

# Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum  
Diskussionsentwurf des Bundesministeriums der Finanzen  
„Modernisierung des Besteuerungsverfahrens“

## Stellungnahme

03.02.2015

Rn. 1 bis 8 – Grundsätzliche Bemerkungen

Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand

Es ist notwendig, das Besteuerungsverfahren zum Nutzen aller Verfahrensteilnehmer zu modernisieren, d. h. an die sich ändernden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen. Als drei wesentliche Handlungsfelder werden dabei

Abteilung Öffentlicher Dienst und  
Beamtenpolitik

- eine stärkere Serviceorientierung der Steuerverwaltung für die Steuerpflichtigen,
- eine stärkere Unterstützung von Arbeitsabläufen durch die IT und
- strukturelle Verfahrensanpassungen mit dem Ziel einer nachhaltig wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung der Steuerverwaltung unter den im Diskussionsentwurf genannten verfassungsrechtlichen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen

Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und  
Steuerpolitik

Telefon: 030 / 240 60-450  
Telefax: 030 / 240 60-266

genannt.

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

Der Diskussionsentwurf enthält an keiner Stelle einen Hinweis auf die Personalausstattung der Steuerverwaltungen der Länder. Es ist ein Trugschluss anzunehmen, eine stärkere Serviceorientierung der Steuerverwaltung könne nur durch stärkere IT-Unterstützung und strukturelle Verfahrensanpassungen mit gleich bleibender oder sinkender Personalausstattung erreicht werden. Die Arbeitsgruppe „Personalbemessung“ der Steuerverwaltungen der Länder erstellt permanent aktualisierte bundeseinheitliche Grundlagen für die Berechnung des Personalbedarfs. Alle Steuerverwaltungen der Bundesländer bleiben jeweils mit ihrer Personalausstattung erheblich unter den Ergebnissen der Personalbedarfsberechnung. Das Gesetzesgebot der Gleichmäßigkeit der Besteuerung (§ 85 AO) wird daher schon lange nicht mehr eingehalten. Die bisherigen politischen Bekundungen zur Vereinfachung der Steuergesetze und der Verfahrensabläufe sind regelmäßig durch kompliziertere Gesetzesvorschriften konterkariert worden.



Aus politischen Gründen wird das Dogma der personellen Unterausstattung derzeit nicht in Frage gestellt. Der Öffentlichkeit soll vermittelt werden, dass technische und organisatorische Maßnahmen, wie z. B. das Risikomanagement, die Arbeit von Beschäftigten der Steuerverwaltung automatisch ersetzen könnten. Der damit verbundene Mangel an Arbeitsqualität und an Einhaltung der materiellen steuerlichen Vorschriften wird in Kauf genommen.

Die richtige Feststellung in Rn. 7, dass gerade die verfassungsrechtlich verankerten Verschuldungsgrenzen erfordern, dass die bestehenden Steueransprüche dauerhaft effektiv und effizient zu sichern sind, wirkt angesichts der jahrelangen und weiter andauernden personellen Unterausstattung der Steuerverwaltungen der Länder wie Hohn.

Bund und Länder haben in der Vergangenheit zu wenig getan, um dieses Ziel zu erreichen und die Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu sichern. Der Bund muss in den Zielvereinbarungen mit den Ländern nach § 21a FVG eine Personalausstattung nach den Ergebnissen der Personalbedarfsberechnung in voller Höhe sicherstellen.

Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen bemerken wir im Einzelnen:

Zu Rn. 58 f.

Die Bereitstellung der Steuerformulare spätestens zum Ablauf des jeweiligen Veranlagungszeitraums ist dringend notwendig und nicht nur wünschenswert.

Zu Rn. 62 ff.

Das IT-gestützte Risikomanagement dient vorrangig der Wahrung des Scheins einer den Vorschriften der Steuergesetze entsprechenden Steuerfestsetzung und einer Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Der Bundesrechnungshof hat bereits in seinem Bericht vom 17. Januar 2012 festgestellt, welche Mängel das Risikomanagement beim Vollzug der Steuergesetze im Arbeitnehmerbereich hat. Diese Mängel würden sich im Bereich der Unternehmensbesteuerung verstärkt auswirken. Beim Einsatz des Risikomanagements müssen die Hinweise des Bundesrechnungshofs beachtet werden.

Zu Rn. 65

Die vorgeschlagene Änderung des § 88 AO enthält auch den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung. Dabei muss abgewogen werden zwischen Ressourceneinsatz und steuerlichem Ergebnis der Prüfung. Die bisherige politische Praxis hat gezeigt, dass der Begriff der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung ausschließlich als Verminderung der Personalzahl verstanden wird. Im Interesse der Gesetzesanwendung muss es einem oder einer Beschäftigten der Steuerverwaltung jederzeit möglich sein, eine personelle Prüfung von steuerlichen Sachverhalten des Zuständigkeitsbereichs vorzunehmen. Die reine reaktive Bearbeitung auf Grund von Hinweisen des Risikomanagements ist abzulehnen. Das Risikomanagement darf nicht zur Entmündigung der Bearbeiter/innen und nicht zur höheren Arbeitsverdichtung führen. Eventuell frei werdende Kapazitäten sind zu einer Verbesserung des Steuervollzugs zu nutzen.



Zu Rn. 69 und 70

Die vorgeschlagenen Änderungen der §§ 89 und 121 AO, die den Verzicht auf die Erläuterungen von Abweichungen gegenüber den Steuerpflichtigen bei vollmaschineller Bearbeitung bedeuten, sind abzulehnen. Das Recht der Steuerpflichtigen auf eine Begründung der Abweichung von ihren Anträgen darf nicht eingeschränkt werden. Es kann nicht hingenommen werden, dass das Bestreben der Verwaltung nach vollautomatischer Bearbeitung das Recht des Bürgers auf Formulierung und Berücksichtigung von Texten außerhalb der Verkennzifferung und auf Mitteilung von Änderungen negiert. Das Risiko, eine Änderung nicht zu erkennen, wird insbesondere auf den nicht beratenen Steuerpflichtigen verlagert. Das hat mit Bürgerfreundlichkeit wenig zu tun. Die neue Änderungsvorschrift des § 172a AO kann das nur bedingt ausgleichen.

Zu Rn. 81 ff.

Die Neufassung des § 88 Abs. 2 AO setzt den Untersuchungsgrundsatz und das in § 85 AO festgelegte Legalitätsprinzip zum Teil außer Kraft. Die Regelung ist daher abzulehnen. Schon die in den Rn. 81 und 82 verwendeten Formulierungen machen die Winkelzüge deutlich, mit denen eine Bearbeitung mit eingeschränkter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften begründet werden soll. Die gesetzmäßige Bearbeitung der Steuerfälle würde nämlich eine höhere Personalausstattung erfordern, und das soll auch um den Preis der mangelnden Gesetzesanwendung vermieden werden.

Zu Rn. 87

Es ist eine massive Einschränkung der gesetzlich gebotenen Aufklärungspflicht, wenn über bundesweite Erlasse festgelegt wird, wie hoch der „zweckmäßige“ oder „wirtschaftliche“ Zeitaufwand für die Bearbeitung bestimmter Fallgruppen ist. Nachdem jeder Steuerfall anders liegt, muss bei den ausgesteuerten und somit risikobehafteten Fällen auch tatsächlich eine Prüfung ohne Zeitvorgaben erfolgen. Eine Vorgabe der Fallerledigung im Hinblick auf die Zweckmäßigkeit ist nicht verfassungskonform und dient nur einem weiteren Personalabbau.

Zu Rn. 88

Seit Jahren ist eine Kernforderung zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung durch Kapitaltransfer in andere Staaten, dass der automatische Informationsaustausch auf möglichst viele Staaten ausgeweitet wird. Es ist deshalb unverständlich, dass die so erhaltenen Daten nur noch eingeschränkt ausgewertet werden. Wenn über die auf der Grundlage der EU-Zinsrichtlinie eingegangenen Daten ein „Risikofilter“ läuft, um einen Teil dieser Daten nicht weiter auszuwerten, dann ist dies absolut kontraproduktiv. Gerade solche Kapitaleinkünfte, die nicht eindeutig bestimmten Personen zuzuordnen sind, bedürfen einer besonderen Aufklärung. Eine Nichtauswertung oder eine Aussteuerung über Risikofilter wäre ein äußerst negatives Zeichen für jene EU-Staaten, die Daten an Deutschland übermitteln. Siehe auch Anmerkung zu Rn. 107. Auch kleinere Beträge können Hinweise darauf geben, dass überhaupt Auslandsbeziehungen bestehen.



Zu Rn. 90 ff.

Um die personelle Bearbeitung unbedingt zu minimieren, sollen freiwillig beigefügte Belege und Aufstellungen nicht zu einer Aussteuerung führen und nicht mehr berücksichtigt werden. Hier wird die Missachtung der Antragsberechtigung der Steuerpflichtigen ein weiteres Mal deutlich (s. a. Rn. 69 und 70). Solche Schriftstücke müssen zu einer personellen Bearbeitung führen. Die neue Änderungsvorschrift des § 172a AO ist dann überflüssig.

Zu Rn. 107

Eine eigenständige Aussonderung von Kontrollmitteilungen über eigenständige Risikofilter wird abgelehnt. Kontrollmitteilungen werden grundsätzlich zu dem Zweck erstellt, die zutreffende Versteuerung bei dem davon betroffenen Steuerpflichtigen zu überprüfen. Eine vorhandene Kontrollmitteilung sollte immer dazu führen, dass dieser Steuerfall nicht automatisch veranlagt werden kann. Ein Risikofilter im Vorfeld, der Kontrollmitteilungen erst gar nicht bis zu den Veranlagungsbeamten vordringen lässt, wird deshalb abgelehnt.

Zu Rn. 108 und 121

Das Absehen von einer Steuerfestsetzung nach § 156 Abs. 2 Nr. 2 AO und die Niederschlagung nach § 261 Nr. 2 AO darf nur erfolgen, wenn das Verhältnis von Kosten der Einziehung einschließlich der Festsetzung im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsprüfung und eines entsprechenden Aktenvermerks festgestellt worden ist.

Zu Rn. 109

Das Absehen der Steuerfestsetzung nach § 156 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AO-Entwurf von einer Prognoseentscheidung abhängig zu machen, ist ein Unding und führt zu Missbrauch und Willkür. Im Übrigen ist die Einziehung von Steuerforderungen aufgrund der schlechten Personalausstattung derzeit wenig intensiv betrieben.

Zu Rn. 111

Eine „flexible Arbeitsorganisation“, damit die Mitarbeiter eines Finanzamts an ihren vorhandenen Arbeitsplätzen Veranlagungsarbeiten oder andere Tätigkeiten im Besteuerungsverfahren auch für ein anderes Finanzamt rechtswirksam durchführen können, wird abgelehnt. „Eine solche Flexibilisierung dient ausschließlich dazu, eine weitere Belastung für die Beschäftigten zu ermöglichen und den Arbeitsdruck zu erhöhen. Es ist bezeichnend, dass personalvertretungsrechtliche „Implikationen“ dadurch vermieden werden sollen.“

Zu Rn. 143

Der Unterschied in der Behandlung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Vergleich zu Bezieherinnen und Beziehern von Kapitalerträgen wird hier wieder einmal besonders deutlich. Den Kreditinstituten und ihren Kunden ist eine Mitteilung der einbehaltenen Kapitalertragsteuer natürlich nicht zuzumuten, während alle Daten von Arbeitnehmern/innen und Rentnern/innen elektronisch



übermittelt werden. Es soll wohl verhindert werden, dass über die Verprobung des Abzugs von Kapitalerträgen Rückschlüsse auf nicht versteuerte Einnahmen gezogen werden können. Nicht hinzunehmen ist der flächendeckende Verzicht auf die Vorlage dieser Belege. Angesichts der mangelnden Personalausstattung der Finanzämter würden diese fast ausschließlich nicht angefordert. Falschen Angaben, die sich direkt steuerlich auswirken, ist damit Tür und Tor geöffnet.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die erforderliche Modernisierung des Besteuerungsverfahrens den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung (§ 85 AO) und den Untersuchungsgrundsatz (§ 88 AO) nicht verletzen darf. Zur Erhaltung dieser Grundsätze ist eine Personalausstattung nach den Ergebnissen der Personalbedarfsberechnung in voller Höhe erforderlich. Modernisierungsvorschläge dürfen nicht dazu führen, dass Verfahrensrechte der Steuerpflichtigen nur aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung eingeschränkt werden.