

Weitere Informationen zum Titel unter [www.otto-schmidt.de](http://www.otto-schmidt.de)

**Leseprobe** zu



**Tipke**

## **Ein Ende dem Einkommensteuerwarrarr!?**

Rechtsreform statt Stimmenfangpolitik

2006, 224 S., DIN A4, brosch.,

ISBN 3-504-23039-8

Verlag Dr. Otto Schmidt KG / Köln

Internet: [www.otto-schmidt.de](http://www.otto-schmidt.de)

# Inhalt

Vorwort .....	7
<b>A. Einführung .....</b>	<b>15</b>
<b>B. Über gescheiterte Steuerreformen seit mehr als einem halben Jahrhundert .....</b>	<b>22</b>
I. Erste Reformversuche in den 1950er Jahren .....	22
II. Gescheiterter Versuch einer „Großen Steuerreform“ durch eine sozialliberale Koalition in den 1970er Jahren .....	23
III. Gescheiterter Versuch einer „Großen Steuerreform“ durch eine christlich-liberale Koalition in den 1980er und 1990er Jahren .....	35
1. Der Reformversuch von Finanzminister Gerhard Stoltenberg .....	35
2. Der Reformversuch von Finanzminister Theodor Waigel .....	43
IV. Die rot-grüne Koalition und ihre Einkommensteuer- Änderungsgesetze .....	52
<b>C. Der miserable Gegenwartszustand des deutschen Einkommen- steuergesetzes nach den gescheiterten Reformen und seine Folgen</b> .....	<b>55</b>
<b>D. Die Verursacher des miserablen Zustands des Steuerrechts</b> .....	<b>63</b>
Vorbemerkung .....	63
I. Die Steuerpolitiker .....	64
1. Die Steuerpolitiker und ihre Wählerabhängigkeit .....	64
2. Insbesondere: Die Politiker und ihre Abhängigkeit von organisierten Interessen .....	73
3. Die Medienabhängigkeit der Politiker .....	77
II. Die Steuerabteilung des Bundesministeriums der Finanzen .....	78

III. Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages . . . . .	83
IV. Die Opposition . . . . .	84
<b>E. Was lässt sich aus dem Scheitern der Einkommensteuer-Reformen lernen?</b> . . . . .	89
<b>F. Ist eine Einkommensteuer-Reform rechtlich und politisch machbar?</b> . . . . .	94
I. Steuerpolitik als gedachte Steuergesetzgebung muss Steuerrechtspolitik sein . . . . .	94
II. Eine Einkommensteuerreform wäre rechtlich machbar . . . . .	97
<b>G. Grundsätzliches zu sechs Einkommensteuer-Reformentwürfen – Ein Vergleich</b> . . . . .	104
I. Der Wettbewerb der Entwürfe um die Gunst der Steuerpolitik; Entstehung und Charakteristika der Entwürfe . . . . .	104
1. Zu Paul Kirchhof . . . . .	104
2. Zu Manfred Rose . . . . .	112
3. Zu Joachim Mitschke und Michael Elicker . . . . .	113
4. Zum „Berliner Entwurf“ der FDP . . . . .	115
5. Zum „Kölner Entwurf“ . . . . .	116
II. Reformziele der sechs Entwürfe . . . . .	116
1. Allgemeine Ziele; Superlativ-Versprechungen durch Paul Kirchhof und Manfred Rose . . . . .	116
2. Über Steuergerechtigkeit im Allgemeinen . . . . .	120
3. Über Steuervereinfachung . . . . .	122
3.1 Über Steuervereinfachung allgemein . . . . .	122
3.2 Über Einfachheit durch Kürze; unterschiedliche Auffassungen . . . . .	125
4. Über klare, verständliche Gesetzessprache . . . . .	128
4.1 Umgangs- oder Fachsprache? . . . . .	128
4.2 Unterschiedliche Fach-Begrifflichkeiten der Entwürfe . . . . .	132
4.3 Verständlichmachung durch Gründe . . . . .	137

III. Die Steuerbemessungsgrundlage in den Reformentwürfen . . . .	138
1. Markteinkommen versus Leistungsfähigkeitseinkommen . .	138
2. Konsumeinkommen versus konsumierbares Einkommen . .	140
3. Lebenseinkommen versus Periodeneinkommen . . . . .	142
4. Generalklausel versus Enumerationstechnik . . . . .	143
5. Einheitssteuer versus duale oder plurale Steuer . . . . .	144
5.1 Einheitssteuer als Grundsatz . . . . .	144
5.2 Sonderregel „Abgeltungssteuer für Kapitaleinkünfte“ gerechtfertigt? . . . . .	145
IV. Verbreiterung der Bemessungsgrundlage . . . . .	146
1. Ausfüllung von Gesetzeslücken . . . . .	147
2. Streichen von sachlichen Steuerbefreiungen und Freibeträgen	148
3. (Ungerechtfertigte) Einschränkungen des Nettoprinzips . . . .	150
4. Abschaffung von Steuervergünstigungen . . . . .	159
5. Meinungsdivergenzen sind in pluralistischen Gesell- schaften wertungswissenschaftlich normal . . . . .	162
V. Senkung des Tarifs . . . . .	164
<b>H. Zwei Entwürfe, die die Politik erreicht haben . . . . .</b>	<b>166</b>
I. Reformarbeit unter dem Dach der „Stiftung Marktwirtschaft“ . .	166
II. Paul Kirchhof, Politiker für einen Monat. Grandioser Aufstieg und jäher Fall . . . . .	168
<b>I. Große Koalition und Steuerreform . . . . .</b>	<b>176</b>
<b>J. Über die „große Koalition“ hinausgedacht . . . . .</b>	<b>181</b>
<b>K. Über die Durchsetzung der Steuerrechtsordnung     mit Hilfe der Gerichte . . . . .</b>	<b>192</b>
<b>L. Nachwort . . . . .</b>	<b>196</b>
Nachweise . . . . .	200
Sachverzeichnis . . . . .	217

Weitere Informationen zum Titel unter [www.otto-schmidt.de](http://www.otto-schmidt.de)

**Leseprobe** zu



**Tipke**

## **Ein Ende dem Einkommensteuerwarrirr!?**

Rechtsreform statt Stimmenfangpolitik

2006, 224 S., DIN A4, brosch.,

ISBN 3-504-23039-8

Verlag Dr. Otto Schmidt KG / Köln

Internet: [www.otto-schmidt.de](http://www.otto-schmidt.de)

## E. Was lässt sich aus dem Scheitern der Einkommensteuer-Reformen lernen?

- (1) Steuerreformen scheitern nicht schon daran, dass die Regierung an den Anfang die Verkündung großer Reformvorhaben und -ziele stellt, wie
- Wir wollen ein gerechtes, einfaches, überschaubares Steuerrecht schaffen.
  - Wir wollen ein Steuerrecht schaffen, das Wachstum und Beschäftigung fördert und die Massenkaufkraft erhöht.
  - Wir wollen ein Steuerrecht schaffen, das die Leistungsbereitschaft erhöht, den Sparwillen und den Investitionswillen stärkt.
  - Wir wollen eine „Große Steuerreform“, „die größte Steuerreform seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland“, eine „Super-Steuerreform“, eine „Jahrhundert-Steuerreform“ durchführen.

Solche abstrakten, wenngleich aufschneiderischen Ankündigungen berühren die Wähler noch nicht negativ. Starke Übertreibungen bezwecken Aufmerksamkeit und Neugier zu erregen. Dass Steuerpolitiker, die nur bis zur nächsten Wahl denken, schon aus diesem Grunde nicht zu einer „Jahrhundertreform“ fähig sind, machen die Durchschnittswähler sich wahrscheinlich nicht klar.

(2) Hat die Regierung zur Zeit der Verkündung der Reformziele jedoch noch gar kein Konzept zur Erreichung der propagierten Ziele, wird nach einem Reformkonzept erst noch öffentlich gesucht und auch noch zwischen den Flügeln einer Partei oder den Koalitionsparteien öffentlich kontrovers diskutiert, so gerät die *Konzeptsuche* schnell unter das Störfeuer von Opposition, Interessenverbänden und Medien. Das erschwert den Reformprozess und beschert politische Minuspunkte. In besonderem Maße gilt das dann, wenn die Konzeptsuche sich über einige Jahre hinzieht und der eigentliche Reformprozess erst beginnen kann, wenn die Vorbereitungen für die nächste Wahl bereits anlaufen oder wenn Rücksicht auf Landtagswahlen zu nehmen ist. Ein Streit der Reformpolitiker über den bestgeeigneten Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens der Reform ist sinnlos, solange noch nicht einmal ein Reformkonzept erarbeitet worden ist.

(3) Zu einem **Reformkonzept** gehört ein Prinzip (oder Maßstab), das (der) die Unterscheidung zwischen „gerecht“ und „ungerecht“ ermöglicht. Wählerorientiertes Denken, **Streben nach Stimmenmaximierung durch Befriedigung von Gruppeninteressen und prinzipienorientiertes Gerechtigkeitsdenken sind zweierlei, können sich sogar ausschließen.** Wahl-

kampfschlagworte reichen als Grundlage für eine *Rechtsreform* nicht aus. Eine **Rechtsreform** ist auf rechtssystematische Kompetenz angewiesen. Eine Rechtsreform der Einkommensteuer verlangt, dass das Gesetz auf seine Prinzipien oder Wertungen zurückgeführt und an diesen orientiert wird. Sie verlangt ferner, dass die Steuergerechtigkeit nicht zugunsten der Steuervereinfachung aufgelöst wird. Die Schaffung einer „korrekten“ Steuerbemessungsgrundlage ohne Regelungslücken und Inkonsequenzen (basic tax reform) wird ohne Verwertung der Erkenntnisse der system- oder prinzipienorientierten Steuerrechtswissenschaft nicht gelingen.

Auch lenkungspolitische Ziele verlangen nach einem Konzept und nach Informationen darüber, wie die lenkungspolitischen Ziele erreicht werden können und sollen – durch welche Vorschriften des Einkommensteuergesetzes?

Das Vorhaben, die Steuerbemessungsgrundlage schrittweise, in Etappen, zu reformieren<sup>114</sup>, scheitert, weil „alles mit allem zusammenhängt“ (auch was den Aufbau der Vorschriften betrifft) und weil ein Gesamtplan, wenn er denn besteht, durch die Legislaturperioden zerrissen wird. Eine Rechtsreform der Bemessungsgrundlage muss kompetent und gründlich von Steuerrechtssystematikern vorbereitet werden. Eine solche Rechtsreform muss Eingriffen aus ökonomischen Gründen vorausgehen.

(4) Auch wenn die Reformbedürftigkeit des Einkommensteuergesetzes allgemein anerkannt wird: Dieses Erkenntnis ist nichts wert, wenn sie nicht durch eine Reform umgesetzt wird, d. h. durch eine Reform, die das Bundesgesetzblatt erreicht. *Umgesetzt* werden kann eine Steuerreform nur von einer hoch angesehenen **politischen Persönlichkeit**, die **glaubwürdig** in dem Sinne ist, dass sie das Gesamtwohl über das Parteiwohl stellt, die reform-engagiert ist und über politisches Durchsetzungsvermögen verfügt, die – wenn sie nicht selbst kompetent ist – die **Kompetenz** anderer **nutzt**. Dazu gehört, dass man wenigstens weiß, wer kompetent ist. An dieser Voraussetzung hat es – anders als im Falle *Ronald Reagan*<sup>115</sup> – bei allen deutschen Einkommensteuer-Reformversuchen gefehlt. Die „Reform-Kanzler“ waren weder rechtsreform-kompetent noch reform-engagiert.<sup>116</sup> Finanzminister, die mit Währungs-, Konjunktur- und Haushaltsproblemen überlastet sind, haben weder die Zeit noch die Kraft, eine Steuerreform geistig zu leiten und durchzusetzen. Wer besondere Verdienste in seiner Partei hat, ist allein dadurch noch nicht steuerreform-kompetent. Im Übrigen hat es sich bisher als unmöglich erwiesen, Reform-Finanzminister und zugleich populär zu sein und zu bleiben. Politiker, denen es gelingt, sich machtpolitisch durchzusetzen, suggerieren sich gern, ihnen sei auch die entsprechende Kompetenz zugewachsen.

Steuerpolitiker, die das Steuerrecht für eine beliebige politische Verfügungsmasse halten, die nicht genau wissen, was Ausnahmenvorschriften, was insbesondere Steuervergünstigungen sind, die einen uneingeschränkten Primat der Einfachheit vor der Gerechtigkeit vertreten, sind für eine Rechtsreform nicht geeignet; sie sind nicht geeignet, ein möglichst gerechtes, möglichst einfaches, die Gerechtigkeit nicht durch radikale Vereinfachung auflösendes Steuerrecht zu entwickeln.

(5) Nicht nur von Steuerwissenschaftlern, sondern auch von Steuerpolitikern wird einer **Verbreiterung der Bemessungsgrundlage** durch Beseitigung von Regelungslücken, Streichung von Prinzip-Ausnahmen, insbesondere von Steuervergünstigungen – und gleichzeitiger Nutzung des Mehraufkommens für eine **Tarifsenkung zugunsten aller** das Wort geredet. Da aber der Tarif auf einer wahren und klaren Bemessungsgrundlage aufbauen muss, nicht hingegen die Bemessungsgrundlage am Tarif orientiert werden darf (s. S. 38, 45), war es ein Fehler mehrerer Reformer, mit Tarifsenkungen zu beginnen und dann – dazu noch zeitlich entkoppelt – die nötigen Gegenfinanzierungsmittel durch mehr oder minder prinzipienlosen Umgang mit der Bemessungsgrundlage „zusammenzukuratzen“ (*B. Knobbe-Keuk*). Als politisch besonders nachteilig hat es sich erwiesen, vor der Wahl nur Tarifsenkungen vorzunehmen, und nach der Wahl mit den Gegenfinanzierungsmaßnahmen herauszukommen (wie *G. Stoltenberg* es tat). **Die Gestaltung des Tarifs darf vom Finanzbedarf des Gemeinwesens abhängig gemacht werden, die Bildung der Bemessungsgrundlage aber nicht.**

(6) Bisher ist es noch keiner Regierung gelungen, zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage diejenigen **Steuervergünstigungen zu streichen**, die abzuschaffen sie sich vorgenommen hatte. Immer waren die Abbauversuche von dem Vorhaben beeinflusst, die eigene Wählerklientel möglichst zu verschonen, statt den gleichen sachlichen Abschaffungsmaßstab auf alle Vergünstigungen anzuwenden. Auch der Vergünstigungsabbau darf nicht politisch-freihändig, sondern muss nach einem rechtlich fundierten Maßstab (s. S. 160 f.) geschehen.

Aber auch, wenn keine taktischen Fehler gemacht werden, ist es erfahrungsgemäß überaus schwer, die Interessenverbände und die Opposition – zumal, wenn diese eine Mehrheit im Bundesrat hat – zu überwinden. Auch der Abbau von Steuervergünstigungen wird durch die *Furcht vor Wählerstimmenverlust* nicht unerheblich gehemmt. Auffällig ist, dass Parteien, die in der Opposition die Regierung auffordern, den Vergünstigungsabbau energisch voranzutreiben, selbst jede Abbauaktivität vermissen lassen, wenn sie wieder in der Regierung sind. Als Regierungs-



parteien setzen sie sich dadurch in Widerspruch zu ihrem eigenen Verhalten als Oppositionsparteien. Dieses widersprüchliche Verhalten ist ebenfalls durch *Rücksicht auf die Wähler* zu erklären. Baut die Regierung tatsächlich Steuervergünstigungen ab, so pflegt die Opposition sie deswegen bei den betroffenen Wählern anzuschwärzen. Die betroffenen Wähler kreiden den Verlust der Vergünstigung der Regierung, nicht aber der Opposition an, auch wenn die Opposition den Abbau der Vergünstigung von der Regierung gefordert hat.

(7) Überhaupt **neigen Oppositionsparteien** – ganz gleich, ob es sich um konservative, liberale oder soziale Parteien handelt – **dazu, an die Regierungskritikmaßstäbe anzulegen, die sie als Regierungsparteien selbst nicht erfüllt haben. Zum miserablen Zustand des Steuerrechts haben alle Parteien ihren Teil beigetragen**, Regierungs- und Oppositionsparteien. Insofern sitzen die Steuerpolitiker aller Parteien im Glashaus. Sie verlassen sich aber offenbar auf ein kurzes Gedächtnis der Wähler.

Eine Mindestbesteuerung ist nicht zu rechtfertigen. Sie kompliziert einerseits das Steuerrecht erheblich und vermag andererseits den Abbau der Steuervergünstigungen nicht zu ersetzen. Je mehr Vergünstigungen das Gesetz enthält, desto mehr wird das Leistungsfähigkeitsprinzip außer Kraft gesetzt.

(8) Die Reform einer Steuerart muss auf einem **Gesamtkonzept** beruhen, nicht auf einem Bruchstückkonzept. Eine Reform „der kleinen Schritte“ bewährt sich daher nicht; ist vor allem die Bemessungsgrundlage reformbedürftig, so kann diesem Reformbedürfnis nicht durch eine Tarifreform abgeholfen werden.

(9) Das Gesamtkonzept und seine Umsetzung muss bis in die Details hinein am Beginn einer Legislaturperiode feststehen, damit das parlamentarische Verfahren sofort und nicht erst Jahre nach Beginn der Legislaturperiode eingeleitet werden kann. Nur so kann hektisches Durchpeitschen mit erheblichen Fehlerfolgen verhindert werden.

(10) Sollen die Wähler nicht durch Kakophonie irritiert werden, muss die Reform zunächst in den eigenen Reihen planvoll so organisiert werden, dass nicht in den Medien ein verwirrender Meinungssalat entsteht. Die Reformarbeit muss von einer überzeugenden **Öffentlichkeitsarbeit** begleitet werden. Wird die Öffentlichkeitsarbeit vernachlässigt, so bekommt die von den Oppositionsparteien und den Interessenverbänden gespeiste Medienkritik schnell die Oberhand. Ein qualitativ schlechtes Reformprodukt – auch das lehrt die Erfahrung mit den gescheiterten Reformen – lässt sich auch durch geschickte Öffentlichkeitsarbeit nicht „als Qualitätsprodukt“ verkaufen.

(11) Hat die Opposition die Mehrheit im Bundesrat, so kann sie durch parteipolitischen Missbrauch des Bundesrates die Reform verhindern. Eine Rechtsreform der (Einkommen-)steuer würde sehr erleichtert werden, wenn alle Parteien beim Übergang von der Regierung zur Opposition oder umgekehrt an ihrer Steuerpolitik festhalten würden, statt das **Konsequenzgebot** zu verletzen. Ob eine Reformmaßnahme „richtig“ oder „falsch“ ist, kann sachlich nicht davon abhängen, ob die Partei die Maßnahme aus dem Blickwinkel der Regierung oder der Opposition sieht. Eine einseitige, konfrontative Parteipolitik, Opposition um jeden Preis im Interesse der Parteiraison, etwa parteipolitischer Missbrauch des Bundesrates, kann jede Steuerreform nicht nur erschweren, sondern weitgehend verhindern. Dadurch wird der demokratische Prozess ineffektiv. Hinzunehmen ist jedoch die zum freiheitlichen Staat gehörende Wertungsvielfalt, die in der pluralistischen Gesellschaft angelegt ist. Was die von der Parteipolitik beherrschte Mitwirkung des Bundesrates betrifft, ist eine Verfassungsänderung geboten.

(12) Bisher hat sich ein Steuerreformplan noch nie als Wahlschlager erwiesen, wohl aber als das Gegenteil.