

Prof. Dr. Christian Waldhoff, Berlin*

Die Reichsabgabenordnung 1919 – Historischer Kontext, Entstehung, Vorbildfunktion

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Der revolutionäre Kontext – die Reichsabgabenordnung zwischen Kaiserreich, Revolutionsgeschehen und Nationalversammlung
- III. Der finanzwirtschaftliche Kontext
 1. Zur Finanzverfassung des Kaiserreichs
 2. Die Krise des Finanz- und Steuerstaats nach dem verlorenen Krieg
 3. Die Erzbergersche Finanzreform
- IV. Der personale Kontext
 1. Matthias Erzberger als politische Zentralgestalt des späten Kaiserreichs und der frühen Weimarer Republik
 2. Enno Becker und der konkrete Legislationsprozess
- V. Kodifikatorischer Anspruch der Reichsabgabenordnung?
- VI. Der weitere historische Kontext
 1. Zeitgenössische Kritik
 2. Modifikationen unter dem Nationalsozialismus
 3. Spätes Zusammentreffen mit dem Verwaltungsverfahrenrecht
 4. Als Zukunftsperspektive: Vorreiterrolle der finanzrechtlichen Kodifikationen und die europäische Ebene

Die Reichsabgabenordnung (RAO) stellte einen Kernbaustein der großen Finanzreform nach dem Ersten Weltkrieg dar. Ihre Entstehung war durch das kongeniale Zusammenwirken eines juristisch-technokratischen Entwurfsverfassers, der in kürzester Zeit und unter widrigen Umständen eine Kodifikation ausarbeitete, mit einem genialen Politiker, der diesen Entwurf parlamentarisch durchsetzen konnte, bedingt. Während die zeitgenössische Diskussion die RAO teilweise als fiskalistisches Instrument denunzierte ist heute bewusst, dass letztlich die Rechtsstaatlichkeit der Besteuerung gestärkt wurde. Auch in der RAO zeigt sich die Dialektik von verstärkter administrativer Rechtsbindung als Vorbedingung von Rechtsschutz einerseits sowie der dadurch ermöglichten Effektivierung des Vollzugs andererseits. Als erste verwaltungsverfahrensrechtliche Kodifikation in Deutschland erwies sich (auch) hier das Steuerrecht als Innovationsressource für das öffentliche Recht insgesamt.

The German Reichs Fiscal Code (Reichsabgabenordnung, abbr. RAO) was at the core of big financial reforms after the First World War. Its creation was due to a congenial collaboration of a technocratic lawyer who drafted the RAO under adverse circumstances and a genius politician who was able to pass the bill through parliament. The contemporary discussion amongst legal scholars denounced the RAO as a mere fiscal instrument.

From today's perspective the implementation of a Fiscal Code has strengthened Rule of Law in taxation. The RAO shows the contradiction between strengthening administrative legality as a pre-condition of legal protection and the establishment of more effective law enforcement rules on the other hand. With the fiscal code being the first codification in administrative procedural law, German tax law has (yet again) been a source of innovation for Public Law as a whole.

I. Einleitung

Das zentrale Jubiläum für Juristen im Jahr 2019 war der 100. Geburtstag der Weimarer Reichsverfassung vom 11.8.1919. Das wurde ausgiebig gefeiert und begangen. Die Zahl wissenschaftlicher wie populärer Veröffentlichungen hierzu ist beachtlich¹ – Finanz- und Steuerrecht kamen jedoch bisher, soweit ersichtlich, nicht vor². Zur Reichsabgabenordnung (RAO) existiert neben den historischen Passagen in den Kommentaren³ – kaum hingegen in den Lehrbüchern – zur Entstehungsgeschichte nur eine nicht einmal ordentlich gedruckte Dissertation aus dem Jahr 1971⁴. Immerhin würdigte Klaus Tipke die RAO zu ihrem 50-jährigen Jubiläum mit einem großangelegten Aufsatz im „Archiv des öffentlichen Rechts“⁵. Das Desinteresse an der RAO im Jubiläumskontext ist bedauerlich, musste doch der Austausch der Herrschaftslegitimation durch die neue Verfassung zwangsläufig Auswirkungen auf die Staatsfinanzierung und damit auch das Steuerrecht haben⁶. Die Ausbildung einer modernen Steuerrechtswissenschaft in Deutsch-

* Prof. Dr. Christian Waldhoff ist Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Finanzrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin. Erweiterte Fassung eines Vortrags am 25. November 2019 im Bundesfinanzministerium. Die Vortragsform wurde weitgehend beibehalten.

1 Vgl. nur Gusy, 100 Jahre Weimarer Verfassung, 2018; di Fabio, Die Weimarer Verfassung, 2018; Dreier/Waldhoff, Das Wagnis der Demokratie, 2. Aufl. 2018; dies., Weimars Verfassung, erscheint 2020.

2 Im Erscheinen jedoch Waldhoff, in Voigt, Aufbruch zur Demokratie, 2020; bemerkenswert auch Luyven/Niemann/Steil, Chronik 100 Jahre Steuerverwaltung Niedersachsen, 2019. Auch in den jubiläumsunabhängigen Darstellungen wird das Finanzrecht tendenziell vernachlässigt, vgl. etwa die eher knappen Ausführungen bei Apelt, Geschichte der Weimarer Reichsverfassung, 1946, S. 151 ff.; Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 VI, 1981, § 35; Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung, 1997, S. 243 ff.; entsprechendes gilt für biographische Darstellungen, Epstein, Matthias Erzberger und das Dilemma der deutschen Demokratie, 1962, S. 369 ff.

3 Musil in Heppmann/Hübsch/Spitaler, AO. FGO, AO Einführung, Rz. 1 ff. (Juni 2015); Drüen in Tipke/Kruse, AO. FGO, #; bei den Kurzkommentaren ist zumeist ein Ausfall zu verzeichnen.

4 Cordes, Untersuchungen über Grundlagen und Entstehung der Reichsabgabenordnung vom 23.12.1919, Diss. iur. Köln 1971.

5 Tipke, AöR 1969, 224; ferner Koch, DStZ 1970, 7.

6 Waldhoff (Fn. 2).