

27.04.01**Empfehlungen
der Ausschüsse****Fz - In - R**zu **Punkt** der 763. Sitzung des Bundesrates am 11. Mai 2001

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes
und anderer Gesetze**

Der federführende **Finanzausschuss**,
der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten** und
der **Rechtsausschuss**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des
Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

- Fz 1. Zu Artikel 1 Nr. 2 Buchst. a Doppelbuchst. ee -neu- und Nr. 17 (§ 2 Abs. 1 und
§ 17 FVG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 2 Buchst. a ist nach Doppelbuchstabe dd folgender
Doppelbuchstabe ee anzufügen:

"ee) Nach Nummer 4 wird folgende Nummer 5 angefügt:

"5. Rechenzentren, die im Besteuerungsverfahren über
unselbständige technische Hilfstätigkeiten hinaus mit
steuerverwaltenden Tätigkeiten beauftragt sind. Diese handeln
insoweit für die jeweils örtlich zuständige Finanzbehörde im
Sinne des Absatzes 1 Nr. 4. Die Aufgabenübertragung erfolgt

Ausgeliefert am 30. APR. 2001

...

durch Rechtsverordnung der zuständigen Landesregierung. Die Landesregierung kann die Ermächtigung auf die für die Finanzverwaltung zuständige oberste Landesbehörde übertragen.""

b) Nummer 17 ist wie folgt zu fassen:

"17. § 17 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 3 wird das Zitat "§ 2 Abs. 2" durch das Zitat "§ 2 Abs. 1 Nr. 5 oder Abs. 2" ersetzt.

b) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

"(4) Auf Grund eines Staatsvertrages zwischen mehreren Ländern können Zuständigkeiten nach Absatz 2 Satz 1 und 2 auf ein Finanzamt, ein nach § 2 Abs. 1 Nr. 5 oder Abs. 2 eingerichtetes Rechenzentrum der Landesfinanzverwaltung oder eine besondere Landesfinanzbehörde (§ 2 Abs. 3) außerhalb des Landes übertragen werden.""

Begründung:

Zu Buchst. a:

Rechenzentren, die im Besteuerungsverfahren tätig werden, sollten kraft Gesetzes zur Finanzbehörde erklärt werden. Damit würde auch dem Grundsatz der obligatorischen Finanzverwaltung Rechnung getragen, wonach Steuerverwaltungsaufgaben von den Finanzbehörden selbst wahrgenommen werden sollten und die mit der Steuerverwaltung beschäftigten Behörden nicht nur fachlich, sondern auch organisatorisch und personell dem für die Finanzverwaltung zuständigen Minister zu unterstellen sind (einheitlicher Strang der Finanzverwaltung unter einem einzigen Minister).

Zu Buchst. b:

Folgeänderung

Fz 2. Zu Artikel 1 Nr. 2 Buchst. b (§ 2 Abs. 2 FVG)

In Artikel 1 Nr. 2 Buchst. b ist § 2 Abs. 2 wie folgt zu fassen:

"(2) Durch Rechtsverordnung der zuständigen Landesregierung kann ein Rechenzentrum der Landesfinanzverwaltung als Teil der für die Finanzverwaltung zuständigen obersten Landesbehörde, als Oberbehörde oder als Teil einer Oberbehörde, die nach Landesrecht als Landesfinanzbehörde nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 und 3 eingerichtet ist, als Teil einer Oberfinanzdirektion, als Finanzamt oder als Teil eines Finanzamtes eingerichtet werden."

Begründung:

Diese Vorschrift regelt die Gestaltungsmöglichkeiten für die Organisation des Rechenzentrums der Steuerverwaltung (Rechenzentrum als Finanzamt, Teil eines Finanzamts, Teil einer OFD, Oberbehörde). Zur Komplettierung der Organisationsmöglichkeiten für die Einrichtung eines Rechenzentrums soll aufgenommen werden, dass ein Rechenzentrum ggf. auch Teil eines Ministeriums sein könnte.

In 3. Zu Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe b (§ 2 Abs. 2 FVG)

Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren darauf hinzuwirken, dass die Regelung in § 2 Abs. 2 Finanzverwaltungsgesetz eine Öffnung dergestalt erfährt, dass künftig die Zusammenfassung eines Finanzrechenzentrums als Finanzbehörde unter Wahrung des Steuergeheimnisses mit anderen in der Landesverwaltung errichteten oder zu errichtenden Rechenzentren (Landesbetriebe) möglich wird.

Die bisher gültige Regelung, die auch durch die geplante Neuformulierung keine signifikante Änderung erfährt, sieht vor, dass ein Rechenzentrum der Finanzverwaltung nur als eigenständige Finanzbehörde oder als Teil einer Finanzbehörde errichtet werden kann. Die Bestrebungen für eine Verschlinkung der Landesverwaltung beziehen sich unter anderem auch auf die Zusammenfassung von bisher ressortbezogenen, dezentralisierten Serviceeinrichtungen, die ihre Dienstleistung für die Landesverwaltung erbringen. Hierbei sollte nach Auffassung des Bundesrates für die Rechenzentren der Finanzverwaltung keine Ausnahme gemacht werden müssen.

R 4. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 2a Abs. 2 Satz 4 - neu - FVG)

In Artikel 1 Nr. 3 ist in § 2a Abs. 2 folgender Satz anzufügen:

"Die Landesregierung kann die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf die für die Finanzverwaltung zuständige oberste Landesbehörde übertragen."

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht für die Rechtsverordnung, die den Verzicht auf die Mittelbehörde zum Gegenstand hat, in § 2a Abs. 1 Satz 3 FVG-E eine Subdelegationsermächtigung der Landesregierungen zu Gunsten ihrer obersten, für die Finanzverwaltung zuständigen Landesbehörde vor.

Für die Übertragung von Landesaufgaben, die bisher von der Mittelbehörde wahrgenommen worden sind, auf andere Landesfinanzbehörden ist dagegen eine Rechtsverordnung der Landesregierung notwendig, ohne dass eine Möglichkeit zur Weiterermächtigung besteht. Eine Subdelegationsermächtigung ist jedoch sachdienlich, da hierdurch den Ländern eine flexiblere Regelungsmöglichkeit für die Organisation ihrer Finanzverwaltungen eingeräumt wird.

Fz 5. Zu Artikel 1 Nr. 10 Buchst. e (§ 8 Abs. 7 Satz 1 FVG)

In Artikel 1 Nr. 10 Buchst. e sind in § 8 Abs. 7 Satz 1 nach dem Wort "Landesbetrieben" die Wörter "und Landesanstalten" durch die Wörter ", Sondervermögen des Landes und sonstigen landesmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts" zu ersetzen.

Begründung:

Das Land Mecklenburg-Vorpommern plant, das Liegenschaftsvermögen des Landes in einem Sondervermögen Betrieb für Bau und Liegenschaften (BBL) zusammenzufassen. Neben der Verwaltung und Bewirtschaftung der Landesliegenschaften soll die BBL sowohl die Bauaufgaben des Landes als auch in Organleihe die des Bundes erledigen.

Diese Ergänzung dient der Klarstellung, dass zum Zwecke der mit der Änderung des FVG beabsichtigten Förderung flexibler Verwaltungsstrukturen auch ein Sondervermögen nach § 26 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommerns mit derartigen Aufgaben betraut werden kann.

Fz 6. Zu Artikel 1 Nr. 11 (§ 9 Abs. 3 Satz 2 FVG)

In In Artikel 1 Nr. 11 ist in § 9 Abs. 3 Satz 2 das Wort „Einvernehmen“ durch das Wort „Benehmen“ zu ersetzen.

Begründung:

Die in § 9 Abs. 3 Satz 2 FVG geforderte Herstellung des „Einvernehmens“ ist systemwidrig, weil es sich hier um eine Leitungsfunktion in einer Landesbehörde – z.B. einer Oberfinanzdirektion, die keine Bundesaufgaben wahrzunehmen hat – handelt.

Der Änderungsvorschlag des Bundes führt beim Vergleich des dreistufigen mit dem zweistufigen Verwaltungsaufbau zu unverhältnismäßigen Ergebnissen. Denn soweit eine Mittelbehörde eingerichtet ist, die keine Bundesaufgaben wahrzunehmen hat, will sich der Bund bei der Bestellung der Leitung ein Mitbestimmungsrecht im Rahmen des Einvernehmens sichern.

Wenn allerdings keine Mittelbehörde eingerichtet ist und die im Lande gleichermaßen anfallenden Aufgaben z.B. durch die oberste Landesbehörde wahrgenommen werden, hat der Bund keinerlei Einflussmöglichkeiten auf die Personalentscheidungen des Landes und hält diese Regelung offensichtlich auch für akzeptabel. Es ist daher nicht verständlich und auch nicht systemgerecht, wenn aus Sicht des Bundes an der nicht mehr zeitgemäßen und durch die tatsächliche Entwicklung längst überholten Regelung zur Bestellung ausschließlich beim Land beamteter Beschäftigter festgehalten werden soll. Eine Benehmensherstellung ist in diesen Fällen mehr als ausreichend.

Der Hinweis von Seiten des Bundes auf die Auftragsverwaltung überzeugt in diesem Punkt nicht, weil die Aufgabenerfüllung selbst bereits durch Gesetz auf die Länder übertragen ist und die Weisungsbefugnis sowie die Aufsicht des Bundes durch Artikel 85 Abs. 3 und 4 i.V.m. Artikel 108 Abs. 3 GG hinreichend geregelt sind. Artikel 85 Abs. 2 Satz 3 GG regelt die Bestellung der Leiter von Mittelbehörden allgemein und kann durch die Spezialbestimmungen für die Finanzverwaltung in Artikel 108 GG abweichend bestimmt werden, ohne den allgemeinen Grundsatz ändern zu müssen.

R 7. Zu Artikel 1 Nr. 11 (§ 9 FVG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in § 9 FVG-E auch eine Regelung für den Fall aufgenommen werden soll, dass eine Oberfinanzdirektion zunächst die Funktion als Doppelbehörde durch eine Rechtsverordnung nach § 2a Abs. 1 FVG-E verloren hat und nur noch die Funktion der Mittelbehörde für das Land oder den Bund hat, später aber durch eine gegenteilige Entscheidung wieder als Doppelbehörde für den Bund und das Land eingerichtet wird.

Begründung:

Nach dem Gesetzentwurf ist es möglich, dass der Bund oder ein Land die Oberfinanzdirektion als Mittelbehörde abschafft, indem durch Rechtsverordnung nach § 2a Abs. 1 FVG-E verzichtet wird. Soweit nicht sowohl der Bund als auch das Land beide verzichten, bleibt die Oberfinanzdirektion als Mittelbehörde erhalten. Sie nimmt dann die Aufgaben des nicht verzichtenden Bundes oder des nicht verzichtenden Landes wahr. Nach § 9 Abs. 4 FVG-E endet in diesen Fällen das Doppelbeamtenverhältnis des Präsidenten der Oberfinanzdirektion. Nicht geregelt ist aber bisher der Fall, dass der Verzicht rückgängig gemacht wird. Dies dürfte durch Aufhebung der Rechtsverordnung, mit der der Verzicht erklärt wurde, aber jederzeit möglich sein. Für diesen Fall ist keine Regelung enthalten, welche Auswirkungen das auf das Beamtenverhältnis des Präsidenten der Oberfinanzdirektion hat.

Fz 8. Zu Artikel 1 Nr. 19 Buchst. b (§ 20 Abs. 2 Satz 1 FVG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob Artikel 1 Nr. 19 Buchst. b wie folgt geändert werden sollte:

In § 20 Abs. 2 Satz 1 werden die Wörter "oder anderer Verwaltungsträger" durch die Wörter ", anderer Verwaltungsträger oder Dritter" eingefügt.

Begründung:

Der Gesetzesentwurf zur Änderung des FVG eröffnet die Möglichkeit, technische Hilfstätigkeiten durch automatische Einrichtungen eines anderen Bundeslandes oder anderer Verwaltungsträger verrichten zu lassen. Im Hinblick auf die Bestrebungen im Zuge der Verwaltungsreform, Hilfstätigkeiten soweit wie möglich auf Private zu übertragen, sollte jedoch geprüft werden, ob § 20 Abs. 2 Satz 1 FVG durch die Aufnahme von „Dritten“ erweitert werden sollte.

In 9. Zu Artikel 1 Nr. 19 Buchst. c (§ 20 Abs. 3 FVG)

(Bei
Annahme
entfällt
Ziff. 10.)

Die Bundesregierung wird gebeten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob auf § 20 Abs. 3 FVG verzichtet werden kann.

Begründung:

Für den Fall, dass nach Maßgabe des § 20 Abs. 2 FVG technische Hilfstätigkeiten bei der Festsetzung und Erhebung von Steuern durch automatisierte Einrichtungen eines anderen Bundeslandes oder anderer Verwaltungsträger verrichtet werden, ist die hierfür erforderliche Offenbarung von dem Steuergeheimnis unterliegenden Daten bereits nach § 30 Abs. 4 Nr. 1 AO zugelassen. Sie ist zur Durchführung eines Verfahrens im Sinne des § 30 Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe a AO erforderlich.

Technische Hilfstätigkeiten nach § 20 Abs. 2 FVG sind ein Sonderfall der Auftragsdatenverarbeitung. Dem Steuergeheimnis unterliegende Daten werden aber auch in anderen Fällen und durch andere als in § 20 Abs. 2 FVG genannte Stellen im Auftrag verarbeitet. Dies geschieht auch durch nicht-öffentliche Stelle, z.B. bei der Erstellung von Lohnsteuerkarten oder dem Kuvertieren von Steuerunterlagen. Voraussetzung ist nur, dass die bei der Auftragsdatenverarbeitung eingesetzten Personen durch die Verpflichtung nach dem Verpflichtungsgesetz Amtsträgern (§ 30 Abs. 3 Nr. 1 AO) gleichgestellt sind.

Die Sonderregelung des § 20 Abs. 3 FVG könnte ungewollt den Schluss nahe legen, dass auch in anderen als in § 20 Abs. 2 FVG geregelten Fällen der Auftragsdatenverarbeitung mit dem Steuergeheimnis unterliegenden Daten eine ausdrückliche gesetzliche Regelung im Sinne des § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO erforderlich ist. Daher sollte auf den vorgesehenen § 20 Abs. 3 FVG verzichtet werden.

Will man dagegen eine besondere gesetzliche Regelung für die Zulässigkeit der Offenbarung von dem Steuergeheimnis unterliegenden Daten in Fällen der Auftragsdatenverarbeitung schaffen, sollte eine solche Regelung in der einschlägigen Verfahrensordnung, im Anschluss an § 30 AO, erfolgen. Eine solche Regelung könnte sich an z.B. an § 80 SGB X orientieren.

Fz 10. Zu Artikel 1 Nr. 19 Buchst. c (§ 20 Abs. 3 FVG)

(nur bei
Annahme
von Ziff. 8)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob Artikel 1 Nr. 19 Buchst. c wie folgt geändert werden sollte:

(Ziff. 10
entfällt bei
Annahme
von Ziff. 9.)

In § 20 Abs. 3 wird folgender Satz angefügt:

„Im Falle der Inanspruchnahme Dritter gemäß Absatz 2 ist die Wahrung des Steuergeheimnisses durch Verpflichtung der Dritten nach dem Verpflichtungsgesetz sicherzustellen.“

Begründung:

Im Falle der Aufnahme „Dritter“ zur Verrichtung technischer Hilfstätigkeiten (§ 20 Abs. 2 S. 1 FVG) sind die Regelungen zur Offenbarung der nach § 30 AO geschützten Verhältnisse zu vervollständigen. Es ist daher eine Formulierung aufzunehmen, wonach bei der Inanspruchnahme Dritter nach § 20 Abs. 2 S. 1 FVG sicherzustellen ist, dass durch die Dritten das Steuergeheimnis gewahrt wird (Verpflichtung nach dem Verpflichtungsgesetz).

In 11. Zu Artikel 7 Nr. 1 Buchstabe a und Nummer 2 (§ 1 Abs. 3 b und § 12 c Satz 4 - neu - Zollverwaltungsgesetz)

Artikel 7 ist wie folgt zu ändern:

a) In Nummer 1 Buchstabe a ist § 1 Abs.3 b wie folgt zu fassen:

"(3 b) Das Bundesministerium der Finanzen kann

- Beamte des Bundesgrenzschutzes im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern
 - Beamte eines Landes, soweit sie grenzpolizeiliche Aufgaben wahrnehmen, im Einvernehmen mit dem Land
- mit der Wahrnehmung von Aufgaben der Zollverwaltung nach Absatz 3a betrauen."

b) In Nummer 2 ist dem § 12 c folgender Satz 4 anzufügen:

"Satz 1 gilt für die Beamten eines Landes, soweit diese grenzpolizeiliche Aufgaben wahrnehmen, entsprechend."

Begründung:Zu Buchstabe a:

Durch Art. 4 des Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität vom 04.05.1998 (BGBl I S. 845) wurde das Finanzverwaltungsgesetz dahingehend ergänzt, dass die Zollverwaltung und nach entsprechender Betrauung durch das Bundesministerium der Finanzen auch der Bundesgrenzschutz befugt sind, den grenzüberschreitenden Bargeldverkehr oder Verkehr mit gleichgestellten Zahlungsmitteln im Wert von 30.000 DM oder mehr zu überwachen. An diese Kontrollbefugnisse schließen Möglichkeiten der Sistierung entsprechender Zahlungsmittel an. Diese gesetzliche Regelung erlaubt somit, auf den Bundesgrenzschutz grundsätzlich solche Aufgaben zu übertragen.

Aus § 2 BGS-G ergibt sich, dass dem Bundesgrenzschutz der grenzpolizeiliche Schutz des Bundesgebietes obliegt, soweit nicht ein Land im Einvernehmen mit dem Bund Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes mit eigenen Kräften wahrnimmt. Dieser Aufgabenvorbehalt des § 2 Abs. 1 und 3 BGS-G wurde im Verwaltungsabkommen zwischen dem Bundesminister des Innern und der Bayerischen Staatsregierung über die Wahrnehmung von Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes in Bayern vom 11./27. Juni 1975, geändert durch Verwaltungsabkommen vom 9./18. Dezember 1991, umgesetzt, in welchem die Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes zur Wahrnehmung mit eigenen Kräften auf Bayern übertragen worden sind. Insbesondere regelt § 1 Abs. 3 des Verwaltungsabkommens in der geltenden Fassung insoweit eine umfassende Aufgabenübertragung auf die Bayerische Polizei.

Soweit seitens der Länder grenzpolizeiliche Aufgaben wahrgenommen werden, bedarf es bereits deshalb einer Gleichstellung der Polizeien der Länder mit dem Bundesgrenzschutz in diesem Bereich, da ansonsten - z. B. an der Grenze zur Tschechischen Republik - Kontrolldefizite an solchen Grenzen eintreten, an denen der Bundesgrenzschutz grenzpolizeiliche Aufgaben nicht oder nur teilweise wahrnimmt.

Die Vorschrift des § 12 c ZollVG in Verbindung mit § 12 a Abs. 1 Satz 4 ZollVG verleiht über den für entsprechend anwendbar erklärten § 10 des ZollVGes u. a. auch die Befugnisse zur Durchführung von Binnenkontrollen. So führt die amtliche Begründung aus:

„Nach § 10 ZVG, der entsprechend angewendet wird, können die Zollbehörden im grenznahen Raum, d. h. bis zu einer Tiefe von 30 km an dem deutschen Teil der Außengrenze der Gemeinschaft, den grenzüberschreitenden Bargeldverkehr ohne Verdacht kontrollieren. An den Binnengrenzen der Gemeinschaft und im Binnenland können Bargeldkontrollen örtlich und zeitlich begrenzt durchgeführt werden, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass zollamtlicher Überwachung unterliegendes Bargeld oder gleichgestellte Zahlungsmittel von Personen oder in Beförderungsmitteln mitgeführt werden.“

Die Möglichkeit zu Kontrollen im Binnenraum besteht daher für die originär zuständigen Zollbehörden, aber auch für diejenigen, auf die die Aufgaben nach

§ 12 c ZollVG übertragen worden sind bzw. übertragen werden.

Die Kontrollbefugnisse, die mit der Änderung erstrebt werden, beziehen sich auf grenzüberschreitenden Bargeldverkehr oder Verkehr mit gleichgestellten Zahlungsmitteln im Wert von 30.000 DM oder mehr. Der Bezug zur Grenze kann aber auch bei Sachverhalten gegeben sein, die zu einer Kontrolle erst im Binnenraum führen. Diese Überlegung liegt ausweislich der amtlichen Begründung bereits der bisherigen Regelung zugrunde. Auch in diesen Fällen muss die wirksame Kontrolle durch die Polizei ermöglicht werden.

Zu Buchstabe b:

Die Übertragung der Befugnisse der §§ 12 c und 12 a ZollVG auf die Polizeien der Länder ist zum Zwecke der wirksamen Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und ihren vielfältigen Erscheinungsformen dringend erforderlich. § 111 b StPO bietet in diesen Fällen im Vergleich zu den Vorschriften des Finanz- und Zollverwaltungsgesetzes kein ausreichendes Instrumentarium. Gerade die Deklarationspflichten, die im Anwendungsbereich von § 111 b StPO nicht bestehen, verbessern die Kontrollmöglichkeiten. Solche Kontrollen sind erforderlich, um die Gefahren, die von der organisierten Kriminalität ausgehen, abzuwehren. Hinzu kommt, dass sich §§ 12 a und 12 c ZollVG anders als die Regelung des § 2 Abs. 1 GWG auch auf Wertpapiere, Schecks, Wechsel und Edelmetalle sowie Edelsteine beziehen.