

PROF. DR. FRIEDRICH HALSTENBERG
FINANZMINISTER DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN,
VORSITZENDER DER KONFERENZ
DER LANDESFINANZMINISTER

in Steuer-
Kopie-
Repl 1976

**Steuergesetzgebung und Steuerverwaltung
im Spannungsfeld zwischen Steuerpflichtigen und Haushalt**

Gliederung

1. Theorie und Wirklichkeit der Steuergesetzgebung
 - 1.1. Erwartungen der Steuerpflichtigen
 - 1.2. Anforderungen der öffentlichen Haushalte
2. Gesetzgeberische Maßnahmen
 - 2.1. Vermögensteuer und Erbschaftsteuer
 - 2.2. Einkommensteuer
 - 2.3. Abgabenordnung
 - 2.4. Körperschaftsteuer
 - 2.5. Umsatzsteuer
3. Rationalisierung der Finanzverwaltung
 - 3.1. Stand der Datenverarbeitung
 - 3.2. Begleiterscheinungen der Datenverarbeitung
 - 3.3. Neuorganisation (GNOFA und Gesamterhebung)

1. Theorie und Wirklichkeit der Steuergesetzgebung

Ein Spannungsausgleich zwischen allen Forderungen läßt sich in der Praxis nicht erzielen

Die Steuergesetzgebung dient nicht erst seit den alten Römern, wie jeder weiß, vor allem dazu, dem Staat zu geben, was des Bürgers ist. Was uns allen, die wir täglich mit dieser Materie befaßt sind, aber Kopfzerbrechen bereitet, ist die Verwirklichung der keineswegs deckungsgleichen Ziele der steuerlichen Gerechtigkeit, des sozialen Ausgleichs, der Beachtung der finanziellen Tragbarkeit, der Sicherung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Garantie all der heute von einem modernen Staat geforderten Leistungen.

1.1. Erwartungen der Steuerpflichtigen

Steuergerechtigkeit und Steuervereinfachung können nicht gleichzeitig verwirklicht werden

Jeder weiß, daß Leistungen nicht umsonst zu haben sind. Die Leistungen der öffentlichen Körperschaften „kosten“ Abgaben. Und bei dem geforderten hohen Leistungsstandard kann niemand erwarten, daß aus der Bundesrepublik ein Steuerparadies werde. Aber es gibt selbstverständlich schutzwürdige Interessen der Steuerpflichtigen, deren Verletzung nicht nur Steuernüchtheit, sondern letztlich auch Staatsverdrossenheit produzieren könnte. Das ist keine Neuigkeit und unbestreitbar.

Ausschlaggebend für die Einstellung zu den öffentlichen Abgaben ist für jeden Steuerzahler – ganz gleich, ob Arbeitnehmer oder Unternehmer –, daß ihm in genügendem Maße der Erfolg seiner Arbeit verbleibt. Das ist kein Widerspruch zu der Bemerkung von Herrn DR. KREILE, aber man hätte die gerechneten Beispiele natürlich nach Steuerklasse und Einkommenshöhe zu differenzieren.

Und dann gibt es auf der langen Liste der Belastungen auch die Summe der geforderten Gegenleistungen. Daher möchte ich behaupten, daß die Zumutbarkeitsgrenze ganz wesentlich von dem Staatsbewußtsein abhängt, das ein Gemeinwesen beim einzelnen und in der Gemeinschaft hervorzurufen vermag.

Nicht selten sind es aber dieselben, die nach mehr Staatsaufgaben und -ausgaben rufen (Beispiel: Bildungspolitik), aber dafür weniger Steuern entrichten wollen.

Aber ich will auch anerkennen, daß, je mehr Abgaben von einem verlangt werden, desto genauer darauf geachtet wird, daß die Steuergerechtigkeit gewahrt bleibt. So sehr auch in diesem Kreise jeder dieses Anliegen allgemein anerkennen wird, so bald werden wir etwa bei den Abgabeterminen zu unterschiedlichen konkreten Betrachtungsweisen gelangen. Ich komme darauf zurück.

1.2. Anforderungen der öffentlichen Haushalte

Neben den administrativen Voraussetzungen, wie Aufkommenswirksamkeit, Durchsetzbarkeit und Automationsfreundlichkeit, müssen die Steuergesetze mit der Haushaltslage in Einklang zu bringen sein, denn die Konsolidierung der Staatsfinanzen hat unbedingt Vorrang.

Aber nicht nur die Belange der Steuerpflichtigen hat der Gesetzgeber zu berücksichtigen – wie Frau HUBER mehr im Ernst als im scheinbaren Scherz dargelegt hat; denn wären nur die Interessen der Steuerpflichtigen und der Berater ausschlaggebend, hätten wir wahrscheinlich gar keine Steuergesetze.

Was uns jedoch in die Kontroverse bringt, sind die Interessen der öffentlichen Haushalte. Oberflächlich und grob vereinfachend betrachtet, könnte man sagen, so wie die Steuerpflichtigen selbstverständlich eine möglichst geringe Belastung erwarten, ist der haushaltsmäßige Sinn aller Steuergesetze, die öffentliche Aufgabenerfüllung zu finanzieren. Und längst sind rein fiskalische Interessen durch soziale, wirtschaftliche und konjunkturpolitische Ziele ergänzt und überlagert. Der Erfüllung dieser vielfältigen Aufgaben dienen in einem nicht unerheblichen Umfang auch die Steuergesetze.

Soweit die Gesetze also Instrument der Haushaltspolitik sind, ist die primäre Forderung, daß sie aufkommenswirksam sind. Steht der „Ertrag“ in keinem Verhältnis zum „Aufwand“, so ist entweder das Gesetz oder die Verwaltung nicht in Ordnung. Diese Erkenntnis war z. B. Ausgangspunkt der Erörterung zur Reform der Kraftfahrzeugsteuer.

Aber auch im umgekehrten Falle bei konjunkturpolitischen Leistungsgesetzen kann der Erfolg nur eintreten, wenn die Leistung ohne übertriebenen Verwaltungsaufwand kurzfristig wirksam wird. Überhaupt ist der durch Abgabefristen und Bearbeitungsdauer verzögerte Effekt ein nicht zu unterschätzendes Problem der wirtschaftspolitischen „Globalsteuerung“. Er kann dazu führen, daß sich Förderungs- und Abschöpfungsmaßnahmen gegenseitig aufheben (z. B. Investitionsteuer und -zulage).

Außerdem müssen Gesetze durchsetzbar sein, was gelegentlich bei der Diskussion um Werbegeschenke und Spesenquittungen zu wenig beachtet worden sein mag. Schließlich sollen sie auch rationalisierungsfreundlich, d. h. automationsgerecht sein, um den Steuerzahlern, den Beratern und der Verwaltung die Anwendung moderner Verfahren zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang sei auf die neue Aufgabenordnung verwiesen, mit der Sie sich morgen beschäftigen.

Aber zurück zur fiskalischen Funktion. Die massive Entlastung, die die Steuerreform 1975 den Steuerpflichtigen gebracht hat, war in Anbetracht der Lohn- und Preisentwicklung und der dadurch verursachten strukturellen Verzerrung der Steuerbelastung sozial- und steuerpolitisch notwendig. Mit ihr traf jedoch der weltweite Konjunkturreinbruch zusammen, der zur Sicherung der Arbeitsplätze und Abstützung der Konjunktur umfangreiche staatliche Gegenmaßnahmen forderte. Ohne sie wäre die inzwischen auch von Berufspessimisten zugegebene Überwindung der Rezession mit Sicherheit nicht – oder noch nicht – gelungen.

Trotz leerer Kassen mußten also beachtliche Konjunkturprogramme finanziert und dazu Defizite bewußt in Kauf genommen werden.

Diese Deckungslücke haben wir über den Kapitalmarkt geschlossen. So wurden die Haushalte im Vorgriff auf die Zukunft mit erheblichen Schuldendienstpflichten belastet.

Da nun einerseits die Möglichkeiten der Ausgabenkürzung wirklich ausgeschöpft sind und andererseits eine spürbare Verminderung der staatlichen Leistungen kaum durchzusetzen ist, erfordert die Rückführung des strukturellen Haushaltsdefizits auch Einnahmeverbesserungen. Einen schmerzloseren Weg der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte gibt es nicht. Darüber wird es im Herbst dieses Jahres auch in den Bundesländern nur noch geringe Meinungsverschiedenheiten geben.

2. Gesetzgeberische Maßnahmen

In welchem Umfang werden die bereits verwirklichten oder geplanten Reformgesetze den unterschiedlichen Anforderungen gerecht?

In Anbetracht der unterschiedlichen Anforderungen der Bürger einerseits und des Haushalts andererseits ist es natürlich kein Wunder, wenn nicht jeder Kompromiß des Gesetzgebers in der Mitte dieses Spannungsfeldes zustande kommt. Um so größer ist die Aufgabe, die den in diesem Spannungsfeld tätigen Berufen zukommt, nämlich Ihnen und unserer Verwaltung. Da beide in den letzten Jahren eine Fülle von neuen Steuergesetzen zu bewältigen hatten, bietet es sich an, die Forderungen nach größerer Gerechtigkeit, Steuerentlastung der kleineren Einkommen unter Sicherung des Gesamtaufkommens und verwaltschaftsmäßiger Sparsamkeit bei den verwirklichten und geplanten Vorhaben einmal unter die Lupe zu nehmen.

2.1. Vermögensteuer und Erbschaftsteuer (2. Reformgesetz)

Während die Gleichmäßigkeit der Behandlung der verschiedenen Vermögensarten und die bilanzmäßige Steuervereinfachung nur teilweise verwirklicht sind, ist die Entlastung der kleineren Vermögen erreicht.

Bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer ist durch die Gleichbehandlung der Vermögensarten und die Umgestaltung des Systems mehr Gerechtigkeit, aber nicht unbedingt mehr Vereinfachung erzielt worden.

Der erste Teil der Steuerreform, der die parlamentarischen Hürden nehmen konnte, war die Neuregelung der Vermögen- und der Erbschaft- und Schenkungsteuer zum 1. Januar 1974.

Die *Vermögensteuerreform* und die damit zusammenhängenden Änderungen des Bewertungsgesetzes sollten in erster Linie die gleichmäßige Besteuerung der verschiedenen Vermögensarten wiederherstellen, und zwar nach dem zum 1. Januar 1964 ermittelten Wertverhältnissen des Grundvermögens. Diese Zielsetzung war jedoch 1974 bereits überholt. Die Gleichmäßigkeit der Besteuerung hätte eigentlich eine Neubewertung gefordert. Die Personal- und

Arbeitslage der Finanzämter ließ eine so aufwendige Aktion jedoch nicht zu. Dem Gesetzgeber blieb daher nichts anderes übrig, als eine pauschale Wertaufstockung um 40%. Daher muß möglichst bald unter Ausnutzung der elektronischen Datenverarbeitung eine genauere, zeitnähere und „computer-gerechte“ Neubewertung durchgeführt werden, ohne daß zwischen Hauptfeststellung und steuerlicher Anwendung Jahre vergehen.

Das Ziel der Steuervereinfachung konnte – zugegebenermaßen – nur partiell erreicht werden, so mit einigen praktischen Erleichterungen bei der Bewertung des Betriebsvermögens. Zum Verzicht auf die zusätzlich zur Steuerbilanz erforderliche Vermögensaufstellung konnten wir uns nicht durchringen. Die dadurch bedingte Aufkommensminderung von 20% war nicht mit der Haushaltslage in Einklang zu bringen.

Übrigens sind erste Schritte zur Angleichung der Vermögenswerte an die Bilanzansätze getan. Die weitere Entwicklung hängt davon ab, ob aufkommensneutrale Arbeitsvereinfachung verwirklicht werden kann.

Insgesamt scheint mit diesem Gesetz ein brauchbarer Ausgleich zwischen den häufig gegensätzlichen Interessen der Steuerpflichtigen und den haushaltspolitischen Notwendigkeiten gelungen zu sein.

Auch mit der *Erbschaft- und Schenkungsteuerreform* ist ein wesentlicher Schritt auf dem Wege zu mehr Steuergerechtigkeit verwirklicht worden. Zunächst mußte die umstrittene unterschiedliche Besteuerung zwischen Grundvermögen und übrigen Vermögen beseitigt werden. Dies ist buchstäblich in letzter Minute geschehen, wie man in dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Februar 1976 nachlesen kann. Die für die Übergangszeit als gerade noch vertretbar („nicht evident sachwidrig“) bezeichnete alte Regelung hatte zu einer Fülle von Rechtsbehelfen geführt, die wir nun endlich abschließen können.

Obwohl die Erbschaft- und Schenkungsteuer haushaltsmäßig nur eine untergeordnete Rolle spielt – sie bringt nur 0,5% des Gesamtaufkommens –, ist ihre Bedeutung im Einzelfall nicht unerheblich. Durch Eingriffe in die Vermögenssubstanz kann sie zu einer Umstrukturierung der Besitzverhältnisse führen. Häufig fällt sie zu einem Zeitpunkt an, der gerade für mittelständische Unternehmen durch den Wechsel des Betriebsinhabers besonders kritisch werden kann. Das große Interesse der Öffentlichkeit ist also durchaus verständlich.

Das Ergebnis einschließlich der Umgestaltung der Steuerklassen, der Freibeträge, des Tarifs und der Übergangsregelungen zeigt, daß dem Gesetzgeber eine gerechtere Besteuerung des Vermögensübergangs gelungen ist, ohne die für das gesamtwirtschaftliche Wachstum notwendige Kapitalbildung und -erhaltung unangemessen zu beeinträchtigen. Es ist allerdings nicht zu verkennen: bei dem Streben nach mehr Gerechtigkeit mußte in einigen Bereichen die

Steuervereinfachung zurücktreten, wie z. B. bei der Auflösung der Zugewinnsgemeinschaft. Trotz mancher Wünsche, nicht zuletzt aus Ihren Kreisen, die offengeblieben sind, scheint mir auch auf diesem Gebiet der Kompromiß zwischen recht unterschiedlichen Interessen erreicht zu sein.

2.2. Einkommensteuer (3. Reformgesetz)

Familienlastenausgleich und Tarifänderungen haben die Bezieher kleinerer Einkommen spürbar entlastet, und zwar zum konjunkturpolitisch optimalen Zeitpunkt.
Verfahrensstand und Schwierigkeiten der Einführung eines durchgehenden Progressionstarifs.

Das Kernstück der bereits verwirklichten Maßnahmen war die letztes Jahr in Kraft getretene Einkommensteuerreform. Sie befindet sich verwaltungsmäßig und bei Ihnen mitten in der praktischen Erprobung, auch wenn die Entlastungseffekte bereits seit 1975 eintreten.

Noch bedeutender waren die haushaltswirksamen Entlastungseffekte der Tarifänderungen. Sie haben für die kleinen und mittleren Einkommensstufen den fälligen Ausgleich für die Progressionsverluste gebracht.

Die damit verbundene Minderung des Steueraufkommens war allerdings in einer Zeit konzipiert, in der die konjunkturpolitische Lage des Jahres 1975 natürlich nicht voraussehbar war, der gewollte Steuerausfall traf ausgerechnet mit den konjunkturell bedingten Mindereinnahmen und den zwangsläufigen Mehrausgaben zusammen. Wer jedoch den privaten Verbrauch als einen wesentlichen Faktor der wirtschaftlichen Erholung anerkennt, muß mit uns die Entlastung der kleineren Einkommen als konjunkturgerecht und konjunkturpolitisch nützlich empfinden.

Die Diskussion über den Einkommensteuertarif ist damit allerdings noch nicht abgeschlossen. Zwar freut uns gemeinsam die verlangsamte Preis- und Lohnentwicklung. Früher oder später wird aber die Entwicklung eine erneute Tarifierfassung erfordern. § 56 EStG erstrebt die Einführung eines durchgehenden Progressionstarifs.

Sicher werden Sie mir nachfühlen, daß uns der vorgesehene Termin, 1. Januar 1978, noch manches Kopfzerbrechen bereiten kann. Denn bislang sind noch keineswegs alle Fragen geklärt, die bis zur Vorlage des Tarifberichts der Bundesregierung zum Beginn des nächsten Jahres entschieden werden müssen.

Insbesondere soll die von Bund und Ländern gebildete Kommission realisierbare Einkommensteuertarife mit durchgehendem Progressionsverlauf ermitteln und die Folgen für die verschiedensten Fallgruppen aufzeigen. Dabei gilt es, die belastenden und entlastenden Faktoren so festzulegen, daß nicht nur die Besteuerung gerecht und für alle Stufen sozial tragbar bleibt, sondern –

gestatten Sie dies dem Finanzminister – das Steueraufkommen den Bedürfnissen der Haushaltslage gerecht wird.

Außerdem müssen wir die verwaltungstechnische Durchführung vorbereiten. Dabei wird u. a. geprüft, ob an die Stelle des bisherigen Lohnsteuerjahresausgleichs eine Arbeitnehmerveranlagung treten soll. Eine Überlegung, die noch vor kurzem wegen des damit verbundenen Arbeitsaufwands als völlig unrealistisch abgetan worden wäre. Heute sind die technischen Schwierigkeiten dank der Automation zumindest nicht mehr unlösbar.

Sicher werden Sie Verständnis haben, daß ich diesen Fragenkreis hier nicht vertiefen kann. Der bisherige Zeitplan sieht vor, den Berichtsentwurf bis August zu erstellen, damit er ab Oktober mit den Ländern abgestimmt werden kann. Noch eine Bemerkung in diesem Zusammenhang: vom nächsten Jahr an wird es – als ersten Schritt – einen einheitlichen Vordruck für den Lohnsteuerjahresausgleich und die Einkommensteuerveranlagung geben (bei der Vorbereitung werden natürlich auch die beratenden Berufe gehört werden).

Damit genug zur Einkommensteuerreform, die sicher noch nicht ganz – wie es damals geheißen hat – das „gerechte, einfache und überschaubare Steuersystem“ geschaffen hat.

Daß sie trotz aller Kompromisse ein wichtiger Abschnitt auf dem Wege zu mehr Steuergerechtigkeit war, wird heute aber wohl niemand ernsthaft bestreiten (von den geschiedenen Vätern einmal abgesehen, denen Tröstung in Aussicht gestellt worden ist).

2.3. Abgabenordnung

Den dritten Schwerpunkt der Reformgesetze, die neue Abgabenordnung, will ich hier nur der Vollständigkeit halber erwähnen, da sie morgen Gegenstand mehrerer Vorträge sein wird. Gelegentlich ist die alte Reichsabgabenordnung ENNO BECKERS als die „Felddienordnung für das Heer der Steuerbeamten“ bezeichnet worden; in Wirklichkeit sollte sie aber in erster Linie den Belangen der Steuerzahler dienen. Das gleiche erwarten wir von der Neufassung, die die Stellung der Steuerpflichtigen in zahlreichen Punkten verbessert, die Rechtmäßigkeit des Besteuerungsverfahrens garantiert und damit einen wesentlichen Beitrag zur Wahrung der Rechtssicherheit leistet.

2.4. Körperschaftsteuer

Die Abschaffung der Doppelbelastung dient der Rechtsvereinfachung, der Eigenkapitalbildung und einer breiteren Vermögensbildung.
Bedenken ergeben sich aber aus den zu erwartenden Steuerausfällen.

Im Mittelpunkt der augenblicklichen Diskussion steht – wie die Begrüßungsansprachen gezeigt haben – die Körperschaftsteuerreform. Der Finanzausschuß des Bundestages wird in diesen Tagen seine eingehenden Beratungen abschließen.

Der Ansatz für diese Reform liegt in der sogenannten Doppelbelastung, die dadurch eintritt, daß der Gewinn der Körperschaften zunächst bei diesen der Steuer unterliegt und dann im Falle der Ausschüttung nochmals bei den Gesellschaftern erfaßt wird. Die Folge ist eine je nach Rechtsform des Unternehmens unterschiedliche Belastung der betrieblichen Gewinne. Das führt dazu, daß die Rechtsform häufig weniger nach betriebswirtschaftlichen als nach steuerlichen Gesichtspunkten gewählt wird, wie das GmbH & Co.-Unwesen deutlich zeigt. Auch die Nachteile für die Eigenfinanzierung gegenüber der Fremdkapitalausstattung sind volkswirtschaftlich nicht zu unterschätzen. Schließlich wird eine breitere Vermögensbildung durch die derzeitige Netto-Rendite nicht gerade gefördert.

Ende letzter Woche hat übrigens die Finanzministerkonferenz zu einer wichtigen Einzelfrage Stellung genommen, ob nämlich bei der Steuervergütung der „Bundeslösung“ oder der „Länderlösung“ der Vorzug zu geben sei. Unter Zurückstellung der bei dem Ländervorschlag stärker gewährten Sicherheitsinteressen haben wir uns für die „Bundeslösung“ entschieden, um die raschere Steuervergütung im Interesse der kleinen Aktionäre zu ermöglichen.

Nicht ohne Sorgen sehen wir Landesfinanzminister allerdings die verwaltungstechnischen Konsequenzen, die sowohl Herr Präsident MÖCKERSHOFF als auch Frau FUNKE bereits erwähnt haben: Zu der gerade zu bewältigenden Einkommensteuerreform, zur Einführung der neuen Abgabenordnung, zum Verlustrücktrag erwarten wir den zusätzlichen Verwaltungsaufwand, den die voraussichtlich mehr als eine Million Anrechnungsfälle mit sich bringen werden. Noch bin ich aber gemäßigt optimistisch, daß sich die im Frühjahr 1978 beginnenden Veranlagungen des Zeitraums 1977 zeitlich so strecken werden, daß die Hauptarbeit auf den „Genossen Computer“ abgewälzt werden kann.

2.5. Umsatzsteuer

Steuersatzerhöhung ist erforderlich. Die Haushaltslage verlangt Einnahmeverbesserungen statt Steuererleichterungen.

Die Eigenfinanzierung der EG setzt eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlage voraus (6. EG-Richtlinie).

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist die vordringlichste Aufgabe von Regierung und Parlament. Da diese Konsolidierung nun wirklich keinen Spielraum für weitere aufkommensmindernde Steuererleichterungen bietet und auch der Aufschwung nicht zur Beseitigung des strukturellen Defi-

zits führt, liegt es auf der Hand, das „summa summarum“ nicht nur die beschlossenen Entlastungen ausgeglichen, sondern sogar Einnahmeverbesserungen erzielt werden müssen. Eine Alternative sehe ich nicht. Denn wer annähme, daß wir über den Konjunkturverlauf zur Konsolidierung der Staatshaushalte kommen könnten, müßte Steuermehreinnahmen von jährlich mehr als 15% veranschlagen. Das aber wäre ebenso unreal, wie es die inflationäre Entwicklung unterstellen und fördern würde. Wir kommen daher an der beabsichtigten Umsatzsteuererhöhung nicht vorbei.

Unabhängig davon sind für Sie und uns auf dem Gebiet der Umsatzsteuer weitere Änderungen zu erwarten, und zwar im Zuge der Harmonisierung des Steuerrechts im EG-Bereich. Überhaupt werden die Belange der EG in zunehmendem Maße zu einer weiteren Antipode des Spannungsfeldes zwischen Steuerpflichtigen und Haushalt werden.

Die 6. EG-Richtlinie, die die Kommission bereits 1973 dem Ministerrat vorgeschlagen hatte, tritt nunmehr in das entscheidende Stadium. Mit ihr soll die Voraussetzung dafür geschaffen werden, daß die bisherigen Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten künftig durch eigene Einnahmen der Gemeinschaft ersetzt werden, und zwar durch die Erhebung von einem Prozent Umsatzsteuer.

So einfach, wie dieses System erscheint, ist es jedoch keineswegs. Denn die innerstaatlichen Regelungen der Umsatzsteuer einschließlich aller Befreiungsvorschriften weichen so stark voneinander ab, daß von gleichen Leistungen in den gemeinsamen Topf keine Rede sein könnte. Es kommt daher darauf an, die Bemessungsgrundlage, das heißt das Umsatzsteuerrecht, rechtzeitig so zu harmonisieren, daß nicht wieder die hinreichend bekannten Unterschiede bei den Beitragsleistungen auftreten.

Im einzelnen bedeutet das für uns nicht nur die Änderung zahlreicher Befreiungstatbestände, sondern auch die Erfassung zusätzlicher Umsätze, vor allem beim Leistungsaustausch mit ausländischen Unternehmen (Auswertung von Patenten, Empfang von Werbeleistungen, Leasing und gewisse Bankumsätze, um nur einige Stichworte zu nennen). Derartige Leistungen sollen im Gegensatz zur bisherigen Regelung nicht mehr beim ausländischen Lieferer, sondern beim inländischen Empfänger erfaßt werden.

Außerdem wird sich einiges beim Vorsteuerabzug ändern, und zwar vor allem bei der Bewirtung und Unterbringung von Geschäftsfreunden, bei Reisekosten und Repräsentationsaufwand. Als Grund wird die mangelhafte Abgrenzungsmöglichkeit zu den privaten Ausgaben genannt, eine uns ja nicht ganz unbekannt Argumentation.

3. Rationalisierung der Finanzverwaltung

Durch Rationalisierungsmaßnahmen leistet die Verwaltung einen wesentlichen Beitrag zum Spannungsabbau.

Nun noch einige Bemerkungen zur Rationalisierung der Finanzverwaltung, bei der wir uns noch etwas im Zwiespalt mit Ihnen befinden. Trotz der ständig gestiegenen Fallzahlen und der Ihnen aus Ihrer täglichen Praxis hinlänglich bekannten laufenden Komplizierung des Steuerrechts haben wir bisher die Personalaufstockungen in Grenzen gehalten.

Und hier befinden wir Finanzminister uns in einer äußerst schwierigen Lage. Als Chefs unserer Verwaltungen haben wir wie alle personalintensiven Verwaltungen unsere Ressortinteressen wahrzunehmen. Als Haushaltsvorstände müssen wir aber mit ebenso guten Argumenten die Wünsche nach Personalverstärkungen abwehren, um die Haushalte im Griff zu halten. Denn im Gegensatz zu der in einigen Begrüßungsansprachen recht positiv gesehenen Lage der Finanzverwaltung sind von dieser – wie von deren Sprechern immer wieder betont – ganz erhebliche Personalanforderungen zu erwarten. Lassen Sie mich etwas scherzhaft sagen: Das von einigen gesehene aufgaben- und arbeitslose Finanzamt scheint mir eine ebensolche Utopie wie die schülerlose Klasse zu sein.

Übrigens werden sie verstehen, daß die Klage über die schwindende Personalregeneration der steuerberatenden Berufe aus der Finanzverwaltung von mir keineswegs geteilt wird. Mir ist es sehr recht, wenn unsere optimal ausgebildeten und qualifizierten Mitarbeiter der Steuerverwaltung erhalten bleiben. Ich führe dies durchaus nicht darauf zurück, daß der öffentliche Dienst unangemessen hohe Bezahlung gewähre, sondern offenbar überzeugt das ungemein hoch einzuschätzende Gut der Sicherheit des Arbeitsplatzes im öffentlichen Dienst. Darin scheint es mir begründet, daß unsere Mitarbeiter stärker als bisher uns die Treue zu halten bereit sind.

3.1. Stand der Datenverarbeitung

Das Festsetzungsverfahren ist bereits weitgehend automatisiert. Der Vordruckversand erfolgt maschinell, die Papierflut soll cingedämmt werden.

Nun aber zum Stand der Datenverarbeitung. Einschließlich unseres neuen Rechenzentrums in Düsseldorf sind heute insgesamt 29 Großrechner von den Steuerverwaltungen der Länder eingesetzt. Mit diesen Anlagen werden in einigen Festsetzungsbereichen bereits die meisten Fälle „automatisch“ bearbeitet, und zwar, um einige Zahlen zu nennen:

11,3 von 11,8 Mio Lohnsteuer-Jahresausgleichsfällen,
9,8 von 10,6 Mio Einkommensteuerveranlagungen,
1,5 von 2,2 Mio Umsatzsteuerveranlagungen,
10,1 von 18,7 Mio Umsatzsteuervoranmeldungen und
10,1 von 19,8 Mio Kraftfahrzeugsteuerfällen.

Nur durch diesen hohen Grad der Technisierung ist es möglich, die Masse der Lohnsteuerfälle und der sogenannten Arbeitnehmergelegenheiten – das sind mehr als 50% aller Einkommensteuerveranlagungen – in den ersten sechs Monaten eines jeden Jahres zu bewältigen. Nur auf diese Weise war es – zumindest in den letzten Jahren – möglich, die Bearbeitungszeit der Erstattungsfälle insgesamt zu verkürzen.

Auch beim Vordruckversand konnte das Personal mit teilweise für die Steuerverwaltung besonders entwickelten Maschinen spürbar entlastet werden.

Eine größere Erleichterung wird die in absehbarer Zeit mögliche Übermittlung der Daten auf Magnetbändern bringen, die – Dank der neuen Abgabensysteme – den Vordruckversand teilweise entbehrlich macht. Die Ersparnis für die großen Fernbuchhaltungsstellen, die keine Steueranmeldungen mehr ausdrucken müssen, und für die Verwaltung erscheint mir nicht unbeträchtlich.

Die bei diesen Aktionen zwischen allen Bundesländern erzielte Abstimmung verdient durchaus Erwähnung. In anderen Bereichen sind wir vom Bundesgesetzgeber abhängig, und zwar auch über das Steuerrecht hinaus. Ich meine z. B. das Bundesmeldegesetz, auf das wir unter dem Stichwort „Personenkennzeichen“ gerade in der Steuerverwaltung große Hoffnungen setzen. Nach Untersuchungen in meinem Hause könnten beispielsweise durch einen Datenverbund mit den Einwohnermeldeämtern allein beim Anschriftendienst in Nordrhein-Westfalen 20 Mio DM gespart werden.

3.2. Begleiterscheinungen der Datenverarbeitung

Kostenersparnis, Verkürzung der Bearbeitungszeit und mehr Gerechtigkeit einerseits, aber Schematisierung der Fälle andererseits.

Die Kostenersparnis ist nur eine Seite der Rationalisierung. Die andere erscheint mir ebenso wichtig: Die Verkürzung der Bearbeitungszeit, durch die die Wartezeiten für Erstattungsempfänger in Grenzen gehalten werden, durch die die Gleichmäßigkeit der Besteuerung verbessert wird. Ich verheimliche Ihnen nicht, daß sich diese Verkürzung natürlich auch auf die Abgabetermine auswirken wird.

Da dieses Thema bereits in den Begrüßungsansprachen angeklungen ist, lassen Sie mich auf die Abgabetermine etwas näher eingehen. Mit Frau Bun-

destagsvizepräsidentin bin ich natürlich gerne bereit, nicht kleinlich zu sein, wenn es sich um „kleine“ Fälle handelt.

Das grundsätzliche Festhalten an den Terminen ist keineswegs der Ausfluß der Bequemlichkeit der Finanzämter, sondern der entscheidende Gesichtspunkt ist die Gleichmäßigkeit der Besteuerung, die Steuergerechtigkeit. Zwar will ich einräumen, daß auch Sie gute Gründe haben, die in der Schwierigkeit der Materie liegen, die Termine zu strecken. Aber meine Phantasie läßt es mir nicht ganz abwegig erscheinen, daß auch gelegentlich die Höhe der zu erwartenden Abschlußzahlungen dabei eine Rolle spielen könnte.

Denn in welcher Lage befinden sich die öffentlichen Haushalte, die außer 9,8 Mrd DM vorhandenen Steuerrückständen außerdem noch abgabeterminbegründete weitere Rückstände verkraften sollen! Dies ergibt vor dem Hintergrund der derzeitigen Haushaltslage eine Größenordnung, für die Sie, meine Damen und Herren, Verständnis haben müssen. Aus diesem Grunde ist unser Bewegungsspielraum für Fristverlängerungen sehr begrenzt.

Wenn diese Frage, wie Herr Präsident MÖCKERSHOFF angekündigt hat, mit unseren Parlamenten erörtert werden soll – was ich ergebnis anheimstelle –, sehe ich dem mit Gelassenheit entgegen; denn diese haben mit uns die haushaltspolitische Lage zu verantworten und werden gewiß die Interessen aller Steuerzahler und der steuerberatenden Berufe mit den Bedürfnissen des Haushalts sorgfältig abwägen. Im Gegensatz zu den Parlamenten stehen wir Ressortminister jedoch unter der legitimen Aufsicht der Rechnungshöfe, deren Berichte immer wieder das Fristenmonitum enthalten.

Lassen Sie mich hinzufügen, daß ich die Abgabetermine nicht zuletzt auch unter dem Aspekt der Steuergerechtigkeit sehe, was über den Vergleich mit den Lohnsteuerzahlern hinaus keiner weiteren Erläuterung bedarf.

Übrigens sehe ich auch in der Automation einen wesentlichen Beitrag zu mehr Steuergerechtigkeit. Die Elektronik kann unermüdlich und äußerst gewissenhaft eine Fülle von Schlüssigkeitsprüfungen und Vergleichsberechnungen vornehmen, die früher weitgehend der Intuition des einzelnen Bearbeiters überlassen waren. Bereits in den Programmen werden bundesweit solche Einzelfälle gleichbehandelt, die von Gesetzen, Durchführungsverordnungen und Richtlinien nicht oder noch nicht abschließend geregelt sind.

Das heißt aber auch, daß die Schematisierung gewisse Nachteile für den einzelnen Steuerpflichtigen bringt. Da der Rationalisierungseffekt nur im Massenverfahren zu erzielen ist, fallen persönliche Bearbeitung und individuelle Betreuung weitgehend weg. Aber nur auf diese Weise können wir bei der heutigen Personal- und Arbeitslage die notwendige Zeit für wirklich schwierige Fälle „erwirtschaften“, wenn ich es so salopp ausdrücken darf. Aber damit genug der Computertheorie und zu der amüsanten Abkürzung „GNOFÄ“.

3.3. Neuorganisation (GNOFÄ) und Gesamterhebung

Die drei Fallgruppen und die neue Gliederung der Ämter nach GNOFÄ. Gesamterhebungsverfahren als nächster Schritt.

Im Dezember vergangenen Jahres haben die Finanzminister und -senatoren der Länder die Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und Neuordnung des Besteuerungsverfahrens beschlossen. Die GNOFÄ, wie die Abkürzung lautet, zieht die organisatorischen und bearbeitungsmäßigen Konsequenzen aus der bekannten Tatsache, daß bei Ihnen wie bei uns nicht jeder Fall mit derselben Intensität bearbeitet werden kann. Während die Dringlichkeitsabstufung in früheren Jahren weitgehend dem „Mann an der Front“ überlassen war, sind nunmehr einheitlich drei Fallgruppen zu unterscheiden:

– Zur ersten gehören die Steuerpflichtigen, die gesetzlich der Betriebsprüfung unterliegen oder in den nächsten drei Jahren geprüft werden sollen. Diese werden ohne weitere Ermittlungen unverzüglich vom Rechenzentrum vorläufig veranlagt. Die eingehende Kontrolle bleibt der Betriebsprüfung vorbehalten.

In diesem Zusammenhang hoffe ich, daß ich es vorhin mißverstanden habe, wenn die Intensität und Häufigkeit von Betriebsprüfungen beklagt wurde. Denn es gibt überhaupt keinen Zweifel, daß es steuerpolitisch eine vorrangige Aufgabe ist, den Betriebsprüfungsdienst nach Kräften zu verstärken.

– Zur zweiten Gruppe gehören unter anderem die veranlagten Arbeitnehmer, Kleinstbetriebe und Selbständige mit geringen Einkünften. Sie werden nur vom Rechner überprüft, und zwar nach jährlich unterschiedlichen Auswahl Gesichtspunkten. Bis auf Ausnahmen werden diese Fälle sodann endgültig veranlagt.

– Die dritte Gruppe bilden alle übrigen, also die Klein- und Mittelbetriebe, die zunächst vorläufig – praktisch nach Erklärung – veranlagt und in dreijährigem Rhythmus endgültig überprüft werden.

Zu diesem Verfahren hat Herr Präsident MÖCKERSHOFF übrigens eine interessante Gegenüberstellung gebracht, indem er meinte, daß die Administration damit nur einstweilige, vorübergehende und jederzeit revidierbare Entscheidungen treffen wolle, während Sie jeden Fall gründlich und endgültig bearbeiten müßten. Aber abgesehen davon, daß dies nach dem Verfahrensablauf keineswegs der Fall ist, muß ich an dieser Stelle ganz deutlich sagen: gerade dieses Verfahren setzt in die Glaubwürdigkeit und Steuerehrlichkeit unserer Steuerpflichtigen ein hohes Maß an Vertrauen, das insbesondere die, die ihren Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung leisten, auch verdienen. Von einer Aufgabenentlastung der Finanzämter um den Preis der Aufgabenbelastung der Steuerberater kann keine Rede sein.

Die Aufteilung der Fälle bedingt auch eine Umstellung der Finanzamtsglic-

derung. Der alte Teilbezirk wird aufgelöst, an seine Stelle treten Übernahme-, Amtsprüf- und Veranlagungsverwaltungsstelle. Dieses Verfahren ist eingehend erprobt. Dennoch gebe ich mich, auch nach den Darlegungen im Begrüßungsreferat, keinen Illusionen darüber hin, daß bei der Umstellung der Finanzämter gewisse Schwierigkeiten auftreten können.

Auch unsere Partner, die Personalräte und Gewerkschaften, haben auf diese Schwierigkeiten hingewiesen, denen wir uns nicht verschließen wollen. Für meine Verwaltung habe ich entschieden, daß die Einführung nicht mehr in diesem Jahr durchgesetzt wird, und hoffe, daß wir die sich dadurch bietende Zeit nutzen werden, uns mit unseren Mitarbeitern und allen, die es angeht, zu verständigen.

Parallel zu dieser Neuorganisation, die zugleich die Voraussetzungen für die weitere Entwicklung schaffen soll, wird an der Vollendung des Systems der einheitlichen automatisierten Abwicklung aller Steuerfestsetzungsaufgaben, das heißt der *Gesamtfestsetzung*, gearbeitet. Sie soll in absehbarer Zeit den umfassenden Datenaustausch für alle Steuerarten ermöglichen.

Bereits im Stadium der Erprobung befindet sich das *Gesamterhebungsverfahren*, durch das die Datenverarbeitung für den gesamten Bereich der Personenkontoführung nutzbar gemacht werden soll.

Denn was nützt es, wenn die maschinellen Bescheide nach altväterlicher Sitte abgerechnet werden. Dem ersten Schritt muß also der zweite folgen; Festsetzung und Erhebung müssen integriert werden, damit der zügigen Berechnung eine ebenso zügige Zahlungsaufforderung oder Erstattung folgt.

Zwar werden die jederzeit nachprüfbaren Konten in der überlieferten Finanzkasse verschwinden, doch wird auch bei der Datenfernübertragung die kurzfristige Unterrichtung des Steuerpflichtigen sichergestellt. Ja, es wird sogar eine wesentliche Verbesserung der Information dadurch erzielt, daß alle Sollstellungen und Umbuchungen gleichzeitig vollständig ausgewiesen werden. Mahnungen – also die Kehrseite der Medaille – sollen auch etwas zeitnäher verschickt werden.

In Anbetracht der beachtlichen Rationalisierungsmöglichkeiten des ziemlich automationsgerechten Erhebungsverfahrens mutet es beinahe unverständlich an, daß dieser Bereich nicht längst vor dem Festsetzungsverfahren den „Robotern“ übertragen worden ist. Die ebenso einfache wie für die Fortschrittsgläubigen überraschende Erklärung bieten die in den größeren Ländern bisher unzureichenden Maschinenkapazitäten. Ein Mangel, den wir in Nordrhein-Westfalen allerdings Anfang dieses Jahres beheben konnten.

Sie sehen, daß sich die Verwaltung schon ganz auf das Computerzeitalter eingestellt hat, da wir den Anforderungen der Steuerpflichtigen und Berater einerseits und des Haushalts andererseits nur mit Hilfe der modernen Technik einigermaßen gerecht werden können.

Dabei ist gerade zwischen den beratenden Berufen und der Verwaltung eine an den Erfordernissen der Praxis ausgerichtete enge und eingehende Abstimmung notwendig. Aber ich betrachte es keineswegs als oberflächliche Pflichtübung, wenn ich auch für meine Verwaltung eine hohe Arbeitsmotivation und ausgeprägte Leistungsbereitschaft beanspruche.

Unsere Mitarbeiter in der Finanzverwaltung dienen nicht nur dem Interesse des Staates, sondern sie achten und fördern auch die berechtigten Interessen der Steuerpflichtigen. Zusammenarbeit und nicht Konfrontation, wie das Einleitungsreferat befürchten ließ, ist unser gemeinsames Ziel.