



MR Dr. Schmidt
Referatsleiter

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung der
Bund-Länder-Finanzbeziehungen
c/o Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin

TEL +49 (0) 1888 682-2401

FAX +49 (0) 1888 682-2494

E-MAIL Rolf.Schmidt@bmf.bund.de

TELEX 886645

DATUM 28. April 2008

GZ **FöKo II - FV 1080/07/0001**

DOK **2008/0226656**

(bei Antwort bitte GZ und DOK angeben)

Sehr geehrte Damen und Herren,

in Ergänzung zum Vortrag von Herrn Bundesminister Steinbrück in der Kommissionssitzung am 24. April 2008 übersende ich das anliegende „Positionspapier zur Notwendigkeit weiterer Befugnisse des Bundes zur Steigerung der Effizienz der Steuerverwaltung“, in dem näher dargelegt wird, dass die dem Bund mit der ersten Stufe der Föderalismusreform eingeräumten Befugnisse nicht ausreichen, um eine spürbare Verbesserung des Steuervollzugs zu erreichen. Ich bitte, das Papier als Kommissionsdrucksache für die Beratungen zur Verfügung zu stellen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

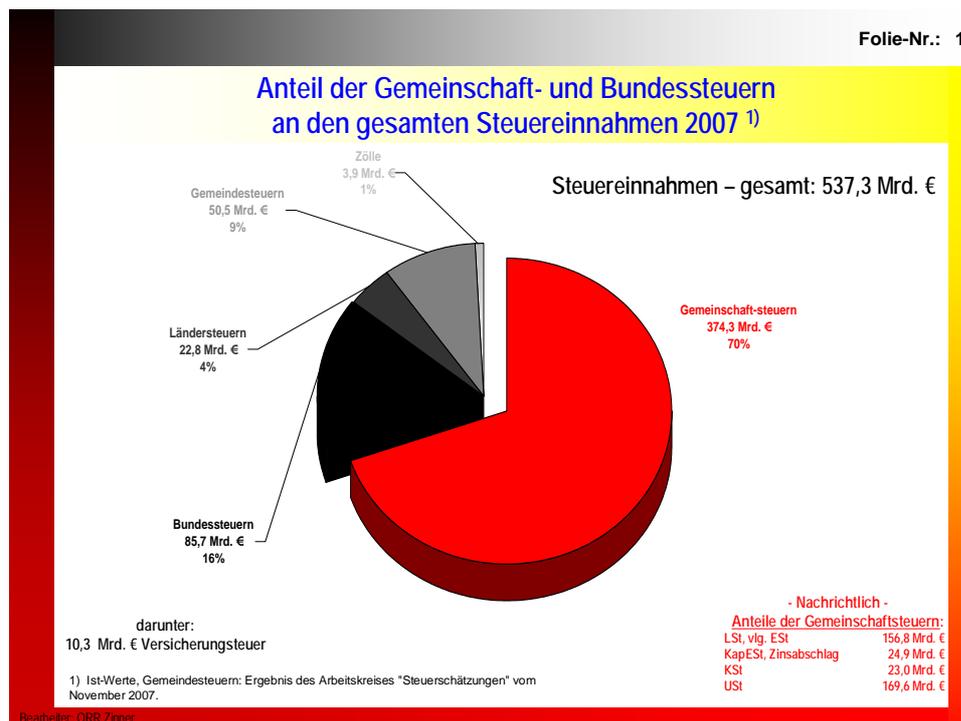
Dr. Schmidt

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

Kommissionsdrucksache
109

Positionspapier zur Notwendigkeit weiterer gesetzlicher Befugnisse des Bundes zur Steigerung der Effizienz der Steuerverwaltung

Bekanntlich werden insbesondere die aufkommensträchtigen Gemeinschaftsteuern, also Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer, von Länderfinanzbehörden im Auftrag des Bundes verwaltet. Wie bedeutsam ein effektiver und effizienter Steuervollzug in diesem Bereich ist, veranschaulicht folgende Grafik:



Gleichwohl sind die Einflussmöglichkeiten des Bundes hier insgesamt nur schwach ausgeprägt.

Kompetenzzuwachs beim Bund durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006

Mit der ersten Stufe der Föderalismusreform (FöKo I) sind dem Bund bzw. dem BMF bei der steuerlichen Auftragsverwaltung als Ergebnis eines politischen Kompromisses begrenzte zusätzliche einfachgesetzliche Befugnisse eingeräumt worden (sog. kleine Lösung), die vor allem die Bereiche Außenprüfung, Informationstechnik und allgemeine organisatorische Verwaltungsgrundsätze betreffen:

Regelungsbe- reich	Rechtslage vor Inkrafttreten der „kleinen Lösung“ im Rahmen des Föderalismusreform-Begleitgesetzes vom 5. September 2006	Kompetenzzuwachs des Bundes durch die „kleine Lösung“
1. Außenprüfung	<p>§ 19 FVG: Recht des Bundeszentralamts für Steuern (BZSt) zur Mitwirkung an Außenprüfungen u. a. durch Namhaftmachen bestimmter Betriebe sowie Bestimmung des Zeitpunktes der Prüfung und Teilnahme an der Prüfung (Art und Umfang der Mitwirkung im gegenseitigen Einvernehmen der beteiligten Behörden); Landesfinanzbehörden müssen dem BZSt auf Anforderung Prüfungsunterlagen zugänglich machen und erforderliche Auskünfte erteilen.</p>	<p>§ 19 Abs. 4 und 5 FVG (neu):</p> <ul style="list-style-type: none"> • BZSt erhält in Fällen, in denen eine Abweichung von den Feststellungen des BZSt beabsichtigt ist, nunmehr ausdrücklich das Recht zur vorherigen Stellungnahme. • BZSt kann künftig auch Inhalte der Außenprüfung der von ihm bestimmten Betriebe festlegen. • BZSt ist gehalten, in Fällen von ihm initiierteter Außenprüfungen an der Prüfung teilzunehmen. <p>→ BZSt erhält mehr Einfluss auf Inhalte und Verfahren bei Außenprüfungen, ist allerdings auch verpflichtet, die Länder in diesen Fällen insbesondere durch Teilnahme zu unterstützen.</p>
2. IT-Software-Einsatz	<p>§ 20 FVG: Umfang und Organisation des IT-Einsatzes in der Steuerverwaltung bestimmen die Länder; zur Gewährleistung gleicher Programmsergebnisse und eines ausgewogenen Leistungsstandes ist Einvernehmen mit dem Bund herzustellen.</p>	<p>§ 20 Abs. 1 Satz 2 FVG (neu):</p> <ul style="list-style-type: none"> • BMF kann bundeseinheitlichen IT-Einsatz anweisen, soweit nicht die Mehrzahl der Länder widerspricht. • Im Fall der Anweisung haben die Länder die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für den Einsatz zu schaffen. <p>→ Zwar wirkt BMF wie bisher bei der Entwicklung von IT-Software (künftig im Rahmen von KONSENS) lediglich mit, kann aber nunmehr ggf. auf einen bundesweit einheitlichen Software-Einsatz hinwirken, allerdings nicht gegen die Mehrheit der Länder.</p>
3. Allgemeine Verfahrensgrundsätze / Weisungen	<p>Art. 108 Abs. 3 Satz 2 iVm Art. 85 Abs. 3, 4 GG: BMF ist berechtigt, fachliche Einzelweisungen zu erteilen; die Zulässigkeit allgemeiner fachlicher Weisungen ist allerdings verfassungsrechtlich umstritten. Daher haben Bund und Länder 1970 Verwaltungsvereinbarung getroffen: Sog. BMF-Schreiben ergehen, soweit nicht die Mehrheit der Länder widerspricht. Allgemeine fachliche Weisungen der Länder bedürfen grds. der Zustimmung des BMF.</p> <p>Auf dem Gebiet Organisation und Personal der Steuerverwaltung hatte der Bund bislang keine Kompetenzen (Auch in der Bund/Länder-</p>	<p>§ 21a FVG (neu):</p> <p>BMF kann zur Verbesserung des Vollzugs und im Interesse der Gleichmäßigkeit der Besteuerung</p> <ul style="list-style-type: none"> • einheitliche Verwaltungsgrundsätze, • gemeinsame Vollzugsziele, • Regelungen zur Bund/Länder-Zusammenarbeit festlegen, <p>soweit nicht die Mehrheit der Länder widerspricht und – wie bisher –</p> <ul style="list-style-type: none"> • allgemeine fachliche Weisungen erteilen. <p>→ BMF erhält erstmals rechtliche Einflussmöglichkeiten insbesondere im Bereich Organisation der Steuerverwaltung der Länder. Auf dieser Grundlage sind z. B.</p>

Regelungsbe- reich	Rechtslage vor Inkrafttreten der „kleinen Lösung“ im Rahmen des Föderalismusreform-Begleitgesetzes vom 5. September 2006	Kompetenzzuwachs des Bundes durch die „kleine Lösung“
	-Vereinbarung von 1970 ist dieser Bereich ausdrücklich ausgenommen.).	Konzeption und Einführung eines bundesweit einheitlichen Verwaltungs-Controllings oder Risikomanagementsystems möglich, allerdings nicht gegen die Mehrheit der Länder . (Für den Bereich der allgemeinen fachlichen Weisungen hat sich durch die „kleine Lösung“ im Ergebnis nichts geändert; die Regelung in § 21a FVG hat lediglich deklaratorischen Charakter.)
4. Auskunftserteilung	<p>§ 89 AO (alt): Die Finanzbehörden haben die Befugnis zur Erteilung von Auskünften über Rechte und Pflichten des Beteiligten im Besteuerungsverfahren.</p> <p>Darüber hinaus können Finanzämter nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsprechung und eines BMF-Schreibens von 2003 unter gewissen Bedingungen verbindliche Auskünfte über die steuerliche Behandlung bestimmter Sachverhalte erteilen.</p>	<p>§ 89 Abs. 2 AO (neu):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Kompetenz der Finanzbehörden zur Erteilung verbindlicher Auskünfte wird gesetzlich geregelt. • Das BZSt erhält die Befugnis zur Erteilung verbindlicher Auskünfte bei – insbesondere ausländischen – Antragstellern, für die noch kein Finanzamt nach §§ 18 bis 21 AO zuständig ist. <p>→ Es wird erstmals eine beim Bund zentralisierte Anlaufstelle für steuerliche Fragen potenzieller ausländischer Investoren geschaffen, die mögliche bürokratische Hemmschwellen beseitigt und somit Vorteile im internationalen Wettbewerb um Standorte mit sich bringen dürfte.</p>
5. Anzeige von Steuerstraftaten	<p>§ 116 AO (alt): Gerichte und Behörden haben dienstlich in Erfahrung gebrachte Tatsachen, die den Verdacht einer Steuerstraftat begründen, der Finanzbehörde mitzuteilen.</p>	<p>§ 116 Abs. 1 AO (neu):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es wird klargestellt, dass für die Mitteilungspflicht kein strafrechtlicher Anfangsverdacht vonnöten ist. • Alle Mitteilungen werden an das BZSt gerichtet, das sie an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden weiterleitet. <p>→ Mit der Zentralisierung von steuerstrafrechtlich relevanten Mitteilungen beim BZSt dürfte sich die Informationsbeschaffung im Zusammenhang mit der Strafverfolgung im steuerlichen Bereich wirkungsvoller und effizienter gestalten.</p>

Die Mehrheit der Länder betrachtet diesen Kompetenzzuwachs des Bundes als ausreichend und lehnt sowohl die Einrichtung einer Bundessteuerverwaltung als auch die weniger tief greifenden Ansätze ab, die BMF erstmals im Rahmen des Berichts des Fachdiskurses 3 (im Folgenden: Bericht) der Föderalismusreformkommission II zur Diskussion gestellt hat.

Neben spezifischen Gegenargumenten zu den einzelnen BMF-Vorschlägen wird insbesondere angeführt, vor weiteren Schritten

- müsse die „kleine Lösung“ zunächst evaluiert werden und
- solle BMF seine neu hinzugewonnenen Befugnisse erst einmal nutzen.

Diese Argumentation ist aus folgenden Gründen nicht stichhaltig:

I. Außenprüfung (§ 19 FVG)

1. Übernahme der Groß- und Konzernbetriebsprüfung durch das Bundesministerium der Finanzen (BMF-Vorschlag A.III.4.3 des Berichts)

Behauptung: Eine Koordinierung bei länderübergreifenden Prüfungen sowie eine einheitliche Konzernbetriebsprüfung finden bereits statt.

Es ist zwar eine einheitliche Prüfungsleitung vorgesehen. Diese sichert aber keineswegs einen einheitlichen Gesetzesvollzug im gesamten Bundesgebiet, sondern allenfalls eine einheitliche Prüfung im Konzern.

Behauptung: Man ist auf gutem Wege, ein einheitliches Risikomanagement-System für die Betriebsprüfung einzuführen.

Mit dieser Thematik beschäftigt sich in der Tat eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe. Eine gleichgerichtete Prüfungspraxis wird auf diese Weise aber kaum erreicht werden können. Zum einen sind die Schwellenwerte von Land zu Land unterschiedlich, d.h. ein einheitlicher Maßstab existiert gerade nicht, zum anderen betrifft das Risikomanagement nur die Fallauswahl, d.h. die Frage ob ein Fall geprüft wird. Länderspezifische Unterschiede bei der konkreten Durchführung der Betriebsprüfung werden dadurch nicht beseitigt.

Behauptung: Mit der Möglichkeit der Beteiligung des Bundes an allen Prüfungen der einschlägigen Betriebe ist eine ausreichende Einflussnahme des Bundes gewährleistet.

Die Bundesbetriebsprüfung kann sich auf Grund der vorhandenen personellen Ressourcen nur an knapp über 1 % der Großbetriebsprüfungen beteiligen. Das Ziel, diese Quote zu erhöhen, würde eine massive personelle Aufstockung der Bundesbetriebsprüfung voraussetzen. Genau diese wird derzeit von einigen Ländern blockiert, die sich weigern, entsprechend ausgebildetes Personal an den Bund abzugeben. Eine Mitprüfungsquote von 1 % bei Großbetriebsprüfungen ist viel zu gering, um einen gleichmäßigen Steuervollzug auch nur ansatzweise sicherzustellen.

Behauptung: Es entstehen Reibungsverluste bei einer Neuverteilung der Kompetenzen.

Das Argument überzeugt nicht, da einige Länder bereits jetzt schon eigene Finanzämter für die Konzern- und Großbetriebsprüfung eingerichtet haben, die von den Veranlagungsfinanzämtern getrennt sind. Größere Reibungsverluste oder mehr Koordinierungsaufwand sind auch bei einer Übernahme der Groß- und Konzernbetriebsprüfung durch den Bund nicht zu erwarten.

Behauptung: Eine Verpflichtung der Länder, die Steuern nach Maßgabe der Feststellungen der Bundesbetriebsprüfung festzusetzen und zu erheben, lässt das Prozessrisiko außer Acht, das nach wie vor die Länder tragen.

Die bestehende Pflicht der Länder, die Bundesbetriebsprüfung vor Abweichen vom Prüfungsbericht zu hören, wird nicht immer beachtet. Ohne entsprechende Verpflichtung besteht Gefahr, dass den Feststellungen der Bundesbetriebsprüfung nicht Rechnung getragen wird. Das muss auch für ein außergerichtliches und ein gerichtliches Rechtsbehelfsverfahren gelten. Der Bund braucht daher insoweit mindestens ein Beteiligungsrecht, damit die Prüfungsergebnisse effektiv umgesetzt werden – auch unabhängig von seiner Forderung, die Zuständigkeit für die Prüfung der Großbetrieben und Konzerne auf das BMF zu übertragen.

2. Schaffung einer Rechtsgrundlage für Prüfungsanordnungen und die Mitwirkung durch das BZSt im Bereich der sog. bE-Fälle (BMF-Vorschlag A.III.5.1 des Berichts)

Behauptung: Der Bund begründet seinen Vorschlag mit veraltetem Zahlenmaterial des BRH. Im Übrigen nimmt Bedeutung der bE-Fälle („Einkommensmillionäre“) zukünftig weiter ab.

Auch die aktuellsten Zahlen der Betriebsprüfungsstatistik für 2007 (noch nicht vollständig) belegen eine uneinheitliche Prüfungspraxis der Länder bei bE-Fällen. Die Aussage der Länder, die Zahl der bE-Fälle werde zurückgehen, trifft zwar zu. Dies steht einem Initiativrecht des Bundes bei bE-Fällen allerdings nicht entgegen.

II. IT-Bereich (§ 20 FVG)

1. Zugriff des Bundes auf Steuerdaten der Länder (BMF-Vorschlag A.III.5.2 des Berichts)

Behauptung: Der Bund hat bereits im Rahmen des verfahrensrechtlich Zulässigen Zugriff auf steuerungsrelevante Daten aus den Ländern. Ein weitergehender uneingeschränkter Datenzugriff ist nicht erforderlich und widerspricht den Grundsätzen des Steuergeheimnisses nach § 30 AO.

Bundestag und Bundesrat erwarten zu Recht, dass bei Gesetzesvorschlägen der Bundesregierung jeweils alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Abschätzung von Gesetzesfolgen genutzt werden.

Die von den Ländern als ausreichend deklarierte bestehende Übermittlung aggregierter Daten dient insbesondere der Erfüllung steuerstatistischer Zwecke. Diese Übermittlungen werden jeweils vor Beginn der Veranlagungstätigkeiten in detaillierten Abstimmungen auf Bundes-Länder-Ebene abschließend definiert und stehen erst nach Abschluss des Veranlagungszeitraums (3 Jahre) zur Verfügung.

Eine belastbare Gesetzesfolgenabschätzung ist auf dieser Grundlage jedoch nicht möglich: Die Tatsache, dass nur Daten ermittelt werden können, die auf einem Gesetzesstand beruhen, der drei Jahre in der Vergangenheit liegt, lässt eine auf aktuelle politische Bedürfnisse zugeschnittene Prognose hinsichtlich der Auswirkungen von Gesetzesänderungen im Gesetzgebungsverfahren nicht zu. In Anerkennung dieses Zusammenhangs haben auch die Länder die Notwendigkeit gesehen, zur besseren Unterstützung des Steuergesetzgebers im Vorhaben KONSENS¹ Auswertungsmöglichkeiten durch die Nutzung einheitlich strukturierter Daten zu schaffen (KONSENS-Verfahren DAME - **Data**Warehouse-Auswertungen und **Business-Intelligence-Methoden**). Ein uneingeschränkter maschineller Zugriff des Bundes auf die im Verfahren DAME vorgehaltenen Daten ist jedoch nicht vorgesehen. Eine Auswertung von Länderdaten nach Vorgaben des Bundes ist nur mit Zustimmung aller Länder möglich; ein für eine zuverlässige Gesetzesfolgenabschätzung untaugliches Verfahren, da es zum einen zu zeitaufwändig wäre und außerdem wegen des Einstimmigkeitserfordernisses die Datenerlangung des Bundes nicht gewährleisten könnte.

Der Datenzugriff des Bundes würde außerdem u. a. die Informationsbasis des Bundeszentrums für Steuern zur Unterstützung der Finanzbehörden der Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Steuerstraftaten weiter verbessern und so mittelbar auch einer effektiveren und effizienteren Steuerfahndung zugute kommen.

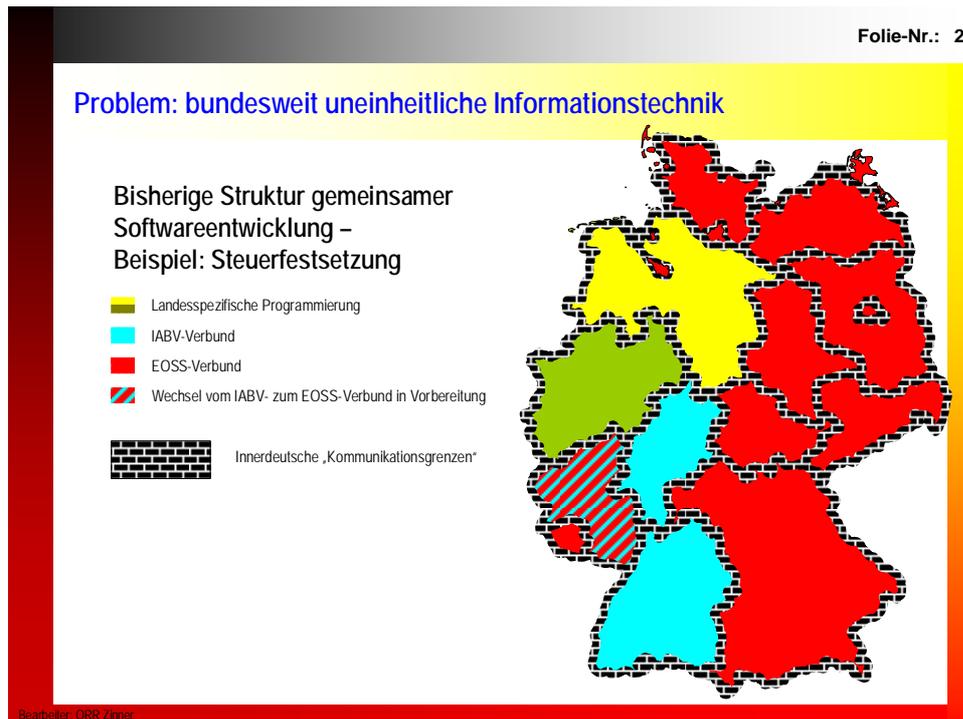
Im Übrigen stünde das Steuergeheimnis einem Datenzugriff durch den Bund nicht entgegen, da BMF bei der steuerlichen Auftragsverwaltung u. a. bereits ein unbeschränktes Akteneinsichtsrecht hat, Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 85 Abs. 4 GG.

¹ KONSENS = **Ko**ordinierte **n**eue **S**oftware-**E**ntwicklung der **S**teuerverwaltung. Ein entsprechendes Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten.

2. Priorisierung der Entwicklung von IT-Verfahren durch den Bund (BMF-Vorschlag A.III.5.4 des Berichts)

Behauptung: Eine Einflussnahme des Bundes i. S. einer inhaltlichen und zeitlichen Priorisierung von IT-Verfahren ist nicht erforderlich, insbes. weil die Länder selbst ein Interesse an einer zügigen Vereinheitlichung der sog. Kernverfahren haben.

Wo wir im IT-Bereich – trotz KONSENS – heute stehen, zeigt folgende Grafik:



Die in den letzten zwei Jahren von den Ländern erstellten Vorhabenplanungen zeigen, dass der Zeitbedarf für die Vereinheitlichung und Modernisierung von Programmen im Vorhaben KONSENS beträchtlich ist. So werden bei den für die Vereinheitlichung und Modernisierung besonders wichtigen und deswegen mit Vorrang angegangenen Kernverfahren bis 2011 lediglich

- 35 % der Funktionalitäten des Festsetzungsverfahrens,
- 55 % der Funktionalitäten des Grundinformationsdienstes und
- 15 % der Funktionalitäten der Erhebung

vereinheitlicht werden können.

Ursachen hierfür sind u. a., dass im Rahmen der Vorhabenplanung auch eine Vielzahl von Aufgaben außerhalb der Kernverfahren berücksichtigt ist, notwendiges Entwicklerpersonal

nicht im benötigten Umfang zur Verfügung gestellt wird und die Möglichkeiten einer länderübergreifenden Kooperation nicht im gebotenen Maße ausgeschöpft werden.

Die Befugnis des BMF zur Priorisierung der Entwicklung von IT-Verfahren würde die Ausrichtung der Softwareentwicklung entsprechend den länderübergreifenden Prioritäten und fachlichen Notwendigkeit ermöglichen und erlaubte es, die verfügbaren Ressourcen vorrangig auf die Entwicklung der Kernverfahren zu konzentrieren. Im Übrigen würde die durch FöKo I eingeräumte Möglichkeit zur Anordnung des **Einsatzes** von Steuer-Software sinnvoll ergänzt, denn erst durch die Befugnis zur Priorisierung werden die Grundlagen für die spätere Anweisung von IT-Verfahren nach § 20 Abs.1 FVG gelegt.

3. Anweisung des Einsatzes bundeseinheitlicher IT-Verfahren (BMF-Vorschlag A.III.5.5 des Berichts)

Behauptung: Die Beseitigung des Veto-Rechts der Länder hinsichtlich der Anweisung des Einsatzes von IT-Verfahren durch den Bund ist nicht erforderlich, da das Eigeninteresse der Länder an bundeseinheitlichen Verfahren insofern disziplinierende Wirkung entfaltet.

Die Erfahrungen der letzten beiden Jahre zeigen, dass die Länder – auch um ihrer Verpflichtung nach dem Verwaltungsabkommen KONSENS nachzukommen - zwar bereit sind, zusammen mit dem Bund eine verbindliche Einsatzplanung aufzustellen, auf deren Grundlage der Bund wiederum seine im Rahmen von FöKo I eingeräumte Befugnis zur Anordnung eines Programmeinsatzes (§ 20 Abs. 1 Satz 2 und 3 FVG) ausüben kann. Für diese verbindliche Einsatzplanung (VEP) schnüren die Länder bei der Vielzahl der zu berücksichtigenden Programme (VEP für 2007: 17, VEP für 2008: 26) allerdings „Pakete“, die der Bund nur als Ganzes akzeptieren kann.

Der Hinweis der Länder auf ihr Eigeninteresse ist langfristig betrachtet plausibel. Die Ergänzung des § 20 FVG im Rahmen von FöKo I sollte aber insbesondere der Beschleunigung des Einsatzes einheitlicher IT-Verfahren dienen. Dies lässt sich nur durch Beseitigung des Widerspruchsrechts der Länder in § 20 FVG sicherstellen.

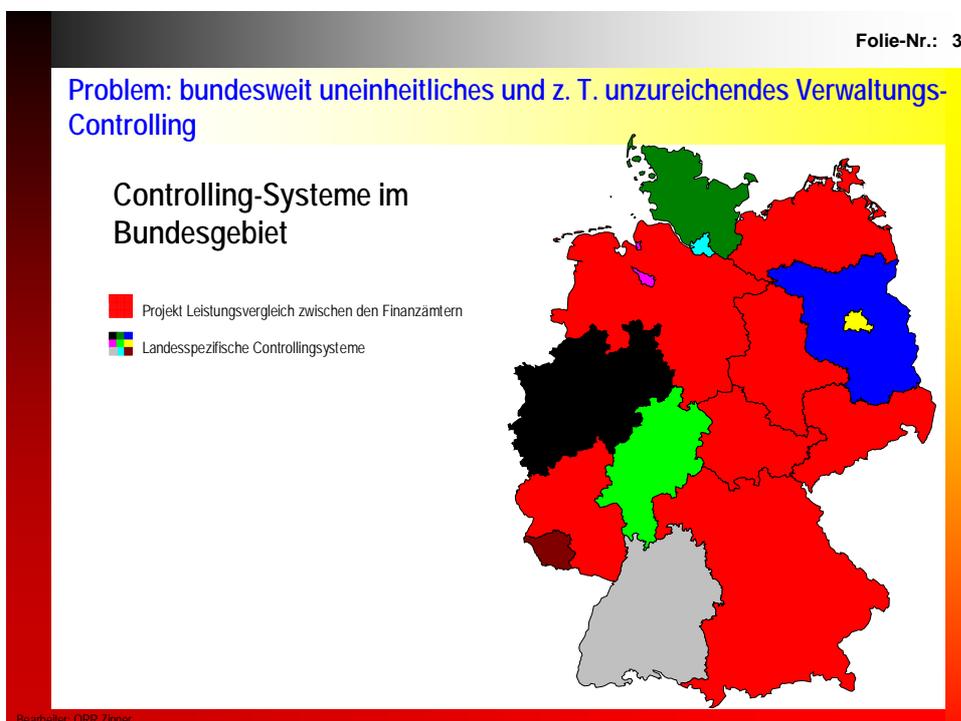
III. Allgemeine Verfahrensgrundsätze (§ 21a FVG)

Bestimmung einheitlicher Verwaltungsgrundsätze, gemeinsamer Vollzugsziele (BMF-Vorschlag A.III.5.3 des Berichts)

Behauptungen: Der im Rahmen von FöKo I neu eingefügte § 21a FVG betrifft nur die Vereinbarung strategischer, nicht auch operativer Vollzugsziele; aus diesem Grunde wurde auch auf die Formulierung „Verwaltungs-Controlling“ im Gesetz verzichtet. Im Übrigen sind allein

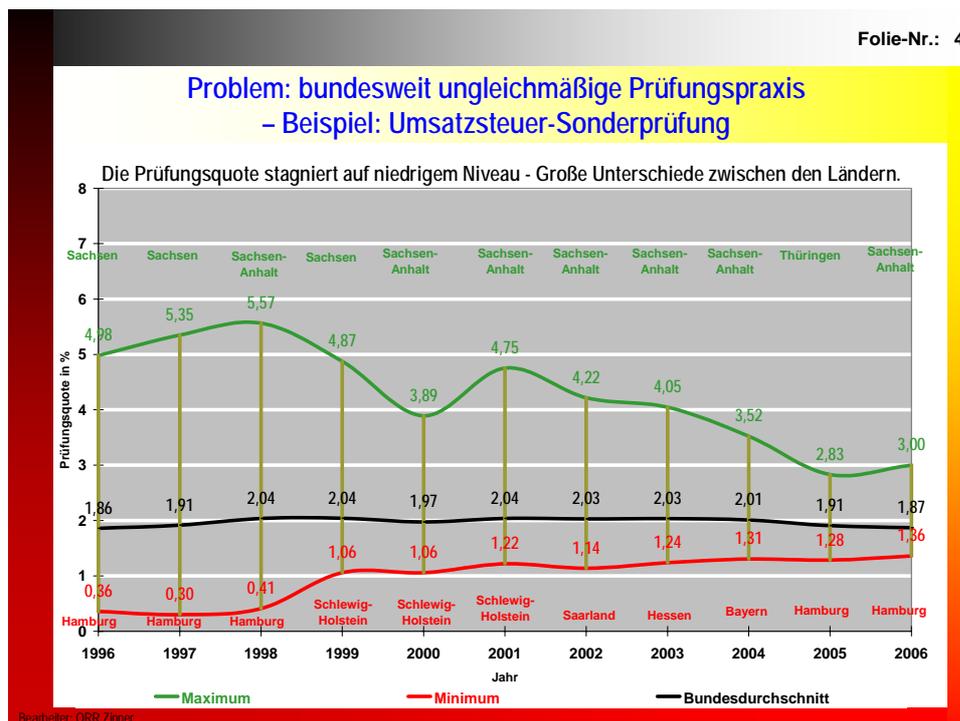
die Länder wegen der Orts- und Sachnähe in der Lage, sinnvolle operative Ziele zu bestimmen, was in der Praxis bereits seit geraumer Zeit auch geschieht. Der Forderung des Bundes nach einer Vereinheitlichung der Risikomanagementsysteme ist längst Rechnung getragen, der zugesagte Beitrag des BMF dazu steht allerdings noch aus.

Wie beispielsweise eine Bestandsaufnahme der Abteilungsleiter/Abteilungsleiterinnen Organisation (Steuerverwaltung) des Bundes- und der Länder im Jahr 2007 belegt, haben lediglich drei Länder ein Verwaltungs-Controlling für alle wesentlichen Arbeitsgebiete im Einsatz. Außerdem wird eine auf die Länderebene beschränkte operative Steuerung der gemeinsamen Zielsetzung zur gleichmäßigen und effektiven Erhebung der Gemeinschaftsteuern im Rahmen der Auftragsverwaltung nicht gerecht.



Bereits 1996 hat das BMF deshalb die Einführung eines Bund/Länder-Controlling-Prozesses vorgeschlagen, um bestehende Vollzugsdefizite in der Steuerverwaltung zu beseitigen und insgesamt die Effizienz des Steuervollzugs zu steigern. Der Gedanke war, zwischen Bund und Ländern Zielgrößen, wie z.B. Prüfungsquoten für die Betriebsprüfung und andere Kennzahlen zur Berücksichtigung struktureller Besonderheiten zu vereinbaren. Trotz des Vorschlags des BMF, einen quantitäs- und qualitätsorientierten Datenkranz zu vereinbaren, hat sich die FMK bis heute lediglich auf **einen** gemeinsamen bundesweiten „Benchmark“, nämlich für die Betriebsprüfung verständigen können: die Prüfungsquote bzw. den Prüfungsturnus. Die dafür von der FMK selbst definierten Zielmarken erfüllt nach über 10 Jahren Laufzeit jedoch lediglich **ein** Land in Gänze.

Ein weiteres Beispiel, dass strategische Vollzugsziele ohne operative Zielsetzungen nur „sub-optimal“ sind, zeigt das Thema „Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfung“: Bund und Länder sind sich darin einig, dass eine erfolgreiche Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs ohne eine effektive Umsatzsteuer-Sonderprüfung nicht möglich ist. Allerdings haben sich die Prüfungsquoten bei der Umsatzsteuer-Sonderprüfung in den letzten 10 Jahren so gut wie nicht verändert. Im Gegenteil: Die Prüfungstätigkeit ist ungleichmäßig und stagniert auf niedrigem Niveau. Es ist sogar ein Trend zu erkennen, dass Länder mit bisher überdurchschnittlich hoher Prüfungsquote ihre Aktivitäten zurückfahren.



Auf der Grundlage des § 21a FVG ist es zwar gelungen, eine Reihe von Festlegungen zu treffen, und zwar:

- für erste gemeinsame strategische Vollzugsziele der Bereiche „Festsetzung“, „Erhebung“ und „Prüfung“,
- für eine gemeinsame risiko- und serviceorientierte Vollzugstrategie (Tax-Compliance-Strategie) und ein entsprechendes Maßnahmenpaket,
- für eine künftige Beteiligung des BMF bei der Weiterentwicklung des Verwaltungs-Controllings der Länder in den Ländern,
- für eine Kooperation beim Verwaltungs-Controlling der Länder und für eine Absichtserklärung zur Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen,
- für einen standardisierten Prozess zur Erarbeitung, Vereinbarung und Überprüfung von Vollzugszielen.

Gleichwohl bleiben diese Vereinbarungen ein deutliches Stück hinter den Erwartungen des BMF zurück. Insbesondere sind die Länder bislang nicht bereit, sich auf operative Ziele wie z.B. Erledigungs- oder Prüfungsquoten einzulassen.

Ursächlich dafür ist insbesondere, dass § 21a FVG auf Einvernehmen zwischen Bund und Ländern angelegt ist; der Bund kann seine Interessen zur Vereinheitlichung des Steuervollzugs nicht gegen den Widerstand einer Mehrheit der Länder durchsetzen. Das hat u. a. folgende Konsequenzen:

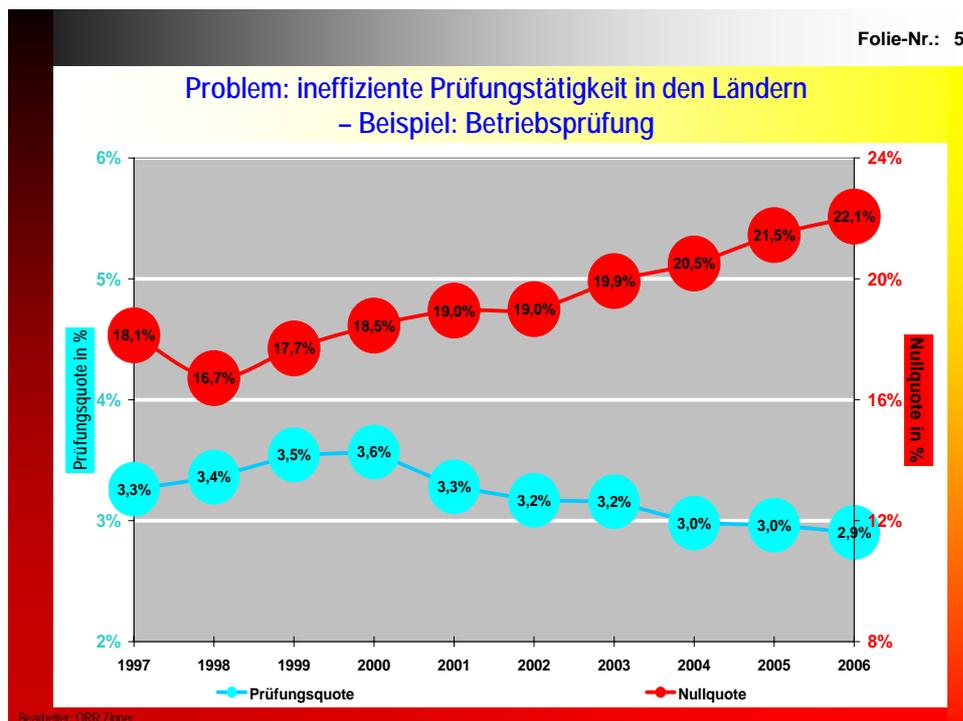
- BMF kann nur „gemeinsame Ziele“ vereinbaren. Das bedeutet, eine Zielorientierung am schwächsten Glied. Ein „Lernen von dem Besten“ ist damit de facto ausgeschlossen. Die in einer föderalen Struktur denkbar vorhandenen unterschiedlichen Ansätze können in dem Zielvereinbarungsprozess nicht sichtbar abgebildet werden. In der Tendenz wird die Verständigung auf das einheitliche Niveau möglicherweise zu einem “race to the bottom“ führen. Ein Benchmark-Prozess wäre demgegenüber gesamtstaatlich vorteilhafter. Länder mit unterdurchschnittlichem Niveau hätten die Möglichkeit, sich an Ländern mit höherem Niveau zu orientieren. Derzeit besteht aber rechtlich keine Handhabe für den Bund (und von den Ländern kein Bedürfnis), mit dem Bund individuelle Ziele zu vereinbaren.
- BMF steht – abgesehen von politischen Mitteln, wie z.B. öffentlicher Kritik – kein effektiver Sanktionsmechanismus zur Verfügung, wenn Vereinbarungen nicht eingehalten werden. Die Festlegung der Vollzugsziele hat daher derzeit eher den Charakter eines politischen Vertrages.

Es lässt sich daher festhalten, dass § 21a FVG zwar eine Stärkung der Rechtsposition des Bundes gebracht hat; das vorhandene Instrumentarium aber verbesserungsbedürftig ist, insbesondere, weil damit kein wirksames operatives Verwaltungs-Controlling auf Bundesebene etabliert werden kann.

Dieser Mangel sollte im Interesse der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, aber auch aus Aufkommenssicht nicht länger in Kauf genommen werden. Dass ein wirksames Verwaltungs-Controlling zwischen Bund und Ländern zu deutlichen Steuermehreinnahmen führen würde, zeigt die Kienbaum-Studie. Am Beispiel der Betriebsprüfung und der Umsatzsteuer-Sonderprüfung hat Kienbaum die Potenziale eines operativen Verwaltungs-Controllings beziffert. Nach dieser sehr konservativen Berechnung würde ein an Quantität und Qualität orientiertes Verwaltungs-Controlling zwischen Bund und Ländern zu Steuermehreinnahmen von rd. 3,3 Mrd. Euro (brutto) führen. Mit der Weigerung der Länder, operative Ziele mit dem BMF zu vereinbaren, fügen die Länder also nicht nur dem Bund, sondern auch sich selbst einen Schaden in Milliardenhöhe zu. Deshalb muss in § 21a FVG die Befugnis des BMF zu einem operativen Verwaltungs-Controlling klarstellend verankert werden. Darüber hinaus

muss das Veto-Recht der Ländermehrheit fallen sowie die Möglichkeit geschaffen werden, nicht nur gemeinsame, sondern auch länderspezifische Vollzugsziele festzulegen, insbesondere um eine sonst von der Ländermehrheit durchsetzbare Zielorientierung „am schwächsten Glied“ auszuschließen.

Auch die Ausführungen der Länder zum Risikomanagement können nicht unwidersprochen bleiben. Die dahinter stehende Strategie – mehr Service bei Steuerehrlichkeit und mehr Kontrollen bei riskanten Steuerfällen – ist grundsätzlich richtig, in der Umsetzung offenbaren sich aber erhebliche Schwächen:



Wie die aktuellen Zahlen der Betriebsprüfungsstatistik eindrucksvoll belegen, sind die gängigen Risikomanagementverfahren zur Auswahl von Betriebsprüfungsfällen augenscheinlich wenig treffsicher. Seit 1997 ist die Zahl der Prüfungen **ohne** Mehrergebnis um rd. 5 Prozent auf ca. 22 Prozent gestiegen. Anders ausgedrückt: Jede fünfte Betriebsprüfung wird heute **ohne** Mehrergebnis abgeschlossen. Offenbar sind die Risikomanagementverfahren mancher Länder nicht geeignet, Ressourcen wirklich sachgerecht und effizient einzusetzen. Richtig ist, dass ohne standardisierte, elektronisch auswertbare Bilanzen eine risikoorientierte Fallauswahl an sich nicht möglich ist. Das BMF wird die Länder daher in ihrem Anliegen unterstützen, noch im Jahr 2008 – also ein Jahr eher als von der FMK geplant – damit zu beginnen, die gesetzlichen Grundlagen zur Einführung von elektronischen Bilanzen zu schaffen.

Fazit

Obwohl die „kleine Lösung“ als Bestandteil des Föderalismusreform-Begleitgesetzes erst seit September 2006 in Kraft ist, gibt es bereits genügend praktische Erfahrungen mit den Regelungen, die belegen, dass FöKo I zwar ein Schritt in die richtige Richtung war, die seinerzeit neu hinzu gewonnenen Kompetenzen des Bundes aber nicht ausreichen, um eine spürbare Verbesserung des Steuervollzugs zu erzielen. Eine weitere Stärkung der Rechtsposition des Bundes im Bereich der steuerlichen Auftragsverwaltung ist daher unabdingbar, um vorhandene Effizienzpotenziale im Interesse von Bund, Ländern und Gemeinden zu heben.

Die Vorschläge des BMF dazu sind insbesondere:

Folie-Nr.: 6

FöKo II: Ansätze für mehr Effizienz in der steuerlichen Auftragsverwaltung

- Klarstellende verfassungsrechtliche Regelung des allg. fachlichen Weisungsrechts des Bundes;
- Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungsteuer auf den Bund;
- Übertragung einzelner Bereiche der Steuerverwaltung, z. B. der Groß- und/oder Konzernbetriebsprüfung, auf den Bund;
- Stärkung der Auftraggeberrolle des Bundes insbes. durch:
 - Priorisierung der Entwicklung von IT-Verfahren,
 - Zugriff auf Länderdaten,
 - effektivere Bestimmung von Vollzugszielen (§ 21a FVG).

Bearbeiter: ORR Zimmer