

An die
Präsidentin
des Landtags NRW
Frau Regina van Dinther
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Elisabethstr. 40
40217 Düsseldorf
Telefon 0211/90 69 50
Telefax 0211/90 69 522
eMail dstg.nrw@t-online.de

6. August 2008

Stellungnahme Expertengespräch des Unterausschusses „Personal“ am 19. August 2008 „Stabile Finanzen und eine gut aufgestellte Finanzverwaltung – Zwei Seiten ein und derselben Medaille“

: Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP - Drucksache 14/6848

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

Ihrer Bitte, eine Stellungnahme zum Fragenkatalog anlässlich des Expertengesprächs des Unterausschusses „Personal“ einzureichen, komme ich für die Deutsche Steuer-Gewerkschaft sehr gerne nach.

Das deutsche Steuerrecht stellt schon seit langem nicht nur den Bürger und die steuerberatenden Berufe, sondern auch die Finanzverwaltung vor kaum mehr zu bewältigende Probleme.

Alarmierend und bedenklich zugleich ist es für unsere Gesellschaft, wenn Steuerzahler, Steuerberater und das Personal der Finanzverwaltungen übereinstimmend unser Steuerrecht als „Steuerchaos“ kennzeichnen. Sie verdeutlichen damit, dass das Steuerrecht einer rationalen Wertung längst nicht mehr zugänglich ist, vom Bürger nicht verstanden wird und von der Steuerverwaltung nur schwerlich umgesetzt werden kann. Trotz ständiger Appelle seitens der an der Steuerrechtspflege Beteiligten, das Steuerrecht zu vereinfachen ist es in jüngster Vergangenheit ständig zu weiteren Komplizierungen gekommen.

Diese sich ständig verkomplizierende Gesetzeslandschaft schwächt insgesamt die Steuermoral und schädigt das Steuerklima nachhaltig, denn zum einen kann der Gesetzgeber nur erwarten das seine Gesetze befolgt werden, wenn der Bürger diese auch versteht.

Ist dies nicht der Fall, liefert das Steuerrecht dem Bürger den Vorwand, sich seinen steuerlichen Pflichten zu entziehen. Zum anderen führt das Steuerchaos zu einer Schädigung des Steuerklimas, denn die Beschäftigten der Finanzverwaltung sind gezwungen, das Steuerchaos zu exekutieren. Als Folge entlädt der Bürger seinen Frust bei den Beschäftigten der Finanzverwaltung. Dies um so mehr, als den Beschäftigten durch die Arbeits- und Normenflut immer mehr auch die Chance genommen wird, die Steuerzahler auch auf Steuerersparnismöglichkeiten hinzuweisen und sie vor allem zu beraten.

Nach einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 22. März 2000 (Az. 1 BvR 1136/96) - Gegenstand des Verfahrens waren die Berechnungsmodalitäten der von der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder gewährten Zusatzrente - können Gesetze, die der Gesetzesanwender nicht mehr nachvollziehen bzw. die gesetzlichen Folgen nicht mehr überschauen kann, verfassungswidrig sein.

Unterwirft man einige Gesetzesneuerungen diesem Blickwinkel des Verfassungsgerichtes, so fällt auf, dass diese vielfach einen Grad der Komplexität erreicht haben, der im Lichte des Verfassungsrechts nicht mehr als verfassungsgemäß angesehen werden kann.

Ursache dieser „Schieflage“ ist unter anderem, dass der Gesetzgeber vielfach den zur Umsetzung notwendigen Personalbedarf in seinen Gesetzentwürfen nicht ausweist. Die allgemeine Floskel „der Vollzugaufwand ist nicht bezifferbar“ zeigt, dass sich mit den tatsächlichen Problemen des Gesetzesvollzuges nicht auseinandergesetzt wird.

Im „Konzept 21 – Ein modernes Steuerrecht für Deutschland“ (Bundestagsdrucksache 15/2745 .v. 23.3.04) stehen Kernsätze, die damals wie heute aktuell sind, wie:

- € „Das historisch gewachsene deutsche Einkommensteuergesetz muss grundlegend erneuert werden.
- € Die Zahl der Gesetze, Verordnungen, Richtlinien, Ministerialschreiben und Formulare ist kaum mehr zu übersehen.

- € Die Rechtsprechung der Finanzgerichte, des Bundesfinanzhofs und des Bundesverfassungsgerichts erschließt sich dem Steuerpflichtigen praktisch nicht mehr.
- € Die Wissenschaft spricht von „voranschreitender Chaotisierung“ des deutschen Steuersystems.
- € Zudem gibt es nicht nur immer mehr Änderungen der Steuergesetze, sondern die Änderungen haben auch eine immer zweifelhaftere Qualität.
- € Der Steuer zahlende Bürger kann seine Steuerverpflichtungen nicht mehr überblicken, nur durch vielfach kostspielige Beratung kann er sein Recht finden.
- € Die Unübersichtlichkeit und Komplexität unseres deutschen Steuerrechts führen zu Ungerechtigkeit und Staatsverdrossenheit, zu falschen Investitionsentscheidungen und zur Überforderung der Finanzverwaltung.“

Alle o.g. Aussagen, die vor 4 Jahren getroffen wurden, treffen heute ebenso zu. Obwohl seit langem die Problematik bekannt ist, wurde statt dessen die Steuergesetzgebung von Jahr zu Jahr noch chaotischer.

Grundsätzlich ist natürlich auch anzumerken, dass die Umsetzungsschwierigkeiten die durch das komplizierte Steuerrecht entstehen, schon im Gesetzgebungsverfahren durch den Bundesrat hätte angemahnt werden müssen. Hier sind die Ländervertreter, denen die Situation der Administration in den Finanzämtern bekannt sein müsste, mit verantwortlich.

In der Steuerverwaltung Nordrhein-Westfalen werden diese Probleme noch durch den politisch gewollten Personalabbau verschärft. Lösungsansätze durch Datenverbünde mit dem Ziel einer vorausgefüllten Steuererklärung (s. Koalitionsvertrag von SPD und CDU) sind genauso wenig umgesetzt wie die vollständige elektronische Übermittlung der Steuerdaten.

Beide Maßnahmen könnten mit einer risikogesteuerten vollautomatischen Fallbearbeitung administrative Entlastung bringen. Diese Entlastung ist dringend erforderlich, um das geltende Steuerrecht in etwa gleichmäßig anzuwenden und somit dem Besteuerungsgrundsatz nach § 85 AO Rechnung zu tragen.

Zu dem uns übermittelten Fragenkatalog nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Bitte beschreiben Sie die aus Ihrer Sicht größten Probleme bei der Umsetzung des neuen Steuerrechts? Bitte nennen Sie Beispiele.

Zu Frage 1: Die wesentlichen Probleme in der Umsetzung des geltenden Steuerrechts sind die zahlreichen Steuerrechtsänderungen in kurzer Folge. Dies hat die negative Auswirkung, dass sich im täglichen Geschäftsbetrieb der Finanzämter keine Routine entwickeln kann, um zügig und gleichmäßig die Steuerfälle zu bearbeiten. Da immer mehrere Zeiträume gleichzeitig bearbeitet werden (2009 für Vorauszahlungen, 2008 bei aktuellen Nachfragen, 2007 und 2006 in der Veranlagung), muss der Bearbeiter gleichzeitig mehrere Rechtsstände berücksichtigen. Eine Kontinuität und Konsolidierung innerhalb des Steuerrechts wäre deshalb dringend geboten. Hinzu kommt es aufgrund des schon eingangs beschriebenen Verlustes an Personal zu andauernden Umorganisationen innerhalb der Finanzämter, die sich als flankierende Störfaktoren erweisen.

Möglichkeiten zur Steuervereinfachung ergeben sich aus der Zusammenstellung der Oberfinanzdirektion Rheinland, der wir uns als Deutsche Steuer-Gewerkschaft vollinhaltlich anschließen, da sie von Praktikern, die das Steuerrecht vor Ort bewältigen müssen, erarbeitet wurden.

Ein aktuelles Beispiel aus sogenannten Steuerratgebern, die z.B. den (zutreffenden) Hinweis geben, dass Umtauschverluste von Devisen bei einer Urlaubsreise steuermindernd als Spekulationsverluste gegengerechnet werden können, zeigt, dass die Steuerverwaltung mit immer mehr Kreativität bei der Erstellung der Steuererklärung konfrontiert wird, die zu wachsendem Bearbeitungsaufwand führt .

2. Wie häufig schätzen Sie, werden derzeit neue Steuergesetze erlassen oder wesentlich geändert? Ist die Flut der Verwaltungsanweisungen noch beherrschbar?

Zu Frage 2: Die Daten können genau beziffert werden. Die offizielle Liste des BMF (in EStG Textausgabe Stand 1.1.2008)führt folgende in 2007 erlassene Gesetze bzw. in 2007 wirksam gewordene Gesetze, mit Auswirkung auf das Steuerrecht an:

- 1. Steueränderungsgesetz 2007*
- 2. Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende*
- 3. Erstes Gesetz zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft*
- 4. Föderalismusreform-Begleitgesetz*
- 5. Neunte Zuständigkeitsanpassungsverordnung*
- 6. Gesetz zur Umsetzung der neu gefassten Bankrichtlinie und der neu gefassten Kapitaladäquanzrichtlinie*
- 7. Gesetz zur Einführung des Elterngeldes*
- 8. Gesetz über steuerliche Begleitmaßnahmen zur Einführung der Europäischen Gesellschaft und zur Änderung weiterer steuerrechtlicher Vorschriften*

9. *Jahressteuergesetz 2007*
10. *Gesetz zur Anspruchsberechtigung von Ausländern wegen Kindergeld, Erziehungsgeld und Unterhaltsvorschuss*
11. *Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung*
12. *Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung*
13. *Gesetz zur Schaffung deutscher Immobilien-Aktiengesellschaften mit börsennotierten Anteilen*
14. *Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente und der Durchführungsrichtlinie der Kommission*
15. *Unternehmensteuerreformgesetz 2008*
16. *Gesetz zur weiteren Stärkung bürgerschaftlichen Engagements*
17. *Gesetz zur Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge und zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch*
18. *Gesetz zur Modernisierung des Rechts der landwirtschaftlichen Sozialversicherung*
19. *Jahressteuergesetz 2008*
20. *für das Jahr 2008 weitere Gesetze in Arbeit, z.B. „Wohn-Riester“*

In der Anlage erhalten Sie beispielhaft eine von zahllosen Anweisungen aus der letzten Zeit, die auch Außenstehenden verdeutlichen, wie umfangreich die täglichen Anweisungen Verwaltungsanweisungen und Erlasse sind, mit denen sich der Bearbeiter neben seiner täglichen Arbeit zusätzlich zu beschäftigen hat. In der täglichen Praxis ist eine Umsetzung der Flut von Verwaltungsanweisungen faktisch nicht mehr möglich .

3. Wird Ihrer Ansicht nach heute bei der Verabschiedung von Gesetzen ausreichender Wert auf eine gute Administrierbarkeit der neuen Gesetze gelegt? Sollte sich an der bisherigen Praxis etwas ändern?

Zu Frage 3: Steuergesetze werden aus den unterschiedlichsten Gründen erlassen oder geändert. Hierbei spielen haushaltspolitische Aspekte, wie z. B. bei der Pendlerpauschale, oder verschiedene Förderungsüberlegungen, wie z.B. Wohn-Riester, eine Rolle. Die Administrierbarkeit des Gesetzes als solches wird nicht geprüft. Die allgemeine Floskel in Gesetzentwürfen „der Vollzugsaufwand ist nicht bezifferbar“ zeigt, dass sich der Gesetzgeber mit den tatsächlichen Problemen des Gesetzesvollzuges nicht auseinandersetzt. Genau dies ist aber dringend notwendig. Erst wenn geprüft ist, ob Gesetze mit einem vertretbaren Aufwand administriert werden können, sollten sie das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen. Eine denkbare Lösung wäre, den Gesetzentwurf in einem Testfall unter Realbedingungen bearbeiten zu lassen, um damit die Probleme, die sich durch die Gesetzesformulierung ergeben können, schon im Vorfeld zu erkennen.

4. Halten Sie es für richtig, neben dem Ziel einer grundlegenden systemischen Vereinfachung des deutschen Steuerrechts, Maßnahmen zur Verbesserung der Administrierbarkeit von Steuergesetzen einzuleiten?

Zu Frage 4: Selbstverständlich sind alle Maßnahmen die zu einer Verbesserung der Administrierbarkeit führen der richtige Weg. Dies ist die logische Konsequenz aus der Beantwortung von Frage 3.

Ebenso sollten aber auch andere Gesetze, die unmittelbare Auswirkungen auf den täglichen Ablauf in der Finanzverwaltung haben, auf ihre Administrierbarkeit geprüft werden. So soll z. B. mit dem aktuellen Bürokratieabbaugesetz eine Regelung geschaffen werden, die dem Unternehmer das Recht einräumt, dass Prüfungen der Rentenkassen auf Antrag zeitgleich mit der Lohnsteueraußenprüfung zu erfolgen haben. Diese Regelung hat für den Unternehmer einen kaum nennenswerten zeitlichen Vorteil, während der Koordinierungsaufwand zwischen Rentenversicherung und Finanzverwaltung um ein Vielfaches steigt. Mit einer solchen Regelung werden die Arbeitsabläufe in der Steuerverwaltung unnötig erschwert.

5. Sollten die Erfahrungen der Beschäftigten bzw. der am Steuererhebungs- und Festsetzungsprozess Beteiligten (z.B. auch Steuerberater) stärker als bisher mit einbezogen werden? Wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang, dass die Finanzministerkonferenz im Juni 2007 beschlossen hat, Maßnahmen zur Vereinfachung des Steuerrechts und zur besseren Umsetzbarkeit von Steuergesetzen zu ergreifen (vgl. Vorlage 14/1776).

Zu Frage 5: Erfahrungen der Sachbearbeiter mit einzubringen ist der einzig vernünftige Weg, um administrative Probleme der Steuerverwaltung, die durch handwerklich schlechte Gesetze

entstehen, unmittelbar aufzeigen zu können. Allerdings kann das verbleibende Personal dies nicht auch noch zusätzlich leisten. Hierzu müsste gesondert Personal eingestellt werden, welches auch in der Personalbedarfsberechnung (PersBB) entsprechend auszuweisen ist.

6. Welche Beiträge zur Verbesserung der Administrierbarkeit können insbesondere die Oberfinanzdirektionen leisten?

Zu Frage 6: Die Oberfinanzdirektionen sind aufgefordert als Bindeglied zwischen dem Finanzministerium und den Finanzämtern sämtliche Reibungspunkte, die sich durch Gesetze, Erlasse und Verwaltungsanordnungen ergeben, mit Nachdruck dem Finanzministerium aufzuzeigen und auf Abhilfe zu drängen. In diesem Punkt steht die Mittelbehörde in der Verantwortung und sollte sich auch nicht durch Maßnahmen, wie z.B. der dezentralen Ressourcen-Verantwortung, ihrer Verpflichtung entledigen.

7. Gibt es bereits regelmäßige Untersuchungen und Berichte zur Administrierbarkeit von Steuergesetzen, die in den Prozess der Gesetzgebung einfließen? Welche sind das und in welcher Weise wirken Sie?

Zu Frage 7: In dieser Legislaturperiode hat der Normenkontrollrat seine Arbeit aufgenommen. Dieser soll sich als zentrales Steuerungsorgan mit allen Fragen der Administration und des Bürokratieabbau befassen. Zahlreiche Gesetzentwürfe der jüngsten Zeit wurden vom Normenkontrollrat jedoch nur auf Kosten hin untersucht, die der Wirtschaft infolge neuer Informationspflichten entstehen.

Es wäre aus Sicht der DSTG zu begrüßen, wenn sich der Normenkontrollrat darüber hinaus explizit mit Fragen des personellen Mehrbedarfes befassen würde, den steuerrechtliche Neuerungen in der Steuerverwaltung nach sich ziehen.

8. Welche wesentlichen Veränderungen wären aus Ihrer Sicht denkbar, damit neue Gesetze oder wesentliche Änderungen von bestehenden Gesetzen leichter als bisher zu administrieren wären?

Zu Frage 8: Im Hinblick auf die Kurzlebigkeit und „Fiebrigkeit“ des deutschen Steuerrechtes gehört neben der Reduzierung des Steuervergünstigungsvolumens vor allem die Wiederherstellung der Rechts- und Planungssicherheit des Steuerrechtes zu den wichtigsten Eckpunkten einer Steuervereinfachung.

Es ist ein neutrales Steuersystem zu schaffen, welches unterbindet, dass wirtschaftliches Handeln nicht mehr allein daran ausgerichtet wird, die Steuerlast zu senken oder irgendeine steuerliche Vergünstigung zu erhalten. Steuervereinfachung darf jedoch nicht mit einer generellen Reduzierung einzelner steuerrechtlicher Paragraphen gleichgesetzt werden, denn die Komplexität der Wirtschafts- und Unternehmenswelt muss im Steuerrecht ihren Widerklang finden. Daraus ergibt sich, dass Gesetze so langfristig ausgelegt sein sollten, dass maximal ein neues Gesetz bzw. eine Gesetzesänderung pro Jahr erfolgt.

Dies ist allerdings nur machbar, wenn nicht sämtliche haushalts-, sozial-, gesellschafts-, und wirtschaftspolitische Vorhaben über Steuergesetze geregelt werden sollen. Fördermaßnahmen zur Bauwirtschaft gehören genau so wenig in die Steuergesetzgebung wie die Förderung von Familien, Altersvorsorge, - oder Vereinstätigkeit. Jede zusätzliche Regelung schafft mehr Einzelfalllösungen und mögliche Streitpunkte, die im ungünstigsten Fall zu Massenrechtsbehelfen führen. Einem einfacheren Steuerrecht ist Vorrang einzuräumen gegenüber dem Streben nach Einzelfallgerechtigkeit in jedem Detail. Dazu gehört das Verfassen der Gesetzestexte in einer verständlichen Sprache, was zu einer Verbesserung der Akzeptanz des Steuerrechtes beim Steuerpflichtigen führt. Mit dem Abbau von Subventionen und Vergünstigungen wird das Einkommensteuerrecht einfacher und gerechter. Mit dem vollständigen steuerlichen Erfassen der Einkünfte wird die Transparenz der Besteuerung verstärkt. Gestaltungsmöglichkeiten zur Steuervermeidung werden unterbunden. Dies ist nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft ein wesentlicher Ansatz um Steuergesetze besser zu administrieren.

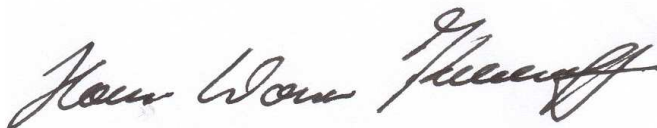
9. Wäre aus Ihrer Sicht die Schaffung eines institutionellen Gremiums, z.B. eine Art "Administrierungs-TÜV", ein denkbarer Ansatz? Wie sollte ein solches Gremium zusammengesetzt sein? Welche Rechte und Pflichten sollte es haben? Auf welcher staatlichen Ebene sollte es angesiedelt sein? Gibt es Erfahrungen und Beispiele aus anderen Ländern?

Zu Frage 9: Siehe Antwort zu Frage 5. Nach Erkenntnissen der DSTG gibt es in den Niederlanden bereits ein Gesetzes-Controlling, dass bei Schwierigkeiten in der Administration zu Rückmeldungen beim Gesetzgeber führt, um entsprechende Änderungen zu veranlassen.

10. Reicht es aus, Steuerbescheide in kritischen Punkten für teilweise vorläufig zu erklären, um Masseneinsprüche zu vermeiden? Welche Alternativen sehen Sie?

Zu Frage 10: Die Anordnungen, Steuerbescheide in strittigen Teilen für vorläufig zu erklären, entstehen erst aus einer nicht eindeutigen rechts- und verfassungssicheren Gesetzgebung. Insofern sind die Vorläufigkeitsvermerke nicht dazu geeignet, Massenrechtsbehelfe von vornherein zu vermeiden, sondern sie sind die logische Konsequenz auf Massenrechtsbehelfe. Einzig und allein eine klare, durchdachte und nachvollziehbare Gesetzgebung verhindert die Flut von Massenrechtsbehelfen, wie sie in der Steuerverwaltung leider mittlerweile an der Tagesordnung ist..

Mit freundlichen Grüßen



Hans-Werner Kaldenhoff
Landesvorsitzender