

*„Wollen habe ich wohl, aber vollbringen das Gute finde ich nicht“*

*(Römer 7, 18)*

*- Steuergesetzgebung in Deutschland -*

**Vortrag von Prof. Dr. Jochen Thiel, Ministerialdirigent a.D.**

**15. Oktober 2003**

## I.

Mit dem o.g. Bibelzitat leitete THIEL seinen Vortrag ein, um auf das Auseinanderfallen von Wollen und Können und damit auf die Unzulänglichkeiten der deutschen Steuergesetzgebung hinzuweisen. Angesichts der immensen Normenflut und sowohl sprachlich als auch systematisch verwirrender Regelungen, kommt es zu einer immensen Verunsicherung von Steuerpflichtigen und Finanzverwaltung. Allein im Moment sind 6 Steueränderungsgesetze in Planung, bei denen zum einen nicht sicher ist, in welchem Umfang sie überhaupt Gesetz werden. Zum anderen ist durch sie kein Transparenzgewinn zu erwarten. Ganz im Gegenteil!

Die schwerwiegende Folge dieses Zustands ist die mangelnde Akzeptanz des Steuerrechts und die kaum zu leistende Vollziehbarkeit des Rechts. So wird geschätzt, dass – etwa durch Schwarzarbeit – im Jahr etwa € 75 Mrd. Steuern hinterzogen werden. Es kommt folglich zwar nicht zu einer materiellrechtlich, so doch aber faktisch ungleichen Steuerbelastung der Steuerpflichtigen. In Deutschland genießt das Interesse an einer gleichmäßigen Steuererhebung jedoch Verfassungsrang. Führt ein strukturelles Defizit des Gesetzes zu einer Gleichheitswidrigkeit im Vollzug, ist das materielle Steuergesetz wegen Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 GG verfassungswidrig (grundlegend dazu BVerfGE 84, 239 ff.). Der Gesetzgeber ist daher zum Handeln aufgerufen. Dies gilt nicht nur für das Ertragsteuerrecht, sondern auch für das Umsatzsteuerrecht, in dem es derzeit zu erheblichen Problemen beim Vorsteuerabzug gekommen ist. Nach der Auffassung THIELS kann diesem Zustand nur durch eine Systemänderung abgeholfen werden.

In diesem Zusammenhang wies THIEL darauf hin, dass aufgrund des Auseinanderfallens der Steuerverwaltungshoheit und Gesetzgebungshoheit in Bund und Ländern sich unterschiedliche Auffassungen über den notwendigen Handlungsbedarf ergeben können. Die Länder seien jedenfalls nicht in der Lage, die Mängel des materiellen Rechts im Verwaltungswege auszubügeln. Die derzeit notwendigen massiven Einsparungen im Personalhaushalt der Länder schlugen auch auf die Finanzämter durch.

## II.

Abhilfe verspricht sich THIEL durch eine Verbesserung, eine grundlegende Reform des *materiellen* Steuerrechts. Eine Verbesserung des Verfahrensrechts und Maßnahmen der Verwaltung könnten hingegen lediglich eine weitere Hilfestellung sein, nicht jedoch zu einer grundlegenden Beseitigung der Vollzugsprobleme führen.

Bereits Ende der 60er Jahre sei von „Der Steuerreformkommission“ unter dem Vorsitz Rudolf Eberhardts ein Konzept für die Reform der Einkommensteuer vorgeschlagen worden, das damals als Reformwerk des Jahrhunderts gefeiert wurde. Allerdings sei der Versuch, das gesamte Einkommensteuergesetz neu zu kodifizieren, im Gesetzgebungsverfahren gescheitert. Seitdem sei kein so umfassender Reformversuch mehr unternommen worden. Die Bareis-Kommission (1994), die Petersberger Entschlüsse (1997) und die Brühler Kommission konzentrierten sich auf Teilaspekte und hatten mehr die Steuerentlastung der Bürger durch Veränderungen des Tarifs im Auge, als eine fundamentale Reform der steuerlichen Bemessungsgrundlage. Zudem seien einige Erfolge, die in den 70er Jahren erreicht worden seien, wieder verspielt worden. So sei die ursprüngliche Konzeption des Umsatzsteuergesetzes infolge der weit gefächerten Aktivitäten auf europäischer Ebene kaum noch erkennbar. Und die Abgabenordnung, die 1977 wieder die Funktion eines Mantelgesetzes erhalten hatte, sei inzwischen 72mal geändert und durch 5 Rechtsverordnungen ergänzt worden.

Im deutschen Steuerrecht trete die Qualität der Regelungen hinter ihrer Quantität zurück. Zwar sei nicht nur Grund zur Klage. Erreicht worden sei nämlich eine Vereinfachung durch die Abschaffung verschiedener Steuern, etwa der Vermögensteuer, Gewerbesteuer, Lohnsummensteuer, Gesellschaftsteuer, der Wechselsteuer, und verschiedener Verbrauchsteuern. Mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft und aus Sicht des Bürgers werde man es ferner als bedeutenden Erfolg ansehen können, dass die Steuersätze bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer deutlich gesenkt worden seien.

## III.

Nach der Auffassung von THIEL genügt für die geforderte Fundamentalreform kein „Drehen am Tarif“, sondern nur eine Reform der Bemessungsgrundlage. Die Neuordnung des deutschen Steuerrechts müsse folgenden Anforderungen genügen: (1) Die Regelungen müssten inhaltlich sachgerecht und (2) gruppengerecht sein sowie (3) konsequent im Gesetz umgesetzt werden. (4) Das Steueraufkommen müsste – angesichts der derzeitigen Haushaltslage – gesichert sein. (5) Ferner müsste das neue Steuerrecht auf Dauerhaftigkeit angelegt sein und schließlich (6) müsste das materielle Recht möglichst leicht vollziehbar sein. Vor allem auf die Gruppengerechtigkeit

und damit die Akzeptanz durch die Steuerpflichtigen legt THIEL besonderen Wert. Nur wenn sich diese einem fairen Belastungsausgleich gegenübersehen, hätte der Gesetzgeber eine Chance. Probleme bei der Realisierung stellten sich bei der Überzeugung von Wählern und Interessenvertretern. Hier sei die Politik gefordert.

#### IV.

THIEL wies schließlich auf zwei aktuelle Reformmodelle hin: das noch in Arbeit befindliche Bundessteuergesetzbuch von PAUL KIRCHHOF, das auf dem Karlsruher Entwurf zum Einkommensteuergesetz aufbaut, und den Kölner Entwurf eines EStG, der u.a. durch KLAUS TIPKE, JOACHIM LANG, ROMAN SEER und JOHANNA HEY erarbeitet wurde und im Gegensatz zum Karlsruher Entwurf einen eher traditionellen Ansatz verfolgt. Ausgangspunkt ist, dass die bewährte Normsubstanz nur bereinigt werden soll. Leider waren letztere Vorschläge zum Zeitpunkt des Vortrags noch nicht veröffentlicht.

In den Vorschlägen KIRCHHOFS sieht THIEL Risiken und Chancen zugleich. Aufgrund der Kürze der Vorschriften, insbesondere der hohen Abstraktheit, könnten sich Gefahren für die durch das Rechtsstaatsprinzip gebotene Rechtssicherheit ergeben. Durch die erhöhte Auslegungsbedürftigkeit ergäbe sich eine erhöhte Streitanzahl. Auch verwies THIEL auf die Kritik TIPKES, der ein verfassungsrechtliches Problem darin sieht, dass eine erhebliche Zahl von Regelungen auf die Ebene der Rechtsverordnung abgedrängt wird, was zu Friktionen mit Art. 80 Abs. 1 GG führen könnte.

THIEL verlangt von einem Steuerrecht, dass im Gesetz selbst v.a. die maßgebenden Prinzipien und Regeln vorgegeben werden. Dies führte zum einen zu einem Beständigkeitsgewinn, da die Steuerpflicht durch den Telos der Regelung bestimmt werden kann und die Regelungen nicht permanent geändert werden müssen. Zum anderen könne das Gesetz aber auch nicht mehr so leicht umgangen werden. Selbst wenn technische Regelungen auf die Verordnungsebene verdrängt werden, sei dies nicht weiter schädlich, weil der geforderte Inhalt, Zweck und Ausmaß durch die im Gesetz enthaltenen Regeln und Prinzipien bereits hinreichend bestimmt sind.

Maßgebend sei jedoch, so schloss THIEL, nachdem es seiner Generation nicht gelungen sei, sich zu einer grundlegenden Reform durchzuringen, nicht, dass wissenschaftlich die Ideen nur geschaffen würden, sondern dass diese in einem breiten gesellschaftlichen Konsens auch endlich umgesetzt würden.

Zu danken bleibt Herrn Prof. Dr. THIEL für seine anschaulich und anregend vorgetragenen Ausführungen.