



Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Minister

Telefon (0211) 4972-2512

Fax

Frau Christa Brammer

An die Vorsitzenden der Kommission
von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Herrn Günther H. Oettinger, Ministerpräsident
Herrn Dr. Peter Struck, MdB
c/o Deutscher Bundestag, Sekretariat Föderalismuskommission II
Platz der Republik 1
10111 Berlin

Datum: 01.02.2008

Kommissionsdrucksachen

Sehr geehrter Herr Oettinger,
sehr geehrter Herr Dr. Struck,

Gegenstand der Beratungen der Föderalismuskommission II ist auch die Thematik „Zentralisierung der Steuerbehörden“. In den anliegenden Schreiben habe ich hierzu Stellung genommen und bitte, diese allen Mitgliedern und Stellvertretenden Mitgliedern als Kommissionsdrucksachen zur Verfügung zu stellen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Helmut Linssen

Dienstgebäude und

Lieferanschrift:

Jägerhofstr. 6

40479 Düsseldorf

Telefon (0211) 4972-0

Fax (0211) 4972-2750

Poststelle@fm.nrw.de

www.fm.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:

Rheinbahn

Linien U74 bis U79

Haltestelle:

Heinrich-Heine-Allee

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Kommissionsdrucksache
104



Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Minister

Finanzministerium NRW . 40190 Düsseldorf

Herrn
Prof. Dr. Dieter Engels
Präsident des Bundesrechnungshofes
Adenauerallee 81

53113 Bonn

Position des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen zur Bundessteuerverwaltung

Datum: 30.11.2007

Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Engels,

bereits seit längerem verfolgt das Bundesfinanzministerium u.a. gestützt auf Ihre Gutachten als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung das Ziel einer Zentralisierung der Steuerbehörden durch Verlagerung auf den Bund. Bei genauerem Hinsehen erweisen sich allerdings sowohl die angenommenen Voraussetzungen als auch die in der Öffentlichkeit geweckten Erwartungen als unrealistisch. Dies gilt namentlich für die prognostizierten Steuermehreinnahmen der öffentlichen Hand. Auch durch die ständige Wiederholung der Behauptung, es gebe *föderalismusbedingte Defizite* beim Vollzug der Steuergesetze, wird der Wahrheitsgehalt nicht größer.

Ihre Unterstellung, dass die Länder die Steuern *mangels ausreichendem Eigeninteresse* nicht vollständig und rechtzeitig erheben, empfinde ich als einen Vorwurf der Veruntreuung, den ich als für die Steuerverwaltung von Nordrhein-Westfalen verantwortlicher Minister ausdrücklich zurückweisen möchte. Im Gegenteil: Ich bin der festen Überzeugung, dass die Steuerverwaltungen aller Länder gute Arbeit leisten und einen weitestgehend gleichmäßigen und rechtmäßigen Vollzug der Steuergesetze sicherstellen.

Bevor ich mich zu einigen von Ihnen ausgeführten Details in der Sache äußere, möchte ich einen Punkt vorweg aufgreifen, der mir besonders am Herzen liegt: Ihre pauschale Behauptung, die Länder würden bewusst den Vollzug der Steuergesetze vernachlässigen, missachtet und diskreditiert nicht nur die Steuerverwaltungen sondern auch die engagierte und qualifizierte Arbeit der Beschäftigten in den Finanzämtern. Ein solcher Vorwurf ist nicht nur unsensibel, sondern geht auch an der Realität vorbei.

Dienstgebäude und Lieferanschrift:

Jägerhofstr. 6

40479 Düsseldorf

Telefon (0211) 4972-0

Fax (0211) 4972-2750

Poststelle@fm.nrw.de

www.fm.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:

Rheinbahn

Linien U74 bis U79

Haltestelle:

Heinrich-Heine-Allee

Soweit Sie im Bereich der Prüfungsdienste eine höhere Prüfungsquote – und damit automatisch mehr Personal - fordern, ist Ihre Argumentation aus folgenden Gründen verfehlt:

Entgegen Ihrer Einschätzung kommt es gerade nicht darauf an, undifferenziert die absolute Zahl der geprüften Fälle zu steigern, sondern verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, die risikoträchtigen Fälle als prüfungsbedürftig zu erkennen. Auf eine entsprechende risikoorientierte Vorgehensweise haben sich Bund und Länder verständigt und erproben derzeit entsprechende Verfahren.

Ihren Aussagen zur angeblich schlechten Prüfungsquote bei der Fallgruppe der sogenannten Einkommensmillionäre muss ich entgegenhalten, dass sich diese auf veraltete Erhebungen aus den Jahren 2000 und 2001 stützen. Die Länder haben zwischenzeitlich die Prüfungspraxis in diesem Fallsegment durchgehend deutlich verbessert. Beispielhaft darf ich auf die Situation in Nordrhein-Westfalen verweisen; in den Jahren 2003-2005 wurden hier 45 % der Einkommensmillionäre im Außendienst geprüft. Diese Prüfungsdichte ist völlig ausreichend. Erfahrungen zeigen, dass es sich häufig um nicht prüfungsbedürftige Fälle handelt, da die betreffenden Steuerpflichtigen nur durch einmalige Sachverhalte (z.B. Abfindungen) als Einkommensmillionäre eingeordnet wurden. Anschlussprüfungen sind häufig nicht erforderlich, da die einmal von der Betriebsprüfung richtig gestellten steuerlichen Fragestellungen in den Folgejahren ohne Probleme vom Innendienst überwacht werden können.

Im übrigen lassen sich durchschnittliche Mehrergebnisse nicht linear nach der Formel „mehr Prüfer gleich mehr Steuereinnahmen“ beliebig hochrechnen. Der weit überwiegende Teil der in der Außenprüfung erzielten Mehrsteuern resultiert in allen Ländern aus wenigen Größtfällen. Größtbetriebe und Konzerne werden zudem heute schon weitgehend lückenlos geprüft.

Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Engels, in Ihren Gutachten gehen Sie an keiner Stelle konkret darauf ein, was eine Bundessteuerverwaltung tatsächlich besser machen würde. Wie Sie selbst feststellen, „lässt sich mit einer bloßen Übertragung der Verwaltungskompetenz auf den Bund noch keine Optimierung der Verwaltungsabläufe erreichen“.

Die Einführung einer Bundessteuerverwaltung würde die Arbeit der Finanzverwaltungen aus meiner Sicht weder effizienter machen noch würde die Bürgerfreundlichkeit verbessert. Das von Ihnen unterstützte Modell einer Bundessteuerverwaltung wäre ein fataler Irrweg. Ich bin mir sicher, ich spreche hier für die weit überwiegende Mehrheit der Länder. Das von Ihnen angeführte Gutachten der Firma Kienbaum Management Consultants GmbH - und auch hier teile ich die Auffassung meiner Kollegen anderer Länder - enthält keine belastbaren Aussagen. Die Verwaltungen der Länder ohne Rücksicht auf ihre individuellen Verhältnisse (z. B. Bevölkerungs- und Branchenstruktur) in einem Ranking darzustellen und aus einer daraus abgeleiteten angeblichen Schwachstellenanalyse Einsparpotenziale zu berechnen, ist nicht nur methodisch mehr als fragwürdig.

Nach Ihrer eigenen Aussage „liegen noch keine Prüfungserkenntnisse zu den neuen Zuständigkeiten und Instrumenten vor“, die der Bund im Rahmen der

Föderalismusreform I gewonnen hat. Durch den neuen § 21a FVG werden die Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundes im Interesse einer Verbesserung und Erleichterung des gleichmäßigen Vollzugs der Steuergesetze geregelt. Dadurch wird dem Bundesministerium der Finanzen gesetzlich die Möglichkeit eingeräumt, unter Einbindung der Länder gemeinsame Vollzugsziele und Regelungen zur Zusammenarbeit der Bundes- und Landesfinanzbehörden zu bestimmen sowie allgemeine fachliche Weisungen erteilen zu können. Auf diesem Wege verspricht sich der Gesetzgeber, im Rahmen des Föderalismusbegleitgesetzes die Gleichmäßigkeit der Festsetzung und Erhebung von Steuern zu verbessern. Lassen Sie uns doch zunächst gemeinsam beobachten, wie diese gerade erst zustande gekommene Regelung wirkt, anstatt - wie Sie - weitergehende Maßnahmen fordern, ohne eine Erfolgsaussicht auch nur annähernd belegen zu können.

Wie Sie selbst feststellen, führen die Komplexität des Steuerrechts und die schnelle Folge rechtlicher Änderungen zu Problemen in den Steuerverwaltungen. Sie versuchen, mit Ihrem „Gebot der Entflechtung“ einen Lösungsweg aufzuzeigen, der an der Ursache völlig vorbei geht. Dabei würde eine Vereinfachung des Steuerrechts das Übel an der Wurzel packen. Grundsätzlich hängen nämlich die Vollzugsdefizite des Steuerrechts ganz wesentlich damit zusammen, dass über das Steuerrecht in immer mehr gesellschaftliche Vorhaben lenkend eingegriffen wird. Wir müssen deshalb vorrangig darüber nachdenken, das Steuersystem wieder konsequent auf seine Grundfunktion zurückzuführen. Sie besteht darin, die notwendigen Staatseinnahmen sicherzustellen. Ich setze dabei auf einen pragmatischen Realismus, schrittweise die Grundstrukturen des Steuerrechts wieder herzustellen, in dem übermäßig komplizierte Sonderregelungen beseitigt werden.

Meine Auffassung wird von den Präsidenten der Landesrechnungshöfe ausdrücklich bestätigt. Sie haben in einem gemeinsamen Beschluss festgestellt, dass die föderale Struktur der Steuerverwaltung nicht zu Defiziten beim Vollzug der Steuergesetze führt. Vielmehr sehen sie "eine wesentliche Ursache für die Vollzugsprobleme in der unsteten Steuergesetzgebung und den komplizierten Steuergesetzen, die eine Flut von Verwaltungsanweisungen, Rechtsbehelfen und Gerichtsurteilen nach sich ziehen".¹ Für die Schaffung eines einfachen, verständlichen und beständigen Steuerrechts – wie es die Landesrechnungshöfe fordern – könnte der Bund auch ohne eine Bundessteuerverwaltung schon heute eintreten!

In der Steuerverwaltung gibt es sicherlich in allen Bundesländern Verbesserungsmöglichkeiten. Hierbei hat das Bemühen um einen möglichst gleichmäßigen Vollzug der Steuergesetze einen äußerst hohen Stellenwert. Gerade in dieser Hinsicht sind in den letzten Jahren richtungweisende Schritte unternommen worden. So kooperieren die Länder bereits in vielen wichtigen Projekten erfolgreich (z.B. Risikomanagement). Wir verknüpfen unsere länderspezifischen Besonderheiten – die gibt es schon alleine aufgrund der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der Länder – mit länderübergreifenden Gemeinsamkeiten. So erreichen wir, dass das Besteuerungsverfahren in jedem Land

¹ Siehe Stellungnahme der Landesrechnungshöfe zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen, hier: Block "Verwaltungsthemen", vom 20. September 2007. Veröffentlicht: Kommissionsdrucksache 054 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

sehr viel wirkungsvoller und gleichzeitig bürgerfreundlicher gestaltet werden kann. Ein großer Vorteil unserer Länderkooperation besteht darin, dass wir voneinander profitieren und uns gegenseitig ergänzen können. Aus welchen Gründen sollte der Bund eine bessere Erkenntnis oder mehr Weisheit besitzen, als die mit der Praxis vertrauten Länder?

Abschließend möchte ich noch darauf hinweisen, dass mit einer Bundessteuerverwaltung ein Verwaltungsapparat mit rund 120.000 Beschäftigten entstünde. Mit einer solchen „Mammutverwaltung“ assoziiere ich eher schwerfällige und bürgerferne Strukturen. Die Steuerbarkeit eines solchen Verwaltungsapparats wäre aus einer einzigen Zentrale mit Sicherheit nicht mehr gegeben. Zu glauben, dass es in einer Bundessteuerverwaltung keine Abstimmungsnotwendigkeit und keine Unterschiede zwischen einzelnen Behörden geben würde, zeigt, wie theoretisch und wenig belastbar Ihre Aussagen sind. Schon aus diesen Gründen vermag ich nicht nachzuvollziehen, weshalb wir von unserem bewährten föderalen System abrücken sollen.

Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Engels, aufgrund der aktuellen Diskussionen zum Thema Bundessteuerverwaltung und der zunehmenden Bedeutung, die dieses Thema bei jedem weiteren Durchgang in Presse und Öffentlichkeit erfährt, ist es mir wichtig, mit diesem Brief den von Ihnen aufgestellten Behauptungen und Forderungen entgegenzutreten und die Leistungen der Steuerverwaltungen der Länder – auch mit Unterstützung der konkreten Stellungnahme der Präsidenten der Landesrechnungshöfe – wieder ins tatsächlich und sachlich richtige Licht zu rücken. Für ein persönliches Gespräch stehe ich natürlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Helmut Linssen



Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Minister

Finanzministerium NRW . 40190 Düsseldorf

Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen

Datum: 19.12.2007

Position des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen zur Bundessteuerverwaltung

In meinem Brief an alle Abgeordneten des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 16.11.2007 habe ich Sie bereits grundsätzlich über die Position des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen zur Bundessteuerverwaltung unterrichtet. Wie darin angekündigt, möchte ich Ihnen zu einigen Punkten meine Argumentation ausführlicher darlegen.

Das Bundesfinanzministerium verfolgt bereits seit längerem das Ziel einer Zentralisierung der Steuerbehörden durch Verlagerung auf den Bund. Dabei stützt es seine Argumentation nicht nur auf ein Gutachten der Firma Kienbaum, das methodisch mehr als fragwürdig ist, sondern auch auf Gutachten¹ des Herrn Prof. Dr. Engels, Präsident des Bundesrechnungshofes, als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Ich habe Herrn Prof. Dr. Engels bereits mit Schreiben vom 30.11.2007 meine Auffassung zu diesem Thema dargelegt.

Seine Unterstellung, dass die Länder die Steuern „mangels ausreichenden Eigeninteresses“ nicht vollständig und rechtzeitig erheben, empfinde ich als einen Vorwurf der Veruntreuung, den ich als für die Steuerverwaltung von Nordrhein-Westfalen verantwortlicher Minister in meinem Brief an ihn ausdrücklich zurückgewiesen habe. Im Gegenteil: Ich bin der festen Überzeugung, dass die Steuerverwaltungen aller Länder gute Arbeit leisten und einen weitestgehend gleichmäßigen und rechtmäßigen Vollzug der Steuergesetze sicherstellen.

Dienstgebäude und Lieferanschrift:

Jägerhofstr. 6

40479 Düsseldorf

Telefon (0211) 4972-0

Fax (0211) 4972-2750

Poststelle@fm.nrw.de

www.fm.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:

Rheinbahn

Linien U74 bis U79

Haltestelle:

Heinrich-Heine-Allee

¹ Gutachten über die „Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern“ (2007) und „Probleme beim Vollzug der Steuergesetze“ (2006)

Bevor ich näher auf die Arbeit der Steuerverwaltung eingehe, möchte ich aufgrund der Schwere des Vorwurfs, der bundesstaatliche Finanzausgleich verleite einige Länder geradezu, es bei der Erhebung der Steuern „nicht ganz so genau zu nehmen“, grundsätzliches zum System des **bundesstaatlichen Finanzausgleichs** ausführen: Entsprechend der grundgesetzlichen Vorgabe ist die Finanzkraft der Länder angemessen anzugleichen, jedoch nicht zu nivellieren. Bundesstaatliche Einstandspflicht auf der einen und Eigenstaatlichkeit der Länder auf der anderen Seite prägen das System.

Ausgleichsansprüche und – verpflichtungen ergeben sich aus dem Vergleich der konkreten Finanzkraft der einzelnen Länder mit der bundesdurchschnittlichen Finanzkraft. Überdurchschnittliche Finanzkraft (>100%) führt zur Ausgleichsverpflichtung, unterdurchschnittliche Finanzkraft (<100 %) zur Ausgleichsberechtigung im Länderfinanzausgleich.

Dies bedeutet konkret: Für 2006 lag bei den Zahlerländern der sog. Abschöpfungssatz zwischen rd. 46% und rd. 70% von den sich im Vergleich zum Länderdurchschnitt ergebenden Überschüssen, die restlichen Steuereinnahmen verbleiben im jeweiligen Land. Bei den Empfängerländern liegt für diesen Zeitraum der sog. Auffüllungssatz zwischen rd. 49% und rd. 70%. Zwar ist dies durchaus ein hohes Niveau, dennoch kann es sich angesichts dieser Zahlen kein Land leisten, auf mögliche Mehreinnahmen zu verzichten, die zu einem nicht unerheblichen Teil im Land verbleiben.

Ich habe Ihnen schon in meinem Brief im Grundsatz dargelegt, dass nicht erkennbar ist, inwieweit die Einführung einer Bundessteuerverwaltung die Arbeit der Finanzverwaltungen verbessern würde. Mit der bloßen Übertragung der Verwaltungskompetenz auf den Bund lässt sich noch keine Optimierung der Verwaltungsabläufe erreichen, an konkreten Verbesserungsvorschlägen mangelt es dem Bund jedoch.

Ich möchte Ihnen im folgenden vor allem zu den Themenblöcken **Strategieentwicklung, Risikomanagement und Informationstechnik**, welche vom Bund im Rahmen der Föderalismusdebatte aufgegriffen werden, nähere Informationen geben. Der Bund sieht in diesen Bereichen die größten Effizienzpotentiale. Doch gerade in diesen Bereichen arbeiten die Länder schon intensiv zusammen. So haben sich z.B. die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder in diesem Jahr mehrfach auf den Finanzministerkonferenzen mit einem Konzept zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens beschäftigt. Sie haben aktuell einen konkreten Umsetzungs- und Zeitplan beschlossen, der für die Kalenderjahre bis einschließlich 2011 fest definierte Ziele wie z.B. den Ausbau IT-gestützter Risikomanagementsysteme zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs sowie die vollständige Ablösung der papiernen Lohnsteuerkarte durch elektronische Medien und die elektronische Übermittlung von Bilanzen enthält.

Neben den drei großen Themenblöcken Strategieentwicklung, Risikomanagement und Informationstechnik werden immer wieder die **Betriebsprüfung** und die **Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung** vom Bund gesondert herausgegriffen. Da hierbei auch wieder die Stärkung der Einnahmeseite und der Einsatz von Personal diskutiert wird, gehe ich darauf im Anschluss ein.

Strategieentwicklung

Im Zuge der Debatte um die Verbesserung der föderalen Strukturen zwischen Bund und Ländern (Föderalismuskommission I) ist das Finanzverwaltungsgesetz (FVG) um die Vorschrift des § 21a „Allgemeine Verfahrensgrundsätze“ ergänzt worden. Diese neue gesetzliche Regelung ermöglicht die **Verabredung strategischer (Verwaltungs-)Ziele** zwischen dem Bund und den Ländern. Da insoweit kein hierarchisches Über-/Unterordnungsverhältnis besteht, bleiben die daraus abzuleitenden operativen Ziele (z. B. die Anzahl der Betriebsprüfungen im Jahr), weiterhin Ländersache.

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung sieht diese Neuregelung nur als „einen Schritt in die richtige Richtung“. Ich bin jedoch der Auffassung, dass eine noch weitergehende, über die Verabredung strategischer Ziele hinausgehende gesetzliche Regelung nicht erforderlich ist. Realistisch betrachtet können die Länder durch ihre Sach- und Ortsnähe operative Ziele und Maßnahmen deutlich besser einschätzen als eine zentralistische Verwaltung im BMF.

Nach der Einführung des § 21a FVG haben die Länder nun erstmals die Möglichkeit, in Anwendung der neuen Vorschrift einen Ablaufplan zur „Festlegung von gemeinsamen Vollzugszielen“ zu beschließen und mit dem Bund strategische Vollzugsziele ab dem 01.01.2008 zu verabreden. Es ist zunächst sinnvoll zu beobachten, wie diese gerade erst zustande gekommene Regelung wirkt, bevor weitergehende Maßnahmen gefordert werden, deren Erfolgsaussichten nicht einmal annähernd belegbar sind.

Sinnvoller wäre es in jedem Fall, über eine **grundlegende Vereinfachung des Steuerrechts** nachzudenken. Grundsätzlich hängen Vollzugsdefizite des Steuerrechts ganz wesentlich damit zusammen, dass über das Steuerrecht in immer mehr gesellschaftliche Vorhaben lenkend eingegriffen wird. Vorrangig ist, das Steuersystem wieder konsequent auf seine Grundfunktion zurückzuführen, die darin besteht, die notwendigen Staatseinnahmen sicherzustellen. Es entspricht pragmatischem Realismus, schrittweise die Grundstrukturen des Steuerrechts wieder herzustellen, indem übermäßig komplizierte Sonderregelungen beseitigt werden. Es sind nicht die Landesbehörden, sondern die unstete Steuergesetzgebung und die komplizierten Steuergesetze, welche die Bürger belasten und die Verwaltung an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit bringen. Die Präsidenten der Landesrechnungshöfe haben diese Auffassung in ihrer aktuellen Stellungnahme vom 20. September 2007 bestätigt.

Risikomanagement

Den **Einsatz von Risikomanagementsystemen** in den Finanzämtern sieht auch der Bund als notwendig an. Jedoch bemängelt er, dass die föderale Struktur den Einsatz bundeseinheitlicher Risikomanagementsysteme erschwere und die Länder zurzeit bereits eigenständige und zum Teil voneinander abweichende Systeme einsetzen.

Diese Aussage macht den in weiten Teilen eindimensionalen Denkansatz des Bundes mehr als deutlich. Es wird suggeriert, dass einzig eine bundeseinheitliche - im Ergebnis also zentralstaatliche - Verwaltungsstruktur ein Garant für

einen optimalen Gesetzesvollzug sei. Das Gegenteil ist richtig. Nur bei einer gezielten Ausrichtung auf die regionalen Besonderheiten kann eine qualitativ hochstehende und auf die Bürgerinnen und Bürger zugeschnittene Arbeit der Verwaltung gewährleistet werden. Beispielsweise muss sich die Finanzverwaltung in einem industriellen Ballungsraum ganz anderen Problemen stellen als in einer eher ländlichen Region. Diese Differenzierungen sind notwendig und werden durch die derzeitige föderale Struktur unterstützt. Ein zentralistisches Vorgehen würde insoweit einen deutlichen Rückschritt bedeuten.

Gerade der föderale Charakter der Steuerverwaltung fördert den kreativen Wettbewerb der Länder untereinander. Die damit einhergehende Chance des „Lernens vom Besten“ ist einer der wesentlichen Vorteile des Föderalismus. Dies hat sich bei der Einführung des Risikomanagements in den Finanzämtern in einem besonderen Maße gezeigt. Die in den Ländern anzutreffende Vielfalt der Ideen und die damit einhergehende Möglichkeit zur kritischen Bewertung der eigenen Modelle waren wichtige Bausteine für die Qualität der heute eingesetzten Systeme.

Informationstechnologie

Bei der länderübergreifenden Zusammenarbeit in der **Informationstechnologie** wird arbeitsteilig nach dem Prinzip „Einer für Alle“ vorgegangen. Aufgrund der Erfahrungen mit der Praxis hat es sich als zielführend erwiesen, dass die Länder unter Mitwirkung des Bundes die Regie für eine einheitliche IT-Unterstützung beim Verwaltungsvollzug führen. Das Vorhaben KONSENS (Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung) dient genau diesem Zweck.

Wie eine Bundeshoheit im IT-Bereich die Entwicklung und den flächendeckenden Einsatz von einheitlichen IT-Verfahren beschleunigen soll, bleibt offen. Da beim Bund derzeit keine vertieften IT-Kenntnisse vorhanden sind, müssten entsprechende, in den Ländern vorhandene Strukturen erst aufgebaut bzw. aus den Ländern übernommen und zusammengeführt werden, so dass sogar zunächst mit einer Verzögerung zu rechnen wäre.

Die Länder sind mit dem Vorhaben KONSENS auf einem sehr guten Weg. Der Bund sollte diesen Weg unterstützen. Für einen Teil der im aktuellen Umsetzungs- und Zeitplan vorgeschlagenen Maßnahmen sind im Vorfeld gesetzgeberische Maßnahmen erforderlich (z. B. für die Einführung einer Pflicht zur elektronischen Übermittlung von Bilanzen, für die "vorausgefüllte Steuererklärung" sowie für die Pflicht zur elektronischen Übermittlung von Steuererklärungen). Hier ist in erster Linie der Bund als Gesetzgeber in der Pflicht. Der Bundesminister der Finanzen wurde von der Finanzministerkonferenz daher ausdrücklich gebeten, die notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen vorzubereiten und einzuleiten.

Betriebsprüfung

Die Forderung nach Einführung einer Bundessteuerverwaltung oder zumindest nach Übernahme der Prüfung von Konzernen durch die **Bundesbetriebsprüfung** basiert im Wesentlichen auf dem Vorwurf, die Länder würden ihrem Prüfungsauftrag – auch aus standortpolitischen Interessen – nur unzureichend

nachkommen. Als Beleg hierfür werden die in einigen Ländern angeblich unzureichenden Prüfungsfrequenzen (Turnus) angeführt. Beim Prüfungsturnus handelt es sich nur um eine Rechnungsgröße, die den durchschnittlichen zeitlichen Abstand zwischen den Betriebsprüfungen in den unterschiedlichen Größenklassen wiedergibt. Er ist von vielen Faktoren abhängig, die weder bestimmbar noch planbar sind. Er ist auch nicht als Qualitätsindikator der Betriebsprüfung geeignet. Bundeseinheitliche Vorgaben würden u. U. dazu führen, dass nicht prüfungswürdige Betriebe geprüft oder aufwändige Prüfungen unterlassen werden, um Turnusvorgaben zu erfüllen.

Es kommt somit nicht darauf an, undifferenziert die absolute Zahl der geprüften Fälle zu steigern, sondern verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, die risikoträchtigsten Fälle als prüfungsbedürftig zu erkennen und hierauf die Außendienstmaßnahmen zu konzentrieren. In Nordrhein-Westfalen wird diese Vorgehensweise schon seit Jahren praktiziert. Auf eine entsprechende strategische Neuausrichtung haben sich die Länder mit dem Bund zwischenzeitlich verständigt.

Soweit der Bund kritisiert, dass in den Ländern unterschiedliche Prüfungsschwerpunkte bei Prüfungen gebildet werden, sind diese wegen der stark differierenden Wirtschaftskraft der Länder unvermeidbar und würden auch im Rahmen einer Bundessteuerverwaltung bestehen bleiben.

Der Bundesrechnungshof (BRH) hat zur Prüfung von Einkommensteuerfällen mit Einkünften über 500.000 € (**Einkunfts-millionäre**) beanstandet, dass diese Fälle trotz des durchschnittlich hohen Mehrergebnisses (lt. BRH 135.000 €) von einigen Ländern nicht in ausreichendem Maß geprüft werden.

Diese Kritik beruht auf veralteten Erhebungen aus den Jahren 2000 und 2001. Die Länder haben zwischenzeitlich die Prüfungspraxis in diesem Fallsegment durchgehend deutlich verbessert. Beispielhaft verweise ich auf die Situation in Nordrhein-Westfalen. In den Jahren 2004-2006 wurden hier rund 47 % der Einkommensmillionäre im Außendienst geprüft. Diese Prüfungsdichte ist völlig ausreichend. Erfahrungen zeigen, dass es sich häufig um nicht prüfungsbedürftige Fälle handelt, da die betreffenden Steuerpflichtigen nur durch einmalige Sachverhalte (z.B. Abfindungen) als Einkommensmillionäre eingeordnet wurden. Anschlussprüfungen sind häufig nicht erforderlich, da die einmal von der Betriebsprüfung getroffenen steuerlichen Feststellungen in den Folgejahren ohne Probleme vom Innendienst überwacht werden können.

Gesetzgeberische Maßnahmen zur Erleichterung von Prüfungen in diesem Bereich (Einführung einer Belegaufbewahrungspflicht; Erleichterte Prüfungsanordnung), wie sie nunmehr vom BRH gefordert werden, sind von den Ländern bereits vor längerer Zeit einvernehmlich gefordert worden. Die Bundesregierung hat bisher – offenbar aus politischen Gründen – keine entsprechende Gesetzgebungsinitiative ergriffen.

Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung

Der BRH geht davon aus, dass das Problem innergemeinschaftlicher **Umsatzsteuerbetrügereien** international tätiger Banden durch eine Weisungsbefugnis des Bundes gelöst werden könne, weil dem einzelnen Land notwendige Ermittlungsmöglichkeiten und Erkenntnisse für ein erfolgreiches Vorgehen feh-

len würden. Vorteile aus einer Bundessteuerverwaltung anstelle der bisherigen Koordinierungstätigkeit des Bundes sind jedoch nicht erkennbar. Mit einem Weisungsrecht können Rechtsmeinungen einerseits und deren Vollzug andererseits durchgesetzt werden. Bei innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrügereien durch international tätige Banden ist die rechtliche Beurteilung bundesweit unstrittig.

Das vorgeschlagene Weisungsrecht kann sich folglich nur auf den Vollzug beziehen. Unklar bleibt, in welcher Weise der BRH den Vollzug bislang unzureichend umgesetzt sieht. Es ist Spekulation, welche zusätzlichen Tätigkeiten zur Bekämpfung der innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrügereien durch international tätige Banden dabei ausgeführt würden.

Inneregemeinschaftliche Umsatzsteuerbetrügereien können nur mit einem zeitnahen Informationsaustausch und einem zeitnahen Zusammenführen verschiedener Sachverhaltsteile gelöst werden. Diese Vorarbeiten - das Erkennen und Einordnen eines Sachverhalts - können unabhängig von der Organisation der ausführenden Organe keinem Weisungsrecht unterliegen. Diese Arbeiten werden schon heute von verschiedenen zentralen Stellen begleitet, die der Bund beim Bundeszentralamt für Steuern und die Länder als Zentralstellen oder mit der Benennung von Ansprechpartnern eingerichtet haben.

Konsequenzen einer Steuerverwaltung als Bundesaufgabe

Die Einführung der Bundessteuerverwaltung ist eine zentrale Forderung des Bundesfinanzministeriums in der aktuellen Föderalismusdiskussion. Dabei steht im Vordergrund der öffentlichen Berichterstattung immer wieder der Hinweis auf erhebliche Steuermehreinnahmen, auf die die Länder bei ihrem Vollzug der Steuergesetze verzichten – sie quasi „auf der Straße liegen lassen“ – würden, während eine Bundesverwaltung dieses Geld einnehmen und zum allgemeinen Wohl verwenden würde. Diese Darstellungen, jeweils nur unterschieden durch die Höhe der angeblich einzunehmenden Milliardenbeträge, sind in höchstem Grade unseriös und wecken Erwartungen, die auch der Bund nicht erfüllen kann.

Die diskutierten Milliarden angeblicher Steuermehreinnahmen basieren auf Schätzwerten und Hochrechnungen in Gutachten, die bereits zur Zeit ihrer Erstellung überholte Zahlenwerte und Verwaltungsstrukturen zu Grunde legen und die die unterschiedlichen Strukturen und Wirtschaftskraft der Länder weitgehend außer Acht lassen. Wo nur wenig wirtschaftliches Potential vorhanden ist, kann auch eine flächendeckende Steuerprüfung keine Mehrergebnisse erzielen.

Während auf der einen Seite die Aussicht auf erhebliche staatliche Mehreinnahmen suggeriert wird, wird die Kehrseite bisher vollkommen ausgeblendet. Der Übergang zur Bundessteuerverwaltung würde für den Bund auch die Übernahme der entsprechenden Verwaltungseinheiten und des Personals - über 120.000 Landesbedienstete einschließlich aktueller und aufgewachsener Pensionslasten - bedeuten. Aufgrund der damit verbundenen Kostenbelastung für den Bund würden in der Folge die Anteile der Länder am Steueraufkommen wesentlich abgesenkt werden müssen. Der bundesstaatliche Finanzausgleich müsste vollkommen neu strukturiert werden. Im Gesamtzusammenhang mit der Übertragung des Steuervollzuges auf Bundesbehörden würde auch die

Forderung einhergehen, die Steuergesetzgebung weiter auf den Bund zu verlagern. Die Kompetenzen der Länder bei der Mitbestimmung über die steuerrechtlichen Grundlagen im Bundesrat würden sukzessive zurückgefahren. In der letzten Konsequenz würden die Länder zu Zuwendungsempfängern des Bundes werden. Die Wahrnehmung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben hätten sie im Wesentlichen an der Höhe der Bundeszahlungen auszurichten. Wie unter solchen Rahmenbedingungen die Budgethoheit eines Landtages gelebt und politische Schwerpunkte der Landesregierung verantwortlich gesetzt und verlässlich realisiert werden sollen, ist nur schwer vorstellbar.



Dr. Helmut Linssen