

Jenseits von Liechtenstein **Steuerungerechtigkeit und deutsche Kleinstaaterei**

Axel Troost, Raoul Didier und Philipp Hersel

Die spektakulären Ermittlungen gegen mehr oder weniger prominente Steuersünder im Fall Liechtenstein haben deutlich gemacht, dass die konsequente Eintreibung von Steuern eine Menge Geld in die öffentlichen Haushalte spülen kann. Noch wichtiger aber ist der Umkehrschluss: Durch mangelhafte Steuereintreibung gehen dem Gemeinwesen bisher Jahr für Jahr Milliarden verloren.

Und das liegt keineswegs nur an der kriminellen Energie von Steuerhinterziehern. Es ist das System der Steuerverwaltung selbst, dass derartige Ausfälle systematisch herbeiführt. Und es ist der politische Wille der Bundesländer, der dafür sorgt, dass sich dies bislang nicht ändert.

In den vergangenen Jahren war es insbesondere der Bundesrechnungshof, der den Blick auf die Schwachstellen der deutschen Steuerverwaltung gerichtet hat. Seine Berichte gewähren einen Blick in Abgründe, die sich sonst nur waghalsigen Bergsteigern auftun. In nüchternen Worten klingt das so: „Die Regeln der Finanzverfassung führen dazu, dass die Länder als Vollzugsebene kein ausreichendes Eigeninteresse daran haben, die Steuern vollständig und rechtzeitig zu erheben. ... Die Steuergesetze werden gegenüber den Bürgern und Unternehmen nicht einheitlich angewendet. Damit ist keine Steuergerechtigkeit gewährleistet.“¹

Jenseits der Frage, ob die existierenden Steuergesetze nun gerecht sind oder nicht, hängt die Höhe der gezahlten Steuern in erheblichem Maße gar nicht von den Steuergesetzen ab. Entscheidend sind z.B. auch die Personalausstattung der Finanzverwaltung und nicht selten gezielte politischen Interventionen von Landesregierungen. Um die wegen Personalmangel auflaufenden Berge von Steuererklärungen abzuarbeiten, sind, so der Bundesrechnungshof „einzelne Finanzämter dazu übergegangen, ‚Grüne Wochen‘ oder ‚Durchwinktage‘ vorzugeben. [...] Mit der Verpflichtung, die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen, ist dies nicht vereinbar.“² Einzelne Bundesländer haben zur Ansiedlung von Investoren auch damit geworben, dass sie ihre Finanzverwaltungen angewiesen hätten, bei Unternehmenssteuern ein Auge zuzudrücken³.

Der systemische Fehler ist im Grundsatz leicht erkannt: Für die Eintreibung der Steuern sind laut Grundgesetz die Bundesländer verantwortlich. Bundesländer mit hohen Steuereinnahmen müssen über den Länderfinanzausgleich an Bundesländer mit niedrigen Steuereinnahmen abgeben. Das konsequente Eintreiben von Steuern würde die reichen Länder reicher und die armen Länder weniger arm machen, beides wirkt sich beim Länderfinanzausgleich nachteilig für sie aus. Weil man also als Bundesland von höheren Steuereinnahmen nicht unbedingt viel hat, liegt es nahe, am Personal in den Finanzämtern zu sparen. Damit sind übrigens auch gleich die Personalengpässe erklärt, die es Einkunftsmillionären so leicht machen, ihre Steuern über so viele Jahre in

¹ Vgl. Bundesrechnungshof: Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes, Stuttgart 2007, S. 46.

² Ebd. S. 53.

³ Ebd. S. 52.

Liechtenstein und sonst wo in so dreistem Maße zu hinterziehen. Nicht umsonst hoffen die Finanzämter im Zuge des Falls Liechtenstein auf eine Serie von Selbstanzeigen, denn die Steuerfahnder wissen sehr genau, dass sie viel zu wenige sind, um alle Steuersünder selbst zu finden.

Gelegenheit Föderalismuskommission II?

Die Diskussion über die Wirksamkeit und Angemessenheit der Steuerverwaltung ist so alt, wie sie selbst. Besondere Aktualität erhält das Thema allerdings dadurch, dass sich in der „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II)“ die Gelegenheit böte, diesem Unwesen im Rahmen der großen Koalition nach Jahrzehnten des Stillstands endlich Einhalt zu gebieten.

Und tatsächlich, zwischenzeitlich mehrten sich die Anzeichen, dass die Föderalismuskommission II das Thema tatsächlich angehen wolle. Das Motiv dieser Handlungsbereitschaft ist allerdings weniger rühmlich. Mit den Mehreinnahmen aus einer Reform der Steuerverwaltung soll den hochverschuldeten Ländern, insbesondere Bremen, dem Saarland und Schleswig-Holstein, die Zustimmung zur sogenannten „Schuldenbremse“ abgekauft werden, also zur Unterwerfung der Bundesländer unter die im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts (ESWP) festgeschriebene Grenze von drei Prozent für die jährliche Neuverschuldung. Bislang trägt der Bund die Gesamtverantwortung dafür, dass sich die öffentlichen Haushalte in der Summe an die Grenzen des ESWP halten. Der Bund hat aber kaum direkte Einflussmöglichkeiten auf die Länderhaushalte. Der Bund und die reichen Bundesländer wollen es daher den armen Ländern schwerer machen, weitere Schulden aufzunehmen. Darauf wollen sich die armen Länder aber nur einlassen, wenn sie Hilfe bei der Tilgung ihrer Altschulden bekommen. Und genau dafür könnten die Mehreinnahmen aus einer reformierten Steuerverwaltung eingesetzt werden.

Zur Zeit ist völlig offen, ob die Föderalismuskommission II tatsächlich eine Einigung in der Frage der Schuldenbremse und des damit verbundenen Tilgungsfonds erreichen wird. Auch wenn aus linker Sicht eine dogmatische Begrenzung der Fiskalpolitik auf die Willkür des ESWP natürlich strikt abzulehnen ist, gilt es die Chance zu nutzen, die bundesdeutsche Finanzverfassung wirksamer, gerechter und, nicht zuletzt, steuergesetzkonformer zu machen.

Zur Entstehung der bundesdeutschen Finanzverfassung

Die föderale Struktur der deutschen Steuerverwaltung ist in der im Grundgesetz in § 108 verankerten Zuständigkeit der Bundesländer für die Erhebung des Großteils der Steuern begründet. Diese Regelung wurde von den Westalliierten gegen die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes durchgesetzt. „Die Westalliierten wollten der Kumulation von Macht im neuen Staat entgegenwirken und daher dessen Finanzen von unten nach oben aufbauen. Die Steuern sollten soweit möglich durch Landesgesetze festgesetzt und durch Landesverwaltungen nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens eingezogen werden.“⁴ Die gefundenen Kompromisse bestanden schließlich darin, dass die Länder die Einkommen- und Körperschaftsteuer im Wesentlichen einziehen und vereinnahmen konnten und im Gegenzug

⁴ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates, Berlin 2005, S. 9

der Bund mittelbar über die Instrumente des Finanzausgleichs in Ungleichgewichte zwischen Finanzausstattung und Finanzbedarf eingreifen durfte. Zudem gelang es dem Bund, die maßgebliche Gesetzgebungskompetenz an sich zu ziehen. Nachdem der Bund in den darauf folgenden Jahren zunehmend in Politikbereiche der Länder hineinregieren konnte, indem er jeweils der Mehrzahl der Bundesländer finanzielle Anreize bot, wurde diese Praxis auch Anlass für eine Beanstandung durch das Bundesverfassungsgericht. Im Rahmen der großen Koalition wurde dieser Beanstandung 1969 dadurch Rechnung getragen, dass die Verfassung durch die Aufnahme der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen in das Grundgesetz an die monierte Praxis angepasst wurde. Damit die Länder sich dieser Verfassungsänderung nicht verweigerten, wurde im Gegenzug die Zustimmungspflicht durch den Bundesrat für einen Großteil der Steuer- und Haushaltsgesetze mitbeschlossen.⁵

Aus der Finanzreform von 1969 resultiert nicht nur die häufige Blockadesituation zwischen Bundestag und Bundesrat sondern auch das vom Bundesrechnungshof kritisierte aufwändige Abstimmungsverfahren zwischen den Bundes- und Landesfinanzverwaltungen.⁶ Zwar obliegt den Ländern im Rahmen der Auftragsverwaltung die Durchführung der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzbesteuerung und welche Maßnahmen sie diesbezüglich ergreifen, jedoch ist umstritten, welche Befugnisse das Bundesfinanzministerium (BMF) besitzt, um den obersten Landesfinanzbehörden Weisungen zu erteilen, die über den konkreten Einzelfall hinausgehen. „Bund und Länder haben sich (deshalb - d.Verf.) unter Wahrung ihrer unterschiedlichen Rechtsauffassungen in der so genannten Staatssekretärsvereinbarung aus dem Jahre 1970 dahin verständigt, dass das Bundesministerium allgemeine Weisungen in Form von Schreiben an die obersten Finanzbehörden der Länder nur erlässt, wenn es zuvor die Länder angehört und die Mehrzahl der Länder keine Einwendungen erhoben hat.“⁷ Diese Regelung bringt es mit sich, dass zur einheitlichen Auslegung der Steuergesetze mittlerweile rund 4.500 derzeit gültige Schreiben durch das BMF an die Finanzverwaltungen ergangen sind, die äußerst zeit- und personalintensiv in ca. 50 Bund-Länder-Gremien abgestimmt werden müssen.⁸ Trotz dieses enormen Aufwands, der zur Erreichung eines einheitlichen Vollzugs der Steuergesetze betrieben wird, teilte der Präsident des Bundesrechnungshofes, Dieter Engels, den Mitgliedern der Kommission zur Föderalismus-reform II mit: „Wir haben aber auch Dinge festgestellt, wo landesspezifische Interessen verfolgt werden, teilweise durch Anweisungen des jeweiligen Landesfinanzministeriums. Wir haben auch Dinge festgestellt, bei denen, obwohl es eine Einigung in den erwähnten 'Kränzchen' und Arbeitsgruppen gegeben hat, einzelne Länder den Vollzug dann doch wieder anders ausgestaltet haben.“⁹

⁵ Ebd. S. 9f.

⁶ Vgl. Bundesrechnungshof, Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen a.a.O., S. 47 ff.

⁷ Vgl. Bundesrechnungshof: Probleme beim Vollzug der Steuergesetze – Empfehlungen zur Verbesserung des Vollzuges der Steuergesetze in Deutschland, Stuttgart 2006, S.23f. Mit der Verabschiedung des Begleitgesetzes zur Föderalismusreform I im Jahre 2006 wurde diese Regelung mittlerweile inhaltsgleich mit der Einfügung des § 21a Finanzverwaltungsgesetz in Gesetzesform gegossen.

⁸ Vgl.: Bundesrechnungshof, Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen a.a.O., S. 48

⁹ Vgl. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Stenografischer Bericht der 8. Sitzung, S. 240.

Status Quo: Systemfehler und „Lücken“ in der Steuerverwaltung

Zwei Rüstungsunternehmen, eins in Nord- und eins in Süddeutschland, fragten bei ihren örtlichen Finanzämtern nach der umsatzsteuerlichen Behandlung desselben Sachverhalts nach. Die verbindlichen Auskünfte konnten unterschiedlicher nicht sein: die Umsatzsteuerbelastung fiel beim einen Finanzamt um 47 Mio. Euro niedriger als beim anderen aus. Da das Rüstungsunternehmen mit der niedrigeren Umsatzsteuerauskunft den Auftrag erhielt und die Aussage vom Finanzamt bindend war, gingen Bund und Ländern 47 Mio. Euro Steuereinnahmen verloren.¹⁰

Besonders beliebt, insbesondere in Bayern, ist die Schätzung der Erträge von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, obwohl diese zur Abgabe einer Steuererklärung verpflichtet sind. Statt diese Pflicht durchzusetzen, schätzen viele Finanzämter die Erträge in sehr wohlwollendem Maße, sodass die effektive Steuerbelastung der Land- und Forstwirte sinkt. Auch dadurch entstehen Steuerausfälle in Millionenhöhe.¹¹

Ebenfalls sehr uneinheitlich ist die Steuerprüfung von Einkommensmillionären. Obwohl eine Außenprüfung solcher Steuerpflichtigen durchschnittlich 135.000 Euro Mehreinnahmen erbrachte, werden in manchen Bundesländern 60 Prozent, in anderen nur 10 Prozent der Einkommensmillionäre vor Ort geprüft. „Das starke Prüfgefälle hat zur Folge, dass in einem Land die Mehrzahl der Einkunftsmillionäre geprüft wird, während sie in einem anderen Land statistisch nur alle dreißig Jahre einer Außenprüfung unterliegen.“¹²

Ähnlich dramatisch ist der Unterschied bei den Umsatzsteuer-Sonderprüfungen. Hier liegt die Prüfungsquote bei zwei Prozent im Bundesdurchschnitt und variiert zwischen 3,5 % in Sachsen-Anhalt und rund 1,3 % in Bayern bzw. rund 1,35 % in Hessen. Anders ausgedrückt: in Sachsen-Anhalt wird ein umsatzsteuerpflichtiges Unternehmen statistisch alle 28,5 Jahre geprüft, in Bayern nur alle 77 Jahre.

Zwar wird der ungleichmäßige Vollzug der Steuergesetze maßgeblich vom Bundesrechnungshof und vom BMF thematisiert, bestritten wird er aber auch von den Ländern nicht. Das Bundesfinanzministerium sieht die maßgeblichen Mängel im derzeitigen System des Steuerföderalismus verortet und drängt daher auf die Einrichtung einer Bundessteuerverwaltung. Die Finanzministerinnen und –minister der Länder hingegen lehnen das ab und sehen die Defizite „in erster Linie in der zunehmenden Komplexität des Steuerrechts und der Häufigkeit der gesetzlichen Änderungen“¹³. Die Argumentation der Länder läuft allerdings ins Leere, denn die betreffenden Steuergesetze unterliegen überwiegend der Zustimmungspflicht durch den Bundesrat und wurden von den Ländern mitbeschlossen. Einzelne Komplizierungen des Steuerrechtes kommen sogar direkt von der Länderseite, wie z.B. der ermäßigte Umsatzsteuersatz auf die Benutzung von Bergbahnen beweist, der auf Betreiben der bayerischen Zugspitzbahn und des Landes Bayern zustande kam.

Der Bundesrechnungshof sieht die bereits in der Einleitung skizzierten falschen Anreizstrukturen als Grundursache der Misere, nämlich erstens im „derzeitigen Finanzausgleich, der sowohl Geber- als auch Nehmerländer veranlasst, die jeweils eigene

¹⁰ Vgl. Bundesrechnungshof: Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen, a.a.O., S. 49.

¹¹ Vgl. Bundesrechnungshof: Bemerkungen des Bundesrechnungshof 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn 2007.

¹² Vgl. Bundesrechnungshof: : Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen, a.a.O., S. 52.

¹³ Unter Tagesordnungspunkt 8 einstimmig beschlossenes Positionspapier der Finanzministerkonferenz vom 27.5.2004.

Steuerkraft zu schonen“, zweitens im „Streben, die landeseigene Wirtschaft mit Hilfe der Besteuerung zu fördern“ und drittens in der „Pflicht der Länder, den personellen und sachlichen Aufwand der Auftragsverwaltung der Steuern tragen zu müssen.“¹⁴

So hat z.B. ein Bundesland seine Steuerbeamten zu „einem maßvollen Gesetzesvollzug“ aufgerufen, bei dem „kein Platz für eine rein fiskalische Sicht bei der Festsetzung und Erhebung von Steuern“ sei. Hilfreich sei daher ein „weitgehender Verzicht auf Belege und unnötige Kontrollen“.¹⁵ Diese Anweisungen an die Landessteuerbehörden wurden als Standortargument auch den dort ansässigen und ansiedlungswilligen Unternehmen zur Kenntnis gebracht.

Dass dies auch durchaus von den Unternehmen registriert wird, belegen Untersuchungen über die „Zufriedenheit“ von Unternehmen mit „ihren“ Finanzämtern. Im Auftrag des Unternehmensmagazins „Impulse“ von April 2005 wurden zu jedem der insgesamt 575 Finanzämter jeweils fünf Steuerberater um eine Bewertung gebeten. Das Ergebnis: Die drei Bundesländer mit den „härtesten“, d.h. gegenüber den Unternehmen am wenigsten „kompromissbereiten“ Finanzämtern liegen in Ostdeutschland. „Wenig überraschend dagegen, dass in den prosperierenden Südländern der Umgangston zwischen Beratern und Beamten deutlich moderater ist.“¹⁶

Auch das Argument falscher Anreize bei den Personalkosten ist nicht von der Hand zu weisen: „Eine Landesregierung hat [...] erläutert, eine mögliche Steigerung der Steuereinnahmen durch einen zusätzlichen Personaleinsatz [...] sei für das Land ohne jeden Anreiz. Dem Land verblieben durchschnittlich nur 4,21 v.H. der Steuermehreinnahmen [...]; mit einem solchen Anteil seien die Personalkosten kaum zu bestreiten.“¹⁷

Wie sehr die Personalausstattungen der Länderfinanzbehörden voneinander abweichen, wird bei einem Vergleich der Fallzahlen deutlich. In 21 untersuchten Finanzämtern variierte die Zahl der pro Bearbeiterin bzw. Bearbeiter zu bearbeitenden Steuererklärungen zwischen 972 und 2.720.¹⁸ In den Länderhaushalten 2003 waren fast durchgängig deutlich weniger Personalstellen für die Steuerverwaltungen vorgesehen, als die Länder in ihrer eigenen Personalbedarfsrechnung als notwendig für einen angemessenen Steuervollzug ermittelt hatten. Die am stärksten unterbesetzten Finanzämter befanden sich demnach in Hessen, wo nur knapp 72 Prozent der notwendigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorhanden waren.¹⁹ Die anderen westdeutschen Bundesländer variierten zwischen 84 Prozent (Bremen) und 105 % (Hamburg). Laut dieser Personalbedarfsrechnung fehlten in den Finanzämtern im Jahr 2004 bundesweit ca. 7.600 Stellen. Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden übrigens 6.850 bzw. 7 Prozent der Personalstellen in Finanzämtern gestrichen.

Das Bundesfinanzministerium hat 2006 bei der Unternehmensberatung Kienbaum ein Gutachten über die möglichen Effizienzgewinne durch Reformen der Steuerverwaltung in Auftrag gegeben. Im Ergebnis prognostiziert Kienbaum bis zu 11,5 Mrd. Euro Einsparungen und Mehreinnahmen, wobei der weitaus größte Teil auf Mehreinnahmen

¹⁴ Vgl. Bundesrechnungshof: Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen, a.a.O., S. 51.

¹⁵ Ebd. S. 52.

¹⁶ Vgl. Reinhard Klimasch und Carsten Reinhard, Deutschlands schärfste Finanzämter, in: Impulse. Das Unternehmernmagazin, Ausgabe 04/2005, S. 19.

¹⁷ Vgl. Bundesrechnungshof: Probleme beim Vollzug, a.a.O., S. 117f.

¹⁸ Vgl. Bundesrechnungshof: Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen, a.a.O., S. 53.

¹⁹ Ein Schelm, wer hier Parallelen zu dem jüngst im Wahlkampf öffentlich gewordenen Personalmangel in der hessischen Justiz erkennt.

zurückzuführen wäre.²⁰ Natürlich darf man sich bei den Motiven des Bundes für die Beauftragung solcher Gutachten keine Illusionen machen. Zwar freut sich ein Finanzminister immer über Mehreinnahmen. Aber die geradezu obsessive Steuerersenkungspolitik zugunsten der Wohlhabenden und großen Unternehmen wirft zumindest große Fragezeichen auf, ob ausgerechnet Peer Steinbrück nun auf einmal sein Herz für mehr Steuergerechtigkeit entdeckt hat. Vielmehr ist davon auszugehen, dass es dem BMF widerstrebt, wie uneinheitlich die Steuergesetze angewandt werden, und das auch noch außerhalb der eigenen politischen Reichweite.

Auswege aus dem Jammertal: die diskutierten Reformmodelle

Seit mehreren Jahren wird als Lösung der geschilderten Probleme eine Bundessteuerverwaltung ins Spiel gebracht. Das Bundesfinanzministerium und das Bundeszentralamt für Steuern erhielten dadurch gegenüber den einziehenden Steuerbehörden, d.h. den 678 Finanzämtern, das konkrete und allgemeine Weisungsrecht, um die Auslegung der Steuergesetze einheitlich und verbindlich vorgeben zu können. Heute kann dies durch das BMF, wie oben angedeutet, nur nach sehr langwierigen Verhandlungen mit den Ländern und nach Zustimmung einer Mehrheit der Länder erfolgen.²¹ Der Zeitfaktor ist aber von entscheidender Bedeutung, weil bestimmte Steuerforderungen ansonsten verjähren oder uneinbringlich werden.

Neben dem Weisungsrecht erhielte der Bund durch eine Bundessteuerverwaltung die Kompetenz, die Durchführung von Steuerprüfungen anzuordnen und bundesweit zu vereinheitlichen. Neben Mehreinnahmen durch häufigere Einkommensteuerprüfungen bei den Einkommensmillionären würden auch häufigere und zeitnähere Prüfungen der Umsatzsteuer erhebliche Mehreinnahmen bzw. Minderschäden bringen. In der EU werden durch innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrug jährlich Milliarden Schäden verursacht.

Das bereits erwähnten Kienbaum-Gutachten beziffert mögliche Effizienzgewinne je nach Umfang von Reformen der Steuerverwaltung. Dabei wurden vier verschiedenen Varianten durchgespielt. Beim *Optimierten Länder Modell* (5,8 Mrd. Euro Mehreinnahmen) würde am Steuervollzug durch die Länder – im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung – festgehalten. Als Änderungen wären lediglich eine verstärkte Kooperation zwischen den Ländern und eine stärkere Koordination durch den Bund erforderlich. Eingeführt würden z.B. neue Betriebsprüfungsstrategien, ein Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern und gemeinsame Kernkennzahlen sowie ein einheitliches Risikomanagementverfahren bei der Steuerveranlagung und eine bessere Verzahnung der Informationstechnologie. Auch in einem *Bund-Länder-Modell* (8,4 Mrd. Euro Mehreinnahmen) bliebe es weitgehend beim Steuervollzug durch die Länder. Der Bund würde allerdings zusätzliche Ausführungs- und Entscheidungskompetenzen von den Ländern übertragen bekommen, so z.B. Weisungsbefugnisse ohne Einspruchsrechte der Länder und die Durchführung der Groß- und Konzernbetriebsprüfung. Auch die Verantwortung für die Rechenzentren sowie die Aus- und Fortbildung ginge an den Bund. Die *Bundessteuerverwaltung für Gemeinschaftssteuern* (11,4 Mrd. Euro Mehreinnahmen)

²⁰ Vgl. Kienbaum Management Consultants in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Roman Seer und Dr. Klaus-Dieter Drüen, Quantifizierung der im Falle einer Bundessteuerverwaltung bzw. einer verbesserten Kooperation, Koordination und Organisation der Länderverwaltungen zu erwartenden Effizienzgewinne, Berlin 2006.

²¹ Zwar hat das Begleitgesetz zur Föderalismusreform I von 2006 hier formal eine leichte Besserstellung des BMF gebracht, in der Praxis hat dies bislang aber kaum Wirkung gezeigt.

entspräche dem oben beschriebenen Modell einer Bundessteuerverwaltung, eine *Bundessteuerverwaltung für Gemeinschaftssteuern und Landessteuern* (11,5 Mrd. Euro Mehreinnahmen) würde zusätzlich die bundeseinheitlich geregelten Landessteuern einziehen.

Die Positionen der Beteiligten und Ausblick auf Kompromisse

Wie kaum anders zu erwarten, gehen die Meinungen zur Bundessteuerverwaltung in der aktuellen Debatte, insbesondere in der Föderalismuskommission II, weit auseinander. Das BMF, die Bundestagsfraktionen der LINKEN, der Grünen und der SPD, sowie die Länder Berlin und Brandenburg befürworten sie. Fast alle anderen Bundesländer sind bislang entschieden gegen eine Bundessteuerverwaltung. Die Bundestagsfraktion der CDU/CSU scheint hin- und hergerissen.

Die Länder werden sich in dieser Frage nur Zugeständnisse abringen lassen, wenn der Bund ihnen dafür Gegenleistungen anbietet. Und genau bei diesen Gegenleistungen wird sich zeigen, was den Ländern wichtiger ist: Wollen sie über die föderale Struktur ihre individuellen Einflussmöglichkeiten („Macht“) auf die Steuerverwaltung, u.a. als Instrument der Standortkonkurrenz, bewahren und dafür Mindereinnahmen erstens für die Gesamtheit des Bundes und der Länder und zweitens vor allem für sich selbst hinnehmen? Oder können sie sich für einen Machtbegriff erwärmen, bei dem sie durch Mehreinnahmen aller fiskalische Spielräume ausdehnen und dadurch ihren Einflussbereich ausweiten?

Letzteres wäre zwar durch eine Bundesschuldenverwaltung am besten zu gewährleisten, aber entsprechend den Modellen des Kienbaum-Gutachtens sind dabei auch Zwischenschritte möglich, die ebenfalls erhebliche Mehreinnahmen brächten. Viele dieser Anregungen für Zwischenschritte wurden inzwischen auch vom BMF aufgegriffen und als Kompromissvorschläge ins Spiel gebracht. Bislang hat aber auch das BMF vermieden, den Ländern konkrete Gegenleistungen anzubieten. Sollte es tatsächlich zu einer Bundessteuerverwaltung kommen, wäre die zweifellos mächtigste Stellschraube dabei die Fragen, wie weit der Bund mit den Finanzbeamten auch deren Pensionsansprüche übernimmt und dadurch die Länder finanziell deutlich entlastet.

Jenseits einer Reform der Steuerverwaltung könnte die von den Ländern zu recht monierte falsche Anreizstruktur bei der Personalausstattung der Finanzämter auch anderweitig kurzfristig entschärft werden. Dazu könnten bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl (der zentralen Berechnungsgrundlage des Länderfinanzausgleichs) die notwendigen Ausgaben für die Steuerverwaltung der Länder abgezogen werden. Somit würde wenigstens sichergestellt, dass Länder mit einer personell angemessen ausgestatteten Steuerverwaltung nicht auch noch zusätzlich für ihre Bemühungen um mehr Steuereinnahmen bestraft werden.

Auch die Forderung nach einem Wiederaufleben der Vermögensteuer, welche eine reine Ländersteuer ist, ist aus drei Gründen aktueller denn je: Erstens, weil die Verschärfung der Ungleichheit, „insbesondere durch die erneute Steuerentlastung von hohem Einkommen und den anhaltenden Anstieg von Armut“²² weiterhin fortschreitet. Zweitens, weil im Zusammenhang mit der zur Zeit laufenden Erbschaftsteuerreform auch eine realitätsnähere Bewertung von Sachvermögen zu erwarten ist. Damit würde auch der verfassungsrechtliche Einwand, der zur Einstellung der Vermögensteuer führte, obsolet. Und drittens könnte die Wiedererhebung der Vermögensteuer im Rah-

²² Claus Schäfer, Erste Reue über Verteilungssünden? –Zur Einkommensentwicklung 2006, WSI-Mitteilungen 11/2007, Düsseldorf.

men der Aushandlungsprozesse zur Föderalismusreform II zu einem bedeutenden Teil einen Ausgleich für Zugeständnisse darstellen, die der Bund von den Ländern erwartet - sei es als Gegenleistung für eine stärkere Zentralisierung der Steuerverwaltung oder, was zu befürchten ist, als Gegenleistung für eine striktere Beschränkung der Verschuldungsmöglichkeiten der Länder. Denn immerhin würde die „am häufigsten diskutierte Variante (der Vermögensteuer – d. Verf.) mit einem Steuersatz von einem Prozent und einem durchschnittlichen Freibetrag je Haushalt von 500.000 Euro (...) für alle Bundesländer zusammen zu einem Einnahmeplus von 16 Milliarden Euro führen.“²³

Auch wenn die Mehrzahl der Länder dagegen ist: für das Ziel einer gerechteren und gesetzeskonformerer Umsetzung des Steuerrechts in Deutschland bleibt die Forderung nach einer Bundessteuerverwaltung weiterhin aktuell. Das gilt nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass in Zukunft von noch zu erringenden Mehrheiten in den Parlamenten wieder Steuergesetze beschlossen werden könnten, die es dann mit gutem Gewissen lohnt, mittels einer personell angemessen aufgestellten Steuerverwaltung wirkungsvoll durchzusetzen.

Selbstverständlich darf das Bemühen um einen gerechtern Vollzug der Steuergesetze nicht darüber hinwegtäuschen, dass Steuerungerechtigkeit in Deutschland weniger in der Umsetzung der Steuergesetze als in den Steuergesetzen selbst liegt und die Rückbesinnung auf eine gänzlich andere Steuerpolitik zur Umverteilung von Oben nach Unten Not tut. Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, dass bis dahin eine intensivere Bekämpfung von Steuerbetrug und die stärkere Einhegung von Steuergestaltungsmodellen eine notwendige, wenn auch wenig glamouröse Aufgabe ist.

²³ Achim Truger et al., Auswirkungen der (Wieder-) Einführung einer Vermögensteuer auf die hessischen Landesfinanzen, Düsseldorf 2007.

Literatur:

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates, Berlin 2005.

Bundesrechnungshof, Probleme beim Vollzug der Steuergesetze, Verlag W. Kohlhammer, 2006.

Bundesrechnungshof, Bemerkungen des Bundesrechnungshof 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn 2007.

Bundesrechnungshof, Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes, Verlag W. Kohlhammer, Bonn 2007.

Ingolf Deubel, Der Stabilisierungsfonds: Ausgleich konjunktureller Schwankungen, Abbau struktureller Defizite und Bewältigung von Haushaltskrisen, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 056, Mainz 2007.

Kienbaum Management Consultants in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Roman Seer und Dr. Klaus-Dieter Drüen, Quantifizierung der im Falle einer Bundessteuerverwaltung bzw. einer verbesserten Kooperation, Koordination und Organisation der Länderverwaltungen zu erwartenden Effizienzgewinne, Berlin 2006.

Reinhard Klimasch und Carsten Reinhard, Deutschlands schärfste Finanzämter, in: Impulse. Das Unternehmermagazin, Ausgabe 04/2005.

Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Stenografischer Bericht der 8. Sitzung, Berlin.

Claus Schäfer, Erste Reue über Verteilungssünden? –Zur Einkommensentwicklung 2006, WSI-Mitteilungen 11/2007, Düsseldorf.

Achim Truger et al., Auswirkungen der (Wieder-) Einführung einer Vermögensteuer auf die hessischen Landesfinanzen – Gutachten des IMK im Auftrag der Partei DIE LINKE, Landesverband Hessen, Düsseldorf 2007.