Deutscher Bundestag **Drucksache 19/10751**

19. Wahlperiode 06.06.2019

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Gesine Lötzsch, Lorenz Gösta Beutin, Heidrun Bluhm, Jörg Cezanne, Fabio De Masi, Susanne Ferschl, Kerstin Kassner, Caren Lay, Sabine Leidig, Ralph Lenkert, Michael Leutert, Pascal Meiser, Amira Mohamed Ali, Victor Perli, Ingrid Remmers, Dr. Kirsten Tackmann, Andreas Wagner, Hubertus Zdebel und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung der Abgabenordnung

A. Problem

Im Jahresbericht des Bundesrechnungshofes von 2006 mahnt dieser die zu geringe Prüfquote von 15 Prozent bei Steuerpflichtigen mit besonderen Einkünften (Einkünfte über 500.000 Euro im Jahr) an. Die Außenprüfungen bei dieser Einkommensgruppe sind überdurchschnittlich erfolgreich, führen zu hohen Mehreinnahmen und leisten einen Beitrag zur Steuergerechtigkeit. Seither ist die Zahl der Prüfungen bei Steuerpflichtigen mit besonderem Einkommen jedoch rückläufig. Laut einem Bericht des Bundesfinanzministeriums wurden im Jahr 2010 1.838 Prüfungen abgeschlossen, dies entspricht einer Prüfquote von 12,0 Prozent. 78,9 Prozent der Prüfungen waren hierbei mit Ergebnis und führten zu Mehrsteuer- und Zinseinahmen von insgesamt 404 Millionen Euro. Im Jahr 2018 wurden nur noch 1.145 Prüfungen abgeschlossen, dies entspricht einer Prüfquote von 9,6 Prozent. 77,5 Prozent der Prüfungen waren hierbei mit Ergebnis und führten zu Mehrsteuer- und Zinseinahmen von insgesamt 215 Millionen Euro. Seit 2013 werden lediglich jene Personen als Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften eingestuft, welche diese Einkünfte zwei Jahre in Folge aufweisen können. Trotz der daraus resultierenden, drastischen Reduktion der Anzahl Steuerpflichtiger mit bedeutenden Einkünften ist die Prüfquote weiter stark gesunken und dies obwohl keine signifikanten Schwankungen in der Erfolgsquote der Steuerprüfungen bestehen.

B. Lösung

Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, ein Mindestprüfungsintervall gesetzlich in der Abgabenordnung zu statuieren.

C. Alternativen

Keine.

juris Lex QS
27042024 ()

D. Kosten

Zur Durchsetzung des im Vergleich zur bestehenden Praxis durchschnittlich geringeren Prüfungsintervalls ist die Schaffung neuer Planstellen für Betriebsprüfer erforderlich. Haushaltsrechtlich fallen im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung die Kosten des Verwaltungspersonals und der Verwaltungseinrichtungen dem Land zu. Es ist jedoch davon auszugehen, dass bei einem nennenswerten Mehrbedarf an Betriebsprüfern infolge der Festschreibung des Betriebsprüfungsturnus Forderungen nach einer finanziellen Beteiligung des Bundes an den Personalmehrkosten von den Ländern erhoben werden würden. Die Mehrausgaben können durch die zu erwartenden Mehreinnahmen kompensiert werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

juris Lex QS
27042024 ()

Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung der Abgabenordnung

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung der Abgabenordnung

Die Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2639) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 194 folgende Angabe eingefügt: „§ 194a Mindestintervall einer Außenprüfung“.

2. Nach § 194 wird folgender § 194a eingefügt:

„§ 194a

Mindestintervall einer Außenprüfung

Bei Steuerpflichtigen gemäß § 193 findet eine Außenprüfung mindestens ein Mal innerhalb von drei aufeinanderfolgenden Kalenderjahren statt. Der Prüfungszeitraum schließt an den vorhergehenden Prüfungszeitraum an.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 4. Juni 2019

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

juris Lex QS
27042024 ()

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Im Jahresbericht des Bundesrechnungshofes aus dem Jahre 2006 mahnt dieser die zu geringe Prüfquote von 15 Prozent bei Steuerpflichtigen mit besonderen Einkünften an. Die Außenprüfungen bei dieser Einkommensgruppe sind überdurchschnittlich erfolgreich, führen zu hohen Mehreinnahmen und leisten einen Beitrag zur Steuergerechtigkeit. Seither ist die Zahl der Prüfungen bei Steuerpflichtigen mit besonderem Einkommen jedoch stark rückläufig. Laut einem Bericht des Bundesfinanzministeriums wurden im Jahr 2010 1.838 Prüfungen abgeschlossen, dies entspricht einer Prüfquote von 12,0 Prozent. 78,9 Prozent der Prüfungen waren mit Ergebnis und führten zu Mehrsteuer- und Zinseinahmen von insgesamt 404 Millionen Euro. Im Jahr 2018 wurden nur noch 1.145 Prüfungen abgeschlossen, dies entspricht einer Prüfquote von 9,6 Prozent. 77,5 Prozent der Prüfungen waren mit Ergebnis und führten zu Mehrsteuer- und Zinseinahmen von insgesamt 215 Millionen Euro. Seit 2013 werden lediglich jene Personen als Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften eingestuft, welche diese Einkünfte zwei Jahre in Folge aufweisen können. Trotz der daraus resultierenden, drastischen Reduktion der Anzahl Steuerpflichtiger mit bedeutenden Einkünften ist die Prüfquote weiter stark gesunken und dies obwohl keine signifikanten Schwankungen in der Erfolgsquote der Steuerprüfungen bestehen.

Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich ein Mindestprüfungsintervall gesetzlich in der Abgabenordnung zu statuieren. Der Bund hat hierfür die Gesetzgebungskompetenz. Die verfahrensrechtlichen Vorschriften für die Außenprüfung (Betriebsprüfungen) sind Bestandteil des Steuerverwaltungsverfahrens und werden von den Landessteuerverwaltungen maßgeblich durchgeführt. Der Bund hat hierfür gemäß Art. 108 Abs. 5 Satz 2 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. Es handelt sich dabei um im Bundesrat zustimmungsbedürftige Gesetzesvorhaben, Art. 108 Abs. 5 Satz 2 a. E. GG. Die Regelung eines Mindestprüfungsintervalls ist verfassungsrechtlich zulässig.

Sie verstößt insbesondere nicht gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung:
Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) hat der Steuergesetzgeber den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu beachten (BVerfGE 84, 239 (272)). Eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung kann sich auch erst durch Durchsetzungsregeln ergeben, die auf ungleiche Belastung angelegt sind. Jedoch reicht dafür nicht jeder auch empirische Vollzugsmangel aus. Vielmehr müssen erstens die einschlägigen Durchsetzungsregeln der gesetzgeberischen Grundentscheidung strukturell entgegenlaufen, so dass die gleichmäßige Anwendung weitgehend verhindert wird. Dies muss zweitens dem Gesetzgeber in dem Sinne zuzurechnen sein, dass sich ihm der prinzipielle Vollzugsmangel aufdrängen musste, was auch erst nachträglich der Fall sein kann.

Dieses Kriterium würde jedoch bei einer gesetzlichen Festlegung eines Mindestprüfungsturnus nicht verletzt, sondern eher intensiver bei der Anwendung der Steuergesetze zur Geltung kommen. Außenprüfungen sind wesentlicher Bestandteil eines effektiven Steuervollzugs. Insbesondere für Großbetriebe wird eine lückenlose Anschlussprüfung gefordert, § 4 Abs. 2 Satz 1 BpO.

Bedenken ergeben sich auch nicht daraus, dass die praktische Durchsetzbarkeit durch systematische Vollzugsdefizite beeinträchtigt wird. Eine gesetzliche Festlegung eines Mindestprüfungsturnus für Steuerpflichtige mit besonderen Einkünften würde der Entstehung derartiger Vollzugsdefizite sogar vorbeugen. Eine Ungleichbehandlung der vom Mindestprüfungsturnus betroffenen Steuerpflichtigen gegenüber den sonstigen Steuerpflichtigen scheidet ebenfalls aus. Eine Ungleichbehandlung setzt eine wesentliche Gleichheit der Vergleichsgruppen voraus. Der Kreis der Steuerpflichtigen mit besonderen Einkünften wird jedoch eine andere Einkunftshöhe und -struktur aufweisen als die Mehrheit der Steuerpflichtigen. Insoweit kann nicht von einer Vergleichbarkeit der Gruppen ausgegangen werden.

Sowohl die Einnahmen als auch die steuerwirksamen Ausgaben sind bei Steuerpflichtigen mit besonderen Einkünften oftmals von mehreren Einkunftsarten (Vermietung und Verpachtung, Einkünfte aus Kapitalvermögen, Deutscher Bundestag – 18. Wahlperiode – 5 – Drucksache 18/9125 selbstständige Einkünfte usw.) und hohen Betriebsausgaben bzw. Werbungskostenansätzen geprägt. Zudem ist von den Betroffenen zumeist der Spitzensteuersatz zu zahlen. Die steuerliche Auswirkung einzelner Besteuerungsmerkmale fällt somit wesentlich höher aus, als bei Steuerpflichtigen mit durchschnittlichen Einkünften. Insoweit stellt eine häufigere Außenprüfung bzw.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

juris Lex QS
27042024 ()

ein gesetzlich fixierter Mindestprüfungsturnus keine verfassungsrechtlich zu beanstandende Ungleichbehandlung dar.

Die Normierung eines Mindestprüfungsintervalls ist überdies auch verhältnismäßig.

Der legitime Zweck besteht hier in der effektiven Vollziehung der Steuergesetze. Dazu gehört als erforderliches Mittel auch die Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen. Außenprüfungen sind geeignete Mittel um die Besteuerungsgrundlagen bei Steuerpflichtigen zu ermitteln. Dem Gesetzgeber wird vom BVerfG bei der Wahl des Mittels, zur Erreichung des angestrebten Regelungszwecks, eine weite Einschätzungsprärogative zugebilligt. Angemessen oder verhältnismäßig im engeren Sinn ist eine Maßnahme nur dann, wenn die Nachteile, die mit der Maßnahme verbunden sind, nicht völlig außer Verhältnis zu den Vorteilen stehen, die sie bewirkt. Die Außenprüfung greift zwar unmittelbar in die Persönlichkeitssphäre des steuerpflichtigen Bürgers ein. Gemäß § 200 AO treffen den Steuerpflichtigen bei der Außenprüfung umfangreiche Mitwirkungspflichten.

Diese umfassende Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen durch die Außenprüfung hat jedoch auch positive Aspekte für den Steuerpflichtigen. Oftmals können in der Außenprüfung rechtlich und/oder tatsächlich unsichere Sachverhalte einer einvernehmlichen Lösung zwischen Finanzverwaltung und Steuerpflichtigen zugeführt werden. Die Außenprüfung bringt dem Steuerpflichtigen insoweit Rechtssicherheit, da regelmäßig nach der Prüfung die Vorbehalte der Nachprüfung (§ 164 AO) in den Steuerbescheiden des Prüfungszeitraums aufgehoben werden. Damit tritt materielle Bestandskraft der Steuerbescheide ein, was das Risiko einer nachträglichen Änderung/Steuernachforderung erheblich reduziert.

Nicht zuletzt ist die Außenprüfung für die Steuerverwaltung die nahezu einzige Ermittlungsmöglichkeit, um das öffentliche Interesse an einem effizienten und gleichmäßigen Steuervollzug bei hohen Einkünften und komplexen Steuerbilanzen durchsetzen zu können.

Dem Gesetzgeber ist bewusst, dass die rechtstatsächliche Durchsetzung des Mindestprüfungsintervalls von einer auskömmlichen Ausstattung der Finanzbehörden mit Betriebsprüfern abhängt. Haushaltsrechtlich fallen im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung die Kosten des Verwaltungspersonals und der Verwaltungseinrichtungen dem Land zu. Es ist jedoch davon auszugehen, dass bei einem nennenswerten Mehrbedarf an Betriebsprüfern in Folge der Festschreibung des Betriebsprüfungsturnus, Forderungen nach einer finanziellen Beteiligung des Bundes an den Personalmehrkosten von den Ländern erhoben werden würden. Dies hat ggf. der Haushaltsgesetzgeber sicherzustellen bzw. wäre Gegenstand von Bund-Länder-Verhandlungen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

§ 149a Satz 1 statuiert ein gesetzliches Mindestprüfungsintervall für alle Steuerpflichtige nach § 193 von einer Außenprüfung im Zeitraum von drei Kalenderjahren.

Satz 2 der Norm ordnet an, dass der Prüfungszeitraum an den jeweils vorangegangenen Prüfungszeitraum anschließt, damit eine lückenlose Überprüfung der Besteuerung erfolgen kann.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

juris Lex QS
27042024 ()