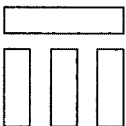


Eike Alexander Senger

Die Reform der Finanzverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abbildungsverzeichnis	15
Tabellenverzeichnis	17
Abkürzungsverzeichnis	19
1 Einleitung	23
1.1 Problemstellung & Zielsetzung der Arbeit	23
1.2 Aufbau & methodisches Vorgehen	24
2 Die Geschichte der Finanzverwaltung in Deutschland	27
2.1 Der „Gemeine Pfennig“	28
2.2 Die Stein-Hardenbergschen Reformen	31
2.3 Die Miquelsche Steuerreform	31
2.4 Die Erzberger-Reformen	33
3 Die Finanzverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland	37
3.1 Aufbau der bundesdeutschen Finanzverwaltung	37
3.1.1 Aufbau und Neuorganisation der Finanzverwaltung nach 1945	37
3.1.1.1 Die Länderfinanzverwaltungen in den Besatzungszonen	38
3.1.1.1.1 Die russische Besatzungszone	38
3.1.1.1.2 Die Länderfinanzverwaltungen i. d. westlichen Besatzungszonen ..	38
3.1.1.1.2.1 Die amerikanische Besatzungszone	38
3.1.1.1.2.2 Die britische Besatzungszone	41
3.1.1.1.2.3 Die französische Besatzungszone	42
3.1.1.2 Koordinierungsversuche der Finanzverwaltungen in den westlichen Besatzungszonen	44
3.1.1.2.1 Der Gemeinsame Deutsche Finanzrat (GDF)	45
3.1.1.2.2 Die Verwaltung für Finanzen (VfF)	45
3.1.1.2.3 Der Parlamentarische Rat	46
3.2 Aufbau der Finanzverwaltung nach der Neuordnung durch das Grundgesetz	47
3.2.1 Entscheidung für eine dezentrale Finanzverwaltung	47
3.2.2 Die Bundesgesetze über die Finanzverwaltung 1950 & 1952	48

3.2.2.1	Aufbau der Finanzbehörden auf Bundesebene	48
3.2.2.2	Aufbau der Finanzbehörden auf Länderebene	49
3.2.2.3	Die Oberfinanzdirektionen als Mittelbehörden	50
3.2.2.4	Die Finanzämter als örtliche Behörden	52
3.2.3	Die Geschäftsordnung für die Finanzämter (FAGO) 1954	52
3.2.4	Die Änderung der Finanzverfassung von 1969	53
3.2.5	Auswirkungen auf die Finanzverwaltung durch das Finanzanpassungsgesetz von 1971 & die AO von 1977	54
3.2.6	Die Grundsätze zur Neuordnung der Finanzämter (GNOFÄ)	57
3.2.6.1	Die Neufassung der GNOFÄ 1981	60
3.2.6.2	Die Neuregelung der GNOFÄ 1997	60
3.2.7	Die Änderung der Geschäftsordnung für die Finanzämter (FAGO), 1985 & 2002	62
3.2.7.1	Die FAGO Neufassung von 1985	62
3.2.7.2	Die FAGO Neufassung von 2002	64
3.2.8	Gesetz über die Finanzverwaltung (Wichtige Änderungen)	64
3.3	Integration der neuen Bundesländer i. d. Finanzverwaltungssystem der BRD	66
3.4	Gegenwärtiger Aufbau der Finanzverwaltung	68
4	Reformnotwendigkeiten innerhalb der deutschen Finanzverwaltung	71
4.1	Ineffiziente Verwaltung	72
4.1.1	Kostenprobleme	72
4.1.1.1	Hohe Kosten der Steuererhebung	73
4.1.1.1.1	Umsatzsteuer	74
4.1.1.1.2	Einkommensteuer	75
4.1.1.1.3	Körperschaftsteuer	76
4.1.1.1.4	Gewerbesteuer	77
4.1.1.1.5	Kraftfahrzeugsteuer	77
4.1.1.1.6	Übersicht der untersuchten Steuerarten	78
4.1.1.2	Die Kosten der Besteuerung im internationalen Vergleich	79
4.1.1.2.1	Die Vereinigten Staaten von Amerika	83
4.1.1.2.2	Kanada	85
4.1.1.2.3	Das Vereinigte Königreich	86
4.1.1.2.4	Schweden	89
4.1.1.2.5	Schweiz	90
4.2	Einfluss der Organisation der Verwaltungen auf die Kosten und Effizienz	92
4.2.1	Autonomiegrad der Behörde	92

4.2.2	Organisationsstruktur	98
4.2.2.1	Äußere Organisationsstruktur	98
4.2.2.2	Innere Organisationsstruktur	104
4.3	Probleme bei der Veranlagung	110
4.3.1	Probleme & Reformnotwendigkeiten der GNOFÄ 1997	111
4.3.2	Fehlerhaftigkeit der Steuerbescheide	112
4.3.2.1	Fehlerhaftigkeit aus Sicht der Finanzbehörden	114
4.3.2.2	Fehlerhaftigkeit aus Sicht der Steuerzahler	116
4.3.3	Bearbeitungszeiten	119
4.4	Personal in der Finanzverwaltung	123
4.4.1	Personalausstattung	124
4.4.2	Fachliche Qualität der Behördenmitarbeiter	126
4.4.2.1	Qualitätsbewertung der Finanzamtsmitarbeiter	127
4.4.2.2	Auswahl der Behördenmitarbeiter	130
4.4.2.3	Ausbildung der Behördenmitarbeiter	130
4.4.2.4	Fortbildung der Behördenmitarbeiter	135
4.5	Elektronische Datenverarbeitung in der Finanzverwaltung	136
4.5.1	ELSTER (ELektronische STEUERERklärung)	136
4.5.1.1	Vorteile von ELSTER für Finanzverwaltung & Steuerzahler	138
4.5.1.2	Unterschiedliche Handhabung von ELSTER in den Ländern	139
4.5.1.3	Akzeptanz & Nutzung von ELSTER	140
4.5.1.4	Resümee	142
4.5.2	Einheitliche Steuersoftware in den Finanzverwaltungen	142
4.5.2.1	Das Bund-Länderprojekt FISCUS	143
4.5.2.1.1	Projektorganisation	144
4.5.2.1.2	Die Ergebnisse des FISCUS-Projektes	145
4.5.2.1.3	Das Scheitern von FISCUS	146
4.5.2.2	Das bayrische Projekt EOSS	147
4.5.2.2.1	Föderale Integration (EOSS-FISCH)	147
4.5.2.2.2	Projektorganisation EOSS	148
4.5.2.2.3	Die Architektur und Projekte der EOSS-Verfahren	149
4.5.2.3	KONSENS	151
4.5.2.3.1	Unterschiede zu FISCUS	151
4.5.2.3.2	Projektorganisation bei KONSENS	152
4.5.2.3.3	Projekte innerhalb von KONSENS	153
4.5.2.3.4	Ausblick	153
4.6	Verbesserung der Steuermoral und Vermeidung von Steuerverkürzungen	155
4.6.1	Einflussfaktoren auf die Steuermoral	156

4.6.1.1	Die Steuermoral in der Bundesrepublik Deutschland	158
4.6.1.2	Zusammenhang von Steuermoral und Entdeckungswahrscheinlichkeit bei Steuerstraftaten	162
4.6.2	Ansätze zur Vermeidung von Steuerverkürzungen und zur Hebung der Steuermoral	166
4.6.2.1	Bessere Personalausstattung	166
4.6.2.2	Bundessteuerfahndung	167
4.6.2.3	Bundeseinheitliche Steuernummer	168
4.6.2.4	Bessere Vernetzung & Nutzung von Datenbanken	169
4.6.2.5	Verbesserungen im Steuerrecht	170
4.7	Nichtanwendung von BFH-Urteilen	172
4.7.1	Formen der Nichtanwendung von BFH-Urteilen	172
4.7.2	Würdigung der Nichtanwendungsproblematik	174
4.8	Kundenzufriedenheit in der Finanzverwaltung	175
4.8.1	Beratungstätigkeit in den Finanzämtern	176
4.8.2	Service-Center	180
4.8.3	Öffnungs- & Wartezeiten	181
4.8.4	Erreichbarkeit der Finanzämter	182
4.8.5	Zusammenfassung	183
5	Negative Einwirkungen des Steuersystems auf die Arbeit der Finanzverwaltung	185
5.1	Komplexität des deutschen Steuerwesens	185
5.1.1	Das deutsche Steuersystem	186
5.1.1.1	Allgemeines und besonderes Steuerrecht	186
5.1.1.2	Unterteilung der einzelnen Steuerarten	186
5.1.1.2.1	Einordnung nach Bemessungstatbestand	186
5.1.1.2.2	Einordnung nach Kompetenz	187
5.1.2	Vielfalt an steuerrechtlichen Regelungen	189
5.1.3	Indikatoren der Komplexität	190
5.1.3.1	Anstieg der Schwarzarbeit	190
5.1.3.2	Entwicklung der Beschäftigtenzahl in den steuerberatenden Berufen	191
5.1.3.3	Entwicklung der Neuzugänge von Verfahren an den deutschen Finanzgerichten	192
5.1.3.4	Zwischenergebnis	193
5.1.4	Bagatellsteuern	193
5.1.4.1	Definition Bagatellsteuern	193
5.1.4.2	Bereits abgeschaffte Bagatellsteuern	194
5.1.4.3	Legitimationsdefizite bei Bagatellsteuern	194

5.1.5	Mangelnde Systematik des Steuerrechts	195
5.1.5.1	Beispiele mangelnder Systematik	196
5.1.5.1.1	Die Kaffeesteuer	196
5.1.5.1.2	Die Zweitwohnungssteuer	196
5.1.5.1.3	Besteuerung von alkoholhaltigen Getränken	197
5.1.5.1.4	Tabaksteuer	198
5.1.5.1.5	Ökologische Steuerreform	198
5.1.5.1.6	Zwischenergebnis zur mangelnden Systematik	199
5.2	Probleme einer einfachen und effizienten Besteuerung am Beispiel der Einkommensteuer	200
5.2.1	Legitimation der Einkommensteuer	200
5.2.2	Probleme der Einkommensteuer	201
5.2.3	Die Ermittlung der Einkommensteuer	202
5.2.3.1	Die unterschiedlichen Einkunftsarten	203
5.2.3.2	Ermittlung der Einkünfte	203
5.2.3.3	Probleme der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens und der Steuerschuld	204
5.2.4	Mangelnde Systematik in der Einkommensbesteuerung	207
5.2.4.1	Systemkonflikte mit anderen Steuern	208
5.2.4.2	Systembrüche durch steuerliche Lenkungs- & Ausnahmetatbestände	209
5.2.4.3	Systematische Probleme des § 3 EStG	211
5.2.4.4	Missachtung grundlegender Besteuerungsprinzipien	213
5.2.4.4.1	Aufgabe des Prinzips der gleichen und gleichmäßigen Besteuerung	213
5.2.4.4.2	Vernachlässigung des Leistungsfähigkeitsprinzips	215
5.3	Zusammenfassung	216
6	Die Bundessteuerverwaltung als Ansatz zur Lösung der Probleme der Finanzverwaltung	219
6.1	Ansätze zur Zentralisierung der Steuerexekutive	219
6.1.1	Ansätze zur Zentralisierung der Finanzverwaltung	219
6.1.1.1	Der Antrag der FDP-Fraktion zur Änderung des Art. 108 GG von 1951	220
6.1.1.2	Aktuelle Diskussionen zur Zentralisierung der Steuerverwaltung ..	222
6.1.1.2.1	Die Bundessteuerverwaltung innerhalb der Föderalismusreform I ..	222
6.1.1.2.2	Die Bundessteuerverwaltung innerhalb der Föderalismusreform II ..	223
6.2	Ausgestaltungsmöglichkeiten einer zentralen Steuerverwaltung ...	224
6.2.1	Grundsätzliche Modellvarianten zur Verbesserung der Steuerverwaltung	224
6.2.1.1	Das „optimierte Länder-Modell“	225
6.2.1.2	Das „Bund-Länder-Modell“	226

6.2.2	Das Modell der Bundessteuerverwaltung	227
6.2.2.1	Arbeitsabläufe in der Bundessteuerverwaltung	230
6.2.2.2	Besonderheiten der Bundessteuerverwaltung für Gemeinschaftssteuern	232
6.2.2.3	Besonderheiten der Bundessteuerverwaltung für Gemeinschafts- & Landessteuern	233
6.2.2.4	Rechtliche Umsetzbarkeit der Bundessteuerverwaltung	234
6.2.2.4.1	Normierungsbedarf bei der Bundessteuerverwaltung	234
6.2.2.4.2	Normierungsbedarf bei der Bundessteuerverwaltung für Gemeinschaftssteuern	236
6.2.2.4.3	Normierungsbedarf bei der Bundessteuerverwaltung für Gemeinschafts- & Landessteuern	237
6.3	Vor- & Nachteile einer Bundessteuerverwaltung	239
6.3.1	Gründe für eine Bundessteuerverwaltung	239
6.3.1.1	Verbesserung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung	240
6.3.1.1.1	Beispiele für Ungleichheiten im System der zweigeteilten Steuerverwaltung	240
6.3.1.1.2	Gründe für einen ungleichmäßigen Steuervollzug	242
6.3.1.2	Kosteneffizienz	245
6.3.1.3	Vereinfachung der Verwaltungsverfahren	249
6.3.1.4	Verbesserung der Prüfungspraxis	250
6.3.1.5	Modernisierung der Steuerverwaltung	251
6.3.1.5.1	Modernisierung im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung ..	252
6.3.1.5.2	Modernisierung im Personalbereich	253
6.3.2	Gründe gegen eine Bundessteuerverwaltung	253
6.3.2.1	Verlust an Bürgernähe bzw. Kundenzufriedenheit	254
6.3.2.2	Sinkende Effizienz und finanzielle Einbußen i. d. Länderfinanzverwaltung	256
6.3.2.3	Abkehr vom Wettbewerbsföderalismus	257
6.3.2.4	Vollständiger Verlust der Steuerautonomie	258
6.3.3	Bewertung	259
6.4	Politische Umsetzbarkeit des Projektes	260
6.4.1	Parteipolitische Positionen zur Bundessteuerverwaltung	261
6.4.1.1	Positionen der CDU/CSU	261
6.4.1.2	Positionen der SPD	262
6.4.1.3	Positionen der FDP	263
6.4.1.4	Positionen Bündnis 90/Die Grünen	264
6.4.1.5	Positionen der Linkspartei	264
6.4.2	Mehrheitsverhältnisse in Bundesrat und Bundestag	264

6.4.2.1	Mehrheitsverhältnisse im Bundestag	265
6.4.2.2	Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat	265
6.4.3	Problematik der Politikverflechtung	269
6.4.4	Politische Umsetzbarkeit der Bundessteuerverwaltung	270
6.4.4.1	Einfluss einer Bundessteuerverwaltung auf die operative Handlungsfähigkeit der Landespolitik	271
6.4.4.2	Verhandlungslösungen zur Zentralisierung der Steuerverwaltung ..	273
6.4.4.2.1	Erhöhung der Steuerautonomie der Länder durch die Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz	275
6.4.4.2.2	Die Erhöhung der Steuerautonomie, durch die Erteilung von Hebe- bzw. Zuschlagsätzen auf bestimmte Steuerarten, als finanzielle Kompensation	277
6.4.4.2.3	Kompetenzübertragung in anderen Politikbereichen, als „Kompensation“	278
6.4.4.3	Prognose eines möglichen Verhandlungsergebnisses	281
7	Fazit	283
8	Anhang	293
8.1	Abbildungen zum Aufbau von Finanzämtern	293
8.2	Ergebnisse des Index of Fiscal Decentralisation	294
8.3	Bearbeitungsdauer von ELSTER-Steuererklärungen	296
8.4	Tabellen zur Ausbildung des Personals in den Finanzbehörden	297
8.5	Burghausener Erklärung	299
8.6	Bad Aiblinger Erklärung 2005	299
8.7	Abbildungen und Tabellen zur Steuerhinterziehung	301
9	Literatur & Quellennachweise	307
9.1	Literatur- und Internetquellen	307
9.2	Quellen von Bundestag & Bundesrat	326
9.3	Gesetzesverzeichnis	328
9.4	Gerichtsentscheidungen	330