Unternehmen auf diesem Weg staatlich gefördert wird: Da ist ein Geschäftsmodell entstanden, bei dem der Staat Agent Provocateur ist für Vorgänge, die klar strafrechtswidrig sind. Es ist ein untragbarer Zustand, dass wir da keine klaren gesetzlichen Regelungen haben. Das lenkt auch davon ab, wie wir das eigentlich angehen müssen: Wir brauchen internationale Abkommen, Transparenz, international abgestimmtes Verhalten der Behörden verschiedener Länder. Und wir müssen uns klar darüber sein: Es wird immer Steuerhinterzieher geben. Wir müssen versuchen, den Entdeckungsdruck auf eindeutig legalem Weg zu erhöhen.

***Eine weitere interessante Entwicklung kommt aus dem Strafrecht. Der BGH hat ziemlich klare Grenzen definiert und sagt: Bei Hinterziehungssummen von einer Million Euro oder mehr müssten Gefängnisstrafen ausgesprochen werden. Was halten Sie davon?***

So starre Grenzen kann es nicht geben. Bei der Strafzumessung muss grundsätzlich der einzelne Fall individuell bewertet werden. Es ist in dieser Hinsicht ein Problem, dass beim BGH eben keine Steuerexperten sitzen. Ich zweifle übrigens grundsätzlich





*Die Direktorin des Instituts für Steuerrecht an der Universität zu Köln, Prof. Johanna Hey, in ihrem Büro im Gespräch mit StBMag-CvD Till Mansmann.*

daran, ob Freiheitsstrafe bei Steuerhinterziehung ein notwendiges Instrument ist. Wir könnten stattdessen auch stärker über höhere Strafzuschläge nachdenken.

***Neben großen Reformen, die desto unwahrscheinlicher sind, je grundsätzlicher sie gedacht sind: Welche konkreten Baustellen sehen Sie im deutschen Steuerrecht, um was sollte die Politik sich in den nächsten Jahren kümmern?***

Gerade bei der Großen Koalition ist schwer auszumachen, wo überhaupt ein gewisser Reformwille besteht. Vielleicht beim Besteuerungsverfahren: Der Einsatz von mehr elektronischen Hilfsmitteln ist wohl unstrittig. Das hat auch einen Grund: Die demographische Entwicklung ist bei der Finanzverwaltung noch dramatischer als im Schnitt der Gesamtbevölkerung. Der Fiskus wird in den nächsten Jahren sehr viele kompetente Mitarbeiter verlieren, das muss irgendwie ausglich werden. Wobei der Einsatz von elektronischen Verfahren das Grundproblem eines in Teilen nicht vollziehbaren, komplizierten Steuerrechts nicht löst.

Der fehlende Reformwille in Bezug auf das materielle Steuerrecht sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass dort vieles im Argen liegt. Nehmen Sie zum Beispiel die Erbschaftsteuer. Da will man nur handeln, wenn das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber dazu zwingt. Dabei kenne ich keinen Experten, der mit der Situation, wie sie sich jetzt darstellt, zufrieden ist. Sind wir doch mal ehrlich: Das ErbStG ist von vorne bis hinten verkorkst, aber diese Koalition schreibt in ihren Koalitionsvertrag, das sei ein prima Gesetz.

Und das liegt an einem sehr bedenklichen Trend, nämlich dem, alles im Steuerrecht ausschließlich anhand der finanziellen

Auswirkungen für den Staat zu bewerten: Man darf praktisch nur noch Vorschläge machen, wenn sie Mehreinnahmen bringen. Natürlich muss man die finanziellen Auswirkungen im Blick behalten. Was spräche aber dagegen, eine Verbesserung in einem Bereich konsequent durchzuziehen, und sich das Geld woanders zu holen? Dann ist der Körperschaftsteuersatz halt 17 statt 15 Prozent, dafür gibt es dann an anderer Stelle Entlastung.

Reformen, die Geld kosten, darf es also nicht geben. Gleichzeitig haben wir viel Geld auf der Straße liegen: Aber zum Abbau von Steuervergünstigungen findet sich im Koalitionsvertrag nichts. Das ist leider alles total festgefahren.

***Haben Sie neben der Erbschaftsteuer ein weiteres Beispiel?***

Nehmen wir die Grundsteuer. Alle wissen: Wir brauchen eine Reform! Aber keiner traut sich da heran, weil die politischen Kosten einer solchen Reform hoch sind. Denn die Grundsteuer ist nun einmal eine Steuerart, die fast jeder Bürger spürt: Entweder sind Sie Eigentümer, dann zahlen Sie direkt, oder Mieter, dann tragen Sie das über die Nebenkosten. Selbst die Einkommensteuer trifft nicht so viele Leute wie die Grundsteuer. Und obwohl der BFH ernsthafte Verfassungsbedenken hat, passiert da nichts. Die Politik ist nicht reformbereit. Die Kommunen würden ziemlich komisch schauen, wenn das Verfassungsgericht an dieser Stelle einmal knallhart sagen würde: Diese Steuer ist verfassungswidrig und zwar ex tunc! Das Geld muss zurückgegeben werden. Es geht immerhin um 12 Milliarden Euro jährlich.

Wenn aber bei der Grundsteuer wie zuletzt bei der Erbschaftsteuer auch wieder eine Unvereinbarkeitserklärung mit Pro-



future-Wirkung herauskommt, dann reagiert die Politik natürlich wie immer: Probieren wir mal die nächste Variante aus und schauen, wie Karlsruhe das dann sieht. Die Politik hat keine intrinsische Motivation, wirklich etwas zu verändern. Der Gesetzgeber braucht leider immer Druck von außen, zum Beispiel vom Bundesverfassungsgericht.

*In drei Wahlkämpfen hintereinander war das Steuerrecht Top-Thema: Erst hat Angela Merkel 2005 wegen Mehrwertsteuer und Kirchhof-Plänen eine auf die Mütze bekommen. Dann hat der steuerpolitische Kurs der FDP von 2009 die Liberalen bei der darauffolgenden Wahl auf unter 5 Prozent gedrückt, und die Grünen haben für ihre Steuerpläne auch eine Klatsche vom Wähler erhalten. Bekommt das Steuerrecht der Politik schlecht?*

Alle diese Steuer-Themen, die in Wahlkämpfen eine Rolle spielen, sind nicht wirklich unsere Probleme, weder als Bürger noch als Steuerfachleute. Das Steuerrecht ist eine Chiffre für alles mögliche, vor allem aber für „Gerechtigkeit“, meist im Sinne rein materieller Verteilungswirkung. Darüber können alle reden, jeder kann fordern: „Die Reichen sollen das bezahlen!“, man kann alle möglichen politischen Forderungen damit begründen. Aber die Probleme, die wir in der Wissenschaft sehen, um die geht es in Wahlkämpfen nie. Ich weiß wirklich nicht, wie man diese Reformunfähigkeit der Politik aufbrechen kann. Vermutlich braucht man dazu einen Finanzminister, der nicht die ganze Zeit damit beschäftigt ist, den Euro und die EU zu retten.

*Kommen wir zu Ihren persönlichen Schwerpunkten: Was wollen Sie als Rechtswissenschaftlerin in der nächsten Zeit selbst in Angriff nehmen, welchen Themen wollen Sie sich widmen, welche nächsten Ziele erreichen?*

Mein Interesse gilt ja schon lange unternehmensteuerlichen Fragen, da ist wissenschaftlich noch vieles zu diskutieren. Gerade im Bereich grenzüberschreitende Besteuerung gibt es auch große neue Herausforderungen. Der Einfluss des Europarechts bleibt beispielsweise sehr spannend. Und auch wenn die großen Reformen in weite Ferne gerückt sind: Mich interessiert verstärkt, wie man gute Steuergesetzgebung grundsätzlich erreichen kann. Umstellungen von Rechtssystemen werfen hochspannende Fragen auf. Manchmal sieht man durchaus recht klar, welches System besser wäre – aber man findet nicht so leicht einen gangbaren Weg dahin. An diesen Stellen werde ich weiter meine Schwerpunkte setzen. Es ist übrigens für mich eine Genugtuung, dass das Bundesverfassungsgericht seit 2010 in aufsehenerregenden Entscheidungen zu Themen wie Rückwirkung oder Vertrauensschutz vieles entschieden hat, für das ich schon bei meiner Habilitationsschrift gekämpft habe.

*Die Bildungslandschaft hat sich verändert, und auch die nachrückende Generation unterscheidet sich von ihren Vorgängern. Wie erleben Sie das an der Universität?*

Alle Hochschullehrer haben das Problem, dass sie im Laufe der

Zeit tendenziell immer weiter wegrücken von der Lebenswirklichkeit ihrer Studenten. Es ist aber wichtig, die jungen Leute zu verstehen, auch um Inhalte transportieren zu können. Ich bedaure ein wenig den Beschleunigungs- und Jugendwahn in der Ausbildung. Das sind aber ein Stück weit Wellenbewegungen, so dass hier und da auch wieder eine Rückwärtsbewegung kommen wird. Was mich aber an diesen Prozessen ärgert, ist, dass es oftmals auf Experimente auf dem Rücken junger Leute hinausläuft. Stabilität ist für Ausbildung auch ein wichtiger Faktor.

Und gerade das Steuerrecht ist ein Thema, das Zeit braucht: Sie werden auf diesem Feld nicht schon in wenigen Jahren wirklich gut. Wer als Berater fit sein will, muss acht, neun oder zehn Jahre Erfahrungen sammeln. Im Bereich der Unternehmensteuern müssen Sie im Bilanzsteuerrecht fit sein, betriebswirtschaftliche Themen beherrschen, auch das Verfahrensrecht überblicken und einiges mehr. Der Anspruch, bereits mit 22 Jahren oder so „fertig“ zu sein, ist einfach unrealistisch. So weit zum Fachlichen. Aber noch wichtiger ist die Persönlichkeitsbildung: Sie brauchen Leute, die einen gewissen Horizont haben, in der Beraterschaft genauso wie in der Finanzverwaltung.

*Das Interview führte Till Mansmann*

#### Über Prof. Dr. Johanna Hey:

Johanna Hey, geb. 1970, hat in Würzburg zwei Semester Humanmedizin und Jura studiert. 1994 schloss sie ihr Rechtsstudium mit dem ersten Staatsexamen ab und schloss einen Forschungsaufenthalt an der University of California in Berkeley an. 1995 bis 1997 absolvierte sie das Rechtsreferendariat im Oberlandesgerichtsbezirk Köln und beendete ihre Ausbildung mit dem zweiten Staatsexamen. Ab 1996 schrieb sie am bekannten Steuerrechts-Lehrstuhl von Joachim Lang am Institut für Steuerrecht der Universität zu Köln („Kölner Steuerrechtsschule“) ihre Doktorarbeit (Thema: „Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung in Europa“). Die Dissertation wurde 1997 mit dem Albert-Hensel-Preis der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft ausgezeichnet. 2000 bis 2002 war sie Wissenschaftliche Assistentin bei Prof. Lang, im Jahr 2001 habilitierte sie zum Thema „Steuerplanungssicherheit als Rechtsproblem“, diese Arbeit erhielt sowohl den Gerhard-Thoma-Ehrenpreis des Fachinstituts der Steuerberater wie auch den Förderpreis der Esche Schümann Commichau Stiftung. 2002 erhielt sie den Ruf an den Lehrstuhl für Unternehmenssteuerrecht der Heinrich-Heine-Universität in Düsseldorf, seit 2006 ist sie nun als Direktorin des Instituts für Steuerrecht an der Universität zu Köln Nachfolgerin ihres Doktorvaters Prof. Lang. Seit 2006 gehört Prof. Hey dem Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums der Finanzen an. Seit 2011 ist sie Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim. Sie ist Herausgeberin des Großkommentars zum Einkommen- und Körperschaftsteuerrecht Herrmann/Heuer/Raupach. Prof. Hey ist verheiratet und hat zwei Kinder.



# Steuerberater Magazin

**Kluge Köpfe kaufen** – Kanzleizukauf ist als Wachstumsstrategie verbreitet, Kanzleien können aber auch Persönlichkeiten kaufen: eine Frage der Strategie | **Mitte 20 und schon StB** – In fast allen Berufen herrscht eine Art Jugendwahn: Doch jung zu sein hat nicht nur Vorteile, junge StB erzählen von ihren Erfahrungen | **Von Kollege zu Kollege** – Bestellungen der neuen Steuerberater: Was gestandene Berufsträger raten | **Wollen Sie wirklich alles selbst machen?** – Kompetente Mitarbeiter könnten den Chef massiv entlasten – wenn sie denn dürften



## Steuerdialog in Köln

Interview mit Prof. Johanna Hey, Universität zu Köln