



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

Kommissionsdrucksache
003

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

**Leitlinien der
AG Föderalismus II der
CDU/CSU-Bundestagsfraktion**

AG Föderalismus II
Vorsitzende: Antje Tillmann MdB

Einleitung

Bundestag und Bundesrat haben gemeinsam die Einsetzung einer Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beschlossen. Nach dem erfolgreichen Abschluss der Föderalismusreform I geht es nun darum, die öffentlichen Haushalte auf allen Ebenen zu konsolidieren (A) und die Effizienz der Verwaltung von Bund und Ländern weiter zu verbessern (B).

Derzeitige Situation

Die Politik hat die Staatsverschuldung in einer Weise erhöht, die elementare Anforderungen an nachhaltiges Wirtschaften und Generationengerechtigkeit verletzt: Durch die Entwicklung der letzten Jahre und Jahrzehnte hat die gesamtstaatliche Verschuldung 2006 den Wert von rd. 1,5 Billionen Euro erreicht. Dabei sind Kosten aus Pensionen und Sozialversicherungssystemen noch nicht berücksichtigt. Ein ständig wachsender Schuldendienst ist nicht nur mit Belastungen und sinkenden Wachstumsaussichten in der Gegenwart verbunden, sondern schreckt auch potentielle Investoren und qualifizierte, international mobile Arbeitskräfte ab, die sich künftigen Steuererhöhungen zur Finanzierung der Schuldenlast gegenübersehen. Bereits jetzt muss der Bund über 15 % seiner gesamten Ausgaben für Zinsen an seine Gläubiger aufwenden, und das bei einem historisch niedrigen Zinsniveau. Im Jahr 2010 wird die Zinsausgabenquote fast 17 % erreichen. Eine Tilgung der jährlich wachsenden Schulden findet nicht statt. Die Schulden müssen im Wesentlichen bedient werden von der mittleren Altersgruppe zwischen 25 und 65 Jahren, deren Anteil an der Gesamtbevölkerung sich in Zukunft verringern wird.

Die Verwaltungsstrukturen von Bund, Ländern und Kommunen werden den gestiegenen Anforderungen der Bevölkerung und der Wirtschaft unter den Bedingungen des weltweiten Wettbewerbs vielfach nicht mehr gerecht. Eine umfassende Nutzung der Möglichkeiten der modernen Informationstechnik, insbesondere ein prozessorientiertes und vernetztes Arbeiten innerhalb der Verwaltung und die Zusammenarbeit der Verwaltung mit Bürgerinnen/Bürgern und der Wirtschaft werden durch die überkommenen föderativen Verwaltungsstrukturen erschwert und häufig verhindert. Im föderativen Wettbewerb um die besten Verwaltungslösungen können sich die besten Lösungen nur durchsetzen, wenn Transparenz über die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen hergestellt wird.

Ziele

Die Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen hat die Aufgabe, diese inakzeptable Situation zu beseitigen. Die neue Finanzverfassung muss die entstandene Komplexität in den Bund-/Länder-Finanzbeziehungen deutlich reduzieren und zugleich die gesamtstaatliche Verantwortung für stabile Staatsfinanzen gewährleisten.

Anforderungen an eine neue Finanzverfassung sind vor allem:

- das Wachstumspotenzial Deutschlands nachhaltig stärken,
- die Gestaltungsmöglichkeiten und Eigenverantwortung von Bund und Ländern zur Entwicklung ihrer jeweiligen Wachstumspotenziale und Stärken erhöhen,
- den notwendigen Einklang mit den Stabilitätskriterien des Maastrichtvertrages und dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt herstellen.

Die von der Kommission zu erarbeitenden Vorschläge sollen dazu führen, die Einhaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes dauerhaft zu gewährleisten, strukturell ausgeglichene

ne Haushalte sicherzustellen sowie die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung zu stärken. Wir müssen erreichen, dass die öffentlichen Haushalte den Grundsätzen der Nachhaltigkeit und der Generationengerechtigkeit entsprechen. Gleichzeitig soll die Solidarität zwischen den Ländern sowie Bund und Ländern bestehen bleiben.

Die Verwaltung des föderativen Staates muss den Erwartungen der Bevölkerung und der Wirtschaft an Qualität, Schnelligkeit und Wirtschaftlichkeit öffentlicher Dienstleistungen entsprechen. Komplexe Probleme und gestiegene Anforderungen verlangen neue Formen der ebenen- und organisationsübergreifenden Zusammenarbeit. Die Effizienz der Aufgabenerfüllung muss wo immer möglich durch Standardisierung, Automatisierung und Bündelung verbessert werden. Die Möglichkeiten der Informationstechnologie sind umfassend zu nutzen. Verwaltungsverfahren mit der Wirtschaft sollen ab 2012 möglichst nur noch elektronisch abgewickelt werden.

A Leitlinien im Bereich der Finanzverfassung

Mit diesem Papier wollen wir deutlich machen, welche Themen aus Sicht der **CDU/CSU-Bundestagsfraktion** im Rahmen der Verhandlungen zur Neuordnung der Finanzverfassung diskutiert werden müssen. Hierbei haben wir uns ganz ausdrücklich auf die Bundessicht konzentriert. Das bedeutet, dass dies kein Kompromisspapier ist und auch keine Rücksicht auf Einigungsfähigkeit genommen wurde. Trotzdem sind wir uns aber auch der Verantwortung gegenüber wirtschaftsschwächeren Ländern bewusst und werden Zusagen hierzu selbstverständlich einhalten.

Nicht alle Themen setzen eine Änderung des Grundgesetzes voraus. Einige sind auch einfachgesetzlich geregelt, sollten aber im Gesamtzusammenhang bei den Verhandlungen besprochen werden.

I Umdenken

Niemand – auch nicht der Staat - kann auf Dauer mehr ausgeben als er einnimmt. Durch die Kreditaufnahme gewinnt man keine zusätzlichen Finanzierungsspielräume, man kann nur den Zeitpunkt des Einsatzes von Kaufkraft vorziehen, allerdings zu dem Preis der Verminderung künftiger Ausgaben um den notwendigen Zinsaufwand. Deshalb muss der Normalfall die Haushaltsführung ohne Kredite sein.

Dieses Ziel wird nur dann zu erreichen sein, wenn sich ein anderes Staatsverständnis durchsetzen kann. Auf allen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) ist der Staat in den Jahrzehnten zum "generellen Problemlöser" avanciert. Das hat Staatsquoten von regelmäßig über 46 Prozent zur Folge gehabt. Der Staat muss sich wieder stärker auf seine wirklichen Kernaufgaben beschränken. Dort, wo Leistungen von Privaten effizienter erbracht werden können, muss die Politik die Möglichkeiten dazu schaffen.

II Frühwarnsystem

Die Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften als eines der grundlegenden Reformziele erfordert, dass die öffentlichen Haushalte in Bund und Ländern im Sinne einer nachhaltigen und robusten Finanzwirtschaft gestärkt werden.

Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft im Fall von Haushaltskrisen können als Element einer Versicherung gegen Haushaltsnotlagen verstanden werden, die im Interesse des gesamten Bundesstaates liegt. Solche Maßnahmen, die erst zu einem Zeitpunkt greifen, in dem eine Haushaltskrise bereits eingetreten ist, reichen jedoch nicht aus.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zu der Berlin-Klage festgestellt, dass „grundsätzliche Reformen der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern dringend erörterungsbedürftig sind und dass es dabei auch um die nähere Prüfung grundlegend neuer - einfachgesetzlich und verfassungsrechtlich über Art. 109 Abs. 3 GG hinaus fundierter – Lösungskonzepte zur Vorbeugung von Haushaltskrisen und deren Bewältigung gehen muss. Das Bundesstaatsprinzip macht solche Bestrebungen angesichts der gegenwärtig defizitären Rechtslage erforderlich“.

Wir schlagen vor, dass ein unabhängiger „Stabilitätsrat“ geschaffen wird, der sich aus Vertretern von Finanz- bzw. Wirtschaftsministern der Länder und des Bundes sowie von Bundesrechnungshof, Bundesbank und unabhängigen Sachverständigen zusammensetzt und dem auf gesetzlichem Weg die entsprechenden Befugnisse zur Überwachung der Haushaltsdisziplin eingeräumt werden. Eine angemessene Beteiligung der betroffenen Parlamente ist sicherzustellen.

Der „Stabilitätsrat“ soll auch feststellen, ob sich der Bund oder ein Land auf „Haushaltsnotlage“ berufen kann. In diesem Zusammenhang sind Indikatoren für eine drohende Haushaltsnotlage und Kriterien für ein Sanierungsprogramm festzulegen. Ein Sanierungsprogramm soll verpflichtend gestaltet werden und mit entsprechenden Sanktionen bei Nichteinhaltung ausgestattet werden können.

III Nationaler Stabilitätspakt

In Deutschland besteht eine Diskrepanz zwischen den im Rahmen des Maastricht-Vertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingegangenen europäischen Verpflichtungen zur Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits und dem nationalen Haushaltsrecht.

Art. 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft fasst Bund und Länder sowie ausgegliederte Haushalte und Sozialversicherungsträger zusammen und berechnet danach die konkreten Defizitkriterien für den Gesamtstaat. Das staatliche Defizit darf danach in Ausnahmefällen die Grenze von 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht übersteigen, und der Schuldenstand darf höchstens 60 % des BIP betragen. Die Defizitkriterien sind aber nur einzuhalten, wenn jedem der Beteiligten unter Berücksichtigung der vorgesehenen Abbauschritte ein Anteil am gesamtmöglichen Kreditvolumen verbindlich zugewiesen wird.

Bund, Länder und Gemeinden haben sich prinzipiell zur gemeinsamen Verpflichtung gegenüber den europäischen Vorgaben bekannt. Zudem wurden mit dem in das Haushaltsgrundsätzegesetz aufgenommenen Ziel ausgeglichener Haushalte für Bund und Länder sowie einer stärkeren Stellung des Finanzplanungsrates Entscheidungen getroffen, die in die richtige Richtung weisen. Eine rechtliche Regelung für eine Obergrenze und Aufteilung des Kreditlimits existiert jedoch nicht.

Es gibt lediglich den Beschluss des Finanzplanungsrats aus dem Jahr 2002, bei dem der Bund sich darauf eingelassen hat, dass er einschließlich der Sozialversicherungen ab dem Jahr 2003 45 % und die Länder mit den Gemeinden 55 % des höchstzulässigen Defizits von 3 % des BIP nutzen dürfen, was etwa den Anteilen der einzelnen Ebenen am Gesamtsteueraufkommen entspricht. Ob diese Aufteilung sachgerecht ist, wurde nicht anhand Berechnungen verifiziert.

Eine Aufteilung der hiernach auf die Ländergesamtheit entfallenden Verschuldungsgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts auf die einzelnen Länder muss vorgenommen werden. Dabei sind auch die vorgeschriebenen jährlichen Abbauschritte des strukturellen Defizits von 0,5 % zu berücksichtigen. Die Festlegung der einzelnen Verschuldungsobergrenzen lässt eine größere Flexibilisierung der Länder bei den Verschuldungsregeln unterhalb dieser Grenze zu. Bei der Verteilung der Obergrenzen müssen die strukturellen Unterschiede zwischen den Ländern angemessen berücksichtigt werden.

IV Neudefinition der Verschuldensregeln

Eine nachhaltige Finanzpolitik hat die Pflicht, Neuverschuldung zu vermeiden, weil sie nichts anderes bedeutet, als künftige Generationen und damit unsere Kinder und Enkelkinder zu belasten. Jede Generation muss die von ihr verbrauchten Ressourcen auch selbst finanzieren. Deshalb muss sie ausnahmsweise aufgenommene Kredite auch selbst wieder tilgen. Um dies sicherzustellen, muss im Zeitpunkt der Kreditaufnahme die Tilgung verbindlich geregelt werden.

Die derzeitige Staatsverschuldung verletzt auf extreme Weise das Prinzip der Generationengerechtigkeit. Zukünftige Generationen werden durch gigantische Zinslasten geknebelt und haben kaum noch gestalterische Spielräume. Das Problem wird verschärft durch die niedrigen Geburtenraten und eine damit einhergehende zukünftige höhere pro Kopf Verschuldung und damit progressiv steigender finanzieller Vorbelastungen. Verstärkt wird dieser Trend noch durch erhöhte finanzielle Anforderungen in Folge der Zunahme der Lebenserwartung.

Ziel der derzeitigen gesetzlichen Regelungen war die Verhinderung eines stetig wachsenden Schuldensockels, der die Handlungsfähigkeit des Staatshaushalts in Frage stellt. Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte zeigt jedoch, dass dieses Regelungsziel in der Vergangenheit nicht erreicht wurde.

In der politischen Praxis sind die Vorschriften der Verfassung in Deutschland durch einengende Definitionen des Kreditbegriffs und weit gefasste Bestimmungen des Investitionsbegriffs verwässert worden. Sie binden nur an die im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen und erlauben damit eine Kreditierung über die tatsächlichen Investitionen hinaus. Andererseits ist weder für den Fall der Vermögensveräußerung, der praktisch einer negativen Investition gleichkommt, ein entsprechender Abzug bei der Kreditaufnahme vorgesehen, noch werden Abschreibungen auf das staatliche Sachvermögen gegen gerechnet. Als Ausnahme darf sich jeder Gliedstaat zudem höher verschulden, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gestört ist. Diese Ausnahmeregelung führte in der Vergangenheit wegen ihrer Unbestimmtheit des Öfteren zu einer ausufernden Schuldenaufnahme durch die Gebietskörperschaften.

Verschuldungsregelungen

Ziel der Finanzpolitik muss ein ausgeglichener Haushalt sein. Bei Haushaltsdefiziten ist zu unterscheiden, ob sie konjunktureller oder struktureller Art sind. Strukturelle Defizite sind so schnell wie möglich abzubauen.

Die nationalen Verschuldungsregeln sind daher zwingend zu reformieren, wobei die Praktikabilität der Anwendung sowie eine klare quantitative Vorgabe und Übertragbarkeit auf die Länder zu beachtende Hauptkriterien bei der Entscheidung für eine neue Schuldenregel sind. Eine Nettotilgung, selbst in konjunkturell guten Jahren, sieht Artikel 115 GG gar nicht erst vor.

In Zukunft müssen wir eine gesetzliche Regelung schaffen, die die Reduzierung der Verschuldung in Jahren mit Wirtschaftswachstum regelt.

Zukünftige Kreditaufnahme

Zukünftig sollte eine Nettokreditaufnahme nur noch in Ausnahmefällen zulässig sein, etwa zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen. Art. 115 GG und Art. 109 GG sind entsprechend zu ändern. In der Finanzplanung sollte verbindlich die Rückführung von Krediten geregelt werden. Zu ihrer Rückführung sind bei besseren konjunkturellen Entwicklungen Rücklagen zu bilden. Die „Schweizer Schuldenbremse“ mit ihrem Ausgleichskonto muss als Lösungsmodell geprüft werden. Strukturelle Haushaltsdefizite dürfen künftig nicht mit Krediten oder Vermögensverkäufen finanziert werden.

Werden ausnahmsweise Investitionen mit Krediten finanziert, muss sichergestellt werden, dass eine Tilgung entsprechend dem Werteverzehr der beschafften Güter und Dienstleistungen erfolgen.

Ist eine Kreditaufnahme wegen ganz ungewöhnlicher Ereignisse, wie zum Beispiel Fluten oder kriegerischen Ereignissen, ausnahmsweise notwendig, dann muss gleichzeitig die Tilgung geregelt werden. Der Fonds Deutsche Einheit ist ein gutes Beispiel dafür.

Nach dem Maastrichtvertrag und dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt darf das gesamtstaatliche Defizit abgesehen von einer (konjunkturellen) Ausnahmesituation nicht größer als 3 % des Bruttoinlandsprodukts sein, während nach Art. 115 GG Verschuldungen grundsätzlich in beliebiger Höhe erlaubt sind, solange sie die Bruttoinvestitionssumme nicht überschreiten.

Wenn es gelänge, die EU-Kriterien bei Verschuldung und Defizit auf die einzelnen Länder herunterzubrechen, könnten die Länder innerhalb dieser Grenzen durchaus in eigener Verantwortung entscheiden, ob auch „Investitionen in Köpfe“ zuzulassen sind.

Bestehende Verschuldung

Die bestehende Staatsverschuldung muss abgebaut werden, damit neue Handlungsspielräume eröffnet werden. **Um dies zu erreichen, muss schon jetzt geregelt werden, dass nach dem Abbau der strukturellen Haushaltsdefizite schrittweise die vorhandene Staatsverschuldung abgebaut wird. Dazu sind Übergangsfristen einzuführen und zu regeln, in welchem Maße Bund und Länder die Altschulden tilgen. Auch wenn dazu sehr lange Zeiträume erforderlich sein werden, muss ein Anfang gemacht werden.**

In der Kommission zu Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen muss ein „**Entschuldungsplan Deutschland**“ diskutiert werden.

V Neufestlegung der Deckungsquotenregelung

Für die Aufteilung der Umsatzsteuer auf Bund und Länder sieht das Grundgesetz in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 folgende Grundsätze vor: „Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Dabei ist der Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln“ (so genannte Deckungsquote).

Eine solche mehrjährige Finanzplanung wird derzeit nicht aufgestellt. Stattdessen wird § 1 des Finanzausgleichsgesetzes seit Jahren immer nur aufgrund neuer Gesetze fortgeschrieben. Eine

grundsätzliche Neubeurteilung dieses so genannten billigen Ausgleichs wurde schon durch die Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile im Jahr 1981 gefordert.

In diesem Zusammenhang müsste geprüft werden, ob aufgrund der geänderten europäischen wie internationalen Verpflichtungen des Bundes die Einnahmenaufteilung noch angemessen ist.

Gleichzeitig mahnen die Länder aber auch eine **Überprüfung der Standards** in vielen Bundesgesetzen an. Häufig wurden nach Festlegung angemessener Steueranteile wegen einer Bundesauftragsverwaltung die Standards in Gesetzen verbessert, was zu zusätzlichen Kosten bei den Ländern führte.

Die Ausgabenseite kann bei der Deckungsquotenberechnung nicht unkritisch hingenommen werden. Das jetzige System führt dazu, dass unsolide Wirtschaftsführung auf Dauer zur Haushaltsnotlage führt und damit über die bündische Solidarität von anderen finanziert werden muss. Dieser Kreislauf muss aufgebrochen werden.

VI Das System bestimmt das Denken Doppelte Buchführung / Kosten-Leistungs-Rechnung

Die oben dargestellte Diskussion zur Staatsverschuldung zeigt deutlich, dass die herkömmliche Haushaltsführung den gewachsenen Problemen der öffentlichen Haushalte nicht gewachsen ist. Allein die Tatsache, dass in der politischen Diskussion Investitionen und Schuldenaufnahme getrennt voneinander betrachtet werden, führt häufig zu mangelnder Sparsamkeit.

Die mit der Haushaltsreform von 1969 im Rahmen des Gesamtdeckungsprinzips eingeführte Trennung von Sachausgaben und Investitionen einerseits und der Haushaltsfinanzierung andererseits muss wieder aufgehoben werden. Nur durch das Abbilden des Werteverzehrs und zukünftiger Lasten entsteht die notwendige Transparenz im öffentlichen Rechnungswesen, die verantwortliche politische Entscheidungen ermöglicht. Dies ist im gegenwärtigen kameralistischen System nicht gewährleistet.

Ein Übergang zur Doppik ist damit nicht nur eine Frage der Technik, sondern vielmehr das deutlichere Bewusstmachen politischer Entscheidungen. Hier könnten Schulden an die zugrunde liegenden Investitionen gekoppelt werden. Die Tilgung innerhalb der Nutzungsdauer der getätigten Investitionen müsste gemeinsam mit der Investition beschlossen und in den Haushalt eingestellt werden. Finanzierungskosten wären dann im jeweiligen Einzelhaushalt zu erfassen.

Gleichzeitig trüge man der Behauptung Rechnung, die künftige Generation dürfte durchaus an der Tilgung von heutigen Schulden beteiligt werden, da sie ja auch noch vom Nutzen des Wirtschaftsgutes profitiert. Diese Einstellung stimmt so lange, wie Aktiv- und Passivvermögen sich gleichwertig gegenüberstehen.

Das betriebliche Rechnungswesen müsste natürlich Sonder-Darstellungen in den Bereichen enthalten, die nicht sofort zu bilanzieren sind, wie zum Beispiel bei der Kinderbetreuung, der Bildung oder der Standortwerbung.

VII Vergleichbare Haushaltsdaten

Den Vorschlag der Finanzministerkonferenz, eine Vergleichbarkeit von Haushaltsdaten zu prüfen, begrüßen wir. Damit kämen wir auch einer Anregung des Bundesverfassungsgerichtes nach. Das Gericht hatte in seinem „Berlin-Urteil“ genau diese fehlende Vergleichbarkeit angemahnt. Bei vergleichbaren Datengrundlagen könnten die Länder untereinander besser vergleichen und Einsparpotentiale erkennen. Darüber hinaus könnte im Fall von Haushaltsnotlagen auch deutlich gemacht werden, in welchen Bereichen sich ein Land mehr leistet als andere.

VIII Finanzplanung politisch verbindlich machen

Die Unverbindlichkeit der derzeitigen Finanzplanung hat zur Folge, dass der Finanzplan kaum Bedeutung hat und im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung zwar aufgestellt wird, aber ansonsten keinerlei Einfluss ausübt. Dies liegt vor allem auch an fehlenden Vorschriften zu Inhalt und Gliederung. Die Finanzplanung in ihrer derzeitigen Form lässt weder eine zeitlich verbindliche Aufgabplanung zu, noch ist sie vorausschauend.

Die Finanzplanung sollte daher in Zukunft verbindliche Planungsdaten enthalten. Ähnlich wie das Haushaltsgesetz und der Haushaltsplan sollte die Finanzplanung zukünftig im parlamentarischen Verfahren Berücksichtigung finden. Bei Änderung von Schätzungsgrundlagen ist der Finanzplan anzupassen. Finanzplanungskennzahlen und Abweichungen von Plankennziffern müssen dabei von Bundestag und Bundesregierung erörtert werden. Darüber hinaus würde der Bundesrechnungshof durch die stärkere Verbindlichkeit der Finanzplanungsdaten Prüfungsbefugnisse erlangen.

Um der Finanzplanung mehr Bedeutung zu verleihen, muss sie **vor** der Haushaltsberatung verabschiedet werden und der jeweilige Haushalt muss sich dann in ihren Rahmen einpassen.

IX Vereinbarungen zum Länderfinanzausgleich einhalten – zusätzliche Leistungsanreize beraten

Der Länderfinanzausgleich ist Ausdruck gegenseitiger Solidarität der Länder untereinander. Wir stehen zu den Zusagen, die vereinbart wurden.

Trotzdem sollten wir darüber nachdenken, wie wir den Ländern mehr Anreize für eine erfolgreiche eigene Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik geben können. Und dies gilt sowohl für die Geber- als auch für die Nehmerländer.

So muss es sich für ein Land z. B. lohnen, zusätzliche Steuereinnahmen zu akquirieren.

Auch darf eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik nicht zu einer Reduzierung der Einnahmen des Landes führen.

Außerdem ist darüber nachzudenken, ob steuerliche Begünstigungen für die Bemessungsgrundlagen des Länderfinanzausgleiches neutralisiert werden müssen.

X Größere Steuerautonomie für Länder

In der Diskussion um die Reform der föderalen Finanzverfassung werden wir auch das Thema „Stärkung der Steuerautonomie der Länder“ aufgreifen. Wenn wir den Ländern ihre Verschuldungsautonomie belassen wollen, müssen wir auch ihre Autonomie auf der Ausgaben- und noch mehr auf der Einnahmenseite erweitern.

Dabei bedarf es ergänzender Elemente einer begrenzten Steuerautonomie zum Beispiel im Bereich der Gemeinschaftssteuern des Art. 106 GG für die Länder in Gestalt von Zuschlagsrechten und der damit korrespondierenden Reduzierung des nivellierenden Finanzausgleichs.

XI Gemeinschaftsaufgaben / Finanzhilfen

Die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern sind auch bei den Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen auf den Prüfstand zu stellen.

Nach ersten Schritten zur Entflechtung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau und Bildungsplanung, Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und zur Wohnraumförderung) in der Föderalismusreform I, sollte hier konsequent geprüft werden, ob weitere Verflechtungstatbestände aufgehoben werden können. So ist zum Beispiel zu prüfen, ob auf die Finanzhilfen des Bundes aufgrund des Unterhaltsvorschussgesetzes sowie des Bundesausbildungsförderungsgesetzes nicht verzichtet werden kann zugunsten direkter Zuweisungen von zusätzlichen Umsatzsteueranteilen.

Gleiches gilt für die Zuweisungen im Rahmen des Art. 106a GG. Hier steht den Ländern ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr zu. Es muss geprüft werden, ob eine derart punktuelle Ausgleichsregelung Bestandteil der Verfassung sein muss.

XII Kompetenzen respektieren – Einnahmen klarer zuteilen

Die Diskussionen im Rahmen der Föderalismusreform I haben gezeigt, dass die reine Finanzverfassungslehre (Gesetzgebungskompetenz – Ertragskompetenz – Verwaltungskompetenz in einer Hand) gerade bei den Gemeinschaftssteuern nicht zu erreichen ist. Vom Trennsystem (Umsatzsteuer: Bund – Einkommensteuer: Länder) hat man sich aus guten Gründen lange verabschiedet.

Trotzdem sollte bei der 2. Stufe der Föderalismusreform erneut überprüft werden, ob nicht zumindest ein weiterer Schritt in Richtung Entflechtung gegangen werden kann.

Dem Vorschlag der Länderfinanzminister, dem Bund die Einnahmen aus der **Kfz-Steuer** zuzuordnen, stehen wir offen gegenüber. Da der Bund ohnehin schon über die Mineralölsteuer und die Lkw-Maut verfügt, macht es Sinn alles in eine Hand zu legen.

Vor einer Entscheidung muss jedoch die Frage der Verwaltung der Steuereinnahmen geklärt sein. Eine Übergabe der Einnahmequelle an den Bund unter Beibehaltung der Verwaltungszuständigkeit der Länder scheint nicht sachgerecht.

Einen Tausch mit der **Versicherungssteuer** lehnen wir ab, da wir aufgrund der schon vorhandenen Gesetzgebungskompetenz die Übertragung der Verwaltungskompetenz für diese Steuer auf den Bund befürworten.

Welches Instrument geeignet ist, um die Einnahmen aus der Kfz-Steuer auszugleichen, gilt es in den kommenden Beratungen herauszufinden.

Ziel der Föderalismusreform I war, die Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern zu entflechten. Gerade im Bereich Bildung haben wir hart gerungen, hier vor allem die Möglichkeiten des „Goldenen Zügels“ (Eingriff des Bundes in Gesetzgebungskompetenz der Länder gegen Gewährung von Finanzhilfen) einzuschränken.

Zuständigkeiten der Länder sind nicht nur hinsichtlich des Regelungsinhalts, **sondern auch** hinsichtlich der Finanzierung zu beachten.

XIII Kommunalfinanzen

Wir benötigen eine Gemeindefinanzreform, die das Interesse der Einwohner, Grundbesitzer und Wirtschaftenden an ihrer Kommune stärkt, den Städten, Gemeinden und Landkreisen mehr Eigenverantwortung zur Gestaltung ihrer örtlichen Verhältnisse verschafft, Bürokratie und Bevormundung abbaut sowie die Abläufe und Finanzbeziehungen für die Bürgerinnen und Bürger wieder durchschaubar macht. Im Rahmen der Föderalismuskommission sind die Voraussetzungen dafür zu verbessern. Das im Rahmen der letzten Grundgesetzänderung eingeführte Verbot für den Bund, die Kommunen direkt mit Aufgaben zu belasten, wird von uns ausdrücklich begrüßt.

XIV Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern

Nach Artikel 29 GG ergehen Maßnahmen zur Neugliederung des Bundesgebietes durch Bundesgesetz, das der Bestätigung durch Volksentscheid bedarf. Die betroffenen Länder sind zu hören. Diese Regelung zeigt deutlich, dass eine „erzwungene Fusion“ von oben (Bundesebene) keine Aussicht auf Erfolg haben kann und auch nicht gewollt ist.

Aber selbst wenn die betroffenen Landesregierungen und Landtage mit großer Mehrheit für einen Zusammenschluss stimmten, ist die Hürde Volksentscheid eine sehr hohe. Im Zuge der anstehenden Reformen sollte überprüft werden, wie das bisher im Grundgesetz vorgesehene Verfahren vereinfacht werden kann.

Aus Bundessicht ist zu diskutieren, wie freiwillige Zusammenschlüsse zu unterstützen sind. So erscheint es uns sinnvoll, fusionswilligen Ländern finanzielle Unterstützung in Aussicht zu stellen.

XV Weiterer Änderungsbedarf

XV.1 Zuweisung der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 Abs. 2 GG als ausschließliche Zuständigkeit an den Bund

Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenzen des Art. 105 Abs. 2 GG fast völlig ausgenutzt. Der Übergang von einer konkurrierenden zur ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes würde nur die Realität nachzeichnen.

XV.2 Artikel 106 Abs.1 GG aufräumen

Artikel 106 Abs. 1 GG könnte „entrümpelt“ werden. Vor allem die Straßengüter-, Kapitalverkehr- und die Wechselsteuer sowie einmalige Vermögensabgaben und zur Durchführung des Lastenausgleichs erhobene Ausgleichsabgaben könnten weitgehend gestrichen werden, weil sie nicht mehr erhoben werden.

B Verbesserung staatlicher Aufgabenerfüllung im Verwaltungsbereich

I Wesentliche Probleme

Bei vielen Aufgaben, die heute der Staat wahrnimmt, stellt sich die Frage, ob sie nicht besser durch Private oder in Partnerschaft von Privaten und öffentlicher Hand erledigt werden können.

Unabhängig davon sind innerhalb der Verwaltung von Bund und Ländern Effizienzsteigerungspotentiale zu nutzen. Im Bereich der gewachsenen Verwaltungsstrukturen von Bund und Ländern sind folgende typische Problemkonstellationen feststellbar:

– Probleme im Bereich Auftragsverwaltung:

Im Rahmen der dem Bund zustehenden Fachaufsicht sowie seiner Weisungsbefugnis schaltet sich der Bund teilweise umfänglich in das Verwaltungshandeln der Länder ein. Dies kann zu einem hohen Abstimmungsbedarf führen (aufwändige und langwierige Verwaltungsverfahren). Außerdem muss der Bund, um die Aufgabe der Fachaufsicht adäquat wahrnehmen zu können, die hierzu benötigten personellen und sachlichen Ressourcen vorhalten. Zu differenzieren ist zwischen obligatorischer und fakultativer Auftragsverwaltung.

– Qualitätsdefizite und überhöhte Kosten bei Massenverfahren:

Für verschiedene Aufgabenbereiche werden von Bund und Ländern eigene Behörden eingerichtet, mit der Folge von Redundanzen und der ineffizienten Nutzung von Infrastrukturen. In anderen Bereichen werden Fachwissen und Ressourcen von Bund und Ländern parallel vorgehalten, mit der Folge aufwändiger behördenübergreifender Kommunikation und Koordination.

Zudem bestehen durch den Regelfall der Landeseigenverwaltung (Art. 83, 84 GG) regelmäßig von Land zu Land Unterschiede in der Gesetzesausführung: Rechtliche Unterschiede in der Einrichtung der Behörden, Zuständigkeiten und Verwaltungsverfahren, aber auch tatsächliche Unterschiede in der angewandten Informationstechnik. Dies alles kann zu erheblichen Qualitäts- und Kostenunterschieden führen und damit auf erhebliche Effizienzreserven hindeuten.

– Ineffiziente Behördenstrukturen:

Historische Entwicklungen, gewachsene Zuständigkeiten und regionale Interessen sowie das Festhalten an eingefahrenen Prozessen können zu ineffizienten Behördenstrukturen führen.

Eine GG-Änderung ist nur notwendig, soweit Änderungen die grundgesetzlich festgeschriebene Zuständigkeitsordnung berühren. Es geht uns nicht darum, die Länderkompetenz infrage zu stellen, sondern um die Überprüfung, ob innerhalb der Kompetenzen Verbesserungsmöglichkeiten für Bund und Länder gefunden werden können.

II Mögliche Lösungsansätze

Zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung kommen folgende Lösungen in Betracht:

II.1 Zuständigkeiten entflechten / Doppelstrukturen abschaffen

Entflechtung bedeutet eine klare Zuordnung von Verantwortung beispielsweise dadurch, dass bestimmte Sachgebiete der Auftragsverwaltung in die bundeseigene Verwaltung und andere in die landeseigene Verwaltung übertragen werden. Dadurch reduziert sich der Koordinationsaufwand; Doppelstrukturen werden abgeschafft. Die Ressourcen für eine Verwaltungsebene können eingespart werden. Die Konzentration auf Kernaufgaben wird erleichtert und bei entsprechender Ressourcenverantwortung können aufwändige Kostenteilungsverfahren entfallen.

II.2 Allgemeine fachliche Weisungen des Bundes im Bereich der Auftragsverwaltung

Der Bund leitet aus Art. 85 Abs. 3 GG die Befugnis zum Erlass allgemeiner fachlicher Weisungen im Bereich der Auftragsverwaltung ab, während die Länder die Vorschrift nur zum Erlass von Einzelweisungen auslegen. Eine ausdrückliche und damit verbindliche Klärung durch das BVerfG ist bislang nicht erfolgt. Im Interesse der Normenklarheit und aus Gründen der Rechtssicherheit sollte darauf hingewirkt werden, das allgemeine fachliche Weisungsrecht des Bundes im Bereich der Auftragsverwaltung ausdrücklich in Art. 85 Abs. 3 GG zu verankern.

II.3 Standardisierung und Harmonisierung von Prozessen

Die Standardisierung von Prozessen geht heute fast immer einher mit einer einheitlichen informationstechnischen Abbildung sowie mit einheitlichen Standards für die eingesetzten IT-Systeme (Adressierungs-, Übertragungs-, Schnittstellen-, Datenformatstandards). Erreicht werden kann dies etwa durch Normierungen oder Vereinbarungen. Dies senkt nicht nur die Kosten für Anschaffung, Wartung und Pflege, sondern erleichtert insbesondere die Zusammenarbeit und den Datenaustausch innerhalb der Verwaltung und zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Bürgern.

II.4 Bündelung nach dem Prinzip „einer oder einige für alle“

Es ist im Einzelfall zu prüfen, ob Querschnittsaufgaben, die in Behörden von Bund und Ländern gleichermaßen zu erledigen sind, effizient vollzogen werden. Durch Bündelung von Verwaltungsaufgaben können Betriebskosten verringert, Projektrealisierungen beschleunigt und eine gleichmäßige Rechtsanwendung gewährleistet werden. Eine Bündelung von Aufgaben ist denkbar

- a) bei einem Land oder einigen Ländern,
- b) beim Bund,
- c) in einer dritten Organisation (z.B. Bund-Länder-Stiftung)

Ein gutes Beispiel hierfür ist das Portal der Länder zum Handelsregister. Das Land Nordrhein-Westfalen betreibt im Auftrag aller Länder diesen Onlineauftritt. Auch die Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen gehen hier mit gutem Beispiel voran. Sie bearbeiten ihre Mahnverfahren zentral und haben dafür ein gemeinsames Mahngericht eingerichtet.

Gebündelt werden können sowohl rein operative Erledigungsprozesse als auch – soweit trennbar – bis zu einem gewissen Grad die Sachentscheidungsbefugnis selbst.

II.5 IT-Lösungen

Im Bereich der IT der öffentlichen Verwaltung sollen zur Verbesserung der staatlichen Aufgabenerfüllung drei Ziele verfolgt werden:

- Es sind bundesweite sichere IT-Infrastrukturen für die Zusammenarbeit der Behörden und die Erreichbarkeit aller Behörden zu schaffen. Bisher folgt der Zuschnitt der Netze den Fachaufgaben der jeweiligen Gebietskörperschaften, die die Netze im Rahmen ihrer Zuständigkeit für bestimmte Verwaltungsverfahren auch betreiben. Sinnvoller wäre es, wenn

der Zuschnitt der Netze Lebenssachverhalten und den daraus resultierenden – oft ebenenübergreifenden – Verwaltungsprozessen folgen würde. Hierzu müssen die erforderlichen Netze und Standards – etwa im Wege eines gemeinsam von Bund und Ländern geregelten Zusammenwirkens – geschaffen werden. Zusätzlich sind auch gemeinsame Sicherheitsstandards erforderlich.

- Einheitliche Schnittstellen für den Kontakt der Verwaltung mit Unternehmen und Bürgern sollen geschaffen werden, da sich diese bei der Kommunikation mit Bundes- und Landesbehörden oftmals auf bis zu 17 unterschiedliche Kommunikationsschnittstellen einstellen müssen. Der Inhalt der Kommunikation ist dabei nicht betroffen.
- Die Bündelung der IT als Voraussetzung für Effizienzsteigerung der IT der Behörden insgesamt und als Voraussetzung für die stärkere Bündelung von Fachaufgaben soll forciert werden. Diese ist vergleichbar mit der unter Punkt II.4 dargestellten Bündelung von Querschnittsaufgaben. Dabei sollte eine ordnungsbehördliche Komponente zur Gewährleistung der Sicherheit vorgesehen werden.

II.6 Netzwerkbildungen von Behörden über Landesgrenzen hinweg

Positive Folgen von Netzwerkbildungen über Landesgrenzen hinweg werden in Kompetenzerweiterungen und -vertiefungen (Innovation) sowie in Effizienzgewinnen erwartet.

II.7 Behördenfusionen

Behörden können zu größeren, leistungsfähigeren Einheiten über Landesgrenzen hinweg fusioniert werden. Zu erwägen ist auch die Einrichtung von Bund-Länder-Anstalten. Zu erwarten sind spürbare Synergieeffekte, Senkung der Kosten für Querschnittsaufgaben, Senkung der Stückkosten und positive Skaleneffekte.

II.8 Optimierung bestehender Behördenstrukturen und der Behördenzusammenarbeit

Behördenstrukturen und die Behördenzusammenarbeit können optimiert werden z. B. durch

- a. Kompetenzzentren (Wissensbündelung)
- b. Einrichtung von One-Stop-Shops (Beispiel: einheitlicher Ansprechpartner der EU-Dienstleistungsrichtlinie / einheitliche Bürgertelefonnummer)
- c. Erarbeitung von Best-Practice-Lösungen durch Sachverständige
- d. Zentralisierung von Schulungen, die eine einheitliche Rechtsanwendung gewährleisten
- e. Einheitliche Qualitätsstandards einschließlich EU-Standards
- f. Geeignetes Controllingsystem
- g. Vereinfachtes System gegenseitiger Anerkennung
- h. Klarstellung von Verantwortlichkeiten.

Erhebliche Effekte dürften aus der Kombination dieser Lösungsansätze entstehen. Beispielhaft ist auf die Implementierung geeigneter Controllingsysteme im Benchmarking-Prozess zu verweisen. Durch eine Steuerung über Kennzahlen stehen unterschiedliche Lösungen im Wettbewerb zueinander, so dass unbefriedigende Lösungen eliminiert und durch bessere ersetzt würden.

II.9 Verbesserung der Effizienz der Steuerverwaltung

Schon im Rahmen der Föderalismusreform I wurden Änderungen im Finanzverwaltungsgesetz vorgenommen. Der Bund hat in diesem Zusammenhang zusätzliche Kompetenzen zugesprochen bekommen. Dazu zählen unter anderem:

- die Koordinierung der Bekämpfung der Steuerkriminalität,
- das Recht bestimmte von ihm namhaft gemachte Betriebe prüfen zu lassen,
- die Möglichkeit der Festlegung bundeseinheitlicher Programme zur Datenverarbeitung oder
- die Bestimmung einheitlicher Verwaltungsgrundsätze und gemeinsamer Vollzugsziele.

Im Rahmen der Diskussionen zur Föderalismusreform II wird zu prüfen sein, ob diese Maßnahmen ausreichen, um die laut Bundesrechnungshof deutlichen Mängel in der bestehenden föderalen Struktur der Steuerverwaltung zu beseitigen oder ob weitere Maßnahmen erforderlich sind.

Unabhängig von diesen veränderten Strukturen, müssen den Ländern Anreize beim Steuervollzug gegeben werden. Die Tatsache, dass ein Land 100 Prozent der Erhebungskosten und weniger als 10 Prozent der Einnahmen hat, weil der Finanzausgleich die Masse an die anderen Länder umverteilt, erfordert Änderungen in der Finanzverwaltung und im Finanzausgleich.

Darüber hinaus gilt es weitere Vorschläge zu erörtern, die zu einer verbesserten Zusammenarbeit von Bund und Ländern beim Steuervollzug führen können. Die Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungsteuer auf den Bund wäre hier einer unserer Vorschläge.

II.10 Optimierung der Aufgabendurchführung

Die Erbringung von Dienstleistungen in den öffentlich-rechtlichen Tarif- und Organisationsstrukturen ist häufig teurer als die Erledigung unter privatwirtschaftlichen Bedingungen. Deshalb muss überprüft werden, ob in größerem Umfang bei staatlicher Gesamtverantwortung die Operationsverantwortung auf Dritte zur Kostenersparnis verlagert werden kann. Um die Preisvorteile zu sichern, müssen diese Leistungen in angemessenen Zeiträumen erneut ausgeschrieben werden. Dies gilt namentlich für mit hohem Kapital- und Personalaufwand zu erbringende Leistungen, wie z. B. dem Gebäudemanagement.

Auch muss geprüft werden, ob anstelle von durch staatliche Institutionen erbrachten Leistungen nicht die Gewährung von Barmitteln treten kann, damit die Betroffenen die entsprechenden Leistungen am Markt einkaufen können. Die besondere Regelung von einer geringen Anzahl von denkbaren Missbrauchsfällen durch Gutscheine ist in jedem Falle kostengünstiger als die überbeurteilte Leistungserbringung in öffentlichen Einrichtungen.