

**Symposium des
Deutschen wissenschaftlichen Instituts
der Steuerberater e. V.
2005**

Die Finanzverwaltung – ein Ersatzgesetzgeber?



DWS-Schriftenreihe Nr. 9

Vorwort

„Die Finanzverwaltung – ein Ersatzgesetzgeber?“, dieser aktuellen Thematik hat das Deutsche wissenschaftliche Institut der Steuerberater e. V. (DWS-Institut) im Jahr 2005 sein Symposium gewidmet.

Die Rolle der Finanzverwaltung im Gesetzgebungsverfahren ist seit einigen Jahren verstärkt in der Diskussion. Unverkennbar erfüllt sie in wachsendem Maße die Funktion eines Ersatzgesetzgebers: Mit Instrumenten wie erläuternden BMF-Schreiben und Nichtanwendungserlassen sowie der Möglichkeit, BFH-Urteile verspätet oder gar nicht zu veröffentlichen, greift die Finanzverwaltung rechtsgestaltend ein. Ursache für diese Vorgehensweise sind Steuergesetze, die allzu oft „handwerklich“ schlecht gemacht sind. Das führt zu einer Fülle von Praxis-Problemen.

Der vorliegende Tagungsband versammelt die Fachbeiträge des DWS-Symposiums 2005, welche diese Entwicklung aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchten, analysieren und nicht zuletzt Lösungsansätze präsentieren. Dabei zeigt sich klar, dass in der Gesetzesplanung angesetzt werden muss. Die Folgen jeder steuergesetzlichen Regelung müssen vor der Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens konsequenter und detaillierter geprüft werden, als es heute in der gesetzgeberischen Praxis der Fall ist.

Dass die Kritik aus Praxis und Wissenschaft nunmehr erste Wirkung zu zeigen scheint, ist erfreulich. Eine grundsätzlich begrüßenswerte Initiative ist hier der geplante nationale Normenkontrollrat, den die Regierungsfractionen im Mai 2006 auf den Weg gebracht haben. Der Rat soll künftig alle Gesetzesinitiativen auf ihre Erforderlichkeit und auf die Bürokratiekosten, die sie verursachen, überprüfen. Ob dieses Instrument in der Praxis die erhoffte Wirkung entfaltet, bleibt abzuwarten.

Allen Referenten und Teilnehmern, die das Symposiums 2005 des DWS-Instituts mitgestaltet haben, gilt unser besonderer Dank.

Dr. Klaus Heilgeist
Vorstandsvorsitzender
des Deutschen wissenschaftlichen
Instituts der Steuerberater e. V.

Nora Schmidt-Keßeler
Geschäftsführerin
des Deutschen wissenschaftlichen
Instituts der Steuerberater e. V.

Inhaltsübersicht

VORWORT	3
INHALTSÜBERSICHT	5
BEGRÜßUNG	7
DAS VERHÄLTNISS DER FINANZVERWALTUNG ZUR GESETZGEBUNG	11
Literaturhinweise zum Thema	21
FINANZVERWALTUNG UND FINANZGERICHTSBARKEIT – ZWEI STAATSGEWALTEN IN KONKURRENZ UM DIE ANWENDUNG DES STEUERRECHTS.....	23
I. Aufgabenverteilung zwischen Exekutive und Justiz.....	23
1. Die Finanzverwaltung.....	23
2. Die Finanzgerichtsbarkeit.....	24
3. Konkurrenz um die Anwendung des Steuerrechts	24
II. Folgerungen für den BFH.....	25
1. Auseinandersetzung mit Verwaltungsvorschriften	25
2. Vorabinformation des BMF?	25
III. Folgerungen für die Finanzverwaltung	26
1. Nichtanwendungsgesetze	26
2. Nichtanwendungserlasse	29
3. Verspätete oder gänzlich unterbliebene Veröffentlichung	30
STATEMENTS DER PODIUMSGÄSTE	31
DIE FINANZVERWALTUNG – EIN ERSATZGESETZGEBER? AUS SICHT DES GESETZGEBERS	32
DIE FINANZVERWALTUNG – EIN ERSATZGESETZGEBER? AUS SICHT DES GESETZGEBERS	35
DIE FINANZVERWALTUNG – EIN ERSATZGESETZGEBER? AUS SICHT DER VERWALTUNG	38
I. Persönliche Vorbemerkung.....	38
II. Warum entsteht die Vorstellung, die Verwaltung sei der oder ein Ersatzgesetzgeber?	38

III.	Beschreibung der Tatsachen	39	
IV.	EU-Richtlinien als Normersatz	42	
V.	Nichtanwendungserlasse	43	
VI.	Mögliche Abhilfe.....	43	
DIE FINANZVERWALTUNG – EIN ERSATZGESETZGEBER?			
AUS SICHT DES STEUERBERATERS			45
I.	Die Exekutive als sachkundige Gehilfin des Gesetzgebers	45	
II.	Keine überhastete Gesetzgebung zu Lasten der Qualität.....	45	
III.	Einbeziehung von Sachverständigen.....	46	
IV.	Notwendigkeit von Steuererlassen?.....	46	
V.	Ein Steueränderungsgesetz pro Jahr genügt.....	47	
VI.	Wer entscheidet über Nichtanwendungsgesetze?	47	
DISKUSSION			49