



Bundesministerium
der Finanzen

Dr. Axel Nawrath
Staatssekretär

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

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

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin

TEL +49 (0) 1888 682-45 34

FAX +49 (0) 1888 682-44 40

E-MAIL axel.nawrath@bmf.bund.de

TELEX 886645

DATUM 17. September 2008

GZ **FöKo II - FV 1080/08/10002**

DOK **2008/0432042**

(bei Antwort bitte GZ und DOK angeben)

Sehr geehrte Damen,
sehr geehrte Herren,

als Anlage übersende ich das in der Sitzung der Arbeitsgruppe 2 am 30. Juli 2008 angekündigte Papier des Bundesministeriums der Finanzen zum Thema „Steuerverwaltung“.

Mit freundlichen Grüßen

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

Arbeitsgruppe 2
AG 2 – 08

Papier für die AG 2 zum Thema „Steuerverwaltung“

1. Problem und grundsätzliche Zielsetzung

Die Steuerverwaltung muss noch effektiver, bürgernäher und leistungsfähiger werden. Diese Verpflichtung, die nicht zuletzt aus dem Verfassungsauftrag einer gleichmäßigen Steuererhebung im gesamten Bundesgebiet abzuleiten ist, betrifft Bund und Länder gleichermaßen. Verbesserungen sind sicher auf verschiedenen Handlungsfeldern erzielbar. Im Rahmen der Föderalismusreform II geht es jedoch insbesondere darum,

- föderale Entscheidungsprozesse, etwa im Hinblick auf den Erlass sog. BMF-Schreiben, zu straffen und zielorientiert zu strukturieren,
- den IT-Einsatz in der Steuerverwaltung nach bundeseinheitlichen Maßstäben zügig zu modernisieren und in Richtung eines länderübergreifenden Verfahrens- und Informationsverbundes zu gestalten,
- die Strategie und operationale Umsetzung des Steuervollzugs bundeseinheitlich festzulegen und die steuererheblichen Sachverhalte, insbesondere hinsichtlich der steuerpflichtigen Betriebe, nach bundesweit gültigen Maßstäben zu würdigen.

Das BMF hatte deshalb vorgeschlagen, die Kompetenz für die Verwaltung der Gemeinschaftsteuern auf den Bund zu übertragen (sog. Bundessteuerverwaltung). Nachdem sich dieser Vorschlag in Anbetracht der deutlichen Ablehnung durch die Mehrheit der Länder als nicht konsensfähig erwiesen hat, sollten im gemeinsamen Interesse spürbarer Fortschritte auf dem Weg zu einer effizienteren Steuerverwaltung, wenigstens pragmatische Ansätze umgesetzt werden, die BMF erstmals im Rahmen des Berichts des Fachdiskurses 3 der Föderalismusreformkommission II zur Diskussion gestellt hat.

Die Vorschläge zielen im Kern darauf ab, zwar die Zuständigkeit für die Steuererhebung generell im Verantwortungsbereich der Länder zu belassen, jedoch die Aufgaben- und Kompe-

tenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der steuerlichen Auftragsverwaltung gezielt neu zu justieren und damit die Schlagkraft der Steuerverwaltung spürbar zu erhöhen.

Aus Sicht des BMF sollte in diesem Sinne nicht zuletzt das seit mehr als 30 Jahren praktizierte, auf der sog. Staatssekretärsvereinbarung von 1970 beruhende Verfahren zur Abstimmung allgemeiner Verwaltungsvorschriften außerhalb von Art. 108 Abs. 7 GG – sog. BMF-Schreiben – grundsätzlich überdacht werden. Letztlich aufgrund der unterschiedlichen Verfassungsinterpretation des Bundes einerseits und der Länder andererseits über die Befugnis des Bundes, allgemeine Weisungen zu erteilen, müssen unzählige Gremien über die entsprechenden Entwürfe des BMF befinden. Das notwendige Einvernehmen – gegen eine Ländermehrheit kann der Bund sich nicht durchsetzen – kann oft erst nach langwierigen Diskussionen und nach Einschaltung übergeordneter Verantwortungsebenen – bis hin zur FMK – erzielt werden. Der Zwang zum Kompromiss bürgt auch nicht immer für sachgerechte Ergebnisse. Im Extremfall bleiben wichtige Fragen dauerhaft ungeregelt und damit für die Praxis ungeklärt. Beispielsweise konnten sich Bund und Länder seit 1998 – trotz diverser Sitzungen der zuständigen Fachgremien – nicht über die einkommen- und umsatzsteuerlichen Behandlung der Vergütungen für Nebentätigkeiten von Angehörigen des öffentlichen Dienstes in Organen von Unternehmen verständigen.

Die erste Stufe der Föderalismusreform (FöKo I) hat auf diesem Gebiet bekanntlich keine Veränderung bewirkt. Deshalb sollte die sich jetzt im Rahmen der Föderalismusreformkommission bietende Chance genutzt werden, eine signifikante Verbesserung herbeizuführen. Erstes Mittel der Wahl ist dabei eine klarstellende Verankerung der Befugnis des Bundes zum Erlass allgemeiner fachlicher Weisungen in der Finanzverfassung. Nur dadurch würde die notwendige Rechtsklarheit geschaffen. Der auch aus Sicht des Bundes grundsätzlich sinnvolle Abstimmungsprozess mit den Finanzbehörden der Länder sollte dann in Gestalt eines Konsultationsverfahrens fortgeführt, dabei aber deutlich gestrafft und in jedem Fall ergebnisorientiert betrieben werden.

Darüber hinaus sollten vor allem sichtbare Fortschritte auf dem Weg zu einer **strategischen und operationalen Steuerung** des bundesweiten **Steuervollzugs** erzielt werden. Auch auf diesem Gebiet sind dem Bund bzw. dem BMF durch Föko I als Ergebnis eines politischen Kompromisses bereits begrenzte zusätzliche einfachgesetzliche Befugnisse eingeräumt wor-

den, die vor allem im neu geschaffenen § 21a des Finanzverwaltungsgesetzes (FVG) ihren Niederschlag gefunden haben. Diese Regelung sieht derzeit vor, dass das Bundesministerium der Finanzen einheitliche Verwaltungsgrundsätze, gemeinsame Vollzugsziele und Regelungen für die Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern festlegen kann, falls nicht die Mehrheit der Länder widerspricht, sowie allgemeine fachliche Weisungen erteilt.

Die Bemühungen des Bundes, auf dieser Basis mit den Ländern **konkrete operationale Ziele**, also z.B. Prüfungsquoten, zu vereinbaren und ein effektives Bund-Länder-Controlling zu entwickeln, sind bisher am Widerstand der Länder gescheitert. Da der Bund seine Mitwirkungsrechte rechtlich und tatsächlich nicht gegen den erklärten mehrheitlichen Willen der Länder durchsetzen kann, legen faktisch die Länder und nicht der Bund den durch § 21a FVG gegebenen Gestaltungsraum fest. So konnten in den seit 2007 geführten Verhandlungen lediglich sog. **strategische Vollzugsziele** vereinbart werden und dann auch nur solche, die sich angesichts der bestehenden Gesetzeslage überwiegend als Selbstverständlichkeiten ausnehmen (z.B. „Steuern sind zeitnah festzusetzen und zu erheben“).

Das – in ebenfalls schwierigen Verhandlungen – definierte **Berichtswesen** zu den Vollzugszielen konnte bisher nur auf dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Länder-Nenners gestaltet werden, mit dem Ergebnis, dass der Bund nur wenig Detailinformationen über die konkrete Situation im jeweiligen Land erhält. Die Länder haben den „standardisierten Bericht“ im Ergebnis so gestaltet, dass nur die gemeinschaftlichen Stärken aller Länder ausgewiesen werden. Lediglich die Fakten, zu denen von **allen** Ländern positiv berichtet werden kann, gehen in das Berichtswesen ein. Ein echtes Benchmarking („Lernen von den Besten“) ist damit praktisch ausgeschlossen. Belastbare Fakten, Kennzahlen und Daten, welche geeignet sind, den praktisch unterschiedlich gehandhabten Steuervollzug in den Ländern belastbar zu dokumentieren, wurden bisher verweigert. Der Inhalt der solchermaßen standardisierten Berichte ist im Ergebnis auf ein Mindestmaß an Information beschränkt. Damit lassen sich weder Zeitreihen aufstellen, noch Entwicklungen dokumentieren. Vielmehr sind die Berichte der Länder zur „Zielerreichung“ derzeit in hohem Maße gestaltbar und somit nur bedingt aussagekräftig.

Die Regelung muss deshalb künftig gewährleisten, dass der Bund seine Auftraggeberrolle und seinen gesetzlichen Auftrag der Sicherstellung des gleichmäßigen Steuervollzugs im Bundesgebiet tatsächlich wahrnehmen kann.

Ein weiteres strategisch bedeutsames Handlungsfeld ist die **Modernisierung des IT-Einsatzes** in der Steuerverwaltung. Nach zwei gescheiterten föderalen IT-Modernisierungsprojekten befindet sich das Vorhaben **KONSENS** zwar auf einem guten Weg. Ein stärkerer Einfluss des BMF auf die Planungsprozesse wäre aber nicht zuletzt im Interesse des Projekterfolgs wünschenswert. Besonderen Wert wird aus Sicht des Bundes darauf gelegt, dass die aufgrund der Automatisierung erhebliche verbreiterte und mit modernen Werkzeugen effizient auswertbare Informationsbasis auch für das BMF verfügbar gemacht wird, um damit dem Bundesgesetzgeber belastbare und kurzfristig abrufbare Grundlagen für die **Abschätzung von Gesetzesfolgen** zu eröffnen.

Schließlich sollte die Abgrenzung der Aufgaben von Bundes- und Landesfinanzbehörden, insbesondere auf dem Gebiet der **Außenprüfung**, im Interesse einer effektiven Nutzung der Vorteile weiterentwickelt werden, die sich durch eine **zentralisierte Aufgabenwahrnehmung** bzw. effektiven Koordinierung der Aktivitäten durch Bundesbehörden z.B. im Zusammenhang mit Besteuerungssachverhalten bieten, die internationale Grenzen überschreiten.

Dazu gehört insbesondere die Übernahme der Groß- und Konzernbetriebsprüfung der Länder durch den Bund. Die internationale Ausrichtung und die über Jahrzehnte gewachsenen Branchenkenntnisse des Bundeszentralamts für Steuern (BZSt) würden die Außenprüfung in diesem Bereich optimieren und zugleich für mehr Gleichmäßigkeit der Besteuerung sorgen.

2. Lösung

Zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz der Steuerverwaltung und im Interesse eines gleichmäßigen Vollzugs der Steuergesetze schlägt das BMF die Umsetzung folgender Maßnahmen vor:

- Klarstellende Verankerung des allgemeinen fachlichen Weisungsrechts in Art. 85 Abs. 3 GG;
- inhaltliche Präzisierung der Befugnis des BMF zur Bestimmung von Verwaltungsgrundsätzen und Vollzugszielen einschließlich der Möglichkeit, nicht nur gemeinsame, sondern auch länderspezifische operationale Vollzugsziele festzulegen;
- Schaffung der Befugnis des BMF, den Einsatz bundeseinheitlicher IT-Verfahren auch

gegen eine Mehrheit der Länder anzuweisen;

- Schaffung der Befugnis für eine Priorisierung der Entwicklung von IT-Verfahren durch das BMF;
- Schaffung der rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für einen Zugang des BMF zu anonymisierten Steuerdaten der Länder;
- Übernahme der Groß- und Konzernbetriebsprüfung der Länder;
- Erweiterung der Mitwirkungsbefugnisse der Bundesbetriebsprüfung insbesondere durch Schaffung eines Auswahlrechts für Prüfungsthemen und Prüfungsfelder, in denjenigen Fällen, in denen das BZSt nicht selbst prüft;
- Zentralisierung der Zuständigkeit für Steuerabzug bei beschränkt Steuerpflichtigen beim BZSt.

3. Umsetzung

3.1 Klarstellende Verankerung des allgemeinen fachlichen Weisungsrechts in der Verfassung

Im Interesse der Verwaltungsvereinfachung und mit dem Ziel des Außerstreitstellens der Reichweite des Weisungsrechts des Bundes in der Auftragsverwaltung sowie zur Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern wird folgende Änderung des Artikels 85 Absatz 3 Grundgesetz vorgeschlagen:

„Artikel 85 Absatz 3 wird wie folgt geändert:

Die Sätze 2 und 3 werden zu den neuen Sätzen 3 und 4 und nach Satz 1 wird folgender neuer Satz eingefügt:

„Allgemeine fachliche Weisungen sind zulässig“.

Begründung

Die klarstellende Änderung dient der Verwaltungsvereinfachung und der Rechtssicherheit. Sie beendet die seit Langem geführte Diskussion, ob die Vorschrift nur die Befugnis des Bundes zum Erlass einer auf den konkreten Einzelfall bezogenen Weisung gegenüber einem bestimmten Land oder auch den Erlass allgemeiner fachlicher Weisungen an die Länder zulässt. Eine ausdrückliche und damit verbindliche Klärung dieser Frage durch das Bundesverfassungsgericht ist bislang nicht erfolgt. Dennoch hat das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngeren Rechtsprechung deutlich gemacht, dass der Bund im Bereich der Auftragsverwaltung sehr weit reichende Eingriffsbefugnisse hat. In der „Biblis-Entscheidung“ vom 19. Februar 2002 (BVerfGE 104, 249 ff) führt es u. a. aus:

„Die Eigenständigkeit des Landes ist bei der Auftragsverwaltung deutlich begrenzt, obwohl es sich um eine Form der Landesverwaltung handelt und die Länder hierbei Landesstaatsgewalt ausüben. Der Bund hat bei der Auftragsverwaltung im Vergleich zur landeseigenen Ausführung der Bundesgesetze weit stärkere Einwirkungsmöglichkeiten. Seine Aufsicht erstreckt sich nicht nur auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Gesetzesausführung; vielmehr unterstehen die Landesbehörden von vornherein den Weisungen der obersten Bundesbehörden (vgl. im Einzelnen hierzu BVerfGE 81, 310 [331 f.]).

Die Verwaltungskompetenz des Landes ist schon nach der ursprünglichen Zuweisung eingeschränkt. Unentziehbar steht dem Land nur die Wahrnehmungskompetenz, das Handeln und die Verantwortlichkeit nach außen im Verhältnis zu Dritten, zu. Sie bleibt stets Landesangelegenheit. Ein Eintrittsrecht des Bundes ist in Art. 85 GG nicht vorgesehen. Für die Sachbeurteilung und Sachentscheidung gilt dies hingegen nicht. Die Sachbeurteilung liegt zwar zunächst ebenfalls beim Land. Der Bund kann sie aber nach eigener Entscheidung dadurch an sich ziehen, dass er das ihm zuerkannte Weisungsrecht in Anspruch nimmt. Diese Inanspruchnahme ist nicht auf Ausnahmefälle begrenzt und auch nicht weiter rechtfertigungsbedürftig. Sie ist nach Maßgabe des Art. 85 Abs. 3 GG als reguläres Mittel gedacht, damit sich bei Meinungsverschiedenheiten das hier vom Bund zu definierende Gemeinwohl durchsetzen kann“ (BVerfGE 104, 249 [264 f.]).

Der häufig vorgebrachte Einwand, wonach aus der in Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG normierten Befugnis der Bundesregierung zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften (mit Zu-

stimmung des Bundesrates) und der mangelnden Abgrenzbarkeit zwischen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften einerseits und allgemeinen Weisungen andererseits zu schließen sei, dass es keine allgemeinen Weisungen gebe, verfängt demgegenüber nicht. Eine Unterscheidung zwischen allgemeiner Weisung und Verwaltungsvorschrift kann getroffen werden: Die allgemeine Weisung betrifft eine unbestimmte Vielzahl gleich gelagerter Sachverhalte, während Verwaltungsvorschriften typischerweise abstrakt-generell unterschiedliche Sachverhalte eines bestimmten Rechts- bzw. Sachgebietes regeln.

3.2 Außenprüfung

3.2.1 Übernahme der Groß- und Konzernbetriebsprüfung durch das BZSt

3.2.2 Schaffung eines Benennungsrechts des BZSt für sämtliche Steuerpflichtige, die der Außenprüfung unterliegen

Im Bereich der **Außenprüfung** sind aus Sicht des BMF vor allem bei Groß- und Konzernbetrieben diverse Verbesserungen notwendig, um die Schlagkraft und Effizienz der Betriebsprüfung zu erhöhen. Dies ist nicht zuletzt ein Gebot der Steuergerechtigkeit.

BMF schlägt daher vor, die Prüfung von Großbetrieben mit Umsatzerlösen von mehr als 32 Mio. Euro und von Unternehmen, die zu einem Konzern im Sinne des § 18 AktG gehören, auf das BZSt zu übertragen. Da diese Unternehmen regelmäßig nicht nur länderübergreifend, sondern auch international tätig sind, ist es sinnvoll, die Prüfung dieser Betriebe in Bundeszuständigkeit durchzuführen. Das BZSt hat aufgrund seiner über Jahrzehnte gewachsenen Branchenkenntnisse und Prüfungserfahrung die erforderliche fachliche Kompetenz. Durch die **Übernahme der Groß- und Konzernbetriebsprüfung** wird bundesweit sowohl insgesamt als auch branchenbezogen für eine Verbesserung der Gleichmäßigkeit des Steuervollzuges gesorgt.

Außerdem sollen künftig alle **Steuerpflichtigen, die gem. § 193 AO der Außenprüfung unterliegen**, vom BZSt für eine Prüfung durch die zuständigen Behörden der Länder benannt

werden können. Die Prüfung dieser Fälle soll so im Interesse eines gleichmäßigeren Steuervollzugs intensiviert werden. Dies wurde auch vom Bundesrechnungshof und dem Rechnungsprüfungsausschuss gefordert.

Dementsprechend werden folgende Änderungen des Finanzverwaltungsgesetzes (FVG) vorgeschlagen:

1) § 5 Abs. 1 Nummer 1 wird wie folgt gefasst:

„1 die Durchführung von Außenprüfungen bei Großbetrieben mit Umsatzerlösen von mehr als 32 Mio. Euro und bei Unternehmen, die zu einem Konzern im Sinne des § 18 des Aktiengesetzes gehören, in eigener Zuständigkeit sowie die Mitwirkung an Außenprüfungen in allen anderen Fällen;“

2) § 19 wird wie folgt gefasst:

„§ 19

Durchführung von Außenprüfungen durch das Bundeszentralamt für Steuern in eigener Zuständigkeit sowie Mitwirkung in anderen Fällen

(1) Das Bundeszentralamt für Steuern führt Außenprüfungen bei Großbetrieben mit Umsatzerlösen von mehr als 32 Mio. Euro und bei Unternehmen, die zu einem Konzern im Sinne des § 18 des Aktiengesetzes gehören, in eigener Zuständigkeit durch. Die für die Finanzverwaltung zuständigen obersten Landesbehörden sind berechtigt, durch Landesbedienstete an den Außenprüfungen mitzuwirken. Art und Umfang der Mitwirkung werden von den beteiligten Behörden im gegenseitigen Einvernehmen festgelegt.

(2) In allen anderen Fällen ist das Bundeszentralamt für Steuern zur Mitwirkung an Außenprüfungen berechtigt, die durch Landesfinanzbehörden durchgeführt werden. Es kann verlangen, dass bestimmte von ihm namhaft gemachte Betriebe zu einem bestimmten Zeitpunkt geprüft werden.

(3) Das Bundeszentralamt für Steuern bestimmt Art und Umfang seiner Mitwirkung. Die Landesfinanzbehörden machen dem Bundeszentralamt für Steuern auf Anforderung alle den Prüfungsfall betreffenden Unterlagen zugänglich und erteilen die erforderlichen Auskünfte.

(4) Im Einvernehmen mit den zuständigen Landesfinanzbehörden kann das Bundeszentralamt für Steuern im Auftrag des zuständigen Finanzamtes Außenprüfungen durchführen. Das gilt insbesondere bei Prüfungen von Auslandsbeziehungen und bei Prüfungen, die sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstrecken.

(5) Ist bei der Auswertung des Prüfungsberichts oder im Rechtsbehelfsverfahren beabsichtigt, von den Feststellungen des Bundeszentralamts für Steuern abzuweichen, so ist die schriftliche Zustimmung des Bundeszentralamtes für Steuern einzuholen. Dies gilt auch für in diesen Fällen zu erteilende verbindliche Zusagen nach § 204 der Abgabenordnung.

(6) Das Bundeszentralamt für Steuern kann verlangen, dass bestimmte von ihm namhaft gemachte Steuerpflichtige, die nach § 193 der Abgabenordnung der Außenprüfung unterliegen, geprüft werden und Regelungen zur Durchführung und zu Inhalten der Außenprüfung dieser Steuerpflichtigen festlegen. Es wirkt in diesen Fällen an der jeweiligen Außenprüfung mit. Dies gilt insbesondere in Fällen, in denen die Gleichmäßigkeit der Rechtsanwendung in mehreren Betrieben sicherzustellen ist, sowie in den Fällen des Absatzes 4 Satz 2.“

Begründung

zu Nr. 1 (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 FVG)

Bei grundsätzlicher Beibehaltung des Steuervollzuges durch die Länder unterstützt der Bund die Länder durch die Übernahme der Prüfung bei Großbetrieben mit Umsatzerlösen von mehr als 32 Mio. Euro und bei Unternehmen, die zu einem Konzern im Sinne des § 18 AktG gehören, in eigener Zuständigkeit. Da diese Unternehmen regelmäßig nicht nur länderübergreifend, sondern auch international tätig sind, ist es sinnvoll, die Prüfung dieser Betriebe in Bundeszuständigkeit durchzuführen. Das Bundeszentralamt für Steuern hat aufgrund seiner über Jahrzehnte gewachsenen Branchenkenntnisse und Prüfungserfahrung die fachliche Kompetenz. Durch die Übernahme der Groß- und Konzernbetriebsprüfung wird bundesweit sowohl insgesamt als auch branchenbezogen für eine Verbesserung der Gleichmäßigkeit des Steuervollzuges gesorgt.

zu Nr. 2 (§ 19 FVG)

Absatz 1:

Führt das Bundeszentralamt für Steuern die Außenprüfung in eigener Zuständigkeit durch, haben die Länder das Recht mitzuwirken.

Absatz 2:

Wie nach bisherigem Recht soll das Bundeszentralamt für Steuern sich auch weiterhin an den Außenprüfungen der Länder beteiligen können.

Absatz 3:

Nach der bisherigen Regelung war hinsichtlich der Festlegung von Art und Umfang der Mitwirkung des BZSt gegenseitiges Einvernehmen der beteiligten Behörden erforderlich. Zukünftig bestimmt das BZSt dies allein.

Absatz 4:

Absatz 4 entspricht weitestgehend dem bisherigen Absatz 3.

Absatz 5:

Die vorgesehenen Regelungen sollen die Durchführung der Außenprüfung durch das BZSt ermöglichen und die Umsetzung der Prüfungsergebnisse im Besteuerungsverfahren sicherstellen. Dies dient letztlich der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Die Zuständigkeit der Länder für den Vollzug der Steuergesetze bleibt im Übrigen unberührt.

Absatz 6:

Zukünftig sollen alle Steuerpflichtigen, die der Außenprüfung unterliegen vom BZSt für eine Prüfung durch die Landesbetriebsprüfung benannt werden können. Das BZSt hat die Möglichkeit, sich an diesen Prüfungen zu beteiligen. Die Prüfung dieser Fälle soll so intensiviert werden.

Absätze 6 bis 8

Die in den Absätzen 6 bis 8 vorgesehenen Regelungen sollen die Durchführung der Betriebsprüfung durch das Bundeszentralamt für Steuern ermöglichen und die Umsetzung der Prüfungsergebnisse im Besteuerungsverfahren sicherstellen. Dies dient letztlich der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Die Zuständigkeit der Länder für den Vollzug der Steuergesetze wird im Übrigen nicht berührt.

3.3 IT-Einsatz in der Steuerverwaltung

3.3.1 Schaffung der Befugnis des BMF, den Einsatz bundeseinheitlicher IT-Verfahren auch gegen eine Mehrheit der Länder anzuweisen

3.3.2 Schaffung der Befugnis für eine Priorisierung der Entwicklung von IT-Verfahren durch das BMF

3.3.3 Schaffung der rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für einen Zugriff des BMF auf anonymisierte Steuerdaten der Länder

Auch die bestehenden Regelungen zur Zusammenarbeit im **Bereich der Informationstechnik (IT)** müssen verbessert werden, um die Gleichmäßigkeit der Besteuerung im Bundesgebiet zu gewährleisten, die Modernisierung des Einsatzes der IT in der Steuerverwaltung im Rahmen des Vorhabens KONSENS in vertretbarem zeitlichen Rahmen zum Erfolg zu führen und eine belastbare Abschätzung von Gesetzesfolgen zu ermöglichen.

Das BMF sollte deshalb die Möglichkeit erhalten, den **Einsatz bundeseinheitlicher IT-Verfahren** auch gegen eine Mehrheit der Länder durchzusetzen. Außerdem ist eine Befugnis des Bundes zu schaffen, die **inhaltliche und zeitliche Rangfolge der Entwicklung von IT-Verfahren** vorzugeben. Dies sichert die Ausrichtung der Softwareentwicklung entsprechend den länderübergreifenden Prioritäten und der fachlichen Notwendigkeit. Sie erlaubt, die verfügbaren Ressourcen vorrangig auf die Entwicklung der zur Verbesserung oder Erleichterung des gleichmäßigen Vollzugs der Steuergesetze notwendigen Verfahren zu konzentrieren. Diese Befugnis ergänzt zudem die Möglichkeit zur Anordnung des Einsatzes von Steuer-Software, denn erst durch die Befugnis zur Priorisierung werden die Grundlagen für die spätere Anweisung von IT-Verfahren gelegt.

Im Gesetzgebungsverfahren sind alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur **Abschätzung von Gesetzesfolgen** zu nutzen. Die auf Grundlage des Gesetzes über Steuerstatistiken in den Steuerverwaltungen der Länder erhobenen Daten betreffen abgeschlossene Veranlagungszeiträume und stehen daher frühestens 4 bis 5 Jahre nach Ende des Veranlagungszeitraums zur Verfügung. Es bestehen hingegen erhebliche Defizite bei Frühindikatoren aus dem laufenden Steuervollzug insbesondere auch aus dem Vorauszahlungsverfahren. Auch wenn in den letzten Jahren, insbesondere mit der Einführung der jährlichen Geschäftsstatistiken für bestimmte Steuerarten, die Aktualität der Steuerstatistiken verbessert worden ist, so ist deren Datenbasis für die Abschätzung der Auswirkungen von sich in der Zukunft auswirkenden

Steuerrechtsänderungen in erheblichem Umfang zu aktualisieren und fortzuschreiben. Zur Verbesserung der Analyse- und Prognosemöglichkeiten der Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Gesetzgebungsverfahren sind mehr Informationen aus dem automatisierten Besteuerungsverfahren erforderlich. Gleiches gilt für die Verbesserung der Vorausschätzung des laufenden Steueraufkommens nach geltendem Recht, auch hier sind weitere Daten aus den automatisierten Erhebungsverfahren zur zahlungstechnischen Abwicklung der Steuerbelastungen notwendig. Für die Gesetzesfolgenabschätzung werden für den Bund i. d. R. Auswertungen einer Vielzahl von Einzelfällen unumgänglich sein, um für die gesetzgebenden Körperschaften – Deutscher Bundestag, Bundesrat – den steuerlichen Verwaltungsvollzug und auch für Informationsbedürfnisse der Rechtsprechung – insbesondere im Hinblick auf anhängige Verfahren beim BVerfG, EuGH, BFH – die benötigten und vorhandenen Informationen nutzbar zu machen. Die Auswertungsergebnisse werden aber nur anonymisiert und nicht einzelfallbezogen benötigt. Ebenfalls nicht beabsichtigt ist ein Zugriff auf die originär abgelegten Daten des Besteuerungsverfahrens in den jeweiligen Datenbanken der Festsetzung und Erhebung. Dem BMF ist daher ein autonomer Zugang zu den insoweit notwendigen **Daten des Steuervollzugs** der Länder zu gewähren.

Dementsprechend werden folgende Änderungen des FVG vorgeschlagen:

1) § 20 Abs. 1 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Das Bundesministerium der Finanzen kann zur Verbesserung oder Erleichterung des gleichmäßigen Vollzugs der Steuergesetze den bundeseinheitlichen Einsatz eines bestimmten Programms für die automatisierte Datenverarbeitung anweisen.“

2) Nach § 20 Abs. 1 Satz 2 wird folgender Satz 3 eingefügt, der bisherige Satz 3 wird Satz 4:

„Zu diesem Zweck kann das Bundesministerium der Finanzen bei der Entwicklung einheitlicher Software für das Besteuerungsverfahren sowie für das Steuerstraf- und Bußgeldverfahren die inhaltliche und zeitliche Rangfolge der zu entwickelnden Verfahren bestimmen.“

3) Dem § 21 Abs. 5 wird folgender Abs. 6 angefügt:

„(6) Soweit die dem Bund ganz oder zum Teil zufließenden Steuern von Landesfinanzbehörden verwaltet werden, stellen die Länder den Bundesfinanzbehörden anonymisierte Daten des Steuervollzugs zur eigenständigen Auswertung insbesondere für Zwecke der Gesetzesfolgenabschätzung zur Verfügung.“

Begründung

zu Nr. 1 (§ 20 Abs. 1 S.2 FVG)

Die Änderung ermöglicht dem Bund, im Interesse der Gleichmäßigkeit der Besteuerung den Einsatz bundeseinheitlicher IT-Verfahren auch gegen eine Mehrheit der Länder durchzusetzen. Die Neuregelung trägt zu einer Beschleunigung des Einsatzes einheitlicher IT-Verfahren in allen Ländern bei.

zu Nr. 2 (§ 20 Abs. 1 S.3 FVG)

Die Befugnis des Bundes, eine inhaltliche und zeitliche Rangfolge der Entwicklung von IT-Verfahren vorzugeben, sichert die Ausrichtung der Softwareentwicklung entsprechend den länderübergreifenden Prioritäten und der fachlichen Notwendigkeit. Sie erlaubt, die verfügbaren Ressourcen vorrangig auf die Entwicklung der zur Verbesserung oder Erleichterung des gleichmäßigen Vollzugs der Steuergesetze notwendigen Verfahren zu konzentrieren. Diese Befugnis ergänzt zudem die Möglichkeit zur Anordnung des Einsatzes von Steuer-Software, denn erst durch die Befugnis zur Priorisierung werden die Grundlagen für die spätere Anweisung von IT-Verfahren gelegt.

zu Nr. 3 (§ 21 Abs. 6 FVG)

Im Gesetzgebungsverfahren sind jeweils alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Abschätzung von Gesetzesfolgen zu nutzen. Die auf Grundlage des Gesetzes über Steuerstatistiken in den Steuerverwaltungen der Länder erhobenen Daten sind für eine belastbare Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) unzureichend; sie bedürfen der Ergänzung durch den Zugriff auf Daten des laufenden Vollzugs noch nicht abgeschlossener Veranlagungszeiträume. Gleiches gilt für die Vorausschätzung des laufenden Steueraufkommens für Zwecke der Haushaltsaufstellung, auch hier sind weitere Daten aus den automatisierten Besteuerungsverfahren zur Verbesserung der Prognosequalität notwendig. Dem Bund ist daher ein autonomer Zugang zu den insoweit notwendigen Daten des Steuervollzugs der Länder zu gewähren.

In zunehmenden Umfang entscheidet sich der Gesetzgeber dazu, die Wirkung von ihm gesetzlich geregelter Maßnahmen innerhalb bestimmter Zeitvorgaben zu evaluieren. Hierauf muss sich die retrospektive GFA einrichten. Dementsprechend müssen die notwendigen steuerstatistischen Daten unmittelbar nach ihrer Verfügbarkeit auch für diesen Bereich genutzt werden können.

3.4 Inhaltliche Präzisierung der Befugnis des BMF zur Bestimmung von Verwaltungsgrundsätzen und Vollzugszielen einschließlich der Möglichkeit, nicht nur gemeinsame, sondern auch länderspezifische operationale Vollzugsziele festzulegen

Überarbeitungsbedürftig erscheint aus Sicht des BMF insbesondere der durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz neu geschaffene § 21a FVG. Diese Regelung sieht derzeit vor, dass das Bundesministerium der Finanzen einheitliche Verwaltungsgrundsätze, gemeinsame Vollzugsziele und Regelungen für die Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern festlegen kann, falls nicht die Mehrheit der Länder widerspricht, sowie allgemeine fachliche Weisungen erteilt.

Laut der Gesetzesbegründung sollen durch diese Maßnahmen die Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundes im Interesse eines gleichmäßigen Vollzugs der Steuergesetze geregelt werden. Die Erfüllung der gemeinsamen Vollzugsziele soll überdies regelmäßig überprüft werden. Hierzu sollen die obersten Finanzbehörden der Länder dem Bundesministerium der Finanzen die erforderlichen Daten übermitteln.

Die Bemühungen des Bundes, operationale Ziele und ein effektives Bund-Länder-Controlling zu vereinbaren, sind bisher am Widerstand der Länder gescheitert. Da der Bund seine Mitwirkungsrechte rechtlich und tatsächlich nicht gegen den erklärten Willen durchsetzen kann, legen faktisch die Länder und nicht der Bund den durch § 21a FVG gegebenen Gestaltungsraum fest. So konnten in den seit 2007 geführten Verhandlungen lediglich strategische **Vollzugsziele** vereinbart werden und dann auch nur solche, die sich angesichts der bestehenden Gesetzeslage überwiegend als Selbstverständlichkeiten ausnehmen (z.B. „Steuern sind zeitnah festzusetzen und zu erheben“).

Das - in ebenfalls schwierigen Verhandlungen - definierte **Berichtswesen** zu den Vollzugszielen ist auf dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Länder-Nenners gestaltet worden mit dem Ergebnis, dass der Bund nur wenig Detailinformationen über die konkrete Situation im jeweiligen Land erhält. Die Länder haben den „standardisierten Bericht“ im Ergebnis so gestaltet, dass nur die gemeinschaftlichen Stärken aller Länder ausgewiesen werden. Nur die Fakten, zu denen von **allen** Ländern positiv berichtet werden kann, gehen in das Berichtswesen ein. Ein echtes Benchmarking („Lernen von den Besten“) ist damit praktisch ausgeschlossen. Belastbare Fakten, Kennzahlen und Daten, welche geeignet sind, den praktisch unterschied-

lich gehandhabten Steuervollzug in den Ländern belastbar zu dokumentieren, wurden bisher verweigert. Der Inhalt der solchermaßen standardisierten Berichte ist im Ergebnis auf ein Mindestmaß an Information beschränkt. Damit lassen sich weder Zeitreihen aufstellen, noch Entwicklungen dokumentieren. Vielmehr sind die Berichte der Länder zur „Zielerreichung“ derzeit in hohem Maße gestaltbar und somit nur bedingt aussagekräftig.

Der Tatbestand des § 21a FVG muss deshalb so umgestaltet werden, dass der Bund seine Auftraggeberrolle und seinen gesetzlichen Auftrag der Sicherstellung des gleichmäßigen Steuervollzugs im Bundesgebiet tatsächlich wahrnehmen kann. Auf interpretationsanfällige Formulierungen sollte verzichtet werden.

Dementsprechend wird folgende Änderung des FVG vorgeschlagen:

§ 21a wird wie folgt gefasst:

„§ 21a Allgemeine Verfahrensgrundsätze

(1) Zur Verbesserung und Erleichterung des Vollzugs von Steuergesetzen und im Interesse des Zieles der Gleichmäßigkeit der Besteuerung bestimmt das Bundesministerium der Finanzen mit Zustimmung der obersten Finanzbehörden der Länder einheitliche Verwaltungsgrundsätze und Regelungen zur Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern und erteilt allgemeine fachliche Weisungen. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn eine Mehrheit der Länder nicht widerspricht. Initiativen zur Festlegung der Angelegenheiten des Satzes 1 kann das Bundesministerium der Finanzen allein oder auf gemeinsame Veranlassung von mindestens vier Ländern ergreifen.

(2) Die oberste Finanzbehörde jedes Landes vereinbart mit dem Bundesministerium der Finanzen bilateral strategische und operationale Vollzugsziele für die Steuerverwaltung der Länder auf der Grundlage eines vom Bundesministerium der Finanzen im Benehmen mit den obersten Finanzbehörden der Länder bestimmten Rahmenkatalogs maßgebender Leistungskennzahlen.

(3) Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder überprüfen regelmäßig die Erfüllung der vereinbarten Vollzugsziele. Hierzu übermitteln die obersten Finanzbehörden der Länder dem Bundesministerium der Finanzen die erforderlichen Daten.

(4) Vereinbarungen nach Absatz 1 und 2 sind für die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder verbindlich.“

Begründung

Durch die Änderungen des § 21a FVG werden die Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundes zur Steuerung des gleichmäßigen, effektiven und effizienten Vollzugs der Steuergesetze geregelt.

Das Bundesministerium der Finanzen bestimmt in diesem Zusammenhang einheitliche Verwaltungsgrundsätze, Regelungen zur Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern und erteilt allgemeine fachliche Weisungen. Hierbei beschreiben die einheitlichen Verwaltungsgrundsätze grundlegende Maximen (z.B. Grundsätze der Tax-Compliance-Strategie einschließlich des Sanktionsmanagements), Methoden (z.B. eGovernment und Risikomanagement) und Arten des Vollzugs der Steuergesetze (z.B. integrierte, ganzheitliche Fallbearbeitung oder verrichtungsbezogene und bereichsspezifischer Arbeitsansatz). Initiativen zur Festlegung von einheitlichen Verwaltungsgrundsätzen und Regelungen zur Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern sowie zur Erteilung allgemeiner fachlicher Weisungen kann das Bundesministerium der Finanzen allein oder auf gemeinsame Veranlassung von mindestens vier Ländern ergreifen.

Strategische und operationale Vollzugsziele werden bilateral zwischen den einzelnen Ländern und dem BMF vereinbart. Sie beschreiben übergeordnete Zielsetzungen und insbesondere konkrete Maßnahmen zur Förderung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, Effektivität und Effizienz des Steuervollzugs sowie der einheitlichen Verwaltungsgrundsätze (z.B. Prüfungsquoten oder Durchlaufzeiten) und dienen insbesondere als Orientierungsgröße zur Planung und als Sollgrößen zur weiteren Überwachung der jeweiligen Zielerreichung der strategischen Vollzugsziele. Sie nehmen Bezug auf einen einheitlichen Rahmenkatalog maßgebender Leistungskennzahlen.

Zur Einhaltung der einheitlichen Verwaltungsgrundsätze und der für die jeweilige Landessteuerverwaltung geltenden Vollzugsziele hat die jeweils oberste Finanzbehörde eines Landes regelmäßig zu berichten. Der Bericht umfasst Erläuterungen und Kennzahlen, welche zur Beschreibung der Einhaltung der einheitlichen Verwaltungsgrundsätze und des Maßes der Zielerreichung der strategischen und operationalen Vollzugsziele geeignet sind. Struktur, Aufbau und Gestaltung des Berichts bestimmt das Bundesministerium der Finanzen. Die für die Berichterstattung notwendigen Daten sind von den obersten Finanzbehörden der Länder dem Bundesministerium der Finanzen zu übermitteln.

3.5 Zentralisierung der Zuständigkeit für Steuerabzug bei beschränkt Steuerpflichtigen beim BZSt

Darüber hinaus sind **Änderungen der Zuständigkeitsverteilung** zwischen und Finanzbehörden des Bundes und der Länder in Betracht zu ziehen, die geeignet sind, den Steuervollzug effektiver, kostengünstiger und bürgernäher zu gestalten. In diesem Rahmen wird insbesondere vorgeschlagen, das Steuerabzugsverfahren für beschränkt Steuerpflichtige gemäß § 50a Abs. 1 EStG beim Bundeszentralamt für Steuern zu zentralisieren, um die Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu gewährleisten. Die Zentralisierung ist erforderlich, weil - bedingt durch die EuGH-Rechtsprechung - das Steuerabzugsverfahren an Komplexität zugenommen hat. So sind nunmehr schon im Steuerabzugsverfahren Betriebsausgaben und Werbungskosten des beschränkt Steuerpflichtigen zu berücksichtigen.

Dementsprechend werden – unter Berücksichtigung der Änderungen im Regierungsentwurf des Jahressteuergesetzes 2009 folgende Änderungen des Einkommensteuergesetzes (EStG), der Einkommensteuer-Durchführungsverordnung (EStDV), des Körperschaftsteuergesetzes (KStG) und des FVG vorgeschlagen:

Artikel 1

(Änderung des Einkommensteuergesetzes)

1) In § 50 Abs. 2 wird nach Satz 6 folgender Satz eingefügt:

„In den Fällen des Satzes 2 Nr. 5 erfolgt die Veranlagung durch das Bundeszentralamt für Steuern.“

2) § 50a Abs. 5 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 3 werden die Wörter „für ihn zuständige Finanzamt“ durch die Wörter „Bundeszentralamt für Steuern“ ersetzt.

b) In Satz 6 werden die Nummer 5 gestrichen und das Komma am Ende der Nummer 4 durch einen Punkt ersetzt.

Artikel 2

(Änderung der Einkommensteuer-Durchführungsverordnung)

In § 73e werden die Sätze 1 und 2 wie folgt gefasst:

„Der Schuldner hat die innerhalb eines Kalendervierteljahres einbehaltene Steuer von Vergütungen im Sinne des § 50a Abs. 1 des Gesetzes unter der Bezeichnung „Steuerabzug von Vergütungen im Sinne des § 50a Abs. 1 des Einkommensteuergesetzes“ jeweils bis zum zehnten des dem Kalendervierteljahr folgenden Monats an das Bundeszentralamt für Steuern abzuführen. Bis zum gleichen Zeitpunkt hat der Schuldner dem Bundeszentralamt für Steuern eine Steueranmeldung über den Gläubiger, die Höhe der Vergütungen im Sinne des § 50a Abs. 1 des Gesetzes, die Höhe und Art der von der Bemessungsgrundlage des Steuerabzugs abgezogenen Betriebsausgaben oder Werbungskosten und die Höhe des Steuerabzugs zu übersenden.“

Artikel 3

(Änderung des Körperschaftsteuergesetzes)

In § 32 Abs. 2 wird folgender Satz 2 angefügt:

„ In den Fällen des Satzes 1 Nr. 2 erfolgt die Veranlagung durch das Bundeszentralamt für Steuern.“

Artikel 4

(Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes)

§ 5 Abs. 1 Nr. 12 wird wie folgt gefasst:

„12. die Durchführung der Veranlagung nach § 50 Abs. 2 Nr. 5 des Einkommensteuergesetzes und § 32 Abs. 2 Nr. 2 des Körperschaftsteuergesetzes sowie die Durchführung des Steuerabzugsverfahrens nach § 50a Abs. 1 EStG, einschließlich des Erlasses von Haftungs- und Nachforderungsbescheiden und deren Vollstreckung.“

Begründung

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Mit der Änderung wird die Zuständigkeit für die Antragsveranlagung des § 50 Abs. 2 Nr. 5 EStG dem Bundeszentralamt für Steuern zugewiesen. Damit werden das Steuerabzugsverfahren nach § 50a Abs. 1 EStG (Finanzamt, an das der Steuerabzug abzuführen und bei dem die Steueranmeldung einzureichen ist) und die auf Antrag im Nachhinein erfolgende Veranlagung bei einer Finanzbehörde zentralisiert. Das dient der Gewährleistung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Es vermeidet zudem Zweifelsfragen über das aufgrund der Vorschriften der Abgabenordnung im Einzelfall zuständige Finanzamt und erleichtert das Besteuerungsverfahren für Steuerpflichtige wie Finanzverwaltung.

Zu Nummer 2

Zu Buchstabe a

Das Steuerabzugsverfahren gemäß § 50a Abs. 1 EStG wird beim Bundeszentralamt für Steuern zentralisiert, um die Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu gewährleisten. Die Zentralisierung ist erforderlich, weil - bedingt durch die EuGH-Rechtsprechung - das Steuerabzugsverfahren an Komplexität zugenommen hat. So sind nunmehr schon im Steuerabzugsverfahren Betriebsausgaben und Werbungskosten des beschränkt Steuerpflichtigen zu berücksichtigen.

Zu Buchstabe b

Da der Steuerabzug künftig einheitlich an das Bundeszentralamt für Steuern abzuführen ist, wird in der Bescheinigung über den Steuerabzug die Angabe des Finanzamts, an das der Steuerabzug abgeführt worden ist, entbehrlich.

Zu Artikel 2

Der Steuerabzug nach § 50a Abs. 1 EStG ist künftig beim Bundeszentralamt für Steuern vorzunehmen (vgl. § 50a Abs. 5 Satz 3). § 73e EStDV wird aufgrund dessen entsprechend angepasst.

Zu Artikel 3

Durch § 50 Abs. 2 Satz 7 EStG wird die Zuständigkeit für die Antragsveranlagung beschränkt steuerpflichtiger natürlicher Personen in Fällen des Steuerabzugs nach § 50a Abs. 1 EStG dem Bundeszentralamt für Steuern zugewiesen. Dasselbe gilt aufgrund der Änderung des § 32 Abs. 2 KStG auch für beschränkt steuerpflichtige Körperschaften, die eine Veranlagung beantragen.

Zu Artikel 4

In § 50 Abs. 2 Satz 7 EStG/ § 32 Abs. 2 Satz 2 KStG und § 50a Abs. 5 EStG ist zur Gewährleistung der gleichmäßigen Besteuerung in Fällen des § 50a Abs. 1 EStG vorgesehen, die Zuständigkeit für das Steuerabzugsverfahren und eine nachfolgende Veranlagung zentral dem Bundeszentralamt für Steuern zuzuweisen. Mit der Änderung des § 5 Nr. 12 FVG werden die entsprechenden Aufgaben dem Bundeszentralamt für Steuern übertragen.