

## **Antwort**

**der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Barbara Höll und der Gruppe  
der PDS/Linke Liste**  
**— Drucksache 12/4696 —**

### **Auswirkung einer Änderung des Steuerbeamten-Ausbildungsgesetzes auf die Finanzverwaltung**

Ein Bestandteil des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG – ist die beabsichtigte Änderung der Absätze 2 und 3 des § 5 des Steuerbeamten-Ausbildungsgesetzes. Die Einführungszeit in die Aufgaben des höheren Dienstes soll für Beamte von jetzt 18 Monaten auf künftig sechs Monate gekürzt werden, die ergänzenden Studien an der Bundesfinanzakademie sollen statt jetzt vier künftig drei Monate dauern.

Der Bundesvorsitzende der Deutschen Steuer-Gewerkschaft hat am 23. März 1993 in einem Brief an den Bundesminister der Finanzen von einer „folgeschweren Fehlentscheidung“ geschrieben, die „im krassen Widerspruch zum Ziel des Solidarpakts (steht), nämlich die Steuerkriminalität mit Nachdruck zu bekämpfen“ und an den Bundesminister der Finanzen appelliert, „dafür Sorge zu tragen, daß der Artikel 3 ersatzlos gestrichen wird“.

Artikel 3 des Entwurfs des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) sieht eine Änderung des Steuerbeamten-Ausbildungsgesetzes (StBAG) vor mit dem Ziel, die Einführung in die Aufgaben des höheren Dienstes von bisher 18 Monaten zu verkürzen.

Ursprünglich war eine Verkürzung auf sechs Monate vorgesehen. Nunmehr soll – nach der ersten parlamentarischen Beratung im Bundesrat – die Einführung zwölf Monate dauern. Die Einführung besteht aus Ergänzenden Studien an der Bundesfinanzakademie (BFA) von insgesamt dreimonatiger Dauer und einer praktischen Einweisung. In Fortführung der Ergänzenden Studien nehmen die Nachwuchskräfte nach Abschluß der Einführung an Lehrveranstaltungen von insgesamt einmonatiger Dauer an der BFA teil.

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 20. April 1993 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

1. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung des Bundesvorsitzenden der Deutschen Steuer-Gewerkschaft, das Steuerrecht sei immer komplizierter geworden und eine Steuersystematik nicht mehr erkennbar?

Die Bundesregierung verkennt nicht, daß das Steuerrecht der Bundesrepublik Deutschland durch den zunehmenden Einsatz steuerpolitischer Instrumente zur Erreichung wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Ziele kompliziert geworden ist. Die Einschätzung des Bundesvorstandes der Deutschen Steuer-Gewerkschaft zu dieser Problematik ist somit nicht unbegründet.

Das Ziel der Vereinfachung wurde und wird aber bei allen wichtigen Reformstufen nicht außer acht gelassen. Zur Finanzierung der dreistufigen Steuerreform 1986/88/90 wurden Steuervergünstigungen und steuerliche Sonderregelungen konsequent abgebaut. Im Rahmen des Steueränderungsgesetzes 1992 führen ab 1993 die Übernahme der Steuerbilanzwerte in die Vermögensaufstellung für das Betriebsvermögen, die Vervierfachung des Freibetrags für inländische Betriebsvermögen bei der Vermögensteuer sowie die Rückführung steuerlicher Subventionen zu beachtlichen Vereinfachungen. Auch im Entwurf eines Standortversicherungsgesetzes der Bundesregierung ist für die Finanzverwaltung in den jungen Ländern und für die steuerberatenden Berufe eine wesentliche Entlastung vorgesehen: Die mit dem Steueränderungsgesetz 1991 eingeführte Aussetzung der Erhebung von Gewerbekapital- und Vermögensteuer soll um ein weiteres Jahr bis Ende 1995 verlängert werden. Außerdem sind in letzter Zeit einige Steuern völlig abgeschafft worden, wobei allerdings der dadurch erzielte Vereinfachungseffekt relativ gering ist. Dies gilt für die Börsenumsatzsteuer ab 1991, die Gesellschafts- und Wechselsteuer ab 1992, die Leuchtmittelsteuer, die Teesteuer, die Salzsteuer und Zuckersteuer ab 1993. Diese Beispiele belegen das Bemühen der Bundesregierung, dem Ziel eines einfacheren und in sich schlüssigeren Steuersystems Schritt für Schritt näher zu kommen.

2. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung des Bundesvorsitzenden der Deutschen Steuer-Gewerkschaft, die steuererheblichen Sachverhalte würden immer komplexer und damit die Arbeitsabläufe auf allen Ebenen der Finanzverwaltung?

Die zunehmende Komplexität der Lebensverhältnisse beeinflusst zwangsläufig auch die Besteuerung. Dies gilt zum einen für das Steuerrecht, das sich dieser Entwicklung im gesellschaftlichen Umfeld – trotz aller Bemühungen um Vereinfachung – nicht vollständig verschließen kann. Zum anderen ergeben sich Auswirkungen auf die Besteuerungspraxis. Es handelt sich um einen allgemeinen, seit längerem feststellbaren Trend. Es ist ständige Aufgabe der Länder, die Steuerverwaltungen durch zweckmäßige Personalpolitik und organisatorische Maßnahmen den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen, u. a. durch verstärkten EDV-Einsatz.

3. Trifft die in dem oben genannten Schreiben an den Bundesminister der Finanzen auch enthaltene Behauptung zu, das Steuerrecht spiele weder im juristischen Studium noch im juristischen Vorbereitungsdienst eine meßbare Rolle?

Die Rolle des Fachs Steuerrecht ist in den Juristenausbildungsgesetzen und den Verordnungen über die Ausbildung und Prüfung der Juristen der Länder unterschiedlich gestaltet. Es können daher nur sehr allgemeine Angaben gemacht werden.

Im Studium der Rechtswissenschaften stehen die Pflichtfächer, in denen die Kernbereiche des Bürgerlichen Rechts, des Strafrechts, des Öffentlichen Rechts und des Verfahrensrechts behandelt werden, im Vordergrund. Das Steuerrecht gehört nicht zu diesem Bereich.

Neben den Pflichtfächern hat der Student eine Wahlfachgruppe zu belegen, die der Ergänzung des Studiums dient. Er hat die Möglichkeit, im Rahmen eines Wahlfachs unter anderem Vorlesungen, Seminare und Übungen zu Fragen des Steuerrechts zu besuchen.

In der ersten Staatsprüfung kann – abhängig von den Vorschriften des Bundeslandes – dem Studenten ein Thema aus der Wahlfachgruppe als Hausarbeit zugewiesen werden, hat er unter Umständen eine oder mehrere Klausuren aus dem Bereich der Wahlfachgruppe zu fertigen und umfaßt die mündliche Prüfung auch die Wahlfachgruppe.

Im Vorbereitungsdienst muß der Referendar ein Schwerpunktgebiet wählen. Steuerrecht wird – in vielen Ländern in Verbindung mit Wirtschaftsrecht – als Schwerpunkt angeboten. Es besteht die Möglichkeit, die Wahlstation beim Finanzgericht zu absolvieren. Im zweiten Staatsexamen sind zum Teil eine oder mehrere Klausuren im Schwerpunktfach anzufertigen – in Bayern haben alle Referendare eine Klausur im Bereich Abgabenordnung/Einkommensteuer zu fertigen. Außerdem kann das Wahlfach Thema der mündlichen Prüfung sein.

Mithin haben Juristen bereits während des Studiums und im Referendariat Gelegenheit, sich mit Fragen des Steuerrechts zu beschäftigen. Die Erfahrung zeigt jedoch, daß die Nachwuchskräfte des höheren Dienstes beim Eintritt in die Steuerverwaltung in der Regel über keine ausgeprägten steuerrechtlichen Kenntnisse verfügen. Aus diesem Grund sieht die Änderung des StBAG die Beibehaltung der Lehrveranstaltungen an der BFA, die vorrangig die erforderlichen fachlichen Kenntnisse vermitteln, im bisherigen Umfang von vier Monaten vor.

4. Warum hält die Bundesregierung die Verkürzung der Einführungszeit für notwendig und verantwortbar?

Die wichtigste wirtschafts- und finanzpolitische Herausforderung in der Bundesrepublik Deutschland besteht in der Anpassung von Staat und Wirtschaft an die veränderten Bedingungen und Aufgaben nach der Wiedervereinigung. Zur Abdeckung der im Zu-

sammenhang mit der deutschen Einheit entstandenen finanziellen Belastungen wird durch das FKPG eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen, die zu den notwendigen Einsparungen von Ausgaben auf allen staatlichen Ebenen führen. Die Verkürzung der Einföhrung in den höheren Dienst leistet hierzu einen Beitrag.

Eine Einföhrungszeit von zwölf Monaten ist auch zu verantworten, weil die Ergänzenden Studien in vollem Umfang erhalten bleiben. Die reduzierte Einweisungszeit beim Finanzamt reicht aus, die Nachwuchsbeamten angemessen auf ihre spätere Tätigkeit als leitende Beamte in einem Finanzamt vorzubereiten, weil sie als voll ausgebildete Juristen Verwaltungen kennen und in der Ausbildung gehalten waren, sich kurzfristig in unterschiedlichen Gebieten zurechtzufinden.

Die Verkürzung der Einföhrungszeit fördert einen früheren eigenverantwortlichen Einsatz der Nachwuchskräfte im höheren Dienst als nach der bisherigen Regelung.

5. Wie kann durch eine Verkürzung der Einföhrungszeit und der ergänzenden Studien ein auch von der Bundesregierung angestrebter wirtschaftlicher Einsatz der Steuerbeamten des höheren Dienstes erreicht werden?

Die mit der Verkürzung der Einföhrungszeit verbundenen Einsparungen sind abhängig von der im jeweiligen Bundesland praktizierten Nachbesetzung frei werdender Dienstposten. Günstigstenfalls kann für jeden frei werdenden Dienstposten die Einstellung sechs Monate später erfolgen.

6. Wie kann nach Ansicht der Bundesregierung mit dieser Änderung des Steuerbeamten-Ausbildungsgesetzes ein wirksamer Beitrag zur Bekämpfung der Steuerkriminalität und der Schattenwirtschaft geleistet werden?

Die Änderung des StBAG steht nicht im Zusammenhang mit Maßnahmen der Bundesregierung zur Bekämpfung der Steuerkriminalität und der Schattenwirtschaft. Sie beeinträchtigt sie aber auch nicht aus den aus Absatz 2 der Antwort zu Frage 4 ersichtlichen Gründen.

7. Ist der Bundesregierung bekannt, in welcher Größenordnung sich die Zahl der Abwanderungen von Beschäftigten aus der Finanzverwaltung in die private Wirtschaft und in die steuerberatenden Berufe bewegt?

Aufschluß über die Entwicklung in den Jahren 1987 bis 1991 gibt die anliegende Aufstellung. Danach hat die Zahl qualifizierter Fachleute, die aus der Verwaltung ausscheiden und eine Beschäftigung in den steuerberatenden Berufen, in der freien Wirtschaft oder in anderen Verwaltungen aufnehmen, in diesem Zeitraum erheblich zugenommen.

Die Angaben beruhen auf Übersichten der Länder zur Personallage der Steuerverwaltung, die dem BMF jährlich übermittelt werden. Diese Daten liegen erfahrungsgemäß nicht vor Juli des jeweils folgenden Jahres in verwertbarer Form vor. Angaben zur Situation im Jahr 1992 sind deshalb z. Z. nicht möglich.

8. Was muß nach Ansicht der Bundesregierung getan werden, um die personelle Wettbewerbsfähigkeit der Finanzverwaltung zu sichern?

Im Hinblick auf die erheblich schwieriger gewordenen Aufgaben der Steuerbeamten des gehobenen Dienstes und die Konkurrenz der Privatwirtschaft auf dem Arbeitsmarkt wurden durch das Besoldungsanpassungsgesetz 1991 die Anteile der Beförderungsämter im gehobenen Dienst der Steuerverwaltung angehoben und damit die Beförderungsmöglichkeiten und die Attraktivität der Steuerverwaltung erheblich verbessert (30 v. H. in BesGr. A 11, 20 v. H. in BesGr. A 12, 8 v. H. in BesGr. A 13).

Darüber hinaus unternehmen die Steuerverwaltungen große Anstrengungen, die Arbeitsbedingungen der Steuerbeamten zu verbessern. Im übrigen können Forderungen der Deutschen Steuer-Gewerkschaft nicht isoliert betrachtet werden. Verbesserungen ließen sich nicht auf einen Bereich beschränken, sondern hätten erhebliche präjudizielle Auswirkungen auf zahlreiche andere Zweige der öffentlichen Verwaltung, die zu erheblichen Mehrkosten führen würden. Angesichts der gegenwärtigen Situation der öffentlichen Haushalte wären solche Mehrkosten nicht finanzierbar.

Die für die Organisation der Steuerverwaltung zuständigen Abteilungsleiter der Länder haben der Finanzministerkonferenz der Länder einen Bericht vorgelegt, der die Entwicklung der Arbeits- und Personallage in der Steuerverwaltung seit 1987 beschreibt und verschiedene Verbesserungsvorschläge enthält. Die Vorschläge zielen u. a. darauf ab, die Attraktivität der Steuerverwaltung zu erhöhen. Mit diesem Bericht wird sich die Finanzministerkonferenz voraussichtlich am 22. d. M. befassen. Die Bundesregierung bittet um Verständnis, daß sie diesen Beratungen nicht vorgreifen und sich deshalb dazu z. Z. nicht näher äußern möchte.

9. Trifft es zu, daß in dem Anwendungserlaß zur Abgabenordnung die Formulierung enthalten ist, daß „für den Regelfall die Angaben der Steuerpflichtigen in den Steuererklärungen vollständig und richtig sind“?

Wenn ja, wie wirkt sich eine damit zwangsläufig verbundene reduzierte Einzelfallprüfung auf die Bekämpfung der Steuerkriminalität aus?

Nummer 2 des Anwendungserlasses zu § 88 der Abgabenordnung lautet wie folgt:

„Die Aufklärungspflicht der Finanzbehörden wird durch die Mitwirkungspflicht der Beteiligten (§ 90 AO) begrenzt. Die Finanzbehörden sind nicht verpflichtet, den Sachverhalt auf alle möglichen Fallgestaltungen zu erforschen. Für den Regelfall kann davon

ausgegangen werden, daß die Angaben des Steuerpflichtigen in der Steuererklärung vollständig und richtig sind (BFH-Urteil vom 17. April 1969, BStBl II S. 474). Die Finanzbehörde kann den Angaben eines Steuerpflichtigen Glauben schenken, wenn nicht greifbare Umstände vorliegen, die darauf hindeuten, daß seine Angaben falsch oder unvollständig sind (BFH-Urteil vom 11. Juli 1978, BStBl II 1979 S. 57). Sie verletzt ihre Aufklärungspflicht nur, wenn sie Tatsachen oder Beweismittel außer acht läßt und offenkundigen Zweifelsfragen nicht nachgeht, die sich ihr den Umständen nach ohne weiteres aufdrängen mußten (BFH-Urteile vom 16. Januar 1964, BStBl III S. 149, und vom 13. November 1985, BStBl II 1986 S. 241).“

Diese Regelung im Anwendungserlaß zur Abgabenordnung zwingt die Finanzämter keineswegs dazu, in jedem Einzelfall auf eine eingehende Überprüfung der Steuererklärung zu verzichten. Deuten greifbare Umstände darauf hin, daß die Angaben des Steuerpflichtigen falsch oder unvollständig sind, hat die zuständige Finanzbehörde weitere Aufklärungsmaßnahmen zu ergreifen. Im übrigen stellt die Steuererklärung nicht den einzigen Ansatzpunkt für die Bekämpfung der Steuerkriminalität dar. Insbesondere trägt die Auswertung von Kontrollmaterial zur Aufdeckung von Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten bei.

*Abgänge von Beamten / Beamten z. A. der Steuerverwaltung der Länder – ohne natürliche Abgänge*

HÖHERER DIENST												
Jahr	Baden- Württem- berg	Bayern	Berlin	Bremen	Hamburg	Hessen	Nieder- sachsen	Nord- rhein- Westfalen	Rhein- land- Pfalz	Saarland	Schles- wig- Holstein	GESAMT
1987	9	18	1	1	0	9	5	10	6	0	2	61
1988	8	15	2	0	3	11	2	23	5	0	0	69
1989	8	20	2	1	3	3	1	26	1	1	3	69
1990	11	19	2	1	0	7	4	26	4	0	2	76
1991	11	28	6	0	7	10	8	34	9	0	5	118
Gesamt	47	100	13	3	13	40	20	119	25	1	12	393

GEHOBENER DIENST												
Jahr	Baden- Württem- berg	Bayern	Berlin	Bremen	Hamburg	Hessen	Nieder- sachsen	Nord- rhein- Westfalen	Rhein- land- Pfalz	Saarland	Schles- wig- Holstein	GESAMT
1987	92	109	20	16	33	75	35	190	19	5	16	610
1988	99	149	16	20	46	83	31	169	23	8	26	670
1989	96	153	19	7	48	86	35	232	21	10	29	736
1990	130	210	25	13	45	103	39	324	33	5	23	950
1991	164	206	39	3	48	153	54	415	37	3	40	1 162
Gesamt	581	827	119	59	220	500	194	1 330	133	31	134	4 128

MITTLERER DIENST												
Jahr	Baden- Württem- berg	Bayern	Berlin	Bremen	Hamburg	Hessen	Nieder- sachsen	Nord- rhein- Westfalen	Rhein- land- Pfalz	Saarland	Schles- wig- Holstein	GESAMT
1987	124	143	28	16	25	63	46	104	21	3	18	591
1988	102	176	13	15	33	75	34	75	8	2	25	558
1989	105	195	21	4	53	105	24	48	34	3	26	618
1990	207	291	27	2	26	196	38	114	24	4	20	949
1991	234	304	21	8	52	195	37	132	35	3	32	1 053
Gesamt	772	1 109	110	45	189	634	179	473	122	15	121	3 769

INSGESAMT												
Jahr	Baden- Württem- berg	Bayern	Berlin	Bremen	Hamburg	Hessen	Nieder- sachsen	Nord- rhein- Westfalen	Rhein- land- Pfalz	Saarland	Schles- wig- Holstein	GESAMT
1987	225	270	49	33	58	147	86	304	46	8	36	1 262
1988	209	340	31	35	82	169	67	267	36	10	51	1 297
1989	209	368	42	12	104	194	60	306	56	14	58	1 423
1990	348	520	54	16	71	306	81	464	61	9	45	1 975
1991	409	538	66	11	107	358	99	581	81	6	77	2 333
Gesamt	1 400	2 036	242	107	422	1 174	393	1 922	280	47	267	8 290

