

Antrag

der Abgeordneten Dr. Herbert Schui, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, Ulla Lötzer, Kornelia Möller, Dr. Axel Troost, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

Bundesverantwortung für den Steuervollzug wahrnehmen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der verfassungsmäßige Gleichheitsgrundsatz wird anhaltend durch ungleichmäßigen Steuervollzug erheblich verletzt. Während das Lohneinkommen durch den Quellenabzug nahezu vollständig erfasst wird, können insbesondere Steuern auf Gewinn- und Vermögenseinkommen in großem Umfang hinterzogen werden.

Die Letztverantwortung für den Gesetzesvollzug trägt die Bundesregierung. Dass die Bundesländer im Auftrag des Bundes im Rahmen der Auftragsverwaltung die Steuern einziehen, ändert hieran nichts. Zudem stehen Bundesregierung und Bundesrat bei erheblichen Gleichheitsverstößen unter Verständigungszwang, um diese Verstöße zu beseitigen.

Das Bundesfinanzministerium sieht die Gefahr, dass die Bundesländer „in Versuchung geraten, die Intensität der Steuererhebung an zweifelhaften standortpolitischen Interessen auszurichten“. Das Ministerium erwähnt in diesem Zusammenhang, dass wichtige Sonderprüfungen in vielen Bundesländern „heruntergefahren“ worden seien (Stellungnahme vom 11. Mai 2004). Trifft dies zu, dann brechen die Bundesländer vorsätzlich den Gleichheitsgrundsatz der Verfassung.

Das Problem ist allgemein bekannt und seit Jahren Gegenstand von Untersuchungen der Rechnungshöfe, Ministerien und externer Gutachter. Es wird auch in der Debatte über die Föderalismusreform weitgehend anerkannt. Die Schaffung einer zentralen Steuerverwaltung wäre ein wichtiger Schritt zu einem gleichmäßigen Steuervollzug. Dieses Projekt rechtfertigt es jedoch nicht, dass die Bundesregierung ihre Möglichkeiten nicht ausgeschöpft hat oder ausschöpft, um die Länder zu einem Steuervollzug zu bewegen, der dem Gleichheitsgrundsatz gerecht wird. Soweit die Mehrheit der Länder weiter unnachgiebig bleibt, muss die Bundesregierung bei den Verhandlungen zur Steuerverwaltung in der Föderalismuskommission II uneingeschränkt klar machen, dass sie im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen ihre Letztverantwortung wahrnehmen wird.

Dabei muss deutlich gemacht werden, dass der Bund eigenständig handeln kann, um den Steuervollzug zu verbessern. Er verfügt über das konkrete Weisungsrecht. Er kann ein Land anweisen, nur speziell ausgebildete Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit einem bestimmten Verfahren zu befassen. Bei unzureichender Prüfhäufigkeit und -intensität durch die Bundesländer ist er zum Einschreiten verpflichtet. Der Bund kann spätestens seit der Föderalismusreform I einheit-

liche Verwaltungsgrundsätze, gemeinsame Vollzugsziele und Regelungen zur Zusammenarbeit der Bundes- und Landesfinanzbehörden bestimmen und allgemeine fachliche Anweisungen erteilen, die bindend sind, solange die Mehrheit der Länder nicht widerspricht. Sollten einzelne Länder hiergegen verstoßen, muss die Bundesregierung bereit sein, ihre Zuständigkeit vom Bundesverfassungsgericht klären zu lassen – ähnlich wie dies im Kompetenzstreit beim Atomrecht der Fall war. Dies erfordert die Bereitschaft, von der pauschalen Konsensorientierung zum Konflikt mit den Bundesländern überzugehen. Dies ist bei einem anhaltenden Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz auch angemessen.

Völlig unzureichend ist dagegen, wenn sich Bund und Länder bis zum Ende der Legislaturperiode nur in weiteren Bestandsaufnahmen und Problembewertungen ergehen und mit offenem Ergebnis eine Bundessteuerverwaltung debattieren.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. gleichlaufend zu den Verhandlungen in der Föderalismuskommission II bis Ende 2008 einen Katalog an Verwaltungsvorschriften und Maßnahmen zu erstellen, mit denen die Gleichheit des Steuervollzugs sichergestellt werden kann. Dabei ist den Schwächen des gegenwärtigen Steuervollzugs, auf die der Bundesrechnungshof aufmerksam gemacht hat, wirksam zu begegnen: personelle Unterbesetzung, unzureichende Möglichkeiten der laufenden Qualifizierung und ungelöste Fragen bei der Organisation und beim Haushalt der Behörden;
2. schon jetzt ihre Möglichkeiten auszuschöpfen, die Bundesländer zu einem konsequenteren Steuervollzug zu veranlassen;
3. dafür zu sorgen, dass das Bundeszentralamt für Steuern von seinem Recht umfassend Gebrauch macht, Außenprüfungen in bestimmten Betrieben zu verlangen und Regelungen zu Durchführung und Inhalten der Außenprüfung festzulegen;
4. parallel zu den Verhandlungen zur Steuerverwaltung in der Föderalismuskommission II die Möglichkeiten zu sondieren, auf gerichtlichem Wege ihr Weisungsrecht gegenüber den Ländern geltend zu machen und die Länder zu einem konsequenten Steuervollzug zu verpflichten. Dadurch stärkt die Bundesregierung auch ihre Position in den Verhandlungen der Föderalismuskommission.

Berlin, den 3. Juni 2008

Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion

Begründung

Nach Schätzungen der Deutschen Steuergewerkschaft betragen die Steuerausfälle durch Steuerhinterziehung rund 30 Mrd. Euro jährlich. Dies übersteigt die Mehreinnahmen aus der Mehrwertsteuererhöhung deutlich.

Steuerprüfungen können sehr wirksam sein. 2006 entfielen auf einen Betriebsprüfer durchschnittlich etwa 1,3 Mio. Euro Mehrsteuern. Die abschreckende Wirkung von Betriebsprüfungen ist dabei noch nicht mitgerechnet.

Seit Jahren werden erhebliche Defizite im Steuervollzug der Bundesländer vom Bundesrechnungshof (zuletzt in den Bemerkungen 2007) und von der Bundesregierung selbst festgestellt und kritisiert. Für die Bundesregierung ist nach eigenen Angaben „die Gefahr einer zweifelhaften Standortpolitik – z. B. über die Prüfungsfrequenz – nicht von der Hand zu weisen“ (Bundestagsdrucksache 16/4302). Laut „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 8. Dezember 2007 haben Bundesländer ausdrücklich damit um Unternehmen geworben, dass sie auf intensive Steuerprüfungen verzichten.

In seinem Gutachten zur „Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen zwischen Bund und Ländern“ dokumentiert der Bundesrechnungshof Fälle, in denen die Landessteuerverwaltungen zu laxem Steuervollzug angewiesen wurden. Verlangt wurde ein „maßvolle[r] Gesetzesvollzug“, mit „weitgehende[m] Verzicht auf Belege und unnötige Kontrollen“. Die Prüfungsquoten und die Fallzahlen je Bearbeiter sind von Bundesland zu Bundesland sehr verschieden. Einzelne Finanzämter geben „Durchwinktage“ vor, ein Finanzamt wollte gar keine Prüfungen von Einkunftsmillionären mehr durchführen, so der Bundesrechnungshof.

Der Bundesrechnungshof bemängelte in einem Gutachten über „Probleme beim Vollzug der Steuergesetze“ zum wiederholten Male, „dass insbesondere unter dem Druck zeitgerechter Mengenbewältigung die Steuern unvollständig und ungleich festgesetzt werden“. Er ist der Auffassung, „dass der gesetzmäßige und gleichmäßige Vollzug der Steuergesetze nicht mehr gewährleistet ist.“

Zur Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen hieß es bereits 1996 in den Bemerkungen des Bundesrechnungshofs: „In diesem Rahmen muss es dafür sorgen, dass sämtliche Steuerquellen – also nicht nur die Einkünfte aus unselbständiger Arbeit – vollständig und gleichmäßig ausgeschöpft werden. Aufbau und Einrichtung der Betriebsprüfung – als das wesentliche Instrument zur zutreffenden Feststellung der Gewinne der Gewerbetreibenden und der selbständig Tätigen – obliegt zwar nach der bundesstaatlichen Arbeitsteilung den Bundesländern. Das Bundesministerium ist aber zumindest mitverantwortlich für eine bundesweit hinreichend wirksame Betriebsprüfung. Dieser Mitverantwortung muss es durch nachdrückliche Ausübung seiner Rechts- und Fachaufsicht gerecht werden.“

Im Gutachten von Professor Wolfgang Löwer zu Verfassungsrechtsfragen der Steuerauftragsverwaltung von 2000 heißt es zur Absicht des Verfassungsgebers der Finanzverfassungsreform 1969: „Betont wurde auch, dass das Weisungsrecht die parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung begründe, weil die Bundesauftragsverwaltung die Letztverantwortung für den Gesetzesvollzug der Bundesregierung zuweise.“ An anderer Stelle schreibt der Gutachter: „Angesichts des Verfassungsgrundsatzes rechtlicher und tatsächlicher Besteuerungsgleichheit besteht die Verfassungsrechtspflicht für den Bundesverwaltungsvorschriftengeber im Falle divergenter, zu Gleichheitsverstößen von einigem Gewicht führender Vollzugspraktiken auf einheitlichen Gesetzesvollzug hinwirken zu müssen. Das bedeutet im Ergebnis, dass Bundesregierung und Bundesrat in solchen Fällen unter Verständigungszwang stehen, sich auf einen gleichheitssichernden Inhalt der Verwaltungsvorschriften einigen zu müssen.“

Bundesregierung und Bundesrat sind diesem Verständigungszwang nicht gerecht geworden.

Auch eine Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 10. August 2007 beschäftigt sich mit der Bundesaufsicht über die Steuerverwaltung. Dort heißt es: „Wenn die Länder die einheitliche Ausführung der Gesetze nicht gewährleisten, ergibt sich aus Artikel 3 Abs. 1 GG die Verpflichtung des Bundesgesetzgebers zum Tätigwerden.“ Die Tatsache, dass die Länder „nur“ im Auftrag des Bundes tätig werden, gebe dem Bundesministerium der Finanzen jedenfalls im konkreten Fall ein inhaltlich sehr weitgehendes Weisungsrecht, das sich nicht nur auf verfahrensabschließende Entscheidungen beziehe, sondern auch auf das entscheidungsvorbereitende Verwaltungshandeln. Bezüglich der Mitarbeiterqualifizierung hält der wissenschaftliche Dienst konkrete Weisungen an ein Land für denkbar, nur speziell ausgebildete Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit einem bestimmten Verfahren zu befassen. Schließlich heißt es in der Ausarbeitung: „Die Prüfhäufigkeit und -intensität ist hingegen ein Bereich, in dem die Bundesregierung nach wohl herrschender Meinung sogar zum Einschreiten verpflichtet sein kann, wenn die Länder die Steuergesetze uneinheitlich und gleichheitswidrig vollziehen.“

Es ist keineswegs so, dass nur die Bundesländer den Steuervollzug systematisch vernachlässigen würden, während der Bund mit allen seinen Möglichkeiten für eine Stärkung der Steuerverwaltung eintritt. Auf die Forderung der Deutschen Steuergewerkschaft nach 10 000 zusätzlichen Stellen bei den Finanzämtern jedenfalls reagierte der Bundesminister der Finanzen, Peer Steinbrück, äußerst zurückhaltend. Auch der Abschlussbericht zur Quantifizierung möglicher Effizienzgewinne in der Steuerverwaltung von Kienbaum Management Consultants GmbH und Prof. Dr. jur. Roman Seer zeigt auf, dass der Bund sich in der Frage der Steuerverwaltung bisher freiwillig auf einen konsensualen Stil im Umgang mit den Ländern beschränkt hat, obwohl im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung auch konfrontativere Abstimmungsformen möglich sind, wie der Fall der Atomaufsicht zeigt: „[D]ie Gegenpole von Steuerverwaltung und Atomaufsicht [markieren] die Endpunkte von kooperativer und konfrontativer Konfliktbewältigung“ (S. 37). Zum Verhältnis von Bund und Ländern in der Steuerverwaltung heißt es im Bericht: „Alle Beteiligten sind darauf bedacht, das sich im Laufe der Jahre verfestigte Vertrauensverhältnis nicht zu stören. Der Bund hat seinen Standpunkt zum Weisungsrecht nie aktuell werden lassen“ (S. 35).

Die Bundesregierung wird ihrer Verantwortung für einen gleichmäßigen Steuervollzug nicht gerecht. Sie hat nicht die Absicht, innerhalb der laufenden Legislaturperiode einheitliche Verwaltungsgrundsätze, gemeinsame Vollzugsziele oder Regelungen zur Zusammenarbeit der Bundes- und Landesfinanzbehörden zu bestimmen beziehungsweise allgemeine fachliche Anweisungen zu erteilen. Dies geht aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. hervor (Bundestagsdrucksache 16/4302). Stattdessen sollen eine „umfassende Bestandsaufnahme“ mehrerer Themen vorgenommen und die Ergebnisse anschließend „umfassend bewertet und eine abgestimmte Strategie entwickelt werden“. Diese Maßnahmen sind völlig unzureichend, die Einhaltung des Gleichheitsgrundsatzes mit der gebotenen Dringlichkeit herbeizuführen, so dass der Beschluss des Bundestages erforderlich wurde.