



Bonn, den 15. März 2017

Öffentliche Anhörung

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

am 20. März 2017, 11 bis 14 Uhr, in Berlin

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes

zu den Entwürfen eines

- **Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) und**
- **Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135)**

hier:

Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung

(1) Mit dem vorliegenden Gesetzespaket soll der Bund umfangreichere Weisungsrechte, vor allem beim IT-Einsatz in der Steuerverwaltung der Länder, erhalten. Dieses Ziel entspricht langjährigen Empfehlungen des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung und des Bundesrechnungshofes.

(2) Die dafür in Artikel 108 Absatz 4 Grundgesetz-Entwurf (E) und in § 20 Finanzverwaltungsgesetz-E (FVG-E) vorgesehenen Änderungen sind allerdings nicht ausreichend, um die Rechte des Bundes im gebotenen Maße zu stärken. Erweiterte Steuerungsmöglichkeiten beim IT-Einsatz wird der Bund erst mit dem Erlass einer Rechtsverordnung erhalten, die der Zustimmung der Mehrheit der Länder im Bundesrat bedarf (§ 20 Absatz 4 FVG-E). Die Länder haben im Bundesrat stärkere Rechte für den Bund in der Steuerverwaltung vollständig abgelehnt. Der Bundesrechnungshof weist auf das Risiko hin, dass die Rechtsverordnung keine Zustimmung findet, wenn sie erst nach Abschluss des laufenden Gesetzgebungsverfahrens mit den Ländern verhandelt wird.

(3) Der Bundesrechnungshof regt an, dass das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Rechtsverordnung in das vorliegende Gesamtpaket einbringt. Der Bundesrat wäre dann aufgefordert, über das komplette Paket – bestehend aus Artikel 108 Absatz 4 Grundgesetz-E, § 20 FVG-E und Rechtsverordnung zu § 20 Absatz 4 FVG-E – zu entscheiden. Alternativ wären die wesentlichen Regelungen zum Zusammenwirken von Bund und Ländern beim IT-Einsatz in der Steuerverwaltung unmittelbar in das FVG aufzunehmen.

Im Einzelnen:

(4) Die von den Ländern im Auftrag des Bundes festgesetzten und erhobenen Steuern machen mehr als zwei Drittel der gesamten Einnahmen des Bundes aus. Der Einsatz bundesweit einheitlicher Software für die Festsetzung und Erhebung der von den Ländern verwalteten Steuern ist für die Sicherung des Steueraufkommens und eine gleichmäßige Besteuerung im Bundesgebiet von grundlegender, in Zukunft weiter steigender Bedeutung.

(5) Im Vorhaben KONSENS (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) arbeiten Bund und Länder seit über zehn Jahren auf der Grundlage eines Verwaltungsabkommens an der Entwicklung gemeinsamer Software. In maßgeblichen Gremien können Entscheidungen nur einstimmig beziehungsweise einvernehmlich getroffen werden. Beschlüsse, die für einen zügigen Fortschritt des Vorhabens erforderlich sind, werden damit angesichts der mitunter heterogenen Partikularinteressen der Vertragspartner erschwert, zeitlich hinausgezögert oder unmöglich gemacht. Eine Änderung des Verwaltungsabkommens, um aus Sicht des Bundes notwendige Anpassungen (z. B. klare Verantwortlichkeiten, zielgruppenspezifisches Berichtswesen, einheitliche Betriebsarchitektur und standardisierte Geschäftsprozesse) vorzunehmen, ist ebenfalls nur mit Zustimmung aller Länder möglich. Sämtliche Veränderungen, die zu einer Ausweitung der Rechte des Bundes führen, werden von den Ländern – nach den bisherigen Erfahrungen – abgelehnt. Dies zeigt auch der aktuell laufende Prozess einer Anpassung des Verwaltungsabkommens, um eine stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes festzulegen. Inhaltliche Änderungen am Verwaltungsabkommen waren in diesem Zusammenhang nach Auskunft des BMF bei den Ländern nicht durchsetzbar.

(6) Um die bislang eingeschränkten Steuerungsmöglichkeiten des Bundes in KONSENS zu verbessern, befürwortet der Bundesrechnungshof die Absicht, das Verwaltungsabkommen in eine Rechtsverordnung zu überführen. Auf dieser Grundlage ist die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Modernisierung und Vereinheitlichung der Steuer-IT strukturell neu auszurichten. Die vorgesehene Einführung eines (flexiblen) Mehrheitsprinzips steigert die Effizienz in den Abstimmungsprozessen zwischen Bund und Ländern. Dies ist vor allem erforderlich, um das Vorhaben KONSENS in absehbarer Zeit zu einem Erfolg zu führen.

(7) Aus Gründen der Klarstellung sollte auf die umfassenden Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes und der Rechnungshöfe der Länder für das Vorhaben KONSENS (wie beim Vorgängerprojekt FISCUS) hingewiesen werden. Das könnte durch die vorgeschlagene Rechtsverordnung nach Aufnahme einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage in das FVG umgesetzt werden. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder werden anschließend wie bei FISCUS auf dieser Basis eine Prüfungsvereinbarung nach § 93 BHO/LHO abschließen.

(8) Die ausstehende Rechtsverordnung steht allerdings unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Bundesrates. Angesichts der ablehnenden Stellungnahme des Bundesrates zu den Änderungen in § 20 FVG-E gibt der Bundesrechnungshof zu bedenken, dass eine bloße Änderung des Artikels 108 Absatz 4 Grundgesetz und des § 20 FVG noch nicht zu der beabsichtigten Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung führt. Der Bundesrechnungshof hat daher dem BMF empfohlen, die Rechtsverordnung bereits in das laufende Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Eine erst anschließende Abstimmung der Rechtsverordnung mit den Ländern birgt das Risiko langwieriger Verhandlungen mit ungewissem Ausgang und möglichen weiteren Verzögerungen bei KONSENS. Dies gilt besonders, wenn der Bund keine weiteren Gegenleistungen erbringen will. Für den Bundesrechnungshof ist es vor diesem Hintergrund wenig verständlich, dass der Bund sein Angebot einer deutlichen Aufstockung des finanziellen Anteils am KONSENS-Budget mit einer Anpassung des Verwaltungsabkommens aus der Hand geben will, ohne hier bereits inhaltliche Verbesserungen zu erzielen.

(9) Das BMF hat den Vorschlag des Bundesrechnungshofes abgelehnt. Es will die Rechtsverordnung unter Hinzuziehung des Sachverständs der Länder erarbeiten, um den in den Ländern geltenden Besonderheiten angemessen Rechnung zu

tragen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind allerdings genau diese Länderspezifika eine Ursache dafür, dass der Einsatz bundesweit einheitlicher Software in der Steuerverwaltung der Länder nicht in dem Maße vorankommt, wie dies angesichts des erheblichen personellen und finanziellen Ressourceneinsatzes geboten wäre.

Bur

Essers

Korn

Steinkamp