

Antwort
der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Barbara Höll und der Gruppe
der PDS/Linke Liste**
— Drucksache 12/5691 —

**Steuerprüfung im Lichte eines Berichts der Arbeitsgruppe der Steuerverwaltung
des Bundes und der Länder**

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft hat den Vorwurf erhoben, Direktiven einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die sich mit Organisationsgrundsätzen der Steuerverwaltung befaßt, seien eine direkte Aufforderung zur Steuerhinterziehung. Das Bundesministerium der Finanzen hat durch seinen Staatssekretär Dr. Franz-Christoph Zeitler erklären lassen, diese Vorwürfe seien „falsch und (...) unverständlich“ (BMF-Pressemitteilung, Nr. 108/93).

Zusammen mit dieser Pressemitteilung hat das Bundesministerium der Finanzen am 7. September 1993 die Ausgabe 57/93 der BMF-Finanznachrichten verteilen lassen, die auch eine Erklärung des Bundesministeriums der Finanzen zum Ergebnis der steuerlichen Betriebsprüfung 1992 enthält. Darin wird u. a. mitgeteilt, daß „die aufgrund von Feststellungen der Betriebsprüfergebnisse geänderten Steuerbescheide im Jahr 1991 zu Mehrsteuern von insgesamt über 14 Mrd. DM geführt“ hätten. 80 v. H. dieser „Mehrergebnisse“ stammen nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen aus Prüfungen bei Großbetrieben. Ferner wird berichtet, daß die Zahl der abgeschlossenen Prüfungsfälle gegenüber 1991 „deutlich abgenommen“ hätte. Einer Übersicht ist zu entnehmen, daß zwischen 1989 und 1992 sowohl die Zahl der vorhandenen Prüferinnen und Prüfer als auch die der durchschnittlich eingesetzten Prüferinnen und Prüfer abgenommen hat.

Vorbemerkung

Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder haben eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Vorschläge zur Überarbeitung der „Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens – GNOFÄ“ vom 4. März 1981 (Bundessteuerblatt I S. 270) erarbeiten soll. Die Überlegungen der Arbeitsgruppe sind noch nicht abgeschlossen.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 8. Oktober 1993 übermittelt.

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

Eine Erörterung in den zuständigen Fachgremien steht demzufolge noch aus. Die Bundesregierung macht ausdrücklich darauf aufmerksam, daß bisher lediglich Zwischenergebnisse vorliegen, die eine abschließende Bewertung nicht zulassen. Zur Vermeidung von Mißverständnissen ist aber festzuhalten, daß kein Widerspruch zwischen den beabsichtigten Neuregelungen und der Mißbrauchsbekämpfung besteht, sondern im Gegenteil das vorhandene Personal in den Finanzämtern effizienter eingesetzt werden soll.

1. Trifft die Behauptung der Deutschen Steuer-Gewerkschaft zu, daß in einem internen Konzept der Organisationsreferenten der Bundesländer die Formulierung enthalten ist, bei der Bearbeitung der Steuerfälle müsse „der für die Arbeitserledigung insgesamt zur Verfügung stehende Zeitrahmen eingehalten werden“?

Die Arbeitsgruppe „GNOFÄ“ hatte eine entsprechende Formulierung erwogen. Im Anschluß an ein Gespräch mit der Bundesleitung der Deutschen Steuergewerkschaft am 1. Juli 1993 hat sie davon wieder Abstand genommen.

2. Trifft es ferner zu, daß in diesem Konzept auch geraten wird, Steuerfälle „überschlägig“ zu bearbeiten?

Nach den bisherigen Vorstellungen der Arbeitsgruppe sollen Steuerfälle, die nicht nach bestimmten Kriterien im Rahmen des oben erwähnten Verfahrens für eine gründliche Überprüfung vorgesehen sind, im Veranlagungs-Innendienst der Finanzämter überschlägig bearbeitet werden. Die geltenden GNOFÄ lassen bereits eine überschlägige Bearbeitung eines Teils der Steuerfälle zu. Die Anzahl der intensiv zu bearbeitenden Steuerfälle, die Kriterien für ihre Auswahl und die Gestaltung des Auswahlverfahrens stehen im Mittelpunkt der beabsichtigten Neuregelungen. Auch im Rahmen einer überschlägigen Bearbeitung können selbstverständlich nur schlüssige und glaubhafte Angaben der Steuerbürger zugrunde gelegt werden, insbesondere muß Kontrollmaterial in jedem Fall ausgewertet werden. Maschinelle Prüfhinweise und variable Prüffelder, die unter dem Gesichtspunkt der Mißbrauchsbekämpfung festgelegt werden, sind gleichfalls zu berücksichtigen.

3. Kann die Bundesregierung sowohl bestätigen, daß der Vorsitzende der „Arbeitsgruppe GNOFÄ“ dem Bundesministerium der Finanzen angehört als auch, daß er bei einer Besprechung dieser Arbeitsgruppe mit der Bundesleitung der Deutschen Steuer-Gewerkschaft am 1. Juli 1993 in Dresden ausgeführt hat, die Finanzverwaltungen hätten mit dem vorhandenen Personal immer mehr Aufgaben zu erledigen, und die wachsende Steuerkomplizierung, die Normenflut und die wachsenden Fallzahlen seien mit dem herkömmlichen Instrumentarium der Besteuerungspraxis nicht mehr zu bewältigen?

Wenn ja, wie beurteilt die Bundesregierung diese Aussage?

Der Leiter der Arbeitsgruppe ist Angehöriger des Bundesministeriums der Finanzen. Er hat bei dem erwähnten Gespräch, das ausdrücklich als informeller Gedanken- und Meinungsaustausch in der Arbeitsgruppe bezeichnet wurde, u. a. ausgeführt: Angesichts der angespannten Arbeitssituation in den Finanzämtern stehe die Festlegung von Prioritäten im Vordergrund, die sich an erfüllbaren Qualitätsansprüchen orientieren müßten. Die Anforderungen der bisherigen GNOFÄ seien nicht mehr erfüllbar. Die Praxis sei eigene Wege gegangen. Zunächst müsse deshalb angestrebt werden, Verwaltungspraxis und Erläufung wieder in Einklang zu bringen.

Nach den Vorstellungen der Arbeitsgruppe solle sich der Personaleinsatz im Innendienst der Finanzämter dabei konsequenter als nach der bisherigen Praxis bzw. Regelungen in den GNOFÄ an Ertrags- und Risikogesichtspunkten orientieren.

Im übrigen lehnt es die Bundesregierung grundsätzlich ab, zu Äußerungen, die in einer auf Fachebene eingerichteten Arbeitsgruppe gemacht werden, Stellung zu nehmen.

4. Welche Schlussfolgerung zieht die Bundesregierung aus der von ihr gemachten Feststellung, daß das Gesamtergebnis der Betriebsprüfung 1992 gegenüber dem Vorjahr um 28 v. H. gewachsen ist und „einen neuen Höchststand erreicht“ hat?

Das Bundesministerium der Finanzen sammelt und veröffentlicht die jährlichen Meldungen der Länder über die Ergebnisse der steuerlichen Betriebsprüfung.

Vergleiche mit den Vorjahren zeigen lediglich eine unbewertete Differenz auf. Im Berichtsjahr 1992 haben drei von 16 Oberfinanzdirektionen ein gegenüber dem Vorjahr um ca. drei Mrd. erhöhtes Mehrergebnis gemeldet. Dies ist nur mit dem Einfluß von Sonderfaktoren erklärbar. Die berichteten Mehrergebnisse hängen zum größten Teil mit Prüfungshandlungen der Vorjahre zusammen. Die aufgezeigte „Entwicklung“ ist deshalb häufig von Zufällen abhängig.

5. Worauf führt die Bundesregierung die anhaltende Verschlechterung des Prüfungsturnus zurück?

Die Verschlechterung des Prüfungsturnuses – als Quotient von Betriebszahl und Zahl der Prüfungen lediglich eine rechnerische Größe –, hat sich zum wesentlichen Teil deshalb ergeben, weil sich die Gesamtzahl der Betriebe, die nur alle drei Jahre ermittelt wird, zum 1. Januar 1992 deutlich erhöht hat. Ein weiterer Grund dürfte die in den neuen Bundesländern zu leistende Aufbauhilfe durch Betriebsprüfer aus den alten Ländern sein.

6. Ist es unzulässig, aus den Feststellungen der Bundesregierung zu folgern, eine Verringerung des Prüfungsturnus würde sich in einer weiteren Zunahme der Mehrsteuern niederschlagen?

Ein verkürzter Prüfungsturnus dürfte grundsätzlich zu einer Erhöhung des Mehrergebnisses führen. Bei der Höhe zu erwartender Mehrsteuern ist allerdings zu berücksichtigen:

- Die Mehrergebnisse entfallen zu 75 % bis 80 % auf Großbetriebe, die ohnehin lückenlos geprüft wurden (Anschlußprüfung); vgl. auch Antwort zu Frage 7.
- Bei der Prüfung von Mittel- und Kleinbetrieben muß bedacht werden, daß in diesem Bereich eine hohe Anzahl Bedarfsprüfungen durchgeführt werden. Bedarfsprüfungen sind Prüfungen, bei denen ein besonderer Anlaß besteht (z. B. Betriebsaufgabe, Entnahme eines wertvollen Betriebsgrundstücks etc.). Bei diesen Prüfungen fallen erfahrungsgemäß höhere Steuernachforderungen an als bei Betrieben, die ohne besonderen Anlaß geprüft werden. Anschlußprüfungen bei Mittel- und Kleinbetrieben dürften nicht ähnlich effizient sein wie bei Großbetrieben.

In Zusammenarbeit mit den Ländern wird angestrebt, den Prüfungsdienst so auszugestalten, daß eine möglichst gleichmäßige und zugleich optimale Prüfungsdichte erreicht wird.

7. Wie gedenkt die Bundesregierung auf die Tatsache zu reagieren, daß trotz abnehmender Zahl der vorhandenen und eingesetzten Prüferinnen und Prüfer in 1992, wie in den Jahren zuvor, über 80 v. H. der Mehrsteuern auf Prüfungen bei Großbetrieben zurückzuführen waren?

Der überwiegende Teil der Mehrergebnisse entstammt seit jeher Außenprüfungen bei Großbetrieben. Dieser hohe Anteil hat seine Ursachen in der lückenlosen Überprüfung dieser Betriebe und der Tatsache, daß Berichtigungen von Besteuerungsgrundlagen in dieser Betriebsgrößenklasse häufig erhebliche Auswirkungen haben.

8. Worauf führt die Bundesregierung die überproportionale Zunahme der Nachforderungen bei der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer zwischen 1991 und 1992 zurück?

Aus den statistischen Daten, die dem Bund zur Verfügung stehen, ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen sich eine überproportionale Zunahme von Steuernachforderungen ergeben kann. Im übrigen siehe Antwort zu Frage 4.

9. Welche Rechnungshöfe haben den Anteil der Steuerverlagerungen am jeweiligen Mehrergebnis mit welchem Ergebnis untersucht?

Der Bayerische Oberste Rechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen im Jahr 1985 über die Ergebnisse detaillierter Untersuchungen zur Frage unterrichtet, wie hoch der Anteil der echten Mehrergebnisse und wie hoch der Anteil der sog. „Verlagerungen“ ist.

Danach liegt der Anteil „echter“ Mehrsteuern bei

Großbetrieben	bei 58,5 v. H.	(45,2 bis 68,9)
Mittelbetrieben	bei 72,4 v. H.	(54,7 bis 82,6)
Kleinbetrieben	bei 84,7 v. H.	(71,5 bis 94,9)

Bei einer Verkürzung des Prüfungsturnuses bei Mittel- und Kleinbetrieben muß somit in Rechnung gestellt werden, daß der Anteil der Verlagerungen anstelle echter Mehrsteuern zunimmt.

Durch diese Untersuchung, die auch vom Bundesrechnungshof in seinem Bericht über den Stand der steuerlichen Betriebsprüfung (Drucksache 10/2223) übernommen worden ist, sind frühere Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein im Grundsatz bestätigt worden. Einzeldaten hierüber liegen allerdings nicht vor, weil die Berichte der Landesrechnungshöfe dem Bundesministerium der Finanzen nicht regelmäßig zugehen.

10. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung des „Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung“, daß eine Verbesserung der steuerlichen Erfassungsquote um nur einen Prozentpunkt zusätzliche Steuereinnahmen von 2,5 Mrd. DM erbringen würde?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) nicht. Der vom DIW durchgeführte Vergleich der Ergebnisse der Steuerstatistiken mit den Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung läßt aus methodischen Gründen keinen Schluß auf die steuerliche Erfassung der Einkommen zu. Die Hochrechnung eines hypothetischen Sachverhalts läßt sich weder bestätigen noch widerlegen.

11. Welche Mehr- und/oder Mindereinnahmen konnten in den Jahren 1989 bis 1992 aufgrund der Lohnsteueraußenprüfung, der Umsatzsteuersonderprüfung, der Kapitalverkehrsteuerprüfung und der Steuerfahndung erzielt werden?

Die Mehrsteuern für die o. g. Prüfungsdienste haben betragen:
[Soweit nicht gesondert gekennzeichnet (*), nur alte Länder]

	1989	1990	1991	1992
Lohnsteuer	729 744 308	763 979 292	742 333 237	(liegen noch nicht vor)
Umsatzsteuer	1 161 000 000	1 187 000 000	1 825 000 000	2 027 000 000*
davon				
Erstprüfung	63 000 000	90 000 000	126 000 000	175 000 000*
Steuerfahndung	1 019 104 185	959 275 926	1 114 989 809*	1 471 220 023*
Kapitalverkehrsteuern	158 000 000	169 900 000	140 700 000	125 800 000

Umsatzsteuer-Sonderprüfungen werden als Erst- oder Bedarfsprüfungen durchgeführt.

Erstprüfungen erfolgen bei allen Unternehmen, die bestimmte Steuervergünstigungen erstmals in Anspruch nehmen.

Bedarfsprüfungen sind innerhalb angemessener Zeit bei bestimmten Fallgestaltungen (z. B. bei Neugründungen mit Vorsteuerüberschüssen oder verhältnismäßig hohen Vorsteuern) durchzuführen.

12. Wie hoch war in den Jahren 1989 bis 1992 das unter Berücksichtigung eines landesweiten Vergleichs und struktureller Unterschiede erzielte anteilige statistische Mehrergebnis je Prüfer/Prüferin?

Mehrergebnis je vorhandenem Prüfer/vorhandener Prüferin
(gewerblich, Land- und Forstwirtschaft)

1989	1990	1991	1992
954 000 DM	1 047 000 DM	1 040 000 DM	1 298 000 DM

Die obersten Finanzbehörden der Länder haben es stets abgelehnt, daß der Bund landesspezifische Daten veröffentlicht. Im Interesse einer einvernehmlichen Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen von Bund und Ländern hält die Bundesregierung es für geboten, lediglich die o. g. Durchschnittszahlen bekanntzugeben. Diese Durchschnittszahlen lassen nicht den Schluß zu, daß jeder Betriebsprüfer Mehrergebnisse in dieser Größenordnung erreicht. Großbetriebsprüfer erzielen in der Regel erheblich höhere, Klein- und Kleinstbetriebsprüfer erheblich geringere Mehrergebnisse.

