

Fachdiskurs 3

Steuerverwaltung, Verkehr und Sonstiges

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

Arbeitsunterlage
041

- Themenüberblick / Inhalt -

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| A. Steuerverwaltung | |
| I. Sachverhaltsdarstellung | 4 |
| II. Problem- und Zielbeschreibung | 4 |
| III. Vorschläge | 4 |
| 1. Bundessteuerverwaltung | 4 |
| 2. Optimierte Ländersteuerverwaltung | 10 |
| 2.1. Ausbau der länderübergreifenden Kooperation | 10 |
| 2.2. Konsequente Nutzung der bestehenden Einflussmöglichkeiten des Bundes | 12 |
| 3. Allgemeines fachliches Weisungsrecht | 13 |
| 4. Übertragung einzelner Bereiche bzw. Aufgaben der Steuerverwaltung auf den Bund | 16 |
| 4.1. Übertragung der Ertragshoheit und Verwaltungskompetenz für die Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund | 16 |
| 4.2. Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungssteuer auf den Bund | 17 |
| 4.3. Übernahme der Groß- und Konzernbetriebsprüfung durch den Bund | 18 |
| 4.4. Zentralisierung des Steuerabzugsverfahrens bei beschränkt Steuerpflichtigen | 19 |
| 4.5. Einrichtung einer beim Bund zentralisierten Clearing-Stelle im Falle einer EU-weiten gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer- Bemessungsgrundlage (GKKB) | 21 |
| 5. Sonstige Maßnahmen zur Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen der steuerlichen Auftragsverwaltung | 22 |
| 5.1. Schaffung einer Rechtsgrundlage für Prüfungsanordnungen und die Mitwirkung des BZSt im Bereich der „bE“-Fälle | 22 |
| 5.2. Zugriff des Bundes auf Steuerdaten der Länder | 23 |
| 5.3. Bestimmung einheitlicher Vollzugsziele | 23 |
| 5.4. Priorisierung der Entwicklung von It-Verfahren durch den Bund | 27 |
| 5.5. Anweisung des Einsatzes bundeseinheitlicher IT-Verfahren | 27 |
| 5.6. Einräumung einer Weisungsbefugnis des BZSt bei der Koordinierung von Prüfungsmaßnahmen in grenz- und länderübergreifenden Fällen | 28 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| B. Verkehr | 30 |
| I. Sachverhaltsdarstellung | 30 |
| II. Problem- und Zielbeschreibung | 30 |
| III. Vorschläge | 31 |
| 1. Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen | 31 |
| 2. Flexibilisierung der Bundesauftragsverwaltung durch sog. Öffnungsklausel | 33 |
| 3. Uneingeschränkte konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die Bundesfernstraßen | 35 |
| 4. Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung | 36 |
| 4.1. Zuständigkeit für den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften | 36 |
| 4.2. Allgemeines fachliches Weisungsrecht | 36 |
| 5. Einsatz moderner Verwaltungssteuerungsinstrumente | 37 |
| 6. Übertragung der Verantwortung für die regionale Schienen- infrastruktur auf die Länder | 38 |
| | |
| C. Sonstiges | 39 |
| | |
| C.I. Vereinheitlichung der Börsenaufsicht | 39 |
| I. Sachverhaltsdarstellung | 39 |
| II. Problem- und Zielbeschreibung | 39 |
| III. Vorschlag | 39 |
| | |
| C.II. Haftungsgesetz nach Art. 104a Abs. 5 Satz 2 GG | 40 |
| I. Sachverhaltsdarstellung | 40 |
| II. Problem- und Zielbeschreibung | 42 |
| III. Vorschlag | 43 |
| | |
| C.III. Einführung doppischer Haushaltssysteme | 44 |
| I. Sachverhaltsdarstellung | 44 |
| II. Problem- und Zielbeschreibung | 44 |
| III. Vorschlag | 45 |

Anlage: Synopse

A. Steuerverwaltung

I. Sachverhaltsdarstellung

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

II. Problem- und Zielbeschreibung

Aus Sicht der Bundesregierung, der SPD-Fraktion, der FDP-Fraktion, der Fraktion DIE LINKE, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Länder Berlin und Brandenburg gibt es Defizite im Bereich des Steuervollzuges, die mit dem in der Verfassung angelegten System des Steuerföderalismus in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Rechtsrahmen und gegenwärtige Praxis des Steuerföderalismus in Deutschland erzeugen vielfältige Reibungsverluste und beschränken in erheblichem Maße die internationale Handlungsfähigkeit des deutschen Fiskus. Sie erschweren auch eine zielorientierte und konsequente Modernisierung.

Die Mehrheit der Länder sieht in der bestehenden föderalen Kompetenzverteilung im Bereich der Steuerverwaltung kein Hindernis für einen effizienten Steuervollzug. Die Steuerverwaltungen der Länder haben aufgrund der Sachkompetenz und Leistungsbereitschaft ihrer Beschäftigten in der Vergangenheit stets gute Arbeitsergebnisse erzielt. Unabhängig davon streben auch die Länder an, die in jedem Verwaltungsapparat vorhandenen Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung auszuschöpfen. Hierzu halten sie jedoch Verbesserungen im Rahmen der bestehenden Strukturen für möglich.

Im Grundsatz ist dies wohl auch die Haltung der CDU/CSU-Fraktion.

Trotz unterschiedlicher Auffassung über die für Defizite des Steuervollzugs hauptursächlichen Einflussfaktoren und daraus abzuleitende Handlungsnotwendigkeiten besteht daher im Grundsatz Einigkeit zwischen Bund und Ländern, dass Potenzial vorhanden ist, die Effizienz der Steuerverwaltung zu steigern, und dieses im Interesse eines schlagkräftigen und effektiven Steuervollzugs auch gehoben werden sollte. Dieser Befund wird durch verschiedene unabhängige Gutachten untermauert.

III. Vorschläge

1. Bundessteuerverwaltung

(Vorschlag: Bundesregierung, SPD-Fraktion, Fraktion DIE LINKE, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Berlin, Brandenburg)

Es wird die Einrichtung einer Bundessteuerverwaltung vorgeschlagen, d. h. die Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Gemeinschaftsteuern auf den Bund. Eine Bundessteuerverwaltung wäre am besten geeignet, die föderalismusbedingten Defizite beim Steuervollzug nachhaltig zu beseitigen. Wie sehr ein Überdenken der althergebrachten Strukturen vonnöten ist, lässt sich anhand zahlreicher Beispiele, die

symptomatisch für die Mängel im föderalen Steuersystem Deutschlands sind, überzeugend belegen:

- Auf europäischer Ebene erweist sich die politische Einbindung der Bundesländer zur Festlegung von Verhandlungspositionen für den Bund als echtes Hemmnis, das eine aktive, flexible und konsequente Verhandlungsführung Deutschlands erheblich erschwert. Niemand setzt sich in Europa mit 16 deutschen Steuerbehörden an einen Tisch.
- Die Aufspaltung in 16 unabhängige Steuerverwaltungen mit unterschiedlicher Vollzugs- und Prüfungspraxis (z.B. Personaleinsatz, technische Ausstattung, Prüfungsfrequenz, Prüfungsschwerpunkte) bedingt schon als solche Vollzugsunterschiede, die immer wieder den Vorwurf an die Länder provozieren, den ansässigen Unternehmen Standortvorteile zu verschaffen.
- Feststellungen des Bundesrechnungshofs und internationale Untersuchungen belegen signifikante Effizienzdefizite der deutschen Steuerverwaltung, die maßgeblich auf dem Partikularismus der einzelnen Länderverwaltungen beruhen.
- Auch die Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzugs leidet aufgrund der föderalistischen Struktur: Der Bund muss für einen gleichmäßigen Vollzug der Steuergesetze sorgen. Die ihm dafür zur Verfügung stehenden Aufsichts- und Weisungsbefugnisse sind aber insgesamt immer noch zu schwach, in Teilbereichen sogar rechtlich umstritten.
- Werden Steuern im Auftrag des Bundes durch Landesfinanzbehörden verwaltet, steht dem Bund gleichwohl kein wirkungsvolles Instrumentarium zur Durchsetzung eines gleichmäßigen und effektiven Vollzugs zur Verfügung. Über den Einsatz finanzieller und personeller Ressourcen bestimmen die Länder allein.
- Unterschiedliche und untereinander nicht kompatible EDV-Systeme und -verfahren erzwingen immer noch einen schwerfälligen und fehleranfälligen papiermäßigen Informations- bzw. Datenaustausch zwischen den Finanzbehörden des Bundes und der einzelnen Länder.
- Richtlinien, Handbücher, Verwaltungsregelungen und Formulare müssen in mühsamen, personalintensiven Diskussionsrunden der unzähligen Bund/Länder-Gremien im Steuerbereich abgestimmt werden.

Eine Bundessteuerverwaltung könnte nach – konservativer – Schätzung in der sog. Kienbaum-Studie, zu der die Länder die von dem Unternehmen angeforderte Datengrundlage beigetragen haben, Effizienzgewinne in Form von Steuermehreinnahmen in Höhe von mehr als 11 Mrd. Euro für Bund, Länder und Gemeinden erbringen. Der Ansatz einer Bundessteuerverwaltung wird u. a. vom Bundesrechnungshof und namhaften Sachverständigen unterstützt, die aktuell in der öffentlichen Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 ein solches Modell als überzeugendste Lösung befürwortet haben.

Als Gegenargument wird u. a. vorgebracht, eine Bundessteuerverwaltung wäre nicht in der Lage, regionale Besonderheiten zu berücksichtigen. Dem ist entgegen zu halten, dass auch eine zentralisierte Steuerverwaltung durch Finanzämter „vor Ort“ in der Fläche agieren könnte und müsste.

Nicht plausibel ist ebenfalls die These, nur der Steuerföderalismus erlaube ein Benchmarking zwischen den Ländern, ein „Lernen vom Besten“. Vielmehr ist das Gegenteil richtig: Sicherlich fördert gerade ein föderales System den Wettbewerb der Länder untereinander. Ein zielorientiertes länderübergreifendes Benchmarking auf

freiwilliger Basis kann es aber ebenso wenig geben wie eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse, wenn verpflichtende bundeseinheitliche Kriterien dafür fehlen. Wettbewerb stößt auch dann an Grenzen, wenn die Eigenständigkeit der Länder verhindern kann, dass sich die „besten Lösungen“ auch tatsächlich durchsetzen. Außerdem birgt vor allem der – länderübergreifende – Wettbewerb der örtlichen Finanzbehörden, nicht der Länder selbst, die größten Potenziale. Dieser kann sich aber nur in einer einheitlich geleiteten Organisation ungehindert entfalten.

Folgende Rahmenbedingungen für eine Bundessteuerverwaltung könnten bzw. müssten aus Sicht des BMF erfüllt sein:

- Die grundsätzliche Übernahme des Personals aus den Ländern wäre sinnvoll, käme allerdings nur gegen einen angemessenen finanziellen Ausgleich durch die Länder in Betracht.
- Eine Einflussnahme der Länder könnte mit institutionell abgesicherten Befugnissen z. B. hinsichtlich verwaltungsstrategischer Entscheidungen gewährleistet werden.
- Die Realisierung einer Bundessteuerverwaltung sollte ggf. auf der Zeitschiene erfolgen. Dies böte auch Gelegenheit, konkrete Umsetzungskonzepte zu entwickeln und den Übergang ohne Reibungsverluste zu gestalten.

Änderungsbedarf: Art. 108 Abs. 1 GG

Aus Sicht des BMF bietet allein eine Bundessteuerverwaltung die Garantie für einen gleichmäßigen Steuervollzug und eine effektive Ausschöpfung der Steuerquellen bei wirtschaftlichem Ressourceneinsatz. Es hält jedoch signifikante Steigerungen der Verwaltungseffizienz für unerlässlich, auch wenn dieser Vorschlag nicht mehrheitsfähig sein sollte. Hierzu wird auf die weiteren BMF-Vorschläge unter Nr. 3 und 4. des Berichts verwiesen.

Die SPD-Fraktion schlägt außerdem vor zu klären, inwieweit Effizienzgewinne des Bundes und der Länder in einem festgelegten Zeitraum anteilmäßig zur Tilgung der jeweiligen Altschulden festgelegt werden können.

Die Fraktion DIE LINKE spricht sich für eine Bundessteuerverwaltung bei den Gemeinschaftsteuern aus. Sollte es aus politischen Gründen nicht zu einer Bundessteuerverwaltung kommen, so werden möglichst weitgehende Zwischenlösungen, wie sie vom BMF und vom Bundesrechnungshof vorgeschlagen wurden, befürwortet. Über BMF und Bundesrechnungshof hinaus schlägt die Fraktion DIE LINKE für diesen Fall vor, dass die negativen Anreizwirkungen im System des Länderfinanzausgleichs im Sinne einer wünschenswerten Aufstockung des Personals der Steuerverwaltung entschärft werden. Dazu sollen bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl die Ausgaben für die Steuerverwaltung der Länder, die zur Umsetzung einer normierten Personalbedarfsplanung nötig sind, abgezogen werden können. Sie sollen damit ähnlich den bis 2004 als Sonderlasten eines Landes abziehbaren Hafentlasten behandelt werden.

Weiter gehend wird vorgeschlagen, den Ländern als Ausgleich für die Aufgabe ihrer Steuervollzugskompetenzen neue finanzielle Handlungsspielräume durch eine Wiedererhebung der Vermögensteuer und eine deutlich weiter gehende Reform der Erbschaftsteuer mit erheblichen Mehreinnahmen zu eröffnen.

Darüber hinaus sollen die Gewinne aus der Effizienzsteigerung in der Steuerverwaltung in einen Fonds zur Entschuldung der finanzschwachen Länder eingebracht werden.

Stellungnahmen:

- **Mehrheit der Länder; MdB Fromme**

Die Mehrheit der Länder weist den Vorschlag unter Verweis auf die gute Arbeit der Ländersteuerverwaltungen zurück.

Zunächst ist zu betonen, dass ein möglichst gleichmäßiger und gerechter Vollzug der Steuergesetze und ein konsequentes Ausschöpfen der Steuerquellen nicht nur im Interesse des Bundes, sondern insbesondere auch der Länder liegen.

Die Steuerverwaltungen haben in der Vergangenheit große Fortschritte in der länderübergreifenden Zusammenarbeit insbesondere in den Bereichen Controlling, Risikomanagement sowie Informations- und Kommunikationstechnik erzielt. Es gilt, dies weiter zu optimieren (insoweit wird auf Abschnitt A Pkt. 2.1 bis 2.11 der Synopse verwiesen). Ziel sollte eine möglichst weitgehende Kooperation der Länder unter verstärkter Koordination durch den Bund sein. Dabei lässt sich das langjährige Know-how der Länder nutzen und geht nicht mit einer weitergehenden Verwaltungsreform verloren.

Nach den Berechnungen der vom Bund beauftragten Firma Kienbaum soll eine Bundessteuerverwaltung einen Effizienzgewinn von ca. 11 Mrd. € pro Jahr erzielen. Allerdings basieren die angeblichen Steuermehreinnahmen lediglich auf Schätzwerten und Hochrechnungen. Zudem waren die zugrunde gelegten Zahlenwerte und Verwaltungsstrukturen bereits bei Erstellung des Gutachtens überholt. Ferner wurden die länderspezifischen Besonderheiten und Unterschiede in der Wirtschaftskraft der Länder weitgehend außer Acht gelassen. Wo nur wenig wirtschaftliches Potenzial vorhanden ist, können auch durch eine flächendeckende Steuerprüfung – im Gegensatz zu den Aussagen von Kienbaum – keine höheren Mehrergebnisse erzielt werden.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die von Kienbaum genannten Felder für vermeintliche Effizienzsteigerungen durch die Fortschritte in den o. g. Bereichen bereits weitgehend abgearbeitet sind. Der Ausbau und die Weiterentwicklung der Risikomanagementsysteme, die Zusammenarbeit im Rahmen des Controllings und die Vereinheitlichung der IT-Verfahren (KONSENS) sind bereits Verwaltungswirklichkeit und geben keinen Raum, über weitere Effizienzgewinne in Milliardenhöhe zu spekulieren. Daher entbehren die im Zusammenhang mit den behaupteten Effizienzsteigerungen genannten monetären Gewinne jeder seriösen Grundlage.

Eine Zentralisierung der Steuerverwaltung allein ist zudem keine Garantie für eine effiziente Aufgabenwahrnehmung. Sie würde zwangsläufig zu Lasten der Bürger und Unternehmen gehen. Mit einer Bundessteuerverwaltung entstünde ein gigantischer Verwaltungsapparat mit mehr als 120.000 Beschäftigten. Unabhängig

davon, dass keinerlei Vorschläge dazu vorliegen, was dies für das betroffene Personal bedeuten sollte, würde eine „Mammutverwaltung“ geschaffen mit schwerfälligen, bürgerfernen und aufgeblähten Strukturen. Ein solcher Verwaltungsapparat wäre aus einer einzigen „Zentrale“ heraus mit Sicherheit nicht zu steuern. Eine Bundessteuerverwaltung, die notwendigerweise einen erheblichen Teil der Beschäftigten dazu einsetzen müsste, um sich selbst zu administrieren, scheint gerade angesichts der Erfahrungen mit der Bundesagentur für Arbeit und dem (inzwischen aufgelösten) Bundesgesundheitsamt nicht dafür geeignet, Effizienzgewinne zu erzielen. Aus diesen Gründen sind auch traditionell stark zentralistisch ausgerichtete Staaten wie zum Beispiel Frankreich gerade dabei, ihre Strukturen im Bereich der Steuerverwaltung zu dezentralisieren, indem sie Regionaldirektionen einführen.

Eine solche zentrale Verwaltung verursacht einen erheblichen Abstimmungsbedarf. Das Abstimmungsproblem lässt sich deshalb mit einer Verlagerung der Verwaltungskompetenz nicht beseitigen. Die Länder haben in der Vergangenheit die Zahl der Abstimmungsgremien und Arbeitsgruppen auf das notwendige Maß reduziert.

Auch das Argument der angeblich möglichen zeitnäheren Steuerpolitik auf EU-Ebene ist nicht stichhaltig. In der EU ist auch jetzt schon allein der Bund Verhandlungspartner. Die Information der bzw. Abstimmung mit den Ländern hat immer dann zu erfolgen, wenn die Länder betroffen sind. Über die Beteiligung der Länder am Steueraufkommen sind die Länder immer betroffen. Deshalb führt die Einführung der Bundessteuerverwaltung auch hier nicht zu einer Änderung.

Die Verwaltung der Länder kann den unterschiedlichen Verhältnissen (z.B. Bevölkerungs- und Branchenstruktur) sehr viel besser Rechnung tragen. Durch ihre Sach- und Ortsnähe können die Länder operative Ziele und Maßnahmen deutlich besser einschätzen als eine zentralistische Verwaltung das könnte. Die Überlegenheit der Ländersteuerverwaltung liegt in der schnellen und flexiblen Anpassung an regional bedingte Besonderheiten, in der Ideenvielfalt und in Best-Practice-Lösungen. Insbesondere in den Bereichen Organisation, Risikomanagement, Verwaltungscontrolling und Informationstechnologie arbeiten die Länder fortlaufend erfolgreich an der Optimierung der bestehenden Verwaltung.

Die Aufhebung der föderalen Strukturen steigert die Leistungsfähigkeit der Steuerverwaltung nicht. Denn es sind vor allem die unstete Steuergesetzgebung und die komplizierten Steuergesetze, welche die Bürger belasten und die Verwaltung an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit bringen.

Auch eine Stärkung der Einflussmöglichkeiten des Bundes unter Beibehaltung der grundsätzlichen Verwaltungszuständigkeit der Länder stünde im Widerspruch zu den Zielen der Föderalismusreform I und II, eine Zuständigkeitsentflechtung herbeizuführen. Weitere Mischformen in der Verwaltung sollten unbedingt vermieden werden.

Letztlich bedeutet die Forderung nach einer Bundessteuerverwaltung die Aufkündigung des bestehenden Balancesystems, das den Ländern mit einer dezentralen Verwaltungsorganisation eigenständige Befugnisse als politische Handlungszentren einräumt. Die Beherrschung der Finanzverwaltung ist nicht

allein eine Frage effizienter Verwaltungsausführung oder des gleichmäßigen Steuervollzugs, sondern letztlich auch eine Machtfrage. Unweigerlich würde eine Zentralisierung der Steuerverwaltung die Forderung nach sich ziehen, Mitwirkungsrechte der Länder bei der Steuergesetzgebung immer weiter einzuschränken. In letzter Konsequenz würde versucht werden, die Länder zu Zuwendungsempfängern des Bundes zu machen. Solche Rahmenbedingungen gefährden die Budgethoheit der Landtage und nehmen den Landesregierungen die Möglichkeit zur politischen Schwerpunktsetzung.

Schließlich gilt es zu beachten, dass sich in dem Vollzug der Steuergesetze durch die Länder die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland und die Eigenstaatlichkeit der Länder besonders nachdrücklich dokumentiert.

- **Berlin** und **Brandenburg**

Brandenburg tritt für den Vollzug der Steuergesetze in einer vom Bund zentral gesteuerten Bundesteuerverwaltung ein.

Berlin verweist auf das von Finanzsenator Dr. Sarrazin in die Kommission eingebrachte Konzept für eine grundlegende Neuordnung und drastische Vereinfachung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Kommissionsdrucksache n 046 und 051), das die Einführung einer Bundessteuerverwaltung im Zusammenhang mit folgenden weitergehenden Änderungen der Finanzverfassung vorsieht:

- Verlagerung der Steuergesetzgebungs- und Ertragskompetenz sämtlicher Steuern (ausgenommen die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern) auf den Bund,
- Grundgesetzlich garantierte Beteiligung der Länder am Gesamtaufkommen der Steuern nach Maßgabe eines bestimmten Verteilungsschlüssels zur Erfüllung der ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben.

Aus Sicht Berlins müsste das Personal der heutigen Landessteuerverwaltungen und die entsprechenden Pensionslasten vom Bund übernommen werden.

Darüber hinaus drängt es sich aus Sicht Berlins auf, die Effizienzgewinne zur Abmilderung des Problems der übermäßigen Verschuldung etlicher Länder und des Bundes zu nutzen.

- **Anmerkung Bremen**

Bremen weist daraufhin, dass in der weiteren Bearbeitung des Themas **alle** Möglichkeiten der Optimierung der Steuerverwaltung geprüft werden müssen. Dies schließt das optimierte Ländermodell ebenso ein wie auch das Modell einer - dezentral aufgebauten - Bundessteuerverwaltung. Bremen geht dabei davon aus, dass Effizienzgewinne aus Optimierungen der Steuerverwaltung dazu genutzt werden, die Einführung neuer Schuldengrenzen auch in finanzschwachen Ländern zu erleichtern

- **Anmerkung Sachsen-Anhalt**

Sachsen-Anhalt sieht derzeit von einer Stellungnahme ab.

- Die **FDP-Fraktion**

erkennt föderalismusbedingte Defizite der Steuerverwaltung an und fordert eine bundeseinheitliche Steuerverwaltung, die als schlanke, effiziente Verwaltung einen bundesweit gleichmäßigen Steuervollzug gewährleistet.

- Die Fraktion **Bündnis90/ Die Grünen**

sieht ein Versagen der Ländersteuerverwaltungen im Hinblick auf eine einheitliche Steuererhebung. Die Defizite beim Steuervollzug lassen sich nur durch die Einführung einer Bundessteuerverwaltung beseitigen.

2. Optimierte Ländersteuerverwaltung

(Vorschlag *Mehrheit der Länder, MdB Fromme*)

Die Steuerverwaltungen der Länder haben aufgrund der Sachkompetenz und Leistungsbereitschaft ihrer Beschäftigten in der Vergangenheit stets gute Arbeit geleistet.

Die *Mehrheit der Länder* schlägt daher vor, die hohe Effizienz ihrer Steuerverwaltungen auch zukünftig im Rahmen der bestehenden Strukturen sicherzustellen, indem bereits bestehende oder begonnene länderinterne Maßnahmen zur Effizienzsteigerung konsequent umzusetzen werden und länderübergreifende Kooperationen gestärkt und weiter ausgebaut werden.

Eine weitgehende Kooperation der Länder unter Koordinierung des Bundes verbindet die gute Verwaltungssteuerung in den Ländern mit den auch auf Seiten des Bundes vorhandenen Vollzugszielen.

2.1 Ausbau der länderübergreifenden Kooperation in der Steuerverwaltung

(Vorschlag *Mehrheit der Länder*)

Zur weiteren Optimierung der Zusammenarbeit haben die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder am 25. Mai 2007 ein Konzept zur Modernisierung der Steuerverwaltungen beschlossen. Darin werden folgende Schwerpunkte gesetzt:

- verstärkte Nutzung der Informationstechnologie,
- Einsatz effektiver Risikomanagementsysteme sowie
- zeitgemäße Verwaltungssteuerung.

Zur Umsetzung dieser Vorgaben haben die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder im Rahmen der Finanzministerkonferenz vom 06. Dezember 2007 einen Umsetzungs- und Zeitplan gebilligt (FMK-Beschluss zu TOP 3), der bereits einen konkreten Maßnahmen- und Aufgabenkatalog beinhaltet.

Insoweit haben die Länder bereits zahlreiche Anstrengungen in den Bereichen einheitliche IT- Systeme, Risikomanagement und dem sog. eGovernment unternommen:

- Mit dem Vorhaben *KONSENS* (Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung) wurde ein Erfolg versprechender Weg zur länderübergreifenden Entwicklung und zum Einsatz zukunftsfähiger Software für die Steuerverwaltung eingeschlagen.

Dies hat die Schaffung einheitlicher Standards und die Vermeidung aufwändiger Doppelentwicklungen im Bundesgebiet zur Folge. Die in den Ländern bisher unterschiedlichen Datenstrukturen bei den Grundinformationsdiensten und bei den Produktivdaten wurden zum Teil bereits angeglichen und werden weiter vereinheitlicht, so dass ein grenzüberschreitender Datenaustausch sichergestellt werden wird.

- Fortschritte sind ebenfalls im Bereich der *Entwicklung und des Einsatzes moderner, automationsgestützter Risikomanagementsysteme* zu verzeichnen. Bundeseinheitliche Risikomanagementsysteme sind bereits entwickelt und im Bereich der Umsatzsteuer in allen Ländern im Einsatz. Die Länder unterstützen den notwendigen weiteren Ausbau der elektronischen Kommunikation zwischen Bürgern, Unternehmen und Verwaltung.
- Mit der elektronischen Steuererklärung (*ELSTER*) haben die Länder bereits bundesweit ein erfolgreiches eGovernment-Projekt realisiert.
- Auch im Bereich der Schaffung eines *länderübergreifenden Verwaltungscontrollings* (Arbeitsgemeinschaft „Kernkennzahlen“) arbeiten die Länder inzwischen eng und erfolgreich zusammen.
- Hervorzuheben ist auch die koordinierte und länderübergreifende *Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfung*. So sind seit 2007 mit dem Verfahren LUNA länderübergreifende Namensabfragen möglich

Als Orientierung kann dabei auch das von Bayern entworfene Strategiepapier „Steuerverwaltung 2010“ dienen, in dem konkrete Maßnahmen und Eckpunkte zur Modernisierung der Steuerverwaltung vorgestellt werden.

Wegen der weiteren Einzelheiten hinsichtlich länderinterner und länderübergreifender Maßnahmen wird auf die synoptische Darstellung (Abschnitt A Pkt. 2.1 bis 2.11) verwiesen

Stellungnahmen

- **BMF**

Eine Verbesserung der Kooperation, sei es zwischen den Ländern oder zwischen Bund und Ländern, ist grundsätzlich zu begrüßen, kann allerdings eine bundeseinheitliche Praxis nicht sicherstellen, da Kooperation auf Freiwilligkeit

basiert. Effizienzgewinne fallen demgemäß geringer aus; das nur durch strukturelle Maßnahmen erreichbare Potenzial wird nicht ausgeschöpft.

2.2 Konsequente Nutzung der bestehenden Einflussmöglichkeiten des Bundes

(Vorschlag *Mehrheit der Länder*)

Nach *Einführung von § 21a Finanzverwaltungsgesetz (FVG)* hat der Bund die Möglichkeit, mit Zustimmung der Länder einheitliche Verwaltungsgrundsätze, gemeinsame Vollzugsziele und Regelungen zur Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern zu bestimmen. Ferner steht ihm ein (allgemeines) fachliches Weisungsrecht zu, sofern eine Mehrheit der Länder nicht widerspricht. Gemäß Art. 108 Abs. 3 Satz 2 GG i. V. m. Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG kann er im Übrigen Einzelanordnungen erteilen.

a)

Der Bund muss diese ihm bereits eingeräumten Kompetenzen konsequenter nutzen. Durch die Aufnahme des § 21a FVG wurde der Bund in die Lage versetzt, ebenfalls einen gewichtigen Beitrag zu einem effizienten und einheitlichen Steuervollzug in Deutschland zu leisten. Der Bund macht hiervon bislang allerdings kaum Gebrauch.

b)

Bund und Länder sollten darüber hinaus gemeinsam die ihnen im Rahmen der Gesetzgebung eingeräumten Möglichkeiten zur Verbesserung des Verwaltungsvollzuges ausschöpfen. Ein Beitrag zu einem höheren Maß an Effizienz ist die Gewährleistung eines effektiven Risikomanagements. Unerlässlich ist in diesem Zusammenhang etwa, dass der Finanzverwaltung möglichst viele Daten elektronisch zur Verfügung stehen; wünschenswert wäre z.B. eine zwingende Verkennzifferung der Unternehmensbilanzen. Der Bund sollte dazu die notwendigen Rechtsgrundlagen schaffen. Das schließt die Verpflichtung zur elektronischen Übermittlung von Erklärungen und Anlagen für diejenigen ein, denen dies ohne unangemessenen zusätzlichen Aufwand möglich ist. Ferner sollte in zukünftigen Steuergesetzen möglichst nicht die Vorlage von Belegen als Tatbestandsmerkmal normiert werden; bestehende Regelungen sollten daraufhin überprüft werden.

Stellungnahmen:

- **BMF**

Die punktuellen Verbesserungen im Rahmen der Föderalismusreform I reichen nicht aus. Erste Erfahrungen mit den Neuregelungen, z. B. der Rechtsgrundlage für bundeseinheitliche Verwaltungsgrundsätze in § 21a FVG, zeigen, dass diese nicht im wünschenswerten Umfang einen bundesweit gleichmäßigen und effektiven Steuervollzug gewährleisten können. So ist es bisher nicht gelungen, die Länder auf dieser Basis zur Vereinbarung verbindlicher qualitativer und quantitativer Vollzugsziele im Rahmen eines länderübergreifenden Verwaltungs-Controllings unter Leitung des BMF zu bewegen.

- **Bremen**

Eine Vereinbarung von Vollzugszielen erscheint nur dann effektiv zu sein, wenn sie sich nicht allein auf allgemeine und strategische Ziele beschränkt, sondern konkrete, aber individuelle operative Zieldimensionen erfasst (Beispiel: Zahl der Umsatzsteuersonderprüfungen pro Prüfer).

3. Allgemeines fachliches Weisungsrecht

(Vorschlag *Bundesregierung, grds. CDU/CSU-Fraktion, SPD-Fraktion allerdings nur hilfsweise – vgl. oben 1.*)

Es wird vorgeschlagen, ein allgemeines, ungeteiltes fachliches Weisungsrecht des Bundes klarstellend in der Verfassung zu verankern, weil die jetzige Verfassungsnorm von Bund und Ländern unterschiedlich ausgelegt wird.

Für das allgemeine Weisungsrecht spricht:

- Es gibt überzeugende Argumente dafür, dass es sich tatsächlich lediglich um eine – nicht konstitutive – Klarstellung handeln würde:
 - Der Wortlaut des Art. 85 Abs. 3 GG, auf den Art 108 Abs. 3 GG verweist, und die anders lautende Formulierung in Art. 84 Abs. 5 GG, in dem von „Einzelweisungen“ die Rede ist, lässt den Schluss zu, dass das Weisungsrecht gem. Art. 85 Abs. 3 GG mehr als nur die Regelung konkreter Sachverhalte erfasst.
 - Auch die Entstehungsgeschichte des Art. 85 Abs. 3 GG spricht für diese Auslegung, da die Wortprotokolle zur Debatte im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates um Art. 113 Abs. 2 – dem späteren Art. 85 GG – belegen, dass die Weisungskompetenz des Bundes völlig unstrittig allgemeine Weisungen beinhalten, die Befugnis aber **auch** den Erlass von Einzelweisungen umfassen sollte (zitiert nach: *Löwer, Verfassungsrechtsfragen der Steuerauftragsverwaltung, 2000, S. 134 f.*).
 - Schließlich hat auch die Rechtsprechung des BVerfG 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: „...Der Bund darf im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG) alle Aktivitäten entfalten, die er für eine effektive und sachgerechte Vorbereitung und Ausübung seines grundsätzlich unbeschränkten Direktions- und Weisungsrechts für erforderlich hält, soweit er dadurch die Wahrnehmungskompetenz der Länder nicht verletzt. ... Die Wahrnehmungskompetenz des Landes verletzt der Bund erst dann, wenn er nach außen gegenüber Dritten und gleichsam an Stelle der auf Grund der Wahrnehmungskompetenz des Landes für eine Entscheidung gegenüber Dritten berufenen Landesbehörde rechtsverbindlich tätig wird oder durch die Abgabe von Erklärungen, die einer rechtsverbindlichen

Entscheidung gleichkommen, die Wahrnehmungskompetenz des Landes an sich zieht.“

- Demgegenüber verfängt der häufig gebrachte Hinweis auf Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG (Befugnis der Bundesregierung im Bereich der Auftragsverwaltung mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen) und die Unmöglichkeit einer erforderlichen Abgrenzung des allgemeinen Weisungsrechts von der Kompetenz des Bundes zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften nicht, da rein begrifflich durchaus eine Unterscheidung zwischen allgemeiner Weisung und Verwaltungsvorschrift getroffen werden kann: Die allgemeine Weisung betrifft eine unbestimmte Vielzahl gleich gelagerter Sachverhalte, während Verwaltungsvorschriften typischerweise abstrakt-generell unterschiedliche Sachverhalte eines bestimmten Rechts- bzw. Sachgebietes regeln.
- Effizienzgewinne, vornehmlich Zeitvorteile, wären insbesondere durch eine Straffung des Verfahrens zum Erlass der sog. BMF-Schreiben erzielbar. Denkbare Interessenkonflikte zwischen den am bisherigen Verfahren Beteiligten würden jedenfalls auf dieser Ebene nicht mehr zu Verzögerungen und anderen Unzuträglichkeiten – mit typischerweise nachteiligen Folgen für das Steueraufkommen - führen.
- Eine einheitliche Durchsetzung der Steuergesetze ließe sich leichter als im Rahmen des geltenden, auf Konsens angelegten Verfahrens gewährleisten.

Änderungsbedarf: Art. 85 Abs. 3 GG oder Art. 108 Abs. 3 GG

Hinweis: Ein umfassender Ansatz, der sich auf alle Bereiche der Auftragsverwaltung bezieht, ist als Position der Mitglieder der Bundesregierung in die Föderalismuskommission II eingebracht worden und ist Gegenstand des Fachdiskurses 1.

Stellungnahmen

- 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.

Bei einem allgemeinen fachlichen Weisungsrecht des Bundes verblieben die Kosten des Steuervollzugs und das Prozesskostenrisiko bei den Ländern. Das würde bedeuten, dass der Bund verbindliche Vorgaben macht, ohne sich über die finanziellen Auswirkungen Gedanken machen zu müssen. Diese Verantwortung müssten allein die Länder tragen. Das ist aus Ländersicht vollkommen inakzeptabel.

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.

- **CDU/CSU-Fraktion**

BMF hat unbestritten die Befugnis zu fachlichen Einzelweisungen. Bei Weisungen *allgemeiner* fachlicher Art war dies umstritten bis zur Einführung § 21a Abs. 1 Satz 1 FVG (FöKo I). BMF ist jetzt zur Regelung einheitlicher

Verwaltungsgrundsätze, gemeinsamer Vollzugsziele und zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern befugt, sofern nicht eine Mehrheit der Länder widerspricht.

Mögliche Ergänzungen durch FöKo II:
Erweiterung des allgemeinen Weisungsrechts,
Verzicht auf Zustimmung Länder(-mehrheit) im

- einfachen Recht (z. B. §§ 20, 21a FVG) oder
- Änderung Art. 108 Abs. 4 GG (Zustimmungspflicht BRat).
- Gleichbehandlung der Einkunftsarten bei Anordnung von Prüfungen durch den Bund (§ 19 FVG)

Pro:

BMF braucht nicht auf Länder Rücksicht zu nehmen, falls Zustimmungserfordernis entfällt.

Contra:

Zuerst Kompetenzen nach FöKo I ausschöpfen!

Ohne Zustimmungserfordernis könnte BMF über Praxiserfahrung der Finanzverwaltung hinweggehen.

Kosten des Steuervollzugs sind von Ländern zu tragen und haben daher bei Entscheidung über Weisungen für BMF geringere Bedeutung.

Länder müssen Finanzgerichtsprozesse führen und Kosten dafür tragen.

4. Übertragung einzelner Bereiche bzw. Aufgaben der Steuerverwaltung auf den Bund

4.1 Übertragung der Ertragshoheit und der Verwaltungskompetenz für die Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund

(Vorschlag *Länder*)

Die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder sehen die Zusammenführung der Besteuerung von Kraftfahrzeugen in einer Hand weiterhin als einen wichtigen Beitrag zur Entflechtung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern an. Mit einer solchen Zusammenführung stünde dem Bund künftig neben der Gesetzgebungskompetenz auch die Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer zu. Dies erleichtert die Umsetzung eines ökologischen Gesamtkonzepts zur Minderung des CO₂- und Schadstoffausstoßes aus einem Guss, da entsprechende gesetzliche Änderungen nicht mehr von der Zustimmung des Bundesrates abhängig wären. Ein solches Konzept ermöglicht auch die Umlegung der Kraftfahrzeugsteuer auf die Mineralölsteuer.

Die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder halten am Vorschlag einer Übernahme der Kraftfahrzeugsteuer durch den Bund gegen einen adäquaten, vollständigen, dauerhaften und dynamischen Ausgleich fest.

Stellungnahmen:

- **BMF**

Die evtl. Vorteilhaftigkeit eines derartigen „Steuertauschs“ lässt sich erst nach Konkretisierung des Tauschmodells beurteilen. Es ist Sache der Länder, ihren Vorschlag im Hinblick auf die bisher nicht ausdrücklich genannte Steuerquelle zu ergänzen.

Selbstverständlich dürfte in diesem Zusammenhang sein, dass dauerhafte finanzielle Nachteile des Bundes im Tauschfalle inakzeptabel wären.

Bei einem Tausch der Kraftfahrzeugsteuer wäre eine Übertragung auch der Verwaltungskompetenz auf den Bund im Interesse einer vollständigen Kompetenzzflechtung zwar konsequent; allerdings müssten z. T. erhebliche, die Effizienz des Verwaltungsvollzugs beeinträchtigende organisatorische Nachteile in Kauf genommen werden, z. B. an der Schnittstelle zu den Verkehrsbehörden der Länder.

4.2 Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungsteuer auf den Bund

(Vorschlag *BMF, CDU/CSU Fraktion*)

Es wird vorgeschlagen, die Verwaltungskompetenz für die Versicherungsteuer – evtl. unter Einbeziehung der den Ländern zustehenden Feuerschutzsteuer – auf den Bund zu übertragen. Die Versicherungsteuer ist eine Bundessteuer, die im Wege der Auftragsverwaltung von den Ländern verwaltet wird. Insbesondere der Bundesrechnungshof hat immer wieder Defizite beim Vollzug der Versicherungsteuer gerügt. Als Grund dafür hat er u. a. das mangelnde finanzielle Eigeninteresse der Länder angeführt.

Für diesen Ansatz spricht insbesondere Folgendes:

- Bisherige Kompetenzverflechtungen bei der Versicherungsteuer würden vollständig beseitigt. Es käme zu einer Vereinfachung durch Wegfall von Sonderzuständigkeiten.
- Durch Integration der Feuerschutzsteuer in die Versicherungsteuer – bei finanzieller Kompensation der Länder – ließe sich zudem eine erhebliche Rechtsvereinfachung erzielen.

Änderungsbedarf: Art. 108 Abs. 1 GG

Stellungnahmen:

- *Länder*

Aus Sicht der Länder bestehen fachlich keine Bedenken an der Übertragung unter der Voraussetzung, dass der Bund auch die Verwaltungskompetenz für die Feuerschutzsteuer bei Beibehaltung der Ertragskompetenz der Länder

übernimmt. Die Länder müssten insoweit aber das Recht erhalten, beim Bund Prüfungen zur sachgerechten Festsetzung und Erhebung der Feuerschutzsteuer vornehmen zu können.

Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass das BMF mit der Versicherungsteuer im Hinblick auf Festsetzung und Erhebung eine Steuerart ausgewählt hat, die den geringsten Verwaltungsaufwand verursacht.

4.3 Übernahme der Groß- und Konzernbetriebsprüfung durch den Bund

(Vorschlag *BMF, grds. FDP-Fraktion*)

Es wird vorgeschlagen, die Groß- und Konzernbetriebsprüfung auf den Bund zu übertragen.

Bei grundsätzlicher Beibehaltung des Steuervollzugs durch die Länder im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung könnten bestimmte Ausführungsfunktionen in wesentlichen Bereichen durch den Bund übernommen werden. Dafür bietet sich insbesondere der Bereich der Groß- und Konzernbetriebsprüfung an, in dem ca. 75 % der steuerlichen Mehrergebnisse der Länder erzielt werden. Dabei muss betont werden, dass dieser Ansatz nicht mit dem Vorwurf an die Länder verbunden werden soll, den Steuervollzug hier prinzipiell zu vernachlässigen. Vielmehr geht es auch hier um die Grundidee, dass die Zentralisierung von bestimmten Verantwortlichkeiten – unter Beibehaltung der dezentralen operativen Aufgabenwahrnehmung im Übrigen – einen gleichmäßigeren Steuervollzug gewährleistet und effizienteres Arbeiten erlaubt als dies im Rahmen der bestehenden Struktur erreichbar wäre. Dies gilt vor allem für die Prüfung verbundener, über Ländergrenzen und häufig auch nationale Grenzen hinweg operierender Unternehmen.

Wesentliche Vorteile wären:

- Mit Hilfe bundeseinheitlicher Prüfungsstrategien und zentral geleiteter Prüfungstätigkeiten im Bereich der Groß- und Konzernbetriebsprüfung könnten Effizienzgewinne in Form von Steuermehreinnahmen erzielt werden. Bisherige Versuche des BMF, die Länder zu einer gleichgerichteten Prüfungspraxis zu bewegen, hatten bislang keinen durchgreifenden Erfolg. Für die besonders aufkommensträchtige und überregional bedeutsame Prüfung von Konzernen kann dieser Missstand nur durch die Übernahme in Bundesregie nachhaltig beseitigt werden. Außerdem ist notwendig, dass die Länder verpflichtet werden, die Steuer entsprechend den Feststellungen der Bundesprüfungsdienste festzusetzen.
- In Anbetracht der besonderen fachlichen Kompetenz des Bundeszentralamts für Steuern und der Bundesbetriebsprüfung für die Beurteilung internationaler Steuersachverhalte könnten erhebliche Synergiepotenziale erschlossen werden.

Änderungsbedarf: insbes. Finanzverwaltungsgesetz (FVG).

Stellungnahmen

- ***Mehrheit der Länder***

Nach Auffassung der Mehrheit der Länder ist die Behauptung, mit Hilfe „bundeseinheitlicher Prüfungsstrategien und zentral geleiteter Prüfungstätigkeiten im Bereich der Groß- und Konzernbetriebsprüfung könnten Effizienzgewinne in Form von Steuermehreinnahmen erzielt werden“, durch keine belastbaren Angaben belegt. Bereits heute findet eine Koordinierung bei länderübergreifenden Prüfungen statt. Nach Abschnitt III der Betriebsprüfungsordnung (BpO) wird auch die länderübergreifende Prüfung von Konzernen und zusammenhängenden Unternehmen gerade unter einheitlicher Leitung und unter Berücksichtigung von Prüfungsrichtlinien durchgeführt. Mit wirkungsmöglichkeiten des Bundes sieht die BpO ausdrücklich vor.

Darüber hinaus sind die Länder derzeit (unter Beteiligung des BMF) auf gutem Weg, ein bundeseinheitliches Risikomanagementsystem in der Betriebsprüfung einzuführen, das zu einer gleichgerichteten Prüfungspraxis in den Ländern führen wird und Vorgaben für sämtliche Betriebsgrößenklassen enthalten wird.

Jeder Konzernbetriebsprüfung ist immanent (§ 14 BpO), dass diese unter einer einheitlichen Leitung durchgeführt wird. Die Betriebsprüfungsberichte werden zudem erst nach dem vorliegenden Einverständnis der leitenden Stelle dem Steuerpflichtigen übersandt. Eine einheitliche Prüfung im Konzern ist damit gewährleistet.

Der Bund ist bereits heute an allen Prüfungen der einschlägigen Betriebe beteiligt. Die Einflussnahme und Mitwirkung des Bundes ist damit ausreichend gewährleistet.

Eine Aufteilung der Kompetenzen für denselben Betrieb/Steuerpflichtigen auf Bund und Land führt zu Reibungsverlusten und Koordinierungsaufwand.

Der Wunsch des Bundes nach einer Verpflichtung der Länder, die Steuern entsprechend den Feststellungen seiner Betriebsprüfungsdienste festzusetzen, lässt das insoweit allein von den Ländern zu tragende Prozessrisiko außer Acht. Die Gesamtverantwortung muss deshalb in einer Hand bleiben.

4.4 Zentralisierung des Steuerabzugsverfahrens bei beschränkt Steuerpflichtigen

(Vorschlag *BMF, grds. CDU/CSU-Fraktion*)

Im Zuge der aufgrund der Rechtsprechung des EuGH erforderlichen Änderung der Vorschriften zum Steuerabzug bei beschränkt Steuerpflichtigen nach § 50a EStG und anderen Vorschriften zur beschränkten Steuerpflicht sollte erwogen

werden, das Steuerabzugsverfahren generell bei einer Behörde (z.B. Bundeszentralamt für Steuern) zu zentralisieren. Derzeit ist der Steuerabzug von bestimmten Einkünften beschränkt Steuerpflichtiger gemäß § 50a EStG dezentral bei dem jeweiligen Finanzamt des Schuldners der Vergütung vorzunehmen.

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 Probleme (zunehmendes Gestaltungs- und Missbrauchspotenzial) wirksam nur mit einem verbesserten Informationsfluss in der Finanzverwaltung entschärft werden, der wiederum am Besten durch eine Zentralisierung zu gewährleisten wäre.

Änderungsbedarf: insbes. FVG

Stellungnahmen:

- ***Mehrheit der Länder***

Nach derzeitigem Recht ist beim Auftritt ausländischer Künstler und Sportler der jeweilige inländische Vergütungsschuldner zum Steuerabzug verpflichtet. Die Erstattung von Steuerabzugsbeträgen aufgrund von Doppelbesteuerungsabkommen ist beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) zentralisiert (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 FVG). Entsprechendes gilt nach § 5 Abs. 1 Nr. 12 FVG für die Durchführung des vereinfachten Erstattungsverfahrens gemäß § 50 Abs. 5 Satz 2 Nr. 3 EStG (Geltendmachung von mit den Einnahmen in wirtschaftlichem Zusammenhang stehenden Betriebsausgaben/Werbungskosten).

Aufgrund der Rechtsprechung des EuGH sind Änderungen der Vorschriften zum Steuerabzug nach § 50a EStG und anderen Vorschriften der beschränkten Steuerpflicht erforderlich. Derzeit ist vorgesehen, eine Berücksichtigung von unmittelbaren Betriebsausgaben/Werbungskosten bereits beim Steuerabzug durch den Vergütungsschuldner zuzulassen und darüber hinaus das vorgenannte Erstattungsverfahren (beim BZSt) durch ein allgemeines Veranlagungswahlrecht (Veranlagung beim örtlich zuständigen Finanzamt) zu ersetzen. Ein entsprechender Gesetzentwurf wird zurzeit auf Fachebene zwischen BMF und den Ländern abgestimmt. Im Rahmen dieser Abstimmung wird auch zu prüfen sein, wie die Zusammenarbeit optimiert werden kann, wenn z. B. bei mehreren Auftritten im Rahmen des Kalenderjahres mehrere Finanzämter für den Steuerabzug/die Veranlagung zuständig sind. Die Diskussion, ob ggf. Zentralzuständigkeiten angebracht sind, darf aber nicht auf eine bundesweite Zentralzuständigkeit bei einer Stelle verengt werden. So ist zu Beispiel von Bayern angeregt worden zu erörtern, ob zentrale Zuständigkeiten entsprechend der für die Umsatzsteuer/Bauabzugsteuer bei ausländischen Unternehmen getroffenen Regelungen geschaffen werden sollten.

Bei einer Zentralisierung der Zuständigkeit analog der aktuellen Umsatzsteuerzuständigkeitsverordnung (UStZustVO) würden vielfach Finanzämter in den unmittelbar an die Nachbarstaaten grenzenden Bundesländern zuständig (z. B. FA München II/BY für AUT, FA Offenburg/BW für FRA, FA Trier/RP für BEL sowie FA Kleve/NW für NLD). Eine solche zwar zentrale, jedoch analog der UStZustV auf mehrere bestehende Finanzämter entspreche mehr dem Servicegedanken, den ausländischen Steuerpflichtigen eine bereits „erprobte“ Anlaufstelle zu bieten (z. B. in Bezug auf Kenntnisse der jeweiligen Landessprache).

- **Bremen:**

Die anvisierte "Zentralisierung des Steuerabzugsverfahrens bei beschränkt Steuerpflichtigen" ist nicht aus prinzipiellen Gründen abzulehnen; das derzeit laufende Gesetzgebungsverfahren ist indes als sinnvolle Verbesserung der Kooperation zu unterstützen.

- **CDU/CSU-Fraktion**

Zentralisierung des Steuerabzugsverfahrens bei beschränkt Steuerpflichtigen und der Besteuerung von „Auslandsrentnern“ bei einem Land; falls dies nicht bis Ende 2009 gelingt, beim BZSt.

Pro:

- Bündelung des Sachverstandes für diese komplexe Materie (EuGHRspr.)

4.5 Einrichtung einer beim Bund zentralisierten Clearing-Stelle im Falle einer EU-weiten gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)

(Vorschlag **BMF**)

Die Diskussion um den administrativen Rahmen der GKKB steht erst am Anfang. Es zeichnet sich allerdings ab, dass es erforderlich sein könnte, die Koordination mit den anderen Mitgliedstaaten und die Durchführung des Besteuerungsverfahrens in geeigneter Weise zu bündeln. Dies könnte in Form einer zentralen Clearing-Stelle geschehen, die sinnvollerweise beim Bund anzusiedeln wäre.

Änderungsbedarf: insbes. FVG

Stellungnahmen

- **Mehrheit der Länder**

Die Diskussion über den administrativen Rahmen einer GKKB ist noch nicht abgeschlossen. Derzeit werden auf europäischer Ebene in Arbeitsgruppen die

möglichen Elemente eines administrativen Rahmens für eine GKKB erst diskutiert. Bislang ist nicht entschieden, ob, in welcher Form und mit welchem administrativen Rahmen eine GKKB eingerichtet wird. Die Diskussion über die mögliche Einrichtung einer zentralen Clearingstelle beim Bund ist daher verfrüht. In jedem Fall darf die Schaffung einer zentralen Clearing-Stelle nicht zur Einschränkung der verfassungsrechtlich verbürgten Kompetenzen der Länder führen.

5. Sonstige Maßnahmen zur Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen der steuerlichen Auftragsverwaltung

5.1 Schaffung einer Rechtsgrundlage für Prüfungsanordnungen und die Mitwirkung durch das BZSt im Bereich der sog. bE-Fälle

(Vorschlag *BMF, grds. CDU/CSU-Fraktion*)

U. a. vom Bundesrechnungshof ist moniert worden, dass nur bei einem geringen Teil der „Einkommensmillionäre“ (= Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften [„bE“-Fälle], bei denen die Summe der positiven Einkünfte über 0,5 Mio. € beträgt) Außenprüfungen durchgeführt werden. Die Praxis der einzelnen Länder ist zudem uneinheitlich. Dies ist im Interesse eines gleichmäßigen Steuervollzugs nicht hinzunehmen.

Im Hinblick auf die Anzahl der sog. Einkommensmillionäre (rd. 15.500 „bE“-Fälle in 2006) und die begrenzte Prüfungskapazität ist zwar eine flächendeckende Prüfung von „bE“-Fällen derzeit und zukünftig ausgeschlossen. Eine flächendeckende Prüfung der „Einkommensmillionäre“ wäre auch nicht sinnvoll, da die Ressourcen sich auf die ertragreichere Betriebsprüfungen konzentrieren sollten. Allein die Eingruppierung als „bE“-Fall besagt nichts über die Prüfungswürdigkeit bzw. mögliche Mehrergebnisse.

Aber auch in diesem Bereich ließe sich die Effektivität und Gleichmäßigkeit des Steuervollzugs steigern, wenn die rechtlichen Befugnisse des Bundes erweitert würden: In Betracht kommt hier insbesondere die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für eine Prüfungsinitiative (-anordnung) und Mitwirkung durch das Bundeszentralamt für Steuern im Bereich der „bE“-Fälle.

Änderungsbedarf: insbes. FVG

Stellungnahmen:

- ***Mehrheit der Länder***

Der Bund begründet seinen Vorschlag mit nicht mehr aktuellem Zahlenmaterial des BRH. Angeblich unterschiedliche Prüfungsintensitäten und eine Steigerung der Effektivität können nicht anhand belastbaren Zahlenmaterials belegt werden.

Nach Einschätzung der Länder wird die Bedeutung der Fallgruppe der Einkommensmillionäre zukünftig weiter abnehmen, da mit Einführung der Abgeltungssteuer ein häufiger Grund für die Eingruppierung als Einkunftsmillionär (hohe Kapitaleinkünfte) zukünftig entfallen wird.

5.2 Zugriff des Bundes auf Steuerdaten der Länder

(Vorschlag *BMF*)

Es hat sich gezeigt, dass eine effektive Ausübung der Fachaufsicht des Bundes bei der steuerlichen Auftragsverwaltung ohne ein Zugriffsrecht auf Länderdaten nicht möglich ist. Zudem ließe sich generell die Steuergesetzgebung einschließlich Gesetzesfolgenabschätzung besser bzw. effizienter gestalten, wenn der Bund freien Zugang zu sämtlichen Daten des Steuervollzugs der Länder hätte (Stichwort u. a.: Wahrnehmung der Auftraggeberrolle). Es wird deshalb eine generelle Zugriffsbefugnis des Bundes auf Steuerdaten der Länder vorgeschlagen. Dafür könnte mittelfristig das KONSENS-Verfahren DAME (**D**ataWarehouse-**A**uswertungen und **B**usiness-**I**ntelligence-**M**ethoden) genutzt werden.

Änderungsbedarf: insbes. FVG

Stellungnahmen:

- *Mehrheit der Länder*

Der Bund hat zurzeit bereits im Rahmen des verfahrensrechtlich Zulässigen Zugriff auf steuerungsrelevante Daten aus den Ländern. Dabei handelt es sich insbesondere um aggregierte Daten. Eine solche Aggregation ist und bleibt erforderlich, um organisatorische Unterschiede der Länder auf eine vergleichbare Ebene zu transportieren. Ein weitergehender Zugriff - z. B. auf Daten einzelner Steuerfälle - ist für Steuerungszwecke nicht erforderlich. Außerdem widerspräche ein uneingeschränkter freier Zugang des Bundes zu sämtlichen (Einzel-)Daten des Steuervollzugs den Grundsätzen des Steuergeheimnisses (§ 30 AO).

5.3 Bestimmung einheitlicher Vollzugsziele /Risikomanagement, § 21a FVG

(Vorschlag *BMF, grds. CDU/CSU-Fraktion*)

Nach § 21a FVG können bundesweit einheitliche Vollzugsziele vereinbart werden. Die Umsetzung der Vorschrift, die als Bestandteil des Föderalismusreform-Begleitgesetzes seit September 2006 geltendes Recht ist, erweist sich nach bisherigen Erkenntnissen insoweit als überaus verhandlungsintensiv und im Ergebnis - aus Sicht einer gleichmäßigen und effizienten Durchsetzung des Steueranspruchs - als insgesamt unbefriedigend. U. a. sind die Länder bislang nicht bereit, operative Ziele wie z.B. Erledigungs- oder Prüfungsquoten zu vereinbaren.

Ursächlich dafür ist auch die gesetzliche Ausgestaltung des § 21a FVG, die verhindert, dass sich der Bund letztlich durch Weisung durchsetzen kann. Gegen die Mehrheit der Länder kann der Bund keine Vollzugsziele bestimmen. Außerdem steht dem BMF – abgesehen von politischen Mitteln, wie z.B. öffentlicher Kritik – kein Sanktionsmechanismus zur Verfügung, wenn Vereinbarungen nicht eingehalten werden. Die Festlegung der Vollzugsziele hat daher nach geltendem Recht eher den Charakter eines politischen Vertrages und ist aus diesem Grunde ein nur bedingt taugliches Instrument zur Vereinheitlichung des Verwaltungsvollzuges.

Unabhängig davon lässt die bisherige Gesetzesformulierung Interpretationsspielräume: Z. B. ist zwischen Bund und Ländern umstritten, ob der § 21a FVG die Rechtsgrundlage für ein umfassendes Verwaltungs-Controlling durch das BMF bietet. Diesbezüglich sollte zumindest eine gesetzliche Klarstellung erfolgen.

Auf dieser Grundlage sollten Bund und Länder u.a. einheitliche Risikomanagementsysteme für Veranlagung und Betriebsprüfung schaffen.

Änderungsbedarf: insbes. FVG

Stellungnahmen:

- ***Mehrheit der Länder***

Bereits im Zuge der Debatte um die Verbesserung der föderalen Strukturen zwischen Bund und Ländern (Föderalismuskommission I) ist das Finanzverwaltungsgesetz (FVG) um die Vorschrift des § 21a „Allgemeine Verfahrensgrundsätze“ ergänzt worden. Diese neue gesetzliche Regelung ermöglicht die Verabredung **strategischer (Verwaltungs-)Ziele** zwischen dem Bund und den Ländern. Da insoweit kein hierarchisches Über-/Unterordnungsverhältnis besteht, bleiben die daraus abzuleitenden operativen Ziele (z. B. die Anzahl der Betriebsprüfungen im Jahr), weiterhin Ländersache. Aus den ersten Entwürfen zur Beratung des § 21a FVG ist deshalb die Formulierung „Verwaltungscontrolling“ ausdrücklich gestrichen worden. Einer gesetzlichen Klarstellung bedarf es aus diesem Grunde nicht.

Ab dem 01.01.2008 haben die Länder erstmals die Vorschrift des § 21a FVG anwenden können und auf der Basis eines zuvor beschlossenen Ablaufplans zur „Festlegung von gemeinsamen Vollzugszielen“ mit dem Bund strategische Vollzugsziele für das laufende Jahr verabredet. Kernpunkt der aktuellen Verabredung ist die Steigerung der qualitativen und quantitativen Aufgabenerledigung durch den Ausbau der Risikomanagementsysteme sowohl im Veranlagungs- als auch im Betriebsprüfungsbereich. Der neuerlichen Forderung nach einer Vereinheitlichung der Risikomanagementsysteme ist daher längst - und zwar unter Beteiligung des Bundes - Rechnung getragen worden. Allerdings steht der Beitrag des Bundes aus dieser Vereinbarung nach wie

vor aus. So hat er die Länder bei der Entwicklung ihres bundeseinheitlichen Risikomanagements durch die Initiative notwendiger Gesetzesanpassungen, etwa die Einführung einer Verpflichtung zur Übermittlung elektronischer Bilanzen oder die Modernisierung von Belegvorlagepflichten, zu unterstützen. Hier ist bislang nichts Konkretes geschehen. Daher sollte der Bund zunächst seiner Pflicht zur Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen nachkommen.

Eine noch weitergehende, über die Verabredung strategischer Ziele hinausgehende gesetzliche Regelung ist in der Sache auch weiterhin nicht erforderlich. Realistisch betrachtet können die Länder durch ihre Sach- und Ortsnähe operative Ziele und Maßnahmen deutlich besser einschätzen als eine zentralistische Verwaltung im BMF. Der Bund hat in der Vergangenheit häufig genug bewiesen, dass er lediglich in der Lage ist, starre und zumeist an der Realität vorbeigehende Parameter - wie z. B. den Prüfungsturnus bei der Außenprüfung - anzuwenden. Für zielgerichtete differenzierte Vorgaben fehlt ihm jedwedes Know-how.

Leistungsvergleiche, Zielvereinbarungen und Benchmarking finden auf der Ebene der Länder mit ihren Finanzämtern im Rahmen ihrer (operativen) Controllingverfahren längst statt. Die daraus resultierenden Daten und Ergebnisse werden durch die von allen Ländern eingerichtete „Arbeitsgemeinschaft Kernkennzahlen“ aufbereitet und zum gegenseitigen Erkenntnisgewinn verglichen. Alle Daten stehen dem Bund damit ebenfalls zur Verfügung, weil das Bundeszentralamt für Steuern (BZST) stets an den Sitzungen dieser Arbeitsgemeinschaft teilnimmt.

Gerade die Diskussion um die erstmalige Verabredung gemeinsamer Vollzugsziele hat gezeigt, dass der Bund nicht über die geeigneten Organisationsstrukturen und praktischen Erkenntnisse verfügen kann, um sinnvolle, an der Praxis orientierte operative Ziele zu definieren. Lediglich überalterte statistische Messgrößen (z.B. Erledigungs- oder Prüfungsquoten), die isoliert betrachtet nicht zu einem gleichmäßigeren Steuervollzug und zu Effizienzgewinnen beitragen können, stehen für den Bund - trotz besserer Erkenntnisse der Länder - immer noch im Vordergrund. So orientieren sich etwa die Prüfungsdienste der Länder längst am Risiko der zu prüfenden Fälle und nur nachrangig an einer wenig aussagekräftigen Prüfungsquote. Eigene Ideen wie das verabredete Vollzugsziel zur qualitativen und quantitativen Aufgabenerledigung besser erreicht werden kann, hat der Bund bislang nicht entwickelt.

Insgesamt ist es sinnvoll, zunächst zu beobachten, wie die neue Regelung des § 21a FVG und die dazu gerade erst getroffenen ersten inhaltlichen Verabredungen wirken. Der Bund hingegen möchte ein Verfahren, dass er selbst mit beschlossen hat, nunmehr erneut ändern, bevor überhaupt eine hinreichende Erprobung möglich war. Dies zeugt jedoch nicht von einem zielgerichteten Vorgehen. Es belegt lediglich die fehlende Bereitschaft, die bestehende Regelung ernsthaft zu erproben.

- **CDU/CSU-Fraktion**

1. Länder verpflichten sich, die Umsetzung des Risikomanagements sicherzustellen. Verbesserung der Voraussetzungen für das Risikomanagement durch Erweiterung der Verpflichtung zur elektronischen Übermittlung von Daten (z.B. Einkommensteuererklärung mit Anlagen bei steuerlich beratenen StPfl. / Gewerbetreibenden).

Pro:

Finanzämter haben bundeseinheitliche Vorgaben und können in ihren Leistungen leichter verglichen werden.

Hauptkritikpunkt im BRH-Bericht und in der Öffentlichkeit würde behoben.

Akzeptanz bei Staatsbürgern würde steigen.

Contra:

BMF greift tief in die Verwaltungskompetenz der Länder ein.

2. Benchmarking

Leistungsvergleiche in der Finanzverwaltung und Verbesserungen finden nicht ausreichend statt. Finanzämter könnten einer verstärkten Berichtspflicht unterworfen werden, die einen nicht nur freiwilligen Leistungsvergleich ermöglicht (z.B. Daten zu Betriebsprüfungen, Vollstreckung etc.). Berichtspflichten auf der Basis einheitlich ermittelter Kennzahlen könnten im FVG geregelt werden, evtl. mit VO-Ermächtigung für BMF (mit Zustimmung BRat) zur Bestimmung einzelner Berichtspflichten.

Pro:

Berichtspflicht könnte Erweiterung des Weisungsrechts des BMF vermeiden, da sich die zu ziehenden Konsequenzen implizit aus Leistungsvergleich ergeben.

Contra:

Berichtspflicht führt nicht unmittelbar zu einer Verbesserung, da die Vergleichbarkeit der Ergebnisse angezweifelt werden kann und Maßnahmen zur Effizienzsteigerung nach wie vor der jeweiligen Landesfinanzverwaltung obliegen.

- **FDP-Fraktion**

Benchmarking bzgl. dezentraler Lösungen bei Sicherstellung kompatibler Schnittstellen.

5.4 Priorisierung der Entwicklung von IT-Verfahren durch den Bund

(Vorschlag *BMF*)

Bislang bietet § 20 Finanzverwaltungsgesetz (FVG) – wiederum nach dem Procedere der Bund-Länder-Vereinbarung – lediglich die Möglichkeit, den bundeseinheitlichen Einsatz von Steuer-Software anzuweisen. Im Hinblick auf die Entwicklung der IT-Verfahren und hier insbesondere die zeitliche Priorisierung der entsprechenden Projekte gilt dies nicht. Um die IT-Unterstützung der Steuerverwaltung, deren Ausbau im Interesse eines gleichmäßigen und effizienten Steuervollzugs unerlässlich ist, zielgerichtet voranzutreiben, sollten die Befugnisse des Bundes entsprechend erweitert werden.

Änderungsbedarf: insbes. FVG

Stellungnahmen:

- ***Mehrheit der Länder***

Die Länder selbst haben ein hohes Interesse an dem zügigen Voranschreiten der Vereinheitlichung der steuerlichen Software. Vorgaben zur Priorisierung ergeben sich auch ohne Weisungen des Bundes vorrangig aus dem Ziel der Vereinheitlichung der sog. Kernverfahren, und aus gesetzlichen Vorgaben in Besteuerungsverfahren.

Durch das Verwaltungsabkommen KONSENS und die darauf basierende Bund-Länder-Zusammenarbeit wurden Projektsteuerung und Controlling eingerichtet. Durch diese Kontrollmechanismen wird eine hohe Transparenz im Vorhaben erreicht. Dies gilt auch für die zeitlichen Komponenten in den Projekten. Die Transparenz liegt im besonderen Interesse der Länder, da sich daraus nicht nur die Steuerung des Budget, sondern auch Folgemaßnahmen wie Beschaffungen und Einsatzplanungen ableiten lassen müssen. Zudem nimmt der Bund durch die mit den Ländern vereinbarten strategischen Ziele in Gestalt der sog. FMK-Kriterien und den an deren Erreichung gebundenen Bundeszuschuss umfänglich Einfluss auch auf die zeitliche Komponenten.

Vorrang hat das Bestreben aller am Vorhaben Beteiligten zur Zielerreichung. Dies ist durch Kooperation und Abstimmung besser zu erreichen als durch einseitige Vorgaben.

5.5 Anweisung des Einsatzes bundeseinheitlicher IT-Verfahren § 20 FVG

(Vorschlag *BMF, grds. CDU/CSU-Fraktion*)

Obwohl die Zusammenarbeit mit den Ländern im IT-Bereich unter KONSENS sich zurzeit durchaus positiv gestaltet, ist festzuhalten, dass die derzeitige Rechtslage es dem Bund nicht erlaubt, seinen Wunsch hinsichtlich des Einsatzes bundeseinheitlicher IT-Verfahren gegen einen mehrheitlichen

Widerstand der Länder durchzusetzen. Es wird eine weitere Stärkung der Einflussmöglichkeiten des Bundes durch Einschränkung des Einspruchsrechts der Länder für notwendig gehalten, um damit im Vorfeld zu verhindern, dass sich Leistungsunterschiede zwischen den Ländern hinsichtlich des IT-Einsatzes oder gar inhaltlich unterschiedliche Programmabläufe im automatisierten Besteuerungsverfahren manifestieren.

Änderungsbedarf: insbes. FVG

Stellungnahmen

- ***Länder***

Es gibt kein Interesse der Länder, künftig unterschiedliche IT-Verfahren einzusetzen. Diese Selbstbindung der Länder manifestiert sich in dem Verwaltungsabkommen KONSENS. Ziel ist es gerade, die Einheitlichkeit zu erreichen und nachfolgend dauerhaft zu erhalten.

Technisch wird die Programmentwicklung und -pflege in der Hand eines sog. Auftrag nehmenden Landes liegen, das die Einheitlichkeit sicherstellt. Zusätzlicher Weisungen bedarf es nicht

- **CDU/CSU-Fraktion**

Ggf. Weisungsrecht des Bundes ohne Widerspruchsrecht der Länder, falls Projekt KONSENS scheitert.

Pro:

Bund könnte dann ggf. einheitliche EDV-Programme vorschreiben, ohne langwierige Abstimmungsprozesse mit Ländern.

5.6 Einräumung einer Weisungsbefugnis des Bundeszentralamts für Steuern bei der Koordinierung von Prüfungsmaßnahmen in grenz- und länderübergreifenden Fällen

(Vorschlag **BMF**)

Im Interesse einer effektiveren Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges wurde beim Bundeszentralamt für Steuern zum 1. Januar 2003 eine Zentrale Stelle zur Koordinierung der Prüfungsmaßnahmen (Umsatzsteuer-Sonderprüfungen und Steuerfahndungsprüfungen) der Länder in grenz- und länderübergreifenden Fällen eingerichtet. Es hat sich gezeigt, dass zumindest im Einzelfall die erforderlichen Prüfungen schneller hätten durchgeführt werden können. Bekanntlich ist der Zeitfaktor von besonderer Bedeutung für eine effektivere Betrugsbekämpfung. Die erforderlichen Prüfungen sollten deshalb innerhalb eines kurzen Zeitrahmens erfolgen, lückenlose Prüfungen der gesamten Warenkette müssen in Einzelfällen zeitnah und ohne Reibungsverluste durch Kompetenzstreitigkeiten durchgeführt werden können. Dies kann letztendlich nur mittels einer Weisungsbefugnis durch die Zentrale Stelle sichergestellt werden.

Änderungsbedarf: insbes. FVG

Stellungnahmen

- ***Mehrheit der Länder***

Die Befugnisse der beim Bundeszentralamt für Steuern zum 1. Januar 2003 eingeführten Zentralen Stelle reichen aus.

Die bereits heute zwischen den Ländern stattfindende Abstimmung ist zielgerichtet und effektiv.

B. Verkehr

I. Sachverhaltsdarstellung

Gemäß Art. 85, 90 Abs. 2 GG verwalten die Länder im Auftrag des Bundes die Bundesfernstraßen. Der Bund ist nach Art. 90 Abs. 1 GG Eigentümer der bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen. Nach § 5 FStrG ist er Träger der Straßenbaulast für die Bundesfernstraßen. Er übt nach Art. 85 die Rechts- und Fachaufsicht über die Auftragsverwaltung aus. Ihm stehen in diesem Rahmen Weisungs- und Kontrollrechte zu.

Für Kompetenztitel nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG ist eine Erforderlichkeitsprüfung im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungstätigkeit durchzuführen.

Bundesfernstraßen sind nach § 1 des FStrG öffentliche Straßen, die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind. Sie gliedern sich in Bundesautobahnen und Bundesstraßen einschließlich Ortsdurchfahrten. Eine Straße erhält die Eigenschaft einer Bundesfernstraße durch Widmung (§ 2 Abs. 1 FStrG). Nach § 2 Abs. 4 FStrG ist eine Bundesfernstraße, bei der sich die Verkehrsbedeutung geändert hat und bei der die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 FStrG weggefallen sind, entweder unverzüglich einzuziehen (wenn sie jede Verkehrsbedeutung verloren hat oder überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen) oder unverzüglich dem Träger der Straßenbaulast zu überlassen, der sich nach Landesrecht bestimmt (*Abstufung*). Über Widmung, Umstufung und Einziehung entscheidet nach § 2 Abs. 6 FStrG die oberste Landesstraßenbaubehörde.

II. Problem- und Zielbeschreibung

Bundesregierung, SPD-Fraktion und CDU/CSU-Fraktion halten es angesichts der steigenden Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur für erforderlich, gesamtwirtschaftliche Interessen und Prioritäten bei der Realisierung von Infrastrukturvorhaben im Bundesfernstraßenbereich besser zu berücksichtigen und die Verwaltungs- und Finanzierungsstrukturen der Bundesfernstraßen flexibel zu gestalten, damit sie sich den rasch ändernden Anforderungen anpassen können und zugleich langfristig tragfähig sind. In der Föderalismuskommission sollten deshalb Maßnahmen vereinbart werden, mit denen

- eine Entflechtung der Aufgaben je nach Zuständigkeit vorgenommen,
- Effizienzreserven im Verwaltungsvollzug gehoben,
- Entscheidungswege gestrafft,
- die Einbindung Privater in die Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur erleichtert,
- Kosten- und Leistungstransparenz geschaffen,
- Anreize für wirtschaftliches Handeln für eine möglichst kostengünstige Umsetzung von Investitionsprojekten gesetzt und
- das bestehende System der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen verbessert

werden können.

Ziel sei es, dass auch der Bund im Bedarfsfall (z. B. wenn ein Land nicht ausreichend über personelle oder finanzielle Planungskapazitäten verfügt) aktiv und zeitnah auf Anforderungen reagieren könne, die sich durch das stark steigende Verkehrswachstum und die sich verändernden Verkehrsflüsse ergeben könnten. Zugleich sollen die institutio-

nellen Strukturen zukunftsfähig gestaltet werden. Angesichts der langfristig eng begrenzten finanziellen Spielräume für Investitionen sind Flexibilisierungsspielräume zu schaffen und Optimierungschancen bestmöglich auszunutzen. Die Bereitstellung von Straßen in der gewünschten Qualität ist so kostengünstig wie möglich zu erbringen.

Weiterhin soll die Föderalismusreform II genutzt werden, um zu einer Lösung zur Neuordnung bei den Bundesstraßen zu gelangen, für die eine Baulast des Bundes nicht mehr gegeben ist.

Weitere Vorschläge dienen der Entbürokratisierung und der Verfahrenserleichterung u. a. bei den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften, die seit 1956 nicht geändert wurden und völlig überholt sind.

III. Vorschläge

1. Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen

(Vorschlag *Bundesregierung, SPD-Fraktion, CDU/CSU-Fraktion, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen*):

- a. Die Länder übernehmen die nicht fernverkehrsrelevanten Bundesstraßen in eine Straße nach Landesrecht. Hierzu wird ein zeitlich gestaffeltes Abstufungskonzept erarbeitet. Die *CDU/CSU-Fraktion* schlägt vor, hierzu eine Bund-Länder-Kommission auf Fachministerebene einzurichten und Untersuchungen des Bundes zur Fernverkehrsrelevanz der Bundesstraßen den weiteren Beratungen zugrunde zu legen.

In den 1960er Jahren wurden auf Grund der damals bestehenden Bund/Länder-Finanzsituation rund 8.000 km Landesstraßen zu Bundesstraßen entschädigungslos aufgestuft. Hinzu kamen im Zuge der deutschen Wiedervereinigung im Jahr 1990 rund 12.000 km Bundesstraßen in den neuen Bundesländern, deren Einstufung seinerzeit nicht bezgl. der Anforderungen des Bundesfernstraßengesetzes überprüft wurde. Weitere 5.000 km BAB-parallele Bundesstraßen aus dem Abstufungskonzept von 1995 (das erste Abstufungskonzept geht sogar auf das Jahr 1987 zurück) in den alten Bundesländern sind trotz erheblicher Ausbauleistungen des Bundes an den entsprechenden Bundesautobahnen nicht ihrer neuen Verkehrsbedeutung entsprechend abgestuft worden.

Dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zufolge handelt es sich um ca. 20.000 km Bundesstraßen, für die sich eine Baulast des Bundes im Sinne des § 1 Abs. 1 FStrG nicht begründen lässt. Die im Bedarfsplan 2004 enthaltenen Maßnahmen des Vordringlichen Bedarfs und des Weiteren Bedarfs mit Planungsrecht bis zum Jahr 2015 wurden entsprechend dem Willen des Gesetzgebers beachtet.

- b. Ein Entschädigungsanspruch des zukünftigen Trägers der Straßenbaulast ist entsprechend der eindeutigen Rechtslage nicht vorgesehen. Darüber hinaus fallen dem Bund bereits mindestens seit 1987 erhebliche Kosten zur Last, die von ihm in rechtlicher Hinsicht nicht zu tragen wären. Befürchtungen der Länder zu

künftigen Belastungen ihrer Haushalte sind aus Bundessicht rechtlich nicht haltbar, rechnerisch nicht nachvollziehbar und zu hoch gegriffen.

- c. Zwischen Bund und Ländern bereits abgeschlossene oder noch abzuschließende Abstufungsvereinbarungen bleiben von diesem Vorgehen unberührt.

Stellungnahmen:

- **Länder**

Die Länder lehnen eine Abstufung der Bundesstraßen in diesem Umfang ab. Die Fernverkehrsrelevanz werde in dem Vorschlag unzutreffend bewertet. Die Bundesstraßen seien wesentlicher Bestandteil des Fernstraßennetzes und notwendige Ergänzung für die Autobahnen. Rund die Hälfte der Verkehrsleistungen im deutschen Personen- und Güterverkehr werde auf den Bundesfernstraßen abgewickelt. Der Verkehrsteilnehmer nehme das Fernstraßennetz außerorts als Einheit wahr. Wenn durch unterschiedliche Zuständigkeiten Ausbaugrenzen entstünden, sei das für ihn nicht nachvollziehbar. Daher seien übergeordnete bauliche und finanzielle Planungen durch den Bundesverkehrswegeplan sowie einheitliche Ausbaustandards für die Koordinierung des Ausbaus notwendig.

Dies könne nur erreicht werden, wenn die Bundesstraßen weiterhin in der Verantwortung des Bundes blieben. Die Zuständigkeit des Bundes für das Fernstraßennetz sichere außerdem gleichwertige Verhältnisse. Flächenländer insbesondere mit einer geringen Bevölkerungsdichte könnten die finanziellen Lasten durch Fernstraßenbau- und -unterhaltung nicht tragen. Hier seien die Bürger – wie in den übrigen Ländern auch - auf ein gutes Straßennetz angewiesen. Wenn es zu Abstufungen kommen sollte, müsse eine vollständige finanzielle Kompensation auf Dauer dem Erhalt des übernommenen Straßennetzes dienen. Abstufungen einzelner Straßen könnten im Wege der Vereinbarung von Bund und Ländern geregelt werden. Das Grundprinzip des Abstufungsverfahrens, das einen Konsens der beteiligten Straßenbaulastträger über die betroffenen Straßennetze voraussetzt, würde damit berücksichtigt.

Die Position des Bundes verkenne, dass den Ländern als den künftigen Straßenbaulastträgern sowie als den verantwortlichen Straßenaufsichtsbehörden im Falle einer Umstufung Mitspracherechte über die dem Abstufungskonzept zu Grunde zu legenden Netzkriterien einzuräumen seien. Deshalb müssten

Netzkriterien und Zeitplan sowie nachhaltige finanzielle Rahmenbedingungen

einer derart tiefgreifenden Neuordnung des Straßennetzes zur Verhandlung stehen.

Die Begründung des Bundes, mit seinem gegenwärtigen Netz über seine Baulastträgeraufgabe hinaus belastet zu sein und dieses nicht ausreichend finanzieren zu können, sei nicht überzeugend. Tatsächlich dürften im Rahmen der derzeitigen Finanzverfassung eher die Länder durch die vom Bund angestrebten Verschiebungen belastet werden. Allein unter Zugrundelegung der bisherigen anteiligen Bau- und Unterhaltsansätze des Bundesfernstraßenhaushalts seien auf Grundlage der genannten Größenordnungen abzustufender Bundesstraßen Mehrbelastungen von rd. 1 Mrd. EUR jährlich für Landes- und Kommunalhaushalte zu erwarten.

- **FDP-Fraktion**

Die *FDP-Fraktion* sieht ein zweistufiges Abstufungskonzept vor. In der 1. Stufe sollen sich Bund und Länder über die abzustufenden Bundesstraßen einigen, die Länder sollen bedarfsgerecht entschädigt werden. In der 2. Stufe sollen Möglichkeiten zur Umsetzung eines Trennungsmodells (Bund übernimmt Bundesautobahnen, Länder Bundesstraßen) geprüft werden.

2. **Flexibilisierung der Bundesauftragsverwaltung durch sog. Öffnungsklausel (Ergänzung Art. 90 Grundgesetz)**

(Vorschlag *Bundesregierung, SPD-Fraktion*)

Es wird vorgeschlagen, in Artikel 90 GG folgenden neuen Absatz 4 (sog. Öffnungsklausel) anzufügen:

„(4) *Der Bund kann auch durch Bundesgesetz Bundesautobahnen, Bundesstraßen des Fernverkehrs oder Teile davon in bundeseigene Verwaltung übernehmen.*“

Mit der Erweiterung dieses Artikels soll die verfassungsrechtliche Voraussetzung dafür geschaffen werden, dass auch der Bund im Bedarfsfall die Initiative für die Übernahme von Bundesfernstraßen(abschnitten) mit hervorgehobener Bedeutung für den Fernverkehr in bundeseigene Verwaltung ergreifen kann. Dies können z.B. europäische Transitstrecken oder Hinterlandanbindungen von Häfen oder Flughäfen sein, die vor dem Hintergrund des stark steigenden Güterverkehrsaufkommens und der deutschen Lage als Transitland einen dringenden Ausbaubedarf haben und hohen volkswirtschaftlichen und verkehrlichen Nutzen aufweisen. Bisher kann der Bund nur auf Antrag eines Landes Bundesfernstraßen übernehmen.

In der Folge hätte der Bund die Möglichkeit, institutionelle Strukturen umzugestalten. Alle mit der Übernahme verbundenen operativen Aufgaben (u.a. Bau, Erhaltung, Betrieb) können als lebenszyklusorientiertes Leistungspaket in einem wettbewerblichen Verfahren ausgeschrieben und von Privaten erledigt werden. Für die hoheitlichen Aufgaben besteht z. B. die Möglichkeit der Beleihung. Dies eröffnet auch die Möglichkeit, Aufgaben in Dienstleistungszentren zu bündeln. Neue Behördenstrukturen wie etwa eine bundeseigene Fernstraßenverwaltung sollen nicht aufgebaut werden, Aufsichtsfunktion sowie Kosten- und Erfolgskontrolle sollen im Rahmen der bestehenden Bundesbehördenstrukturen wahrgenommen werden.

Die *CDU/CSU-Fraktion* begrüßt ein Initiativrecht des Bundes im Einzelfall, bindet dieses aber an das Einvernehmen des jeweils betroffenen Landes bzw. der betroffenen Länder.

Mit einem durch die Öffnungsklausel eingeräumten Initiativrecht des Bundes, das über den Status quo deutlich hinausgeht, könnten notwendige Flexibilisierungsspielräume geschaffen und Optimierungschancen bestmöglich ausgenutzt werden:

- Der Bund kann aktiv die Einbindung von Privaten in die Bereitstellung der bundesweiten Straßeninfrastruktur initiieren.

- Private können durch einheitlichen Ansprechpartner leichter eingebunden werden.
- Einführung von Wettbewerbselementen und Hebung von Effizienzreserven durch die Ausschreibung sämtlicher operativer Aufgaben.
- Mehr Transparenz bei Kosten und Leistungen.
- Schaffung von Benchmarkingstandards, best practice.
- Nachhaltigere Finanzierungsentscheidungen durch Abkehr von der nur auf die Erstellungskosten ausgerichteten Betrachtungsweise hin zu einer die Gesamtprojektkosten beachtenden Lebenszyklus-Betrachtungsweise.
- Schnellere Realisierung von Fernstraßenprojekten mit hoher volkswirtschaftlicher Bedeutung durch die alleinige Zuständigkeit beim Bund.
- Gewinn neuer Erkenntnisse für die Weiterentwicklung zukunftsorientierter tragfähiger Finanzierungsstrukturen.

Stellungnahmen:

- **Länder**

Die Länder lehnen die „Öffnungsklausel“ als nicht hinnehmbare Schwächung ihrer Verwaltungshoheit ab. Der Vorschlag führe zu einer Umkehrung der Grundkonzeption des Artikels 90 GG. Der geltende Art. 90 Abs. 3 GG respektiere die Verwaltungshoheit der Länder weitestgehend: nur dann, wenn ein Land mit der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen „überlastet“ sei, (z.B. wenn ein Land nicht ausreichend über personelle oder finanzielle Planungskapazitäten verfüge), solle die Möglichkeit einer Übernahme in die bundeseigene Verwaltung bestehen. Mit dem Vorschlag der Bundesseite soll auch bei funktionierender Auftragsverwaltung den Ländern die Verwaltung der Bundesfernstraßen auf ihrem Gebiet – gegen ihren Willen – entzogen werden können. Dies könne zu nicht absehbaren Folgen in allen für die Landesentwicklung, die Landes- und Fachplanung, bedeutsamen Bereichen des betroffenen Landes führen. Jede Infrastrukturplanung der Länder könnte durch eine – anderweitige - Bundesfernstraßenplanung in bundeseigener Verwaltung konterkariert werden. Statt der vom Bund angestrebten Flexibilisierung und Optimierung würden vielmehr Synergie- und Bündelungseffekte der Auftragsverwaltung verloren gehen, weil der Wechsel in bundeseigene Verwaltungszuständigkeit zusätzliche Mitwirkungs- und Beteiligungserfordernisse gegenüber Landesbehörden auslöse. Ebenso seien nachhaltige Verbesserungen bei der Einbindung Privater, Modernisierung der Finanzierungsstrukturen sowie die übrigen angeführten volkswirtschaftlichen Vorteile ebenso oder besser in den Strukturen einer leistungsfähigen, modernen Auftragsverwaltung zu erreichen als durch die vorgesehenen Insellösungen bundeseigener Projekte. Insgesamt bestehe durch die Schaffung einer Auftragsverwaltung „unter Widerrufsvorbehalt“ die Gefahr, dass Kernbereiche der Länderstaatlichkeit ausgehöhlt würden. Das aber widerspreche den Ergebnissen der Föderalismusreform I, die auch im Rahmen der Föderalismusreform II zu beachten seien, weil letztere die Fortführung der ersteren darstelle. Wenn der Bund wie vorgeschlagen vorgeht, Netzteile in die eigene Verwaltung zu übernehmen und dazu eine eigene Verwaltung aufbaut bzw. die Aufgabe privaten Dritten überträgt, bliebe das Personal der Länder, das in der Auftragsverwaltung eingesetzt ist, ohne Aufgabe zurück. Gleichwohl müsste anderes Personal mit identischer Aufgabe weiter vorgehalten werden, um die verbleibenden Teile des

Bundesfernstraßennetzes sowie die Landesstraßennetze betreuen zu können. Die derzeit allseitigen Synergieeffekte gingen verloren.

3. Uneingeschränkte konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Bundesfernstraßen

(Vorschlag *Bundesregierung, SPD-Fraktion, CDU/CSU-Fraktion*)

Es wird vorgeschlagen in Artikel 72 Abs. 2 GG die Angabe „22“ zu streichen und damit die konkurrierende Gesetzgebung auf den Gebieten Straßenverkehr, Kraftfahrwesen, Bau und Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen von der Erforderlichkeitsprüfung zu entbinden.

Es gebe keinen nachvollziehbaren Grund, die überregionalen Verkehrsträger innerhalb des Art. 74 GG unterschiedlich zu behandeln. Das Verlangen einer Erforderlichkeitsprüfung sei zudem angesichts der Regelungen in Artikel 85 und 90 GG inkonsequent, die den Bund als Eigentümer der bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen bestimmen und ihm klare Ingerenzrechte (Rechts- und Fachaufsicht, Weisung) gegenüber den Ländern beim Vollzug und damit die Sachkompetenz zuweisen. Die Ergänzung des Art. 90 GG um eine Öffnungsklausel mache ohne Änderung an dieser Stelle wenig Sinn, wolle man nicht der Gefahr des Auseinanderfallens von Bundeseigenverwaltung und Gesetzgebung auf (gewissen) Bundesfernstraßen von vornherein begegnen. Für die übrigen in Art 74 Abs. 1 Nr. 22 GG aufgeführten Rechtsmaterien gilt: Der Straßenverkehr und das Straßenverkehrswesen machen an den Grenzen der Bundesländer nicht halt. So würden z. B. unterschiedliche Verkehrszentralregister mit unterschiedlichen Festsetzungen zu Rechtsfolgen bei Verkehrsverstößen nicht begründbare Ungleichbehandlungen und damit verbunden Wettbewerbsverzerrungen im Bundesgebiet bedingen. Dies liegt nicht im gesamtstaatlichen Interesse.

Allein für den Bereich der Erhebung von Gebühren und Entgelten auf Straßen nach Landesrecht könne eine Zuständigkeit der Länder greifen. Für die Erhebung einer City-Maut aus Gründen der Luftreinhaltung sei aber Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG einschlägig. Im Übrigen beabsichtige der Bund keinerlei Gebührenregelungen für Straßen, die in die ausschließliche Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit der Länder fallen.

Stellungnahmen:

- **Länder**

Die Länder lehnen diesen Vorschlag ab. Der vorgeschlagene Wegfall der Erforderlichkeitsklausel berühre unmittelbar die erst 2006 im Rahmen der Föderalismusreform I getroffene Abgrenzung des Kompetenzverhältnisses. Dieses sei Teil eines wohl austarierten Gesamtkompromisses gewesen. Dieser würde nachträglich in Frage gestellt, wenn Einzelaspekte nunmehr anders geregelt würden, obwohl hierfür keinerlei Bedarf erkennbar sei. Denn es seien keine Beispiele bekannt geworden, in denen sachgerechte Änderungen des

Fernstraßenrechts an den Anforderungen der Erforderlichkeitsprüfung des Art. 72 Abs. 2 GG gescheitert wären. Im Übrigen umfasse die Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG auch die Regelungsbefugnis für Gebühren und Entgelte für die Benutzung öffentlicher Straßen in der Baulast der Länder und Kommunen. Erhöhte Anforderungen an die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung seien etwa zur Einführung von City-Maut-Regelungen aus Gründen der Subsidiarität geboten.

4. Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung (wird auch in Fachdiskurs 1 behandelt)

4.1 Zuständigkeit für den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften

(Vorschlag *insbesondere CDU/CSU-Fraktion, SPD-Fraktion*)

Es wird vorgeschlagen zur Entbürokratisierung und Verfahrenserleichterung eine Änderung des Art 85 Abs. 2 Satz 1 GG für den Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung vorzusehen, damit zukünftig anstelle der „Bundesregierung“ „die zuständige oberste Bundesbehörde“ allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen kann. Dadurch werde die über Jahrzehnte andauernde Staatspraxis (mit den Ländern gemeinsam erarbeitete Allgemeine Rundschreiben als allgemeine Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörde) verfassungsrechtlich abgesichert. Zudem haben Bund und Länder gemeinsam einen Reformbedarf der seit 1956 unveränderten Allgemeinen Verwaltungsvorschriften im Bundesfernstraßenbereich erkannt, der bislang wegen des komplexen Rechtsetzungsverfahrens und überwiegend technischer Inhalte nicht zu verwirklichen ist

Stellungnahmen:

- **Länder**

Die Länder sehen für Änderungen des Artikel 85 GG keinen Bedarf. Nach ihrer Ansicht habe sich die Auftragsverwaltung in der bisherigen Form bewährt. Dies werde nicht zuletzt dadurch belegt, dass der Bund trotz wechselnder Herausforderungen im Fernstraßenbau in Zeiten des Wiederaufbaus der Bundesrepublik, der Wiedervereinigung bis zur EU-Osterweiterung mehr als ein halbes Jahrhundert ohne Inanspruchnahme seiner Einwirkungsrechte nach Art. 85 Abs. 2 GG weitgehend im Konsens mit den Auftragsverwaltungen die Entwicklung des Bundesfernstraßennetzes erfolgreich zu steuern vermochte. In der Vergangenheit ist kein Versuch des Bundes am Widerstand der Länder gescheitert, die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu ändern.

4.2 Allgemeines fachliches Weisungsrecht

(Vorschlag *Bundesregierung, CDU/CSU-Fraktion, SPD-Fraktion*)

Es wird Klarstellung vorgeschlagen, dass Weisungen im Sinne des Artikel 85 Abs. 3 GG auch allgemeine Vorgaben der obersten Bundesbehörden im Rahmen der Erfüllung der Auftragsverwaltung sind; da dies nicht auf die Bundesfernstraßenverwaltung beschränkt ist, wird dazu auf die allgemeinen Ausführungen im Fachdiskurs 1 verwiesen

Stellungnahmen:

- ***Länder***

Die Länder sehen für Änderungen des Artikel 85 GG keinen Bedarf. Nach ihrer Ansicht hat sich die Auftragsverwaltung in der bisherigen Form bewährt. Sie halten ein allgemeines Weisungsrecht insbesondere deshalb für überflüssig, weil die Bundesregierung nach Artikel 85 Abs. 2 GG mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen kann. Anders als von der Bundesregierung dargelegt (vgl. Abschnitt A III.3./S. 11 zur Steuerverwaltung) ist eine Trennung zwischen allgemeinen Weisungen und Verwaltungsvorschriften alleine nach dem Kriterium der Regelung gleicher Sachverhalte schon methodisch fraglich und zumindest in der Praxis nicht zuverlässig handhabbar. Eine derartige Erweiterung der Befugnisse des Bundes würde in diametralem Widerspruch zu den Grundzielen der Föderalismusreform – Stärkung der Eigenverantwortung der Länder und der Gebietskörperschaften – stehen. Vielmehr sollte sich der Bund auf seine zentralen Lenkungs- und Gestaltungsaufgaben beschränken und damit dazu beitragen, in der bisherigen Diskussion vielfach kritisierte Doppelstrukturen zu vermeiden.

5. Einsatz moderner Verwaltungssteuerungsinstrumente

(Vorschlag *CDU/CSU-Fraktion*)

Nach Auffassung der *CDU/CSU-Fraktion* sollen weitere Effizienzgewinne im bestehenden Verwaltungssystem durch den Einsatz moderner Verwaltungssteuerungsinstrumente erzielt werden. Dazu gehöre die Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung. Zur Herstellung von Transparenz und Hebung von Effizienzreserven sei ein länderübergreifendes Benchmarking bei der Auftragsverwaltung zu installieren.

Stellungnahmen:

- ***Einzelne Länder***

Aus Sicht einzelner Länder ist – unterhalb einer Verfassungsänderung - die Möglichkeit zu mehr Wirtschaftlichkeit im Rahmen der bisherigen Auftragsverwaltung unter folgenden Voraussetzungen gegeben:

- Verbesserung der Finanzierungsstrukturen des Bundes zur Verstetigung der Bauinvestitionen durch eine bedarfsgerechte und kontinuierliche Bereitstellung der Investitionsmittel,
- Reduzierung der Genehmigungs- und Prüfvorbehalte beim Bund.

6. Übertragung der Verantwortung für die regionale Schieneninfrastruktur auf die Länder

(Vorschlag *Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen*)

Die *Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen* schlägt eine Übertragung der Verantwortung für die regionale Schieneninfrastruktur auf die Länder vor. Die Länder können die regionalen Verkehrsbedürfnisse am ehesten einschätzen und wegen der Nähe zum Objekt den Infrastrukturbetreiber effektiver steuern. Um die Netze unterhalten zu können, müssen den Ländern anteilig sowohl Mittel für die Bestandserhaltung als auch für den Neu- und Ausbau nach dem Bundesschieneausbaugesetz zur Verfügung gestellt werden.

Stellungnahmen:

- ***Bundesregierung***

Das Modell der Regionalisierung der Infrastruktur wird mit dem dem Deutschen Bundestag vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Eisenbahnen des Bundes (EBNeuOG) nicht verfolgt.

- ***Länder***

Die Länder haben sich im Rahmen der Beratung des Gesetzentwurfes zur Neuordnung der Eisenbahnen des Bundes (EBNeuOG) im Bundesrat zur Einräumung einer Möglichkeit der Bewirtschaftung von Teilnetzen im Regionalbereich durch Dritte unter Fortbestand des Bundeseigentums und der Bundesfinanzierung positioniert (BR-Drs. 555/07). Dabei ist darauf hinzuweisen, dass eine "Übertragung der Verantwortung für die regionale Schieneninfrastruktur auf die Länder" nicht vorgesehen ist.

C. Sonstiges

C.I. Vereinheitlichung der Börsenaufsicht

I. Sachverhaltsdarstellung

Deutschland ist das einzige Land in der EU mit einer dezentralen Börsenaufsichtsstruktur. Die Länder üben die Rechtsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Börsen und ihre Organe (Institutsaufsicht) aus und überwachen die ordnungsgemäße und faire Feststellung von Börsenpreisen an den börslichen Marktplätzen (Marktaufsicht). Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) beaufsichtigt die Akteure am Finanzplatz u.a. im Hinblick auf mögliche Verstöße gegen das Wertpapierhandelsrecht (z.B. die Verbote des Insiderhandels und der Marktmanipulation). Außerdem obliegt ihr seit dem 1. Juli 2005 die Prüfung der Börsenzulassungsprospekte.

II. Problem- und Zielbeschreibung

Nach Auffassung des *BMF* führt die Zersplitterung der Börsenaufsicht in der Praxis zu einer uneinheitlichen Rechtsauslegung, die unter dem Gesichtspunkt einer ordnungsgemäßen Aufsicht nicht hinnehmbar ist. Ausländische Investoren würden dadurch verunsichert und von einem verstärkten Engagement in Deutschland abgehalten. Diese Situation stelle einen Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen großen Kapitalmärkten dar.

Die EU-Gesetzgebung hat die Schaffung eines integrierten europäischen Finanzmarktes zum Ziel und die verschiedenen Maßnahmen im Rahmen des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen (z.B. die EU-Transparenzrichtlinie, die EU-Marktmisbrauchsrichtlinie, die EU-Prospektrichtlinie und Finanzmarktrichtlinie) sehen daher eine europaweit weitgehend einheitliche Umsetzung und Anwendung der betreffenden EU-Vorgaben vor.

Die Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005 trifft zu diesem Themenbereich folgende Festlegung: „Die Börsenaufsicht ist in Abstimmung mit den Ländern zugunsten einer einheitlichen Aufsicht zu reformieren.“

III. Vorschlag

(Vorschlag BMF)

Zur Umsetzung des Ziels einer einheitlichen Börsenaufsicht wird vorgeschlagen, die Aufsicht im Bereich des Börsenhandels in Abstimmung mit den Ländern durch Bundesgesetz auf der Grundlage des Art. 87 Abs. 3 GG bei der BaFin zu konzentrieren. Eine einzige nationale Aufsichtsbehörde kann das Ziel eines integrierten europäischen Finanzmarktes effektiver verfolgen, da mit einer föderalen Aufsichtsstruktur unterschiedliche Rechtsinterpretationen kaum zu vermeiden sind. Durch eine solche Vereinheitlichung der Börsenaufsicht würde eine Harmonisierung der Auslegung des Börsenrechts in Deutschland sichergestellt und in diesem Bereich Rechtssicherheit für Marktbetreiber und Marktteilnehmer erreicht.

Stellungnahmen

- Länder

Die Länder lehnen den Vorschlag einstimmig ab.

Bereits im Rahmen der Föderalismusreform I habe Einigkeit darüber bestanden, Kompetenzen im Bereich des Wirtschaftsrechts mit vorrangig regionalem Bezug bei den Ländern anzusiedeln. Die räumliche und personelle Nähe der Börsenaufsichtsbehörden der Länder zu den jeweiligen Börsen und die damit verbundenen kurzen Kommunikations- und Entscheidungswege bildeten wesentliche Faktoren für deren Erfolg. Die Börsen stellten seit jeher einen wichtigen Kristallisationspunkt des jeweiligen Finanzplatzes dar. Die Einbindung der Börsen in die Standortpolitik der Länder würde mit dem Fortfall der Aufsichtskompetenz in Frage gestellt.

Die Börsenaufsichtsbehörden der Länder würden ihre Aufgaben zudem effektiv und ohne Beanstandungen wahrnehmen. Eine länderübergreifende Abstimmung untereinander und mit der BaFin sei gesichert (Länderarbeitskreis, Wertpapiererrat). Das Aufsichtssystem entspreche auch internationalen Standards. Da es keine Aufgabenüberschneidungen zwischen den Börsenaufsichtsbehörden der Länder und der BaFin gebe, habe eine Zentralisierung der Börsenaufsicht lediglich die Verlagerung von Aufgaben zur Folge. Daher wären weder Effizienzgewinne noch Bürokratieabbau zu erwarten. Eine Zentralisierung der Börsenaufsicht bei der BaFin habe vielmehr für die meisten Börsen eine erhebliche Kostenbelastung und damit Wettbewerbsnachteile zur Folge, da an den Regionalbörsen bislang von den Ländern auf Kostenerstattung verzichtet werde (anders nur in Frankfurt, wo die Börse 90 Prozent der Aufsichtskosten trage).

C.II. Haftungsgesetz nach Art. 104 a Abs. 5 Satz 2 GG

I. Sachverhaltsdarstellung

Im System der föderalen Kompetenzverteilung gibt es eine Reihe von Verwaltungsbereichen, in denen Vollzugs- und Finanzverantwortung im Bund-Länder-Verhältnis auseinander fallen¹. In diesen Fällen berührt die Verwaltungsführung eines Verwaltungsträgers der einen staatlichen Ebene die finanziellen Interessen der anderen Ebene. Eine nicht ordnungsmäßige Verwaltungstätigkeit zu Lasten der anderen Ebene wirft daher Haftungsfragen im Bund-Länder-Verhältnis auf.

Haftungsfälle können insbesondere dann auftreten, wenn die Länder Bundesgesetze ausführen. Das ist nach der Aufgabenverteilung des Grundgesetzes der Regelfall.

¹ Bereiche, in denen die Verwaltungstätigkeit von Landesbehörden die Finanzinteressen des Bundes berührt: z.B. Verwaltung von Steuern in Auftragverwaltung durch Landesfinanzbehörden (Art. 85, 108 Abs. 3 GG - u.a. Einkommen-, Umsatz-, Körperschaftsteuer, Versicherungsteuer -), den Vollzug von Bundesgesetzen, die Geldleistungen gewähren, bei Kostenbeteiligung des Bundes wie z.B. BAföG und Elterngeld (Art. 104a Abs. 3); Bereiche, in denen die Verwaltungstätigkeit von Bundesbehörden die Finanzinteressen der Länder berührt: z.B. Verwaltung der Biersteuer und der Einfuhrumsatzsteuer durch Bundesfinanzbehörden

Dabei tragen die Länder die bei ihren Behörden anfallenden Verwaltungskosten (Personal- und Sachkosten) stets selber.

Die gegenseitige Haftung zwischen Bund und Ländern ist seit der Finanzreform 1969 in der Finanzverfassung des Grundgesetzes in Art. 104a Abs. 5 GG² verankert, allerdings wurde das in Satz 2 dieser Regelung angesprochene Ausführungsgesetz bislang nicht erlassen. Ein 1973 vorgelegter Referentenentwurf des BMF³ scheiterte. Die Länder lehnten die vorgesehene objektive (= verschuldensunabhängige) Haftung ab. Sie verfolgten eine Lösung, die eine Haftung nur bei erfolgreichem Rückgriff gegen die Bediensteten der betreffenden juristischen Person vorsah.

In den vergangenen Jahren hat der Bund Haftungsansprüche unmittelbar aus Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 GG gerichtlich geltend gemacht. Die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) haben für Haftungsansprüche folgenden Rahmen gesetzt:

Nach gefestigter Rechtsprechung ist die Haftungsregelung des Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 GG in einem Haftungskern eine schon vor Erlass eines Ausführungsgesetzes unmittelbar anwendbare Anspruchsgrundlage. Das BVerwG begrenzt wegen des bestehenden Normsetzungsermessens des Gesetzgebers die unmittelbare Geltung von Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 GG auf einen Haftungskern, hinter dem auch das Ausführungsgesetz nicht zurückbleiben könnte⁴. Hinsichtlich des anzuwendenden Haftungsmaßstabs ist die Rechtsprechung jedoch nicht einheitlich:

Nach der Entscheidung des 11. Senats des BVerwG⁵ rechnet zum Haftungskern das Einstehenmüssen (ohne Exkulpationsmöglichkeit) für Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit von Verwaltungsbediensteten, auch von Gemeindebediensteten, die in Ausübung eines ihnen anvertrauten öffentlichen Amtes handeln. Der 2. und der 7. Senat⁶ schlossen sich dem 11. Senat an. In einer späteren Entscheidung hat der 4. Senat⁷ den Haftungskern auf vorsätzliche Schädigungen beschränkt.

Aus Bundessicht richtet sich der Haftungsumfang nach der Rechtsprechung auf vollen Schadensausgleich in Geld ohne die Möglichkeit einer Einschränkung des Haftungsumfangs auf einen wertmäßig darunter liegenden Ausgleich oder auf das im Regressweg Erlangte⁸.

² Wortlaut des Art. 104a Abs. 5 GG: „Der Bund und die Länder tragen die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben und haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsmäßige Verwaltung. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

³ Der Entwurf sah eine Schadensersatzverpflichtung (Ersatz des Vermögensschadens) bei Verletzung der Verpflichtung zur ordnungsmäßigen Verwaltung in grober Weise vor.

⁴ grundlegend BVerwGE 96, 45 (50ff.)

⁵ BVerwGE 96, 45 (50ff.); im Anschluss BVerwG: Urteil vom 2. Februar 1995 - 2 A 5.92 -, NVwZ 1995, 992 (992f.); Urteil vom 2. Februar 1995 - 2 A 1.92 -, PersV 1995, 447 (448f.); BVerwGE 100, 56 (60);

⁶ BVerwG: Urteil vom 2. Februar 1995 - 2 A 5.92 -, NVwZ 1995, 992 (992f.); Urteil vom 2. Februar 1995 - 2 A 1.92 -, PersV 1995, 447 (448f.); BVerwGE 100, 56 (60)

⁷ BVerwGE 104, 29, 32ff.

⁸ BVerwGE 96, 45 (58f.); BVerwG: Urteil vom 2. Februar 1995 - 2 A 5.92 -, NVwZ 1995, 992 (992f.); BVerwG: Urteil vom 24. Januar 2007 - 3 A 2.05 -, DÖV 2007, 517 (519f.)

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Urteil zur Haftung in Fällen der gemeinschaftsrechtlichen Anlastungen eine verschuldensunabhängige Haftung unmittelbar aus Art. 104a Abs. 5 GG bejaht⁹, aus Sicht der Länder wegen der europarechtlichen Besonderheit des Sachverhaltes.

In dieser Entscheidung hat das BVerfG ausgeführt: „Der Haftungskernrechtsprechung kann jedenfalls insoweit gefolgt werden, als sowohl dem Wortlaut des Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 GG als auch dessen Entstehungsgeschichte sich deutliche Hinweise darauf entnehmen lassen, dass der Verfassungsgeber im Bund-Länder-Verhältnis eine Haftung begründen wollte ... Die Frage, ob die vorgenommene Beschränkung einer Haftung ohne Ausführungsgesetz auf einen Kernbereich angesichts des Wortlauts, der Entstehungsgeschichte und der ratio des Art. 104a Abs. 5 Satz 1, Halbsatz 2, Satz 2 GG zwingend ist, bedarf allerdings für die Streitsachen keiner allgemeinen Antwort.“¹⁰

Zu diesen Anlastungsfällen hat das BVerfG insoweit sinngemäß ausgeführt, dass bei einer von Verschuldensbeiträgen unabhängigen gemeinschaftsrechtlichen Anlastungsentscheidung gegenüber dem Bund auch ein mögliches Ausführungsgesetz den innerstaatlichen Verteilungsmaßstab verschuldensunabhängig ausgestalten müsste. Im Zuge der Föderalismusreform I ist in Art. 104a Abs. 6 GG die Lastentragung im bundesstaatlichen Verhältnis bei der Verletzung von supranationalen und völkerrechtlichen Verpflichtungen (einschließlich der Fälle gemeinschaftsrechtlicher Anlastung) geregelt und eine verschuldensunabhängige Verantwortlichkeit begründet worden¹¹.

II. Problem- und Zielbeschreibung

Nach Auffassung des *BMF* führt die fehlende Umsetzung des Gesetzgebungs auftrags in Art. 104a Abs. 5 Satz 2 GG dazu, dass die Haftungsmodalitäten im Bund-Länder-Verhältnis nicht umfassend geregelt sind und damit klare rechtliche Vorgaben für die Bewertung haftungsrelevanter Sachverhalte fehlen.

Das Thema der Haftung zwischen Bund und Ländern greift der Präsident des BRH, Prof. Dr. Engels, in seinem Gutachten „Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern“ vom 27. September 2007 auf¹². Nach seiner Auffassung erschweren die unsichere Rechtslage und komplizierte Rechtsmaterie die schnelle und eindeutige Beurteilung von Sachverhalten¹³. In seinen Empfehlungen¹⁴ spricht sich der

⁹ BVerfGE 116, 271 (302ff.)

¹⁰ BVerfGE 116, 271 (318)

¹¹ Art. 104a Abs. 6 GG beinhaltet eine weitgehend verursacherbezogene Regelung der Lastentragung von Bund und Ländern (bei Anlastungen eingeschränkt zugunsten des Solidarprinzips). Der ebenfalls im Zuge der Föderalismusreform I neu in das GG eingefügte Art. 109 Abs. 5 GG (Regelung der Lastentragung im bundesstaatlichen Verhältnis für die finanziellen Folgen bei Verstoß gegen die gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung zur Vermeidung von Defiziten verbindet Solidar- und Verursacherprinzip (auf Verschulden kommt es nicht an).

¹² Gutachten BRH S. 24, 217ff.

¹³ Gutachten BRH S. 228

¹⁴ Gutachten BRH S. 229

BRH zur Vermeidung von Haftungsfragen u.a. für eine konsequente Entflechtung der Aufgaben- und Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern aus. Soweit diese nicht möglich ist, sollte angestrebt werden, ein Ausführungsgesetz auf den Weg zu bringen, das die Haftungsmodalitäten im Einzelnen festlegt.

Im Rahmen der Föderalismusreform II sollte nach Auffassung des BMF die ausstehende Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags nach Art. 104a Abs. 5 Satz 2 GG erfolgen und für den Anwendungsbereich des Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 GG (fehlerhafter Vollzug innerstaatlichen Rechts) eine sachgerechte Zuordnung von durch nicht ordnungsmäßige Verwaltung entstandenen Finanzlasten auf Basis einer objektiven und von Verschuldenselementen gelösten Haftung gesetzlich geregelt werden.

III. Vorschlag

(Vorschlag *BMF*)

Es wird vorgeschlagen, die Haftungsmodalitäten in einem Ausführungsgesetz zu Art. 104a Abs. 5 Satz 2 GG umfassend zu regeln. Eckpunkte für eine gesetzliche Regelung:

- Verpflichtung zur ordnungsmäßigen Verwaltung für den Bund und seine Verwaltungsträger einerseits und die Länder und ihre Verwaltungsträger andererseits im Verhältnis zueinander.
- Verpflichtung zum Ersatz des Vermögensschadens, der der anderen staatlichen Ebene durch die Verletzung der Verpflichtung zur ordnungsmäßigen Verwaltung entsteht, d.h. eine objektiv - von Verschuldenselementen unabhängig - ausgestaltete Haftung.
- Vorsehen einer Bagatellgrenze/Haftungsuntergrenze, damit Haftungsauseinandersetzungen auf bedeutsame Schadensfälle beschränkt werden.
- Regelungen für Haftungsfälle, in denen mehrere Schädiger für einen Schaden verantwortlich sind sowie für den Fall, dass Ersatzansprüche gegen Dritte bestehen.
- Regelungen über den Ersatz des Schadens in Geld, die Verzinsung von Schadensersatzansprüchen, den Rechtsweg und die Verjährung.
- Erteilung gegenseitiger Auskünfte.

Die vorgeschlagene gesetzliche Regelung hätte insbesondere folgende Vorteile:

- Im Hinblick auf die strittigen Haftungs Voraussetzungen im Einzelnen führt ein Haftungsgesetz zu größerer Rechtssicherheit und Rechtsklarheit.
- Von Verschuldenselementen gelöste Haftung trägt den in der Entscheidung des BVerfG zu den Fällen gemeinschaftsrechtlicher Anlastung enthaltenen grundlegenden Aussagen zur Haftungszuweisung im bundesstaatlichen Gefüge Rechnung (vgl. BVerfGE 116, 271, 318, 322).
- Eine objektive und von Verschuldenselementen gelöste Haftung ermöglicht die Zuordnung der durch eine nicht ordnungsmäßige Verwaltung entstandenen Finanzlasten entsprechend der innerstaatlichen Verantwortung. Bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder obliegen diesen die Durchführung der Verwaltungsaufgabe und die Organisation des

Verwaltungsablaufs. Folgerichtig liegt die Kostentragungspflicht für die Verwaltungsausgaben (Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 1 GG) in diesen Fällen bei den Ländern. Die vorgeschlagene Haftung knüpft in sachgerechter und konsequenter Weise an diese Regelungssystematik an.

- Stärkung der finanziellen Eigenverantwortung von Bund und Ländern.

Stellungnahmen:

- **Länder**

Aus Sicht der Länder besteht aufgrund der aufgezeigten Entwicklung der Rechtsprechung kein weiterer Handlungsbedarf. Die von den obersten Bundesgerichten zum Haftungskern entwickelte Rechtsprechung gewährt danach dem Bund eine ausreichende Grundlage zur Durchsetzung ihm zustehender Ansprüche. Die durch die Rechtsprechung zum Haftungskern erfolgte Beschränkung auf vorsätzliche Schädigungen ist sachgerecht.

Nach Ansicht der Länder kann die o.g. Entscheidung des BVerfG zu den Anlastungen wegen der gemeinschaftsrechtlichen Besonderheiten des entschiedenen Einzelfalls nicht verallgemeinert werden, denn der entschiedene Sachverhalt betraf ein Rechtsverstoß bei der Umsetzung einer EU-Richtlinie (gemeinschaftsrechtliche Anlastungsentscheidung), dessen Rechtsfolgen im Zuge der Föderalismuskommission I nun in Art. 104a Abs. 6 GG geregelt worden sind.

Der Bund ist bereits um die bei der Ausführung von Bundesgesetzen anfallenden Verwaltungskosten entlastet, weil diese von den Ländern zu tragen sind.

Würde der Bund diese Gesetze mit eigenem Personal ausführen, so könnte er bei diesem nicht unabhängig von Verschuldenselementen Rückgriff nehmen

C. III. Einführung doppischer Haushaltssysteme

I. Sachverhaltsdarstellung

Die Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern wird auf der Grundlage des kameralistischen Haushaltssystems geführt.

II. Problem und Zielbeschreibung

Die Verschuldungsproblematik beim öffentlichen Gesamthaushalt beruht aus Sicht des *Deutschen Städtetages* und des *Deutschen Städte- und Gemeindebundes* vor allem auf unzureichenden finanzpolitischen Planungsprozessen. So bilde die kameralistische Haushaltsführung den tatsächlichen Ressourcenverbrauch nicht ab. Beispielsweise würden die umfangreichen Verschuldungsbestandteile nicht erfasst, die durch Pensionszusagen und unterlassene Instandhaltungsaufwendungen zukünftige Ausgaben lasten bedingen. Ziel müsse es sein, in der längerfristigen Haushaltsplanung zu näherungsweise realistischen Bezugsgrößen für einen nachhaltigen Haushaltsausgleich zu gelangen.

III. Vorschlag

(Vorschlag *Deutscher Städtetag* und *Deutscher Städte- und Gemeindebund, MdB Fromme*)

Übergang zu doppischer Haushaltsführung in Bund und Ländern.

Stellungnahmen:

- **Länder**

Die Anforderungen an eine Einführung doppischer Haushaltssysteme in die staatliche Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern werden derzeit von einer Bund-/Länderarbeitsgruppe untersucht. Da in diesem Zusammenhang auch die Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens zu diskutieren und die Doppik keine Voraussetzung für neue Verschuldungsregeln ist, sollte das Problem der stark angestiegenen öffentlichen Verschuldung unabhängig von der Frage, welche Form der Buchführung für den öffentlichen Sektor am besten geeignet ist, gelöst werden, wenn sichergestellt ist, dass die erforderlichen Daten transparent zur Verfügung stehen..

- **BMF**

Das **BMF** kann den instrumentellen Vorschlag des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, bei Bund und Ländern ein doppisches Haushaltswesen einzuführen, nicht unterstützen. Die Frage, welches Haushalts- und Rechnungswesen auf den Gebietskörperschaftebenen angewandt werden soll, muss letztlich für jede Ebene nach ihren Spezifika gesondert analysiert und entschieden werden. Es gibt aus Sicht des Bundes keine Patentlösung für alle öffentlichen Haushalte.

Wichtig ist bei der Entwicklung des föderalen Haushalts- und Rechnungswesens, dass bei einer Diversität der Systeme die Vergleichbarkeit der Haushalte erhalten und die Finanzstatistik gesichert bleibt. Geltende Rechtslage ist heute, dass alle öffentlichen Haushalte den jeweiligen Statistischen Ämtern ihre Haushalts- und Rechnungslegungsdaten entsprechend den geltenden Systematiken nach dem Finanz- und Personalstatistikgesetz - FPstatG zur Verfügung stellen müssen. Auf dieser Basis sind belastbare Ergebnisse sicherzustellen.

Für das vom Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund mit ihrem Vorschlag verfolgte Ziel, die Staatsverschuldung effektiver zu begrenzen, sind über die kamerale Daten hinausgehende Informationen zum Ressourcenverbrauch sicherlich sehr wichtig. Entscheidend für die Entwicklung der Staatsverschuldung ist aber in erster Linie eine zielgerechte, funktionierende Schuldenregel.

Anlage zum Bericht des Fachdiskurses 3

Synopse

| A. Steuerverwaltung | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Bundessteuerverwaltung | Pro | Kontra |
| <p>Bisher werden die Gemeinschaftsteuern, d. h. Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer, von den Ländern im Auftrage des Bundes verwaltet, Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 106 Abs. 3 GG.</p> <p>Dieser Steuerföderalismus erzeugt erhebliche Reibungsverluste beim Steuervollzug mit gravierenden finanziellen Auswirkungen.</p> <p>Um die Effizienz und Effektivität der Steuerverwaltung zu verbessern sollte die Verwaltungskompetenz für die Gemeinschaftsteuern auf den Bund übertragen werden.</p> | <p>Sicherstellung eines bundeseinheitlichen Steuervollzugs u. a. im Interesse der Steuergerechtigkeit, größerer Effizienz und Effektivität i. S. einer konsequenten Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Steuerquellen.</p> | <p>Weitreichender Eingriff in Länderkompetenzen. Erheblicher Umstellungsaufwand und massive Reibungsverluste durch Umorganisation; Zielerreichung (Effizienzgewinne in Mrd.-Höhe) nicht höher als bei optimierten Ländermodell</p> |

| 2. Effiziente Ländersteuerverwaltung | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2.1 Effiziente Organisation (Verwaltungsaufbau gesamt) | Pro | Kontra |
| <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Optimierung der Verwaltungs-/Behördengröße <p><u>Umsetzung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aufbaustruktur: Beibehalten des Status Quo - Ämtergröße: Optimierung (Fusionen) | <ul style="list-style-type: none"> - Überschaubare und beherrschbare Verwaltungsstruktur mit steuerungsfähigen Behördengrößen - Vermeidung einer Mammutverwaltung, die nicht mehr steuerbar und beherrschbar ist (siehe ehemaliges Bundesgesundheitsamt, Bundesanstalt für Arbeit, BZSt ...) - Bessere Kenntnisse der örtlichen Strukturen - Größere Bürgernähe | <ul style="list-style-type: none"> - Etwas längere Umsetzungsdauer bei Best-Practice-Lösungen anderer Länder. - Aus Sicht des <i>BMF</i> greift der länderspezifische Ansatz zu kurz, zusätzliche Vorteile einer zentral gesteuerten Verwaltung werden nicht genutzt (Argument gilt sinngemäß auch für nachfolgende Nrn. 2.2 - 2.11) |
| 2.2 Effiziente Organisation (FA-intern) | Pro | Kontra |
| <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Optimierung der Aufbaustrukturen - Optimierung der Ablaufstrukturen <p><u>Umsetzung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Flexible Änderungen sind bei Bedarf jederzeit möglich | <ul style="list-style-type: none"> - Schnelle und flexible Anpassung an regional bedingte Besonderheiten - Ideenvielfalt - Einfache Umsetzung von Pilotprojekten - Best-Practice-Lösungen - Das Vorhaben KONSENS führt zur Angleichung der Organisationsstrukturen | |

| 2.3 Personal | Pro | Kontra |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bessere Personalgewinnung - Bedarfsgerechter Personaleinsatz - Besseres Personalmanagement <p><u>Umsetzung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Beibehaltung des Status Quo - Flexible Änderung bei Bedarf | <ul style="list-style-type: none"> - „Heimatnaher“ Einsatz erleichtert die Personalgewinnung - Basisnahe Bedarfsermittlung und –deckung - Flexiblere Arbeitszeit und Besoldung unter Berücksichtigung der Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen in der Region/im Land - Etablierte und funktionierende Personalstrukturen bleiben erhalten. - Vermeidung von Migrationsaufwand!! - Personalpolitische Maßnahmen und Teillösungen auf landesspezifischer Ebene besser umsetzbar | <ul style="list-style-type: none"> - Personal ist nicht bundesweit einsetzbar - Abhängigkeit von Länderhaushalten - Konkurrenz der Länder um Personal |
| 2.4 Risikomanagement | Pro | Kontra |
| <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Qualitätssteigerung bei der Steuerfestsetzung - Verbesserter Service für Bürger <p><u>Umsetzung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Konzentration des Personaleinsatzes auf risikobehaftete Fälle durch weitgehende vollmaschinelle Veranlagung der „einfachen“ Steuerfälle - Im Rahmen von KONSENS werden Entwicklung von Fachkonzepten und IT-Lösungen auf die Länder NW und BY konzentriert. | <ul style="list-style-type: none"> - Berücksichtigung regionaler Besonderheiten - Ideenvielfalt - Best-Practice-Lösungen - Länder verfügen über praktische Erfahrungen aus dem Besteuerungsverfahren | <ul style="list-style-type: none"> - Geringfügiger Abstimmungsbedarf unabhängig von der Organisationsform |

| 2.5 Compliance und Bürgerfreundlichkeit | Pro | Kontra |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Einbeziehung von Compliance-Aspekten und Service-Verbesserungen <p><u>Umsetzung:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Stärkere Berücksichtigung von Compliance im Risikomanagement- Serviceangebote der Finanzämter an die Bürger | <ul style="list-style-type: none">- Serviceangebote können als wesentlicher Teil der Compliance nur regional optimal platziert werden- Service-Zentren und auswärtige Sprechtag in örtlicher/regionaler Regie- Grenzüberschreitender Service kann an regionalen Bedürfnissen ausgerichtet werden | |
| 2.6 USt-Betrugsbekämpfung | Pro | Kontra |
| <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Verbesserung/Effizienzsteigerung <p><u>Umsetzung:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Risikomanagement bei Umsatzsteuer-Voranmeldungen (Neuaufnahmestellen, Nachschau, Datenbanken, Fragebogen Existenzgründung)- Zentralstellen zur Koordination- Schwerpunktprüfung | <ul style="list-style-type: none">- Bessere Berücksichtigung regionaler Besonderheiten- Bessere Berücksichtigung der Unterschiede in den Grenzregionen (z.B. NL, PL, CZ)- Kurze Wege bei grenzüberschreitender Zusammenarbeit- Bündelung auf Länderebene und Vernetzung gegenüber KUSS | <ul style="list-style-type: none">- Kontakte zu anderen Ländern und Staaten aufwändiger |

| 2.7 Betriebsprüfung | Pro | Kontra |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><u>Ziel:</u> Verbesserung/Effizienzsteigerung</p> <p><u>Umsetzung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Risikoorientierte Fallauswahl - Optimierung und Flexibilisierung der Prüfungsdurchführung - zeitnahe Prüfungen | <ul style="list-style-type: none"> - Best-Practice-Lösungen - schnellere Abstimmungsprozesse - Das gesamte Veranlagungsverfahren liegt in der Hand <u>einer</u> Verwaltung (einheitliche Verwaltungsstruktur, dadurch besserer Vollzug, keine Reibungsverluste zwischen Bund und Land bei Auseinanderfallen von Betriebsprüfung und Festsetzung) - Regionale Besonderheiten/Branchen/ Wirtschaftskraft können wesentlich besser und vor allem schneller eingeschätzt und berücksichtigt werden, auch hinsichtlich eines zielgerichteten und bedarfsgerechten Personaleinsatzes - Zusammenarbeit im Grenzverkehr (z. B. mit den Niederlanden) | <ul style="list-style-type: none"> - Aufwand durch Koordination bei länderüberschreitender Prüfung von Großkonzernen - Etwas geringere Flexibilität des Prüferereinsatzes |
| 2.8 Verwaltungscontrolling/Strategie | Pro | Kontra |
| <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bessere Verwaltungssteuerung - Effizienzsteigerung - Verbessertes Steuervollzug - Gleichmäßigkeit der Besteuerung - Zeitnahe Steuervollzug <p><u>Umsetzung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Landesinternes Controlling - Bundesweite AG Kernkennzahlen, Bereitstellung von Kennzahlen zur Darstellung der Zieldimensionen - Vereinbarung gemeinsamer Vollzugsziele | <ul style="list-style-type: none"> - Ziele werden nicht schablonenhaft, sondern individuell und flexibel unter Berücksichtigung regionaler Besonderheiten verfolgt und deren Erreichung überwacht. - Best-Practice-Lösungen | |

| 2.9 Vorausgefüllte Steuererklärung/ Selbstveranlagung, Ablösung der Lohnsteuerkarte aus Papier | Pro | Kontra |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Besserer Bürgerservice - Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens - Vereinfachung der Verwaltung <p><u>Umsetzung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Vorbereitung der technisch und rechtlich erforderlichen Maßnahmen | <ul style="list-style-type: none"> - Ressourcenschonende Bearbeitung durch vollmaschinelle Erledigung - Best Practice bei Entwicklung und Fortentwicklung - Länder besitzen das Know-how zur technischen Umsetzung | <p>Unterschiedliche Sichtweisen der Datenschutzbeauftragten der Länder denkbar</p> |
| 2.10 Identifikationsmerkmale, auch Kontroll- mitteilungsverfahren | Pro | Kontra |
| <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Verbesserung der Kommunikation - Vereinfachung von Verwaltungsabläufen - Bessere Betrugsbekämpfung <p><u>Umsetzung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Einführung der IdNr. nach § 139a AO und der W-IdNr. nach § 139c AO | <ul style="list-style-type: none"> - Länder sind "näher" an den Kommunen, denen bei der IdNr. eine zentrale Rolle zukommt, Erforderliche IT-Kenntnisse und Strukturen zur Umsetzung derartiger Projekte sind in Ländern vorhanden | |

| 2.11 IT | Pro | Kontra |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Optimierung der steuerlichen Software - bundesweite Vereinheitlichung der Steuer-Software - Arbeitsteilige Softwareentwicklung (einer für alle) <p><u>Umsetzung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Koordinierte Software-Entwicklung im Rahmen von KONSENS - Einrichtung zentraler Produktions- und Servicestellen | <ul style="list-style-type: none"> - Best-Practice-Aspekte - Ideenvielfalt und –wettbewerb - Verbesserte Nutzung des in den Ländern vorhandenen IT-Wissens durch Konzentration auf wenige Standorte. - Nur die Länder kennen ihre IT-Verfahren und können daher zur Vereinheitlichung beitragen. - Möglichkeit, mittelfristig bei der "Produktion" die Zahl der Standorte zu reduzieren. Erfahrungen liegen in den Ländern bereits aus dem Verfahren ELSTER vor. | <p>Die Vorteile hinsichtlich Best-Practice-Aspekten, Ideenvielfalt etc. erfordern im Vergleich zu einer zentralstaatlichen Lösung einen etwas höheren Abstimmungsaufwand; durch KONSENS je doch Abstimmung nur noch unter 5 Ländern notwendig:</p> |
| 3. Allgemeines fachliches Weisungsrecht | Pro | Kontra |
| <p>Aus Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 85 Abs. 3 GG kann ein allgemeines fachliches Weisungsrecht des Bundes im Bereich der steuerlichen Auftragsverwaltung abgeleitet werden.</p> <p>Da dies z. T. bestritten wird, sollte eine Klarstellung in der Verfassung erfolgen.</p> | <p>Größere Rechtsklarheit, Effizienzgewinne, insbes. Zeitvorteile, beim Erlass sog. BMF-Schreiben erzielbar, einheitliche Interpretation und Durchsetzung des Steuerrechts wäre besser gewährleistet.</p> | <p>Weitreichender Eingriff in die Länderkompetenz</p> <p>Ersetzt die noch nicht erprobte und gerade erst im Rahmen der Föderalismuskommission I eingeführte Regelung von § 21a FVG, zu der erstmalig ab dem 01.01.2008 strategische Ziele gefunden wurden</p> <p>Fachwissen der Länder kann nicht mehr eingebracht werden</p> <p>Bund braucht keine Rücksicht auf die von den Ländern zu tragenden Verwaltungskosten und Verfahrensrisiken (z.B. Klage vor den FGen) zu nehmen</p> |

| 4. Übertragung einzelner Bereiche bzw. Aufgaben der Steuerverwaltung auf den Bund | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4.1 Kfz-Steuer | Pro | Kontra |
| <p>Die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder halten am Vorschlag einer Übernahme der Kraftfahrzeugsteuer durch den Bund gegen einen adäquaten, vollständigen, dauerhaften und dynamischen Ausgleich fest.</p> | <p>Wichtiger Beitrag zur Entflechtung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Länder.</p> <p>Erleichtert die Umsetzung eines ökologischen Gesamtkonzepts zur Minderung des CO₂- und Schadstoffausstoßes</p> | <p>Mangels Konkretisierung des Tauschmodells ist derzeit nicht auszuschließen, dass der Bund finanzielle Einbußen erleide.</p> <p>Bei Übertragung auch der Verwaltungskompetenz für die Kraftfahrzeugsteuer könnten vorhandene Synergieeffekte aufgrund der Einbindung der Kraftfahrzeugsteuer in die Länderverwaltung künftig nicht mehr genutzt werden.</p> |
| 4.2 Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungsteuer auf den Bund | Pro | Kontra |
| <p>Bisher verwalten die Länder die Versicherungsteuer, für die der Bund die alleinige Ertragshoheit besitzt, im Auftrag des Bundes.</p> <p>U. a. nach Auffassung des BRH geschieht dies nur unzureichend.</p> <p>Die Verwaltungskompetenz für die Versicherungsteuer sollte deshalb – evtl. unter Einbeziehung der den Ländern zustehenden Feuerschutzsteuer – auf den Bund übertragen werden.</p> | <p>Kompetenzentflechtung; Länder würden bei Übernahme des mit der VersSt befassten Personals der Länderfinanzverwaltungen finanziell entlastet</p> | <p>Finanzielle Kompensation und Prüfungsrechte der Länder bei Übertragung auch der Feuerschutzsteuer unklar</p> |

| 4.3 Übernahme der Groß- und Konzernbetriebsprüfung durch den Bund | Pro | Kontra |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Der Bund hat im Bereich der Außenprüfung bislang nur punktuelle Befugnisse, insbesondere Mitwirkungsrechte.</p> <p>Speziell der Bereich der Groß- und Konzernbetriebsprüfung, in dem ca. 75 % der steuerlichen Mehrergebnisse der Länder erzielt werden, bietet sich zur Übernahme durch den Bund an, um im Wege einer bundeseinheitlichen Prüfungspraxis die Effizienz und Effektivität der Außenprüfung noch zu steigern.</p> | <p>U. a. durch Anwendung bundeseinheitlicher Prüfungsstrategien und zentral geleiteter Prüfungen länderübergreifend tätiger Betriebe könnten Steuermehreinnahmen erzielt werden</p> | <ul style="list-style-type: none">• Schnittstellenproblematik wegen verbleibender Kompetenzen der Länder z.B. für die Steuerfestsetzung,• Länderübergreifende Prüfungen finden koordiniert statt. Konzerne und verbundene Unternehmen werden unter einheitlicher Leitung und unter Berücksichtigung von Prüfungsrichtlinien durchgeführt (III. Abschnitt BpO).• Die Länder entwickeln derzeit (unter Beteiligung des BMF) ein bundeseinheitliches Risikomanagement, das zukünftig zu einer gleichgerichteten Prüfungspraxis führen wird• Nicht ersichtlich ist, weswegen eine Zentralisierung zu Steuermehreinnahmen führen soll• Schnellere Abstimmungsprozesse• Das gesamte Veranlagungsverfahren liegt nicht mehr in der Hand <u>einer</u> Verwaltung (keine einheitliche Verwaltungsstruktur, Reibungsverluste zwischen Bund und Land bei Auseinanderfallen von Betriebsprüfung und Festsetzung)• Regionale Besonderheiten/Branchen/ Wirtschaftskraft können bei einer dezentralen Verwaltungsstruktur wesentlich besser und vor allem schneller eingeschätzt und berücksichtigt werden, auch hinsichtlich eines zielgerichteten und bedarfsgerechten Personaleinsatzes.• Evtl. aufwändige Nachwuchsgewinnung.• Ungleiche Lastenverteilung – Prozessrisiko allein bei den Ländern |

| 4.4 Zentralisierung des Steuerabzugsverfahrens bei beschränkt Steuerpflichtigen | Pro | Kontra |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Bestimmte Einkünfte (z. B. Aufsichtsratsvergütungen, Künstlerhonorare etc.) beschränkt Steuerpflichtiger (= kein Wohnsitz oder gewöhnlicher Aufenthalt im Inland) unterliegen einem Steuerabzug</p> <p>Derzeit ist dieser Steuerabzug gemäß § 50a EStG dezentral bei dem jeweiligen Finanzamt des Schuldners der Vergütung vorzunehmen. Angesichts der zunehmenden Komplexität dieser Rechtsmaterie nicht zuletzt aufgrund der aktuellen EuGH-Rechtsprechung sollte das Steuerabzugsverfahren generell bei einer Behörde (z.B. Bundeszentralamt für Steuern) zentralisiert werden.</p> | <p>Sicherstellung eines bundeseinheitlichen Steuervollzugs. im Interesse der Steuergerechtigkeit, größerer Effizienz und Effektivität u.a. durch verbesserten Informationsfluss</p> | <p>Auf Fachebene wird derzeit zwischen BMF und Ländern ein Gesetzesentwurf wegen der geänderten EuGH-Rspr. erarbeitet.</p> <p>Im Bereich der UStZustV hat sich gezeigt, dass eine Zentralisierung bei bestimmten FA auf Länderebene sinnvoller ist („Best-Practice“). Eine Zuständigkeit analog der UStZustV entspricht eher dem Servicegedanken und bietet dem Stpfl. eine „erprobte“ Anlaufstelle mit Fachwissen über das jeweilige Herkunftsland (z.B. Landessprache)</p> |

| 4.5 Einrichtung einer beim Bund zentralisierten Clearing-Stelle im Falle einer EU-weiten gemeinsamen konsolidierten ,Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) | Pro | Kontra |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Auf EU-Ebene wird seit geraumer Zeit über eine Harmonisierung der Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage diskutiert.</p> <p>Obwohl die Arbeiten hierzu noch am Anfang stehen, zeichnet sich bereits ab, dass es erforderlich sein könnte, die Koordination mit den anderen Mitgliedstaaten und die Durchführung des Besteuerungsverfahrens in geeigneter Weise zu bündeln. Insofern könnte eine zentrale Clearing-Stelle erforderlich werden, in die Bundesländer in geeigneter Weise einzubinden wären.</p> | <p>Bündelung des notwendigen Informationsaustauschs mit anderen Mitgliedstaaten</p> | <p>Diskussion über administrativer Rahmen GKKB noch nicht abgeschlossen – Diskussion über Einrichtung Clearingstelle beim Bund verfrüht</p> <p>Derzeit werden auf europäischer Ebene auf Arbeitsgruppenebene die möglichen Elemente eines administrativen Rahmens für eine GKKB erst diskutiert. Bislang ist nicht entschieden, ob, in welcher Form und mit welchem administrativen Rahmen eine GKKB eingerichtet wird. Die Diskussion über die mögliche Einrichtung einer zentralen Clearingstelle beim Bund ist daher verfrüht.</p> <p>Schaffung einer zentralen Clearing-Stelle nicht zur Einschränkung der verfassungsrechtlich verbürgten Kompetenzen der Länder führen.</p> |

| 5. Sonstige Maßnahmen zur effizienteren Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen der steuerlichen Auftragsverwaltung | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5.1 Schaffung einer Rechtsgrundlage für Prüfungsanordnungen und die Mitwirkung durch das BZSt im Bereich der sog. bE-Fälle | Pro | Kontra |
| <p>U. a. vom BRH ist moniert worden, dass nur bei einem geringen Teil der „Einkommensmillionäre“ (= Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften [„bE“-Fälle], bei denen die Summe der positiven Einkünfte über 0,5 Mio. € beträgt) Außenprüfungen durchgeführt werden.</p> <p>Um hier Abhilfe zu schaffen, sollten die Befugnisse der Bundesbetriebsprüfung in diesem Bereich erweitert werden.</p> <p>In Betracht kommt hier insbesondere die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für eine Prüfungsinitiative (-anordnung) und Mitwirkung durch das Bundeszentralamt für Steuern im Bereich der „bE“-Fälle.</p> | <p>Anwendung einheitlicher Prüfungsstrategien, Herausbildung einer bundeseinheitlichen Prüfungspraxis</p> | <p>Eine Verbesserung der Prüfungsqualität ist nicht zu erwarten</p> <p>BRH Zahlenmaterial ist veraltet</p> <p>Mit Einführung der Abgeltungssteuer sinkt die Bedeutung der Fallgruppe „Einkommensmillionäre“</p> |

| 5.2 Zugriff des Bundes auf Steuerdaten der Länder | Pro | Kontra |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Das BMF kann derzeit nur einzelfallbezogen unter bestimmten Voraussetzungen z.B. Steuerakten und Berichte über die Behandlung steuerlicher Sachverhalte anfordern.</p> <p>Es hat sich gezeigt, dass sich insbesondere die Fachaufsicht, aber auch generell die Steuergesetzgebung einschließlich Gesetzesfolgenabschätzung besser bzw. effizienter gestalten ließe, wenn der Bund freien Zugang zu sämtlichen Daten des Steuervollzugs der Länder hätte.</p> <p>Es sollte deshalb eine generelle Zugriffsbefugnis des Bundes auf Steuerdaten der Länder vorgesehen werden. Dafür könnte mittelfristig das KONSENS-Verfahren DAME (DataWarehouse-Auswertungen und Business-Intelligence-Methoden) genutzt werden.</p> | <p>Insbesondere Gesetzesfolgenabschätzung würde erleichtert.</p> | <p>Steuergeheimnis steht einem Zugriff auf Einzeldaten entgegen</p> <p>Bund hat bereits Zugriff auf aggregierte Daten; Ein weitergehender Zugriff - z. B. auf Daten einzelner Steuerfälle - ist für Steuerungszwecke nicht erforderlich.</p> <p>Aggregation wegen organisatorischer Unterschiede der Länder erforderlich</p> |

| 5.3 Bestimmung einheitlicher Vollzugsziele /Risikomanagement gem. § 21a FVG, sowie Klarstellung der Vorschrift | Pro | Kontra |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>§ 21a FVG sieht u. a. die Möglichkeit der Vereinbarung von Vollzugszielen (Verwaltungscontrolling) vor, die nach dem Verfahren der sog. Bund-Länder-Vereinbarung von 1970 vom BMF bestimmt werden können.</p> <p>Die mit dem Föderalismusreform-Begleitgesetz von 2006 eingefügte Vorschrift hat sich in der Praxis sowohl im Hinblick auf den Anwendungsbereich als auch hinsichtlich ihrer Durchsetzbarkeit als unzureichend erwiesen.</p> <p>§ 21 a FVG sollte daher ausdrücklich die Vereinbarung operativer Vollzugsziele ermöglichen und das Verfahren u. a. zur Bestimmung allgemeiner Verfahrensgrundsätze erleichtern.</p> | <p>Möglichkeit der Vereinbarung operativer Vollzugsziele wäre eröffnet (z. B. Prüfungsquoten); Beseitigung des Vetorechts der Länder erhöhte die Praktikabilität und Wirksamkeit des Instrumentariums im Interesse einer zielorientierten Steuerung des Verwaltungsvollzugs.</p> | <p>Ersetzt die noch nicht erprobte und gerade erst im Rahmen der Föderalismuskommission I eingeführte Regelung von § 21a FVG, zu der erstmalig ab dem 01.01.2008 strategische Ziele gefunden wurden</p> <p>Regelung des § 21 a FVG wurde bewusst als Zielregelung für Strategien eingesetzt. Ein operatives Verwaltungscontrolling (Kennzahlen) war nicht gewünscht.</p> <p>Da zwischen dem Bund und den Ländern kein hierarchisches Über-/Unterordnungsverhältnis besteht, fehlt die Grundlage für eine Vereinbarung operativer Ziele</p> <p>Über die Verabredung strategischer Ziele hinausgehende Regelungen könne durch eine zentralistische Verwaltung wegen fehlender Orts- und Sachnähe nicht abgeschätzt werden</p> <p>Know-How der Länder wäre nicht mehr erforderlich</p> <p>Bund braucht keine Rücksicht auf die von den Ländern zu tragenden Verwaltungskosten und Verfahrensrisiken nehmen</p> |

| 5.4 Priorisierung der Entwicklung von IT-Verfahren durch den Bund | Pro | Kontra |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Bislang bietet § 20 FVG lediglich die Möglichkeit, nach einem bestimmten Verfahren den bundeseinheitlichen Einsatz von Steuer-Software anzuweisen. Im Hinblick auf die Entwicklung der IT-Verfahren und hier insbesondere die zeitliche Priorisierung der entsprechenden Projekte gilt dies nicht.</p> <p>Zur Steigerung der Wirksamkeit der Regelung sollte § 20 entsprechend ergänzt werden.</p> | <p>Die Entwicklung für das Besteuerungsverfahren dringend benötigter Software könnte gezielt vorangetrieben werden</p> | <p>Bund und Länder arbeiten bereits heute in dem Vorhaben KONSENS an der Vereinheitlichung. Die Entwicklung einheitlicher Software wird gezielt vorangetrieben, und dies abgestimmt auf gesetzliche Erfordernisse und technische Machbarkeit im Hinblick auf die Koexistenz zwischen noch benötigten bestehenden Programmen und Neuentwicklungen zur Sicherung der Durchführung im Besteuerungsverfahren. Einsatz von Best Practice-Lösungen aus den Ländern beschleunigt die Vereinheitlichung.</p> <p>Der Bund hat über die FMK-Kriterien bereits jetzt Einfluss auf die Priorisierung</p> |
| 5.5 Anweisung des Einsatzes bundeseinheitlicher IT-Verfahren, Erweiterung des § 20 FVG | Pro | Kontra |
| <p>§ 20 FVG erlaubt BMF derzeit nur dann die Anweisung des Einsatzes bundeseinheitlicher Steuer-Software, wenn die Mehrheit der Länder nicht widerspricht.</p> <p>Die Einflussmöglichkeiten des Bundes sollten hier ebenfalls durch Einschränkung des Einspruchsrechts der Länder gestärkt werden, um zu verhindern, dass sich Leistungsunterschiede zwischen den Ländern hinsichtlich des IT-Einsatzes oder gar inhaltlich unterschiedliche Programmabläufe im automatisierten Besteuerungsverfahren manifestieren.</p> | <p>Beseitigung des Vetorechts der Länder erhöhte die Praktikabilität und Wirksamkeit der Vorschrift.</p> | <p>Bund und Länder arbeiten bereits heute in dem Vorhaben KONSENS an der Vereinheitlichung der Software im Besteuerungsverfahren. Unterschiede sind nicht im Interesse der Länder, da sie den Aufwand erhöhen. Genau dies soll durch verteilte Entwicklung („Einer für alle“) vermieden werden.</p> <p>Wegen der Selbstverpflichtung der Länder zum verbindlichen Einsatz einheitlicher Software ist derzeit ein Einspruchsrecht der Länder obsolet.</p> |

| 5.6 Einräumung einer Weisungsbefugnis des Bundeszentralamts für Steuern bei der Koordinierung von Prüfungsmaßnahmen in grenz- und länderübergreifenden Fällen | Pro | Kontra |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Im Interesse einer effektiveren Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges wurde beim BZSt zum 1. Januar 2003 eine Zentrale Stelle zur Koordinierung der Prüfungsmaßnahmen (Umsatzsteuer-Sonderprüfungen und Steuerfahndungsprüfungen) der Länder in grenz- und länderübergreifenden Fällen eingerichtet.</p> <p>Es hat sich gezeigt, dass zumindest im Einzelfall die erforderlichen Prüfungen von der Landesfinanzbehörden nicht schnell genug durchgeführt werden.</p> <p>Um zu gewährleisten, dass die erforderlichen Prüfungen innerhalb eines kurzen Zeitrahmens erfolgen und eine lückenlose Prüfung der gesamten Warenkette zeitnah und ohne Reibungsverluste durch Kompetenzstreitigkeiten durchgeführt werden, sollte der Zentralen Stelle eine entsprechende Weisungsbefugnis eingeräumt werden.</p> | <p>Betrugsbekämpfung könnte effizienter erfolgen</p> | <p>Die Befugnisse der beim Bundeszentralamt für Steuern zum 1. Januar 2003 eingeführten Zentralen Stelle reichen aus.</p> <p>Länderübergreifende Abstimmung ist zielgerichtet und effektiv</p> |

| B . Verkehr | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen | Pro | Kontra |
| <p>Vorschlag: Mit den Ländern könnte über ein sinnvolles, zeitlich gestaffeltes Abstufungskonzept beraten werden. (CDU/CSU-Fraktion: Dazu Einrichtung einer Bund-Länder-AG auf Fachministerebene).</p> | <p>Bedarf, Bundesstraßen, die ihre Fernverkehrsrelevanz nach § 1 Bundesfernstraßengesetz verloren haben, in die Verwaltung der Länder zu übergeben. Größenordnung von ca. 20.000 km einschließlich autobahnparalleler Bundesstraßen.</p> <p>Vermeidung langwieriger, ggf. gerichtlicher kostspieliger Auseinandersetzungen des Bundes mit den Ländern</p> | <p>Der Vorschlag eines Abstufungskonzepts gehört nicht in die Föderalismuskommission II, sondern ist als reine Fachfrage im Rahmen der Fachministerkonferenz zu lösen.</p> <p>Generelle Abstufungen von Bundesstraßen lehnen die Länder ab:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bundesstraßen sind wesentlicher Bestandteil des Fernstraßennetzes und notwendige Ergänzung für die Autobahnen; ca. Hälfte der Verkehrsleistungen im deutschen Personen- und Güterverkehr werden auf ihnen abgewickelt; - Fernstraßennetz außerorts ist eine Einheit, die übergeordnete bauliche und finanzielle Planungen durch den Bundesverkehrswegeplan sowie einheitliche Ausbaustandards notwendig macht, - Flächenländer insbesondere mit einer geringen Bevölkerungsdichte könnten die finanziellen Lasten durch Fernstraßenbau- und –unterhaltung nicht tragen. <p>Wenn Abstufungen (im Einzelfall), dann nur im Einvernehmen über Netzkriterien, Zeitplan und mit vollständiger finanzieller Kompensation, die auf Dauer dem</p> |

| | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | Erhalt des übernommenen Straßennetzes dient. |
| <p>2. Öffnungsklausel für mehr Flexibilität in der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen</p> | <p>Pro</p> | <p>Kontra</p> |
| <p>Vorschlag: Ergänzung des Art 90 GG um ein Initiativrecht des Bundes, auch im Bedarfsfall Bundesfernstraßen(abschnitte) mit hervorgehobener Bedeutung für den Fernverkehr (CDU/CSU-Fraktion: im Einvernehmen mit dem jeweils betroffenen Land) übernehmen zu können, z.B. europäische Transitstrecken oder Hafenhinterlandanbindungen und in der Folge alle operativen Aufgaben (u.a. Planung, Bau, Betrieb) ausschreiben und von Dritten erledigen lassen. Für die hoheitlichen Aufgaben bietet sich die Beleihung an. Der Aufbau einer neuen Behörde ist nicht geplant.</p> | <p>Stark steigendes Verkehrswachstum und langfristig begrenzte finanzielle Spielräume erfordern neue Wege zur kostengünstigeren Bereitstellung von Straßen in der gewünschten Qualität. Deshalb institutionelle Flexibilität für innovative Gestaltungsinstrumente, etwa die stärkere Einbeziehung Privater, die Einführung von Wirtschaftlichkeitsanreizen und mehr Kosten- und Leistungstransparenz:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bund kann aktiv Einbindung von Privaten initiieren - Stärkung der Wettbewerbsselemente und Hebung von Effizienzreserven durch die Ausschreibung sämtlicher operativer Aufgaben - Bündelung von Aufgaben - Mehr Transparenz von Kosten und Leistungen - Schaffung von Benchmarking-standards, best practice - Zügigere Realisierung von Fernstraßenprojekten mit hoher volkswirtschaftlicher Bedeutung durch alleinige Bundeszuständigkeit | <p>Vorschlag führt zu einer nicht hinnehmbaren Schwächung der Verwaltungshoheit der Länder (Aushöhlung eines Kernbereichs der Länderstaatlichkeit).</p> <p>Umkehrung der Grundkonzeption des Artikels 90 GG, der die Verwaltungshoheit der Länder weitestgehend respektiert: nur dann, wenn eine Land mit der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen „überlastet“ ist, ist Übernahme in die bundeseigene Verwaltung möglich.</p> <p>Entzug der Verwaltung der Bundesfernstraßen auf ihrem Gebiet – gegen ihren Willen – führt zu nicht absehbaren Folgen in allen für die Landesentwicklung, die Landes- und Fachplanung, bedeutsamen Bereichen des betroffenen Landes. Jede Infrastrukturplanung der Länder könnte durch eine – anderweitige - Bundesfernstraßenplanung in bundeseigener Verwaltung konterkariert werden.</p> <p>Statt Flexibilisierung und Optimierung droht Verlust der Synergie- und Bündelungseffekte der</p> |

| | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | <p>Auftragsverwaltungen durch zusätzliche Beteiligungserfordernisse.</p> <p>Angestrebte Vorteile statt durch Insellösungen bundeseigener Verwaltung sind im Rahmen einer modernen Auftragsverwaltung ebenso oder besser erzielbar.</p> <p>Widerspruch zu den Ergebnissen der Föderalismusreform I, die auch im Rahmen der Föderalismusreform II zu beachten sind, weil letztere die Fortführung der ersteren darstellt.</p> <p>.</p> |
| <p>3. Uneingeschränkte konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Bundesfernstraßen</p> | <p>Pro</p> | <p>Kontra</p> |
| <p>Vorschlag: Streichung des Nr. 22 in Art. 72 Abs.2. GG</p> | <p>Verfahrenserleichterung, Entbürokratisierung; es gibt keinen nachvollziehbaren Grund, die überregionalen Verkehrsträger innerhalb Art. 74 GG bei der konkurrierenden Gesetzgebung unterschiedlich zu behandeln; für die übrigen aufgeführten Rechtsmaterien gilt: Straßenverkehr macht an den Landesgrenzen nicht halt.</p> | <p>Wegfall der Erforderlichkeitsklausel berührt unmittelbar die erst 2006 im Rahmen der Föderalismusreform I getroffene Abgrenzung des Kompetenzverhältnisses, dieses war Teil eines wohl austarierten Gesamtkompromisses, der dann nachträglich in Frage gestellt wird</p> <p>Keinerlei Bedarf erkennbar; keine Beispiele bekannt, in denen sachgerechte Änderungen des Fernstraßenrechts an den Anforderungen der Erforderlichkeitsprüfung des Art. 72 Abs. 2 GG gescheitert wären..</p> <p>Erforderlichkeitsklausel gilt zu Recht auch bei der Gesetzgebungsbefugnis</p> |

| | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | für Gebühren und Entgelte für die Benutzung öffentlicher Straßen in der Baulast der Länder und Kommunen. |
| 4. Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung | | |
| 4.1 Zuständigkeit für den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften | Pro | Kontra |
| Vorschlag: Künftig erlässt die zuständige oberste Bundesbehörde allgemeine Verwaltungsvorschriften im Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung (Änderung in Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG). | Verfahrenserleichterung, Entbürokratisierung | Kein Bedarf. Auftragsverwaltung hat sich in der bisherigen Form bewährt.. |
| 4.2 Allgemeines fachliches Weisungsrecht | Pro | Kontra |
| Weisungen im Sinne des Artikel 85 Abs. 3 GG sind auch allgemeine Vorgaben der obersten Bundesbehörden im Rahmen der Erfüllung der Auftragsverwaltung. | Klarstellung, Verfahrenserleichterung | Kein Bedarf. Vielmehr sollte sich der Bund auf seine zentralen Lenkungs- und Gestaltungsaufgaben beschränken und damit dazu beitragen, in der bisherigen Diskussion vielfach kritisierte Doppelstrukturen zu vermeiden. Auftragsverwaltung hat sich in der bisherigen Form bewährt Allgemeines Weisungsrecht überflüssig, weil Bundesregierung nach Art. 85 Abs. 2 GG mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen kann. |
| 5. Einsatz moderner Verwaltungssteuerungsinstrumente | Pro | Kontra |
| Nach Auffassung der <i>CDU/CSU-Fraktion</i> sollen weitere Effizienzgewinne im bestehenden Verwaltungssystem durch den Einsatz moderner Verwaltungssteuerungsinstrumente erzielt werden (z. B. Kosten-Leistungs-Rechnung, länderübergreifendes Benchmarking). | Hebung von Effizienzreserven | Vorschlag bislang nicht hinreichend konkretisiert. Aus Sicht einzelner Länder ist - unterhalb einer Verfassungsänderung - die Möglichkeit zu mehr Wirtschaftlichkeit im Rahmen der bisherigen Auftragsverwaltung unter folgenden Voraussetzungen gegeben: - Verbesserung der |

| | | |
|--|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | Finanzierungsstrukturen des Bundes zur Verstetigung der Bauinvestitionen durch eine bedarfsgerechte und kontinuierliche Bereitstellung der Investitionsmittel, - Reduzierung der Genehmigungs- und Prüfvorbehalte beim Bund. |
|--|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| C. Sonstiges | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| C. I. Vereinheitlichung der Börsenaufsicht | Pro | Kontra |
| <p><u>Vorschlag:</u> Konzentration der Börsenaufsicht bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin).</p> <p><u>Ausgangslage:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Deutschland als einziges Land in der EU mit einer dezentralen Börsenaufsichtsstruktur. Außerdem besteht ein Nebeneinander der Börsenaufsicht der Länder (Rechtsaufsicht über Börsenorgane und -regelwerke, Marktaufsicht) und der Aufsicht des Bundes über die Akteure am Finanzplatz im Hinblick auf das Wertpapierhandelsrecht sowie Prüfung der Börsenzulassungsperspektiven (BaFin). • Zersplitterung der Börsenaufsicht führt in der Praxis teilweise zu uneinheitlicher Rechtsauslegung. • Dadurch besteht ein Wettbewerbsnachteil für Deutschland gegenüber anderen großen Kapitalmärkten. <p><u>Ziele:</u> Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005 trifft folgende Festlegung: „Die Börsenaufsicht ist in Abstimmung mit den Ländern zugunsten einer einheitlichen Aufsicht zu reformieren.“</p> | <p><i>Auffassung des Bundes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sicherstellung einer einheitlichen Auslegung des Börsenrechts. • Dies führt zu Rechtssicherheit bei potentiellen Investoren. Der beschriebene Wettbewerbsnachteil für den Finanzplatz Deutschland wird beseitigt. • Das Ziel einer möglichst einheitlichen Umsetzung und Anwendung der Vorgaben der EU-Gesetzgebung kann mit einer einzigen nationalen Aufsichtsbehörde effektiver bewirkt werden. • Beseitigung des sich aus der bestehenden Aufsichtsstruktur ergebenden Mehraufwands für Behörden und Emittenten. • Verhinderung von Aufsichtsarbitrage | <p><i>Gegenargumentation der Länder:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • In Anbetracht der bestehenden Aufgabenverteilung ist ein Mehrwert an gesamtwirtschaftlicher Bedeutung durch eine Zentralisierung der Börsenaufsicht nicht ersichtlich. • Es gibt keine Aufgabenüberschneidungen zwischen Börsenaufsichtsbehörden und BaFin. Eine Zentralisierung von Aufgaben hätte lediglich deren Verlagerung zur Folge. Daher wären weder Effizienzgewinne noch Bürokratieabbau zu erwarten. • Eine Zentralisierung der Aufsicht bei der BaFin würde für die meisten Börsen zu einer erheblichen Kostenbelastung und damit zu Wettbewerbsnachteilen führen. An den Regionalbörsen wird bislang von den Ländern auf Kostenerstattung verzichtet (anders nur in Frankfurt, wo die Börse 90 Prozent der Aufsichtskosten trägt). • Die räumliche und personelle Nähe der dezentralen Börsenaufsichtsbehörden zu ihrer Börse und die damit verbundenen kurzen Kommunikations- und Entscheidungswege bilden wesentliche Faktoren für deren Erfolg. • Die Börsen bilden seit jeher einen wichtigen Kristallisationspunkt des jeweiligen Finanzplatzes. Die Einbindung der Börsen in die Standortpolitik der Länder würde mit dem Fortfall der Aufsichtskompetenz in Frage gestellt. |

| C. II. Haftungsgesetz nach Art. 104 a Abs. 5 Satz 2 GG. | Pro | Kontra |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Vorschlag</p> <p>Entwurf eines Ausführungsgesetzes zu Art. 104 a Abs. 5 Satz 2 GG, das die Haftungsmodalitäten der in Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 GG begründeten gegenseitigen Haftung zwischen Bund und Ländern für eine ordnungsmäßige Verwaltung umfassend regelt</p> <p>Eckpunkte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verpflichtung zur ordnungsmäßigen Verwaltung für den Bund und seine Verwaltungsträger einerseits und die Länder und ihre Verwaltungsträger andererseits im Verhältnis zueinander • Verpflichtung zum Ersatz des Vermögensschadens, welcher der anderen staatlichen Ebene durch die Verletzung der Verpflichtung zur ordnungsmäßigen Verwaltung entsteht, d.h. eine objektiv - von Verschuldenselementen unabhängig - ausgestaltete Haftung. • Vorsehen einer Bagatellgrenze/Haftungsuntergrenze, damit Haftungsauseinandersetzungen auf bedeutsame Schadensfälle beschränkt werden. • Regelungen für Haftungsfälle, in denen mehrere Schädiger für einen Schaden verantwortlich sind sowie für den Fall, dass Ersatzansprüche gegen Dritte bestehen • Regelungen über den Ersatz des Schadens in Geld, die Verzinsung von Schadensersatzansprüchen, den Rechtsweg und die Verjährung. • Erteilung gegenseitiger Auskünfte. | <ul style="list-style-type: none"> • Im Hinblick auf die strittigen Haftungsvoraussetzungen im Einzelnen führt ein Haftungsgesetz zu größerer Rechtssicherheit und Rechtsklarheit. • Von Verschuldenselementen gelöste Haftung trägt den in der Entscheidung des BVerfG zu den Fällen gemeinschaftsrechtlicher Anlastung enthaltenen grundlegenden Aussagen zur Haftungszuweisung im bundesstaatlichen Gefüge Rechnung (vgl. BVerfGE 116, 271, 318, 322). • Eine objektive und von Verschuldenselementen gelöste Haftung ermöglicht die Zuordnung der durch eine nicht ordnungsmäßige Verwaltung entstandenen Finanzlasten entsprechend der innerstaatlichen Verantwortung. Bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder obliegt diesen die Durchführung der Verwaltungsaufgabe und die Organisation des Verwaltungsablaufs. Folgerichtig liegt die Kostentragungspflicht für die Verwaltungsausgaben (Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 1 GG) in diesen Fällen bei den Ländern. Die vorgeschlagene Haftung knüpft in sachgerechter und konsequenter Weise an diese Regelungssystematik an. • Stärkung der finanziellen Eigenverantwortung von Bund und Ländern. | <p><i>Gegenargumentation der Länder:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kein Erfordernis weiterer gesetzlicher Regelungen, da die durch die Rechtsprechung entwickelten Grundsätze ausreichen • Nicht überschaubares Haftungsrisiko bei einer von Verschuldenselementen gelöster Haftung (und fehlender Bagatellgrenze); ggf. Abgrenzungsproblematik im Bereich fahrlässiger Schadensverursachung • Sachlich nicht gerechtfertigte Ausweitung des Haftungsumfangs. <ul style="list-style-type: none"> a) Die Haftung der Länder muss schon deshalb begrenzt sein, weil sie die bei der Ausführung der Bundesgesetze anfallenden Verwaltungskosten tragen, insb. auch die Personalkosten. b) Würde der Bund diese Aufgaben mit eigenem Personal ausführen, könnte er bei diesem nicht unabhängig von Verschuldenselementen Rückgriff nehmen. |

| C. III. Einführung doppischer Haushaltsführung in Bund und Ländern | Pro | Kontra |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <u>Vorschlag</u> Einheitliche Umstellung der Haushaltswirtschaft auf Doppik <u>Ziel</u> Verbesserung der finanzpolitischen Planungsprozesse und Begrenzung der Staatsverschuldung | Abbildung des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs | Doppik nicht für alle Haushalte gleichermaßen das geeignete Instrument, insbesondere unter Kosten-Nutzen-Aspekten |