

Behörde, die ihr Finanzbudget nicht aufbraucht, das Geld nicht ins nächste Haushaltsjahr übernehmen kann. Auch kann es passieren, dass der Behörde, da sie offenbar auch mit weniger auskommt, Finanzmittel gestrichen werden. Obwohl seit Jahrzehnten klar ist, dass die Staatsfinanzen nicht länger kameralistisch, sondern mit kaufmännischer Buchführung verwaltet werden müssen, ist die Umstellung des Rechnungswesens bis heute nicht über Modellversuche hinausgekommen.

Nicht weniger schwer tun sich Verwaltungen mit Computern. Solange PCs wie Schreibmaschinen genutzt werden, läuft alles einigermaßen problemlos, aber sobald es um die Vernetzung geht und um die Vereinfachung von Arbeitsabläufen, treten Probleme auf. Die Einführung einer neuen Software, wie gerade wieder in den Finanzverwaltungen, zieht sich derart hin, dass die Programme, wenn endlich damit gearbeitet wird, längst veraltet sind.

Die Beispiele lassen sich fortführen. Die Öffentlichen Verwaltungen der Bundesrepublik lassen sich nicht reformieren. Besonders deutlich wird dies bei den Finanzbehörden, wo nach zahllosen, seit Jahrzehnten andauernden Reformbestrebungen alles nur noch schlimmer geworden ist. »Die Steuergesetzgebung«, schreibt der »Aktionskreis Leistungsträger«, eine bundesweite Vereinigung von Führungskräften aus der Wirtschaft, »erfüllt seit Jahrzehnten noch nicht einmal mehr die elementarsten Kriterien.« Steuerzahler würden geplagt und entnervt ganze Wochenenden mit der Steuererklärung zubringen und könnten dennoch nicht sicher sein, ihre Gestaltungsmöglichkeiten erkannt zu haben. Ebenso wenig könnten sie darauf vertrauen, dass bei der Bearbeitung in den Finanzämtern Fehler erkannt werden. »Selbst Fachleute haben Schwierigkeiten, sich im Steuereckel zurechtzufinden.« Da niemand mehr den Überblick behält, führen die Finanzverwaltungen ein Eigenleben und setzen sich durch so genannte Nichtanwendungserlasse über höchstrichterliche Entscheidungen hinweg. »Dem können die Steuerzahler oftmals nur begeben, indem sie auf-

wendige Einspruchsverfahren in Kauf nehmen.« Das alles »führt zu einem unerträglichen Rechtszustand und einer Unzufriedenheit im Umgang mit den Finanzbehörden«.

Ein Fisch beim Schwimmen

Professor Hans Georg Bartels denkt jetzt oft ans Angeln. Unlängst hat er die Angelscheinprüfung bestanden und bei einem Urlaub im Schwarzwald mit Köder und Rute den Bachforellen nachgestellt. Das hat ihm gefallen. So etwas kann er sich gut für den Ruhestand vorstellen, und bis dahin ist es nicht mehr lang. In jüngeren Jahren hätte er so etwas wohl nicht ernstlich erwogen, aber »mit dem Alter geht einem viel von der Aggressivität verloren«.

Und doch hat ihn der Stachel noch einmal gelockt, womöglich ein letztes Mal, und das nicht nur wegen des nahen Pensionsalters. Es war ein Versuch, die Neugier des Wissenschaftlers, und natürlich eine Vermutung, für die der Beweis noch ausstand. Das Studienergebnis hat seine Befürchtungen allerdings weit übertroffen, und dennoch möchte er mit dieser Angelegenheit am liebsten nichts mehr zu tun haben. »Es sind sehr unangenehme Dinge passiert. Die Finanzrichterschaft hat sehr merkwürdig reagiert. Es gab Anfeindungen übers Internet.«

Wie konnte es so weit kommen? Wie konnte ein Wirtschaftsprofessor der Frankfurter Uni kurz vor seiner Pensionierung in eine derart missliche Lage geraten? »Eigentlich war es nur so eine Idee.« Kam sie ihm möglicherweise beim Angeln? Nein, eher nicht – obwohl einem unten am Fluss so einiges durch den Kopf geht. Professor Hans Georg Bartels, von Haus aus Mathematiker, liest auch Steuerrecht. Und wer sich so intensiv mit der Steuergesetzgebung auseinandersetzt, misst seine fachlichen Kenntnisse auch an der eigenen Steuererklärung und muss dabei fast zwangsläufig Ungerechtigkeiten entdecken.

»Es was schon so, dass ich mein Steuerverfahren verloren hatte und nun wirklich einmal wissen wollte, wie die Chancen vor dem Finanzgericht für den Steuerpflichtigen überhaupt stehen.«

Jeder Steuerzahler weiß intuitiv, dass er mit einer Klage gegen den Fiskus nicht so gute Karten hat. Aber was Hans Georg Bartels allein durch eine kluge Fragestellung und die Auswertung öffentlicher Statistiken herausgefunden hat, erschüttert das Vertrauen in den Rechtsstaat und die Unabhängigkeit seiner Richter. Gerade mal 3,7 Prozent der Steuerzahler, die vor einem Finanzgericht klagen, sind erfolgreich. Der Fiskus gewinnt fast immer.

Etwa 70 000 Steuerpflichtige erheben jährlich Klage vor einem Finanzgericht. Wegen des Prozesskostenrisikos werden sie nur dann ein Verfahren anstrengen, wenn sie sich – oder zumindest ihr Anwalt – gute Chancen ausrechnen. Dieser Klage geht üblicherweise ein Einigungsversuch zwischen Finanzamt und Steuerpflichtigem voraus. Wenn dieser Einigungsversuch scheitert und es zur Klage kommt, sind sich auch die Finanzamtsjuristen ziemlich sicher, dass sie das Verfahren gewinnen und sehen der Klage des Steuerpflichtigen gelassen entgegen. Diese Situation ist typisch für Verwaltungsstreitigkeiten. Beide Parteien, in diesem Fall Steuerpflichtiger und Fiskus, rechnen sich in einem Finanzgerichtsprozess gute Chancen aus. Und so ist – als statistisches Mittel – eigentlich zu erwarten, dass in den Prozessen etwa zur Hälfte die Steuerpflichtigen und zur anderen Hälfte die Finanzämter gewinnen.

Da aber nicht die zu erwartenden 50 Prozent, sondern nicht einmal vier von hundert Steuerpflichtigen mit ihrer Klage vor dem Finanzgericht Erfolg haben, »sind unter Berücksichtigung der Wahrscheinlichkeiten die zu zahlenden Prozesskosten höher als der Prozesserfolg. So gesehen sollte man also seinen Zorn über das Finanzamt lieber herunterschlucken.«

Andererseits ergeben sich hier nicht nur Folgen für die Steuerpflichtigen, sondern ebenso für die Juristen in den Finanzäm-

tern. Die können selbstherrlich jeden Einspruch gegen eine Steuererklärung zurückweisen, denn der Steuerpflichtige wird, sollte er das Finanzgericht anrufen, den Prozess mit größter Wahrscheinlichkeit verlieren. Nur einmal angenommen, die Finanzämter würden ihre juristischen Abteilungen ähnlich wie Wirtschaftsunternehmen unter dem Kosten-Nutzenaspekt betrachten, müssten die Finanzamtsjuristen durch die Bank ihre Kündigung erhalten. Bei dieser Rechtslage kann die Ablehnung von Einsprüchen auch den Sachbearbeitern überlassen werden. Zumal es ohnehin zunächst die Sachbearbeiter und deren Vorgesetzte sind, die Steuerbescheide in Einspruchsverfahren auf ihre Richtigkeit prüfen.

Die extrem niedrige Erfolgsquote vor Finanzgerichten erscheint nur dadurch in etwas milderem Licht, dass lediglich bei einem Fünftel, genau sind es 22,6 Prozent, der Klagen überhaupt ein Urteil gesprochen wird. Bei einem weiteren Fünftel wird das Verfahren durch einen Beschluss erledigt, wobei dann nicht mehr »in der Sache«, sondern nur noch über die Kosten entschieden wird. Zu solchen Finanzgerichtsbeschlüssen kommt es, »wenn der zeitliche Ablauf die Sache gegenstandslos gemacht hat, wenn der Beklagte eingelenkt hat oder wenn Kläger und Beklagte aufeinander zugegangen sind« und einen Vergleich anstreben.

Der weitaus größte Teil der Klagen wird allerdings von den Steuerpflichtigen selbst wieder zurückgenommen. In diesen Fällen ist »dem Steuerpflichtigen in der ersten mündlichen Verhandlung von den Richtern klar gemacht worden, dass die Klage keinerlei Erfolgsaussichten hat«. Wenn der Betroffene die Klage noch rechtzeitig zurückzieht, spart er wenigstens die Gerichtskosten.

Die Rücknahmequote ist im Laufe der Zeit stark angestiegen, von etwa einem Fünftel Mitte der siebziger Jahre auf inzwischen die Hälfte all jener, die gegen ihren Steuerbescheid Einspruch erheben. »Die steigende Rücknahmequote geht einher mit der fallenden Erfolgsquote. Es sieht demnach so aus, dass

man die Kläger zunehmend zur Klagerücknahme zu bewegen versucht, um die Anzahl der besonders arbeitsintensiven Urteile zu reduzieren (derzeit 27 Urteile pro Richter und Jahr). Dabei wird offensichtlich so manchem Kläger die Rücknahme nahe gelegt, obwohl die Klage bei intensivem Aktenstudium durchaus erfolgreich gewesen wäre.«

Bleibt noch nachzutragen, dass Mitte der 70er Jahre von den Finanzrichtern immerhin noch bei 16,1 Prozent der Klagen Urteile im Sinne der Steuerpflichtigen gesprochen wurden. Auch sind die Erfolge der Steuerzahler an den einzelnen Finanzgerichten sehr unterschiedlich. Am schlechtesten stehen die Chancen in Hessen (2,8 Prozent), am besten in Rheinland-Pfalz (11,7 Prozent). »Diese erheblichen Unterschiede können nicht etwa damit erklärt werden, dass die Steuerpflichtigen in Hessen die Rechtmäßigkeit eines Steuerbescheides deutlich weniger gut einschätzen können als in Rheinland-Pfalz.«

Die Ursachen dieser Entwicklung sieht Hans Georg Bartels in »der Sozialisation der Finanzrichter«. Nach Schätzungen des Bundes der Steuerzahler werden die Finanzrichter zu 95 Prozent aus Finanzamtsjuristen rekrutiert, deren Arbeitsalltag über viele Jahre dadurch geprägt wurde, dass sie »Einsprüche von Steuerbescheiden abschmettern«.

Die Frage, warum die Erfolgsquote am Finanzgericht in Rheinland-Pfalz so deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegt, entzieht sich einer wissenschaftlichen Deutung. Hans Georg Bartels hat dafür allenfalls eine persönliche Erklärung. Sein Eindruck ist, dass viele Finanzrichter in Rheinland-Pfalz schon ein recht hohes Alter erreicht haben und kurz vor der Pensionierung stehen. Er hegt den Verdacht, »das diese Finanzrichter der letzten Generation angehören, in der Moral und Anstand noch etwas bedeuten«.

Die Zweiklassenverwaltung

Als Nordrhein-Westfalens Ministerpräsident Peer Steinbrück (SPD) am 9. April 2003 seine Regierungserklärung zum Bericht der Bull-Kommission verlas und ein »Stärkungsprogramm für einen effizienten Staat« ankündigte, dachten viele Menschen, jetzt würde sich endlich etwas bewegen. Die 23 Mitglieder starke Regierungskommission unter Leitung des Hamburger Universitätsprofessors Hans Peter Bull hatte eine ganze Reihe von Maßnahmen herausgearbeitet, und die nordrhein-westfälische Regierung schien entschlossen, die auch umzusetzen. Peer Steinbrück kündigte die Abschaffung des Beamtenstatus an. »Das Dienstrecht soll so weit wie möglich vereinheitlicht und an das allgemeine Arbeitsrecht angeglichen werden. Es wäre Schluss mit dem Nebeneinander von Angestellten und Beamten auf identischen Dienstposten. Und: Der Wechsel in Wirtschaftsunternehmen würde erheblich erleichtert.« Darüber hinaus soll in Nordrhein-Westfalen ein »neues Entgeltsystem durch eine Aufteilung des Gehaltes in einen fixen Grundbestandteil und einen variablen leistungsabhängigen Bestandteil geschaffen werden«.

Solche Worte waren im Frühjahr 2003, wie es Hans Peter Bull ausdrückte, »eine kleine Revolution«. Aber das liegt nun auch schon wieder eine Weile zurück. Passiert ist seitdem nur wenig. Bevor in Nordrhein-Westfalen der Beamtenstatus abgeschafft werden kann, muss erst einmal das Grundgesetz, Artikel 33, der die »hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums« garantiert, geändert werden. Für diese Änderung müsste sich im Bundestag eine Zweidrittelmehrheit finden, und daran war im Frühjahr 2003 überhaupt nicht zu denken. Auch sonst war die Regierungserklärung alles andere als revolutionär. Die Angleichung der Dienstverhältnisse von Beamten und Angestellten ist eine Urforderung der SPD und wurde bereits zu Zeiten des Deutschen Kaiserreichs erhoben.

Seitdem sind einige Jahre ins Land gegangen. Die SPD gibt