

## **Stellungnahme**

### **der Deutschen Steuer-Gewerkschaft**

**zum**

- **Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU und SPD Entwurf eines Begleitgesetzes zur II. Föderalismusreform (BT Drucksache 16/12400)**
- **Gesetzentwurf der Fraktion CDU/CSU und SPD Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d (BT-Drucksache 16/12410))**

#### **I. Öffentliche IT**

#### **Artikel 91c Grundgesetz, Ausführungsgesetz Art. 91c, Abs. 4 Grundgesetz, Staatsvertrag zur Ausführung von Art. 91c Grundgesetz**

Das Grundgesetz weist in Art. 83 ff. GG konkret die Verwaltungskompetenzen den Ländern bzw. dem Bund zu. Diese Kompetenzen sind klar abgegrenzt. Ein einseitiges Eingreifen und Lenken des Bundes sieht das Grundgesetz nicht vor. Dennoch muss gesehen werden, dass es verwaltungsökonomisch unsinnig ist, in 16 Bundesländern annähernd gleiche Verfahren eigenständig zu entwickeln.

Die moderne IT-Technik bietet außerdem die Möglichkeiten von Vernetzungen und Zugriffen des Bundes auf Länderdaten, die notwendig und sinnvoll sind. Auch hier wäre es aus Kostensicht nicht zu vermitteln, wenn der Bund für bestimmte, für ihn wichtige Daten, eigene Datenbanken aufbauen würde, obwohl diese in den Ländern bereits vorhanden sind.

Zur Auflösung des Widerspruchs - Autonomie der Länder und des Bundes auf der einen Seite und gemeinsame Datenbearbeitung und –nutzung auf der anderen Seite - gibt die Föderalismuskommission eine Lösung auf der Basis von vertraglichen Vereinbarungen vor.

Der Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes sieht in Art. 91c GG – neu- als Grundregel Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern über die Zusammenarbeit vor.

Diese Grundregelung wird von der Deutschen Steuer-Gewerkschaft begrüßt, weil sie sicherstellt, dass in der Praxis konfliktfrei eine Zusammenarbeit organisiert werden kann.

Für die Organisation und Steuerung der Zusammenarbeit sind Gremienstrukturen notwendig. Der hierfür nach Art. 91c GG –neu- vorgesehene Planungsrat ist nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft der richtige Weg.

Im föderalen Staatsaufbau ist es denkbar, dass ein Teil der Länder bereit ist, mit dem Bund entsprechende Verträge abzuschließen, andere Länder sich aber nicht beteiligen. Hier bedarf es einer Regelung, die sicherstellt, dass nicht ein Land die Kooperationsbereitschaft anderer blockieren kann. Der in Art. 91c GG -neu- vorgesehene Mechanismus ist nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft zielführend und hilfreich.

Sinnvoll ist es auch, dass sich die beteiligten Länder und der Bund in bestimmten Fällen auf einheitlich anzuwendende Standards einigen, denn es wäre wenig gewonnen, wenn die Daten von einem System in ein anderes lediglich mit Medienbrüchen übernommen werden könnten.

So sehr die Deutsche Steuer-Gewerkschaft die Zusammenarbeit und die Anpassung der Systeme begrüßt, weißt sie jedoch darauf hin, dass ein umfassender Datenverbund datenschutzrechtliche Probleme mit sich bringen kann. Das im Grundgesetz verankerte Recht des einzelnen Bürgers auf die informelle Selbstbestimmung ist zu beachten.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft fordert in diesem Zusammenhang für die Arbeit des IT-Planungsrates ein enges Zusammenwirken mit den Datenschutzbeauftragten vorzugeben. Durch frühzeitige Einbindung der Datenschutzbeauftragten kann die Akzeptanz solcher Datenverbände und der bundesweiten Zusammenarbeit gewonnen werden. Es wäre kontraproduktiv, wenn durch ein aufkommendes Misstrauen der Bürgerinnen und Bürger Rechtsstreitigkeiten bis hin zum Bundesverfassungsgericht verursacht werden.

## **II. Benchmarking (Art. 91d GG)**

Das Prinzip „Vom Besten lernen“ ist gerade in einem föderalen Staatsaufbau besonders gewinnbringend. Voraussetzung für ein entsprechendes Benchmarkingsystem ist jedoch, dass die Leistungsvergleichsdaten in allen Ländern nach einem einheitlichen System und Standard erhoben und ausgewertet werden. Nur so ist eine Vergleichbarkeit des Datenmaterials gegeben.

Nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft sollten sich an einem solchen System neben dem Bund alle Länder beteiligen. Gerade im Bereich der Steuerverwaltung bietet sich ein solches System an.

Das Grundgesetz gibt in Art. 3 GG das Gleichmaß der Besteuerung vor. Die Steuerverwaltungen sind in eigener Zuständigkeit der Länder organisiert. Die Steuerverwaltungen aller Länder haben jedoch Bundesrecht bundeseinheitlich zu vollziehen. Der Bund als hälftiger Gläubiger des Steueraufkommens hat ein berechtigtes Interesse, dass die Steuergesetze gleichmäßig umgesetzt, ausgelegt und vollzogen werden. Dies kann ein Benchmarksystem sicherstellen.

Aufgrund der Eigenständigkeit von Bund und Ländern ist die Errichtung eines Benchmarksystems auf der Basis des Grundgesetzes nur durch vertragliche Vereinbarungen von Bund und Ländern möglich. Dem trägt Art. 91d GG –neu- nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft Rechnung.

Aus der Systematik des Grundgesetzes heraus müssten jedoch nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft dem Bund Möglichkeiten gegeben werden, bei festgestellten Mängeln im Bezug auf die gleichmäßige Ausschöpfung der Steuerquellen reagieren zu können.

Das Gleichmaß der Besteuerung kann vielfältig negativ beeinflusst werden. Dies kann durch Weisungen in einzelnen Ländern geschehen. Auch können unterschiedliche Organisationsformen oder Prüfungsichten und –praktiken Einfluss auf die Steuererhebung haben. Entscheidend für das Gleichmaß der Besteuerung ist eine in allen Bundesländern etwa gleiche personelle Besetzung und eine ähnliche Organisationsform. Nur wenn diese Grundlagen sichergestellt sind, sind Erkenntnisse aus Leistungsvergleichen länderübergreifend verwertbar.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft fordert in diesem Zusammenhang für die Steuerverwaltung eine Vereinbarung zu einer bundeseinheitlichen Personalbedarfsberechnung, weil auch über einen ungleichen Personaleinsatz eine ungleiche Besteuerung verursacht werden kann.

Weiterhin ist eine Vereinbarung erforderlich, in der sich die Länder verpflichten, dass das nach bundeseinheitlichen Kriterien errechnete Personal auch tatsächlich zur Verfügung gestellt wird. Dies muss bedingen, dass in den Fällen, in denen ein Land in eigener Autonomie das errechnete Personal nicht zur Verfügung stellt, im Bereich der Außendienste dem Bund ein Prüfungsrecht in diesem Land wächst, weil er als hälftiger Gläubiger von der in der Zuständigkeit des einzelnen Landes getroffenen Entscheidung negativ betroffen ist.

Die derzeitige Situation in den Steuerverwaltungen der Länder entspricht diesen Anforderungen nicht. Vergleichende Berechnungen der Deutschen Steuer-Gewerkschaft mit feststehenden Parametern zeigen in den einzelnen Bereichen eine sehr unterschiedliche Personalausstattung, die notwendigerweise eine unterschiedli-

che Besteuerungspraxis nach sich zieht und die Steuerquellen unterschiedlich ausschöpft.

So ergibt sich bei einer Auswertung zur Personalausstattung im Jahr 2004 in der Relation Personal/Einwohner eine Spanne von 1,12 Mitarbeiter je 1.000 Einwohner in einem Bundesland und bis zu 1,91 in einem anderen Bundesland. Der Bundesschnitt liegt bei 1,3 Mitarbeiter je 1.000 Einwohner.

Auch bei der Auswertung Personal bezogen auf die Bruttowertschöpfung ergeben sich unterschiedliche Werte. Die Spanne reicht von 12,72 Mio. Euro Bruttowertschöpfung pro Mitarbeiter der Steuerverwaltung in einem Land bis zu 25,97 Mio. Euro Bruttowertschöpfung pro Mitarbeiter der Steuerverwaltung in einem anderen Bundesland. Der Bundesschnitt lag hier bei 20,45 Mio. Euro.

Auch die Personalschichtung mittlerer, gehobener, höherer Dienst divergiert in den Steuerverwaltungen der Länder stark.

Ebenso sind die Arbeitsbelastungen in den einzelnen Ländern unterschiedlich.

Im Bereich der Veranlagung ergibt sich eine rechnerische Arbeitsbelastung zwischen 435 Fällen pro Mitarbeiter in einem Bundesland und 221 Fällen in einem anderen Bundesland.

Auch für den Bereich Betriebsprüfung ergeben sich Unterschiede. Hier ergeben sich bei der Berechnung Zahl der Betriebe pro eingesetzten Prüfer Unterschiede von 335 Betrieben pro Prüfer bis zu 902 Betrieben pro Prüfer in einem anderen Bundesland.

Auch die Prüfungspraxis ist bundesweit nicht einheitlich. So ergibt die Auswertung der durchgeführten Betriebsprüfungen in einem Land 10,9 Prüfungen pro Prüfer und in einem anderen Land 22,6 Prüfungen.

Das Mehrergebnis pro Prüfungsfall reicht von durchschnittlich 27.000 Euro in einem Land bis zu 164.000 Euro in einem anderen Land.

Auch im Bereich der Steuerfahndung ergeben sich spürbare Unterschiede. So fallen in einem Land rechnerisch auf einen Fahndungsprüfer 7.127 Steuersignale und in ei-

nem anderen 19.189 Steuersignale pro Fahndungsprüfer. Auch in der Intensität der Prüfungen der Fahndungsprüfer ergeben sich Unterschiede. In einem Land lag die Zahl der geprüften Fälle bei 28 Fällen pro Fahndungsprüfer, in einem anderen Land fielen rein rechnerisch lediglich 8 Prüfungen auf einen Fahndungsprüfer.

### **III. Steuerverwaltung**

Zu den Änderungen im Finanzverwaltungsgesetz nimmt die Deutsche Steuer-Gewerkschaft wie folgt Stellung:

#### **1. Steuerabzugsverfahren für beschränkt Steuerpflichtige:**

**Zu § 5 Abs. 1 Nr. 12 Finanzverwaltungsgesetz – die Verlagerung der Durchführung der Veranlagung § 50 Abs. 2 Nr. 5 des Einkommensteuergesetzes und § 32 Abs. 2 Nr. 2 des Körperschaftsteuergesetzes sowie die Durchführung des Steuerausgleichsverfahrens § 50 a Abs. 1 des Einkommensteuergesetzes**

Die vorgesehene Verlagerung von den Ländern auf den Bund sieht die Deutsche Steuer-Gewerkschaft als sachgerecht und praktikabel an und wird deshalb befürwortet.

#### **2. Versicherungsteuer/Feuerschutzsteuer**

Der Übergang der Verwaltung der Versicherungs- und Feuerschutzsteuer von den Ländern auf den Bund ist nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft richtig. Da das Aufkommen der Versicherungssteuer zu 100 % dem Bund zusteht, ist dies sachgerecht. Dass die den Ländern zustehende Feuerschutzsteuer künftig vom Bund mitverwaltet wird, ist nach Ansicht der Steuer-Gewerkschaft arbeitsökonomisch richtig, weil die Feuerschutzsteuer auf den gleichen Grundlagen basiert, wie die Versicherungssteuer. Die Erhebung der Versicherungs- und Feuerschutzsteuer soll vom Bundeszentralamt für Steuern übernommen werden. Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft weist dahingehend auf den Administrationsmehrbedarf und die damit zusammenhängende Personalaufstockung hin.

### **3. Entscheidung durch das Bundesministerium der Finanzen**

Die Änderungen in § 19 Finanzverwaltungsgesetz werden von der Deutschen Steuer-Gewerkschaft als richtig angesehen. Im Interesse der Rechtssicherheit für die Betriebe liegt es, wenn die letzte Entscheidung in Streitfällen beim Bundesministerium der Finanzen liegt, denn gerade in rechtlich schwierigen Fällen wäre eine unterschiedliche Auslegung in den einzelnen Ländern problematisch.

### **4. Gesetzesfolgenabschätzung**

In § 21 Abs. 3 Finanzverwaltungsgesetz wird geregelt, dass der Bund für die Gesetzesfolgenabschätzung anonymisierte Daten aus den Rechenzentren der Länder erhalten kann. Dies hält die Deutsche Steuer-Gewerkschaft für konsequent. Für die Gesetzesfolgenabschätzung ist es notwendig, zeitnah Datenmaterial zur Verfügung zu haben. Nur so kann überprüft werden, ob die bei jeweiligen Gesetzesänderungen geschätzten Auswirkungen im Finanztableau zutreffen und die Regelungen im Sinne des Gesetzgebers greifen. Nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft muss sichergestellt werden, dass der Bund so schnell wie möglich die in den Rechenzentren der Länder nach gleichen Kriterien erhobenen Daten übermittelt bekommt.

### **5. Allgemeine Verfahrensgrundsätze**

Die im § 21a Finanzverwaltungsgesetz normierten allgemeinen Verfahrensgrundsätze finden die Unterstützung der Deutschen Steuer-Gewerkschaft. Es liegt im Interesse der Beschäftigten der Steuerverwaltung wie auch der Steuerbürger, dass in allen Ländern nach einheitlichen Grundsätzen Entscheidungen getroffen werden.

### **6. Bilaterale Vollzugsziele**

Auch die in § 21a Abs. 2 Finanzverwaltungsgesetz vorgesehenen Vereinbarungen hinsichtlich bilateraler Vollzugsziele finden die Unterstützung der Deutschen Steuer-Gewerkschaft. Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft fordert darüber hinaus, dass im Deutschen Bundestag ein jährlicher Bericht über die vereinbarten Vollzugsziele und dessen Erreichen erstattet wird. Eine solche Berichterstattung dient der Transparenz, der Effizienz und dem Bemühen aller Beteiligten eine annähernd gleiche Besteuerung durchzusetzen.