



**Dr. Axel Nawrath**  
Staatssekretär

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

An die  
Kommission von Bundestag und Bundesrat  
zur Modernisierung  
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen  
c/o Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin

TEL +49 (0) 1888 682-4534

FAX +49 (0) 1888 682-4440

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

TELEX 886645

DATUM 13. Oktober 2008

GZ **FöKo II - FV 1080/08/10002**

DOK **2008/0560293**

(bei Antwort bitte GZ und DOK angeben)

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

Arbeitsgruppe 2  
AG 2 – 12 neu

Sehr geehrte Damen,  
sehr geehrte Herren,

anliegend übersende ich eine gegenüber dem Entwurf der Federführer vom 25. September 2008 (AG 2-12) redaktionell überarbeitete Schlussfassung des Berichts der Arbeitsgruppe 2 zum Themenkomplex „Steuerverwaltung und Steuerautonomie“, die insbesondere die im Rahmen der Arbeitsgruppe vorgelegten schriftlichen Stellungnahmen, die bereits als Arbeitsunterlagen vorliegen (AG 2-01 bis 11 und AG 2-13 bis 17), als Anlagen 1 bis 16 in den Bericht einbezieht. Ich bitte, den Bericht den Kommissionsmitgliedern in entsprechender Form zu übermitteln.

Mit freundlichen Grüßen

**Bericht**  
**der Arbeitsgruppe 2**  
**der Kommission von Bundestag und Bundesrat**  
**zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen**

Die Arbeitsgruppe 2 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen hat sich auftragsgemäß – unter besonderer Berücksichtigung des Eckpunktepapiers der Vorsitzenden – mit Vorschlägen zur Effizienzsteigerung der Steuerverwaltung, Ansätzen zur Neuordnung der Ertrags- und Verwaltungszuständigkeit für die Kraftfahrzeug-, Versicherung- und Feuerschutzsteuer sowie Fragen größerer Steuerautonomie der Länder auseinander gesetzt.

Die Arbeitsgruppe hat dazu am 30. Juli 2008 und am 19. September 2008 zwei förmliche Sitzungen durchgeführt.

In die Beratungen der Arbeitsgruppe 2 wurden folgende Stellungnahmen einbezogen:

1. Von Seiten des Deutschen Bundestages

- Schreiben des Abgeordneten Dr. Axel Troost (Die Linke) vom 20. August 2008 zwecks Einreichung des Berichts des Bundesrechnungshofs an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages vom 13. August 2008 über die Auswirkungen der Änderungen des Finanzverwaltungsgesetzes durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz (Anlage 1 – AG2-02)
- Positionspapier des Abgeordneten Dr. Volker Wissing (FDP) vom 17. September 2008 zum Thema „Steuerautonomie“ (Anlage 2 – AG2-07)
- Positionspapier der Abgeordneten Antje Tillmann (CDU) vom 19. September 2008 zum Thema „Steuerverwaltung“ (Anlage 3 – AG2-11)

2. Von Seiten der Länderparlamente

- Positionspapier des Vizepräsidenten des Landtags von Baden-Württemberg Wolfgang Drexler vom 15. August 2008 zum Thema „Steuerautonomie“ (Anlage 4 – AG2-03)

### 3. Von Seiten des BMF

- Positionspapier vom 15. September 2008 zu den Themen: Übertragung der Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund“ sowie „Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungsteuer auf den Bund unter Einbeziehung der Feuerschutzsteuer“  
(Anlage 5 – AG2-05 neu)
- Positionspapier vom 17. September 2008 zum Thema „Steuerverwaltung“  
(Anlage 6 – AG2-08)

### 4. Von Seiten der Länder

- Positionspapier der Freien und Hansestadt Hamburg zur Übertragung der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund vom 31. Juli 2008  
(Anlage 7 – AG2-01)
- Positionspapier der Federführer auf Länderseite (Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen und Finanzsenator des Landes Berlin) vom 17. September 2008 zu allen Themen der Arbeitsgruppe 2  
(Anlage 8 – AG2-06)
- Positionspapier des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen vom 18. September 2008 zum Thema „Steuerautonomie“  
(Anlage 9 – AG2-10)
- Positionspapier des Ministerpräsidenten des Freistaats Thüringen, zugleich im Namen der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt vom 18. September 2008 zum Thema „Steuerautonomie“  
(Anlage 10 – AG2-09)

### 5. Von Seiten der Kommunalen Spitzenverbände

- Positionspapier vom 8. September 2008 zum Thema „Steuerautonomie“  
(Anlage 11 – AG2-04)

Am 14. August 2008 fand darüber hinaus ein Gespräch auf Fachebene zwischen Vertretern des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und Vertretern der obersten Finanzbehörden der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz statt, in dem Kompromissmöglichkeiten im Hinblick auf die verschiedenen Diskussionsbeiträge zur Effizienzsteigerung der Steuerverwaltung ausgelotet und dargestellt worden sind.

Zu dem am 26. September 2008 verschickten Berichtsentwurf der Federführer der Arbeitsgruppe (AG2-12) sind folgende Stellungnahmen abgegeben worden:

#### 1. Von Seiten des Deutschen Bundestages

- Stellungnahme des Abgeordneten Jochen-Konrad Fromme, MdB (CDU) vom 29. September 2008  
(Anlage 12 – AG2-13)

#### 2. Von Seiten der Länder

- Stellungnahme des Hessischen Ministers der Finanzen vom 30. September 2008  
(Anlage 13 – AG2-14)
- Stellungnahme des Rheinland-Pfälzischen Finanzministers vom 01. Oktober 2008  
(Anlage 14 – AG2-15)
- Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen vom 01. Oktober 2008  
(Anlage 15 – AG2-17)

#### 3. Von Seiten der Kommunalen Spitzenverbände

- Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom 30. September 2008  
(Anlage 16 – AG2-16)

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>A) Steuerverwaltung</b>	6
<b>I. Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz des Steuervollzugs</b>	6
<b>1. Konsens</b>	7
a) Ausbau der Mitwirkungsrechte der Bundesbetriebsprüfung	7
b) Personelle Aufstockung der Bundesbetriebsprüfung	8
c) Informationstechnik	9
d) Verwaltungsvollzug	10
e) Aufgabenverlagerung auf das Bundeszentralamt für Steuern	11
<b>2. Streitige Punkte</b>	13
Allgemeines fachliches Weisungsrecht	13
aa) Sicht des Bundes	13
bb) Sicht der Länder	14
<b>II. Neuordnung der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern</b>	15
<b>Übertragung der Ertragshoheit und der Verwaltungskompetenz für die Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund gegen einen finanziellen Ausgleich an die Länder (sog. Steuertausch)</b>	15
<b>1. Konsens</b>	17
a) Übertragung der Ertragshoheit	17
b) Verteilungsmodus hinsichtlich des Kompensationsbetrags	18
<b>2. Streitige Punkte</b>	18
a) Vorschlag des BMF: Erweiterung der Ertrags- und Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Rahmen von Art. 106 Abs. 1 Nummer 3 GG auf sonstige auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrsteuern	18
aa) Sicht des Bundes	18
bb) Sicht der Länder	19
b) Höhe der Kompensation für die Übertragung der Ertragshoheit hinsichtlich der KraftSt	19
aa) Sicht der Länder	19
bb) Sicht des BMF	19
cc) Finanzielle Differenz im Hinblick auf die jeweiligen Kompensationsvorstellungen	19

	<b>Seite</b>
<b>c) Dynamisierung der Kompensation</b>	<b>20</b>
aa) Sicht der Länder	20
bb) Sicht des BMF	20
cc) Finanzielle Konsequenzen der unterschiedlichen Kompensationsmodelle	20
<b>d) Übertragung der Verwaltungskompetenz für die KraftSt auf den Bund</b>	<b>21</b>
aa) Sicht der Länder	21
bb) Sicht des BMF	21
<b>Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungsteuer auf den Bund unter Einbeziehung der Feuerschutzsteuer</b>	<b>23</b>
<b>1. Konsens</b>	<b>24</b>
Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungsteuer sowie der Ertragshoheit und Verwaltungskompetenz für die Feuerschutzsteuer auf den Bund	24
<b>2. Streitige Punkte</b>	<b>27</b>
<b>Kompensation für die Feuerschutzsteuer</b>	<b>27</b>
aa) Sicht des BMF	27
bb) Sicht der Länder	27
cc) Sicht der CDU/CSU-Bundestagsfraktion	27
dd) Finanzielle Konsequenzen der Indexierung des Kompensationsbetrags für die Feuerschutzsteuer	27
<b>B) Steuerautonomie</b>	<b>29</b>
<b>I. Ergebnis der Prüfung durch die Länder</b>	<b>30</b>
<b>1. Grundsteuer</b>	<b>35</b>
<b>2. Grunderwerbsteuer</b>	<b>37</b>
<b>3. Einkommen-/Körperschaftsteuer (Zuschlagsrechte)</b>	<b>37</b>
<b>4. Gewerbesteuer</b>	<b>39</b>
<b>5. Erbschaft-/Schenkungssteuer</b>	<b>40</b>
<b>6. Vermögensteuer</b>	<b>42</b>
<b>7. Einkommen-/Körperschaftsteuer (Abschlagsrechte)</b>	<b>42</b>
<b>II. Ergebnis der Prüfung durch das BMF</b>	<b>43</b>
<b>1. Wesentliche Argumente gegen eine Stärkung der Steuerautonomie der Länder</b>	<b>43</b>
<b>2. Bewertung im Einzelnen</b>	<b>45</b>

Die Arbeitsgruppe hat zu den von ihr behandelten Sachthemen im Einzelnen folgende Ergebnisse erzielt:

## **A) Steuerverwaltung**

### **I. Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz des Steuervollzugs**

#### Hintergrund/Ausgangslage

Nach der Verfassungssystematik sind grundsätzlich die Länder für die Verwaltung der Steuern zuständig, sofern das Grundgesetz (GG) – wie z. B. hinsichtlich der besonderen Verbrauchsteuern – nicht ausdrücklich Abweichendes regelt, Art. 108 GG. Danach werden u. a. die bedeutsamen und aufkommensträchtigen Gemeinschaftsteuern (Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer) durch Landesfinanzbehörden, diese allerdings im Auftrag des Bundes, verwaltet.

Ein allgemeines fachliches Weisungsrecht des Bundes im Bereich der steuerlichen Auftragsverwaltung (Art. 108 Abs. 3 i. V. m. Art. 85 Abs. 3 GG), das es dem BMF insbesondere erlauben würde, Fachfragen unaufwändig und zeitnah zu entscheiden, wird von den Ländern bestritten. Auch in der Arbeitsgruppe 2 ist es nicht gelungen, das allgemeine fachliche Weisungsrecht des Bundes außer Streit zu stellen (s. unter 2.).

Unabhängig davon ist es erforderlich, andere geeignete Maßnahmen für eine Verbesserung des Steuervollzugs zu entwickeln. Denn Bund und Länder sind sich einig darüber, dass Effektivität und Effizienz des Steuervollzugs steigerungsfähig sind und vorhandene Effizienzpotenziale nicht zuletzt im Interesse einer gleichmäßigen Steuererhebung im gesamten Bundesgebiet konsequent gehoben werden sollten. Dabei sind grundsätzlich Verbesserungen auf verschiedenen Handlungsfeldern der Haushalts- und Finanzpolitik erzielbar. Im Rahmen der Föderalismusreform II, die ausschließlich auf eine Modernisierung der Finanzbeziehungen des Bundes und der Länder abzielt, geht es 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 weiter zu entwickeln,
- die Strategie und 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, wurden weniger tief greifende, **pragmatische Ansätze** diskutiert, die im Kern darauf abzielen, zwar die Zuständigkeit für die Steuererhebung generell im Verantwortungsbereich der Länder zu belassen, jedoch **die Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der steuerlichen Auftragsverwaltung neu zu justieren** und auf diesem Wege die Schlagkraft der Steuerverwaltung spürbar zu erhöhen.

### 1. Konsens

Im Rahmen der Arbeitsgruppe 2 haben sich Bund und Länder darauf verständigt, **folgende Maßnahmen umzusetzen**:

#### a) Ausbau der Mitwirkungsrechte der Bundesbetriebsprüfung (BundesBp)

Bisher ist hinsichtlich der Festlegung von Prüfungsthemen und -feldern Einvernehmen zwischen Bund und Ländern erforderlich. Das Benennungsrecht der BundesBp erstreckt sich nach geltendem Recht außerdem nur auf Betriebe. Wollen die Finanzbehörden der Länder bei der Auswertung des Prüfungsberichts oder im Rechtsbehelfsverfahren von Prüfungsergebnissen der BundesBp abweichen, muss der BundesBp lediglich Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden.

#### Vorschlag:

- *Schaffung der Befugnis für das BZSt, Art und Umfang der Mitwirkung selbst bestimmen zu können.*
- *Einräumung eines Zustimmungsvorbehalts, wenn bei der Auswertung des Prüfungsberichts oder im Rechtsbehelfsverfahren beabsichtigt ist, von den Prüfungsfeststellungen der BundesBp abzuweichen.*
- *Einräumung eines Benennungsrechts des BZSt für Steuerpflichtige, die der Außenprüfung unterliegen.*

**Bedeutung der Maßnahme:** Mit dem jetzt für konsensfähig gehaltenen Ansatz wäre eine deutliche Stärkung der Mitwirkungsrechte der BundesBp im Interesse eines bundeseinheitlichen Gesetzesvollzugs verbunden. Die Prüfungstätigkeit könnte damit zum gemeinsamen Vorteil von Bund und Ländern effektiver und effizienter gestaltet werden.

**Umsetzung:**

§ 19 Finanzverwaltungsgesetz wird wie folgt gefasst:

**„§ 19****Mitwirkung des Bundeszentralamtes für Steuern an Außenprüfungen**

(1) Das Bundeszentralamt für Steuern ist 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.

(2) 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.

(3) 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.

(4) Ist bei der Auswertung des Prüfungsberichts oder im Rechtsbehelfsverfahren beabsichtigt, von den Feststellungen des Bundeszentralamtes 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. Wird die Zustimmung nicht erteilt, kann die oberste Finanzbehörde des Landes die Entscheidung durch das Bundesministerium der Finanzen verlangen.

(5) 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 3 Satz 2.“

**b) Personelle Aufstockung der BundesBp**

Die beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) angesiedelte BundesBp gewinnt ihr Prüferpersonal aus entsprechenden personellen Ressourcen der Länder. Im Jahr 2005 hatte der damalige Bundesfinanzminister entschieden, die BundesBp um 500 Prüfer in zehn Jahren aufzustocken (derzeitiger Personalbestand: rd. 130 AK). Die Personalverstärkung soll kontinuierlich erfolgen, d. h. pro Jahr sollen ca. 50 Prüfer an das BZSt abgegeben werden.

Bislang ist noch keine Personalfreigabe für die erste, bereits ausgewählte Tranche zur Aufstockung der BundesBp erfolgt.

**Vorschlag:**

- *Festlegung eines Zeitplans zur Erarbeitung eines zwischen Bund und Ländern abgestimmten Umsetzungskonzepts – sowohl fachlich als auch in personeller Hinsicht – in dessen Rahmen sowohl ein möglichst kontinuierlicher Aufwuchs der BundesBp gewährleistet als auch die Effizienz der Prüfungen insgesamt verbessert werden soll.*
- *Erklärung der grundsätzlichen Bereitschaft der Länder,*
  - *bei der Personalgewinnung für die BundesBp im Rahmen dieses gemeinsamen Umsetzungskonzepts konstruktiv mitzuwirken und*
  - *die bereits ausgewählten Prüfer im Interesse der Betroffenen möglichst schnell freizugeben.*

**Bedeutung der Maßnahme:** Damit würde aus fachlicher Sicht ein signifikanter Fortschritt auf dem Weg zu einer Stärkung der Betriebsprüfungsdienste des Bundes und der Länder erzielt. Die BundesBp könnte ihre Spezialisierungsvorteile – u. a. auf dem Gebiet des internationalen Steuerrechts – nach Aufstockung ihrer derzeit unzureichenden personellen Ressourcen noch besser im Interesse einer gleichmäßigen und effektiven Steuererhebung einsetzen und die Prüfungstätigkeit der Länder auf diese Weise gezielt und wirkungsvoll unterstützen.

**Umsetzung:**

Diese Maßnahme bedarf keiner gesetzlichen Regelung.

**c) Informationstechnik**

Der Bund verfügt derzeit nicht über einen unmittelbaren Zugang zu den Daten des automatisierten Besteuerungsverfahrens.

**Vorschlag:**

*Die Länder stellen dem Bund anonymisierte Daten des Steuervollzugs zur autonomen Auswertung insbesondere für Zwecke der Gesetzesfolgenabschätzung zur Verfügung.*

**Bedeutung der Maßnahme:** Der Vorschlag entspricht im Ergebnis dem Wunsch des BMF, insbesondere für Zwecke der Gesetzesfolgenabschätzung, eine verlässliche, autonom zugängliche und aktuelle Datengrundlage für eigene Auswertungen zu erhalten.

Die Einschränkung auf anonymisierte Daten beruht auf datenschutzrechtlichen Bedenken der Länder. Sie erlaubt damit keine Recherche von Einzelfällen in den Datenbeständen der Län-

der; sie hindert jedoch den Bund nicht, anlassbezogen Akten oder Berichte auch in elektronischer Form anzufordern.

### **Umsetzung:**

An § 21 Abs. 5 Finanzverwaltungsgesetz wird folgender Absatz 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.“

### **d) Verwaltungsvollzug**

Im Interesse eines effizienteren Steuervollzugs wurden dem Bund bzw. dem BMF durch Föko I einfachgesetzliche Befugnisse eingeräumt, die vor allem in § 21a FVG ihren Niederschlag gefunden haben. Diese Regelung sieht vor, dass das BMF einheitliche Verwaltungsgrundsätze, gemeinsame Vollzugsziele und Regelungen für die Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern festlegen kann, falls nicht die Mehrheit der Länder widerspricht. 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 an einer unterschiedlichen Auslegung der Vorschrift durch Bund und Länder gescheitert.

### **Vorschlag:**

- *BMF und die jeweils zuständige oberste Finanzbehörde des Landes schließen hinsichtlich der im Auftrag des Bundes verwalteten Steuern bilaterale Vereinbarungen über Ziele auf der Grundlage eines abgestimmten, einheitlichen Rahmenkatalogs maßgebender Leistungsparameter (Kennzahlen), der durch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Kernkennzahlen unter Leitung des BMF erarbeitet wird.*
- *Das Bundesministerium der Finanzen und die obersten Finanzbehörden der Länder werden sich für ihre Abteilungs- und Referatsleitergremien unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Föderalismuskommission II eine gemeinsame Geschäftsordnung geben. Ziel der Geschäftsordnung soll insbesondere eine Beschleunigung der fachlichen Entscheidungsfindungsprozesse sein.*

**Bedeutung der Maßnahme:** Die Maßnahme würde einen signifikanten Fortschritt in Richtung eines effektiven Verwaltungs-Controllings auf Bundesebene bedeuten, das für eine wirkungsvolle Gesamtsteuerung der Steuerverwaltung nach bundesweit gültigen Maßstäben erforderlich ist. Hervorzuheben ist insbesondere die Möglichkeit, mit den einzelnen Ländern jeweils bilateral individuelle Vereinbarungen abzuschließen. Damit kann – auf Basis eines einheitli-

chen Rahmenkatalogs von Leistungsparametern – unterschiedlichen Ausgangssituationen und den individuellen Leistungspotenzialen der Finanzverwaltungen der einzelnen Länder gezielt Rechnung getragen werden.

### **Umsetzung:**

§ 21a Finanzverwaltungsgesetz 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, 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 Vollzugsziele für die Steuerverwaltung des Landes auf der Grundlage eines vom Bundesministerium der Finanzen mit Zustimmung der obersten Finanzbehörden der Länder bestimmten Rahmenkatalogs maßgebender Leistungskennzahlen. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn eine Mehrheit der Länder nicht widerspricht.

(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 2 sind für die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder verbindlich.“

#### **e) Aufgabenverlagerung auf das BZSt**

Bestimmte Einkünfte beschränkt Steuerpflichtiger (insbes. Künstler, Sportler, Aufsichtsräte und Lizenzgeber) unterliegen einem bislang abgeltenden Steuerabzug von den Bruttoeinnahmen, den der jeweilige Vergütungsschuldner (z.B. Konzertveranstalter oder Lizenznehmer) an das für ihn zuständige Finanzamt abzuführen hat.

### **Vorschlag:**

*Zur Entlastung der Finanzverwaltung der Länder wird das Steuerabzugsverfahren gemäß § 50a EStG für beschränkt Steuerpflichtige und die sich hieran eventuell anschließende Antragsveranlagung beim Bundeszentralamt für Steuern zentralisiert.*

**Bedeutung der Maßnahme:** Eine Zentralisierung würde der zunehmenden Komplexität des Besteuerungsverfahrens für beschränkt Steuerpflichtige aufgrund der aktuellen EuGH-Rechtsprechung Rechnung tragen. Außerdem können die sich daran anknüpfenden erheblichen praktischen und rechtlichen (zunehmendes Gestaltungs- und Missbrauchspotenzial) Probleme wirksam nur mit einem verbesserten Informationsfluss in der Finanzverwaltung entschärft werden, der wiederum am Besten durch eine Zentralisierung zu gewährleisten wäre.

**Umsetzung:**

a) 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.

b) 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.“

c) 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.“

#### d) 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.“

## **2. Streitige Punkte**

Im Hinblick auf das Thema „Effizienzsteigerung des Steuervollzugs“ sind folgende Punkte strittig:

### **Allgemeines fachliches Weisungsrecht**

BMF hatte vorgeschlagen, ein allgemeines fachliches Weisungsrecht im Bereich der Auftragsverwaltung klarstellend in der Verfassung zu verankern. (Hinweis: Der Ansatz wird ebenfalls im Rahmen der Arbeitsgruppe 4 behandelt).

#### **aa) Sicht des Bundes**

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 Zustimmung 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.

### **bb) Sicht der Länder**

Die Länder lehnen den Vorschlag des Bundes, im Grundgesetz ein allgemeines, ungeteiltes fachliches Weisungsrecht zu verankern, ab. Entgegen der Auffassung des Bundes hätte eine solche verfassungsrechtliche Regelung nicht lediglich „klarstellenden“ Charakter, sondern würde dem Bund konstitutiv das Recht verleihen, auch gegen den Widerspruch der Mehrheit der Länder allgemeine Weisungen im Bereich der steuerlichen Auftragsverwaltung zu erteilen.

Nach Auffassung der Länder kann der Bund gemäß Art. 108 Abs. 3 Satz 2 GG i. V. m. Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG hingegen lediglich Einzelanordnungen erteilen.

Insbesondere lässt auch der Wortlaut des Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG, der anders als Art. 84 Abs. 5 Satz 1 GG [„Der Bundesregierung kann (...) die Befugnis verliehen werden, (...) Einzelweisungen zu erteilen“] von „weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden“ spricht, nicht den vom Bund gezogenen Rückschluss zu, dass diese Verfassungsbestimmungen auch allgemeine Weisungen erfassen. Vielmehr spricht sehr Vieles dafür, dass Art. 85 Abs. 3 GG nur Einzelweisungen umfasst [vgl. *Broß* in: v. Münch/Kunig (Hrsg.) III, Art. 85, Rn. 17, unter Berufung auf BVerfGE 81, 310 (335 ff.) m.w.N.].

Die Schaffung einer verfassungsrechtlichen Grundlage für ein allgemeines, ungeteiltes fachliches Weisungsrecht des Bundes konterkariert zudem die erst im Rahmen der Föderalismusreform I in das Finanzverwaltungsgesetz eingeführte Regelung des § 21a Abs. 1 FVG. Danach kann das Bundesministerium der Finanzen mit Zustimmung der obersten Finanzbehörden der Länder einheitliche Verwaltungsgrundsätze, gemeinsame Vollzugsziele und Regelungen zur Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern bestimmen und allgemeine fachliche Weisungen erteilen. Die Zustimmung gilt (nur dann) als erteilt, wenn eine Mehrheit der Länder nicht widerspricht.

Insofern obliegt es dem Bund, von den ihm bereits eingeräumten Möglichkeiten gemeinsam mit den Ländern Gebrauch zu machen.

Der Umstand, dass Abstimmungsprozesse zeit- und personalintensiv sein können, ist zudem zu einem großen Teil auf Ursachen zurückzuführen, die mit dem bestehenden Steuerföderalismus nichts zu tun haben. Wesentliche Probleme mit dem Gesetzesvollzug sind in der Ausgestaltung der Gesetze selbst begründet. Das deutsche Steuerrecht hat ein Grad von Komplexität, Schwierigkeit und von systematischen Brüchen, aber auch von dadurch veranlassten Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen erreicht, der einen vernünftigen gleichmäßigen Vollzug immer schwieriger erscheinen lässt. Beredte Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit sind die Regelungen im Rahmen der Unternehmensteuerreform 2008 (Zinsschranke, Funktionsverlagerung, Mantelkauf, gewerbesteuerliche Hinzurechnungen etc.).

In der Vergangenheit hat sich bei aller Schwierigkeit der Abstimmung gezeigt, dass sich die fachliche Beteiligung der Länder an dem Erlass von Verwaltungsanweisungen bewährt hat.

## **II. Neuordnung der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern**

- **Übertragung der Ertragshoheit und der Verwaltungskompetenz für die Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund gegen einen finanziellen Ausgleich an die Länder (sog. Steuertausch)**

### Hintergrund/Ausgangslage

Nach geltendem Verfassungsrecht haben die Länder sowohl die Ertragshoheit als auch die Verwaltungskompetenz hinsichtlich der Kraftfahrzeugsteuer (KraftSt) inne. Der Bund besitzt die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit, von der er durch das Kraftfahrzeugsteuergesetz Gebrauch gemacht hat. Im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 ist vorgesehen, die KraftSt CO<sub>2</sub>-orientiert umzugestalten.

In ihrem Eckpunkte-Papier vom 23. Juni 2008 haben die Vorsitzenden der Föderalismusreformkommission II vorgeschlagen, die Ertragshoheit für die KraftSt – entsprechend einem Beschluss des Koalitionsausschusses vom 11. Juni 2008 – gegen einen Festbetragsausgleich für die Länder auf den Bund zu übertragen.

#### Daten im Zusammenhang mit der KraftSt

##### ❖ Aufkommensentwicklung der KraftSt:

<b>Kraftfahrzeugsteuer</b>	
<b>(in Mio. €)</b>	
<b>1991</b>	5.630
<b>1992</b>	6.809
<b>1993</b>	7.188
<b>1994</b>	7.244
<b>1995</b>	7.059
<b>1996</b>	7.027
<b>1997</b>	7.372
<b>1998</b>	7.757
<b>1999</b>	7.039
<b>2000</b>	7.015
<b>2001</b>	8.376
<b>2002</b>	7.592
<b>2003</b>	7.336
<b>2004</b>	7.739
<b>2005</b>	8.673
<b>2006</b>	8.937
<b>2007</b>	8.898
<b>2008<sup>1</sup></b>	8.690
<b>2009</b>	8.690
<b>2010</b>	8.790
<b>2011</b>	8.890
<b>2012</b>	8.890

❖ Zudem sind die Länder bislang am Aufkommen der Maut für schwere Nutzfahrzeuge mit 150 Mio. € p. a. beteiligt. Eine Anpassung dieses Betrages hat entsprechend der Bestandsentwicklung mautpflichtiger Fahrzeuge zu erfolgen. Die Mautbeteiligung der Länder besteht seit dem 1. September 2007; sie war als Kompensation für ihre Kraftfahrzeugsteuer ausfälle aus einer zeitgleich beschlossenen Kraftfahrzeugsteuersenkung für schwere Nutzfahrzeuge bis auf das europarechtlich zulässige Niveau eingeführt worden.

❖ Verwaltungskosten (Personalkosten und Sachkosten): Größenordnung zwischen 170 Mio. € (Schätzung Bund) bis 200 Mio. € (Schätzung Länder).

---

<sup>1</sup> Ab 2008: Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2008.

### Vorschlag der Länder

Der **Vorschlag der Länder** zum „Steuertausch“ sieht eine inflationsindexierte Kompensation vor, die von einem Volumen von 8,9 Mrd. € für die KraftSt ausgeht und eine jährliche Steigerung mit dem Index der Verbraucherpreise beinhaltet. Als Kompensationsweg wird ein neuer Art. 106 b des Grundgesetzes vorgeschlagen, der analog zur Regelung der Regionalisierungsmittel in Art. 106 a GG eine gesonderte „verfassungsrechtliche Absicherung“ einer „länderscharfen“ Kompensation auf der Basis des Aufkommens der KraftSt des Jahres 2007 schafft. Der Bund soll zudem die Verwaltungskompetenz für die KraftSt übernehmen. Dem Bund wird angeboten, im Wege der Organleihe die KraftSt übergangsweise weiterhin durch die Länder verwalten zu lassen. In diesem Fall müsste der Bund dafür weitere 200 Mio. € p. a. zahlen.

Die Beteiligung der Länder am Aufkommen der Maut für schwere Nutzfahrzeuge mit 150 Mio. € p. a. (Anpassung dieses Betrages hat entsprechend der Bestandsentwicklung mautpflichtiger Fahrzeuge zu erfolgen) hat erhalten zu bleiben. In dem Kompensationsbetrag für das Kfz-Steueraufkommen ist dieser Betrag nicht enthalten.

## **1. Konsens**

### **a) Übertragung der Ertragshoheit**

Es besteht Einigkeit darüber, die Ertragshoheit für die KraftSt auf den Bund gegen einen entsprechenden finanziellen Ausgleich für die Länder zu übertragen.

**Bedeutung der Maßnahme:** Die Ertragskompetenz des Bundes für die KraftSt würde es künftig erlauben, diese Steuer in Eigenverantwortung des Bundes, d. h. grds. zustimmungsfrei, grundsätzlich neu zu regeln, um sie z. B. besser mit anderen Kfz-bezogenen Bundessteuern und Straßenbenutzungsgebühren abzustimmen und ökologisch orientiert fortzuentwickeln.

### **Umsetzung:**

Artikel 106 GG wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 wird die Nummer 3 wie folgt gefasst:  
 „3. die Straßengüterverkehrsteuer und die Kraftfahrzeugsteuer,“.
2. In Absatz 2 wird die Nummer 3 gestrichen.

## **b) Verteilungsmodus hinsichtlich des Kompensationsbetrags**

Zudem soll dem Wunsch der Länder nach einer „länderscharfen“ Kompensation der KraftSt entsprochen werden. Dazu bedarf es eines neuen Art. 106 b GG, der analog zur Regelung der Regionalisierungsmittel in Art. 106 a GG eine entsprechende „verfassungsrechtliche Absicherung“ bietet.

**Bedeutung der Maßnahme:** Der Ansatz der „länderscharfen“ Kompensation hat zur Folge, dass die Kompensationszahlungen die Steuereinnahmefälle der Länder wegen der Übertragung der Ertragshoheit für die KraftSt auf den Bund vertikal ausgleichen, ohne zu horizontalen Verschiebungen im Finanzausgleichssystem zwischen den Ländern zu führen. Der Verteilungsschlüssel für den Kompensationsbetrag ist deshalb identisch mit dem der aktuellen Verteilung des KraftSt-Aufkommens auf die Länder.

### **Umsetzung:**

Regelung in einem neuen Art. 106 b GG, dessen konkrete Ausgestaltung von den noch offenen Fragen zur Kompensation abhängt.

## **2. Streitige Punkte**

Folgende Punkte sind noch klärungsbedürftig:

### **a) Vorschlag des BMF: Erweiterung der Ertrags- und Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Rahmen von Art. 106 Abs. 1 Nummer 3 GG auf sonstige auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrsteuern**

#### **aa) Sicht des Bundes**

Ausgangspunkt für die grundsätzliche Verständigung auf den „Steuertausch“ ist die Überlegung, dass die Übertragung der Ertragshoheit für die KraftSt den Bund in die Lage versetzen soll, die KraftSt prinzipiell zustimmungsfrei zu modernisieren, nachhaltig aufkommensstabil zu gestalten und insbesondere ökologisch weiterzuentwickeln. Zugleich soll die Möglichkeit eröffnet werden, die KraftSt besser auf andere steuerliche Instrumente im Verkehrsbereich abzustimmen. Ein entsprechender Gestaltungsspielraum und die notwendige Flexibilität des Bundesgesetzgebers sind nur über eine offenere Formulierung des Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG zu erreichen, der neben der KraftSt (im herkömmlichen Sinne) auch sonstige auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrsteuern der Ertrags- und damit Gesetzgebungskompetenz des Bundes zuweist. Aus Bundes-Sicht ist daher die Erweiterung des Katalogs der Bundessteuern in Art. 106 GG unverzichtbares Element des „Steuertauschs“.

**bb) Sicht der Länder**

Die Länder weisen darauf hin, dass ihnen damit zusätzlich zum bisherigen Verhandlungsstand ein Verzicht auf einen Teil der ihnen potenziell zustehenden weiteren Verkehrsteuern (Art. 106 Abs. 2 Nr. 4 GG) sowie auf ggf. mit "sonstigen auf motorisierte Verkehrsmittel bezogenen Verkehrsteuern" gleichartige örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern (vgl. Art. 105 Abs. 2a GG) bzw. ein Verzicht auf deren Einführung abverlangt wird.

**b) Höhe der Kompensation für die Übertragung der Ertragshoheit hinsichtlich der KraftSt****aa) Sicht der Länder**

Referenzgröße für die Höhe des Kompensationsbetrages soll nach Auffassung der Länder das KraftSt-Aufkommen des Jahres 2007 sein, das 8,9 Mrd. € betrug. Damit wird an die aktuelle Aufkommenshöhe (Ist) angeknüpft.

Hinzukommen sollen die Einnahmen aus der Maut-Beteiligung der Länder in Höhe von 150 Mio € p.a. Die Maut-Beteiligung ist seit dem Jahr 2007 ein Ersatz für Mindereinnahmen bei der KraftSt, die durch eine Rechtsänderung entstanden sind. Die Maut-Beteiligung (als ehemaliger Teil der KraftSt) soll deshalb ebenso wie die KraftSt vollständig kompensiert werden.

**bb) Sicht des BMF**

BMF hält hingegen auch angesichts der absehbaren rückläufigen Entwicklung der KraftSt einen Kompensationsbetrag in Höhe des Ist von 2008 (derzeit geschätzt 8,69 Mrd. €<sup>2</sup>) – und damit 210 Mio. € weniger als von den Ländern gefordert – für angemessen.

Zu berücksichtigen ist außerdem, dass die Mautbeteiligung der Länder in Höhe von 150 Mio. € im Falle des „Steuertauschs“ ihre innere Rechtfertigung verlöre und deshalb aufgehoben werden müsste.

**cc) Finanzielle Differenz im Hinblick auf die jeweiligen Kompensationsvorstellungen**

Der Bund bietet eine Kompensation in Höhe von insgesamt 8,69 Mrd. € an. Die Ausgangsbasis der Länderforderung in Höhe von 8,9 Mrd. € ist demnach – ohne Berücksichtigung der von Länderseite geforderten Indexierung – um 210 Mio. € höher. Unter Einbeziehung der Mautbeteiligung in Höhe von 150 Mio. €, für die der Bund keinen Kompensationsbedarf sieht (s. o.), beträgt die Differenz somit insgesamt 360 Mio. € p. a. Zu diesem Betrag kämen die von Länderseite geforderten Verwaltungskosten für die KraftSt in Höhe von 200 Mio. € p. a. im Falle der von den Ländern für max. 5 Jahre angebotenen Verwaltung in Organleihe hinzu. Insgesamt ergäbe sich dann ein Unterschiedsbetrag von 560 Mio. € p. a.

---

<sup>2</sup> Die im Text nachfolgenden Berechnungen beruhen auf dem Schätzwert.

Übersicht:

	Angebot des BMF (in Mrd. €)	Forderung der Länder (in Mrd. €)	Differenz (in Mrd. €)
Maßgebendes KraftSt- Aufkommen	8,69	8,90	-0,21
Mautbeteiligung		0,15	-0,15
Verwaltungskosten		0,20	-0,20
Summe	8,69	9,25	-0,56

### c) Dynamisierung der Kompensation

#### aa) Sicht der Länder

Die Länder fordern eine inflationsindexierte Kompensation für den Verlust der Ertragshoheit hinsichtlich der KraftSt. Die Kompensationsregelung soll einen dauerhaften Ausgleich für den Wegfall des Kfz-Steueraufkommens schaffen. Die Kompensationsregelung muss den Ländern einen realen Gegenwert für die Übertragung der Ertragskompetenz bei der Kfz-Steuer zusichern. Im Zeitraum 1991 bis 2007 ist das Aufkommen sogar um durchschnittlich 2,9 % jährlich gestiegen. Mit der vorgesehenen Indexierung in Höhe des Verbraucherpreisindexes bleiben die Länder sogar hinter der durchschnittlichen Steigerungsrate zurück.

#### bb) Sicht des BMF

BMF lehnt eine Dynamisierung des Kompensationsbetrags als nicht sachgerecht ab: Bereits nach geltendem Recht sei ein Rückgang der Kraftfahrzeugsteuereinnahmen aufgrund des zunehmenden Anteils emissionsreduzierter Kraftfahrzeuge zu erwarten; eine Situation, die sich im Falle einer CO<sub>2</sub>-orientierten Umgestaltung der KraftSt noch verschärfen dürfte. Mit der Bestimmung eines festen Kompensationsbetrags würden die Länder von dem damit verbundenen finanziellen Risiko verschont bleiben. Angesichts dessen wäre eine Dynamisierung keinesfalls zu rechtfertigen.

#### cc) Finanzielle Konsequenzen der unterschiedlichen Kompensationsmodelle

Eine Fortschreibung des Kompensationsbetrags für die Übernahme der Ertragskompetenz an der KraftSt mit dem Verbraucherpreisindex würde nach Berechnungen des BMF zu der in der ersten Tabelle auf S. 27 dargestellten Entwicklung des Kompensationsbetrags führen. Dabei wird unterstellt, dass die Preise um durchschnittlich 2 % pro Jahr wachsen (entspricht der durchschnittlichen Steigerungsrate der Jahre 1992 bis 2007).

Der Ländervorschlag mit einer Indexierung von 2 % würde im Zeitraum bis 2019 für die Länder einen aufaddierten Mehrausgleich von 14,5 Mrd. € ergeben.

## **d) Übertragung der Verwaltungskompetenz für die KraftSt auf den Bund**

### **aa) Sicht der Länder**

Nach Auffassung der Länder sollte der Bund im Interesse einer vollständigen Kompetenzzflechtung auch die Verwaltung der KraftSt übernehmen. Die Länder bieten dem Bund – gegen entsprechenden Ausgleich der Verwaltungskosten – die Fortführung der Verwaltung im Wege der auf 5 Jahre befristeten Organleihe<sup>3</sup> an.

### **bb) Sicht des BMF**

Zwar wäre die umfassende Übernahme der KraftSt in „Bundesregie“ zwar grundsätzlich wünschenswert, aber nur um den Preis der Schaffung neuer Schnittstellenprobleme und Reibungsflächen realisierbar. Die neuralgischen Punkte im Zusammenhang mit der Übertragung der Verwaltungskompetenz sind insbesondere:

- Der Aufbau einer Bundesverwaltung der KraftSt bedürfte erheblicher organisatorischer und technischer Maßnahmen sowohl für den Bereich der Festsetzung als auch den Bereich der Erhebung.
- Im Fall der Übernahme der Verwaltungskompetenz und Verlagerung der Bearbeitung auf eine Bundesbehörde wären bei unveränderter materieller Rechtslage über 2000 Bediente einzustellen und/oder auszubilden. Eine Übernahme des – im Hinblick auf die Steuererhebung vielfach auch mit dem Einzug mehrerer Steuern befassten – Personals der Länderverwaltungen erscheint schon aus organisatorischen Gründen nahezu ausgeschlossen.
- Für eine umfassende informationstechnische Unterstützung des Besteuerungsverfahrens, die gerade im Fall der KraftSt unbedingt erforderlich ist, müssten – soweit überhaupt möglich – die aktuellen unterschiedlichen Länderverfahren übernommen und anforderungsgerecht fortentwickelt werden. Der zu erwartende Aufwand und der Aufbau der hierzu erforderlichen Kompetenz sind als sehr hoch und kostenintensiv zu bewerten. Zugleich darf der zeitliche Aufwand nicht unterschätzt werden.
- Die Festsetzung der KraftSt baut auf Feststellungen der auf kommunaler Ebene angesiedelten Zulassungsbehörden der Länder auf. Soweit sie die Besteuerungsgrundlagen technischer Art betreffen, sind deren Bescheide für die Finanzbehörden Grundlagengescheide im Sinne der Abgabenordnung. Die u. a. darin zum Ausdruck kommende unerlässliche enge Kooperation mit den Verkehrsbehörden der Länder würde durch die im Falle der Verwaltungszuständigkeit des Bundes zwangsläufige Verteilung von Zuständigkeiten auf unterschiedliche Verwaltungen – Kraftfahrtbundesamt, Bundes-

---

<sup>3</sup> Das Institut der sog. Organleihe ist dadurch gekennzeichnet, dass das Organ eines Rechtsträgers ermächtigt und beauftragt wird, einen Aufgabenbereich eines anderen Rechtsträgers wahrzunehmen.

zentralamt für Steuern, Zollverwaltung und ZIVIT (Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik) – erheblich erschwert.

- Überdies könnten Synergien durch die integrierte Erhebung einschließlich der Beitreibung verschiedener Steuern in einer einzigen Behörde nicht mehr genutzt werden.
- Nicht zuletzt könnte im Falle einer Übertragung der Verwaltungskompetenz auf den Bund die im Rahmen der Föderalismusreform 2006 zu Stande gekommene Neufassung von Art. 85 GG, wonach durch Bundesgesetz Gemeinden und Gemeindeverbänden und damit auch den Zulassungsstellen keine Aufgaben übertragen werden können, zu erheblichen Problemen führen.

In ihren absehbaren negativen Konsequenzen unterscheidet sich eine Bundeszuständigkeit für die Verwaltung der KraftSt ganz gravierend von einer Bundessteuerverwaltung für die Gemeinschaftsteuern und auch von dem unten dargestellten Modell der Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungsteuer auf den Bund: Während die hier zu erwartenden beträchtlichen Effizienzgewinne u. a. darauf beruhten, dass entweder eine gesamte Verwaltung oder – im Fall der Versicherungsteuer – eng begrenzte und problemlos isolierbare komplette Vollzugsbereiche einschließlich des entsprechenden Länderpersonals (rd. 30 AK) auf den Bund verlagert werden könnten, würden hinsichtlich der KraftSt personelle und organisatorische Mischstrukturen geschaffen. Angesichts der engen Verzahnung mit anderen Bereichen der Landesverwaltung wären bei einer Übertragung der Verwaltungskompetenz auf den Bund aufkommenswirksame erhebliche Vollzugsdefizite die zwangsläufige Folge.

Da die von den Ländern angebotene (befristete) Organleihe eine Übertragung der Verwaltungskompetenz für die KraftSt auf den Bund voraussetzt, dieser Vorschlag jedoch, wie dargestellt, nicht aufgegriffen werden soll, müsse eine Organleihe ebenfalls außer Betracht bleiben. Vielmehr sollten die Länder auch im Falle des „Steuertauschs“ die KraftSt – dann im Auftrag des Bundes – wie bisher weiter verwalten.

Bei der Auftragsverwaltung handelt es sich – im Gegensatz zur Organleihe – um eine Landesverwaltung. Im Hinblick darauf wäre zur Wahrnehmung der Bundesaufsicht entsprechende organisatorische und personelle Vorsorge zu treffen; im Vergleich zur Organleihe dürfte diese allerdings weniger umfassend ausfallen können. Kostenerstattung an den Auftragnehmer ist in diesem Rahmen nicht vorgesehen.

- **Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungsteuer auf den Bund unter Einbeziehung der Feuerschutzsteuer**

#### Hintergrund/Ausgangslage

Die Versicherungsteuer (VersSt) wird derzeit von den Ländern im Auftrage des Bundes verwaltet. Die Feuerschutzsteuer, die z. T. die gleichen Sachverhalte wie die VersSt erfasst, ist wiederum eine Landessteuer, die ebenfalls von den Ländern verwaltet wird.

#### Daten im Zusammenhang mit der Feuerschutzsteuer

- ❖ Aufkommensentwicklung der Feuerschutzsteuer

	<b>Feuerschutz- steuer (in Mio. €)</b>
<b>1991</b>	227
<b>1992</b>	245
<b>1993</b>	289
<b>1994</b>	304
<b>1995</b>	389
<b>1996</b>	386
<b>1997</b>	363
<b>1998</b>	331
<b>1999</b>	308
<b>2000</b>	288
<b>2001</b>	293
<b>2002</b>	306
<b>2003</b>	328
<b>2004</b>	353
<b>2005</b>	331
<b>2006</b>	322
<b>2007</b>	319
<b>2008<sup>4</sup></b>	320
<b>2009</b>	320
<b>2010</b>	320
<b>2011</b>	320
<b>2012</b>	320

- ❖ Verwaltungskosten (Personalkosten und Sachkosten): 0,5 Mio. €

#### Vorschlag des BMF

Insbesondere im Interesse einer umfassenden Kompetenzzflechtung hinsichtlich der VersSt hatte BMF vorgeschlagen, die Verwaltungskompetenz für diese Steuer auf den Bund zu übertragen und die Ertrags- und Verwaltungskompetenz hinsichtlich der Feuerschutzsteuer auch dem Bund zuzuweisen.

---

<sup>4</sup> Ab 2008: Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2008.

## **1. Konsens**

Es herrscht Einvernehmen darüber, sowohl die Verwaltungskompetenz für die VersSt, als auch Ertragshoheit und Verwaltungskompetenz für die Feuerschutzsteuer auf den Bund zu übertragen.

**Bedeutung der Maßnahme:** Durch die Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungsteuer wird der Vollzug der Versicherungsteuer erheblich vereinfacht und die Effizienz gesteigert. Dies wird erreicht durch die Zentralisierung der Verwaltung der insgesamt rund 2000 Steuerfälle und die mit einer ausschließlichen Zuständigkeit für die Bearbeitung der Versicherungsteuer einhergehende stärkere Spezialisierung der Bearbeiter. Damit wird auch einer Forderung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und des Bundesrechnungshofes entsprochen.

Zugleich werden auch Ertrags- und Verwaltungskompetenz für die Feuerschutzsteuer, die als Landessteuer bislang den Ländern zufließt, auf den Bund übertragen. Dies erlaubt vor allem eine Integration der Feuerschutzsteuer in die Versicherungsteuer, womit u. a. die konfliktträchtige Abgrenzung beider Steuern künftig entfielen. Die Integration der Feuerschutzsteuer (Steuer auf Feuerversicherungsentgelte und Feueranteile aus Wohngebäuden- und Hausratversicherungsentgelten) in die Versicherungsteuer ist ein sinnvoller Beitrag zum Bürokratieabbau und zur Steuer- und Verwaltungsvereinfachung, die auch von den Spitzenverbänden der Deutschen Wirtschaft gefordert wurde. Die Integration entlastet die Unternehmen durch den Wegfall eines Steuergesetzes von den damit verbundenen spezifischen Informationspflichten (z.B. Wegfall der Feuerschutzsteueranmeldungen) und die Verwaltung von der Erhebung der Feuerschutzsteuer. Auch rechtlich ergibt sich eine erhebliche Steuervereinfachung, da Abgrenzungsfragen zwischen beiden Steuerarten wegfallen. Auch die Zerlegung des Feuerschutzsteuer-Aufkommens auf die Länder ist nur noch für das Zerlegungsjahr 2009 erforderlich.

## **Umsetzung:**

### **Artikel 1 Änderung des Grundgesetzes**

Artikel 106 GG wird wie folgt geändert:

In Absatz 1 Nummer 4 werden nach dem Wort „Versicherungsteuer“ ein Komma und die Wörter „die Feuerschutzsteuer“ eingefügt.

**Artikel 2****Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes**

In § 5 des Finanzverwaltungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 2006 (BGBl. I S. 846, 1202), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 5. März 2008 (BGBl. I S. 282) wird im Absatz 1 die Nr. 25 wie folgt gefasst:

„die Verwaltung der Versicherung- und Feuerschutzsteuer und die zentrale Sammlung und Auswertung der Informationen für die Verwaltung der Versicherung- und Feuerschutzsteuer;“

**Artikel 3****Änderung des Versicherungsteuergesetzes**

Das Versicherungsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Januar 1996 (BGBl. I S. 22), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 vom 29. Juni 2006 (BGBl. I S. 1402) wird wie folgt geändert:

1. In § 6 Abs. 2 werden:
  - a) die bisherigen Nummern 1. bis 3. gestrichen und
  - b) die bisherigen Nummern 4. bis 6. werden die Nummern 1. bis 3..
2. § 7a wird wie folgt gefasst:

„Zuständig ist das Bundeszentralamt für Steuern.“
3. An folgenden Stellen wird das Wort „Finanzamt“ ersetzt durch „Bundeszentralamt für Steuern“:

§ 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 3,  
§ 8 Abs. 4 S. 1, Abs. 5 S. 1,  
§ 10a Abs. 1 und 2,  
§ 11 Abs. 1 S. 1 Ziff. 3.

**Artikel 4****Änderung der Versicherungsteuer-Durchführungsverordnung**

Die Versicherungsteuer-Durchführungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Januar 1996 (BGBl. I S. 28), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes zur Finanzierung der Terrorbekämpfung vom 10. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3436) wird wie folgt geändert:

1. § 1 (Örtliche Zuständigkeitsregelung) wird aufgehoben.
2. An folgenden Stellen wird das Wort „Finanzamt“ ersetzt durch „Bundeszentralamt für Steuern“:  
  
§ 2 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1, Abs. 3 und § 10.

## **Artikel 5**

### **Aufhebung des Feuerschutzsteuergesetzes**

(1) Das Feuerschutzsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Januar 1996 (BGBl. I S. 18), zuletzt geändert durch Artikel 4 Abs. 34 des Gesetzes zur Neuorganisation der Bundesfinanzverwaltung und zur Schaffung eines Refinanzierungsregisters vom 22. September 2005 (BGBl. I S. 2809) wird aufgehoben.

(2) Die durch Abs. 1 aufgehobenen Vorschriften sind nach dem 1. Januar 2010 weiterhin anzuwenden, soweit die Steuer bereits vor dem 1. Januar 2010 entstanden ist und steuerliche Verpflichtungen zu erfüllen sind, die mit bereits entstandener Steuer im Zusammenhang stehen oder soweit für diese Steuer gehaftet wird.

(3) Der durch Abs. 1 aufgehobene § 11 ist nach dem 1. Januar 2010 weiterhin anzuwenden, soweit dies für die Zerlegung des Gesamtaufkommens der entrichteten Feuerschutzsteuer des Zerlegungsjahres 2009 erforderlich ist.

## **Artikel 6**

### **Inkrafttreten**

- (1) Die Artikel 1, Artikel 3 Nummer 1 und Artikel 5 treten zum 1. Januar 2010 in Kraft.
- (2) Artikel 2, Artikel 3 Nummern 2 und 3 und Artikel 4 treten am 1. Juli 2010 in Kraft.

Außerdem werden die Länder zusichern, dass das mit der Verwaltung der Versicherungsteuer am 30. September 2008 beschäftigte Personal an den Bund – ohne Auswahlverfahren des Bundes – abgegeben wird, die Zustimmung der jeweiligen Personen vorausgesetzt.

## 2. Streitige Punkte

### Kompensation für die Feuerschutzsteuer

#### aa) Sicht des BMF

BMF hält eine über die im Zusammenhang mit dem „Steuertausch“ vorgesehene hinausgehende, eigenständige Kompensation für die Übertragung der Ertragshoheit der Feuerschutzsteuer auf den Bund nicht für erforderlich: da zum einen die zu erwartenden Mindereinnahmen bei der KraftSt in Rechnung zu stellen seien und außerdem der Vollzugsaufwand der Länder hinsichtlich der Verwaltung der Feuerschutzsteuer und der Versicherungsteuer entfalle.

#### bb) Sicht der Länder

Die auf den Bund übergehende Feuerschutzsteuer muss kompensiert werden. Das Aufkommen 2007 betrug rd. 320 Mio € (s. o.). Als bisher originäre Steuereinnahmen der Länder sei eine vollständige Kompensation ohne Alternative, so dass dieser Betrag dem Kompensationsbetrag aus KraftSt und Maut-Beteiligung (s. o.) hinzuzurechnen sei. Die Kompensationsregelung soll einen dauerhaften Ausgleich für den Wegfall des Steueraufkommens schaffen. Die Kompensationsregelung muss den Ländern einen realen Gegenwert für die Übertragung der Ertragskompetenz zusichern, daher ist eine Indexierung angemessen.

#### cc) Sicht der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Die Kompensation für die auf den Bund übergehende Feuerschutzsteuer wird eigenständig ausgewiesen und geht nicht im Rahmen der KraftSt unter. Die Länder verpflichten sich, diesen Ausgleich an die Kommunen weiterzureichen.

#### dd) Finanzielle Konsequenzen der Indexierung des Kompensationsbetrags für die Feuerschutzsteuer

Der Ländervorschlag mit einer Indexierung von 2 % würde im Zeitraum bis 2019 für die Länder einen aufaddierten Mehrausgleich von 450 Mio. € ergeben.

**Übersicht der finanziellen Auswirkungen der unterschiedlichen Kompensationsangebote in Bezug auf die Vorschläge zum „Steuertausch“ und zur Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungsteuer auf den Bund unter Einbeziehung der Feuerschutzsteuer**

Elemente der Länderforderung:

	Festbetrag KraftSt mit Indizierung (Mrd. €)	Festbetrag FeuerschSt mit Indizierung (Mrd. €)	Mautanteil (Mrd. €)	Verwaltung <sup>5</sup> (Mrd. €)	Gesamt (Mrd. €)
2010	9,26	0,33	0,15	0,20	9,94
:	:	:	:	:	:
:	:	:	:	:	:
2019	11,07	0,40	0,15	--	11,62

Überblick über die finanziellen Auswirkungen der unterschiedlichen Kompensationsangebote:

	Länderforderung (gesamt) in Mrd. €	Kompensationsangebot BMF (gesamt) in Mrd. €	Differenz in Mrd. €
2010	9,94	8,69	1,25
:	:	:	:
:	:	:	:
2019	11,62	8,69	2,93
Summe 2010-2019	107,50	86,90	20,60

<sup>5</sup> Der Vorschlag der Länder sieht eine Organleihe und die daraus folgende Verwaltungskostenerstattung nur bis einschließlich 2014 vor.

## B) Steuerautonomie

### Auftrag

Die Vorsitzenden der Föderalismuskommission haben am 23. Juni 2008 ein Eckpunktepapier vorgelegt. Darin finden sich folgende Anregungen:

#### *Steuerautonomie:*

*Die neue Schuldenregel schränkt die haushaltspolitischen Spielräume des Bundes und der Länder ein. Das ist gewollt: Die Flucht in die Verschuldung soll künftig versperrt sein.*

*Der Bund hat durch seine Gesetzgebungskompetenzen im Steuerrecht eigene Handlungsmöglichkeiten; er kann diese jedoch im Bereich der Gemeinschaftssteuern nur mit Zustimmung des Bundesrates wahrnehmen. Die eigenständigen Handlungsmöglichkeiten der Länder auf der Einnahmeseite sind noch enger beschränkt. Um die neue Schuldenregel für Bund und Länder auf Dauer handhabbar zu machen, halten einige Länder deshalb korrespondierend zusätzliche Spielräume auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite für notwendig. Andere Länder lehnen dies grundsätzlich ab.*

*Die Vorsitzenden nehmen außerdem zur Kenntnis, dass ihr Vorschlag einer Übertragung der Ertragskompetenz für die Kfz-Steuer auf den Bund auf breite Zustimmung stößt; die Kommission hat die Aufgabe, hierzu ein konkretes Konzept auszuarbeiten. Die Vorsitzenden schlagen folgende Eckpunkte vor.*

- *Übertragung Ertragskompetenz Kfz-Steuer an Bund gegen Festbetragsausgleich (entsprechend Vorschlag der Vorsitzenden an den Koalitionsausschuss vom 11. Juni 2008)*
- *Eine Arbeitsgruppe wird beauftragt, Möglichkeiten zur LFA-neutralen Stärkung der Länder-Gesetzgebungskompetenz bei der Immobilierbesteuerung (Grundsteuer und Grunderwerbsteuer) zu erarbeiten.*

- *Eine Arbeitsgruppe wird folgende Themen prüfen: (LFA-neutrale) Zuschlagsrechte bei Einkommen- / Körperschaftsteuer (ggf. im Rahmen einer Experimentierklausel), Stärkung der Länder-Gesetzgebungskompetenz bei der Gewerbesteuer*

## **I. Ergebnis der Prüfung durch die Länder**

Auf der Basis der im Eckpunktepapier enthaltenden Prüfaufträge sind von verschiedenen Seiten Papiere mit denkbaren Vorschlägen zur Stärkung der Steuerautonomie bei verschiedenen Steuerarten vorgelegt worden, die teilweise auch ausformulierte Gesetzesvorschläge (Grundgesetzänderungen und Begleitgesetze) enthalten. Zu folgenden Steuerarten liegen Vorschläge vor:

- 1. Grundsteuer**
- 2. Grunderwerbsteuer**
- 3. Einkommen-/Körperschaftsteuer (Zuschlagsrechte)**
- 4. Gewerbesteuer**

Darüber hinaus wurden Vorschläge außerhalb der Eckpunkte der Kommissionsvorsitzenden eingebracht. Diese betreffen folgende Steuerarten:

- 5. Erbschaft-/Schenkungssteuer**
- 6. Vermögensteuer**
- 7. Einkommen-/Körperschaftsteuer (Abschlagsrechte)**

**Insgesamt besteht zur Frage der Einräumung weiterer Steuerautonomie für die Länder kein Konsens. Nach einer Auffassung soll die Autonomie der Länder auch im Bereich der Steuergesetzgebung gestärkt werden. Nach anderer Auffassung wird eine über das heutige Maß hinausgehende Steuerautonomie grundsätzlich abgelehnt. Einzelheiten ergeben sich aus der nachfolgenden Kurzdarstellung der vorliegenden Vorschläge und Positionen.**

## Generelle Anmerkungen

Neben konkreten Vorschlägen für Regelungen zu einzelnen Steuerarten, haben einzelne Länder bzw. Ländergruppen generelle Bedenken gegen die Erweiterung der Steuerautonomie geltend gemacht bzw. Steuerautonomie grundsätzlich abgelehnt.

**Berlin** begründet seine Ablehnung in seiner Ausarbeitung „**Generelle Anmerkungen zur Steuerautonomie**“ (vgl. AU 6, Anl. 2) damit, dass der Vorschlag, die autonomen Entscheidungsspielräume der Länder im Bereich der Besteuerung zu stärken, einige prinzipielle Fragen aufwerfe, die bisher nicht gelöst seien. So fuße die Finanzverfassung des Grundgesetzes auf dem Grundgedanken, allen Gliedern der staatlichen Gemeinschaft eine aufgabengerechte Finanzausstattung zur Verfügung zu stellen. In der Umsetzung dieses Leitgedankens stelle sich die grundsätzliche Aufgabe, die richtige Mitte zwischen der Autonomie der Länder auch auf finanzwirtschaftlichem Gebiet einerseits und der bundesstaatlich gebotenen solidarischen Teilhabe an der Leistungsfähigkeit des Gesamtstaates andererseits zu finden. Die Finanzverfassung sehe ein komplexes System horizontaler und vertikaler Verflechtungen vor. Die Integration von Gestaltungsrechten der Länder bei einzelnen Steuerarten müsse sich dabei harmonisch in dieses austarierte System der vier Stufen der bundesstaatlichen Finanzverteilung einfügen. Etwaige Regelungen zur Steuerautonomie seien zugleich so auszugestalten, dass die struktur- und finanzschwächeren Länder nicht an notwendiger Finanzausstattung einbüßen.

Insbesondere sei zu beachten, dass finanzschwächere Länder über ein geringeres Potenzial verfügten, um eigene Besteuerungsrechte zur Erzielung zusätzlicher Einnahmen zu nutzen. Auf Grund einer geringeren Steuerbasis führe ein identischer Zuschlagsatz in einem finanzstärkeren Land zu höheren Einnahmen als in einem finanzschwächeren Land. Daraus folge, dass ein gleich hoher Finanzbedarf je Einwohner nur mit unterschiedlichen Zuschlägen erreichbar sei. Begründet durch die enormen Steuerkraftunterschiede vor Finanzausgleich (von 41% des Durchschnitts in Mecklenburg-Vorpommern bis zu 168 % des Durchschnitts in Hamburg)<sup>6</sup> könnte sich in Deutschland eine deutlich stärkere Spreizung der Steuersätze ergeben, als dies in anderen föderalen Staaten mit Steuersatzautonomie üblich sei.

Dies gelte jedoch bei der Annahme eines gegebenen Verhaltens der besteuerten Haushalte und Unternehmen. Tatsächlich könne es aber zu bedeutsamen Ausweichreaktionen in Form

---

<sup>6</sup> Datenbasis: vorläufige Abrechnung des Finanzausgleichs und der Umsatzsteuer für das Jahr 2007

einer Verlagerung von Wohnsitzen und unternehmerischen Aktivitäten kommen mit negativen Folgen für das „verlassene Land“. In diesem Zusammenhang gewinnen Fragen der sachgerechten Bestimmung des örtlichen Aufkommens, d.h. eine sachgerechte Zerlegung von Aufkommensbestandteilen mit länderübergreifendem Charakter, einen stärkeren Stellenwert. Dies ergebe sich daraus, dass das örtliche Einkommen dann ja gleichzeitig als Steuerbasis diene, auf welche der Steuer- bzw. Hebesatz des jeweiligen Landes angewendet würde. Die sachgerechte Zerlegung der Kapitalertragsteuer sei dabei von besonderer Bedeutung.

Letztendlich wären bei einer Verlagerung der Kompetenzen die Gesamtwirkungen von Neuregelung, Finanzausgleich und Finanzausstattung aller Länder zu prüfen. Besonders zu beachten seien dabei die Effekte der Umsatzsteuerergänzungsanteile und des nicht vollständigen Einbezugs der kommunalen Steuern.

Auf der Basis dieser Überlegungen sei eine begrenzte Steuerautonomie der Länder im Grundsatz denkbar.

Aus Sicht der Länder **Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen** stehen allerdings den Vorschlägen zur Erweiterung der Steuerautonomie schwerwiegende Einwände gegenüber (vgl. AU 9).

Diese Länder betonen, dass der bundesstaatliche Finanzausgleich im Rahmen der Föderalismusreform II nicht angetastet werden dürfe. Durch die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz bei Immobiliersteuern und der Gewerbesteuer sei jedoch die Aushöhlung des Länderfinanzausgleichs vorgezeichnet. Mit einer Aushöhlung des Länderfinanzausgleichs sei aber auch bei Zuschlagsrechten zur Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer zu rechnen. Den Vorschlägen, den Ländern stärker als bisher eigene Kompetenzen im Bereich der Besteuerung zuzuweisen, stünden eine Reihe von schwerwiegenden Einwänden gegenüber:

Zur Erzielung von Mehreinnahmen seien die im Eckpunktepapier benannten Zuschlagsrechte bei der Einkommen-/Körperschaftsteuer ungeeignet, da die finanzschwachen Länder deutlich höhere (prozentuale) Zuschläge als die finanzstarken Länder erheben müssten, um vergleichbare Mehreinnahmen Pro-Kopf zu generieren.

Abschlagsrechte bei Einkommen- oder Körperschaftsteuer seien abzulehnen, da hier ein – insbesondere für die finanzschwachen Länder – ruinöser Steuerwettbewerb nicht ausgeschlossen werden könne.

Bei den Landessteuern und Gemeindesteuern bestünden bereits ausreichende individuelle Gestaltungsmöglichkeiten (Grunderwerbsteuer: Steuersatzautonomie; Grund- und Gewerbesteuer: Hebesatzrechte). Weitere individuelle Regelungen insbesondere bei Steuertatbestand und Bemessungsgrundlage bedeuteten Rechtsunsicherheit durch Rechtszersplitterung und erhebliche Mehrbelastungen für Bürger, Unternehmen und die Verwaltung.

Nach Auffassung **Nordrhein-Westfalens** bedarf es zur Umsetzung des Kommissionsauftrags, die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften zu stärken, einer erweiterten Steuerautonomie der Länder. Dieses Ziel würde insbesondere durch die Einführung von Länderzuschlägen zur Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie durch die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer auf die Länder verwirklicht.

Die Erhebung eines Zuschlags solle im freien Ermessen der Länder stehen. Sie könnten über die Einführung und dessen Höhe im Rahmen ihres Budgetrechts in alleiniger Zuständigkeit entscheiden. Ein rechtlicher Zwang zur Einführung bestünde nicht. Die Zuschlagsrechte seien auf 5 % beschränkt, so dass kein übermäßiger Steuerwettbewerb zu befürchten sei.

Das Aufkommen aus den Länderzuschlägen stünde dem jeweiligen Land als eigene Landessteuer zu. Die finanziellen Folgen der Wahrnehmung länderautonomer Gestaltungsmöglichkeiten wären auf das jeweilige Land zu beschränken. Deshalb seien Mehreinnahmen aus Länderzuschlägen im bundesstaatlichen Finanzausgleich freizustellen.

Der Zuschlag trete neben den Solidaritätszuschlag nach dem Solidaritätszuschlaggesetz und stünde zu ihm in keinem rechtlichen Zusammenhang. Länderzuschlag und Solidaritätszuschlag knüpften lediglich an dieselbe Bemessungsgrundlage an; zwischen ihnen bestünden jedoch keine Abhängigkeiten. Dies ergebe sich schon allein daraus, dass die rechtlichen Grundlagen für die Einführung, die Gesetzgebungskompetenz und die Ertragskompetenz bei dem hier vorgeschlagenen Länderzuschlag bei den Ländern, in Bezug auf den Solidaritätszuschlag nach dem Solidaritätszuschlaggesetz beim Bund liegen. Da der Zuschlag in den Ländern aller Wahrscheinlichkeit nach in sehr unterschiedlicher Weise erhoben werden würde,

bestünde für den Bund keine Notwendigkeit, den im gesamten Bundesgebiet einheitlich erhobenen Solidaritätszuschlag anzupassen oder zu verändern, sondern er bliebe von Maßnahmen der Länder unberührt.

Für die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer auf die Länder spräche insbesondere das dieser Steuer zugrunde liegende Äquivalenzprinzip. Den besonderen Erfordernissen des jeweiligen Landes könne durch Gesetzesbeschlüsse der Volksvertretungen der Länder besser Rechnung getragen werden, als durch bundesgesetzliche Regelungen. Die landestypischen Verhältnisse (Stadtstaat/Flächenland) könnten berücksichtigt werden. Zudem könnten länderspezifische Synergieeffekte der unterschiedlich organisierten Verwaltungsinfrastruktur genutzt werden. Ein ruinöser Steuerwettbewerb zwischen den Ländern sei nicht zu befürchten. Die Kommunen stellten bereits im aktuellen Recht über das Hebesatzrecht Belastungsunterschiede in den einzelnen Regionen her.

Nach Auffassung **Bayerns** erfordert die angestrebte Stärkung der Eigenständigkeit der Länder Maßnahmen, die über die Einführung von Länderzuschlägen zur Einkommen- und Körperschaftsteuer und der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer auf die Länder substanziell hinausgehen. Es dürfe nicht der Anschein entstehen, dass das Kernziel der Föderalisierung die Ausweitung der Steuererhebungskompetenz sei, die der Bürger möglicherweise mit Steuererhöhungen verbindet, sondern es müsse für jeden deutlich werden, dass Föderalisierung auch Steuersenkungen bedeuten könne.

Um den Zusammenhang zwischen öffentlichen Leistungen und den Belastungen bzw. Entlastungen für die Bürger in der einzelnen Gebietskörperschaft deutlicher zu machen und um die Entstehung von positivem Wettbewerb um die besten Ideen für ein wachstumsfreundliches, beschäftigungswirksames und fiskalisch ergiebiges Steuerrecht zu fördern, hält Bayern zusätzliche Kompetenzen und Befugnisse für die Länder für erforderlich.

Es wird vorgeschlagen, die volle Gesetzgebungskompetenz für die Grunderwerbsteuer, die Gesetzgebungskompetenz für die Festlegung der persönlichen Freibeträge und des Tarifs der Erbschaftsteuer auf die Länder zu übertragen und den Ländern – ergänzend zum Vorschlag Nordrhein-Westfalens - auch ein Abschlagsrecht auf die Ertragsteuern Einkommensteuer und Körperschaftsteuer einzuräumen.

Für eine Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für die Grunderwerbsteuer in vollem Umfang auf die Länder spreche, dass die Länder flexibler auf das unterschiedliche Grundstückspreisniveau reagieren könnten, eine Rückholung der Gesetzgebungskompetenz somit steuer-, wirtschafts- sowie sozialpolitische Spielräume eröffne.

Den Befürchtungen und Ängsten in der Bevölkerung vor Erbschaftsteuererhöhungen wegen des Ansatzes von Grundstücken mit dem Verkehrswert und dem unterschiedlichen Wertniveau von Grundstücken lasse sich nur durch eine Regionalisierung der persönlichen Freibeträge und des Tarifs bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer entgegen wirken.

## 1. Grundsteuer

Zurzeit ist die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer durch das Grundsteuergesetz bundeseinheitlich geregelt (Bundesgesetz). Bemessungsgrundlage ist in den alten Ländern der Einheitswert nach den Wertverhältnissen vom 1.1.1964. In den neuen Ländern gilt eine sog. Ersatzbemessungsgrundlage oder der Einheitswert nach den Wertverhältnissen vom 1.1.1935. Die Kommunen haben das Recht, die Hebesätze zu bestimmen; ihnen steht das Aufkommen der Grundsteuer zu.

1.1 Ein Vorschlag sieht die **vollständige Übertragung der Gesetzgebung über die Grundsteuer auf die Länder** vor. Hierzu liegt ein ausformulierter Gesetzentwurf des Landes Nordrhein-Westfalen vor (vgl. AU 6, Anl. 3) Der Vorschlag ist zwischen den Ländern **ohne einvernehmliches Ergebnis** diskutiert worden.

Nach einer Auffassung wird dieser Vorschlag befürwortet. Dafür spräche, dass künftig die Landesparlamente über die Steuerquelle entscheiden könnten und nicht Bundestag und Bundesrat. Damit würde den besonderen Erfordernissen des jeweiligen Landes besser Rechnung getragen. Zudem verfügten die Kommunen bereits im aktuellen Recht über ein Hebesatzrecht, aus dem zwar Belastungsunterschiede in den einzelnen Regionen resultierten, das ihnen aber Gestaltungsraum auf der Einnahmeseite gibt. Durch eine Normierung sei eine angemessene Berücksichtigung im Finanzausgleich möglich.

Nach anderer Auffassung wird dieser Vorschlag nicht befürwortet (vgl. AU 6, Anl. 4, Nr. 1). Dagegen spräche der Wegfall einer bundeseinheitlichen Bemessungsgrundlage, der eine vollständige und dauerhafte LFA-neutrale Ausgestaltung damit unmöglich mache. Eine alternative Normierung im Länderfinanzausgleich durch Zementierung der heutigen Steuerkraftrelationen sei grundsätzlich problematisch. Zudem würden durch eine Übertragung auch die weit voran geschrittenen Bemühungen um die Grundsteuerreform zunichte gemacht. Eine perspektivisch stärkere Orientierung der Grundsteuer an den ergiebigeren Grundsteuersystemen anderer OECD-Länder wäre nach einer Umstellung auf Ländergesetzgebung ebenfalls kaum mehr möglich.

Ebenfalls gegen den Vorschlag spricht sich die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände aus (vgl. AU 4). Diese verweist insbesondere darauf, dass das Aufkommen den Kommunen und eben nicht den Ländern zugewiesen ist und begründet die Ablehnung u. a. mit einer Gefährdung der Administrierbarkeit der Steuererhebung, steigenden Bürokratiekosten und Gefährdung der gesellschaftlichen Akzeptanz.

- 1.2 Ein anderer Vorschlag zur Grundsteuer sieht als Alternative vor, den Ländern die **Regelungskompetenz zur Differenzierung des kommunalen Hebesatzrechts** hinsichtlich der steuerlichen Behandlung der einzelnen Grundstücksarten und / oder zur Berücksichtigung regionaler Besonderheiten zu geben. (vgl. AU 6, Anl. 4, Nr. 2) Der Vorschlag ist **von der Mehrheit der Länder abgelehnt worden**.

Für diesen Vorschlag spräche, dass durch den Erhalt einer bundesweit einheitlichen Bemessungsgrundlage eine LFA-Neutralität erreichbar wäre. Zusätzlicher Verwaltungsaufwand auf staatlicher Ebene sei zudem nicht zwingend, die Kommunen entschieden selbst, ob sie differenzieren möchten oder nicht. Bis zur Umsetzung einer Grundsteuerreform sei dies darüber hinaus eine sachgerechte Lösung, da die Kommunen in dringenden Fällen größerer Verwerfungen, die aus den veralteten Bemessungsgrundlagen herrühren, lokale Einzelregelungen treffen könnten.

Nach anderer Auffassung wird dieser Vorschlag nicht befürwortet. Dagegen spräche der erforderliche Aufbau zusätzlicher Bürokratie, und dass länderspezifische Änderungen zwar aufkommensneutral, aber nicht belastungsneutral wären.

## 2. Grunderwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuer wurde durch das Grunderwerbsteuerreformgesetz 1983 bundeseinheitlich geregelt (Bundesgesetz). Mit der Föderalismusreform I wurde den Ländern die Möglichkeit eingeräumt, die Höhe des Steuersatzes selbst zu bestimmen. Davon hat bislang nur Berlin Gebrauch gemacht. In Hamburg liegt ein Beschluss des Senats vor, den Steuersatz um einen Prozentpunkt anzuheben. Das Ergebnis des Gesetzgebungsverfahrens bleibt abzuwarten.

Der Vorschlag sieht die **vollständige Übertragung der Gesetzgebung über die Grunderwerbsteuer auf die Länder** vor. Hierfür sprechen sich Bayern (vgl. AU 10) sowie MdB Dr. Wissing (vgl. AU 7) – Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder für **alle** Steuern, für die sie die alleinige Ertragshoheit haben - aus. Der Vorschlag ist **von der Mehrheit der Länder abgelehnt worden**.

Die Befürworter eines solchen Vorschlags begründen dies insbesondere damit, dass die Länder flexibler auf unterschiedliche Grundstückspreisniveaus reagieren könnten. Gleichzeitig würde eine Übertragung steuer-, wirtschafts- sowie sozialpolitische Spielräume eröffnen.

Gegen den Vorschlag wird eingewandt, dass unterschiedliche landesgesetzliche Besteuerungstatbestände, Ausnahmeregelungen und Steuervergünstigen das Grunderwerbsteuerrecht erheblich komplizieren und zu großen verwaltungspraktischen Schwierigkeiten führen würden. Der Vorschlag sei zudem konträr zu den aktuellen Bestrebungen zur Steuervereinfachung und zum Bürokratieabbau. Vor dem Hintergrund einer etwaigen Harmonisierung der Steuer auf Grundstücksumsätze in der EU erscheine die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz bedenklich (vgl. AU 6, Anl. 4, Nr. 3).

## 3. Einkommen-/Körperschaftsteuer (Zuschlagsrechte)

Das Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer stehen dem Bund und den Ländern gemeinsam zu (Gemeinschaftsteuern) (GG 106 (3)). Die Gemeinden erhalten einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden

auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz [Gemeindefinanzreformgesetz], das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Es kann bestimmen, dass die Gemeinden Hebesätze für den Gemeindeanteil festsetzen. (GG 106 (5)) Darüber hinaus enthält das Grundgesetz die Grundsätze zur Ermittlung des örtlichen Aufkommens (Zerlegung).

Nach dem Vorschlag erhalten die Länder die Befugnis, eigene **Länderzuschläge zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer** zu erheben, ähnlich der Ergänzungsabgabe im Sinne des heutigen Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG (Solidaritätszuschlag). Der Zuschlag soll maximal 5 % betragen. Der Steuerabzug soll an der Quelle (Wohnsitz) erfolgen. Hierfür sind Zerlegungsregeln zu treffen. Es liegt ein ausformulierter Gesetzentwurf des Landes Nordrhein-Westfalen vor. (vgl. AU 6, Anl. 3) Der Vorschlag ist zwischen den Ländern **ohne einvernehmliches Ergebnis** diskutiert worden.

Ebenfalls aufgegriffen wird dieser Vorschlag in den Stellungnahmen von Bayern (vgl. AU 10), von MdB Dr. Wissing (vgl. AU 7) sowie von MdL Drexler (vgl. AU 3), in denen allerdings auch die Abschlagsrechte vorgesehen sind.

Nach einer Auffassung wird dieser Vorschlag befürwortet. Dafür spreche, dass die Erhebung eines Zuschlags im freien Ermessen der Länder stünde. Sie könnten über die Einführung und dessen Höhe im Rahmen ihres Budgetrechts in alleiniger Zuständigkeit entscheiden. Ein rechtlicher Zwang zur Einführung bestünde nicht. Ebenso stünde das Aufkommen aus den Länderzuschlägen dem jeweiligen Land als eigene Landessteuer zu. Die finanziellen Folgen der Wahrnehmung länderautonomer Gestaltungsmöglichkeiten seien auf das jeweilige Land, durch Freistellung der Mehreinnahmen aus Länderzuschlägen im bundesstaatlichen Finanzausgleich, beschränkt. Der Zuschlag träte neben den Solidaritätszuschlag nach dem Solidaritätszuschlaggesetz und stünde zu ihm in keinem rechtlichen Zusammenhang. Die Berechtigung eines Landes zur Erhebung eines Länderzuschlags richte sich nach dem (Wohn-) Sitzprinzip. Durch Zerlegungsregeln könnten entsprechende Verwerfungen zwischen den Ländern ausgeglichen werden.

Nach anderer Auffassung wird dieser Vorschlag nicht befürwortet (vgl. AU 6, Anl. 4, Nr. 4). Dagegen sprächen das zwischen den Ländern höchst unterschiedlich verteilte Steuersubstrat und das in der Folge ebenfalls höchst ungleich verteilte Mehreinnahmepotenzial. Das bedeu-

te, Länder mit einem unterdurchschnittlichen originären Steueraufkommen profitierten haushaltsmäßig kaum oder müssten deutlich höhere, politisch kaum vertretbare Zuschläge erheben. Es bestünde zudem die Gefahr von Forderungen nach Steuersenkungen in Höhe des Zuschlags, damit die abgesenkte Steuer und der Zuschlag nicht über die heutige Besteuerung hinausgingen. Dies könnten sich zwar die finanzstarken Länder „leisten“, für die finanzschwachen Länder sei dies aber nicht möglich. Letztere müssten zudem zusätzliche Mindereinnahmen hinnehmen, da in den Länderfinanzausgleich natürlich nur noch die abgesenkten Steuereinnahmen eingingen.

Um die Zuschläge in voller Höhe und zeitnah bei dem Land ankommen zu lassen, das den Zuschlag erhoben hat, entstünde in vielfacher Hinsicht zusätzlicher Verwaltungsaufwand auf staatlicher und privater Seite. Es würden umfängliche Zerlegungsregelungen sowie die Erhebung und der Austausch von zusätzlichen Daten erforderlich, was dem Ziel des Bürokratieabbaus widerspreche. Das Auseinanderdriften von Steuersätzen könnte letztendlich zu einem Steuerwettbewerb führen, mit einer Verlagerung von Betriebsstätten und Wohnsitzen in angrenzende, niedriger besteuerte Länder und entsprechenden Folgen in dem „verlassenen Land“ (Abwärtsspirale). Resultat könnten ebenso verschärfte Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern sein, mit der Folge, dass finanzschwächere Länder direkt oder indirekt zu Steuererhöhungen gezwungen werden könnten.

#### 4. Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer ist durch das Gewerbesteuergesetz bundeseinheitlich geregelt. Nachdem bei der Gemeindefinanzreformdiskussion 2003 keine Reform zustande gekommen war, ist die Gewerbesteuer im Rahmen der Unternehmenssteuerreform 2008 in wesentlichen Punkten überarbeitet worden.

Eine im Eckpunktepapier angedachte Stärkung der Länder-Gesetzgebungskompetenz bei der Gewerbesteuer könnte durch eine **Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer auf die Länder** erfolgen. Länderspezifische Gestaltungsmöglichkeiten würden gestärkt werden. Der Vorschlag ist **von der Mehrheit der Länder abgelehnt worden** (vgl. AU 6, Anl. 4, Nr. 5). Ebenfalls gegen den Vorschlag spricht sich die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände aus (vgl. AU 4).

Gegen den Vorschlag ist vor allem vorgebracht worden, dass die einzelnen Länder verstärkt mit der Forderung nach punktuellen Änderungen der Steuer konfrontiert würden (z.B. wegen der Einbeziehung der Freiberufler oder der Einfügung oder Abschaffung gewinnunabhängiger Komponenten). Eine Gesetzgebungskompetenz der einzelnen Länder könnte zudem mittelfristig bewirken, dass ein Unternehmen mit Betriebsstätten oder Tochtergesellschaften in verschiedenen Ländern bis zu 16 verschiedene Gewerbesteuerrechte zu beachten hätte. Dies stünde zu dem Ziel, das Bundesgebiet als einheitlichen Wirtschaftsraum zu erhalten, in unlösbarem Widerspruch. Es müssten womöglich Strukturen eingeführt werden, wie sie aus dem internationalen Steuerrecht bekannt sind (Doppelbesteuerungsabkommen). Letztendlich ergäben sich unlösbare Probleme bei der Administrierbarkeit insbesondere bei der Zerlegung. In der Folge wäre deutlich mehr Bürokratie erforderlich.

## 5. Erbschaft-/Schenkungssteuer

Es wurden mehrere Vorschläge zu der Erbschaft-/Schenkungssteuer eingebracht. Die Erbschaft-/Schenkungssteuer ist durch das Erbschaftsteuergesetz bundeseinheitlich geregelt (Bundesgesetz). Gegenwärtig laufen die Gesetzesberatungen für ein Erbschaftsteuerreformgesetz. Diese müssen wegen der verfassungsrechtlichen Vorgaben Ende 2008 abgeschlossen sein.

5.1 Ein Vorschlag sieht die **vollständige Übertragung der Gesetzgebung über die Erbschaft-/Schenkungssteuer auf die Länder** vor. Hierfür setzt sich MdB Dr. Wissing (vgl. AU 7) - Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder für **alle** Steuern, für die sie die alleinige Ertragshoheit haben – ein. Dafür spreche die Stärkung der länderautonomen Gestaltungsmöglichkeiten.

Der Vorschlag ist **von der Mehrheit der Länder abgelehnt worden**. Gegen den Vorschlag spricht, dass Bürger und Berater bei Übertragung der gesamten Gesetzgebungskompetenz nicht mehr annähernd überblicken könnten, welche steuerlichen Konsequenzen sich bei Übertragungen von deutschlandweiten Vermögen ergäben, weil mehrere Länder Besteuerungsrechte geltend machen könnten. Das würde auch bei Umstrukturierungen von Konzernen gelten. Darüber hinaus ergäben sich nicht mehr praktikabel lösbare Rechts- und Verwaltungsprobleme, etwa in der Frage, wie eine

Verschonung betrieblicher Vermögen realisiert werden könnte, wenn ein Betrieb ein deutschlandweites Filialnetz unterhält (vgl. AU 6, Anl. 4, Nr. 6).

- 5.2 Der bayerische Vorschlag zur Erbschaft-/Schenkungssteuer sieht die **Gesetzgebungs-kompetenz für die Länder zur Festlegung der persönlichen Freibeträge und des Tarifs der Erbschaftsteuer** vor. Durch Normierung im Länderfinanzausgleich sollen horizontale Verwerfungen zwischen den Ländern vermieden werden. Hierzu liegt ein ausformulierter Gesetzentwurf des Freistaates Bayern vor (vgl. AU 10). Der Vorschlag der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz zur Festlegung der persönlichen Freibeträge und des Tarifs bei der Erbschaftsteuer ist **von der Mehrheit der Länder abgelehnt worden** (vgl. AU 6, Anl. 4, Nr. 7).

Aus Sicht der Befürworter einer solchen Übertragung spräche für einen solchen Vorschlag, dass damit den Befürchtungen und Ängsten in der Bevölkerung vor Erbschaftssteuerverhöhungen wegen des Ansatzes von Grundstücken mit dem Verkehrswert und dem unterschiedlichen Wertniveau von Grundstücken durch Regionalisierung der persönlichen Freibeträge und des Tarifs entgegengewirkt werden könne.

Dagegen wird eingewandt: Es bestehe insbesondere die Gefahr einer Rechtszersplitterung (ggf. 120 Doppelbesteuerungsabkommen notwendig) und die Verkomplizierung des Erbschaft-/Schenkungssteuerrechts mit der Folge erheblicher Rechts- und Verwaltungsprobleme. Für den Finanzausgleich wäre zudem eine Normierung erforderlich, die aber gerade vor dem Hintergrund der extremen Aufkommensunterschiede zwischen den Ländern besonders wichtig wäre, da finanzschwache Länder ansonsten erhebliche Mindereinnahmen im Finanzausgleich zu verzeichnen hätten. So erzielten die neuen Länder insgesamt (ohne Berlin) weniger als 2 % des gesamten Aufkommens aus dieser Steuer. Daraus würde ebenfalls ersichtlich, dass das Mehreinnahmepotenzial der neuen Länder gegen null tendiert. Diese Normierung würde zusätzlichen Bürokratieaufwand erfordern, da für jeden Erbfall, Erben und jede Erbmasse zusätzliche statistische Daten (Steuersätze und Freibeträge) erhoben werden müssten. Dabei gäbe es gravierende Probleme einer eindeutigen und gerechten regionalen Zuordnung des Erblassers bzw. Erben. Letztendlich bestünde die Gefahr einer „Steuerflucht“ durch Umzug (vgl. AU 6, Anl. 4, Nr. 7).

- 5.3 Der Vorschlag von MdL Drexler zur Erbschaft-/Schenkungssteuer sieht ein Zuschlagsrecht von bis zu 10% auf das Aufkommen vor. (vgl. AU 3) Dafür spreche insbesondere die Möglichkeit zur Erzielung von Mehreinnahmen.

Insbesondere von den neuen Ländern werden weitere Gestaltungsmöglichkeiten bei den Landessteuern jedoch abgelehnt. Hinzuweisen ist auf die bereits oben genannten extremen Aufkommensunterschiede zwischen den Ländern. So erzielten die neuen Länder insgesamt (ohne Berlin) weniger als 2 % des gesamten Aufkommens aus dieser Steuer, weshalb das Mehreinnahmepotenzial der neuen Länder gegen null tendiert.

## 6. Vermögensteuer

Nach dem Vorschlag von MdL Drexler soll die Gesetzgebungskompetenz bei der Vermögensteuer auf die Länder übergehen (vgl. AU 3). Die Länder sollen danach künftig selbst entscheiden, ob, in welcher Ausgestaltung und in welcher Höhe sie Vermögensteuer erheben. Eine Rückwirkung auf den Länderfinanzausgleich soll nicht stattfinden.

Die Vermögensteuer wird in Folge eines Urteils des Bundesverfassungsgerichtes im Zusammenhang mit der Bewertungsmethodik nicht mehr erhoben. Das Aufkommen steht den Ländern zu.

## 7. Einkommen-/Körperschaftsteuer (Abschlagsrechte)

Es wurde mehrere Vorschläge für ein Abschlagsrecht auf die Einkommensteuer und Körperschaftsteuer eingebracht.

Hierfür sprechen sich Bayern (vgl. AU 10), MdB Dr. Wissing (vgl. AU 7) sowie MdL Drexler (vgl. AU 3) aus. Analog zum Vorschlag von Nordrhein-Westfalen (Zuschlagsrechte) sollen nach diesen Vorschlägen die Länder zusätzlich die Befugnis erhalten, eigene **Länderabschläge auf die Einkommensteuer und Körperschaftsteuer** vorzunehmen. Eine Beschränkung auf bis zu 5 % (Bayern) bzw. 3% (MdL Drexler) ist vorgesehen. Es liegt ein ausformul-

lierter Gesetzentwurf des Freistaates Bayern vor (vgl. AU 10). Der Vorschlag ist insbesondere von den neuen Ländern abgelehnt worden, da ein ruinöser Steuerwettbewerb nicht ausgeschlossen werden könne (vgl. AU 9).

## II. Ergebnis der Prüfung durch das BMF

1. Die aus Sicht des BMF wichtigsten **Argumente gegen eine Stärkung der Steuerautonomie der Länder** lauten:

- **Auswirkungen von Steuerautonomie sind nicht abschätzbar:** Mehr Steuerautonomie ist ein Wagnis, dessen Wirkungen für die einzelnen Länder nicht abzuschätzen ist. Selbst von wissenschaftlicher Seite sind die wirtschaftlichen und finanziellen Folgen nicht verlässlich einzuschätzen. Für den Bund erwächst daraus das Risiko, finanzielle Verantwortung für Länder übernehmen zu müssen, die sich im Steuerwettbewerb nicht erfolgreich behaupten können.
- **Fehlende Voraussetzungen für einen funktionsfähigen Steuerwettbewerb in Deutschland:** Es ist zu befürchten, dass insbes. mit den neuen Ländern die Verlierer von mehr Steuerwettbewerb bereits vorher feststehen. Beispielsweise wäre in Mecklenburg-Vorpommern rechnerisch der sechsfache Zuschlagssatz bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer erforderlich, um ein mit Hamburg vergleichbares zusätzliches Aufkommen je Einwohner zu erzielen. Ein solch hoher Zuschlagssatz ließe sich nicht rechtfertigen. Er hätte aufgrund der im nationalen Rahmen vielfältig vorhandenen und einfach zu realisierenden Ausweichmöglichkeiten die Abwanderung insbesondere von einkommensstarken Steuerzahlern zur Folge und damit überproportionale finanzielle Verluste. Solche ungewollten Ergebnisse können auch bei Landessteuern auftreten.
- **Mehrheitlich keine Akzeptanz für größere Unterschiede zwischen Leistungen der Länder bei den Bürgern:** Mehr Steuerautonomie der Länder hat Auswirkungen auf ihre Finanzausstattung. Folglich kann mehr Steuerautonomie der Länder auch zu größeren Unterschieden in den öffentlichen Leistungen führen. Das verfassungsrechtliche Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse wäre infrage gestellt.

- **Verlust zentraler steuerpolitischer Gestaltungsspielräume des Bundes:** Das BMF ist nicht bereit, den Anspruch des Bundes auf Gestaltung wichtiger steuerpolitischer Grundlinien zu Gunsten einer Kompetenzerweiterung der Länder zurückzuschrauben (z. B. bei der Erbschaftsteuer, aber insbes. auch bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer als wichtige wirtschafts- und verteilungspolitische Instrumente). Diese Gestaltungsspielräume sind aus Sicht des BMF für den Bund unverzichtbar.
- **Gefahr der Rechtszersplitterung:** Steuerautonomie kann die Rechtseinheit Deutschlands gefährden, deren Wahrung im gesamtstaatlichen Interesse höchste Priorität genießen muss. Sie kann zudem den Steuerstandort Deutschland beschädigen.
- **Mögliche Behinderung des Prozesses der Steuerharmonisierung auf europäischer Ebene:** Mehr Steuerautonomie der Länder darf diesen Prozess nicht behindern. Daher kommen Steuern, die EU-weit bereits harmonisiert oder Gegenstand entsprechender Bemühungen sind, von vornherein nicht für eine autonome Gestaltung durch die Länder in Betracht.
- **Mehr Steuerautonomie steht dem Bemühen der Föderalismusreform um klarere Zuständigkeitsregelungen entgegen:** Mit steuerlichen Zuschlagsrechten und/oder Länderrechten bei der Tarifgestaltung würden zusätzliche Kompetenzverflechtungen geschaffen.
- **Steuerautonomie bedeutet mehr Steuerbürokratie:** Bürger und Unternehmen werden höhere Steuerbürokratie abverlangt, gleichzeitig entsteht deutlich höherer administrativer Aufwand in der Steuerverwaltung. Zudem gilt: Wenn Steuervermeidungen einfacher werden und die Möglichkeiten hierzu zahlreicher, müssen dementsprechend Kontrollsysteme zur Sicherung eines einheitlichen Steuervollzugs ausgebaut oder neu geschaffen werden.
- Gegen die Stärkung der Steuerautonomie der Länder spricht auch die aus mehr Steuerautonomie resultierende **Finanzausgleichsproblematik**

## 2. Bewertung im Einzelnen

- Aus Sicht des BMF werden **Gesetzgebungskompetenzen der Länder bei der Grund- und Grunderwerbsteuer abgelehnt**. Im Übrigen ist nicht nachvollziehbar, worauf die im Eckpunktepapier der beiden Vorsitzenden formulierte Forderung einiger Länder nach eigener Gesetzgebungskompetenz bei der Grund- und der Grunderwerbsteuer tatsächlich zielt. Bei der Grundsteuer verfügen die Länder bzw. ihre Gemeinden **bereits jetzt** über die **Möglichkeiten autonomer Hebesatzfestlegung** auf der Basis bundeseinheitlicher Bemessungsgrundlagen. Im Hinblick auf die Grunderwerbsteuer ist den Ländern bereits im Rahmen der FöKo I die Befugnis eingeräumt worden, den Steuersatz autonom zu bestimmen, Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG.
  
- Besonders kritisch aus Sicht des BMF sind Zuschlagsrechte der Länder auf die **Körperschaftsteuer** zu sehen, nicht zuletzt, weil sie den internationalen **Steuerwettbewerb** zusätzlich verschärfen würden. Entscheidet man sich deshalb dafür, die Körperschaftsteuer als Unternehmensteuer von den Zuschlagsrechten auszunehmen, muss unter diesem Gesichtspunkt konsequenterweise auch die **Einkommensteuer**, soweit sie Unternehmen betrifft, ausgenommen werden, woraus sich wiederum erhebliche Abgrenzungsprobleme innerhalb der Einkommensteuer ergeben, die kaum zu lösen sind.

**Zuschlagsrechte bei der Einkommen-/Körperschaftsteuer, die auf die Steuerschuld** als Bezugsgröße abstellen, lassen sie sich unter den Gesichtspunkten eines positiven föderalen Wettbewerbs nur **schwerlich rechtfertigen**. Die Bezugsgröße für die Zuschläge weist u. a. aufgrund des Progressionseffektes der Einkommensteuer eine **erhebliche Streuung zwischen den Ländern** auf. Auch aufgrund der daraus resultierenden Unterschiede in den Einnahmepotentialen der Länder sind derartig ausgestaltete Zuschlagsrechte nicht mehrheitsfähig. Wenn politisch auf **Zuschlagsrechte bei der Einkommen-/Körperschaftsteuer** nicht verzichtet werden kann, sollte das **Zuschlagsrecht der Länder** auf die bundeseinheitliche **Bemessungsgrundlage** der Einkommen-/Körperschaftsteuer bezogen werden, was unter allokativen Aspekten nicht ganz so problematisch ist.

- Entschieden abzulehnen ist aus Sicht des BMF eine Stärkung der **Gesetzgebungs-kompetenz** der Länder bei der **Gewerbsteuer**. Welche Vorteile sich deren Befürworter versprechen, ist nicht bekannt. Wie bei der Grundsteuer besitzen die Gemeinden hier bereits das Hebesatzrecht. Zudem eine bundeseinheitliche Regelung Grundvoraussetzung für die bestehende Anrechnung der (hebesatzbereinigten) Gewerbesteuer im Rahmen der Einkommensteuer. Auch **administrative Gründe** sprechen gegen Gesetzgebungskompetenzen der Länder bei der Gewerbesteuer. In diesem Sinne hat sich der Deutsche Städtetag geäußert, der die Gewerbesteuer bei Gesetzgebungskompetenz der Länder als überhaupt **nicht mehr administrierbar** ansieht.
- Bei der **Grund- und der Grunderwerbsteuer** gibt es **keine Möglichkeiten** der Stärkung der **Gesetzgebungskompetenz** der Länder **unter Wahrung** der bestehenden Finanzausgleichswirkungen, wie dies die Vorsitzenden im Eckpunktepapier fordern:

Um Fehlanreize bei Steuerautonomie zu vermeiden muss grundsätzlich sichergestellt sein, dass die finanziellen Auswirkungen autonomer Entscheidungen der Länder bzw. ihrer Gemeinden bei der **Grund- und der Grunderwerbsteuer** nicht über die Finanzausgleichsströme auf andere Länder abgewälzt werden können. Im bestehenden **Finanzausgleichssystem** wird dies dadurch erreicht, dass die Einnahmen der Länder aus der Grunderwerbsteuer und die Einnahmen der Gemeinden aus der Grundsteuer im Finanzausgleichssystem nicht mit ihrem tatsächlichen Aufkommen sondern mit einem um Hebesatz- bzw. Steuersatzunterschiede bereinigten, d. h. „**normierten**“ **Aufkommen** angesetzt werden. Die bei der Grund- und Grunderwerbsteuer derzeit zur Anwendung kommenden **Normierungen setzen jedoch zwingend eine bundeseinheitlich geregelte Bemessungsgrundlage dieser Steuern voraus**.

Bei **Wegfall der bundeseinheitlichen Bemessungsgrundlage** ist nicht erkennbar, wie die Normierungen auf neue sachgerechte Grundlagen gestellt werden können. Die Normierungen müssen in der Lage sein, die mit den jeweiligen Steuern verbundenen Einnahmepotentiale der Länder bei entsprechender zeitlicher („jahresscharf“) und räumlicher Abgrenzung („länderscharf“) verlässlich zu erfassen. Dies muss auch dann sichergestellt sein, wenn einzelne Länder auf die Erhebung der Grund- oder Grunderwerbsteuer vollständig verzichten würden. Normierungen auf der Grundlage statisti-

scher Reihen sind nur möglich, wenn diese Reihen die entsprechenden Informationen liefern könnten. Derartige Statistiken sind bei den beiden Steuerarten allerdings nicht verfügbar.

Auch die Zugrundelegung der Anteile der einzelnen Länder an den Steuereinnahmen eines Basisjahres als Normierungsmaßstab für zukünftige Jahre, wie dies im Länderkreis angedacht wird, genügt den an eine sachgerechte Normierung zu stellenden Anforderungen insbesondere bei der Grunderwerbsteuer nicht. Indem die Steuerverteilung eines Basisjahres zementiert wird, ignoriert sie die weitere Entwicklung dieser Steuern bei der Berechnung von Beiträgen und Zuweisungen im Finanzausgleichssystem. Damit werden auch solche Änderungen nicht berücksichtigt, wie sie z.B. vom weiteren Aufholprozess der neuen Länder erwartet werden.

- Die beiden unterschiedlichen Möglichkeiten der Einräumung von **Zuschlagsrechten bei der Einkommen-/Körperschaftsteuer** stellen unterschiedliche Anforderungen an das Finanzausgleichssystem:

Bei **Zuschlagsrechten** auf eine bundeseinheitlich berechnete **Steuerschuld** der Einkommen-/Körperschaftsteuer (ähnlich dem derzeitigen Solidaritätszuschlag, der dem Bund zufließt) lassen sich die Einnahmen aus den Zuschlagsrechten der Länder prinzipiell auf der Basis bereits bestehender Normierungsverfahren in das Finanzausgleichssystem integrieren. Als Normierungsbasis müssen dann die bundeseinheitlich festgelegten Einnahmen aus der Einkommen-/Körperschaftsteuer der Länder zu Grunde gelegt werden. Im Ergebnis werden damit im Finanzausgleichssystem für alle Länder Einnahmen aus Zuschlägen unterstellt, die bei einem in allen Ländern einheitlichen Zuschlagssatz auf die bundeseinheitlich festgelegte Steuerschuld anfallen würden.

Bei **Zuschlagsrechten** auf die bundeseinheitlich geregelte steuerliche **Bemessungsgrundlage** der Einkommen-/Körperschaftsteuer muss für eine sachgerechte Normierung des Aufkommens von derartigen Zuschlägen für Zwecke des Finanzausgleichs sichergestellt werden, dass die den Zuschlägen zu Grunde liegenden steuerlichen Bemessungsgrundlagen unmittelbar den Einnahmen aus den Zuschlägen zugeordnet werden können. Damit werden im Finanzausgleichssystem wiederum für alle Länder Einnahmen aus Zuschlägen unterstellt, die bei einem bundesdurchschnittlichen Zu-

schlagssatz auf die steuerliche Bemessungsgrundlage angefallen wären. Hierfür müsste dann ein entsprechendes Informationssystem aufgebaut werden.

Für die sachgerechte Berücksichtigung der Einnahmen aus Zuschlagsrechten der Länder auf die Einkommen-/Körperschaftsteuer im Finanzausgleichssystem muss – unabhängig von der Ausgestaltung der Zuschläge – gewährleistet sein, dass (vor Finanzausgleich) die **Zuschläge exakt** demjenigen Land als Einnahme **zugeordnet werden** können, das politisch über die Höhe des Zuschlags entschieden hat. Dies erfordert entsprechende Voraussetzungen auch auf den dem Finanzausgleich vor gelagerten Stufen der **Steuerverteilung** (insbesondere der Zerlegung). Maßgeblich ist hierbei auch, auf welche besonderen Erhebungsformen der Einkommensteuer (Lohnsteuer, Abgeltungssteuer) sich die Zuschlagsrechte der Länder erstrecken. Entsprechend der Festlegungen hierüber sind vorab die entsprechenden administrativen Voraussetzungen für sachgerechte Zuordnung der Einnahmen aus den Zuschlagsrechten der Länder zu schaffen.

Es ist festzulegen, wie die Lohnsteuer, der Zinsabschlag bzw. die Abgeltungssteuer oder die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, soweit es sich um Steuervorauszahlungen handelt, in die Zuschlagsrechte einbezogen werden sollen. Werden an der Quelle erhobene Steuervorauszahlungen von Zuschlägen ausgenommen, können **Zuschlagsrechte nur im Rahmen von Veranlagungen** durchgesetzt werden, sodass die bestehenden Veranlagungspflichten erheblich ausgeweitet werden müssen. Dies zieht einen hohen Aufwand für Steuerzahler und Steueradministration nach sich.

Sollen auch Steuervorauszahlungen mit entsprechenden Zuschlägen belegt werden, müssen sämtliche Regelungen der primären Steuerverteilung (einschließlich Zerlegungen) überprüft und dahingehend angepasst werden, dass der vom Wohnland/Sitzland des Steuerpflichtigen abhängige „richtige“ **Zuschlagssatz bereits im Quellenabzug** zur Anwendung gelangen kann. Entsprechend ist bei Vorauszahlungen und Zerlegung der Körperschaftsteuer zu verfahren, soweit sie nicht (s. o.) vom Zuschlagrecht ausgespart bleiben sollen. Es muss bezweifelt werden, ob diese Möglichkeiten derzeit technisch zur Verfügung stehen und ob man gewillt ist, den damit verbundenen Aufwand im Zusammenhang mit der Stärkung von Steuerautonomie zu betreiben.

Da **Zuschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer** bisher nicht erhoben werden, ist es denkbar, die Einnahmen der Länder aus den Zuschlägen aus **Vereinfach-**

**chungsgründen** erst gar nicht in das Finanzausgleichssystem einzubeziehen. Dies ist bei entsprechender grundgesetzlicher Flankierung prinzipiell möglich und hätte im Übergang und solange die Einnahmen aus Zuschlägen insgesamt kein nennenswertes Volumen erreichen wohl auch kaum finanzielle Auswirkungen. Allerdings hat die **Nichteinbeziehung der Zuschläge** einen **gravierenden Nachteil**: Je stärker die Zuschläge als Einnahmequelle der Länder an Bedeutung gewinnen, umso stärker führt dies zu einer **Spreizung der Finanzkraft** ohne dass dies im Finanzausgleichssystem aufgefangen wird. Dies bedeutet eine **Schwächung der Ausgleichsfunktion** und letztlich eine Aufweichung des im Finanzausgleich konkretisierten Solidarprinzips in Art. 107 Abs. 2 GG.

- Eine Stärkung der **Gesetzgebungskompetenz** der Länder bei der **Gewerbsteuer** unter Wahrung der bestehenden Finanzausgleichswirkungen ist ebenfalls nicht darstellbar. Eine **sachgerechte Normierung scheidet** aufgrund des Zusammenwirkens mit dem Hebesatzrecht der Gemeinden, der gemeindescharfen Zerlegungsnotwendigkeiten sowie der Anrechnungsmöglichkeiten im Rahmen der Einkommensteuer allein schon **aus administrativen Gründen aus**.
- Im Falle einer Übertragung der Gesetzgebungskompetenz bei der Grundsteuer und der Grunderwerbsteuer auf die Länder bliebe letztlich nur der Weg, die **Nichtberücksichtigung dieser Steuern im Ausgleichssystem** über eine Änderung der grundgesetzlichen Regelungen zu erlauben. Entsprechendes gilt auch für Einnahmen aus den Zuschlagsrechten für die Einkommen-/Körperschaftsteuer und bei einer länderautonomen Gestaltungsrechten bei der Gewerbesteuer. Aufgrund der Vorgaben des BVerfG können nämlich Steuereinnahmen, über die die Länder autonom entscheiden können, bei der Bemessung der Finanzkraft bisher grundsätzlich nicht ausgenommen werden. Die Folge ist jedoch eine **Schwächung** der Funktion **des Finanzausgleichssystems**, weil sich dadurch die nach Finanzausgleich verbleibenden Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern – zum Nachteil der finanzschwachen, insbesondere der ostdeutschen Länder – noch spürbar vergrößern.