

## Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Gesine Löttsch, Caren Lay, Herbert Behrens, Karin Binder, Heidrun Bluhm, Eva Bulling-Schröter, Roland Claus, Klaus Ernst, Susanna Karawanskij, Kerstin Kassner, Jutta Krellmann, Sabine Leidig, Ralph Lenkert, Michael Leutert, Thomas Lutze, Birgit Menz, Thomas Nord, Richard Pitterle, Michael Schlecht, Dr. Kirsten Tackmann, Dr. Axel Troost, Hubertus Zdebel und der Fraktion DIE LINKE.

### Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung der Abgabenordnung

#### A. Problem

In Deutschland verfügen rund zwei Drittel der Bevölkerung über kein oder nur ein sehr geringes Vermögen. Die oberen 10 Prozent der Haushalte im Jahr 2013 verfügten über 51,9 Prozent des Nettovermögens. Im Jahr 1998 waren es noch 45,1 Prozent.

Bereits 2006 kritisierte der Bundesrechnungshof in seinem Jahresbericht, dass die Prüfquote bei Steuerpflichtigen mit besonderen Einkünften nur 15 Prozent betrug. Im Sinne der Steuergerechtigkeit müssten die Außenprüfungen häufiger erfolgen. Pro Prüfung sei so mit durchschnittlichen Mehreinnahmen von 135.000 Euro zu rechnen.

Die Zahl der Prüfungen bei Steuerpflichtigen mit besonderen Einkommen ist seitdem, auch durch die Einführung der Abgeltungssteuer, rückläufig. Laut einem Bericht des Bundesfinanzministeriums wurden im Jahr 2010 noch 1.838 Prüfungen bei den vorbezeichneten Steuerpflichtigen abgeschlossen. Dies führte insgesamt zu Mehrsteuer- und Zinseinnahmen von 404 Millionen Euro. 2014 wurden hingegen nur noch 1.391 Prüfungen abgeschlossen. Entsprechend verringerten sich die Mehrsteuer- und Zinseinnahmen auf insgesamt 313 Millionen Euro. Laut Medienrecherchen werden Steuerpflichtige mit besonderen Einkünften im Bundesdurchschnitt lediglich alle sieben Jahre geprüft.

#### B. Lösung

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

#### C. Alternativen

Keine.

**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.

## **Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung der Abgabenordnung**

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates 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 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2178) 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 6. Juli 2016

**Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion**

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

In Deutschland verfügen rund zwei Drittel der Bevölkerung über kein oder nur ein sehr geringes Vermögen. Die oberen zehn Prozent der Haushalte im Jahr 2013 verfügten über 51,9 Prozent des Nettovermögens. Im Jahr 1998 waren es noch 45,1 Prozent gewesen.

Bereits 2006 kritisierte der Bundesrechnungshof in seinem Jahresbericht, dass die Prüfquote bei Steuerpflichtigen mit besonderen Einkünften nur 15 Prozent betrug. Im Sinne der Steuergerechtigkeit müssten die Außenprüfungen häufiger erfolgen. Pro Prüfung seien so mit durchschnittlichen Mehreinnahmen von 135.000 Euro zu rechnen.

Die Zahl der Prüfungen bei Steuerpflichtigen mit besonderen Einkommen ist seitdem, auch durch die Einführung der Abgeltungssteuer, rückläufig. Laut einem Bericht des Bundesfinanzministeriums wurden im Jahr 2010 noch 1.838 Prüfungen bei den vorbezeichneten Steuerpflichtigen abgeschlossen. Dies führte insgesamt zu Mehrsteuer- und Zinseinnahmen von 404 Millionen Euro. 2014 wurden hingegen nur noch 1.391 Prüfungen abgeschlossen. Entsprechend verringerten sich die Mehrsteuer- und Zinseinnahmen auf insgesamt 313 Millionen Euro. Laut Medienrecherchen werden Steuerpflichtige mit besonderen Einkünften im Bundesdurchschnitt lediglich alle sieben Jahre geprüft.

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,

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. Insofern stellt eine häufigere Außenprüfung bzw. ein gesetzlich fixierter Mindestprüfungssturnus 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 Nr. 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.





