

Formenbindung der Steuerpolitik

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Hufeld, Hamburg¹



In der steuerpolitischen Debatte zählen die effektive Belastung der Steuerzahler und der Aufkommenserfolg für den Fiskus. Die Schuldner interessiert die Zahl „unterm Strich“. Die Finanzminister benötigen Deckungsmasse für Aufgaben und Ausgaben. Auch in der Fachdiskussion dominiert das Interesse an Steuerquoten, Gleichbelastung und Systemgerechtigkeit. Weniger Beachtung findet das System hinter dem System – das Verfassungsrecht der Einzelsteuerbegriffe, der (Initiativ-)Kompetenzen und Ertragshoheiten, der Verständigungsprozeduren in und zwischen den Gesetzgebungsorganen. Das BVerfG hat den X. Abschnitt des Grundgesetzes als „geschlossene Rahmen- und Verfahrensordnung“ bezeichnet, gerichtet auf „Formenklarheit und Formenbindung“. Der Beschluss vom 13. 4. 2017 (2 BvL 6/13, BVerfGE 145 S. 171) erweist sich als folgenreiche Grundentscheidung. Er bindet an „Typusbegriffe“. Ein freies Steuererfindungsrecht schließt er aus. Eine Kernbrennstoffsteuer muss „Verbrauchssteuer“ i. S. d. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG sein; eine Luftverkehrssteuer dem „Typus“ der Nr. 3 entsprechen; eine Grunderwerbsteuer, die, gründlich reformiert, Anteile an grundbesitzenden Gesellschaften umfassend einbeziehen und weiter den Ländern zufließen soll, muss „Verkehrssteuer“ i. S. d. Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG sein. Der Beschluss von 2017 legt die Steuerpolitik unentrinnbar fest: auf das Begriffs-, Zuständigkeits- und Mitwirkungssystem im Zusammenspiel der Art. 105, 106 GG.

Daraus folgt für den Solidaritätszuschlag: Eigenleben jenseits der „geschlossenen“ Ordnung wird ihm verwehrt. „Formgebunden“ lebt und stirbt er als Ergänzungsabgabe. Dieser „Typus“ (Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG) darf die Einkommen- und Körperschaftsteuer „ergänzen“, aber nicht aushöhlen. Ohne Ertragsanteil der Länder, freigestellt von der Zustimmung des Bundesrats, darf der Gesetzgeber „Bedarfsspitzen im Bundeshaushalt“ decken, also nur einen außerordentlichen Bedarf. Die Bund-Länder-„Gemeinschaftsteuern“ (Art. 106 Abs. 3 GG) in gemeinsamer Verantwortung von Bundestag und Bundesrat (Art. 105 Abs. 3 GG) soll er nicht aus dem Feld schlagen. In ihrer finanzverfassungsrechtlichen Formbindung ist die Ergänzungsabgabe gerade nicht als Konkurrentin der Einkommen- und Körperschaftsteuer konzipiert. Deshalb ist sie, wenn nicht auf Kurzfristigkeit, dann doch zwingend auf Endlichkeit angelegt. Im Rückbau wird dem Fiskus des Bundes bewusst, dass der Verzicht ihn alleine trifft – so wie er zuvor das Aufkommen allein für sich in Anspruch genommen hat.

Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG erlaubt seit 2009 auf „motorisierte Verkehrsmittel bezogene“ Politik aus einem Guss. Der Zustimmung des Bundesrats bedarf sie nicht. Aktuell steht zur Debatte, einerseits die Luftverkehrssteuer anzuhäben und andererseits Bahnfahrten qua ermäßigter Um-

satzsteuer zu begünstigen. Damit freilich übersteigt das Kopplungsprojekt den direkt „verkehrsmittelbezogenen“ Ermächtigungstitel und greift in den Bereich der Gemeinschaftsteuern über. Das ist die Domäne des kooperativen Föderalismus, dort ist der Bundestag wiederum auf den mächtigen Zustimmungsakteur angewiesen: Art. 105 Abs. 3 GG vermittelt dem Bundesrat – und der bunten Vielfalt der Landesregierungen – eine steuerpolitische Zentralfunktion in der bundesstaatlichen Ordnung.

Jedoch will das BVerfG den Bundesrat auf „Mitwirkung“ (Art. 50 GG) beschränkt sehen. Nicht ihm, sondern dem Bundestag komme die „entscheidende Funktion im Gesetzgebungsverfahren“ zu. Das hat Konsequenzen für den Vermittlungsausschuss. Dessen Vorschläge zur Güte – auf der Suche nach Kompromissen zwischen Bundestag und Bundesrat – müssen „dem Bundestag aufgrund der dort geführten Debatte zurechenbar sein“. Er muss den Vermittlungsvorschlag „als ein ihm zuzurechnendes und von ihm zu verantwortendes Ergebnis seines parlamentarischen Verfahrens erkennen und anerkennen können“. Die Beschlüsse des BVerfG vom 15. 1. 2019 (2 BvL 1/09 u. a., HFR 2019 S. 318) verlängern eine Rechtsprechungslinie, die allgemein von der Bundesgesetzgebung handelt, aber durchweg mit Steuergesetzen zu tun hat: Insbesondere auf dem Feld der Steuerpolitik soll die „Dunkelkammer Vermittlungsausschuss“ nicht übermächtig werden. Der Ausschuss verhandelt nichtöffentlich. Expertokratischer Einfluss ist willkommen, aber nur in aller Parlamentsöffentlichkeit. Das Gericht stellt klar: „Der Vermittlungsausschuss hat kein eigenes Gesetzesinitiativrecht, sondern vermittelt zwischen den zuvor parlamentarisch beratenen Regelungsalternativen.“

Einen Beleg für die normative Kraft der Finanzverfassung liefert der aktuelle Gesetzentwurf der CDU/CSU- und SPD-Bundestagsfraktionen vom 26. 6. 2019 zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drucks. 19/11084). Die Initiative aus der Mitte des Bundestags will die Grundsteuerreform flankieren, die Gesetzgebungshoheit des Bundes festschreiben (Art. 105 Abs. 2 GG) und die Abweichung der Länder vom Bundesgrundsteuerrecht ermöglichen (Art. 72 Abs. 3 GG). Auch der Zugriff auf die Finanzverfassung bestätigt und befestigt ihre Direktionskraft.

Der finanzrechtlichen Formenstrenge des Grundgesetzes verdanken wir einen bedeutsamen, unterschätzten Steuerungsbeitrag. Nur das politische Tauschgeschäft entzieht sich der Formenbindung, etwa die Verabredung, den Solidaritätszuschlag vollständig zu streichen – für eine Grundrente ohne Bedürftigkeitsprüfung im Gegenzug.

¹ Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Steuerrecht an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.