

Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Kommissionsdrucksache 098

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 27. März 2008

Sehr geehrte Herren Vorsitzende,

in Ergänzung meiner Ausführungen in der Sitzung der Kommission am 13. März 2008 übersende ich Ihnen zugleich im Namen der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission Vorschläge zu den Verwaltungsthemen. Damit wird das Diskussionspapier der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission (Kommissionsdrucksache 005) für den Bereich der Verwaltungsthemen fortgeschrieben und konkretisiert. Ich bitte Sie, die Vorschläge als Kommissionsdrucksache den Mitgliedern der Kommission zur Verfügung zu stellen.

Ferner habe ich das von der Kommission erbetene Gutachten der Bundesregierung zum Thema „Die Vereinbarkeit innerstaatlicher Kooperationsformen mit dem EU-Vergaberecht – Überlegungen zu einer grundgesetzlichen Regelung des Verwaltungsverbundes aus vergaberechtlicher Sicht“ beigefügt. ◦

Mit freundlichen Grüßen



◦ siehe Kommissionsdrucksache 099

**Verbesserung der staatlichen Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Verwaltung von
Bund und Ländern**

**- Position der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen -**

A. Themenüberblick/Gliederung	Seite
B. Verwaltungszusammenarbeit und Benchmarking	2
(1) Neue Instrumente horizontaler und vertikaler Verwaltungskooperation	2
(2) Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit	5
(3) Benchmarking	10
Ergebnis: Neuer Abschnitt „Verwaltungszusammenarbeit“ im Grundgesetz	12
(4) Weisungsrechte in der Auftragsverwaltung (Art. 85 Abs. 3 GG)	13
(5) Anwendungsfelder für neue Verwaltungskooperationen	14
(5.1) Statistik	14
(5.2) Geoinformationswesen	15
(5.3) Bevölkerungs- und Katastrophenschutz	16
(5.4) Medizinprodukte	17
(5.5) Arzneimittel	17
(5.6) Nationales Krebsregister	18
(5.7) Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht	18
C. Steuerverwaltung, Verkehr, Börsenaufsicht und Haftungsgesetz	20
(1) Steuerverwaltung	20
(2) Verkehr	28
(3) Vereinheitlichung der Börsenaufsicht	32
(4) Haftungsgesetz nach Art. 104 a Abs. 5 Satz 2 GG	33
D. Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern	35
E. Mögliche Effizienzgewinne bei Bund und Ländern	36

B. Verwaltungszusammenarbeit und Benchmarking

(1) Neue Instrumente horizontaler und vertikaler Verwaltungskooperation

I. Sachverhaltsdarstellung/Problem- und Zielbeschreibung

Ausgangslage

- 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.
- 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.
- 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.
- 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. Es wird hier Optimierungsbedarf gesehen.
- 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.
- 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 (zum SGB II) und von Problemen im europäischen Vergaberecht.

Ziele

- Die Zusammenarbeit der Länder untereinander (und, wenn dies angezeigt ist, mit dem Bund) soll für grundsätzlich alle Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erleichtert werden.

- 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.
- 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.
- In die Prüfung sollen Finanzierungsfragen und eventuell bestehende Probleme mit dem europäischen Vergaberecht einbezogen werden.

II. Maßnahmenvorschlag:

Ergänzung des Art. 87 Abs. 3 und Art. 91c GG (neu)

a) Beschreibung

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. Bundesbehörden kann in Ausnahmefällen die Wahrnehmung bestimmter einzelner Aufgaben von Landesbehörden auch durch Bundesgesetz, das der Zustimmung der betroffenen Länder und des Bundesrates bedarf, gegen Kostenerstattung durch die jeweiligen Länder übertragen werden.¹

Nach Art. 91b GG wird neuer Abschnitt „VIIIb. Verwaltungszusammenarbeit“ eingefügt:

Art. 91c GG (neu):

- (1) Verwaltungsinterne Dienstleistungen können aufgrund von Vereinbarungen auf ein Land, mehrere Länder, den Bund oder gemeinsame Einrichtungen übertragen werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.
- (2) Die Zusammenarbeit der Länder untereinander und mit dem Bund im Übrigen bleibt unberührt.

¹ Neue und geänderte Normen werden unterstrichen dargestellt. Soweit eine Norm lediglich ergänzt wird, ist nur der ergänzte Text aus Gründen der besseren Erkennbarkeit unterstrichen.

b) Begründung:

Mit den Regelungen der Ergänzung zu Art. 87 Abs. 3 GG und Art. 91c GG (neu) sollen Verwaltungskooperationen nach dem Prinzip „einer (oder einige) für alle“ in Ausnahmefällen beziehungsweise im Bereich der verwaltungsinternen Dienstleistungen ermöglicht werden.

Mit der Ergänzung von Art. 87 Abs. 3 GG wird die Grundlage dafür geschaffen, dass Bundesbehörden in Ausnahmefällen, insbesondere bei verwaltungsinternen Dienstleistungen, aus Gründen der Wirtschaftlichkeit Aufgaben für Landesbehörden wahrnehmen. Diese Kooperation durch Bundesgesetz ist nicht nur an die Zustimmung des Bundesrates, sondern auch an die Zustimmung der betroffenen Länder gebunden.

Als Ausnahmefälle kommen in erster Linie verwaltungsinterne Dienstleistungen („Verwaltung der Verwaltung“) in Betracht, die dem eigentlichen Verwaltungshandeln vorgelagert sind und selbst nicht unmittelbar rechtlich verbindliche Außenwirkung entfalten. Eine Rechtsbetroffenheit der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen tritt in diesen Fällen nicht ein und die Entscheidungsbefugnis der für die Fachaufgaben zuständigen Stellen (je nachdem auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene) bleibt unberührt.

Der Vorschlag für einen Artikel 91c GG (neu) ist ausdrücklich auf den Bereich der verwaltungsinternen Dienstleistungen beschränkt. Der Vorschlag soll zum Beispiel für die länder- oder bund-länderübergreifende Bündelung standardisierter und automatisierter Arbeitsprozesse in so genannten Dienstleistungszentren eine klare verfassungsrechtliche Grundlage schaffen. Damit wird zugleich klargestellt, dass horizontale und vertikale Verwaltungskooperationen im Bereich dieser bloßen Aufgabenerledigung aus Gründen der Effektivität und Effizienz erwünscht und verfassungsrechtlich etwa im Hinblick auf das Demokratieprinzip oder das Verbot der Mischverwaltung unbedenklich sind.

Die Dienstleistungszentren können bei einem oder mehreren Ländern, bei gemeinsamen Einrichtungen oder beim Bund angesiedelt sein. Die Entscheidung, welche Lösung jeweils gewählt wird, obliegt den an der Kooperation jeweils Beteiligten. Absatz 1 Satz 1 stellt klar, dass die Zusammenarbeit auf Vereinbarung der Beteiligten beruht und somit freiwillig ist.

Mit dem in Absatz 1 Satz 2 erwähnten Bundesgesetz soll lediglich ein rechtlicher Handlungsrahmen für die Vereinbarungen geschaffen werden (zu Stande kommen, parlamentarische Verantwortlichkeit, Aufsicht und Rechnungsprüfung, mögliche Organisationsformen, Kostenerstattung). Hierdurch soll der Abschluss solcher Vereinbarungen erleichtert werden.

Anwendungsfelder für die Ergänzung des Art. 87 Abs. 3 GG und den Art. 91c GG (neu) sind zum Beispiel:

- Statistikproduktion (Dienstleistungszentrum Bund zugleich für die Länder);
- Geoinformationswesen (Dienstleistungszentrum Bund zugleich für die Länder);
- Ausländerrecht (Bundes-Kompetenzzentrum zur Unterstützung der Länderverwaltungen);

-sonstige verwaltungsinterne Dienstleistungen (Dienstleistungszentren für Personalkosten, Beschaffung, Haushalts- und Rechnungswesen, IT), wobei die strategischen Entscheidungen in den Bereichen Haushalt, Beschaffung, Personal und IT in den jeweiligen Behörden bleiben. Nach einer Untersuchung der Unternehmensberatung A. T. Kearney belaufen sich die Gesamtkosten für verwaltungsinterne Dienstleistungen bei Bund, Ländern und Gemeinden auf rd. 26 Mrd. Euro/Jahr, wobei rd. 680.000 Beschäftigte von Bund, Ländern und Kommunen für diese Aufgaben eingesetzt werden. Durch Übertragung auf Dienstleistungszentren (Shared Service Center) könnten mindestens 3 Mrd. Euro/Jahr eingespart werden.

Allerdings muss sichergestellt werden, dass die bisherigen untergesetzlichen Kooperationsformen der Länder untereinander sowie der Länder mit dem Bund auch künftig möglich bleiben.

(2) Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit

I. Sachverhaltsdarstellung, Problem- und Zielbeschreibung

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:
 - Die Sicherheit der Netze unterscheidet sich deutlich. Einheitliche Sicherheitsstandards auf Basis der BSI-Empfehlungen oder ein Mindestsicherheitsstandard gibt es nicht.
 - Ein einheitliches Adressierungskonzept fehlt.
 - 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.
 - Aus übergeordneter Sicht ist die Zahl und Steuerung der Netze schwer überschaubar.
 - 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 ist allerdings zu gewährleisten, dass die Standards offen sind.
- 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).
- Die Fachministerkonferenzen und andere Koordinierungsgremien haben für Entwicklung, Verwaltung, Weiterentwicklung und Finanzierung derartiger Vorhaben in Einzelfällen mit einem eigenen 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

- 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).
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

II. Maßnahmevorschläge

1. Art. 73 Abs. 1 Nr. 7a GG

Ausgestaltung als materielle Gesetzgebungskompetenz des Bundes

a) Beschreibung

Art. 73 GG

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

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

b) Begründung:

Für die ständige und zuverlässige Aufrechterhaltung einer Datenverbindung zwischen Bund und Ländern sind gemeinsame (Mindest-)Regeln notwendig, die von allen eingehalten und umgesetzt werden. Es besteht eine Bedrohungslage für die Sicherheit der IT-Infrastruktur der Verwaltung insgesamt. Der Vorschlag ist überdies ein Beitrag zur Erhöhung von Geschwindigkeit, Verbindlichkeit und Rechtssicherheit von Entscheidungen über die IT der öffentlichen Verwaltung, indem er die IT der Verwaltung zu einer staatlichen Infrastruktur aufwertet, die – vergleichbar Post und Telekommunikation – auf gesamtstaatlicher Ebene zu verantworten ist (z.B. muss sich bei der Verbindung der Netze jeder darauf verlassen können, dass alle bestimmte Sicherheitsstandards erfüllen). Wegen des Sachzusammenhangs bietet sich die Regelung im Anschluss an Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG an. Es wird eine von Art. 84 Abs. 1 GG losgelöste Regelungsbezugnis in Form einer materiellen Gesetzgebungskompetenz geschaffen. Die vorgeschlagene Regelung würde auch eine Bundeskompetenz zur Regelung einer bundesweit sicheren IT-Infrastruktur umfassen. Der Begriff „Informationstechnik“ beinhaltet nach herkömmlichem Sprachgebrauch auch Sicherheitsmaßnahmen.

**2. Art. 91d GG (neu) 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:**

a) Beschreibung:

In einem neuen Abschnitt „VIIIb. Verwaltungszusammenarbeit“

Einfügung eines

Art. 91d GG (neu)

- (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].

b) Begründung:

Der Artikel hat in vier Absätzen folgende Regelungsinhalte:

- Abs. 1: Vorgabe für Bund und Länder, bei der IT aller Verwaltungen zusammen zuwirken.
- Abs. 2: Zuweisung einer Verwaltungskompetenz an den Bund für den Aufbau und Betrieb eines informationstechnischen Koppelnetzes für eine gemeinsame Nutzung durch Bund und Länder (IT-Koppelnetz).
- Abs. 3: Rechtlicher Befehl zur Festlegung (durch Bund und Länder) von so genannten IT-Interoperabilitätsstandards für alle Verwaltungseinheiten.
- Abs. 4: Zuweisung einer Gesetzgebungskompetenz an den Bund für das Ausführungsgesetz zu den Absätzen 1 bis 3.

Die Regelung sieht Lösungen in einem abgestuften System vor. Die Regelungen werden von der fachlichen Notwendigkeit bestimmt.

Für die ständige und zuverlässige Aufrechterhaltung einer Datenverbindung zwischen Bund und Ländern sind gemeinsame (Mindest-)Regeln notwendig, die von allen eingehalten und umgesetzt werden. Es besteht eine Bedrohungslage für die Sicherheit der IT-Infrastruktur der Verwaltung insgesamt. Der Vorschlag ist überdies ein Beitrag zur Erhöhung von Geschwindigkeit, Verbindlichkeit und Rechtssicherheit von Entscheidungen über die IT der öffentlichen Verwaltung. Die IT ist heute die notwendige technische Grundlage für Verwaltungshandeln. Inhalte (also z.B. die Erteilung eines Bescheides) werden von der Technik nicht determiniert. Für die in vielen Fällen fach(gesetz)lich vorgegebene Zusammenarbeit von Behörden der Länder und des Bundes sind insbesondere bei den Netzinfrastrukturen und der Interoperabilität die technischen Voraussetzungen aber zwingend zu schaffen.

Der Vorschlag für eine Verwaltungskompetenz des Bund für das IT-Koppelnetz (Abs. 2) ist die logische Konsequenz des bei der FöKo I eingeschlagene Wegs: Deutliche Abgrenzung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern. Das IT-Koppelnetz verbindet die in jeweils eigener Verantwortung verbleibenden IT-Netze des Bundes und der Länder für die eine die 17 eigenständigen Gebietskörperschaften überschreitende Datenübertragung („Ferndatenübertragung“).

Im Bundesstaat ist es systemgerecht, Aufgaben, die zentral erledigt werden sollen, dem Bund zu übertragen. Ein Mischverwaltungstatbestand wird so vermieden. Insbesondere die Betriebs- und Sicherheitsanforderungen (unbedingte Verfügbarkeit des Netzes im Krisenfall) machen eine sichere Betriebslösung mit 17 Beteiligten (z.B. Staatsvertrag) oder eine freiwillige Lösung nicht praktikabel.

Die (überschlägig) auf den Bund zukommenden Kosten sind verglichen mit dem Gewinn an Sicherheit angemessen: Insgesamt geht es um Kosten in Höhe von ca. 2 Mio. Euro für den jährlichen Betrieb und einem einmaligen Invest von ca. 2 Mio. Euro. Sollte der Bund als Entgegenkommen die „Anschlusskosten“ der Länder an das Koppelnetz übernehmen wollen, kämen (wahrscheinliche Obergrenze) ca. 8 Mio. Euro jährliche Betriebskosten hinzu.

Der Rechtsbefehl zur Festlegung von IT-Interoperabilitätsstandards (Abs. 3) erteilt an Bund und Länder einen eindeutigen, da verfassungsrechtlich abgesicherten Auftrag. Nur insgesamt verbindliche IT-Standards sichern die notwendige Interoperabilität und damit in einer immer stärker vernetzten Welt zugleich die Autonomie der jeweiligen Verwaltungseinheit. Erforderlich ist daher ein Entscheidungsgremium, das Interoperabilitätsstandards für weiterhin in ihrem inhaltlichen Verwaltungshandeln autonome Verwaltungseinheiten festlegt.

Das Ausführungsgesetz nach Abs. 4 wird Einzelheiten der oben genannten Grundsätze regeln. Dabei sollen auch die bisherigen Gremien der fallweisen Bund-/Länderzusammenarbeit im Rahmen einer Verschlankung und entsprechend einer bayerischen Bitte konsolidiert und durch eine gesetzlich verankerte Entscheidungsstruktur ersetzt werden. Die Verwaltungsräume von Bund und Ländern bleiben auch dabei gesetzlich getrennt.

(3) Benchmarking

I. Sachverhaltsdarstellung, Problem und Zielbeschreibung

Der Föderalismus zeichnet sich durch politische Vielfalt und Vielfalt der Verwaltungen aus. Mit dem Instrument des Benchmarking (Leistungsvergleiche) werden Kosten, Leistungen und Qualität von Verwaltungen transparent gemacht, so dass die Verwaltungen in einen Wettbewerb treten und vom Besten lernen können. Benchmarking ist somit ein systemnotwendiges Instrument, um die Vorzüge des Föderalismus zur Geltung zu bringen. Leistungsvergleiche kommen aber nicht nur zwischen Landesverwaltungen, sondern auch innerhalb der Bundesverwaltung sowie in einzelnen Aufgabenfeldern (z.B. verwaltungsinterne Dienstleistungen) auch zwischen Bundes- und Landesbehörden in Betracht. Zahlreiche Beispiele (u.a. Benchmarking der Stadtstaaten, der Kommunen, im Bereich des Gesundheitswesens und der Finanzämter) belegen, dass Benchmarking ein geeignetes Instrument zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der Verwaltung ist. Im Übrigen stärkt die erhöhte Transparenz die parlamentarische Kontrollfunktion.

Föderaler Wettbewerb durch Benchmarking findet aber noch zu wenig statt. In Deutschland besteht nur eine unzureichend entwickelte „Vergleichskultur“. Der MPK-Beschluss vom 15./16. Dezember 2004 zum Leistungs- und Qualitätsvergleich wurde in der Praxis nicht konsequent umgesetzt. Vielfach fehlen die notwendigen Datengrundlagen. Eine Ausweitung von Benchmarking erscheint sinnvoll, auch im Hinblick auf größere Gestaltungs- und Effizienzpotenziale des Bundes und der Länder.

Ziel:

Ausweitung von horizontalen und vertikalen Leistungsvergleichen (Benchmarking) der Verwaltungen von Bund und Ländern, um die Effektivität und Effizienz der Verwaltungen auf allen Ebenen des Bundesstaates zu verbessern.

Die Leistungsvergleiche (Benchmarking) sollen durch Verankerung im Grundgesetz und durch eine organisatorische Regelung institutionalisiert werden. Die erforderliche Transparenz muss durch Veröffentlichung der Ergebnisse der Leistungsvergleiche gewährleistet werden.

II. Maßnahmenvorschlag

Verfassungsauftrag zur Förderung der Vergleichskultur

a) Beschreibung:

GG-Änderung:

In einem neuen Abschnitt „VIIIb. Verwaltungszusammenarbeit“

Einfügung eines

Art. 91e GG (neu)

Bund und Länder sollen zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen.

Durchführung im Einzelnen:

- 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 (Mitglieder: Bund und Länder). Das FÖV führt die Vergleichsstudien selbst durch oder beauftragt andere Einrichtungen.
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 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.
- Über notwendige politische Folgerungen entscheiden Bund und Länder in eigener Verantwortung.

b) Begründung:

Die Qualität der Verwaltungen wird durch Transparenz und Wettbewerb kontinuierlich verbessert. Ein Verfassungsauftrag fördert die bislang unterentwickelte Vergleichskultur.

Die Nutzung einer vorhandenen ausgewiesenen und anerkannten Einrichtung (FÖV), 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) erspart die Errichtung einer neuen Bürokratie zur Durchführung von Benchmarking und gewährleistet die maßgebliche Beteiligung der Länder bei der Auswahl der zu untersuchenden Bereiche und der Festlegung der Kriterien. Insbesondere sind die folgenden Elemente gewährleistet: Unabhängigkeit, Qualitätssicherung und Freiwilligkeit.

Die notwendige Transparenz wird durch die Veröffentlichung der Ergebnisse gewährleistet.

Ergebnis: Neuer Abschnitt „Verwaltungszusammenarbeit“ im Grundgesetz

Die vorgeschlagenen grundgesetzlichen Regelungen zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit bei verwaltungsinternen Dienstleistungen, in der Informationstechnik und bei Leistungsvergleichen (Benchmarking) sollen neben der Ergänzung des Art. 87 Abs. 3 GG und der Erweiterung der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 73 Abs. 1 Nr. 7a GG) in einem neuen Abschnitt „Verwaltungszusammenarbeit“ des Grundgesetzes zusammengefasst werden.

VIIIb. Verwaltungszusammenarbeit

Art. 91c GG (neu) [Verwaltungsinterne Dienstleistungen]

- (1) Verwaltungsinterne Dienstleistungen können aufgrund von Vereinbarungen auf ein Land, mehrere Länder, den Bund oder gemeinsame Einrichtungen übertragen werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.
- (2) Die Zusammenarbeit der Länder untereinander und mit dem Bund im Übrigen bleibt unberührt.

Art. 91d GG (neu) [Informationstechnische Zusammenarbeit]

- (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].

Art. 91e GG (neu) [Leistungsvergleiche]

Bund und Länder sollen zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen.

(4) Weisungsrechte in der Auftragsverwaltung (Art. 85 Abs. 3 GG)

I. Sachverhaltsdarstellung, Problem- und Zielbeschreibung

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 (entsprechendes gilt über Art. 108 Abs. 3 GG im Bereich der Finanzverwaltung). Der Bund leitet aus Art. 85 Abs. 3 GG Befugnis zum Erlass allgemeiner fachlicher Weisungen im Bereich der Auftragsverwaltung ab (vgl. BT-Drs. 14/6716). Die Länder hingegen legen die Vorschrift nur als Befugnis zum Erlass von Einzelweisungen aus.

Die Gewährleistung eines einheitlichen Gesetzesvollzugs erfordert daher einen ständigen verwaltungsaufwändigen Abstimmungsprozess, der in nicht unerheblichem Maße Ressourcen bei Bund und Ländern bindet (so bestehen zahlreiche ständige Bund-Länder-Gremien; über 50 allein in der Steuerverwaltung) und darüber hinaus auch zu zeitlichen Verzögerungen führen kann.

Ziel

Durch eine verfassungsrechtliche Klarstellung soll ein allgemeines fachliches Weisungsrecht des Bundes absichert werden.

II. Maßnahmenvorschlag

Die notwendige Klarstellung erfolgt am besten durch die nachfolgend vorgeschlagene Ergänzung von Art. 85 Abs. 3 GG

Art. 85 Abs. 3 GG:

Die Landesbehörden unterstehen den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. Allgemeine fachliche Weisungen sind zulässig. Die Weisungen sind, außer wenn die Bundesregierung es für dringlich erachtet, an die obersten Landesbehörden zu richten. Der Vollzug der Weisung ist durch die obersten Landesbehörden sicherzustellen.

Da Art. 108 Abs. 3 GG u.a. auf Art. 85 Abs. 3 GG insgesamt verweist, bedürfte es für den Bereich der Finanzverwaltung keiner gesonderten Regelung.

Die Normenklarheit und die Rechtssicherheit werden erhöht. Die bislang notwendigen Abstimmungsprozesse werden erheblich gestrafft und vereinfacht.

(5) Anwendungsfelder für neue Verwaltungskooperationen

(5.1) Statistik

I. Sachverhaltsdarstellung, Problem- und Zielbeschreibung

Derzeit besteht ein Nebeneinander von Bundes- und Landesbehörden in der Statistikproduktion (Statistisches Bundesamt und insgesamt 14 Landesämter). Die Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland vom November 2002 wurden (noch) nicht umgesetzt.

Der Masterplan der Länder und des Bundes für Statistik hält am tradierten Parallelbetrieb und separierter Fertigung der Statistiken auf Ebene der Landesämter und des statistischen Bundesamtes fest und greift daher zu kurz. Daher werden die Möglichkeiten der Informationstechnik, insbesondere Vorteile zentraler IT-Produktion und Datenhaltung nicht ausgeschöpft.

Die schon erfolgte Zusammenlegung der Statistikämter von Hamburg/Schleswig-Holstein und Berlin/Brandenburg reicht nicht aus.

Ziel

Ziel ist die Optimierung der Effektivität und der Effizienz der Statistikproduktion gemäß den spezifischen Informationsbedürfnissen der Nutzer und nach den Vorgaben von EU, Bund und Ländern.

II. Maßnahmenvorschlag

Dienstleistungszentrum Statistik:

Das Ziel soll insbesondere durch Standardisierung, Automatisierung und Bündelung der statistischen Arbeitsprozesse in einem Dienstleistungszentrum Statistik (ggf. beim Statistischen Bundesamt) erreicht werden. Die Gesetzgebungskompetenzen und Entscheidungen des Bundes und der einzelnen Länder über Inhalte der Statistikproduktion einschließlich länder-

spezifischer 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. Insoweit bleiben die statistischen Landesämter für Politik, Verwaltung und Bürgerinnen / Bürger in vollem Umfang handlungsfähig.

Die Realisierung der vorgeschlagenen Maßnahme führt zu einer weiteren zeitnahen Steigerung der Effektivität und Effizienz der Statistikproduktion. Im Einzelnen:

- Erhebliche Qualitätsverbesserung für Nutzer der amtlichen Statistik sowie Entlastung bei Bürgern und Wirtschaft durch weitestmögliche flächendeckende online-Datenerhebung und elektronische Veröffentlichungen.
- Der sog. Masterplan hält demgegenüber an einer tradierten Arbeitsteilung
 - Horizontal (Parallelbetrieb der Landesämter) und
 - Vertikal (separierte Fertigung für einzelne Statistiken) festund greift daher zu kurz. Notwendig wäre eine Organisation nach Datawarehouse Architektur, die einen Parallelbetrieb ersetzt.
- Vorschlag bedeutet keine Zentralisierung beim Bund; Länder können vielmehr ihre Informationsbedürfnisse weiterhin selbst bestimmen, landesspezifische Ausprägungen und regionale Tiefengliederung bleiben unberührt.
- Die derzeitigen Parallelstrukturen würden beseitigt und es ergäben sich erhebliche Kostenvorteile für Bund und Länder
- Die Gesamtausgaben im System der amtlichen Statistik (Bund und Länder) von rund 500 Mio. Euro/Jahr (davon rund 160 Mio. Euro/Jahr Bund) könnten um rd. 170 Mio. Euro/Jahr reduziert werden. Die durch eine Bündelung erzielbaren Einsparungen (vorrangig bei den Ländern) wären im Gesamtzusammenhang der Föderalismusreform zu berücksichtigen.

(5.2) Geoinformationswesen

I. Sachverhaltsdarstellung, Problem- und Zielbeschreibung

Es bestehen Parallelstrukturen bei Bund (Bundesamt für Kartographie und Geodäsie) und Ländern (Landesoberbehörden). Zur Umsetzung der EG-INSPIRE-Richtlinie müssen alle vorhandenen Geoinformationen vernetzt werden.

Die für das Vermessungs- und Geoinformationswesen zuständigen Staatssekretäre beauftragten die Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV) am 4. Dezember 2007, bis Ende des 2. Quartals 2008 einen Vorschlag zur konkreten Ausgestaltung der Bund/Länder Kooperation zu machen, der bei den weiteren Maßnahmen zu berücksichtigen ist.

Ziele

Für Geodäsie: Es soll eine bessere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (u.a. Behördenzusammenlegung) geben.

Für Geodaten: Gemeinsames Geobasisdatenmanagement durch Landesbehörden und Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (ggfs. gemeinsames Dienstleistungszentrum Geodaten) soll geschaffen bzw. eingerichtet werden. Wichtig hierbei ist die Harmonisierung bzw. Sicherstellung der Interoperabilität im Bereich der Daten, Dienste und Verfahren.

II. Maßnahmenvorschlag

Im Rahmen der Erweiterung des Instrumentariums der Verwaltungskooperation im GG (siehe oben) soll die Zusammenarbeit als praktischer Anwendungsfall verbessert werden. Ferner werden einfachrechtliche Änderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der INSPIRE-RL notwendig.

Die angestrebten Maßnahmen führen zu einer Qualitätsverbesserung für die Nutzer sowie zu erheblichen Kosteneinsparungen (eine Quantifizierung ist derzeit nicht möglich, da das konkrete Ausmaß der Zusammenarbeit noch nicht feststeht). überwiegend bei den Ländern. Ferner wird die INSPIRE-Richtlinie rechtzeitig und ordnungsgemäß umgesetzt.

(5.3) Bevölkerungs- und Katastrophenschutz

I. Sachverhaltsdarstellung, Problem- und Zielbeschreibung

Der ursprünglich nur am Verteidigungsfall orientierter Zivilschutz des Bundes wird neuartigen Gefahrenlagen nicht gerecht. Der Bundesrechnungshof bemängelt fehlende rechtliche Grundlage für Unterstützungsleistungen des Bundes an Länder (einschl. Kommunen) insbesondere zur Anschaffung von entsprechendem (Groß-) Gerät.

IMK hat am 6. Dezember 2007 eine Fortentwicklung des Bevölkerungsschutzes im Rahmen der bestehenden Kompetenzverteilung vereinbart.

Ziel

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.

II. Maßnahmenvorschlag

Neues Bevölkerungsschutzgesetz des Bundes, das den bezeichneten Anforderungen entspricht.

(5.4) Medizinprodukte

I. Sachverhaltendarstellung, Problem- und Zielbeschreibung

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.

Die Zuständigkeitsvielfalt erschwert Vollzug des geltenden Rechts und schwächt den Standort Deutschland.

Ziel

Die Aufgaben sollen beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) gebündelt werden. Insbesondere kommen hierfür in Betracht die Einstufung von Medizinprodukten bzw. Abgrenzung zu anderen Produkten. In weiterer Perspektive könnten durch das BfArM weitere Aufgaben übernommen werden, wie z.B. die Prüfung und ggf. die Genehmigung von Anträgen zu klinischen Prüfungen, Bewertung von Vorkommnissen im Zusammenhang mit einer klinischen Prüfung und abschließende Entscheidung im Bereich der Risikobewertung und Risikoabwehr bei Vorkommnissen mit Medizinprodukten.

II. Maßnahmenvorschlag

Durch einfachgesetzliche Änderungen könnten die notwendige Bündelung erreicht werden.

Die Umsetzung würde zu einer bundeseinheitlichen Auslegung des Medizinprodukterechtes bei der Einstufung von Medizinprodukten und Abgrenzung zu anderen Produkten führen. Dies bedeutet eine Steigerung der Effektivität im Bereich des Vollzuges und der Überwachung des Medizinprodukterechts. Zugleich träte eine (je nach konkreter Ausgestaltung unterschiedlich starke) Kostenreduzierung bei den Ländern ein.

(5.5) Arzneimittel

I. Sachverhaltendarstellung, Problem- und Zielbeschreibung

Derzeit besteht eine vermischte Kompetenzverteilung im Arzneimittelbereich (Zulassung der Arzneimittel wird von den Bundesoberbehörden erteilt – die Überwachung liegt bei den Ländern). Dies ist schwerfällig und führt zudem zu Zuständigkeits- und Interessenkonflikten.

Ziel

Ziel ist die Stärkung der Steuerungskompetenz des Bundes in Fällen drohender schwerwiegender, insbesondere länderübergreifender Gefahren für die öffentliche Gesundheit oder die Gesundheit Einzelner.

II. Maßnahmenvorschlag

Eine Möglichkeit zur Straffung der Strukturen könnte in der Schaffung eines Bundesgesetzes auf Grundlage von Art. 84 Abs. 5 GG gesehen werden, das der Bundesregierung für besondere Fälle (z.B. bei länderübergreifenden Gefährdungslagen) die Befugnis einräumt, Einzelweisungen im Bereich des Arzneimittelrechts zu erteilen.

Mit einer solchen Maßnahme könnten für besonders schwerwiegende Gefährdungslagen Verbesserungen im Bereich des Vollzuges und der Koordinierung der notwendigen Maßnahmen erzielt werden.

Für den Bund sind keine nennenswerten Mehrkosten zu erwarten. Die Aufgabe des Verwaltungsvollzuges im Arzneimittelrecht verbleibt auch im Fall einer Einzelweisung nach Art. 84 Abs. 5 GG bei den Ländern.

(5.6) Nationales Krebsregister

I. Sachverhaltsdarstellung, Problem- und Zielbeschreibung

Die Erfassung der bevölkerungsbezogenen Daten zum Krebsgeschehen in Deutschland erfolgt durch die Krebsregister der Länder. Uneinheitliche Regelungen in den Länderkrebsregistergesetzen führen dabei zu Unterschieden bei der Datenerhebung und dem Datenabgleich zwischen den Ländern. Dies erschwert eine umfassende Beurteilung des Krebsgeschehens für ganz Deutschland.

Ziel

Durch die Einrichtung eines nationalen epidemiologischen Krebsregisters – beispielsweise beim RKI – sollen auf der Grundlage von harmonisierten Daten aus den Ländern bundesweite Daten zur Krebsituation verfügbar gemacht werden. Dadurch wird eine wichtige Basis für eine erfolgreiche Krebsbekämpfung und Krebsursachenforschung geschaffen.

II. Maßnahmenvorschlag

Eine bundesgesetzliche Regelung könnte die Einrichtung eines nationalen Krebsregisters vorsehen und die Länder dazu verpflichten, einheitliche Daten zu erheben und an das nationale Krebsregister zu übermitteln. Eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz des Bundes wurde entgegen der bisherigen Position der Länder nunmehr in der Stellungnahme der Länder zu diesem Punkt im Rahmen des Fachdiskurses 1 bestätigt.

(5.7) Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht

I. Sachverhaltsdarstellung, Ziel- und Problembeschreibung

In der Bundesrepublik Deutschland bestehen über 600 unterschiedlich leistungsfähige Ausländerbehörden der Länder. Diese gewährleisten häufig keine effektive Aufgabenerledigung (es fehlt zum Teil an der Parallelität von Wissen und Kompetenzen, teilweise fehlt in kleinen

Behörden das für seltene Sonderfälle benötigte Spezialwissen, es kommt zu einer Zersplitterung in der Rechtsanwendung). Ferner sind bundesweite Standards und einheitliche Rechtsanwendung nicht sichergestellt. Dies hat auch Folgen für alle Länder.

Die einheitliche Rechtsanwendung soll erleichtert und unterstützt werden.

Ziel

Eine Bund-Länder-übergreifende vernetzte Front-Back Office Struktur soll geschaffen werden. Dies bedeutet die Bündelung des Fachwissens in Kompetenzzentren von Bund und Ländern. Der Bund stellt hierbei ein Kompetenzzentrum für komplexe Rechtsfragen als Back Office zur Verfügung.

II. Maßnahmenvorschlag

Kompetenzzentrum Ausländerrecht:

Einfachgesetzliche Änderungen.

Es würde eine ortsnahe und zugleich kompetente Aufgabenerledigung durch Kompetenzbündelung und Vernetzung zwischen Bundes- und Landesbehörden erfolgen. Angesichts der Komplexität des Ausländerrechts ist eine 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.

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).

Es fehlt bislang an einem ebenenübergreifenden Qualitätsmanagement, das einheitliche fachliche Standards in der gesamten Ausländerverwaltung des Bundes und der Länder garantiert. Die bestehenden Bund-Länder-Arbeitsgruppen können dies bisher allenfalls punktuell leisten.

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). Die Sachentscheidungsbefugnis der Behörden „vor Ort“ bliebe unangetastet. Schon daher läge keine „Mischverwaltung“ i.S.d. Urteils des BVerfG vom 20. Dezember 2007 (zu den organisationsrechtlichen Regelungen im SGB II) vor.

Der Bund nimmt schon jetzt das Visumverfahren und die Grenzkontrolle in eigener Verantwortung wahr, ist also in den praktischen Vollzug des Ausländerrechts in wesentlichen Bereichen der Ausländerverwaltung voll eingebunden.

C. Steuerverwaltung, Verkehr, Börsenaufsicht und Haftungsgesetz

(1) 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 bedeutenden und aufkommensträchtigen Gemeinschaftsteuern (Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer) durch Landesfinanzbehörden, diese allerdings im Auftrag des Bundes, verwaltet.

II. Problem- und Zielbeschreibung

Es gibt 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.

Trotz unterschiedlicher Auffassung über die für Defizite des Steuervollzugs hauptursächlichen Einflussfaktoren und daraus abzuleitende Handlungsnotwendigkeiten besteht 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.

Die im Rahmen der Föderalismusreform I erzielte punktuelle Verbesserung der Rechtsposition des Bundes bei der steuerlichen Auftragsverwaltung reicht für eine spürbare Steigerung der Effizienz des Steuervollzugs nicht aus. Erste Erfahrungen mit den als „kleine Lösung“ bezeichneten Neuregelungen, z. B. der Rechtsgrundlage für bundeseinheitliche Verwaltungsgrundsätze in § 21a des Finanzverwaltungsgesetzes (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. Das Instrumentarium der „kleinen Lösung“ verschafft dem Bund letztlich sehr begrenzte Einflussmöglichkeiten, weil die Ländermehrheit aufgrund des in den §§ 20 und 21a FVG vorgesehenen Vetorechts BMF-Initiativen jederzeit blockieren kann.

III. Vorschläge

1. Bundessteuerverwaltung

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.

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

Eine Bundessteuerverwaltung bietet in erster Linie die Garantie für einen gleichmäßigen Steuervollzug und eine effektive Ausschöpfung der Steuerquellen bei wirtschaftlichem Ressourceneinsatz. Da signifikante Steigerungen der Verwaltungseffizienz unerlässlich sind, auch wenn der Vorschlag einer Bundessteuerverwaltung nicht mehrheitsfähig sein sollte, werden im Folgenden alternativen Maßnahmen vorgeschlagen.

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

2.1 Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungsteuer auf den Bund

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

2.2 Übernahme der Groß- und Konzernbetriebsprüfung durch den Bund

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 Steuernehreinnahmen 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).

2.3 Zentralisierung des Steuerabzugsverfahrens bei beschränkt Steuerpflichtigen

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

2.4 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

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

3.1 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 ertragreicheren 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

3.2 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 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

3.3 Bestimmung einheitlicher Vollzugsziele /Risikomanagement, § 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 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

3.4 Priorisierung der Entwicklung von IT-Verfahren durch den Bund

Bislang bietet § 20 Finanzverwaltungsgesetz (FVG) – wiederum nach dem Prozedere 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

3.5 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. 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

3.6 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

Darüber hinaus ist der übergreifende Vorschlag zur Klarstellung der **Zulässigkeit allgemeiner fachlicher Weisungen** im Bereich der Auftragsverwaltung in Art. 85 Abs. 3 GG (vgl. oben Abschnitt B. (4)) für die Sicherstellung eines gleichmäßigen und effizienteren Steuervollzugs von entscheidender Bedeutung.

(2) 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 GG 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

Angesichts der steigenden Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur ist es 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 ist 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 kann, 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.

III. Vorschläge

1. Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen

- a. Die Länder übernehmen die nicht fernverkehrsrelevanten Bundesstraßen in eine Straße nach Landesrecht. Hierzu wird ein zeitlich gestaffeltes Abstufungskonzept erarbeitet.

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

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

- b. Ein Entschädigungsanspruch des zukünftigen Trägers der Straßenbaulast ist entsprechend der eindeutigen Rechtslage nicht vorgesehen. Darüber hinaus fallen dem Bund bereits mindestens seit 1987 erhebliche Kosten zur Last, die von ihm in rechtlicher Hinsicht nicht zu tragen wären. Befürchtungen der Länder zu künftigen Belastungen ihrer Haushalte sind aus Bundessicht rechtlich nicht haltbar, rechnerisch nicht nachvollziehbar und zu hoch gegriffen.

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

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

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

Art. 90 GG:

- (1) Der Bund ist Eigentümer des bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen.
- (2) Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrag des Bundes.
- (3) Auf Antrag eines Landes kann der Bund Bundesautobahnen oder sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, in bundeseigene Verwaltung nehmen.
- (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.

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 Gesamtkosten 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.

3. Uneingeschränkte konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Bundesfernstraßen

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 wird kein nachvollziehbarer Grund gesehen, die überregionalen Verkehrsträger innerhalb des Art. 74 GG unterschiedlich zu behandeln. 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 Ergänzung des Art. 90 GG um eine Öffnungsklausel macht ohne Änderung an dieser Stelle wenig Sinn, wollte man nicht der Gefahr des Auseinanderfallens von Bundeseigenverwaltung und Gesetzgebung auf (gewissen) Bundesfernstraßen von vornherein begegnen. Für die übrigen in Art 74 Abs. 1 Nr. 22 GG aufgeführten Rechtsmaterien gilt: Der Straßenverkehr und das Straßenverkehrswesen machen an den Grenzen der Bundesländer nicht halt. So würden z. B. unterschiedliche Verkehrszentralregister mit unterschiedlichen Festsetzungen zu Rechtsfolgen bei Verkehrsverstößen nicht begründbare Ungleichbehandlungen und damit verbunden Wettbewerbsverzerrungen im Bundesgebiet bedingen. Dies liegt nicht im gesamtstaatlichen Interesse.

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

Im Übrigen sind die übergreifenden Vorschläge zur Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung auch für den Verkehrsbereich von besonderer Bedeutung.

(3) 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-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

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.

(4) 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 fallen. 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 BMF 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.

II. Problem- und Zielbeschreibung

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 und damit klare rechtliche Vorgaben für die Bewertung haftungsrelevanter Sachverhalte fehlen. Auch die Rechtsprechung hat die Haftungsvoraussetzungen bislang nicht umfassend geklärt.

Der Präsident des BRH, Prof. Dr. Engels, greift das Thema der Haftung zwischen Bund und Ländern in seinem Gutachten „Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern“ vom 27. September 2007 auf (vgl. Gutachten BRH S. 24, 217 ff.). In seinen Empfehlungen spricht sich der 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.

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.“

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 der Finanzlasten, die durch nicht ordnungsmäßige Verwaltung entstehen, auf Basis einer objektiven, von Verschuldenselementen gelösten Haftung gesetzlich geregelt werden.

III. Vorschlag

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 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 von Verschuldenselementen gelöste Haftung ermöglicht die Zuordnung der durch eine nicht ordnungsmäßige Verwaltung entstandenen Finanzlasten entsprechend der innerstaatlichen Verantwortung. Bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder obliegen diesen die Durchführung der Verwaltungsaufgabe und die Organisation des Verwaltungsablaufs. Folgerichtig liegt die Kostentragungspflicht für die Verwaltungsausgaben (Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 1 GG) in diesen Fällen bei den Ländern. Die

vorgeschlagene Haftung knüpft in sachgerechter und konsequenter Weise an diese Regelungssystematik an.

- Stärkung der finanziellen Eigenverantwortung von Bund und Ländern.

D. Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern

I. Sachverhaltsschilderung, Ziel- und Problembeschreibung

Ausgangslage:

Art. 29 Grundgesetz (GG) in seiner jetzigen Fassung ermöglicht eine Neugliederung des Bundesgebietes über eine Reihe von Teillösungen, da die Länder weder in ihrer Existenz noch in ihrem Gebietsstand gegen Eingriffe und Veränderungen durch den Bund verfassungsrechtlich geschützt sind (BVerfGE 5, 38).

Neugliederung durch Bundesgesetz:

Der normative Regelfall ist in Art. 29 GG eine Neugliederung durch „Bundesgesetz“ mit dem Ziel, Länder zu schaffen, „die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können“. Dessen Bestätigung durch Volksentscheid ist verfahrensrechtliche Voraussetzung einer jeden Neugliederungsmaßnahme.

Abweichend von einer früheren Regelung ist kein Volksentscheid im gesamten Bundesgebiet mehr vorgesehen. Initiativen aus der Bevölkerung für eine Neugliederung wurden durch das Institut einer Volksbefragung auf Initiative einer qualifizierten Minderheit der Bevölkerung zugelassen. Dadurch sollten Initiativen aus der Bevölkerung für eine Neugliederung an Bedeutung erfahren. Von dieser Möglichkeit wurde bisher kein Gebrauch gemacht.

Neugliederung durch Staatsvertrag zwischen den Ländern:

Der 1994 in das Grundgesetz aufgenommene Art. 29 Abs. 8 GG lockert erstmals den bislang auf den Bund bezogenen Neugliederungsauftrag auf und lässt den Abschluss eines entsprechenden Staatsvertrages zwischen den beteiligten Ländern zu, der der Bestätigung durch Volksentscheid in den betroffenen Ländern und der Zustimmung des Bundestages bedarf.

Die Spezialregelungen der Länderneugliederung in Art. 118 und 118a GG:

Art. 118 GG betrifft die erfolgreich abgeschlossene Neugliederung im Südwesten.

Art. 118a GG hält den Ländern Berlin und Brandenburg die Option eines vereinfachten Zusammenschlusses offen. Danach bedarf es nur eines Staatsvertrages zwischen Berlin und Brandenburg. Die in Art. 118a vorgesehene „Beteiligung der Wahlberechtigten Berlins und Brandenburgs“ haben die beiden Landesverfassungen dahingehend gelöst, dass die Bürgerbeteiligung nach Art. 118a GG durch eine Bestätigung durch Volksentscheid konkretisiert wurde.

Ziel:

Eine Kompetenz zur Neugliederung sollte weder die Bundes- noch die Landesseite für sich allein beanspruchen können. Es gilt die Interessen des Bundes (Wahrung des Gesamtinteresses) sowie der Länder unter Hinzuziehung der betroffenen Bevölkerung und unter Beachtung des Schutzbereiches der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zu berücksichtigen.

Das komplizierte Verfahren des Art. 29 GG steht einer Neugliederungsdebatte im Weg. Die Sonderregelungen in den Art. 118 und 118a GG sowie Art. 29 Abs. 7 und 8 GG weisen in die richtige Richtung.

Fortschreibung des vorhandenen Instrumentariums, um die Anreize für die Länder für einen freiwilligen Zusammenschluss zu erhöhen.

Die finanziellen Rahmenbedingungen zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern sind zu überprüfen.

E. Mögliche Effizienzgewinne bei Bund und Ländern

Bei Umsetzung der Vorschläge zur Verbesserung der staatlichen Aufgabenerfüllung im Bereich der Verwaltung von Bund und Ländern sind erhebliche Effizienzgewinne erreichbar. Dies wird aus den Berechnungen unabhängiger Gutachter (vgl. oben bei B. (1) zu den Shared-Service-Centern rund 3 Mrd. Euro, bei B. (5.1) zum „Dienstleistungszentrum Statistik“ rund 170 Mio. Euro und bei C. (1) bei der Einführung einer Bundessteuerverwaltung rund 11 Mrd. Euro) deutlich. Bei Realisierung der weiteren Vorschläge der Bundesregierung sind weitere noch nicht bezifferbare Effizienzgewinne möglich. Sie können zum Beispiel im IT-Bereich, bei Gesamtausgaben der öffentlichen Hand von derzeit rund 17 Mrd. Euro jährlich, erheblich sein.

Neben den Effizienzgewinnen sind Verbesserungen der Qualität der Verwaltung (Effektivitätssteigerung) zu erwarten, den Bürgerinnen/Bürgern sowie der Wirtschaft zugute kommen und in vielen Fällen auch zu finanziellen Entlastungen (z. B. geringere Bürokratiekosten der Wirtschaft) sowie einem geringeren Zeitaufwand der Bürgerinnen/Bürger für die Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten (z. B. durch E-Government) führen können.

Durch die Gesamtheit der Vorschläge, insbesondere verstärktes Zusammenwirken der Verwaltungen, durch verbesserte Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit, durch Benchmarking und durch weitere Maßnahmen lassen sich am Ende Effizienzgewinne in Milliardenhöhe erzielen, die zur Haushaltskonsolidierung betragen können.

Voraussetzung für die Umsetzung der Vorschläge ist aus Bundessicht, dass der Bund an den Effizienzgewinnen finanziell angemessen und dauerhaft partizipiert.