

# Steuergesetzgebung

Piltz

2023

ISBN 978-3-406-80212-6

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](https://beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://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](https://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](https://beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Piltz  
Steuergesetzgebung

  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# STEUER- GESETZGEBUNG

Ein Kampf ums Recht

von

Prof. Dr. Detlev J. Piltz

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Steuerrecht in Bonn  
Honorarprofessor der Universität Mannheim

beck-shop.de  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

2023



C.H.BECK

  
**beck-shop.de**  
**www.beck.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG  
ISBN 978 3 406 80212 6

© 2023 Verlag C.H. Beck oHG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München  
Druck und Bindung: Friedrich Pustet GmbH & Co. KG  
Gutenbergstraße 8, 93051 Regensburg  
Satz: Fotosatz Buck  
Zweikirchener Str. 7, 84036 Kumhausen  
Umschlaggestaltung: X-Design, München ([www.x-designnet.de](http://www.x-designnet.de))  
Umschlagabbildung: shutterstock\_1383681005 MJgraphics  
Foto Umschlagklappe: © Privat



Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier  
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

## Vorwort

„Von der Parteien Gunst und Hass verwirrt  
schwankt sein Charakterbild in der Geschichte.“

schrrieb Friedrich Schiller über Albrecht von Wallenstein. So geht es auch dem deutschen Steuerrecht. Diejenigen, die es vorfinden und anwenden, haben wenig Gutes zu vermelden. „Unverständlich, chaotisch, Dschungel, ungerecht, unfair“ sind die ihm zugeschriebenen Attribute. Wogegen die, die es „machen“, es für „zeitgemäß, wettbewerbsfähig, gerecht, ausgewogen, angemessen“ halten, das jedenfalls versprechen, und den „Sachzwang“ anführen, wenn die Realität davon abweicht. Das Bundesfinanzministerium stellt in seinem Monatsbericht vom Juli 2022 fest: „Deutschland verfügt insgesamt über ein leistungsgerechtes und faires Steuersystem.“

Wie kommt es zu diesen unterschiedlichen Urteilen? Die Antwort resultiert aus der Art und Weise, wie Steuerrecht entsteht. Wenn es um Gesetzgebung geht, schauen Juristen in das Grundgesetz, in dessen Art. 76 bis 82 geregelt ist, wie ein Gesetz entsteht. Das ist richtig, aber unvollständig. Denn das Grundgesetz regelt nur das Verfahren, in dem „aus einem Haufen Wörter“ ein Gesetz wird, also ein Befehl, dem alle Adressaten gehorchen müssen, gibt gewissermaßen den offiziellen „Stempel“. Das Grundgesetz verhält sich nicht zum Inhalt des Gesetzes und auch nicht dazu, wie dieser Inhalt zustande kommt. Das gilt auch für die Steuergesetze. Sie legen fest, wer wieviel Steuern zahlen muss.

Welche Menschen entscheiden über den Inhalt des Gesetzes? Wer hat die Idee für eine bestimmte steuerliche Regelung? Wer bestimmt, was in dem Entwurf steht? Welche Interessen hat er? Welche Instrumente und Argumente setzt er ein? Wer formuliert den Text? Kenner wissen, dass mit der Einbringung des Gesetzes in den Bundestag (fast) alles wichtige schon gelaufen ist. Kann nach der Einbringung noch Einfluss genommen werden? Allgemein: Wie läuft die steuerpolitische Willensbildung ab? Es geht um den vorparlamentarischen und außerparlamentarischen Raum der Steuergesetzgebung. Er ist der Nervus Rerum der Steuergesetzgebung, wird aber im Verhältnis zum technischen Verfahren der Gesetzgebung im Schrifttum relativ spärlich behandelt. Deshalb ist ihm dieses Buch gewidmet.

Bonn, im Dezember 2022

*Detlev J. Piltz*



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

## Inhaltsübersicht

Vorwort .....	5
1. Die Lücke .....	13
2. Der Kampf ums Recht .....	19
3. Der Kampf ums Steuerrecht .....	25
4. Das grundgesetzliche Verfahren .....	39
5. Der Gesetzesinhalt .....	47
6. Die Akteure der Gesetzgebung .....	61
7. Die Interessen der Akteure .....	113
8. Die Instrumente der Akteure .....	129
9. Die Argumente der Akteure .....	157
10. Die Eigenheit der Steuerrechtsentstehung .....	175
11. Und wer gewinnt? .....	191
Dank .....	205





**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort. . . . .	5
1. Die Lücke . . . . .	13
2. Der Kampf ums Recht . . . . .	19
3. Der Kampf ums Steuerrecht . . . . .	25
a) Konsens vs. Kampf . . . . .	27
b) Die Historie . . . . .	30
c) Die Grundkonstellation . . . . .	33
d) Die Außenseite und die Innenseite . . . . .	38
4. Das grundgesetzliche Verfahren. . . . .	39
5. Der Gesetzesinhalt . . . . .	47
a) Die Insider . . . . .	50
b) Der vor- und außerparlamentarische Raum . . . . .	55
6. Die Akteure der Gesetzgebung . . . . .	61
a) Der Staat. . . . .	63
Politische Parteien. Bundesregierung. Bundesministerien. Bundesministerium der Finanzen. Bundestag. Fraktionen. Finanzausschuss des Bundestages. Rechtsausschuss. Ausschuss Wirtschaft und Energie. Petitionsausschuss. Bundesrat. Finanzausschuss des	

	Bundesrates. Opposition. Vermittlungsausschuss. Bundespräsident. Länderregierungen. Ministerpräsi- dentenkonzferenz. Finanzministerkonferenz. Gemein- den. Nationaler Normenkontrollrat. „Informelle“. Steuerreformkommissionen. Politiker. Ministerial- bürokratie. Individuelle Funktionsträger.	
b)	Die Steuerpflichtigen . . . . .	82
	„Das Volk“. Die Verbände der Wirtschaft und freien Berufe. Nahestehende Institutionen. Gewerkschaften. Nahestehende Institutionen. Rechtsanwaltssozietäten. „Einzelkämpfer“. Die Reichen und Mächtigen.	
c)	Die Unabhängigen . . . . .	89
	Europäische Union. G7. G20. UN. OECD. Bundes- verfassungsgericht. Europäischer Gerichtshof. Bundes- finanzhof. Nichtregierungsorganisationen. Kirchen. Medien. Wissenschaft.	
7.	Die Interessen der Akteure . . . . .	113
a)	Die Interessen des Staates . . . . .	115
	Der Staat als Ganzes. Politische Parteien. Politiker. Ministerialbürokratie. Ein Beispiel.	
b)	Die Interessen der Steuerpflichtigen . . . . .	124
8.	Die Instrumente der Akteure . . . . .	129
a)	Die Instrumente des Staates . . . . .	131
	Der Staat als Ganzes. Politische Parteien. Politiker. Politische Sprache.	
b)	Die Instrumente der Steuerpflichtigen . . . . .	141
	Rechtsrahmen. „Die Speisekarte“. Professoren-Gut- achten. Ex-Richter-Gutachten. Einzelgespräch mit Entscheidern. Zeitungen. „Brandbrief“. Der Werk- zeugkasten. Zwei Beispiele.	

9. Die Argumente der Akteure . . . . .	157
a) Die Argumente des Staates . . . . .	159
Politische Parteien. Bundesregierung. Politiker. Insbesondere Steuervermeidung, Steuerumgehung, Steuerhinterziehung.	
b) Die Argumente der Steuerpflichtigen . . . . .	169
10. Die Eigenheit der Steuerrechtsentstehung . . . . .	175
11. Und wer gewinnt? . . . . .	191
a) „Demokratisches Steuerrecht“ . . . . .	193
b) Die Entwicklung bis 1990 . . . . .	196
c) Die Entwicklung ab 1990 . . . . .	198
d) Der gegenwärtige Stand . . . . .	200
Dank . . . . .	205

