

**Ausführungen des
Präsidenten des Bundesrechnungshofes**

Kay Scheller

**anlässlich der Vorstellung der Bemerkungen 2018
des Bundesrechnungshofes
vor der Bundespressekonferenz in Berlin am**

13. November 2018

- Sperrfrist: 13. November 2018 11:15 Uhr -

Es gilt das gesprochene Wort.

Sehr geehrte Damen und Herren,

heute stelle ich Ihnen die Bemerkungen für das Jahr 2018 vor. Sie sind eine Grundlage für die Entlastung der Bundesregierung durch Bundestag und Bundesrat – so wie es die Verfassung vorsieht. Hier für das Haushaltsjahr 2017. Der Rechnungsprüfungsausschuss wird unsere Bemerkungen in den kommenden Monaten beraten.

Wir machen konkrete Vorschläge zu einem Finanzvolumen von rund 10 Milliarden Euro – Empfehlungen, wie die Bundesverwaltung zielgerichteter, effizienter, wirkungsvoller arbeiten kann.

Verbesserungspotential gibt es nicht nur bei den Ausgaben, sondern auch auf der Einnahmenseite. Hier entgingen dem Bund Haushaltsmittel in Milliardenhöhe. Die Ursachen: verschleppte Steuerverfahren, sinkende Prüfungsquoten, unzulässige Doppelförderungen oder schlicht Unkenntnis.

Der Ankauf der sogenannten „Steuer-CDs“ hat zu Steuernachzahlungen in Milliardenhöhe geführt. Säumige Steuerpflichtige mussten nicht nur Steuern nachzahlen, sondern auch Hinterziehungszinsen. Eine Sache wurde dabei vergessen: Die Verzinsung unterbliebener Einkommensteuer-Vorauszahlungen. 1 Milliarde Euro ist dem Staat dadurch seit 2010 entgangen. Denn zu verzinsen sind auch die tatsächlich nicht geleisteten – aber zu leistenden – Vorauszahlungen bei der Einkommensteuer. Dies festzusetzen, haben die Finanzämter versäumt. Beschäftigte in der Finanzverwaltung wussten oft nicht, dass unterbliebene Einkommensteuer-Vorauszahlungen ebenfalls zu verzinsen sind. Die Berechnung dieser Zinsen ist kompliziert, fehleranfällig und zeitaufwendig. Dazu fehlten den Finanzämtern bislang detaillierte Vorgaben sowie Beispiele zur Berechnung der Zinsen. Hier will das Bundesministerium der

Finanzen nun reagieren. Ganz wesentlich ist, dass die Berechnung dieser Zinsen informationstechnisch unterstützt wird.

Auch die nachträgliche Besteuerung von hinterzogenen Zöllen und Einfuhrumsatzsteuern ist besonders schwierig, umfangreich und zeitintensiv. In einem Fall von bandenmäßiger Steuerhinterziehung bei der Einfuhr von Waren aus Asien verschleppte, vertrödelte die Zollverwaltung die Erhebung der hinterzogenen Zölle und Steuern. Größenordnung: 30 Millionen Euro. Zwar hatte die Zollverwaltung sechs Jahre personal- und kostenintensiv ermittelt. Für die anschließende nachträgliche Besteuerung in mehreren hundert Fällen setzte die Zollverwaltung jedoch zunächst nur einen Mitarbeiter ein, einen einzigen. Dieser hätte dafür mehrere Jahre gebraucht. Auch heute ist die Generalzolldirektion nicht in der Lage, komplexe Ermittlungs- und Besteuerungsverfahren in den Hauptzollämtern angemessen zu steuern. Das Finanzministerium muss hier notwendige Vorkehrungen treffen.

Umsatzsteuer-Sonderprüfungen: Mit Sorge sehen wir die seit Jahren rückläufige Prüfungsquote. Sie geht dramatisch zurück. Schon 2006 hat der Bundesrechnungshof auf diese Entwicklung hingewiesen. Der Bundestag forderte das Finanzministerium auf, zu handeln. Seitdem ist nichts passiert. Stattdessen sank die Prüfungsquote. 2017 lag sie bei 1,4 %, gegenüber 2 % in 2005. Ein Unternehmer muss lediglich alle 71 Jahre mit einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung rechnen. Die Folge: ungleichmäßige Besteuerung und mehr Umsatzsteuerbetrug. Das Finanzministerium sollte den Ländern eine Mindestquote vorgeben und für eine angemessene Prüfungsquote sorgen.

Auch bei der Stromsteuer sind dem Bund Einnahmen entgangen – erhebliche: rund 185 Millionen Euro. Betreiber kleiner Energieerzeugungsanlagen erhielten einerseits Förderung und waren gleichzeitig von der Stromsteuer befreit. Diese Doppelförderung ist aber schon seit 2009 nicht mehr zulässig und blieb vom Finanzministerium unbemerkt. Bis 2015 waren bereits 95 Millionen Euro entgangene Stromsteuer verjährt. Auf die Erhebung der noch nicht verjäherten Steuern von 90 Millionen Euro verzichtete das Finanzministerium. Es verwies auf den Vertrauensschutz und vermied Auseinandersetzungen mit der Stromindustrie. Diese Vorgehensweise ist nicht akzeptabel. Selbst in rechtlichen Zweifelsfällen hat das Finanzministerium im Interesse des Bundes die Steuer zu erheben. Eventuelle Streitfälle müssen die Finanzgerichte entscheiden.

Energie- und Stromsteuersubventionen machen 48 % aller Steuersubventionen aus. Ein jährlicher Einnahmeverzicht von ca. 7,6 Milliarden Euro. Gerade hier muss das Finanzministerium sein eigenes Verwaltungshandeln überprüfen - und das der Zollverwaltung.

Steuervergünstigungen bergen ein enormes Konsolidierungspotential. Haben sie ihre Ziele erreicht oder nicht? Die Bundesregierungen der

vergangenen Wahlperioden haben dieses Potential nicht ausgeschöpft. Auch der aktuelle Koalitionsvertrag macht hierzu keinerlei Aussagen. Eine vertane Chance, die Wirksamkeit des Regierungshandelns nachzuhalten. Eine vertane Chance, den Bundeshaushalt zukunftsfester zu machen.

Auch auf der Ausgabenseite versäumen es Bundesregierung und Bundesverwaltung Ziel und Zweck ihrer Förderungen systematisch zu prüfen.

Zu den umfangreichen Fördermaßnahmen des Bundes für eine Energiewende haben wir uns in den vergangenen Wochen mehrfach geäußert. Schwerfällige Steuerung, kaum Interventionen, wenn Maßnahmen offenkundig nicht laufen oder Mittel nicht in Anspruch genommen werden.

Probleme sehen wir nicht nur bei der Wirkung von Förderungen, sondern auch in den Verfahren. Beispiel CO₂-Gebäudesanierungsprogramm. Das Wirtschaftsministerium fördert die energetische Sanierung von Wohn- und Nutzzimmobilien mit jährlich etwas über 1 Milliarde Euro. Die KfW verwaltet das Programm. Ob sie dies wirtschaftlich macht, weiß das Wirtschaftsministerium nicht. In den Jahren 2016 und 2017 lag die Vergütung der KfW für die Verwaltung des Programms bei 130 bzw. 140 Millionen Euro – also bei immerhin über 10 % des insgesamt zur Verfügung stehenden Fördervolumens. Natürlich stehen diese Mittel für Förderzwecke nicht mehr zur Verfügung. Ihre Höhe sollte gut begründet sein, ist sie aber nicht. Die KfW trägt für die Programmverwaltung weder Akquisekosten noch Risiken. Ihre Vergütung ist überhöht. Das Wirtschaftsministerium sollte untersuchen, wie das Programm anders, wirtschaftlicher verwaltet werden kann. Zum Beispiel bei der Kreditvergabe. Das aufwendige Verfahren könnte schlanker gestaltet werden.

Auch das Auswärtige Amt sollte dringend an seiner Förderpraxis arbeiten. Es vergibt immer mehr Zuwendungen, vor allem für Humanitäre Hilfe und Krisenprävention. Seit 2006 hat sich das Volumen fast versechsfacht, von 500 Millionen Euro auf 2,9 Milliarden.

Das Auswärtige Amt kann nicht sicherstellen, dass seine Zuwendungen wie geplant verwendet werden und Wirkung entfalten. Es hat weder einen Überblick über seine Zuwendungen noch über den Bearbeitungsstand der Verfahren. Einen großen Teil lässt es vom Bundesverwaltungsamt bearbeiten – gerade die förderrechtlich anspruchsvollen Zuwendungen. Diese Aufgabenübertragung hat das Auswärtige Amt aber nicht klar geregelt. Auch die eigene Bearbeitung der Zuwendungen muss deutlich besser werden. Seit Jahren bauen sich Prüfungsrückstände auf. Im Mai 2018 erreichten die ungeprüften Zuwendungen eine Höhe von rund 2,46 Milliarden Euro. Es ist abzusehen, dass die Zahl der Zuwendungen im Bereich des Auswärtigen Amts weiter

steigen wird. Vor diesem Hintergrund muss das Auswärtige Amt diesen zentralen Bereich seines Portfolios dringend in den Griff bekommen.

Soweit einige Beispiele aus den diesjährigen Bemerkungen.

Schließlich noch einige Worte zu den Herausforderungen des Bundeshaushalts.

Um seine Nachhaltigkeit steht es zu Beginn dieser neuen Legislaturperiode nicht besser als in der letzten. Die Lage ist **unverändert**.

Unverändert die Rahmenbedingungen – weiterhin günstig. Zum fünften Mal in Folge ist ein ausgeglichener Haushalt ohne Neuverschuldung geplant. Die Steuereinnahmen steigen. Die Arbeitsmarktausgaben bleiben stabil niedrig, die Zinsen auch.

Unverändert die expansive Ausgabenentwicklung.

- Weitere Leistungsverbesserungen bei der Mütterrente. Die doppelte Haltelinie in der gesetzlichen Rentenversicherung was Beitragssatz und Rentenniveau bis 2025 angeht.
- Mehr Mittel zur Unterstützung der Länderaufgaben, insbesondere im Bereich schulische Bildung und soziale Wohnraumförderung.
- Weitere teure Vergünstigungen: Das Baukindergeld als Wiederbelebung der 2005 abgeschafften Eigenheimzulage.

Unverändert auch die Konsolidierungspläne. Es gibt keine. Keine kritische Bestandsaufnahme. Keine Anzeichen, zu prüfen, welche Maßnahmen wirken, welche nicht – keine Bereinigung.

Unverändert die Investitionsquote. Sie verharrt bei 10 %, obwohl deutliche Investitionen in Verkehrs-, Energie- und Netzinfrastruktur notwendig wären.

Unverändert der Tilgungsstand. Keine Tilgung trotz günstiger Lage. Gerade die 19 Milliarden Euro aus dem Investitions- und Tilgungsfonds könnten unter Rückgriff auf die sogenannte Asyl-Rücklage getilgt werden. Ein wichtiges Signal. Eine Verringerung des Zinsrisikos.

Unverändert die Tendenz zur Töpfchenwirtschaft. Immer mehr Sondervermögen werden eingerichtet – also, Haushaltsmittel außerhalb des Kernhaushalts. Mehr Spardosen, weniger Transparenz. Zum Nachteil der Haushaltskontrolle. Entgegen wichtiger Haushaltsgrundsätze. Beispiel Energie- und Klimafonds. Förderungen zur Energiewende sollten direkt aus dem Bundeshaushalt kommen, aus den Facheinzelplänen.

Unverändert auch die Risikolage. Die Herausforderungen nehmen zu. Drei große seien hier genannt.

- Die Demografie. Sie befindet sich zwar noch im Pausenmodus. Dennoch steigen die Kosten. Der mit Abstand größte Posten durchbricht bald die 100 Milliarden Euro-Marke: die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung. Dazu kommen die angesprochenen Leistungsverbesserungen. Sie belasten als versicherungsfremde Leistungen die Rentenversicherung, und damit auf lange Sicht auch den Bundeszuschuss. Maßnahmen zur Stabilisierung der Rentenfinanzen wären dringend geboten. Gerade hier – bei diesem großen Ausgabeblock – tut Nachhaltigkeit Not. Denn belastet werden nicht nur der Bundeshaushalt, sondern auch künftige Generationen.
- Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die finanzielle Eigenverantwortung der Länder wird zunehmend untergraben. In fast allen Kernbereichen der Länder engagiert sich der Bund finanziell. Das Kompetenz- und Finanzierungsgemenge nimmt zu. Eine Grundgesetzänderung für die Bereiche kommunale Bildungsinfrastruktur, soziale Wohnungsförderung und ÖPNV ist geplant. Alles wichtige Themen. Aber allesamt in Zuständigkeit der Länder. Wenn hier auch noch der Bund mitfinanzieren soll, muss klar sein, dass dies zusätzlich geschieht – on top zu den Ländermitteln. Das ist das Mindeste. Besser wäre es, die Aufgaben- und Finanzierungs Kompetenzen zwischen Bund und Länder klar zu trennen.

Sollte dann die Finanzkraft der Länder zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben tatsächlich nicht ausreichen, gibt die Verfassung Möglichkeiten, die Verteilung des Steueraufkommens zeitweise oder dauerhaft anzupassen. Dies gilt auch für die Gemeinden.

Wenn der Föderalismus gelingen soll, muss jede Ebene ihren Beitrag leisten und ihre Verantwortung wahrnehmen.

- Letztlich bringt Europa weitere Herausforderungen für den Bundeshaushalt: Brexit, neuer EU-Finanzrahmen 2021 bis 2027, Abwicklung der Hilfen zur Bekämpfung der europäischen Staatsschuldenkrise. Dazu Pläne der Kommission zur Weiterentwicklung des Euro-Rettungsschirms, die unseres Erachtens auf Kosten einer wirksamen Krisenbewältigung gehen.

Bleibt all dies **unverändert**,

- die Herausforderungen, die expansive Ausgabenpolitik, der ausbleibende Konsolidierungswille,

gerät der Bundeshaushalt immer stärker unter Druck. Die günstigen Rahmenbedingungen, die schwarzen Nullen erzeugen – mittelfristig betrachtet –

nur noch eine Scheinsicherheit.

Neu und **notwendig** wäre eine finanzwirtschaftliche Strategie, die einen nachhaltig tragfähigen Bundeshaushalt zum Ziel hat: Konsolidieren, Investieren, Schulden abbauen.