

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Hüseyin-Kenan Aydin, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/2450 –**

Maßnahmen für einen effektiveren Steuervollzug und eine effiziente Steuerverwaltung

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 3. August legte der Präsident des Bundesrechnungshofes, Dr. Dieter Engels, ein Gutachten zu den Problemen beim Vollzug der Steuergesetze in den einzelnen Bundesländern vor. Hierin stellt er u. a. fest, dass die Steuerverwaltung zunehmend Schwierigkeiten habe, Steuern ordnungsgemäß festzusetzen und zu erheben. So werden die auseinanderklaffende Fallzahl der Bearbeiter in den Finanzbehörden, die komplizierte und ständig wechselnde Steuergesetzgebung sowie die Kompetenzrängeleien zwischen Bund und Ländern kritisiert. Folge dessen sei der gesetzmäßige und gleichmäßige Einzug von Steuern nicht mehr gewährleistet. Gleichzeitig enthält das Gutachten des Bundesrechnungshofes Empfehlungen zur Verbesserung des Steuervollzugs. Für die Sicherung der Einnahmen sei ein vollständiger und rechtzeitiger Steuervollzug Voraussetzung.

1. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass der in Artikel 3 des Grundgesetzes genannte Gleichheitsgrundsatz die gleichmäßige Anwendung der Steuergesetze gebietet?

Die Bundesregierung ist – im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Auffassung, dass Artikel 3 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) die gleichmäßige Anwendung der Steuergesetze gebietet.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlangt der allgemeine Gleichheitssatz des Artikels 3 Abs. 1 GG für das Steuerrecht, dass die Steuerpflichtigen durch ein Steuergesetz rechtlich und tatsächlich gleich belastet werden (BVerfGE 110, 94 [112] m. N.). Neben dem Gebot, die Steuerpflichtigen nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit zu belasten, enthält der allgemeine Gleichheitssatz daher grundsätzlich auch das Gebot, die gleichmäßige Anwendung der Steuergesetze sicherzustellen. Die Ermittlungspflicht der Finanzbehörden zur Feststellung des steuerlichen Sachverhaltes besteht jedoch nur im

Rahmen des allgemeinen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (vgl. BVerfGE 96, 1 [6 f.]).

2. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass der gesetzmäßige und gleichmäßige Vollzug der Steuergesetze derzeit nicht gewährleistet ist, und wo sieht sie die Ursachen für Defizite (bitte mit Begründung)?

Wie beurteilt sie die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass heute die Qualität des Steuervollzugs u. a. vom Wohnsitz des Steuerpflichtigen abhängt?

3. Welche Konsequenzen muss das Gutachten aus Sicht der Bundesregierung nach sich ziehen, um zukünftig einen vollständigen und rechtzeitigen Steuervollzug zu gewährleisten (bitte mit Begründung)?

Die Fragen 2 und 3 stehen in engem sachlichen Zusammenhang und werden daher gemeinsam wie folgt beantwortet:

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass es sich bei der angesprochenen Einschätzung des Bundesrechnungshofes um Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes handelt, die er in seiner Funktion als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung veröffentlicht. Darin werden neben den Problemen beim Vollzug der Steuergesetze auch die Position der Bundesregierung und ihre Stellungnahme zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes dargestellt. Auf die Seiten 123 f. und 187 der Empfehlungen wird daher ausdrücklich hingewiesen.

Im Übrigen hat die Bundesregierung bereits Maßnahmen zur Verbesserung des Steuervollzugs eingeleitet: Mit dem Föderalismusreform-Begleitgesetz wird eine punktuelle Stärkung der Rechtsposition des Bundes im Bereich der steuerlichen Auftragsverwaltung erreicht. Die Einführung eines bundesweit einheitlichen Verwaltungs-Controllings bzw. Risikomanagementsystems ist nunmehr rechtlich abgesichert. Das Bundeszentralamt für Steuern erhält außerdem mehr Einfluss auf Inhalte und Verfahren bei Außenprüfungen.

Ein wesentliches Element bei der Verbesserung des Vollzugs der Steuergesetze in Deutschland ist die Realisierung eines vollelektronischen Veranlagungsverfahrens. Grundlage hierfür ist der Einsatz bundesweit einheitlicher Software für das Besteuerungsverfahren in allen Ländern.

Weitergehende Vorschläge des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung – wie z. B. die Einführung einer Selbstveranlagung – wird die Bundesregierung eingehend prüfen.

Auf die Antworten zu den Fragen 4 und 11 wird hingewiesen.

4. Wie werden die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes für ein vollelektronisches Veranlagungsverfahren auf der Basis bundesweit kompatibler Steuersoftware berücksichtigt?

Ein vollelektronisches Veranlagungsverfahren lässt sich in der Bundesrepublik Deutschland nur schrittweise realisieren. Grundlage hierfür ist die Einführung einheitlicher Software in allen Ländern anstelle der gegenwärtig länderspezifischen Automationsunterstützungen für das Besteuerungsverfahren. Ein schneller produktiver Einsatz einheitlicher Software ist vorrangiges Ziel des Bundes bei seiner Beteiligung am Vorhaben der Finanzministerkonferenz zur koordinierten neuen Softwareentwicklung der Steuerverwaltung (KONSENS, vgl. auch Antwort zu Frage 5). Im Rahmen der gegebenen föderalen Ordnung ist es

dem Bund nicht möglich, ein eigenes Automationsverfahren zu entwickeln bzw. zu beschaffen und im Steuerveranlagungsverfahren der Länder gegen die Mehrheit der Länder einzusetzen. In Zusammenarbeit mit allen Ländern wurden bereits erste Schritte für ein vollelektronisches Veranlagungsverfahren realisiert. Hierzu gehören z. B. die länderübergreifende Kommunikation in ELSTER sowie die elektronische Übermittlung der Lohnsteuerbescheinigung als Vorstufe einer virtuellen Lohnsteuerkarte. Die beschlossene Einführung der Identifikationsnummer und Wirtschafts-Identifikationsnummer ist ein weiterer Schritt auf dem Weg zu einem vollelektronischen Veranlagungsverfahren.

5. Welche Ursachen sieht die Bundesregierung im Scheitern des Datenverarbeitungsprojekts FISKUS nach dreizehnjährigen Bemühungen und einem Kostenaufwand von 400 Mio. Euro, und wie wird künftig der in der Koalitionsvereinbarung beschriebene Steuerveranlagungsaufwand der Länder durch den Ausbau elektronischer Datenübermittlung gesenkt?

Die 1991 von der FMK beschlossene Zusammenarbeit aller 16 Länder im Projekt FISCUS I scheiterte letztlich an der föderalen Organisationsstruktur des Projekts.

Der nachfolgende Versuch, die Softwareentwicklung in der im Jahr 2001 hierfür neu gegründeten fiscus GmbH zu konzentrieren (FISCUS II), brachte ebenfalls nicht den gewünschten Erfolg. So war es nicht möglich die fiscus GmbH in ausreichendem Maße mit steuerfachlichem Know-how auszustatten. Zudem zeigte sich sehr bald, dass eine Zusammenarbeit zwischen dem Projekt FISCUS und dem Land Bayern, das 2001 nicht Gesellschafter der fiscus GmbH geworden war, nicht gestaltbar war. Vielmehr drohte eine dauerhafte Spaltung in der Automation der Ländersteuerverwaltung, da zur Automationsunterstützung der Steuerverwaltung in den neuen Ländern und dem Saarland die bayerischen Verfahren eingesetzt werden.

Deshalb hat die FMK im Jahr 2004 einstimmig die Neuausrichtung des Projekts zur Entwicklung einheitlicher Software beschlossen. Danach tragen fünf Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) gemeinsam die Verantwortung für Strategie und Architektur der Informationstechnik der Steuerverwaltung und entwickeln die Software grundsätzlich an ihren eigenen Entwicklungsstandorten (Vorhaben KONSENS).

Der Bund beteiligt sich am Vorhaben KONSENS, um den möglichst raschen Einsatz der einheitlichen Software in allen Ländern zu fördern. Dieser ist Grundvoraussetzung zur Senkung des Steuerveranlagungsaufwands der Länder.

6. Wie beurteilt die Bundesregierung die Auffassung des Präsidenten des Bundesrechnungshofes, dass „ein bundesweiter Zugriff auf wichtige Steuerdaten nicht möglich ist“ und dies u. a. „erhebliche Auswirkungen beispielsweise auf die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs hat“?

Die Auffassung ist zutreffend.

7. Unterstützt die Bundesregierung den Vorschlag des Bundesrechnungshofes, eine zentral zuständige Betriebsprüfung für Konzerne, international verbundener Unternehmen und sonstiger Großbetriebe einzuführen, und wenn ja, welche konkreten Schritte plant sie (bitte Zeitrahmen angeben)?

Die Bundesregierung unterstützt den Vorschlag des Bundesrechnungshofes, eine zentral zuständige Betriebsprüfung für Konzerne und international verbundene Unternehmen einzuführen. Ein solches Vorhaben bedingt jedoch eine gesetzliche Änderung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bei der Verwaltung der Besitz- und Verkehrsteuern. Diese Maßnahme ist nur im Einvernehmen mit den Ländern möglich und muss daher im Zusammenhang mit der noch andauernden Föderalismusreform gesehen werden. Ein konkreter Zeitrahmen kann dafür noch nicht genannt werden.

8. Plant die Bundesregierung Schritte, um die Prüfquote bei Umsatzsteuern zu erhöhen, und wenn nein, wie begründet sie ihre Position, wenn ja, welche Schritte plant sie?

Die Organisation der Prüfungsdienste einschließlich der Umsatzsteuersonderprüfung obliegt den Ländern. Die Bundesregierung hat sich – unter ausdrücklicher Anerkennung der Personal- und Organisationshoheit der Länder – in der Vergangenheit wiederholt für eine möglichst einheitliche Arbeitsweise der Prüfungsdienste innerhalb der Bundesrepublik Deutschland eingesetzt und die Länder u. a. dazu aufgerufen, sich für eine personelle Verstärkung der Umsatzsteuersonderprüfung einzusetzen. Dabei steht jedoch nicht ausschließlich die Prüfquote als solche im Vordergrund, sondern es muss das erklärte Ziel sein, die prüfungsbedürftigen Fälle zeitnah einer Umsatzsteuersonderprüfung zu unterziehen. Die Bundesregierung begrüßt weitere Initiativen der Länder zur personellen Verstärkung der Umsatzsteuersonderprüfung und wird – wie bisher – die Einführung eines bundesweit einheitlichen Risikomanagementsystems für die Auswahl prüfungsbedürftiger Fälle unterstützen.

9. Plant die Bundesregierung Schritte, die Turni von Betriebsprüfungen für Unternehmen aller Größenklassen gesetzlich festzulegen?

Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung plant keine Schritte, um die zeitlichen Abstände zwischen den Betriebsprüfungen in allen Größenklassen gesetzlich festzulegen.

Es handelt sich bei den Prüfungsintervallen um eine Rechengröße, die den durchschnittlichen zeitlichen Abstand zwischen den Betriebsprüfungen in den unterschiedlichen Größenklassen wiedergibt. Er ist von vielen Faktoren abhängig, die weder bestimmbar noch planbar sind und nicht im Einflussbereich der Bundesregierung liegen. Darüber hinaus ist dieser Wert nicht als Qualitätsindikator von Betriebsprüfungen geeignet. Eine gesetzliche Regelung zum Turnus würde kontraproduktiv wirken und z. B. dazu führen, dass nicht prüfungswürdige Betriebe geprüft werden, um Turnusvorgaben zu erfüllen. Andererseits könnte ein Interesse daran bestehen, aufwändige Prüfungen zu unterlassen, weil diese die Erfüllung von Turnusvorgaben erschweren könnten. Die Bundesregierung unterstützt daher die Bemühungen zur Einführung eines bundeseinheitlichen Risikomanagements anstelle der Ausrichtung an starren Turnusvorgaben.

10. Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes, dass bei der Verwaltung von Gemeinschaftssteuern mehrfach Mängel in den Bereichen Organisation, Personal und Haushalt, die in Länderverantwortung fallen, und im Bereich Rechtsanwendung, in dem der Bund nur eingeschränkte Rechte hat, auftreten (bitte mit Begründung)?

Die Bundesregierung kann in den Bereichen Organisation, Personal und Haushalt nicht unmittelbar auf die Länder einwirken, da diese – wie zutreffend festgestellt – in der Verantwortung der Länder liegen. Mit dem Föderalismusreform-Begleitgesetz wird die Einführung eines bundesweit einheitlichen Verwaltungs-Controllings (vgl. Antwort zu Frage 3) und damit eine eher mittelbare Einwirkung auf die Länder möglich. Zudem wird durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz zur Verbesserung und Erleichterung des Vollzugs von Steuergesetzen und im Interesse des Zieles der Gleichmäßigkeit der Besteuerung auch die Möglichkeit zur Erteilung allgemeiner fachlicher Weisungen gesetzlich ausdrücklich normiert.

11. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen, die Verwaltungskompetenz bei den Gemeinschaftssteuern auf den Bund zu übertragen, und welche Schritte plant sie ggf. zur Umsetzung des Vorschlags?

Die Bundesregierung hat sich den u. a. bei den Beratungen der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung vom BMF vertretenen Ansatz, die Verwaltungskompetenz für die Gemeinschaftsteuern dem Bund zuzuweisen („Bundessteuerverwaltung“), bereits vor geraumer Zeit zu Eigen gemacht. Sie hält die Bundessteuerverwaltung für einen Erfolg versprechenden Weg, den Steuervollzug in Deutschland einheitlicher und insgesamt wirkungsvoller zu machen. Da die Einrichtung einer Bundessteuerverwaltung insbesondere einer Verfassungsänderung bedarf, die Länder allerdings diesem Modell bislang ganz überwiegend ablehnend gegenüber stehen, ist in absehbarer Zeit nicht mit einer Realisierung des Vorschlags zu rechnen. Im Interesse kurzfristig wirkender Maßnahmen zur Verbesserung des Steuervollzugs sieht das Föderalismusreform-Begleitgesetz deshalb – als so genannte kleine Lösung – zunächst einfachgesetzliche Regelungen zur punktuellen Stärkung der Rechtsposition des Bundes im Bereich der steuerlichen Auftragsverwaltung vor. Als mittelfristiges Ziel verfolgt die Bundesregierung jedoch weiterhin die Einrichtung einer Bundessteuerverwaltung für die Gemeinschaftsteuern.

12. Wie beurteilt die Bundesregierung die in „DER SPIEGEL“ vom 7. August 2006 zitierte Auffassung des Präsidenten des hessischen Rechnungshofes, dass vor allem bei Steuerpflichtigen mit Einkommen von mehr als 500 000 Euro „wegen komplexer Sachverhalte ein Risiko von Steuerausfällen“ existiert?

Die Auffassung des Präsidenten des hessischen Rechnungshofes deckt sich nicht mit den Feststellungen des Bundesrechnungshofes, der bereits im Jahr 2003 festgestellt hatte, dass die schematische Fallauswahl lediglich nach der Höhe der gespeicherten Einkünfte des letzten gespeicherten Veranlagungszeitraums nur eingeschränkt tauglich ist, Steuerfälle mit tatsächlich prüfungswürdigen und steuerlich bedeutsamen Sachverhalten auszuwählen und intensiv zu prüfen. Die Bundesregierung stimmt den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung die in dem in Frage 12 zitierten Artikel wiedergegebenen Aussagen von Mitarbeitern des hessischen Rechnungshofes, dass Angaben von Personen mit hohen Einkünften (z. B. Manager) über Verluste aus selbstständiger Tätigkeit, Werbungskosten für Einkünfte aus Kapitalvermögen und über als steuerfrei deklarierte Bezüge aus Zeit- und Personalmangel von den Finanzämtern ungeprüft akzeptiert würden?

Die in dem zitierten Artikel dargestellten bundesweiten Zeitvorgaben für die Bearbeitung von „Manager-Steuererklärungen“ sind nicht zutreffend. Die Zeitwerte existieren allenfalls für die länderspezifische Personalbedarfsermittlung der Finanzämter. Für die Bearbeitung eines einzelnen Steuerfalls sind diese Daten unbeachtlich. Im Übrigen wären derartige verbindliche bundesweite Vorgaben auf Grund der Organisationshoheit der Länder auch nicht möglich.

