



Bund und Länder

verdi.de :: Bund und Länder / Fachgruppen / Finanz- und Steuerverwaltung / bund+länder journal / Archiv des BuL-Journals Finanz- und Steuerverwaltung / Archiv BuL-Journals Finanz- und Steuerverwaltung 2007 / Ausgabe 01/07 / Kienbaum-Studie veröffentlicht

Kienbaum-Studie veröffentlicht

Quantifizierung der im Falle einer Bundessteuerverwaltung bzw. einer verbesserten Kooperation, Koordination und Organisation der Länderverwaltungen zu erwartenden Effizienzgewinne - Unter diesem Titel veröffentlichte das Bundesfinanzministerium am 2. März 2007 den Abschlussbericht zu einer Untersuchung, die von der Unternehmensberatung Kienbaum durchgeführt wurde.

Die Untersuchung wurde durch zwei Forschungsaufträge initiiert. Der erste Auftrag wurde nur durch das BMF im Sommer 2005 ausgelöst. Im Januar 2006 beschloss die Finanzministerkonferenz (FMK) der Länder, sich ebenfalls an dieser Untersuchung zu beteiligen, woraufhin ein zweiter Forschungsauftrag mit einer Erweiterungsoption erteilt wurde. Dieser Umstand ist insofern bemerkenswert, als dass der hessische Finanzminister und Vorsitzende der FMK Weimar die Ergebnisse massiv bezweifelte. Während Steinbrück herausstellte, dass bei einer stark zentralisierten Bundessteuerverwaltung mit Effizienzgewinnen von 11,5 Mrd. Euro jährlich (zehn Jahre nach Etablierung dieses Modells) zu rechnen sei, behauptete Weimar, dass in einem solchen Falle sogar mit Steuermindereinnahmen zu rechnen und die Studie unseriös sei. In Anbetracht dessen, dass die FMK diese Studie mitveranlasst hat, ist dieses Statement bemerkenswert.

In der Anfangsphase des Projektes sind mit den Bundesländern folgende zu untersuchende Organisationsmodelle der Steuerverwaltung definiert worden:

1. Optimiertes Länder-Modell
2. Bund-Länder-Modell
3. Bundessteuerverwaltung (Gemeinschaftsteuern)
4. Bundessteuerverwaltung (Gemeinschaftsteuern und Landessteuern)

Das optimierte Länder-Modell geht von folgenden Voraussetzungen aus:

Beibehaltung des Steuervollzugs durch die Länder im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung (einfachgesetzliche Änderungen ohne Verfassungsänderung)
 Verstärkte Kooperation der Länder und verstärkte Koordination durch den Bund in wesentlichen Modulen (vor allem: Strategieentwicklung, Controlling, Fachaufsicht, Normsetzung, Risikomanagement, Servicemanagement, Fachablauforganisation, Informationstechnik, Aus- und Fortbildung)
 Fortschreibung aktueller länderübergreifender Reformanstrengungen (z. B. AG „Kernkennzahlen“, AG „RMS-GNOFA“, Projekt „KONSENS“))
 Integration der so genannten „Kleinen Lösung“ (vgl. Förderalismusreform-Begleitgesetz)

In der Praxis wird beispielsweise bereits eine bessere Zusammenarbeit im Bereich der IT (Projekt KONSENS) angestrebt. Dabei sind in einigen Bundesländern spezialisierte Kompetenzzentren im Aufbau. Die Federführung bei diesem Aufbau obliegt zwar dem jeweiligen Land, jedoch unter Mitwirkung der anderen Länder. Ebenso sollen alle Länder auf den Service und die Arbeitsergebnisse dieser Fachbereiche zurückgreifen können. Das Projekt KONSENS kann als zweiter Anlauf dieser Art betrachtet werden, nachdem das Projekt FISCUS sang- und klanglos gescheitert ist und Kosten von fast einer halben Mrd. Euro verursacht hatte. Nach der Darstellung der Studie ist die Art der verstärkten Kooperation zwischen den Ländern ähnlich des Zusammenwirkens bei dem Projekt KONSENS angedacht.

Das Bund-Länder-Modell beinhaltet zunächst die gleichen Maßnahmen wie das optimierte Länder-Modell. Es geht also auch prinzipiell von der Beibehaltung des Steuervollzuges durch die Länder aus.

Zusätzlich wird hier aber die Übernahme bestimmter Ausführungsfunktionen durch den Bund in wesentlichen Modulen unterstellt. Diese beziehen sich auf:

die Fachaufbauorganisation (Groß-/Konzern-Betriebsprüfung und Steuerfahndung)
 die Informationstechnik (Betrieb der Rechenzentren)
 die Aus- und Fortbildung (Betrieb der Bildungszentren)

Auch hier kommt die verfassungsrechtliche Bewertung von Prof. Roman Seer und Dr. Klaus-Dieter Drüen zu dem Schluss, dass es zur Einführung eines solchen Modells lediglich einfachgesetzlicher Maßnahmen bedarf (etwa der Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes (FVG)). Eine Verfassungsänderung wird nicht als zwingend erachtet.

Die Ausgestaltung einer Bundessteuerverwaltung wurde in zwei Varianten durchgespielt: Bei der Modellvariante A wird eine vollständige Verschiebung der Kompetenzen für den Vollzug der Gemeinschaftsteuern von den Ländern auf den Bund unterstellt.

Bei der Variante B wird überdies eine vollständige Verschiebung der Kompetenzen für den Vollzug der bundeseinheitlichen Landessteuern von den Ländern auf den Bund angenommen.

Da es sich hierbei um den Vollzug der Gemeinschaftsteuer im Rahmen einer Bundeseigenverwaltung handeln würde, halten die Verfassungsrechtler eine entsprechende Neuformulierung des Art. 108 GG für unumgänglich.

Kassenmäßige Effekte

Für das zehnte Jahr nach Etablierung des jeweiligen Modells werden folgende jährliche Effizienzgewinne geschätzt:

Optimiertes Länder-Modell: 5,8 Mrd. Euro

Bund-Länder-Modell: 8,4 Mrd. Euro

Bundessteuerverwaltung in der Variante A: 11,4 Mrd. Euro

Bundessteuerverwaltung in der Variante B: 11,5 Mrd. Euro

Der Anteil der durchschnittlichen jährlichen kassenmäßigen Effekte am Gemeinschaftsteueraufkommen (2004) liegt, je nach Modell, zwischen 1,36 und 2,73 Prozent.

In der Gesamtbeurteilung kommen die Verfasser des Schlussberichtes im Wesentlichen zu folgendem Schluss:

Die Bundessteuerverwaltung sei im Rahmen der definierten Modelle effizienter als das Bund-Länder-Modell und das optimierte Ländermodell. Die Umsetzung einer Bundessteuerverwaltung erfordere jedoch einen längeren Zeitraum. Die Effizienzpotenziale seien konservativ angesetzt und ließen sich durch Vergleichsrechnungen bestätigen. Bei der Entscheidung für ein bestimmtes Organisationsmodell seien neben der Effizienz weitere Kriterien im Detail zu betrachten. So weist das Gutachten bei der Gegenüberstellung der zwei Varianten der Bundessteuerverwaltung darauf hin, dass die unterschiedliche Zuständigkeit für bestimmte Steuerarten zu Verdruss bei den Steuerpflichtigen und den Finanzbeamten führen könne.

Einschätzung

Zwar stützt das Gutachten grundsätzlich die Position des BMF hinsichtlich einer stärkeren Konzentration der Kompetenzen im Bereich der Steuerverwaltung beim Bund, jedoch kann hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Betrachtung nicht von einem Gefälligkeitsgutachten die Rede sein.

Deutlich wird dies an der sehr umfangreichen verfassungsrechtlichen Begutachtung. So können Seer und Drüen etwa nicht der Auffassung von Löwer folgen, dass auch nach geltender Rechtslage „die Entstehungsgeschichte (der bundesdeutschen Finanzverfassung, R.D.) eindeutig für ein allgemeines Weisungsrecht des Bundes spricht“. Im Übrigen kann dem Schlussbericht gerade auch wegen seiner umfangreichen Betrachtung und Bewertung der Finanzverfassung und der Auftragsverwaltung ein über die tagespolitische Aktualität hinausgehender Gebrauchswert für die verfassungsrechtliche und politische Diskussion attestiert werden.

Schwieriger ist jedoch nachzuvollziehen, ob die ermittelten Effizienzgewinne eher überzeichnet sind oder eher, wie von den Verfassern behauptet, konservativ geschätzt wurden. Das Kernproblem bei der Ermittlung von Effizienzpotenzialen in der Steuerverwaltung stellt die Feststellung der „bereinigten“

Interventionsquote dar. Definitionsgemäß spiegelt die Interventionsquote der einzelnen Bundesländer die Kosten und die Einnahmeseite des Steuervollzuges wider. Unterstellt man hypothetisch, dass alle Bundesländer über exakt gleiche Rahmenbedingungen (Einwohner, Unternehmen etc.) verfügen und die Steuererhebung absolut identisch vorgenommen wird, dann wären die Interventionsquoten aller Bundesländer exakt gleich hoch. Die Bundesländer unterscheiden sich jedoch erheblich in ihrer Wirtschaftsstruktur und durch die Organisation der Steuerverwaltung. Die Wirtschaftsstruktur beeinflusst das

Steueraufkommen, während die Organisation der Steuerverwaltung die Kosten und die Ergebnisse der Besteuerung bestimmt. Die Methode, mit der bei dieser Untersuchung vorgegangen wurde, sah vor, dass die Vollzugskosten und das Steueraufkommen der Länder entsprechend neutralisiert werden und auf eine einheitliche Bewertungsbasis zu bringen sind. Verbleibende Unterschiede wären dann nur durch unterschiedliche Praktiken der Länderverwaltungen oder durch unterschiedliche Verhaltensweisen der Steuerpflichtigen zu erklären. Je nach dem, wie diese Neutralisierung und die ihr zu Grunde liegenden Faktoren ermittelt werden, könnten folglich Vermutungen darüber angestellt werden, ob die ermittelten Potenziale korrekt geschätzt wurden. Hier bietet der Abschlussbericht allerdings zu wenig Anhaltspunkte, um dieses auch nur annähernd nachvollziehen zu können.

Allerdings verweisen die Autoren darauf, dass sich bei der Validierung der Ergebnisse recht hohe Übereinstimmungen mit anderen Vergleichsparametern ergeben haben. Außerdem seien Vertreter der jeweiligen Landessteuerverwaltungen an der Validierung beteiligt gewesen.

Für die Annahme, dass die ermittelten Effizienzpotenziale nicht überschätzt wurden, spricht auch, dass die angenommenen Steuerverluste, die durch unzureichende Aufgabenerfüllung der Finanzämter entstehen, oftmals deutlich höher, nämlich auf 70 bis 100 Mrd. Euro, geschätzt werden.

Vor diesem Hintergrund stellt der Abschlussbericht eine solide Stütze für die Forderung nach einer Bundessteuerverwaltung dar.