



Der Präsident

Bundes
rechnungshof

Frau
Ingrid Arndt-Bauer, MdB
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Bonn, 28. April 2008

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,

Herr Präsident Prof. Dr. Engels hat mich gebeten, Ihnen das Schreiben des Finanzministers des Landes Nordrhein-Westfalen vom 30. November 2007 sowie sein Antwortschreiben dazu zu übermitteln.

Für uns überraschend, ist das Schreiben von Herrn Dr. Linssen an Herrn Prof. Dr. Engels als Kommissionsdrucksache 104 im Internet der Föderalismuskommission veröffentlicht worden. Im Auftrag von Herrn Prof. Dr. Engels bitte ich Sie deshalb darum, auch sein Antwortschreiben vom 19. Dezember 2007 an Herrn Dr. Linssen als Kommissionsdrucksache den Mitgliedern der Kommission bekannt zu geben.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Klostermann

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Kommissionsdrucksache
110



Der Präsident

Bundes
rechnungshof

Minister der Finanzen
des Landes Nordrhein-Westfalen
Herrn Dr. Helmut Linssen
Jägerhofstraße 6
40479 Düsseldorf

Bonn, den 19.12.2007

Sehr geehrter Herr Minister,

für Ihr Schreiben vom 30. November 2007 danke ich Ihnen.

Sie halten den Vorschlag des Bundesrechnungshofes, eine Bundessteuerverwaltung einzuführen für gänzlich verfehlt und stützen Ihre Auffassung vor allem auf zwei Gesichtspunkte: zum einen darauf, dass die Landesfinanzverwaltungen sachgerecht arbeiten, zum weiteren darauf, dass nicht die föderalen Strukturen, sondern die Kompliziertheit des Steuerrechts ursächlich für Probleme der gleichmäßigen Steuererhebung seien. In dieser Auffassung fühlen Sie sich unterstützt von den Landesrechnungshöfen.

Der Bundesrechnungshof geht mit Ihnen einig, dass das materielle Steuerrecht erheblich vereinfacht werden muss. Diese Auffassung habe ich ausführlich in meinem Gutachten über „Probleme beim Vollzug der Steuergesetze“ dargelegt, das im August 2006 veröffentlicht worden ist und das ich in der Anlage beifüge. In dieser Frage stimmt der Bundesrechnungshof auch mit den Landesrechnungshöfen überein, so dass die Notwendigkeit einer materiellen Reform des Steuerrechts unstrittig sein dürfte. Aber diese Einigkeit enthebt uns nicht der Frage, wie die Steuerverwaltungskompetenz optimiert werden muss. In diesem Punkt gehen

offensichtlich unsere Einschätzungen der derzeitigen Tatsachenlage und der künftigen Entwicklung auseinander, wobei ich zunächst festhalten möchte, dass die Landesrechnungshöfe in dem von Ihnen zitierten Beschluss weder Defizite bei der Steuererhebung in Abrede gestellt noch sich gegen den Vorschlag, eine Bundessteuerverwaltung einzurichten, ausgesprochen haben.

Was die Faktenlage anbelangt, so hat der Bundesrechnungshof in einer großen Anzahl von Erhebungen nach § 91 BHO festgestellt, dass es zahlreiche Probleme beim Vollzug der Steuererhebung gibt. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen sind zum einen in dem erwähnten Gutachten vom August 2006 und zum weiteren in dem Gutachten komprimiert und zusammengefasst dargestellt, das ich der Föderalismuskommission im September 2007 erstattet habe und das ich ebenfalls beifüge. Darüber hinaus enthalten die alljährlichen Bemerkungen des Bundesrechnungshofs eine Fülle von kritikwürdigen Feststellungen zur Steuerverwaltung; hierzu darf ich auf die beigelegte Zusammenstellung verweisen. Alle diese Befunde, die durch zahlreiche Prüfungen der Landesrechnungshöfe untermauert werden, haben den Bundesrechnungshof zu der Einschätzung geführt, dass der Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung in Deutschland nicht mehr gewährleistet ist.

Ich möchte ausdrücklich betonen, dass niemand aus dem Kreise der Mitglieder des Bundesrechnungshofs den Vorwurf erhoben hat, die Länder würden bewusst den Steuervollzug vernachlässigen. Der Bundesrechnungshof ist vielmehr der Auffassung, dass die derzeitigen Strukturen die Defizite bedingen:

- Fehlendes allgemeines Einzelweisungsrecht des Bundesministeriums der Finanzen,
- hoher, auf Konsens angelegter Abstimmungsbedarf,
- unterschiedliche personelle, sachliche und technische Ausstattung der Finanzverwaltungen,
- kurz: föderal bedingte Strukturen stehen der Effizienz der Steuererhebung entgegen. Das Desaster um FISCUS verdeutlicht diesen Befund nur allzu sehr.

Mit dieser Einschätzung steht der Bundesrechnungshof auch nicht alleine. Das Bundesministerium der Finanzen ist zu einer ähnlichen Auffassung gelangt und hat in einem Posi-

tionspapier zur Effizienz und Effektivität der Steuerverwaltung am 11. Mai 2004 folgende Auffassung vertreten:

- Die Aufspaltung in 16 unabhängige Steuerverwaltungen bedinge Vollzugsunterschiede. Die Aufsichts- und Weisungsbefugnisse des Bundesministeriums seien insgesamt schwach, in Teilbereichen rechtlich umstritten. Personaleinsatz, technische Ausstattung, Prüfungsfrequenz und -schwerpunkte der Länder wichen voneinander ab.
- Eine flexible und konsequente Verhandlungsführung sei auf europäischer Ebene erschwert.
- Die deutsche Steuerverwaltung weise Effizienzdefizite auf, die auf dem Partikularismus der Länderverwaltungen beruhe.
- Es bestehe die Gefahr, dass die Länder mangels eigener finanzieller Interessen den Vollzug der Steuergesetze vernachlässigten. Das Finanzausgleichssystem verzerre das Aufkommensinteresse der Länder, die deshalb in Versuchung gerieten, die Intensität der Steuererhebung an zweifelhaften standortpolitischen Interessen auszurichten. So hätten 2002 neun der 16 Länder die Zahl der für die Betrugsprävention und -bekämpfung zentral wichtigen Umsatzsteuer-Sonderprüfungen im Vergleich zum Jahr 2001 heruntergefahren.
- Unterschiedliche und untereinander nicht kompatible EDV-Systeme und -Verfahren erzwingen einen schwerfälligen und fehleranfälligen papiermäßigen Informations- bzw. Datenaustausch zwischen den Finanzbehörden des Bundes und der einzelnen Länder. Auch dadurch werde einem im großen Stile betriebenen Umsatzsteuerbetrug Vorschub geleistet.
- Richtlinien, Handbücher, Verwaltungsregeln müssten personalintensiv in derzeit rd. 50 Bund-Länder-Gremien abgestimmt werden, von denen z.B. im März 2004 allein zehn an fast jedem Tag des Monats getagt hätten.

Vor diesem Hintergrund besteht nach Auffassung des Bundesrechnungshofs dringender Bedarf, die Steuerverwaltung zu reformieren. Nun stimme ich mit Ihnen darüber ein, dass eine Möglichkeit darin bestehen könnte, abzuwarten, wie sich die jüngste Reform des Finanzverwaltungsgesetzes auswirkt. Nach meiner Einschätzung wird sie jedoch nur wenig bewirken,

weil die dort verankerten Weisungsrechte des Bundesministeriums der Finanzen unter dem Vorbehalt stehen, dass die Mehrheit der Länder nicht widerspricht. Diese Neuregelung schreibt damit lediglich die seit 1970 praktizierte sogenannte Staatssekretärsvereinbarung gesetzlich fest - eine Vereinbarung, welche die beschriebenen Defizite gerade nicht verhindert und nicht behoben hat.

Der Bundesrechnungshof tritt daher für eine Lösung ein, die die föderal bedingten Nachteile vermeidet. Eine Bundessteuerverwaltung verspricht nicht nur einen Effizienzgewinn in Höhe von ca. 11 Mrd. Euro pro Jahr. Sie würde zudem helfen, viele andere Probleme zu lösen: organisatorisch durch einen klar strukturierten, hierarchischen Aufbau mit eindeutiger Verantwortung des Bundesministeriums der Finanzen. Die Frage der Gleichmäßigkeit der Steuererhebung würde nicht mehr an den Landesgrenzen enden. Die Kontrolldichte wäre erhöht, und die dringendsten Probleme - beispielsweise die Einführung eines Risikomanagementsystems - könnten ohne aufwändige Abstimmungsverfahren zügig gelöst, die Lösungen zügig umgesetzt werden. Personaleinsatz, technische Ausstattung und Prüfungsfrequenz könnten harmonisiert, inkompatible EDV-Systeme vermieden werden. Und schließlich: Auch das Auftreten Deutschlands in der EU könnte in Steuerfragen verbessert werden.

Das, sehr geehrter Herr Dr. Linssen, sind nur einige wenige Aspekte, die den Bundesrechnungshof zu seinem Vorschlag bewogen haben. Ich meine, dass diese Aspekte eine ernste Diskussion wert sind. Denn ich habe die deutliche Einschätzung, dass wir uns ansonsten auch künftig im „Klein-Klein“ der 50 Bund-Länder-Steuergermien verlieren, auch in der Frage, ob die personelle Ausstattung der Finanzverwaltungen angemessen oder zu knapp ist. Sie wissen, dass das Bundesministerium der Finanzen mit Sorge zur Kenntnis genommen hat, dass Stellen in Ihrer Finanzverwaltung abgebaut werden.

Ich hoffe sehr, sehr geehrter Herr Dr. Linssen, dass meine Zeilen und die beigelegten Anlagen für die Auffassung des Bundesrechnungshofs wirksam werben können. Ich bin mir bewusst, dass auch der Bundesrechnungshof nicht den Stein der Weisen finden kann, und uns ist der Vorschlag, eine große Bundesbehörde einzurichten, nicht leicht gefallen. Aber auf der Basis

unserer Prüfungserkenntnisse hatten wir keine andere Wahl, weil wir deutlich erkannt haben, dass die Optimierungsbemühungen, die innerhalb des geltenden Systems in der Vergangenheit unternommen worden sind, nicht zu dem gewünschten Erfolg geführt haben.

Für ein persönliches Gespräch stehe ich natürlich gerne bereit, und für Ihre Einladung hierzu darf ich mich sehr bedanken.

Mit freundlichem Gruß

Jh,

Dieter Engels

Prof. Dr. Dieter Engels

Anlagen

Anlage

Diese Bemerkungen sind zitiert nach Jahr-Bundestags-Drucksache-Nummer der Bemerkung. Sie können seit dem Jahr 2000 im Internet des Bundesrechnungshofes - www.bundesrechnungshof.de - eingesehen werden. Bis zum Jahr 2000 eröffnet das Suchsystem der Deutschen Bundestagsverwaltung die Einsicht in die entsprechenden Bundestagsdrucksachen.

- 1990 - 11/7810 Nr. 45 - Ein Land hat einem Unternehmen statt zugesagter Zuschüsse Umsatz- und Lohnsteuer in Millionenhöhe zu Lasten des Bundeshaushaltes gestundet.
- 1991 - 12/1150 Nr. 26 - erhebliche Abweichungen bei den Steuerrückständen in einem Bundesland (Einkommensteuerrückstände 57 % des Kassensolls; Durchschnitt Bundesländer 19 %).
- 1992 12/3250 Nr. 30 - Zu niedrige, rechtswidrige Umsatzsteuer-Festsetzung für eine Unternehmensgruppe in Höhe von 3 Mio. DM.
- 1993 - 12/5650 Nr. 44 - Erhebliche Steuerausfälle trotz Gesetzesänderung bei Familienpersonengesellschaft der Land- und Forstwirtschaft und gegen ein BMF-Schreiben beim Sparkassen- und Volksbankenmodell.
- 1994 - 12/8490 Nr. 57 - Verspätete Ablieferung der Bundesanteile an den Gemeinschaftsteuern durch einzelne Bundesländer.
- 1995 13/2600 Nr. 42 - Gewerbesteuererleichterung in einem Bundesland, damit Reduzierung der Gewerbesteuerumlage auf Null.
- 1996 13/5700 Nr. 51 - Fehlerhafte Steuerabrechnungen in einem Bundesland. Eine seit Jahren bekannte Schwachstelle bei der automatisierten Abrechnung von Steuerbescheiden führte zu nicht unerheblichen Steuerabrechnungen zugunsten der Steuerpflichtigen - in Einzelfällen in Millionenhöhe.
- 1997 13/8550 Nr. 51 - Steuerliche Billigkeitsmaßnahmen in den Bundesländern. Der Bundesminister sollte verstärkt darauf hinwirken, dass die Landesfinanzverwaltungen künftig seine Mitwirkungsrechte beachten.
- 1998 14/29 Nr. 73 - Mehr als 32 v.H. der Festsetzungen von Investitionszulagen waren zu beanstanden. Dies führte zu erheblichen Steuermindereinnahmen.
- 1999 14/1667 Nr. 78 - Besteuerung von Abfindungen in den neuen Ländern. In 68 v.H. der geprüften Fälle ergaben sich schon aus den Akten Hinweise auf unberechtigte Steuervergünstigungen.

- 2000 14/4226 Nr. 65 - Steuerfahndung in den alten Bundesländern. Die Steuerfahndung kann dem wachsenden Steuerbetrug wegen unzureichender personeller und sachlicher Ausstattung sowie wegen organisatorischer Mängel nicht wirksam genug begegnen.
- 2001 14/7018 Nr. 56 - Außenprüfung bei der Versicherungsteuer. Wegen unzulänglicher Außenprüfungen in den Ländern ist die Rechtzeitigkeit, Vollständigkeit, Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht gewährleistet.
- 2002 15/60 Nr. 76 - Ein norddeutsches und ein süddeutsches Finanzamt erteilten vor der Vergabe eines Rüstungsvorhabens unterschiedliche Aussagen zur umsatzsteuerrechtlichen Behandlung desselben Sachverhalts in Form von verbindlichen Zusagen an die konkurrierenden Firmen. Dies führte zu einer Verletzung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, zu Wettbewerbsverzerrungen und einem Steuerausfall von rund 47 Mio. Euro.
- 2003 15/2020 Nr. 50 - Unzureichende Besteuerung im Rotlichtmilieu. Die Besteuerung erfolgt in den Bundesländern sehr unterschiedlich. Während in Nordrhein-Westfalen über das sog. Düsseldorfer Verfahren versucht wird, die Steuern zumindest anteilig zu erheben, wird die Besteuerung in anderen Ländern vernachlässigt.
- 2004 15/4200 Nr. 34 - Anonyme Kapitalübertragungen in das Ausland. Die unterschiedliche Bearbeitung anonymer Kapitalübertragungen ins Ausland verursacht Steuerausfälle in Milliardenhöhe.
- 2005 16/160 Nr. 35 - Unzutreffende Verzinsung von Steuerforderungen nach § 233a Abs. 2a AO. Erhebliche Einnahmeausfälle sind dem Bund dadurch entstanden, dass mit Ausnahme eines Bundeslandes die Zinsfestsetzungen mangels hinreichender IT-Unterstützung meistens fehlerhaft erfolgten.
- 2006 16/3200 Nr. 53 - Steuerliche Kontrolle des Internet (X-Pider). X-Pider durchsucht seit 2003 das Internet nach steuerlich nicht erfassten Aktivitäten. Nur ein Land hat von Anfang an die notwendigen organisatorischen und personellen Voraussetzungen geschaffen.
- 2006 16/3200 Nr. 57 - Einkunftsmillionäre. Einkunftsmillionäre unterlagen im Prüfungszeitraum einer jährlichen Prüfungsquote von nur 15 %. Mehrergebnisse betragen durchschnittlich 135.000 Euro. Prüfungsquoten in den einzelnen Ländern

reichten im Jahr 2004 von 10 bis 60 %, obwohl bundeseinheitliche VO eine jährliche Außenprüfung vorschreibt.

- 2006 16/3200 Nr. 49 - Umsatzsteuer-Sonderprüfung. Diese betragen durchschnittlich 2 %, reichten von 1,3 bis 2,8 %. Unterschiedlicher Personaleinsatz, unterschiedliche Prüfungsquoten, große Differenzen bei den Mehrergebnissen.
- 2007 16/7100 Nr. 49 - Kontrolle von Freistellungsaufträgen. Der BRH hat festgestellt, dass bei der Auswertung dieser Mitteilungen fünf Bundesländer - abweichend von Beschlüssen der Referatsleiter Abgabenordnung - unterschiedliche, teilweise ansteigende Bagatell- oder Nichtaufgriffsgrenzen in ihrem Zuständigkeitsbereich eingeführt haben. Dadurch verringerten sich die zu überprüfenden Fälle um bis zu 80 %.
- 2007 16/7100 Nr. 46 - Besteuerung Land- und Forstwirtschaft. Bundesländer entwickelten unterschiedliche Schätzungsverfahren für Land- und Forstwirte. Die Schätzungsergebnisse lagen teilweise erheblich unter den tatsächlich erzielten Ergebnissen. Bemühungen auf die Abgabe der Steuererklärungen zu drängen, waren in einzelnen Bundesländern nicht erkennbar.
- 2007 16/7199 Nr. 53 - Umsatzsteuerliche Erfassung von Neugründungen. Finanzämter, in denen keine Zentralstelle für Unternehmensgründungen eingerichtet waren, haben die bundeseinheitlichen Prüfungsmaßnahmen zur Betrugsbekämpfung vielfach nicht oder nur unzureichend umgesetzt.
- 2007 16/7100 Nr. 50 - Umsatzsteuer der öffentlichen Hand. Mangelnde Einwirkungsmöglichkeit des BMF zeigt ein Beispiel aus dem Umsatzsteuerrecht. Dort vertrat das Bundesministerium die Auffassung, dass entgeltliche Leistungen der Umsatzsteuer unterliegen, die juristische Personen des öffentlichen Rechts untereinander erbringen. Diese Position ist zutreffend, da jede andere Handhabung private Wettbewerber benachteiligt und mit dem Recht der Europäischen Union nicht vereinbar ist. Die Abteilungsleiter/leiterinnen (Steuer) der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder beschlossen jedoch mit den Stimmen der Länder, die betreffenden Leistungen dem hoheitlichen Bereich zuzuordnen, der nicht besteuert wird. Das Bundesministerium sieht keine Möglichkeit, diesen Beschluss gegen die Mehrheit der Länder aufheben zu lassen.