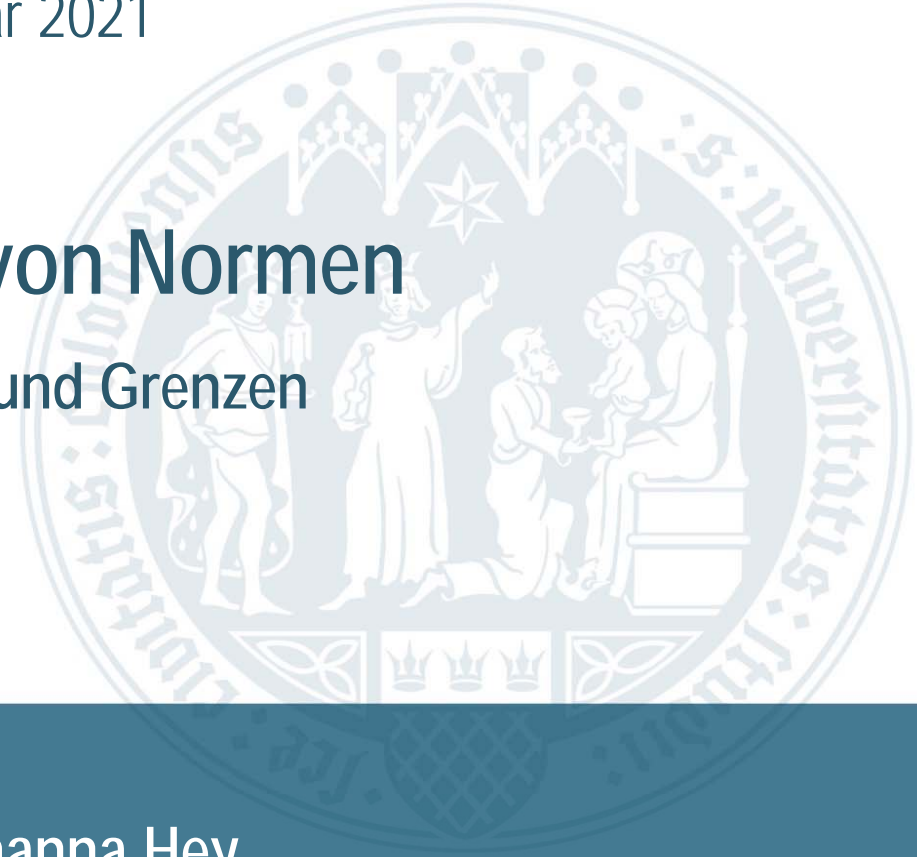


77. Berliner Steuergespräch
11. Januar 2021

Evaluierung von Normen

Möglichkeiten und Grenzen



Prof. Dr. Johanna Hey
Direktorin des Instituts für Steuerrecht
Universität zu Köln

Agenda

- **Begrifflichkeiten**
Evaluierung, Beobachtungspflicht
- **Evaluierungsbedarf**
Welche Steuergesetze sollten mit welcher Fragestellung evaluiert werden?
- **Evaluierungspraxis**
Wo wird aktuell bereits evaluiert?
Welche Konsequenzen werden aus Evaluierungsergebnissen gezogen?
- **Rechtliche Relevanz**
Wirkung gesetzlicher Evaluierungsklauseln?
Verfassungspflicht zur Evaluierung?

Begrifflichkeiten und Technik

- **Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzesevaluation**
 - prospektiv
 - retrospektiv
 - intern/extern
- Aktuelle Gesetzeswirkungen versus Beobachtungspflichten bezüglich sich ändernder tatsächlicher Rahmenbedingungen
- Standardkosten-Modell (§ 2 Abs. 3 NKRG) versus multidisziplinärer sozialwissenschaftlicher Forschungsansatz
- Voraussetzungen
 - Eindeutige gesetzgeberische Zielsetzung (§ 76 Abs. 2 GO-BT, § 43 GGO)
 - Zeitgerechte Datenverfügbarkeit

Evaluierungsbedarf im Steuerrecht – Unterscheidung nach Normtypen

- **Fiskalzwecknormen – Aufkommenswirkungen**
 - Angabe der Haushaltsausgaben (Steuermehr-/mindereinnahmen) in Gesetzesbegründungen
 - Steuerschätzung
 - Weitergehende Wirkungen? Bsp: „Selbstfinanzierung“ von Körperschaftsteuersatzsenkungen
- **Vereinfachungszwecknormen**
 - Realitätsgerechte Typisierung?
 - Erfordernis der Fortschreibung
 - Vereinfachungseffekt/Bürokratie-Einspareffekte
- **Missbrauchsvermeidungsnormen**
 - Erforderlichkeit: Ausmaß der missbrauchsbedingten Steuerausfälle
 - Wirksamkeit
- **Lenkungsnormen**
 - Wirksamkeit: Eignung zur Zielerreichung
- **Erfüllungsaufwand** (Finanzverwaltung/Steuerpflichtige)

Gesetzesevaluierung steuerrechtlicher Normen – status quo

- **Normenkontrollrat:** Prospektive Abschätzung des Erfüllungsaufwandes gem. § 4 NKRG
- **Rechnungshöfe**
 - Beispiel: Bericht des Bundesrechnungshofs nach § 88 Abs. 2 BHO zum Entwurf des Forschungszulagengesetzes
- **Evaluierungsaufträge seitens des BMF**
 - Bsp. Überprüfung von 33 Steuervergünstigungen (2017-18) durch ifo, Fifo Köln, ZEW und Fraunhofer

Institutionalisierung der Gesetzesevaluierung

Politische Evaluationsversprechen versus gesetzliche Evaluationspflichten

Gesetzgebungsverfahren: §§ 43 Abs. 1 Nr. 3, 44 Abs. 7 GGO

Gesetzliche Evaluierungspflichten – unmittelbar und mittelbar

- **Evaluierungsklauseln** im Gesetz, z.B.
 - § 33b Abs. 8 EStG
 - § 17 FZulG
 - § 23 BEHG „Erfahrungsbericht“
 - Durchsetzbarkeit?
- **Befristungen**
Befristungspflicht nach § 111 GGO NRW (111.6 Evaluierung [!] der Befristungspflicht)
- Evaluierung als **Bedingung** der Fortgeltung? → Problem hinreichender Gesetzesbestimmtheit

Verfassungsrechtliche Relevanz

Inneres Gesetzgebungsverfahren

- **Verfassungsrechtliche Begründungspflicht als Voraussetzung für Evaluierung?**
„Der Gesetzgeber schuldet nichts als das Gesetz“ (Willi Geiger), d.h. keine Begründungspflicht
- **Verfassungsrechtliche Beobachtungs-/Evaluierungspflichten?**
Kehrseite des gesetzgeberischen Prognosespielraums, betrifft
 - a) Beseitigung von Fehlannahmen;
z.B. BVerfGE 25, 1 (13); 50, 290 (334); 123, 186 (242)
 - b) Berücksichtigung veränderter Rahmenbedingungen
z.B. BVerfGE 68, 287 (§ 6a EStG); 125, 175, 224 (Hartz IV); 130, 263 (W-Besoldung)

Ergebnisse der Gesetzgebung

- **Wirksamkeit von Normen als Bedingung ihrer Rechtfertigung → Geeignetheit**
Aber: Weitgehender Beurteilungs- und Prognosespielraum
→ Nicht die fehlende Evaluierung ist verfassungsrechtlich zu beanstanden, sondern allenfalls das Ergebnis einer Norm, die ihren Zweck verfehlt/nicht realitätsgerecht typisiert.

(P) Rechtsschutz gegen unwirksame Normen

Belastende Normen

- Gegen belastende Normen, die ihre gesetzlichen Ziele verfehlen, kann Rechtsschutz gesucht werden.
- Die Erfolgsaussichten sind allerdings im Hinblick auf den Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers gering (allenfalls bei offensichtlicher Zweckverfehlung, z.B. strukturellem Erhebungsdefizit).

Steuervergünstigungen

- Gegenüber Steuervergünstigungen, die ihre Zwecke verfehlen, fehlt es mangels Beschwer bereits am Rechtsschutzbedürfnis
 - Absenkung der Anforderungen an negative Konkurrentenklagen?
 - Schaffung einer Verbandsklagebefugnis?

Fazit

- Steuergesetzliche Evaluierungsklauseln sind rechtlich nicht durchsetzbar
 - Keine verfassungsrechtliche Pflicht zur Gesetzesevaluierung
- Gesetzesevaluierung als rechtspolitisches Petikum
- Externe (wissenschaftliche) Überprüfung kann politischen Druck erzeugen

Universität
zu Köln



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!