

Utopien (3): Die einfache Steuer

706



ARNOLD F. RUSCH*

PAUL KIRCHHOF schrieb in der NZZ im August 2011: «In Deutschland kommt derzeit eine Debatte über ein besseres Steuerrecht in Gang. Allerdings nimmt jeder bei der Vielzahl der existierenden Privilegien- und Lenkungs-Tatbestände in Anspruch, dass seine Vergünstigungen nicht angetastet werden, weil er sie selbstredend nicht missen möchte. Deswegen muss klargemacht werden: Bei einem Wegfall aller Vergünstigungen und einer Senkung der Steuersätze stünden die meisten Steuerpflichtigen nicht schlechter da, was ihre Steuerrechnung angeht. Dagegen gewinnen alle ein Stück Freiheit, weil sie sich kaum noch mit dem Steuerrecht beschäftigen müssten. Beim normalen Arbeitnehmer entfielen die Steuererklärung fast völlig, beim Unternehmer würde sie einfach und verständlich. Die Steuerlast wäre planbar. Eine solche Steuerreform böte riesige Chancen: Kein Steuerpflichtiger muss sich mehr vor dem modernen Gesslerhut des Steuerrechts verbiegen und verbeugen. Die Gasse ist frei für Unternehmerrmut, Einfallsreichtum, Markt und weltweiten Wettbewerb.»¹

Kirchhof veröffentlichte im Jahr 2011 seinen Entwurf eines Bundessteuergesetzbuchs mit lediglich 146 Gesetzes- und 91 Verordnungsparagrafen und dazugehöriger Kommentierung. Nur wenige wissenschaftliche Publikationen haben mich derart zu begeistern vermocht wie dieses Buch mit dem eigentlich wenig prickelnden Titel *Bundessteuergesetzbuch*.² Dieser Vorschlag war an Radikalität im positiven Sinne kaum zu überbieten, bildet doch das deutsche Steuerrecht mit über 200 Gesetzen mit 33'000 Paragrafen einen veritablen Dschungel.

Kirchhofs Motivation lag im Anspruch der Gleichheit, dem sein Entwurf dadurch zu genügen sucht, dass er alle Privilegien, Ausnahmen und Abzüge streicht. *Ist das gerecht?* Effizient ist es, weil man sich keine Gedanken mehr über Steuerspartricks machen muss und sich die schwindelerregenden Konstruktionen für den Fiskus mitsamt den dazugehörigen Beratern erübrigen. Da sich viele Menschen diese Pirouetten und Berater ohnehin gar nicht leisten können, wirkt deren Abschaffung zusätzlich gleichheitsfördernd.

Wenn aber hinter jedem Steuerabzug ein sozial sinnvolles Handeln steht, ist dann die Abschaffung aller Abzüge nicht unsozial? Kirchhofs Analyse zeigte, dass praktisch jeder Steuerpflichtige unter mehrere Ausnahme- und Abzugstatbestände fällt, was das Verhältnis von Regel und Ausnahme gehörig ins Wanken bringt. Durch die Streichung der Abzüge lässt sich der Steuertarif deutlich senken und gleichzeitig wieder verständlich gestalten.

Das Bundessteuergesetzbuch befreit zusätzlich das Steuerrecht von jeglicher Lenkungswirkung³ und begründet dies mit der ungleichen Förderwirkung. Nehmen wir beispielsweise eine Spende, die der Steuerpflichtige im geltenden Recht vom Einkommen abziehen kann. Je mehr er verdient, desto höher fällt seine

Steuerersparnis und damit die indirekte staatliche Förderung der Spende aus. Wer demgegenüber wegen seines tiefen Einkommens keine Steuern zahlt, kann auch Spenden nicht wirkungsvoll abziehen. Im Bundessteuergesetzbuch entfällt die Möglichkeit, Spenden steuerlich abzuziehen. Hätte der Spender bislang 100 Euro gespendet, wodurch er 25 Euro an Steuern spart, so kann er jetzt direkt 75 Euro spenden. Der Staat wird 25 Euro progressionsunabhängig nachschliessen, ohne Verzerrung der Steuersituation. Auch muss der Steuerpflichtige keine Spendenbelege mehr aufbewahren oder der Steuererklärung beilegen.⁴ Ähnliche Effekte versprach die Abschaffung der Abzüge für den Kindesunterhalt: Die staatliche Förderung hätte inskünftig nicht über steuerliche Abzüge, sondern ausschliesslich über das Kindergeld stattgefunden.⁵

Weiteren Gewinn verspricht das Bundessteuergesetzbuch durch eine Straffung der Steuersätze, der Existenz nur noch einer einheitlichen Einkommensart und durch eine geringere Zahl von Veranlagungen. So würden juristische Personen beispielsweise ihre Einkünfte abschliessend versteuern – Ausschüttungen an ihre Mitglieder oder Anteilseigner unterlägen bei diesen keiner zusätzlichen Besteuerung.⁶

Ähnliche Bestrebungen gab es in der Schweiz: Das Schweizer Steuerrecht mit einer systemwidrigen direkten Bundessteuer (DBG), einer Mehrwertsteuer mit drei Sätzen und kantonalen Besonderheiten stellt auch nicht gerade ein Muster an Einfachheit dar. Diesen Bestrebungen war allesamt kein Erfolg beschieden. Nur schon die Vereinfachung der Mehrwertsteuer auf einen oder zwei Sätze scheiterte.⁷ Dasselbe Schicksal erlitt die Motion «Easy Swiss Tax». Was waren die Ziele? «Verfassung und Gesetze sind dahingehend zu ändern, dass folgende Ziele erreicht werden können:

⁴ KIRCHHOF (FN 2), 11.

⁵ KIRCHHOF (FN 2), 16 f.

⁶ KIRCHHOF (FN 2), 15 f.

⁷ AB 2013 S 844 f.

* ARNOLD F. RUSCH, Prof. Dr. iur., LL.M., Rechtsanwalt, Universität St. Gallen.

¹ PAUL KIRCHHOF, Die Deutschen verdienen eine radikale Steuerreform, NZZ vom 6.8.2011, 31.

² PAUL KIRCHHOF, Bundessteuergesetzbuch, Heidelberg 2011.

³ KIRCHHOF (FN 2), 14.

a. die Besteuerung auf der Basis von maximal drei nichtprogressiven Einheitssätzen; b. nur wenige Abzüge für Gewinnungskosten (Berufsauslagen und Kinderfremdbetreuungskosten); c. Pauschalabzüge für Aufwendungen, die typischerweise oder für Mehrbelastungen aufgrund der persönlichen oder familiären Lebenssituation anfallen; d. weitere Abzugsmöglichkeiten für Spenden, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen.»⁸ Weil das Parlament keine Mehrheit in der Sache fand, schrieb es die Motion im Jahr 2016 ab, wie schon zuvor zwei ähnliche Motionen aus den Jahren 2007 und 2008.⁹ Einzige Erfolgsgeschichte mit einer gewissen Strahlkraft bleibt die Steuerharmonisierung,¹⁰ doch glich diese nur die Nachteile des föderalistischen Systems aus und schaffte es dennoch trotz des klaren gesetzlichen Auftrags in Art. 71 Abs. 3 StHG nicht, ein einziges Steuererklärungsformular für die ganze Schweiz einzuführen.¹¹

Kirchhof hatte seinen Vorschlag schon im Wahlkampf der Bundestagswahl 2005 als Mitglied von Angela Merkels Kompetenzteam einer breiten Öffentlichkeit vorgestellt. Er hätte spä-



Das Plakat der SPD in der Bundestagswahl des Jahres 2005 (Bild: SPD).

⁸ Motion «Easy Swiss Tax. Vereinfachung des Steuersystems für natürliche Personen», Nr. 14.4024, Internet: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20144024> (Abruf 12.4.2021).

⁹ Motion «Vereinfachung der Besteuerung der natürlichen Personen», Nr. 07.3607, Internet: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20073607> (Abruf 12.4.2021) und Motion «Für einen schlanken Staat. Steuersystem vereinfachen», Nr. 08.3854, Internet: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20083854> (Abruf 12.4.2021).

¹⁰ Art. 127 BV und Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14).

¹¹ BSK StHG-BUCHER/BEUSCH, Art. 71 N 23–25, in: Martin Zweifel/Michael Beusch (Hrsg.), StHG, Basler Kommentar, 3. A., Basel 2016.

ter als Finanzminister unter der Kanzlerin Angela Merkel seine Ideen realisieren können. Seine Idee stiess jedoch auf breites Unverständnis. Besonders unverstündig zeigte sich Merkels Herausforderer Gerhard Schröder, der sich auf Kirchhofs Vorschlag regelrecht eingeschossen hatte. Dabei nahm er dessen Namen nie in den Mund, diffamierte ihn aber gründlich als unsozialen Theoretiker. Paul Kirchhof, ehemaliger Richter am Bundesverfassungsgerichtshof, war plötzlich nur noch «dieser Professor aus Heidelberg». Als Steilvorlage dienten Schröder Modellrechnungen Kirchhofs, wonach eine Durchschnittssekretärin bei einem Einkommen von 40'000 Euro 4'000 Euro Steuern bezahle, wobei der Durchschnitt als rechnerische Grundlage bedeutete, dass die Sekretärin 1,3 Kinder habe und zu einem gewissen Prozentsatz verheiratet sei.¹² Die Genossen johlten. Schröder schaffte das Kunststück, das neue und durchdachte Steuersystem als unsozial und das existierende Bürokratiemonster als schützenswert

darzustellen. Kirchhofs Liste möglicher zu streichender Abzugsmöglichkeiten war die «Giftliste».¹³ Dies, obwohl das Kirchhof'sche Konzept im Ergebnis nie eine Senkung, sondern nur eine Vereinfachung der Steuer beabsichtigte. Kurz vor der Bundestagswahl gingen auch diverse Politiker von CDU/CSU und FDP auf Distanz zu Kirchhof.¹⁴

Damit scheiterte schon vor der Bundestagswahl ein besonders innovatives Konzept und entpuppte sich als Utopie. Historisch gerecht ereilte Schröder später ein ähnliches Schicksal: Seine eigene Partei distanziert sich heute von ihm, dessen *Agenda 2010* sie als unsozial verschmäht. Schröder warf damals Kirchhof das Fehlen sozialer Empathie vor: Er habe «keine Ahnung von der Lebenswirklichkeit einfacher Menschen».¹⁵ Auch dies ein Vorwurf, der «Gazprom-Gerd» heutzutage selber um die Ohren fliegt!

¹³ NZZ, 17.9.2005, 3.

¹⁴ NZZ, 15.9.2005, 2.

¹⁵ NZZ, 1.9.2005, 1.

¹² NZZ, 1.9.2005, 1.