

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

Arbeitsgruppe 2

AG 2 – 02

Von: Dr. Axel Troost, MdB [axel.troost@t-online.de]

Gesendet: Mittwoch, 20. August 2008 17:39

An: menze.kom-bundesrat@bundestag.de

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit reiche den beigefügten Bericht des Bundesrechnungshofes an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages als Kommissionsdrucklage allgemein oder für die AG 2 "Steuerautonomie, Steuerverwaltung" ein.

Mit freundlichen Grüßen
Axel Troost

Dr. Axel Troost, MdB,
finanzpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion DIE LINKE
Tel. 0172/5403801, 030/22771286
Fax. 030/22776286
axel.troost@t-online.de
www.axeltroost.de



Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses des
Deutschen Bundestages
Herrn Abgeordneten
Eduard Oswald
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Postadresse
Postfach 12 06 03
53048 Bonn
Hausadresse
Adenauerallee 81
53113 Bonn
Telefon 0228 99 721-0
Telefax 0228 99 721-29 90
Internet
www.bundesrechnungshof.de
E-Mail
poststelle@brh.bund.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
VIII 2 - 2007 - 0694

Durchwahl Bonn, den
1833 13.08.2008

**Betr.: Bericht nach § 88 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung;
Auswirkungen der Änderungen des Finanzverwaltungsgesetzes durch das
Föderalismusreform-Begleitgesetz**
**Bezug: Kurzprotokoll des Finanzausschusses der 36. Sitzung vom 25. Oktober 2006
Protokoll Nr. 16/36**
Anlage: Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

in seiner Sitzung vom 25. Oktober 2006 hat der Finanzausschuss den Bundesrechnungshof gebeten, das Föderalismusreform-Begleitgesetz zu evaluieren. Dieser Bitte ist der Bundesrechnungshof nachgekommen. Er übersendet Ihnen in der Anlage den Bericht über die neueren Entwicklungen zu den Problemen beim Vollzug der Steuergesetze, insbesondere zu den Auswirkungen der Änderungen des Finanzverwaltungsgesetzes durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz.

Dieses Schreiben und der Bericht wurden gleichzeitig dem Sekretariat des Finanzausschusses per E-Mail übersandt.

Mit freundlichen Grüßen


Schleicher


Schrenk



Bericht

an den Finanzausschuss
des Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über die Auswirkungen der Änderun-
gen des Finanzverwaltungsgesetzes
durch das Föderalismusreform-
Begleitgesetz

Inhaltsverzeichnis		Seite
Abkürzungsverzeichnis		4
0	Zusammenfassung	5
1	Prüfungsanlass	8
2	Prüfungsumfang	8
3	Ausgangslage	9
4	Kooperation zwischen Bund und Ländern gemäß § 21 a Finanzverwaltungsgesetz	9
4.1	Prüfungsfeststellungen	10
4.2	Würdigung und Empfehlung	12
5	Bundeseinheitlicher Einsatz von Datenverarbeitungsprogrammen	14
5.1	Prüfungsfeststellungen	14
5.2	Würdigung und Empfehlung	16
6	Rechte des Bundeszentralamtes für Steuern bei Außenprüfungen	17
6.1	§ 19 Abs. 4 Finanzverwaltungsgesetz	17
6.1.1	Prüfungsfeststellungen	18
6.1.2	Würdigung und Empfehlung	18
6.1.3	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen	18
6.1.4	Auffassung des Bundesrechnungshofes	19
6.2	§ 19 Abs. 5 FVG	19
6.2.1	Prüfungsfeststellungen	19
6.2.2	Würdigung und Empfehlung	20
6.2.3	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen	21
6.2.4	Auffassung des Bundesrechnungshofes	21

7	Erteilung von verbindlichen Auskünften durch das Bundeszentralamt für Steuern	21
7.1	Prüfungsfeststellungen	21
7.2	Würdigung	22
8	Gesamtwürdigung und Gesamtempfehlung	22

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AO	Abgabenordnung
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
bzw.	beziehungsweise
BWV	Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
ELSTER	<u>E</u> lektronische <u>S</u> teuer <u>E</u> rklärung
EOSS	<u>E</u> volutionär <u>O</u> rientierte <u>S</u> teuer <u>S</u> oftware
Finanzausschuss	Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
FRBG	Föderalismusreform-Begleitgesetz
FVG	Finanzverwaltungsgesetz
ggf.	gegebenenfalls
IT	Informationstechnik
KONSENS	<u>K</u> oordinierte <u>n</u> eue <u>S</u> oftware- <u>E</u> ntwicklung der <u>S</u> teuerverwaltung
Mio.	Millionen
Nr.	Nummer
u. a.	unter anderem

0 Zusammenfassung

0.1 Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hatte im August 2006 das Gutachten „Probleme beim Vollzug der Steuergesetze“ veröffentlicht. Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hat über das Gutachten nicht abschließend beraten, da nach seiner Ansicht die Rechte des Bundes durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz gestärkt worden seien. Er hat den Bundesrechnungshof deshalb gebeten, das Föderalismusreform-Begleitgesetz nach etwa einem Jahr zu evaluieren und festzustellen, ob Verbesserungen im Vollzug der Steuergesetze eingetreten sind. Die Evaluierung hat zu folgenden Erkenntnissen geführt:

0.2 § 21 a Finanzverwaltungsgesetz ist durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz neu eingefügt worden. Danach kann das Bundesministerium der Finanzen mit Zustimmung der Länder einheitliche Verwaltungsgrundsätze, gemeinsame Vollzugsziele und Regelungen für die Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern festlegen. Es kann allgemeine fachliche Weisungen erteilen. Die Zustimmung der Länder gilt als erteilt, wenn nicht die Mehrheit der Länder widerspricht.

Der Bund und die Länder haben sich auf die Vereinbarung von strategischen Vollzugszielen geeinigt. Die Vereinbarung war schwierig zu erreichen, da der Bund gegen den Willen der Länder keine Vollzugsziele vorgeben kann. Außerdem kann der Bund - nach Auffassung der Länder - kein Bund-Länder-Controlling einführen, da zwischen dem Bund und den Ländern kein Über-Unterordnungs-Verhältnis bestehe. Es bleibt abzuwarten, ob sich das Instrument der Vereinbarung von Vollzugszielen in der Zukunft bewährt (siehe Textziffer 4).

0.3 Das Bundesministerium der Finanzen kann zur Verbesserung oder Erleichterung des einheitlichen Vollzugs der Steuergesetze den bundeseinheitlichen Einsatz eines bestimmten Programms für die automatisierte Datenverarbeitung anweisen. Gemäß § 20 Abs. 1 Satz 2 Finanzverwaltungsgesetz ist Voraussetzung, dass die Mehrheit der Länder dagegen keine Einwendungen erhebt. Im Falle einer solchen Anweisung müssten die Länder die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für den Programmeinsatz schaffen.

Das Bundesministerium der Finanzen hat von dieser Möglichkeit bisher keinen Gebrauch gemacht, da § 20 Abs. 1 Satz 2 Finanzverwaltungsgesetz bundeseinheit-

liche Programme voraussetzt und die wenigen bundeseinheitlichen Programme, wie zum Beispiel die länderumfassende Namensauskunft, unter dem Projekt KONSENS ohne eine Anweisung des Bundesministeriums der Finanzen eingeführt worden sind bzw. 2008 eingeführt werden sollen. Im Projekt KONSENS arbeiten der Bund und die Länder an der Entwicklung und dem Einsatz von automatisierten Datenverarbeitungsprogrammen für die Steuerverwaltung zusammen. Obwohl KONSENS zwar erfolgreich zu sein scheint, ist der Bund auf die Bereitschaft der Länder zur Zusammenarbeit angewiesen. Der Bund kann nicht das Tempo der Entwicklung und des Einsatzes von Programmen bestimmen; so sollen bis 2011 erst 35 % der Funktionalitäten des Festsetzungsverfahrens vereinheitlicht sein. Es bleibt abzuwarten, ob mit KONSENS die nötigen Fortschritte in Richtung einer bundeseinheitlichen automatisierten Datenverarbeitung gemacht werden. Sollte KONSENS diese Erwartungen nicht erfüllen, sollte das Bundesministerium prüfen, wie die Position des Bundes gestärkt werden kann (siehe Textziffer 5).

- 0.4 Die Zusammenarbeit der Bundesbetriebsprüfung, die beim Bundeszentralamt für Steuern angesiedelt ist, mit den Landesbetriebsprüfungen hat sich durch die Änderungen des Föderalismusreform-Begleitgesetz nicht verändert. Das in § 19 Abs. 4 Finanzverwaltungsgesetz geregelte Anhörungsrecht des Bundeszentralamtes für Steuern bei beabsichtigten Abweichungen der Länder von den Feststellungen der Bundesbetriebsprüfung entspricht nahezu unverändert dem Anhörungsrecht einer bisherigen Verwaltungsvorschrift. Die Regelung in Form des Gesetzes hat keine Auswirkung auf die praktische Arbeit der Bundesbetriebsprüfung. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, eine Informationspflicht der Länder über die endgültige Behandlung der Feststellungen der Betriebsprüfung einzuführen (siehe Textziffer 6.1).

Nach § 19 Abs. 5 Finanzverwaltungsgesetz hat die Bundesbetriebsprüfung die Möglichkeit, die Prüfung von Betrieben zu verlangen, die von den Ländern nicht zur Prüfung vorgesehen sind. Das Bundeszentralamt für Steuern hat von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht und bisher keine Konzeption für einen systematischen Einsatz dieses neuen Instrumentes entwickelt. Das Bundeszentralamt für Steuern wird mit Unterstützung des Bundesministeriums der Finanzen eine Konzeption für die Namhaftmachung von Betrieben entwickeln müssen. Zudem wird das Bundesministerium der Finanzen in Zusammenarbeit mit den Ländern

die für die Namhaftmachung von Betrieben notwendigen Datenzugriffsmöglichkeiten schaffen müssen (siehe Textziffer 6.2).

- 0.5 Ausländische Investoren können nach § 89 Abs. 2 Satz 3 Abgabenordnung in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Nr. 27 Finanzverwaltungsgesetz einen Antrag auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft bei dem Bundeszentralamt für Steuern stellen. Das Bundeszentralamt für Steuern ist für die verbindlichen Auskünfte zuständig, wenn für den ausländischen Investor im Zeitpunkt der Antragstellung keine Finanzbehörde zuständig ist. Es hat eine Investorenstelle für ausländische Investoren aufgebaut. Bis November 2007 sind 26 Anträge auf verbindliche Auskünfte eingegangen. Die Investorenstelle erleichtert es den ausländischen Investoren, in Deutschland zu investieren. Da die Möglichkeit einer verbindlichen Auskunft für ausländische Investoren nicht ausreichend öffentlich bekannt ist, begrüßt der Bundesrechnungshof die Bemühungen des Bundeszentralamtes für Steuern, die Investorenstelle bekannter zu machen (siehe Textziffer 7).
- 0.6 Insgesamt gesehen sind die Änderungen, die das Föderalismusreform-Begleitgesetz gebracht hat, ein erster Schritt in die richtige Richtung. Der Bund ist jedoch weiterhin auf die Zusammenarbeit der Länder angewiesen. Verweigern die Länder ihre Mitarbeit, ist der Bund machtlos, denn die Möglichkeiten des Föderalismusreform-Begleitgesetzes hängen davon ab, dass die Mehrheit der Länder den Anweisungen des Bundes nicht widerspricht (siehe Textziffer 8).

1 Prüfungsanlass

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hatte im August 2006 das Gutachten „Probleme beim Vollzug der Steuergesetze“¹ veröffentlicht und dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages (Finanzausschuss) übersandt. Zudem erhielt der Finanzausschuss mit Schreiben vom 17. Oktober 2006 einen Bericht nach § 88 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO). Dieser Bericht enthielt eine Kurzfassung des Gutachtens.

Der Finanzausschuss hat in seiner 36. Sitzung² über das BWV-Gutachten beraten. Die Beratungen sind nicht abgeschlossen worden.

Durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz³ (FRBG) sollte nach Ansicht des Ausschusses die Rechte des Bundes gestärkt werden. Er hat deshalb den Bundesrechnungshof gebeten, das FRBG zu evaluieren und festzustellen, ob dadurch Verbesserungen beim Vollzug der Steuergesetze eingetreten sind.

2 Prüfungsumfang

Der Bundesrechnungshof hat von Oktober 2007 bis März 2008 Erhebungen im Bundesministerium der Finanzen (BMF) und im Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) durchgeführt. Hierzu wurden insbesondere Gespräche mit Vertretern des BMF und des BZSt geführt, sowie Unterlagen auch zur Umsetzung des FRBG eingesehen. Ziel war es, zu ermitteln, ob die Rechte des Bundes gegenüber den Ländern durch das FRBG ausreichend gestärkt worden und dadurch Verbesserungen beim Vollzug der Steuergesetze eingetreten sind.

Der Bundesrechnungshof hat den Bericht im Entwurf dem BMF zur Stellungnahme übersandt. Das BMF stimmt dem Bericht im Wesentlichen zu. Abweichende Auffassungen des BMF sind in den laufenden Text eingearbeitet.

¹ Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Probleme beim Vollzug der Steuergesetze, Band 13 der Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, 2006.

² Sitzung vom 25. Oktober 2006, Tagesordnungspunkt 21.

³ Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006, BGBl. I, 2098.

3 Ausgangslage

Artikel 12 des FRBG hat zu folgenden Änderungen geführt:

- Bestimmung allgemeiner Verwaltungsgrundsätze, Vollzugsziele und Regelungen zur Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern (siehe Textziffer 4),
- bundeseinheitlicher Einsatz von Datenverarbeitungsprogrammen (siehe Textziffer 5),
- verstärkte Rechte des BZSt bei der Planung und Durchführung von Außenprüfungen (siehe Textziffer 6),
- Erteilung von verbindlichen Auskünften durch das BZSt für ausländische Investoren (siehe Textziffer 7).

4 Kooperation zwischen Bund und Ländern gemäß § 21 a Finanzverwaltungsgesetz

Durch das FRBG wurde § 21 a in das Finanzverwaltungsgesetz (FVG) eingefügt. Danach bestimmt das BMF mit Zustimmung der Länder einheitliche Verwaltungsgrundsätze, gemeinsame Vollzugsziele und Regelungen für die Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern. Außerdem kann das BMF allgemeine fachliche Weisungen erteilen. Die Zustimmung der Länder gilt als erteilt, wenn eine Mehrheit der Länder nicht widerspricht.

Aus der Gesetzesbegründung zum FRBG geht hervor, dass das BMF auf der Grundlage des § 21 a FVG Maßstäbe für einen Vergleich der Steuerverwaltungen der Länder untereinander entwickeln wird. Weiterhin sollen durch den neuen § 21 a FVG im Interesse einer Verbesserung und Erleichterung des gleichmäßigen Vollzugs der Steuergesetze die Mitwirkungsrechte des Bundes geregelt werden.

Nach § 21 a Abs. 2 FVG sollen die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder regelmäßig die Erfüllung der gemeinsam festgelegten Vollzugsziele überprüfen. Hierzu sollen die obersten Finanzbehörden der Länder dem BMF die erforderlichen Daten übermitteln.

4.1 Prüfungsfeststellungen

Zur Bestimmung von gemeinsamen Vollzugszielen haben der Bund und die Länder die Planungsgruppe Vollzugsziele ins Leben gerufen. Der Bund hatte für die konstituierende Sitzung der Planungsgruppe umfangreiche Vorüberlegungen mit Vorschlägen für Vollzugsziele erarbeitet. Sie umfassten u. a. als strategische Ziele die Bereitstellung von vorausgefüllten Einkommensteuererklärungen oder die Erhebung der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer im Selbstveranlagungsverfahren. Weiterhin sollten nach den Vorüberlegungen die Prüfungsdienste personell verstärkt werden. Als operative Ziele sahen die ersten Vorüberlegungen des BMF u. a. vor, dass Durchlaufzeiten für Einkommensteuerveranlagungen der Arbeitnehmer höchstens 40 Tage betragen sollten.

Diese Vollzugsziele lehnten die Länder insgesamt ab, da insbesondere die Prüfungsdienste personell verstärkt werden sollten. Ziele, die zu einem höheren Personaleinsatz führen würden, könne der Bund nicht vorgeben, da der Bund in diesem Fall in den Haushalt der Länder und damit in die Hoheit der Länderparlamente eingreifen würde. Wegen der erforderlichen Zustimmung des Landtages zum Haushalt würden Zielvereinbarungen mit höherem Personaleinsatz zudem einen langen Vorlauf benötigen. Der geschätzte zeitliche Vorlauf würde zwischen 13 bis 24 Monaten betragen. Diese Zeit würden die Länder benötigen, um die Zielvereinbarungen, die sie mit dem Bund abgeschlossen hätten, in Zielvereinbarungen mit ihren nachgeordneten Bereichen umzusetzen. Für die Vereinbarung operativer Ziele stünden nach Auffassung der Länder außerdem zurzeit keine einheitlichen Daten zur Verfügung. Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass einheitliche Daten zur Verfügung stünden, die eine vergleichende Betrachtung der Zielerreichung je Land erlauben würden. Neben den nach einheitlichen Grundsätzen zu führenden Bundesstatistiken erhebe die Arbeitsgruppe Kernkennzahlen seit 2005 Daten zur Auftragserfüllung und Wirtschaftlichkeit vor dem Hintergrund eines bundesweiten Leistungsvergleichs der Länder⁴. Auf dieser Datenbasis hätten auch operative Ziele vereinbart werden können.

Somit konnten sich Bund und Länder im November 2007 allein auf die Festlegung von strategischen Zielen als Vollzugsziele einigen⁵. Die Vereinbarung über

⁴ Vergleiche Leistungsvergleich zwischen den Bundesländern über Kernkennzahlen - Status (Stand September 2005), Seite 3.

⁵ Gemeinsame Sitzung der Abteilungsleiter (Steuer) und Abteilungsleiter Organisation (Steuerverwaltung) der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder am 21. November 2007 in Berlin, Tagesordnungspunkt 5.

die Festlegung von Vollzugszielen trat am 01. Januar 2008 in Kraft und gilt bis zum 31. Dezember 2009. Sie legte folgende strategische Vollzugsziele fest:

- Die Steuerfestsetzungen sind zeitnah und mit hoher Qualität bei einem jährlichen Umschlag der Steuerfälle zu erledigen.
- Die festgesetzten Steuern sind umfassend, zeitnah und effizient zu erheben.
- Prüfungswürdige Fälle sind zeitnah zu prüfen. Steuerhinterziehung, wie Umsatzsteuerbetrug, ist nachhaltig zu bekämpfen. Die präventive Wirkung der Maßnahmen ist zu beachten.

Diese Ziele sollen risiko- und serviceorientiert durch eine Tax-Compliance-Strategie einschließlich Sanktionsmanagement erreicht werden. Neben der Modernisierung des Besteuerungsverfahrens (zum Beispiel durch KONSENS⁶-Produkte) wird eine Optimierung der Kommunikationsbeziehung zwischen Bürger/Unternehmen und Verwaltung durch den Ausbau des eGovernments angestrebt (zum Beispiel elektronische Übermittlung von Steuererklärungen einschließlich der steuerlichen Jahresüberschüsse). Nach dem Ablaufplan zur Vereinbarung sind die Länder erstmalig verpflichtet, an den Bund über den Sachstand zu berichten. Die Berichte sind dem BMF jährlich zum 31. März nach Ablauf des Kalenderjahres zu übermitteln⁷. Sie sollen eine Analyse und eine Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen enthalten.

Musterberichte sollen noch zwischen dem Bund und den Ländern abgestimmt werden. Für die Abstimmung lud der Bund für Ende April 2008 die Länder zu einer gemeinsamen Redaktionsgruppe der Arbeitsgruppe Vollzugsziele ein. Die Einladung enthielt ein Arbeitspapier des BMF für einen möglichen Bericht. Das BMF beabsichtigte mit dem Berichtsentwurf, den Vollzugsprozess im jeweiligen Land durch die Konsolidierung vorhandener Daten aus Bundesstatistiken und Informationen der Datensammlung der Arbeitsgruppe Kernkennzahlen darzustellen. Die Länder haben diesem Entwurf in der Sitzung Ende April 2008 nicht zugestimmt. Die Bund-Länder-Verhandlungen führten im Ergebnis zu einem Erhe-

⁶ KONSENS = Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung.

⁷ Ablaufplan zur Vereinbarung von Vollzugszielen nach § 21 a FVG, Nr. 3.2.

bungsbogen⁸, der gezielt in allen Ländern erkennbare positive Entwicklungen überwiegend lediglich beschreibend abfragt.

In der Planungsgruppe Vollzugziele wollte der Bund außerdem ein Controlling mit den Ländern vereinbaren. Nach Ansicht der Länder würde ein Controlling jedoch ein Über-Unter-Ordnungsverhältnis voraussetzen. Da zwischen dem Bund und den Ländern aber kein Über-Unter-Ordnungsverhältnis bestehe, sei eine Vereinbarung von Controllingzielen zwischen dem Bund und den Ländern nicht möglich. Das BMF bemerkte dazu in seiner Stellungnahme, dass nach seiner Ansicht in allen Organisationsstrukturen unabhängig von bestehenden oder nicht bestehenden „Weisungsverhältnissen“ ein Controlling zur Steuerung von Prozessen aufgebaut werden könne. Davon abgesehen würden die Länder verkennen, dass für das Bund-Länder-Verhältnis im Zusammenhang mit den Gemeinschaftsteuern tatsächlich eine Über-Unterordnungsstruktur in Form eines Auftragnehmer-/Auftraggeberverhältnisses bestehe. Der Bund habe wegen seines Anteils am Aufkommen an den Gemeinschaftsteuern ein berechtigtes und unbestreitbares Informationsinteresse über die Art und Umfang der Auftragserledigung.

Nach § 21 a Abs. 1 Satz 1 FVG kann das BMF mit Zustimmung der obersten Finanzbehörden der Länder einheitliche Verwaltungsgrundsätze bestimmen. Die Festlegung von strategischen Vollzugszielen im Rahmen der gemeinsamen Vollzugsziele versteht das BMF als Einstieg in diesen Gesetzesauftrag. Eine Definition von einheitlichen Verwaltungsgrundsätzen hat das BMF nicht erarbeitet.

4.2 Würdigung und Empfehlung

§ 21 a FVG hat zwar dazu geführt, dass die Länder letztendlich bereit waren, gemeinsame Vollzugsziele zu vereinbaren. Dies bezog sich aber nur auf strategische Ziele. Da § 21 a FVG verlangt, dass mehr als die Hälfte der Länder einer Vereinbarung von Vollzugszielen nicht widerspricht, konnte der Bund nicht mehr erreichen und lediglich strategische Vollzugsziele vereinbaren. Diese Vollzugsziele sind so allgemein gehalten, dass es sich bei der bestehenden Gesetzeslage um Selbstverständlichkeiten handelt. Bereits nach § 85 Abgabenordnung (AO) haben die Finanzbehörden die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben.

⁸ Ergebnis der Sitzung vom 19. Mai 2008 in Berlin.

Das BMF geht zwar von einer „beobachtbaren Auswirkung“ der festgelegten gemeinsamen Vollzugsziele auf die operative Tätigkeit der Länder aus. Ob sich diese Erwartung jedoch erfüllt, lässt sich erst nach einer angemessenen Anlaufphase beurteilen.

Im Bereich der Vereinbarung von Vollzugszielen ist der Bund auf die Bereitschaft der Länder zur Zusammenarbeit angewiesen. Erste strategische Vollzugsziele konnten zwar gemeinsam formuliert werden. Da diese Vollzugsziele aber sehr allgemein gehalten sind, kommt es in Zukunft darauf an, wie sie mit Daten gefüllt werden. Damit der Bund und die Länder die Berichte für die Verbesserung des Vollzugs der Steuergesetze auswerten können, müssen die einzelnen Berichte der Länder vergleichbar sein. Insoweit bleibt das Ergebnis der ersten konsolidierten Länderberichte im nächsten Jahr abzuwarten. Liefern die Länder die erforderlichen Daten für eine regelmäßige Überprüfung der gemeinsam festgelegten Vollzugsziele, würden sie damit ihre Verpflichtung nach § 21 a Abs. 2 Satz 2 FVG erfüllen.

Sollten dagegen die Vollzugsziele nicht mit Leben erfüllt werden können, regt der Bundesrechnungshof an, über Konsequenzen, wie eine Veränderung des § 21 a FVG, nachzudenken.

Das BMF hat von der Möglichkeit des § 21 a FVG, einheitliche Verwaltungsgrundsätze mit den Ländern aufstellen zu können, in Ansätzen bei der Bestimmung gemeinsamer Vollzugsziele Gebrauch gemacht. Inwieweit diese umgesetzt werden, kann frühestens nach den ersten konsolidierten Länderberichten nach § 21 a FVG geprüft werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt zudem, dass das BMF definiert, welche einheitliche Verwaltungsgrundsätze es für erforderlich hält. Diese Verwaltungsgrundsätze sollte das BMF anschließend mit den Ländern vereinbaren.

Die Erhebungsbögen, die die Entwicklungen in allen Ländern abfragen, lagen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vor. Bei der Frage des Controlling konnten aufgrund der Meinungsunterschiede zwischen BMF und den Ländern zum Über-/Unterordnungsverhältnis bisher keine Fortschritte erzielt werden.

5 Bundeseinheitlicher Einsatz von Datenverarbeitungsprogrammen

Nach § 20 Abs. 1 Satz 2 FVG kann das BMF zur Verbesserung oder Erleichterung des einheitlichen Vollzugs der Steuergesetze den bundeseinheitlichen Einsatz eines bestimmten Programms für die automatisierte Datenverarbeitung anweisen, wenn nicht die Mehrheit der Länder dagegen Einwendungen erhebt. Im Falle einer Anweisung sind die Länder verpflichtet, die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für einen solchen Programmeinsatz zu schaffen.

Nach der Gesetzesbegründung ist Voraussetzung für eine BMF-Anweisung eines bundesweiten Programmeinsatzes, dass es ein bundeseinheitliches Programm gibt.

5.1 Prüfungsfeststellungen

Die Gesetzesbegründung bezieht sich auf die Beschlüsse der Finanzministerkonferenzen vom 9. Juli 2004 und vom 23. Juni 2005, mit denen das Projekt KONSENS ins Leben gerufen worden ist. Die Länder und der Bund haben mit dem Projekt KONSENS einen erneuten Versuch zur bundeseinheitlichen automatisierten Datenverarbeitung gestartet. Dieses neue Vorhaben dient dazu, eine einheitliche Software für die Steuerverwaltung zu entwickeln und einzusetzen. Der Einsatz der Software ist ein Teil von KONSENS.

Die Verantwortung für die Softwareentwicklung tragen die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen (auftragnehmende Länder). Vorgegangen wird nach der Methode best practice. Die Verantwortung für die IT-Architektur und die IT-Strategie tragen der Bund und die auftragnehmenden Länder gemeinsam.

Der Bund beteiligt sich an den Kosten von KONSENS. Er stellt das Personal für die Geschäftsstelle IT. Weiterhin trägt der Bund 20 % der Kosten für die Entwicklung des Programms ELSTER⁹, des Kommunikationstechnischen Zentrums, der Geschäftsstelle IT und 10 % der Produktionskosten von ELSTER. Um den Erfolg von KONSENS zusätzlich zu unterstützen, gibt der Bund einen erfolgsabhängigen Zuschuss in Höhe von jährlich 3 Mio. Euro. Der Bundeszuschuss muss nicht zurückgezahlt werden, wenn bestimmte Voraussetzungen jeweils zum 1. Juli eines Jahres erfüllt sind. Das Verfahren für den Bundeszuschuss wurde erstmalig in 2007 angewandt. Zu den Bedingungen 2007 gehörte zum Beispiel der Einsatz der länderumfassenden Namensauskunft in elf Ländern. Einige Länder haben nach

⁹ ELSTER = ELelektronische STeuERklärung.

Auskunft des BMF den Termin nur unter Einsatz von vielen Überstunden halten können. Die Bedingungen für den Bundeszuschuss 2007 sind eingehalten worden. Der Bund hat deshalb den Bundeszuschuss 2007 nicht zurückgefordert. Die Kriterien¹⁰ für den Bundeszuschuss 2008 sind durch die Steuerungsgruppe IT festgelegt worden und von den Finanzministerinnen und Finanzministern der Länder und des Bundes in ihrer Sitzung am 6. Dezember 2007 zur Kenntnis genommen worden.

Der Fortbestand des Projektes KONSENS steht unter der Bedingung, dass der Bund und die Länder Deckungszusagen für KONSENS erteilen. Die Deckungszusagen für 2008 sind erteilt. Das Budget ist gegenüber der ursprünglichen Planung von 46,3 Mio. Euro auf 53,3 Mio. Euro erhöht worden, da u. a. die Produktionskosten der eingesetzten Programme, zum Beispiel die länderumfassende Namensauskunft, stärker gestiegen sind als geplant.

Die Möglichkeit, Anweisungen für den Einsatz eines bestimmten Programms der automatisierten Datenverarbeitung nach § 20 Abs. 1 Satz 2 FVG zu erlassen, hat das BMF geprüft. Es hat davon keinen Gebrauch gemacht, da bisher lediglich wenige bundeseinheitliche Programme, wie zum Beispiel die länderumfassende Namensauskunft, entwickelt worden sind. Eine Anweisung war auch nicht erforderlich, da im Rahmen von KONSENS der bundesweite Einsatz dieser Programme vereinbart worden ist. Beispielsweise setzten elf Länder in 2007 die länderumfassende Namensauskunft ein. Die anderen Länder sollen in 2008 folgen.

Das BMF hat auch deshalb von einer Anweisung abgesehen, da diese nach seiner Meinung Schnittstellen festlegen müsste, an denen zum Beispiel EOSS¹¹ mit den vorhandenen Programmen verbunden wird. Eine solche Anweisung müsste gerichtsfest sein, da davon auszugehen sei, dass die Länder dagegen gerichtlich vorgehen würden. Weiterhin bräuchte das BMF Zentren zum Testen der Programme. Hierfür fehlten ihm das Personal und die finanziellen Mittel.

Das BMF sieht in § 20 Abs. 1 Satz 2 FVG, wenn KONSENS Fortschritte erzielt, die Möglichkeit, dafür zu sorgen, dass die Länder neue Versionen von KONSENS-Produkten einführen.

¹⁰ Die Kriterien 2008 sehen u. a. den Einsatz der länderumfassenden Namensauskunft und den Einsatz einer einheitlichen Datenbank für die Festsetzungsdaten (ELFE-Datenbank) in allen 16 Ländern vor.

¹¹ EOSS = Evolutionär Orientierte SteuerSoftware.

Der Zeitrahmen von KONSENS ist weit gefasst. Nach Angaben des BMF zeigt der in den letzten zwei Jahren von den Ländern erstellte Vorhabenplan, dass der Zeitbedarf für das Projekt KONSENS beträchtlich ist. So würden bei den mit Vorrang angegangenen Kernverfahren bis 2011 lediglich 35 % der Funktionalitäten des Festsetzungsverfahrens, 55 % der Funktionalitäten des Grundinformationsdienstes und 15 % der Funktionalitäten der Erhebung vereinheitlicht werden können. Das BMF wies darauf hin, dass für die verbindliche Einsatzplanung unter KONSENS die Länder bei der Vielzahl der zu berücksichtigenden Programme Pakete schnürten, die der Bund als Ganzes akzeptieren oder ablehnen könne.

5.2 Würdigung und Empfehlung

Der Bund arbeitet im Projekt KONSENS mit den Ländern an der Entwicklung und dem Einsatz von bundeseinheitlicher Steuersoftware zusammen. Ein erster Erfolg ist der Einsatz des länderumfassenden Namensauskunftsprogramms in elf Ländern. Der Erfolg von KONSENS ist u. a. auf den an Bedingungen geknüpften Bundeszuschuss zurückzuführen. Es erscheint zweifelhaft, dass die Namensauskunft in den Ländern ohne ein fixes Datum für den Start des Programms bereits jetzt eingesetzt worden wäre. Die Länder haben die Bedingungen für den Bundeszuschuss 2007 eingehalten. Ob sie die dafür notwendigen Anstrengungen in Zukunft erbringen werden, bleibt abzuwarten.

Der Bund hat in KONSENS nicht die Federführung. Er ist ein Partner unter Gleichen. Er kann somit nicht das Tempo der Entwicklung und des Einsatzes von Programmen bestimmen. Obwohl der Zeitrahmen bis 2011 von KONSENS weit gesteckt ist, setzt dessen Einhaltung die konsequente Mitarbeit der Länder voraus. Sollten die Länder die Mitarbeit verweigern, hätte der Bund keine Einflussmöglichkeit, auf eine bundeseinheitliche Datenverarbeitung hinzuwirken. Denn der Bund ist nach § 20 Abs. 1 Satz 2 FVG von der Bereitschaft der Länder abhängig, bei der automatisierten Datenverarbeitung mitzuarbeiten. Außerdem setzt § 20 FVG nach der Gesetzesbegründung ein bundeseinheitliches Programm voraus. Da die Länder zurzeit Produkte in Paketen zusammenschnüren, kann der Bund dem Paket nur insgesamt zustimmen oder es insgesamt ablehnen. Er hat nach diesem Verfahren keine Möglichkeit, Prioritäten, zum Beispiel für die Funktionalitäten des Festsetzungsverfahrens, zu setzen.

Da KONSENS in Ansätzen, zum Beispiel im Bereich der länderumfassenden Namensauskunft, erfolgreich zu sein scheint, ist ein Schritt für einen bundesein-

heitlichen Einsatz von Programmen für die automatisierte Datenverarbeitung gemacht worden. Da die Länder die länderumfassende Namensauskunft nach dem Verwaltungsabkommen KONSENS eingesetzt haben, war die Anwendung des § 20 Abs 1 Satz 2 FVG nicht notwendig. Es ist abzuwarten, ob und mit welchem Resultat das BMF zukünftig den Einsatz eines bundeseinheitlichen Programms anweisen muss.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass das BMF weiterhin darauf achtet, ob unter KONSENS die nötigen Fortschritte für eine bundeseinheitliche Steuersoftware erreicht werden. Sofern KONSENS diese Erwartungen nicht erfüllt, sollte das BMF prüfen, wie die Position des Bundes gestärkt werden kann. Dies könnte zum Beispiel über eine erfolgsabhängigere Mitfinanzierung von KONSENS durch den Bund erreicht werden.

6 Rechte des Bundeszentralamtes für Steuern bei Außenprüfungen

Die Durchführung von Außenprüfungen obliegt den Finanzbehörden der Länder. Das BZSt ist nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 19 FVG zur Mitwirkung an diesen Außenprüfungen berechtigt. Das FRBG hat § 19 FVG geändert.

6.1 § 19 Abs. 4 Finanzverwaltungsgesetz

Das BZSt hat gemäß § 19 Abs. 4 FVG das Recht, eine Stellungnahme abzugeben, wenn eine Finanzbehörde beabsichtigt, bei der Auswertung von Prüfungsberichten oder im Rechtsbehelfsverfahren von den Feststellungen des BZSt abzuweichen. Durch das FRBG wurde das Anhörungsrecht, das bisher in der Betriebsprüfungsordnung 2000 geregelt war, in § 19 Abs. 4 FVG eingefügt. Nicht übernommen wurde das Merkmal „wesentlich“ bei den Abweichungen. Demnach wäre das BZSt über jede Abweichung von seinen Feststellungen zu informieren. Allerdings soll nach der Begründung zum Entwurf des FRBG vom 7. März 2006 mit der Einfügung des § 19 Abs. 4 FVG¹² keine Änderung der materiellen Rechtslage verbunden sein. Ziel der Regelung sei die gesetzliche Festschreibung der bisherigen Verwaltungsvorschrift. Die Rechte des Bundes sollten durch die Norm nicht ausdrücklich gestärkt werden.

¹² Bundestags-Drucksache 16/814.

6.1.1 Prüfungsfeststellungen

Im Zeitraum von Januar 2003 bis Oktober 2007 gaben die Länder dem BZSt in vier Fällen Gelegenheit zur Stellungnahme, da sie beabsichtigten, in den Rechtsbehelfsverfahren von den Feststellungen der Bundesbetriebsprüfungen abzuweichen. In diesen und einem weiteren Fall, in dem die Feststellungen nicht im Außenprüfungsbericht enthalten waren, nahm die Bundesbetriebsprüfung Stellung.

Das BZSt hat kein formalisiertes Verfahren mit den Ländern eingerichtet, durch das es erfährt, mit welchem Ergebnis Mitwirkungsfälle letztendlich rechtskräftig veranlagt werden. Wenn die Länder das BZSt nicht anhören, werden ihm Abweichungen gegenüber seinen Feststellungen bei der Außenprüfung nur zufällig bekannt.

6.1.2 Würdigung und Empfehlung

Die Einführung des § 19 Abs. 4 FVG durch das FRBG konnte nach der Begründung des Gesetzes zu keiner Verbesserung der Position des Bundes führen. Die Änderung hatte daher keine Auswirkungen auf die praktische Arbeit des BZSt.

Die Länder sind lediglich dazu verpflichtet, dem BZSt Gelegenheit zur Stellungnahme bei beabsichtigten Abweichungen von seinen Feststellungen zu geben.

Dem BZSt fehlen daher weiterhin Erkenntnismöglichkeiten über die endgültige Behandlung aller Prüfungsfeststellungen. Somit stehen dem Bund bei der jetzigen Ausgestaltung der Regelung keine umfassenden Möglichkeiten zur Verfügung, die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, eine Informationspflicht der Länder über die endgültige steuerliche Behandlung aller Feststellungen der Betriebsprüfung einzuführen, zum Beispiel in Form einer Nullmeldung.¹³ Außerdem sollte das BZSt eine Konzeption entwickeln, mit der es die von ihm mitgeprüften Fälle intern überwachen kann.

6.1.3 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Wegen des erheblichen verwaltungsmäßigen Mehraufwands lehnt das BMF eine Informationspflicht der Länder über den rechtskräftigen Abschluss einer Betriebs-

¹³ Eine Nullmeldung ist eine Mitteilung, dass nicht von dem Ergebnis des Betriebsprüfungsberichts abgewichen worden ist.

prüfung, an der die Bundesbetriebsprüfung beteiligt war, ab. Eine solche Informationspflicht wäre nach Ansicht des BMF nur aussagekräftig, wenn die Abweichung nach einzelnen Textziffern aufgeschlüsselt würde. Eine Nullmeldung sei vor dem Hintergrund des § 19 Abs. 4 FVG überflüssig.

6.1.4 Auffassung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, eine Informationspflicht der Länder über die endgültige steuerliche Behandlung aller Feststellungen im Rahmen einer Betriebsprüfung einzuführen, an denen die Bundesbetriebsprüfung mitgewirkt hat. Hierdurch würde das BZSt auch über Abweichungen von Feststellungen der Landesbetriebsprüfung unterrichtet. Eine solche Informationspflicht ist insbesondere bei Betrieben wichtig, die voraussichtlich nicht nochmals durch die Bundesbetriebsprüfung geprüft werden. In diesen Fällen kann das BZSt nicht unmittelbar feststellen, ob von den Feststellungen abgewichen worden ist.

6.2 § 19 Abs. 5 FVG

Das BZSt kann nach § 19 Abs. 5 FVG erstmals verlangen, dass bestimmte, von ihm namhaft gemachte Betriebe auch dann geprüft werden, wenn sie bisher nicht in den Prüfungsgeschäftsplänen der Länder enthalten sind. Weiterhin kann das BZSt Regelungen und Inhalte für diese Prüfungen festlegen. An diesen Prüfungen beteiligt sich das BZSt.

Ziel der Gesetzgebung ist die Sicherung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und der Einheitlichkeit des Steuervollzugs sowohl bei mehreren Betrieben einer Branche als auch innerhalb eines Konzerns. Dies gilt insbesondere bei Prüfungen von Betrieben mit Auslandsbeziehungen und bei Prüfungen, die sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstrecken.

6.2.1 Prüfungsfeststellungen

Das BZSt hat bei der Erstellung seiner Prüfungsgeschäftspläne 2007 und 2008 keine Notwendigkeit gesehen, von der Möglichkeit des § 19 Abs. 5 FVG Gebrauch zu machen. Es teilte hierzu mit, bereits vor Inkrafttreten des FRBG im Rahmen gegenseitigen Einverständnisses mit den Ländern auf die Durchführung von Prüfungen Einfluss genommen zu haben¹⁴ und dies auch weiterhin tun zu wollen. Das BZSt befürchtet, dass es in Fällen, in denen es Betriebe namhaft ma-

¹⁴ Siehe § 19 Abs. 2 Satz 1 FVG.

che, stärker als sonst üblich in die Außenprüfungen eingebunden würde. Dadurch entstünde ihm ein höherer Aufwand als bei einer „normalen“ Mitwirkung. Denn es habe sich dann an den Außenprüfungen nach § 19 Abs. 5 FVG zwingend zu beteiligen. Dies sei bei der derzeitigen und künftigen Personalausstattung nicht bzw. nur bei Reduzierung der übrigen Mitwirkung an Außenprüfungen zu leisten. Die Personalgewinnung aus den meisten Ländern sei gegenwärtig schwierig, da die Länder nicht bereit seien, Personal abzugeben.

6.2.2 Würdigung und Empfehlung

Das BZSt hat zwar Kriterien für eine Beteiligung an Außenprüfungen in den Ländern erarbeitet, bisher aber keine Konzeption entwickelt, nach welchen Kriterien, insbesondere in den Fällen nach § 19 Abs. 5 FVG, Betriebe für Außenprüfungen ausgewählt werden sollen. Es ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes vertretbar, dass das BZSt im Kalenderjahr 2007 keine Betriebe namhaft gemacht und die Außenprüfung dieser Betriebe verlangt hat, da das FRBG erst zum 12. September 2006 in Kraft getreten ist. Der derzeitige Personalstand und die aktuelle Personalentwicklung stehen einer solchen Mitwirkung ab dem Kalenderjahr 2008 jedoch nicht entgegen. § 19 Abs. 5 FVG soll nach dem gesetzgeberischen Willen dazu dienen, Betriebe für eine Mitwirkung vorzusehen, die bisher nicht in den Prüfungsgeschäftsplänen der Länder erfasst sind. Die danach mögliche Namhaftmachung darf nicht im Hinblick auf das Streben des BZSt nach Einvernehmen unterbleiben. Derartigen Mitwirkungsfällen wird gegenüber weiteren beabsichtigten Prüfungen bei einer Gewichtung Vorrang einzuräumen sein.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass das BZSt mit Unterstützung des BMF eine Konzeption für die Namhaftmachung von Betrieben entwickelt, bei denen eine Außenprüfung unter seiner Beteiligung stattfinden soll. Weiterhin muss das BMF auf das BZSt einwirken, Betriebe für eine Außenprüfung namhaft zu machen. Es wird in Abstimmung mit den Ländern die dafür notwendigen Zugriffsmöglichkeiten auf die bei den Ländern vorhandenen Grundinformations- und Veranlagungsdaten zu schaffen haben. Ohne einen solchen Datenzugriff würde die Namhaftmachung prüfungsbedürftiger Betriebe durch die Bundesbetriebsprüfung erschwert.

6.2.3 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Nach Auffassung des BMF müssten wichtige zugunsten weniger bedeutsamer Fälle zurückgestellt werden, wenn in einem größeren Umfang von der Norm Gebrauch gemacht würde. Die Erarbeitung eines Konzeptes zum systematischen Einsatz dieser Vorschrift könne daher zurückgestellt werden, bis ausreichend zusätzliche Prüfer vorhanden seien, die überhaupt erst eine über Einzelfälle hinausgehende Anwendung der Vorschrift erlaubten.

6.2.4 Auffassung des Bundesrechnungshofes

Der derzeitige Personalstand und die Personalentwicklung beim BZSt rechtfertigen es nicht, auf ein Konzept für die Namhaftmachung von Betrieben zu verzichten, bei denen eine Betriebsprüfung unter Beteiligung des BZSt stattfinden soll. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, ein Konzept für die Beteiligung des BZSt an Betriebsprüfungen zu entwickeln, in dem der Mitwirkung an Betriebsprüfungen namhaft gemachter Betriebe der Vorrang gegenüber weiteren beabsichtigten Prüfungen einzuräumen sein wird.

7 Erteilung von verbindlichen Auskünften durch das Bundeszentralamt für Steuern

Nach § 89 Abs. 2 Satz 3 AO in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Nr. 27 FVG ist das BZSt für verbindliche Auskünfte an Steuerpflichtige zentral zuständig, für die im Zeitpunkt der Antragstellung keine Zuständigkeit einer Finanzbehörde besteht.¹⁵ Ausländische Investoren haben damit vor einer möglichen Investition einen Ansprechpartner in Deutschland, der verbindlich über die steuerliche Behandlung einer Investition in Deutschland Auskunft erteilen kann.

7.1 Prüfungsfeststellungen

Das BZSt hat eine Investorenstelle aufgebaut, die ausländische Investoren betreut. Neben den verbindlichen Auskünften nach § 89 Abs. 2 Satz 3 AO in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Nr. 27 FVG vermittelt die Investorenstelle auf Wunsch eines ausländischen Investors auch Kontakte über den steuerlichen Bereich hinaus, zum Beispiel zum Arbeitsamt oder zu Wirtschaftsförderungseinrichtungen. Die Inves-

¹⁵ Die Neuregelung durch das FRBG hat die Zuständigkeit für diese verbindlichen Auskünfte dem BZSt übertragen.

torenstelle umfasst zurzeit sieben Arbeitskräfte und soll auf insgesamt elf Stellen erweitert werden.

Liegen alle für die Sachverhaltsermittlung und steuerliche Bewertung benötigten Unterlagen vor, soll die Auskunft innerhalb von drei Wochen erteilt werden. Das BMF ist in der Regel nicht an dem Verfahren beteiligt. Ergibt sich aus dem Antrag auf verbindliche Auskunft, in welchem Bundesland eine Investition geplant ist, wird dieses Land in die Erteilung der Auskunft eingebunden.

Bis zum Zeitpunkt der Erhebungen (November 2007) waren 26 Anträge auf verbindliche Auskünfte beim BZSt eingegangen. Drei Investoren sind verbindliche Auskünfte erteilt worden. Sieben Anträge hatte das BZSt an das zuständige Finanzamt abgegeben. Sechs Anträge hatte das BZSt abgelehnt. Drei Investoren hatten ihre Anträge zurückgenommen. Zu sieben Anträgen stand die Entscheidung noch aus.

7.2 Würdigung

Die Einrichtung der Investorenstelle erleichtert es ausländischen Investoren in Deutschland zu investieren. Diese Hilfe fördert das Bestreben, den Standort Deutschland für ausländische Investoren attraktiver zu machen.

Die Möglichkeit ausländischer Investoren, eine verbindliche Auskunft über die Steuerbelastung einer Investition in Deutschland einzuholen, ist in der Praxis nicht ausreichend bekannt. Die Bemühungen des BZSt, die Investorenstelle, zum Beispiel durch Präsenz auf Messen, bekannter zu machen, bewertet der Bundesrechnungshof positiv. Inwieweit in Zukunft ausländische Investoren die Möglichkeit zur Erteilung verbindlicher Auskünfte nach § 89 Abs. 2 Satz 3 AO in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Nr. 27 FVG nutzen, lässt sich noch nicht abschließend beurteilen.

8 Gesamtwürdigung und Gesamtempfehlung

Artikel 12 des FRBG ist seit dem 12. September 2006 in Kraft. Die auf Wunsch des Finanzausschusses durch den Bundesrechnungshof vorgenommene Evaluierung bezieht sich deshalb auf einen sehr kurzen Zeitraum. Trotzdem ist bereits jetzt feststellbar, dass die Änderungen, die das FRBG gebracht hat, ein erster Schritt zur Stärkung der Bundesaufsicht sind. Der Bund ist aber in wichtigen Be-

reichen, wie zum Beispiel der Vereinbarung von Vollzugszielen oder der automatisierten Datenverarbeitung, weiterhin auf die Zusammenarbeit mit den Ländern angewiesen, da die Regelungen des § 21 a FVG und des § 20 FVG unter einem Ländervorbehalt stehen. Der Bund konnte sich bisher gegenüber den Ländern nicht durchsetzen, zum Beispiel bei den Durchlaufzeiten für Einkommensteuererklärungen der Arbeitnehmer. Dieser Ländervorbehalt kann einerseits als Regulativ wirken, um die berechtigten Interessen der Länder berücksichtigen zu können, andererseits aber auch notwendige Entwicklungen/Modernisierungen verlangsamen.

Die Einführung des Artikels 12 FRBG hat den politischen Druck auf die Länder erhöht, mit dem Bund zusammenzuarbeiten. Erzwingen kann der Bund die Zusammenarbeit der Länder mit der jetzigen Formulierung des FRBG aber nicht.

Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

Hauser

Schleicher

Schrenk