

## **Antwort**

**der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Barbara Höll und der Gruppe  
der PDS/Linke Liste**  
**— Drucksache 12/5196 —**

### **Konsequenzen aus dem Bericht der Bundesregierung über Mißbräuche im Steuersystem**

Die Bundesregierung hat zum 9. Juni 1993 einen Bericht über „Mißbrauch und Fehlentwicklungen bei öffentlichen Leistungen“ vorgelegt, in dem u. a. auch Mißbräuche im Steuersystem aufgelistet werden. Das Bundesministerium der Finanzen spricht darin nicht nur davon, daß Mißbräuche und Steuerumgehungen zunehmen, sondern auch, daß sich die Personalsituation der Steuerverwaltung in den letzten Jahren deutlich verschlechtert hat und daß das Vollzugsdefizit wächst.

Der Bundesrechnungshof hat dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages mit Schreiben vom 10. Mai 1993 eine Stellungnahme zu dem Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über den weiteren Aufbau der Steuerverwaltung in den neuen Ländern vom 30. April 1993 vorgelegt, in dem u. a. die Feststellung enthalten ist, daß noch immer rd. 15 bis 25 v. H. des vorgesehenen und bewilligten Personals bei den Steuerverwaltungen fehlen. Der Bundesrechnungshof vertritt ferner die Auffassung, daß sich der Personalbedarf der Finanzämter in den neuen Ländern infolge zusätzlicher Aufgaben und Einrichtung entsprechender Stellen (z. B. Betriebsprüfung) in den nächsten Jahren weiter vergrößern wird und beruft sich dabei auf Prognosen der neuen Bundesländer, die einen Stellenzuwachs von etwa 10 bis 30 v. H. erwarten.

In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Gruppe der PDS/Linke Liste zur „Auswirkung einer Änderung des Steuerbeamten-Ausbildungsgesetzes auf die Finanzverwaltung“ hat die Bundesregierung mitgeteilt, daß die Zahl qualifizierter Fachleute, die aus der Finanzverwaltung ausscheiden und eine Beschäftigung in den steuerberatenden Berufen, in der freien Wirtschaft oder in anderen Verwaltungen aufnehmen, in den Jahren von 1987 bis 1991 erheblich zugenommen hat. Insgesamt haben nach Angaben der Bundesregierung von 1987 bis 1991 8 290 Beamtinnen und Beamte die Steuerverwaltungen der Länder verlassen.

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 9. Juli 1993 übermittelt.*

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

## Vorbemerkungen

Der vom Kabinett am 9. Juni 1993 verabschiedete Bericht über Mißbrauch und Fehlentwicklungen bei öffentlichen Leistungen enthält nicht nur Mißbräuche im Steuersystem, sondern beschreibt vielfältige Mißbrauchstatbestände aus den Geschäftsbereichen nahezu aller Ressorts. Der Bericht macht deutlich, daß Mißbrauchsbekämpfung eine Daueraufgabe ist, die auch in der Vergangenheit stets wahrgenommen wurde.

Der Mißbrauch öffentlicher Leistungen wird allerdings nie vollständig zu verhindern sein, weil andere Zielsetzungen (z. B. Schutz der Persönlichkeitsrechte) oder auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel der Bekämpfung Grenzen setzen.

In dem Bericht wird unter III. insbesondere darauf hingewiesen, daß die Eindämmung von Mißbräuchen im Steuersystem schon immer ein nachhaltig verfolgtes steuerpolitisches Ziel des Bundesministeriums der Finanzen gewesen sei. Alle größeren Steueränderungsgesetze der letzten Jahre enthalten deshalb Regelungen für einen Abbau von Steuervergünstigungen und zur Eindämmung von Mißbräuchen. So enthält auch das Standortsicherungsgesetz wiederum eine Reihe von Maßnahmen zur Eindämmung von steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Zu nennen sind die Einschränkung des sog. Dividendenstripping und der Verlustregelung ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen sowie die Begrenzung der Gesellschafter-Fremdfinanzierung. Die Bundesregierung wird diesen Weg fortschreiten, wobei allerdings nicht übersehen werden darf, daß erfahrungsgemäß die Bereitschaft zu Mißbräuchen und Steuerumgehungen mit steigender steuerlicher Belastung von Bürgern und Betrieben steigt. Je stärker der Steuerdruck, desto häufiger kommt es zu Ausweichreaktionen. Auch aus diesem Grunde wird die Bundesregierung bemüht sein, die Steuerbelastung nach der Wiedergewinnung gesamtwirtschaftlichen Wachstums und wachstumsbedingter Steuermehreinnahmen mittelfristig wieder zu mildern.

Das Bundeskabinett hat die Ressorts aufgefordert, die Prüfung zur Aufdeckung weiterer Mißbrauchstatbestände sowie von Maßnahmen zur weiteren Eindämmung fortzusetzen und bereits eingeleitete Maßnahmen rasch umzusetzen. In allen Ministerien werden persönliche Beauftragte auf Staatssekretärebene ernannt, die hierfür verantwortlich sind.

Darüber hinaus hat das Kabinett eine interministerielle Arbeitsgruppe unter Federführung des Bundesministeriums der Finanzen eingesetzt, die alle Bereiche daraufhin überprüfen soll, inwieweit öffentliche Leistungen in nicht mehr vertretbarem Umfang gewährt und genutzt werden. Diese Arbeitsgruppe soll Vorschläge entwickeln, wie öffentliche Leistungen an die geänderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Konsolidierungserfordernisse angepaßt werden können.

Der Bundesminister der Finanzen wird in Zusammenarbeit mit den Ressorts bis Ende 1993 über den Fortgang der Arbeiten berichten.

Das Bundesministerium der Finanzen hat die Entwicklung der Personallage in der Steuerverwaltung der neuen Länder in seinem Bericht über den weiteren Aufbau der Steuerverwaltung vom 30. April 1993 an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages erläutert. Die anliegende Übersicht war Bestandteil des Berichts. Sie macht deutlich, daß der Personalaufbau in den neuen Finanzämtern und Oberfinanzdirektionen sehr dynamisch verläuft. Im Jahr 1992 wurden knapp 3 500 zusätzliche Dienstkräfte eingestellt, dies entspricht einem Zuwachs von 23,6 v. H. Personalbedarf und Haushaltsstellen sind im gleichen Zeitraum wesentlich geringer gewachsen, nämlich um 13,7 bzw. 12,4 v. H. Die Lücke zwischen Stellen-Soll und Ist-Besetzung konnte demnach deutlich verringert werden. Sie beläuft sich bezogen auf den Stichtag 1. Januar 1993 auf knapp 2 300 Stellen, dies sind auf der Basis der am 1. Januar 1992 bewilligten und im Laufe des Jahres 1992 besetzbaren Stellen ca. 11 v. H. Die für 1993 bewilligten zusätzlichen Stellen werden erst im Laufe dieses Jahres zu besetzen sein. Angesichts der Dynamik des Aufbauprozesses sind Differenzen zwischen Stellen-Soll und Ist-Besetzung in dieser Größenordnung nicht außergewöhnlich. Dabei ist u. a. zu berücksichtigen, daß die Unterbringungs- und Ausbildungskapazitäten der Steuerverwaltung begrenzt sind. Nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes sind im übrigen die Länder für die Personalausstattung der Steuerverwaltung verantwortlich. Die Bundesregierung hat darauf keinen Einfluß.

1. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung sowohl aus ihrem Bericht vom 9. Juni 1993 als auch aus der oben erwähnten Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 10. Mai 1993?  
Wann wird sie ihre Vorschläge dem Deutschen Bundestag vorlegen?

Es wird zunächst auf die Vorbemerkungen verwiesen. Das Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumskonzept der Bundesregierung sieht darüber hinaus zahlreiche Maßnahmen vor, die – auf der Ebene der Verwaltung – gemeinsam mit den Ländern erörtert und umgesetzt oder – im Bereich der Gesetzgebung – durch ein Mißbrauchsbekämpfungsgesetz und Steuerbereinigungsgesetz verwirklicht werden sollen.

Im übrigen hat das Bundesministerium der Finanzen mit den obersten Finanzbehörden der neuen Länder vereinbart, Feststellungen und Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zum Aufbau der Steuerverwaltung in den neuen Ländern bzw. der Arbeitsweise der neuen Finanzämter regelmäßig gemeinsam auszuwerten.

2. Was gedenkt die Bundesregierung zu tun, um die Steuerausfälle, die aus hinterzogenen Zinseinkünften entstehen, und die z. B. vom Finanzgericht Baden-Württemberg mit jährlich 15 Mrd. DM beziffert werden, zu verhindern?

Das Finanzgericht Baden-Württemberg hat in seiner Entscheidung vom 5. Juni 1986 den Betrag steuerbarer privater Zinsein-

künfte, die der Besteuerung widerrechtlich entzogen werden, auf etwa 15 Milliarden DM beziffert. Hiermit hat sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 27. Juni 1991 – 2 Bv R 1493/89 – (BStBl 1991 II 654) ausführlich auseinandergesetzt. Aufgrund des Urteils ist auf Vorschlag der Bundesregierung die Neuregelung der Zinsbesteuerung durch das Zinsabschlaggesetz erfolgt.

Mit der Einführung des 30- bzw. 35 %igen Zinsabschlags durch das Zinsabschlaggesetz werden Steuerumgehungen bei privaten Zinseinkünften im Inland maßgeblich eingeschränkt.

Die Bundesregierung setzt sich darüber hinaus auf den Ebenen der EG und der OECD für weitere wirkungsvolle Schritte zur Eindämmung der Steuerverlagerung in das Ausland ein, die nur in einer Harmonisierung der Zinsbesteuerung bestehen können.

Die Bundesregierung hat im übrigen wiederholt betont, daß sie der Bekämpfung der Steuerhinterziehung einen hohen Stellenwert zumißt. Gemeinsam mit den Ländern, denen nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes die Steuerverwaltung obliegt, wird sie die Steuerhinterziehung auch zukünftig bekämpfen.

3. Was gedenkt die Bundesregierung zu tun, um die aus Sicht des Bundesrechnungshofes gegenwärtig noch unzureichenden Maßnahmen zum Aufbau der Betriebsprüfungsstellen so zu verbessern, daß künftig ausgeschlossen werden kann, daß mittelständische Unternehmen nur noch alle 9,5 Jahre, Kleinbetriebe alle 19,3 Jahre und Kleinstbetriebe alle 50 Jahre geprüft werden?

Für den Aufbau leistungsfähiger Betriebsprüfungsstellen in den Finanzämtern der neuen Länder sind in erster Linie diese Länder selbst verantwortlich. Sie werden dabei im Rahmen der Verwaltungshilfe von den alten Ländern und dem Bund tatkräftig unterstützt. In allen neuen Ländern wurden bereits intensive Vorbereitungen für die Aufnahme der Prüfungstätigkeit getroffen. Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder sind sich darin einig, daß sich die Betriebsprüfungsdienste in den neuen Ländern – bei hoher Priorität – möglichst gleichmäßig entwickeln sollen. Diesem Ziel dienen regelmäßige Besprechungen auf Fachebene.

Zur Frage der Betriebsprüfungsturnusse verweist die Bundesregierung auf die Antwort vom 17. Juni 1993 auf die schriftliche Frage Nummer 281 des Abgeordneten Klaus Kirschner für den Monat Mai 1993.

4. Wie groß ist nach Auffassung der Bundesregierung der Anteil der sogenannten Schattenwirtschaft am Bruttosozialprodukt?

Zu Umfang und Struktur der Schattenwirtschaft stehen keine ausreichend fundierten und aussagekräftigen wissenschaftlichen Ergebnisse zur Verfügung. Schattenwirtschaft und Steuerhinterziehung entziehen sich grundsätzlich einer Erfassung und Quantifizierung.

5. Kann die Bundesregierung bestätigen, daß – wie z. B. in einem Artikel in der „Woche“ vom 7. April 1993 nachzulesen war – u. a. die Unternehmen „Daimler-Benz“, „BMW“ und „Hoechst“ 1992 keine Steuern auf Gewinne zahlten?

Die Aussage, bestimmte Unternehmen zahlten keine Steuern auf Gewinne, ist irreführend und in ihrer pauschalen Behauptung unzutreffend.

In welcher Höhe die genannten Unternehmen Steuern vom Einkommen und Ertrag zahlen, ist der Bundesregierung im übrigen nicht bekannt. Es ist deshalb auch nicht bekannt, inwieweit die Gewinne der genannten Unternehmen durch gestiegene Lohnkosten, durch Verluste von Organtöchtern in den neuen Ländern oder durch Anlaufverluste im Zusammenhang mit Investitionsvorhaben beeinflusst würden. Die Durchführung der Besteuerung im Bereich der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer obliegt den Finanzbehörden der Länder. Die erfragten Daten unterliegen im übrigen dem Steuergeheimnis (§ 30 AO).

6. Beabsichtigt die Bundesregierung das Zinsabschlagsgesetz so zu novellieren, daß der von ihr in ihrem Bericht referierte Tatbestand der unterlassenen Angaben zu Zinseinnahmen auf ins Ausland transferiertes Kapitalvermögen künftig ausgeschlossen werden kann?

Der Ermittlung von Zinseinnahmen aus im Ausland angelegtem Kapitalvermögen sind durch die Gebietshoheit Grenzen gesetzt. Gleiches gilt für den Zinsabschlag, der voraussetzt, daß sich die zum Steuerabzug verpflichtete auszahlende Stelle im Inland befindet. Das ist nur bei im Inland belegenen Guthaben oder Depots der Fall.

Dementsprechend läßt sich durch eine Novellierung des Zinsabschlagsgesetzes die Unterlassung von Angaben über Zinseinnahmen aus dem Ausland nicht ausschließen.

7. Ist die von der Bundesregierung in ihrem Bericht enthaltene Formulierung, sie setze sich auf den Ebenen der EG und der OECD für eine Harmonisierung der Zinsbesteuerung ein, so zu interpretieren, daß sich die Bundesregierung inzwischen entschlossen hat, dem Beispiel Dänemarks, Frankreichs, der Niederlande und Spaniens zu folgen und die Besteuerung der Zinseinkünfte durch Kontrollverfahren sicherzustellen?

Wenn nein, wie vereinbart sich der von der Bundesregierung unter Hinweis auf das Bankgeheimnis stets bekundete Verzicht auf Kontrollverfahren mit dem in ihrer Antwort auf die o. g. Kleine Anfrage der Gruppe der PDS/Linke Liste enthaltenen Hinweis darauf, daß Mitgliedstaaten mit Kontrollsystemen im Rahmen der sich ihnen bietenden Möglichkeiten Auskünfte an Mitgliedstaaten erteilen können?

Ist es unzulässig daraus zu schließen, daß die Bundesregierung zwar national das Bankgeheimnis gewahrt wissen will, aber zumindest EG-weit von den Kontrollverfahren anderer Mitgliedstaaten profitieren möchte?

Die Bundesregierung strebt eine Harmonisierung der Zinsbesteuerung auf der Grundlage des Zinsabschlagsgesetzes an. Sie hat ihre Vorstellungen im März 1993 beim Rat der Europäischen

Gemeinschaften durch eine schriftliche Unterrichtung der anderen Mitgliedstaaten eingebracht. Eine gemeinschaftliche Lösung sollte sich danach an folgenden Grunddaten orientieren:

- Einführung eines einheitlichen Steuerabzugs mit einem Mindestsatz.
- Die Entscheidung darüber, ob der Wohnsitzstaat des Steuerpflichtigen der Abzugssteuer eine abgeltende Wirkung beilegen will, sollte nach dem Subsidiaritätsprinzip diesem Staat überlassen bleiben.
- Der Steuerabzug sollte für höhere Zinseinkünfte gelten, d. h., es sollten ausreichende Freibeträge zur Schonung kleinerer und mittlerer Sparvermögen gewährt werden.
- Der Steuerabzug sollte Personen erfassen, die innerhalb der Gebiete von EG und OECD ansässig sind. Damit würde gewährleistet, daß der Zustrom von Kapital aus Drittstaaten unberührt bleibt.
- Der Schutz des Vertrauensverhältnisses zwischen Kreditinstituten und Kunden (Bankgeheimnis) darf nicht beeinträchtigt werden.
- Der Steuerabzug sollte als „Zahlstellensteuer“ ausgestaltet sein; zur Einbehaltung der Kapitalertragsteuer verpflichtet wäre also nicht der Zinsschuldner, sondern in aller Regel die auszahlende Stelle. Dies würde eine Spaltung der Kapitalmärkte vermeiden.
- Die Anwendung von Kontrollsystemen in einigen Staaten und von Steuerabzugssystemen in anderen Staaten sollte aufeinander abgestimmt werden. Es sollte deshalb vorgesehen werden, daß Staaten mit Kontrollsystemen im Rahmen der sich ihnen bietenden Möglichkeiten Auskünfte an andere Staaten erteilen können. Damit bliebe das Bankgeheimnis in den Staaten, die das Abzugssystem bevorzugen, unangetastet. Außerdem wäre gewährleistet, daß Einkünfte aus Kapitalvermögen in jedem Fall versteuert werden. Erfasst würde also auch die Fallgestaltung, in der ein Steuerpflichtiger mit Wohnsitz in einem Staat, in dem das Abzugssystem gilt, Kapital in einem Staat mit Kontrollmitteilungssystem anlegt.

8. Welche Kontrollsysteme wenden die Finanzverwaltungen in Dänemark, Frankreich, den Niederlanden und Spanien an?

In Dänemark sind die Banken und andere Zinsen zahlende Stellen verpflichtet, die Finanzverwaltung über alle Zinszahlungen an ihre Kunden mit Angabe von Namen, Anschrift und der Finanzkennziffer zu informieren. Unter dieser Finanzkennziffer eines jeden Steuerpflichtigen werden seine Steuerakten und Bankkonten geführt.

Die Banken in Frankreich müssen in regelmäßigen Zeitabständen der Finanzverwaltung über die Eröffnung und Schließung von Kundenkonten und bestimmte Zinszahlungen Meldung unter An-

gabe des Kunden mit Namen, Anschrift und ggf. seiner Steuernummer erstatten.

In den Niederlanden müssen die Banken die Finanzverwaltung über alle Zinszahlungen an ihre Kunden informieren; ihre Informationen müssen unter anderem die Finanzkennziffer des Zinsempfängers enthalten. Die Angabe der Finanzkennziffer ist bei Kontoeröffnung vorgeschrieben.

In Spanien ist bei jeder Finanztransaktion eines Steuerpflichtigen bei einer Bank eine Steuerkarte mit Namen, Anschrift und persönlicher Finanzkennziffer (Número de Identificación Fiscal, NIF) vorzulegen. Die Banken sind verpflichtet, unter Angabe dieser Daten die Finanzverwaltung regelmäßig über alle Kundeneinlagen und Finanztransaktionen zu informieren. In Einzelfällen kann die Finanzverwaltung fällige Steuerschulden im Wege der Selbstabbuchung von den ihr bekannten Kundenkonten abbuchen lassen.

Die Bundesregierung weist im übrigen darauf hin, daß andere Staaten ein – unterschiedlich stark ausgeprägtes – Bankgeheimnis aufweisen:

In der Schweiz und in Österreich ist das Bankgeheimnis auch gegenüber der Finanzverwaltung sehr stark. So ist z. B. in der Schweiz eine Durchbrechung des Bankgeheimnisses gegenüber der Finanzverwaltung nur bei vorsätzlich begangenen Abgaben- oder Steuerbetrug zulässig. In Österreich ist eine Durchbrechung des Bankgeheimnisses nur im Erbfall eines Bankkunden zulässig; es hat dort sogar Verfassungsrang. Auch in Belgien und Luxemburg ist das Bankgeheimnis gegenüber der Finanzverwaltung stark ausgeprägt. Das gleiche gilt grundsätzlich für Großbritannien. Lediglich in Italien gibt es seit jeher verschiedene Anzeigepflichten der Banken an staatliche Behörden.

9. Was spricht aus Sicht der Bundesregierung dagegen, den steuerlichen Subventionsabbau unverzüglich zu beginnen und z. B. die ab 1993 geltende Übernahme der Steuerbilanzwerte in die Vermögensaufstellung für das Betriebsvermögen, die zu Steuerausfällen in Höhe von rund 1,8 Mrd. DM führen wird, abzuschaffen?

Zur Frage eines unverzüglichen Beginns des steuerlichen Subventionsabbaus wird auf die Vorbemerkungen verwiesen.

Im übrigen sieht die Bundesregierung in der Bewertung des Betriebsvermögens nach ertragsteuerlichen Grundsätzen (Übernahme der Steuerbilanzwerte) für Zwecke der Einheitsbewertung des Betriebsvermögens eine Maßnahme zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und eine wesentliche Vereinfachung, aber keine Subvention. Es ist nicht beabsichtigt, die Maßnahme, die im übrigen durch Abbau steuerlicher Vergünstigungen gegenfinanziert ist, wieder rückgängig zu machen.

10. Kann die Bundesregierung bestätigen, daß auch der mit dem „Steueränderungsgesetz 1992“ eingeführte Bewertungsabschlag beim Betriebsvermögen jährlich zu Steuerausfällen in Höhe von mindestens 1,4 Mrd. DM führt?

Mit dem Steueränderungsgesetz 1992 ist kein Bewertungsabschlag beim Betriebsvermögen eingeführt worden.