

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

Arbeitsunterlage
045

Fachdiskurs 3

Fachdiskursunterlagen

Aufstellung der Fachdiskursunterlagen (FD 3)

Unterlage	Erstellt von	Titel	Seite
FD 3 - 01	Senatsverwaltung für Finanzen Berlin	Einzelne Politikfelder: Steuerverwaltung, Verkehr und Sonstiges	5 – 8
FD 3 - 02	Bundesministerium der Finanzen	Einzelne Politikfelder: Steuerverwaltung, Verkehr und Sonstiges	9 – 20
FD 3 - 03	CDU/CSU Fraktion	Fernstraßenverwaltung	21 – 24
FD 3 - 04 (neu)	SPD Fraktion	Beitrag	25 – 31
FD 3 - 05	Bundesministerium der Finanzen	Beiträge	32 – 51
FD 3 - 06	Bundesminister des Inneren Dr. Wolfgang Schäuble	Beiträge	52 – 100
FD 3 - 07	Dr. Volker Wissing FDP-Fraktion	Beitrag	101 – 108
FD 3 - 08	Dr. Volker Wissing FDP-Fraktion	Beitrag	109 – 117

FD 3 - 09	Finanzministerium des Landes NRW	Beiträge	118 – 135
FD 3 - 10	CDU/CSU-Fraktion	Steuerverwaltung	136 – 139
FD 3 - 11	Land Brandenburg	Beiträge	140 – 147
FD 3 - 12	Deutscher Städtetag / Deutscher Städte- und Gemeindebund	Beitrag	148 – 150
FD 3 - 13	DIE LINKE	Beitrag	151 – 154
FD 3 - 14	BMF	Entwurf des Berichtes	155 – 218
FD 3 - 15	Bündnis 90/Die Grünen	Änderungshinweise für Bericht FD 3	219 - 282
FD 3 - 16	Jochen Konrad Fromme	Änderungswünsche betreffend Bericht FD 3 (als Mail)	283 – 284
FD 3 - 17	BMF und Länder	2. Gesamtentwurf des Berichts	285 – 355
FD 3 - 18	Bayern	Änderungshinweise für den Bericht	356 - 366

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Fachdiskurs 3

FD 3 - 01

Senatsverwaltung für Finanzen, Klosterstraße 59, 10179 Berlin

Geschäftszeichen

III G – O 1000-29/2007

Bearbeiter

Herr Reichelt

Dienstgebäude

Klosterstraße 59, Berlin-Mitte

Zimmer 3138

Telefon (030) 9024 - 10413

Telefax (030) 9020 - 28 4149

E-Mail joachim.reichelt@

senfin.berlin.de

Internet www.Berlin.de/sen/finanzen

Verkehrsverbindungen:

U Klosterstraße

S+U Jannowitzbrücke

Datum 28. Januar 2008

An die

**Kommission von Bundestag und
Bundesrat zur Modernisierung der
Bund-Länder-Finanzbeziehungen**
- Leitung des Sekretariats -

c/o Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Fachdiskurs 3 – Einzelne Fachpolitikfelder: Steuerverwaltung, Verkehr und Sonstiges

Ihr Schreiben vom 18.01.08, Az.: 4.4.1.1, 4.4.1.2, 4.4.1.3.

Sehr geehrte Frau Penzich-von Winter, sehr geehrter Herr Dr. Risse,

Ihrer Einladung zur Übermittlung von Beiträgen zum Fachdiskurs zu den Verwaltungsthemen komme ich gerne nach.

Es besteht weitgehend Einigkeit in der Analyse, dass die heutige Finanzverfassung - fast 40 Jahre nach der letzten großen Reform und den mit dieser Reform gewonnenen Erfahrungen - in vielerlei Hinsicht nicht mehr sachgerecht ist. Das gilt sowohl für die gegenwärtigen grundgesetzlichen Vorgaben für die Verteilung des Steueraufkommens, als auch für die Steuergesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten und die (Mit-)Entscheidungsbefugnisse zwischen Bund und Ländern. Ein Konzept für eine grundlegende Neuordnung und drastische Vereinfachung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen habe ich in die Föderalismusreformkommission II eingebracht (siehe K-Drs. 046 und K-Drs. 051).

Ein zentrales Problem der Finanzverfassung besteht in der Mischzuständigkeit für die Steuergesetzgebung und die Steuerverwaltung. Zu den wesentlichen Folgen des heutigen Systems gehören das komplizierte und inkonsistente Steuerrecht sowie aufwändige Abstimmungsverfahren in der Verwaltungspraxis. Vor diesem Hintergrund und wegen ihrer internationalen und europapolitischen Relevanz für den Standort Deutschland sollte die Steuerpolitik daher künftig allein Sache des Bundes werden. Er sollte die alleinige Gesetzgebungskompetenz für das gesamte Steuerrecht (ausgenommen die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern) erhalten. Die Steuergesetzgebung wäre

dann zustimmungsfrei. Auch für die Verwaltung der (nicht kommunalen) Steuern sollte der Bund allein zuständig sein. Dies wäre ein wesentlicher Beitrag zur Aufgabenentflechtung. Darüber hinaus bestünde die Chance für ein wesentlich einfacheres und konsistenteres Steuerrecht sowie für eine einheitlichere Steuererhebungspraxis.

In dem vorgenannten Konzept zur grundlegenden Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sind bereits Gründe dargelegt, die für die Einrichtung einer Bundessteuerverwaltung sprechen. Die vom Bundesrechnungshof und anderen aufgestellte These, in Ermangelung ausreichenden Eigeninteresses betrieben die Länder einen nachlässigen Vollzug der geltenden Steuergesetze und eine Bundesverwaltung könne hier Abhilfe schaffen, scheint mir allerdings deutlich zu kurz gegriffen. Ich bin der Auffassung, dass die Steuerverwaltungen der 16 Länder unter den gegebenen Bedingungen der Finanzverfassung bereits jetzt effektiv arbeiten und ausnahmslos bestrebt sind, die Steuern frühzeitig und vollständig zu erheben und damit einen rechtmäßigen Vollzug der Steuergesetze sicherstellen. Die Praxis der föderalen Steuerverwaltung bereitet jedoch Probleme, die nach meiner Auffassung in einer Bundessteuerverwaltung besser gelöst werden könnten und die ich nachfolgend skizzieren möchte.

Hoher Abstimmungsaufwand

Auf Grund der heutigen finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzverteilungen für die Gesetzgebung und den Vollzug der Steuergesetze ist eine enge Zusammenarbeit von Bund und Ländern mit einem hohen Abstimmungsaufwand notwendig. Trotz der in der Vergangenheit unternommenen Bemühungen um Reduzierung der Fachgremien bestehen nach wie vor rund 200 Bund-Länder-Gremien, in denen die erforderlichen Abstimmungsprozesse für eine gleichmäßige Auslegung und Anwendung der Steuergesetze erfolgen. In den Abteilungs- und Referatsleitergremien haben alle Länder, unabhängig von ihrer Größe und ihrem Steueraufkommen, und auch der Bund nur je eine Stimme. Bundeseinheitliche Regelungen kommen nur zustande, wenn nicht die Mehrheit der Länder widerspricht. Diese Vorgehensweise ist in der Bund-Länder-Vereinbarung von 1970 erstmals so festgelegt worden; sie führt – ebenso wie das heutige Gesetzgebungsverfahren – zu einem sehr zeit- und kostenaufwändigen Abstimmungsverfahren und vielfach zu ungewollten Kompromisslösungen.

Trotz dieses hohen Abstimmungsaufwandes kann nicht sichergestellt werden, dass tatsächlich alle Finanzämter in allen Bundesländern die Steuergesetze in gleicher Weise auslegen und anwenden. Länderspezifische Besonderheiten und/oder Personalausstattungen dürften hier von Bedeutung sein. Beispielhaft ist die unterschiedliche Schwerpunktsetzung bei der Prüfung von Steuererklärungen oder der Durchführung von Außenprüfungen zu nennen.

Heterogener Verwaltungsaufbau

Das Finanzverwaltungsgesetz enthält für den Aufbau der Landesfinanzbehörden nur wenige und allgemeine Vorgaben. Dies hat zu einem sehr heterogenen Aufbau der Landesbehörden, insbesondere auch in Bezug auf Mittelbehörden, geführt. Während ein Teil der Länder noch an der klassischen Oberfinanzdirektion festhält, haben andere Länder Landesämter bzw. Technische Finanzämter gegründet oder die Aufgaben auf die Ministerien übertragen. Ebenso verhält es sich in Bezug auf die Finanzämter als Ortsbehörden. Die einzelnen Aufgaben und Zuständigkeiten der Finanzämter wer-

den nach den Regularien des Finanzverwaltungsgesetzes von der Landesregierung oder der Obersten Finanzbehörde festgelegt. Diese Ermächtigung, die Zuständigkeiten, aber auch die Aufbau- und Ablauforganisation der Finanzämter individuell festlegen zu können, hat dazu geführt, dass die bundesdeutsche Finanzamtslandschaft sehr unterschiedlich ist. Dies führt in der Praxis zu Problemen in der Kommunikation, aber auch der Koordination, z.B. bei der erforderlichen Abstimmung für Betriebsprüfungen bundesweit tätiger Konzerne. Eine Bundessteuerverwaltung, bei der Konzernprüfungen zentral koordiniert und abgestimmt würden, dürfte hier deutlich effektiver sein als eine föderale Steuerverwaltung. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass der oft gebrauchte Hinweis auf Schwächen von bundesweiten Zentralorganisationen hier nicht greift, da die dezentrale und unmittelbare Zuständigkeit der Finanzämter für die Steuerangelegenheiten der Bürger nicht geändert werden soll.

Darüber hinaus haben die Länder seit jeher die Hoheit in Angelegenheiten der Organisation, des Personals und der Automation.

Unterschiedliche IT-Systeme

Diese Eigenständigkeit hat beispielsweise im Bereich der Automation dazu geführt, dass – trotz der Bemühungen der Länder um eine einheitliche IT-Unterstützung – nach wie vor vier verschiedene Systeme in den Steuerverwaltungen der Länder im Einsatz sind. Hierdurch wird die Kommunikation zwischen den Finanzämtern unnötig erschwert.

Unterschiedliche Personalausstattung

Die Steuerverwaltungen der Länder – mit Ausnahme Baden-Württembergs - ermitteln das für die Aufgabenerledigung benötigte Personal in den Finanzämtern durch regelmäßige Personalbedarfsberechnungen. Diese bundesweit abgestimmten Berechnungen basieren auf den zu erledigenden Fällen und den hierfür benötigten Zeiten und berücksichtigen zudem auch den immer weiter fortschreitenden Grad der Automationsunterstützung sowie länderspezifische Besonderheiten (z.B. Verwaltung der Gemeindesteuern). Gleichwohl ist der Deckungsgrad der Personalausstattung im Verhältnis zum Ergebnis der Personalbedarfsberechnung stark unterschiedlich, was sich auch in der Qualität und Quantität der Aufgabenerledigung auswirken kann. Der Bund könnte leichter regionale Unterschiede ausgleichen und für eine einheitliche, aufgabenangemessene Personalausstattung Sorge tragen.

Steuergesetzgebung/EU-Steuerpolitik

Bei Gesetzesinitiativen und Gesetzesvorhaben sind Effizienzgewinne durch die Errichtung einer Bundessteuerverwaltung ebenfalls zu erwarten. Der Bund könnte sehr viel schneller, als bisher, auf ungewollte Gestaltungen oder andere steuerliche Fehlentwicklungen durch Einleitung einer Gesetzesinitiative reagieren und damit früher finanzwirksame Änderungen erreichen.

In der EU findet gerade auf dem Gebiet der Steuerpolitik ein scharfer Wettbewerb statt. Der Bund könnte daher auch im Zusammenhang mit der EU-Steuerpolitik deutlich besser agieren, weil die aufwändigen Abstimmungen im Vorfeld mit 16 Bundes-

ländern dann nicht mehr erforderlich wären und der Bund eigene Schwerpunkte und Positionen im Bereich der EU-Steuerpolitik setzen könnte.

Ein Vergleich mit europäischen und außereuropäischen Steuersystemen zeigt im übrigen, dass moderne effektive Steuerverwaltungen zentral organisiert sind.

Bei Errichtung einer Bundessteuerverwaltung müssten das Personal der heutigen Landessteuerverwaltungen und die entsprechenden Pensionslasten vom Bund übernommen werden. Dies wäre aus Ländersicht eine wichtige Voraussetzung für die politische Vermittelbarkeit dieses Systemwechsels und aus Bundessicht letztlich ein politischer Preis für die gewonnenen Steuerungsmöglichkeiten.

Die Errichtung einer Bundessteuerverwaltung wird darüberhinaus zu Effizienzgewinnen führen. Es bietet es sich nicht nur an, sondern drängt sich geradezu auf, diese Effizienzgewinne für die im Rahmen der Föderalismuskommission zu vereinbarenden Reformen zu verwenden. Unterstellt, die nach dem Kienbaum-Gutachten ermittelten Effizienzgewinne ließen sich der Höhe nach realisieren – auf die Zusammensetzung und die daraus folgende Verteilung auf die bundesstaatlichen Ebenen soll hier nicht eingegangen werden –, dann könnte das größte Problem der gegenwärtigen Finanzsituation, die übermäßige Verschuldung etlicher Länder, aber auch des Bundes, mithilfe dieser zusätzlichen Mittel erheblich gemildert werden. Nimmt man einen Zeitraum von 10 Jahren, so wäre es möglich, unter Verwendung der Hälfte dieser Gewinne, den hochverschuldeten Ländern rd. 50 Milliarden EURO Schulden abzunehmen. Der Bund könnte die andere Hälfte zur Rückführung der eigenen Verschuldung verwenden.

Ohne eine fühlbare Entlastung bei seinen Altschulden wird das Land Berlin Bestrebungen, künftige Neuverschuldung durch eine zwingende „Schuldenbremse“ ex ante einzuschränken, nicht mittragen können.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Thilo Sarrazin



Dr. Axel Nawrath
Staatssekretär

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

An die Federführer des Fachdiskurses 3

Mitglied des Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Axel Troost

Staatssekretär im Bundesministerium für
Wirtschaft und Technologie
Herrn Dr. Walther Otremba

Staatssekretärin im Finanzministerium des
Landes Nordrhein-Westfalen
Frau Angelika Marienfeld

Chef der Staatskanzlei des
Landes Mecklenburg-Vorpommern
Herrn Reinhard Meyer

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin

TEL +49 (0) 1888 682-4534

FAX +49 (0) 1888 682-4440

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

TELEX 886645

DATUM 29. Januar 2008

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

Fachdiskurs 3
FD 3 - 02

GZ **FöKo II - FV 1080/07/0010**
DOK **2008/0047660**

(bei Antwort bitte GZ und DOK angeben)

Sehr geehrte Frau Marienfeld, sehr geehrte Herren,

eines der wichtigsten Anliegen der Föderalismusreformkommission II ist sicherlich die Umsetzung geeigneter Maßnahmen für eine Steigerung der Effizienz der Verwaltung.

In diesem Zusammenhang hat das Bundesfinanzministerium bekanntlich das Modell einer Bundessteuerverwaltung für die Gemeinschaftsteuern zur Diskussion gestellt. Dieser Ansatz böte – nicht nur aus meiner Sicht, sondern auch nach Auffassung vieler Sachverständiger einschließlich des Präsidenten des Bundesrechnungshofs – am ehesten Gewähr für eine spürbare Verbesserung des Steuervollzugs.

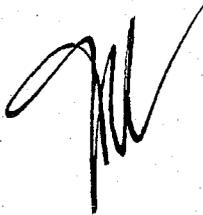
Obwohl bislang kein lückenloses Meinungsbild vorliegt, habe ich allerdings den Eindruck gewonnen, dass insbesondere auf Länderseite der politische Wille zur Umsetzung des – zugegebenermaßen tief greifenden – Modells einer Bundessteuerverwaltung mehrheitlich immer noch fehlt.

Seite 2

Im Rahmen der Auftaktsitzung des Fachdiskurses ist bezüglich dieser Thematik von verschiedener Seite der Wunsch geäußert worden, das Bundesministerium der Finanzen möge seine Reformvorstellungen frühzeitig in den Fachdiskurs einbringen. Vor diesem Hintergrund und angesichts des engen Terminplans möchte ich Ihnen daher bereits jetzt den als Anlage beigefügten Entwurf eines Beitrages des Bundesfinanzministeriums für den Fachdiskursbericht zur Kenntnis geben, der auch Vorschläge enthält, die aus heutiger Sicht mehr Aussicht auf Konsens bieten.

Auf diesem Wege möchte ich den Beteiligten die Gelegenheit geben, sich bereits in den Beiträgen für den ersten Gesamtentwurf des Berichtes mit den Vorschlägen des Bundesministeriums der Finanzen auseinanderzusetzen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized, somewhat abstract shape.

BMF

29. Januar 2008

Thema: 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

Seit geraumer Zeit sind Defizite im Bereich des Steuervollzuges bekannt, die mit diesem 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.

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 Aufsplittung 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.

Trotz unterschiedlicher Auffassung über die für Defizite des Steuervollzugs hauptursächlichen Einflussfaktoren und daraus abzuleitende Handlungsnotwendigkeiten besteht im Grundsatz Einigkeit zwischen Bund und Ländern, dass durchaus 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.

Zwar ist bereits im Rahmen der ersten Stufe der Föderalismusreform die Rechtsposition des Bundes im Bereich der steuerlichen Auftragsverwaltung im Interesse der Effizienzsteigerung der Steuerverwaltung punktuell gestärkt worden. Erste Erfahrungen mit den Neuregelungen, z. B. der Rechtsgrundlage für bundeseinheitliche Verwaltungsgrundsätze in § 21a des Finanzverwaltungsgesetzes, zeigen jedoch, dass diese nicht im wünschenswerten Umfang einen – nicht zuletzt aus Gründen der Steuergerechtigkeit unerlässlichen – 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.

III. Vorschläge

1. Einrichtung einer Bundessteuerverwaltung

BMF schlägt vor diesem Hintergrund in erster Linie die Einrichtung einer Bundessteuerverwaltung vor, d. h. die Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Gemeinschaftsteuern auf den Bund. Eine Bundessteuerverwaltung wäre am besten geeignet, die dargestellten Defizite beim Steuervollzug nachhaltig zu beseitigen. Sie könnte nach – konservativer – Schätzung in der sog. Kienbaum-Studie, an deren Erstellung die Länder beteiligt waren, Effizienzgewinne in Form von Steuer Mehreinnahmen in Höhe von mehr als 11 Mrd. Euro für Bund, Länder und Gemeinden erbringen. BMF wird in seinem Ansatz einer Bundessteuerverwaltung 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 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

Insgesamt ist es wichtig, noch einmal zu betonen, dass der Vorschlag abzielt auf eine schlagkräftigere und effizientere Verwaltung im gesamtstaatlichen Interesse, die den internationalen Vergleich nicht zu scheuen braucht. Nur eine Bundessteuerverwaltung bietet die Garantie für einen gleichmäßigen Steuervollzug und eine effektive Ausschöpfung der Steuerquellen bei wirtschaftlichem Ressourceneinsatz. Es gilt jedoch zu erkennen und zu akzeptieren, dass eine Entscheidung für bzw. gegen die Einrichtung einer Bundessteuerverwaltung als Mittel der Wahl in erster Linie keine Frage der überzeugenderen Argumentation, sondern letztlich politisch motiviert ist. An einem entsprechenden politischen Willen scheint es auf Länderseite derzeit mehrheitlich zu mangeln. Signifikante Steigerungen der Verwaltungseffizienz sind gleichwohl unerlässlich.

Deshalb stellt BMF zudem die nachfolgenden, pragmatischen Ansätze zur Diskussion.

2. Allgemeines fachliches Weisungsrecht

Der Bund leitet aus der Finanzverfassung die Befugnis zum Erlass allgemeiner fachlicher Weisungen im Bereich der steuerlichen Auftragsverwaltung ab.

Da es an einer ausdrücklichen grundgesetzlichen Regelung mangelt, wird vorgeschlagen, ein allgemeines, ungeteiltes fachliches Weisungsrecht des Bundes klarstellend in der Verfassung zu verankern.

Dafür 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 unstreitig 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 (*E 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 unterschiedlicher 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 Bundesposition in die Föderalismuskommission II eingebracht worden und ist Gegenstand des Fachdiskurses 1.

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

3.1 Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungsteuer auf den Bund

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. Daher wird vorgeschlagen, die Verwaltungskompetenz für die Versicherungsteuer – evtl. unter Einbeziehung der den Ländern zustehenden Feuerschutzsteuer – auf den Bund zu übertragen.

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

3.2 Übernahme der Groß- und Konzernbetriebsprüfung durch den Bund

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 aus BMF-Sicht 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 Aufgabenwahrneh-

mung 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)

3.3 Zentralisierung des Steuerabzugsverfahrens bei beschränkt Steuerpflichtigen

Derzeit ist der Steuerabzug von bestimmten Einkünften beschränkt Steuerpflichtiger gemäß § 50a EStG dezentral bei dem jeweiligen Finanzamt des Schuldners der Vergütung vorzunehmen.

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

Änderungsbedarf: insbes. FVG

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

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

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

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

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.

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

4.2 Zugriff des Bundes auf Steuerdaten der Länder

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 im Rahmen des verfahrensrechtlich Zulässigen vorgeschlagen. Dafür könnte mittelfristig das KONSENS-Verfahren DAME (DataWarehouse-Auswertungen und Business-Intelligence-Methoden) genutzt werden.

Änderungsbedarf: insbes. FVG

4.3 Bestimmung einheitlicher Vollzugsziele etc., § 21a FVG

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 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.

Änderungsbedarf: insbes. FVG

4.4 Priorisierung der Entwicklung von IT-Verfahren durch den Bund

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

4.5 Anweisung des Einsatzes bundeseinheitlicher IT-Verfahren, § 20 FVG

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. BMF hält deshalb hier eine weitere Stärkung der Einflussmöglichkeiten des Bundes durch Einschränkung des Einspruchsrechts der Länder für notwendig, um damit im Vorfeld zu verhindern, dass sich Leistungsunterschiede zwischen den Ländern hinsichtlich des IT-Einsatzes oder gar inhaltlich unterschiedliche Programmabläufe im atomatisierten Besteuerungsverfahren manifestieren.

Änderungsbedarf: insbes. FVG

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

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

ANTJE TILLMANN MdB

Vorsitzende der Arbeitsgruppe Föderalismuskommission
Wunsiedel
der CDU/CSU-Fraktion

Dr. Hans-Peter Friedrich MdB

Abgeordneter des Wahlkreises

Mitglied der Föderalismuskommission II

Sekretariat Föderalismuskommission II
Federführer Fachdiskurs 3
Platz der Republik 1
11011 Berlin

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

Fachdiskurs 3
FD 3 - 03

Berlin, 1. Februar 2008

Fachdiskurs 3
Fernstraßenverwaltung

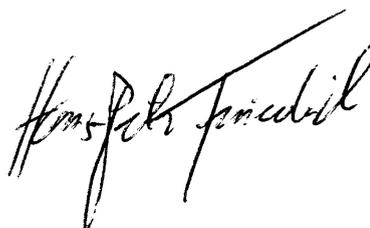
Sehr geehrter Herr Kollege Dr. Troost,
sehr geehrte Damen und Herren,

anbei übersenden wir Ihnen den schriftlichen Beitrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Deutschen Bundestag zur Thematik „Effizienzsteigerung bei der Straßenverwaltung“. Er deckt sich in vielen Teilen mit dem vom Bundesminister des Inneren eingereichten Beitrag, weist jedoch im Detail doch Unterschiede auf, sodass diese in der Darstellung des Fachdiskurses 3 aufzuführen sind. Der Beitrag ist in der vereinbarten Form strukturiert. Falls Sie im Rahmen der Gesamtreaktion Änderungen vornehmen möchten, wären wir dankbar, würden Sie uns kontaktieren.

Mit freundlichen Grüßen



Antje Tillmann MdB



Dr. Hans-Peter Friedrich MdB



Antje Tillmann MdB

Vorsitzende der Arbeitsgruppe Föderalismuskommission II Abgeordneter des Wahlkreises
Hof / Wunsiedel



Dr. Hans-Peter Friedrich MdB

Mitglied der Föderalismuskommission II

Positionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Fortentwicklung der Bundesfernstraßenverwaltung

Steigende Verkehrsleistungen, wachsende Anforderungen an die Straßeninfrastruktur und gleichzeitig stagnierende Finanzmittel stellen alle Beteiligte vor neue Herausforderungen. Um das Bundesfernstraßennetz zukunftsfähig zu gestalten, müssen die Qualität und Effizienz für Planung, Bau und Unterhaltung der Bundesfernstraßen auf hohem Niveau gesichert und fortentwickelt werden.

1. Kein Aufbau einer bundeseigenen Fernstraßenverwaltung

Die Arbeitsgruppe Verkehr, Bau und Stadtentwicklung unterstützt eine Reform, die auf Verbesserungen im bestehenden System der Auftragsverwaltung abzielt. Die Errichtung einer eigenen neuen Bundesverwaltung mit ineffizienten Doppelstrukturen, einem Kompetenz-, Know-how- und Synergieverlust der Länderverwaltungen und mit komplexen Schnittstellenproblematiken lehnen wir ab.

Gleichwohl sind mit Blick auf die finanziellen Herausforderungen Notwendigkeiten für eine Optimierung im bestehenden System erkennbar, z. B. durch die Schaffung von Kompetenzzentren, derer sich die Auftragsverwaltung bedienen kann.

2. Kein uneingeschränktes Übernahmerecht des Bundes

Die Einführung einer Öffnungsklausel im Grundgesetz, die dem Bund ein uneingeschränktes Initiativrecht für ein Ansiehziehen von Planung, Bau und Verwaltung einzelner Fernstraßen oder von Fernstraßenabschnitten einräumt, ist aus Sicht der Arbeitsgruppe Verkehr, Bau und Stadtentwicklung nicht akzeptabel.

Ein Initiativrecht des Bundes wird jedoch im Einzelfall begrüßt, von dem jedoch nur im Einvernehmen mit dem jeweils betroffenen Land bzw. der betroffenen Länder Gebrauch gemacht werden sollte.

Gleichzeitig muss die Frage geklärt werden, mit welchen Kapazitäten der Bund die Aufgaben der bundeseigenen Verwaltungen im Übernahmefall erfüllen möchte bzw. inwieweit bei einer Privatvergabe der operativen Aufgaben an Privatunternehmen eine effiziente Erfolgs- und Kostenkontrolle und bei einer Wahrnehmung der hoheitlichen Aufgaben durch andere (z. B. durch Beleihung) die Aufsichtsfunktionen gewährleistet werden können.

3. Streichung der Erforderlichkeitsprüfung nach Art. 72 II GG

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sprechen gute Gründe dafür, die Erforderlichkeitsprüfung nach Art. 72 Abs. 2 GG für das Recht der Fernstraßen zu streichen.

Einige Kompetenztitel des Art. 74 GG (Hochsee- und Küstenschifffahrt bzw. Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind - mit Ausnahme der Bergbahnen) wurden bereits im Rahmen der letztmaligen Änderung des Artikels vom Erforderlichkeitskriterium nach Art. 72 Abs. 2 GG ausgenommen, nicht jedoch der Kompetenztitel nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG. Insoweit ist weiterhin eine Erforderlichkeitsprüfung durchzuführen. Ein nachvollziehbarer Grund, die überregionalen Verkehrsträger innerhalb des Art. 74 GG unterschiedlich zu behandeln, ist nicht erkennbar. Das Verlangen einer Erforderlichkeitsprüfung ist zudem angesichts der Regelungen in Artikel 85 und 90 GG inkonsequent, die den Bund als Eigentümer der Bundesfernstraßen bestimmen und ihm klare Ingerenzrechte (Rechts- und Fachaufsicht, Weisung) gegenüber den Ländern beim Vollzug zuweisen. Für die übrigen in Art. 74 Abs. Nr. 22 genannten Rechtsmaterien kann nichts anderes gelten, denn der moderne Straßenverkehr macht an Ländergrenzen nicht halt. Möglichen Wettbewerbsverzerrungen und Ungleichbehandlungen im Bundesgebiet ist von vornherein zu begegnen.

4. Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen zu Straßen nach Landesrecht

Bundesstraßen, die ihre Fernverkehrsrelevanz nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Bundesfernstraßengesetz verloren haben, sollten in die Verwaltung der Länder übergeben werden. Die Arbeitsgruppe Verkehr, Bau und Stadtentwicklung regt an, umgehend eine Bund-Länder-Kommission auf Fachministerebene einzurichten, die ein zeitlich gestaffeltes Abstufungskonzept erarbeitet. Untersuchungen des Bundes zur Fernverkehrsrelevanz der Bundesstraßen sind dabei zugrunde zu legen.

5. Einsatz moderner Verwaltungssteuerungsinstrumente

Weitere Effizienzgewinne im bestehenden Verwaltungssystem lassen sich durch den Einsatz moderner Verwaltungssteuerungsinstrumente erzielen. Die Arbeitsgruppe Verkehr, Bau und Stadtentwicklung befürwortet die Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung. Zur Herstellung von Transparenz und Hebung von Effizienzreserven ist ein länderübergreifendes Benchmarking bei der Auftragsverwaltung zu installieren.

6. Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung

Die Arbeitsgruppe Verkehr, Bau und Stadtentwicklung plädiert für eine Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung. Die derzeitige Regelung in Art. 85 Abs. 2 GG, die den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates zulässt, hat zur Folge, dass von diesem Instrument aufgrund der Komplexität des Abstimmungsprozesses kaum Gebrauch gemacht wird.

Deshalb sollte Artikel 85 GG für den Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung in der Form geändert werden, dass künftig anstelle der Bundesregierung die „zuständige oberste Bundesbehörde“ allgemeine Verwaltungsvorschriften erlässt. Im Übrigen ist klarzustellen, dass „Weisungen“ in diesem Sinne auch allgemeine Vorgaben der obersten Bundesbehörden im Rahmen der Erfüllung der Auftragsverwaltung sind. Bericht und Vorlage der Akten kann nicht mehr die „Bundesregierung“ sondern „die zuständige oberste Bundesbehörde“ verlangen.



Volker Kröning

Mitglied des Deutschen Bundestages
Obmann in der Kommission zur
Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Wahlkreis

Findorffstraße 106
28215 Bremen
Tel.: (0421) 3 50 18 22
Fax: (0421) 35 72 83
E-Mail: volker.kroening@wk.bundestag.de
Mitarbeiterin: Gisela Waltemathe

Deutscher Bundestag

Platz der Republik 1
11011 Berlin
Büro: Paul-Löbe-Haus, Zi. 5.634
Tel.: (030) 22 77 38 58
Fax: (030) 22 77 68 58
E-Mail: volker.kroening@bundestag.de
**Mitarbeiter: Anja Spiegel
Viola Mattathil
Katja Tempke**

SPD-Arbeitsgruppe der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder- Finanzbeziehungen

Platz der Republik 1
11011 Berlin
Tel.: (030) 22 75 05 24
Fax: (030) 22 75 65 20
E-Mail: hendrik.hageman@spdfraktion.de
Mitarbeiter: Hendrik Hagemann

Homepage

<http://www.volker-kroening.de>

An die
Federführer des Fachdiskurses 3
Herrn Dr. Axel Troost, MdB;
Herrn StS Dr. Nawrath (BMF); Herrn StS Dr. Otremba (BMW);
Frau StS Marienfeld,
Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen;
Herrn StS Meyer, Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern;

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

Fachdiskurs 3
FD 3 – 04 (neu)

04. Februar 2008

Sehr geehrte Frau Marienfeld,
sehr geehrte Herren,

anbei erhalten Sie die Beiträge der Mitglieder der SPD-Bundestagsfraktion [ohne die der Kommission angehörenden Mitglieder der Bundesregierung und ohne den vom Bund benannten Vorsitzenden] in der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen für den Fachdiskurs 3.

Wir bitten Sie, diese Beiträge im weiteren zu berücksichtigen und in den für die Kommission zu erstellenden Bericht einzuarbeiten.

Mit freundlichem Gruß

Volker Kröning

	<p>1. Thema: Steuerverwaltung</p>
<p>Vorteile</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reibungsverluste, die auf den Steuerföderalismus zurückzuführen sind, könnten durch die Bundessteuerverwaltung beseitigt oder doch zumindest gemildert werden. • Unterschiedliche Vollzugspraktiken – u. U. als Ausdruck einer zweifelhaften Standortpolitik der Länder – z. B. hinsichtlich des Personaleinsatzes und der Prüfungsintensität – würden im Interesse gleichmäßiger Rechtsanwendung unterbunden; die Steuergerechtigkeit würde erhöht. • Die Effektivität des Steuervollzugs (d.h. konsequente Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Steuerquellen) könnte erheblich gesteigert werden: Schätzungen über die Effizienzreserven bei den Gemeinschaftssteuern liegen (gemäß vorliegender Gutachten Kienbaum/BRH) bei ca. 8 bis 11,5 Mrd. €. 	<p>Ausgangslage:</p> <p>Der gegenwärtige Steuerföderalismus in Deutschland behindert die Steuerverwaltung und erzeugt Reibungsverluste mit spürbaren finanziellen Folgen. Eine wesentliche Ursache für die vorhandenen Defizite im Steuervollzug ist die Aufspaltung von Gesetzgebungskompetenzen einerseits (Bund) und Verwaltungskompetenz (Länder) bei der Auftragsverwaltung andererseits.</p> <p>Zielsetzungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reibungsverluste beseitigen oder mindern. • Einheitliche Rechtsanwendung in den Ländern gewährleisten. • Effizienzreserven ausschöpfen. • Nutzung der Effizienzreserven zur Tilgung von Altschulden <p>Lösungsansätze:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schaffung einer Bundesteuerverwaltung zur einheitlichen Rechtsanwendung in den Ländern • Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Gemeinschaftssteuer (Einkommenssteuer, Kirchensteuer, Umsatzsteuer) auf die Bundessteuerverwaltung. • Dezentrale Organisation der Bundessteuerverwaltung. • Zu klären ist, inwieweit Effizienzgewinne des Bundes und der Länder in einem festzulegenden Zeitraum anteilmäßig

	<p>zur Tilgung der jeweiligen Altschulden festgelegt werden können.</p> <ul style="list-style-type: none">• Zu prüfen ist eine zeitliche Umsetzungsphase mit einer schrittweisen Einführung in zunächst einigen Ländern.	
--	--	--

Themen für Fachdiskurs 3:

2. Thema: Straßenverwaltung	
2.1 Netz	
<p>Reformbedarf/Ausgangslage: Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 des Bundesfernstraßengesetzes sind Bundesfernstraßen öffentliche Straßen, die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind. Diese Kriterien werden von ca. 15.000 - 20.000 km (einschl. autobahnparalleler Bundesstraßen) des rund 41.000 km umfassenden Bundesstraßennetzes nicht bzw. nicht mehr erfüllt.</p> <p>Ziel: Es sollte das Ziel sein, die nicht (mehr) fernverkehrsrelevanten Bundesstraßen in eine Straße nach Landesrecht zu übergeben.</p> <p>Lösung: Das Thema hat keinen Verfassungsrang. Im Rahmen der Föderalismuskommission II könnte jedoch mit den Ländern eine verbindliche Vereinbarung über ein Abstufungskonzept (samt Modalitäten und Zeitplan) getroffen werden. Im Fernstraßenrecht ist eine Kostenerstattung an die Länder nicht vorgesehen. Das betrifft auch etwaige Kompensationszahlungen.</p>	<p>Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesfernstraßen Vorteile</p> <p>Entflechtung der Aufgabenzuständigkeit, Zuweisung zum richtigen Aufgabenträger</p>

Themen für Fachdiskurs 3:

<p>2. Thema: Straßenverwaltung 2.2 Verwaltungsvorschriften</p>	<p>Allgemeine Verwaltungsvorschriften und Weisungsrecht Vorteile</p>
<p>Reformbedarf/ Ausgangslage: Im Rahmen der Auftragsverwaltung nach Art. 85 GG kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen. Für den Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung hat die Notwendigkeit der Befassung des Bundeskabinetts dazu geführt, dass die in den Jahren 1951 und 1956 eingeführten Allgemeinen Verwaltungsvorschriften bis heute nicht geändert wurden und daher völlig überholt sind. Als Ersatz hat sich wegen des mit hohem Aufwand verbundenen Verfahrens der Kabinettsbefassung in der Praxis im Bereich der Bundesfernstraßen das Instrument der „Allgemeinen Rundschreiben“ (ARS) herausgebildet. Zu verbindlichen Vorgaben werden diese ARS durch einen Einführungserlass der Länder. Infolge fehlender gesetzlicher Vorgaben bleiben die Länder letztlich aber frei, ob und mit welchem Bindungscharakter sie die ARS einführen.</p> <p>Ziel: Künftig erlässt die zuständige oberste Bundesbehörde die allgemeinen Verwaltungsvorschriften.</p> <p>Lösung: Änderung des Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG (anstelle Bundesregierung: „die zuständige oberste Bundesbehörde“)</p>	<p>Normenklarheit, Verwaltungsvereinfachung, Effizienzsteigerung und Absicherung der langjährig geübten Staatspraxis</p>
<p>In Bezug auf den Bedarf einer verfassungsrechtlichen Verankerung des allgemeinen fachlichen Weisungsrechts des Bundes in Art. 85 Abs. 3 GG wird auf das Thema 5 für Fachdiskurs 1 verwiesen.</p>	

Themen für Fachdiskurs 3:

<p>2. Thema: Straßenverwaltung</p> <p>2.3 Gesetzgebungskompetenzen</p> <p>Reformbedarf/ Ausgangslage:</p> <p>Hier besteht Ergänzungsbedarf im Nachgang der Föderalismusreform I, in deren Rahmen die letzten Änderungen zur konkurrierenden Gesetzgebung vorgenommen wurden. Dabei wurden die Hochsee- und Küstenschifffahrt sowie die Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind, von dem Erforderlichkeitskriterium des Art. 72 Abs. 2 GG ausgenommen.</p> <p>Ziele:</p> <p>Es ist kein nachvollziehbarer Grund ersichtlich, warum der Verkehrsträger Straße im Gegensatz zu den anderen überregionalen Verkehrsträgern der Erforderlichkeitsprüfung unterliegt. Hier sollte Einheitlichkeit hergestellt werden.</p> <p>Lösung:</p> <p>Es erscheint daher sinnvoll, die Nr. 22 in Art. 72 Abs. 2 GG zu streichen.</p>	<p>Aufhebung der Erforderlichkeitsprüfung</p> <p>Vorteile</p> <p>Entbürokratisierung des Gesetzgebungsverfahrens, Gleichbehandlung der überregionalen Verkehrsträger</p>
---	--

Themen für Fachdiskurs 3:

2. Thema: Straßenverwaltung 2.4 Übernahmeoption	Öffnungsklausel Vorteile
<p>Reformbedarf/ Ausgangslage: Bislang kann der Bund gemäß Art. 90 Abs. 3 GG nur auf Antrag eines Landes Bundesfernstraßen in bundeseigene Verwaltung übernehmen.</p> <p>Ziele: Eine Öffnungsklausel in Art. 90 GG würde die verfassungsrechtliche Voraussetzung für den Bund schaffen, Bundesfernstraßen(abschnitte), die aus Bundessicht von besonders hervorgehobener Bedeutung für den Fernverkehr sind – z. B. europäische Transitstrecken oder Hinterlandanbindungen von Häfen oder Flughäfen –, in bundeseigene Verwaltung zu übernehmen. Damit bekäme der Bund erstmals ein Initiativrecht für eine Übernahmeoption.</p> <p>Lösung: Eine entsprechende Erweiterung des Art. 90 GG um einen neuen Absatz 4 könnte zum Beispiel die Einbindung von Privaten bei Bereitstellung der bundesweiten Straßeninfrastruktur erleichtern. Die damit verbundenen operativen Aufgaben – Neubau, Erhaltung und Betrieb – könnten vom Bund ausgeschrieben werden; an den Aufbau einer neuen Bundesbehörde ist nicht gedacht.</p>	<p>Möglichkeit der zügigeren Realisierung von Infrastrukturvorhaben, Ausschöpfung von Effizienzreserven im Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung (z. B. im Rahmen von ÖPP-Projekten)</p>



Dr. Axel Nawrath
Staatssekretär

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

An die Federführer des Fachdiskurses 3

Mitglied des Deutschen Bundestages

Herrn Dr. Axel Troost

Staatssekretär im Bundesministerium für

Wirtschaft und Technologie

Herrn Dr. Walther Otremba

Staatssekretärin im Finanzministerium des Landes

Nordrhein-Westfalen

Frau Angelika Marienfeld

Chef der Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-

Vorpommern

Herrn Reinhard Meyer

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin

TEL +49 (0) 1888 682-4534

FAX +49 (0) 1888 682-4440

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

TELEX 886645

DATUM 1. Februar 2008

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

Fachdiskurs 3
FD 3 - 05

GZ **FöKo II - FV 1080/07/0010**

DOK **2008/0054686**

(bei Antwort bitte GZ und DOK angeben)

Sehr geehrte Frau Marienfeld, sehr geehrte Herren,

in Ergänzung zu meinem Schreiben vom 25. Januar 2008 übersende ich Ihnen in den Anlagen drei weitere Beitragsentwürfe für den Bericht des Fachdiskurses 3 als Grundlage für die Erstellung des ersten Gesamtentwurfes. Der Beitragsentwurf zum Themenbereich „Verkehr“ ist in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung erstellt worden. Die Beiträge zur „Vereinheitlichung der Börsenaufsicht“ und zum „Haftungsgesetz nach Art. 104 a Abs. 5 GG“ sollten, wie bereits in der Auftaktsitzung angekündigt, unter der Kategorie „Sonstiges“ in dem Bericht aufgenommen werden.

Mit freundlichen Grüßen

Beitrag zum Bericht des Fachdiskurses 3

Thema: Verkehr

- **Themenüberblick Verkehr**

- A. Öffnungsklausel für mehr Flexibilität in der Bundesfernstraßenverwaltung
- B. Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen
- C. Uneingeschränkte konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Bundesfernstraßen

Mobilität und reibungsloser Verkehr werden für Deutschland als zentrale Verkehrs-Drehscheibe in einem erweiterten Europa immer wichtiger. Nur eine gute Verkehrsinfrastruktur sichert volkswirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung.

Angesichts der steigenden Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur ist es erforderlich, gesamtwirtschaftliche Interessen und Prioritäten bei der Realisierung von Infrastrukturvorhaben im Bundesfernstraßenbereich besser zu berücksichtigen. Zugleich müssen die Verwaltungs- und Finanzierungsstrukturen der Bundesfernstraßen so flexibel gestaltet werden, dass 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,
- Kostentransparenz geschaffen und
- Anreize für wirtschaftliches Handeln gesetzt werden können.

Hierzu ist ein Maßnahmenbündel aus einer Modifizierung der grundgesetzlichen Regelungen der Bundesfernstraßen(verwaltung) und nicht unmittelbar verfassungsrelevanten Maßnahmen vorgesehen:

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

I. Sachverhalt

Gemäß Art. 85, 90 Abs. 2 GG verwalten die 16 Länder im Auftrag des Bundes die Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen). Der Bund ist nach Art. 90 Abs. 1 GG Eigentümer der bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen. Nach § 5 des Bundesfernstraßengesetzes ist der Bund Träger der Straßenbaulast für die Bundesfernstraßen, soweit nicht die Baulast anderen nach gesetzlichen Vorschriften oder öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen obliegt. In diesem Rahmen übernimmt er nach Art. 104a Abs. 2 GG die sog. Zweckausgaben für Grunderwerb, Bau, Erhaltung und Betrieb. Zudem gilt er nach § 6 Abs. 3 des Bundesstraßenvermögensgesetzes die Zweckausgaben, die bei der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht entstehen, durch Zahlung einer Pauschale ab. Weiterhin übt er nach Art. 85 die Rechts- und Fachaufsicht aus und ihm stehen Weisungs- und Kontrollrechte zu. Er ist gemeinsam mit den Ländern für die Netzgestaltung zuständig. Dem Bund ist damit die Sachaufgabe „Bundesfernstraßenbau“ zugewiesen. Die Wahrnehmungskompetenz liegt hingegen bei den Ländern. .

II. Problem- und Zielbeschreibung

Die Struktur der Auftragsverwaltung muss so flexibel gestaltet werden, 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 kann, die sich durch das stark steigende Verkehrswachstum und die sich verändernden Verkehrsflüsse ergeben können.

Diese Möglichkeit der zentralen Steuerung vor allem auch über Landesgrenzen hinweg ist insbesondere im Hinblick auf die langfristig eng begrenzten finanziellen Spielräume für Investitionen notwendig (Stichworte: Abbau Staatsverschuldung, Haushaltsbelastungen durch demografische Entwicklung und steigende Kosten in den sozialen Sicherungssystemen). Es ist unabdingbar, die Bereitstellung von Straßen in der gewünschten Qualität so kostengünstig wie möglich zu erbringen.

Hierzu muss Raum für innovative Gestaltungsinstrumente geschaffen werden, etwa die stärkere Einbeziehung Privater in die Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur, die Einführung von mehr Kosten- und Leistungstransparenz und von Wirtschaftlichkeitsanreizen für eine möglichst kostengünstige Umsetzung von Investitionsprojekten. Zudem müssen mehr Wettbewerbselemente Berücksichtigung finden und Aufgabenkompetenzen gebündelt werden.

III. Vorschlag

In Artikel 90 GG¹ wird folgender neuer Absatz 4, sog. Öffnungsklausel, angefügt:

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

Die Erweiterung dieses Artikels schafft die verfassungsrechtliche Voraussetzung dafür, 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 hat 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 müssen nicht aufgebaut werden.

Letztlich kann durch die Öffnungsklausel im Grundgesetz Folgendes erreicht 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.

¹ Die aktuelle Fassung des Art. 90 GG lautet:

(1) Der Bund ist Eigentümer der bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen.

(2) Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrage des Bundes.

(3) Auf Antrag eines Landes kann der Bund Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, in bundeseigene Verwaltung übernehmen.

- 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.

B. Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen

I. Sachverhalt

Nach § 1 des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG) sind Bundesfernstraßen 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 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

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat mittels modellhafter rechnergestützter Untersuchungen ca. 20.000 km Streckenlänge an Bundesstraßen identifiziert, für die sich eine Baulast des Bundes im Sinne des § 1 Abs. 1 Fernstraßengesetz nicht begründen lässt. Die Untersuchung berücksichtigt dabei die im Bedarfsplan 2004 enthaltenen Maßnahmen des Vordringlichen Bedarfs und des Weiteren Bedarfs mit Planungsrecht bis zum Jahr 2015.

Bislang ist eine Abstufung/Entwidmung - obwohl im Bundesfernstraßengesetz vorgeschrieben - jedoch nicht erfolgt, da die Länder die zum Übergang der Straßenbaulast erforderlichen eigenständigen landesrechtlichen Abstufungsentscheidungen nicht vornehmen. Zwischenzeitlich hat der Bund in einem Fall versucht, eine Abstufung durch

Weisung gegenüber einer obersten Landesbehörde durchzusetzen. Diese Weisung, mit der der Bund entsprechend der damals geltenden Gesetzeslage ein Land anhalten wollte, einen bestimmten Teil einer Bundesstraße *in eine Straßenklasse nach Landesrecht abzustufen*, wurde vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 3. Juli 2000² beanstandet. Das Gericht hat festgestellt, der Bund habe mit seiner konkreten Weisung zur Abstufung in den Verwaltungsraum des Landes übergegriffen, da von dem Land nicht nur die Herausnahme der Straße aus einer Klasse nach Bundesrecht, sondern zwingend zugleich auch die Einstufung in eine Klasse nach Landesrecht verlangt worden sei. Das Bundesverfassungsgericht hat lediglich den zweiten Teil der Weisung beanstandet, der die Einstufung der Straße in eine Klasse nach Landesrecht verlangte. Zulässig ist hingegen die bindende Feststellung des Bundes, dass eine (bisherige) Fernstraße ihre überregionale Verkehrsbedeutung verloren hat.

Vor diesem Hintergrund und um langwierigen, kostspieligen – ggf. gerichtlichen - Auseinandersetzungen des Bundes mit den Ländern (einschließlich der Kreise und Gemeinden) von vornherein zu begegnen, sollte die Föderalismusreform II genutzt werden, um gemeinsam mit den Ländern zu einer Neuordnung der Bundesstraßen zu gelangen.

III. Vorschlag

1. Die Länder übernehmen die nicht fernverkehrsrelevanten Bundesstraßen in eine Straße nach Landesrecht. Hierzu wird ein Abstufungszeitplan mit den Ländern vereinbart.
2. Ein Entschädigungsanspruch des zukünftigen Trägers der Straßenbaulast ist entsprechend der eindeutigen Rechtslage im Fernstraßenrecht nicht vorgesehen.
3. Zwischen Bund und Ländern bereits abgeschlossene oder noch abzuschließende Abstufungsvereinbarungen bleiben von dieser Vereinbarung unberührt.

Der Vorschlag basiert auf folgendem rechtlichen Hintergrund: Der Bund kann die Beurteilung, ob eine Bundesfernstraße einem weiträumigen Verkehr dient oder zu dienen bestimmt ist, oder ob diese Voraussetzungen zwischenzeitlich weggefallen sind, bei Bedarf im Rahmen seines Weisungsrechts nach Art. 85 Abs. 3 GG an sich ziehen.

In diesem Sinne bindet die Beurteilung des Bundes über die Fernverkehrsrelevanz einer Straße die Auftragsverwaltung des Landes und damit das Land selbst, in dem die betroffene Straße belegen ist. Diese Entscheidung macht einen zweiten (landesrechtlich veranlassten) Akt notwendig, der in der Vergangenheit wegen des Übergangs der Straßenbaulast auf

² BVerfGE 102, 167

Widerstand der Länder gestoßen ist und deshalb unterlassen wurde. Abstufung und Einziehung von Bundesfernstraßen richten sich aber ausschließlich nach fachlichen Gesichtspunkten des Straßenrechts. Finanzielle Erwägungen dürfen die Entscheidungen über Abstufung und Einziehung nicht beeinflussen. Der Gesetzeswortlaut hat aufgrund der Verwendung der Worte („ist ... zu“) zwingenden Charakter, der keinen Ermessensspielraum eröffnet oder belässt.

C. Uneingeschränkte konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Bundesfernstraßen

I. Sachverhalt

Bestimmte Kompetenztitel des Art. 74 GG (Hochsee- und Küstenschifffahrt bzw. Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind - mit Ausnahme der Bergbahnen) wurden im Rahmen der 1. Stufe der Föderalismusreform vom Erforderlichkeitskriterium nach Art. 72 Abs. 2 GG ausgenommen, nicht jedoch der Kompetenztitel nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG. Insoweit ist weiterhin eine Erforderlichkeitsprüfung durchzuführen.

II: Problem- und Zielbeschreibung

Ein nachvollziehbarer Grund, die überregionalen Verkehrsträger innerhalb des Art. 74 GG unterschiedlich zu behandeln, ist nicht ersichtlich. Das Verlangen einer Erforderlichkeitsprüfung ist 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 vorgesehene Grundgesetzänderung dient der Stärkung der Bundesauftragsverwaltung der Bundesfernstraßen. Die Ergänzung des Art. 90 GG um eine Öffnungsklausel macht ohne Änderung an dieser Stelle wenig Sinn, will 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.

III. Vorschlag

In Artikel 72 Abs. 2 GG³ wird die Angabe „22“ gestrichen.

³ Die aktuelle Fassung des Art. 72 GG lautet:

(1) Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

(2) Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, **22**, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

(3) Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen über:

1. das Jagdwesen (ohne das Recht der Jagdscheine);
- 2 den Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes);
3. die Bodenverteilung;
4. die Raumordnung;
5. den Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen);
6. die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.

Bundesgesetze auf diesen Gebieten treten frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist. Auf den Gebieten des Satzes 1 geht im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vor.

(4) Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, dass eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinne des Absatzes 2 nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann.

Nr.	Vorschlag, ggfs. Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze	Vorteile	Nachteile
A.	<p><u>Öffnungsklausel für mehr Flexibilität in der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen:</u></p> <p>Ausgangslage: Stark steigendes Verkehrswachstum und langfristig begrenzte finanzielle Spielräume erfordern neue Wege zur kostengünstigeren Bereitstellung von Straßen in der gewünschten Qualität.</p> <p>Ziel: Schaffung eines Raumes für innovative Gestaltungsinstrumente etwa die stärkere Einbeziehung Privater, die Einführung von Wirtschaftlichkeitsanreizen und mehr Kosten- und Leistungstransparenz.</p> <p>Lösung: Auch Bund kann im Bedarfsfall Bundesfernstraßen(abschnitte) mit hervorgehobener Bedeutung für den Fernverkehr übernehmen, z.B. europäische Transittrecken oder Häfenhinterlandanbindungen 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>	<ul style="list-style-type: none"> - Bund kann aktiv Einbindung von Privaten initiieren - Stärkung der Wettbewerbs Elemente und Hebung von Effizienzreserven durch die Ausschreibung sämtlicher operativer Aufgaben - Bündelung von Aufgaben - Mehr Transparenz von Kosten und Leistungen - Schaffung von Benchmarkingstandards, best practice - Zügigere Realisierung von Fernstraßenprojekten mit hoher volkswirtschaftlicher Bedeutung durch alleinige Bundeszuständigkeit 	

<p>B.</p>	<p><u>Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen</u></p> <p>Ausgangslage und Ziel: Bedarf, Bundesstraßen, die ihre Fernverkehrsrelevanz nach § 1 Bundesfernstraßengesetz verloren haben, in die Verwaltung der Länder zu übergeben. Größenordnung von ca. 15.000 – 20.000 Km einschließlich autobahnparalleler Bundesstraßen.</p> <p>Lösung: Mit den Ländern könnte über ein sinnvolles, zeitlich gestaffeltes Abstufungskonzept beraten werden.</p>	<p>- Vermeidung langwieriger, ggf. gerichtlicher kostspieliger Auseinandersetzungen des Bundes mit den Ländern</p>	<p>.</p>
<p>C.</p>	<p><u>Uneingeschränkte konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Bundesfernstraßen</u></p> <p>Ausgangslage und Ziel: Es gibt keinen nachvollziehbaren Grund, die überregionalen Verkehrsträger innerhalb Art. 74 GG bei der konkurrierenden Gesetzgebung unterschiedlich zu behandeln. Vorsehen einer Erforderlichkeitsprüfung ist angesichts der Regelungen in Art. 85 und 90 GG inkonsequent, die den Bund als Eigentümer der bisherigen Reichsautobahnen/-straßen bestimmen und ihm klare Ingerenzrechte (Rechts- und Fachaufsicht, Weisung) gegenüber Ländern beim Vollzug und damit die Sachkompetenz zuweisen. Die vorgesehene Gesetzesänderung dient Stärkung der Bundesauftragsverwaltung der Bundesfernstraßen. Ergänzung des Art. 90 GG um eine Öffnungsklausel macht ohne Änderung wenig</p>	<p>Verfahrenserleichterung, Entbürokratisierung</p>	

Sinn, will man nicht der Gefahr des Auseinanderfallens von Bundes eigenverwaltung und Gesetzgebung auf bestimmten Bundesfernstraßen von vorne herein begegnen. Für die übrigen in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG aufgeführten Rechtsmaterien gilt: Straßenverkehr macht an den Landesgrenzen nicht halt.

Lösung:

Streichung der Nr. 22 in Art. 72 Abs.2 GG.

Beitrag zum Bericht des Fachdiskurses 3

Thema: 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

Die Zersplitterung der Börsenaufsicht führt in der Praxis zu einer uneinheitlichen Rechtsauslegung, die unter dem Gesichtspunkt einer ordnungsgemäßen Aufsicht nicht hinnehmbar ist. Ausländische Investoren werden dadurch verunsichert und von einem verstärkten Engagement in Deutschland abgehalten. Diese Situation stellt 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-Marktmissbrauchsrichtlinie, die EU-Prospektrichtlinie und Finanzmarktrichtlinie) sehen daher eine europaweit weitgehend einheitliche Umsetzung und Anwendung der betreffenden EU-Vorgaben vor. Eine einzige nationale Aufsichtsbehörde kann dieses Ziel effektiver verfolgen, da mit einer föderalen Aufsichtsstruktur unterschiedliche Rechtsinterpretationen kaum zu vermeiden sind.

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

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. 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.

Nr.	Vorschlag, ggfs. Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze	Vorteile	Nachteile
	<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 Börsenzulassungspunkte (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>	<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 	

Beitrag zum Bericht des Fachdiskurses 3

Thema: 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.

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 Haftung (Schadensersatzanspruch unabhängig vom Verschulden der Bediensteten der verwaltenden juristischen Person) 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:

¹ Bereiche, in denen die Verwaltungstätigkeit von Landesbehörden die Finanzinteressen des Bundes berührt: z.B. die Verwaltung von Steuern in Auftragverwaltung durch Landesfinanzbehörden (Art. 85, 108 Abs. 3 GG - u.a. Einkommen-, Umsatz-, Körperschaftsteuer, Versicherungsteuer -), der 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. die Verwaltung der Biersteuer und der Einfuhrumsatzsteuer durch Bundesfinanzbehörden

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.

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.

Die **Rechtsprechung des BVerwG zum Haftungskern** ist jedoch **nicht einheitlich**. Unterschiedliche Auffassungen bestehen hinsichtlich des anzuwendenden **Haftungsmaßstabs**:

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. Senat**⁷ den **Haftungskern auf vorsätzliche Schädigungen beschränkt**.

Der **Haftungsumfang** richtet sich 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 Erlangte**⁸.

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. Die Haftungskernrechtsprechung des BVerwG wurde insoweit bestätigt, als sowohl dem Wortlaut des Art. 104a Abs.1 Satz 1 Halbsatz 2 GG als auch dessen Entstehungsgeschichte sich deutliche Hinweise darauf entnehmen ließen, dass der Verfassungsgeber im Bund-Länder-Verhältnis eine Haftung begründen wollte. Die Frage, ob die vorgenommene Beschränkung einer Haftung ohne Ausführungsgesetz auf einen Kern-

⁴ grundlegend 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); BVerwGE 104, 29, 32ff.; BVerwG, Urteil vom 24. Januar 2007 - 3 A 2.05 -, DÖV 2007, 517 (518)

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.)

⁹ BVerfGE 116, 271 (302ff.)

bereich beim Vollzug innerstaatlichen Rechts angesichts des Wortlauts, der Entstehungsgeschichte und der ratio des Art. 104a Abs. 5 Satz 1, Halbsatz 2, Satz 2 GG zwingend ist, bedurfte nach Auffassung des Gerichts für die zur Entscheidung stehenden Fälle keiner allgemeinen Antwort¹⁰.

II. Problem- und Zielbeschreibung

Problembeschreibung: Die fehlende Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags in Art. 104a Abs. 5 Satz 2 GG führt dazu, dass die Haftungsmodalitäten im Bund-Länder-Verhältnis nicht umfassend geregelt sind. Damit fehlen klare rechtliche Vorgaben für die Bewertung haftungsrelevanter Sachverhalte. Seit dem vor vielen Jahren von den Ländern abgelehnten Referentenentwurf haben sich die Rahmenbedingungen durch die Entwicklung der Rechtsprechung deutlich verändert. Mittlerweile ist Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 GG auch ohne ein Ausführungsgesetz als eine unmittelbar anwendbare Haftungsgrundlage anerkannt.

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 auf¹¹. Nach seiner Auffassung erschweren die unsichere Rechtslage und komplizierte Rechtsmaterie die schnelle und eindeutige Beurteilung von Sachverhalten¹². In seinen **Empfehlungen**¹³ spricht sich der BRH zur Vermeidung von Haftungsfragen u.a. für eine konsequente Entflechtung der Aufgaben- und Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern aus. **Soweit eine vollständige Entflechtung nicht möglich** ist, sollte angestrebt werden, ein **Ausführungsgesetz** auf den Weg zu bringen, das die Haftungsmodalitäten im Einzelnen festlegt.

Zielbeschreibung: Im Zuge der Föderalismusreform I ist durch Art. 104a Abs. 6 GG die zwischen Bund und Ländern streitige Frage der Lastentragung im bundesstaatlichen Verhältnis bei der Verletzung von supranationalen und völkerrechtlichen Verpflichtungen sowie bei länderübergreifenden Finanzkorrekturen der Europäischen Union (Anlastungen) geregelt worden. Art. 104a Abs. 6 GG beinhaltet eine weitgehend verursacherbezogene Regelung der Lastentragung von Bund und Ländern (bei Anlastungen eingeschränkt zugunsten des Solidar-

¹⁰ BVerfGE 116, 271 (318, 322)

¹¹ Gutachten BRH S. 24, 217ff.

¹² Gutachten BRH S. 228

¹³ Gutachten BRH S. 229

prinzips) und begründet eine verschuldensunabhängige Verantwortlichkeit¹⁴. Im Rahmen der Föderalismusreform II sollte 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

Entwurf eines Ausführungsgesetzes zu Art. 104a Abs. 5 Satz 2 GG, das die Haftungsmodalitäten der in Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 GG begründeten gegenseitigen Haftung zwischen Bund und Ländern für eine ordnungsmäßige Verwaltung umfassend regelt

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.

¹⁴ 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).

- 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.

Synopsis:

Nr.	Vorschlag, ggfs. Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze	Vorteile	Nachteile
	<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, 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. 	<ul style="list-style-type: none"> • Klare rechtliche Vorgaben für die Bewertung haftungsrelevanter Sachverhalte. • Von Verschuldenselementen gelöste Haftung ermöglicht Zuordnung von durch eine nicht ordnungsmäßige Verwaltung entstandenen Finanzlasten entsprechend der innerstaatlichen Verantwortung. • Stärkung der finanziellen Eigenverantwortung von Bund und Ländern. 	

DR. WOLFGANG SCHÄUBLE, MdB
Bundesminister des Innern

Bundesministerium des Innern
Alt-Moabit 101 D
10559 Berlin
Tel. (030) 39 81 - 10 00
Fax (030) 39 81 - 10 14

Vorsitzenden der Kommission von
Bundestag und Bundesrat zur
Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Herrn Ministerpräsidenten Günther H. Oettinger
Richard-Wagner-Straße 15
70184 Stuttgart

Vorsitzenden der Kommission von
Bundestag und Bundesrat zur
Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Herrn Fraktionsvorsitzenden
Dr. Peter Struck, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Berlin, den 1. Februar 2008

Sehr geehrte Herren Vorsitzende,

im Hinblick auf die nunmehr beginnenden Beratungen der drei Fachdiskurse zu den Verwaltungsthemen übermittle ich Ihnen anliegend zwei Beiträge mit Vorschlägen. Diese Unterlagen wurden von den in der Anlage genannten Mitgliedern der Kommission und dem Land Baden-Württemberg, dem Freistaat Bayern, der Freien und Hansestadt Hamburg, den Ländern Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, dem Freistaat Sachsen, dem Saarland, den Ländern Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sowie dem Freistaat Thüringen erarbeitet und getragen.

Sowohl die Ausführungen zu Verbesserungen der IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern v. a. für ein Koppelnetz und die verbindliche Festsetzung von Interoperabilitätsstandards sowie zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit der Länder untereinander und mit dem Bund sowie das weitere Papier mit Überlegungen zum Benchmarking und weiteren Einzelthemen sind für die Beratungen des Fachdiskurses 1 bestimmt. Die Beiträge zu den Themen „Vereinheitli-

chung der Börsenaufsicht“ und „Bundesfernstraßenverwaltung“ sollten im Fachdiskurs 3 beraten werden.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Dr. Kellner".

Der nachfolgende Beitrag wurde von

Bundesminister Dr. Thomas de Maizière
Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble
Bundesminister Michael Glos

MdB Tillmann
MdB Dr. Friedrich
MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier
MdB Fromme
MdB Krings
MdB Dr. Götzer
MdB Dr. Röttgen
MdB Voßhoff
- alle CDU/CSU-Fraktion -

dem Land Baden-Württemberg
dem Freistaat Bayern
der Freien und Hansestadt Hamburg
dem Land Hessen
dem Land Niedersachsen
dem Land Nordrhein-Westfalen
dem Freistaat Sachsen
dem Saarland
dem Land Sachsen-Anhalt
dem Land Schleswig-Holstein und
dem Freistaat Thüringen

erarbeitet und getragen.

1. Benchmarking

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze (Bund)	Vorteile (Bund)	Länderpositionen
<p><u>Reformbedarf/Ausgangslage</u> Föderaler Wettbewerb durch Benchmarking findet zu wenig statt; unzureichend entwickelte „Vergleichskultur“; MPK-Beschluss vom 15./16. Dezember 2004 zum Leistungs- und Qualitätsvergleich nicht konsequent umgesetzt; teilweise fehlende Datengrundlagen.</p> <p><u>Ziel:</u> Institutionalisierung von Leistungsvergleichen (Benchmarking) der Verwaltungen von Bund und Ländern; Beispiel: PISA-Studien im Bildungsreich</p>	<p>Optimierung der Qualität der Verwaltungen durch Wettbewerb</p>	<p>Vielfalt auf regionaler Grundlage ist eine Stärke des Föderalismus. Mit dem Instrument des Benchmarking können die unterschiedlichen Verfahren in einen Wettbewerb hinsichtlich ihrer Aspekte von Kosten, Leistungen und Qualität treten.</p> <p><u>Ziel:</u> Unabdingbar ist hierbei eine Freiwilligkeit. Das Prinzip der Freiwilligkeit beachtet die Gleichrangigkeit der Teilnehmer am Leistungsvergleich, insbesondere die Eigenstaatlichkeit und politischen Gestaltungsfreiräume der Länder. Damit schafft es eine grundlegende Voraussetzung für ein vertrauensvolles, konstruktives Arbeiten. Ansonsten bestünde die Gefahr eines Rankings (PI-SA)</p> <p>Optimale Verwaltungsverfahren: Die Erkenntnisse hierfür werden durch transparente Verfahren, Ideenaustausch und regelmäßige Verfahrensvergleiche auf gesicherter methodischer Grundlage gewonnen.</p>

1. Benchmarking

<p><u>Lösung:</u></p> <p>1. Verankerung im GG: <u>GG-Änderung:</u> Neuer Abschnitt VIII. b „Zusammenarbeit“: Art. Xx (y) Bund und Länder sollen zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen.</p> <p>2. Beauftragung und Durchführung von Vergleichsstudien</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bund und Länder (Bundeskanzlerin und Regierungschefs der Länder) beschließen regelmäßigen Leistungs- und Qualitätsvergleich im Bereich der Verwaltungen von Bund und Ländern und die Übertragung der Aufgabe auf eine Benchmarking-Agentur. – Die Aufgaben der Benchmarking-Agentur für Bund und Länder übernimmt das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV) durch Beschluss des FÖV-Verwaltungsrats 	<p>Verfassungsauftrag fördert Vergleichskultur</p> <p>Nutzung einer vorhandenen ausgewiesenen und anerkannten Einrichtung, die von Bund und Ländern gemeinsam getragen und finanziert wird (vgl. Rheinland-pfälzisches Landesgesetz über die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Rheinland-pfälzische Landesverordnung über das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung)</p> <p>Unabhängigkeit , Qualitätssicherung Freiwilligkeit Transparenz</p>	<p>Freiwilligkeit keine grundgesetzliche Verankerung</p> <p>Bekennnis zum Benchmarking und Selbstverpflichtung zur Durchführung entweder durch MPK-Beschluss, ggfs. mit Bundeskanzleramt oder Bekennnis und Verpflichtung zur Durchführung durch das neu zu schaffende Instrument des Grundlagenstaatsvertrags der Länder.</p> <p>Option z.B. Einrichtungen ohne Rechtspersönlichkeit</p> <p>(1) Die Vertragsparteien können durch Kooperationsvereinbarung gemeinsame Einrichtungen ohne Rechtspersönlichkeit und ohne Finanzhoheit schaffen; Hierzu gehören insbesondere Konferenzen, Arbeitsgemeinschaften, Experten- und Reflexionsgruppen sowie Koordinierungsausschüsse einiger oder aller Vertragsparteien sowie ggf. Dritter, die Fragen von gemeinsamem Interesse untersuchen, Vorschläge für die Zusammenarbeit erarbeiten oder Informationen austauschen, die zur Erreichung der angestrebten Ziele erforderlich sind.</p>
---	---	--

1. Benchmarking

<p>(Mitglieder: Bund und Länder). Das FÖV führt die Vergleichsstudien selbst durch oder beauftragt andere Einrichtungen.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die ggfs. erforderlichen zusätzlichen Mittel für das FÖV werden nach dem geltenden Verteilungsschlüssel von Bund und Ländern bereitgestellt. – Über die Gegenstände der Vergleichsstudien entscheidet der FÖV-Verwaltungsrat auf Vorschlag der Mitglieder des AK VI der IMK, des Bundesministeriums des Innern oder anderer Fachministerkonferenzen. Für die Durchführung ist der FÖV-Vorstand oder die beauftragte Einrichtung verantwortlich. – Der FÖV-Vorstand wird bei der Durchführung bzw. Beauftragung von Vergleichsstudien von einem Beirat für Vergleichsstudien beim FÖV unterstützt; dem Beirat gehören nationale und internationale Verwaltungsexperten an. – Über ihre Beteiligung an den Vergleichsstudien entscheiden der Bund und jedes Land jeweils in eigener Verantwortung. – Methodische Grundlagen und Ergebnisse der Vergleichsstudien werden in geeigneter Weise durch das FÖV veröffentlicht. – Das FÖV legt für die Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefs der 	<p>Zweck dieser Einrichtungen kann insbesondere das projektbezogene oder dauerhafte Zusammenwirken beim Vergleich der Leistungsfähigkeit und die Erstellung diesbezüglicher Berichte und Empfehlungen (Benchmarking) sein.</p> <p>(2) Eine Einrichtung ohne Rechtspersönlichkeit kann keine die Mitglieder oder Dritte bindenden Beschlüsse fassen.</p> <p>(3) Eine Kooperationsvereinbarung, in der die Schaffung einer Einrichtung ohne Rechtspersönlichkeit vorgesehen ist, hat Bestimmungen zu enthalten über</p> <p>a) die Bereiche, in denen sich die Einrichtung betätigen soll,</p> <p>b) die Errichtung und Arbeitsweise der Einrichtung,</p> <p>c) die Dauer, für welche die Einrichtung errichtet wird</p>	<p>Entscheidung über jeweilige Aufgabenwahrnehmung von Fall zu Fall; Beauftragung unterschiedlicher Institutionen erhöht Innovationspotenzial und methodische Dynamik</p> <p>Für den Fall einer Institutionalisierung bestimmen die Ansiedlung die Länder, z.B. bei den LRH</p>
--	---	---

1. Benchmarking

<p>Länder jährlich im Dezember einen Bericht mit den Ergebnissen der Vergleichsstudien des abgelaufenen Jahres und eine Planung für das kommende Jahr vor. Der Bericht wird der IMK (AK VI) und ggfs. weiteren Fachministerkonferenzen zugeleitet.</p> <ul style="list-style-type: none">– Über notwendige politische Folgerungen entscheiden Bund und Länder in eigener Verantwortung.		<p>Finanzierungsmodalitäten</p> <ul style="list-style-type: none">- hängen von der tatsächlichen Ausgestaltung ab.- Auf Grund der Datenproblematik besteht die Gefahr, dass einfache Vergleiche wenig Aussagekraft besitzen, ein aussagefähiges Benchmarkingsystem bei Institutionalisierung aber mit einem erheblichen - auch finanziellen - Aufwand verbunden sein können.
---	--	---

2. Statistik

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze (Bund)	Vorteile (Bund)	Länderpositionen
<p>Nebeneinander von Bundes- und Landesbehörden in der Statistikproduktion; Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland vom November 2002 nicht umgesetzt; Masterplan der Länder für Statistik hält an tradiertem Parallelbetrieb und separierter Fertigung fest und greift zu kurz;</p> <p>Möglichkeiten der Informationstechnik, insbesondere Vorteile zentraler IT-Produktion und Datennutzung nicht ausgeschöpft;</p> <p>Zusammenlegung der Statistikämter von Hamburg / Schleswig-Holstein und Berlin / Brandenburg reicht nicht aus;</p>	<p>Weitere zeitnahe Steigerung der Effektivität und Effizienz der Statistikproduktion</p> <p>Die Gesamtausgaben im System der amtlichen Statistik (Bund und Länder) von rund 500 Mio. €/Jahr könnten um rd. 170 Mio €/Jahr reduziert werden. Die durch eine Bündelung erzielbaren Einsparungen (vorrangig bei den Ländern) wären im Gesamtzusammenhang der Föderalismusreform zu berücksichtigen.</p>	<p>Nach Auffassung der Länderseite sind weder die Behauptung einer Einsparung noch die konkrete Summe substantiiert.</p> <p>Der Bereich Statistik ist ein gelungenes Beispiel für eine arbeitsteilige Aufgabenerledigung zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern. Hier gibt es keine Überschneidungen und Doppelarbeiten. Alle effizienzsteigernden Empfehlungen der RH'e wurden oder werden umgesetzt.</p> <p>Mangelndes Ausschöpfen von Möglichkeiten der Informationstechnik hat nicht mit dezentralem Aufbau zu tun, vielmehr mit Ressourcen; diese Probleme hat auch das Statistische Bundesamt.</p>
<p><u>Ziel:</u></p> <p>Optimierung der Effektivität und Effizienz der Statistikproduktion gemäß den spezifischen Informationsbedürfnissen der Nutzer und nach den Vorgaben von EU, Bund und Ländern insbesondere durch Standardisierung, Automatisierung und Bündelung der statistischen Arbeitsprozesse in einem Dienstleistungszentrum Statistik;</p>	<p>Darüber hinaus erhebliche Qualitätsverbesserung für Nutzer der amtlichen Statistik sowie Entlastung bei Bürgern und Wirtschaft durch weitestmögliche flächendeckende online-Datenerhebung und elektronische Veröffentlichungen.</p>	<p>Der bestehende Masterplan des Bundes und der Länder bewirkt bereits eine Zentralisierung von Zuständigkeiten und Standardisierung von Abläufen, die weitergehende Vorschläge des Bundes entbehrlich machen.</p> <p>Die Online-Datenerhebung ist für 50 wichtige Statistiken, bei denen insbesondere eine hohe Anzahl von Wirtschaftseinheiten nutzen ziehen kann, bereits erfolgt. Die Ausdehnung auf weitere Statistiken ist bereits geplant. Auch die auf Bundes- und Landeszwecke abgestellte elektronische Veröffentlichung ist bereits realisiert (z. B. Statistikportal,</p>

2. Statistik

<p>Gesetzgebungskompetenzen und Entscheidungen des Bundes und der einzelnen Länder über Inhalte der Statistikproduktion einschließlich länderspezifischer Ausprägungen und der regionalen Tiefengliederung bleiben unberührt. So können statistische Landesämter weiterhin die zentral gespeicherten originären Einzeldaten des eigenen Landes nutzen und auswerten sowie die die Ergebnisse verbreiten, analysieren und bewerten. Insofern bleiben die statistischen Landesämter für Politik, Verwaltung und Bürgerinnen / Bürger in vollem Umfang handlungsfähig.</p> <p><u>Umsetzung</u> Übertragung der Statistikproduktion auf eine gemeinsame Dienstleistungseinrichtung Statistik (zum rechtlichen Instrumentarium siehe UAG 1)</p>		<p>Genesis-online, Webshops)</p> <p>Sämtliche Innovationen der vergangenen Jahre sind von den Ländern initiiert: Der „Masterplan“ bewirkt mit der Bündelung von Aufgaben auf Ländersseite nach dem Prinzip "Einer oder einige für Alle" eine grundlegende Reform der statistischen Arbeit von Bund und Ländern und bewirkt bereits zu Beginn a 21 Mio. €. Einsparungen p. a. Entscheidend für Effizienzsteigerungen sind Standardisierung und Automatisierung. Beide werden im Rahmen der jetzigen Arbeitsteilung erfolgreich umgesetzt.</p> <p>Von einer Übertragung der Statistikproduktion bleiben die Gesetzgebungskompetenzen und Entscheidungen des Bundes und der Länder unberührt.</p> <p>Eine Zentralisierung würde die amtliche Statistik einseitig auf die Informationsbedürfnisse von Bund und EU zuschneiden und für die Länder weniger Informationen als bisher bereitstellen.</p> <p>Zudem führt das vorgeschlagene Modell zu einem Verlust der Fachkompetenzen für länderspezifischen Analysen und der Beratungskompetenz.</p>
--	--	--

2. Statistik

	<p>Vorschlag bedeutet keine Zentralisierung beim Bund; Länder können vielmehr ihre Informationsbedürfnisse weiterhin selbst bestimmen, landesspezifische Ausprägungen und regionale Tiefengliederung bleiben unberührt.</p> <p>Keinerlei Parallelstrukturen, Kostenvorteile für Bund und Länder</p>	<p>Gesetzgebungskompetenz ist bereits jetzt beim Bund, Länderinteressen können nur durch eigenständige Landesämter wahrgenommen werden.</p> <p>Hinzu treten mögliche finanzstatistische Probleme: Die Länderstatistiken enthalten im Detail länder-spezifische Ausprägungen und regional tief gegliederte Daten (VGR).</p> <p>Aufbau von Kosten (u.a. Personalkosten) verursachenden Parallelstrukturen, weil Landesämter für Landes- und Kommunalstatistiken sowie Außenstellen der Bundesämter für Bundes- und EU Statistiken erforderlich wären. Zudem sieht der Bund eine Kostenbeteiligung der Länder an seinen (unbezifferten) Mehrkosten vor, so dass insgesamt zumindest für die Länder keine Kosteneinsparungen zu erwarten sind.</p> <p>Eine Kompetenzzusammenführung der Landesämter könnte im Hinblick auf Spezifika der Länderstatistiken zu Schwierigkeiten führen, insbesondere vor dem Hintergrund der Einführung der Doppik auf kommunaler Ebene.</p>
--	---	--

3. Geoinformationswesen

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze (Bund)	Vorteile (Bund)	Länderpositionen
<p>Parallelstrukturen bei Bund (Bundesamt für Kartographie und Geodäsie) und Ländern (Landesoberbehörden). Zur Umsetzung der EG-INSPIRE-Richtlinie müssen alle vorhandenen Geoinformationen vernetzt werden.</p> <p>Die für das Vermessungs- und Geoinformationswesen zuständigen Staatssekretäre beauftragten die AdV am 4.12.2007, bis Ende des 2. Quartals 2008 einen Vorschlag zur konkreten Ausgestaltung der Bund/ Länder Kooperation unter Wahrung der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung zu machen.</p> <p>Ziele:</p> <p>Für Geodäsie: Bessere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (u.a. Behördenzusammenlegung);</p> <p>Für Geodaten: Gemeinsames Geobasisdatenmanagement durch Landesbehörden und Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (ggfs. gemeinsames Dienstleistungszentrum Geodaten); Harmonisierung/Sicherstellung der Interoperabilität im Bereich der Daten, Dienste</p>	<p>Qualitätsverbesserung sowie erhebliche Kosteneinsparungen (überwiegend bei den Ländern)</p> <p>Rechtzeitige und ordnungsgemäße Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie.</p>	<p>Für die Einrichtung einer nationalen Geodatenstruktur ist geplant, die in näherer Zukunft geplanten Geodatenportale miteinander zu vernetzen.</p> <p>Aus Ländersicht bieten Geodatenportale wesentliche Vorteile.</p> <p>Die Inspire-RL fordert nicht die Vernetzung aller vorhandenen Geodaten, sondern benennt die bereitzustellenden Geodaten in ihren Annexen konkret.</p> <p>Die Schaffung allgemeiner Bundeskompetenzen wird abgelehnt.</p> <p>Die INSPIRE Richtlinie kann auch im Rahmen der vorhandenen Verwaltungsstrukturen umgesetzt werden.</p> <p>Behördenkooperation (auf freiwilliger Basis) führen zu Synergieeffekten; Behördenzusammenlegungen hingegen sind verfassungsrechtlich problematisch (vgl. auch die Entscheidung des BVErfG vom 20.12.2007 zu den ARGEn)</p>

3. Geoinformationswesen

<p>und Verfahren</p> <p>Umsetzung: Erweiterung des Instrumentariums der Verwaltungskooperation im GG (siehe UAG 1). Notwendige einfachrechtliche Änderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der INSPIRE-RL.</p>		<p>Die Vorschläge des Bundes zur Umstrukturierung der Bereiche Geodäsie und Geoinformationswesen werden den technischen und technologischen Möglichkeiten nicht gerecht.</p> <p>Erweiterung des Instrumentariums ist auch unterhalb des GG lösbar.</p>
---	--	--

4. Bevölkerungsschutz

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze (Bund)	Vorteile (Bund)	Länderposition
<p>Ursprünglich nur am Verteidigungsfall orientierter Zivilschutz des Bundes wird neuartigen Gefahrenlagen nicht gerecht; Bundesrechnungshof bemängelt fehlende rechtliche Grundlage für Unterstützungsleistungen des Bundes an Länder (einschl. Kommunen).</p> <p>IMK hat am 6.12.2007 eine Fortentwicklung des Bevölkerungsschutzes im Rahmen der bestehenden Kompetenzverteilungen vereinbart.</p> <p><u>Ziel:</u> Der Zivilschutz des Bundes wird neuen Gefahrenlagen angepasst und zu einem weitergehenden Bevölkerungsschutz ausgebaut. Beibehaltung und rechtliche Absicherung der Unterstützungsleistungen des Bundes für die Bewältigung von Großkatastrophen und länderübergreifenden schweren Unglücksfällen.</p>	<p>Effektivere Ausgestaltung des Bevölkerungsschutzes</p>	<p>System von Zivilschutz als gesetzgeberische Aufgabe und Verantwortung des Bundes und von Katastrophenschutz als gesetzgeberische Aufgabe und Verantwortung der Länder hat sich bewährt.</p> <p>IMK hat sich am 31.5./1.6.2007 gegen die Notwendigkeit einer GG-Änderung ausgesprochen</p> <p>Die unmittelbare Gefahrenabwehr im Katastrophenschutz muss in der alleinigen Zuständigkeit der Länder bleiben, denn eine zentrale Zuständigkeit des Bundes steht effektivem und schnellem Handeln vor Ort und Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten entgegen.</p> <p>Operative Befugnisse des Bundes vor Ort bergen Gefahr von Kompetenzkonflikten, daher kein fachlich-operatives Weisungsrecht des Bundes, Verbleiben des operativen Krisenmanagements bei den Ländern. Zentrale Koordinierungsmaßnahmen des Bundes nur im Einvernehmen mit den Ländern möglich Durch Übertragung der Bundesmittel auf die Länder zur Beschaffung notwendiger Ausstat-</p>

4. Bevölkerungsschutz

<p><u>Umsetzung:</u> Neues Bevölkerungsschutzgesetz des Bundes</p>		<p>tungen für die Bewältigung von Großschadenslagen kann den länderspezifischen Besonderheiten am ehesten Rechnung getragen werden. Hierfür wäre eine Neuregelung der Finanzbeziehungen notwendig.</p> <p>Entbehrlich</p>
--	--	---

5. Börsenaufsicht

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze (Bund)	Vorteile (Bund)	Länderpositionen
<p>Nebeneinander von Börsenaufsicht der Länder (Rechtsaufsicht über Börsenorgane und -regelwerke, Marktaufsicht) und Aufsicht des Bundes über die Akteure am Finanzplatz im Hinblick auf das Wertpapierhandelsrecht sowie Prüfung der Börsenzulassungsprospekte (BaFin); regionaler Bezug tritt hinter der hohen gesamtwirtschaftlichen Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Deutschland zurück.</p> <p><u>Ziel:</u> Bündelung der Börsenaufsicht bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht.</p> <p><u>Umsetzung</u> Änderungen im Börsengesetz und Wertpapierhandelsgesetz. (Koalitionsvertrag sieht Änderung im Einvernehmen mit den Ländern vor).</p>	<p>Steigerung der Effektivität der Börsenaufsicht; Kostensenkung (bei den Ländern); Sichtbarmachung der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung.</p> <p>Sicherstellung einer einheitlichen Auslegung des Börsenrechts durch die zuständige Aufsichtsbehörde führt zu Rechtssicherheit bei potentiellen Investoren. Beseitigung eines Wettbewerbsnachteils für den Finanzplatz Deutschland, der daraus resultiert, dass Deutschland das einzige Land in der EU mit einer dezentralen Börsenaufsichtsstruktur ist.</p> <p>Die einschlägige EU-Gesetzgebung verlangt eine einheitliche Umsetzung ihrer Vorgaben. Dieses Ziel kann effektiv nur mit einer einzigen nationalen Aufsichtsbehörde bewirkt werden.</p> <p>Die BaFin ist den Aufgaben, die bei einer Zentralisierung der Börsenaufsicht auf sie zukommen würden, gewachsen, wie erste Erfahrungen mit dem seit 1. Juli 2005 von ihr bundesweit durchgeführten Prospektprüfungsverfahren nach dem Wertpapierprospektgesetz zeigen.</p> <p>Beseitigung des sich aus der bestehenden</p>	<p>Bereits im Rahmen der Föderalismusreform 1 bestand Einigkeit, Kompetenzen im Bereich des Wirtschaftsrechts mit vorrangig regionalem Bezug weiterhin bei den Ländern zu belassen.</p> <p>Eine Zentralisierung der Börsenaufsicht durch Schaffung einer zentralen staatlichen markt- oder Rechtsaufsicht auf Bundesebene wird einstimmig abgelehnt (s. Beschluss der WMK vom 4./5.6.2007)</p> <p>Eine länderübergreifende Abstimmung ist gesichert (Länderarbeitskreis, Wertpapierrat).</p> <p>Die Börsenaufsichtsbehörden nehmen ihre gesetzlichen Aufgaben erfolgreich und ohne Beanstandungen und in Kooperation mit der BaFin wahr. Das Aufsichtssystem entspricht internationalen Standards.</p> <p>Es gibt keine Aufgabenüberschneidungen mit der BaFin.</p> <p>Eine zentrale Börsenaufsicht bewirkt fehlende räumliche und personelle Nähe zu den beaufschlagenden Einrichtungen.</p>

5. Börsenaufsicht

	<p>Aufsichtsstruktur ergebenden Mehraufwands für Behörden und Emittenten.</p> <p>Bessere Vertretung der deutschen Positionen bei der Entwicklung europäischer Marktaufsichtsstandards durch einen zentralen Ansprechpartner.</p> <p>Verhinderung von Aufsichtsarbitrage.</p>	<p>Länder halten engen Kontakt mit ihren Börsen und entscheiden in den Genehmigungsverfahren rasch und in Kenntnis der Eigenarten der Börse, deren Geschäftsführung und Träger.</p>
--	--	---

6. Bundesfernstrassenverwaltung

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze	Vorteile (Bund)	Länderpositionen
<p>Reformbedarf:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bundesfernstraßen haben vielfach Bedeutung für den Fernverkehr verlohren; - Entscheidungsprozesse beim Bau von Bundesautobahnen häufig langwierig; - Durchführung von ÖPP-Projekten erschwert; - fehlerhafte Anreize durch Auseinanderfallen von Sach- und Finanzierungskompetenz. <p>Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Flexibilisierung der institutionellen Rahmenbedingungen für optimierte und langfristig tragfähige Finanzierungs- und Verwaltungsstrukturen - Steuerungskompetenz des Bundes in der Bundesfernstraßenverwaltung stärken bei Bundesfernstraßen mit besonders hervorgehobener Bedeutung für den Fernverkehr. <p>Umsetzung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen • Aufnahme einer Öffnungsklausel¹ in das GG (Art. 90 Abs. 4 neu), wonach der Bund durch Bundesgesetz im Einzelfall Bundesautobahnen, Bundesstraßen des Fernverkehrs oder Teile davon in bundeseigene Verwaltung übernehmen kann. Erleichterung der Durchführung von ÖPP-Projekten. • Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung • Erforderlichkeitsprüfung nach Art. 72 Abs. 2 GG für das Recht der 	<p>Abstufung:</p> <p>Für Bund bei Abstufung nicht mehr fernverkehrsrelevanter Bundes(fern)straßen Reduzierung der Straßenbaulast.</p> <p>Öffnungsklausel:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Schnellere und einfachere Planung und Realisierung einzelner Bundesfernstraßen von hervorgehobener Bedeutung für den Fernverkehr, - Erleichterte Einbindung Privater (ÖPP) - mehr Wettbewerbs-elemente - Entflechtung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, z.B. partielle Zusammenführung von Sach- und Finanzierungs-kompetenz <p>Einzelne_Länder beabsichtigen, Zustimmung zu mehr Wirtschaftlichkeit im Rahmen der bisherigen Auftragsverwaltung nur bei Verknüpfung mit folgenden Vorausset-</p>	<p>Die Auftragsverwaltung hat sich bewährt. Die angestrebte Verwaltungsvereinfachung kann nur dann erzielt werden, wenn die in Art. 90 Abs. 2, 85 GG vorgesehene Aufgabenverteilung auch tatsächlich beachtet würde.</p> <p>Der vorgeschlagene Wegfall der Erforderlichkeitsprüfung berührt unmittelbar die 2006 (Föko 1) getroffene Abgrenzung des Kompetenzverhältnisses. Es sind keine Beispiele bekannt, in denen sachgerechte Änderungen des Fernstraßen-rechts an den Anforderungen der Erforderlichkeitsprüfung des Art. 72 Abs. 2 GG gescheitert wären. Daher Ablehnung des Vorschlags.</p> <p>Eine Öffnungsklausel in Art. 90 GG ist eine Schwächung der Verwaltungshoheit der Länder.</p> <p>Im Rahmen der Auftragsverwaltung stellen die Länder die notwendigen Personal- und</p>

6. Bundesfernstrassenverwaltung

<p>Fernstraßen entfällt.</p> <p>1 Die Öffnungsklausel wird von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion nur dann mitgetragen, wenn dem Bund ein Initiativrecht zugestanden wird. Die Übertragung selbst erfolgt aber nur mit Zustimmung des/der betroffenen Landes/Länder.</p>	<p>zungen zu geben:</p> <p>a. Verbesserung der Finanzierungsstrukturen des Bundes zur Verstärkung der Bauinvestitionen durch bedarfsgerechte und kontinuierliche Bereitstellung der Investitionsmittel</p> <p>b. Abbau von Genehmigungs- und Prüfvorbehalten beim Bund</p> <p>c. Abbau dadurch frei werdender Ressourcen</p>	<p>Sachausstattungen. Bei möglicher einseitiger Beendigung der Auftragsverwaltung des Bundes, wäre der Verbleib des jeweiligen Länderpersonalkörpers ungeklärt.</p> <p>Fernstraßenbau ist ein wichtiges Instrument zur Umsetzung des politischen Gestaltungs-willens auch unter Berücksichtigung länder- und regionalplanerischer Aspekte</p>
--	--	---

7. Bauverwaltung

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze (Bund)	Vorteile (Bund)	Länderpositionen
<p>Baumaßnahmen des Bundes werden nebeneinander von Bundesbauverwaltung (z. B. für Verfassungsorgane des Bundes) und Landesbaubehörden (im Wege der Organleihe für alle sonstigen zivilen und militärischen Bundeshochbauten) durchgeführt.</p>	<p>Beseitigung einer verfassungsrechtlich umstrittenen Rechtslage.</p> <p>Mehr Effizienz durch Zusammenführung von Finanzierungs- und Sachzuständigkeit.</p>	<p>Für die Hochbauverwaltung und die Erledigung der Hochbauaufgaben des Bundes ist die Darstellung des „nebeneinander für die Baumaßnahmen des Bundes“ zuständigen Verwaltungen (BMBau, BMVg) missverständlich.</p> <p>Für die Erledigung seiner zivilen und militärischen Hochbauaufgaben bedient der Bund sich derzeit</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) entweder der Bauverwaltungen (2) oder der bundesunmittelbaren Hochbauverwaltung. <p>Dabei gibt es eine klare, gesetzlich geregelte Abgrenzung der Aufgaben zwischen den Länderbauorganisationen und der bundesunmittelbaren Hochbauverwaltung. Die Organleihe stellt den Regelfall dar, die Länderbauorganisationen sind für die Durchführung aller zivilen und militärischen Bundeshochbauaufgaben regional aufgeteilt zuständig. Nur in gesetzlich festgelegten Ausnahmefällen wie z.B. die Verfassungsorgane des Bundes, Auslandsbauaufgaben usw. – werden die Hochbauaufgaben des Bundes von der bundesunmittelbaren Bauverwaltung in Berlin und Bonn erledigt.</p>

7. Bauverwaltung

<p><u>Ziel:</u> Verfassungsrechtliche Klarstellung einer Bundeskompetenz für die Organisation der zivilen und militärischen Bauaufgaben des Bundes (zwecks Optimierung der Aufgabenerledigung, Verringerung von Schnittstellen und effektiver Kostenkontrolle einschließlich Vereinbarung mit einzelnen Ländern über die Fortsetzung ihrer Aufgabenwahrnehmung).</p> <p><u>Umsetzung:</u> Verfassungsrechtliche Klarstellung; ferner grundgesetzliche Ermächtigung zur bundesunmittelbaren Verwaltung in Einzelfällen (z. B. bei ÖPP-Projekten).</p>		<p>Einer verfassungsrechtlichen Absicherung der vom Bund angestrebten Ziele bedarf es nicht. Die bestehende einfachgesetzliche Regelung wird den Interessen sowohl des Bundes als auch der Länder gerecht.</p> <p>Das bestehende Organisationsmodell hat sich bewährt, vermeidet Redundanzen und konzentriert einheitliches Fachwissen mit Kostenvorteilen für Bund und Länder (s. WMK Beschluss 27./28.09. 2007). Doppelstrukturen werden vermieden; Haushaltsmittel effizient eingesetzt.</p>
--	--	---

8. Medizinprodukte

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze (Bund)	Vorteile (Bund)	Länderpositionen
<p>Im Medizinproduktebereich bestehen, ähnlich wie im Arzneimittelbereich, zahlreiche Zuständigkeiten auf Länder- und Bundesebene. In den Ländern liegt die Zuständigkeit bei ca. 65 Behörden. Eine bundeseinheitliche Auslegung des Medizinprodukterechtes ist erschwert bzw. teilweise nicht möglich.</p> <p><u>Ziel:</u> Bündelung von Aufgaben beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM), insbesondere</p> <ul style="list-style-type: none"> – Einstufung von Medizinprodukten/Abgrenzung zu anderen Produkten <p>Zukünftig könnten durch das BfArM weitere Aufgaben übernommen werden, wie z.B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Prüfung und ggf. Genehmigung von Anträgen zu klinischen Prüfungen und Bewertung von Vorkommnissen im Zusammenhang mit einer klinischen Prüfung – abschließende Entscheidung im Bereich der Risikobewertung und Risikoabwehr bei Vorkommnissen mit Medizinprodukten 	<p>Bundeseinheitliche Auslegung des Medizinprodukterechtes bei der Einstufung von Medizinprodukten und Abgrenzung zu anderen Produkten</p> <p>Steigerung der Effektivität im Bereich des Vollzuges und der Überwachung des Medizinprodukterechts.</p> <p>Kostenreduzierung (bei den Ländern)</p>	<p>Verbleib der Verantwortung für den Vollzug vor Ort in einer Hand (Einstufung, Klassifizierung und Überwachung). Eine Bündelung der Zuständigkeiten ist demgegenüber mit Ausnahme der Einstufung von Medizinprodukten/Abgrenzung zu anderen Produkten nicht zielführend.</p>

8. Medizinprodukte

<p><u>Umsetzung:</u> Einfachgesetzliche Änderung</p>		<p>Klinische Prüfungen unterliegen einem Anzeigegen-, keinem Genehmigungsverfahren und werden von registrierten Ethikkommissionen vorgenommen. Die zuständige Behörde prüft lediglich die Anzeige auf Vollständigkeit und Plausibilität. Hier bieten die Bearbeitung der Anzeigen sowie die Überwachung von klinischen Prüfungen in einer Hand Vorteile.</p> <p>Auch die Entscheidung über Gefahrenabwehrmaßnahmen/ Vorkommnisse sollte bei der zuständigen Überwachungsbehörde des Landes verbleiben.</p> <p>Die vollziehende Landesbehörde würde in die Verantwortung für Entscheidungen der Bundesoberbehörde treten. Der Normenunterworfenen kann sich ggfs. nur gegen die Maßnahme der Vollzugsbehörde, nicht jedoch gegen die Entscheidung des BfArM wenden. Wenn das BfArM abschließend entscheiden soll, müssen ihm auch die entsprechenden Vollzugskompetenzen übertragen werden, sonst verstößt der vorgeschlagene Lösungsansatz mittelbar gegen Art. 83 GG.</p>
--	--	--

	<p><u>Einzelne Länder:</u></p> <p>1. Bündelung der Zuständigkeiten für Entscheidungen nach § 13 MPG über die Klassifizierung von Medizinprodukten und die Abgrenzung von anderen Produkten <u>Pro:</u> Übertragung der jeweiligen Aufgaben auf das BfArM, da hier der erforderliche Sachverstand und erforderliche Personal vorhanden sind.</p> <p>2. Übertragung der Zuständigkeit von Prüfungen von Anzeigen zu klinischen Prüfungen und Bewertung von Vorkommnissen im Zusammenhang mit einer klinischen Prüfung <u>Pro:</u> Übertragung der jeweiligen Aufgaben auf des BfArM</p> <p>3. Abschließende Entscheidung im Bereich Risikobewertung und -abwehr bei Vorkommnissen mit Medizinprodukten (wobei Landesbehörden an die Entscheidung des BfArM gebunden sind</p>	
--	--	--

9. Arzneimittel

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze (Bund)	Vorteile (Bund)	Länderpositionen
<p>Vermischte Kompetenzverteilung im Arzneimittelbereich (Zulassung bei den Bundesoberbehörden – Überwachung bei den Ländern) ist schwerfällig, zudem Zuständigkeits- und Interessenkonflikte</p> <p><u>Ziel:</u> Stärkung der Steuerungskompetenz des Bundes in Fällen drohender schwerwiegender, insbesondere länderübergreifender Gefahren für die öffentliche Gesundheit oder die Gesundheit Einzelner.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Verbesserungen im Bereich des Vollzuges und der Überwachung - Schaffung von größerer Rechtsklarheit (insbesondere bei der Einstufung von Produkten) und Verantwortungsklarheit - Effektivere Bekämpfung des Inverkehrbringens von illegalen Arzneimitteln 	<p>Die Kompetenzverteilung (Zulassung bei den Bundesoberbehörden, Überwachung bei den Ländern) ist rechtsklar und rechtssicher und hat sich daher bewährt (bereits jetzt hinreichende rechtliche Regelungen).</p> <p>Gesundheitsgefährdungen aufgrund der Kompetenzverteilung sind wegen der präzisen Verfahrensregelungen ausgeschlossen</p> <p>Strafverfolgung ist Sache des Allgemeinen Strafrechts und nicht des Arzneimittelrechts</p> <p>Kostenneutralität ist zu bezweifeln, soweit Länder weisungsgebunden handeln müssen, Folgekosten nicht abschätzbar; postulierte Entlastungen für Länder berücksichtigen nicht den vorhanden Personalbestand</p>

9. Arzneimittel

<p><u>Umsetzung:</u> Überprüfung des Instrumentariums des Art. 84 Abs. 5 GG im Hinblick auf eine Übertragung einer Einzelweisungsbefugnis durch Bundesgesetz auf das zuständige Bundesministerium</p>	<p>Finanzielle Wirkungen: Mehrbelastungen beim Bund zu erwarten, bei Ländern neutral oder entlastend. Gesamtkostenentwicklung voraussichtlich neutral.</p>	
---	---	--

10. Krebsregister

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze (Bund)	Vorteile (Bund)	Länderpositionen
<p>Unterschiedliche Erfassung der Daten durch die Krebsregister der Länder erschwert umfassende Beurteilung des Krebsgeschehens für ganz Deutschland.</p> <p><u>Ziel:</u> Effiziente Bekämpfung von Krebserkrankungen durch einheitliche Erfassung und Bewertung von Daten; Einrichtung eines nationalen Krebsregisters beim Robert Koch-Institut</p> <p><u>Umsetzung:</u> Bundesgesetzliche Regelung, die eine Änderung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG voraussetzt</p>	<p>Verbesserung der Datenerfassung, und des Datenaustausches zwischen den Ländern; Schaffung einer soliden Datenbasis für Evaluation des Krebsgeschehens auf nationaler Ebene auf Grundlage der Verpflichtung zur Lieferung harmonisierter Daten aus allen Ländern;</p>	<p>Ausbau einer „Dachdokumentation Krebs“ ist sinnvoll für eine verbesserte Berichterstattung auf nationaler Ebene.</p> <p>Ein nationales Krebsregister verbessert hingegen weder die Datenerfassung noch stellt es eine solidere Datenbasis dar, sondern führt nur zu einer einheitlichen zusammenfassenden Darstellung, wie es bereits zwischen dem Robert Koch Institut (RKI) und der Gesellschaft der epidemiologischen Krebsregister (GEKID- inkl. Landeskrebsregister) realisiert ist.</p> <p>Einrichtung eines nationalen epidemiologischen Krebsregisters beim RKI oder bei der GEKID</p>

11. Allgemeines fachliches Weisungsrecht

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze (Bund)	Vorteile (Bund)	Länderpositionen
<p>Nach Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG unterstehen die Landesbehörden den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden, wenn sie Bundesgesetze im Auftrag des Bundes ausführen. Bund leitet aus Art. 85 Abs. 3 GG Befugnis zum Erlass allgemeiner fachlicher Weisungen im Bereich der Auftragsverwaltung ab (BT-Drs. 14/6716), Länder legen die Vorschrift nur als Befugnis zum Erlass von Einzelweisungen aus</p> <p>Gewährleistung eines einheitlichen Gesetzesvollzugs erfordert daher einen ständigen verwaltungsaufwändigen Abstimmungsprozess (zahlreiche ständige Bund-Länder-Gremien, über 50 allein in der Steuerverwaltung)</p> <p><u>Ziel:</u> Verfassungsrechtliche Klarstellung eines allgemeinen fachlichen Weisungsrechts des Bundes.</p> <p><u>Umsetzung:</u> Änderung des Art. 85 Abs. 3 GG.</p>	<p>Normenklarheit und Rechtssicherheit werden erhöht, Abstimmungsprozesse werden gestrafft und vereinfacht.</p>	<p>Durch entsprechende allgemeine Verwaltungsvorschriften kann bereits nach derzeitiger Rechtslage eine einheitliche Steuerung und Rechtsanwendung in Auftragsverwaltungen sichergestellt werden.</p> <p>Ein umfassendes Weisungsrecht würde Art. 85 Abs 2 GG umgehen und die verfassungsrechtlich vorgesehene Beteiligung des Bundesrates aushebeln.</p> <p>Weitere Ingerenzrechte des Bundes in die Wahrnehmung der Länder –etwa in Form allgemeiner Weisungen- sind nicht erforderlich und schmälern die verbliebenen Remonstrationsmöglichkeiten der Länder im Zuge von Anhörungen oder in Bund/ Länder Gremien.</p>

12. Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze (Bund)	Vorteile (Bund)	Länderpositionen
<p>Über 600 unterschiedlich leistungsfähige Ausländerbehörden der Länder gewährleisten häufig keine effektive Aufgabenerledigung (Parallelität von Wissen und Kompetenzen, teilweise fehlendes Spezialwissen in kleinen Behörden, Zersplitterung), bundesweite Standards und einheitliche Rechtsanwendung sind mit Folgen für alle Länder nicht sichergestellt.</p>	<p>Ortsnahe und zugleich kompetente Aufgabenerledigung durch Kompetenzbündelung und Vernetzung zwischen Bundes- und Landesbehörden.</p> <p>Angesicht der Komplexität des Ausländerrechts Steigerung der Effektivität und Effizienz der Ausländerverwaltung dringend erforderlich. Für kleine Organisationseinheiten ohne Möglichkeit zur fachlichen Spezialisierung ist eine sachgerechte Aufgabenerledigung angesichts der mittlerweile vielschichtigen europarechtlichen und internationalen Einflüsse auf das deutsche Ausländerrecht nicht zu leisten.</p>	<p>Pauschale Kritik an der Effektivität der Aufgabenerledigung ist entschieden zurückzuweisen; die Effektivität hängt u. a. auch von der Größe und regionalen Verortung der Verwaltung ab.</p>
<p><u>Ziel:</u> Schaffung einer Bund-Länder-übergreifenden vernetzten Front – Back Office Struktur (Bündelung des Fachwissens in Kompetenzzentren von Bund und Ländern; Bund stellt ein Kompetenzzentrum für komplexe Rechtsfragen als Back Office zur Verfügung)</p>	<p>Zudem zeigt die Erfahrung, dass wichtige, die Effizienz in der Ausländerverwaltung fördernde Projekte erst unter der Federführung des Bundes betrieben werden (etwa Einführung eines gemeinsamen Standards zum elektronischen Datenaustausch in der Ausländerverwaltung).</p>	<p>Das Ziel einer Bund- Länder übergreifenden vernetzten Front – Back- Office -Struktur würde eine unzulässige Mischverwaltung nach Art. 84 GG schaffen und ist daher abzulehnen. Auf die grundsätzliche Unzulässigkeit von Mischverwaltungen hat das BVerfG in seiner Entscheidung vom 20.12.2007 zu den ARGEn erneut deutlich hingewiesen.</p>
<p><u>Umsetzung:</u> einfachgesetzliche Änderung</p>	<p>Es fehlt an einem ebenenübergreifenden Qualitätsmanagement, das einheitliche fachliche Standards in der gesamten Ausländer-</p>	<p>Die einheitliche Rechtsanwendung bundesweiter, verbindlicher Standards wird in Bundesländer Arbeitsgruppen und regelmäßigem Austausch angestrebt</p>

12. Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht

	<p>verwaltung des Bundes und der Länder garantiert. Die bestehenden Bund-Länder-Arbeitsgruppen können dies bislang nur punktuell leisten.</p> <p>Eingriffe in die grundgesetzlichen Kompetenzen der Länder sind nicht beabsichtigt. Vielmehr sollen kraft einfachgesetzlicher Aufgabenzuweisung dem BAMF bestimmte Fachaufgaben als kompetenter Servicestelle zugewiesen werden (vgl. etwa das schon jetzt immer wieder fortgeschriebene Aufgabenportfolio des BAMF in § 75 AufenthG).</p> <p>Der Bund nimmt das Visumverfahren und die Grenzkontrolle in eigener Verantwortung wahr, ist also in den praktischen Vollzug des Ausländerrechts in wesentlichen Bereichen der Ausländerverwaltung voll eingebunden.</p>	<p>Ggf. ist es Aufgabe der Länder, die bestehenden Aufgabenübertragungen zu überprüfen und zu sachgerechten Strukturen zu gelangen. Bestehende Synergien, (z. B. Integration von Migranten) dürfen dabei nicht gefährdet werden.</p> <p>Inwieweit eine erweiterte Servicefunktion des BAMF als zuständiger Behörde angesichts dessen Funktion als nationale Koordinierungs- und Kontaktstelle darstellbar ist, wäre bei etwaiger Konkretisierung der Vorschläge zu prüfen. Da auf Seiten des Bundes jeglicher Praxisbezug fehlt, erscheint der Nutzen entsprechender Servicefunktionen fragwürdig.</p>
--	---	--

13. Seesicherheit / Küstenwache

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze	Bundesposition	Länderpositionen
<p>Aus Sicht der fünf norddeutschen Länder ein Punkt, der in der Föderalismusreform vorrangig zu behandeln sein sollte.</p> <p>Über die konkreten Lösungsansätze befinden sich die fünf norddeutschen Länder noch in der Abstimmung. Vorschlag wird rechtzeitig in den Reformprozess eingespeist.</p>		

14. Erleichterung Länderneugliederung

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze	Bundesposition	Länderpositionen
<p><u>Ziel:</u> Vereinfachung der grundgesetzlichen Voraussetzungen für die Neugliederung der Länder (Art. 29, 118 a GG) unter Einschluss der Frage der finanziellen Rahmenbedingungen für Zusammenschlüsse von Ländern.</p>		<p>Siehe Vorschläge der Länder-Unterarbeitsgruppe IV - Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern (Papier vom 16.07.2007)</p>

15. Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik/ SGB II

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze	Bundesposition	Länderpositionen
Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2007 zum SGB II sollten etwaige verfassungsrechtliche Fragestellungen im Rahmen der Föderalismusreform II diskutiert werden. Das Urteil betrifft verwaltungsorganisations- wie finanzverfassungsrechtliche Themenstellungen.		

Der nachfolgende Beitrag wurde von

Bundesminister Dr. Thomas de Maizière
Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble
Bundesminister Michael Glos

MdB Tillmann
MdB Dr. Friedrich
MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier
MdB Fromme
MdB Krings
MdB Dr. Götzer
MdB Dr. Röttgen
MdB Voßhoff
- alle CDU/CSU-Fraktion -

dem Land Baden-Württemberg
dem Freistaat Bayern
der Freien und Hansestadt Hamburg
dem Land Hessen
dem Land Niedersachsen
dem Land Nordrhein-Westfalen
dem Freistaat Sachsen
dem Saarland
dem Land Sachsen-Anhalt
dem Land Schleswig-Holstein und
dem Freistaat Thüringen

erarbeitet und getragen.

Stand:
31.01.2008, 20:00 Uhr

Verwaltungskooperation und Informationstechnik

Probleme, Ziele und Lösungsoptionen

Präambel:

Die Aufgabe der Föderalismuskommission II besteht darin, gemäß den Beschlüssen von Bundestag und Bundesrat die verabschiedete Föderalismusreform I durch eine 2. Föderalismusreformstufe zu komplettieren und dabei unter anderem – gemäß der beschlossenen „Offenen Themensammlung“ – unter dem Themenkomplex „Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung“ für die Einzel-Themen

- „Aufgabentflechtungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung,
- ebenenübergreifende Bündelung von Verwaltungsaufgaben, und
- Einführung von IT-Standards und -Systemen / Vereinfachung länderübergreifender Regelungen“

Lösungsvorschläge zu entwickeln bzw. entsprechende Entscheidungen oder eine Tendenzentscheidungen zu erreichen.

Nr.	Lösungsoptionen
	A. Neue Modelle horizontaler und vertikaler Verwaltungskooperation
	Bundesvorschlag
1	Art. 85a und Ergänzung Art. 87 Abs. 3 GG Einführung eines neuen Art. 85a GG und Ergänzung des Art 87 Abs. 3 GG
	Ländervorschläge
2	Art. 37a & Art. 37b GG Grundgesetzliche Verankerung der Möglichkeit, einen Grundlagenstaatsvertrag über die Zusammenarbeit zu schließen im Abschnitt II des GG. Zusätzlich Einführung des Verwaltungsverbands als Rechtskörperschaft
3 a	Grundlagenstaatsvertrag (GSV) der Länder untereinander (ohne/evtl. mit GG-Änderung), evtl. auch GSV zwischen Bund und Ländern (mit GG-Änderung), jeweils denkbar einschl. einer sog. „Passerelle“-Klausel
3 b	Grundlagenstaatsvertrag der Länder untereinander (ohne GG-Änderung), denkbar einschl. einer sog. „Passerelle“-Klausel
4	Lösung auf Basis bestehender Kooperationsformen unterhalb des GG

B. Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit	
Bundesvorschläge	
1	Art 73 Abs. 1 Nr. 7a GG Ausgestaltung als materielle Gesetzgebungskompetenz des Bundes
2	Art 91c GG und Bundesgesetz mit Zustimmung Bundesrat Ermöglichung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern durch grundlegende Regelung eng begrenzt auf den IT-Bereich; Ausgestaltung der Zusammenarbeit durch Bundesgesetz mit Zustimmung Bundesrat.
Ländervorschläge	
3	Art. 91c GG und (Grundlagen)Staatsvertrag Ermöglichung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern durch grundlegende Regelung eng begrenzt auf den IT-Bereich; Ausgestaltung der Zusammenarbeit durch (Grundlagen-)Staatsvertrag.
4	Art. 37a & Art. 37b GG Grundgesetzliche Verankerung der Möglichkeit, einen Grundlagenstaatsvertrag über die Zusammenarbeit im IT-Bereich zu schließen im Abschnitt II des GG. Zusätzlich Einführung des Verwaltungsverbands als Rechtskörperschaft
5	Grundlagenstaatsvertrag (GSV) für IT-Sicherheit und IT-Interoperabilität (erforderlichenfalls mit GG-Ermächtigung)
6	Rein staatsvertragliche Lösung

A. Neue Modelle horizontaler und vertikaler Verwaltungskooperation

Ausgangslage:

- (a) Die Zusammenarbeit der Länder untereinander (und wenn dies angezeigt ist mit dem Bund) gibt es erfolgreich in verschiedenen Formen und abgestufter Intensität. Die freie Entscheidung über das Ob und Wie einer Zusammenarbeit ist Ausdruck der Eigenstaatlichkeit der Länder. Das Grundgesetz geht von einer grundsätzlichen Verwaltungszuständigkeit und damit Eigenstaatlichkeit der Länder aus. Die Möglichkeit von Zusammenarbeit und Abstimmung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse wird dadurch nicht ausgeschlossen.
- (b) Soweit eine Zusammenarbeit in öffentlich-rechtlicher Rechtsform erfolgen soll, kann dies bislang nur im Wege von Staatsverträgen erfolgen oder, wenn keine Grundrechtsrelevanz bei Bürgern oder Unternehmen eintritt oder ein sonstiger Gesetzesvorbehalt eingreift, durch Verwaltungsvereinbarung.
- (c) Wenn ein Staatsvertrag erforderlich ist, muss in allen beteiligten Ländern (und ggf. beim Bund) ein vollständiges und langwieriges Ratifizierungsgesetzgebungsverfahren durchgeführt werden. Ferner wurde durch die Föderalismusreform I eine gemeinsame Finanzierung zwischen Bund und Ländern bewusst eingeschränkt.
- (d) Die Vereinbarung von Kooperationen gestaltet sich häufig zeitaufwändig und schwierig. Die Entscheidungen in Gremien (MPK, Fachministerkonferenzen, Staatssekretärsrunde E-Government, etc.) erweisen sich aufgrund der Abstimmungsverfahren häufig als langwierig. Zudem wird die Frage der politischen Steuerung und der Verantwortung als problematisch beurteilt.
- (e) Es wird hier Optimierungsbedarf gesehen.
- (f) Die letzten Jahre haben gezeigt, dass eine kooperative Aufgabenerledigung kostengünstiger und hochwertiger sein kann. Effizienzpotentiale können sich durch sachgerechte Bündelung von Aufgaben und die Schaffung leistungsfähiger Einheiten durch Zusammenarbeit ergeben.
- (g) Eine effektive und wirtschaftlich sinnvolle Kooperation der Gebietskörperschaften auch im Hinblick auf die durch die Föderalismusreform I gestärkten Länderkompetenzen erfordert eine Überprüfung und ggf. Weiterentwicklung des bestehenden rechtlichen Instrumentariums auch im Lichte der aktuellen Rechtsprechung des BVerfG (Hartz IV) und von Problemen im europäischen Vergaberecht^{1, 2}.
- (h) Es wird diskutiert, ob angesichts der technischen Entwicklung der letzten Jahre eine effektive und wirtschaftliche Kooperation von Ländern bei der technischen Erledigung von Aufgaben der Steuerverwaltung i.S.d. Art. 108 GG, §§ 17, 20 FVG (z.B. Drucken

¹ Die Föderalismuskommission II hat in ihrer Klausurtagung am 06.12.07 die Bundesregierung gebeten, ein Gutachten zu der Problematik „Verwaltungsorganisation und (europäisches) Wettbewerbsrecht“ zu erstellen. Die Bundesregierung kommt dieser Bitte derzeit nach.

² Vgl. Darstellung der Problematik durch Staatsrat Dr. Robert Heller (Hamburg) auf der Klausurtagung in: Kommissionsprotokoll 9, S. 294C sowie in Kommissions-Drucksache 090.

und Versenden von Steuerbescheiden, Aufforderung zur Abgabe von Steuererklärungen, Versand von Mahnungen) eine rechtliche Klarstellung erfordert.

Ziele:

- (a) Die Zusammenarbeit der Länder untereinander (und, wenn dies angezeigt ist, mit dem Bund) soll für grundsätzlich alle Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erleichtert werden.
- (b) Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit den vorhandenen Instrumenten soll diese Erleichterung vor allem das Verfahren zwischen der Entscheidung zur Zusammenarbeit und dem tatsächlichen Beginn der Kooperation wesentlich beschleunigen, wobei die Anforderungen des Demokratieprinzips zu beachten sind.
- (c) Es soll geprüft werden, ob für die Zusammenarbeit ein allgemeiner Rechtsrahmen oder nur ein auf Einzelprobleme wie insbesondere den IT-Bereich bezogener Rechtsrahmen geschaffen werden sollte, der die vorhandenen (Rechts-) Instrumente der Zusammenarbeit nicht verdrängt sondern sinnvoll ergänzt.
- (d) In die Prüfung sollen Finanzierungsfragen und eventuell bestehende Probleme mit dem europäischen Vergaberecht einbezogen werden.

Optionen:

Bundsvorschlag:

1. Einführung eines neuen Art. 85a GG und Ergänzung des Art 87 Abs. 3 GG:

Art. 85a GG

In Ausnahmefällen können Bundesgesetze wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Ausführung mit Zustimmung des Bundesrates und des betroffenen Landes bestimmen, dass sie ganz oder teilweise von einem Land oder von mehreren Ländern ausgeführt werden. In den Fällen des Satzes 1 erfolgt eine Kostenerstattung durch die Ländergesamtheit entsprechend einem allgemeinen Schlüssel. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Art. 87 Abs. 3 GG:

Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden. Erwachsen dem Bunde auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben, so können bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages errichtet werden. In Ausnahmefällen können Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates und der betroffenen Länder bestimmen, dass Bun-

desbehörden auch Aufgaben von Landesbehörden gegen Kostenerstattung durch das jeweilige Land wahrnehmen.

Ländervorschläge:

2. Art. 37a & Art. 37b GG

Grundgesetzliche Verankerung der Möglichkeit, einen Grundlagenstaatsvertrag über die Zusammenarbeit zu schließen im Abschnitt II des GG. Zusätzlich Einführung des Verwaltungsverbands als Rechtskörperschaft:

Art. 37a GG: Zusammenarbeit von Bund und Ländern

(1) Bund und Länder können durch Staatsvertrag die gemeinsame Erledigung der ihnen obliegenden Aufgaben beschließen. Der Staatsvertrag kann vorsehen, dass die beteiligten Gebietskörperschaften die Zusammenarbeit durch allgemeine Verwaltungsvorschriften ausgestalten. Hierfür kann das Mehrheitsprinzip vereinbart werden.

(2) Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften i.S.d. Abs. 1 können insbesondere für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, gerade auch mit Hilfe der elektronischen Kommunikation, einheitliche technische und prozessuale Standards vorsehen.

(3) Vereinbarungen, die auch die Organe der Gesetzgebung betreffen, bedürfen der Zustimmung der betroffenen Organe. Sie sind im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen.

(4) Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Art. 37b GG: Verwaltungsverband

(1) Der Bund und die Länder können zur Erledigung ihnen obliegender öffentlicher Aufgaben oder von Teilen dieser Aufgaben einen Verwaltungsverband gründen. Der Verwaltungsverband ist Körperschaft des Öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit. Die Gründung erfolgt durch Staatsvertrag der Beteiligten. Die Verantwortlichkeit der beteiligten Gebietskörperschaften für ihre öffentlichen Aufgaben bleibt unberührt. Gemeinden und Kreise können dem Verwaltungsverband beitreten.

(2) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.

Eine Beschränkung der Kooperationsinstrumente auf den IT-Bereich oder von den Ländern ausgewählte Sachmaterien ist denkbar. Wahlweise könnte die Möglichkeit der Zusammenarbeit *mit dem Bund* auf den IT-Bereich oder enumerative Sachmaterien begrenzt werden.

3. (a)

Grundlagenstaatsvertrag (GSV) der Länder untereinander (ohne/evtl. mit GG-Änderung), evtl. auch GSV zwischen Bund und Ländern (mit GG-Änderung), jeweils denkbar einschl. einer sog. „Passerelle“-Klausel:

Abschluss eines (einzigen) GSV als nicht-abschließendes, kodifiziertes „Vertragstypen-Angebot“ für unterschiedliche Formen von Verwaltungskooperation *zwischen Ländern* untereinander als Ergänzung zum bereits bestehenden Kooperationsrecht. Er ermöglicht schnellen Zugriff auf den konkret geeigneten Kooperationsstypus im Einzelfall, wenn (länder-)grenzüberschreitende Verwaltungskooperation erfolgen soll. Es soll kein Typenzwang bestehen.

Beispiele für „Vertragstypen“:

- Vereinbarungen zu Einrichtungen ohne Rechtspersönlichkeit (Expertenzirkel, Koordinierungskreise)
- Bildung gemeinsamer Einrichtungen ohne Übertragung von Hoheitsrechten
- Bildung von Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit und Wahrnehmung von Hoheitsrechten (z.B. Verwaltungsverband).

Der konkrete Einsatz der Vertrags-/Vereinbarungstypen bleibt im GSV offen, ebenso wie die potenziellen Kooperationsgebiete. Die abgestufte (Rechts-)Ausprägung unterschiedlicher Kooperationsstypen könnte die Anwendung des GSV auf eine Vielzahl von Kooperationsgebieten ermöglichen. Der GSV ist lediglich ein Angebot. Kein Land ist durch den GSV zu konkreter Kooperation oder Teilnahme an Kooperationen verpflichtet. Individuelle Kooperationsvereinbarungen könnten bzgl. des Teilnehmerkreises zudem offen für den Beitritt Dritter ausgestaltet werden. Die Bandbreite der potentiellen Einsatzgebiete ist groß, vorstellbar sind z. B. der Bereich Benchmarking einschl. der Implementierung evtl. Gremienstrukturen, Regelungen einschließlich darin vorab festgelegter Budgets (z.B. für Benchmarking-Untersuchungen in später dann zu bestimmenden Gebieten), zulässige Bündelung wirtschaftlicher Interessen, Erleichterungen bei Formvoraussetzungen betr. „Standard“-Staatsverträge oder Regelungen mit qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen. Dabei muss berücksichtigt bleiben, dass die Möglichkeiten der Zusammenarbeit letztlich (nur) für Teile des Spektrums der Aufgabenerledigung eröffnet und damit auf die Angelegenheiten begrenzt werden sollten, bei denen jeweils ein sachlicher Grund für die Zusammenarbeit vorliegt.

Eine Verankerung des GSV im Grundgesetz ist grundsätzlich möglich, wenn auch wohl nicht rechtlich zwingend notwendig (Prüfvorbehalt), könnte ggf. aber angezeigt sein.

Auf bestimmten, eng eingegrenzten Themengebieten sollen *die Länder* grundsätzlich nicht gehindert sein, durch (Grundlagen-)Staatsvertrag geeignete Kooperationsformen zur gemeinsamen Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben zu finden und hierbei auch den Bund einzubeziehen. Im Lichte des aktuellen Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu den Arge'en (Stichwort: Mischverwaltung), welches noch nicht abschließend ausgewertet ist, ist zu prüfen, ob zur Sicherstellung solcher Möglichkeiten eine explizite und auf das jeweilige Themenfeld bezogene GG-Ermächtigung aufzunehmen ist:

„(1) Bund und Länder können auf dem Gebiet ... oder dem Gebiet ... durch (Grundlagen-) Staatsvertrag die gemeinsame Erledigung von ihnen obliegenden Aufgaben oder Teile dieser Aufgaben vereinbaren; das Recht zur Kündigung dieser Verträge kann nicht ausgeschlossen werden.“

Ein zweiter Absatz könnte angefügt werden:

„(2) In dem Grundlagen-Staatsvertrag nach Absatz 1 kann auch die Möglichkeit zum Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften vorgesehen werden, die einheitliche technische und prozessuale Standards für die elektronische Kommunikation vorsehen.“

Die *Länder untereinander*³ sollen durch das Grundgesetz grundsätzlich nicht daran gehindert sein, eine so genannte „Passerelle-Klausel“ staatsvertraglich zu vereinbaren, die es ermöglicht, einzelne (ggf. vorher festgelegte) Rechtsbereiche mit einstimmigem Beschluss aus dem Konsensprinzip in das Mehrheitsprinzip zu überführen. Ob hierfür eine GG-Änderung erforderlich oder im Sinne einer Klarstellung sinnvoll ist, ist ebenfalls noch nicht abschließend geprüft (Stichwort: „Grundsatz der Staatengleichheit“). Für den Fall, dass eine GG-Regelung erfolgen soll, nachfolgender erster Entwurf eines GG-Textvorschlages:

„Die Länder können für einzelne, nach Inhalt und Ausmaß bestimmte Aufgaben der Verwaltung oder Teile dieser Aufgaben in einem Vertrag über die Grundlagen ihrer Zusammenarbeit (Grundlagenstaatsvertrag) auch bestimmen, dass zur Erfüllung dieser Aufgaben nähere Vereinbarungen nach Zustimmung einer im Vertrag zu bestimmenden qualifizierten Mehrheit für alle Beteiligten in Kraft treten. Verträge nach Satz 1 bedürfen der Zustimmung der Volksvertretungen der beteiligten Länder; das Recht zur Kündigung dieser Verträge kann nicht ausgeschlossen werden.“

Die Bündelung wirtschaftlicher Interessen von Bund und Ländern (und Kommunen) ist auch stets im Kontext des europäischen Vergabe- und Kartellrechts zu sehen (Prüfvorbehalt).

³ Bei Einbeziehung des Bundes: Bund und Länder.

(b)

Grundlagenstaatsvertrag (GSV) der Länder untereinander (ohne GG-Änderung), denkbar einschl. einer sog. „Passerelle“-Klausel⁴:

Abschluss eines (einzigen) GSV als nicht-abschließendes, kodifiziertes „Vertragstypen-Angebot“ für unterschiedliche Formen von Verwaltungskooperation *zwischen den Ländern* untereinander als Ergänzung zum bereits bestehenden Kooperationsrecht. Er ermöglicht schnellen Zugriff auf den konkret geeigneten Kooperationsstypus im Einzelfall, wenn (länder-)grenzüberschreitende Verwaltungskooperation erfolgen soll.

Beispiele für „Vertragstypen“:

- Vereinbarungen zu Einrichtungen ohne Rechtspersönlichkeit (Expertenzirkel, Koordinierungskreise)
- Bildung gemeinsamer Einrichtungen ohne Übertragung von Hoheitsrechten
- Bildung von Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit und Wahrnehmung von Hoheitsrechten (z.B. Verwaltungsverband).

Der konkrete Einsatz der Vertrags-/Vereinbarungstypen bleibt im GSV offen, ebenso wie die potenziellen Kooperationsgebiete. Die abgestufte (Rechts-) Ausprägung unterschiedlicher Kooperationsstypen könnte die Anwendung des GSV auf eine Vielzahl von Kooperationsgebieten ermöglichen. Der GSV ist lediglich ein Angebot. Kein Land ist durch den GSV zu konkreter Kooperation oder Teilnahme an Kooperationen verpflichtet. Individuelle Kooperationsvereinbarungen könnten bzgl. des Teilnehmerkreises zudem offen für den Beitritt Dritter ausgestaltet werden. Die Bandbreite der potentiellen Einsatzgebiete ist groß, vorstellbar sind z. B. der Bereich Benchmarking oder der IT-Bereich einschl. der Implementierung evtl. Gremienstrukturen, Regelungen einschließlich darin vorab festgelegter Budgets (z.B. für Benchmarking-Untersuchungen in später dann zu bestimmenden Gebieten), zulässige Bündelung wirtschaftlicher Interessen, Erleichterungen bei Formvoraussetzungen betr. „Standard“-Staatsverträgen oder Regelungen mit qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen.

Die *Länder untereinander* sollen durch das Grundgesetz grundsätzlich nicht daran gehindert sein, eine so genannte „Passerelle-Klausel“ staatsvertraglich zu vereinbaren, die es ermöglicht, einzelne (ggf. vorher festgelegte) Rechtsbereiche mit einstimmigem Beschluss aus dem Konsensprinzip in das Mehrheitsprinzip zu überführen. Ob hierfür eine GG-Änderung erforderlich oder im Sinne einer Klarstellung sinnvoll ist, ist ebenfalls noch nicht abschließend geprüft (Stichwort: „Grund-

⁴ Zu einer eventuellen Einbeziehung des Bundes in den Bereichen IT-Sicherheit und IT-Interoperabilität siehe Abschnitt B.

satz der Staatengleichheit“). Für den Fall, dass eine GG-Regelung erfolgen soll, nachfolgender erster Entwurf eines GG-Textvorschlages:

„Die Länder können für einzelne, nach Inhalt und Ausmaß bestimmte Aufgaben der Verwaltung oder Teile dieser Aufgaben in einem Vertrag über die Grundlagen ihrer Zusammenarbeit (Grundlagenstaatsvertrag) auch bestimmen, dass zur Erfüllung dieser Aufgaben nähere Vereinbarungen nach Zustimmung einer im Vertrag zu bestimmenden qualifizierten Mehrheit für alle Beteiligten in Kraft treten. Verträge nach Satz 1 bedürfen der Zustimmung der Volksvertretungen der beteiligten Länder; das Recht zur Kündigung dieser Verträge kann nicht ausgeschlossen werden.“

Die Bündelung wirtschaftlicher Interessen von Bund und Ländern (und Kommunen) ist auch stets im Kontext des europäischen Vergabe- und Kartellrechts zu sehen (Prüfvorbehalt).

4. Lösung auf der Ebene unterhalb des Grundgesetzes:

Beibehaltung der bisherigen Praxis der Zusammenarbeit situationsabhängig auf der Basis von Staatsverträgen, Verwaltungsvereinbarungen und einfachen Kooperationen; Optimierung der als besonders problematisch angesehenen Strukturen und Entscheidungswege im IT-Bereich durch

- Grundsätzliche Beibehaltung der durch die Föderalismusreform I erzielten Entflechtung der Kompetenzbereiche von Bund und Ländern. Keine institutionalisierte Einführung der Kooperation durch GG-Regelungen.
- Im IT-Bereich Etablierung eines zentralen Entscheidungsgremiums der Länder (ggf. mit Beteiligung des Bundes) [z.B. angehängt an MPK/CdS] für grundlegende Zielvorgaben (Basis-Standards und Organisation der technischen Zusammenarbeit), ggf. durch Grundlagenstaatsvertrag. Verschlinkung der bisherigen Gremienstrukturen, Bindung der Fachgremien an allgemeine Richtungsentscheidungen des zentralen Gremiums.
- Ggf. Einführung eines an der Finanzierungsbeteiligung gekoppelten Stimmrechts.

Anlage:

„Anwendungsfelder für neue Kooperationsformen“:

- Die Regelungsoptionen sind nicht fachspezifisch.
- Ein Anwendungsfeld für neue Kooperationsformen kann die IT in der öffentlichen Verwaltung sein, sofern nicht die IT-Thematik durch Sondernormen geregelt wird, siehe unten.
- Daneben kann ggf. die angestrebte Lösung z.B. für die Handlungsfelder „Zentrale Register“ genutzt werden. Hier ist die Vereinbarung einheitlicher Datenformate notwendig, um Daten austauschen und einheitlich auswerten zu können, ggf. kann

eine zentrale Datenhaltung sinnvoll sein, um im ganzen Bundesgebiet aktuelle Daten abrufen zu können.

- Vorschläge für konkrete Lösungsoptionen für weitere Bereiche bleiben vorbehalten.

B. Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit

Ausgangslage:

(a) IT-Netzinfrastruktur

- Bund, Länder und Kommunen betreiben heute bereits eine Vielzahl von Netzen. Die Netze von Bund, Ländern und Kommunen sind über das Netz TESTA-D gekoppelt oder koppelbar. Darüber hinaus sind die deutschen Teilnetze über TESTA-D in den europäischen Verbund TESTA-S eingebunden.
- Die durch das Projekt „Deutschland-Online Infrastruktur“ 2006 durchgeführte Bestandserhebung hat folgende Ergebnisse festgestellt:
 - i. Die Sicherheit der Netze unterscheidet sich deutlich. Einheitliche Sicherheitsstandards auf Basis der BSI-Empfehlungen oder ein Mindestsicherheitsstandard gibt es nicht.
 - ii. Ein einheitliches Adressierungskonzept fehlt.
 - iii. Die verschiedenen Netze sind teilweise unter der Ägide von Fachverwaltungen entstanden und an den Erfordernissen einzelner Fachaufgaben ausgerichtet, jedoch nicht überall querschnittlich in Form einer für alle Behörden nutzbaren Infrastruktur organisiert.
 - iv. Aus übergeordneter Sicht ist die Zahl und Steuerung der Netze schwer überschaubar.
 - v. Eine umfassende bundesweite elektronische Erreichbarkeit der Behörden über Verwaltungsnetze ist nicht gewährleistet.
- Die Sicherheitslage für die Computernetze hat sich erheblich verschärft. Gezielte Angriffe sind an der Tagesordnung und können, wie das Beispiel des Cyber-Angriffs auf Estland im Frühjahr 2007 zeigt, gegen die gesamte IT-Infrastruktur eines Landes gerichtet sein.
- Ein Koppelnetz mit einer verbindlichen IT-Sicherheitspolicy kann mit an das Koppelnetz angeschlossenen sicheren Teilnetzen sicher betrieben werden.
- Für die Konfiguration und den Betrieb von Verwaltungsnetzen und der Netzverbindungen spielt neben der Sicherheit die Leistungsfähigkeit, Flexibilität und Effizienz der Netze eine entscheidende Rolle.

- Das bestehende Koppelnetz TESTA-D ist sowohl von den Leistungsmerkmalen wie auch von der organisatorischen Verankerung her nicht mehr ausreichend. Die Neuvergabe eines Nachfolgenetzes unter Beachtung der Ergebnisse des Vorhabens Deutschland-Online-Infrastruktur ist erforderlich.

(b) IT-Interoperabilitätsanforderungen

- Durchgängige E-Governmentprozesse mit der Wirtschaft und innerhalb der Verwaltung erfordern einheitliche und verbindliche Schnittstellenstandards, damit die beteiligten IT-Systeme bei der Kommunikation miteinander die "gleiche Sprache" sprechen.
- Das Fehlen von Interoperabilitätsfestlegungen (wie z.B. Fachdatenformate, Zertifikatsformate, Authentisierungsfunktionalitäten, Dateiformate etc.) verlangsamt die Umsetzung durchgängiger E-Government-Prozesse und führt zu unnötigen Kosten für Wirtschaft und Verwaltung. Interoperabilitätsfestlegungen liegen i. d. R. heute für Fachlösungen (z.B. Steuer, Vermessungswesen, Meldewesen) vor.
- Ähnlich wie die unternehmensübergreifende Kommunikation i. d. R. auf Basis von Industriestandards erfolgt, ist dies auch im staatlichen Bereich der Fall. Eigene staatliche Interoperabilitätsfestlegungen sind nur in wenigen Fällen erforderlich.
- Es existiert aber kein allgemeines Verfahren für die schnelle Einigung auf Industriestandards für den fachübergreifenden Austausch. Ebenso existiert kein allgemeines Verfahren für die schnelle Erarbeitung und Festlegung eigener staatlicher Interoperabilitätsfestlegungen (z.B. XÖV). Mögliche Anwendungsbereiche sind in der Anlage (s. o.) dargestellt.
- Die Fachministerkonferenzen und andere Koordinierungsgremien haben für Entwicklung, Verwaltung, Weiterentwicklung und Finanzierung derartiger Vorhaben in Einzelfällen mit eigenem organisatorischem und finanziellem Aufwand unterschiedliche Modelle entwickelt.
- Die Qualität der erarbeiteten Interoperabilitätsfestlegungen ist unterschiedlich.

(c) IT-Koordinierung von Bund und Ländern

- Die Vielzahl der Gremien, die sich heute mit der Koordinierung der IT zwischen Bund und Ländern auseinandersetzen, ist unübersichtlich. Synergien werden nicht erschlossen. Ggf. notwendige Interoperabilitätsfestlegungen werden nicht getroffen, da sich kein originär zuständiges Gremium/keine originär zuständige Fachministerkonferenz findet, welche die Verantwortung übernimmt. Die Verantwortung wird jeweils anderen Gremien zugeschoben oder zwischen IT-Koordinierern und Fachministerkonferenzen verteilt.

Ziele:

1. Die elektronische Binnen- und Außenkommunikation der Behörden über Kommunikationsnetze muss leistungsfähig, sicher, flexibel und effizient sein. Dazu soll „eine sichere Kommunikationsinfrastruktur der Deutschen Verwaltung auf- und ausgebaut werden“ (Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Juni 2006).
2. Für die elektronische Kommunikation ist ein heutigen Leistungsanforderungen genügendes Nachfolgenetz für TESTA-D aufzubauen. Zur Gewährleistung der Sicherheit im Netzverbund könnte z.B. das BSI stärker als bisher beteiligt werden, insbesondere zur Festlegung von Sicherheitsregeln an den Netzübergängen.
3. In der Informationstechnik der öffentlichen Verwaltung sollen – wo immer möglich – Marktstandards verwendet werden. Die Festlegung auf Interoperabilitätsanforderungen erfolgt im Regelfall durch Einigung auf einen bestehenden Marktstandard. Die Entwicklung von eigenen (staatlichen) Interoperabilitätsanforderungen durch die Verwaltung erfolgt nur im zwingend nötigen Umfang, wenn fachliche Schnittstellenstandards (XÖV) - z.B. für die Übermittlung von Gewerbeanmeldungen etc. - benötigt werden. Der Bedarf kann auch dadurch entstehen, dass in der elektronischen Kommunikation zwischen Behörden einerseits und Bürgern oder Unternehmen andererseits im Bundesgebiet gravierende Probleme in der Interoperabilität auftreten.
4. Es soll ein Fachministerkonferenz-übergreifender Mechanismus für die Festlegung von staatlichen Interoperabilitätsanforderungen erarbeitet werden. Das Verfahren muss es erlauben, dass die Festlegung die Belange aller Beteiligten berücksichtigt und zugleich für alle Beteiligten – in dem gewünschten Umfang – verbindlich erfolgt.
5. Zur Koordinierung der IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern werden eine dauerhafte Steuerungsstruktur und ein zentrales Entscheidungsgremium geschaffen. Die bisherigen allgemeinen Koordinierungsgremien in der IT werden durch das neue Gremium ersetzt. Fachgremien sind in IT-Fragen an allgemeine Richtungsentscheidungen des zentralen Gremiums gebunden. Im Gegenzug sind bestehende Gremien im Rahmen einer Aufgabenkritik zu verschlanken.

Optionen:**Bundsvorschläge:****1. Art. 73 Abs. 1 Nr. 7a GG**

Ausgestaltung als materielle Gesetzgebungskompetenz des Bundes:

Art. 73

(1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über: ...

7a. die Informationstechnik öffentlicher Stellen des Bundes und der Länder;

2. Art 91c GG und Bundesgesetz mit Zustimmung Bundesrat

Ermöglichung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern durch grundgesetzliche Regelung eng begrenzt auf den IT-Bereich; Ausgestaltung der Zusammenarbeit durch Bundesgesetz mit Zustimmung Bundesrat:

Art. 91c

(1) Bund und Länder wirken bei der Planung, Einrichtung und dem Betrieb der für die Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammen.

(2) Zur Gewährleistung einer [sicheren] elektronischen Kommunikation zwischen Bund und Ländern kann der Bund ein informationstechnisches Netz für eine gemeinsame Nutzung durch Bund und Länder betreiben.

(3) Bund und Länder legen die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards fest.

(4) Das Nähere, auch zur gemeinsamen Finanzierung durch Bund und Länder, regelt ein Bundesgesetz [, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf].

Ländervorschläge:

3. Art. 91c GG und Grundlagenstaatsvertrag/Vereinbarungen

Ermöglichung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern durch grundgesetzliche Regelung begrenzt auf den IT-Bereich; Ausgestaltung der Zusammenarbeit durch (Grundlagen-)Staatsvertrag oder Vereinbarungen:

Art. 91c

(1) Bund und Länder können bei der Planung der für die Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme sowie beim Betrieb von notwendigen Verbindungsnetzen zusammenwirken.

(2) Bund und Länder legen die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards fest.

(3) Das Nähere wird durch Staatsvertrag / Vereinbarung geregelt.

Die Optimierung der Zusammenarbeit im IT-Bereich und die Steigerung der Effizienz sind grundsätzlich mit den vorhandenen Instrumenten unter Beachtung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern möglich. Allerdings erfordert nach der neueren Rechtsprechung des BVerfG eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung dann eine grundgesetzliche Absicherung, wenn bei einer Wirkung außerhalb der Verwaltung die Gefahr besteht, dass Verantwortlichkeiten nicht klar zugeordnet werden können, bzw. eine Vermischung der Verantwortungsräume eintreten kann. Zwar handelt es sich bei der Kooperation im IT-Bereich um rein verwaltungsinterne Vorgänge, es sollte aber dennoch geprüft werden, ob für eine auf den IT-Bereich begrenzte Kooperation bei der Planung von IT-Systemen und dem Betrieb eines notwendigen Koppelnetzes eine begrenzte grundgesetzliche Ermächtigung

zum Abschluss von Staatsverträgen bzw. Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern erforderlich sein könnte.

Gleiches gilt auch für die Einrichtung eines Gremiums, das die notwendigen Standards für die elektronische Zusammenarbeit verbindlich setzen kann.

4. **Art. 37a & Art. 37b GG**

Grundgesetzliche Verankerung der Möglichkeit, einen Grundlagenstaatsvertrag über die Zusammenarbeit im IT-Bereich zu schließen im Abschnitt II des GG. Zusätzlich Einführung des Verwaltungsverbands als Rechtskörperschaft:

Art. 37a GG: Zusammenarbeit von Bund und Ländern

(1) Bund und Länder können durch Staatsvertrag die gemeinsame Erledigung der ihnen obliegenden Aufgaben beschließen. Der Staatsvertrag kann vorsehen, dass die beteiligten Gebietskörperschaften die Zusammenarbeit durch allgemeine Verwaltungsvorschriften ausgestalten. Hierfür kann das Mehrheitsprinzip vereinbart werden.

(2) Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften i.S.d. Abs. 1 können insbesondere für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, gerade auch mit Hilfe der elektronischen Kommunikation, einheitliche technische und prozessuale Standards vorsehen.

(3) Vereinbarungen, die auch die Organe der Gesetzgebung betreffen, bedürfen der Zustimmung der betroffenen Organe. Sie sind im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen.

(4) Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Art. 37b GG: Verwaltungsverband

(1) Der Bund und die Länder können zur Erledigung ihnen obliegender öffentlicher Aufgaben oder von Teilen dieser Aufgaben einen Verwaltungsverband gründen. Der Verwaltungsverband ist Körperschaft des Öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit. Die Gründung erfolgt durch Staatsvertrag der Beteiligten. Die Verantwortlichkeit der beteiligten Gebietskörperschaften für ihre öffentlichen Aufgaben bleibt unberührt. Gemeinden und Kreise können dem Verwaltungsverband beitreten.

(2) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.

5. Grundlagenstaatsvertrag (GSV) für IT-Sicherheit und IT-Interoperabilität (erforderlichenfalls mit GG-Ermächtigung):

Abschluss eines (einzigen) GSV als nicht-abschließendes kodifiziertes „Vertragstypen-Angebot“ für unterschiedliche Formen von Verwaltungskooperation zwischen den Ländern - und - wo im Bereich der IT-Sicherheit notwendig bzw. im Bereich der IT-Interoperabilität unumgänglich - unter Einbeziehung des Bundes. Er ermöglicht schnellen Zugriff auf den konkret geeigneten Kooperationsstypus im Einzelfall, wenn (Länder-)Grenzen überschreitende Verwaltungskooperation erfolgen soll.

Beispiele für „Vertragstypen“:

- Vereinbarungen zu Einrichtungen ohne Rechtspersönlichkeit (Expertenzirkel, Koordinierungskreise)
- Bildung gemeinsamer Einrichtungen ohne Übertragung von Hoheitsrechten
- Bildung von Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit und Wahrnehmung von Hoheitsrechten (z.B. Verwaltungsverband).

Der konkrete Einsatz der Vertrags-/Vereinbarungstypen wird auf den Bereich IT-Sicherheit und - soweit dies unumgänglich ist - IT-Interoperabilität eng begrenzt. Der GSV ist ein Angebot. Durch den GSV ergibt sich keine Verpflichtung zu einer konkreten Kooperation oder Teilnahme an Kooperationen, andere Kooperationsformen bleiben uneingeschränkt möglich. Damit können die Länder - wo dies nicht anders möglich ist - unter Einbeziehung des Bundes auf dem Gebiet der IT-Sicherheit und falls unumgänglich der IT-Interoperabilität einschl. der Implementierung evtl. Gremienstrukturen durch einvernehmliche Vereinbarungen geeignete Kooperationsformen zur gemeinsamen Wahrnehmung dieser Aufgaben finden. Im Lichte des aktuellen Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu den Arge'en (Stichwort: Mischverwaltung), ist zu prüfen, ob als ultima ratio eine Verfassungsänderung erforderlich werden könnte.

Ebenso sollten die Länder - soweit nicht anders möglich unter Einbeziehung des Bundes - durch das Grundgesetz grundsätzlich nicht daran gehindert sein, eine so genannte „Passerelle-Klausel“ staatsvertraglich zu vereinbaren, die es ermöglicht, für die Bereiche IT-Sicherheit und IT-Interoperabilität mit einstimmigem Beschluss aus dem Konsensprinzip in das Mehrheitsprinzip überzugehen. Ob hierfür als ultima ratio eine GG-Änderung erforderlich werden könnte, ist ebenfalls noch nicht abschließend geprüft.

Die Bündelung wirtschaftlicher Interessen von Bund und Ländern (und Kommunen) ist auch stets im Kontext des europäischen Vergabe- und Kartellrechts zu sehen (Prüfvorbehalt).

6. **Rein staatsvertragliche Lösung:**

Die Optimierung der Zusammenarbeit im IT-Bereich und die Steigerung der Effizienz ist mit den vorhandenen Instrumenten unter Beachtung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern möglich. Ein erforderliches Standardisierungsgremium kann durch Staatsvertrag eingerichtet werden mit Regelung der Befugnisse und zur Abstimmung (z. B. Stimmverteilung).

Für den Netzaufbau sind über einen Staatsvertrag zwischen Ländern und Bund die Netzorganisation, ein Steuerungsgremium und die Modernisierung des Netzaufbaus zu regeln (einschließlich der Sicherheitsvorgaben). Zur Modernisierung des TESTA-Netzes und seiner Anpassung an die aktuellen Sicherheits- und Technikanforderungen sollte eine Ausschreibung in einem effizienten Gremium aus Bund und Ländern vorbereitet und durchgeführt werden. Mit dem operativen Netzbetrieb sollte eine bestehende Einrichtung beauftragt werden.

Mögliche Anwendungsfelder:

- mit zukünftig zentraler Federführung (durch ein Land oder durch den Bund):
Bundesweites Overlay-Netz der Behörden, Netzverbindung zu Behörden in anderen Staaten, Betrieb eines bundesweiten Behörden-Intranet-Portals, XÖV-Standardisierung, Federführung bei einer anerkannten eGovernment-Standardisierung (SAGA), Bundes-PKI, Zentrale virtuelle Poststelle (VPS) oder alternativ: Zentraler Beteiligten-Intermediär mit einem einheitlichen VPS-Zugang, Zentraler Verzeichnisdienst, Zentraler Registrierungsdienst für Bürger und Unternehmen, Deutschlandportal im Internet mit zentralem Zuständigkeitsfinder, Federführung bei Deutschland-Online, Lizenz-Rahmenverträge bei wichtiger Software, Bundesweite Ausschreibungsplattform, Elektronisches Bezahlverfahren, Gesetzessammlungen im Internet oder Intranet, Bürger Dokumentensafe
- mit freiwilliger Zusammenarbeit:
Elektronische Langzeitarchivierung, Fachverfahren, soweit die Länder die fachliche Zuständigkeit haben, Betrieb der Rechenzentren, Landesdatennetze, Elektronischer Formulare-service

**Dr. Volker Wissing**

Mitglied des Deutschen Bundestages
Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion für Föderalismusreform

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Fachdiskurs 3
FD 3 - 07

Beitrag zur Bundesfernstraßenverwaltung**I. Sachverhaltsdarstellung**

Die Bundesfernstraßen umfassen 12.000 km Autobahnen und 42.000 km Bundesstraßen. Die Länder bauen und verwalten die Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) im Auftrag des Bundes, Art. 90 II GG. Nach Art. 90 I GG sind die ehemaligen Reichsautobahnen und Reichsstraßen Eigentum des Bundes (formeller Begriff der Bundesfernstraßen). Bei Gründung der Bundesrepublik dienten die Bundesstraßen neben dem damals noch lückenhaften Autobahnnetz dem Fernverkehr. Die Länge des Autobahnnetzes hat sich seit dem Jahre 1950 versechsfacht und damit weitgehend die Fernverkehrsfunktion übernommen.¹ Die Bundesfernstraßen erfüllen oftmals nur noch regionale Verkehrsfunktionen. Nach einhelliger Auffassung der Sachverständigen schwindet ihre Bedeutung für die Fernverkehrsaufgabe des Bundes.

Die Rechtsverhältnisse der Bundesfernstraßen sind im Bundesfernstraßengesetz (FStrG) normiert. Das FStrG geht von der Einteilung der Bundesfernstraßen in Bundesautobahnen und Bundesstraßen aus.² Das FStrG bestimmt, dass Bundesfernstraßen öffentliche Straßen sind, die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen

¹ Zur Entwicklung des Bundesfernstraßen-Verkehrsnetzes vgl. Ko.-Drs. 055, 78-81.

**Dr. Volker Wissing**

Mitglied des Deutschen Bundestages
Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion für Föderalismusreform

bestimmt sind.

Die konkrete Dichte eines Bundesfernstraßen-Verkehrsnetzes beruht letztlich auf politische Entscheidungen.

II. Problem- und Zielbeschreibung

Die bekannten Mängel der Auftragsverwaltung treten auch bei der Bundesfernstraßenverwaltung auf. Die Auftragsverwaltung unterliegt einer generellen Kritik.³ Die Trennung von Wahrnehmungs- und Sachkompetenz bei der Auftragsverwaltung führt zu schwerfälligen Abstimmungsprozessen. Die begrenzten Eingriffsrechte des Bundes bewirken, dass der Bund seine Vorstellungen kaum durchsetzen kann.

In der Straßenbauplanung verschwimmen die Verantwortlichkeiten. Von den Bürgerinnen und Bürgern wird das so wahrgenommen, dass niemand richtig zuständig ist. Erschwerend kommt hinzu, dass die Länder ihren Informationsvorsprung bei der Projektplanung zu ihren Gunsten ausnutzen⁴. Insbesondere bei der Planung und dem Bau von Ortsumgehungen stoßen die unterschiedlichen Interessen von Bund und Ländern aufeinander. Das Interesse des Bundes an wirtschaftlich und verkehrlich optimaler Führung muss mit den zusätzlichen Belangen des Landes an Umwelt- und Naturschutz, Denkmalschutz usw. in Einklang gebracht werden. Das zuständige Bundesministerium verfügt weder über ein geeignetes Kontrollsystem, noch ist es personell in der Lage bei Fehlentwicklungen gegenzusteuern.⁵

Die Hauptkritik entfaltet sich an dem möglichen Abstufungspotential bei den Bundesstraßen. Die Mehrheit der Sachverständigen weist daraufhin, dass zumindest ein Teil der Bundesstraßen nicht mehr dem überregionalen Verkehr dienen. Dies gilt insbesondere im Zuge des fortschreitenden Ausbaus des

² § 1 II Nr. 1 und 2 FStrG.

³ Eine kritische Betrachtung erfährt die Auftragsverwaltung zum Beispiel auch bei der Steuerverwaltung.

⁴ Vgl. Ko.-Drs. 055, S. 84 mit Beispiel.



Dr. Volker Wissing

Mitglied des Deutschen Bundestages
Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion für Föderalismusreform

Autobahnnetzes für die so genannten autobahnparallelen Bundesstraßen. Problematisch ist aber, dass eine Abstufung nur durch Vereinbarung mit dem künftigen Baulastträger erreicht werden kann. Seitens der Länder besteht aber regelmäßig kein Interesse an der Übernahme von Bundesstraßen, da sie künftig erhebliche Baulastkosten für Land, Kreise oder Gemeinden tragen müssten. Die Folge ist, dass der Bund in immer größerem Umfang Straßen vorhält und verwaltet, die nicht dem Fernverkehr dienen, und hierfür nach den Ausbauparametern für Bundesfernstraßen erhebliche Kosten anfallen.⁶

III. Vorschläge

1. Eingebachte Reformvorschläge

a. Systemimmanente Novellierungen

Empfohlen wird, systemimmanente Neuerungen vorzunehmen, indem man die bestehende Auftragsverwaltung zu Gunsten des Bundes neu regelt⁷. Vorgesehen wird zum einen die Schaffung eines allgemeinen Weisungsrechts und zum anderen die Schaffung eines so genannten Eintrittsrechts des Bundes. Käme es im Zuge einer Neuregelung seiner Befugnisse zu einer Übertragung von Bundesstraßen in die alleinige Kompetenz der Länder, wäre der Bund aufgrund des Konnexitätsprinzips zu einem Ausgleich verpflichtet.

b. Varianten einer Neuordnung

Fünf Varianten lassen sich im Bereich der Neuordnung der Bundesfernstraßenverwaltung zusammenfassen⁸:

Variante 1 – Der Bund übernimmt die volle Verantwortung für die Bundesautobahnen und Bundesstraßen.

Variante 2 – Der Bund ist für Planung, Bau und Erhaltung auf Bundesautobahnen und Bundesstraßen verantwortlich, die Bundesländer

⁵ Ko.-Drs. 055, S. 88 f.

⁶ Ko.-Drs. 055, S. 86.

⁷ Ko.-Drs. 068, S. 48 f.



Dr. Volker Wissing

Mitglied des Deutschen Bundestages
Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion für Föderalismusreform

übernehmen den Betriebsdienst bei beiden Straßenkategorien.

Variante 3 – Der Bund ist für die Bundesautobahnen und Bundesstraßen mit hoher Fernverkehrsbedeutung zuständig, die Bundesländer für die Bundesstraßen mit regionaler Bedeutung, welche somit zu Landesstraßen werden.

Variante 4 – Die Bundesländer sind nicht nur für die ehemaligen Bundesstraßen, sondern auch für den Betriebsdienst auf Bundesautobahnen verantwortlich. Der Bund ist zuständig für Planung, Bau und Erhalt der Bundesautobahnen.

Variante 5 – Die Bundesländer übernehmen die volle Verantwortung für die bisherigen Bundesfernstraßen.

c. Vorschläge der Sachverständigen

aa. Prof. Dr. Battis

Prof. Battis sieht eine systemimmanente Novellierung vor (s. 1.a.)

bb. Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof schlägt vor, die Bundesfernstraßen unter Beachtung des Gedankens der institutionellen Kongruenz neu zuzuordnen. Der Bund soll die Bundesautobahnen in eigener Verwaltung verwalten; die Länder sollen die Bundesstraßen in ihre landeseigene Verantwortung übernehmen (Trennungsprinzip). Die Länder würden dann im Rahmen eines Finanzausgleichs für die künftigen Lasten entschädigt?

cc. Prof Dr. P. Huber

Prof. Dr. P. Huber empfiehlt alle Bundesstraßen in den landeseigenen Vollzug zu übertragen.¹⁰

dd. Dr. J. Huber

Dr. J. Huber tritt für eine Übertragung derjenigen Bundesstraßen an die Länder

⁸ vgl. IVM, Neuordnung der Infrastrukturverantwortung für die Bundesfernstraßen, S. 4 f.

⁹ Ko.Drs. 055, S. 75.

¹⁰ Ko.-Drs. 082, S. 16, 20.



Dr. Volker Wissing

Mitglied des Deutschen Bundestages
Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion für Föderalismusreform

(landeseigene Verwaltung) ein, bei denen der fehlende überregionale Verkehrscharakter festgestellt wird.¹¹

ee. Prof. Dr. Wieland

Prof. Wieland hält eine Bundesauftragsverwaltung der Bundesstraßen nicht länger für erforderlich und plädiert für eine Übertragung an die Länder gegen Kompensation durch Anteile des Umsatzsteueraufkommens.¹²

2. Eigene Vorstellungen

Am Ende der Reformdiskussion muss es zur Vereinfachung der Abstimmungsproblematik und einem optimaleren Mitteleinsatz kommen. Der status quo wird zu Recht bemängelt. Jedwede Veränderung der Verwaltungsstruktur im Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung darf aber zu keiner Verschlechterung der Finanzsituation der Länder führen.

Die vollständige Übernahme der Bundesautobahnen und der Bundesstraßen in eine bundeseigene Verwaltung dürfte weder den Interessen des Bundes noch denen der Länder entsprechen. Der Bund müsste nach diesem Modell gerade auch die unerwünschten autobahnparallelen Bundesstraßen nach den kostenintensiveren Ausbauparametern erhalten und betreiben. Die Länder verlören wahrscheinlich nur ungern ihren Einfluss auf den gesamten Komplex des Bundesfernstraßennetzes. Hinzu kommt, dass ein föderaler Wettbewerb bei einer Alleinverantwortlichkeit ausgeschlossen wäre.

Vorstellbar ist ein zweistufiges Vorgehen. In einer ersten Stufe sollte versucht werden, eine Einigung darüber zu erzielen, welche Bundesstraßen, die ihre Bedeutung für den überregionalen Verkehr verloren haben, von den Ländern gegen finanzielle Kompensation übernommen werden können.

In einer zweiten Stufe wäre dann zu prüfen, inwieweit das Trennungsmodell

¹¹ Ko.-Drs. 061, S. 6, 7.

¹² Ko.-Drs. 074, S. 5.

**Dr. Volker Wissing**

Mitglied des Deutschen Bundestages
Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion für Föderalismusreform

(Bund übernimmt die Bundesautobahnen, Länder die Bundesstraßen) in absehbarer Zeit realisierbar erscheint. Immer wieder wird bemängelt, der Aufbau würde einen finanziellen Aufwand bedeuten.¹³ Ist eine Verständigung auf eine neue Organisation der Bundesfernstraßenverwaltung nicht möglich, muss über Änderungen im bestehenden System der Auftragsverwaltung nachgedacht werden.

¹³ Prof. Dr. J. Huber, Ko.-Drs. 061, S. 26 f.

Anlage 1: Synopse zum Beitrag zur Bundesfernstraßenverwaltung

Nr.	Vorschlag, ggfs. Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze	Vorteile	Nachteile
	<p>- Kurzeinführung in die rechtliche und tatsächliche Lage bei der Bundesfernstraßenverwaltung.</p> <p>- Benennung der aktuellen Problemlage mit besonderem Blick auf die Mängel der Auftragsverwaltung und das Problem der Abstufung.</p> <p>- Kurze Darstellung von in der Diskussion befindlichen Vorschlägen.</p> <p>Ziel: Vereinfachung der Abstimmungsproblematik und optimaler Mitteleinsatz</p> <p>Eigener Vorschlag</p> <p>Zweistufiges Verfahren</p> <p>1. Stufe:</p> <p>Versuch, Einigung über Abstufungskonzept zu erreichen</p> <p>- Bundesstraßen, die nicht mehr dem überregionalem Verkehr dienen, also materiell keine Bundesfernstraßen mehr sind, sollten nach kostengünstigeren Ausbauparametern unterhalten werden</p> <p>- Länder sollen bedarfsgerecht entschädigt werden</p> <p>2. Stufe:</p> <p>Prüfung, ob das Trennmodell in absehbarer Zeit realisierbar ist</p>	<p>- beim zweistufigen Verfahren können die Probleme einzeln abgeschichtet werden</p> <p>- laufende Kosteneinsparung beim Unterhalt der Bundesstraßen</p> <p>- das Trennmodell würde die Kompetenz des Bundes stärken und für die Planung des bundesweiten Autobahnnetzes erleichtern</p>	<p>- fraglich ist, ob die Länder ihren Einfluss insoweit preisgeben wollen</p>

Anlage 1: Synopse zum Beitrag zur Bundesfernstraßenverwaltung

	Ansonsten Änderungen im bestehenden System der Auftragsverwaltung prüfen	<ul style="list-style-type: none">- systemimmanente Lösung- weiter die Vorteile der Auftragsverwaltung nutzen unter Reduzierung ihrer Schwächen	<ul style="list-style-type: none">- bei Aufrechterhaltung des Status quo ist die Reduzierung der Abstimmungsschwierigkeiten fraglich
--	--	--	--

**Dr. Volker Wissing**

Mitglied des Deutschen Bundestages
Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion für Föderalismusreform

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Fachdiskurs 3
FD 3 - 08

Beitrag zur Steuerverwaltung**I. Sachverhaltsdarstellung**

Nach Art. 108 I 1 GG werden Zölle, Finanzmonopole, die bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern und die Abgaben im Rahmen der europäischen Gemeinschaften durch Bundesfinanzbehörden verwaltet.

Die übrigen Steuern werden durch Landesfinanzbehörden verwaltet, Art. 108 II 1 GG. Verwalten die Landesfinanzbehörden Steuern, die ganz¹ oder zum Teil² dem Bund zufließen, so werden die Landesfinanzbehörden im Auftrage des Bundes tätig (Auftragsverwaltung als besondere Form der Landesverwaltung), Art. 108 III 1 GG. Die Bundesregierung kann allgemeine Verwaltungsvorschriften mit Zustimmung des Bundesrates erlassen, soweit die Verwaltung den Landesfinanzbehörden oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) obliegt.

Für die den Gemeinden (Gemeindeverbänden) allein zufließenden Steuern kann die den Landesfinanzbehörden zustehende Verwaltung durch die Länder ganz oder zum Teil den Gemeinden (Gemeindeverbänden) übertragen werden (fakultative Übertragungsmöglichkeit), Art. 108 IV 2 GG.

Die (Bundes-)Auftragsverwaltung der „übrigen Steuern“ ist Landesverwaltung. Der Bund besitzt weder ein Selbsteintrittsrecht (Evokationsrecht) noch ein Recht zur Selbstvornahme. Ein „Durchgriffsrecht“ eröffnet das Weisungsrecht

¹ Trennsystem: z.B. Versicherungsteuer, Kapitalverkehrsteuer, Ergänzungsabgabe zur ESt und KSt –vgl. Art. 106 I GG.

² Verbundsystem: Gemeinschaftsteuern – ESt, KSt, USt.



Dr. Volker Wissing

Mitglied des Deutschen Bundestages
Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion für Föderalismusreform

nicht. Art. 85 III GG sieht für die Ausübung des Weisungsrechts keine verfassungsrechtlichen Voraussetzungen vor (keine Beschränkung auf Ausnahmefälle, nicht weiter rechtfertigungsbedürftig). Das Weisungsrecht ist als reguläres Mittel gedacht, um bei Meinungsverschiedenheiten das vom Bund zu definierende Gemeinwohlinteresse durchzusetzen.

Aufgrund des Art. 105 II GG nimmt überwiegend der Bund die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Steuern wahr. Nach Art. 105 III GG bedürfen Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, der Zustimmung des Bundesrates. Die ertragreichen Gemeinschaftsteuern (ESt, KSt, USt) können Bund und Länder wegen Art. 105 III GG nur gemeinsam ändern. Die Länder, die die Einnahmen aus den Landessteuern erhalten, können diese Steuern aus eigener Kompetenz weder inhaltlich verändern noch im Steuersatz variieren.

II. Problem- und Zielbeschreibung

Zu den Schwachpunkten der Steuerverwaltung hat unter anderem der Bundesrechnungshof umfassend Stellung genommen.³

1. Auftragsverwaltungsbedingte Schwächen im Abstimmungsprozess

Am Beispiel der Steuerverwaltung zeigen sich die Schwächen der geltenden Auftragsverwaltung, die auch in anderen Verwaltungsbereichen deutlicher Kritik unterliegt⁴.

Das BVerfG teilt die Verwaltungskompetenz bei der Auftragsverwaltung in Wahrnehmungs- und Sachkompetenz.⁵ Dabei hat das Land die unentziehbare Wahrnehmungskompetenz als Landesangelegenheit,

³ Ko.-Drs. 055, S. 57 ff.

⁴ zum Beispiel bei der Fernstraßenverwaltung.

⁵ BVerfGE 81, 310/332; BVerfGE 104, 249/264 f.



Dr. Volker Wissing

Mitglied des Deutschen Bundestages
Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion für Föderalismusreform

während die Sachkompetenz dem Land „nur unter dem Vorbehalt ihrer Inanspruchnahme durch den Bund“ zusteht. Bei der Auftragsverwaltung steigert sich die Intensität der Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes zu einer umfassenden Direktionsmacht des Bundes.⁶ Nach dem BVerfG darf der Bund hier 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 nicht die Wahrnehmungskompetenz der Länder verletzt⁷.

Das Auseinanderfallen führt zu einem schwerfälligen und unbürokratischen Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern in der Auftragsverwaltung. Zeitverzögerungen sind vorprogrammiert. Auch kommt es bei der Auftragsverwaltung zur doppelten Ressourcenvorhaltung. Sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene müssen fachkundige Verwaltungsbeamte beschäftigt werden.

2. Streitpunkt allgemeines Weisungsrecht des Bundes bzw. des Bundesfinanzministers

Die Reichweite des Weisungsrechtes in Art. 108 III 3 GG i.V.m. Art. 85 III, IV GG ist seit langem umstritten. Einigkeit besteht darin, dass sog. Einzelweisungen, die für einen konkreten Sachverhalt rechtsverbindliche Aussagen treffen, ohne auf eine unmittelbare Rechtswirkung nach außen hin gerichtet zu sein, zulässig sind. Der Streit entzündet sich an der Zulässigkeit von allgemeinen Weisungen. Die Fronten zwischen den Befürwortern und Gegnern der allgemeinen Weisung sind weitgehend abgesteckt.⁸ In der Praxis hat man sich

⁶ Einfluss des Bundes bei „normaler“ Landesfinanzverwaltung; fakultative Regelungsbefugnis von Behördenaufbau (näheres vgl. Ko.-Drs. 009, S. 23) und einheitlicher Ausbildung, Art. 108 II 2 GG; Bestellung der Leiter der Mittelbehörden (soweit eingerichtet) im Einvernehmen mit der BReg, Art. 108 II 3 GG; fakultative Regelungskompetenz des anzuwendenden Verfahrens, Art. 108 V 2 GG; Erlass von Verwaltungsvorschriften, Art. 108 VII GG; hinzu kommen die nicht verdrängten Rechte des Bundes aus Art. 84 GG.

Zusätzlicher Einfluss des Bundes bei Auftragsverwaltung: Weisungs- und Aufsichtsrecht des BMF, Art. 108 III 2 i.V.m. 85 III, IV GG.

⁷ BVerfGE 104, 249/265.

⁸ vgl. Ko.-Drs. 055, S. 241 ff.



Dr. Volker Wissing

Mitglied des Deutschen Bundestages
Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion für Föderalismusreform

1970 auf eine Bund-Länder-Vereinbarung verständigt, wonach die BMF-Schreiben den Gesetzesvollzug in Abstimmung mit den Ländern steuern. Auch die Rechtsnatur dieser BMF-Schreiben ist wiederum umstritten.⁹ Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind demgegenüber solche in Einzelsteuergesetzen enthaltenen Ermächtigungen, wonach der Bundesminister der Finanzen nur im Einvernehmen mit den Obersten Landesfinanzbehörden handeln darf.

3. Auftragsverwaltungsbedingte Disparitäten

16 Finanzverwaltungen rufen einen erhöhten Abstimmungsbedarf hervor. Die aufwendigen Abstimmungsstrukturen bewirken nur eine unzureichende Steuerungswirkung und untergraben einen einheitlichen Gesetzesvollzug. Der Bund kann teilweise nicht seine Rechtsauffassung zur Auslegung bundesgesetzlicher Steuervorschriften durchsetzen.¹⁰ Die Verflechtung der Auftragsverwaltung führt zu einem nicht hinreichend einheitlichen Gesetzesvollzug.¹¹ Beispiele hierfür sind:

- unterschiedliche Auskünfte von Finanzämtern zur umsatzsteuerrechtlichen Behandlung desselben Sachverhalts,
- einzelne Finanzämter setzen die Verpflichtung von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben zur Steuererklärung und Gewinnmitteilung nicht durch,
- das Bundesministerium hat in der Vergangenheit wiederholt auf die unterschiedliche Praxis der Länder bei den Umsatzsteuer-Sonderprüfungen hingewiesen; Die Prüfungsquoten variieren von Land zu Land¹².

4. Negative Steueranreize

Das derzeitige System des Finanzausgleichs bewirkt, dass Geber- aber mehr

⁹ Näheres vgl. Ko.-Drs. 009, S. 32.

¹⁰ Ko.-Drs. 055, S. 58 – Bundesrechnungshof mit Beispielen.

¹¹ Ko.-Drs. 055, S. 59 f. – Bundesrechnungshof mit Beispielen.



Dr. Volker Wissing

Mitglied des Deutschen Bundestages
Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion für Föderalismusreform

noch Nehmerländer sich veranlasst sehen, die jeweils eigene Steuerkraft zu schonen, da Steuermehreinnahmen größtenteils ohnehin wieder durch den Finanzausgleich abgeschöpft würden. Der Widerspruch des Finanzausgleichs besteht darin, dass gerade den finanzschwächeren Ländern am wenigsten von Steuermehreinnahmen verbleibt.¹³ In diesem Zusammenhang tragen die Länder oft vor, dass sich aus diesem Grunde ein finanzieller Mehraufwand wegen der hohen Abschöpfungsquoten für sie nicht lohne. Das System bewirkt, dass jedes Land bestrebt ist, die landeseigene Wirtschaft mit Hilfe der Besteuerung zu fördern.¹⁴

III. Vorschlag / Vorschläge

1. Eingebachte Reformvorschläge

a. Kienbaum-Studie

Die Kienbaum-Studie hat im Auftrag des Bundesfinanzministeriums Alternativvorschläge zur Steuerverwaltung hinsichtlich ihres Effizienzpotentials durchleuchtet. Vier Alternativen wurden vorgeschlagen: Optimiertes Länder-Modell¹⁵, Bund-Länder-Modell¹⁶, Bundessteuerverwaltung Typ A¹⁷, Bundessteuerverwaltung Typ B¹⁸. Im Ergebnis stellt die Studie fest, dass eine Bundessteuerverwaltung Typ B die größten Effizienzreserven besitze. Dieser Alternativvorschlag sieht vor, die Kompetenz für den Vollzug der Gemeinschaftsteuern und der bundeseinheitlich geregelten Landessteuern von den Ländern auf den Bund zu übertragen.

b. Modelle zur generellen Veränderung der Finanzverteilung

Modelle, die eine Vertikalisierung der Finanzverteilung vorsehen (van

¹² Ko.-Drs. 055, S. 64.

¹³ Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 02.10.2007 auf die schriftliche Frage des MdB Thiele am Beispiel der Erbschaftsteuer.

¹⁴ Ko.-Drs. 055, S. 63.

¹⁵ Ko.-Drs. 009, S. 83 ff.

¹⁶ Ko.-Drs. 009, S. 99 ff.

¹⁷ Ko.-Drs. 009, S. 124.

¹⁸ Ko.-Drs. 009, S. 125.



Dr. Volker Wissing

Mitglied des Deutschen Bundestages
Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion für Föderalismusreform

Suntum/Hafemann¹⁹, Hans Eichel²⁰, Thilo Sarrazin²¹), sehen die Lösungen der Probleme bisweilen in der Zubilligung der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz für den Bund im Steuerbereich und in einer Bundessteuerverwaltung²². Gleichwohl konzentrieren sich diese Vorschläge auf eine Verschiebung der Gesetzgebungskompetenz und einer Veränderung des Finanzausgleichs.

c. Vorschlag der FDP

Die FDP fordert eine bundeseinheitliche Steuerverwaltung. Am Ende der Beratungen der Föderalismuskommission muss im Bereich der Steuerverwaltung ein effizienteres System stehen. Eine schlanke und effiziente Finanzverwaltung muss sowohl personell als auch sachlich in der Lage sein, Steuerbetrug konsequent zu bekämpfen und eine bundesweit gleichmäßige und gerechte Besteuerung zu gewährleisten.

Eine bundeseinheitliche Vollzugspraxis ist auch Ausdruck der Steuergerechtigkeit. Die von der Kienbaum-Studie als optimiertes Länder-Modell bzw. Bund-Länder-Modell deklarierten Vorschläge bieten dabei wichtige Denkanstöße. Geprüft werden muss, inwieweit die verfassungsrechtliche Klärung des Weisungsrechts von Nöten ist.

In einem effizienteren System muss ein medienbruchloser Datentransfer zwischen den einzelnen Finanzämtern der Länder möglich sein. Bei der Steuerverwaltung gibt es gute Gründe für eine Zentralisierung der IT-Infrastruktur. So wäre eine bundeseinheitliche Steuersoftware zu begrüßen. Jedoch hat die Vergangenheit gezeigt, dass sich IT-Großprojekte nicht immer als durchsetzungsfähige Lösungen erweisen (Beispiel FISCUS). Außerdem ist fraglich, inwiefern solche Großprojekte in der Lage sind, regionale Einzelinteressen zu befriedigen. Daher ist zu prüfen, ob nicht, im Sinne eines

¹⁹ AU 006.

²⁰ Schreiben Hans Eichel an die Mitglieder der Föderalismuskommission vom 11.09.2007.

²¹ Ko.-Drs. 051.

**Dr. Volker Wissing**

Mitglied des Deutschen Bundestages
Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion für Föderalismusreform

föderalen Ideenwettbewerbs um die besten Lösungen, dezentrale Lösungen vorzuziehen sind. Unabdingbar bleibt gleichwohl, dass sich als Mindeststandard auf kompatible Schnittstellen geeinigt wird. Denkbar ist, dass die Sicherstellung der Interoperabilität der möglichen Lösungen in Bund und Ländern durch ein einheitliches Gremium begleitet wird. Aussagen zu Interoperabilität und zur Schnittstellenthematik könnten in einem einfachen Gesetz geregelt werden.

²² so der Vorschlag von Thilo Sarrazin, Ko.-Drs. 051, Folie 4

Anlage 1: Synopse zum Beitrag zur Steuerverwaltung

Nr.	Vorschlag, ggfs. Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze	Vorteile	Nachteile
	<p>- Kurzeinführung in die rechtliche und tatsächliche Lage bei der Steuerverwaltung</p> <p>- Benennung der aktuellen Problemlage mit besonderem Blick auf die Mängel der Auftragsverwaltung, insbesondere auf des Weisungsrecht</p> <p>- Kurze Darstellung von in der Diskussion befindlichen Vorschlägen.</p> <p>Ziel: bundeseinheitlicher Steuervollzug und kompatible IT-Infrastruktur</p> <p>Vorstellungen der FDP</p> <p>Schaffung einer so genannten bundeseinheitlichen Steuerverwaltung</p> <p>1. Prüfung der in der Diskussion befindlichen Modelle und Klärung, ob das Weisungsrecht verfassungsrechtlich geklärt werden muss</p> <p>2. Kompatible IT-Infrastruktur</p> <p>- Abwägung zwischen den Vor- und Nachteile von zentralen und dezentralen IT-Projekten</p>	<p>- Großprojekte müssen realisierbar bleiben (Stichwort FISCUS), ansonsten sollte man eher auf dezentrale Projektierung im Rahmen eines föderalen Ideenwettbewerbs um die besten Lösungen setzen</p>	<p>- Großprojekte müssen auf die Einzelinteressen der Länder der Erfassung bestimmter Daten genügen; vorstellbar wäre eine lediglich 85prozentige Standardisierung</p> <p>- dezentrale Projekte müssen kompatible Schnittstellen aufweisen, um Interoperabilität zu garantieren</p>

Dr. Volker Wissing

Anlage 1: Synopse zum Beitrag zur Steuerverwaltung

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Die Staatssekretärin

Telefon (0211) 4972-2512

Fax

Frau Christa Brammer

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

c/o Deutscher Bundestag
11011 Berlin
Platz der Republik 1

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

Fachdiskurs 3
FD 3 - 09

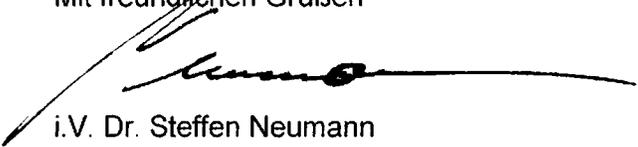
Datum: 01.02.2008

Beiträge zum Fachdiskurs 3

Sehr geehrte Frau Pendzich von Winter,
sehr geehrter Herr Dr. Risse,

zum Fachdiskurs 3 übersende ich Ihnen – zugleich im Namen von Herrn Chef der Staatskanzlei Reinhard Meyer – den anliegenden Beitrag, der die Haltung der Länder wiedergibt, mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt, das zurzeit von einer Stellungnahme absieht. Ergänzend möchte ich darauf hinweisen, dass zum Thema „Steuerverwaltung“, wie es aus dem Papier ersichtlich ist, Berlin und Brandenburg eine von der Ländermehrheit abweichende Position einnehmen.

Mit freundlichen Grüßen



i.V. Dr. Steffen Neumann

Dienstgebäude und

Lieferanschrift:

Jägerhofstr. 6

40479 Düsseldorf

Telefon (0211) 4972-0

Fax (0211) 4972-2750

Poststelle@fm.nrw.de

www.fm.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:

Rheinbahn

Linien U74 bis U79

Haltestelle:

Heinrich-Heine-Allee

Thema: Steuerverwaltung

I. Sachverhaltsdarstellung

Die Effizienz der Steuerverwaltung ist Gegenstand der Beratungen der Föderalismusreform II. Von Seiten des Bundes sind – gestützt auf Gutachten der Firma Kienbaum und des Präsidenten des Bundesrechnungshofes – Forderungen nach einer Zentralisierung der Steuerverwaltung durch eine Verlagerung der Aufgaben auf den Bund erhoben worden. Die Mehrheit der Länder hat diese Forderung unter Verweis auf die gute Arbeit der Ländersteuerverwaltungen zurückgewiesen.

Eine Bundessteuerverwaltung soll nach Berechnungen der Firma Kienbaum einen Effizienzgewinn von ca. 11 Mrd. € pro Jahr erzielen. Diese Schätzung ist jedoch bis heute durch keine belastbare oder sachlich nachprüfbar Darstellung belegt. Verschwiegen wird in diesem Zusammenhang auch, dass die Firma Kienbaum bei der Untersuchung des sogenannten „optimierten Ländermodells“ ebenfalls zu hohen Einsparpotenzialen kommt.

Eine Zentralisierung der Steuerverwaltung allein ist 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 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.

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.

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.

In Umsetzung dieser Vorgaben 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 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. Die Länder unterstützen den dafür 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*.

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.

II. Zielbeschreibung

Die Steuerverwaltung sollte einen möglichst effizienten, bürgerfreundlichen und gleichmäßigen Steuervollzug gewährleisten.

III. Vorschläge

Die Steuerverwaltungen haben in der Vergangenheit große Fortschritte in der länderübergreifenden Zusammenarbeit in den Bereichen Controlling, Risikomanagement sowie Informations- und Kommunikationstechnik erzielt.

Deshalb gilt es, innerhalb der bestehenden Verwaltungsstrukturen eine weitere Optimierung der Kooperation zu erreichen. Ziel sollte eine möglichst weitgehende Kooperation der Länder unter verstärkter Koordination durch den Bund sein. Dabei lässt sich das langjährige Know-how der Länder weiter nutzen und geht nicht mit einer weitgehenden Verwaltungsreform verloren.

1. Maßnahmenvorschlag

Die Länder können im Rahmen der bestehenden Verwaltungsstruktur ihren Beitrag zu höherer Effizienz und Gleichmäßigkeit der Besteuerung leisten, indem sie ihre bereits bestehenden und unter I. beschriebenen länderübergreifenden Kooperationen stärken und weiter ausbauen.

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

Der Bund muss die ihm bereits eingeräumten Kompetenzen konsequenter nutzen.

- a) Im Rahmen der MBO I wurden die Möglichkeiten der Einflussnahme des Bundes auf die Steuerverwaltung der Länder deutlich gestärkt. Mit dem neuen § 21a FVG *bestimmt* er mit Zustimmung der Länder einheitliche Verwaltungsgrundsätze, gemeinsame Vollzugsziele und Regelungen zur Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern.

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 – wie eingangs aufgezeigt – 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. Ferner sollte in zukünftigen Steuergesetzen möglichst nicht die Vorlage von Belegen als Tatbestandsmerkmal normiert werden; bestehende Regelungen sollten daraufhin überprüft werden.

Position Berlin und Brandenburg

Berlin und Brandenburg vertreten zu dem Thema Steuerverwaltung eine andere Auffassung. Hierzu wird insbesondere auf das Schreiben von Finanzsenator Dr. Sarrazin an die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 28. Januar 2008 (FD 3 – 01) und die Anlagen zur Position des Landes Brandenburg verwiesen.

Anmerkung Bremen

Bremen weist daraufhin, dass in der weiteren Bearbeitung des Themas **alle** Möglichkeiten der Optimierung der Steuerverwaltung geprüft werden müssen. Bremen ist der Ansicht, dass als Grundlage auch die von den Ländern verfasste „Bestandsaufnahme zu den Verwaltungsthemen“ (Arbeitsfassung) vom 20.11.2007, die auf der CdS vom 29.11.07 unter TOP 4 erörtert wurde, herangezogen werden könnte.

Anmerkung Sachsen-Anhalt

Sachsen-Anhalt sieht derzeit von einer Stellungnahme ab.

Effiziente Ländersteuerverwaltung

Anlage H-Fachdiskurs 3 Synopse Ländersteuerverwaltung II 240108

<p>1) Effiziente Organisation (Verwaltungsaufbau gesamt)</p> <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) 	<p><u>Vorteile</u></p> <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 	<p><u>Nachteile</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Keine länderübergreifenden Gestaltungen (z.B. Versetzung von Personal)
<p>2) Effiziente Organisation (FA-intern)</p> <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 	<p><u>Vorteile</u></p> <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 	<p><u>Nachteile</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Etwas längere Umsetzungsdauer bei Best-Practice-Lösungen anderer Länder

<p>3) Personal</p> <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 	<p><u>Vorteile</u></p> <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 	<p><u>Nachteile</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Personal ist nicht bundesweit einsetzbar - Abhängigkeit von Länderhaushalten - Konkurrenz der Länder um Personal
---	--	--

<p>4) Risikomanagement</p> <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Qualitätssteigerung bei der Steuerfestsetzung - Verbessert 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 	<p><u>Vorteile</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Berücksichtigung regionaler Besonderheiten - Ideenvielfalt - Best-Practice-Lösungen - Länder verfügen über praktische Erfahrungen aus dem Besteuerungsverfahren 	<p><u>Nachteile</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Geringfügiger Abstimmungsbedarf unabhängig von der Organisationsform
<p>5) Compliance und Bürgerfreundlichkeit</p> <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 	<p><u>Vorteile</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Serviceangebote können als wesentlicher Teil der Compliance nur regional optimal platziert werden - Service-Zentren und auswärtige Sprechstage in örtlicher/regionaler Regie - Grenzüberschreitender Service kann an regionalen Bedürfnissen ausgerichtet werden 	<p><u>Nachteile</u></p>

<p>6) USt-Betrugsbekämpfung</p> <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 (Neuaufnahmen, Nachschau, Datenbanken, Fragebogen Existenzgründung) - Zentralstellen zur Koordination - Schwerpunktprüfung 	<p><u>Vorteile</u></p> <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 	<p><u>Nachteile</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Kontakte zu anderen Ländern und Staaten aufwändiger
<p>7) Betriebsprüfung</p> <p><u>Ziel:</u></p> <p>Verbesserung/Effizienzsteigerung</p> <p><u>Umsetzung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Risikoorientierte Fallauswahl - Optimierung und Flexibilisierung der Prüfungsdurchführung - zeitnahe Prüfungen 	<p><u>Vorteile</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Best-Practice-Lösungen - schnellere Abstimmungsprozesse - Das gesamte Veranlagungsverfahren liegt in der Hand einer 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) 	<p><u>Nachteile</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aufwand durch Koordination bei länderüberschreitender Prüfung von Großkonzernen - Etwas geringere Flexibilität des Prüferpersonals

<p>8) Verwaltungscontrolling/Strategie</p> <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bessere Verwaltungssteuerung - Effizienzsteigerung - Verbessertes Steuervollzug - Gleichmäßigkeit der Besteuerung - Zeitnaher Steuervollzug <p><u>Umsetzung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Landesinternes Controlling - Bundesweite AG Kennzahlen, Bereitstellung von Kennzahlen zur Darstellung der Zieldimensionen - Vereinbarung gemeinsamer Vollzugsziele 	<p><u>Vorteile</u></p> <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 	<p><u>Nachteile</u></p>
<p>9) Vorausgefüllte Steuererklärung/Selbstveranlagung, Ablösung der Lohnsteuerkarte aus Papier</p> <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 	<p><u>Vorteile</u></p> <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><u>Nachteile</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Unterschiedliche Sichtweisen der Datenschutzbeauftragten der Länder denkbar

<p>10) Identifikationsmerkmale, auch Kontrollmittlungsverfahren</p> <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 	<p><u>Vorteile</u></p> <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 	<p><u>Nachteile</u></p>
<p>11) IT</p> <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 	<p><u>Vorteile</u></p> <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><u>Nachteile</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Vorteile hinsichtlich Best-Practice-Aspekten, Ideenvielfalt etc. erfordern im Vergleich zu einer zentralstaatlichen Lösung einen etwas höheren Abstimmungsaufwand; durch KONSENS jedoch Abstimmung nur noch unter 5 Ländern notwendig.

Die nachfolgenden Übersichten spiegeln den wesentlichen Diskussionsstand der Länderpositionen wieder.

Börsenaufsicht

HI-Fachdiskurs 3 – Synopse Länder Börsenaufsicht 230108

Ausgangslage	Länderposition	Bundesposition
<p>Nebeneinander von dezentraler Börsenaufsicht der Länder (Rechtsaufsicht über Börsenorgane und –regelwerke, Marktaufsicht über den Handel an der Börse) und zentraler Wertpapierhandelsaufsicht durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)</p>	<p>Bereits im Rahmen der Föderalismusreform 1 bestand Einigkeit darüber, Kompetenzen im Bereich des Wirtschaftsrechts mit vorrangig regionalem Bezug weiterhin bei den Ländern anzusiedeln.</p> <p>Eine Zentralisierung der Börsenaufsicht durch Schaffung einer zentralen staatlichen Markt- oder Rechtsaufsicht auf Bundesebene wird einstimmig abgelehnt (zuletzt mit Beschluss der WiMiKo vom 04./05. Juni 2007)</p> <p>Die Börsenaufsichtsbehörden nehmen ihre gesetzlichen Aufgaben effektiv und ohne Beanstandungen wahr.</p> <p>Länderübergreifende Abstimmungen untereinander und mit der BaFin sind gesichert (Länderarbeitskreis, Wertpapierrat).</p> <p>Das Aufsichtssystem entspricht internationalen Standards. Die BaFin ist für die Wahrnehmung</p>	

der Aufsicht im internationalen und europäischen Bereich zuständig. National ist sie in den Bereichen, die einer zentralen Erledigung bedürfen, z. B. Insiderüberwachung, Kursmanipulation, bereits jetzt ebenfalls ausschließlich zuständig.

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

	<p>dezentralen Börsenaufsichtsbehörden zu ihrer Börse und die damit verbundenen kurzen Kommunikations- und Entscheidungswege bilden wesentliche Faktoren für deren Erfolg.</p> <p>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.</p>	
--	---	--

Bundesfernstraßen

H-Fachdiskurs 3 – NRW Synopse Bundesfernstraßen

Ausgangslage	Länderposition	Bundesposition
<p>Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs) unterliegen der Auftragsverwaltung nach Artikel 90 Abs. 2 GG.</p> <p>In bundeseigene Verwaltung kann der Bund Bundesfernstraßen nur auf Antrag des Landes übernehmen, auf dessen Gebiet sie liegen (Art. 90 Abs. 3 GG).</p>	<p>Die Auftragsverwaltung hat sich bewährt. Mögliche Qualitäts- und Effizienzverbesserungen durch Verwaltungsvereinfachung können nur dann erzielt werden, wenn die in Art. 90 Abs. 2, 85 GG vorgenommene Aufgabenverteilung von Seiten des Bundes auch tatsächlich beachtet würde.</p> <p>Fernstraßenbau ist ein wichtiges Instrument zur Umsetzung des politischen Gestaltungswillens gerade unter Berücksichtigung länder- und regionalplanerischer Aspekte. Die Verwaltungshoheit auf diesem Gebiet ist daher für die Länder von erheblichem politischen Interesse.</p> <p>Eine andere als die bisher in Art. 90 Abs. 3 GG geregelte Möglichkeit der Übernahme von Bundesfernstraßen in die bundeseigene Verwaltung ist eine erhebliche Schwächung der Verwaltungshoheit der Länder</p> <p>Im Rahmen der Auftragsverwaltung stellen die Länder die notwendigen Personal- und Sachausstattungen. Bei einer von Bundeseite</p>	

	<p>ins Gespräch gebrachten einseitigen Beendigung der Auftragsverwaltung des Bundes wäre der Verbleib des jeweiligen Landespersonalkörpers ungeklärt.</p> <p>Der von Bundesseite ins Gespräch gebrachte Wegfall der Erforderlichkeitsprüfung nach Artikel 72 Abs. 2 GG für die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Bundesfernstraßenrechts berührt unmittelbar die 2006 (Föko 1) getroffene Abgrenzung der jeweiligen Kompetenzverhältnisse und sollte jetzt nicht wieder in Frage gestellt werden.</p> <p>Es sind keine Beispiele bekannt, in denen sachgerechte Änderungen des Fernstraßenrechts an den Anforderung der Erforderlichkeitsprüfung des Art. 72 Abs. 2 GG gescheitert wären.</p>	
--	---	--

Anlagen zur Position des Landes Brandenburg

Kopfbogen des Finanzministers des Landes Brandenburg

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

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nehme ich die Gelegenheit wahr, für die Berichterstattung in den Fachdiskursen Beiträge zu leisten.

Die Einführung einer Bundessteuerverwaltung eröffnet nach hiesiger Auffassung Möglichkeiten, die Effizienz des Steuervollzugs und die Effektivität der Steuerverwaltung zu steigern. Ein Vorschlag hierzu liegt entsprechend des vorgeschlagenen Musters in der Anlage 1 bei.

Im Rahmen der bisherigen Diskussion zu den Verwaltungsthemen wurde auch die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik thematisch aufgegriffen. Dieser Vorschlag wird abgelehnt. Die der Ablehnung zugrundeliegenden Argumente sind in der Anlage 2 skizziert.

Die Informationstechnik (IT) unterstützt die Informationsbereitstellung und –vermittlung sowohl verwaltungsintern als auch in Beziehung zu Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen. Die bundesstaatliche Ordnung führt zu unterschiedlichen IT-Lösungen. Aus meiner Sicht sollte sich die Nutzung einheitlicher Verfahren oder einheitlicher Schnittstellen ausschließlich an den Kommunikationsbeziehungen orientieren. Hier sind die Länder bereits bestrebt, durch geeignete Gremien verbindliche Standards vorzugeben. Eine zentrale Koordinierungs- und Steuerungskompetenz des Bundes wird hier nicht als zielführend angesehen.

Neben diesen eher vorrangig zu behandelnden Themen möchte ich auf zwei weitere Änderungsvorschläge hinweisen, die ggf. einer weiteren Diskussionsrunde in der Kommission vorbehalten sein könnten. Es handelt sich hierbei um Änderungsvorschläge beim Unterhaltsvorschussgesetz und bei der Kostenerstattung für die Jugendhilfe nach Einreise, die entsprechend des vorgeschlagenen Musters in den Anlagen 3 und 4 beigefügt sind.

Ich bitte diese Auffassungen bei der Berichterstattung durch die Fachdiskurse zu berücksichtigen. Weitere Stellungnahmen behalte ich mir in Abhängigkeit der von anderer Seite in die Fachdiskurse eingebrachten Themen bzw. bei Vorlage der Berichtsentwürfe der Fachdiskurse vor.

Mit freundlichen Grüßen

Rainer Speer

Position des Landes Brandenburg

Anlage 1

Thema: Steigerung der Effizienz der Steuerverwaltung

I. Sachverhaltsdarstellung

Nach der bestehenden Aufgabenverteilung des Grundgesetzes werden die Steuergesetze des Bundes im Wesentlichen durch die Länder vollzogen. Im Zuge der Föderalismusreform I wurden bereits erste Maßnahmen mit der Zielrichtung getroffen, den Steuervollzug zu verbessern.

II. Problem- und Zielbeschreibung

Nach wie vor bestehen erhebliche Defizite:

- Gefährdung der Steuergerechtigkeit, weil die Gesetzmäßigkeit der Besteuerung, d. h. Ausschöpfung der Steuerquellen und Gleichmäßigkeit der Besteuerung in Deutschland nicht mehr gewährleistet sind,
- erheblicher Abstimmungsaufwand aufgrund der notwendigen Koordinierung zwischen Bund und Ländern führt zu Reibungsverlusten und behindert eine effektive Steuerung der Finanzverwaltung mit erheblichen finanziellen Folgen,
- deutlich erschwerte zielorientierte und konsequente Modernisierung durch die Einführung moderner IT-Systeme,
- erschwert die Zusammenarbeit (und damit die Harmonisierungsbestrebungen) in der Europäischen Union.

III. Vorschlag

- Vollzug der Steuergesetze in einer vom Bund zentral gesteuerten Bundessteuerverwaltung

ANTJE TILLMANN MdB

Vorsitzende der Arbeitsgruppe Föderalismuskommission

Sekretariat Föderalismuskommission II
Federführer Fachdiskurs 3
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Berlin, 1. Februar 2008

**Fachdiskurs 3
Steuerverwaltung**

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

Fachdiskurs 3
FD 3 - 10

Sehr geehrter Herr Kollege Dr. Troost,
sehr geehrte Damen und Herren,

anbei übersende ich Ihnen den schriftlichen Beitrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Deutschen Bundestag zur Thematik „Effizienzsteigerung bei der Steuerverwaltung“. Er ist in der vereinbarten tabellarischen Form strukturiert. Falls Sie im Rahmen der Gesamtedaktion Änderungen vornehmen möchten, wäre ich dankbar, würden Sie mich kontaktieren.

Mit freundlichen Grüßen



Antje Tillmann MdB

Effizienzsteigerung bei der Steuerverwaltung

	Pro	Contra
<p>Ausgangslage: Der BRH kritisiert, dass Effizienzsteigerungsmöglichkeiten für die Steuerverwaltung nicht genutzt werden. Dazu gibt es folgende Möglichkeiten:</p>		
<p>1. Erweiterung fachliches Weisungsrecht: BMF hat unbestritten die Befugnis zu fachlichen Einzelweisungen. Bei Weisungen <i>allgemeiner</i> 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. <u>Mögliche Ergänzungen durch FöKo II:</u> Erweiterung des allgemeinen Weisungsrechts, Verzicht auf Zustimmung Länder(-mehrheit) im</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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) 	<p>BMF braucht nicht auf Länder Rücksicht zu nehmen, falls Zustimmungserfordernis entfällt.</p>	<p>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.</p> <p style="text-align: right;">137</p>
<p>2. Organisationsanweisungen <u>Mögliche Ergänzungen durch FöKo II:</u></p> <p>a) Informationstechnik: Seit Änderung § 20 FVG (FöKo I) kann BMF Einsatz von bestimmten EDV-Programmen vorschreiben, falls nicht Mehrzahl der Länder widerspricht. Ggf. Weisungsrecht des Bundes ohne Widerspruchsrecht der Länder, falls Projekt KONSENS scheitert.</p>	<p>Bund könnte dann ggf. einheitliche EDV-Programme vorschreiben, ohne langwierige Abstimmungsprozesse mit Ländern.</p>	

<p>b) Vollzugsziele / Risikomanagement: Nach § 21a FVG kann BMF Vollzugsziele (z.B. Erledigungs- oder Prüfquoten, Strategieentwicklung) nur als gemeinsame Ziele mit den Ländern vereinbaren, nicht jedoch vorschreiben.</p> <p>Bund und Länder streben an, für Veranlagung und Betriebsprüfung einheitliche Risikomanagementsysteme zu schaffen.</p> <p>Abstimmung über bundeseinheitliche Risikokriterien läuft und wird laufend Steueränderungsgesetzen angepasst.</p> <p>Die Länder verpflichten sich, die Umsetzung sicherzustellen.</p> <p>Verbesserung der Voraussetzungen für das Risikomanagement durch Erweiterung der Verpflichtung zur elektronischen Übermittlung von Daten (z.B. Einkommensteuererklärung mit Anlagen bei steuerlich beratenden StPfl. / Gewerbetreibenden).</p>	<p>Finanzämter haben bundeseinheitliche Vorgaben und können in ihren Leistungen leichter verglichen werden.</p> <p>Hauptkritikpunkt im BRH-Bericht und in der Öffentlichkeit würde behoben.</p> <p>Akzeptanz bei Staatsbürgern würde steigen.</p>	<p>BMF greift tief in die Verwaltungskompetenz der Länder ein (s. a. Nachteile Nr. 1 u. 2a).</p>
<p>c) Benchmarking: Leistungsvergleiche in der Finanzverwaltung und Verbesserungen finden nicht ausreichend statt.</p> <p>Finanzämter könnten einer verstärkten <u>Berichtspflicht</u> unterworfen werden, die einen nicht nur freiwilligen Leistungsvergleich ermöglicht (z.B. Daten zu Betriebsprüfungen, Vollstreckung etc.).</p> <p>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.</p>	<p>Berichtspflicht könnte Erweiterung des Weisungsrechts des BMF vermeiden, da sich die zu ziehenden Konsequenzen implizit aus Leistungsvergleich ergeben.</p>	<p>138 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.</p>
<p>3. Verwaltungskompetenz für die Versicherungssteuer auf den Bund übertragen Evtl. unter Einbezug FeuerschutzSt in VersicherungSt gegen finanziellen Ausgleich für die Länder / Kommunen. Änderung Art. 108 GG</p>	<p>Bündelung von Verwaltungs- u. Ertragshoheit Vollzugserleichterung Bei Einbeziehung Feuerschutzsteuer auch Rechtsvereinfachung.</p>	

<p>4. Zentralisierung des Steuerabzugsverfahrens bei beschränkt Steuerpflichtigen und der Besteuerung von „Auslandsrentnern“ bei einem Land; falls dies nicht bis Ende 2009 gelingt, beim BZSt. Änderung FVG</p>	<p>Bündelung des Sachverstandes für dies komplexe Materie (EuGH-Rspr.)</p>	
<p>5. „Optimiertes Länder-Modell“ nach Kienbaum-Studie Intensive länderübergreifende Zusammenarbeit in den Bereichen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Controlling • Risikomanagement • Informationstechnik • Aus- und Fortbildung 	<p>Effizienzsteigerung lt. Kienbaum</p>	

Beiträge zu den Fachdiskursen

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

Fachdiskurs 1
FD 1 – 03

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

Fachdiskurs 2
FD 2 - 01

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

Fachdiskurs 3
FD 3 - 11



Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg | Postfach 900255 | 14438 Potsdam

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

Steinstraße 104 - 106
14480 Potsdam

Hausruf: (0331) 866 - 6001

Fax: (0331) 866 - 6666

Internet: www.mdf.brandenburg.de

Potsdam, den 1. Februar 2008

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nehme ich die Gelegenheit wahr, für die Berichterstattung in den Fachdiskursen Beiträge zu leisten.

Die Einführung einer Bundessteuerverwaltung eröffnet nach hiesiger Auffassung Möglichkeiten, die Effizienz des Steuervollzugs und die Effektivität der Steuerverwaltung zu steigern. Ein Vorschlag hierzu liegt entsprechend des vorgeschlagenen Musters in der Anlage 1 bei.

FD 3*

Im Rahmen der bisherigen Diskussion zu den Verwaltungsthemen wurde auch die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik thematisch aufgegriffen. Dieser Vorschlag wird abgelehnt. Die der Ablehnung zugrundeliegenden Argumente sind in der Anlage 2 skizziert.

FD 2*

Die Informationstechnik (IT) unterstützt die Informationsbereitstellung und –vermittlung sowohl verwaltungsintern als auch in Beziehung zu Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen. Die bundesstaatliche Ordnung führt zu unterschiedlichen IT-Lösungen. Aus meiner Sicht sollte sich die Nutzung einheitlicher Verfahren oder einheitlicher Schnittstellen ausschließlich an den Kommunikationsbeziehungen orientieren.

FD 1*

Hier sind die Länder bereits bestrebt, durch geeignete Gremien verbindliche Standards vorzugeben. Eine zentrale Koordinierungs- und Steuerungskompetenz des Bundes wird hier nicht als zielführend angesehen.

Neben diesen eher vorrangig zu behandelnden Themen möchte ich auf zwei weitere Änderungsvorschläge hinweisen, die ggf. einer weiteren Diskussionsrunde in der Kommission vorbehalten sein könnten. Es handelt sich hierbei um Änderungsvorschläge beim Unterhaltsvorschussgesetz und bei der Kostenerstattung für die Jugendhilfe nach Einreise, die entsprechend des vorgeschlagenen Musters in den Anlagen 3 und 4 beigefügt sind.

FD 1*

Ich bitte diese Auffassungen bei der Berichterstattung durch die Fachdiskurse zu berücksichtigen. Weitere Stellungnahmen behalte ich mir in Abhängigkeit der von anderer Seite in die Fachdiskurse eingebrachten Themen bzw. bei Vorlage der Berichtsentwürfe der Fachdiskurse vor.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Rudolf Zeeb

Thema: Steigerung der Effizienz der Steuerverwaltung**I. Sachverhaltsdarstellung**

Nach der bestehenden Aufgabenverteilung des Grundgesetzes werden die Steuergesetze des Bundes im Wesentlichen durch die Länder vollzogen. Im Zuge der Föderalismusreform I wurden bereits erste Maßnahmen mit der Zielrichtung getroffen, den Steuervollzug zu verbessern.

II. Problem- und Zielbeschreibung

Nach wie vor bestehen erhebliche Defizite:

- Gefährdung der Steuergerechtigkeit, weil die Gesetzmäßigkeit der Besteuerung, d. h. Ausschöpfung der Steuerquellen und Gleichmäßigkeit der Besteuerung in Deutschland nicht mehr gewährleistet sind,
- erheblicher Abstimmungsaufwand aufgrund der notwendigen Koordinierung zwischen Bund und Ländern führt zu Reibungsverlusten und behindert eine effektive Steuerung der Finanzverwaltung mit erheblichen finanziellen Folgen,
- deutlich erschwerte zielorientierte und konsequente Modernisierung durch die Einführung moderner IT-Systeme,
- erschwert die Zusammenarbeit (und damit die Harmonisierungsbestrebungen) in der Europäischen Union.

III. Vorschlag

- Vollzug der Steuergesetze in einer vom Bund zentral gesteuerten Bundessteuerverwaltung

Thema: Regionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

- Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit setzt an Rahmenbedingungen an (Wirtschafts-, Struktur-, Finanzpolitik, Arbeits- und Tarifrecht, Arbeitszeitpolitik etc.), für die der Bund maßgeblich die Verantwortung trägt. Die aktive Arbeitsmarktpolitik muss deshalb (ebenso wie Vermittlung und passive Leistungen) weiterhin in einheitlicher Gesetzgebungskompetenz des Bundes bleiben. Die Trennung von aktiver Arbeitsmarktpolitik und passiven Leistungen untergräbt zudem die Einheit von Fördern und Fordern, wie sie in den Sozialgesetzbüchern II und III angelegt ist.
- Eine Vielzahl unterschiedlicher landesrechtlicher Regelungen würde dem Ziel der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse entgegenstehen und in den Ländern durch den Aufbau eigener Umsetzungsstrukturen zu unnötigen Kostenbelastungen führen.
- Eine Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik würde erhebliche Eingriffe in das Gefüge der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit beträchtlichen finanziellen Risiken insbesondere für die strukturschwachen Länder und Gemeinden nach sich ziehen. Die bundeseinheitlich gesteuerte und finanzierte Arbeitsmarktpolitik trägt hingegen durch die Mittelverteilung unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten Rechnung.
- Eine Erweiterung regionaler Gestaltungsmöglichkeiten kann durch die Stärkung der Entscheidungsspielräume der regionalen Arbeitsmarktakteure und verbindliche Abstimmungsprozesse im Bereich der Arbeits-, Wirtschafts- und Strukturpolitik zwischen Bund, BA und Ländern ohne verfassungsrechtliche Änderungen erfolgen.

Aus diesen Gründen wird eine Regionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik abgelehnt.

Thema: Aufgabenbündelung Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)

I. Sachverhaltsdarstellung

Die Geldleistungen nach dem UVG werden zu einem Drittel vom Bund, zu zwei Dritteln von den Ländern getragen. Der Anteil der Länder kann durch landesgesetzliche Regelung auf Länder und Gemeinden aufgeteilt werden (§ 8 Abs. 1 UVG); von dieser Befugnis konnte für den Landeshaushalt Brandenburgs wegen der strikten Konnexität keine Entlastung erzielt werden. Durch Landesrecht ist die zuständige Stelle zu bestimmen; im Land Brandenburg sind dies die örtlichen Träger der Jugendhilfe (Landkreise und kreisfreien Städte). Die aus dem Übergang von Ansprüchen gemäß § 7 UVG resultierenden Einnahmen sind von den Ländern zu einem Drittel an den Bund abzuführen (§ 8 Abs. 2 UVG).

Derzeit sind bei der Administration der Geldleistungen eine Vielzahl von Stellen beteiligt:

- Bund und Bundeskasse: Veranschlagung, Bewirtschaftung und kassenmäßige Abwicklung der Ausgaben und Einnahmen des Bundes
- Land (Ministerium, Landesjugendamt): Veranschlagung und Bewirtschaftung der Ausgaben und Einnahmen des Bundes und des Landes, Zuweisung der Mittel an die öffentlichen Träger der Jugendhilfe
- Kommunen: Antragsbearbeitung, Zahlbarmachung der Geldleistungen, Geltendmachung und Vereinnahmung der Rückzahlungen aus § 7 UVG, Weiterleitung der Einnahmen an das Land.

II. Problem- und Zielbeschreibung

Die Zuständigkeitsverteilung für die Gesetzgebung (Bund) und die Mittelbereitstellung (Bund, Land) führt dazu, dass zumindest bei den Ländern eine realistische Veranschlagung und eine Beschränkung der überplanmäßigen Ausgaben nur unzureichend möglich ist.

III. Vorschlag

Entflechtung der Zahlungsströme/Finanzierungsverantwortlichkeit i.V.m. Beibehaltung der Regelungszuständigkeit beim Bund zur Gewährleistung bundeseinheitlicher Leistungsstandards

Thema: Errichtung einer Zentralstelle für die Kostenerstattung für Jugendhilfe nach Einreise**I. Sachverhaltsdarstellung**

Gem. § 89d Abs. 1 SGB VIII sind Kosten, die ein örtlicher Träger aufwendet, unter bestimmten Bedingungen vom Land zu erstatten. Unmittelbar kostenpflichtig für die Leistungen sind die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, in deren Jugendamtsbereich die Minderjährigen erstmalig in Obhut genommen worden sind. Die mittelbare Kostenübernahme erfolgt bei Personen, die im Ausland geboren sind, gem. § 89d Abs. 3 SGB VIII auf dem Erstattungswege durch das Land, das im Wege eines „Fallverteilungsverfahrens“ durch das Bundesverwaltungsamt bestimmt wird. Die Bestimmung des Landes, das unabhängig von der Frage, in welchem Land die Kosten entstehen, die Fallkosten zu erstatten hat, erfolgt aufgrund eines Belastungsvergleichs: Die Länder werden dabei grundsätzlich in Höhe ihres Anteils an der Bevölkerung (Königsteiner Schlüssel) mit den insgesamt im Vorjahr angefallenen Kosten belastet. Dem so ermittelten „Soll-Kostenanteil“ werden die Aufwendungen gegenübergestellt, die dem jeweiligen Land im Betrachtungszeitraum tatsächlich durch Kostenübernahmen entstanden sind. Bei der Ermittlung des aktuellen Saldos je Land werden auch noch nicht ausgeglichene Rückstände bzw. Überschüsse aus den Vorjahren berücksichtigt. Ein unmittelbarer Ausgleich der Salden zwischen den Ländern findet nicht statt. Ergibt sich aus der Berechnung des Bundesverwaltungsamtes, dass ein Land in eine „Schuldnerposition“ geraten ist, werden ihm vermehrt Fälle zur Übernahme der anfallenden Kosten, zugewiesen. Länder, die „Überzahlungen“ geleistet haben, werden durch die Zuweisung einer geringeren Zahl von Fällen entlastet.

II. Problem- und Zielbeschreibung

In der Praxis führt die Anwendung dieses Verfahrens immer wieder zu einem „Aufschaukeln“ von Rückständen oder von Überschüssen, da die Kosten von Fall zu Fall sehr unterschiedlich sind und sich über die Zuweisung der Fallzahlen nicht automatisch ein Ausgleich von Rückständen bzw. Überschüssen ergibt. Da das Verfahren außerdem durch die Tatsache belastet ist, dass nicht vorauszusehen ist, wie sich die Zahl der zu betreuenden Kinder entwickelt, sind die Kostenbelastungen für die einzelnen Länder in den Folgejahren praktisch nicht vorhersehbar. Dies führt zu Problemen bei der Haushaltsaufstellung und bei der Haushaltsführung. Aus fachlicher Sicht ist außerdem negativ zu bewerten, dass durch das Fehlen einheitlicher Regelungen die Behandlung und damit einhergehend auch die Kosten der einzelnen Fälle je Gestehungsland sehr unterschiedlich ist.

III. Vorschlag

Es sollte ~~eine~~ entweder auf Bundes- oder auf Landesebene eine Zentralstelle eingerichtet werden, die die fachlichen und finanziellen Aufgaben aus dem Verfahren übernimmt. Diese hätte die Aufgabe, das komplette Verfahren der Kostenerstattung an die Leistungserbringer durchzuführen und anschließend den Nettoaufwand nach dem Königsteiner Schlüssel zeitnah auf die einzelnen Länder zu verteilen. Das setzt einen einmaligen Ausgleich der Salden voraus.

Beiträge zu den Fachdiskursen

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

Fachdiskurs 1
FD 1 – 04

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

Fachdiskurs 3
FD 3 – 12

Beitrag des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zum „Fachdiskurs“ Föderalismusreform

1. Thema: Entschuldung der öffentlichen Haushalte / strukturelle Lage der Kommunen im Bundesstaat

I. Sachverhaltsdarstellung

Trotz positiver Entwicklung der Gewerbesteuer und strikter Konsolidierungsbemühungen seit beinahe zwei Jahrzehnten sind viele Kommunen in hohem Maße strukturell verschuldet. Alleine die Kassenkredite der deutschen Kommunen lagen Ende September 2007 auf dem bisherigen Höchststand von 28,4 Milliarden Euro und damit vier Mal so hoch wie zu Beginn des Jahrzehnts. Sie machen inzwischen über ein Viertel der gesamten Kommunalverschuldung aus.

II. Problem- und Zielbeschreibung

Die Verschuldungsproblematik beim öffentlichen Gesamthaushalt beruht vor allem auf unzureichenden finanzpolitischen Planungsprozessen und wird insgesamt durch eine mangelhafte Ausgestaltung der Arbeitsteilung der bundesstaatlichen Ebenen verschärft. Sachverstand und verwaltungspraktische Erfahrung der Exekutive auch in finanzwirtschaftlicher Hinsicht fließen nicht zuverlässig in die Gesetzgebung ein. Das Verschuldungsproblem kann nicht durch ein Verbot des Symptoms – nämlich der Verschuldung selbst – in den Griff bekommen werden, sondern muss im Haushaltsprozess und dessen institutionellem Rahmen gelöst werden.

III. Vorschläge

1. Maßnahmenvorschlag: Einführung doppischer Haushaltssysteme auf allen Ebenen

Bund und Länder sind aufgerufen, zügig moderne Haushaltssysteme einzuführen. Die Haushaltspolitik in Bund und Ländern wird immer noch auf der Grundlage des kameralistischen Haushaltssystems geführt, obwohl dieses den tatsächlichen Ressourcenverbrauch nicht abbilden kann. So werden beispielsweise die umfangreichen Verschuldungsbestandteile nicht erfasst, die durch Pensionszusagen und unterlassene Instandhaltungsaufwendungen zukünftige Ausgabenlasten bedingen. Um in der längerfristigen Haushaltsplanung überhaupt zu näherungsweise realistischen Bezugsgrößen für einen nachhaltigen Haushaltsausgleich gelangen zu können, ist ein Übergang des Bundes und der Länder zur doppischen Haushaltsführung unabdingbar.

FD 3*

2. Maßnahmenvorschlag

Wenn über die Sanierung finanzschwacher Länder, die sich nicht aus eigener Kraft aus der Verschuldung befreien können, mittels eines Entschuldungsfonds nachgedacht wird, darf die Situation finanzschwacher Kommunen nicht außen vor bleiben. Ein Entschuldungsfonds kann nur dann die Länderhaushalte dauerhaft entlasten, wenn auch die Kommunen mitprofitieren,

die sich trotz strenger Ausgabendisziplin nicht aus eigener Kraft aus der Verschuldungsfalle befreien können.

3. Maßnahmenvorschlag: Kommunen frühzeitig in Gesetzgebung einbeziehen

Es wird vorgeschlagen, folgenden Wortlaut in Art. 28 II GG aufzunehmen: *„Bevor durch Gesetz oder Verordnung Fragen geregelt werden, welche die Belange der Gemeinden oder Gemeindeverbände berühren, sind die kommunalen Spitzenverbände rechtzeitig zu hören.“* Die Landesverfassungen vieler Flächenländer enthalten vergleichbare Regelungen; ein solches Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände wäre demnach kein verfassungsrechtliches Novum.

FD 1*

2. Thema: (Vertikale) Verwaltungskooperation

I. Sachverhalt

Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2007 zur Verfassungswidrigkeit der ARGE-Konstruktion im SGB II wurde eine gesetzliche Kooperation zwischen Bundesbehörden und der örtlichen Ebene zur gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben für als nicht mit der Verfassung in Einklang stehend erklärt. Diese Entscheidung wird auch auf andere Rechtsgebiete ausstrahlen. Die Zulässigkeit des Zusammenwirkens verschiedener Träger zur gemeinsamen Bewältigung von komplexen Aufgabenstellungen wird sich an den Vorgaben orientieren müssen, dass jeder Träger seine Aufgabe mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen hat.

II. Problem- und Zielbeschreibung

Diese Auslegung der Verfassung kann zum Hemmschuh für sachlich gebotene Kooperationen zwischen verschiedenen Trägern werden. Im Rahmen der Föderalismusreform II sollte daher eine Änderung der Verfassung in Erwägung gezogen werden, die die Zusammenarbeit und gemeinsame Verantwortung verschiedener Träger bei der Wahrnehmung von Aufgaben ermöglicht.

III. Vorschlag

Es müssen moderne, föderale Formen der Zusammenarbeit entwickelt werden, in denen jede bundesstaatliche Ebene ihre besonderen Fähigkeiten in die Leistungserbringung einfließen lassen kann. Wir verweisen auf das Sondervotum des Richters Broß, der Richterin Osterloh und des Richters Gerhardt zum Urteil des zweiten Senats vom 20.12.2007, Rz. 227f., die sich dafür aussprechen, neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zu entwickeln. Ferner verweisen wir auf die Stellungnahmen der Sachverständigen Prof. Dr. Hill (Kommissionsdrucksache Nr. 84; S. 15f.) und Prof. Dr. Burgi (Kommissionsdrucksache Nr. 72, S. 24), die für eine Weiterentwicklung der Formen der vertikalen Kooperation bei der Erfüllung von Vollzugsaufgaben plädieren. Letzterer spricht sich dafür aus, eine Ergänzung des Grundgesetzes in Erwägung zu ziehen; wünschenswert sei eine grundsätzliche verfassungsrechtliche Aussage des Inhalts, dass es kein absolutes Verbot der Mischverwaltung gebe, sondern dass Formen der vertikalen Kooperation unter bestimmten Voraussetzungen statthaft sind. Explizit geregelt werden sollte insbesondere die intensivste Form der Zusammenarbeit in Gestalt gemeinsamer Organisationseinheiten (Verwaltungsverbände o.ä.).

FD 1*



DIE LINKE.
IM BUNDESTAG

Dr. Axel Troost

Mitglied des Deutschen Bundestages

Dr. Axel Troost, MdB · Deutscher Bundestag 11011 Berlin

Sekretariat der
Föderalismuskommission II
Federführer Fachdiskurs 3

Platz der Republik 1

11011 Berlin

Deutscher Bundestag - Jakob-Kaiser-Haus

Haus Süd, Raum 3.849

Wilhelmstr. 68 A

11011 Berlin

☎ (030) 227 - 71 286

☎ (030) 227 - 76 286

mail: axel.troost@bundestag.de

Mobil ☎ 0172 - 540 38 01

mail privat: axel.troost@t-online.de

Website: www.axel-troost.de

Berlin, den 5. Februar 2008

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei übersende ich Ihnen den schriftlichen Beitrag zur Steuerverwaltung im Rahmen des Fachdiskurses 3 der Fraktion DIE LINKE.

Mit freundlichen Grüßen

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

Fachdiskurs 3
FD 3 – 13

Abgeord.-Büro Bremen: (Kontakt Jörg Gütthler): Doventorstr. 2, 28195 Bremen

☎ 0421 - 165 39 74 ☎ 0421 - 178 39 80 mail: axel.troost@wk.bundestag.de

Abgeord.-Büro Leipzig: Braustr. 15, 04107 Leipzig, Tel/Fax 0341 - 308 58 45 mail: mdb.axel.troost.leipzig@web.de

Kontakt Enrico Stange: ☎ 0163 - 162 32 19

Dr. Axel Troost, MdB

Stellvertretendes Mitglied der Bundestagsfraktion DIE LINKE. in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Beitrag zur Steuerverwaltung im Rahmen des FD 3

Um Wiederholungen zu vermeiden, wird im Folgenden auf eine erneute und umfassende Sachverhaltsbeschreibung verzichtet. Die Ineffizienzen des deutschen Systems der Steuerverwaltung, der Streit um das Weisungsrecht des Bundesfinanzministers sowie die negativen Steuerungsanreize des Länderfinanzausgleiches wurden wiederholt und plausibel durch den Bundesrechnungshof (BRH) beschrieben.

Stattdessen wird im Folgenden der Versuch unternommen, die Reformvorstellungen des Bundesfinanzministeriums (BMF) und den Beitrag der Mehrheit der Bundesländer, wie sie mit Schreiben vom 29.1.2008 bzw. vom 1.2.2008 den Federführern des Fachdiskurses 3 zugegangen sind, zueinander ins Verhältnis zu setzen und einer kritischen Würdigung zu unterziehen.

Unterschiedliche Sachverhalts- und Problembeschreibungen von BMF und Ländermehrheit

Dabei fällt auf, dass bereits bei der Beschreibung des Ist-Zustandes das BMF eine deutlich andere Wahrnehmung von der existierenden Problemlage hat, als dies bei der Mehrheit der Länder der Fall ist. So bemängelt das BMF, dass dem Bund nach wie vor kein wirkungsvolles Instrumentarium an die Hand gegeben sei, mit Hilfe dessen der Bund für einen gleichmäßigen und effektiven Vollzug der Steuergesetze Sorge tragen könne. Auch erzwingen die unterschiedlichen EDV-Systeme immer noch einen schwerfälligen und fehleranfälligen Informationsaustausch und die Abstimmung mit den Ländern erweise sich als mühsam und personalintensiv. Hingegen erklärt die Mehrheit der Länder, dass nach der Einführung des § 21a FVG der Bund die Möglichkeit erhalten habe, mit Zustimmung der Länder einheitliche Verwaltungsgrundsätze, gemeinsame Vollzugsziele und Regelungen zur Zusammenarbeit zu bestimmen, jedoch würde der Bund hiervon bislang kaum Gebrauch machen. Weiterhin werden die EDV-Projekte KONSENS und ELSTER als erfolgversprechend bzw. erfolgreich gewürdigt und der Intensivierung der länderübergreifenden Kooperationen im Rahmen der bestehenden Verwaltungsstruktur gute Aussichten eingeräumt. Die Existenz von Ineffizienzen beim Vollzug der Steuergesetze wird aber auch von der Mehrheit der Länder nicht bestritten. Während allerdings das Bundesfinanzministerium die maßgeblichen Mängel im derzeitigen System des Steuerföderalismus verortet, sieht die Mehrzahl der Länder die Defizite in der unsteten und komplizierten Gesetzgebung begründet.

Nachdem der BRH sich wiederholt mit den Defiziten der Steuerverwaltung auseinandergesetzt hat und dessen Sachverhaltsbeschreibung hierzu weitgehend unstrittig ist, ist zu den doch recht unterschiedlichen Sichtweisen Folgendes anzumerken: Der Präsident des BRH erläuterte während der Anhörung der Kommission am 8.11.2007, dass das wirklich Neue an der Schaffung des § 21a FVG lediglich die Gesetzesform sei. Inhaltlich habe diese Regelung aber schon seit 1971 in der Form der sog. Staatssekretärsvereinbarung Bestand. Insofern besitzt der Bund keine wirklich neuen Kompetenzen, zumal dem Bund noch nicht einmal Sanktionsmechanismen zur Verfügung stehen, wenn bereits bestehende Vereinbarungen länderseitig nicht eingehalten werden. Der Behauptung, der Bund hätte von den Möglichkeiten des § 21a FVG bisher kaum Gebrauch gemacht, steht die Aussage des BMF entgegen, wonach erste Erfahrungen zeigen würden, dass es bisher nicht gelungen sei, die Länder zur Vereinbarung verbindlicher Vollzugsziele im Rahmen eines länderübergreifenden Verwaltungs-Controllings zu bewegen. Zur Bewertung der Zusammenarbeit im EDV-Bereich gehört zum Einen, dass dem Projekt KONSENS bereits das gescheiterte Projekt FISCUS vorangegangen ist, welches den Steuerzahler rund eine halbe Milliarde Euro gekostet hat. Insofern kann hier nicht von einer zügigen und reibungslosen Zusammenarbeit gesprochen werden. Auch ist mit einem Abschluss des Projektes KONSENS in absehbarer Zeit nicht zu rechnen. Und schließlich: Zweifellos sind die Defizite der Steuerverwaltung in erheblichem Umfang der Kompliziertheit und Komplexität des Steuerrechts geschuldet. Nicht zuletzt der BRH hebt diesen Aspekt immer wieder hervor. Die Probleme im Steuervollzug aber mehr oder weniger ausschließlich auf die Komplexität des Steuerrechtes zurückzuführen, ignoriert einerseits die ausführlichen Problembeschreibungen des BRH für den Bereich des Steuerföderalismus und erweckt andererseits den Eindruck, dass die Länder für den Zustand des Steuerrechtes keine Verantwortung tragen. Hingegen unterliegen die betreffenden maßgeblichen Steuergesetze stets der Zustimmungspflicht durch den Bundesrat.

Wer von den Ländern was will, der muss ihnen auch was geben

Ganz offen formuliert die Mehrheit der Länder in ihrem Beitrag: „Die Beherrschung der Finanzverwaltung ist nicht allein eine Frage effizienter Verwaltungsausführung oder des gleichmäßigen Steuervollzugs, sondern letztlich auch eine Machtfrage.“ Hierzu sei zunächst an die mahnenden Worte des Präsidenten des BRH während der Anhörung am 8.11.2007 erinnert. Herr Prof. Engels stellte dort die Frage in den Raum, welcher Gestaltungsspielraum den Ländern tatsächlich verbleibe, wenn Steuervollzug und -verwaltung „lege artis“ praktiziert werden. Unter der Voraussetzung, dass die Länder keinen mehr oder weniger gesetzwidrigen Steuervollzug praktizieren, ist die Frage nach dem tatsächlichen Gestaltungsspielraum der Länder in Anbetracht der chronischen Unterfinanzierung der öffentlichen Hand zumindest dahingehend zu beantworten, dass dieser Spielraum sich in vielen Bundesländern weitgehend auf eine Verwaltung des Mangels beschränkt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die Aufgabe von Länderkompetenzen im Bereich der Steuerverwaltung so kompensiert werden kann, dass für die Länder ein echter Zu-

gewinn an Handlungsspielraum herauspringt. Weder das BMF noch die Bundesländer haben sich bisher mit diesem Aspekt auseinandergesetzt. Dies muss verwundern, da es keiner besonderen Erkenntnis bedarf, um zu wissen, dass in Aushandlungsprozessen der Erfolg i.d.R. maßgeblich von der Verhandlungsmasse abhängig ist. Da aber ein effizienterer Vollzug der Steuergesetze nicht nur dem Bund, sondern letztlich allen Gebietskörperschaften zu Gute käme, darf eine solche Verhandlungsmasse nicht so beschaffen sein, dass der Bund dabei auf eigene Einnahmen verzichten muss.

Deshalb und weil die Verteilungsgerechtigkeit in Deutschland ungebremst fortschreitet, fordert DIE LINKE. Bundes- und Landesregierungen gleichermaßen auf, alle Anstrengungen zu unternehmen, um zu einer schnellstmöglichen Wiedererhebung der Vermögensteuer zu gelangen und von ihren derzeitigen Plänen zur Erbschaft- und Schenkungsteuer Abstand zu nehmen. Beide Steuerarten sind reine Ländersteuern und können bei einer sozial gerechten Umgestaltung den Handlungsspielraum der Länderhaushalte deutlich ausweiten.

Darüber hinaus gilt es, die durch eine Effizienzsteigerung in der Steuerverwaltung zu erwartenden Gewinne in einen Fonds zur Entschuldung der finanzschwachen Länder einzubringen.

Schließlich muss die falsche Anreizstruktur des Länderfinanzausgleichs hinsichtlich der Personalausstattung in den Ländersteuerverwaltungen entschärft werden. Eine Aufstockung des Personals in den Steuerverwaltungen im Umfange der von den Ländern ermittelten Personalbedarfsplanungen ist aus Sicht aller Beteiligten wünschenswert. Um das zu befördern, müssen die Personalausgaben der Länder für die Steuerverwaltung so im Rechenwerk des Länderfinanzausgleichs berücksichtigt werden, dass Länder mit planmäßiger Personalausstattung nicht noch für ihr Bemühen um Mehreinnahmen und um eine wirksamere Durchsetzung der Steuergesetze benachteiligt werden. Das Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs in den Steuerverwaltungen muss dabei einheitlich und verbindlich geregelt werden.

- Entwurf -

Bericht des Fachdiskurses 3**„Einzelne Politikfelder: Steuerverwaltung, Verkehr und Sonstiges“****Themenüberblick**

- A. Steuerverwaltung
- B. Verkehr
- C. Sonstiges
 - I. Vereinheitlichung der Börsenaufsicht
 - II. Haftungsgesetz nach Art. 104 a Abs. 5 Satz 2 GG
 - III. Einführung doppischer Haushaltssysteme auf allen Ebenen

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* 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, 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**

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 (Kommissionsdrucksachen 046 und 051), das die Einführung einer Bundesteuerverwaltung 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. Bremen ist der Ansicht, dass als Grundlage auch die von den Ländern verfasste „Bestandsaufnahme zu den Verwaltungsthemen“ (Arbeitsfassung) vom 20.11.2007, die auf der CdS vom 29.11.07 unter TOP 4 erörtert wurde, herangezogen werden könnte.

- 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.

2. Optimierte Ländersteuerverwaltung

(Vorschlag *Mehrheit der Länder*)

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 umsetzen 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.

• ...

3. Allgemeines fachliches Weisungsrecht

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

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 unterschiedlicher 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

- **Mehrheit der Länder**

Die Länder lehnen den Vorschlag des Bundes, im Grundgesetz ein allgemeines, ungeteiltes fachliches Weisungsrecht zu verankern, mehrheitlich 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 Mehrheit 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 Kompetenzentflechtung 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 Versicherungssteuer 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. Mitwirkungsmöglichkeiten 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 (zunehmendes Gestaltungs- und Missbrauchspotenzial) Probleme wirksam nur mit einem verbesserten Informationsfluss in der Finanzverwaltung entschärft werden, der wiederum am Besten durch eine Zentralisierung zu gewährleisten wäre.

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 UStZustV 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 entspräche mehr dem Servicegedanken, den ausländischen Steuerpflichtigen eine bereits „erprobte“ Anlaufstelle zu bieten (z. B. in Bezug auf Kenntnisse der jeweiligen Landessprache).

- **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 Zahlernmaterials 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-Auswertungen und **B**usiness-Intelligence-**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 gleichmäßigen 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, das 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 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 institutionellen 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*):

- 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 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.
- 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 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 sicherten 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.

- **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 müssen und sollen nicht aufgebaut werden, Aufsichtsfunktion sowie Kosten- und Erfolgskontrolle können 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 könne auch bei funktionierender Auftragsverwaltung den Ländern die Verwaltung der Bundesfernstraßen auf ihrem Gebiet – gegen ihren Willen – entzogen werden. 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. Damit bestehe die Gefahr, dass der Kernbereich der Länderstaatlichkeit ausgehöhlt würde. 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.

•

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.

Sie sehen 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.

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.

- ...

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.

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.

- ...

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.

- ...

5. Weitere Vorschläge:

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.

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 werden dadurch verunsichert und von einem verstärkten Engagement in Deutschland abgehalten. Diese Situation stellt 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-Marktmissbrauchsrichtlinie, 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, Wertpapierrat). 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 Aufgabe 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 Gesetzgebungsauftrags 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 Haftungsausinandersetzungen 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 hat nach Auffassung des Bundes insbesondere folgende Vorteile:

- 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.

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*)

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.

- 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		
	Pro	Kontra
1. Bundessteuerverwaltung	<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>
<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>		
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)
<p>2.2 Effiziente Organisation (FA-intern)</p> <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 	<p>Pro</p> <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 	<p>Kontra</p>
<p>2.3 Personal</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

<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 - Basistahe 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
<p>2.4 Risikomanagement</p> <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Qualitätssteigerung bei der Steuerfestsetzung - Verbessertes 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 Entwicklungen von Fachkonzepten und IT-Lösungen auf die Länder NW und BY konzentriert. 	<p>Pro</p> <ul style="list-style-type: none"> - Berücksichtigung regionaler Besonderheiten - Ideenvielfalt - Best-Practice-Lösungen - Länder verfügen über praktische Erfahrungen aus dem Besteuerungsverfahren 	<p>Kontra</p> <ul style="list-style-type: none"> - Geringfügiger Abstimmungsbedarf unabhängig von der Organisationsform
<p>2.5 Compliance und Bürgerfreundlichkeit</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

<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 Sprechstage in örtlicher/regionaler Regie - Grenzüberschreitender Service kann an regionalen Bedürfnissen ausgerichtet werden 	
<p>2.6 USt-Betrugsbekämpfung</p> <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 	<p>Pro</p> <p>Bessere Berücksichtigung regionaler Besonderheiten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bessere Berücksichtigung der Unterschiede in den Grenzregionen (z.B. NL, PL, CZ) - Kurze Wege bei grenzüberschreitender Zusammenarbeit - Bündelung auf Länderebene und Vernetzung gegenüber KUSS 	<p>Kontra</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kontakte zu anderen Ländern und Staaten aufwändiger
<p>2.7 Betriebsprüfung</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

<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 einer 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 Prüferenseinsatzes
<p>2.8 Verwaltungscontrolling/Strategie</p> <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 Kennzahlen, Bereitstellung von Kennzahlen zur Darstellung der Zieldimensionen - Vereinbarung gemeinsamer Vollzugsziele 	<p>Pro</p> <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 	<p>Kontra</p> <p>Unterschiedliche Sichtweisen der Datenschutzbeauftragten der Länder denkbar</p>

<p>2.9 Vorausgefüllte Steuererklärung/ Selbstveranlagung, Ablösung der Lohnsteuerkarte aus Papier</p> <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 	<p>Pro</p> <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>Kontra</p>
<p>2.10 Identifikationsmerkmale, auch Kontroll- mitteilungsverfahren</p> <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 - 	<p>Pro</p> <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 	<p>Kontra</p>
<p>2.11 IT</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

<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 jedoch Abstimmung nur noch unter 5 Ländern notwendig:</p>
<p>3. Allgemeines fachliches Weisungsrecht</p> <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>Pro</p> <p>Größere Rechtsklarheit, Effizienzgewinne, insbes. Zeitvorteile, beim Erlass sog. BMF-Schreiben erzielbar, einheitliche Interpretation und Durchsetzung des Steuerrechts wäre besser gewährleistet.</p>	<p>Kontra</p> <ul style="list-style-type: none"> - Weitreichender Eingriff in die Länderkompetenz - 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 - Fachwissen der Länder kann nicht mehr eingebracht werden - 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</p>		
<p>4.1 Kfz-Steuer</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

<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. 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 erlittet. 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>
<p>4.2 Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungssteuer auf den Bund</p> <p>Bisher verwalten die Länder die Versicherungssteuer, für die der Bund die alleinige Ertragshoheit besitzt, im Auftrage des Bundes. U. a. nach Auffassung des BRH geschieht dies nur unzureichend. Die Verwaltungskompetenz für die Versicherungssteuer sollte deshalb – evtl. unter Einbeziehung der den Ländern zustehenden Feuerschutzsteuer – auf den Bund übertragen werden.</p>	<p>Pro</p> <p>Kompetenzentflechtung; Länder würden bei Übernahme des mit der VersSt befassten Personals der Länderfinanzverwaltungen finanziell entlastet</p>	<p>Kontra</p> <p>- finanzielle Kompensation und Prüfungsrechte der Länder bei Übertragung auch der Feuerschutzsteuer unklar</p>
<p>4.3 Übernahme der Groß- und Konzernbetriebsprüfung durch den Bund</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

<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>	<p>Schnittstellenproblematik wegen verbleibender Kompetenzen der Länder z.B. für die Steuerfestsetzung.</p> <p>Länderübergreifende Prüfungen finden koordiniert statt. Konzerne und verbundene Unternehmen werden unter einheitlicher Leitung und unter Berücksichtigung von Prüfungsrichtlinien durchgeführt (III. Abschnitt BpO).</p> <ul style="list-style-type: none">- 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 einer 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. <p>Ungleiche Lastenverteilung – Prozessrisiko allein bei den Ländern</p>
--	---	--

<p>4.4 Zentralisierung des Steuerabzugsverfahrens bei beschränkt Steuerpflichtigen</p> <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>Pro</p> <p>Sicherstellung eines bundeseinheitlichen Steuervollzugs, im Interesse der Steuergerechtigkeit, größerer Effizienz und Effektivität u. a. durch verbesserten Informationsfluss</p>	<p>Kontra</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>
<p>4.5 Einrichtung einer beim Bund zentralisierten Clearing-Stelle im Falle einer EU-weiten gemeinsamen konsolidierten ,Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

<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>
<p>5. Sonstige Maßnahmen zur effizienteren Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen der steuerlichen Auftragsverwaltung</p>		
<p>5.1 Schaffung einer Rechtsgrundlage für Prüfungsanordnungen und die Mitwirkung durch das BZSt im Bereich der sog. bE-Fälle</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

<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>- 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>
<p>5.2 Zugriff des Bundes auf Steuerdaten der Länder</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

<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 einschließlic 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 (Data Warehouse-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>
<p>5.3 Bestimmung einheitlicher Vollzugsziele /Risikomanagement gem. § 21a FVG, sowie Klarstellung der Vorschrift</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

<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>	<ul style="list-style-type: none"> - 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 - Regelung des § 21 a FVG wurde bewusst als Zielregelung für Strategien eingesetzt. Ein operatives Verwaltungscontrolling (Kennzahlen) war nicht gewünscht. - Da zwischen dem Bund und den Ländern kein hierarchisches Über-/Untersordnungsverhältnis besteht, fehlt die Grundlage für ein Vereinbarung operativer Ziele - Über die Verabredung strategischer Ziele hinausgehende Regelungen könne durch eine zentralistische Verwaltung wegen fehlender Orts- und Sachnähe nicht abgeschätzt werden - Know-How der Länder wäre nicht mehr erforderlich - 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</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

<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>
<p>5.5 Anweisung des Einsatzes bundeseinheitlicher IT-Verfahren, Erweiterung des § 20 FVG</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

<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>
<p>5.6 Einräumung einer Weisungsbefugnis des Bundeszentralamts für Steuern bei der Koordinierung von Prüfungsmaßnahmen in grenz- und länderübergreifenden Fällen</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

<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>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 Fachministersebene).</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>Vorschlag gehört nicht in die Föderalismuskommission II. Reine Fachfragen, die im Rahmen der Fachministerkonferenz zu lösen sind. 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 mit vollständiger finanzieller Kompensation, die auf Dauer dem Erhalt des übernommenen Straßennetzes dient.</p>

<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 Wettbewerbs Elemente 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>Widerspruch zu den Ergebnissen der Föderalismusreform I, die auch im Rahmen der Föderalismusreform II zu</p>

		<p>beachten sind, weil letztere die Fortführung der ersteren darstellt.</p>
<p>3. Uneingeschränkte konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Bundesfernstraßen</p> <p>Vorschlag: Streichung des Nr. 22 in Art. 72 Abs.2. GG</p>	<p>Pro</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>Kontra</p> <p>Wegfall der Erforderlichkeitsklausel berührt unmittelbar die erst 2006 im Rahmen der Föderalismusreform I getroffene Abgrenzung des Kompetenzverhältnisses, dieses war Teil eines wohl austarieren 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>4. Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung</p>		
<p>4.1 Zuständigkeit für den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften</p> <p>Vorschlag: Künftig erlässt die zuständige oberste Bundesbehörde allgemeine Verwaltungsvorschriften im Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung (Änderung in Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG).</p>	<p>Pro</p> <p>Verfahrenserleichterung, Entbürokratisierung</p>	<p>Kontra</p> <p>Kein Bedarf. Auftragsverwaltung hat sich in der bisherigen Form bewährt..</p>
<p>4.2 Allgemeines fachliches Weisungsrecht</p> <p>Weisungen im Sinne des Artikel 85 Abs. 3 GG sind auch allgemeine Vorgaben der obersten Bundesbehörden im Rahmen der Erfüllung der Auftragsverwaltung.</p>	<p>Pro</p> <p>Klarstellung, Verfahrenserleichterung</p>	<p>Kontra</p> <p>Kein Bedarf</p> <p>Auftragsverwaltung hat sich in der bisherigen Form bewährt</p> <p>Allgemeines Weisungsrecht überflüssig, weil Bundesregierung nach Art. 85 Abs. 2 GG mit Zustimmung des Bundesrates</p>

<p>5. Einsatz moderner Verwaltungssteuerungsinstrumente 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).</p>	<p>Pro Hebung von Effizienzreserven</p>	<p>allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen kann.</p>
		<p>Kontra 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 Verstärkung der Bauinvestitionen durch eine bedarfsgerechte und kontinuierliche Bereitstellung der Investitionsmittel, - Reduzierung der Genehmigungs- und Prüfvorbehalte beim Bund.</p>

C. Sonstiges

<p>C. I. Vereinheitlichung der Börsenaufsicht</p>	<p>Pro</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>Kontra</p> <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 Entscheidungswegen 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.
<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 Börsenzulassungsperspektive (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>C. II. Haftungsgesetz nach Art. 104 a Abs. 5 Satz 2 GG.</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>
<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.

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

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Fachdiskurs 3
FD 3 – 15

- Entwurf -

Bericht des Fachdiskurses 3

„Einzelne Politikfelder: Steuerverwaltung, Verkehr und Sonstiges“

Themenüberblick

- A. Steuerverwaltung
- B. Verkehr
- C. Sonstiges
 - I. Vereinheitlichung der Börsenaufsicht
 - II. Haftungsgesetz nach Art. 104 a Abs. 5 Satz 2 GG
 - III. Einführung doppischer Haushaltssysteme auf allen Ebenen

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 Aufsplittung 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 Hafencosten 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**

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 Mehreregebnisse 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 (Kommissionsdrucksachen

046 und 051), das die Einführung einer Bundesteuerverwaltung 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. Bremen ist der Ansicht, dass als Grundlage auch die von den Ländern verfasste „Bestandsaufnahme zu den Verwaltungsthemen“ (Arbeitsfassung) vom 20.11.2007, die auf der CdS vom 29.11.07 unter TOP 4 erörtert wurde, herangezogen werden könnte.

- 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.

Formatiert: Einzug: Links: 1,27 cm

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Formatiert: Schriftart: Fett, Unterstrichen

Formatiert: Einzug: Links: 1,9 cm

2. Optimierte Ländersteuerverwaltung

(Vorschlag *Mehrheit der Länder*)

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 umgesetzt 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.

- ...

3. Allgemeines fachliches Weisungsrecht

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

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 unstreitig 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 unterschiedlicher 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

- Mehrheit der Länder

Die Länder lehnen den Vorschlag des Bundes, im Grundgesetz ein allgemeines, ungeteiltes fachliches Weisungsrecht zu verankern, mehrheitlich 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 Mehrheit 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. Mitwirkungsmöglichkeiten 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 (zunehmendes Gestaltungs- und Missbrauchspotenzial) Probleme wirksam nur mit einem verbesserten Informationsfluss in der Finanzverwaltung entschärft werden, der wiederum am Besten durch eine Zentralisierung zu gewährleisten wäre.

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 UStZustV 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 entspräche mehr dem Servicegedanken, den ausländischen Steuerpflichtigen eine bereits „erprobte“ Anlaufstelle zu bieten (z. B. in Bezug auf Kenntnisse der jeweiligen Landessprache).

- **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**ata**W**arehouse-**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 gleichmäßigen 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 Vorschreiten 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 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 institutionellen 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 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.

- 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 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 sicherten 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.

- **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 müssen und sollen nicht aufgebaut werden, Aufsichtsfunktion sowie Kosten- und Erfolgskontrolle können 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 könne auch bei funktionierender Auftragsverwaltung den Ländern die Verwaltung der Bundesfernstraßen auf ihrem Gebiet – gegen ihren Willen – entzogen werden. Dies könne zu nicht absehbaren Folgen in allen für die Landesentwicklung, die Landes- und Fachplanung, bedeutenden Bereichen des betroffenen Landes führen. Jede Infrastrukturplanung der Länder könnte durch eine – anderweitige - Bundesfernstraßenplanung in bundeseigener Verwaltung konterkariert werden. Damit bestehe die Gefahr, dass der Kernbereich der Länderstaatlichkeit ausgehöhlt würde. 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.

•

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.

Sie sehen 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.

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.

- ...

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.

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.

- ...

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.

- ...

5. Weitere Vorschläge:

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 Verstärkung der Bauinvestitionen durch eine bedarfsgerechte und kontinuierliche Bereitstellung der Investitionsmittel,
- Reduzierung der Genehmigungs- und Prüfvorbehalte beim Bund.

• 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 Bundesschienenwegeausbaugesetz zur Verfügung gestellt werden.

Formatiert: Einzug: Links: 1,5 cm, Aufgezählt + Ebene: 1 + Ausgerichtet an: 1,39 cm + Tabstopp nach: 2,02 cm + Einzug bei: 2,02 cm, Tabstopps: 2,14 cm, Listentabulator + Nicht an 2,02 cm

Formatiert: Einzug: Links: 2,22 cm

Formatiert: Schriftart: Nicht Kursiv

Formatiert: Schriftart: Nicht Fett, Nicht Kursiv

Formatiert: Schriftart: Nicht Kursiv

Formatiert: Schriftart: Nicht Fett, Nicht Kursiv

Formatiert: Schriftart: Nicht Kursiv

Formatiert: Schriftart: (Standard) Times New Roman

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 (Marktaufischt). 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 werden dadurch verunsichert und von einem verstärkten Engagement in Deutschland abgehalten. Diese Situation stellt 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 Aufgabe 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 Entstehenmüssen (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 Gesetzgebungsauftrags 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 hat nach Auffassung des Bundes insbesondere folgende Vorteile:

- 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.

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*)

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.

- 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.

Stand: 19. Februar 2008, 12.00 Uhr

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 - Amtsgröße: 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 Nm. 2.2 - 2.11)
<p>2.2 Effiziente Organisation (FA-intern)</p> <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 	<p>Pro</p> <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 <p>Pro</p>	<p>Kontra</p>
<p>2.3 Personal</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

- 3 -

<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 - Basistahe 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
<p>2.4 Risikomanagement</p> <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Qualitätssteigerung bei der Steuerfestsetzung - Verbessertes 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 Entwicklungen von Fachkonzepten und IT-Lösungen auf die Länder NW und BY konzentriert. 	<p>Pro</p> <ul style="list-style-type: none"> - Berücksichtigung regionaler Besonderheiten - Ideenvielfalt - Best-Practice-Lösungen - Länder verfügen über praktische Erfahrungen aus dem Besteuerungsverfahren 	<p>Kontra</p> <ul style="list-style-type: none"> - Geringfügiger Abstimmungsbedarf unabhängig von der Organisationsform
<p>2.5 Compliance und Bürgerfreundlichkeit</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

- 4 -

<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 Sprechstage in örtlicher/regionaler Regie - Grenzüberschreitender Service kann an regionalen Bedürfnissen ausgerichtet werden 	
<p>2.6 USt-Betrugsbekämpfung</p> <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 	<p>Pro</p> <p>Bessere Berücksichtigung regionaler Besonderheiten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bessere Berücksichtigung der Unterschiede in den Grenzregionen (z.B. NL, PL, CZ) - Kurze Wege bei grenzüberschreitender Zusammenarbeit - Bündelung auf Länderebene und Vernetzung gegenüber KUSS 	<p>Kontra</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kontakte zu anderen Ländern und Staaten aufwändiger
<p>2.7 Betriebsprüfung</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

- 5 -

<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 einer 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 Prüferpersonals
<p>2.8 Verwaltungscontrolling/Strategie</p> <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bessere Verwaltungssteuerung - Effizienzsteigerung - Verbesserte Steuervollzug - Gleichmäßigkeit der Besteuerung - Zeitnahe Steuervollzug <p><u>Umsetzung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Landesinternes Controlling - Bundesweite AG Kennzahlen, Bereitstellung von Kennzahlen zur Darstellung der Zieldimensionen - Vereinbarung gemeinsamer Vollzugsziele 	<p>Pro</p> <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 	<p>Kontra</p> <p>Unterschiedliche Sichtweisen der Datenschutzbeauftragten der Länder denkbar</p>

- 6 -

<p>2.9 Vorausgefüllte Steuererklärung/ Selbstveranlagung, Ablösung der Lohnsteuerkarte aus Papier</p>	<p>Pro</p> <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>Kontra</p>
<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 		
<p>2.10 Identifikationsmerkmale, auch Kontroll- mitteilungsverfahren</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>
<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 	
<p>2.11 IT</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

<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 jedoch Abstimmung nur noch unter 5 Ländern notwendig:</p>
<p>3. Allgemeines fachliches Weisungsrecht</p> <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 Fassung erfolgen.</p>	<p>Pro</p> <p>Größere Rechtsklarheit, Effizienzgewinne, insbes. Zeitvorteile, beim Erlass sog. BMF-Schreiben erzielbar, einheitliche Interpretation und Durchsetzung des Steuerrechts wäre besser gewährleistet.</p>	<p>Kontra</p> <ul style="list-style-type: none"> - Weitreichender Eingriff in die Länderkompetenz - 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 - Fachwissen der Länder kann nicht mehr eingebracht werden - 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</p>		
<p>4.1 Kfz-Steuer</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

<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 erlittet.</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>
<p>4.2 Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungssteuer auf den Bund</p> <p>Bisher verwalten die Länder die Versicherungssteuer, 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 Versicherungssteuer sollte deshalb – evtl. unter Einbeziehung der den Ländern zustehenden Feuerschutzsteuer – auf den Bund übertragen werden.</p>	<p>Pro</p> <p>Kompetenzentflechtung; Länder würden bei Übernahme des mit der VersSt befassten Personals der Länderfinanzverwaltungen finanziell entlastet</p>	<p>Kontra</p> <ul style="list-style-type: none"> - finanzielle Kompensation und Prüfungsrechte der Länder bei Übertragung auch der Feuerschutzsteuer unklar
<p>4.3 Übernahme der Groß- und Konzernbetriebsprüfung durch den Bund</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

<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 Steuerermehreinnahmen erzielt werden</p>	<p>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).</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 Steuerermehreinnahmen führen soll - schnellere Abstimmungsprozesse - Das gesamte Veranlagungsverfahren liegt nicht mehr in der Hand einer 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
--	---	---

	Pro	Kontra
<p>4.4 Zentralisierung des Steuerabzugsverfahrens bei beschränkt Steuerpflichtigen</p> <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>Pro</p> <p>Sicherstellung eines bundeseinheitlichen Steuervollzugs. im Interesse der Steuergerechtigkeit, größerer Effizienz und Effektivität u.a. durch verbesserten Informationsfluss</p>	<p>Kontra</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>
<p>4.5 Einrichtung einer beim Bund zentralisierten Clearing-Stelle im Falle einer EU-weiten gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

<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 Arbeitsebene 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>
<p>5. Sonstige Maßnahmen zur effizienteren Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen der steuerlichen Auftragsverwaltung</p>		
<p>5.1 Schaffung einer Rechtsgrundlage für Prüfungsanordnungen und die Mitwirkung durch das BZSt im Bereich der sog. bE-Fälle</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

- 12 -

<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>
<p>5.2 Zugriff des Bundes auf Steuerdaten der Länder</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

- 13 -

<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 (Data Warehouse-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>
<p>5.3 Bestimmung einheitlicher Vollzugsziele /Risikomanagement gem. § 21a FVG, sowie Klarstellung der Vorschrift</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

<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>	<ul style="list-style-type: none"> - 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 - Regelung des § 21 a FVG wurde bewusst als Zielregelung für Strategien eingesetzt. Ein operatives Verwaltungscontrolling (Kennzahlen) war nicht gewünscht. - Da zwischen dem Bund und den Ländern kein hierarchisches Über-/Untersordnungsverhältnis besteht, fehlt die Grundlage für ein Vereinbarung operativer Ziele - Über die Verabredung strategischer Ziele hinausgehende Regelungen könne durch eine zentralistische Verwaltung wegen fehlender Orts- und Sachnähe nicht abgeschätzt werden - Know-How der Länder wäre nicht mehr erforderlich - 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</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

- 15 -

<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>
<p>5.5 Anweisung des Einsatzes bundeseinheitlicher IT-Verfahren, Erweiterung des § 20 FVG</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

<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>
<p>5.6 Einräumung einer Weisungsbefugnis des Bundeszentralamts für Steuern bei der Koordinierung von Prüfungsmaßnahmen in grenz- und länderübergreifenden Fällen</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>

- 17 -

<p>Im Interesse einer effektiveren Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges wurde beim EZSt 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		
<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>Pro</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>Kontra</p> <p>Vorschlag gehört nicht in die Föderalismuskommission II. Reine Fachfragen, die im Rahmen der Fachministerkonferenz zu lösen sind. 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 mit vollständiger finanzieller Kompensation, die auf Dauer dem Erhalt des übernommenen Straßennetzes dient.</p>

	Pro	Kontra
<p>2. Öffnungsklausel für mehr Flexibilität in der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen</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 Beilehung an. Der Aufbau einer neuen Behörde ist nicht geplant.</p>	<p>Pro</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 Wettbewerbs Elemente 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>Kontra</p> <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>Widerspruch zu den Ergebnissen der Föderalismusreform I, die auch im Rahmen der Föderalismusreform II zu</p>

		beachten sind, weil letztere die Fortführung der ersteren darstellt.
	Pro	Kontra
3. Uneingeschränkte konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Bundesfernstraßen		
Vorschlag: Streichung des Nr. 22 in Art. 72 Abs.2. GG	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.	Wegfall der Erforderlichkeitsklausel berührt unmittelbar die erst 2006 im Rahmen der Föderalismusreform I getroffene Abgrenzung des Kompetenzverhältnisses, dieses war Teil eines wohl austarieren Gesamtkompromisses, der dann nachträglich in Frage gestellt wird 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..
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 Auftragsverwaltung hat sich in der bisherigen Form bewährt Allgemeines Weisungsrecht überflüssig, weil Bundesregierung nach Art. 85 Abs. 2 GG mit Zustimmung des Bundesrates

- 21 -

<p>5. Einsatz moderner Verwaltungssteuerungsinstrumente 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).</p>		<p>allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen kann.</p> <p>Kontra 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 Verstärkung der Bauinvestitionen durch eine bedarfsgerechte und kontinuierliche Bereitstellung der Investitionsmittel, - Reduzierung der Genehmigungs- und Prüfvorbehalte beim Bund.</p>
---	--	--

C. Sonstiges		
C. I. Vereinheitlichung der Börsenaufsicht	Pro <i>Auffassung des Bundes:</i>	Kontra <i>Gegenargumentation der Länder:</i>
<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 Börsenzulassungsprospekte (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>	<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 	<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 Aufgabenschnittmengen 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 Entscheidungswegen 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.

	Pro	Kontra
<p>C. II. Haftungsgesetz nach Art. 104 a Abs. 5 Satz 2 GG.</p> <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. 	<p>Pro</p> <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 Haftungsweisung 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>Kontra</p> <p><i>Gegengargumentation 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.

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

Von: menze kom-bundesrat [mailto:menze.kom-bundesrat@bundestag.de]

Gesendet: Freitag, 22. Februar 2008 10:10

An: Troost Dr. Axel; Meyer, Reinhard; 'Trosst, Dr. Axel'; 'Marienfeld, Angelika'; 'StS Nawrath, Axel'; 'StS Otremba, Dr. Walther'

Cc: Schmidt Dr. Rolf ; Brammer, Christa; Krüger, Marian ; Mecklenburg, Dr. Sabine; 'Vorz. Otremba, Dr. Walther'

Betreff: FD-3 - 16 Änderungswünsche MdB Fromme Bericht Fachdiskurs 3

Wichtigkeit: Hoch

Vertraulichkeit: Vertraulich

<p>Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen</p> <p>Fachdiskurs 3</p> <p>FD 3 – 16</p>
--

----- Original-Nachricht -----

Betreff: Änderungswünsche MdB Fromme Bericht Fachdiskurs 3

Datum: Fri, 22 Feb 2008 09:43:12 +0100

Von: Sandra Schulz <jochen-konrad.fromme.ma01@bundestag.de>

Organisation: Deutscher Bundestag

An: kom-bundesrat@bundestag.de, Troost Axel <axel.troost@bundestag.de>

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Troost,

zum 1. Gesamtentwurf des Berichts des Fachdiskurses 3 hat Herr Fromme folgende Änderungswünsche:

- Auf Seite Seite 4 heißt es "Stellungnahmen: Mehrheit der Länder". Herr Fromme möchte sich diese Meinung zu eigen machen und daher ebenfalls genannt werden, so das es heißen soll: "Mehrheit der Länder, MdB Fromme".
- Gleiches gilt für Seite 7 "2. Optimierte Ländersteuerverwaltung (Vorschlag Mehrheit der Länder)". Hier bitte ebenfalls "MdB Fromme" als Zusatz.
- Gleiches gilt auch für Seite 40 "III. Vorschlag (Vorschlag Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund)". Hier bitte ebenfalls "MdB Fromme" als Zusatz.

Eventuell kommen im Laufe des Tages noch weitere Änderungswünsche von Herrn Fromme.

Vielen Dank.

Mit freundlichen Grüßen

Sandra Schulz

--

Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Büro Jochen-Konrad Fromme, MdB
Tel. 030/227 77248
Fax: 030/227 76576

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

Fachdiskurs 3

FD 3 – 17

Stand: 28. Februar 2008

- Gelöscht: 5
- Gelöscht: 22
- Gelöscht: .
- Gelöscht: 10
- Eingefügt: 10
- Gelöscht: 16
- Gelöscht: .00 Uhr
- Formatiert: Links

- Entwurf -

- Formatiert: Schriftart: 24 pt
- Formatiert: Links

Fachdiskurs 3

Steuerverwaltung, Verkehr und Sonstiges

- Formatiert: Schriftart: 12 pt
- Formatiert: Schriftart: 20 pt
- Formatiert: Links

- Formatiert: Links

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 Aufsplittung 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 Mehregebnisse 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 (Kommissionsdrucksachen 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.

Gelöscht: Bremen ist der Ansicht, dass als Grundlage auch die von den Ländern verfasste „Bestandsaufnahme zu den Verwaltungsthemen“ (Arbeitsfassung) vom 20.11.2007, die auf der CdS vom 29.11.07 unter TOP 4 erörtert wurde, herangezogen werden könnte.¶

- Die FDP-Fraktion

erkennt föderalismusbedingte Defizite der Steuerverwaltung an und fördert 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.

Gelöscht:

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Formatiert: Einzug; Links: 1,27 cm

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 umsetzen 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.

Gelöscht: ¶

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*

Gelöscht:

Formatiert: Einzug: Links: 1,27 cm

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

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 Umsatzsteuer Sonderprüfungen pro Prüfer).

Gelöscht: ¶

...¶

Formatiert: Einzug: Links: 0
cm

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 unterschiedlicher 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

- **Mehrheit der Länder**

Die Länder lehnen den Vorschlag des Bundes, im Grundgesetz ein allgemeines, ungeteiltes fachliches Weisungsrecht zu verankern, mehrheitlich 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 Mehrheit 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, gewerbsteuerliche 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.

Gelöscht: ¶

...

Formatiert: Nummerierung und
 Aufzählungszeichen

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 Kompetenzentflechtung 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 Versicherungssteuer im Hinblick auf Festsetzung und Erhebung eine Steuerart ausgewählt hat, die den geringsten Verwaltungsaufwand verursacht.

Formatiert: Einzug: Links: 2,54 cm

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Gelöscht: ¶

¶

Gelöscht: ¶

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 Mehregebnisse 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. Mitwirkungsmöglichkeiten 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..

Gelöscht: ¶

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

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

Gelöscht: UStZustV

bestehende Finanzämter entspräche 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.)

Gelöscht: •

Formatiert: Einzug: Links: 2,54 cm, Abstand Nach: 6 pt, Aufgezählt + Ebene: 1 + Ausgerichtet an: 3,17 cm + Tabstopp nach: 3,81 cm + Einzug bei: 3,81 cm, Abstand zwischen asiatischem und westlichem Text anpassen, Abstand zwischen asiatischem Text und Zahlen anpassen, Tabstopps: Nicht an 3,81 cm

Formatiert: Leerraum zwischen asiatischem und westlichem Text nicht anpassen, Leerraum zwischen asiatischem Text und Zahlen nicht anpassen

Formatiert: Schriftartfarbe: Blau

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

Gelöscht: ...¶
¶

(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

Gelöscht: ¶

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

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.

Gelöscht: r

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**ata**W**arehouse-**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*)

Gelöscht: , ...

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 Verwaltungscontrolling 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.

Gelöscht: gleichmäßigen

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, das 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.

Gelöscht: ...

Formatiert: Einzug: Links: 2,5 cm

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Gelöscht: , ...

Änderungsbedarf: insbes. FVG

Gelöscht: ¶

Formatiert: Einzug: Links: 0
cm

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

Gelöscht: ...
↑

(Vorschlag *BMF*)

Gelöscht: , ...

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.

Formatiert: Einzug: Links: 0
cm

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.

Formatiert: Schriftart: 12 pt

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.

Gelöscht:

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.

Gelöscht:

Formatiert: Nicht Hervorheben

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

Formatiert: Nicht Hervorheben

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.

Formatiert: Einzug: Links: 1,25 cm, Aufgezählt + Ebene: 1 + Ausgerichtet an: 1,39 cm + Tabstopp nach: 2,02 cm + Einzug bei: 2,02 cm, Tabstopps: 1,88 cm, Listentabulator + Nicht an 2,02 cm

Formatiert: Schriftart: (Standard) Times New Roman, 12 pt

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.

Gelöscht: t

Gelöscht: n

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.

Gelöscht: gegenüber einem kommunalen Baulastträger

- 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)

Gelöscht: ...!

(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.

Gelöscht: müssen und

Gelöscht: können

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

Gelöscht:

Gelöscht: könne

Gelöscht: e

Gelöscht: t

Gelöscht: sind

Gelöscht: Damit bestehe die Gefahr, dass der Kernbereich der Länderstaatlichkeit ausgehöhlt würde.

Formatiert: Schriftart: Nicht Fett

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

3. Uneingeschränkte konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Bundesfernstraßen

Gelöscht: ¶
¶

(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.

Gelöscht: Sie sehen

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.

Formatiert: Nicht Hervorheben

Formatiert: Einzug: Erste Zeile:
0 cm

Formatiert: Nicht Hervorheben

Formatiert: Nicht Hervorheben

Stellungnahmen:

• Länder

Formatiert: Nummerierung und
Aufzählungszeichen

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.

Gelöscht: ¶

¶
...¶Formatiert: Einzug: Links: 0
cm

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.

Gelöscht: hat

4.2 Allgemeines fachliches Weisungsrecht

Gelöscht: ...¶

¶

(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.

Gelöscht:

Gelöscht:

Gelöscht: ...¶

5. Weitere Vorschläge:

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.

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 Bundesschienenwegeausbaugesetz 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). Eine "Übertragung der Verantwortung für die regionale Schieneninfrastruktur auf die Länder" ist darin nicht vorgesehen. Dem ist derzeit nichts hinzuzufügen.

Formatiert: Schriftart: 12 pt, Fett, Unterstrichen

Formatiert: Schriftart: Fett

Formatiert: Abs15, Einzug: Links: 0,95 cm, Hängend: 0,63 cm, Tabstopps: 1,59 cm, Links + Nicht an 2,14 cm

Formatiert: Schriftart: Nicht Kursiv

Formatiert: Schriftart: Nicht Fett, Nicht Kursiv

Formatiert: Schriftart: Nicht Kursiv

Formatiert: Schriftart: Nicht Fett, Nicht Kursiv

Formatiert: Einzug: Links: 1,59 cm

Formatiert: Schriftart: Nicht Fett

Formatiert: Einzug: Links: 1,25 cm

Formatiert: Schriftart: Fett

Formatiert: Einzug: Links: 1,5 cm

Formatiert: Einzug: Links: 1,5 cm, Aufgezählt + Ebene: 1 + Ausgerichtet an: 1,39 cm + Tabstopp nach: 2,02 cm + Einzug bei: 2,02 cm, Tabstopps: 2,14 cm, Listentabulator + Nicht an 2,02 cm

Formatiert: Schriftart: (Standard) Times New Roman, Nicht Fett, Schriftartfarbe: Automatisch

Formatiert: Einzug: Links: 2,14 cm

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.

Gelöscht: werden

Gelöscht: stellt

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 Finanzmarkttrichtlinie) 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 Aufgaben¹ 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 Gesetzgebungsauftrags 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

Gelöscht: a

Gelöscht: nach Auffassung des Bundes

Gelöscht: t

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.

Gelöscht:

- 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.

Gelöscht: t

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

Gelöscht: ...¶
¶

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.

- 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 Gebietskörperschaftsebenen 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		
	Pro	Kontra
<p>1. Bundessteuerverwaltung</p> <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 <i>KONSENS</i> führt zur Angleichung der Organisationsstrukturen 	

<p>2.3 Personal</p> <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 	<p>Pro</p> <ul style="list-style-type: none"> - „Heimatnaher“ Einsatz erleichtert die Personalgewinnung - Basinahe 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 	<p>Kontra</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personal ist nicht bundesweit einsetzbar - Abhängigkeit von Länderhaushalten - Konkurrenz der Länder um Personal
<p>2.4 Risikomanagement</p> <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Qualitätssteigerung bei der Steuerfestsetzung - Verbessertes 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 Entwicklungen von Fachkonzepten und IT-Lösungen auf die Länder NW und BY konzentriert. 	<p>Pro</p> <ul style="list-style-type: none"> - Berücksichtigung regionaler Besonderheiten - Ideenvielfalt - Best-Practice-Lösungen - Länder verfügen über praktische Erfahrungen aus dem Besteuerungsverfahren 	<p>Kontra</p> <ul style="list-style-type: none"> - Geringfügiger Abstimmungsbedarf unabhängig von der Organisationsform

<p>2.5 Compliance und Bürgerfreundlichkeit</p> <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 v von Compliance im Risikomanagement - Serviceangebote der Finanzämter an die Bürger 	<p>Pro</p> <ul style="list-style-type: none"> - Serviceangebote können als wesentlicher Teil der Compliance nur regional optimal platziert werden - Service-Zentren und auswärtige Sprechstage in örtlicher/regionaler Regie - Grenzüberschreitender Service kann an regionalen Bedürfnissen ausgerichtet werden 	<p>Kontra</p>
<p>2.6 USt-Betrugsbekämpfung</p> <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 	<p>Pro</p> <p>Bessere Berücksichtigung regionaler Besonderheiten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bessere Berücksichtigung der Unterschiede in den Grenzregionen (z.B. NL, PL, CZ) - Kurze Wege bei grenzüberschreitender Zusammenarbeit - Bündelung auf Länderebene und Vernetzung gegenüber KUSS 	<p>Kontra</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kontakte zu anderen Ländern und Staaten aufwändiger

<p>2.7 Betriebsprüfung</p> <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 	<p>Pro</p> <ul style="list-style-type: none"> - Best-Practice-Lösungen - schnellere Abstimmungsprozesse - Das gesamte Veranlagungsverfahren liegt in der Hand einer 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) 	<p>Kontra</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aufwand durch Koordination bei länderüberschreitender Prüfung von Großkonzernen - Etwas geringere Flexibilität des Prüferpersonals
<p>2.8 Verwaltungscontrolling/Strategie</p> <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bessere Verwaltungssteuerung - Effizienzsteigerung - Verbesserte Steuervollzug - Gleichmäßigkeit der Besteuerung - Zeitnahe Steuervollzug <p><u>Umsetzung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Landesinternes Controlling - Bundesweite AG Kennzahlen, Bereitstellung von Kennzahlen zur Darstellung der Zieldimensionen <p>- Vereinbarung gemeinsamer Vollzugsziele</p>	<p>Pro</p> <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 	<p>Kontra</p> <p>Unterschiedliche Sichtweisen der Datenschutzbeauftragten der Länder denkbar</p>

<p>2.9 Vorausgefüllte Steuererklärung/ Selbstveranlagung, Ablösung der Lohnsteuerkarte aus Papier</p> <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 	<p>Pro</p> <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>Kontra</p>
<p>2.10 Identifikationsmerkmale, auch Kontrollmitteilungsverfahren</p> <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 	<p>Pro</p> <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 	<p>Kontra</p>

<p>2.11 IT</p> <p>Ziel:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Optimierung der steuerlichen Software - bundesweite Vereinheitlichung der Steuer-Software - Arbeitsteilige Softwareentwicklung (einer für alle) <p>Umsetzung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Koordinierte Software-Entwicklung im Rahmen von KONSENS - Einrichtung zentraler Produktions- und Servicestellen 	<p>Pro</p> <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>Kontra</p> <p>Die Vorteile hinsichtlich Best-Practice-Aspekten, Ideenvielfalt etc. erfordern im Vergleich zu einer zentralstaatlichen Lösung einen etwas höheren Abstimmungsaufwand; durch KONSENS jedoch Abstimmung nur noch unter 5 Ländern notwendig:</p>
<p>3. Allgemeines fachliches Weisungsrecht</p> <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>Pro</p> <p>Größere Rechtsklarheit, Effizienzgewinne, insbes. Zeitvorteile, beim Erlass sog. BMF-Schreiben erzielbar, einheitliche Interpretation und Durchsetzung des Steuerrechts wäre besser gewährleistet.</p>	<p>Kontra</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>

Gelöscht: - 336

Gelöscht: -

Gelöscht: -

4. Übertragung einzelner Bereiche bzw. Aufgaben der Steuerverwaltung auf den Bund		
<p>4.1 Kfz-Steuer</p> <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>Pro</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>Kontra</p> <p>Mangels Konkretisierung des Tauschmodells ist derzeit nicht auszuschließen, dass der Bund finanzielle Einbußen erleidet.</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>
<p>4.2 Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungssteuer auf den Bund</p> <p>Bisher verwalten die Länder die Versicherungssteuer, 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 Versicherungssteuer sollte deshalb – evtl. unter Einbeziehung der den Ländern zustehenden Feuerschutzsteuer – auf den Bund übertragen werden.</p>	<p>Pro</p> <p>Kompetenzentflechtung; Länder würden bei Übernahme des mit der Verst. befassten Personals der Länderfinanzverwaltungen finanziell entlastet</p>	<p>Kontra</p> <p>Finanzielle Kompensation und Prüfungsrechte der Länder bei Übertragung auch der Feuerschutzsteuer unklar</p>

Formatiert: Einzug: Links:
0,08 cm

Formatiert: Nummerierung
Aufzählungszeichen **37**

Gelöscht: f

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

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Gelöscht: d

Gelöscht: n

Gelöscht: s
3
3
8

Gelöscht: e

	Pro	Kontra
<p>4.4 Zentralisierung des Steuerabzugsverfahrens bei beschränkt Steuerpflichtigen</p> <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>Kontra</p> <p>Auf Fachebene wird derzeit zwischen BMF und Ländern ein Gesetzesentwurf wegen der geänderten EuGH-Rspr. erarbeitet.</p> <p>Im Bereich der USZustV hat sich gezeigt, dass eine Zentralisierung bei bestimmten FA auf Länderebene sinnvoller ist („Best-Practice“). Eine Zuständigkeit analog der USZustV entspricht eher dem Servicegedanken und bietet dem Stpfl. eine „erprobte“ Anlaufstelle mit Fachwissen über das jeweilige Herkunftsland (z.B. Landessprache)</p>

Gelöscht: - a

Gelöscht: - i

<p>4.5 Einrichtung einer beim Bund zentralisierten Clearing-Stelle im Falle einer EU-weiten gemeinsamen konsolidierten ,Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)</p>	<p>Pro</p>	<p>Kontra</p>
<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		
Pro	Kontra	
<p>5.1 Schaffung einer Rechtsgrundlage für Prüfungsanordnungen und die Mitwirkung durch das BZSt im Bereich der sog. bE-Fälle</p> <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>

Gelöscht: - e

Gelöscht: -

Gelöscht: - m

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 einschließlic 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>

Gelöscht: -

Gelöscht: -

Gelöscht: -

	Pro	Kontra
<p>5.3 Bestimmung einheitlicher Vollzugsziele /Risikomanagement gem. § 21a FVG, sowie Klarstellung der Vorschrift</p> <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-/Untersordnungsverhältnis besteht, fehlt die Grundlage für ein 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>

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Gelöscht: 3

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

<p>5.4 Priorisierung der Entwicklung von IT-Verfahren durch den Bund</p> <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>Pro</p> <p>Die Entwicklung für das Besteuerungsverfahren dringend benötigter Software könnte gezielt vorangetrieben werden</p>	<p>Kontra</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>
<p>5.5 Anweisung des Einsatzes bundeseinheitlicher IT-Verfahren, Erweiterung des § 20 FVG</p> <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>Pro</p> <p>Beseitigung des Vetorechts der Länder erhöhte die Praktikabilität und Wirksamkeit der Vorschrift.</p>	<p>Kontra</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>

Gelöscht: -

Gelöscht: -
Gelöscht: ¶

Gelöscht: -

Gelöscht: ¶
¶
¶
¶
¶
¶
¶
¶
¶
¶
¶
¶
¶
¶
¶

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 EZSt 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>

Gelöscht: 1

1

1

1

1

1

1

1

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><u>Der Vorschlag eines Abstufungskonzepts gehört nicht in die Föderalismuskommission II, sondern ist als reine Fachfrage im Rahmen der Fachministerkonferenz zu lösen.</u></p> <p>Gelösch: Vorschlag gehört nicht in die Föderalismuskommission II. Reine Fachfrage, die im Rahmen der Fachministerkonferenz zu lösen sind.</p> <p><u>Generelle Abstufungen von Bundesstraßen lehnen die Länder ab:</u></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 Bundesverkehrsweplan sowie einheitliche Ausbaustandards notwendig macht, - Flächenländer insbesondere mit einer geringen Bevölkerungsdichte könnten die finanziellen Lasten durch Fernstraßenbau- und -unterhaltung nicht tragen. <p><u>Wenn Abstufungen (im Einzelfall), dann nur im Einvernehmen über Netzkriterien, Zeitplan und mit vollständiger finanzieller Kompensation, die auf Dauer dem</u></p> <p>Gelösch: ¶</p>

<p>2. Öffnungsklausel für mehr Flexibilität in der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen</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 Beilehung an. Der Aufbau einer neuen Behörde ist nicht geplant.</p>	<p>Pro</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 Wettbewerbs Elemente 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>Erhalt des übernommenen Straßennetzes dient,</p> <p>Kontra</p> <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 bundes-eigener Verwaltung konterkariert werden.</p> <p>Statt Flexibilisierung und Optimierung droht Verlust der Synergie- und Bündelungseffekte der</p>
--	---	---

Gelöscht: ¶
¶

		<p><u>Auftragsverwaltungen durch zusätzliche Beteiligungserfordernisse.</u></p> <p><u>Angestrebte Vorteile statt durch Insellösungen bundeseigener Verwaltung sind im Rahmen einer modernen Auftragsverwaltung ebenso oder besser erzielbar.</u></p> <p>▼ <u>Widerspruch zu den Ergebnissen der Föderalismusreform I, die auch im Rahmen der Föderalismusreform II zu beachten sind, weil letztere die Fortführung der ersteren darstellt.</u></p>
<p>3. Uneingeschränkte konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Bundesfernstraßen</p> <p>Vorschlag: Streichung des Nr. 22 in Art. 72 Abs.2. GG</p>	<p>Pro</p> <p>Verfahrensvereinfachung, 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>Kontra</p> <p>Wegfall der Erforderlichkeitsklausel berührt unmittelbar die erst 2006 im Rahmen der Föderalismusreform I getroffene Abgrenzung des Kompetenzverhältnisses, dieses war Teil eines wohl ausstärkten 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><u>Erforderlichkeitsklausel gilt zu Recht auch bei der Gesetzgebungsbefugnis</u></p>

Gelöscht: 1

			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			
Vorschlag: Künftig erlässt die zuständige oberste Bundesbehörde allgemeine Verwaltungsvorschriften im Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung (Änderung in Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG).	Pro Verfahrenserleichterung, Entbürokratisierung	Kontra Kein Bedarf. Auftragsverwaltung hat sich in der bisherigen Form bewährt..	
4.2 Allgemeines fachliches Weisungsrecht	Pro Klarstellung, Verfahrenserleichterung	Kontra Kein Bedarf. <u>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.</u> 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 Hebung von Effizienzreserven		
Nach Auffassung der <i>CDU/CSU-Fraktion</i> sollen weitere Effizienzgewinne im bestehenden Verwaltungssystem durch den Einsatz moderner Verwaltungsinstrumente erzielt werden (z. B. Kosten-Leistungs-Rechnung, länderübergreifendes Benchmarking).			Kontra 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 Verstärkung der Bauinvestitionen durch eine bedarfsgerechte und kontinuierliche Bereitstellung der Investitionsmittel, -Reduzierung der Genehmigungs- und Prüfvorbehalte beim Bund.
--	--	--

C. Sonstiges

C. I. Vereinheitlichung der Börsenaufsicht

Vorschlag:

Konzentration der Börsenaufsicht bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin).

Ausgangslage:

- 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 Börsenzulassungsprospekte (BaFin).
- Zersplitterung der Börsenaufsicht führt in der Praxis teilweise zu uneinheitlicher Rechtsauslegung.
- Dadurch besteht ein Wettbewerbsnachteil für Deutschland gegenüber anderen großen Kapitalmärkten.

Ziele:

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

Pro

Auffassung des Bundes:

- 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

Kontra

Gegenargumentation der Länder.

- 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 Entscheidungswegen 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.

Formatiert: Einzug: Links: 0 cm, Hängend: 0,47 cm, Aufgezählt + Ebene: 1 + Ausgerichtet an: 0,63 cm + Tabstopp nach: 1,27 cm + Einzug bei: 1,27 cm, Tabstopps: 0,47 cm, Listentabulator + Nicht an 1,27 cm

Gefälscht: ¶

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. 	<p>Im Hinblick auf die strittigen Haftungsvoraussetzungen im Einzelnen führt ein Haftungsgesetz zu größerer Rechtssicherheit und Rechtsklarheit.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Von Verschuldenselementen gelöste Haftung trägt den in der Entscheidung des BVerfG zu den Fällen gemeinschaftsrechtlicher Anlastung enthaltenen grundlegenden Aussagen zur Haftungsweisung 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
<p data-bbox="459 1995 491 2110"><u>Vorschlag</u></p> <p data-bbox="523 1469 555 2110">Einheitliche Umstellung der Haushaltswirtschaft auf Doppik</p> <p data-bbox="587 2063 619 2110"><u>Ziel</u></p> <p data-bbox="651 1491 702 2110">Verbesserung der finanzpolitischen Planungsprozesse und Begrenzung der Staatsverschuldung</p>	<p data-bbox="459 1144 523 1447">Abbildung des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs</p>	<p data-bbox="459 416 555 909">Doppik nicht für alle Haushalte gleichermaßen das geeignete Instrument, insbesondere unter Kosten-Nutzen-Aspekten</p>

Seite 2: [1] Gelöscht	ReimeierAn	26.02.2008 2:07
.....		
Seite 2: [2] Gelöscht	ReimeierAn	26.02.2008 2:07
.....		
Seite 2: [3] Gelöscht	ReimeierAn	26.02.2008 2:07
.....		
Seite 2: [4] Gelöscht	ReimeierAn	26.02.2008 2:09
.....		
Seite 2: [5] Formatiert	f032006	22.02.2008 3:30
Zeilenabstand: Genau 15 pt, Mit Gliederung + Ebene: 2 + Nummerierungsformatvorlage: 1, 2, 3, ... + Beginnen bei: 2 + Ausrichtung: Links + Ausgerichtet an: 1,9 cm + Tabstopp nach: 2,75 cm + Einzug bei: 2,75 cm		
Seite 2: [6] Formatiert	f032006	22.02.2008 3:32
Einzug: Links: 2,75 cm, Zeilenabstand: Genau 15 pt		
Seite 2: [7] Gelöscht	ReimeierAn	26.02.2008 2:08
.....		
Seite 2: [8] Formatiert	f032006	22.02.2008 3:30
Zeilenabstand: Genau 15 pt		
Seite 2: [9] Gelöscht	ReimeierAn	26.02.2008 2:08
.....		
Seite 2: [10] Gelöscht	ReimeierAn	26.02.2008 2:09
.....		
Seite 2: [11] Formatiert	f032006	22.02.2008 3:30
Zeilenabstand: Genau 15 pt, Mit Gliederung + Ebene: 2 + Nummerierungsformatvorlage: 1, 2, 3, ... + Beginnen bei: 5 + Ausrichtung: Links + Ausgerichtet an: 1,9 cm + Tabstopp nach: 2,75 cm + Einzug bei: 2,75 cm		
Seite 2: [12] Formatiert	f032006	22.02.2008 3:33
Zeilenabstand: Genau 15 pt		
Seite 2: [13] Gelöscht	ReimeierAn	26.02.2008 2:14
.....		
Seite 2: [14] Gelöscht	ReimeierAn	26.02.2008 2:14
.....		
Seite 2: [15] Gelöscht	ReimeierAn	26.02.2008 2:17
.....		
Seite 3: [16] Gelöscht	ReimeierAn	27.02.2008 10:16
.....		
Seite 3: [17] Gelöscht	ReimeierAn	27.02.2008 10:16
.....		

Seite 3: [18] Gelöscht	ReimeierAn	26.02.2008 2:22
.....		
Seite 3: [19] Gelöscht	ReimeierAn	27.02.2008 10:16
.....		
Seite 3: [20] Gelöscht	ReimeierAn	26.02.2008 2:22
.....		
Seite 3: [21] Gelöscht	ReimeierAn	26.02.2008 2:22
.....		
Seite 3: [22] Gelöscht	ReimeierAn	26.02.2008 2:22
.....		
Seite 3: [23] Gelöscht	ReimeierAn	27.02.2008 10:17
.....		
Seite 3: [24] Gelöscht	ReimeierAn	27.02.2008 10:17
.....		
Seite 3: [25] Gelöscht	ReimeierAn	26.02.2008 2:23
.....		
Seite 3: [26] Gelöscht	ReimeierAn	27.02.2008 10:18
.....		

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

Fachdiskurs 3
FD 3 – 18

Von: Andreas.Reimeier@bmf.bund.de [mailto:Andreas.Reimeier@bmf.bund.de]

Gesendet: Montag, 3. März 2008 09:20

An: menze.kom-bundesrat@bundestag.de

Cc: Wolfram.Foersterling@stk.nrw.de; Christof.Schwieker@fm.nrw.de; Christa.Brammer@fm.nrw.de;
klaus.mueller@bmwi.bund.de; axel.troost@bundestag.de; Andrea.Herrmannsen@bmf.bund.de;
Kirsten.Brandes@bmf.bund.de; Rolf.Schmidt@bmf.bund.de

Betreff: WG: Föderalismusreform II: Fachdiskurs 3 - Zweiter Gesamtentwurf des Berichts

Vertraulichkeit: Vertraulich

Sehr geehrte Frau Menze,

anliegende von Bayern nachgereichte Änderungswünsche zum 2. Gesamtentwurf des Berichtes des Fachdiskurses 3 (gelb markiert - S. 3, 35, 36, 37 u. S. 5/6 der Anlage) übersende ich mit der Bitte, diese den Teilnehmern der heutigen Sitzung des Fachdiskurses als Tischvorlage zur Kenntnis zu bringen, da ein Zugang per E-Mail aufgrund der Anreise vieler Teilnehmer nicht mehr gesichert ist.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

*RD Andreas Reimeier
Bundesministerium der Finanzen
Projekt FöKo II*

Tel.: 030/2242-4793

E-Mail: andreas.reimeier@bmf.bund.de

Von: Försterling, Dr. Wolfram [mailto:Wolfram.Foersterling@stk.nrw.de]
Gesendet: Freitag, 29. Februar 2008 17:48
An: Reimeier, Andreas
Cc: Schwieker, Christof (FM); Christa.Brammer@fm.nrw.de; Frank Sartor; sabine.mecklenburg@stk.mv-regierung.de; Lieberoth-Leden, Hans-Jörg; normann.huettner@stk.bayern.de
Betreff: WG: Föderalismusreform II: Fachdiskurs 3 - Zweiter Gesamtentwurf des Berichts
Vertraulichkeit: Vertraulich

Hallo Herr Reimeier,
könnten Sie dafür Sorge tragen, dass in der Sitzung des FD 3 am kommenden Montag alle KOM-Mitglieder über die anliegenden Ergänzungswünsche von Bayern informiert werden/sind (ggfls. durch Tischvorlage). M.E. können mangels vorheriger Abstimmung (außer den in Berlin „Ansässigen“ werden alle am Montag Vormittag auf der Anreise sein) die Vorschläge nur in der Sitzung des FD 3 selbst diskutiert werden.

Danke vorab und viele Grüße,
Dr. Wolfram Försterling
Gruppenleiter II B
Leiter der Projektgruppe "Föderalismusreform II"

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen
Postanschrift: 40190 Düsseldorf
Stadtter 1, 40219 Düsseldorf
Telefon +49 (0) 211 837 1203
Telefax +49 (0) 211 837 1403
E-Mail wolfram.foersterling@stk.nrw.de
Internet www.nrw.de

Von: Hüttner, Normann (StK) [mailto:Normann.Huettner@stk.bayern.de]
Gesendet: Freitag, 29. Februar 2008 17:17
An: Försterling, Dr. Wolfram
Cc: StK-Föderalismusreform2
Betreff: Föderalismusreform II: Fachdiskurs 3 - Zweiter Gesamtentwurf des Berichts
Vertraulichkeit: Vertraulich

Sehr geehrter Herr Dr. Foersterling,

wie bereits telefonisch angekündigt hat Bayern noch Anmerkungen zum Zweiten Berichtsentwurf des Fachdiskurses 3. Die Anmerkungen habe ich Ihnen mit gelber Farbe markiert.

Anmerkungen bzw. Ergänzungen befinden sich auf folgenden Seiten:

1. im Bericht:

- Seite 3
- Seite 35
- Seite 36
- Seite 37

2. in der Anlage:

- Seiten 5 und 6.

Viele Grüße und ein schönes Wochenende!
Hüttner

Normann Hüttner
 Bayerische Staatskanzlei
 Franz-Josef-Strauß-Ring 1
 80539 München
 Tel.: 089/2165-2423
 Fax: 089/2165-3423
 mail to: Normann.Huettner@stk.bayern.de

Von: kaminski.kom-bundesrat [mailto:kaminski.kom-bundesrat@bundestag.de]
Gesendet: Donnerstag, 28. Februar 2008 13:54
An: Meyer, Reinhard (MV); 'Angelika Marienfeld'; 'Axel Nawrath'; 'Dr. Axel Troost'; 'Dr. Walther Otremba'
Cc: 'Vorzimmer von Dr. Walther Otremba'; Brammer, Christa (FM NRW); 'Krüger, Marian'; MPK-Referat Mecklenburg-Vorpommern; 'Schmidt, Dr. Rolf'
Betreff: FD 3 - 17 - Zweiter Gesamtentwurf des Berichtes
Wichtigkeit: Hoch
Vertraulichkeit: Vertraulich

Sehr geehrte Damen und Herren,

anliegend erhalten Sie den Zweiten Gesamtentwurf des Berichtes zu Fachdiskurs 3. Weitere Hinweise entnehmen Sie bitte der unten angefügten Mail.

Mit freundlichen Grüßen
 Im Auftrag
 Sandra Kaminski

-----Ursprüngliche Nachricht-----

Von: Andreas.Reimeier@bmf.bund.de [mailto:Andreas.Reimeier@bmf.bund.de]
Gesendet: Donnerstag, 28. Februar 2008 13:30
An: menze.kom-bundesrat@bundestag.de
Cc: Rolf.Schmidt@bmf.bund.de; Christof.Schwieker@fm.nrw.de; Christa.Brammer@fm.nrw.de; klaus.mueller@bmwi.bund.de; Birgit.Huke@bmf.bund.de; Mathias.Schweizer@bmf.bund.de; Barbara.Kleinert-Braunbeck@bmf.bund.de; Andrea.Herrmannsen@bmf.bund.de; axel.troost@bundestag.de
Betreff: 2. Gesamtentwurf des Berichtes des Fachdiskurses 3

BMF
 Föko II - FV 1080/07/0010

Sehr geehrte Damen und Herren,

anliegend übersende ich Ihnen den auf der Grundlage der eingegangenen Stellungnahmen gemeinsam mit der Länderseite erstellten 2. Gesamtentwurf des Berichtes des Fachdiskurses 3 - die Änderungen im Vergleich zum 1. Gesamtentwurf sind im Änderungsmodus kenntlich gemacht - mit der Bitte, diesen entsprechend dem verabredeten Verfahren zur Schlussabstimmung in der für den 3. März 2008 anberaumten Sitzung zu versenden.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

RD Andreas Reimeier
Bundesministerium der Finanzen
Projekt FöKo II

Tel.: 030/2242-4793
E-Mail: andreas.reimeier@bmf.bund.de

Stand: 27. Februar 2008, 10,00 Uhr

- Gelöscht: 5
- Gelöscht: 22
- Gelöscht: 0
- Gelöscht: 16
- Formatiert: Links

- Entwurf -

- Formatiert: Schriftart: 24 pt
- Formatiert: Links

Fachdiskurs 3

Steuerverwaltung, Verkehr und Sonstiges

- Formatiert: Schriftart: 12 pt
- Formatiert: Schriftart: 20 pt
- Formatiert: Links

- Formatiert: Links

- 35 -

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

Gelöscht: ¶

¶

Formatiert: Einzug: Links: 0
cm

Gelöscht: hat

Formatiert: Hervorheben

Gelöscht: ...¶

¶

Erfüllung der Auftragsverwaltung sind; da dies nicht auf die Bundesfernstraßenverwaltung beschränkt ist, wird dazu auf die allgemeinen Ausführungen im Fachdiskurs I 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.

Gelöscht:

Gelöscht:

5. Einsatz moderner Verwaltungssteuerungsinstrumente

Gelöscht: ...1

Formatiert: Hervorheben

Gelöscht: Weitere Vorschläge:

Gelöscht: 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.

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 Bundesschienenwegeausbaugesetz zur Verfügung gestellt werden.

Der Bundesrechnungshof hat in einem Bericht vom 8. März 2006 zur Finanzierung der Bundesschienenwege

(<http://www.bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/bericht-finanzierung-bundesschienenwege.pdf>) empfohlen, dass die zuständigen Bundesministerien ermitteln sollten, welche Netzgröße erforderlich ist, um die Gemeinwohlverpflichtung des Bundes zu erfüllen und wie eine geeignete Struktur mit auf Bund und Länder verteilten Zuständigkeiten aussehen könnte“ (s. Kap. 6.3 und Kap. 7, Spiegelstrich 4).

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). Dies könnte auch in Form einer Übertragung der Verantwortung auf die Länder geschehen, wobei die Übernahme einzelner Strecken oder Regionalnetze nur auf Wunsch des betreffenden Landes möglich sein soll. Das mit dem EBNeuOG-Entwurf verfolgte „Eigentumssicherungsmodell“ wird aller Voraussicht nach nicht weiterverfolgt. Grundsätzlich wären jedoch alle realistischen Modelle zur Kapitalprivatisierung der DB AG mit einer Regionalisierung der Infrastrukturverantwortung vereinbar. Die Länder stehen dieser Möglichkeit auch nicht von vornherein negativ gegenüber, wie der Beschluss des Bundesrats belegt.

Formatiert: Schriftart: 12 pt, Fett, Unterstrichen

Formatiert: Schriftart: Fett

Formatiert: Abs15, Einzug: Links: 0,95 cm, Hängend: 0,63 cm, Tabstopps: 1,59 cm, Links + Nicht an 2,14 cm

Formatiert: Schriftart: Nicht Kursiv

Formatiert: Schriftart: Nicht Fett, Nicht Kursiv

Formatiert: Schriftart: Nicht Kursiv

Formatiert: Schriftart: Nicht Fett, Nicht Kursiv

Formatiert: Einzug: Links: 1,59 cm

Formatiert: Schriftart: Nicht Fett

Formatiert: Hervorheben

Formatiert: Einzug: Links: 1,25 cm

Formatiert: Schriftart: Fett

Formatiert: Einzug: Links: 1,5 cm

Formatiert: Einzug: Links: 1,5 cm, Aufgezählt + Ebene: 1 + Ausgerichtet an: 1,39 cm + Tabstopp nach: 2,02 cm + Einzug bei: 2,02 cm, Listentabulator + Nicht an 2,02 cm

Formatiert: Schriftart: (Standard) Times New Roman, Nicht Fett, Schriftartfarbe: Automatisch

Gelöscht: Eine "Übertragung der Verantwortung für die regionale Schieneninfrastruktur auf die Länder" ist darin nicht vorgesehen. Dem ist derzeit nichts hinzuzufügen.

Formatiert: Schriftart: (Standard) Times New Roman, Nicht Fett, Schriftartfarbe: Automatisch, Hervorheben

Formatiert: Hervorheben

Formatiert: Einzug: Links: 2,14 cm

<p>2.9 Vorausgefüllte Steuererklärung/ Selbstveranlagung, Ablösung der Lohnsteuerkarte aus Papier</p>	<p>Pro</p> <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>Kontra</p> <p>Unterschiedliche Sichtweisen der Datenschutzauftraggeber der Länder denkbar</p>
<p>2.10 Identifikationsmerkmale, auch Kontroll- mitteilungsverfahren</p> <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 	<p>Pro</p> <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 	<p>Kontra</p>

Formatiert: Hervorheben

Formatiert: Nummerierung und
Aufzählungszeichen