

Öffentliche Anhörung

des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages
und des Bundesrates

zur **Föderalismusreform**

- Themen: Finanzen, Haushalt und Wirtschaft -

am 31. Mai 2006 in Berlin

- Eingangsstatement -

Prof. Dr. Dieter Engels
Präsident des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat zu einer Reihe von Themen, die Gegenstand der heutigen Anhörung sind, in den zurückliegenden Jahren viele Prüfungen durchgeführt. So haben wir uns von 1999 bis 2002 in breit angelegten Querschnittsuntersuchungen mit Feldern der **Mischfinanzierung** von Bund und Ländern, insbesondere mit den Finanzhilfen und den Gemeinschaftsaufgaben befasst. Das Ergebnis unserer Prüfungen kann ich in einen allgemeinen Satz kleiden: **Überall da, wo Fach- und Finanzverantwortung auseinanderfallen, treffen wir Unwirtschaftlichkeit an.**

Die Ursachen, auf die wir bei unseren Erhebungen immer wieder stießen, sind:

- viel zu viel Entscheidungs-, Koordinierungs- und Abrechnungsbürokratie
- viel zu viel Intransparenz
- viel zu wenig klare Verantwortlichkeiten
- viel zu wenig Kontrolle.

Alles das hat uns zu drei Empfehlungen veranlasst:

- Entflechtung der Gemeinschaftsaufgaben
- Einstellung der Finanzhilfen
- Rückkehr zur Regelfinanzierung von Länderaufgaben über Art. 106 und 107 GG.

Dementsprechend heißen wir für gut, dass

- die Gemeinschaftsaufgaben „**Hochschulbau**“ und „**Bildungsplanung**“ sowie
- die **Finanzhilfen** zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und zur sozialen Wohnraumförderung

beendet oder - genauer gesagt - mit einem Verfallsdatum belegt werden.

Vor diesem Hintergrund halten wir auch die Übergangsregelungen in Artikeln 125c und 143c Abs. 3 GG sowie § 3 Entflechtungsgesetz für folgerichtig. Die Höhe der dort angeführten Beträge ist nach unseren Berechnungen korrekt ermittelt. Im Übrigen ist es konsequent und richtig, dass ab 2014 die Zweckbindung entfallen soll, weil auch dies ein richtiger Schritt ist, Fach- und Finanzverantwortung zusammenzuführen.

Was die vorgesehene Norm des **Art. 104b GG** über die **Finanzhilfen** anbelangt, so ist für ihre Bewertung eine zentrale Erkenntnis aus unseren Prüfungen relevant: Es hat sich nämlich gezeigt, dass Finanzhilfen die unangehme Eigenschaft entwickeln, sich zu verstetigen – und zwar unabhängig davon, ob sie nötig, sinnvoll und wirtschaftlich sind. Deshalb halten wir den nun vorgeschlagenen Dreiklang, Finanzhilfen

- zeitlich zu limitieren,
- degressiv zu gestalten und
- regelmäßig zu evaluieren,

zumindest für erprobenswert.

Im Übrigen sind wir der Auffassung, dass

- die Begrenzung der Finanzhilfen auf Investitionen und
- das in Art. 104b Abs. 1 Satz 2 vorgesehene Verbot, in ländereigenen Materien zu „wildern“,

notwendig sind, um den Anwendungsbereich der Finanzhilfen auf Ausnahmen zu beschränken und nicht ausufern zu lassen.

Zu dem Bereich „**Effektivierung der Steuerverwaltung**“ liegt eine Fülle von Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes vor. Nachdem wir im Jahre 2002 vor dem Bundesverwaltungsgericht gegen heftigen Landeswiderstand unser Recht durchgesetzt haben, Erhebungen auch in den Landessteuerverwaltungen vorzunehmen, hat sich uns ein ziemlich besorgniserregendes Gesamtbild gezeigt.

Wir sind aufgrund unserer Prüfungen zu der Einschätzung gelangt,

- dass die Steuern des Bundes zurzeit weder rechtzeitig noch vollständig erhoben werden,
- und
- dass die Steuereinheitlichkeit und die Steuergerechtigkeit in Deutschland beeinträchtigt sind.

Ich möchte Sie nicht mit allzu vielen Einzelheiten behelligen. Aber ein paar Schlaglichter muss ich doch setzen, weil sie für Ihre Bewertung der nunmehr vorgesehenen Normen des Finanzverwaltungsgesetzes wichtig sein können.

So sind – erstens – infolge der Aufsplittung in 16 unabhängige Steuerverwaltungen erhebliche Vollzugsunterschiede zu verzeichnen. Die Personalausstattung der Finanzämter in den Ländern ist sowohl höchst unterschiedlich als auch bisweilen keinesfalls ausreichend: Beispielsweise hat in einem Finanzamt eine Beamtin pro Jahr 2720 steuerpflichtige Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu betreuen, während ein Beamter in einem anderen Finanzamt sich auf 970 Kunden konzentrieren kann. Im Schnitt stehen jeder Sachbearbeiterin und jedem Sachbearbeiter 20 Minuten für eine Steuererklärung zu, was dazu führt, dass die Zeit hinten und vorne nicht reicht. Das hat dazu geführt, dass einzelne Finanzämter sogenannte „grüne Wochen“ einlegen und Steuerklärungen ohne jede Prüfung durchwinken. Die Steuererhebung in diesem Bereich ist demnach absolut löchrig, und vergleichbare Bilder zeichnen sich für andere Steuerverfahren ebenfalls ab.

Zweitens: Das Bundesfinanzministerium hat bislang nur sehr schwache, teilweise rechtlich umstrittene Aufsichts- und Weisungsbefugnisse. Insbesondere ist ihm verwehrt, sog. „Allgemeine Weisungen“ gegenüber den Landesfinanzbehörden zu erlassen. Die Folge ist, dass eine personalintensive Maschinerie zur Abstimmung von Richtlinien, Handbüchern und Verwaltungsregeln in Gang gesetzt ist. Hierzu gibt es im Steuerbereich allein 50 „Bund-Länder-Kränzchen“, und es gibt eine Fülle von Schreiben des BMF, mit denen es der praktischen Vollzugsprobleme bei Auslegung und Anwendung der Steuergesetze Herr werden will. Um Ihnen noch eine Zahl zu nennen: 4427 solcher Schreiben, die teilweise 70 Seiten lang sind, sind derzeit gültig.

Drittes und letztes Beispiel: Im Verantwortungsgestrüpp von Bund und Ländern ist die Implementierung einer einheitlichen Steuersoftware gescheitert, obwohl Bund und Länder zehn lange Jahre hierüber miteinander und untereinander gerungen haben. Es geht nicht um Schuld oder Unschuld in diesem Prozess, sondern entscheidend ist zweierlei: Zum einen - wenn **viele** für ein Projekt verantwortlich sind, macht letztlich **keiner** mehr das Projekt zu seiner „Herzenssache“. Zum anderen: Wir warten immer noch auf eine einheitliche Software, die so wichtig für die Gleichmäßigkeit der Besteuerung, aber auch für die Bekämpfung von Missbrauch und Steuerhinterziehung ist.

Vor diesem Hintergrund hält der Bundesrechnungshof die nunmehr in dem **Finanzverwaltungs-gesetz** vorgesehenen Maßnahmen für unbedingt notwendig:

- die Stärkung der Rolle des Bundeszentralamtes für Steuern in § 5 Abs. 1 bei der Bekämpfung strafbaren Verhaltens,
- die Stärkung seiner Rolle bei Außenprüfungen gemäß § 19 Abs. 5,
- den Versuch, die Rolle des BMF bei der Implementierung eines einheitlichen IT-Systems in § 20 Abs. 1 zu stärken, und
- das Bemühen, dem Bundesministerium der Finanzen ein allgemeines fachliches Weisungsrecht zu sichern.

Alles dies sind richtige Schritte. Ob sie in der Praxis erfolgreich sein werden, ist allerdings mit Fragezeichen zu versehen. Ich möchte drei Fragezeichen anbringen:

Erstens: Bei der Implementierung einer einheitlichen Steuersoftware steht die Anweisung des BMF nach § 20 Abs. 1 unter dem Vorbehalt, dass eine Mehrheit der Länder nicht widerspricht. Blockaden sind daher nach wie vor möglich, langwierige Abstimmungsprozesse wie gehabt wahrscheinlich.

Zweitens: Die Regelung des § 21a über das Weisungsrecht des BMF ist sehr redundant. Sie nennt zwar wortreich die Ziele - Verbesserung, Erleichterung, Gleichmäßigkeit -. Aber es steht zu befürchten, dass diese Ziele nicht oder nur schwer erreicht werden können. Denn da das Weisungsrecht von der Zustimmung der Länder abhängt, wird es weiterhin auf die Abstimmung mit den Ländern ankommen und damit darauf hinauslaufen, dass die bisherige Praxis der „Abstimmungskränzchen“ und der BMF-Schreiben fortgesetzt wird.

Drittens: Ich halte es für problematisch, das Weisungsrecht einfachgesetzlich und nicht im Grundgesetz zu regeln. Denn die Schwierigkeiten, die wir heute mit dem Weisungsrecht haben, resultieren aus Grundgesetznormen. Diese Schwierigkeit lässt sich nur beheben, wenn das allgemeine Weisungsrecht grundgesetzlich verankert wird.

Zum **nationalen Stabilitätspakt** und zur **Haftungsregelung** nur ein paar kurze Worte. Die Regelungen sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes überfällig, notwendig und in ihrer Ausgestaltung vertretbar.

Die vorgesehene Haftungsaufteilung in Art. 104 a Abs. 6 GG von 15 zu 85 im Verhältnis von Bund und Ländern entspricht in etwa dem Verhältnis der von Bund und Ländern bewirtschafteten EU-Fördermittel, so dass die Aufteilung unseres Erachtens sachgerecht ist.

Was den nationalen Stabilitätspakt anbelangt, so ließe sich die Aufteilung etwaiger Sanktionen zwischen Bund und Ländern mit 65 zu 35 mit guten Argumenten ein bisschen „bekritteln“. Aber das lasse ich, weil entscheidend ist, dass nunmehr offensichtlich ein tragfähiger Kompromiß gefunden ist. Allerdings eine kleine Anregung möchte ich doch anbringen: Anders als in dem Steuerbereich hielte ich es hier für besser, die Sanktionsaufteilung nicht **grundgesetzlich**, sondern nur **einfachgesetzlich** festzulegen. Denn die Aufteilung von 65 zu 35 erhält durch die grundgesetzliche Festschreibung gleichsam Ewigkeitsstatus, wohingegen die Verhältnisse, die für die Aufteilung maßgebend sind, sich ja durchaus ändern und eine Anpassung erfordern können.

Mit dieser kleinen Beckmesserei will ich es aber auch bewenden lassen, und ich danke Ihnen sehr, dass Sie mir so aufmerksam zugehört haben.