

Vorwort

Demokratie fragt immer wieder, ob ein Gesetz gut ist. Entdeckt sie Mängel und Unzulänglichkeiten, wird sie über diese Schwächen sprechen, in der Wissenschaft und in der Öffentlichkeit auf das gerechtere Gesetz drängen. So erneuert sich die Demokratie stets – das ist das Ideal – zum Besseren.

Die Grundprinzipien des deutschen Steuerrechts überzeugen. Die Einkommensteuer fordert von demjenigen einen maßvollen Teil des Einkommens, der unsere Erwerbsbedingungen des inneren und äußeren Friedens, des Privatrechts und seiner gerichtlichen Durchsetzung, des Tausch- und Bewertungsmittels des Euro, der gut ausgebildeten Arbeitnehmer und Kunden, vor allem aber auch der Kaufkraft zum Erwerb eines individualnützigen Einkommens genutzt hat. Wer dieses Erwerbssystem in Anspruch genommen hat, soll es auch für die Zukunft finanzieren. Die Umsatzsteuer beteiligt den Staat an der zum Tausch eingesetzten Kaufkraft, belastet den Konsumenten, der unter der Vielfalt des Waren- und Dienstleistungsangebots, der vollen Schaufenster und Internetpräsentationen auswählt, um das Wirtschaftsgut nach seinen Wünschen zu erwerben. Die Erbschaftsteuer beansprucht einen Teil des Erbes beim Übergang auf den Erben für den Staat, weil der Erblasser dieses Vermögen unter dem Schutz des Staates bilden und nunmehr an eine andere private Hand weitergeben, der Erbe seine Erbschaft in Frieden nutzen kann.

Die Steuer ist der Preis der Freiheit, weil sie die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit grundsätzlich in privater Hand belässt, den Staat strukturell auf die Teilhabe am Erfolg privaten Wirtschaftens, auf die Steuern verweist. Dieses System ist Ausdruck der individuellen Freiheit und der Gleichheit vor dem Gesetz. Freiheit heißt, sich – im Erwerben und Konsumieren – von anderen unterscheiden zu dürfen, bei Erwerbs-, Investitions- und Konsumentscheidungen nicht durch staatliche Anreize oder Sonderlasten gelenkt, im individuellen Finanzerfolg nur maßvoll besteuert zu werden. Dieses Freiheitsideal allerdings droht gegenüber der Fülle und Vielfalt von Steuerlenkungen – zu Schiffsfonds, Abschreibungsgesellschaften oder Beteiligungen an einer Schrottmobilie – fast in Vergessenheit zu geraten. Es ist schon alltäglich geworden, dass der Staat durch Steuern steuert.

Ein wesentlicher Inhalt der Steuergerechtigkeit ist die Gleichheit vor dem Gesetz. Die Gemeinlast der Steuer trägt keine Privilegien, Bevorzugen und Lenkungen, definiert die Belastbarkeit des Einzelnen jeweils nach seinem wirtschaftlichen Erfolg, greift auf den Zahlungskräftigen zu und verschont den Mittellosen, mag dieser auch erwerben können, schafft so auch einen Ausgleich zwischen arm und reich.

Doch diese einsichtigen und historisch bewährten Belastungsprinzipien sind im geltenden Steuerrecht von Ausnahmen, Privilegien und Lenkungstatbeständen so überwuchert, dass die Grundprinzipien des Steuerrechts kaum noch erkennbar sind. Das Gesetz teilt die Steuerlast nicht für jedermann unausweichlich – gleichheitsgerecht – zu, sondern schafft Regeln, denen der Steuerpflichtige gleichsam in einem Dauerschach mit dem Finanzamt auszuweichen sucht. Er spielt auf dem total verstimmten Klavier des Steuerrechts und entlockt ihm die heiteren Töne individueller Steuerersparnis. Zahlt er hohe Steuern, versteht er dieses nicht als gerechte Folge seines ihn aus der Gemeinschaft heraushebenden wirtschaftlichen Erfolges, sondern als Selbstvorwurf fehlender steuergestaltender Cleverness. Der Steuerpflichtige weiß nicht mehr verlässlich, was sich im Steuerrecht gehört. Das Gesetz verliert an Autorität. Die Steuergestaltung wird zu einem Massenphänomen.

Der Gesetzgeber sucht durch ein Übermaß von Detailregelungen individualisierend gegenzusteuern und verfehlt dadurch gänzlich die Gleichheit vor dem Steuergesetz. Der Bürger fühlt sich von einer Flut von Normen überschwemmt, arrangiert sich mit dem Nichtwissen über das geltende Steuerrecht, bestätigt mit seiner Unterschrift die Richtigkeit einer Steuererklärung, die er nicht verstanden hat und nicht verstehen kann. Die Steuerkriminalität steigt.

Unser Vorschlag eines einheitlichen Bundessteuergesetzbuches führt dieses Übermaß von vielen tausend Paragraphen auf 146 zurück, regelt die steuerlichen Belastungsgründe in einfacher, für jedermann verständlicher deutscher Sprache, schafft einsichtige Belastungsprinzipien, die Rechtsbewusstsein bilden, verteilt durch Verzicht auf Ausnahmen und Privilegien die Steuerlast auf alle Schultern der Leistungsfähigen gleichmäßig, senkt dadurch die Steuersätze, garantiert die Freiheit in einem planbaren, stetigen Steuerrecht, sichert Gleichheit in der Freiheit durch eine maßvolle und gleichmäßige Last.

Dieser rechtspolitische Vorschlag ist in Niemandes Auftrag in wissenschaftlicher Freiheit geschrieben worden. Er geht auf den Willen zu einer systematischen Neukonzeption zurück, die aus der Erfahrung eines Verfassungsrichters erwächst, der die Fehler des Steuerrechts – bei der Familienbesteuerung, bei einzelnen Privilegientatbeständen, bei der Vermögensteuer, bei der Erbschaftsteuer, beim Besteuerungsverfahren, beim Verhältnis von Steuern und Sonderabgaben – nur punktuell korrigieren darf, dabei aber zwölf Jahre lang verspürt, dass dieses Steuerrecht in seinen Belastungsgründen reformiert werden muss. Das geltende Steuerrecht gleicht einem Auto, das in einzelnen Teilen repariert werden mag, das aber letztlich so fahruntauglich ist, dass nur ein neues Modell, entwickelt nach den bewährten Prinzipien des Autobaus, Fahrsicherheit gewährleistet.

Dieser Entwurf ist in enger Zusammenarbeit mit erfahrenen Steuerpraktikern und Steuerwissenschaftlern entstanden, deren Rat und Empfehlungen unsere Arbeit ständig unterstützt haben. Der Vorschlag eines Einkommensteuergesetzes hat seine Wurzel in dem Karlsruher Entwurf, der von Steuerjuristen und Steuerökonomen, von Finanzbeamten und Richtern schon zu meiner Richterzeit begonnen worden ist¹. Der Gesamtentwurf wurde sodann von einer Arbeitsgruppe kritisch begleitet, in der sechs Bundesländer durch ihre Leiter der Abteilung Steuern und durch weitere Beamte das Vorhaben mit Anregungen, Warnungen, Erfahrungen und fundierten Prognosen in insgesamt 35 Tagessitzungen immer wieder neu ausgerichtet haben². Beteiligt waren die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen. Diese Länder beobachten und gestalten Steuerpolitik in der Sicht von finanzstarken und finanzschwachen, alten und neuen Ländern, aber auch von Regierungen unterschiedlicher parteipolitischer Couleur.

Die tragenden Säulen unseres Vorhabens waren junge Steuerjuristen, die aus verschiedenen Steuerberufen stammen oder sich auf diese vorbereitet haben: Finanzbeamte, Finanzrichter, Professoren, eine Steuerberaterin³. In vielen Tatsachenermittlungen, Systementwürfen, Formulierungsversuchen und Zwischenpräsentationen haben wir gemeinsam Leitlinien eines Steuerrechts gesucht, das sich auf einsichtige Belastungsgründe stützt, einfach gedanklich vermittelt und verwaltungstechnisch vollzogen werden kann, dem Ideal eines gerechten Steuerrechts ein wesentliches Stück näher kommt. Dabei konnten wir den Entwurf des Einkommensteuerrechts in vielen Fällen praktischer Betriebsprüfung erproben, den Entwurf des Umsatzsteuerrechts in einem Bundesland in unterschiedlichen Betrieben testen, Zwischenergebnisse zur Umsatzsteuer, Erbschaft- und Schenkungsteuer

1 Zur Zusammensetzung dieses Karlsruher Kreises vgl. S. 1207.

2 Zur Zusammensetzung dieser Arbeitsgruppe vgl. S. 1208.

3 Zu den Mitarbeitern am Forschungsprojekt Bundessteuergesetzbuch vgl. S. 1209.

sowie zum Bilanzrecht auf Symposien mit Wissenschaftlern und Steuerpraktikern aller Steuerberufe intensiv überprüfen, den Vorschlag einer kommunalen Zuschlagsteuer in mehreren Arbeitsgesprächen mit Vertretern unterschiedlicher Gemeinden und Städte kritisch erörtern, den Vorschlag einer Verbrauchsteuer mit Steuerpraktikern vor Ort und mit der Bundesfinanzdirektion Südwest, Neustadt an der Weinstraße, diskutieren. Die meisten dieser Gespräche haben wir in einem Haus in Handschuhsheim, Zeppelinstraße 151, geführt, das die Heidelberger die „Steuervilla“ nennen und das uns Manfred Lautenschläger generös für unser Vorhaben überlassen hat. Zudem habe ich aus vielen Vorträgen und anschließenden Diskussionen, aber auch aus Zuschrift und Zuspruch Informationen, Nachdenklichkeiten, Begreifenshilfen entgegennehmen dürfen, die vielfältig in unsere Texte eingeflossen sind. Die Fritz-Thyssen-Stiftung hat das Vorhaben von Anfang an unterstützt. Wesentliche Förderung verdanke ich auch der gemeinnützigen Initiative zur Erneuerung des Steuerrechts e.V.

Diese kritischen Begegnungen und teilweise auch gegenläufigen Auseinandersetzungen haben uns immer wieder zu der Überzeugung geführt, dass eine grundlegende, vereinfachende Reform des deutschen Steuerrechts geboten ist. Dabei wurden aber auch Bedenken vorgetragen oder von Einwänden berichtet, die nachdenklich stimmen. In der Öffentlichkeit werden vor allem drei Gründe gegen eine Grundsatzreform genannt: Eine große Reform sei in unserem Parteien- und Verbändestaat mit vielfältigen Interessen nicht möglich. Die internationale Vernetzung der deutschen Wirtschaft und des deutschen Staates erlaube keine strukturelle Reform. Jede grundlegende Neuerung gefährde ein stetiges und ausreichendes Steueraufkommen.

Diese Einwände rühren an die Wurzel unseres demokratischen Rechtsstaates. Der zutreffende Hinweis, Verbände und Parteien werden einmal errungene Steuervorteile verteidigen und neue erkämpfen, darf nicht zu der faktischen Gesetzmäßigkeit verallgemeinert werden, das Parlament sei zu einem allgemeinen, die Belastungsgleichheit wahren und die wirtschaftliche Freiheit stützenden Gesetz nicht mehr in der Lage. Je mehr die Abgeordneten und ihre Helfer, die den Gesetzgeber von der Gesetzesinitiative bis zur Entscheidung des Bundesrates begleiten, von Interessentenanliegen und Interessentenwissen bedrängt werden, desto mehr werden sich die Verantwortlichen für das Recht zusammenfinden, um diesen Interventionen Einhalt zu gebieten und das Parlament wieder in die Mitte der Demokratie zu rücken. Wir erleben gerade in Europa und weit darüber hinaus in vielen Ländern einen hoffnungsvollen Aufbruch zur parlamentarischen Demokratie. In dieser Phase einer demokratischen Neuzeit dürfen nicht die Staaten, die sich ihrer erprobten Demokratie sicher wähnen und ihr Freiheit, Wohlstand und Hochkultur verdanken, ein Kernstück dieser Staatsverfassung vernachlässigen und gefährden.

Europa harmonisiert die indirekten Steuern, drängt auch auf strukturelle Gemeinsamkeiten der direkten Steuern. Wirtschaftsunternehmen erschließen sich die Weltmärkte und treffen Standort- und Investitionsentscheidungen auch nach dem für sie günstigsten Steuerrecht. Deshalb hat Deutschland teilweise seine Steuergesetzgebungskompetenz auf die Europäische Union übertragen, gerät andererseits in einem vermeintlichen „Wettbewerb der Steuerrechtsordnungen“ unter den Druck, Unternehmen steuerlich zu entlasten und zu privilegieren. Doch in der Europäischen Union hat Deutschland nach seinem rechtlichen und seinem realwirtschaftlichen Status sowie nach dem Gesetzgebungsverfahren durchaus das Gewicht, die europäische Steuerpolitik wesentlich zu beeinflussen, vielleicht auch ein erprobtes und bewährtes einfaches Steuersystem nach Europa zu exportieren.

Die Konkurrenz von Staaten um unternehmerische Ansiedlungen und Investitionen ist kein Wettbewerb. Der rechtfertigende Gedanke des Wettbewerbs teilt Konkurrenten in Sieger und Besiegte und rechtfertigt den alleinigen Erfolg des Besten durch ein faires

Verfahren. Diese Rechtfertigung gilt für den Sport, für politische Wahlen und für den wirtschaftlichen Markt, jedoch nicht für Staaten, die sich ihre Staatsangehörigen nicht abwerben, eine feindliche Übernahme nicht beabsichtigen, das schwächelnde Nachbarland in seinem Status garantieren, im übrigen in der Europäischen Union oder auch in einem OECD-Musterabkommen Gemeinsamkeiten entwickeln, die der staatlichen Kooperations- und Friedenspflicht entsprechen, keinesfalls aber kartellrechtlich bedenklich wären. Brot ist käuflich, Recht nicht.

Im übrigen verfehlt das Bild vom Steuerwettbewerb die Wirklichkeit autonomer staatlicher Steuergesetzgebung. Die Steuerstaaten rechtfertigen nicht ein Streben um ein größtmögliches Steueraufkommen auf ihrem „Markt“ der Steuerpflichtigen mit dem Gedanken des Wettbewerbs, sondern sollen – so meint es die These vom vermeintlichen Steuerwettbewerb – mit möglichst geringen Steuerlasten Unternehmen anlocken. Dieser „Wettbewerb“ führte in die Selbstaufgabe. Sein Ziel wäre erreicht mit einem Nullaufkommen, dem Tod des Finanzstaates.

Deutschland sollte in seiner supra- und internationalen Verflochtenheit beherzt die Chance nutzen, durch ein besseres Steuerrecht andere Staaten zu einer besseren Besteuerung anzuregen. Beispiele in den USA, in Neuseeland, vor allem aber in Mittel- und Osteuropa belegen, dass eine vereinfachende Reform Freiheit entfaltet, damit wirtschaftliche Blüte anregt, stützt und fördert. Es wäre deprimierend, wenn die Internationalität Deutschlands als Reformunlust, Rechtsverzagtheit, als ein sich Treibenlassen missdeutet würde.

Jede strukturelle Steuerreform, die das Recht vereinfacht, Ausnahme- und Privilegienatbestände abschafft und Steuersätze senkt, kann das aus ihr erwachsende Steueraufkommen nur schätzen. Diese Ungewissheit ist aber kein Problem der Reform, sondern des Steuersatzes. Wenn ein Finanzminister die Sorge hätte, die reformierte Einkommensteuer sei nicht aufkommensneutral, könnte er für das erste Jahr nach der Reform wenige Punkte mehr verlangen, den Steuerpflichtigen aber zugleich mit seinem guten Namen garantieren, dass ein Mehraufkommen in voller Höhe an die Allgemeinheit der Steuerpflichtigen zurückgegeben werde. Nach einem Jahr könnte dann das Reformvorhaben in doppelter Weise Vertrauen bilden und allgemeine Zuversicht in das Wort des Gesetzgebers und in das Wort des Ministers verbreiten.

Eine vereinfachende Reform baut auf die Gewaltenteilung. Der Gesetzgeber regelt die rechtfertigenden Belastungsgründe. Die Finanzverwaltung denkt diese Vorgaben für den Einzelfall und die neuen Anfragen an das Recht weiter, sucht dabei als Erstinterpret des Gesetzes die gleichheitsgerechte Allgemeinheit. Die Rechtsprechung beurteilt als Zweit- und Letztinterpret des Gesetzes rückblickend zweifelhafte Fälle, bildet dabei das Recht in Leitsatzentscheidungen fort, veröffentlicht ihre tragenden Gründe in der sprachlichen Form eines Gesetzes. Diese Aufgabenteilung entlastet das Gesetz.

Unser Reformvorschlag ist wissenschaftlich, also in Unbefangenheit geprägt von einem Willen zum Besseren – für unser Steuerrecht, unsere Wirtschaft, unsere freiheitliche Demokratie. Mit der Publikation unserer Überlegungen verbinden wir die Hoffnung, der Öffentlichkeit, den Parteien und Verbänden, dem Parlament einen Reformimpuls geben zu können, dabei auch auf wissenschaftliche Kritik zu treffen, die Wege weist, wie unser Vorschlag zu verbessern ist.