

Steuergesetzgebung

Piltz

2023

ISBN 978-3-406-80212-6

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Das Ziel solcher Äußerungen ist der PR-Effekt, wie plastisch die Äußerungen des Grünen Europaabgeordneten *Sven Giegold* zu den Studien über das Steuergebaren der BASF SE und der Bayer AG belegen.²⁴³ Auf die Kenntnis der Rechtslage kommt es dabei nicht an. Sie interessiert „Überzeugungstäter“ auch nicht.

Ein gewisses Kontrastprogramm zu den wissenschaftlichen Reformvorschlägen stellen die Reformvorschläge aus der Politik dar, entweder der politischen Parteien²⁴⁴ oder einzelner Politiker.²⁴⁵ Eine Reihe einzelner Politiker hat Reformentwürfe vorgeschlagen. Der Unionspolitiker *Gunnar Uldall* schlug eine neue Einkommensteuer vor,²⁴⁶ der FDP-Politiker *Hermann Otto Solms* machte sich für eine Reform der direkten Steuern stark.²⁴⁷ Sie können durchaus auch von dem Streben nach einem „besseren Steuerrecht“ getragen sein und sind das oft auch, haben aber natürlich stets auch eine politische Zielrichtung, insbesondere Wählergewinnung und die innerparteiliche Profilierung.

Politische Sprache

Ein, wenn nicht das Instrument demokratischer Politik ist die Sprache.²⁴⁸ Die Politik hat eine ganz besondere Sprache entwickelt, die nicht nur Bewunderung hervorgerufen hat, wie die

²⁴³ Vgl. näher S. 95 Fn. 150.

²⁴⁴ Tipke/Lang/Hey, Steuerrecht (24. Aufl. 2021) S. 305. Dazu Kaltenborn, Streit um die Einkommensteuer. Die Reformvorschläge der Parteien im Vergleich (1999); FDP-Fraktion BT-Drs. 16/679.

²⁴⁵ Gaddum, Einkommensteuerreform – Einfach und gerecht! (1986); Faltthausser, Konzept 21 (2003); Solms, Die neue Einkommensteuer – Niedrig, einfach und gerecht (2003); Thilo Sarrazin (Senator für Finanzen des Landes Berlin), Elemente einer nachhaltigen Reform des Steuersystems, FS Solms (2005) S. 301.

²⁴⁶ G. Uldall, Die Steuerwende. Eine neue Einkommensteuer. Einfach und gerecht (1996).

²⁴⁷ H.O. Solms (Hrsg.), Liberale Reform der direkten Steuern, Berliner Entwurf der FDP (2005).

²⁴⁸ Bundeszentrale für politische Bildung bpb, Dossier Sprache und Politik (2010); Denkwerk Demokratie (Hrsg.), Sprache. Macht. Denken. Politische Diskurse verstehen und führen (2014).

klassische Definition von *George Orwell* in seinem Essay „Politics and the English Language“ (1946) ausweist:

Political language is designed to make lies sound truthful and murder respectable, and to give an appearance of solidity to pure wind.

Es nimmt deshalb nicht wunder, dass die Sprache auch ein Instrument der Steuerpolitik ist. Mit ihrer Hilfe versucht die Politik, ihre Ziele zu erreichen, sei es Beifall für die eigenen Vorschläge, sei es Ablehnung fremder Vorschläge. Dazu bedient sie sich eines ganz bestimmten Wortschatzes, neudeutsch framing genannt. Wenn es um den Beifall geht, werden Hochwertwörter eingesetzt: „Steuer-gerechtigkeit, Steuerehrlichkeit, Fairness, soziales Steuerrecht, So-lidarität, verständlich, solide, verlässlich“ stehen hier ganz vorne. Auf der Gegenseite stehen „ungerecht, unsozial, Geschenk an die Reichen, Schlag ins Gesicht der Armen, verfassungswidrig, Umverteilung von unten nach oben“. Von solch populistischen Gesetzestiteln wie „Gute Kitagesetz“ oder „Starke Familiengesetz“ konnte sich das Steuerrecht bisher fernhalten. Dafür werden bis- weilen äußerst bedeutende Änderungen unter dem inhaltsleeren Titel „Jahressteuergesetz“ vorgenommen.

Ganz ohne Rückgriff auf *George Orwell* geht es dann nicht, wenn die eigentliche Absicht verdeckt werden soll. Steuererhöhungen für Reiche werden ausnahmslos als die Herstellung von Gerechtig- keit verkauft. Auch Wortneuschöpfungen sind beliebt. Vor ca. 30 Jahren war die Lieblingsvokabel derer, die die Gewerbesteuer erhöhen wollten, die „Revitalisierung der Gewerbesteuer“. Eine „Steuererhöhung für Arme“ ist noch nie angekündigt worden, z. B. für die Mehrwertsteuer, was sie der Sache nach bekanntlich ist. Die Sprachregelung hierzu ist, „die finanzielle Handlungsfä- higkeit des Staates zu sichern“ und „den Haushalt zu konsolidie- ren“ oder „dämpfend auf den Konsum auswirken“.²⁴⁹ Wer seine steuerliche Position verbessern will, darf das keinesfalls sagen, sondern verlangt, die betreffende Steuerfrage „neu zu denken,

²⁴⁹ Entwurf zum Haushaltsbegleitgesetz 2006, BT-Drs. 16/752 vom 17.3.2006 S. 13.

noch einmal zu erörtern, erneut zu prüfen, nachzuverhandeln, ergebnisoffen zu diskutieren“ oder meldet „Gesprächsbedarf“ an.

b) Die Instrumente der Steuerpflichtigen

Steuerpflichtige, die auf die Steuergesetzgebung Einfluss nehmen wollen, müssen die Menschen, die über das Steuergesetz entscheiden, zu einer Entscheidung in ihrem Sinne bewegen. Dazu müssen sie zwei Fragen beantworten:

- Wie erreiche ich, dass der politische Entscheider mein Anliegen (überhaupt) zur Kenntnis nimmt? (dazu folgend)
- Was trage ich dem politischen Entscheider als Argumente für mein Anliegen vor? (dazu unten S. 169)

Im politischen Betrieb von den Entscheidern überhaupt wahrgenommen zu werden, ist keine leichte Aufgabe, erst recht nicht für Steueranliegen, die gewöhnlich erklärungsbedürftig sind und sich plakativer Darstellung entziehen. Der moderne Politiker ist ständig unter Zeitdruck, kann nur instinktmäßig auf Zuruf reagieren, sich selten oder nie gründlich einarbeiten und nachdenken.²⁵⁰ Die Beschreibung mit „keine Zeit, keine Lust, keine Ahnung“ ist nur zum Teil Persiflage. Für die Steuerbeamten gilt das natürlich nicht. Mit ihnen kann fachlich hochstehend und ausführlich diskutiert werden.

Die erste Voraussetzung für die Einflussnahme auf politische Entscheidungen war zu allen Epochen der Geschichte und ist der „Zugang zum Machthaber“, den *Carl Schmitt* in seinem klassischen „Gespräche über die Macht und den Zugang zum Machthaber“ (1954) anschaulich beschrieben hat. Deswegen hatte in früheren Epochen der (beim König oder sonstigen Machthabern) „vortragende Rat“ einen viel höheren Stellenwert als der einfache Rat.

²⁵⁰ *Richter*, Familienunternehmen und Verbände, FS Hennerkes (2009) S. 471, 481.

Das ist heute nicht anders. „Das Ohr der Kanzlerin zu haben“, galt im Berlin der Ära *Merkel* als eine besondere Empfehlung wie zuvor und heute „Das Ohr des Kanzlers zu haben.“. Ohne Zugang zu den politischen Entscheidern geht nichts. Das gilt auch für die Steuergesetzgebung.

Eine gewisse Sonderrolle haben hier die Gewerkschaften als Vertreter der Arbeitnehmer, weil sehr viele Mitglieder des Bundestages gleichzeitig Gewerkschaftsmitglieder sind, insbesondere bei der SPD. Damit haben sie nicht nur den direktesten Zugang zum Machthaber (Gesetzgeber), sondern sind Teil des Machthabers. Diese Personalunion gibt es auch bei den Wirtschaftsverbänden, aber sehr viel seltener.

Rechtsrahmen

Für einen Teilbereich der Einflussnahme auf die Gesetzgebung, nämlich die Interessenvertretung gegenüber der Bundesregierung und dem Bundestag sowie bestimmten dort tätigen Personen, gibt es – neben §§ 106 und 108e StGB – seit kurzem einen gesetzlichen Rechtsrahmen mit dem Lobbyregistergesetz vom 16.4.2021 und dem aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Verhaltenskodex für Interessenvertreter (Anlage 2a zur GOBT).²⁵¹ Sie betreffen die Interessenvertretung gegenüber den Organen, Mitgliedern, Fraktionen oder Gruppen des Deutschen Bundestages und gegenüber der Bundesregierung einschließlich der parlamentarischen und beamteten Staatssekretäre, Abteilungsleiter und Unterabteilungsleiter (merkwürdigerweise nicht der anderen Beamten). Mitglieder der Bundesregierung sind nur Beamte/Angestellte, die durch die Bundesregierung berufen wurden. Das geschieht ab der Besoldungsstufe B3 für Beamte bzw. AT B3 für Angestellte. Interessenvertretung ist jede Kontaktaufnahme zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf den Willensbildungs- oder Entscheidungsprozess der Organe, Mitglieder, Fraktionen oder Gruppen des Deutschen Bundestages oder zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf den

²⁵¹ Dazu *Irmscher/Seyfarth*, Das Lobbyregistergesetz, BB 2022 S. 1479 m. w. N.

Willensbildungs- oder Entscheidungsprozess der Bundesregierung (§ 1 Abs. 3 LobbyRG).

Das LobbyRG iVm dem Verhaltenscodex verlangt von den Interessenvertretern:

- Tätigkeit auf der Basis von Offenheit, Transparenz, Ehrlichkeit und Integrität
- Offenlegung von Identität, Anliegen und Auftraggeber sowie des Auftragsinhalts
- Verbot eines Erfolgshonorars
- keine Informationsbeschaffung auf unlautere Art und Weise, wozu insbesondere das Gewähren oder In-Aussicht-Stellen finanzieller Anreize gegenüber Bundestag und -regierung zählt
- Verwendung und Weitergabe vertraulicher Informationen nur in zulässiger und jeweils vereinbarter Weise
- kein Behaupten eines Auftrags-, Nähe- oder Beratungsverhältnisses zu Bundestag und -regierung gegenüber Auftraggebern, Kunden oder Dritten.

Diese Rechtsregelungen gelten nur für die oben genannten Beteiligten, also auf der einen Seite Bundestag und die Bundesregierung, auf der anderen Seite die Interessenvertreter, nicht außerhalb dieser Beziehung, z. B. eine Pressekampagne.

„Die Speisekarte“

Die technischen Instrumente der Einflussnahme auf die politischen Entscheider sind vielfältig. Sie werden hier stichwortartig aufgezählt. Eingesetzt werden:

Teilnahme an Anhörungen der gesetzgebenden und vorbereitenden Organe, z. B. BMF, Finanzausschuss

Eingaben an die politischen Entscheider: Bundeskanzler, Minister, Abgeordnete, Parteivorsitzende und -funktionäre (Briefe, E-Mails, persönliche Gespräche, Telefonate) oder an die von diesen reprä-

sentierten Institutionen Bundeskanzleramt, Ministerien, Landesregierung, Parlament, Partei
Eingaben an mit der Gesetzesentstehung befasste Ministerialbeamte
Antwort auf die von den staatlichen Institutionen angeforderten oder eingeladenen Stellungnahmen
Petitionen an den Bundestag (Petitionsausschuss)
Einzelgespräche mit politischen Entscheidern und Ministerialbeamten
Initiierung und Weiterleitung von Gutachten von renommierten Steuerrechtlern (z. B. Steuerrechtsprofessoren, pensionierten Richtern des Bundesfinanzhofs oder des Bundesverfassungsgerichts, pensionierten Spitzenbeamten der Ministerialbürokratie)
Pressekonferenzen und -informationen
Auftritte in Rundfunk und Fernsehen, insbesondere Talkshows
Veranstaltung von Kongressen, Symposien etc. unter Fachleuten
Veranstaltung von Kongressen, Symposien etc. unter interessierten Laien
Hintergrundgespräche mit Medienvertretern
Äußerungen in den sozialen Medien (Twitter, Facebook etc.)
Aufsätze in Fachzeitschriften
Kongresse und Fachveranstaltungen
Berichterstattung in Zeitungen, Zeitschriften und sonstigen Medien²⁵²
Anzeigen in Zeitungen und Zeitschriften
Leserbriefe an Zeitungen etc.
„Offene Briefe“ an Bundeskanzler oder andere Entscheider
„Massenbriefe bzw. -emails“ an Abgeordnete, Bürgermeister etc.
Aktivierung von nahe stehenden wissenschaftlichen oder gemeinnützigen oder sonst „unverdächtigen“ Institutionen
„Brandbrief“ an den Bundespräsidenten
Negative oder positive Wahlempfehlung
Gesellschaftliche Gelegenheiten, Empfang, Ball, Eröffnung
Gemeinsame Freizeitaktivitäten

²⁵² Vgl. zur VSt und ErbSt *Leipold*, Political Power and Wealth. Taxation in Germany since 1995: A Network Analysis, vom 17.3.2019; *Theine/Grisold*, Streitfall Vermögensteuer. OBS-Arbeitspapier 43 (2020).

Parteispenden

Streik (auch Steuerstreik), Boykott, Proteste und Demonstrationen oder „Shitstorm“ könnten Instrumente der Steuerpflichtigen sein, sind es aber Zeit des Bestehens der Bundesrepublik Deutschland nicht gewesen.

Nicht alle diese Instrumente stehen jedem Steuerpflichtigen offen. Ganz im Gegenteil sind die meisten nur relativ wenigen Akteuren vorbehalten. Einige Verbände haben durch Personalunion auch als Bundestagsabgeordnete direkten Zugang zu den meisten Entscheidern, insbesondere die Gewerkschaften. Anzeigen in Zeitungen und anderen Medien kosten viel Geld. Das gilt ebenso für das Erstellen von Gutachten durch renommierte Steuerexperten, wenngleich nicht immer. Das Einzelgespräch mit einem Finanzminister oder Staatssekretär ist wenigen Menschen vorbehalten. Der Vertreter einer Unternehmerfamilie mit zahlreichen Arbeitnehmern erhält einen Gesprächstermin beim Finanzminister oder Ministerpräsidenten seines Landes, um diesem seine Sorgen über eine geplante Steuererhöhung vortragen zu können (s. unten S. 147).²⁵³ Die Stiftung Familienunternehmen, die die Interessen von Familienunternehmen und deren Gesellschafter vertritt, hat in der Erbschaftsteuerrückbildung zahlreiche Kontakte zu politischen Entscheidern gehabt²⁵⁴ (s. sogleich „Einzelgespräch“). Dem sog. einfachen Mann sind diese Wege, seine Sorgen über die Besteuerung loszuwerden, verwehrt. Auf einige dieser Instrumente sei näher eingegangen:

Professorengutachten

Beliebt ist der Einsatz von Professorengutachten zu Steuergesetzgebungsplänen oder zu bereits existierenden Steuergesetzen. Die Auftraggeber tun das zur eigenen Information und zur Meinungsbildung. Entscheidend ist ihre Vorstellung, dass ein Professoren-

²⁵³ Vgl. Manager Magazin Oktober 2019 S. 66: Das Gesetz der großen Zahl; M. Hartmann, Die Abgehobenen (2018).

²⁵⁴ Bundestags-Drs. 18/9729 vom 23.9.2016 S. 8: Antwort der Bundesregierung auf eine Frage der Abgeordneten Lisa Paus.

gutachten bei den Adressaten Wirkung entfalte, weil es wissenschaftliche Redlichkeit und Unparteilichkeit vermittelt. Gerade zur Erbschaftsteuergesetzgebung haben eine Reihe namhafter Hochschullehrer Gutachten erstellt. Steuerrechtsprofessoren können das Doppelte und Dreifache ihres Professorengehaltes durch Gutachten und Stellungnahmen oder Vertretungen in Rechtsbehelfsverfahren verdienen. Nur selten wird das auch öffentlich bekannt.²⁵⁵ Dieser Gutachtenmarkt ist nicht unanständig. Die meisten Professoren verkaufen ihre Intelligenz und ihren Fleiß nicht an den, der am meisten bietet, sondern haben klare ethische Grenzen, die sie nicht übersteigen. Keineswegs kann man jeden Rechtsprofessor zu jeder Rechtsmeinung bewegen. Die Außenwirkung ist vielfach anders, weil sich die Welt nicht ganz dem Satz entziehen kann „Wes Brot ich ess, des Lied ich sing“. Sehr wohl aber lässt sich für jede Rechtsmeinung (irgend-)ein Professor finden.

Die Gutachten werden den Personen zugeleitet, von denen die Auftraggeber annehmen, dass sie die juristische Qualität würdigen können, z.B. Steuerexperten in der Ministerialbürokratie oder Mitgliedern des Finanzausschusses des Bundestages. Vielfach werden sie parallel in den Allgemeinmedien in Form einer Kurzfassung oder eines Journalistenartikels platziert oder in Fachzeitschriften. Soweit ersichtlich, ist ihre Wirkung schwer zu berechnen. Manche verschwinden als „Gefälligkeitsgutachten“ sogleich im Archiv, andere werden durchaus ernst genommen.

Ex-Richtergutachten

Eine Hierarchiestufe höher als Professorengutachten stehen die Gutachten pensionierter Richter, in Steuersachen naturgemäß solche des Bundesfinanzhofes oder – am liebsten – des Bundesverfassungsgerichts. Die Auftraggeber erwarten, dass Gutachten dieser Persönlichkeiten einen noch höheren Grad an Verlässlichkeit, Unparteilichkeit und wissenschaftlicher Redlichkeit als die

²⁵⁵ Wie etwa im Falle von Professor *Joachim Englisch* im Cum/Ex-Ausschuss des Bundestages, Handelsblatt Nr. 147 vom 2.8.2017 S. 30.