

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

Stenografischer Bericht

8. Sitzung

Berlin, Donnerstag, den 8. November 2007

Inhalt:

Begrüßung durch den Vorsitzenden Günther H. Oettinger	207 A	Prof. Dr. Werner Jann	216 C
Öffentliche Anhörung „Verwaltungsthemen“		Matthias Kammer	217 C
I – Aufgabenkritik im Bund-Länder-Verhältnis		Prof. Dr. Bodo Pieroth	218 C
– Aufgabenoptimierung		Henrik Riedel	219 B
II – Standardsetzung		Prof. Dr. Hans-Peter Schneider	220 A
– IT-Standards und -Systeme		Prof. Dr. Jochen Schneider	221 A
– Verstärkte Zusammenarbeit der Länder untereinander und von Bund und Ländern		Prof. Dr. Helmut Seitz	222 A
– Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern		Prof. Dr. Marcel Thum	223 A
Vorsitzender Günther H. Oettinger	207 B	Prof. Dr. Joachim Wieland	223 C
Prof. Dr. Ulrich Battis	208 A	Prof. Dr. Dieter Engels	224 C
Prof. Dr. Martin Burgi	209 A	Lothar Spielhoff	225 B
Prof. Dr. Christian Calliess	210 A	Vorsitzender Dr. Peter Struck	226 B
Prof. Dr. Andreas Fisahn	211 A	Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU)	226 B
Prof. Dr. Joachim Jens Hesse	212 A	Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (BK)	226 B
Prof. Dr. Hermann Hill	213 A	Prof. Dr. Joachim Jens Hesse	227 A
Michael Holzhey	213 C	Prof. Dr. Dieter Engels	227 C
Dr. Jürgen Huber	214 C	Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (BK)	227 D
Prof. Dr. Peter M. Huber	215 C	Minister Harald Schliemann (Thüringen) ...	227 D
		Prof. Dr. Peter M. Huber	228 B
		Fritz Rudolf Körper, MdB (SPD)	228 B
		Prof. Dr. Helmut Seitz	228 C

Minister Uwe Döring (Schleswig-Holstein)	229 A	Staatssekretär Reinhard Meyer (Mecklenburg-Vorpommern)	240 C
Prof. Dr. Hermann Hill	229 B	Prof. Dr. Werner Jann	240 D
Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU)	229 C	Prof. Dr. Helmut Seitz	241 B
Prof. Dr. Christian Calliess	229 D	Parlamentarischer Staatssekretär Peter Altmaier (BMI)	241 C
Prof. Dr. Dieter Engels	230 A	Prof. Dr. Martin Burgi	241 D
Minister Jens Bullerjahn (Sachsen-Anhalt)	230 B	Staatsminister Karlheinz Weimar (Hessen)	242 C
Prof. Dr. Helmut Seitz	230 D	Henrik Riedel	243 A
Prof. Dr. Ulrich Battis	231 B	Staatsminister Karlheinz Weimar (Hessen)	243 B
Bundesministerin Brigitte Zypries (BMJ), MdB (SPD)	231 C	Prof. Dr. Peter M. Huber	243 C
Henrik Riedel	231 D	Joachim Stünker, MdB (SPD)	243 D
Staatsminister Stanislaw Tillich (Sachsen)	232 C	Prof. Dr. Bodo Pieroth	244 A
Prof. Dr. Marcel Thum	232 D	Staatsrat Dr. Robert Heller (Hamburg)	244 C
Ernst Burgbacher, MdB (FDP)	233 A	Prof. Dr. Christian Calliess	244 D
Prof. Dr. Ulrich Battis	233 B	Jochen-Konrad Fromme, MdB (CDU/CSU)	245 C
Minister Peter Jacoby (Saarland)	233 D	Prof. Dr. Joachim Jens Hesse	245 C
Prof. Dr. Werner Jann	234 A	Prof. Dr. Dieter Engels	246 C
Bodo Ramelow, MdB (DIE LINKE)	234 C	Joachim Stünker, MdB (SPD)	246 D
Vorsitzender Dr. Peter Struck	234 D	Prof. Dr. Joachim Jens Hesse	247 A
Prof. Dr. Andreas Fisahn	234 D	Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen) ...	247 B
Prof. Dr. Dieter Engels	235 B	Prof. Dr. Joachim Wieland	247 C
Minister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz)	235 C	Ortwin Runde, MdB (SPD)	248 A
Prof. Dr. Dieter Engels	235 D	Henrik Riedel	248 B
Henrik Riedel	236 A	Dr. Günter Krings, MdB (CDU/CSU)	249 A
Anja Hajduk, MdB (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN)	236 C	Prof. Dr. Christian Calliess	249 B
Lothar Spielhoff	237 A	Prof. Dr. Werner Jann	249 C
Prof. Dr. Dieter Engels	237 B	Senator Dr. Thilo Sarrazin (Berlin)	249 D
Dr. Hans-Peter Friedrich (Hof), MdB (CDU/CSU)	237 D	Prof. Dr. Bodo Pieroth	250 B
Prof. Dr. Christian Calliess	237 D	Senator Dr. Thilo Sarrazin (Berlin)	250 C
Minister Hartmut Möllring (Niedersachsen)	238 D	Prof. Dr. Bodo Pieroth	250 C
Bernd Scheelen, MdB (SPD)	238 D	Christian Ahrendt, MdB (FDP)	250 D
Prof. Dr. Dieter Engels	239 A	Prof. Dr. Dieter Engels	251 A
Bernd Scheelen, MdB (SPD)	239 C	Staatssekretär Georg Fahrenschoen (Bayern)	251 C
Prof. Dr. Dieter Engels	239 D	Prof. Dr. Peter M. Huber	252 A
Ortwin Runde, MdB (SPD)	240 B	Klaas Hübner, MdB (SPD)	252 C
Prof. Dr. Dieter Engels	240 C	Prof. Dr. Bodo Pieroth	252 D
		Prof. Dr. Marcel Thum	253 B
		Prof. Dr. Ulrich Battis	253 C

Winfried Kretschmann, MdL (Baden- Württemberg) (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN)	253 D	Prof. Dr. Marcel Thum	260 B
Prof. Dr. Marcel Thum	254 A	Dr. Günter Krings, MdB (CDU/CSU)	260 D
Prof. Dr. Hans-Peter Schneider	254 B	Matthias Kammer	260 B
Vorsitzender Günther H. Oettinger	254 C	Prof. Dr. Martin Burgi	261 C
Jochen-Konrad Fromme	254 D	Ortwin Runde, MdB (SPD)	262 A
Prof. Dr. Christian Calliess	254 D	Matthias Kammer	262 B
Minister Harald Schliemann (Thüringen)	255 A	Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU)	262 D
Prof. Dr. Marcel Thum	255 B	Dr. Jürgen Huber	262 D
Fritz Rudolf Körper, MdB (SPD)	255 C	Volker Kröning, MdB (SPD)	263 B
Matthias Kammer	255 D	Prof. Dr. Joachim Wieland	263 D
Minister Uwe Döring (Schleswig-Holstein)	256 A	Prof. Dr. Bodo Pieroth	264 A
Matthias Kammer	256 B	Volker Kröning, MdB (SPD)	264 A
Parlamentarischer Staatssekretär Peter Altmaier (BMI)	256 D	Prof. Dr. Bodo Pieroth	264 B
Matthias Kammer	257 A	Staatsrat Dr. Robert Heller (Hamburg)	264 C
Petra Merkel (Berlin), MdB (SPD)	257 B	Matthias Kammer	264 D
Henrik Riedel	257 C	Staatsrat Hubert Schulte (Bremen)	265 B
Prof. Dr. Helmut Seitz	257 C	Prof. Dr. Hans-Peter Schneider	265 C
Staatsminister Stanislaw Tillich (Sachsen)	257 D	Senator Dr. Thilo Sarrazin (Berlin)	265 D
Prof. Dr. Helmut Seitz	258 A	Prof. Dr. Bodo Pieroth	266 A
Staatsminister Stanislaw Tillich (Sachsen)	258 B	Ernst Burgbacher, MdB (FDP)	266 B
Prof. Dr. Helmut Seitz	258 B	Prof. Dr. Joachim Wieland	266 C
Dr. Volker Wissing, MdB (FDP)	258 C	Staatssekretär Georg Fahrenschohn (Bayern)	266 C
Prof. Dr. Ulrich Battis	258 A	Prof. Dr. Jochen Schneider	266 D
Prof. Dr. Hans-Peter Schneider	258 D	Martin Kayenburg, Präsident des Schleswig- Holsteinischen Landtages	267 B
Bodo Ramelow, MdB (DIE LINKE)	259 A	Prof. Dr. Hans-Peter Schneider	267 C
Prof. Dr. Andreas Fisahn	259 A	Prof. Dr. Joachim Jens Hesse	268 A
Minister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz)	259 C	Vorsitzender Dr. Peter Struck	268 C
Prof. Dr. Helmut Seitz	259 D		
Anja Hajduk, MdB (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN)	260 A		
		Anlage 1	
		Schriftliche Frage Deutscher Landkreistag	
		Antworten	
		<i>Prof. Dr. Martin Burgi</i>	269 A
		<i>Prof. Dr. Peter M. Huber</i>	269 B

Verzeichnis der anwesenden Kommissionsmitglieder

Vorsitz

Vorsitzender Günther H. Oettinger

Vorsitzender Dr. Peter Struck

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrnsen

Ordentliche Mitglieder

Stellvertreter

Bundestag

CDU/CSU

Dr. Hans-Peter Friedrich (Hof)

Jochen-Konrad Fromme

Dr. Thomas de Maizière

Antje Tillmann

Peter Altmaier

Andrea Astrid Voßhoff

SPD

Volker Kröning

Petra Merkel (Berlin)

Peer Steinbrück

Dr. Peter Struck

Joachim Stünker

Ingrid Arndt-Brauer

Klaas Hübner

Fritz Rudolf Körper

Ortwin Runde

Bernd Scheelen

FDP

Ernst Burgbacher

Christian Ahrendt

DIE LINKE

Bodo Ramelow

Dr. Axel Troost

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Fritz Kuhn

Anja Hajduk

Bundesrat

Baden-Württemberg

Günther H. Oettinger, Ministerpräsident

Gerhard Stratthaus, Finanzminister

Bayern

Georg Fahrenschon, Staatssekretär
im Staatsministerium der Finanzen

Berlin

Dr. Thilo Sarrazin, Senator für Finanzen

Ordentliche Mitglieder

Stellvertreter

Brandenburg

Rainer Speer, Minister der Finanzen

Bremen

Jens Böhrnsen, Präsident des Senats,
Bürgermeister

Hubert Schulte, Staatsrat,
Chef der Senatskanzlei

Hamburg

Dr. Robert F. Heller,
Staatsrat der Finanzbehörde

Hessen

Karlheinz Weimar, Minister der Finanzen

Mecklenburg-Vorpommern

Reinhard Meyer, Staatssekretär,
Chef der Staatskanzlei

Niedersachsen

Hartmut Möllring, Finanzminister

Rheinland-Pfalz

Prof. Dr. Ingolf Deubel, Minister der Finanzen

Saarland

Peter Jacoby, Minister der Finanzen

Sachsen

Stanislaw Tillich, Staatsminister der Finanzen

Sachsen-Anhalt

Jens Bullerjahn, Minister der Finanzen

Schleswig-Holstein

Uwe Döring, Minister für Justiz,
Arbeit und Europa

Thüringen

Harald Schliemann, Justizminister

*Vertreter***Landtage****Schleswig-Holstein**

Martin Kayenburg (CDU),
Präsident des Landtages

Schleswig-Holstein

Lothar Hay (SPD)

Baden-Württemberg

Winfried Kretschmann (BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN)

Hessen

Jörg-Uwe Hahn (FDP)

Sachverständige**Bundestagsbank****Fraktion der CDU/CSU**

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M.
Universität Göttingen
Direktor des Instituts für
Völkerrecht und Europarecht
Dr. Jürgen Huber
Aufsichtsrat bei der Verkehrsinfrastruktur-
Finanzierungsgesellschaft (VIFG)
Matthias Kammer
Vorsitzender des Vorstandes Dataport

Fraktion der SPD

Prof. Dr. Bodo Pieroth
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Institut für Öffentliches Recht und Politik
Henrik Riedel
KPMG
Prof. Dr. Helmut Seitz
Technische Universität Dresden
Lehrstuhl für Empirische Finanzwissenschaft
und Finanzpolitik

Fraktion der FDP

Prof. Dr. Ulrich Battis
Humboldt-Universität zu Berlin
Juristische Fakultät
Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht
sowie Verwaltungswissenschaften

Fraktion DIE LINKE

Prof. Dr. Andreas Fisahn
Universität Bielefeld
Rechtswissenschaftliche Fakultät

**Fraktion BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN**

Michael Holzhey
KCW GmbH Berlin

Bundsratsbank

Prof. Dr. Joachim Jens Hesse
Freie Universität Berlin
Internationales Institut für Staats-
und Europawissenschaften
Prof. Dr. Hermann Hill
Deutsche Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer
Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaften
und Öffentliches Recht
Prof. Dr. Peter M. Huber
Ludwig-Maximilians-Universität München
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und
Staatsphilosophie
Prof. Dr. Werner Jann
Universität Potsdam
Institut für Politikwissenschaft,
Verwaltung und Organisation
Prof. Dr. Jochen Schneider
Rechtsanwalt
Honorarprofessor an der Ludwig-
Maximilians-Universität München
Prof. Dr. Marcel Thum
Technische Universität Dresden
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insbesondere Finanzwissenschaft
Prof. Dr. Joachim Wieland LL.M.
Johann Wolfgang Goethe-Universität
Frankfurt am Main
Institut für Öffentliches Recht,
Finanz- und Steuerrecht

Vertreter der Landtage

Prof. Dr. Hans-Peter Schneider
Deutsches Institut für Föderalismusforschung e. V.,
Hannover

Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände

Prof. Dr. Martin Burgi
Ruhr-Universität Bochum
Juristische Fakultät

Vertreter der Rechnungshöfe

Prof. Dr. Dieter Engels
Präsident des Bundesrechnungshofes
Lothar Spielhoff
Präsident des Rechnungshofes
der Freien Hansestadt Bremen

(A)

(C)

8. Sitzung

Berlin, Donnerstag, den 8. November 2007

Beginn: 12.06 Uhr

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Meine sehr verehrten Damen! Meine Herren! Liebe Kolleginnen und liebe Kollegen! Ich darf Sie auch im Namen des Kollegen Struck hier im Sitzungssaal des Bundesrates zu unserer 8. Sitzung der Föderalismuskommission begrüßen.

Ich rufe als einzigen Punkt der Tagesordnung auf:

Öffentliche Anhörung „Verwaltungsthemen“

- I. – Aufgabenkritik im Bund-Länder-Verhältnis
 - Aufgabenoptimierung
- (B) II – Standardsetzung
 - IT-Standards und -Systeme
 - Verstärkte Zusammenarbeit der Länder untereinander und von Bund und Ländern
 - Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern

Ich begrüße die Mitglieder unserer Kommission und die stellvertretenden Mitglieder sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Gleichmaßen begrüße ich die Sachverständigen, die wir heute unter uns haben und die eine intensive Vorarbeit geleistet haben. Dafür sind wir dankbar. Ich begrüße den Präsidenten des Bundesrechnungshofes und den Vorsitzenden der Konferenz der Landesrechnungshöfe.

Wir führen heute die öffentliche Anhörung zu den Verwaltungsthemen durch, also zum sogenannten Korb II unserer Kommissionsarbeit. 333 Einzelfragen wurden durch die Sachverständigen ausführlich schriftlich beantwortet, und heute wird auch mündlich ihr Sachverstand hier bereitstehen. Auch den Rechnungshöfen danke ich für die vorab übermittelten schriftlichen Stellungnahmen, die Teil unserer weiteren Arbeit sind.

Angesichts der im Vergleich zur ersten Anhörung noch umfangreicheren Thematik und der beachtlichen Zahl von Sachverständigen ist die heute bereitstehende Zeit mit acht Stunden eher knapp bemessen. Deshalb haben wir uns am Verlauf der ersten Anhörung orien-

tiert und auch diesmal wieder auf einen strukturierten Ablaufplan verständigt. Dieser Plan wurde allen Beteiligten im Vorfeld zugestellt. Die Sitzung soll bis längstens 20.00 Uhr dauern.

Ich darf für die Vertreter der Medien und die Öffentlichkeit die wichtigsten Punkte wiederholen. Wir beginnen in alphabetischer Reihenfolge mit maximal fünfminütigen Eingangsstatements der 18 benannten Sachverständigen und der beiden Rechnungshofpräsidenten. Es schließt sich eine erste schwerpunktmäßig auf den Themenkomplex I konzentrierte Fragerunde an. In dieser ersten Fragerunde steht den 32 Kommissionsmitgliedern wie den Landtagen und den kommunalen Verbänden eine Frageinheit von sechs Minuten zur Verfügung. (D)

Anschließend gibt es eine weitere Runde mit wiederum 32 plus zwei Frageeinheiten, diesmal schwerpunktmäßig zum Themenkomplex II. In dieser Frageunde stehen für Fragen und Antworten jeweils vier Minuten bereit.

Ich bitte um Verständnis für diesen straffen Zeitplan. Nur dann werden wir dem Thema insgesamt gerecht.

Die gleichzeitig stattfindende Sitzung des Deutschen Bundestages war ebenfalls ein Faktor unserer Vorbereitung. Der Kollege Struck hat hier folgenden Vorschlag gemacht: Er will, abgestimmt mit den Fraktionsgeschäftsführungen, den Präsidenten des Deutschen Bundestages bitten, dass die Kollegen und die Kolleginnen aus dem Deutschen Bundestag, die hier als Mitglieder an der Sitzung teilnehmen, bei der namentlichen Abstimmung entschuldigt sind. Das heißt, wenn sie fernbleiben, ist dies nicht mit Sanktionen verbunden und ist im Grunde genommen mit ihren Fraktionen insgesamt vereinbart.

Diejenigen Kollegen und Kolleginnen des Bundestages, die sich unabhängig davon in das Reichstagsgebäude begeben wollen, werden gebeten, sich selbst um Fahrgelegenheiten zu bemühen, damit wir damit nicht befasst sind. Sie werden gebeten, so rasch wie möglich zurückzukehren, damit die Anhörung möglichst wenig

Vorsitzender Günther H. Oettinger

- (A) beeinträchtigt wird. Wir werden von hier aus bekannt geben, wann genau die Abstimmung beginnen wird, und Sie darüber unterrichten. – So weit der Verfahrensgang dazu.

Wir können nun mit den einführenden Statements der Sachverständigen zu Themenkomplex I beginnen. Für den ersten Fünf-Minuten-Block darf ich zunächst Herrn Professor Battis das Wort erteilen. Bitte schön.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Battis:

Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordneten und Minister! Meine Damen und Herren! Ich bedanke mich für die ehrenvolle Einladung und bedanke mich auch für das Vergnügen, als Erster sprechen zu dürfen.

Erlauben Sie mir, dass ich mit einem Zitat aus einer Sachverständigenanhörung am 19. und 20. Juni 1980 in Bonn beginne:

Die Vielgestaltigkeit der mit der Bürokratiekritik angesprochenen Probleme lässt einfache Lösungen nicht zu. Die Bundesregierung hält es daher nicht für richtig, groß angekündigte Aktionen von Regierungskommissionen durchführen zu lassen. Hierdurch würden nur Erwartungen geweckt, die in Enttäuschungen enden müssen.

Das war der legendäre Staatssekretär Hartkopf aus dem Bundesinnenministerium zu Zeiten der sozialliberalen Koalition.

- (B) Das ist natürlich auch damals nicht als Aufforderung zum Nichtstun verstanden worden. Damals gab es noch nicht New Public Management, Standardkostenmodell und Netzwerk-Governance, Outsourcing auch noch nicht sehr viel und PPP nur in Ansätzen. Recht als Geschäftsmodell gab es schon gar nicht und auch nur ansatzweise E-Government. Aber trotz allem würde ich behaupten wollen: Wesentlich verbessert hat sich die Situation gegenüber 1980 nicht. Das sollte zu einer gewissen realistischen Betrachtungsweise anhalten.

Erlauben Sie mir vier kurze Bemerkungen: Erstens. Das Grundgesetz regelt die Mittel staatlichen Handelns ausführlich. Die Ziele staatlichen Handelns regelt das Grundgesetz sehr vage oder überhaupt nicht. Daraus folgt: Was getan wird, ist für unser Thema viel wichtiger als das, wie es erledigt wird. Also: Strategie ist wichtiger als Taktik. Der jetzige Bundesinnenminister hat zu Recht gesagt: Bessere Rechtsetzung ist eine politische Führungsaufgabe. – Ich würde sagen, nicht nur bessere Rechtsetzung, sondern auch das Unterlassen von Rechtsetzung ist eine politische Führungsaufgabe. Da haben Professoren wenig beizutragen, um das ganz deutlich zu sagen.

Zweitens. Rechtsetzung geschieht heute vor allem durch die Europäische Gemeinschaft oder wird von ihr veranlasst. Nun will ich nicht sagen, das müsse alles in Brüssel verhandelt werden. Ich möchte aber doch feststellen, dass es kein sehr schönes Spiel ist, was man immer wieder erlebt: Sonntags wird über die Bürokraten in Brüssel geklagt, und unter der Woche sorgen

dieselben Akteure – sei es im Rat, sei es im Europäischen Parlament – für immer neue Regelungen. Beides passt nicht zusammen, und das geht auf Kosten der Glaubwürdigkeit von Politik. Ich würde sagen, sie ist das wichtigste Gut, das die Politik zu wahren hat. (C)

Drittens. Im Fragenkatalog wird häufig auf das Ausland hingewiesen, etwa das Standardkostenmodell der Niederlande oder die Schweizer Wirksamkeitskontrolle oder auch die neuseeländische stärkere Outputorientierung. Das ist natürlich sicher anregend; aber letztlich entscheidend ist das, was hier nach unseren politischen, selbst gesetzten Vorgaben gemacht wird. Das sieht man am besten an dem oft positiv aufgeführten Beispiel der Schweiz. Erst kürzlich hat Kollege Buschor festgestellt, dass die Zunahme der Verflechtung in der Schweiz seit Jahrzehnten völlig ungebrochen ist.

Ich betone das deshalb so deutlich, weil in der Föderalismuskommission I genau das gegenteilige Signal gesetzt worden ist. Deshalb kann es nicht angehen – das klingt bei mehreren Fragen an –, dass wir jetzt wieder unter Hinweis auf die Schweiz weitere Verflechtungsstrategien betreiben. Ich würde das im Hinblick auf die politische Glaubwürdigkeit sogar als politischen Selbstmord bezeichnen. Es muss darum gehen, dass Fragen, die entstanden sind – dazu gibt es ja auch einige Stellungnahmen –, Zweifelsfragen aus der ersten Entscheidung, geklärt werden. Dies muss man vorantreiben. Aber man sollte sie auf keinen Fall zum Anlass nehmen, diese Position wieder zu verändern. Heute war zum Hochschulrahmengesetz zu lesen, es sei ein Fehler, dass es das nicht mehr gibt. Das hat man aber entschieden, und dann muss man auch zu dieser Entscheidung stehen. (D)

Viertens. Ich bedaure es ein wenig, dass bei dieser Überfülle von Fragen – es waren ja weit mehr als 333 Fragen, weil es viele Unterfragen gab; ich würde sagen, es waren insgesamt eher 1 000 Fragen – die Aufgabenerfüllung durch das Personal überhaupt keine Rolle gespielt hat. Wir wissen doch aus der Diskussion um New Public Management, dass ohne Personalmanagementfragen so etwas gar nicht zu lösen ist. Für die Art und Weise der Aufgabenerfüllung ist auch und gerade gegenüber dem Bürger die Motivation des Personals wichtig.

Ich möchte jetzt nicht noch Tucholsky zitieren, sondern ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit und verweise auf meine ausführliche Stellungnahme.

Schönen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank, Herr Professor Battis. – Kollege Kuhn hat vorgeschlagen, dass wir die Sachverständigen für die Statements an das Rednerpult bitten und sie erst nachher in der Frage-Antwort-Runde von ihren Sitzplätzen aus zu Wort kommen lassen. Wären Sie damit einverstanden? – Dann verfahren wir so.

Jetzt kommt als zweiter Redner und als Erster am Rednerpult Herr Professor Burgi.

(A) Sachverständiger Prof. Dr. Martin Burgi:

Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich danke Ihnen für die Einladung und möchte unmittelbar zur Sache kommen.

Der Topf „Verwaltungsthemen“, den Sie heute geöffnet haben, ist groß, tief und bis an den Rand gefüllt. Aus juristischer Sicht ist er wesentlich voller als der finanzbezogene Topf, weil Verflechtungen des Verwaltungsrechts mit dem einfachen Recht in Bund, Ländern und Kommunen in erheblich größerem Maße bestehen.

Das Gebot der Stunde ist es daher, das herauszufiltern, was von diesen 330 Fragen am grundsätzlichsten ist, was also am ehesten in das Grundgesetz gehört oder möglicherweise dort auch nicht hineingehört. – Das ist die Frage nach dem Grundsatzcharakter.

Die zweite Frage ist: Was davon erscheint am notwendigsten und am ehesten machbar? Ich möchte eine Sache benennen, die aus meiner Sicht nicht gemacht werden sollte, und zwei, die gemacht werden sollten.

Nicht in das Grundgesetz aufgenommen werden sollte eine irgendwie geartete Privatisierungsklausel, das heißt eine allgemeine Vorschrift, die Privatisierungen anregt, verhindert, erleichtert oder gar verbietet. Man muss sich in Erinnerung rufen, dass das Grundgesetz eine Rahmenordnung ist. Es wurde schon gesagt, dass die Bestimmung der Aufgaben und auch der Rückzug von Aufgaben letztlich eine politische Entscheidung ist. Das sollte auch nach Abschluss Ihrer Arbeiten noch so sein.

(B)

Privatisierungen und Partnerschaften beziehen sich auf konkrete Aufgaben und Strukturen, über die am besten im konkreten Umfeld und am konkreten Tag entschieden werden sollte und nicht mit einer allgemeinen Formel im Grundgesetz. Das Grundgesetz lässt zahlreiche Spielräume für Privatisierungen, die noch lange nicht ausgereizt sind. Umgekehrt setzt es eine Reihe von Grenzen und Maßstäben, die bislang ausgereicht haben und auch in Zukunft ausreichen werden. Alles andere ist Sache der demokratisch legitimierten Gesetzgebung, insbesondere auch auf Landesebene. Dort besteht erheblicher Regelungsbedarf, aber nicht auf der Ebene des Grundgesetzes. Hier haben wir ein Feld, in dem Wettbewerb herrschen sollte. Wer am besten oder auch am schlechtesten mit Privatisierung umgegangen ist, das sollten wir dem Wettbewerbsföderalismus überlassen.

Was sollte aufgenommen werden? In das Grundgesetz aufgenommen werden sollte – erstens – eine Regelung, die die Zusammenarbeit der Länder untereinander und die Zusammenarbeit zwischen den Ländern und dem Bund bei bestimmten Verwaltungsaufgaben erleichtert. Konkret meine ich eine diesbezügliche Vorschrift, die ich inhaltlich näher charakterisieren möchte. Erstens: Konstitutionalisierung dessen, was schon bisher ungeschriebener, mühselig aus Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen zu ermittelnder Inhalt ist. Zweitens: behutsame Erleichterung über diesen Stand

hinweg in der Frage der Zusammenarbeit, und zwar nicht nur für den IT-Bereich, sondern auch für andere geeignete Verwaltungsaufgaben. Drittens: explizite Kodifikation einer neuen Institution – nennen wir sie Agentur, nennen wir sie Verwaltungsverband; darüber kann man streiten –, das heißt Zurverfügungstellung einer juristischen Form für diese Art der Zusammenarbeit. Das würde einen Startschuss für Innovation auf der Gesetzgebungsebene und vor allem auch für Innovation in der Praxis geben.

(C)

Warum sollte man das tun? Es ist unumstritten, dass es bestimmte Bereiche mit Koordinierungsbedarf gibt. Dieser Koordinierungsbedarf bahnt sich bisher informal, intransparent und unsicher einen Weg. Hinzu kommt das vergaberechtliche Problem, das ich in meiner Stellungnahme näher vertieft habe. Auch das hätte man mit einer solchen Lösung aus der Welt geschafft.

Die gegenwärtige Lage ist so, dass Vernunft und Flexibilität in der Praxis geradezu an ein Tabu stoßen – eines der letzten Tabus unserer Gesellschaft –, nämlich an das Verbot der Mischverwaltung. Dieses Verbot ist überschätzt. Es ist ein Maßstab des Grundgesetzes, der anerkennungswürdig ist. Aber nicht jede einzelne Kooperation sollte und kann damit verhindert werden. Wohlgemerkt: Natürlich geht es um die Wahrung der Eigenständigkeit, aber auch um einen ehrlicheren Umgang mit Koordinierungsbedürfnissen.

Letzter Satz hierzu: Wir haben Public-Private Partnership. Es muss aber auch eine Option für Public-Public Partnership im Bundesstaat geben.

(D)

Mein zweiter Anstoß, den ich geben möchte, betrifft die Stellung der Kommunen im Verwaltungssystem. Ich bitte Sie, zu bedenken – das ist bei den Fragen nicht durchgehend bedacht worden –, dass der überwiegende Teil der Verwaltungstätigkeit in der Bundesrepublik durch kommunale Träger erbracht wird, und zwar in wachsendem Maße. Die Bundesländer, aus denen die beiden Vorsitzenden dieser Kommission kommen, haben in den vergangenen Jahren fast alle Verwaltungsaufgaben kommunalisiert. Entsprechendes gilt für viele andere Bundesländer. Das muss bei der Analyse bedacht werden; sonst verfehlt man den Ausgangspunkt für Reformen. Meine Forderung an dieser Stelle ist: Es sollte ein Anhörungsrecht der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene in das Grundgesetz aufgenommen werden. Das würde die Einspeisung der dortigen Verwaltungskompetenz, dieses Erfahrungs- und Wissensschatzes ermöglichen. Ich denke, einen solchen Schatz sollte man nicht liegen lassen; man sollte ihn vielmehr im Gedenkjahr des Freiherrn vom Stein im Interesse von mehr Mitbestimmung und mehr Gewaltenteilung heben.

Ich danke Ihnen.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke sehr, Herr Professor Burgi. – Als Nächster folgt Herr Professor Calliess.

(A) Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess:

Sehr geehrte Damen und Herren! Ich bedanke mich für die ehrenvolle Einladung, hier zu Ihnen als Sachverständiger sprechen zu dürfen.

Nachdem die sogenannte Föderalismusreform I Fragen der Finanzverfassung weitgehend ausgeklammert hatte, werden diese nunmehr im Rahmen der sogenannten Föderalismusreform II behandelt. Stichworte sind insoweit unter anderem die Novellierung des Länderfinanzausgleichs, die Einführung einer Schuldenobergrenze samt Frühwarnsystem und Stabilitätspakt. Es geht schlicht und einfach darum: Wie können die Länder mit Blick auf die Finanzen mehr in die Verantwortung genommen werden?

Unabdingbare Voraussetzung eines solchen Vorhabens ist allerdings eine hinreichende Handlungsautonomie der Bundesländer in Form von finanzwirksamen Innovations- und Gestaltungsspielräumen. Denn diese stellen gleichsam ein Ventil für den Druck dar, der aus einer verfassungsrechtlichen Verschuldungsgrenze bzw. einer wie auch immer gefassten Finanzverantwortung fließt.

Um die in diesem Zusammenhang auftauchenden Fragen überzeugend beantworten zu können, bedarf es meiner Ansicht nach zunächst einmal eines die ganze Thematik überwölbenden Leitbildes für das Verständnis unseres Bundesstaates und des in ihm gelebten Föderalismus. Ein solches Leitbild lässt sich natürlich nicht einfach erfinden. Vielmehr lassen sich aus der Bundesstaatstheorie bestimmte föderale Eckpunkte formulieren.

Dazu gehören stichwortartig eine hinreichende Eigenverantwortlichkeit und Autonomie der Länder im Bundesstaat sowie eine effektive Aufgabenzuordnung nach der Leistungsfähigkeit der jeweiligen Ebene. Im Zusammenhang damit steht die Leistungsfähigkeit der Gliedstaaten in dem Sinne, dass sich diese einer ihnen zugewiesenen Aufgabe nicht unter Hinweis auf ihre beschränkte Leistungsfähigkeit unter dem Gesichtspunkt einer Überforderung entziehen dürfen. Hinzu kommt der Aspekt der Solidarität der Länder untereinander und auch gegenüber dem Bund, was allerdings kein Gebot zur Herstellung von umfassender, differenzierungsloser Gleichheit bedeutet. Föderalismus lebt, wie wir alle wissen, von der Vielfalt.

Auf dieser Grundlage möchte ich ein Leitbild – das ist für meine Stellungnahme sozusagen die „Folie“ gewesen – des Innovationsföderalismus formulieren, wonach der Föderalismus in unserem Bundesstaat dahingehend zu verstehen wäre, dass im Rahmen der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern innovationsfördernde Gestaltungsspielräume sowohl bei der Lösung von politischen Problemen als auch bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben ermöglicht werden.

Dieses Leitbild verlangt Spielraum für Experimente bei der Lösung von Problemen, deren Erfahrungen

dann unter Umständen dem Gesamtsystem zugute kommen können. **(C)**

Betrachtet man vor diesem Hintergrund den Fragenkatalog von Bund und Ländern, so lassen sich vier Themenkreise ausmachen, die finanzwirksame Innovations- und Gestaltungsspielräume betreffen und solchermaßen auch Einsparungen auf Länderebene ermöglichen können. Unter Berücksichtigung dessen ist zunächst die Frage aufzuwerfen, welche Aufgaben überhaupt staatlich wahrgenommen werden müssen bzw. privatisiert werden können.

Privatisierung ist kein Wert an sich. Vielmehr – das sollte man nicht vergessen – gründet sich die Legitimation des Staates – hier geht es um die Antwort auf die Frage gegenüber dem Bürger: Warum brauchen wir eigentlich den Staat? – gerade auf die Wahrnehmung bestimmter Staatsaufgaben. Jede Form der Privatisierung und damit häufig verbundenen Deregulierung sollte diese den Staat legitimierende Grundstruktur und ihre für alle Seiten positiven Effekte im Auge behalten. Wird daher in sensiblen, mit rechtsstaatsrelevanten Sicherheitsaspekten oder auch sozialstaatsrelevanten Daseinsvorsorgeaspekten verbundenen Bereichen privatisiert, so besteht die Gefahr, dass der Staat zur Gewährleistung seiner Verantwortung wiederum ein umfassendes Begleitrecht schaffen muss, mithin also ein Regulierungsrecht, das sich dann wieder als hochkomplizierte Re-Regulierung darstellt. Das sollte insoweit jeweils bedacht werden.

Ich habe mich in meiner Stellungnahme sodann dem Thema der Aufgabenoptimierung durch Koordinierung und Benchmarking gewidmet. Hier möchte ich darauf hinweisen, dass der Koordinierungsbegriff von mir als eine Alternative zur konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit verstanden wird, mithin also als ein milderes Mittel, das den Ländern mehr Spielräume lässt und ihnen Handlungsspielräume und Innovationsspielräume finanzwirksamer Art einräumt. **(D)**

Als Nächstes habe ich mich, dem Fragenkatalog entsprechend, mit Standardsetzung und dezentraler Flexibilisierung und Differenzierung befasst. Ohne Öffnung im Hinblick auf bundesrechtlich gesetzte Standards gibt es keine Spielräume für die Länder im Bereich der Finanzen. Im Bereich der verstärkten Zusammenarbeit meine ich, dass mit Blick auf die Eigenverantwortlichkeit und die Leistungsfähigkeit der Länder eine solche in engen Grenzen zulässig ist, vielleicht auch gerade als Vorstufe oder Alternative zu einer möglichen Neugliederung des Bundesgebietes, die, wenn man die föderalen Eckpunkte, die ich eingangs nannte, in den Blick nimmt, auch zur Leistungsfähigkeit und Fähigkeit der Länder zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung von Aufgaben beiträgt.

Vielen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Herr Professor Calliess. – Herr Professor Fisahn.

(A) Sachverständiger Prof. Dr. Andreas Fisahn:

Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Gestatten Sie mir zunächst einen Blick auf die Ergebnisse meiner Untersuchung zu den Fragen zur Public-Private Partnership, PPP, und zur Privatisierung.

Aus den grundrechtlichen Schutzpflichten sowie dem Sozialstaatsprinzip in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz ergibt sich eine Gewährleistungspflicht des Staates, das heißt eine Pflicht, über öffentliche Einrichtungen eine allgemeine, gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung mit allgemeinen Diensten sicherzustellen. Solche im Sinne einer existenziellen Versorgung zu gewährleistenden Bereiche betreffen neben den in der Verfassung speziell geregelten wie Eisenbahn, Post und Telekommunikation auch die Wasser-, Gesundheits- und Energieversorgung der Haushalte oder auch die Abfallentsorgung. Gewährleistungspflicht bedeutet nun nicht, dass der Staat die Aufgaben zwingend selbst erfüllen muss, dass eine materielle Privatisierung ausgeschlossen ist. Allerdings ist verfassungsrechtlich eine erhöhte Begründungspflicht für die Privatisierung öffentlicher, dem Allgemeinwohl dienender Aufgaben gegeben. Die Gewährleistungspflicht legt es nahe, dass die öffentlichen Aufgaben nicht materiell privatisiert werden, weil dann eine wirkliche Verantwortung und steuernde Eingriffe des Staates erheblich erschwert werden.

(B) Die Gewährleistungspflicht führt zu folgenden Konsequenzen: Es müssen Strukturen geschaffen werden, die eine Regulierung und Kontrolle der privaten Aufgabenerfüllung erlauben, und zwar eine demokratische Kontrolle. Erwiesene oder absehbare Qualitätsverluste oder Versorgungsprobleme müssen eine Privatisierung der öffentlichen Aufgaben ausschließen. Schließlich muss sichergestellt sein, dass im Falle eines Ausfalls der privaten Anbieter die öffentlichen Einrichtungen technisch, organisatorisch und personell in der Lage sind, die ausgefallenen Aufgaben selbst zu übernehmen.

Speziell lässt sich feststellen: Eine Privatisierung der Streckennetze der Bahn ist verfassungsrechtlich nicht zulässig. Das gilt auch für die schleichende Privatisierung durch die Hintertür. Auch eine Privatisierung der Wasserversorgung ist nach meiner Lesart der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes unzulässig. Das Gleiche gilt für die Privatisierung des Straßennetzes. Selbst unter der Voraussetzung, dass man Art. 90 des Grundgesetzes ändern würde, spricht die weiter bestehende Gewährleistungspflicht gegen eine Privatisierung, weil eine ausreichende, mit dem Sozialstaatsprinzip und den Schutzpflichten zu vereinbarende Verkehrsinfrastrukturversorgung absehbar nicht mehr gewährleistet wäre.

Es mehren sich die Zeichen, die für eine verfassungsrechtliche Pflicht zur öffentlichen Reorganisation allgemeiner Leistungen sprechen. Dabei ist an erster Stelle die Energieversorgung zu nennen. Die privatkapitalistisch monopolisierte Energieversorgung und der monopolisierte Netzbetrieb gehen offenbar zulasten ei-

ner ausreichenden Erweiterung und Instandhaltung der Infrastruktur. Das hat inzwischen zu den bekannten Ausfällen geführt. Außerdem erscheint eine gemeinverträgliche Preisgestaltung der Energieversorger gefährdet. **(C)**

Gestatten Sie mir, zweitens zu den Fragen zur Entflechtung von Bundes- und Landesverwaltung im Allgemeinen und zur Finanz- und Fernstraßenverwaltung im Besonderen Stellung zu nehmen. Die berühmte Politik im Mehrebenensystem ist im föderalen System der Bundesrepublik angelegt, und zwar bewusst angelegt, um die Gefahren zentralstaatlich monopolisierter Entscheidungskompetenzen zu vermeiden. Die Entflechtung von Bundes- und Länderkompetenzen ist also kein Selbstzweck. Im Zweifel besteht vielmehr eine erhöhte Begründungslast für Entflechtungsvorhaben. Effektivität im Sinne einfacherer Prozesse, billigerer Institutionen und Organisationen oder auch nur im Sinne einer reibungslosen Entscheidungsfindung und eines reibungslosen Verwaltungsvollzugs ist nicht das einzige, nicht einmal das zentrale Kriterium, das bei einer verfassungsrechtlichen Beurteilung der Kompetenzverteilung in Anschlag zu bringen ist.

Für die Steuerverwaltung im Bereich der Gemeinschaftsteuer finden sich gute Gründe für eine Neuordnung im Sinne einer Änderung der Bundesauftragsverwaltung in eine Bundesverwaltung. Unterschiedliche empirische Betrachtungen und Berechnungen zur Entwicklung des Steueraufkommens sind starke Indizien dafür, dass im Bereich der Einkommensteuer ohne Lohnsteuer, der Umsatzsteuer und der Körperschaftsteuer Vollzugsdefizite in einem Ausmaß bestehen, das rechtsstaatlich nicht mehr zu rechtfertigen ist. Ein extrem mangelnder Gesetzesvollzug impliziert gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit einer ungleichen Gesetzesanwendung und einer Ungleichbehandlung zulasten der Gesetzestreuen, die mit dem Rechtsstaat nicht mehr vereinbar ist und, schlimmer, den Rechtsstaat in seiner Substanz angreift, das Vertrauen in den Rechtsstaat zerstört und Lernprozesse provoziert, die Rechtskonformität zum Ausnahmefall werden lassen. Die geänderten tatsächlichen Verhältnisse lassen es in diesem Fall angebracht erscheinen, eine Revision der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung vorzunehmen. Die Zielrichtung sollte dabei sein, den Vollzug der Steuergesetze demjenigen zu übertragen, der von den Einnahmen profitiert. **(D)**

Für die Bundesstraßen gilt etwas anderes. Das Problem der Umstufung von Bundes- zu Landstraßen lässt sich mit einer geänderten Verwaltungskompetenz nicht lösen. Die vom Bundesverfassungsgericht im Jahre 2000 gezogene Grenze der Entwicklung einer Straße würde es auch nach einer Aufhebung der Auftragsverwaltung nicht erlauben, Straßen einseitig umzuwidmen oder von der Bundes- in die Länderkompetenz zu verschieben, weil der Bund hier weiter keine Gesetzgebungskompetenz besitzt und besitzen kann. Die Entflechtung mit dem ausschließlichen Ziel, PPP und damit Mautsysteme einzuführen, ist nicht zweckmäßig und verfassungsrechtlich zumindest problematisch.

Danke schön.

(A) Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank, Herr Professor Fisahn. – Als Nächster spricht Herr Professor Hesse.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Jens Hesse:

Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen! Meine Herren! Auch ich möchte nur einige wenige Bemerkungen in Ergänzung meiner umfangreichen schriftlichen Stellungnahme machen und beginne mit einem Geständnis: Als mir die 333 Fragen mit der Einladung zugestellt wurden, entwickelte ich eine gewisse Skepsis, in der Vermutung, dass die Trennung von Finanz- und Verwaltungsthemen, also zwischen Korb I und II, nicht nur der Arbeitsteilung und der funktionalen Entlastung der Diskussion dienen, sondern auch eine gewisse Kapitulation vor einer überkomplexen Frage- und Themenstellung darstellen könnte.

Ich habe dann in den vergangenen Tagen etwas intensiver mit Vertretern der Bundes- und der Länderebene telefoniert und komme heute zu einer positiveren Einschätzung. Es geht offensichtlich um die Voraussetzungen einer substanzielleren Föderalismusreform. Wenn diese etwas gründlicher in den Blick genommen wird, ist das natürlich zu begrüßen. Ich hoffe deshalb auch, dass die heutige Anhörung wenigstens einige sachdienliche Hinweise erbringt.

Freilich verbleibt für Sie das Problem, dann zu entscheiden, wie man aus der Kleinteiligkeit der Erörterungen – diese ist mit Sicherheit in den heutigen acht Stunden zu erwarten – zu einer Reform im Wortsinne, also zu einer Neuordnung, durchstoßen kann, was wiederum heißt, der nicht eben einfachen Komplexität von Kompetenzzuordnung, Finanzverfassung und Verwaltungsstruktur so zu entsprechen, dass im Ergebnis ein handlungsfähiger Föderalismus entsteht.

Dies mag auch erklären, warum ich Ihnen eine relativ umfangreiche Stellungnahme vorgelegt habe, die eher deduktiv angelegt ist und vier Teile hat. Ich habe mich als jemand, der seit über 20 Jahren zu diesen Fragestellungen arbeitet, zunächst selbst vergewissert, wie ich als politisch Entscheidender vorgehen würde. Ich habe also zehn Leitsätze und dann zusammenfassende Einschätzungen des Ertrages zu diesen sechs Themenfeldern formuliert, bevor ich dann die Einzelfragen beantwortet habe. Das vermutlich Wichtigste folgt dann im Anhang. Normalerweise verbirgt sich darin Uninteressantes. Ich merke aber an den Klickraten auf unseren Computern, dass besonders das abgefragt wird. Weshalb? Wir wagen, uns da im Detail über Logik und Kriterien einer föderalstaatlichen Organisationsentwicklung sowie Anforderungen daran auszulassen. Wir versuchen auch, für 26 Hauptaufgabengruppen konkrete Optionen für eine Föderalismusreform aufzuzeigen und in zwei sehr umfangreichen Sektoralanalysen am Beispiel der Arbeits- und Steuerverwaltung die allgemeinen Erörterungen über eine mögliche Aufgabenkritik ein bisschen zu substanziieren. Es obliegt Ihnen, mich wissen zu lassen, ob Sie das für gelungen hielten.

(B)

Abschließend findet sich dann ein kräftiges Plädoyer – nicht pro domo, sondern in der Sache – für eine Strukturberichterstattung der deutschen Gebietskörperschaften. Wir sind informationsmäßig schlecht aufgestellt, erst recht in vertikaler Perspektive. Der Informationsfluss und die Informationsbasis reichen im internationalen Vergleich nicht aus.

Im Übrigen habe ich meine Stellungnahme stark empirisch-analytisch, also funktionsorientiert, ausgerichtet. Zwei Gründe sprechen dafür: Ich bin ein Grenzgänger zwischen den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, ein Staats- und Verwaltungswissenschaftler also. Auch sehe ich das öffentliche Recht, also die normative Seite, unter den Sachverständigen stark überrepräsentiert, wiewohl das natürlich Komplimente an die Kollegen beinhaltet. Jede Disziplin verkauft sich auch in der öffentlichen Wahrnehmung unterschiedlich intensiv.

Damit verbindet sich nicht selten ein argumentatives Ungleichgewicht und ein gewisses Fehlen empirisch gesättigter Erkenntnisse. Das ist tatsächlich ein Defizit der deutschen Staats- und Verwaltungswissenschaften. Man muss das so sagen, nicht, um irgendetwas Kritisches zu finden, sondern es ist so. Das sollte eigentlich einen Informationsaustausch beinhalten. Deshalb gibt es auch die Strukturberichterstattung, die natürlich alle vier Ebenen einbeziehen sollte, also nicht nur Bund, Länder und Gemeinden, sondern auch die Europäische Union.

Materiell verweist meine Stellungnahme auf eine immer wiederkehrende Trias von Aufgabenkritik, Funktional- und Strukturreform. Das klingt ein wenig lehrbuchhaft, ist es aber natürlich nicht. Wenn wir tatsächlich über veränderte Trägerschaften – öffentlich bis privat –, über Verfahren von freiwilliger Kooperation, über offene Koordinierungen bis zur Einführung einer Passerelle-Klausel und über Strukturen von Veränderungen in der Ministerialorganisation oder den Sinn und Unsinn von Mittelinstanzen und schließlich kreislichen und gemeindlichen Strukturreformen sprechen wollen und darüber zu entscheiden haben, dann sollten wir uns in der Tat hieran ausrichten.

Als Letztes ein kurzer Blick auf die Akteure: Bislang galt, dass wir eine gewisse Ungleichgewichtigkeit haben und sich die Reformbereitschaft in der Bundesrepublik von unten nach oben entwickelte. Die Kommunen begannen aufgrund ihrer Haushaltsprobleme. Die Länder sind heute mit Abstand die eifrigsten Reformer. Der Bund blieb lange Zeit gänzlich inaktiv. Das ändert sich jetzt schrittweise mit einer aus meiner Sicht – ich darf das sagen; ich spreche nachher im Detail darüber – eher formalen Entbürokratisierung. Es ist zu hoffen, dass eine materielle Entbürokratisierung dazukommt. Es wäre schön, wenn diese Anhörung dazu auch einige Anregungen zutage fördert.

Vielen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank, Herr Professor Hesse. – Als Nächster spricht Herr Professor Hill.

(A) Sachverständiger Prof. Dr. Hermann Hill:

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich habe meine schriftliche Stellungnahme ausformuliert. Deshalb will ich hier nur wenige Punkte hervorheben.

Ich möchte zunächst dafür plädieren, dass die Kommission sieht, dass Verwaltung im Bundesstaat nicht an den nationalen Grenzen endet, sondern in den europäischen Verwaltungsraum und in ein europäisches Mehrebenensystem eingebettet ist. Deshalb ist es nach meiner Auffassung erforderlich, dass man sich in der Kommission auch mit diesen europäischen Implikationen, also der Umsetzung des europäischen Rechts im deutschen Bundesstaat, beschäftigt. Die Regelung in Art. 104 a Abs. 6 des Grundgesetzes zu Haftungsfragen reicht dazu nicht aus.

Zum Zweiten: Ich halte eine vollständige Entflechtung von Bundes- und Landesaufgaben im Hinblick auf dieses europäische Mehrebenensystem nicht für möglich und auch nicht für sachgerecht. Auch eine verschärfte Bundesaufsicht ist meiner Ansicht nach nicht wirksam. Ich plädiere daher für eine Art optimiertes Ländermodell, in dem die Länder eine Vollzugskonkretisierung durchführen, und zwar im Rahmen von Vollzugsstandards, die der Bundesrat nach meiner Einschätzung erarbeiten sollte. Denn hier sitzt der Sachverständige der Länder aus der Verwaltung. Ich denke, dass der Bundesrat hier die Vorhand haben sollte, allgemeine Vollzugsgrundsätze festzulegen.

(B) In diesem Rahmen sollten dann die Länder dezentral eine Art Abweichungsverwaltung praktizieren. Konkret die Landtage sollten eine Aufgabenkritik durch Vollzugskritik und eine dezentrale Vollzugskonkretisierung durch Vollzugsgesetze in den Landtagen vornehmen. Auf diese Weise könnte man Organisationsgesetze, Verfahrensgesetze und das jährliche Haushaltsgesetz zusammenführen.

Ich glaube, dass es gerade auch im Hinblick auf die spezielle Verschuldensverantwortung der Länder notwendig wäre, dass die Länder für ihren Bereich bestimmen können, wie Bundes- und auch europäisches Recht vollzogen wird. Das bedingt also regionale Abweichungen. Diese sollten im Landtag offengelegt werden und öffentlich diskutiert werden. Genauso sollte dann das Ergebnis des Vollzugs im Landtag noch einmal erörtert werden, einschließlich der Ergebnisse von Benchmarkinguntersuchungen.

Ich bin überzeugt, dass diese Transparenz und Öffentlichkeit in den Landtagen eine zusätzliche demokratische Kontrolle und demokratische Legitimation vermitteln würde, die zusammen mit der demokratischen Legitimation auf Bundesebene ein ausreichendes demokratisches Legitimationsniveau für die Verwaltung im Bundesstaat darstellen würde.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Herr Professor Hill. – Als Nächster spricht Herr Holzhey.

Sachverständiger Michael Holzhey:

(C) Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Meine Damen und Herren! Es würde mich ja reizen, zu 300 Fragen umfangreich Stellung zu nehmen. Ich möchte mich auf einen Spezialbereich konzentrieren, der ganze sechs Fragen des Fragenkatalogs umfasst – nicht, weil ich faul wäre. Aber mit einem richtig verstandenen Beratungsgeschäft ist es doch schwer vereinbar, zu sehr viel mehr Stellung zu nehmen. Gleichwohl hoffe ich, es durch in die Tiefe gehende Ausführungen wettgemacht zu haben.

Ich möchte nur auf die sechs Fragen des Schienenverkehrs Bezug nehmen. Dafür bin ich, glaube ich, einigermaßen kompetent. Warum ist das ein Thema für die Neuordnung von Bund und Ländern? Ich glaube, es ist aus zweifacher Hinsicht sehr zentral: zum einen, weil wir eine auffällige Asymmetrie zwischen der Zahlerrolle der Länder in dem System Schiene und ihrem Gestaltungsspielraum haben. Wenn Sie betrachten, dass die Länder zwei Drittel der Trassenpreise und 86 Prozent der Stationserlöse finanzieren, aber gleichzeitig quasi kein Mitspracherecht in dem System auf der Ebene des Infrastrukturbetriebs und der Investitionen haben, dann wird sich Ihnen erschließen: Das ist ein Treppenwitz in Bezug auf die Deckungsgleichheit von Regelkreisen, die wir ja normalerweise als ein erfolgreiches Prinzip für Effizienz kennen.

Deswegen kann ich den Ländern nur ein Thema empfehlen, das seit längerem immer wieder andiskutiert wird, aber dann doch wieder unbeachtet bleibt: die Regionalisierung der Infrastruktur.

(D) Im Übrigen gibt es einen zweiten Aspekt, der zurzeit prominent in der Diskussion ist. Das ist die Bahnprivatisierung, zu der ich ganz kurz Stellung nehmen möchte, weil ich das für wichtig halte. So wie die Privatisierung jetzt angedacht war – sie mag vorläufig beendet sein; aber sie kann 2009/10 doch wieder auf den Tisch kommen, vielleicht auch in ähnlicher Konstellation –, muss man einfach sagen: Wenn Sie die Infrastruktur privatisieren, dann erzeugen Sie, so wie die Privatisierung jetzt angelegt ist, einen Renditedruck auf das Netz, der verheerend ist. Denn ein Unternehmen, das aktienrechtlich gezwungen ist, das Renditekalkül auf jedes Vorhaben, auf jeden einzelnen Handgriff zu projizieren, geht natürlich in der Reihenfolge von Projektrenditen vor. Es dürfte gar nicht anders handeln. Das kann man der Deutschen Bahn auch gar nicht vorwerfen. Sie erkennt oft, wenn man das kritisiert, nicht, dass man nicht das Handeln kritisiert, sondern die Systemlogik, die dahintersteckt.

Wenn dem so ist, dann muss die Deutsche Bahn den Regionalverkehr – genau das interessiert die Länder –, also das, was mit Verkehr in der Fläche synonym ist, vernachlässigen. Dieser Renditedruck äußert sich in drei Maßnahmen, die die Bahn schon heute systematisch ergreift und die Sie über die internen Plandaten auch erkennen können.

Erstens. Sie muss die Trassenpreise und Stationspreise signifikant erhöhen. All das ist planerisch schon längst in das Werk der DB eingestellt.

Sachverständiger Michael Holzhey

(A) Zweitens – das ist ein noch größeres Elend, das Sie im Alltag beobachten können – muss sie die Eigenmittellinie auf ein Minimum herunterfahren. Das nennt man im Fachjargon „kalte Stilllegung“. Dagegen können Sie machen, was Sie wollen. Sie können Garantien einfordern, Papiere erzeugen, Verträge schließen. In der Wirkmächtigkeit des Kapitalmarktes ist das völlig unerheblich. Er wird sich darüber hinwegsetzen. Darauf gebe ich Ihnen Brief und Siegel.

Drittens – das ist die logische Konsequenz daraus – wird man versuchen, die Infrastruktur auf ein betriebswirtschaftlich optimales Kernnetz zuzuschneiden. Auch dieser Prozess ist schon längst in vollem Gange. Das macht man, indem man ganz geschickt Mittel priorisiert, wie es auf Neudeutsch heißt, also dort instand hält und investiert, wo es sich lohnt. Das Ergebnis ist, dass Sie über Jahre einen schleichenden Prozess einer Abwärtsspirale haben, irgendwann der Fahrgast das Weite sucht und objektiv der Fall eintritt, dass Sie gar keinen Grund mehr haben, zu investieren. Am Ende schaffen Sie verhaltenskanalisierend die Fakten, die das Eisenbahnbundesamt dann noch juristisch mit dem Siegel der Korrektheit versieht. Aber keiner sieht mehr, was zu diesem Prozess hingeführt hat. Das kommt so sicher wie das Amen in der Kirche. Dagegen werden Sie nichts machen können, egal welche Vorkehrungen Sie auf der Holdingebene oder sonst wo treffen.

(B) Das Ergebnis ist: Das ganze System wird teurer. Die Daseinsvorsorge als solche wird schlichtweg teurer, weil Sie einen Renditedruck von 10 Prozent statt 3 Prozent im System haben. Deswegen empfehle ich Ihnen, die Regionalisierung als Schutzvorkehrung anzudenken.

Natürlich wäre es als Plan A sinnvoller, niemals eine so unsinnige Privatisierung durchzuführen. Aber wenn sie dann doch käme, müssten länderseitig alle Bestrebungen dahin gehen, die Verantwortung für die Infrastruktur zu regionalisieren, weil Sie dann drei, vier Effekte hätten: Sie würden erstens die Quersubventionierung im DB-Konzern offenlegen. Sie hätten also die Mittel, die Sie selber bezahlen, für sich sichtbar als Budget zur Verfügung und würden sehen, wo die bleiben. Da täten sich interessante Abgründe auf.

Zweitens würden Sie sich von dem ganz anderen Managementfokus in der DB lösen, der international angelegt ist und sicher nicht zwischen Posemuckel und Hintertupfung liegt.

Drittens – dies ist ganz entscheidend – hätten Sie einen Wettbewerb in der Infrastrukturbewirtschaftung, der den wahren Schub im System auslöst. Alle kämpfen um die Effizienzgewinne in einem Drittel der Wertschöpfung, nämlich im Transportbereich. Da, wo es die größten Reserven im System gibt, passiert noch gar nichts. Das ist in der Infrastruktur. Wenn Sie dort mit ganz anderen Konzepten arbeiten, mit Low-Cost-Strategie, mit regionalem Fokus, andere Einkaufsprinzipien und andere Planansätze haben würden, würden Sie einen enormen Schub auslösen.

(C) Auch ökologisch ist das übrigens extrem wichtig, weil die Schlüsselziffer zur Vorrangstellung der Schiene im ökologischen Vergleich die Auslastung ist. Diese werden Sie nur erhöhen, wenn Sie auf ein ganz anderes Kostenniveau kommen.

Abschließend möchte ich etwas zu den Summen sagen, weil immer gesagt wird, es müsse die Mittelausstattung entsprechend angepasst werden. Ja, natürlich. Wir reden letztlich über 400, 450 Millionen Euro. Wenn Sie das einmal mit der sogenannten Regionalisierung I vergleichen, stellen Sie fest: Das ist vergleichsweise lächerlich. Das könnte man problemlos herauslösen. Dann hätte man einen ganz anderen Effekt in dem System.

Vielen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke sehr, Herr Holzhey. – Als Nächster Herr Dr. Huber.

Sachverständiger Dr. Jürgen Huber:

Meine sehr geehrten Herren Vorsitzenden! Meine Damen und Herren! Meine Ausführungen nehmen Bezug auf die Fragen 138 bis 163, die sich mit den Bundesfernstraßen als Oberbegriff für Bundesstraßen und Autobahnen befassen, ein Gebiet, in dem heute Bund und Länder im Rahmen der Auftragsverwaltung nach Art. 85 und 90 des Grundgesetzes zusammenarbeiten.

(D) Ich möchte Ihre Aufmerksamkeit auf drei Punkte lenken.

Erster Punkt. Es gibt die These: Bundesstraßen haben ihre Funktion erfüllt; wir brauchen sie wegen des Autobahnausbaus heute nicht mehr; wir können sie komplett abtufen. Dazu ist Folgendes zu sagen: Es gibt natürlich autobahnparallele Bundesstraßen, etwa 4 000 Kilometer. Dafür gilt diese These sicherlich uneingeschränkt. Aber 12 500 Kilometer Autobahn – so viel haben wir heute – können nicht das leisten, was 40 000 Kilometer Bundesstraßen – so viel haben wir heute – leisten können. Das heißt, es würde, wenn man die Bundesstraßen nicht mehr für die Fernverkehrsbedienung zur Verfügung hätte, doch ein erhebliches Defizit verbleiben. Viele Regionen würden in der Fernverkehrsanbindung zurückfallen. Deswegen lässt sich nach meiner Auffassung eine solche pauschale Abstufung nicht rechtfertigen.

Mein Plädoyer geht dahin, streckenweise zu untersuchen. Es wird sicherlich eine ganze Reihe von Strecken geben, die man aus der Bundesverantwortung entlassen kann. Meine Schätzung würde dahin gehen, dass wir gut die Hälfte der Bundesstraßen wegen ihrer Bedeutung für den Fernverkehr noch benötigen. Die andere Hälfte könnte dann abgestuft werden.

Zweiter Punkt. Es gibt die These: Für Autobahnen sollte man eine eigene Bundesverwaltung aufbauen. Wie gesagt, zurzeit befinden sie sich in der Auftragsverwaltung der Länder. Das hört sich an wie ein Befreiungsschlag: heraus aus der Gemengelage, hinein in

Sachverständiger Dr. Jürgen Huber

- (A) eine bundeseigene Verwaltung, die man allerdings neu aufbauen müsste.

Dazu möchte ich Ihren Blick auf das lenken, was wir verlieren. Wir haben heute den Vorteil, um den uns viele Länder beneiden. Dieser besteht darin, dass wir in der Auftragsverwaltung eine integrierte Straßenverwaltung für alle Außerortsstraßen inklusive der Autobahnen auf der Ebene der Länder haben. Diese integrierte Verwaltung unter einem Dach hat viele praktische Vorteile: Synergieeffekte beim Betriebsdienst; Erfahrungsaustausch im gleichen Hause; Innovationen können sofort von Baulastträger zu Baulastträger weitergegeben werden – alles Dinge, die in einer technischen Verwaltung großes Gewicht haben.

Demgegenüber müsste man für eine reine Autobahnverwaltung etwas Neues aufbauen. Da kann man sagen: Wir schneiden das, was wir brauchen, chirurgisch aus dem heraus, was die Länder heute machen. Aber das ist Theorie. Wie sähe das aus? Wir brauchen in einer Autobahnverwaltung Fachdezernate. Die Fachdezernate, für Brückenbau zum Beispiel, sind auch bei den Ländern vorhanden. Diese kann man dort nicht einfach ausschneiden und in eine Autobahnverwaltung des Bundes hineinoperieren. Das heißt, es gäbe hier eine Redundanz, es gäbe eine Doppelarbeit.

- (B) Außerdem müsste man die Frage stellen: Was soll zum jetzigen Zeitpunkt eine solche Idee? Autobahnneubauten sind zu sieben Achteln oder neun Zehnteln vollzogen. Die Investitionstätigkeit verlagert sich mehr und mehr auf die bestandsbezogenen Investitionen. Das sind die ortsnahe Investitionen, bei denen gerade die Auftragsverwaltung jetziger Art ihre Vorteile entfaltet. Zusammenfassend möchte ich also sagen: Den Aufbau einer eigenen Bundesverwaltung würde ich nicht für vorteilhaft halten; vielmehr wäre ich dafür, die bestehende Auftragsverwaltung, vielleicht mit Modifizierungen, weiter zu nutzen.

Mein letzter Punkt: Systemwechsel oder Systemertüchtigung? Die Vorschläge, die ich eben abgelehnt habe – Bundesstraßen komplett abstimmen, eine Autobahnverwaltung des Bundes aufbauen –, wären ein Systemwechsel. Eine Systemertüchtigung würde bedeuten, die Auftragsverwaltung in sich zu reformieren. Ich halte das für möglich. Sie hat natürlich ihre Schwächen. Sie hat mit gewissen Schwerfälligkeiten in der Rechtskonstruktion des Art. 85 des Grundgesetzes und zurzeit auch mit einer gewissen Überlastung zu kämpfen. 40 000 Kilometer Bundesstraßen sind vielleicht tatsächlich zu viel. Aber das ist reparabel.

Deswegen mein Plädoyer: Auftragsverwaltung ja, aber in einer modernisierten, ertüchtigten Form. Dazu gehört, dass man die Regelung über die Weisungsstränge im Grundgesetz – Art. 85 – verbessert. Dazu gehört auch eine Öffnungsklausel, die den Selbsttritt des Bundes bei bestimmten kritischen Fällen ermöglicht. Letztlich gehört auch eine Straffung dazu. Das geht ohne Grundgesetzänderung, indem man die Abstufungen, von denen ich sprach, vollzieht und im Grenzbereich der Kostenverantwortung – Stichwort:

- Zweckkostenpauschale – gewisse Bereinigungen vornimmt. (C)

Mit diesen Modernisierungen könnte und müsste es gelingen, eine Auftragsverwaltung in ertüchtigter Form dazu beitragen zu lassen, dass im Bund-Länder-Verhältnis diese und jene Klärung herbeigeführt und gesamtstaatlich Effizienz gewonnen wird.

Vielen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank, Herr Dr. Huber. – Als Nächster Herr Professor Peter Michael Huber.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber:

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Es ist gut, dass ich etwa in der Mitte reden kann, weil es mir die Gelegenheit bietet, dem einen oder anderen Kollegen auch zu widersprechen.

Ich will vier Punkte kurz erwähnen.

Erster Punkt. Es ist natürlich richtig, Herr Hill, dass man die europäischen Vorgaben im Blick haben muss, auch wenn man über die Neustrukturierung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung nachdenkt. Es besteht aber, glaube ich, angesichts der 135 000 Rechtsakte, die wir in der Europäischen Union im sekundär- und tertiärrechtlichen Bereich inzwischen haben, keine Veranlassung, die institutionellen Bedingungen in unserem Bundesstaat an den wechselnden Politikkonzepten aus Brüssel auszurichten. Ich denke, die institutionelle und verfahrensmäßige Autonomie der Mitgliedstaaten, die der Europäische Gerichtshof betont, rechtfertigt es, dass wir für unseren Bundesstaat Gedanken mit einer gewissen Binnenorientierung anstellen. (D)

Zweiter Punkt. Der Föderalismus bzw. die Kompetenzverteilung haben eine dienende Funktion. Insbesondere haben – das sage ich an die Adresse von Herrn Hesse – Ökonomie und Effizienz eine dienende Funktion. Die eigentliche Aufgabe des Staates ist doch, die Staatszwecke öffentliche Sicherheit nach innen und außen, soziale Gerechtigkeit und ökologische Zukunftsfähigkeit sicherzustellen. Das muss natürlich möglichst effizient und ökonomisch geschehen. Für Sie kommt es aber darauf an, dass das Grundgesetz die Art und Weise der Erledigung der Staatszwecke in einem System des Exekutivföderalismus vorgibt. Dieser Exekutivföderalismus sieht nun einmal vor, dass das Schwergewicht der Vollzugszuständigkeiten bei den Ländern liegt.

Ich würde mit Blick auf den Fragenkatalog davor warnen, durch Detailregelungen, die diesem Leitbild nicht gerecht werden, das Gesamtkunstwerk, das gesamte Gebäude dieser Konzeption – Schwerpunkt der Gesetzgebungszuständigkeit beim Bund, Schwerpunkt der Vollzugszuständigkeit bei den Ländern –, aus dem Blick zu verlieren.

Eine Bundessteuerverwaltung scheint mir vor diesem Hintergrund nicht der Weisheit letzter Schluss. Die Alliierten haben sie, wie Sie wissen, gegen deut-

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber

- (A) sche Bestrebungen schon im Parlamentarischen Rat verhindert. Angesichts des Machtpotenzials, das mit der Steuerverwaltung verbunden ist, können die Länder nicht gut beraten sein, diese Zuständigkeit aus der Hand zu geben.

Genauso wenig kann man meiner Meinung nach die Schwierigkeiten im IT-Bereich heranziehen, um dem Bund eine Querschnittskompetenz und eine interne Verwaltungskommunikationskompetenz auch mit Blick auf die Landesverwaltungen einzuräumen. Denn damit hätte er durch die Hintertür eine Möglichkeit, die Landesverwaltungen mehr oder weniger auszurichten; ein anstößigeres Wort versage ich mir. Es mag sein, dass das bisherige Verfahren Mehrkosten und Effizienz einbußen bedeutet. Aber das ist nun einmal der Preis des Föderalismus, und für diesen Föderalismus haben sich die Mütter und Väter des Grundgesetzes und natürlich auch die Bevölkerung in den letzten 60 Jahren durch die Annahme der Institutionen regelmäßig entschieden.

Dritter Punkt. Die Zielsetzung der Föderalismusreform, jedenfalls in der ersten Runde, war Entflechtung. Die Entflechtung lässt sich gut begründen, Herr Fisahn, nämlich durch das Demokratieprinzip, das klare Verantwortungszurechnungen verlangt, und natürlich auch durch das Bundesstaatsprinzip, das Autonomie und Gestaltungsmöglichkeiten auf der Ebene der Länder fordert.

- (B) Heute haben wir etwa 200 Formen kooperativer Verwaltungserledigung auf horizontaler und vertikaler Ebene. Diese Formen sind nicht verfassungswidrig; aber sie sind begründungsbedürftig, und sie liegen quer zum Konzept des Grundgesetzes und des Exekutivföderalismus. Ich würde dringend davor warnen, die Mischverwaltung weiter auszubauen oder, wie es Herr Burgi vorgeschlagen hat, auch noch verfassungsrechtlich abzusichern. Das Vergaberecht und die Stadt-Halle-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes sind natürlich misslich in Bezug auf die Auftragsvergabe durch die Kommunen. Ich möchte erstens aber fragen: Warum soll das Vergaberecht eigentlich unterlaufen werden? Und warum muss man das auf der Ebene der deutschen Verfassung tun? Zweitens möchte ich bemerken: Will man die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes wirklich an einer EuGH-Entscheidung ausrichten? Der Reformvertrag sieht in einer Protokollnotiz ohnehin eine Abkehr davon vor. Es scheint mir daher nicht veranlasst.

Zur Beschränkung der horizontalen Kooperation. Sie ist ja sehr üppig und spielt sich in einer Grauzone ab. Das ist aus meiner Sicht eher ein pathologischer, wenn auch in manchen Fällen nicht zu vermeidender Befund. Das Grundgesetz sieht einen zweistufigen Bundesstaat vor, in dem es keine dritte staatliche Ebene, die Ebene der Gesamtheit der Länder, neben dem Bund gibt.

Vierter und letzter Punkt: Anhörungsrecht der Kommunen. Das fordern diese schon lange. Ich kann es nicht empfehlen.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Herr Professor Huber. – Als Nächster Herr Professor Jann.

Sachverständiger Prof. Dr. Werner Jann:

Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich versuche, mein Eingangsstatement auf die magische Zahl von sieben Punkten zu begrenzen, und zwar möglichst zugespitzt und thesenförmig. Das erleichtert hoffentlich die Diskussion.

Erstens. Die einfache und zunächst einleuchtende Lösung einer weitgehenden Entflechtung administrativer Aufgaben entspricht nicht der Wirklichkeit moderner, komplexer und vernetzter Gesellschaften. Anders als normative Theorien uns einreden wollen, sind Verflechtungen in modernen Staaten nämlich eher die Regel als die Ausnahme, und das aus gutem Grund. Da alle wichtigen zu lösenden Probleme ebenen- und sektorübergreifend sind, müssen diese Interdependenzen auch auf der Ebene der Problemverarbeitung abgebildet werden. Sie dürfen nicht abgeschnitten werden. Die simple Losung „Je verflochtener die Probleme, desto getrennter die Zuständigkeiten“ ist daher nicht besonders überzeugend. Während die ganze westliche Welt also über Joined-up-Government diskutiert, sollten wir nicht in die andere Richtung marschieren. Das heißt: Intelligente Vernetzung statt simpler Verflechtung.

Zweitens. Viel wichtiger als ein künstliches Trennprinzip ist Transparenz des Verwaltungshandelns. Sobald Kosten und Leistungen von Verwaltungen öffentlich diskutiert werden, verändern diese ihre Verhaltensweisen. Öffentliche Organisationen, die ihre Leistungen und Kosten dokumentieren, erhöhen ihre Legitimation, machen die Leistungsfähigkeit unterschiedlicher Lösungen anschaulich und ermöglichen gegenseitiges Lernen, Wettbewerb und Innovation. Daher: Transparenz staatlichen Handelns als zentrales Leitprinzip.

Drittens. Es gibt keine allgemeingültigen Kriterien, um zu entscheiden, ob eher zentral-unitarische oder dezentral-föderale Strukturen erfolgreicher und effizienteres staatliches Handeln bewirken. Grundsätzlich erleichtert dezentrale Verantwortung den Ausgleich und die gegenseitige Unterstützung sich tendenziell störender oder interdependenter Aufgaben, also die positive Koordination. Sie führt damit aber auch zur eher suboptimalen Erfüllung aus sektoral-fachlicher Sicht; es schwächt die Spezialisten. Das hierarchische Aufgaben-Organisationsmodell ermöglicht Spezialisierung und Professionalisierung, erschwert damit aber die Koordination. Es schwächt also die Generalisten. Daraus meine Schlussfolgerung: Koordination ist wichtiger als Entflechtung. Dazu habe ich mehrere Beispiele in meiner Stellungnahme gebracht. Ich will hier nur zwei aufzählen.

Viertens. Ein besonders eklatantes Beispiel dafür, wie intelligente Verflechtung eben nicht aussieht, ist die derzeitige Organisation der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Hier ist die Notwendigkeit überregionaler, fachlicher und lokaler Koordination überdeutlich; sie wird

Sachverständiger Prof. Dr. Werner Jann

- (A) aber durch das Modell der getrennten finanziellen Verantwortung und der Zwangsarbeitsgemeinschaften konterkariert. Sinnvoll wäre hier eine eindeutige Zuständigkeit des Bundes, verbunden mit verbindlichen regionalen Bündnissen für Arbeit. Also: Regionale Bündnisse für Arbeit anstelle von Zwangsehen in der Arbeitsmarktpolitik.

Fünftens. Während es bei der Arbeitsmarkt- oder auch Verkehrspolitik entscheidend auf regionale und lokale Besonderheiten und die Koordination mit anderen Politikbereichen ankommt, ist dies bei der Steuerverwaltung gerade nicht der Fall. Gleichmäßigkeit und Intensität der Besteuerung sollten nicht einem ansonsten wünschenswerten Wettbewerb der Bundesländer unterliegen. Steuern sollten in Hessen also nicht anders erhoben werden als in Mecklenburg-Vorpommern.

(Zustimmung von Petra Merkel [Berlin],
MdB [SPD] und Joachim Stünker, MdB
[SPD])

Auch aus diesem Grund ist eine einheitliche Bundessteuerverwaltung sinnvoll.

Insgesamt sollte die Modernisierung der Steuerverwaltung allerdings einen grundlegenden Schritt weitergetrieben werden, indem die zentrale Steuerung dieses Bereiches aus dem Finanzministerium ausgegliedert und einer Bundessteueragentur übertragen wird. So machen das auch unsere Nachbarn. Also: Stärkung der Fachlichkeit durch einheitliche Bundessteuerverwaltung und Bundessteueragentur.

- (B) Sechstens. Der klassische deutsche Verwaltungssatz ist nicht „Das haben wir schon immer so gemacht“ oder „Das haben wir noch nie so gemacht“, sondern der klassische Satz ist: Das kann man nicht vergleichen. – Deswegen brauchen wir viel mehr systematische Vergleiche von Kosten und Leistungen. Als Inspiration kann und sollte der PISA-Vergleich im Bildungssektor dienen. Wir haben ja gesehen, wie er gewirkt hat. Als weiteres Vorbild sehe ich die sogenannte offene Methode der Koordinierung der EU. Das ist auch von verschiedenen Kollegen in den Stellungnahmen angesprochen worden. Also: Systematische Vergleiche als zentrale Voraussetzung von Transparenz, Effizienz und Effektivität.

Siebtens. Bundesländer haben unterschiedliche Problemlagen und Präferenzen. „One size fits all“-Lösungen sind daher in der Regel nicht erfolgversprechend. Konditionierte Abweichungsrechte, wie sie bereits mehrfach vorgeschlagen wurden, erlauben dem Bund die Regelung einer Materie. Für den Fall, dass Standards den Vorstellungen einzelner Länder nicht entsprechen, können deren Landtage abweichende Regelungen erlassen, die dann, wenn man das nicht will, von Bundestag und Bundesrat zurückgewiesen werden können. Dann wird ja bekannt, wenn man der Meinung ist, dass sie das nicht dürfen. Also: Generelle Öffnungsklauseln im Sinne konditionierter Abweichungsrechte einführen.

Alle hier skizzierten Vorschläge zielen auf ein föderales System, in dem intelligente Formen der Vernet-

zung und Koordination im Vordergrund stehen, verbunden mit Transparenz der Ergebnisse, und nicht ein starres, normativ attraktives, aber nur mit erheblichen Nachteilen durchsetzbares Trennsystem. (C)

Vielen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank, Herr Professor Jann. – Als Nächster Herr Kammer.

Sachverständiger Matthias Kammer:

Werte Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Ich bedanke mich ganz herzlich für die Einladung und werde einen Beitrag zum Thema Informations- und Kommunikationstechniken, IT, in der öffentlichen Verwaltung aufgrund langjähriger Berufserfahrung leisten, zugegebenermaßen begrenzt auf Norddeutschland. Ich bin als Vorsitzender bei einem Bundesverband kommunaler IT-Dienstleister auch in der kommunalen Familie zu Hause.

IT ist für die Produktionsgesellschaft und die Dienstleistungsgesellschaft längst keine Randfrage mehr. IT ist auch in der Verwaltung ein Kernthema – nichts geht mehr ohne IT –, und sie ist ein Schlüssel für die Reform der Verwaltungen. Allerdings ist zu beobachten, dass IT in der Verwaltung und auch in der Gesellschaft insgesamt noch nicht die politische Wahrnehmung erfährt, die sie eigentlich verdient und die die Voraussetzung dafür ist, die Gestaltungskraft, die in der IT steckt, vernünftig zu nutzen, ihre Risiken richtig einzuordnen und die notwendigen Mittel verantwortlich einzusetzen. (D)

IT wird in Deutschland nach wie vor lediglich als Organisationsinstrument für die Arbeit im Public Sector verstanden. Wir haben ungefähr 15 000 Entscheider, nämlich 14 000 in den Kommunen und 1 000 in den Ländern und im Bund; ich fasse es einfach einmal in grobe Zahlen. Wenn 15 000 etwas gemeinsam entscheiden sollen, dann ist es unrealistisch, anzunehmen, dass dieses zu großen Erfolgen führen wird.

IT bindet nach Hochrechnungen in Deutschland bis zu 18 Milliarden Euro, wenn ich die Zahl richtig im Kopf habe. Bei einem solchen Betrag lohnt es sich für jede Verwaltung, immer wieder zu überprüfen, ob er richtig eingesetzt wird. Das Argument, im Föderalismus habe alles seinen Preis, ist mir da zu kurz gedacht, wenn es darum geht, was man tun kann, um die sehr begrenzten staatlichen Mittel vernünftig einzusetzen. Allein für das IT-Netz der Verwaltungen in Deutschland geben wir, wie wir nach einer aktuellen Bestandserhebung mittlerweile wissen, jedes Jahr 2,5 bis 2,6 Milliarden Euro aus. Ich behaupte: Wenn man das IT-Netz anders organisiert, könnte dieses zu einer Effizienzsteigerung von bis zu 30 Prozent führen. Was spricht eigentlich dagegen, sich so etwas vorzunehmen?

Die deutschen Sparkassen hatten ganz viele Rechenzentren; heute haben sie zwei und sind auf dem Weg zu einem. Ob das sinnvoll ist, will ich nicht kommentieren. Die deutsche Verwaltung könnte sich aber

Sachverständiger Matthias Kammer

- (A) immerhin einmal angucken, was da passiert ist. Denn dass es wahrscheinlich ist, dass die deutsche Verwaltung nur ein Rechenzentrum haben wird, ist ein Märchen.

Voraussetzung eines IT-Betriebes ist, dass er hochinnovativ gemanagt wird. Das kostet viel Geld. Wir brauchen Größenklassen, in denen IT vernünftig organisiert und zukunftssicher gestaltet werden kann. Dafür benötigen wir Spezialisten und suchen heute schon händeringend Personal. Das wird in den nächsten Jahren noch viel schwerer werden. Von daher müssen wir andere kritische Größen in Deutschland schaffen, um Verwaltungs-IT wirtschaftlich und leistungsfähig zu organisieren.

Wir benötigen Regelungen im Grundgesetz, die diese dringend erforderliche Zusammenarbeit des Bundes, der Länder und der Kommunen erleichtern. Stichworte dazu sind: Verwaltungsverbund und Zusammenarbeit von Kommunen. Das endet immer in einem Leistungsaustausch, und da wird das Vergaberecht relevant. Es kann nicht richtig sein, dass ein Land oder eine Kommune, wenn sie mit anderen zusammenarbeiten wollen, vorher im Zweifel europaweit ausschreiben müssen.

Zu diesen Fragestellungen gibt es unterschiedliche Auffassungen. Deswegen halte ich für wichtig, dass man in dieser Kommission darüber nachdenkt, ob nicht Klarstellungen und entsprechende Verankerungen im Zweifel im Grundgesetz hilfreich wären.

- (B) Dataport als gemeinsame Anstalt der norddeutschen Bundesländer wurde auf der Grundlage von Staatsverträgen gegründet. Wenn man unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit befördern will, spricht vieles dafür, über die Frage nachzudenken, ob eine verfassungsrechtliche Ermächtigung für Verwaltungsverbände auf der Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen sinnvoll ist. Ich werbe sehr dafür, dass es in Deutschland ermöglicht wird, dass diejenigen, die zusammenarbeiten wollen, es auch können und nicht von denen daran gehindert werden, die das nicht wollen. Wir brauchen Regelungen, die solche Öffnungen zulassen.

Ein schwieriger Komplex, den die Kommission zu beraten haben wird, ist das Themenfeld der Standardisierung. Darauf will ich, wenn dazu Fragen kommen, eingehen. Ich will jetzt nur sagen: Standardisierung ist ein Feld, an das man nicht in der normativen Denke von Juristen herangehen sollte. Standardisierung ist ein komplexes Thema. Da passiert am Markt ganz viel. Da lohnt es nicht, alles noch einmal neu zu standardisieren. Das ist sowieso schon vorhanden. Wir müssen genau herausfinden, welche Standards wir wirklich brauchen und ob wir die tatsächlich zustande bringen. Angesichts der Tatsache, dass der Standardisierungsprozess bei XMeld sieben Jahre gedauert hat, müsste man überlegen, ob es in anderen Strukturen schneller geht. Denn in dieser Zeit ist die Welt auch so weitergegangen. Ob das also das Eigentliche ist, was wir regeln müssen, weiß ich nicht.

(C) Ich wünsche mir zum Beispiel bei dem Thema Netz ein konkretes Ergebnis, das lautet: Es kümmert sich eine Ebene um das übergreifende Netz in Deutschland. Da liegt es nahe, an den Bund zu denken. Ich habe im Moment allerdings damit folgendes Problem: Wenn man dem Bund eine Aufgabe übertragen will, muss man auch das Gefühl haben, dass er es kann. Die aktuelle Diskussion über die Einrichtung einer CIO-Kompetenz auf Bundesebene lässt mich jedoch zweifeln, dass die Aufgabe im Moment dort gut aufgehoben wäre.

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Herr Kammer. – Als Nächster Herr Professor Pieroth.

Sachverständiger Prof. Dr. Bodo Pieroth:

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Anders als den Kollegen Hesse befahl mich bei der Lektüre von 333 Fragen nicht nur Skepsis, mich befahl eine Depression.

(Heiterkeit)

(D) Ich sehe – und so befreite ich mich aus der Depression – meine Aufgabe nicht darin, Ihnen zu sagen, was Sie tun sollen, sondern darin, Ihnen zu sagen, was Sie tun dürfen. Das ist bei Verfassungsänderungen sehr viel mehr, als gemeinhin geglaubt wird. Häufig werden nämlich zwei Dinge nicht richtig gesehen. Art. 20 und Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes, aus denen sich die Grenzen für Verfassungsänderungen ergeben, betreffen nur die Grundsätze, die Prinzipien. Außerdem ist völlig unbestritten, dass Art. 79 Abs. 3 eng ausgelegt werden muss.

Von dem Grundsatz des Bundesstaates, vom Bundesstaatsprinzip, sind also die Konkretisierungen zu unterscheiden, die sich in speziellen Normen des Grundgesetzes zu Fragen des Bundesstaats finden: Homogenität, Neugliederung, Kompetenzvermutung zugunsten der Länder, Kompetenzverteilung, Vorrang des Bundesrechts, Amtshilfe, Einzelheiten der Finanzverfassung etc. pp. Diese Konkretisierungen sind gerade nicht per se vor Verfassungsänderungen geschützt; allenfalls können einzelne Elemente dieser Konkretisierungen zugleich notwendige Bestandteile des Prinzips, des Grundsatzes sein. Bei ihnen kann dann also die Frage gestellt werden, in welchem Maße sie einen dem Bundesstaatsprinzip als solchem zurechenbaren Kerngehalt haben. Nur in dem Umfang des Kerngehalts genießen sie dann Schutz vor Verfassungsänderung.

Das bedeutet beispielsweise – das meiste ist in der Literatur völlig unbestritten –: Weil nur die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung vor Verfassungsänderungen geschützt ist, dürfen auch Institute wie die Zustimmungsgesetze und sogar die Kompetenzfülle des Bundesrates geändert werden. Es muss nur überhaupt eine Länderbeteiligung geben. Auch die

Sachverständiger Prof. Dr. Bodo Pieroth

- (A) Art und Weise, wie die Länder ihre Gesetze ausführen, darf verändert werden.

Das Bundesstaatsprinzip setzt zwar die Verteilung der Kompetenzen voraus – Verteilung auf die beiden Ebenen des Zentralstaates und der Gliedstaaten –, aber nicht die Einzelheiten in den Art. 30, 70 ff., 83 ff., 92 ff. Die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern ist prinzipiell variabel. Das Bundesstaatsprinzip verlangt insoweit lediglich einen gewissen Bestand an Kompetenzen.

Aus der fundamentalen Unterscheidung zwischen unveränderbarem Prinzip und veränderbaren Konkretisierungen des Prinzips lassen sich auch die Grenzen von Verfassungsänderungen im Bereich der Kooperation im Bundesstaat ziehen. Sie sind – ich zitiere wiederum nicht bestrittene Ansichten in der Literatur – erst bei einer Selbstpreisgabe der Länder und bei der Umformung des Bundesstaates zu einem Staatenbund erreicht.

Von diesen hier skizzierten Grenzen für Verfassungsänderungen sind fast alle der in dem uns präsentierten Fragenkatalog angestellten Überlegungen noch weit entfernt. Es geht also in den anstehenden Beratungen der Kommission darum, was Sie wollen und wofür Sie eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat finden. Darauf sollte man sich konzentrieren und sich nicht von Scheingefechten und dem Hinweis auf eine angebliche verfassungsrechtliche Unzulässigkeit von Verfassungsänderungen in diesem Bereich abhalten lassen.

(B)

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Herr Pieroth. – Als Nächster Herr Riedel.

Sachverständiger Henrik Riedel:

Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich möchte mich in meiner Stellungnahme auf den Bereich der Steuerverwaltung konzentrieren. Aufgrund der vielfach beschriebenen Probleme beim Vollzug der Steuergesetze und der von uns berechneten Effizienzpotenziale erscheint eine grundlegende Reform der Steuerverwaltung dringend erforderlich.

In den Jahren 2005 und 2006 haben meine Kollegen und ich bei Kienbaum im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen und unter Beteiligung aller 16 Bundesländer die Ist-Ausgaben und -Einnahmen der Steuerverwaltung erfasst und mögliche Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen für alternative Reformmodelle berechnet.

Die höchsten Effizienzpotenziale sind dabei für das Modell der Bundessteuerverwaltung ermittelt worden, welche für den Vollzug sowohl der Gemeinschaftsteuern als auch der bundeseinheitlich geregelten Landessteuern zuständig ist. Das Modell der Bundessteuerverwaltung, das wir den Berechnungen zugrunde gelegt haben, weist stark dezentrale Züge auf und ist so gestaltet, dass einerseits erprobte Strukturen übernom-

- men und andererseits grundlegende Neuerungen eingeführt werden. (C)

Als untere Behörden führen rund 440 Vollfinanzämter, das heißt Finanzämter mit Veranlagungs-, Erhebungs- und Außenprüfungsaufgaben, den Steuervollzug durch. Als mittlere Behörden sind zehn Finanzdirektionen vorgesehen, deren Aufgabenspektrum im Wesentlichen dem der heutigen Oberfinanzdirektionen, Landesfinanzdirektionen oder Landesämter entspricht. Als oberste Behörde fungiert das BMF, dessen bisherige Aufgaben um Tätigkeiten ergänzt werden, die derzeit bei den obersten Finanzbehörden der Länder angesiedelt sind.

Das Bundeszentralamt für Steuern wird in diesem Modell aufgelöst. Seine Aufgaben im Bereich der Bundesbetriebsprüfung werden auf die Finanzämter und die steuerlichen Aufgaben mit Auslandsbezug auf eine Sonderfinanzdirektion verteilt. Die Sonderfinanzdirektion übernimmt außerdem die zentralen Aufgaben der Informationstechnik, der Aus- und Fortbildung und des Personalmanagements.

Mithilfe der so skizzierten Bundessteuerverwaltung ist es möglich, Effizienzvorteile zu erzielen, die Qualität des Steuervollzugs zu verbessern und die Bürgernähe zu gewährleisten. Darüber hinaus ist es möglich, durch eine konsequente Delegation von Verantwortung sowie ein dauerhaftes und flächendeckendes Benchmarking zwischen den Finanzämtern und den Finanzdirektionen die Innovations- und Entwicklungsfähigkeit der Bundessteuerverwaltung sicherzustellen bzw. starre Strukturen, wie sie teilweise bei großen Organisationen entstehen können – siehe die ehemalige Bundesanstalt für Arbeit –, zu vermeiden. (D)

Die Bundessteuerverwaltung erscheint damit insgesamt als vorteilhaft gegenüber dem sogenannten optimierten Ländermodell, das durch eine verstärkte Kooperation der Länder und eine verstärkte Koordination durch den Bund gekennzeichnet ist. Zwischenmodelle wie das Bund-Länder-Modell, in dem die Entscheidungs- und Ausführungskompetenzen in ausgewählten Aufgabenbereichen, wie zum Beispiel der Groß- und Konzernbetriebsprüfung oder der Steuerfahndung, auf den Bund übergehen, oder eine nur auf den Vollzug der Gemeinschaftsteuern bezogene Bundessteuerverwaltung weisen zwar höhere Effizienzpotenziale als das optimierte Ländermodell auf, sie schaffen jedoch langfristig neue und umfangreiche Schnittstellenprobleme zwischen dem Bund und den Ländern und sollten daher unserer Ansicht nach nicht weiterverfolgt werden.

Zusammengefasst empfehlen wir, im Rahmen der Föderalismuskommission eine Entscheidung über das Zielmodell der Steuerverwaltung herbeizuführen. In diesem Entscheidungsprozess sollten insbesondere das Modell der Bundessteuerverwaltung für die Gemeinschaftsteuern und die bundeseinheitlichen Landessteuern sowie als zweitbeste Lösung das gegebenenfalls erweiterte optimierte Ländermodell diskutiert werden.

Bei der Diskussion der Bundessteuerverwaltung sind vor allem verschiedene Umsetzungsszenarien, die

Sachverständiger Henrik Riedel

- (A) nicht Gegenstand des Kienbaum-Gutachtens waren, zu analysieren. Bei der Behandlung des optimierten Ländermodells sollte über eine konkrete mögliche Verteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen den Ländern und dem Bund diskutiert werden.

Wichtig erscheint uns letztlich, dass möglichst bald eine mittel- bis langfristige Strategie für die Reorganisation der Steuerverwaltung gemeinsam zwischen Bund und Ländern vereinbart wird, sodass in Zukunft alle Kräfte in die gleiche und nicht, wie das in den letzten Jahren oftmals zu beobachten war, in verschiedene Richtungen ziehen.

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank, Herr Riedel. – Als Nächster Herr Professor Hans-Peter Schneider.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Peter Schneider:

- (B) Meine Herren Vorsitzende! Sehr geehrte Damen und Herren! Erstens. Der Föderalismus soll durch vertikale Aufteilung der Staatsgewalt mehr Demokratie und Bürgernähe schaffen. Bei allem Verständnis für Kostensenkungen und Effizienzgewinne dürfen daher aus parlamentarischer Sicht Transparenz und Akzeptanz von Verwaltungsmaßnahmen keineswegs für weniger wichtig gehalten werden. Nebenbei: Das Wort „Effizienz“ kommt im Fragenkatalog 47-mal, das Wort „Transparenz“ neunmal und das Wort „Akzeptanz“ nur ein einziges Mal vor.

Zweitens. Bei Bund und Ländern ist die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben in differenzierter, konkurrierender und eigenverantwortlicher Form kein Nachteil, sondern ein Wesensmerkmal des Bundesstaates und dessen besonderer Vorzug, den es zu erhalten und zu stärken gilt und der Doppelarbeit im Leistungswettbewerb keineswegs ausschließt.

Drittens. Der demografische Wandel stellt die Verwaltung in allen Bereichen der Politik vor heute kaum noch abschätzbare Herausforderungen. Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen und Ausgangslagen in den einzelnen Ländern und Kommunen empfehlen sich für sämtliche Problemfelder prinzipiell dezentrale, das heißt regionale oder lokale, möglichst flexible und individuelle, auf den Einzelfall abstellende Lösungen.

Viertens. Wenn eine Optimierung der Verwaltungstätigkeit sowohl durch Entflechtung als auch durch Bündelung von Aufgaben erreicht werden könnte, bedarf es im Einzelfall konkreter Maßstäbe, anhand derer entschieden wird, was entflichtet und was gebündelt werden muss, ohne die bundesstaatliche Ordnung zu beeinträchtigen. Eine Bündelung von Verwaltungsaufgaben des Bundes und der Länder in vertikaler Richtung empfiehlt sich nicht, weil sie selbst in den Fällen, wo sie nicht gegen das Verbot der Mischverwaltung verstößt, zwangsläufig zu neuen, in föderalen Systemen prinzipiell unerwünschten Verflechtungen führen

- (C) würde. In horizontaler Hinsicht kann dagegen bei den Ländern untereinander im Prinzip praktisch jede Art von Aufgabe gebündelt oder besser koordiniert werden.

Fünftens. Die aus verbindlichen Standardvorgaben des Bundes für die Länder resultierenden verfassungsrechtlichen Probleme würden entschärft, wenn den Ländern bei ihrer Umsetzung mehr Gestaltungsfreiheit zugestanden würde. Daran haben vor allem die Landesparlamente ein geradezu fundamentales Interesse, weil hierdurch ein Land mehr Spielraum bei seinen Ausgaben erhielte. Dazu sind eine Regionalisierung, Flexibilisierung und Individualisierung bundesrechtlicher Standards und entsprechende Öffnungsklauseln erforderlich.

- (D) Sechstens. Ein systematischer Leistungsvergleich der Verwaltungen in Bund und Ländern, ein sogenanntes Benchmarking, kann bundesweite Vollzugsstandards wirksam ergänzen und ihre Umsetzung transparent machen. Vor allem wenn jene Standards regionalisiert oder flexibilisiert werden und die Länder damit neuen Gestaltungsspielraum erhalten, erscheint trotz Bedenken einiger Landtage ein Vergleich der Vollzugspraktiken nach Qualität und Kosten unverzichtbar. Wir haben in Deutschland immer noch eine defizitäre Vergleichskultur vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen. Der Erfolg eines solchen „Verwaltungs-PISA“ – so will ich es einmal nennen – hängt wesentlich davon ab, wie es organisiert wird. Entscheidend ist vor allem die Struktur derjenigen Institution, die das Benchmarking durchführt. Sie muss das Vertrauen aller föderalen Ebenen genießen, Unabhängigkeit besitzen und hinreichend demokratisch legitimiert sein.

Siebtens. Bei der vom Bund gewünschten Koordinierungskompetenz im IT-Bereich stellt sich weniger die Frage des Ob, sondern mehr die Frage des Wann und des Wie. Zu erwägen ist eine gemeinsame Einrichtung, die wegen des Verbots der Mischverwaltung ohne Grundgesetzänderung nach meiner Auffassung nicht in öffentlich-rechtlicher Form organisiert werden kann. Man könnte also eine Grundgesetzänderung erwägen oder aber eine IT-Agentur gründen, an der Bund, Länder und Kommunen beteiligt sind – natürlich auf der Grundlage eines Staatsvertrags zwischen Bund und Ländern.

Achtens. Eine ausdrückliche Regelung der horizontalen Länderkooperation im Grundgesetz wird nicht für notwendig gehalten. Auch eine Art Grundlagenstaatsvertrag der Länder untereinander, welcher die einzelnen Kooperationsformen regeln könnte, erscheint im Interesse größerer Flexibilität entbehrlich. Abgelehnt wird ferner eine Regelung, aufgrund derer wie in der Schweiz der Bund die Länder zur Zusammenarbeit verpflichten könnte.

Neuntens und letztens. Bei der Verstärkung einer Kooperation der Länder mit dem Bund ist das dem Bundesstaat immanente Prinzip der Trennung und Verteilung der Staatsfunktionen auf gesonderte Verfassungs- und Verwaltungsräume zu beachten, wie es im Verbot der Mischverwaltung zum Ausdruck kommt.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Peter Schneider

- (A) Ausnahmen oder Abweichungen von diesem, mit der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes unlösbar verbundenen System bedürfen stets einer ausdrücklichen Verfassungsänderung bzw. -ergänzung und sind nur aus überwiegenden sachlichen Gründen zulässig. Gesichtspunkte bloßer Effizienzsteigerung reichen dafür nicht aus.

Vielen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank, Herr Professor Schneider. – Als Nächster Herr Professor Jochen Schneider.

Sachverständiger Prof. Dr. Jochen Schneider:

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte Sie in die Niederungen der Informationstechnologie, die schon mehrfach angesprochen wurde, und weniger der Telekommunikationstechnologie mitnehmen und zu ein paar Eigengesetzlichkeiten kommen, die man bei allen Überlegungen, ob man etwas zentralisieren soll, wie man etwas im kooperativen Stil oder wie auch immer löst, berücksichtigen sollte.

Erlauben Sie mir zunächst die Anmerkung, dass aus den Fragen mehr oder weniger direkt hervorgeht, dass man der Informationstechnologie einen sehr hohen Stellenwert beimisst, sich aber auch fast „Heilserwartungen“ daran richten. Ich möchte dafür werben, deutlich zu sehen, dass die Informationstechnologie die schon mehrfach angesprochene Servicefunktion hat und nicht besser ist als das – entschuldigen Sie den plumpen Ausdruck –, was man hineingesteckt hat. Wenn man die Hoffnung hat, dass, wenn man etwas zentralisiert, mehr herauskommen wird, ist man sicherlich schnell enttäuscht.

- (B) Projekte, vor allem größere, haben zudem die Eigenheit, stets länger zu dauern, als man sich das vorgenommen hat, selbst wenn das Datum vertraglich fest vereinbart und mit Vertragsstrafen bewehrt ist. Das heißt, die Beherrschbarkeit von Projekten ist eine Voraussetzung dafür, dass hinterher zu einem richtigen Zeitpunkt beherrschbare Systeme daraus hervorgehen. Deshalb stellt sich die Frage, welche der zwangsläufig immer anfallenden Tätigkeiten im Bereich der Informationstechnologie, wenn man sie innovativ und voranschreitend einsetzen will, eher kooperativ, eher dezentral und welche eher zentral bewältigt werden können.

Wenn man das Stichwort Akzeptanz, das von den Vorrednern erfreulicherweise schon häufiger eingebracht worden ist, ernst nimmt, müsste man wohl sagen: Die Planung und insbesondere die Fachkonzepte lassen sich kaum ohne eine erhebliche dezentrale Beteiligung, wenn nicht sogar Verantwortung, erstellen, während die Beschaffung und der Betrieb – die bereits angesprochenen Rechenzentren wären dafür ein hervorragendes Beispiel – sehr wohl stärker zentralisiert werden können. Dies muss noch nicht unbedingt heißen, dass der Bund allein ein einziges Rechenzentrum

betreibt; denn die gesamte EDV tendiert in vielen Bereichen eher zu serviceorientierten Architekturen und teilweise auch wiederum zur Dezentralisation. (C)

Wenn man also Steuerung, Koordinierung, Beratung und Kooperation absichtigt und die Kooperation als das mildeste Mittel ansieht, dann gibt es sicher einen hohen Prozentsatz von Informationstechnologieaufgaben und -projekten, die sich auf dieser Ebene abwickeln lassen, und nur wenige bedürfen tatsächlich der zentralen Steuerung. Andere lassen sich mittels Koordinierung und auch externer Beratung abwickeln. Vielleicht ist E-Government wegen der einheitlichen Oberfläche, die man aus Akzeptanzgründen gegenüber dem Bürger vermitteln möchte, ein Beispiel dafür, wo ein hoher Koordinierungsbedarf besteht und ein hoher Zentralisierungseffekt erforderlich ist.

Den kartellrechtlichen Aspekt möchte ich nicht weiter vertiefen. Meines Erachtens ist aber völlig klar, dass es, wenn man Änderungen – und seien es sogar grundgesetzliche – einführt, „nur“ um die Informationstechnologie effektiver beschaffen zu können, ein Umgehungsstatbestand wäre, der nicht weiterhelfen würde.

Zur Eigengesetzlichkeit von Projekten erlauben Sie mir noch die vielleicht etwas ketzerische Anmerkung: Es ist ein anerkannter Grundsatz in der Informationstechnologie, dass der Einsatz von mehr Leuten in einer krisenhaften Situation des Projekts keineswegs zur Lösung des Problems beiträgt, sondern zur Verlängerung des Projekts. Das heißt, wir sollten uns davor hüten, eine Krise herbeizuführen. Wir müssen deshalb für beherrschbare, überschaubare Projekte sorgen. (D)

Das heißt nicht, dass man nicht bestimmte zentrale Momente schaffen muss, zum Beispiel Schnittstellen, die Interoperabilität bewältigen, auch wenn sich manche Hersteller dagegen sehr wehren mögen. Das könnte der Staat als Nachfrager sicherlich am besten steuern, vor allem, wenn er hier seine Bemühungen entsprechend koordiniert.

Last but not least: Das Stichwort Akzeptanz betrifft nicht nur den Bürger, sondern natürlich auch den einzelnen Beamten, die einzelne Beamtin, die mit dem System arbeiten muss. Man müsste dabei aber bitte auch sehen, dass letzten Endes ein hehrer Wert auf dem Spiel steht, wenn man alles zentral machen wollte. Das will niemand; aber unterstellen wir das einmal. Wir haben immerhin einige Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur sogenannten Totalerfassung. Wir sollten auf alle Fälle vermeiden, dass der Staat gegenüber dem Bürger informationstechnisch monolithisch auftritt, obwohl er ihm verwaltungsmäßig eigentlich regional bzw. dezentral entgegentritt. Das heißt, die Abstufung von Ebenen sowohl im Prozess der Projektierung als auch bei dem Betrieb der Systeme könnte so erfolgen, dass die einzelne Verwaltungsstelle am Schluss trotzdem noch ihre Verantwortlichkeit behält.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

(A) **Vorsitzender Günther H. Oettinger:**
Danke sehr, Herr Professor Schneider. – Als Nächster Herr Professor Seitz.

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz:

Meine Damen und Herren! Vielen Dank für die Einladung. – Ich möchte kurz mit acht Thesen mein schriftliches Statement erläutern. Vorab gesagt: Ich bin Ökonom. Ich lege natürlich Wert auf Effizienz. Ich habe mir vorhin bei der Anmerkung über die Effizienz die Frage gestellt: Wie hoch ist denn die Ineffizienz-Föderalismussteuer in unserem System? Erheben wir jetzt dafür einen Zuschlag? Ich denke, jedes staatliches System, das nicht auf Effizienz Wert legt, wird irgendwann einmal untergehen – siehe DDR oder Saarland und Bremen.

(Heiterkeit und Widerspruch)

These 1. Bei der gesamten Föderalismusdiskussion stehen für mich zu sehr die politischen Akteure im Mittelpunkt. Versäumt wurde es bislang, die Frage zu stellen, welche Verwaltungsstrukturen ein modernes Land mit hochmobilen und hochkommunikativen Bürgern überhaupt benötigt. Ich glaube, die Mobilität ist ein ganz wichtiger Aspekt.

(B) These 2. Die demografischen Entwicklungen werden zu einer deutlichen relativen Entlastung der kommunalen Ebene auf der einen Seite und einer spürbaren relativen Mehrlast für den Bund auf der anderen Seite führen. Da auch die zukunftsbedeutsamen Aufgabebereiche wie Forschung, Bildung und soziale Sicherung mehr bei Bund und Ländern liegen, sehe ich die Notwendigkeit einer Einnahmenumverteilung zulasten des kommunalen Bereichs. Keine Ebene kann Anspruch auf Sicherung des Status quo auf Dauer erheben.

These 3. Es gibt eine wirklich atemberaubende Unkoordiniertheit bei der Behandlung der Fragen zur Bewältigung des demografischen Wandels auf der Länderebene. Das führt nicht nur zu einer Versechzehnfachung des Ressourceneinsatzes bei im Übrigen gleichem Ideengehalt, sondern behindert auch die Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen im politischen Prozess. Ich habe im Schriftsatz zwei Beispiele genannt.

These 4. Demografisch bedingte Ressourcenverluste gerade in peripheren Regionen können nicht ausgeglichen werden. Erforderlich sind hier vielmehr weitreichende Funktional-, Kreis- und Gemeindestrukturereformen. Verwaltungsräume müssen an die Bewegungsräume der Menschen angepasst werden und dürfen nicht in den überkommenen Strukturen der 60er-Jahre eingefroren werden. Ich glaube, wir benötigen daher im Grundgesetz eine Formel, die die Position der Länder bei der Anpassung der territorialen Verwaltungsstrukturen auf der kommunalen Ebene erheblich stärkt – siehe Urteil Greifswald.

These 5. Der Informationsgehalt der Finanzstatistik wird mangels einheitlicher Buchungspraktiken in Ländern und Kommunen sowie infolge der unkoordinier-

ten Einführung der neuen Rechnungssysteme zunehmend reduziert. Dem, was Herr Jann sagte, kann man explizit zustimmen. Diesen Satz hört man täglich: Man kann es nicht vergleichen. Benchmarking ist überhaupt nicht mehr belastungsfähig möglich. Es ist daher für mich erforderlich, die Koordinierungsfunktion des Statistischen Bundesamtes gegenüber Bund, Ländern und Gemeinden deutlich zu stärken und alle statistischen Ämter unter einem Dach zusammenzufassen. Ohne solide und belastungsfähige Statistiken verlieren die Parlamente und die Öffentlichkeit die Informationskontrolle über die Politik, und darunter leidet natürlich die Effizienz des Systems.

These 6. Privatisierung muss nicht mit einem Verlust an Einflussnahme des Staates einhergehen. Allerdings sehe ich kaum gewichtige Bereiche, in denen eine vollständige Privatisierung ohne Beibehaltung umfassender Regulierungsmöglichkeiten überhaupt vorstellbar ist. Jedoch gibt es viele Bereiche, in denen die Aufgabenerfüllung statt von der öffentlichen Hand durch Private erledigt werden kann. Öffentliche Monopolstellungen wie zum Beispiel das mittelalterliche Schornsteinfegermonopol wären abzuschaffen. Ich bin allerdings ein großer Freund davon, die vollständige Privatisierung der Aufgabenwahrnehmung den PPP-Projekten vorzuziehen, da PPP oft mit einer Verschleierung von öffentlicher Verschuldung und Gewährleistungshaftung verbunden ist.

(D) These 7. Es gibt keine überzeugenden Gründe für eine Steuerverwaltung auf der Landesebene. Ich sehe auch kein Machtinstrument in der Steuerverwaltung. Für Eigenstaatssymbolik hat der Steuerzahler eigentlich kein Verständnis, und er ist auch nicht bereit, dafür zu bezahlen. Im Interesse von Steuergerechtigkeit und Steuereffizienz sollte der Bund die Steuerverwaltung für alle Steuern übernehmen. Die mit Sicherheit entstehenden Mehrerträge können dazu verwendet werden, zum Preis von – das möchte ich betonen – extrem harten Schulden- und Konsolidierungsrestriktionen die extrem hoch verschuldeten Länder über einen Zeitraum von 15 bis 20 Jahren bei den Altschulden signifikant zu entlasten. Ich bin mir natürlich des Umstandes bewusst, dass die soliden Länder diese Lösung alles andere als begeistern wird. Aber die unterschiedlichen Verschuldungsgrade der Länder sind der Kern vieler Streitigkeiten, die oft in Karlsruhe ausgetragen werden.

These 8. Im Rahmen der Reformkommission sollten auch die Bedingungen für Länderfusionen optimiert werden. Wir müssen uns Gedanken darüber machen, wie wir die Stadtstaatenwertung bei Länderfusionen regeln, wenn Stadtstaaten involviert sind. Fehlanreize wie die Stimmenverteilung im Bundesrat und auch die PolBEZ für die Kosten der politischen Führung sollten überdacht und abgeschafft werden.

Vielen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke sehr, Herr Professor Seitz. – Als Nächster Herr Professor Thum.

(A) Sachverständiger Prof. Dr. Marcel Thum:

Meine Damen und Herren! Ich möchte mich in meinem Statement auf einen Themenkomplex, nämlich den demografischen Wandel, konzentrieren. Wie Sie wissen, verläuft der demografische Wandel keineswegs homogen. Die Bevölkerungsentwicklung und auch die -alterung verlaufen in den Regionen sehr unterschiedlich. In Ostdeutschland gibt es Städte wie Dresden, die ihre Bevölkerung annähernd konstant halten können, während Hoyerswerda, gar nicht weit entfernt, bis 2020 25 bis 30 Prozent der Bevölkerung verlieren wird. Das macht deutlich, dass hier eine zunehmende Heterogenisierung der Verhältnisse stattfindet. Ich glaube, genau deshalb ist das Thema Demografiepolitik auch für dieses Forum von entscheidender Bedeutung.

Was aus dieser zunehmenden Heterogenisierung folgt, ist, dass wir wahrscheinlich viele Entscheidungen in Zukunft nur dezentral treffen können. Nur vor Ort ist die Information vorhanden, welche Anpassungsmaßnahmen nötig sind, welche Leistungen vielleicht zurückgefahren werden können, welche erhöht werden müssen. Nur vor Ort ist die Information vorhanden, welche Alternativen zu vorhandenen Infrastrukturen – Verkehr, Wasser und Abwasser – verfügbar sind, und vieles mehr.

Das hat zwei wichtige Implikationen für die Aufgabenverteilung. Erstens brauchen die Entscheidungsträger vor Ort die notwendigen Entscheidungsspielräume; denn nur wenn ich vor Ort etwas verändern darf, kann ich mich auch an die sich ändernden Verhältnisse anpassen. Das heißt, wir müssen Standards, die bisher diese Anpassung verhindern, möglichst abbauen. Statt bundesweit oder landesweit einheitlicher Standards brauchen wir also mehr Spielräume vor Ort. Lassen Sie mich ein Beispiel nennen: Sie wissen, dass Kommunen, die unter demografischem Druck stehen, zum Teil gezwungen sind, Wohnblöcke abzureißen. Da ist das an sich vielleicht ganz sinnvolle Instrument des Kündigungsschutzes ausgesprochen hinderlich. Was einerseits als Schutz der Mieter gedacht ist, bedeutet hier, dass die Gemeinde wegen einiger weniger Leute, die noch in einem Wohnblock wohnen, die notwendigen Anpassungen nicht vornehmen kann, mit der Folge, dass die Infrastrukturkosten für die ganze Gemeinde explodieren. Hier brauchen wir also mehr Flexibilität, eine Auflösung der bundesweiten Standards, vielleicht auch nur Ausnahmeregelungen.

Zweitens darf man an eine Dezentralisierung natürlich nicht naiv herangehen. Von alleine wird der Prozess nicht in die Gänge kommen; man braucht die geeigneten Steuerungsinstrumente auf der Bundes- und der Länderebene. Es gibt einen neudeutschen Begriff dafür: Man braucht die geeigneten Governance-Strukturen. Nur wenn die Anreize richtig gesetzt sind, werden auch die Entscheidungsträger vor Ort die notwendigen Anpassungsmaßnahmen vornehmen.

Lassen Sie mich zum Abschluss zwei Anmerkungen zu Themen machen, die in dem Fragenkomplex immer wieder auftauchen. Erstens. Natürlich erzeugen

solche Anpassungsmaßnahmen nach unten Konflikte. Ich glaube aber, dass es wichtig ist, zu betonen, dass es hier nur um eine Anpassung an eine kleiner werdende Bevölkerung geht und nicht um eine Reduzierung der Leistungen pro Kopf. Wenn weniger Schüler da sind, brauchen wir natürlich weniger Schulen. Aber das heißt ja nicht, dass jeder einzelne Schüler weniger Leistungen bekommt. **(C)**

Zweitens. Die Anpassungspolitik ist sicher unumgänglich. Versuche, mit lokalen öffentlichen Gütern eine Haltepolitik zu betreiben, werden scheitern; denn die Menschen wandern nicht wegen der lokalen öffentlichen Güter ab. Die Entleerung findet im Wesentlichen wegen der Arbeitsplätze statt, die sich eben an anderer Stelle besser finden lassen.

Vielen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank, Herr Thum. – Herr Professor Wieland.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland:

Meine Herren Vorsitzenden! Meine Damen und Herren! Ich möchte zu vier Punkten kurz Stellung nehmen. Der erste Punkt betrifft Kooperationsfragen, der zweite Punkt Privatisierungen, der dritte Punkt Verwaltungskompetenzen und der vierte Punkt Finanzierungsfragen.

Erster Punkt. Kooperationen zwischen den Ländern scheinen mir wesentlich erfolversprechender und sinnvoller zu sein als der Versuch, Neugliederungen zu erleichtern. Ich glaube, unter allen praktischen Gesichtspunkten können wir davon ausgehen, dass es in absehbarer Zeit in Deutschland nicht zu einer Länderneugliederung kommen wird. Der zielführende Weg besteht darin, Kooperationen zu erleichtern. Das wird ja in vielen Bereichen schon gemacht; es gibt gemeinsame Institutionen und Ähnliches. Das bedarf meines Erachtens keiner Regelung in der bundesstaatlichen Verfassung. Das kann von den Ländern aus eigener Staatlichkeit heraus geregelt werden. Problematischer aus verfassungsrechtlicher Sicht sind Mischverwaltungen zwischen Bund und Ländern. Das widerspricht eigentlich dem Grundgedanken des Bundesstaates; das ist hier auch schon erwähnt worden. Wenn man das will, muss man an entsprechenden Stellen im Grundgesetz eine Ermächtigung schaffen. Ich würde hier aber zur Zurückhaltung raten. **(D)**

Zweiter Punkt: Privatisierungen. Auch da rate ich aus verfassungsrechtlicher Sicht zur Zurückhaltung. Ob man Bereiche privatisiert oder sie in öffentlicher Verantwortung lässt, ist durch die Verfassung nicht vorgezeichnet, sollte im Wesentlichen auch nicht durch die Verfassung vorgezeichnet, sondern politisch entschieden werden. Das hängt von sich wandelnden tatsächlichen Umständen und auch von sich wandelnden Bewertungen ab. Je stärker man darauf vertraut, dass in bestimmten Bereichen der Markt ein günstiges Ergebnis bringen wird, und meint, dies noch durch eine Gewährleistungsverantwortung des Staates, also durch

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland

- (A) Regulierung, abstützen zu können, desto eher wird man zu Privatisierungen neigen. Je mehr man steuern, je mehr man sozialen Ausgleich schaffen will, und meint, hier werde der Markt das politisch erwünschte Ergebnis nicht liefern, desto eher wird man Bereiche nicht privatisieren.

Dritter Punkt: Verwaltungskompetenzen. Hier scheint es mir wert, darüber nachzudenken, ob an der Bundesauftragsverwaltung festgehalten werden soll. Die Bundesauftragsverwaltung ist ein Hybrid. Wer etwa gegenwärtig verfolgt, was im Atomrecht passiert, sieht, dass das Zusammenwirken von Bund und Ländern, vorsichtig gesprochen, suboptimal ist. Das ist auch verständlich, weil es unterschiedliche politische Interessen gibt. Meines Erachtens könnten wesentliche Bereiche der Auftragsverwaltung auf die Länder verlagert werden. Ich würde nur da eine Bundesverwaltung einrichten, wo Gesichtspunkte der Überregionalität ausschlaggebend sind. Das scheint mir im Bereich des Atomrechts der Fall zu sein. Meines Erachtens wäre es also sinnvoll, den Vollzug des Atomgesetzes dem Bund anzuvertrauen. Wer dann Bundestagswahlen gewinnt, könnte über die Atompolitik entscheiden. Gegenwärtig wird mehr gegeneinander als miteinander gearbeitet.

Der zweite Bereich ist die Steuerverwaltung. Kollege Huber hat zu Recht gesagt: Das ist eine Machtfrage par excellence. – Das wussten die Alliierten; darum haben sie seinerzeit Einspruch erhoben. Natürlich ist dieser Bereich heute umstritten. Ein Länderfinanzminister wird selbstverständlich keinen großen Wert darauf legen, dass es eine Bundessteuerverwaltung gibt. Es muss politisch entschieden werden: Will man die Effizienzvorteile, oder möchte man seine Macht behalten? Aus der Sicht des Steuerrechtlers ist das etwas problematisch, weil Steuerrecht eigentlich kein Verwaltungsermessen kennt und strikt angewendet werden sollte. Man muss dann auch ehrlich sagen, dass man es vielleicht gerne doch nicht so strikt hätte, sondern dass man gerne Wettbewerb zwischen den Verwaltungen hätte. Das ist eben eine Machtfrage. Man könnte selbstverständlich auch dem Berliner Vorschlag folgen und sagen, dass man den Ländern einen im Grundgesetz festgeschriebenen Anteil gewährt, der aufgabengerecht berechnet ist.

- (B) Viertes und letzter Punkt: Finanzierungsfragen. Da möchte ich das wiederholen, was ich schon in verschiedenen Zusammenhängen bei Bundesstaatsreformen gesagt habe. Es ist eine Illusion, zu glauben, dass in dem Augenblick, in dem man Mischfinanzierungen aus dem Grundgesetz streicht, Mischfinanzierungen verschwinden. Mischfinanzierungen sind jedem Bundesstaat eigen; entweder man regelt sie, oder man lässt sie ungeregelt. Aber dadurch, dass man sie ungeregelt lässt, verschwinden sie nicht.

Als Finanzverfassungsrechtler rede ich hier gegen meine eigenen Interessen. Ich werde ja immer gefragt: Wie kann man Kinderbetreuung seitens des Bundes finanzieren? Wie kann man Forschungsförderung seitens des Bundes finanzieren? – Das ist eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme für die Juristen. Auch da müssen

Sie sich entscheiden, ob Sie unseren Berufsstand weiter fördern wollen oder vielleicht doch für klare Verhältnisse sorgen. (C)

Danke.

(Heiterkeit)

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank, Herr Professor Wieland. – Wir gehen nun zu den Präsidenten der Rechnungshöfe über. Zunächst spricht Herr Professor Engels vom Bundesrechnungshof.

Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels:

Meine Herren Vorsitzenden! Meine Damen und Herren! Der Bundesrechnungshof hat in den zurückliegenden Jahren zu vielen dieser Themen, die Gegenstand der heutigen Anhörung sind, zahlreiche Prüfungserkenntnisse gewonnen. Wir haben diese Erkenntnisse in unserem Gutachten zusammengetragen, das Ihnen als Kommissionsdrucksache vorliegt, und auf der Basis dieser Erkenntnisse haben wir Ihnen Reformvorschläge unterbreitet, sozusagen Reformvorschläge von A bis Z, von der Atomverwaltung bis zu Zahlungsverpflichtungen zwischen Bund und Ländern.

Die Inhalte unserer Vorschläge kann ich Ihnen in fünf Minuten wahrhaftig nicht näher erläutern; aber ich möchte drei kurze Bemerkungen machen, wie und auf welche Weise wir unsere Vorschläge entwickelt haben.

- (D) Erste Bemerkung. Wir haben uns bemüht, die Vorschläge nicht nur durch die Brille des Rechnungshofes zu betrachten. Im Vordergrund steht bei unseren Empfehlungen daher nicht alleine der Maßstab der Wirtschaftlichkeit, damit auch nicht alleine der Aspekt der Sparsamkeit. Entscheidend waren für uns vielmehr weitere Kriterien, nämlich das Demokratieprinzip, das Transparenzprinzip und das Prinzip der klaren Zurechnung von Verantwortung für staatliches Handeln. Wir sind aufgrund unserer Prüfungserkenntnisse zu der festen Überzeugung gelangt, dass in vielen Verwaltungsbereichen diese Prinzipien im Gestrüpp der föderalen Zuständigkeiten aus dem Blickfeld geraten sind. Wir beobachten allenthalben eine starke Verflechtung von Aufgaben, von Verantwortlichkeiten und von Finanzierungszuständigkeiten. Diese Verflechtungen lassen bisweilen nicht mehr eindeutig erkennen, welche Verwaltung, welche Regierung und letztlich welches Parlament den Bürgerinnen und Bürgern für staatliche Handlungen verantwortlich ist. Wenn beispielsweise allein im Bereich der Steuerverwaltung 50 Bund-Länder-Arbeitsgruppen mit der Harmonisierung des Steuervollzuges befasst sind, haben wir es nicht nur mit überschäumender Bürokratie, sondern auch mit dem Problem zu tun, dass sich die Verantwortungen für deren Beschlüsse im Geflecht der Gremien verflüchtigen.

Zweite Bemerkung. Wir haben deshalb auf der Basis der genannten Kriterien unsere Prüfungserkenntnisse durchforstet und uns gefragt: In welchen Bereichen herrscht wenig Entscheidungs- und Verantwortungstransparenz? In welchen Bereichen haben wir es mit

Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels

- (A) extremen Verflechtungen zu tun? Und schließlich: In welchen Bereichen ist zwar die Verantwortung, beispielsweise eines Bundesministeriums, klar definiert, aber nicht das Instrumentarium festgelegt, mittels dessen die Verantwortung auch tatsächlich wahrgenommen werden kann? – Es wird Sie nicht überraschen, dass wir insbesondere in jenem Bereich fündig geworden sind, in dem die Länder im Auftrag des Bundes handeln. Gleichwohl plädieren wir nicht dafür, das Kind mit dem Bade auszuschütten und die Auftragsverwaltung ganz abzuschaffen. Wir empfehlen vielmehr, die einzelnen Verwaltungszweige systematisch zu durchleuchten und dabei anzustreben, sie möglichst zu entflechten, die Aufgaben möglichst klar einer Körperschaft – Bund oder Land – zuzuordnen und dabei die Fach- und Finanzverantwortung zusammenzuführen.

Dritte Bemerkung. Bei den hierauf abzielenden Vorschlägen haben wir uns bemüht – das sage ich in Richtung der Länder –, nicht die uns gewohnte Bundessicht zu wählen. Wir haben versucht, unsere Empfehlungen nicht einseitig am Bund auszurichten, etwa frei nach der Devise: Wo es Probleme gibt, sollte der Bund zuständig werden. – Dass das fehl am Platze wäre, ist uns aufgrund unserer Prüfungen nur allzu sehr bewusst. Wir haben deshalb konsequent darauf geachtet, das Subsidiaritätsprinzip zum Maßstab der Zuordnung zum Bund oder zu den Ländern zu nehmen. Darum haben wir empfohlen, dass die Länder in vielen Bereichen, beispielsweise der regionalen Verkehrsstruktur, der Sport- wie der Kulturförderung, der Sozialverwaltung im Bereich der Leistungsgesetze, die alleinige Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeit erhalten. Nur dort, wo zentrale staatliche Ziele nicht alleine durch die Länderverwaltungen erreicht werden können, sollten die Zuständigkeiten beim Bund konzentriert werden. Hieraus erklärt sich unser Vorschlag, eine Bundessteuerverwaltung einzuführen, und auch der Vorschlag, Herr Huber, dem Bund die Verwaltung der Bundesautobahnen zu überantworten.

Wir haben die Hoffnung, dass unser Bemühen erkannt wird, mit unseren Vorschlägen eine Situation herbeizuführen, in der eigentlich alle gewinnen können: der Bund, die Länder und die Bürgerinnen und Bürger.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank, Herr Präsident Professor Engels. – Der Nächste ist Präsident Spielhoff vom Landesrechnungshof Bremen für die Landesrechnungshöfe.

Sachverständiger Lothar Spielhoff:

Sehr geehrte Herren Vorsitzende! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich spreche hier für 16 Landesrechnungshöfe. Ich hoffe, Sie verstehen, was das bedeutet.

(Heiterkeit)

Das heißt aber auch, dass ich Ihnen nur zu Aspekten etwas sagen kann, zu denen sich die Rechnungshöfe bisher geäußert haben.

(C) Eine Vorbemerkung ist mir ganz wichtig: Prüfungsmaßstab aller Einzelbeiträge unserer Stellungnahme ist § 7 der Haushaltsordnungen, also der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Die Prüfungsfundamente sind die gesetzlichen Vorgaben, die die Parlamente und der Bundesrat geschaffen haben. Deshalb geht es den Landesrechnungshöfen in erster Linie darum, dass die Vorgaben, die wir vorgesetzt bekommen, möglichst wirtschaftlich umgesetzt werden. Das ist mir ganz wichtig hervorzuheben.

Zu Ihren Einzelfragen haben die Landesrechnungshöfe unter anderem aus Zeitgründen keine systematischen Untersuchungen mehr machen können. So bleibt die Stellungnahme der Rechnungshöfe punktuell, liefert meines Erachtens aber doch zahlreiche Anhaltspunkte für Reformen, wie Sie sie anstreben. Die Zusammenstellung der zahlreichen Prüfungsbemerkungen der Rechnungshöfe hat insbesondere in fünf Bereichen Ergebnisse gebracht, nämlich Aufgabenkritik im Bund-Länder-Verhältnis, wesentlich auch im Bereich der Zusammenarbeit der Länder, im Bereich des Personals, im Bereich der Steuern und im Bereich der Informatik in der Steuerverwaltung.

Zum Thema Bundessteuerverwaltung haben die Landesrechnungshöfe, die – der nächste Teil des Satzes ist ganz wichtig – in der Außendarstellung nur mit einer Stimme sprechen, keine einheitliche Position. Wichtig ist, hervorzuheben, dass die Präsidentinnen und Präsidenten der Landesrechnungshöfe sich zu diesem Thema weder für noch gegen eine Bundessteuerverwaltung ausgesprochen haben.

(D) Ihre 333 Fragen werden für die Rechnungshöfe sicherlich Anlass sein, zu prüfen, ob sie den angesprochenen Themen nachgehen werden. Sagen konnten wir zum Beispiel etwas zur Grundsicherung für Arbeitsuchende und dort speziell zur Organisation der Grundsicherung durch Arbeitsgemeinschaften der Bundesagentur für Arbeit und der kommunalen Träger. Die Organisationsform der Arbeitsgemeinschaften erfordert einen hohen Verwaltungsaufwand. Zurückhaltend, wie wir formulieren, haben wir gesagt: Sie ist nicht effizient. Herr Jann spricht von einem Desaster.

Ein weiteres Thema betrifft Leistungsgesetze, wie etwa das Unterhaltsvorschussgesetz. Herr Professor Dr. Engels hat es schon angesprochen: Bei Leistungsgesetzen des Bundes, die die Länder als eigene Angelegenheiten oder als Auftragsangelegenheiten ausführen, fallen Aufgaben- und Finanzverantwortung auseinander. Damit sind ganz erhebliche Probleme im Vollzug verbunden.

Neben dem Bund-Länder-Verhältnis spielt für die Landesrechnungshöfe – das habe ich eingangs schon gesagt – das Thema „Zusammenarbeit der Länder“ seit Jahren eine zunehmend wichtigere Rolle. Eine stärkere Zusammenarbeit bis hin zu Verwaltungszusammenschlüssen wird in zahlreichen Beiträgen der Landesrechnungshöfe empfohlen. Dadurch ließen sich erhebliche Kosten einsparen. Ein Beispiel, das einen sehr breiten Raum in unserer Stellungnahme einnimmt, ist das von mehreren Rechnungshöfen behandelte Thema

Sachverständiger Lothar Spielhoff

- (A) „Statistische Landesämter“, zu denen im Übrigen zu sagen ist, dass ihre Arbeit, wenn sie vernünftig funktionieren könnte, grundlegende Bedeutung für Vergleiche aller Art hat.

Ein Dauerthema der Landesrechnungshöfe ist das Steuerrecht. Es ist zu komplex, zu änderungsanfällig und dadurch fehleranfällig. Ich denke, hierzu brauche ich nicht mehr zu sagen, weil das offensichtlich inzwischen Allgemeingut ist.

Eine Reihe von Landesrechnungshöfen hat im Übrigen angeregt, im Steuerbereich geeignete länderübergreifende IT-Verfahren zu entwickeln. Weitere Themen sind – das ist auch ein wichtiger Punkt – ein DV-basiertes Risikomanagementsystem und ein länderübergreifendes DV-System im Bereich der Kontrollmitteilungen.

Zuletzt möchte ich noch hervorheben, dass die Landesrechnungshöfe aufgrund von Prüfungen ihren jeweils eigenen Ländern zahlreiche Verbesserungsvorschläge gemacht haben. Eine Überlegung Ihrer Kommission könnte es sein, wie an nur ein Land gerichtete Vorschläge eines Landesrechnungshofs auch die übrigen Länder erreichen.

Vielen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank, Herr Präsident, für diese Stellungnahme.

- (B) Wir haben damit die Statements der Sachverständigen und der Rechnungshofpräsidenten gehört. Wir sind im Zeitplan und haben für den weiteren Verlauf durch Abwesenheit weniger Kollegen etwas Luft.

Da hier im Saal im Gegensatz zu früheren Sitzungen keine Getränke und Brötchen gereicht werden, würde ich Ihnen anbieten, dass wir etwa 20 Minuten Pause machen. Wir würden uns dann um 14.20 Uhr hier wiedertreffen. – Sie stimmen zu.

(Unterbrechung von 13.58 bis 14.38 Uhr)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Kollege Oettinger steht noch in der Cafeteria an und wartet auf Kaffee. Wir setzen die Sitzung trotzdem schon fort.

Wir haben über den Ablauf entschieden: Zunächst geht das Fragerecht an die Fraktion der CDU/CSU. Kollegin Tillmann, wer nimmt das Fragerecht wahr?

Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU):

Bei uns fängt Herr Dr. de Maizière an.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr de Maizière, bitte.

Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (BK):

Wir tauschen freundlicherweise, weil ich noch ein paar andere Themen zu behandeln habe.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Das kann ich mir denken.

Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (BK):

Herr Vorsitzender Struck, ich nehme mir einmal heraus, zu sagen, dass ich alles in allem von dem Ergebnis der bisherigen Vorträge der Sachverständigen nicht so begeistert bin wie nach der ersten Anhörung. Ich weiß zum Beispiel nicht, wie es gehen soll, Mischverwaltung zwischen Bund und Kommunen zuzulassen, wenn gleichzeitig keine Aufgaben an die Kommunen übertragen werden dürfen. Ich weiß nicht, wie beides miteinander vereinbar sein soll.

Ein Sachverständiger hat gesagt, der Bundesgesetzgeber sollte Gesetze allgemeiner Art machen, und die Länder sollten Ausführungsgesetze machen. Wir haben gerade bei der Rahmengesetzgebung, die wir abgeschafft haben, gesehen, dass genau dieser Ansatz nicht funktioniert.

Ein weiterer Sachverständiger hat gesagt, wir sollten Mischverwaltung zulassen, und in Bezug auf die beiden wichtigsten Verwaltungen, nämlich die Arbeitsverwaltung und die Bundessteuerverwaltung, ein engagiertes Plädoyer für eine Bundesverwaltung gehalten.

Am interessantesten fand ich das Thema Benchmarking oder Verwaltungs-PISA. Hierzu haben ja mehrere Sachverständige vorgetragen, sowohl Herr Professor Hesse als auch Herr Professor Schneider und, ich glaube, auch Herr Professor Jann; dazu sind mehrere Vorschläge gemacht worden. Ich möchte Herrn Professor Hesse gerne fragen, ob er noch näher erläutern kann, wie er das mit der Strukturberichterstattung meint. Wir haben Ähnliches bei den Fortschrittsberichten der ostdeutschen Länder im Zusammenhang mit dem Solidarpakt. Das hat eine relativ große öffentliche Wirkung und wird heftig diskutiert. Meine Frage ist also: Wie würden Sie sich eine solche Strukturberichterstattung vorstellen? Hierzu sind einige Vorschläge gemacht worden. Ich sage nur: Statistisches Bundesamt, Vorlage an den Finanzplanungsrat. Wie wäre das rechtlich abzusichern? Denn das geht nur dann, wenn es eine Informationspflicht, eine Beteiligungspflicht gibt.

Die zweite Frage möchte ich an Herrn Professor Engels richten. Ich fand das Gutachten des Bundesrechnungshofes für die Verwaltungspraxis eigentlich am tauglichsten. Allerdings fehlen darin – das ist für einen Rechnungshof völlig untypisch – Zahlen. Deswegen ist meine Frage – Sie werden das vielleicht nicht heute leisten können –, ob Sie sich imstande sehen, Ihre Vorschläge, jedenfalls nach groben Kostenblöcken, finanziell zu untersetzen. – Das sind meine Fragen.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Zur Beantwortung zunächst Herr Professor Hesse und dann Herr Professor Engels. Herr Hesse, bitte.

(A) Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Jens Hesse:

Vielen Dank, Herr Minister. – Die Wahl der Rechtsform sollte man vielleicht zurückstellen und zunächst zu klären versuchen, was inhaltlich mit einer solchen Strukturberichterstattung verbunden sein sollte und weshalb sich ihre Institutionalisierung anbietet.

Den Hintergrund bildet ein Befund, den ich in meiner schriftlichen Stellungnahme relativ umfassend zu skizzieren versucht habe. Wir haben sowohl ein vertikales als auch ein horizontales Informationsproblem. Unsere Datenbasen sind nicht so ausgerichtet – etwa auf einer gemeinschaftlichen Basis –, dass man davon ausgehen könnte – deshalb diskutieren wir ja auch die desolante IT-Situation –, dass hier Arrondierungsprozesse zu verzeichnen sind, die ein planerisches Vorgehen auch über die gebietskörperschaftlichen Grenzen hinaus erlauben. Wir stehen zudem in einer Situation zunehmenden Wettbewerbs, und zwar die Gebietskörperschaften national und der Staat insgesamt international.

Ein relativ beschämendes Signal ist für mich die Diskussion, die sich im Zusammenhang mit der verdienstvollen PISA-Studie entwickelt hat. Ich habe den Eindruck, dass sich Bund wie Länder gelegentlich durch Rankings fast „vorführen“ lassen müssen, obwohl deren methodische Grundlagen in der Fachöffentlichkeit durchaus hochstrittig sind. Ich bin demgegenüber der Meinung, dass wir sowohl in den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften als auch in der Verwaltungspraxis, wenigstens was die Datengeneration angeht, so gut aufgestellt sind, dass wir das eigentlich selbst machen können, ja, müssen. Durch die Einrichtung einer Strukturberichterstattung wird versucht, genau dies zu betreiben. Ich diskutiere das im Moment in Ihrem Haus und auch in zahlreichen Bundesressorts. Mehrere Länder haben sich bereit erklärt, dies zu unterstützen. Dazu kommt die Unterstützung durch die Thyssen-Stiftung, möglicherweise auch die Unterstützung durch den Stifterverband.

Man versucht also, nicht nur eine ausschließlich intern ausgerichtete Strukturberichterstattung aufzubauen – Benchmarks, Kennziffern, Vergleichsringe und anderes mehr –, sondern eine systematische Datenbasis im Rahmen eines Pilotprojekts von etwa drei Jahren zu erstellen. Die einzelnen Interna finden Sie in der Anlage zu meiner Stellungnahme. Die Zustimmung ist erstaunlich groß; in diesem Umfang habe ich nicht damit gerechnet. Wir haben im Zuge vielfältiger Untersuchungen bei uns im Internationalen Institut Datenbanken aufgebaut, die jetzt „reif“ sind und so etwas tatsächlich erlauben. Dabei handelt es sich nicht um breite Datenbanken wie beim Statistischen Bundesamt oder bei den Landesämtern, sondern um spezifische Datenbanken zum Handeln der einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen, und zwar aufgabenspezifisch; sonst würde es eine wilde, völlig unstrukturierte Sammlung.

Unterstützung ist also vorhanden. Ich hoffe, dass auch der Bund das Ganze endgültig unterstützen wird. Ich denke, auf diese Weise kann eine Informationsba-

sis geschaffen werden, die uns viele der heterogenen Fragen, die uns heute beschäftigt haben, möglicherweise ein bisschen besser gewichten lässt. **(C)**

Nach den drei Jahren ist dann zu entscheiden, in welche Hände man dies gibt. Das kann von außen vorbereitet werden; allerdings kann nur die Vorbereitung von außen erfolgen. Dann sollte es in eine entsprechende Trägerschaft übergehen. Da sind unterschiedliche rechtliche Modelle denkbar. Die Angelegenheit ist förderungswürdig. Die meisten EU-Mitgliedstaaten haben ähnliche Vorsorge getroffen. Ich denke, die interne Wirkung wäre massiv und ausgesprochen positiv. Dadurch könnten die Abstimmungsprozesse nicht nur vertikal, sondern auch horizontal – selbst in der Bundesregierung – verbessert werden.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:
Dieter Engels, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels:

Danke schön, Herr Vorsitzender. – Herr de Maizière, ich habe schon damit gerechnet, dass Sie nach den Zahlen fragen würden. Wir haben sie uns bei unseren Vorschlägen von vornherein sozusagen begleitend mit vorgestellt. Wir haben sie aber ganz bewusst nicht in das Gutachten aufgenommen; denn – dahinter steckte eine strategische Überlegung – in dem Moment, in dem wir Zahlen nennen, reden wir nur noch über Zahlen und nicht mehr darüber, was von der Aufgabe her sinnvoll ist.

Was die Zahlen angeht, so gibt es relativ verlässliche Daten über die Verwaltungskosten im Bereich der Steuererhebung. In anderen Bereichen haben wir nur Schätzwerte vorgefunden. Es gibt auch Bereiche, in denen es so gut wie gar keine Werte gibt. Das betrifft sowohl die Landesverwaltungen als auch die Bundesverwaltungen. Aber es ist ja auch ein Datum, dass manche Verwaltungen nicht wissen, wie teuer sie sind, wenn sie bestimmte Aufgaben wahrnehmen. **(D)**

Das, was wir haben, können wir der Kommission gern zur Verfügung stellen. Wenn Richtungsentscheidungen getroffen worden sind, dann können wir an den Stellen, an denen es sich dann lohnt, exakt nachbohren.

Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (BK):
Ich bitte darum, dass das, was Sie an groben Angaben haben, nachgereicht wird.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:
Thüringen, Herr Schliemann, bitte.

Minister Harald Schliemann (Thüringen):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Bei der Zuordnung von Verwaltungen allgemein und von Steuerverwaltungen im Besonderen geht es in der Tat um Machtfragen. Alles nur auf die Effizienz auszurichten, wird möglicherweise dem Anspruch – wir sind ein föderaler Bundesstaat; es gibt die Länder und den Bund – nicht ganz gerecht. Ich sage nicht, dass das deswegen a limine verboten sei. Es ist auch keine Verfassungsfrage,

Minister Harald Schliemann (Thüringen)

- (A) ob ein Land eine eigene Steuerverwaltung unterhält oder nicht; so weit geht das nicht. Aber die Machtfrage ist schon da.

Der Bundesminister der Finanzen hat Ende März dieses Jahres die Kienbaum-Studie vorgelegt. Die Kienbaum-Studie geht schon im Ansatz von einem Effizienzverlust aus – sie geht davon schlicht aus, ohne diese Frage zu problematisieren –, der dadurch besteht, dass die Steuerverwaltung in der Zuständigkeit der Länder liegt.

Nun wird es dann aber doch ein bisschen merkwürdig – das betrifft meine Frage –: Die Studie hält eine Bundessteuerverwaltung, Variante B, für das vorzugswürdige Modell, begründet dies aber – so habe ich die Studie jedenfalls verstanden – damit, dass gesagt wird: Wir schaffen einen Level, und dieser Level sind die vier besten Landessteuerverwaltungen. – Wenn aber diese den Level bestimmen sollen, dann frage ich mich, wie man daraus ableiten will, dass eine Bundessteuerverwaltung ein besseres Ergebnis erzielt. Frage: Ist es nicht denkbar, dass wir möglicherweise einem Phänomen aufsitzen, nämlich zu glauben, Länder könnten das alles gar nicht so gut, und zentral bzw. zentralistisch könnte man das alles besser?

Herr Professor Huber hat die Machtfrage angesprochen. Deswegen möchte ich diese Frage gerne ihm zur Beantwortung überlassen. – Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

- (B) Bitte, Herr Professor Huber.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber:

Herr Minister, es ist in der Tat erstaunlich, warum man sich an den besten vier Landesverwaltungen orientiert. Es könnten ja auch die schlechtesten vier sein, oder es könnte ein Mittelwert sein. Ich meine, dass das Benchmarking, das heute eine große Rolle gespielt hat und das einen Gestaltungswettbewerb unter den Ländern ermöglicht, eher zu einer Optimierung des Status quo beitragen kann. Dagegen scheint mir eine Verwaltung mit 150 000 Beschäftigten, die einen erheblichen Teil der Beschäftigten einsetzen muss, um sich selber zu administrieren, auf den ersten Blick auch angesichts der Erfahrungen, die man mit der heute schon apostrophierten Bundesagentur für Arbeit gemacht hat, zu groß zu sein, um wirklich Effizienzressourcen heben zu können. Insofern würde ich Ihre Frage, die ja etwas rhetorisch war, vollinhaltlich bejahen. Ich glaube, es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass die zentrale Steuerung einer Mammutbehörde besser und effizienter ist als die Steuerung kleinerer Einheiten.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank. – Jetzt geht das Fragerecht an die SPD-Fraktion. Kollege Körper, bitte.

Fritz Rudolf Körper, MdB (SPD):

Meine bzw. unsere Frage geht an Herrn Professor Seitz, der sich sowohl in seiner schriftlichen Stellungnahme als auch bei seinem mündlichen Beitrag mit der

demografischen Entwicklung auseinandergesetzt hat. Er hat insbesondere die demografische Entwicklung mit der Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Zusammenhang gebracht und dabei differenziert dargestellt, wie die Auswirkungen für die verschiedensten Ebenen sein könnten, sprich: Bund, Länder und Gemeinden. Uns interessiert, wie Sie die von der demografischen Entwicklung abzuleitenden Auswirkungen auf die Einnahmeseite und auf die Ausgabenseite einschätzen und was das Ihrer Ansicht nach für die Haushalte der verschiedenen Ebenen, sprich: von Bund, Ländern und Gemeinden, bedeutet. (C)

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz:

Wollte ich auf die gesamte Problematik eingehen, die Sie mit Ihrer Frage angesprochen haben, so würde ich 45 Minuten für die Antwort benötigen. Ich versuche, in zweieinhalb Minuten auf die wesentlichen Punkte einzugehen. Es gibt dazu auch jede Menge empirische Untersuchungen, die von meiner Homepage heruntergeladen werden können.

Wir haben sowohl die einnahme- als auch die ausgabenseitige Abhängigkeit der Budgetstrukturen von den demografischen Faktoren intensiv untersucht. Zusammengefasst dargestellt, kommt im Prinzip Folgendes heraus: Die Einnahmeseite – das zeigte auch schon eine Untersuchung, die das BMF im Jahr 2002 beim DIW in Auftrag gegeben hatte – reagiert nicht sehr sensitiv auf die Demografie, zumindest was die Pro-Kopf-Zahlen anbelangt. Es gibt Volumeneffekte; siehe ostdeutsche Länder. Dabei spielt natürlich die Einwohnerzahl eine Rolle. Im Gegensatz dazu wird die Ausgabenseite sehr stark tangiert. Die einzelnen Ebenen haben ja verschiedene Aufgaben, und dabei gibt es eine spezifische Altersstruktur. Ich will das hier nicht weiter ausführen. (D)

In allen Untersuchungen, die wir durchgeführt haben, kommt heraus – das stimmt in etwa mit dem überein, was Herr Werding im Rahmen seiner Nachhaltigkeitsberichterstattung für den Bund festgestellt hat –, dass es auf der kommunalen Ebene, demografisch bedingt, zu deutlichen Entlastungen kommen wird; denn dort sind keine altersbedingt hohen Ausgaben zu erwarten.

Zu starken relativen Belastungen wird es beim Bund kommen, Stichwort „soziale Sicherungssysteme“. Bei den Ländern ist es insbesondere die eigene Pensionslast, die da durchschlägt.

Es werden also fiskalische Ungleichgewichte entstehen. Ich bin mir natürlich des Umstandes bewusst, dass die Situation in den einzelnen Kommunen sehr heterogen ist. Aber es wird sich die Frage stellen, in welcher Form wir in Zukunft unter Umständen sogar einen Automatismus einführen müssen, um aufgrund demografischer Veränderungen die Verteilung von Einnahmen im föderalen Staat zu korrigieren.

Letzte Anmerkung dazu. Das Entscheidende dabei ist, wie sich dann sozusagen die Handlungsfreiheiten, die Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der einzelnen Ebenen entwickeln werden. Hier sehe ich sehr starke Asymmetrien zulasten des Bundes. Daher halte

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz

- (A) ich Korrekturen bei der Einnahmenverteilung für erforderlich.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke, Herr Seitz. – Jetzt Schleswig-Holstein, Minister Döring.

Minister Uwe Döring (Schleswig-Holstein):

Vielen Dank. – Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Dr. Hill. Wir haben ja, was angesichts der großen Zahl der hier anwesenden Gutachter nicht verwunderlich ist, sehr differenzierte Stellungnahmen gehört. Einige Sachverständige gehen davon aus, dass die Länder den Anforderungen, die an sie gestellt werden, grundsätzlich allein gerecht werden können. Dabei geht es sowohl um eine vertikale als auch um eine horizontale Trennung. Demgegenüber vertreten Sie, Herr Professor Hill – wenn ich Ihre mündlichen und schriftlichen Ausführungen richtig verstanden habe –, die Auffassung, dass es angesichts der veränderten Herausforderungen, insbesondere auf europäischer Ebene, für ein einzelnes Land schwer werden wird, den Anforderungen an die Verwaltungen alleine zu genügen. Wie sollte denn aus Ihrer Sicht die Form der Zusammenarbeit der Länder aussehen? Bedarf es dazu neuer Organisationen, wie sie Herr Professor Burgi hinsichtlich der Verwaltungsverbände vorgestellt hat, oder worin besteht Ihrer Ansicht nach die Lösung, um den Anforderungen, die nicht nur auf Bundes-, sondern auch auf europäischer Ebene gestiegen sind, gerecht werden zu können?

(B)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke. – Herr Hill, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Hermann Hill:

Vielen Dank. – Ich habe auf den Grundsatz „Kooperation statt Fusion“ hingewiesen. Einige Länder praktizieren ja schon eine verstärkte Zusammenarbeit als Alternative zu einer Länderneugliederung. Es gibt gemeinsame Gerichte, gemeinsame Oberbehörden. Insofern könnte man das weiter intensivieren. Gerade im sogenannten Nordstaat gibt es vielfältige Formen der Zusammenarbeit.

Ich denke, dass man im Steuerbereich bei jedem Land eine Leitfunktion belassen sollte und im Erfüllungsbereich – insofern gehe ich vom Prinzip des Gewährleistungsstaates aus – gewisse Kooperationsformen intelligenter Art entwickeln sollte, die teilweise auch an ausländische Modelle angelehnt sein können. Es wird hier immer auf Shared-Service-Lösungen hingewiesen. Es wird beispielsweise auf Centrelink in Australien hingewiesen.

Ein Problem könnte sein, dass bei solchen Formen der Zusammenarbeit möglicherweise das europäische Vergaberecht eine Grenze zieht. Da müsste man noch einmal gründlich nachdenken, wie man dem begegnen kann.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke sehr, Herr Hill. – Jetzt gehen wir zur CDU/CSU-Fraktion. Frau Tillmann, bitte.

(C)

Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU):

Herr Professor Calliess, Sie haben sich in Ihrer Stellungnahme sehr intensiv mit der Kooperation der Länder untereinander und der Kooperation von Bund und Ländern befasst und dabei sehr kritisch bemerkt, dass Kooperation nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich sei. Sie sagen, insbesondere in Bezug auf eine Kooperation von Bund und Ländern seien die Anforderungen sehr hoch; es müsse ein Einstimmigkeitsrecht geben; insbesondere bei der Besetzung der entscheidenden Gremien müsse den Größenverhältnissen von Bund und Ländern Rechnung getragen werden. Das gilt auf der Grundlage der heutigen Finanzverfassung. Können Sie mir sagen, wie die Verfassung geändert werden müsste, falls wir zu dem Ergebnis kämen, dass der Bund für alle oder ein Land für alle eine bestimmte Aufgabe koordinieren soll?

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Dr. Engels. Sie haben gesagt, Sie stehen dem Grunde nach hinter der Auftragsverwaltung. Halten Sie die heutige Fassung von Art. 85 Abs. 2, nach dem die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates die Verwaltungsvorschriften erlässt, für sinnvoll, oder glauben Sie, dass man da dem Bund mehr Kompetenzen geben sollte oder vielleicht die Möglichkeit vorsehen sollte, dass es der Zustimmung eines einzelnen Ministers bedarf?

(D)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke. – Zunächst Herr Calliess.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess:

Mit Blick auf die Frage, inwieweit auf der Ebene der Kooperation, der verstärkten Zusammenarbeit zusammengewirkt werden kann, muss man im Prinzip das eingangs von mir geschilderte Leitbild des Innovationsföderalismus betrachten, das davon ausgeht, dass die Länder ihre Aufgaben eigenständig und eigenverantwortlich wahrzunehmen haben. Das heißt, besteht in einem bestimmten Bereich eine Überforderung, so ist theoretisch davon auszugehen, dass grundsätzlich eine Zuständigkeit des Bundes bestehen müsste. Nun ist natürlich die verstärkte Zusammenarbeit eine attraktive Alternative – das ist verschiedentlich angesprochen worden – zu einer Länderneugliederung. Ich habe in meinen einführenden Bemerkungen von einer Art Vorstufe gesprochen. Folglich stecken in einer solchen Länderkooperation Chancen; diese habe ich aufgegriffen. Vor dem Hintergrund des Föderalismus – wir wollen ja im Rahmen des Leitbildes bleiben, damit es nicht zu neuen Irrationalitäten kommt – habe ich aber die Auffassung vertreten, dass die verstärkte Zusammenarbeit nur in technischen Bereichen, also in speziellen Fragen, stattfinden könnte, zum Beispiel im IT-Bereich.

Zwischen den Ländern, unter Umständen aber auch im Verhältnis zum Bund, bleibt das Problem – dies sprachen Sie an – der Mehrheitsentscheidungen. Mehr-

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess

- (A) heitsentscheidungen wären meiner Meinung nach in detaillierten technischen Fragen möglich, in den Grundfragen jedoch nicht. Das hat wiederum demokratietheoretische Hintergründe. Stichworte sind insoweit die Rolle der Länderparlamente oder überhaupt die Einbindung der Parlamente.

Um Ihre Frage aufzugreifen, wie die Verfassung geändert werden müsste, müsste man sich überlegen, von welchem Modell des Föderalismus das Grundgesetz ausgeht. Ich meine, es gibt, gerade nach den beiden Reformen in 1994 und 2006, Tendenzen hin zu einem Innovationsföderalismus, sodass man für diese spezifisch begrenzten Bereiche durch Verfassungsänderung Möglichkeiten für eine entsprechende verstärkte Zusammenarbeit schaffen könnte. Ich kann jetzt in der Kürze der Zeit nicht darlegen, wie eine solche Norm aussehen müsste; darüber müsste man noch einmal intensiver nachdenken.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke. – Herr Professor Engels.

Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels:

Frau Tillmann, klare Antwort: Wenn die Zustimmungspflicht des Bundesrates beim Erlass der Verwaltungsvorschriften nach Art. 85 Abs. 2 des Grundgesetzes abgeschafft würde, würden viele Probleme gelöst. Gelöst würden beispielsweise Probleme im Bereich des Atomrechts und auch der Finanzverwaltung. Die Vorschrift ist nicht unmittelbar dafür maßgebend, sondern es ist Art. 108, in dem jedoch auf diese Vorschrift verwiesen wird.

- (B) Probleme entstehen dadurch, dass die allgemeinen Verwaltungsvorschriften nur mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden können. Dadurch ist eine allgemeine Einzelweisung nicht zulässig; das ist jedenfalls die herrschende Auffassung. Dementsprechend kommt es in diesem Bereich aufgrund der Staatssekretärsvereinbarung von 1971 und des geltenden Finanzverwaltungsgesetzes dazu, dass letztlich immer die Notwendigkeit besteht, das Konsensprinzip zu wahren. Das hat gravierende Folgen, etwa in der Form, dass der BMF mit derzeit 4 400 Einzelschreiben versucht, die Sache in den Griff zu bekommen, oder dass es viele Konsenskränzchen gibt. Also, das Problem würde in der Tat gelöst werden, wenn die Zustimmungspflicht des Bundesrates in der Vorschrift gestrichen würde. Ob das Aussicht auf Erfolg hätte, kann ich nun wirklich nicht sagen.

Probleme entstehen dadurch, dass die allgemeinen Verwaltungsvorschriften nur mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden können. Dadurch ist eine allgemeine Einzelweisung nicht zulässig; das ist jedenfalls die herrschende Auffassung. Dementsprechend kommt es in diesem Bereich aufgrund der Staatssekretärsvereinbarung von 1971 und des geltenden Finanzverwaltungsgesetzes dazu, dass letztlich immer die Notwendigkeit besteht, das Konsensprinzip zu wahren. Das hat gravierende Folgen, etwa in der Form, dass der BMF mit derzeit 4 400 Einzelschreiben versucht, die Sache in den Griff zu bekommen, oder dass es viele Konsenskränzchen gibt. Also, das Problem würde in der Tat gelöst werden, wenn die Zustimmungspflicht des Bundesrates in der Vorschrift gestrichen würde. Ob das Aussicht auf Erfolg hätte, kann ich nun wirklich nicht sagen.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Die Zustimmungspflicht des Bundesrates zu streichen, ist immer gefährlich, Herr Professor Engels.

Jetzt geht das Wort an Sachsen-Anhalt. Minister Bullerjahn, bitte.

Minister Jens Bullerjahn (Sachsen-Anhalt):

Danke. – Eine Bemerkung vorweg. Die Frage, ob mehr oder weniger Zentralismus geschaffen werden sollte, wird in der Wissenschaft Gott sei Dank genauso

vielschichtig beantwortet wie in der Politik. Die Diskussion zur Bundessteuerverwaltung gibt es wahrscheinlich schon so lange, wie ich auf der Welt bin. Ich bin einmal gespannt darauf, ob ich noch erlebe, dass diese Frage frei von Emotionalität entschieden wird. Nach dem, was ich so mitbekomme, glaube ich eigentlich weniger daran. Das macht es mir leicht, und deswegen will ich auch nur zwei Fragen stellen, die einen begrenzten Bereich betreffen.

Die eine Frage richtet sich an Professor Seitz und betrifft das Nebeneinander von verschiedenen Rechnungswesen – das kameralistische und das doppische – in einem begrenzten Bereich, sagen wir einmal im Bereich Land/Kommune. Sachsen-Anhalt hat, wie andere Länder auch, erst einmal von der Einführung der Doppik abgesehen, weil auf diesem Gebiet im Moment sehr viel Geld verbrannt wird und andere sich bei diesem Thema die Hände mehr als wund scheuern. Herr Professor Seitz, Sie sprachen davon, dass sich dadurch die Möglichkeiten der Vergleichbarkeit verschlechtern. Welche Lösungsmöglichkeiten haben Sie da? Ich messe Wissenschaft immer daran, dass sie uns bei der Suche nach Lösungen begleitet.

Meine Frage an Herrn Professor Battis betrifft das Thema PPP. Sachsen-Anhalt gehört zu den Ländern, die auf dem Gebiet der PPP viel machen. Je tiefer wir einsteigen, umso mehr muss ich dem Rechnungshof erklären, ob die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung noch für einen Zeitraum von mehr als 20 Jahren gerechtfertigt ist. Ich glaube, das muss die Generation nach uns beurteilen. Aber fest steht: Je mehr wir PPP überhaupt ins Auge fassen, umso schwieriger wird es. Das führt dazu, dass sich die Politik – jedenfalls ist es bei uns so – immer mehr aus dieser Finanzierungsart zurückzieht. Wo sehen Sie hier Ansatzmöglichkeiten, bzw. wie kann die Diskussion zwischen Rechnungshof und öffentlicher Hand vielleicht aufgebrochen werden?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Seitz.

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz:

Danke, Herr Bullerjahn. – Ich will kurz auf die Punkte eingehen, die ich auch in meinem Schriftsatz ausführlich behandelt habe, weil sie extrem wichtig sind. Es ist heute ja sehr oft von Benchmarking die Rede gewesen. Benchmarking ist auch ein Instrument, um Wettbewerb zwischen Institutionen – egal ob sie zentral oder dezentral organisiert sind – herbeizuführen und damit für mehr Effizienz zu sorgen.

Herr Bullerjahn, ich glaube, es überlappen sich zwei Probleme. Bereits im alten System, in der reinen Kameralistik, gibt es – so möchte ich einmal sagen – eine Art von chaotischer Buchhaltung. Ein ehemaliger Lehrer von mir hat immer gesagt: Da wird gebucht wie bei den Raubrittern im Mittelalter. – Es ist so ziemlich nichts mehr vergleichbar; Herr Jann sagte es schon. Mit dem Problem kämpfen wir in allen Bereichen – das haben Sie ja im eigenen Land gespürt –, in denen versucht worden ist, belastungsfähige Benchmarks zu schaffen.

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz

(A) Das Ganze wird jetzt durch die Unorganisiertheit bei der Einführung neuer Rechnungswesensysteme überlagert. Der Statistik ist in diesem Bereich jetzt eigentlich vollständig die Hand gebunden. Das heißt, durch sie kann keine Informationsqualität mehr erbracht werden. Ich glaube, es bleibt einem nichts anderes übrig, als die Rolle der Statistik bei den Anforderungen deutlich zu stärken, zum Beispiel hinsichtlich der Frage, wie etwas einzugruppieren ist, was welchen Funktionskennziffern zuzuweisen ist. Die Rolle des Statistikproduzenten – sprich: des Statistischen Bundesamtes oder wer immer das dann übernimmt – muss gestärkt werden, damit wir in Zukunft Instrumente haben, um überhaupt Benchmarkings – sei es zwischen Ländern oder auch zwischen einzelnen Institutionen wie Finanzämtern usw. – durchführen zu können.

Wenn wir in diesem Punkt nicht ganz schnell handeln, dann werden wir in geraumer Zeit die gesamte öffentliche Finanzstatistik nicht mehr verwenden können; dann können wir es auch sein lassen. An dieser Stelle herrscht, glaube ich, wirklich akuter Handlungsbedarf; denn die Politik, die Parlamente und natürlich auch die Öffentlichkeit sind dabei, sich jeglichen Kontroll- und Informationsinstrumentes zu berauben.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke sehr, Herr Seitz. – Jetzt kommt die SPD-Fraktion an die Reihe, danach Sachsen.

(Minister Jens Bullerjahn [Sachsen-Anhalt]:
Ich hatte noch eine weitere Frage!)

(B) – An wen?

(Minister Jens Bullerjahn [Sachsen-Anhalt]:
An Herrn Battis!)

– Entschuldigung. – Herr Battis, Sie dürfen jetzt nach vorne kommen.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Battis:

Ich bleibe hier hinten. Ich setze mich schon durch; da habe ich gar keine Sorge.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Ich war für Gerechtigkeit.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Battis:

Herr Minister, wir haben heute mehrfach gehört, wie schlimm das mit der Mischverwaltung ist und dass man das alles auf PPP übertragen könnte. PPP ist eine hybride Form; denn hier werden zwei verschiedene Bereiche zusammengefügt. Um es direkt zu sagen: Verfassungsrechtlich ist da – so schade das für einen Öffentlich-Rechtler ist – nicht viel zu holen. Das ist alles ziemlich einfach.

Das Problem liegt auf der einfachgesetzlichen Ebene, und zwar darin, dass es Regelungen gibt, die für die Bürger gelten, und gleichzeitig Spezialvorschriften, die für die Verwaltung gelten. Es besteht die Gefahr, dass das nicht richtig aufeinander abgestimmt ist. Ich habe in meiner Stellungnahme vier oder fünf

Beispiele angeführt, die belegen, dass man, wenn man den Weg der PPP gehen will, sehr viel sorgfältiger die Folgen berücksichtigen muss, die bei einem Zusammentreffen von privater und öffentlicher Investitionstätigkeit zu beachten sind. (C)

Vorhin ist gesagt worden, PPP-Vorhaben seien oftmals ein Mittel, um notleidende Kommunen auf grenzwertige Art und Weise in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben wahrzunehmen. Die Missbrauchsgefahr ist, gerade weil es für das Ganze bisher kein stimmiges System gibt – wir haben noch kein richtiges Rechtsregime –, sehr groß. – Danke.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke, Herr Battis. – Jetzt für die SPD-Fraktion Frau Zypries.

Bundesministerin Brigitte Zypries (BMJ), MdB (SPD):

Ich möchte an die Frage des Kollegen Schliemann anknüpfen. Herr Schliemann, ich habe Sie so verstanden, dass Sie der Auffassung sind, dass das Gutachten von Kienbaum von der Methodik her ein bisschen fragwürdig ist. Deswegen würde ich gern an den Verfasser des Gutachtens, an Herrn Riedel, die Frage richten: Wie sind Sie darauf gekommen, zu sagen, Sie nähmen die vier besten Länder? Mit anderen Worten: Waren die Länder in diese Frage eingebunden? Haben Sie sie beteiligt? Welche Methodik haben Sie überhaupt gewählt, um zu den Darlegungen zu kommen, zu denen Sie gekommen sind? Das heißt, wie wäre es anderweitig vielleicht auch noch nachvollziehbar? (D)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Riedel.

Sachverständiger Henrik Riedel:

Ich will zunächst auf die Beteiligung der Länder eingehen. Die Länder haben mit Beschluss der Finanzministerkonferenz von Januar 2006 entschieden, sich an diesem Projekt im Auftrag des Bundesfinanzministeriums unter zwei Voraussetzungen zu beteiligen, nämlich dass im Rahmen dieses Projektes zum einen auch Einflüsse auf die Bürger – und die Mitarbeiterorientierung und zum anderen die bundeseinheitlich geltenden Landessteuern berücksichtigt werden.

Die Einbeziehung der Länder erfolgte dann vor allem in drei Bereichen: Erstens haben wir, bezogen auf alle 16 Bundesländer, eine Datenerhebung durchgeführt, insbesondere bezüglich des Personaleinsatzes für die betreffenden Gemeinschaftssteuern und die bundeseinheitlichen Landessteuern auf allen Verwaltungsebenen. Zweitens haben wir den Ländern unsere verschiedenen Reformmodelle persönlich vorgestellt und auch Validierungen dieser Modelle mit den Ländern durchgeführt. Drittens haben wir den Ländern, insbesondere den Leitern der Organisations- und Automationsreferate, die Projektergebnisse und die Berichtsentwürfe vorgestellt. Rückmeldungen von dieser Ebene sind

Sachverständiger Henrik Riedel

- (A) dann in die Berichtsentwürfe eingeflossen. – So weit zur Beteiligung der Länder.

Dann zu unserer Methode. Wir haben zur Berechnung der Effizienzpotenziale im Wesentlichen zwei Schritte durchgeführt. Im ersten Schritt haben wir rechnerische Effizienzpotenziale ermittelt und im zweiten Schritt realisierbare Effizienzpotenziale, das heißt durch die einzelnen Modelle tatsächlich umsetzbare Potenziale.

Zum ersten Schritt. Für die Ermittlung der rechnerischen Potenziale sind wir von Interventionsquoten ausgegangen. Interventionsquoten sind in der Regel so definiert – und dem haben wir uns angeschlossen –: Verwaltungsausgaben im Bereich der Steuer im Verhältnis zu den Steuereinnahmen, also bezüglich der Gemeinschaftssteuern und der bundeseinheitlichen Landessteuern.

Die Annahme war dann folgende: Wenn man davon ausgeht, dass alle Steuerverwaltungen der Länder gleich organisiert sind, also operativ gleich effizient sind, und wenn man ferner davon ausgeht, dass die wirtschaftsstrukturellen Rahmenbedingungen gleich sind, dann müssten die Interventionsquoten aller Länder gleich hoch sein. Mit anderen Worten: Wenn man die Nachteile, die durch Organisationsdefizite beispielsweise hinsichtlich unterschiedlicher Arbeitszeiten oder hinsichtlich einer unterschiedlichen Zahl an Signalen pro Bearbeiter oder auch hinsichtlich wirtschaftsstruktureller Rahmenbedingungen entstehen, auszugleichen versucht, dann dürften sich bei den Interventionsquoten keine Unterschiede ergeben.

(B)

So sind wir vorgegangen: Wir haben in einem ersten Schritt den Zähler korrigiert und gleichnamig gemacht. Wir haben in einem zweiten Schritt geschaut, inwieweit den einzelnen Ländern in Bezug auf bestimmte volkswirtschaftliche Rahmenfaktoren wie die Anzahl der Großbetriebe, die Anzahl der Erwerbstätigen oder auch den Kapitalstock pro Bundesland im Vergleich zum Durchschnitt bestimmte Mindereinnahmen entstehen, und wir haben diese Mindereinnahmen ausgeglichen. Das heißt, wir haben im Prinzip korrigierte Interventionsquoten ermittelt und aus diesen eine Rangfolge gebildet; denn es entstanden tatsächlich auch nach Korrektur der Interventionsquoten Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern.

Wir sind dann weiter so vorgegangen, dass wir ein Benchmarking in Bezug auf den Durchschnitt der vier besten korrigierten Interventionsquoten durchgeführt haben. Das ist eine konservative Annahme; wir hätten hier auch weitergehen können. Wir hätten beispielsweise davon ausgehen können, dass auch die besten Länder sich noch weiter verbessern können. Das haben wir aber bewusst nicht getan, um bei der Ermittlung der rechnerischen Potenziale vorsichtige Annahmen zugrunde zu legen. Die rechnerischen Potenziale bestehen letztlich in dem Unterschied der einzelnen Länder zum Durchschnitt der vier besten korrigierten Interventionsquoten.

(C) Zum zweiten Schritt. Für die Ermittlung der realisierbaren Effizienzpotenziale haben wir alle Reformmodelle in zwölf gleiche Module eingeteilt und geprüft, inwieweit die einzelnen Module in der Lage sind, die rechnerischen Effizienzpotenziale auszuschöpfen. Hier haben wir Prozentsätze für die einzelnen Module bei den einzelnen Modellen geschätzt und sind so zu den Effizienzpotenzialen gekommen, die Sie im Gutachten vorfinden.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herr Riedel. – Jetzt geht das Wort an Herrn Tillich aus Sachsen.

Staatsminister Stanislaw Tillich (Sachsen):

Vielen Dank. – Ich habe zwei kurze Fragen an Herrn Professor Thum. Viele Redner haben heute schon das Thema Demografie angesprochen. Herr Professor Thum, Sie haben dafür plädiert, dass Entscheidungen, wenn man demografische Entwicklungen in den jeweiligen Körperschaften begleitet, möglichst vor Ort getroffen werden sollten. Meine Frage ist: Welcher Instrumente bedarf es dafür? Ist die vorhandene Rechtsordnung Ihrer Ansicht nach ausreichend mit flexiblen Instrumenten ausgestattet, um der dezentralen Wahrnehmung dieser Aufgaben gerecht werden zu können?

Zweite Frage. Herr Professor Thum, können Sie abschätzen – das ist eine Ergänzung zu der Frage von Herrn Körper –, in welcher Größenordnung die demografische Entwicklung zum Beispiel zulasten der Haushalte der ostdeutschen Länder – einschließlich der beschlossenen SoBEZ-Degression – geht? (D)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Bitte, Herr Professor Thum.

Sachverständiger Prof. Dr. Marcel Thum:

Ich fange einmal mit der letzten Frage an. Helmut Seitz hat schon ausgeführt, dass sich Verschiebungen bei den öffentlichen Finanzen ergeben. Sie haben gerade zu Recht darauf hingewiesen, dass die Ostländer natürlich in einer besonderen Situation sind, weil sich hier zwei negative Effekte addieren. Das ist zum einen die Rückführung der SoBEZ-Zahlungen. Sie wissen, das macht für Sachsen, ausgehend vom Anfangsniveau, 3,5 Milliarden Euro pro Jahr aus. Dazu kommt zum anderen die demografische Verschiebung. In Sachsen wird es bis 2020 ein Minus von 8 Prozent geben, was sich auch in Form von Einnahmемinderungen niederschlägt; Helmut Seitz hat umfangreiche Rechnungen dazu vorgelegt. Selbst wenn man davon ausgeht, dass in der Zwischenzeit positive Wachstumseffekte wirken, bleibt immer noch ein erheblicher Verlust, der im Vergleich zum Status quo in 15 Jahren bis zu 20 Prozent betragen kann. – Das war meine Antwort auf die erste Frage.

Zu der Frage nach den Instrumenten. Nun bin ich kein Jurist, um beurteilen zu können, welche rechtlichen Spielräume bestehen. Aber ich glaube, uns fehlt

Sachverständiger Prof. Dr. Marcel Thum

(A) es momentan an einem Koordinierungsinstrument. Wir sehen dies gegenwärtig bereits auf der kommunalen Ebene. Dort gibt es ein Wartespiel zwischen den Akteuren. Die Kommunen warten zu lange mit den Anpassungen. Der Grund dafür ist sehr einfach: Die Gemeinde, die ihre Schule länger behält, die Gemeinde, die ihre Bibliothek länger behält, steht am Schluss als Standort besser da. Deshalb lohnt es sich für jede Gemeinde, mit den Anpassungen ein bisschen zu warten. Kollektiv gesehen ist das natürlich fatal; denn kollektiv führt es dazu, dass wir uns nicht anpassen. Wir brauchen ein Instrument der übergeordneten Ebene – in diesem Fall zumindest des Landes –, mit dem geeignete Anreize gesetzt werden können. Diejenigen, die sich anpassen, müssen belohnt werden. Diejenigen, die das Problem aussitzen, dürfen nicht belohnt werden.

Ich nehme an, ähnliche Probleme wird es in Zukunft auch in den Bund-Länder-Beziehungen geben. Denken Sie an Anpassungen bei den Verwaltungskooperationen, über die diskutiert wurde, oder an Anpassungen, die im Hochschulwesen nötig sind usw. Hier gibt es also tendenziell ein Wartespiel. Um dies zu vermeiden, brauchen wir ein geeignetes Instrumentarium.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke sehr. – Jetzt kommen wir zur FDP-Fraktion. Kollege Burgbacher, bitte.

Ernst Burgbacher, MdB (FDP):

(B) Danke, Herr Vorsitzender. – Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Battis. Auf der heutigen Tagesordnung steht auch der Punkt: „Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern“. Die FDP hatte schon in der Föderalismuskommission I beantragt, Art. 29 des Grundgesetzes zu ändern. Sie gehen in Ihrer Stellungnahme weiter. Deshalb meine Frage: Welche Änderungen des Grundgesetzes sind Ihrer Ansicht nach notwendig, um freiwillige Zusammenschlüsse überhaupt möglich zu machen?

Die zweite Frage bezieht sich auf das Aufgabenübertragungsverbot in Art. 84 Abs. 1 Satz 7, das wir in der Föderalismuskommission I beschlossen haben. Halten Sie dieses auch vor dem Hintergrund verschiedener Maßnahmen, beispielsweise denen aus dem Hause von der Leyen, eigentlich für richtig, oder zeigen nicht gerade die Dinge, die sich nach Inkrafttreten der Föderalismusreform I ergeben haben, dass das Aufgabenübertragungsverbot nicht ausreicht und das Konnexitätsprinzip im Grundgesetz verankert werden müsste?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Bitte sehr, Herr Professor Battis.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Battis:

Ihre erste Frage, Herr Abgeordneter Burgbacher, kann ich ganz einfach beantworten. Ich bin der Meinung, man sollte Art. 29 des Grundgesetzes komplett streichen. Dies ist eine Fusionsverhinderungsvorschrift. So ist die Vorschrift ja auch konzipiert worden.

(C) Schon die Alliierten, die heute bereits erwähnt worden sind, wollten keine Fusionen, und man hat dies dann nachträglich durch die Ernst-Kommission noch verschärft.

Wie kann man zu Fusionen kommen? Ich möchte zitieren, was mir ein Vertreter des Saarlandes gesagt hat: Wenn wir fusionieren, dann nur mit Luxemburg. Ein Vertreter des auch schon erwähnten Landes Bremen hat gesagt: Wenn wir nicht selbstständig bleiben können, treten wir aus. – Angesichts dessen sehe ich in diesem Bereich nur die Möglichkeit, dass entweder die Finanzfrage positiv gelöst wird – ein Beispiel dafür ist die Schweiz, wo man sich bei 7,5 Millionen Einwohnern 26 Kantone leisten kann; das ist Korb I dieser Kommission – oder dass, wenn die Finanzfrage nicht gelöst wird – das kann ich mir aber nicht vorstellen –, die Fusionsfrage über die Zahlungsfähigkeit entschieden werden wird. Dann werden einige übrigbleiben und sich zusammenschließen müssen.

Was die freiwillige Kooperation angeht – das ist mehrfach angesprochen worden; auch ich habe das ausgeführt –, so geht es selbst in Berlin und Brandenburg, wo es tiefe Abneigungen gibt – ich schaue meinen Finanzsenator an, der ja davon gesprochen hat, dass es um ein paar angrenzende Liegenschaften rund um Berlin geht –, auf der freiwilligen Ebene mit Kooperationsformen ganz gut.

(D) Was die zweite Frage anbelangt, so bin ich vielleicht anderer Meinung als Sie, Herr Abgeordneter. Ich habe heute Mittag schon gesagt: Es ist zwar nicht so, dass derjenige, der A sagt, auch B sagen muss. Aber ich halte es für fatal, dann, wenn man in der Politik eine bestimmte Reform eingeführt hat – das hat man getan –, nach einem Jahr das Gegenteil zu postulieren. Man hat gewusst, was man tat. Bei der Anhörung zur Föderalismusreform I haben die Fachvertreter aller Häuser gesagt: Die Grundsatzentscheidung ist richtig, aber nicht bei uns. – Man hat jedoch anders entschieden. Man hätte auch nur den Staatskanzleien folgen können. Bei den Fachbruderschaften sind sich jedoch immer alle einig.

Ich bin also dezidiert der Meinung, dass sich auch das, was im Hause von der Leyen und anderswo passiert, regeln lässt, also Umgehungen verhindert werden. Ich weiß, dass die FDP seit jeher eine Vorliebe für stärkere zentrale Funktionen hat. Das hätte man vor einem Jahr machen können. Damals hat man es nicht gemacht. Daher kann man es jetzt auch nicht tun. – Danke schön.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank. – Kollege Jakoby aus dem Saarland.

Minister Peter Jacoby (Saarland):

Ich möchte Herrn Professor Jann eine Frage stellen. Sie haben vorhin in Ihrem Vortrag gesagt, eine gewisse Verflechtung im Bundesstaat sei sozusagen unausweichlich und Koordination sei wichtiger als Entflechtung. In diesem Zusammenhang haben Sie gesagt, es gehe darum, eine intelligente Form – ich glaube, so war

Minister Peter Jacoby (Saarland)

- (A) die Formulierung – der Vernetzung im föderativen Gesamtsystem zu finden. Ich möchte diese Aussage mit Äußerungen verknüpfen, die Sie in Ihrer schriftlichen Stellungnahme gemacht haben, und mich auf das beziehen, was Sie zum Thema Mischfinanzierung gesagt haben. Zur Mischfinanzierung haben Sie gesagt, sie sei in einem föderativen System notwendig. Gleichwohl denke ich, dass es auf die Ausgestaltung ankommt.

Deshalb die konkrete Frage: Wie beurteilen Sie, Herr Professor Jann, Möglichkeiten des Einsatzes von Mischfinanzierungen zum Ausgleich von wirtschaftsstrukturellen Unterschieden, von denen einzelne Regionen, einzelne Bundesländer in ihrer Unterschiedlichkeit betroffen sind? Wie beurteilen Sie den Einsatz von Mischfinanzierungen zur Beseitigung gewisser Unterschiede und zur Schaffung einer fairen Wettbewerbsmöglichkeit, die im föderativen Gesamtsystem ebenfalls wesentlich ist?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Jann, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Werner Jann:

Vielen Dank, Herr Jakob. – Ich will das noch einmal unterstreichen. Ich glaube, für moderne Staaten ist die Koordination ihrer unterschiedlichen Politikbereiche und Ebenen viel wichtiger als sozusagen das Heben der letzten paar Prozente Effizienz. Es gibt in modernen Staaten eben die Entwicklung, dass das, was wir in einem Politikbereich tun – etwa in der Arbeitsmarktpolitik –, auf verschiedenen Ebenen, aber auch in verschiedenen Politikbereichen Auswirkungen hat. Deswegen glaube ich, dass die Umsetzung der eigentlich sehr attraktiven Vorstellung, alles abzuschichten und zu versuchen, die Aufgaben ganz klar zuzuordnen, zu weiteren Problemen führt.

- (B) Ich habe kurz darauf hingewiesen, dass alle Länder um uns herum über – im Jargon ausgedrückt – Joint-up-Government diskutieren. Sie versuchen, die Zusammenarbeit zwischen den Ebenen und Sektoren besser hinzubekommen. Wir haben – zugegeben – ein kompliziertes System, das aber im Vergleich eigentlich recht gut funktioniert. Das versuchen wir jetzt zu vereinfachen. Das heißt nicht, dass ich mich für jede Form der bestehenden Mischfinanzierung oder auch Mischverwaltung einsetze; das ist gar nicht der Punkt. Vielmehr geht es um die Frage: Wo müssen wir darauf achten, dass Probleme koordiniert werden, weil sie auf anderen Ebenen positive externe oder negative externe Effekte haben?

Das heißt für mich – das ist mehrfach gesagt worden –, dass es in einem Bundesstaat immer eine Mischfinanzierung geben wird. Es gibt sie in allen Bundesstaaten. Auch hier sollten wir uns nicht in die Tasche lügen. Mein Vorschlag wäre – ich habe den in der ersten Anhörung gemachten Vorschlag aufgegriffen –, dafür eine generelle Möglichkeit im Grundgesetz zu schaffen. Dann müssen für die speziellen Tatbestände Mehrheiten gefunden werden.

Das heißt für mich – das ist mehrfach gesagt worden –, dass es in einem Bundesstaat immer eine Mischfinanzierung geben wird. Es gibt sie in allen Bundesstaaten. Auch hier sollten wir uns nicht in die Tasche lügen. Mein Vorschlag wäre – ich habe den in der ersten Anhörung gemachten Vorschlag aufgegriffen –, dafür eine generelle Möglichkeit im Grundgesetz zu schaffen. Dann müssen für die speziellen Tatbestände Mehrheiten gefunden werden.

- (C) Selbstverständlich ist eine Mischfinanzierung auch dazu da, gravierende im Bundesstaat bestehende Unterschiede auszugleichen. Das heißt nicht, dass es eine vollständige Angleichung geben muss. Aber mein Plädoyer ist generell: Lasst uns die flexiblen Instrumente, die wir haben, nicht wegwerfen. Lasst uns diese vielmehr optimieren.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke schön. – Jetzt hat das Wort der Kollege Ramelow von der Fraktion Die Linke.

Bodo Ramelow, MdB (DIE LINKE):

Ich möchte zunächst eine Feststellung treffen. Gestern Abend hat hier im Haus der Vermittlungsausschuss getagt – erfolglos. Meine Konsequenz aus dem erfolglosen Vermittlungsversuch von gestern Abend wäre – damit greife ich das auf, was Kollege Burgbacher gesagt hat –, dass diese Kommission wenigstens vorgeben würde, das Konnexitätsprinzip in das Grundgesetz und auch in die Länderverfassungen aufzunehmen.

Meine Frage richtet sich an Professor Fisahn und betrifft die Auswirkungen des Abbaus von Stellen im öffentlichen Sektor. Es ist ja immer wieder die Rede davon, dass Personalabbau ein Teil dessen sei, was uns wettbewerbsfähiger machen würde. Dazu würde ich Sie gerne fragen, wie Sie es, insbesondere bezogen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit, einschätzen, wenn immer mehr Personal abgebaut wird.

- (D) Meine zweite Frage richtet sich an den Bundesrechnungshof und bezieht sich auf die Aussagen des Sachverständigen Herrn Riedel, der eben zur Kienbaum-Studie Stellung genommen hat. Wie beurteilt der Bundesrechnungshof die in der Stellungnahme des Sachverständigen Riedel angestellten Überlegungen zum Personalabbau in der Steuerverwaltung sowie zur Reduzierung der Zahl der Standorte der Finanzämter? So wie ich die Stellungnahme und den Bericht des Rechnungshofs im Jahr 2006 deute, wird darin davon ausgegangen, dass die freigesetzten Ressourcen eher zugunsten des Steuervollzuges eingesetzt werden sollten. Ich hätte gerne eine Stellungnahme des Bundesrechnungshofs zu den Aussagen des Sachverständigen Riedel.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Bevor ich Herrn Professor Fisahn das Wort gebe, will ich den MdBs, die an der namentlichen Abstimmung im Bundestag teilnehmen möchten, nur sagen: Die Abstimmung findet zwischen 15.45 und 16.00 Uhr statt. Es passiert aber nichts, wenn man nicht teilnimmt. Es geht nur um die Entfernungspauschale. Wir brauchen also nicht hinzugehen. – Herr Fisahn, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Andreas Fisahn:

Ich will die Frage nach den Effekten einmal als Frage nach den nicht intendierten Effekten auffassen, von denen ich glaube, dass sie in den Diskussionen immer sehr wenig berücksichtigt werden und im Grunde nicht oder zumindest unzureichend evaluiert werden.

Sachverständiger Prof. Dr. Andreas Fisahn

- (A) Welche Folgen hat es eigentlich, wenn man privatisiert, Public-Private Partnership einführt und dann neue Regulierungsinstanzen braucht, um der Gewährleistungsverantwortung gerecht zu werden? Ich will da an Herrn Battis anschließen. Ich sehe bei PPP durchaus verfassungsrechtliche Probleme, die unter dem Stichwort „nicht intendierter Effekt“ zusammengefasst werden können. In vielen Fällen existiert das Problem der demokratischen Verantwortung und Zurechenbarkeit. Es treten auch Interessenkonflikte zwischen unterschiedlichen Logiken – so sage ich einmal –, zwischen der ökonomischen Logik und der demokratischen oder am Allgemeinwohl orientierten Logik, auf. Wenn man also PPP als Beispiel nimmt, dann kann der nicht intendierte Effekt darin bestehen, dass Reibungsverluste, Effizienzverluste, niedrige Standards oder schlechte Ergebnisse dabei herauskommen.

Man kann das natürlich auch anhand anderer Bereiche durchdeklinieren. Wird in einer wissenschaftlichen Gesellschaft die staatliche Verantwortung für Bildung und Ausbildung aufgegeben oder verschoben, so wird das absehbar Konsequenzen für das Ergebnis, für die Qualität der Ausbildung haben. Dem wird immer schnell entgegengehalten, dass dies in den angloamerikanischen Ländern funktioniert. Da Deutschland diese wirtschaftliche Tradition aber nicht hat und auch nicht in dieser hegemonialen Position ist, würde ich einfach sagen, dass es da vermutlich nicht intendierte negative Effekte gibt.

- (B) **Vorsitzender Dr. Peter Struck:**
Danke. – Herr Professor Engels, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels:

Herr Abgeordneter Ramelow, ich kann Ihnen die Frage nur teilweise beantworten. Der Bundesrechnungshof hat das Gutachten von Kienbaum genau unter die Lupe genommen, und zwar einmal unter dem Gesichtspunkt der Plausibilität der Annahmen und zweitens unter dem Gesichtspunkt der Folgerichtigkeit. Wir kommen bei beiden Kriterien zu dem Ergebnis, dass das, was als Endergebnis vorgetragen wird, eher vorsichtig, also konservativ, geschätzt ist, als dass es an der oberen Grenze liegt.

Sie haben aber jetzt konkret gefragt, was ich zur Reduzierung der Zahl der Standorte und zum Steuervollzug sage. Aus meiner Sicht sind die Annahmen zunächst einmal plausibel. Aber ob man dann, wenn eine Bundessteuerverwaltung aufgebaut werden würde, zu derselben Anzahl an Finanzämtern kommen müsste, wie im Gutachten angenommen wird, das müsste man genauer unter die Lupe nehmen. Dazu sage ich Ihnen ganz offen: Das haben wir nicht geprüft. Es kann also sein, dass sich die Zahl ein Stück weit erhöht. Es kann aber auch sein, dass sie ein Stück weit geringer ist; denn es wird von der konkreten Aufgabenwahrnehmung abhängen, wie man es im Einzelnen organisiert.

- Vorsitzender Dr. Peter Struck:**
Danke. – Aus Rheinland-Pfalz Professor Deubel.

Minister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz): (C)

Ich habe zwei Fragen, von denen sich eine an Herrn Engels und eine an Herrn Riedel richtet.

Herr Engels, Sie haben zu Recht darauf hingewiesen, dass Finanz- und Aufgabenverantwortung zusammengehören, und haben das auch an einigen Beispielen deutlich gemacht. Nehmen wir den schienengebundenen Nahverkehr und die Regionalisierungsmittel. Die Länder hätten es natürlich gerne gehabt, wenn die Überlegungen hinsichtlich der Mehrwertsteueranteile von Anfang an in die Realität umgesetzt worden wären. Der Bund wollte das nicht. Hat der Bund da eine falsche Entscheidung getroffen, als er Zweckzuweisungen eingerichtet hat?

Die Frage an Herrn Riedel betrifft das Gutachten zur Steuerverwaltung. Das Gutachten beruht ja im Wesentlichen darauf, dass Sie sich die verschiedenen Länder angeschaut und gesagt haben: Es gibt gute Länder und schlechte Länder. Wir nehmen einmal die besten und gehen davon aus, dass der Bund mindestens so gut ist, wenn er es alleine macht. – Klar, das können Sie so machen, weil es 16 einzelne Verwaltungen gibt. Wer aber gibt Ihnen die Gewissheit, dass ausgerechnet die Steuerverwaltung dann, wenn es nur noch eine Verwaltung in diesem Bereich gibt, die zweite Bundesverwaltung nach der Bundesbank wird, die wirklich effizient arbeitet?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Erst einmal Herr Professor Engels und dann Herr Riedel. (D)

Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels:

Herr Deubel, Sie haben mich konkret gefragt, ob der Bund in Bezug auf die ÖPNV-Mittel eine falsche Entscheidung getroffen hat. Der Bund trifft nie falsche Entscheidungen.

(Heiterkeit)

Aber er trifft Entscheidungen, die manchmal im Nachhinein – so möchte ich das formulieren – etwas fragwürdig erscheinen. Natürlich hat man damals gedacht, man könnte mit einem Minimum an Kontrollaufwand letztlich sicherstellen, dass die Länder – auch aufgrund ihrer freiwilligen Verpflichtung – die Mittel für den Zweck einsetzen, für den der Bund sie bereitstellt. Wir haben gelernt, dass das so nicht funktioniert; das brauche ich hier nicht auszubreiten. Wir haben gelernt, dass es da keine Kontrolle durch die Landesrechnungshöfe gibt. Wir haben gelernt, dass der Bund keine Kontrollmöglichkeiten hat, der Bundesrechnungshof ebenso wenig wie der Bundesminister der Finanzen.

Aus diesem Lernen sollte man, wie ich finde, dann die Lehren ziehen. Unsere Lehre ist schlicht und einfach die – das wird Sie überraschen –: Dann soll der Bund doch den Ländern dieses Geld zur aufgabenadäquaten Finanzausstattung geben – das ist unser Modell – und auf alle Kontrollen verzichten; denn sonst würde man sich nur etwas in die Tasche lügen. Dann kommen die Prinzipien zum Tragen, die ich eingangs erwähnt habe,

Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels

- (A) nämlich das Demokratieprinzip, das Verantwortungsprinzip und die Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung in einer Hand. Wenn dann ein Land diese Mittel nicht so einsetzt, wie sie eingesetzt werden sollten, dann entscheiden die Wählerinnen und Wähler schlussendlich darüber, ob das eine gute Landespolitik war oder nicht.

Das ist unser Modell. Ich denke, das ist ein attraktives Modell für die Länder, aber auch eines für den Bund, weil man damit schlicht und einfach sagen kann: Der Bund hat im Augenblick noch ein Stück Verantwortung, kann sie aber einfach nicht wahrnehmen. Zukünftig hat er keine mehr; dann kann er auch keine Prügel mehr dafür bekommen.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Die zweite Frage ging an Herrn Riedel, bitte.

Sachverständiger Henrik Riedel:

Herr Deubel, ich kann natürlich nicht mit Sicherheit sagen, ob die Bundessteuerverwaltung so effizient funktioniert, wie wir das prognostiziert haben. Aber ich denke, es gibt Beispiele für zentralisierte Steuerverwaltungen in anderen Ländern, die gut funktionieren, beispielsweise der Internal Revenue Service in den USA. Darüber hinaus glaube ich, dass eine Bundessteuerverwaltung in Deutschland so effizient funktionieren wird, wie wir es dargestellt haben, wenn sie auch so organisiert wird, wie wir es skizziert haben, sprich: möglichst dezentral mit Finanzämtern auf der untersten Ebene, Finanzdirektionen, die wesentliche Funktionen bündeln, und einer starken Steuerungskraft, die beim Bund angesiedelt ist.

- (B) Genau hier setzt der aus unserer Sicht wesentliche Vorteil der Bundessteuerverwaltung gegenüber dem optimierten Ländermodell an. Wir gehen davon aus, dass nur bei einer Bundessteuerverwaltung eine einheitliche und umfassende Strategieentwicklung, insbesondere in Verbindung mit Zielvereinbarungen, möglich ist. Wir gehen ferner davon aus, dass Zielvereinbarungen nur in einer Bundessteuerverwaltung tatsächlich umfassend abgeschlossen werden, dass es sich dabei auch um quantitative Zielvereinbarungen handelt, die nachprüfbar sind, dass sie durchgängig auf allen Ebenen abgeschlossen werden und dass sie mit positiven oder negativen Sanktionen verknüpft werden. Darüber hinaus gehen wir davon aus, dass nur in einer Bundessteuerverwaltung ein einheitliches Risikomanagement eingeführt werden kann, das nicht nur auf gleichen Risikokriterien, sondern auch auf gleichen Risikoparametern beruht. Schließlich gehen wir davon aus, dass nur im Rahmen einer Bundessteuerverwaltung die Informationstechnik vereinheitlicht werden kann und gleichzeitig ein Datenaustausch oder ein Zugriff aller Gliedstaaten auf diesen Datenpool möglich ist. Das sind unsere Annahmen, die wir auch den Schätzungen zugrunde gelegt haben.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herr Riedel. – Jetzt hat für Bündnis 90/Die Grünen die Kollegin Hajduk das Wort.

Anja Hajduk, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): (C)

Schönen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich habe eine Frage an den Vertreter der Landesrechnungshöfe, an Herrn Spielhoff, und eine Frage an Herrn Professor Engels. Auch meine Fragen betreffen das Thema Bundessteuerverwaltung bzw. die Steuerverwaltung allgemein.

Vor dem Hintergrund, dass durch den Gesichtspunkt der Steuergerechtigkeit und der einheitlichen Anwendung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern dieses Landes noch nicht die Machtfrage berührt sein kann – vielmehr handelt es sich um ein Gebot, das in unser aller Interesse ist –, möchte ich die Landesrechnungshöfe, auch wenn es jetzt nicht einfach ist, diese zu vertreten, einmal fragen – ich selbst war fünf Jahre lang Mitglied des Rechnungsprüfungsausschusses in Hamburg; als Mitglied des Bundestages bin ich jetzt auch Mitglied im entsprechenden Rechnungsprüfungsausschuss; ich weiß, dass sich auch die Landesrechnungshöfe mit Steuervollzugsfragen befassen –: Ist es nicht sinnvoll, in Ihrer Stellungnahme und in dem ausführlichen Gutachten des Bundesrechnungshofs nach Schnittmengen bezogen auf eine einheitliche Steuerverwaltung zu suchen und festzustellen, an welchen Stellen Einigkeit darüber besteht, dass da mehr und Besseres geschehen könnte?

Auch wenn ich akzeptieren kann, dass die Landesrechnungshöfe nicht alle einheitlich dem Bundesrechnungshof folgen, hielte ich es im Sinne einer strikten Sachorientierung – nichts anderes kenne ich vom Hamburger Rechnungshof, und nichts anderes unterstelle ich irgendeinem anderen Landesrechnungshof – für wünschenswert, wenn man sich auf die Suche nach einer Schnittmenge in Bezug auf diese ausführliche Stellungnahme machte, um festzustellen, wo es Optimierungspotenzial für die Steuerverwaltung gibt. Ich möchte wissen, ob es möglich ist, sich noch einmal in dieser Weise mit dem Thema zu befassen; denn der alleinige Hinweis auf das komplizierte Steuerrecht scheint mir noch nicht überzeugend zu sein, wenn wir uns vor Augen führen, wie viel Bürokratie mit dem Abstimmungsverfahren hoher Beamter verbunden ist, oder wenn wir uns einfach nur einmal die Inhalte anschauen, die der Bundesrechnungshof in seiner Stellungnahme angesprochen hat. (D)

Die gleiche Frage stelle ich Professor Engels. Sie haben ja gemeinsame Sitzungen und stehen durchaus in Kontakt mit den Landesrechnungshöfen. Gerade auch im Hinblick darauf, dass Sie sich verschiedene Modelle für eine bessere Steuerverwaltung angeschaut haben, gleichfalls an Sie die Frage: Kann man nicht, auch um der Ratgeberfunktion der Rechnungshöfe noch mehr Schlagkraft zu geben, mehr Schnittmengen erreichen, was die Bewertungen der verschiedenen Landesrechnungshöfe und des Bundesrechnungshofes angeht? – Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke. – Zunächst bitte Herr Spielhoff und dann Herr Professor Engels.

(A) Sachverständiger Lothar Spielhoff:

Ich kann mich darauf zurückziehen, was ich vorhin gesagt habe. Es liegen den Landesrechnungshöfen keine Prüfungserkenntnisse darüber vor – allein darauf haben wir aufzubauen gehabt –, ob die Einführung einer Bundessteuerverwaltung geeignet ist, die allgemein anerkannten Defizite zu beheben.

(Zuruf)

– Noch einmal: Wir haben das bislang nicht geprüft. Zu etwas, was wir nicht geprüft haben, können wir uns schlecht äußern.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Es ist noch die Frage gestellt worden, ob sich alle Landesrechnungshöfe in bestimmten Punkten einig werden können.

Sachverständiger Lothar Spielhoff:

Da sehe ich ein Problem. Es gibt in den Landesrechnungshöfen sehr unterschiedliche Positionen. Jedoch äußern sich die Landesrechnungshöfe – auch das habe ich vorhin schon gesagt – nach außen nur mit einer Stimme. Es ist durchaus vorstellbar, dass einzelne Rechnungshöfe ihren Ländern in ihren Berichten sagen, dass sie pro oder contra Bundessteuerverwaltung sind. Aber ich wiederhole: Nach außen hat das bisher noch kein einziger Landesrechnungshof getan. Wir werden Ihre Fragen, die Sie formuliert haben – das habe ich vorhin auch gesagt –, sicherlich aufnehmen und überlegen, ob das ein Prüfungsthema sein kann.

(B)**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Vielen Dank. – Herr Professor Engels.

Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels:

Frau Hajduk, um Missverständnissen vorzubeugen: Was die Analyse des Istzustandes anbelangt, so beruht das, was ich Ihnen hier vorgetragen habe und was wir in unserem Gutachten dargelegt haben, nicht allein auf Prüfungen des Bundesrechnungshofs. Da greifen wir vielmehr auch auf die Prüfungsergebnisse der Landesrechnungshöfe zurück, die es in relativ großer Zahl gibt.

Naturgemäß beschränken sich die Perspektiven von Landesrechnungshöfen auf einige wenige, aber für uns sehr interessante Fragen. Dazu zählt beispielsweise die Frage, wie hoch die Fehlerquote bei der Bearbeitung von Einkommensteuererklärungen ist. Diese Informationen gewinnen wir zum Teil aus den Prüfungen der Landesrechnungshöfe.

Abgesehen davon gibt es aber einen Bereich, über den – das sage ich in aller Bescheidenheit – letztlich nur der Bundesrechnungshof einen Überblick hat. Das ist dann der Fall, wenn er Praktiken in den einzelnen Bundesländern – sozusagen „aus der Vogelperspektive“ – miteinander vergleicht. Wir fragen uns beispielsweise, wie hoch die Fallzahlen im Finanzamt A im Land A und wie hoch die Fallzahlen im Finanzamt B im Land B sind. Da gibt es unglaublich große Unter-

schiede. In einem Land bearbeitet eine Bearbeiterin oder ein Bearbeiter etwa 970 Einkommensteuererklärungen pro Jahr, in einem anderen Land ist es die dreifache Menge. **(C)**

Wir ziehen daraus nicht unbedingt den Schluss, dass derjenige, der 2 700 Fälle bearbeitet, der Fleißigere und damit Bessere ist. Es kann genauso gut sein, dass wir umgekehrt sagen: Dort, wo 900 Fälle bearbeitet werden, wird viel gründlicher gearbeitet, und da ist die Arbeit auch von der Qualität her viel besser. – Wir müssen also mit diesen zunächst quantitativen Vergleichen sehr vorsichtig sein. Das sind wir auch. Da helfen dann allerdings wieder die Erkenntnisse der Landesrechnungshöfe zu dem ersten Themenfeld, durch die die Frage beantwortet wird, wie viele Fehler es denn gibt.

Zu der Frage, ob eine Bundessteuerverwaltung geschaffen werden sollte oder nicht, ist zu sagen: Auch wir finden es natürlich nicht lustig, eine große Verwaltung wie die Bundessteuerverwaltung zu fordern. Wir können das auch aufgrund unserer Prüfungserfahrungen nicht fordern. Wir können nur den Istzustand und unsere Einschätzung dazu darlegen und sagen: Wir glauben, die Probleme sind so, dass sie nur noch durch eine Bundessteuerverwaltung gelöst werden können. – Das ist der – wenn man so will – Dissens mit einer Reihe von Landesrechnungshöfen. Diese sagen nicht, dass der Bundesrechnungshof unrecht hat, halten sich aber aufgrund ihrer Rolle zurück, weil sie keine Prüfungserfahrungen im Hinblick auf diese Empfehlung haben. **(D)**

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke sehr. – Jetzt geht das Wort an die CDU/CSU-Fraktion. Herr Kollege Friedrich, bitte.

Dr. Hans-Peter Friedrich (Hof), MdB (CDU/CSU):

Ich habe eine Frage an Herrn Professor Calliess. Herr Professor Calliess, Sie haben sich mit den Spielräumen der Länder auf der Einnahme- und Ausgabenseite auseinandergesetzt. Mich interessiert die Ausgabenseite. Diesbezüglich wird häufig darauf hingewiesen, dass die Flexibilität der Länder durch Standards der Bundesgesetze eingemauert sei und es mit Blick auf die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und das Sozialstaatsprinzip keine Abweichungsmöglichkeit gebe. Meine Frage ist, ob das wirklich so ist. Lässt das Grundgesetz solche Abweichungsrechte nicht zu? Falls dies doch der Fall sein sollte: Welche würden Sie empfehlen?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke. – Herr Calliess.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess:

Vielen Dank für die Frage. – Zunächst einmal gilt in einem Bundesstaat natürlich – ich hatte das eingangs erwähnt – das Solidaritätsprinzip. Das ist eine seiner zentralen Grundlagen. Aber Solidarität heißt nicht, dass es ein Gebot zur Herstellung von umfassender, differenzierungsloser Gleichheit gibt; vielmehr geht es

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess

- (A) um Vielfalt. Wenn man dann, gestützt auf Art. 106 des Grundgesetzes, postuliert, es gebe ein verfassungsrechtliches Gebot der Herstellung und Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet, dann steht ein solches Gebot, insoweit behauptet wird, es sei verfassungsrechtlicher Natur, im Gegensatz zu Gestaltungs- und Innovationsspielräumen der Länder.

Vor diesem Hintergrund muss man sich einfach einmal genauer anschauen, ob dieses Gebot wirklich in der Verfassung verankert ist. Ich meine, nein. In Art. 106 des Grundgesetzes finden wir einen ganz beschränkten Anwendungsbereich, nämlich den der Distribution bereits eingemommener Abgaben. Es geht also um die Verteilung der Mittel, nicht aber um die Allokation der Produktionsfaktoren zum Erhalt von Abgaben. Hierfür haben wir eine völlig andere Regelung in Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes, in dem nur von Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse die Rede ist.

Das macht schon deutlich, dass es hier um zwei verschiedene Bereiche geht, die wir nicht miteinander vermischen sollten. Im Bereich der Gleichwertigkeit in Bezug auf die Allokation der Produktionsfaktoren zum Erhalt von Abgaben sind von der Verfassung in gewissem Maße Unterschiede geradezu gewollt. Auch nach Art. 84 Abs. 1 Satz 5 des Grundgesetzes kann der Bund nur in Ausnahmefällen wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung bestimmte Vollzugsaspekte regeln. Eine systematische Auslegung macht damit deutlich, dass nach unserer Verfassung nicht Uniformität, also Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, sondern allenfalls Harmonie im Bundesstaat, verbunden mit Flexibilität und Differenzierungsmöglichkeiten, gemeint sein kann.

- (B)

Nun kann man natürlich noch den allgemeinen Gleichheitssatz hinzunehmen. Ich meine aber, auch dieser steht Abweichungsmöglichkeiten nicht entgegen; denn nach der ganz überwiegenden Literaturmeinung und in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung ist davon auszugehen, dass der allgemeine Gleichheitssatz nur gegenüber demselben Normgeber Geltung beanspruchen kann. Ein Vergleich verschiedener Landesnormen kommt daher nicht in Betracht, weil es sich um unterschiedliche Normgeber in unterschiedlichen Ländern handelt. Das heißt, auch der allgemeine Gleichheitssatz taugt insofern nicht.

Natürlich gibt es bei den Abweichungsmöglichkeiten mit Blick auf Bundesstandards gewisse Grenzen. Diese Grenzen ergeben sich allerdings erst aus dem Grundrecht der Menschenwürde in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip. Es ist das sogenannte ökonomische Existenzminimum zu gewährleisten, indem Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein zu sichern sind. Das bedeutet sicher nicht automatisch die Beschränkung auf das zur notdürftigen Versorgung Erforderliche. Es bedeutet aber auch nicht, dass jedwedes gesellschaftliche Wohlstandsgefälle eingeebnet werden müsste. Vielmehr realisiert sich das Existenzminimum an der unteren Schwelle des gesell-

(C) schaftlichen Niveaus. Hier haben wir einen einheitlichen Standard, der in der Tat verfassungsrechtlich vorgegeben ist. Er besteht aber nur insoweit. Das bedeutet, dass Flexibilisierungen, also Abweichungen von Bundesstandards, nicht zwangsläufig zu einem Sozialdumping im Bundesstaat führen, sondern dass hier sozusagen in einem gewissen Rahmen Innovations- und Gestaltungsspielräume eröffnet werden.

Im Übrigen meine ich, dass die Gefahr eines Sozialdumpings ohnehin nicht entsteht, da die Länderparlamente hier noch ins Spiel kommen. Es wurde schon einmal gesagt: Die Länderparlamente haben Handlungsspielräume im Bereich der Leistungsverwaltung, wenn sie denn von Vorgaben des Bundes abweichen können; sie können dann selbstständig Präferenzen für ihre Landesbürger setzen. Die Bürger eines Landes, also die Wähler in diesem Land, können dann entscheiden, ob ihnen diese Landespolitik gefällt oder nicht. Das heißt, wir demokratisieren insoweit den Prozess. Das könnte man auch noch als zusätzliches Argument in Betracht ziehen. Das sollte man nicht unterschätzen. Vor diesem Hintergrund ist es meiner Meinung nach fast zwingend geboten, dass man, wenn man Verschuldungsobergrenzen einführt, den Ländern finanzwirksame Handlungsspielräume verschafft, so dass sie von Bundesstandards auch im Bereich der Leistungsverwaltung abweichen können.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke. – Niedersachsen, Kollege Möllring.

Minister Hartmut Möllring (Niedersachsen):

Ich möchte keine Frage stellen.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank. – Die SPD-Fraktion, Herr Kollege Scheelen.

Bernd Scheelen, MdB (SPD):

Ich möchte zwei Fragen an Herrn Professor Engels richten. Herr Professor Engels, Sie haben vorhin in der Antwort auf eine Frage der Kollegin Tillmann kurz das Finanzverwaltungsgesetz gestreift und auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die sich bei Abstimmungsverfahren ergeben. Ich hätte von Ihnen gerne gewusst, ob diese Einschätzung auch für § 21 a gilt, den wir im Zuge des Föderalismusreform-Begleitgesetzes neu in das Gesetz eingefügt haben. Könnten Sie sich vorstellen, dass diese Neufassung zu rascheren Fortschritten bei einem bundesweit einheitlichen Verwaltungscontrolling führen könnte? Sehen Sie weitergehende Möglichkeiten im Zusammenhang mit einer Bundessteuerverwaltung?

Die zweite Frage geht in Richtung auf das, was Herr Schliemann und Herr Professor Deubel angedeutet haben. Sie haben ja im Grunde infrage gestellt, dass es föderalismusbedingte Vollzugsdefizite gibt. Ich hätte von Ihnen gerne gewusst, ob die Untersuchungen des Bundesrechnungshofs nicht doch nahelegen, dass es

Bernd Scheelen, MdB

- (A) solche Defizite gibt, und welche Konsequenzen Ihrer Meinung nach daraus gezogen werden sollten.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke. – Herr Professor Engels.

Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels:

Zur Beantwortung der Frage betreffend § 21 a muss ich ein bisschen weiter ausholen. § 21 a hat zwar eine kurze Lebensgeschichte. Aber die Materie, die darin geregelt ist, ist mindestens 35 Jahre alt.

Nach Inkrafttreten des Grundgesetzes hat der Bundesminister der Finanzen sogenannte koordinierte Ländererlasse geschaffen. Das war ein Weg, auf dem er die Landesfinanzverwaltungen anweisen konnte. Dies geriet in die Kritik, nachdem die herrschende Meinung in der verfassungsrechtlichen Literatur, angeführt von Theodor Maunz, dem führenden Vertreter des Grundgesetzkommentars, dezidiert darlegte, allgemeine Weisungen seien mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, weil – das hing mit dem zusammen, was Frau Tillmann in ihrer Frage angesprochen hat – allgemeine Verwaltungsvorschriften nur mit Zustimmung des Bundesrates möglich sind.

Allgemeine Weisungen kann man aber von allgemeinen Verwaltungsvorschriften nicht unterscheiden. Infolgedessen judizierte die herrschende Lehre, dass es keine allgemeinen Weisungen ohne Zustimmung des Bundesrates geben dürfe; da das Grundgesetz sie nicht vorsehe, dürfe es sie überhaupt nicht geben.

- (B) Dann haben sich die Bundes- und Länderfinanzverwaltungen zusammengesetzt und 1971 die sogenannte Staatssekretärsvereinbarung getroffen. Diese Staatssekretärsvereinbarung sieht, vereinfacht ausgedrückt, Folgendes vor: Der Bund kann Weisungen erteilen, wenn er sich vorher abgestimmt hat und die Länder nicht widersprechen. – Das war eine feine Weisungssituation. Stellen Sie sich vor, Sie dürfen anweisen, aber der Angewiesene kann widersprechen, womit die Weisung hinfällig wird.

Weil das so ist, gibt es diese 50 „Konsenskränzchen“, von denen ich gesprochen habe, in denen man sich zusammensetzt, um einzelne Fragen zu regeln, und zu gemeinsamen Lösungen kommt. Diese teilt der Bundesminister der Finanzen dann mit einem Schreiben den Ländern mit.

An dieser Sachlage hat § 21 a Finanzverwaltungsgesetz nach meiner Einschätzung nichts geändert; denn nach der Bestimmung sind solche Vorschriften mit Zustimmung der Länder zulässig, und die Zustimmung gilt als erteilt, wenn die Mehrheit der Länder nicht widerspricht. Das heißt auf gut Deutsch, es ist nach wie vor ein Kooperationsmodell implementiert.

Wir haben in der Kürze der Zeit keine Prüfungserfahrungen sammeln können und wissen nicht, ob sich seit einem Jahr etwas verbessert hat. Aber die Einschätzung aller Fachleute meines Hauses ist, dass die Regelung der Staatssekretärsvereinbarung von 1971 entspricht. Infolgedessen ist es unwahrscheinlich, dass

sich irgendetwas ändern wird. Das gilt ganz besonders für die Frage des Controllings, die Sie ausdrücklich angesprochen haben. Aber ich denke, es gilt auch für die anderen Bereiche. (C)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Wenn man das also ändern würde, Herr Professor Engels, gäbe es in Deutschland überhaupt keine Dienstreisen mehr.

Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels:

So ist es.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Gut. Aber Dienstreisen müssen ja auch sein.

Bernd Scheelen, MdB (SPD):

Herr Vorsitzender, ich hatte noch eine zweite Frage gestellt, nämlich die nach den föderalismusbedingten Vollzugsdefiziten.

(Ortwin Runde, MdB [SPD]: Darf man da noch einmal nachhaken?)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Erst einmal Herr Kollege Scheelen, bitte.

Bernd Scheelen, MdB (SPD):

Ich hatte noch darauf hingewiesen, dass es nach Ansicht der Länderseite keine föderalismusbedingten Vollzugsdefizite gibt, und gefragt, ob die Feststellungen des Bundesrechnungshofs das Vorhandensein solcher Defizite nicht nahelegen und, falls ja, welche Konsequenzen hieraus gezogen werden sollten. (D)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels:

Wir haben versucht, Ihnen das in dem Gutachten aufzulisten. Ich denke, es ist hinreichend dargetan, dass es föderalismusbedingte Vollzugsdefizite gibt. Vorweg sage ich: Eine Ursache ist sicherlich auch das komplizierte Steuerrecht. Der Bundesrechnungshof würde niemals behaupten, dass durch die Einrichtung einer Bundessteuerverwaltung mit einem Schlag alle Probleme beseitigt wären. Ich persönlich bin sogar der Meinung, in erster Linie müssen wir an das Steuerrecht heran; denn es ist viel zu kompliziert geworden. Das ist aber eine andere Frage.

Die zweite Frage ist, wie wir belegen können, dass Vollzugsdefizite föderalismusbedingt sind. Da gibt es eine Reihe von Indikatoren, die wir allein und zum Teil auch mit den Landesrechnungshöfen erhoben haben. Die wichtigsten für uns sind: Es gibt keine einheitlichen Parameter für die Anzahl der Fallbearbeitung. Es gibt keine einheitlichen Parameter für ein Risikomanagement. Es gibt Unterschiede im Vollzug von Sonderprüfungen. Es gibt Unterschiede im Vollzug von

Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels

- (A) Nachprüfungen. Die Unterschiede sind zum Teil sehr gravierend.

Wir haben aber auch Dinge festgestellt, wo landesspezifische Interessen verfolgt werden, teilweise durch Anweisungen des jeweiligen Landesfinanzministeriums. Wir haben auch Dinge festgestellt, bei denen, obwohl es eine Einigung in den erwähnten „Kränzchen“ und Arbeitsgruppen gegeben hat, einzelne Länder den Vollzug dann doch wieder anders ausgestaltet haben.

Wir sind zu der Einschätzung gelangt, dass diese Dinge auch struktur- und systembedingt sind. Ich will versuchen, das am Beispiel der Anzahl der Fallbearbeitungen klarzumachen. Eine Bundessteuerverwaltung würde sich fragen, ob es sich lohnt, zusätzliches Personal für den Vollzug von Steuergesetzen zur Verfügung zu stellen. Das wäre eine ganz einfache Rechnung: Man würde überlegen, wie viel diese Ressource kostet und wie viel das zusätzliche Personal einbringt. Diese Überlegung ist den Ländern von den Strukturen her – dahinter steckt kein böser Wille – nicht in die Wiege gelegt. Die Länder tragen die Personalkosten; sie tragen die sächlichen Kosten, haben hohe IT-Kosten und anderes. Aber viele Länder hätten von dem, was dann vielleicht zusätzlich hereingeholt würde, nicht besonders viel. Also wird die Überlegung, wo Anreize geschaffen werden können, um die Verwaltung zu intensivieren, nicht an vorderster Stelle stehen. Das ist etwas, von dem wir denken, dass es, wenn wir die Strukturen genau betrachten, ein Stück systemimmanent ist.

- (B) Wenn hier gesagt wird – erlauben Sie, dass ich das einfach noch nachschiebe –, dass solche Kosten föderalismusbedingt sind, dass der Föderalismus uns auch ein bisschen was kosten muss und dass wir Effizienzgewinne eigentlich nicht zu erzielen bräuchten, dann muss ich darauf hinweisen, dass wir uns hier nicht über Kleinigkeiten unterhalten. Wir reden über rund 11,4 Milliarden Euro. Angesichts dieser Größenordnung müssen wir uns, gerade aus Sicht der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, mit dieser Frage wirklich intensiv beschäftigen.

(Ortwin Runde, MdB [SPD] meldet sich)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Nach unseren Regeln ist es nicht möglich, Nachfragen zu stellen, es sei denn, die Nachfrage ist ganz kurz, Herr Kollege Runde. – Ortwin Runde, ganz kurze Nachfrage.

Ortwin Runde, MdB (SPD):

Eine kurze Nachfrage. Wir haben uns im Rahmen der Föderalismusreform I mit dieser Frage und mit dem Finanzverwaltungsgesetz beschäftigt. Der Unterschied zur Staatssekretärsvereinbarung besteht darin, Herr Präsident Engels, dass in der Staatssekretärsvereinbarung Einstimmigkeit vorgeschrieben war, während nach der jetzigen Regelung die Mehrheit der Länder widersprechen muss. Das ist jedenfalls mein Wissensstand.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Professor Engels.

(C)

Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels:

Ich lese Ihnen die Stelle aus der Staatssekretärsvereinbarung vor:

Vor Übersendung der Schreiben an die obersten Landesfinanzbehörden der Länder wird den Ländern Gelegenheit gegeben, zu dem Entwurf Stellung zu nehmen.

– Das ist das, was ich eben sagte. –

Der Bundesminister der Finanzen gibt solche Schreiben nur heraus, wenn die Mehrzahl der Länder keine Einwendungen dagegen erhoben hat.

Das ist also genau so, wie es jetzt auch ist.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Genauso wie heute. – Dann gehen wir jetzt weiter. Für Mecklenburg-Vorpommern Herr Kollege Meyer, bitte.

Staatssekretär Reinhard Meyer (Mecklenburg-Vorpommern):

Sehr geehrte Vorsitzende! Im Hinblick auf die weitere Arbeit der Kommission stellt sich – auch angesichts der heutigen Anhörung – natürlich schon die Frage, wie man die Verwaltungsthemen mit den Finanzthemen in Einklang miteinander bringt; denn wir haben einen Riesenkorb von Themen. – Das als Vormerkung.

(D)

Ich möchte eine Frage an Herrn Professor Jann und Herrn Professor Seitz stellen, die auf die Vielzahl der Bereiche staatlicher Aufgabenwahrnehmung und die Vielzahl von Instrumenten, die in den Gutachten immer wieder auftauchen, abhebt; das geht von der Aufgabenkritik über Entbürokratisierung und Benchmarking bis hin zum Thema Standardsetzung. Ich möchte Sie nach Ihrer Einschätzung fragen: Bei welchen Instrumenten, bei welchen Themen lohnt es sich denn für eine Föderalismuskommission, für Effizienzgewinne im Vollzug bei Bund und Ländern zu sorgen? Wo können Effizienzgewinne erzielt werden, die wirklich etwas bringen?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke. – Zunächst Herr Jann und dann Herr Seitz.

Sachverständiger Prof. Dr. Werner Jann:

Vielen Dank, Herr Meyer. – Ich möchte zunächst noch einmal ganz grundsätzlich mit dem Vorurteil aufräumen, dass wir in Deutschland eine besonders ineffiziente oder aufgeblähte Verwaltung hätten. Bei uns ist in den letzten Jahren überall extrem viel Personal abgebaut worden. Deutschland befindet sich, zum Beispiel was den Anteil der öffentlich Beschäftigten angeht, im OECD-Vergleich im unteren Mittelfeld. Die Vorstellung also, es gebe irgendwo noch riesige Aufgabenblöcke, die man nur finden müsse, und dann könne

Sachverständiger Prof. Dr. Werner Jann

- (A) man große Effizienzgewinne erzielen, halte ich für illusorisch. Das heißt nicht, dass es nicht weitere Fortschritte bei der Effizienz geben muss; diese sind auch zu realisieren. Aber dazu bedarf es nicht einer einmaligen Kraftanstrengung, sondern das ist ein kontinuierlicher Prozess, der vor allem durch die von mir und anderen eingeforderte Transparenz vorangetrieben werden muss.

Übrigens glaube auch ich, dass – das hat Herr Battis schon gesagt – eine bessere Personalführung und -qualifikation wichtiger sind als ein weiterer Personalabbau.

Sie haben gefragt, wo auf Landesebene noch etwas erreicht werden kann. Auf Landesebene machen Lehrer, in Forschung und Hochschule Beschäftigte, Polizisten sowie in der Justiz und in der derzeitigen Landesfinanzverwaltung Beschäftigte etwa 80 Prozent der beim Land Beschäftigten aus. Das alles sind Bereiche, bei denen man generell der Auffassung ist, dass da eigentlich nicht gespart werden sollte. Ich glaube also, es ist schwierig, sich bestimmte größere Bereiche vorzunehmen, um dort etwas zu erreichen. Das ist genau der Grund, weshalb Benchmarking sinnvoll ist; denn dabei geht es darum, zu schauen, wie es die anderen machen und wo man selbst im Vergleich zu anderen steht. Davon auszugehen, dass alle Verwaltungen automatisch gleich effizient und effektiv seien, ist illusorisch; dazu hat Herr Engels ja auch einiges gesagt.

- (B) Ich kann zwar nichts dazu sagen, wie das rechtlich zu regeln ist. Aber aus meiner Sicht könnte das eine Aufgabe des Bundesrates sein; denn dort sind die Länder zusammen. Wenn sie es wirklich ernst damit meinen, dass sie versuchen wollen, weitere Möglichkeiten für Effizienzgewinne zu finden und sie dann zu realisieren, dann müssen die Länder über den Bundesrat dafür sorgen, dass ein solcher Vergleich angestellt werden kann.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke. – Herr Seitz.

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz:

Ich möchte kurz etwas hinzufügen. In einem Punkt möchte ich Herrn Jann vielleicht ein bisschen widersprechen; möglicherweise sind wir uns aber doch einig, und ich habe ihn nur missverstanden.

Ich sehe in allen Ländern durchaus noch erhebliche Effizienzhebungspotenziale. Ich habe zahlreiche Benchmarking-Studien für Länder gemacht. Man findet eklatante Unterschiede im Personalbesatz quer durch alle Bereiche. Es gibt Länder, die 25, 30 Jahre eklatante strukturelle Finanzierungsdefizite in einer Größenordnung von 7 bis 10 Prozent hatten. Diese lassen sich letztendlich nur durch Personalüberhänge erklären. Das heißt, hier gibt es noch erhebliche Potenziale.

Eine weitere Anmerkung. Sie haben die Trennung der Finanzthemen und der Verwaltungsthemen angesprochen. Ich weiß zwar, dass man es irgendwie trennen muss, um es manageable zu halten. Auf der ande-

- (C) ren Seite sollte man Optionen nicht aus dem Auge verlieren, beide Themenbereiche zu verknüpfen. Ich hatte ja ein Beispiel genannt, nämlich die Bundessteuerverwaltung. Die Effizienzrendite, die dort zu heben wäre, und zwar sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Ertragsseite, eröffnet uns die Möglichkeit, Themen aus dem Korb I, der die Finanzthemen beinhaltet, mit anderen Fragen zu verflechten und hier einen Deal zu machen, wie ich es zu nennen pflege. Ich kann mir nicht vorstellen, wie man diese Probleme sonst lösen kann.

Von daher wird man sich sowieso irgendwann einmal die Frage stellen müssen, wie man die Themen, die man im Zusammenhang mit dem Finanzkorb behandelt, und die Themen, die man im Zusammenhang mit dem Verwaltungskorb behandelt, irgendwie in einem Verhandlungspaket zusammenbringt und dann Tauschgeschäfte zwischen beiden Körben vornimmt. Ich kann mir nichts anderes vorstellen. Als Beobachter der Politik bin ich es auch gewohnt, zu sehen, dass in irgendeiner Form ein Deal gemacht wird.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Wir kommen jetzt zur CDU/CSU-Fraktion. Peter Altmaier.

Parlamentarischer Staatssekretär Peter Altmeier (BMI):

- (D) Herr Vorsitzender, ich möchte zu dem spannenden Thema des Staatsvertragsrechts zwei Fragen an Herrn Professor Burgi stellen. Sie haben auf Seite 21 Ihres Gutachtens angeregt, dass man dieses Rechtsgebiet, das bislang nur von Staatspraxis und Rechtsprechung entwickelt worden ist, kodifizieren möge und dass man die Grenzen des verfassungsrechtlich Erlaubten möglicherweise behutsam hinausschieben könne. Mich interessiert konkret, inwieweit Sie über inhaltliche Weiterentwicklungen nachgedacht haben, insbesondere ob Sie uns empfehlen, dass wir Regelungen zum erleichterten Abschluss von Staatsverträgen, zur schnelleren Ratifizierung in den Ländern oder etwa auch Bestimmungen zum partiellen Übergang, zu Mehrheitsentscheidungen und zum gestuften Inkrafttreten mit in die Überlegungen einbeziehen.

In diesem Zusammenhang noch die Frage: Würde es, wenn man eine solche Kodifizierung im Grundgesetz und eine mögliche Weiterentwicklung vornimmt, aus Ihrer Sicht dann auch Sinn machen, dass man gleichzeitig die Möglichkeit für ein Bundesorganisations- oder Verwaltungskooperationsgesetz schafft, mit dem man einen flexiblen Rahmen bietet, in dem Bund und Länder ihre Zusammenarbeit übergreifend organisieren können?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Professor Burgi, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Martin Burgi:

Danke, Herr Abgeordneter Altmaier. – Zunächst ist festzustellen, dass Entflechtung Koordination nicht

Sachverständiger Prof. Dr. Martin Burgi

(A) ausschließt. Insofern stimmen wir, glaube ich, ein Stück weit überein. Wir müssen zugestehen, dass es einen Koordinationsbedarf gibt, der bewältigt werden muss und dem die gegenwärtige Rechtslage nicht gerecht werden kann. Dieser Koordinationsbedarf wird in EU-rechtlicher Hinsicht zunehmen; er wird jedenfalls nicht abnehmen.

Die Frage, wie weit man dabei geht, ist in einem zweiten Schritt zu beantworten. Der erste Schritt besteht darin, dass man überhaupt in das Grundgesetz eine Botschaft des Inhalts aufnimmt, dass es bei aller Bedeutung der Entflechtung einen Koordinationsbedarf gibt und dass es legitim ist und nicht per se an Tabus und Denkverbote stößt, überhaupt darüber nachzudenken.

Ein weiteres Argument, das hier mehrfach angeführt wurde, ist, dass dies auch ein schwächerer Schritt, möglicherweise ein alternativer Schritt gegenüber Fusionsüberlegungen auf Länderebene sein kann. Das mag ergänzend hinzukommen. Für mich stand das nicht im Vordergrund. Aber politisch gibt das dieser Sache möglicherweise noch zusätzlichen Rückenwind.

(B) Nun kann man einwenden, dass diese Koordinationen ja auch bisher stattfinden, dass es einen Riesenschattenbereich gibt, in dem sich das alles vollzieht, vieles davon in privatrechtlichen Formen mit dem Argument, dass es dadurch eher möglich sei. Das kann, glaube ich, hier in diesem Raume nicht unser Ernst sein, sondern wir müssen ehrlicherweise zugeben: Daran sieht man, dass ein Bedarf vorhanden ist. Er wird sich seinen Weg suchen, so wie das Wasser sich sein Bett sucht. Angesichts dessen ist es verfassungsrechtlich gesehen besser, das Bett vorherzubestimmen.

Jetzt haben Sie gefragt, wie weit man dabei gehen soll. Ich wollte diesen Ball eigentlich an die Politik weiterspielen; aber ich will mich dem auch nicht vollständig entziehen. Eine Sache ist sicherlich das Verfahren, die Erleichterung des Abschlusses der Staatsverträge. Die zweite Aufgabe ist aus meiner Sicht, dass man innerhalb von Aufgabenfeldern dort abschiebt, wo dem Koordinationsbedarf eher Rechnung getragen werden kann. Das ist eher bei technischen Aufgaben als bei Kernaufgaben, bei politischen Aufgaben der Fall.

Die letzte Frage, die aus meiner Sicht nicht als Erstes in Angriff zu nehmen ist, lautet, ob auch Mehrheitsentscheidungen möglich sind, das heißt, ob einzelne Länder gegen ihren Willen dort einbezogen werden können. Wenn man das als den ersten Schritt fordern würde, könnte man die Idee nicht umsetzen. Das ist momentan nicht die Aufgabe, und es sollte auch keine entsprechende Regelung in das Grundgesetz aufgenommen werden. In Bezug auf das Grundgesetz sollte der erste Schritt vollzogen werden. In einigen Jahren wird man dann sehen, ob davon sinnvoll Gebrauch gemacht worden ist. Dann mag man über den nächsten Schritt nachdenken.

Der zweite Schritt wäre in der Tat die Schaffung eines Organisationsgesetzes, schon deswegen, weil man

(C) im Grundgesetz klugerweise natürlich nur einen groben Rahmen festlegen würde. Die näheren Details wären dann in dem Organisationsgesetz zu regeln. Das Gleiche gilt auch für die vertikale Kooperation. Ich hatte das nicht auf die Zusammenarbeit der Länder beschränkt, sondern auch den Bund einbezogen. Das ist sicherlich noch einmal ein kleinerer Kreis von Aufgaben, der dafür überhaupt Betracht kommt. Aber für diesen gilt das, was ich vorhin in Bezug auf das Wasser gesagt habe, das sich seinen Weg sonst allein sucht, natürlich genauso.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke sehr. – Hessen, Herr Minister Weimar.

Staatsminister Karlheinz Weimar (Hessen):

Ich habe so ein bisschen den Eindruck, dass es doch eine Menge Leute hier im Raum gibt, die von einer gewissen Unfehlbarkeit des Bundes ausgehen und das, was dort in den vergangenen Jahrzehnten passiert ist, schlicht vergessen haben. Gelegentlich wird verschämt die Bundesagentur für Arbeit als entsprechender Leistungsnachweis angeführt.

(D) Wenn man, weil man stets ein bisschen im wahren Leben gearbeitet hat, wenig wissenschaftliche Erfahrungen hat, dann fällt auf, dass immer einer vom anderen abschreibt und das dann irgendwann zur Wahrheit erwächst. Die Auffassung, die selbst der Bundesrechnungshof hier vertritt, dass es auf der Ebene der Finanzämter die Chance gäbe, alles nach einem einheitlichen Standard zu machen, dass dies geradezu geboten sei, ist so was von am wahren Leben vorbei, dass ich – bei aller Hochachtung, die ich sonst vor Rechnungshöfen habe – dem massiv widersprechen muss. Selbst in einem Bundesland gibt es im Hinblick auf die Anforderungen eines Finanzamtes aufgrund der inneren Struktur erhebliche Unterschiede. Die Zahl der Fälle ist zum Beispiel völlig ungeeignet – es ist fast beschämend, das hier als Argument anzuführen, weil die Aufgabenstellungen in den einzelnen Finanzämtern extrem unterschiedlich sind –, eine Aussage über Qualität und Qualifikation zu treffen. Möglicherweise besteht da gelegentlich ein Zusammenhang.

Da dem Präsidenten des Bundesrechnungshofs durch die Fragenden schon über Gebühr Zeit zur Darstellung seiner Position gewährt worden ist, habe ich nur eine Frage an Herrn Riedel. Was haben Sie denn eigentlich gegenüber dem ersten Gutachten, das Sie beim BMF abgeliefert haben und das zu wesentlich schlechteren Ergebnissen kam als das zweite Gutachten, das Sie anschließend vorgelegt haben, in dem zweiten, in dem entsprechend hohe Effizienzgewinne festgestellt worden sind, an Parametern verändert? Mich würde einfach einmal interessieren, welche Parameter Sie beim zweiten Gutachten gegenüber dem ersten Gutachten verändert haben, sodass das zweite für den Auftraggeber befriedigend ausgefallen ist.

(Unruhe)

(A) **Vorsitzender Dr. Peter Struck:**
Mal ein bisschen Stimmung hier; das ist ganz gut.

Staatsminister Karlheinz Weimar (Hessen):

Herr Vorsitzender, mir ist heute Morgen um 8.00 Uhr ein Backenzahn gezogen worden. Insofern können Sie sich vorstellen, dass ich heute dazu neige, das, was ich vortrage, etwas schärfer zu formulieren. Daher mögen Sie die Frage bitte so gestatten.

Ich habe noch eine weitere Frage. Aber vielleicht lassen Sie erst einmal die erste beantworten.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:
Herr Riedel, bitte.

Sachverständiger Henrik Riedel:

Ich muss zurückfragen. Ich weiß nicht, über welche zwei Gutachten Sie sprechen. Wir haben für das BMF ein Gutachten gemacht, das über zwei Jahre entwickelt worden ist. Wir haben – das habe ich vorhin schon gesagt – die Berichtsentwürfe sowohl dem Bund als auch den Ländern vorgestellt und die Rückmeldungen in die Berichtsentwürfe eingearbeitet. Das heißt zum Beispiel, dass wir die Potenzialfaktoren, die wir für die einzelnen Modelle und Module geschätzt haben, aufgrund der Einschätzung der Länder durchaus korrigiert haben – teilweise nach oben, teilweise nach unten –, um letztlich ein gemeinsames Bild zu erreichen.

(B) Aber ich muss Ihnen natürlich widersprechen, wenn Sie sagen, dass wir hier ein Gefälligkeitsgutachten für das BMF gemacht haben. Wir haben sicherlich ein Auftragsgutachten erstellt, sind aber an keiner Stelle des Verfahrens vom Bund inhaltlich in eine bestimmte Richtung gedrängt worden.

Die Einschätzungen, die wir vorgenommen haben, haben wir aufgrund unserer mittlerweile mehr als zehnjährigen Erfahrung mit Reformprojekten in der Steuerverwaltung getroffen. Wie Sie vielleicht wissen, habe ich selber 1998 mit Leistungsvergleichen zwischen Finanzämtern begonnen. Dieses Projekt läuft auch heute noch. Auf diese Erfahrungen stützen sich letztlich unsere Einschätzungen, insbesondere was die Potenziale der einzelnen Reformmodelle anbetrifft.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:
Herr Kollege Weimar.

Staatsminister Karlheinz Weimar (Hessen):

Ich habe noch eine zweite Frage, die sich auf die Vergleichbarkeit bezieht. Herr Professor Huber – ich frage Sie, um einen Adressaten für die Frage zu haben –, ist es eigentlich richtig, dass wir – das ist hier nur am Rande angesprochen worden – es uns bei unserem Haushaltswesen und der Dokumentation unseres Haushaltswesens leisten – ich spreche also von Kameralistik, HGB, von mir aus auch IFRS oder was auch immer –, dass in Deutschland keine – auch zum Beispiel mit der Wirtschaft – vergleichbaren Standards hergestellt werden und dass damit die Frage der Effizienz – auch dessen, was der Staat macht – nicht vernünftig beantwortet wer-

den kann? Mich interessiert also, ob wir bei Bund, Ländern und Kommunen nicht zumindest eine einheitliche Rechnungslegung – wie immer sie auch sei – schaffen sollten, um daraus zuverlässig die entsprechenden Schlüsse ziehen zu können. (C)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:
Bitte, Herr Professor Huber.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber:

Herr Minister, es kommt darauf an, welche Standards man ins Auge fasst. Es gibt im Bereich der Fachpolitiken – etwa im Umweltrecht; das ist ja vorhin in Bezug auf das Abweichungsrecht thematisiert worden – eine Fülle von einheitlichen Standards, die europarechtlich vorgegeben sind. Im Handelsrecht gelten die Buchführungsstandards des Handelsgesetzbuchs und die IAS, die letzten Endes vom Bundesjustizministerium einheitlich bekannt gemacht werden. Im Bereich der Finanzverwaltung besteht darüber hinaus die Möglichkeit, wenn auch nur durch zustimmungsbedürftige Verwaltungsvorschrift des Bundesfinanzministeriums, einheitliche Rechnungslegungsstandards auch für die Landesfinanzverwaltung beim Vollzug der Gemeinschaftssteuern vorzugeben. Insofern bedeutet der Verzicht auf eine Zentralisierung der Finanzverwaltung meiner Ansicht nach nicht, dass wir keine einheitlichen Standards einführen bzw. sie nicht ausbauen können und uns – wie es vorhin hieß – 11 Milliarden Euro an „Kosten des Föderalismus“ leisten; vielmehr erscheint es mir nach wie vor sinnvoll, dass man sich das jeweilige Fachgebiet und die spezifischen Befugnisse der Bundesregierung anschaut und in den vorgesehenen Verfahren, auch im Bereich der Finanzverwaltung, einheitliche Standards kodifiziert. Das ist möglich – auch bei Verzicht auf eine Bundesfinanzverwaltung –, ohne dass wir uns einen international nicht konkurrenzfähigen Wirrwarr leisten müssten. (D)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:
Die SPD-Fraktion. Kollege Stünker, bitte.

Joachim Stünker, MdB (SPD):

Herr Vorsitzender, ich möchte gerne zwei Fragen an Herrn Professor Pieroth stellen. Meine erste Frage bezieht sich – auch wenn es vielleicht Zahnschmerzen bereitet – doch noch einmal auf die Bundessteuerverwaltung. Ich gehe bei meiner Frage davon aus, Herr Professor Pieroth, dass die Grundsätze, die Sie vorhin genannt haben – Art. 20 und Art. 79 Abs. 3 –, bei Einrichtung einer Bundessteuerverwaltung nicht verletzt wären, und möchte versuchen, die Brücke von den Verwaltungsthemen zu den Finanzthemen zu schlagen. Was halten Sie denn von dem Vorschlag, der in einem der Gutachten gemacht wird, mit den Effizienzgewinnen, die man bei einer bundeseinheitlichen Steuerverwaltung nach dem vorliegenden Gutachten erzielen kann, einen Fonds einzurichten – dies ist eine spannende Frage, die uns schon wochenlang beschäftigt hat –, aus dem man eine Schuldentilgung oder -hilfe für struk-

Joachim Stünker, MdB

- (A) tur- und finanzschwache Länder finanziert? – Das ist meine erste Frage.

Die zweite Frage bezieht sich auf Art. 84 Abs. 1 Satz 7. Ich gehöre zu denen, die damals diese Vorschrift sozusagen verbochen haben. Ich war auch sehr erstaunt über die Schwierigkeiten bei der Auslegung, die sich in der Folgezeit ergeben haben. Sie haben in Ihrem Gutachten die Auffassung vertreten, dass jetzt möglichst nichts geändert werden sollte, und haben darin noch einmal den Unterschied von Aufgabenbestimmungsnorm und Aufgabenübertragungsnorm herausgearbeitet. Ich bitte Sie, das ein bisschen näher zu erläutern.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke. – Herr Professor Pieroth.

Sachverständiger Prof. Dr. Bodo Pieroth:

Ich fange einmal mit der zweiten Frage an.

Nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 dürfen den Gemeinden durch den Bund keine Aufgaben übertragen werden. Es hat eine Vielzahl von Schwierigkeiten bei der Auslegung gegeben. In Baden-Württemberg wollte man Sozialhilfeempfängern keine Weihnachtsbeihilfe auszahlen usw. Es gibt also eine ganze Reihe von Streitigkeiten. Zur Lösung wird man wie folgt unterscheiden müssen: In Art. 84 geht es nur um die Ausführung und nicht um inhaltliche Gesetzgebung; diese ist Gegenstand von Art. 70 ff. Außerdem müssen da Übergangsvorschriften beachtet werden. Man muss sich klarmachen, dass es bei einer Aufgabenübertragung zum einen den materiellen Teil gibt – was ist Aufgabe? Was muss gemacht werden? Wer hat welche Rechte? Wer hat welche Pflichten? – und zum anderen den Übertragungsakt; das ist ein anderer Teil.

(B)

Mit dem Verbot der Aufgabenübertragung wird aus meiner Sicht nur bewirkt, dass die Übertragungsnormen – um eine Übertragungsnorm handelt es sich, wenn im Bundesgesetz festgelegt ist, dass die Gemeinde für etwas zuständig ist – in Zukunft ausgeschlossen sind, bestehende aber nach Art. 125 a geändert werden können. Solange sie nicht geändert werden, bleibt es bei dem, was in der Vergangenheit gemacht worden ist, nämlich dass die Gemeinden auch durch Bundesgesetz bestimmte, nach den materiellen Gesetzgebungskompetenzen vom Bund zu erfüllende Aufgaben zu vollziehen haben.

Das ist eine Interpretation, die den Gemeindeverbänden gar nicht gefällt. Gleichwohl meine ich, dass es nach Systematik, Wortlaut und Entstehungsgeschichte – die Entstehungsgeschichte zeigt, dass man keine drei Ebenen hat bilden wollen; vielmehr hat man die Gemeinden der Ebene der Länder zugeordnet – eine schlüssige und richtige Interpretation ist, die sich einigen Widerstands wird erfreuen können.

(Heiterkeit)

– Hier lachen schon einige.

Die erste Frage ist eine verfassungspolitische. Ich habe das Gutachten des Bundesrechnungshofs gelesen. Viele Dinge erschienen mir recht einleuchtend. Das Gutachten beruht ja auch auf einer Vielzahl von Erfahrungen, Prüfvermerken, Besprechungen, Konferenzen usw. Was da zusammengetragen wurde, hielt ich für ziemlich überzeugend. Im Übrigen fehlt mir – das sage ich ganz offen – die unmittelbare Erfahrung in der Steuerverwaltung, sodass ich mich diesbezüglich als Laie weiterer Urteile enthalte.

(C)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank. – Jetzt geht das Fragerecht an Hamburg. Herr Staatsrat Heller.

Staatsrat Dr. Robert Heller (Hamburg):

Herr Vorsitzender, ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Calliess. Sie hatten in Ihrem Statement und auch in der schriftlichen Erläuterung den interessanten Begriff des Innovationsföderalismus gebraucht. Das bereichert eine Diskussion, in deren Verlauf wir darüber nachdenken, die Verfassung zu ändern; dadurch werden neue, frische Ideen eingebracht.

Sie sprachen davon, dass der Bund auf die ihm zustehende Möglichkeit der Vollregelung einer Materie zugunsten von Spielräumen für die Länder verzichtet, und zwar bei gleichzeitiger Einhaltung bundesrechtlicher Vorgaben. Mir hat sich noch nicht ganz erschlossen: Wie kann das im Grundgesetz konkret sichergestellt werden?

Daran schließt sich automatisch die Frage an: Wie grenzen Sie das, was Sie dort vorschlagen, von dem ab, was bei der Föderalismusreform I gemacht wurde, nämlich die Abschaffung der Rahmengesetzgebung, oder ist das jetzt wieder die Einführung der Rahmengesetzgebung unter einem anderen Namen? Das ist eine Verständnisfrage, die vielleicht noch weitere Erhellung bringen kann. – Vielen Dank.

(D)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank. – Herr Calliess.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess:

Vielen Dank für die Frage, die mir Gelegenheit gibt, dieses Konzept etwas näher zu erläutern.

Zunächst einmal verstehe ich Koordinierung in dem Sinne, dass es im Bund-Länder-Verhältnis um eine begrenzte Kompetenz des Bundes geht, als deren Kehrseite das Gros der Zuständigkeiten auf jeden Fall bei den Ländern bleiben muss. Sinn und Zweck ist eine schrittweise Entwicklung und gegenseitige Anpassung der Länderpolitiken an die Vorgaben des Bundes.

Woher kommen nun diese Vorgaben des Bundes? Da sind wir bei dem Stichwort Benchmarking. Der Bund macht Vorgaben in Form von Zielen und Leitlinien, an denen sich dann die Länder bei der konkreten Ausgestaltung ihrer Politiken, ihrer Politikkonzepte verpflichtend auszurichten haben. Insoweit ermöglichen Instrumente, wie Benchmarking und der entsprechende

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess

- (A) Peer Review, Vergleiche zwischen den Ländern – das ist hier schon verschiedentlich angesprochen worden –, im Zuge derer dann – das wäre die Idee – ein gewisser Policy-Transfer, also eine Übernahme des besten Ländermodells insgesamt erfolgen könnte.

Nun verstehe ich diese Kombination aus Koordinierung und Benchmarking als Alternative zur konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit. Es geht also nicht um die Schaffung einer neuen Zuständigkeit, sondern die so definierte Koordinierungszuständigkeit soll als Alternative zur konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit ins Spiel gebracht werden, um den Ländern Gestaltungs- und Innovationsspielräume zuzuweisen.

Hintergrund ist, dass die Koordinierungsgesetzgebung im Vergleich zur konkurrierenden Gesetzgebung und der entsprechenden Vollregelung ein milderer Mittel ist. Das entspricht dem Gedanken des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips.

Nun könnte der Bund vielleicht schon heute von einer solchen Koordinierungszuständigkeit – ich habe das in meiner Stellungnahme untersucht – Gebrauch machen. Er könnte Ziele und Leitlinien vorgeben. Aber wenn er die Chance hat, eine Vollregelung zu treffen, tut er das natürlich nicht unbedingt, sodass es sich anbietet, verfassungsrechtlich die Prüfung der Erforderlichkeit in Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes mit Blick auf die Instrumente, die der Bund bei seinem Handeln nutzt, weiter zu präzisieren. Ich könnte mir vorstellen, dass der Bund, bevor er von einer Zuständigkeit im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch macht, prüfen muss, ob eine Vollregelung erforderlich ist und ob insoweit nicht die Koordinierung mit Benchmarking ein gleich wirksames milderes Mittel wäre.

(B)

Eine solche Prüfung haben wir auf der Ebene der Europäischen Union im Rahmen des Art. 5 Abs. 3 EG-Vertrag. Ich kann darauf jetzt nicht im Einzelnen eingehen. Insoweit würde auf jeden Fall auf Bundesebene erstens eine Prüf- und zweitens auch eine Begründungspflicht hinsichtlich der Frage ausgelöst werden, warum der Bund nicht zu dem milderen Instrument der Koordinierung samt Benchmarking greift.

Wo liegt nun der Unterschied zur abgeschafften Rahmengesetzgebung nach Art. 75 des Grundgesetzes? Ich glaube, der Unterschied besteht darin, dass hier kein Rahmen gesetzt wird. Der Rahmen in den einzelnen Bereichen der Rahmengesetzgebung war ja doch immer sehr eng gesetzt. Das heißt, die Bundesvorgaben waren recht detailliert, die Länderspielräume sehr gering. Im Rahmen der Koordinierungszuständigkeit werden nur Ziele und Leitlinien vorgegeben. Ziele und Leitlinien sind sehr offen. Im Hinblick auf diese sollen die Länder im Sinne des Innovationsföderalismus konkurrierende Konzepte entwickeln, und das beste Konzept soll sich dann im Ergebnis durchsetzen bzw. soll dann umgesetzt werden. Für die Länder entsteht hier also ein Spielraum, der viel größer ist als jener im Rahmen der Rahmengesetzgebung. Dies hat zur Folge, dass den Ländern bei der Gesetzgebung eine

Funktion zukommen könnte, durch die ihre Rolle im Sinne des Innovationsföderalismus gestärkt wird. (C)

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank. – Wir kommen damit zu Herrn Kollegen Fromme für die CDU/CSU-Bundestagsfraktion.

Jochen-Konrad Fromme, MdB (CDU/CSU):

Wir sind uns darüber im Klaren, dass wir eine größere Effizienz erreichen müssen. Dazu muss man auf der einen Seite die Mitarbeiter, die das alles machen, mitnehmen und auf der anderen Seite durch Benchmarking einen gewissen Druck erzeugen.

Meine Frage an Herrn Professor Engels und Herrn Professor Hesse ist: Was empfehlen Sie uns für Instrumente, um sozusagen die Grundlagen dafür zu schaffen und auch jedermann vor Augen zu führen, dass wir die Kosten tatsächlich kennen und dann auch vergleichen können?

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank. – Die Antwort von beiden. Zunächst Herr Hesse.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Jens Hesse:

Vielen Dank. – Ich möchte die Frage mit einer Reaktion auf Einschätzungen verbinden, die hier in der Zwischenzeit vorgetragen wurden und die ich fast für fahrlässig halte, weil sie empirisch nicht wirklich abgesichert sind. (D)

Einmal ging es darum – und das hat durchaus mit Ihrer Frage zu tun, Herr Abgeordneter –, ob wir in der Bundesrepublik denn über eine einheitliche Rechnungslegung für Bund, Länder und Gemeinden verfügen. Diese Frage wurde in einem Teilsegment der Ausführungen von Herrn Huber latent positiv beantwortet. In der Realität aber haben wir das natürlich nicht. Die Gemeinden und die Länder sind mit hohem Einsatz dabei, Doppik und eine Kostenleistungsrechnung einzuführen. Das wird cum grano salis auch gelingen. Vom Bund hören wir dagegen wenig. Der neueste Zwischenbericht zu dem BMI-Programm zur innovativen Verwaltung enthält lediglich eine kryptische Formulierung, die „erweiterte Kameralistik“ heißt, was immer sich hinter diesem Begriff verbirgt. Ich habe jedenfalls diese Kennzeichnung nicht verstanden. Auch blieben An- und Nachfragen bislang unbeantwortet. Da ist also schon einmal etwas Handwerkliches, was noch nicht ausgeglichen ist.

Eine zweite These, die vorgestellt worden ist, fand ich – wenn Sie mir erlauben, das zu sagen – geradezu märchenhaft. Das bezieht sich vor allem auf die These, dass es bei den Ländern kaum mehr Effizienzgewinne gäbe. Dazu darf ich zwei Ihnen allen bekannte Beispiele vortragen. Das eine verbindet sich mit Baden-Württemberg; der Vorsitzende wird es mit Freude hören. Dort hat sein Vorgänger, Ministerpräsident Teufel, eine mutige Reform durchgeführt, die eine Eingliede-

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Jens Hesse

- (A) rung aller Sonderbehörden – Eingliederung entweder in die Regierungspräsidien oder die Kreisebene – oder deren Abschaffung vorsah. Die angestrebten Effizienzrenditen von 20 Prozent werden derzeit innerhalb eines vereinbarten Zeitraums von den Kreisen und von den Regierungspräsidien erbracht, von Letzteren allerdings verspätet und wohl auch nicht vollständig, was für mich nicht unerwartet kommt; ich bin kein großer Freund der Mittelinstanzen. Aber Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Bayern werden sie auf absehbare Zeit noch vorhalten müssen.

Der zweite, in der Verwaltungsgeschichte der Bundesrepublik in der Tat singuläre Ansatz, auf den ich Sie hinweisen darf, wurde und wird in Niedersachsen verfolgt. Hier hat es die Landesregierung geschafft, eine ganze gebietskörperschaftliche Ebene, eben die Regierungspräsidien, abzuschaffen, ohne dass es den Ministerpräsidenten den Kopf gekostet hätte – eine häufig geäußerte Vermutung – oder dass die niedersächsische Verwaltung zusammengebrochen wäre; auch dieses lässt sich nicht feststellen. Ganz im Gegenteil, es waren vorzügliche Wirkungen im Personalbereich zu verzeichnen. Der Finanzminister des Landes, Herr Möllring, ist leider im Moment nicht anwesend; er könnte es Ihnen belegen. Frau Hagemann, Sie haben möglicherweise auch die Zahlen präsent. Wenn man anlässlich einer Diskussion um eine Föderalismusreform in der Bundesrepublik so tut, als gebe es da keine Effizienzreserven mehr, dann ist dies fahrlässig – verzeihen Sie, wenn ich dies sage – und spricht einmal mehr für eine Strukturberichterstattung, die sich von außen kritisch und überparteilich in der Tat auf die Aufgabenerledigung und die Organisationsstrukturen von Regierung und Verwaltung konzentriert.

Nimmt sich der Bund von den Effizienzerörterungen aus? Natürlich nicht. In meiner Einführung habe ich kurz darauf hingewiesen, dass der Bund aufholt. Der Bund ist der Nachzügler – das darf man eindeutig sagen –, was Entbürokratisierungs- und Verwaltungsreformprozesse anlangt. Die Kommunen waren die ersten; heute sind die Länder besonders aktiv. Der Bund holt aber auf, und zwar mit einer, wie ich es vorhin genannt habe, eher technischen Entbürokratisierung, nämlich über das sogenannte Standardkostenmodell. Diese Bemühungen sind aller Ehren wert – überhaupt keine Frage – und werden auch beträchtliche Effizienzrenditen erbringen. Doch sind sie noch nicht als materielle Entbürokratisierung zu kennzeichnen. Diese setzt eine Aufgabenkritik voraus. Die Aufgabenkritik ist Bestandteil der Koalitionsvereinbarung; insofern geht es beide großen Parteienblöcke an, wenn ich das sagen darf. In ihr steht explizit – ich habe mir erlaubt, in beiden großen Parteienblöcken dafür zu werben –, dass eine Aufgabenkritik auch auf Bundesebene und EU-Ebene unerlässlich ist. Das muss noch eingelöst werden. Der Wähler kann durchaus einmal abfragen, was hier gemacht worden ist.

Aber noch einmal: Der Bund bewegt sich. Es ist zu hoffen, dass das BMI-Programm, das in diese Richtung geht, nicht wieder von Differenzen zwischen den

Ressorts aufgehalten wird; dies hatten wir bislang schon zu häufig. (C)

Es gibt also diverse Effizienzpotenziale. Allerdings sollten die Grundlagen geschaffen werden. Dann wäre ich relativ hoffnungsvoll, dass hier auch tatsächlich noch einige Potenziale ausgeschöpft werden können.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank. – Ergänzend Herr Professor Engels.

Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels:

Herr Abgeordneter Fromme, es ist jetzt vieles gesagt worden. Aus Sicht des Bundesrechnungshofs kann ich fast alles unterschreiben. Daher beschränke ich mich auf zwei kurze Bemerkungen, die die externe Finanzkontrolle betreffen.

Erstens brauchen wir im Bereich der Bundesverwaltung flächendeckend eine Kosten- und Leistungsrechnung. Ich bin der festen Überzeugung, dass die jetzige Formulierung des § 7 BHO viel zu öffnend ist, sodass sich viele Verwaltungen herausstehlen können. Darin heißt es nämlich:

In geeigneten Bereichen ist eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.

Ich habe am eigenen Leibe erfahren, dass viel Gehirnschmalz darauf verwendet wird, darzulegen, dass man kein geeigneter Bereich sei. (D)

Zweitens. Wenn die KLR eingeführt ist, reicht es nicht, sie nur auf dem Papier bzw. auf vielen Datenfriedhöfen zu haben. Vielmehr müssen wir lernen, aus ihr auch Konsequenzen zu ziehen. Unsere bisherigen Prüfungen – es gibt ja Bereiche, in denen die KLR eingeführt ist – ermutigen uns nicht sehr. Bisher werden zumeist viele Zahlen aggregiert, aus ihnen aber kaum Konsequenzen gezogen. Hier haben wir ein entscheidendes Führungsproblem.

Damit bin ich an einem Punkt, an dem ich die Legitimation „Bundesrechnungshof“ verlasse. Ich glaube, über allem wölbt sich auch die Frage, ob wir noch ein modernes, zeitadäquates Beamtenrecht haben. Dieser Punkt spielt hier keine sehr große Rolle; aber man sollte ihn nicht außen vor lassen.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank. – Eine Nachfrage des Herrn Kollegen Stünker.

Joachim Stünker, MdB (SPD):

Ich möchte eine Nachfrage unter dem Oberbegriff Fahrlässigkeit stellen, Herr Professor Hesse. Die Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen mit der Abschaffung der Mittelinstanz haben wir jetzt seit einem Jahr. Gehe ich recht in der Annahme, dass es noch keine empirische Untersuchung dazu gibt, welche Auswirkungen sie auf die Landkreise hat, die im Wesentlichen die Aufgaben haben übernehmen müssen?

Joachim Stünker, MdB

- (A) Die zweite Frage lautet, zu welchen Kosten das gemacht worden ist. Es sind in großem Maße Frühpen- sionierungen vorgenommen worden, deren Auswir- kungen in der Kostenstruktur man sicherlich erst nach einigen Jahren beurteilen kann. Von daher wundert es mich, dass Sie dieses Beispiel so nachdrücklich anfüh- ren, obwohl bisher doch überhaupt keine empirischen Untersuchungen vorliegen können.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke. – Herr Professor Hesse.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Jens Hesse:

Doch, das ist der Fall. Es liegen in der Tat sowohl seitens des Innenministeriums als auch des Finanzmi- nisteriums verlässliche und belastbare Daten vor. Ich kann sie hier nicht im Einzelnen vortragen. Sie werden derzeit eher von der Opposition – das ist ja ganz ver- ständlich – in den Landtagswahlkampf eingebracht. Die Daten sind aber eindeutig. Ich erbiere mich gern, sie Ihnen zuzuleiten und Ihnen auch Gegenthesen zu dem von Ihnen beschriebenen Folgeeffekt, den es so nicht gibt, darzustellen.

Was die Kreisverwaltungen anlangt, sind sie von der Reform bislang nicht in dem Maße tangiert, wie Sie dies andeuten. Wir sollten möglicherweise den Landkreistag, der hier ebenfalls vertreten ist, einmal dazu Stellung nehmen lassen, anstatt auf dieser Ebene gegen die Reform – ich habe sie wegen der hohen Effi- zienzwirkungen erwähnt; diese dürften bleiben – Ar- gumente ins Feld zu führen, die noch nicht greifen. Es mag sich anbieten, noch einige Jahre abzuwarten. Aber die Reform ist inzwischen zwei Jahre alt, und ihre Wir- kungen sind auch schon jetzt eindeutig.

(B)

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank. – Damit kommen wir zu Bremen.

Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen):

Herr Vorsitzender, vielen Dank. – Ich habe zwei Fragen an Professor Wieland. Die erste Frage bezieht sich auf die deutschen Seehäfen, die im Fragenkatalog vonseiten des Bundes thematisiert worden sind. Herr Professor Wieland, Sie sprechen sich dafür aus, dass für Seehäfen von bundesweiter Bedeutung die Aufga- ben- und die Finanzierungsverantwortung des Bundes gestärkt wird. Das halte ich für richtig. Wir können be- obachten, dass alle norddeutschen Küstenländer große Anstrengungen unternehmen, um den Herausforderun- gen und Chancen des boomartig sich entwickelnden Welthandels gerecht zu werden. Aber die Verkehrsinfrastruktur in Norddeutschland ist den Belastungen schon jetzt kaum gewachsen. Deshalb möchte ich gern nachfragen, wie Ihre Bemerkung zu verstehen ist. Was bedeutet Ihr Reformvorschlag konkret im Hinblick auf die Planung und Finanzierung von Hafeninfrastuktur und Verkehrsanbindungen?

Meine zweite Frage beschäftigt sich mit dem Kü- stenschutz. Sie haben die Auffassung vertreten, dass

Mischfinanzierungen nicht für bestimmte Aufgaben- felder zugelassen, sondern als allgemeine Finanzie- rungsmöglichkeiten ausgestaltet werden sollten. Ich beziehe das in diesem Zusammenhang auf den Küsten- schutz, der im Kontext mit dem Klimawandel an Be- deutung gewinnt, und verweise auf Art. 91 a Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes – Verbesserung der Agrar- struktur und des Küstenschutzes –, in dem dessen Be- deutung für den Gesamtstaat anerkannt wird. Würden Sie Ihren Vorschlag auch auf diese Aufgabe anwenden, und, wenn ja, wie sollte sie ausgestaltet werden?

(C)

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke sehr. – Gleich zur Antwort.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland:

Ich darf beide Fragen zusammen beantworten, weil sie aus meiner Sicht den gleichen Grundgesichtspunkt betreffen. Ich hatte in meinem einleitenden Statement darauf hingewiesen, dass nach meiner festen Überzeu- gung Mischfinanzierungen dem Bundesstaat ein Stück weit wesensimmanent sind. Sie sollten da eingesetzt werden, wo Länder Aufgaben von überregionaler Be- deutung erfüllen müssen. Welche Aufgaben das sind, wird nach meiner Auffassung besser nicht in der Ver- fassung festgeschrieben, weil es in der Verfassung aus- reicht, einen Rahmen dafür vorzugeben. Wenn sich Bund und Länder einig sind, dass bestimmte Aufgaben von herausragender Bedeutung vom Bund mitfinan- ziert werden sollen, sehe ich kein Problem darin, dass dies dann auch geschieht, selbst wenn das manchen ökonomischen Modellen widersprechen mag. „Volenti non fit iniuria“, würde der Jurist sagen. Wenn die Be- teiligten es wollen, dann ist meines Erachtens aus theo- retischen Modellen heraus auch nichts dagegen einzu- wenden.

(D)

Darum schlage ich vor, in das Grundgesetz eine ent- sprechende Ermächtigungsnorm aufzunehmen, sie aber nicht auf einzelne Bereiche zu begrenzen. Die beiden Beispiele, die Sie genannt haben, haben ja ihre Geschichte. Früher war im Länderfinanzausgleich ex- tra eine Vorschrift „Anrechnung der Hafencosten“ ent- halten; sie war von der Konstruktion her an einer etwas schwierigen Stelle. Dies zeigt, dass die Hafencosten of- fenbar nicht nur für die Anrainerstaaten der Nord- und Ostsee, sondern für die Volkswirtschaft insgesamt eine Rolle spielen. Also ist das Merkmal der Überregionali- tät erfüllt, und die Aufgabe würde dann in diese allge- meine Vorschrift, in diesen Rahmen hineinpassen.

Genauso verhält es sich mit dem Küstenschutz, zu dem bisher Art. 91 a des Grundgesetzes eine Regelung trifft. Wenn eine Neuregelung geschaffen wird, die nicht einzelne Punkte aufzählt, bedeutet dies, dass der Küstenschutz in Zukunft nicht mehr ausdrücklich er- wähnt wird. Aber die Überregionalität trafe natürlich weiterhin zu; das wäre also weiter regelbar. Für denje- nigen, der ein besonderer Freund des Küstenschutzes ist, ist es natürlich günstiger, wenn dieser Punkt aus- drücklich erwähnt ist. Man muss sich nur darüber im Klaren sein, dass die Erwähnung in der Verfassung bei Verteilungsentscheidungen ein gewisses Prä schaff.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland

- (A) Dann wird es immer einen Kampf darum geben, wer es schafft, seine Ziele in der Verfassung zu verankern.

Da ich eine Verfassung als Rahmenordnung für den politischen Prozess verstehe und mehr darauf vertraue, dass sinnvolle politische, demokratisch legitimierte Entscheidungen getroffen werden, würde ich mich eher dafür aussprechen, dies nicht auf die einzelnen Punkte bezogen in der Verfassung festzuschreiben; ich würde aber Mechanismen dafür einführen, dass die beiden Anliegen, die Sie erwähnt haben, als Mischfinanzierungstatbestände ausgestaltet werden können.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke schön. – Damit kommen wir zur SPD-Fraktion. Herr Kollege Runde.

Ortwin Runde, MdB (SPD):

Herr Vorsitzender, ich habe noch eine Frage zu Effizienzgewinnen im Bereich der Steuerverwaltung. Wenn man sich die Gutachten ansieht, wird eines deutlich: Ein Effizienzgewinn wird kaum bei der Personalkosteneinsparung erzielt, sondern in der Hauptsache bei der verbesserten Aufgabenerfüllung. Bei den 11 Milliarden Euro macht die Personalkosteneinsparung, wenn ich es richtig gelesen habe, zwischen 4 und 6 Prozent aus, 94 Prozent dagegen die Effizienzverbesserung bei der Aufgabenerfüllung.

- (B) Dazu eine Frage an Herrn Riedel: Haben Sie untersucht, inwieweit sich das, was im Finanzverwaltungsgesetz festgelegt ist, von dem kooperativen Föderalismusmodell unterscheidet, das 4 bis 5 Milliarden Euro einbringen soll? Was fehlt dort in der Realität? Wir haben seinerzeit die Entscheidung zum Finanzverwaltungsgesetz getroffen. Wird das umgesetzt? Wird damit das erreicht, was das kooperative Föderalismusmodell beinhaltet?

Die zweite Frage: Welche entscheidenden Punkte, bezogen auf das Mischmodell, müssten zusätzlich auf der Bundeseite eingeführt werden? Auch dieses Modell würde auf eine Effizienzsteigerung in Höhe von 11 Milliarden Euro kommen. Welches sind hier die zentralen Elemente? Ist es die EDV, oder was ist es?

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke schön, Herr Runde. – Herr Riedel, bitte schön.

Sachverständiger Henrik Riedel:

Zur ersten Frage: Mit der Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes sind verschiedene Schwerpunkte angesprochen, erstens die Möglichkeit, ein Verwaltungscontrolling zwischen dem Bund und den Ländern einzuführen. Hier zeigt sich jetzt nach etwa einem Jahr der Umsetzung, dass es gewisse Ansätze gibt, insbesondere Vollzugsziele zwischen dem Bund und den Ländern zu vereinbaren. Es gibt eine Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder, die sich mit dem Thema beschäftigt hat. Man muss allerdings feststellen, dass es derzeit noch nicht zur Verabredung von quantitativen Zielvereinbarungen gekommen ist und wohl auch

(C) vorläufig nicht kommen wird. Es sind lediglich allgemeine strategische Schwerpunkte festgelegt worden, allerdings genau in den Bereichen, in denen wir besondere Effizienzpotenziale vermuten: Strategieentwicklung, Risikomanagement und Informationstechnik.

Zum Zweiten ist im Rahmen der Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes eine Stärkung der Bundesbetriebsprüfung vorgesehen. Hier ist die Lage folgendermaßen: Der Bund möchte sich insbesondere im Rahmen der Bundesbetriebsprüfung personell verstärken. Derzeit werden beim Bundeszentralamt für Steuern circa 200 Bundesbetriebsprüfer eingesetzt. Diese Zahl soll pro Jahr um 50, insgesamt um 500 ergänzt werden. Es stellt sich natürlich die Frage, woher diese Bundesbetriebsprüfer kommen können. Eigentlich können sie nur von den Ländern kommen. Hier wird sich dann zeigen müssen, ob es möglich ist, dass Betriebsprüfer von den Ländern zum Bund wechseln, damit er auch personell seine Bundesbetriebsprüfung verstärken und dann insbesondere bei Groß- und Konzernbetriebsprüfungen in höherem Maße mitwirken kann.

(D) Ein weiterer Aspekt der Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes bezieht sich auf den Bereich der Informationstechnik. Hier ist neu aufgenommen worden, dass der Bund gegebenenfalls ein bestimmtes IT-Verfahren festsetzen kann. Dazu ist es bisher nicht gekommen. Dazu bestand aber auch keine Notwendigkeit, da es ein Vorhaben „Konsens“ gibt, auf das sich der Bund und die Länder verständigt haben. Im Rahmen dieses Vorhabens „Konsens“ werden jetzt sukzessive die IT-Verfahren vereinheitlicht. Im ersten Jahr dieses Vorhabens hat man sich vor allem auf die Vereinheitlichung von Datenhaltungssystemen verständigt, was beispielsweise das Projekt GINSTER und ähnliche betrifft. Das erste Jahr ist, soweit wir es recherchieren konnten, positiv verlaufen. Natürlich ist hier noch die Frage, inwieweit es den Beteiligten gelingen wird, innerhalb einer möglichst kurzen Frist eine Vereinheitlichung der IT-Systeme insgesamt zu bewerkstelligen.

Zu der zweiten Frage. Das Bund-Länder-Modell sieht verschiedene Elemente vor, zum einen die Übertragung der Verantwortung für die Groß- und Konzernbetriebsprüfung auf den Bund. Damit in Verbindung steht die Übertragung der Verantwortung für die Steuerfahndung. Des Weiteren haben wir den Übergang der Verantwortung für die Aus- und Fortbildung für den mittleren und gehobenen Dienst von den Ländern auf den Bund sowie eine Regelung des allgemeinen Weisungsrechts skizziert, das wir bereits diskutiert haben. Die Verantwortung für diese Bereiche ist unseres Erachtens theoretisch gut auf den Bund zu übertragen. Allerdings sehen wir hier langfristige Schnittstellenprobleme, beispielsweise zwischen der Groß- und Konzernbetriebsprüfung des Bundes und der Veranlagung, die nach wie vor Aufgabe der Länder wäre.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke sehr. – Wir kommen damit zur CDU/CSU-Fraktion. Herr Kollege Dr. Krings.

(A) **Dr. Günter Krings, MdB (CDU/CSU):**

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Zunächst eine Frage an Herrn Professor Calliess. Unter dem Gesichtspunkt der Aufgabenkritik macht es, glaube ich, Sinn, etwas konkreter in einzelne Teilbereiche hineinzugehen, so schwierig es im Einzelfall auch sein mag. Sie haben angeführt, dass Teile der aktiven Arbeitsmarktpolitik vorrangig regionalen Bezug hätten und einen Sachzusammenhang mit der regionalen Wirtschaftspolitik aufwiesen. Welche Elemente sollten Ihres Erachtens in die Kompetenz der Länder überführt werden und mit welchen Instrumenten? Muss man da wieder eine Form von Abweichungsrecht oder Ähnliches schaffen?

Eine zweite Frage stelle ich Herrn Professor Jann zum Thema Benchmarking. Sie haben ausgeführt, dass die Bereitschaft zum Benchmarking zurzeit offensichtlich sehr gering ausgeprägt ist – das ist auch nachvollziehbar –, und schlagen Leistungsvergleiche auf freiwilliger Basis vor. Wenn ich es richtig verstanden habe, haben Sie angeführt, man müsse dann politischen Druck ausüben; hier müssten letztlich wir entscheiden, wie wir das machen. Aber mich würde doch sehr interessieren, welchen wissenschaftlichen Rat Sie uns dazu geben können, wie man diesen politischen Druck organisieren kann, ob es also allein bei einem Appell bleiben muss oder ob es aus Ihrer Sicht konkretere Instrumente gibt.

Danke schön.

(B) **Vorsitzender Günther H. Oettinger:**

Herzlichen Dank. – Nun zu den beiden Antworten. Zunächst Herr Calliess.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess:

Vielen Dank. – Ich hatte dies nicht vertiefend untersucht, sondern es als ein Beispiel dafür gebracht, dass dann, eingebettet in das Modell der Abweichung von Bundesstandards, auch solche Politikmodelle möglich wären. Wie sie konkret ausgestaltet sein könnten, habe ich offen lassen müssen; insoweit bin ich auch kein Experte. Hier sehe ich aber Möglichkeiten für Flexibilisierungen. Das setzt wiederum voraus, dass die bestehenden Standards auf Bundesebene geöffnet und den Ländern solche Handlungs- und Innovationsspielräume zugestanden werden. Das könnte man nicht nur durch Öffnungsklauseln bewirken, sondern vielleicht auch durch das Modell, das ich als Alternative ansprach: eine Koordinierung in Kombination mit einem Benchmarking. Auch bei diesem Modell machte der Bund zwar Vorgaben, aber praktisch nur in Form von Zielen und Leitlinien, sodass die Länder dann in der Tat – das ist das, was sich unter dem Stichwort Regionalisierung verbirgt – eine eigene Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der Ziele und Leitlinien verwirklichen könnten. Auch hier ging es mir darum, ein weiteres Anwendungsfeld für diese Flexibilisierung bzw. Öffnung zu benennen.

Danke.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank. – Herr Jann.

Sachverständiger Prof. Dr. Werner Jann:

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Herr Abgeordneter, meine These lautet: Sobald man Transparenz erzeugt, erzeugt man auch politischen Druck. Man kann sich transparenten Daten, selbst wenn sie falsch sind, kaum entziehen. Natürlich ist es hilfreicher, wenn sie richtig sind.

(Heiterkeit)

Daher lautet meine These: Wenn die Länder tatsächlich daran interessiert sind, die bei ihnen noch vorhandenen Effizienzgewinne zu heben, dann müssen sie sich verabreden, in bestimmten Bereichen diese Transparenz zu erzeugen. Ich gehe weiter davon aus, dass es keinen Sinn macht, so etwas flächendeckend zu tun; ich nenne fachliche Bereiche wie Bildung – das wissen wir von PISA –, Arbeitsmarktpolitik und Umweltpolitik. Wenn man die Fachleute zwingt, ihre Kosten und Leistungen transparent zu machen, dann würde der politische Druck sehr schnell aufgebaut. Ich sehe es tatsächlich so, dass der Bund dann nur eine koordinierende Funktion haben sollte. Wenn die Länder es ernst meinen, dann müssen sie es selbst machen. Es tut mir leid; daran führt kein Weg vorbei.

Lassen Sie mich aber noch vor einem Problem warnen, da wir auch Erfahrungen damit haben, wie dies in anderen Ländern läuft; insbesondere kennen wir sehr dubiose Erfahrungen in Großbritannien. Dort hat man Benchmarks von über 100 Indikatoren für den Vergleich zwischen Kommunen eingeführt, was der Manipulation Tür und Tor geöffnet hat. Wenn man das Benchmarking also zu kleinteilig macht und versucht, alles Mögliche im Prozess zu messen, dann geht der Effekt verloren. Aus England höre ich, dass jetzt zum Teil mehr Leute damit beschäftigt werden, die Zahlen zu frisieren, als damit, sich um die Erbringung der Leistung zu kümmern. Das ist natürlich nicht der Weg, den wir gehen sollten.

Mein letzter Punkt. Was wir vergleichen sollten, sind Leistungen, nicht Inputs, nicht Prozesse. Das ist doch die große Lehre, die wir aus PISA gezogen haben. Wir haben Leistungsunterschiede gefunden, und dann haben wir angefangen, zu überlegen, worin sie begründet sind. Einige der „usual suspects“, also der üblichen Verdächtigungen und Erklärungen – Ausstattung mit Lehrern, Geld pro Schüler –, konnten ausgeschlossen werden; daran liegt es jedenfalls nicht.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank. – Wir kommen damit zur nächsten Frage. Herr Sarrazin, Berlin.

Senator Dr. Thilo Sarrazin (Berlin):

Danke schön. – Ich habe zwei Fragen an Herrn Piroth zum heute schon oft behandelten Thema „Steuerrecht und Finanzverwaltung“. Sie wissen, dass das Berliner Modell – ich nenne es so, weil es keinen besseren Namen hat – vorsieht, die Ausstattung der

Senator Dr. Thilo Sarrazin (Berlin)

- (A) Länder mit Einnahmen von der Ausgestaltung des Steuerrechts unabhängig zu machen, indem die Länder einen bestimmten Anteil am BIP bekommen. Dies macht es möglich, dass das Steuerrecht Einspruchsrecht wird, weil es in seiner unmittelbaren Ausgestaltung die Finanzen der Länder nicht mehr berührt.

Meine erste Frage: Wenn das Steuerrecht Einspruchsrecht wäre, entfielen all die umfänglichen Abstimmungen zwischen Bundesrat und Bundestag, die immer sowohl von den unterschiedlichen Interessen des Bundes und der Länder, was die Einnahmeseiten angeht, als natürlich auch von der politischen Farbenlehre überlagert werden. Ich bitte um Ihre Einschätzung und Prognose – das geht ein Stück über die reine Rechtsfrage hinaus –: Bewirkt dies im Trend eine Verbesserung der Transparenz des Steuerrechts, und wie sind die Auswirkungen auf dessen Qualität und Einfachheit?

Meine zweite Frage. Wir haben eben gehört, dass eine Mehrheit der Finanzminister ihre Finanzverwaltung liebt und unter keinen Umständen von der Zuständigkeit für die Steuerverwaltung Abschied nehmen möchte. Ist es auch denkbar, dass der Bund die Gesetzgebungskompetenz behält und es ein Einspruchsrecht des Bundesrates gibt, aber die Finanzverwaltung selber Ländersache bleibt? Die Justizverwaltung wird ja auch weitgehend vom Bundesrecht bestimmt, und der Bereich ist überwiegend zustimmungsfrei; trotzdem ist die Justizverwaltung Ländersache, sodass aus meiner Sicht hier durchaus Analogien gegeben wären.

- (B) **Vorsitzender Günther H. Oettinger:**
Danke schön. – Herr Pieroth.

Sachverständiger Prof. Dr. Bodo Pieroth:

Mit „Berliner Modell“ meinen Sie wahrscheinlich die Vorschläge „zur Systematisierung und Vereinfachung der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie der Steuergesetzgebung und -verwaltung“. Ich habe sie vor zwei Tagen gelesen, weshalb ich noch nicht sehr vertieft darüber habe nachdenken können. Außerdem durchblicke ich nicht alle finanzwissenschaftlichen und ökonomischen Konsequenzen Ihres Vorschlags. Aber er wirkte auf mich – das muss ich sagen – bestechend. Damit würden in nachhaltiger Weise die wesentlichen anerkannten Ziele erreicht, derentwegen wir hier zusammengekommen sind, nämlich Vereinfachung, Transparenz, Herstellung von klaren Verantwortlichkeiten und Steigerung der Wirtschaftlichkeit. Trotz einer gewissen, wie ich als Jurist sagen muss, normativen Radikalität wird bei den finanziellen Auswirkungen der Status quo doch erstaunlich genau mit in den Blick genommen. Das ist wahrscheinlich die einzige Chance, so etwas zu realisieren, nämlich an dem festliegenden Anteil der Länder an den Gemeinschaftssteuern der vergangenen 15 Jahre anzuknüpfen und Mittelwerte zu bilden, wenn ich es richtig verstanden habe. Insofern kann bei diesem Ansatz ein größeres Aufstöhnen der einzelnen Länder – hier verliere ich viel, dort gewinne ich viel usw. – vielleicht vermieden werden.

(C) Andererseits hat heute Herr Seitz einen Gesichtspunkt angesprochen, der bei Ihrem Konzept, das, wie gesagt, bestechend wirkt, möglicherweise doch noch eine offene Flanke darstellt, dass sich nämlich in Zukunft der Finanzbedarf auf den verschiedenen Ebenen unterschiedlich entwickeln wird. Herr Seitz hat dies im Einzelnen dargelegt. Das ist bei einem festgeschriebenen prozentualen Anteil der Länder am Gesamtsteueraufkommen ein Gesichtspunkt, über den man sich dann noch näher unterhalten muss.

Senator Dr. Thilo Sarrazin (Berlin):

Eine Nachfrage zu diesem Punkt; vielleicht war meine Frage ein bisschen unklar. Ich bin von den Vorteilen des von meinen Mitarbeitern entwickelten Modells natürlich überzeugt. Es war ein Punkt, den ich eben herausgegriffen habe. Dadurch wird die Gesetzgebung zustimmungsfrei und damit von den Kompromissnotwendigkeiten unterschiedlichster und meist logisch widersprüchlicher Art entfrachtet. Die Frage war: Wird dies auf die Dauer die Gesetzgebung im Bereich von Steuern eher verbessern oder eher verschlechtern?

Sachverständiger Prof. Dr. Bodo Pieroth:

(D) Dass mit diesem Vorschlag das Vereinfachungs- und Transparenzgebot nachhaltiger als mit anderen Vorschlägen verwirklicht wird, scheint mir auf der Hand zu liegen. Bezüglich der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit am Maßstab des Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes habe ich das Wesentliche schon gesagt. Zustimmungsgesetze sind nicht per se gegen Änderungen resistent. Es muss aber einen Mindestbestand an Beteiligungsmöglichkeiten der Länder geben. Hinsichtlich der Verwaltungen gilt Ähnliches. Es darf nicht auf breiter Front die wesentliche Gestaltungsmöglichkeit der Länder im Bereich der Exekutive, der Verwaltung, beseitigt werden. Unterhalb dieser Grenzen ist die Änderung jedenfalls verfassungsrechtlich möglich.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke sehr. – Wir kommen damit zu Herrn Ahrendt von der FDP-Fraktion.

Christian Ahrendt, MdB (FDP):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Meine Frage richtet sich in erster Linie an Herrn Professor Engels, wobei sie sich nicht im Mainstream der Diskussion zur Bundessteuerverwaltung bewegt. Von Ihnen wird ja auch noch vorgeschlagen, eine andere Institution auf Bundesebene zu vereinheitlichen, nämlich den Verfassungsschutz. Sie führen in Ihrem Gutachten aus, dass Sie dort erhebliche Effizienzsteigerungsmöglichkeiten und Einsparpotenziale sehen. Ich bitte Sie, dies einmal zu erläutern.

In einer zweiten Frage komme ich auf den Vorschlag einer einheitlichen Bundessteuerverwaltung zurück. Wir haben jetzt viel über verwaltungsinterne Effizienzsteigerungen gehört. Mich interessiert eine Antwort auf die Frage, inwieweit Sie Erkenntnisse darüber besitzen, dass eine unterschiedliche Steuererhe-

Christian Ahrendt, MdB

- (A) bung wettbewerbsverzerrenden Charakter in der Wirtschaft selbst hat und wie man dies im Einzelnen quantifizieren könnte.

Danke.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herr Engels zur Beantwortung.

Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels:

Danke schön. – Sie werden Verständnis dafür haben, dass ich mich zur Frage nach dem Verfassungsschutz relativ allgemein äußern muss.

Erstens. Unsere Erkenntnisse aus Quellen, die offenliegen, besagen, dass derzeit etwa 1 000 Angehörige des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundesamtes und der Landesämter für Verfassungsschutz damit befasst sind, sich abzustimmen, zu koordinieren, die Dinge sozusagen miteinander zu verzahnen.

Zweitens. Wir sind der Auffassung, dass sich für den Verfassungsschutz auf Landesebene kein eigenes Aufgabenfeld mehr definieren lässt, das sich von dem des Verfassungsschutzes auf Bundesebene ganz klar abheben lässt.

Drittens. Nach den leidvollen Erfahrungen, die Bund und Länder in dem NPD-Verbotsverfahren gesammelt haben, versuchen wir in sehr vorsichtiger Weise, aufgrund der Informationen, die in dem Urteil offengelegt worden sind, einmal darüber nachzudenken, ob die Zeit nicht reif ist, das alles zusammenzulegen. Hierbei ist für uns nicht der Effizienzgewinn auf den ersten Blick maßgebend gewesen; er ist ein bisschen schwierig zu quantifizieren. Aber das Modell, das uns vorschwebt, wäre in der Tat ein Bundesverfassungsschutz mit Dependancen in den einzelnen Länder, aber unter einem Dach.

- (B) Zur zweiten Frage, ob es Unterschiede in der Art der Steuererhebung gebe und damit von einzelnen Ländern Wirtschaftspolitik gemacht werde. Diese Frage wird mir sehr oft gestellt, und ich antworte ganz offen, dass wir kaum Belege dafür haben. Dies wird zwar immer wieder vermutet – ich habe vorhin in meinem Statement gesagt, dass wir einzelne Hinweise einzelner Finanzministerien haben –, wir können aber nicht in dem Sinne nachweisen, dass da flächendeckend überlegt wird, eine etwas zurückhaltendere Steuererhebung als andere zu betreiben.

Es gibt einzelne Felder, auf denen wir das nachweisen konnten. Das war früher bei der Versicherungssteuer der Fall; hier konnten wir sehr deutlich erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern erkennen. Da lag es sehr nahe, Verbindungslinien zu ziehen; damit ist eine bestimmte Struktur- und Standortpolitik betrieben worden.

Weitere Hinweise, die wir haben, beziehen sich darauf, dass bisweilen ein und dieselbe Rechtsfrage, die Unternehmen zur Steuerbefreiung stellen, von den Steuerbehörden verschiedener Länder unterschiedlich beantwortet wird, und dies manchmal – dies erlaube

- ich mir als Jurist zu sagen – mit juristischen Begründungen, die zumindest ausgesprochen wackelig sind. Aber daraus würde ich nicht den Schluss ziehen wollen – ich will auch nicht diesen Eindruck erwecken –, dass hier flächendeckend die Überlegung angestellt werde, der eigene Standort sei das Wichtige. (C)

Andererseits haben wir uns – erlauben Sie mir bitte, dies noch anzufügen – natürlich immer wieder die Frage gestellt, warum die Länder so an ihrer Finanzverwaltung hängen. Ich sage das einmal ganz offen: Als Landesverwaltung würde ich mir überlegen, welche Bereiche es sind, in denen ich wirklich etwas gestalten kann. Dieser Bereich – das sage ich ganz nachdenklich und nicht, weil ich etwas für den Bund gewinnen will, Herr Sarrazin – ist doch weitgehend festgelegt, jedenfalls dann, wenn es lege artis läuft. Deshalb frage ich mich, warum die Länder bei hohen Personal- und Sachkosten derart vehement daran festhalten. Dies füge ich aber wirklich nur nachdenklich an.

Vielen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank. – Wir kommen damit zu Bayern. Herr Kollege Fahrenschon.

Staatssekretär Georg Fahrenschon (Bayern):

- Danke, Herr Vorsitzender. – Meine beiden Fragen – eine allgemeine und eine spezielle – gehen an Herrn Professor Peter Huber. Zunächst zur allgemeinen Frage. Wenn man bei der Arbeit in dieser Föderalismuskommission nicht alles infrage stellen will, wenn man sich zum Beispiel auch in Zukunft an der Grundregel orientieren will, dass die Erfüllung staatlicher Aufgaben im Grundsatz Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine gegenteilige Regelung trifft oder zulässt, muss man vor diesem Hintergrund dann nicht abwägen, so wichtig die drei Kriterien der Effizienz, der Kostenwirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit sind, dass die Grundstruktur des deutschen Föderalismus von unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen, -organisationen und -abläufen in den Ländern gekennzeichnet ist? Diese allgemeine Abwägung hätte ich von Ihnen gern noch einmal ausgeleuchtet. (D)

Im Speziellen interessiert mich in Fortentwicklung der Frage des Kollegen Krings zum Thema der regionalen Arbeitsmarktpolitik eine Einlassung Ihrerseits. Man kann durchaus der Auffassung sein, dass regionale Arbeitsmarktpolitik ein zentrales Instrument regionaler Strukturpolitik ist. An dieser Stelle hängen nun wirklich Handlungsbedarfe und Handlungsnotwendigkeiten sehr eng zusammen, und man könnte die Arbeitsmarktpolitik durchaus als Ziel in Länderverantwortung fassen. Hätte man dann nicht auch die Möglichkeit, auf einem ganz zentralen Feld der Politik vor Ort schneller zu besseren Ergebnissen zu kommen, nämlich dazu, die richtigen Rahmenbedingungen für Arbeit und Beschäftigung zu finden? Deshalb meine Frage: Was halten Sie von einer Kompetenzverlage-

Staatssekretär Georg Fahrenschon (Bayern)

- (A) rung vom Bund auf die Länder im Bereich der regionalen aktiven Arbeitsmarktpolitik?

Danke.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke sehr, Herr Kollege Fahrenschon. – Ich darf Sie in diesem Kreis noch als neues Mitglied begrüßen und Ihnen auch im Namen des Kollegen Struck eine gute Zusammenarbeit zusagen. Einen guten Start und alles Gute!

(Staatssekretär Georg Fahrenschon [Bayern]:
Danke schön!)

Wir kommen zur Antwort. – Herr Huber.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber:

Herr Staatssekretär, die erste Frage war fast eine rhetorische. In meinem Eingangsstatement habe ich versucht, deutlich zu machen, dass Effizienz und Wirtschaftlichkeit, so wichtig sie sind, wie die Finanzverfassung insgesamt – das hat auch das Bundesverfassungsgericht wiederholt gesagt – eine dienende Funktion haben und sich an den Spielregeln orientieren müssen, die das Grundgesetz im Übrigen aufstellt. Zuerst kommt die Verwaltungszuständigkeit, mit der wir uns heute beschäftigen, und dann kommt die Frage, wie wir sie innerhalb dieser Spielregeln möglichst effizient gestalten können.

- (B) Zu der Balance zwischen Bund und Ländern gehört eigentlich schon seit der Gründung des deutschen Nationalstaats, dass die zentrale Ebene für die Mehrheit der Gesetzgebungsanliegen zuständig ist, der Vollzug aber in der Hand der Länder liegt, und zwar aus dem einfachen Grund, dass man vor Ort die Verhältnisse besser kennt, dass durch die Landesparlamente eine bessere Aufsicht stattfinden kann und dass dadurch Bürokratie eher vermieden als aufgebaut werden kann. Mit diesem dezentralen Vollzug – das können Sie in jedem Handbuch, in jedem Kommentar zum Grundgesetz nachlesen – sind zwangsläufig auch Disparitäten verbunden. Der Gleichheitssatz ist föderal gebrochen; das finden Sie auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Dies ist nichts Schlimmes, sondern ein Preis des föderalistischen Systems, dessen Vorzüge bei einer Gesamtbetrachtung überwiegen. Deswegen kann man sich nicht die Bundesfinanzverwaltung oder die IT-Verwaltung herauspicken und nur diese jetzt anders gestalten wollen, ohne darauf zu schauen, wie das in das Gesamtsystem passt – wobei ich nicht sagen will, dass solche Änderungen verfassungswidrig wären. Natürlich hat der Kollege Pieroth recht, dass die Messlatte der Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes ist. Bis dahin geht ziemlich viel. Aber ob es sinnvoll ist, ob es sozusagen dem Geist der Verfassung entspricht, da kann man Fragezeichen anbringen.

Was die regionale Arbeitsmarktpolitik der Länder angeht, ist es fraglich, ob es dazu überhaupt einer Verfassungsänderung bedürfte. Der Bund könnte einfach seine Sozialgesetzgebung in diesem Bereich zurücknehmen, die in die konkurrierende Zuständigkeit fällt.

- (C) Dann gäbe es auch kein Vollzugsmonopol der Sozialversicherungsanstalten, sondern die Länder könnten es machen. Wenn man die Landeszuständigkeit aber festschreiben will und dem Bund die Möglichkeit nehmen möchte, dann spricht dies dafür, die regionale Arbeitsmarktpolitik ausdrücklich aus dem Arbeitsförderungsrecht auszunehmen. Soweit ich es überblicke – aber hier bin ich kein Spezialist –, scheinen mir die Experimente, die man seit mehreren Jahren auf kommunaler Ebene gemacht hat, insbesondere in Hessen, die Vermutung nahelegen, dass auch hier die Kenntnis vor Ort und der dezentrale Vollzug zu besseren Ergebnissen führen als die große zentralistische Steuerung aus Nürnberg oder Berlin.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke sehr. – Wir kommen zur SPD-Fraktion mit Herrn Kollegen Hübner.

Klaas Hübner, MdB (SPD):

- (D) Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich habe drei Fragen zu zwei Themen. Der erste Themenkomplex betrifft die Bundesfernstraßenverwaltung, und die Frage richtet sich an Herrn Professor Pieroth. Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2000 zur Abstufung von Bundesfernstraßen darf der Bund ein Land zwar nicht anweisen, eine entbehrlich gewordene Bundesfernstraße in eine Straße nach Landesrecht abzustufen; aber der Bund kann sehr wohl durch verbindliche Weisung feststellen, dass eine Bundesfernstraße ihre überregionale Bedeutung verloren hat. Meine Frage an Sie, Herr Professor Pieroth: Wie können bzw. müssen die Länder in einem solchen Fall eine solche Weisung umsetzen?

Der zweite Themenbereich betrifft das Thema Flughäfen. Hier bitte ich Herrn Professor Thum und Herrn Professor Battis um eine kurze Einschätzung. Herr Professor Thum, könnten Sie uns vielleicht aus volkswirtschaftlicher Perspektive kurz skizzieren, welche Probleme sich aus Ihrer Sicht daraus ergeben, dass wir keine bundesweite Regulierung für die Flughafenplanung haben? Herr Professor Battis stelle ich die Frage, wie er sich konkret eine weiter gehende Kompetenz des Bundes in der Ausgestaltung der Flughafenplanung vorstellen könnte.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke schön. – Zur Antwort zunächst Herr Pieroth.

Sachverständiger Prof. Dr. Bodo Pieroth:

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, auf die sich auch Herr Fisahn schon bezogen hat, ist eine äußerst unklare; sie ist widersprüchlich. Sie besagt einerseits, dass der Bund das Recht der Entwicklung mit der Folge habe, dass „es dem Land, das für die Gesetzgebung und Verwaltung der übrigen Straßen zuständig ist, überlassen bleiben muss, wer den Verkehrsweg gegebenenfalls übernimmt“. Andererseits heißt es in der Entscheidung, dass dem Bund lediglich die Möglichkeiten offenstehen, „eine als Bundesfernstraße entbehrlich gewordene Straße in Ausübung sei-

Sachverständiger Prof. Dr. Bodo Pieroth

- (A) nes Weisungsrechts zu entwiden oder dem Land nach Vereinbarung zur Übernahme zu überlassen“. Hier wird also das Überlassen an die Länder nicht als Folge der Entwidmung angesehen, sondern als selbstständiger Akt, der dann auch noch an das Einverständnis der Länder gebunden wird. Dies wird damit begründet, dass „die Herausnahme der Straße aus einer Klasse nach Bundesrecht ... zwingend zugleich die Einstufung in eine Straßenklasse nach Landesrecht“ beinhaltet. Entweder – oder, beides zusammen geht nicht.

Nach den anerkannten Grundsätzen des Sachenrechts würde ich sagen: Die Widmung hat zwei Akte: die Widmung als Straße und die Widmung als Fernstraße. Genauso hat der actus contrarius zwei Bestandteile: die Wegnahme der Eigenschaft als Straße – das nennt das Bundesfernstraßengesetz „Einziehung“ – und die Wegnahme der Eigenschaft als Fernstraße, die dort als Abstufung bezeichnet wird. Nach der Logik des Bundesverfassungsgerichts ist nun eine Abstufung dem Bund gar nicht mehr möglich, weil damit immer zugleich in die Zuständigkeit der Länder eingegriffen würde. Dieses Ergebnis wird aber weder der Verfassungs- noch der einfachen Rechtslage gerecht; denn es besteht keine Pflicht des Bundes, Straßen, die tatsächlich nicht mehr für den Fernverkehr gebraucht werden, weiter zu unterhalten.

Die Lösung kann auch nicht darin bestehen, den Bund allein auf die Möglichkeit der Einziehung zu verweisen, weil diese nun gerade voraussetzt, dass die Straße für Verkehrsbedürfnisse jeder Art nicht mehr benötigt wird.

- (B) Soweit also das Bundesverfassungsgericht mit dem einen Teil der Begründung dem Bund die Abstufung verweigert und eine Vereinbarung mit dem Land verlangt, führt das zu einem Ergebnis, das zu korrigieren gerade Aufgabe dieser Kommission ist. Ich zitiere die jüngste Kommentierung des Art. 90 des Grundgesetzes im Maunz/Düring: Das für eine Abstufung erforderliche Einvernehmen mit dem betroffenen Land ist schwer zu erreichen, weil mit der Abstufung zugleich die finanzielle Straßenbaulast auf das Land oder seine Kommunen übergeht. Daher besteht die Gefahr einer verfassungssystematisch veranlassten Blockade zwischen Bund und Ländern.

Soweit also das Bundesverfassungsgericht mit dem einen Teil der Begründung dem Bund die Abstufung verweigert und eine Vereinbarung mit dem Land verlangt, führt das zu einem Ergebnis, das zu korrigieren gerade Aufgabe dieser Kommission ist. Ich zitiere die jüngste Kommentierung des Art. 90 des Grundgesetzes im Maunz/Düring: Das für eine Abstufung erforderliche Einvernehmen mit dem betroffenen Land ist schwer zu erreichen, weil mit der Abstufung zugleich die finanzielle Straßenbaulast auf das Land oder seine Kommunen übergeht. Daher besteht die Gefahr einer verfassungssystematisch veranlassten Blockade zwischen Bund und Ländern.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank. – Nun zunächst Herr Thum und danach Herr Battis.

Sachverständiger Prof. Dr. Marcel Thum:

Das ökonomische Problem der Flughäfen lässt sich recht leicht skizzieren. Es besteht einfach darin, dass jedes Land ein Interesse an Flughäfen hat, die nah an den Zentren sind, weil sie ein wichtiger Standortfaktor sind, um Firmen anzulocken. Aber über alle Länder hinweg gesehen, bekommen wir zu viele Flughäfen. Selbst dann, wenn ein Flughafen in einem Zentrum wegfällt, verlieren wir nicht alle Firmen; einige Firmen wären vielleicht einfach in eine andere Stadt gegangen.

- Die Folge dieses Hochrüstungswettbewerbs bei den Flughäfen war, dass die Flughäfen im internationalen Vergleich ineffizient klein bleiben und zu dicht aufgestellt sind. Deshalb wäre es sinnvoll, hier eine Reglementierung zu finden, sodass auf diesem Gebiet die Skalenerträge besser ausgenutzt werden.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke sehr. – Abschließend Herr Professor Battis.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Battis:

Herr Abgeordneter, ich bin für Ihre Frage dankbar. Erlauben Sie mir, zu sagen, dass ich vor über 25 Jahren in dem anderen wichtigen Plenarsaal gelernt habe, dass man die Beiträge von Kollegen hier nicht zu kommentieren hat. Ich sage es nur ganz allgemein: Für meinen Geschmack wird hier viel zu viel über Verfassungsrecht gesprochen. Herr Pieroth hat schon zu Anfang gesagt, dass hier verfassungsrechtlich gar nicht viel zu diskutieren ist. Sie haben also weitestgehend freie Hand. Dies bezieht sich auf diesen Fall. Die Standortplanung von Flughäfen kann der Bund übernehmen, nachdem nach der letzten Föderalismusreform die Kompetenz für die Raumordnung keine Rahmenkompetenz mehr ist. Deshalb kann er jetzt eine solche Planung vornehmen. Unter uns: Im Entwurf des Raumordnungsgesetzes steht es auch schon drin.

Danke schön.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

- Danke sehr. Damit ist die Frage umfassend beantwortet.

Wir kommen zu den Landtagen. Herr Kollege Kretschmann.

Winfried Kretschmann, MdL (Baden-Württemberg) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Die einheitlichen Vorgaben und Standards durch Bundesgesetze treffen ja mehr und mehr auf Länder, die immer stärkere Strukturunterschiede aufweisen. Meine Frage richtet sich an die Professoren Thum und Schneider.

Die demografische Entwicklung verläuft in den Regionen Deutschlands nicht einheitlich, sondern sehr uneinheitlich. Wir verzeichnen massive Abwanderungen etwa in den östlichen Bundesländern. Mit Ausnahme Berlins gibt es dort überhaupt keine Metropolregion; dies gilt vor allem für den Süden der neuen Bundesländer. Das heißt, dass die Absicht, einheitliche Standards, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse herzustellen, auf völlig unterschiedliche Strukturen trifft. Meine These ist, dass dies die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse untergraben kann, weil den Ländern die Spielräume und die Flexibilität, die Gestaltungsfreiheit fehlt, um Schwerpunkte zu setzen. Sie müssen beispielsweise massiv in Infrastrukturen investieren und haben dann keine Mittel mehr, um ihre Bildungsinstitutionen gut auszustatten, wodurch ihnen die jungen Leute erst recht weglauen. Daher wird eigentlich die Intention umgedreht und die Gleichwertigkeit

Winfried Kretschmann, MdL (Baden-Württemberg)

- (A) der Lebensverhältnisse durch einheitliche Standards untergraben. Deswegen meine Frage: Wie können wir durch mehr Gestaltungsfreiheit, Flexibilisierung, Öffnungsklauseln und Ausnahmeregelungen generell einen Plafond erreichen, der dieser Gefahr entgegenwirkt?

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke sehr, Herr Kollege Kretschmann. – Herr Thum, zu Ihrer Antwort.

Sachverständiger Prof. Dr. Marcel Thum:

Vielen Dank. – Sie sprechen mir natürlich aus dem Herzen. Das ist exakt der Punkt, den ich in meinem Eingangsstatement versucht habe deutlich zu machen. Genau diese Anpassungsspielräume sind nötig. Wenn wir einheitliche Standards beibehalten, bekommen zwar leerer werdende Regionen immer noch schöne Straßen; aber dies führt letztendlich zu höheren Kosten für die Menschen vor Ort, was sie erst recht wegtreibt. Deshalb brauchen wir eine Flexibilisierung. Das betrifft eine ganze Reihe von Bereichen. Ich weiß es nur für das Land Sachsen; dort ist einmal eine Bestandsaufnahme gemacht worden, wo die landeseinheitlichen Standards wegfallen müssen. Mir ist zumindest bisher keine ähnliche Untersuchung für die bundeseinheitlichen Regelungen bekannt.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herr Hans-Peter Schneider ergänzend.

(B)

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Peter Schneider:

Herr Abgeordneter, ich bin grundsätzlich ein großer Freund gleichwertiger Lebensverhältnisse; aber, um mit Adenauer zu sprechen, die Verhältnisse sind nicht so. Es hat keinen Zweck, dass man das hehre Staatsziel Gleichwertigkeit hochhält, aber nicht erkennt, dass wir ein Generationenproblem – demografische Entwicklung –, ein massives Migrationsproblem und ein Produktivitätsproblem haben. Das alles sind Probleme, die Strukturunterschiede zwischen den Ländern und selbst innerhalb der einzelnen Länder hervorrufen.

Es ist schwer zu sagen, wie man darauf reagieren soll. Einerseits kann es natürlich nicht sein, dass die Mindeststandards, die der Bund vorgibt, auch noch abgesenkt werden, dass es also sozusagen einen Wettlauf nach unten gibt. Andererseits muss man, wenn man die Realität ins Auge fasst, zugeben und fordern, dass wir zu einer Regionalisierung, zu einer Flexibilisierung und zu einer Individualisierung der Standards und damit auch gewisser Förderprogramme kommen.

Nehmen Sie das Beispiel des Wohlfahrtsstaates Schweden, der ähnliche Probleme hat. Er hat die drei Ballungszentren Göteborg, Malmö und Stockholm und im Übrigen sehr dünn besiedelte Gebiete. Wie hält Schweden eigentlich den wohlfahrtsstaatlichen Standard aufrecht? Die Schweden machen dies – genau, wie ich es gesagt habe – durch Regionalisierung und Flexibilisierung von Standards. Es hat keinen Sinn,

dem Ortsteil einer Großgemeinde, der 20 Kilometer entfernt vom Zentrum am Rande des Gemeindegebiets liegt, einen Anschluss- und Benutzungszwang zu verordnen. Das ist erstens zu teuer und zweitens wahrscheinlich auch gar nicht realistisch. Also müssen Sie hier sogar individuelle Förderprogramme erfinden oder auflegen, die es den Menschen dort möglich machen, sich selbst zu helfen. Beispielsweise sollten Fahrgemeinschaften gefördert werden, wo keine Verkehrsinfrastruktur mehr aufrechterhalten werden kann, und Ähnliches. Hier gibt es eine ganze Palette von Möglichkeiten, um diesen Forderungen nachzukommen, ohne dass man Standards absenkt. Man muss die Standards nur neu definieren. Es geht nicht um Standardabsenkung, sondern um eine neue, sehr intelligente Form der Standardrealisierung.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank. – Jetzt liegt mir noch eine Frage von Herrn Hennecke vom Deutschen Landkreistag vor. Ich schlage vor, dass diese Frage bei uns eingereicht wird, die Herren Professoren Burgi und Huber sie dann schriftlich beantworten und das Ganze in das Protokoll aufgenommen wird.¹⁾

Damit sind wir am Ende der ersten Fragerunde. Ich schlage vor, gleich fortzusetzen, um das Ende der heutigen Kommissionssitzung deutlich vor 20 Uhr zu erreichen. Wir kommen nun also zur zweiten Frageunde. Wir bleiben in derselben Fragereihenfolge; es beginnt die CDU/CSU-Fraktion. Es sind nunmehr vier Minuten pro Frageinheit vorgesehen. – Wer wünscht von den Kollegen das Wort? – Herr Fromme.

Jochen-Konrad Fromme, MdB (CDU/CSU):

Herr Professor Calliess, in welchen Bereichen bietet sich ein Standardabbau an, und welche Zeiträume sind für die Umsetzung anzusetzen? Wir müssen ja sehen, dass wir mehr Handlungsfreiheit bekommen.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess:

Sie fragen nach den Bereichen und nach den Zeiträumen. Die Bereiche sind natürlich mit Blick auf die Einzelfälle auszuloten, weil sich insoweit unterschiedliche Grenzen ergeben. Wenn wir die Leistungsverwaltung in den Blick nehmen – dazu hatte ich vorhin schon Stellung genommen –, ergibt sich die verfassungsrechtliche Grenzziehung aus dem ökonomischen Existenzminimum, also der Menschenwürde in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip. Als einen der Bereiche der Leistungsverwaltung hatte ich schon die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik genannt.

Im Übrigen unterstreiche ich das, was Herr Schneider eben sagte: Es geht hier um eine Flexibilisierung und nicht um ein Absenken. Es geht um Differenzierungsmöglichkeiten mit dem Ziel, individuelle Schwerpunkte oder neue Konzepte zu erproben. Flexibilisierung ist eigentlich das Stichwort.

¹⁾ Anlage I

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess

(A) Es kommen aber auch Bereiche der Leistungsverwaltung im Kontext von Sozial- und Jugendhilfe oder Daseinsvorsorge unter den genannten Prämissen in Betracht. Es kommen schließlich auch weitere Bereiche in Betracht, die teilweise schon durch die Föderalismuskommission I vorweggenommen worden sind. Hier haben wir ja bereits eine gewisse Flexibilisierung; ich erinnere an die Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3.

Die zeitliche Stufung sollte man an der Komplexität der Fragenkreise orientieren. Ich gebe zu, das ist jetzt sehr allgemein gehalten. Aber anders ist es wohl nicht möglich, als dass man schaut, in welchen Zeiträumen solche Flexibilisierungsmodelle greifen können. Die konkrete Antwort hierauf kann primär die Praxis geben. In der Leistungsverwaltung benötigt man aber sicherlich eine längere Zeit für die Umstellung als in sehr technischen Bereichen, in denen die Zeit zur Flexibilisierung wohl kürzer bemessen sein kann.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke schön. – Damit kommen wir zu Thüringen.

Minister Harald Schliemann (Thüringen):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich habe eine Frage an Herrn Professor Thum. Die Einführung eines einheitlichen solidarischen Bürgergeldes machte eine große Zahl staatlicher Transferleistungen entbehrlich. Die damit befasste, stark ausdifferenzierte Verwaltung könnte entsprechend verkleinert werden. Bürokratien könnten an dieser Stelle zu ganz wesentlichen Teilen abgebaut werden. Die Kritik an diesem Modell lautet, es sei zu teuer. Halten Sie Ihre Kritik aufrecht, wenn Sie in Abwägung des Gesamtnutzens einschließlich der Verwaltungsparsimonie und der Gesamtbelastungen auch berücksichtigen, dass dieses Modell zu einer massiven Reduzierung von Sozialversicherungsbeiträgen führen wird?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke sehr. – Herr Thum, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Marcel Thum:

Ja. Die Umstellung unseres existierenden sozialen Sicherungssystems auf ein Bürgergeld müsste drei Kriterien erfüllen: Es müsste erstens finanzierbar sein, es soll zweitens die Menschen finanziell absichern, und es soll drittens Jobs schaffen. Genau dies macht es sehr schwierig. Sieht man sich die Vorschläge an, die bisher auf dem Tisch liegen, zeigt sich, dass es extrem schwierig ist, alle drei Bedingungen zu erfüllen. Meistens scheitert es an der Finanzierungsbedingung. Wenn es uns gelingt, die Menschen sozial abzusichern, wie es im bisherigen System der Fall ist, also etwa die Grenze von Hartz IV einzuhalten, hat dies normalerweise zur Folge, dass ein sehr viel größerer Teil der Bevölkerung zu Nettotransferempfängern wird. Das spätere Auslaufen des Transferempfangs macht das System aber sehr teuer. Ich halte es für extrem schwierig, wenn man nicht gleichzeitig an eine Absenkung

der Mindesttransfers herangeht, was aber, glaube ich, die meisten nicht wollen. (C)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke schön. – Jetzt kommen wir zur SPD-Fraktion. Herr Kollege Körper.

Fritz Rudolf Körper, MdB (SPD):

In dieser Fragerunde beziehe ich mich noch einmal auf den Themenbereich IT-Standards und IT-Systeme. Meine Frage geht an Herrn Kammer, der in seinem Statement nicht nur Freundliches gegenüber dem Bund kundgetan hat. Aber das hindert mich nicht daran, ihm in der gebotenen Kürze die Fragen zu stellen.

Welche Aufgaben, Herr Kammer, sollte der Bund nach Ihrem Dafürhalten im Bereich der Netzinfrastrukturen übernehmen und in welcher Form, oder sehen Sie hier kein Aufgabenfeld für den Bund? Welche Auswirkungen sehen Sie darüber hinaus für den IT-Bereich der öffentlichen Verwaltung durch die Arbeitsmarktentwicklung für das IT-Fachpersonal? Ich glaube, das haben Sie schon einmal kurz gestreift. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Frage, wie man eventuell bestimmten Auswirkungen begegnen kann. Eine dritte kurze Frage: Welche Auswirkungen wird eine stärkere Standardisierung bei der IT für die öffentliche Verwaltung Ihres Erachtens auf den Markt der deutschen Softwareindustrie haben?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Bitte, Herr Kammer. (D)

Sachverständiger Matthias Kammer:

Zur Netzsituation in Deutschland: In den Kommunen, auf Länderebene und auf Bundesebene haben wir verschiedene Netze, die jetzt im Rahmen einer Bestandsaufnahme einmal gezählt wurden. Vorher wussten wir eigentlich gar nicht, wie viele es sind. All diese Netze sind jeweils für sich geplant worden; es gibt keine vor die Klammer gezogene Betrachtung dieser Netzinfrastruktur, die gebraucht wird, um auf ihr IT zu machen. Es spricht einiges dafür, dieses Thema einmal für sich zu organisieren und anzuschauen. Notwendig scheint mir, dass wir alle Netze, die länderübergreifend funktionieren sollen, vor die Klammer gezogen planen und betrachten. Dies gehört aus meiner Sicht in eine Hand. Diese eine Hand muss man wahrscheinlich durch eine gesetzgeberische Regelung organisieren. Ob das der Bund ist, ob man dafür eine Agentur errichtet, wie auch immer, das wäre zu klären. Es gibt im Bereich des Digitalfunks eine neu geschaffene Einrichtung. Sie hat zwar eine schwere Geburt hinter sich. Das heißt aber nicht, dass sie deswegen per se schlecht sein muss. Man muss sich also genau anschauen, ob hier nicht Lösungen möglich sind.

Als zweites Thema sprachen Sie die Frage nach den Auswirkungen von Standards auf die Softwaremärkte an. Ich bin ganz sicher: Gäbe es Standards, die wir brauchen, hätte die Softwareindustrie ein klareres Profil, was sie eigentlich produzieren soll. Das muss man

Sachverständiger Matthias Kammer

(A) mittlerweile bei Softwareentwicklungen aber sinnvollerweise für den europäischen Markt insgesamt anschauen; das sollte man nicht nur auf Deutschland beschränken. Die wichtige Frage ist, wie wir zu solchen Standards kommen. Das ist aber ein Thema, das gesondert betrachtet werden muss; das hat jetzt nichts mit diesen Wirkungsmöglichkeiten zu tun. Ich glaube, wir wären klug beraten, wenn wir es in Deutschland hinbekämen, IT in größeren Einheiten zu produzieren, und bei dieser Gelegenheit das Zusammenarbeiten in der Verwaltung lernten und dies sehr stark befördert würde. Dann entstünden mit Sicherheit schneller Standards, weil die Erkenntnis wachsen würde, dass es klug ist, sich zu verabreden.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank. – Wir kommen jetzt zu Schleswig-Holstein. Herr Minister Döring.

Minister Uwe Döring (Schleswig-Holstein):

Danke. – Ich habe ebenfalls eine Frage an Herrn Kammer. Ein wesentlicher Punkt bei freiwilligen Kooperationen sind gemeinsame zentrale IT-Lösungen. Nun haben wir heute auch einige Bedenken gehört, die dahin gehen, möglicherweise sei die Organisationshoheit der Länder bedroht, auch mögen zentrale Systeme angreifbar, verwundbar sein. In Schleswig-Holstein haben wir zusammen mit Hamburg, aber auch mit anderen Ländern zentrale Verfahren organisiert, insbesondere in sehr sensiblen Bereichen wie Justiz, Polizei und Steuern. Ich habe jedenfalls aus schleswig-holsteinischer Sicht nicht den Eindruck, dass unsere Organisationshoheit massiv eingeschränkt wurde oder wir jetzt besonders angreifbar geworden sind. Meine Frage an Sie: Wie kann eigentlich ein zentraler IT-Dienstleister den Ländern den nötigen Freiraum geben und gleichzeitig die Sicherheit gewährleisten, damit solche Bedenken, wie sie hier vorgetragen worden sind, nicht zutreffen? Ich halte nach wie vor zentrale Lösungen im IT-Bereich bei der Durchführung von Gesetzen für sinnvoll, wirtschaftlich und entsprechend umsetzbar und werbe eigentlich eher dafür, dass wir uns auf Länderebene freiwillig stärker bei diesen gemeinsam durchzuführenden Gesetzen auch im IT-Bereich so organisieren, dass das arbeitsteilig und an einer Stelle geschieht, anstatt dass es jedes Land selbst organisiert. Die Frage ist: Wie können diese Bedenken aus Ihrer Sicht als IT-Dienstleister ausgeräumt werden?

(B)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Bitte, Herr Kammer.

Sachverständiger Matthias Kammer:

Herr Minister Döring, die Dienstleistung, um die es hier geht, braucht Auftraggeber. Ein Dienstleister kann nur das umsetzen, wozu er beauftragt wurde. Deswegen halte ich es für beachtlich, dass sich im Norden vier Länder und darüber hinaus zum Beispiel im Bereich der Justiz sechs Bundesländer auf ein gemeinsames Vorgangsbearbeitungssystem geeinigt haben und

sich auch über dessen Fortentwicklung immer verständigen. Wir erbringen dafür nach den Vorgaben der Länder die geforderten Dienstleistungen. (C)

In einem solchen Shared-Service-Konzept ist es die eigentliche Herausforderung, sich neben der Bündelung der Dienstleistung auf der Auftraggeberseite zu koordinieren und zu verständigen, wenn man gemeinsam der Auffassung ist, dass dies sinnvoll ist. Ich nenne das aufgeklärten Föderalismus und halte es für eine gute Entwicklung, wenn sich Länder immer mehr verabreden.

In diesem Zusammenhang erwähne ich noch, dass aus Anlass der Gründung von Dataport die Länder Schleswig-Holstein und Hamburg gleichzeitig auf der Kabinettschene beschlossen haben, dass IT-Lösungen immer wechselseitig abzustimmen sind und niemand einfach unabgestimmt wieder einen neuen Auftrag erteilt. Vielmehr wollen sich die beiden Länder gemeinsam überlegen, ob das jeweils sinnvoll ist. In dem Sinne, wie Sie es nachfragten, macht es die Justiz in sechs Fällen. Für Polizeien haben wir dies in Deutschland ebenfalls; hier haben sich Hamburg, Hessen, Baden-Württemberg und Brandenburg auf Lösungen verständigt. Schleswig-Holstein hat etwas entwickelt, was jetzt die Bundespolizei einsetzt. Das sind also durchaus sinnvolle Vorgehensweisen, bei denen Kooperation auch über Ebenen hinweg stattfindet, ohne dass sich dadurch nach meiner Überzeugung irgendeiner der Auftraggeber unfreiwillig begrenzt sieht. Sicherlich, eine gewisse Begrenzung liegt immer darin, wenn man sich auf ein gemeinsames Vorgehen einigt. Das macht aber Sinn, wenn man darin einen gemeinsamen Vorteil sieht. (D)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke sehr. – Jetzt kommen wir zur CDU/CSU-Fraktion. Herr Kollege Altmaier, bitte.

Parlamentarischer Staatssekretär Peter Altmaier (BMI):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Meine Frage, die ich an Herrn Kammer richte, bezieht sich auf das Thema IT. Sie haben angeregt, den Grundsatz des Zusammenwirkens von Bund, Ländern und Kommunen bei der IT in der Verwaltung in das Grundgesetz aufzunehmen. Welche konkreten Rechtsfolgen wären damit aus Ihrer Sicht verbunden, und wie kann man eine solche Regelung ausgestalten? Das heißt, haben Sie schon konkrete Vorstellungen, wie das aussehen kann?

In diesem Zusammenhang schließt sich praktisch zwangsläufig folgende Frage an: Wenn man eine solche Regelung hat, wie kann dann die Zusammenarbeit in der Praxis so gestaltet werden, dass sie auf der einen Seite wirksam ist und auf der anderen Seite die Selbstständigkeit der verschiedenen Ebenen bei der Organisation der Aufgabenerfüllung nicht gefährdet wird? Das heißt, wie kann man die Grenze zwischen der Aufgabenerfüllung einerseits und der operativen Durchführung der Aufgabenerfüllung andererseits ziehen?

(A) **Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Bitte, Herr Kammer.

Sachverständiger Matthias Kammer:

Im Zusammenhang mit IT haben wir – das sagte ich in meinem Eingangsstatement – die Situation, dass jede Verwaltung für die Organisation ihrer Arbeit selbst verantwortlich ist. Wenn man zusammenarbeiten und sich auf der Verwaltungsebene gegenseitig stärken will, arbeitet jede Verwaltung bei dieser Gelegenheit immer mit einem Dritten zusammen, und dann sind wir voll im Vergaberecht. Ich glaube, wenn eine Kommune für eine andere eine Leistung erbringen will und zwischen ihnen ein Leistungsaustausch stattfindet, muss für jede dieser Leistungen ein Wettbewerb durchgeführt werden. Das kann man wollen; aber das führt zu unsinnigen Ergebnissen. Als Lösung kommt dann immer in Betracht, dass sich viele zusammenschließen und eine Einheit gründen, um eine Inhouse-Konstruktion zu haben, innerhalb derer wiederum kein Leistungsaustausch stattfindet. Besser wäre es – dies lässt meines Erachtens das europäische Vergaberecht zu –, wenn der deutsche Gesetzgeber sagte, er wolle als Ausnahme von diesem Prinzip, dass deutsche Verwaltungen auf allen Ebenen zusammenarbeiten können. Meine Überlegung geht also dahin, so etwas in das Grundgesetz zu schreiben. Wie man es dann konkret umsetzt, ob man dann für die einzelnen Formen der Zusammenarbeit ein Organisationsgesetz macht usw., das ist eine weitere Ausprägung, an der man arbeiten kann.

(B) Der zweite Gedanke, warum ich das hier anspreche, ist folgender – das klang in meinem Eingangsstatement schon an –: Wenn es ein Verbot von Mischverwaltung gibt, wie auch immer man es sieht, dann bin ich jedenfalls der Meinung, dass man im Zusammenhang mit IT davon eine Ausnahme machen sollte. Auch dies setzt eine klare Regelung voraus, die sich auf Grundgesetzebene realisieren ließe.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke. – Wir kommen jetzt zur SPD-Fraktion. Frau Merkel.

Petra Merkel (Berlin), MdB (SPD):

Ich konzentriere mich jetzt auf einen Bereich der Zusammenarbeit, und zwar nicht nur zwischen dem Bund und den Ländern, sondern auch zwischen den Ländern, möglicherweise auch in Bezug auf eine Bundessteuerverwaltung. Meine erste Frage an Herrn Riedel lautet, inwieweit eine Bundessteuerverwaltung sinnvoll wäre, an der sich zunächst nur einige Länder beteiligen, die also nicht gleich mit allen zusammenarbeitet. Man könnte sich durchaus vorstellen, dass diejenigen Länder, die es begrüßen, eine obere Steuerverwaltung einzurichten, sich mit dem Bund in irgendeiner Form die Effizienzgewinne teilen oder an ihnen partizipieren.

Die zweite Frage richte ich an Herrn Professor Seitz. Gibt es Erkenntnisse, dass eine schrittweise Einführung einer Bundessteuerverwaltung zunächst oder grundsätzlich keine Effizienzgewinne erwarten lässt?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Zunächst Herr Riedel, dann Herr Seitz.

Sachverständiger Henrik Riedel:

Es ist sinnvoll und ein mögliches Umsetzungsszenario, wenn einzelne Steuerverwaltungen von den Ländern an den Bund übergehen. Aus meiner Sicht ist es aber nur dann sinnvoll, wenn man sich insgesamt auf das Ziel verständigt hat, die Bundessteuerverwaltung zu realisieren, und dann sukzessive – vielleicht auch nach einem geordneten Plan – die Steuerverwaltungen der Länder an den Bund übergehen. Ein ähnliches Verfahren gibt es beispielsweise im IT-Bereich zurzeit im EOSS-Verbund, dem sich nach und nach einzelne Länder anschließen. Dies scheint auf dieser Ebene praktikabel zu sein.

Ich könnte mir aber auch andere Umsetzungsszenarien vorstellen: dass beispielsweise einzelne Aufgabenbereiche sukzessive auf den Bund übertragen werden oder dass sich die Länder etwa im IT-Bereich über eine gewisse Zeit weiter optimieren und die Übertragung erst nach einer Übergangszeit von fünf oder zehn Jahren realisiert wird, dann möglicherweise mit weniger Umsetzungsrisiken, die sicherlich gegeben sind.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Seitz.

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz:

Ich kann mich jetzt sehr kurz fassen; alles, wonach Sie gefragt haben, hat Herr Riedel schon abgedeckt. (D) Wenn man diesen Übergang macht, muss er sukzessive erfolgen; das kann man nicht auf einem Schlag machen. Hier hat man aber wirklich sehr viele Optionen der Schaffung einer solchen Bundessteuerverwaltung.

Noch ganz kurz zwei Anmerkungen: Erstens. Wie man aus anderen Verwaltungsreformprozessen weiß, muss man gerade bei der Zusammenführung und Reorganisation von Behörden aufpassen, dass man keine reinen Türschild-Organisationsreformen durchführt, sondern dass die Reformen wirklich inhaltlicher Natur sind.

Zweitens. Die Effizienzgewinne, die man hier heben kann, sind natürlich nur dann realisierbar, wenn man das Ganze letztendlich „at large scale“ macht. Ich weiß nicht, ob eine „Invalidenlösung“ optimal wäre.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Wir kommen jetzt zu Sachsen. Wir haben vorhin versäumt, auch Herrn Tillich hier herzlich zu begrüßen. Er ist ebenfalls neu in diesem Kreis. – Bitte sehr, Herr Tillich.

Staatsminister Stanislaw Tillich (Sachsen):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender, für die Begrüßung. Ich bin ja schon fünf Stunden dabei. – Eine Frage an Herrn Professor Seitz, der auch für eine Zentralisierung der Statistik geworben hat. Sie haben in Ihrem Vortrag selber gesagt, dass Sie für regionale Fragestellungen auch regionale Antworten als das richtige Kon-

Staatsminister Stanislaw Tillich (Sachsen)

- (A) zept ansähen. Nun widerspricht dem aber nach meiner Auffassung Ihr Werben für die Zentralisierung der Statistik. Wie und in welcher Form sollen denn entsprechend Ihrem Konzept regional tief gegliederte Daten für die Finanzstatistik erstellt werden können? Können Sie vielleicht dazu noch etwas sagen?

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz:

Herr Tillich, ich sehe hier überhaupt keinen Widerspruch. Daten eines einzelnen Bundeslandes haben einen Wert von null, wenn man sie nicht für Benchmarking verwenden will. Sie leben erst dann, wenn man sie mit den Daten anderer Länder vergleichen kann. Das Problem, das wir in diesen Benchmarkingprozessen einfach haben – ich habe selbst zehn durchgeführt –, ist der Mangel an Vergleichbarkeit. Dies liegt nicht ausschließlich, aber unter anderem auch an der unterschiedlichen Qualität, Performance und Geschwindigkeit der einzelnen statistischen Ämter; es liegt mehr an dem Zustand der Gesamtstatistik, insbesondere an den Datenlieferanten Bund, Länder und Gemeinden. Wenn wir Statistik nutzen wollen, wie wir es uns hier vorstellen – Leistungsvergleich, Benchmarking usw. –, dann geht es nur, wenn man das unter einem Dach koordiniert. Ich empfehle jedem, einmal eine koordinierte Anfrage über alle statistischen Landesämter hinweg zu machen. So viel Zeit hat niemand von Ihnen in irgendeinem Projekt, wie Sie bräuchten, bis Sie die Daten bekommen, egal an welches statistische Landesamt Sie sich wenden. Ihr Banknachbar, Herr Bullerjahn, hat es vor kurzem am eigenen Leib verspüren müssen. Das ist so.

- (B) Es kommen noch andere Punkte dazu, beispielsweise die laufende Raumbbeobachtung. Ich muss ganz ehrlich sagen, dass ich immer wieder über eines entsetzt bin: Die Politiker sind die Hauptnachfrager der Daten; aber sie fragen sie natürlich in bearbeiteter Form nach. Das heißt, sie wissen nichts über den Produktionsprozess und den Aufbereitungsprozess. Ich habe die große Bitte an Sie, in diesem Punkt wirklich ganz schnell zu Potte zu kommen, weil wir in wenigen Jahren – ich habe es in das Gutachten geschrieben – Leute nach Albanien schicken werden, um uns dort die Statistik anzuschauen und zu lernen, wie es richtig funktioniert. Unsere Statistik ist kaum noch verwendungsfähig, insbesondere die Finanzstatistik.

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrnsen:
Herr Tillich zu einer kurzen Nachfrage.

Staatsminister Stanislaw Tillich (Sachsen):

Das bedeutet aber, dass Sie zentrale Grunddaten fordern, aber keine zentrale Einrichtung.

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz:

Wie wir das letztendlich organisieren, ist eigentlich egal. Aber die Organisation auf Landesebene würde dann für mich ehrlich gesagt keinen großen Sinn mehr machen; es wären dann regionale Zweigbetriebe, sofern man sie überhaupt noch bräuchte. Mir geht es nur darum, dass die Statistiken sozusagen aus einem Guss

sind und es nicht zu Koordinationsproblemen kommt. (C)
In diesem Punkt macht die Diskussion wirklich keinen Sinn. Sie können hier wochenlang über die Steuerverwaltung diskutieren, aber nicht über die Statistik. Das macht hinten und vorne keinen Sinn.

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrnsen:

Vielen Dank, Herr Seitz. – Die nächste Frage kommt von der FDP-Fraktion. Herr Wissing.

Dr. Volker Wissing, MdB (FDP):

Vielen Dank. – Anhand der Stellungnahmen kann man ersehen, dass es im Bereich der Standardsetzung nicht die Patentlösung für alle Aufgaben gibt; man muss sich die jeweilige Aufgabenstruktur einzeln vornehmen, um eine Lösung zu suchen. Meine Frage an Herrn Professor Battis und Herrn Professor Hans-Peter Schneider lautet: Kann dabei ein Zusammenspiel aus gemeinsamen Standards und Öffnungsklauseln sowohl einen bundeseinheitlichen Vollzug garantieren als auch die nötige Flexibilität für regionale Besonderheiten eröffnen? Wo liegt hier Handlungsbedarf?

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrnsen:

Herr Professor Battis.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Battis:

Eine der Grundforderungen bei der Standardmessung ist, dass jetzt alles noch viel zu eng ist und dass sie erweitert wird. Dies wird ja auch vom Vorsitzenden des Normenkontrollrats so gesehen. Wenn man diesen Weg für richtig hält – ich meine, das ist unvermeidlich –, dann sind wir genau bei dem Punkt, den wir jetzt schon mehrfach angesprochen haben. Für die Vergleichbarkeit müssen – das kann ich jetzt nur so abstrakt beantworten – verbindliche, gemeinsame Parameter geschaffen werden. Aber ich würde es bedauern, wenn man auf kommunaler oder regionaler Ebene nur mit gleichartigen Parametern arbeitete. Ich weiß, die Antwort ist etwas vage. Aber ich glaube, dass man es nicht anders machen kann. Hier steckt der Teufel im Detail. Aber der Ansatz ist nach meiner Meinung unverzichtbar. (D)

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrnsen:

Danke. – Herr Professor Schneider.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Peter Schneider:

Sie müssen eine Balance zwischen dem Erfordernis bundeseinheitlichen Vollzuges und dem finden, was wir Regionalisierung, Flexibilisierung und Individualisierung der Standards nennen. Das ist dann natürlich nicht mehr ganz so bundeseinheitlich möglich. Man muss nur bundeseinheitliche Kriterien finden, die festlegen, wann und wo man regionalisiert und flexibilisiert. Hier könnten folgende Faktoren gewissermaßen als Kriterien eine Rolle spielen: erstens die Siedlungsstruktur – sie ist ungeheuer wichtig –, zweitens die Bevölkerungsdichte und drittens der Altersaufbau, also die demografischen Probleme. Nehmen Sie diese drei Kriterien für Regionalisierung, Flexibilisierung und

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Peter Schneider

- (A) Individualisierung, dann kommen Sie schon ziemlich weit.

Die Aufgabe des Bundes ist dann weniger, den einheitlichen Vollzug sicherzustellen – hier müssen Abstriche gemacht werden, ganz klar –, als vielmehr, zu kontrollieren, dass das Ganze nicht zu einer Standardabsenkung führt. Der Bund hat dann mehr oder weniger die Aufgabe, festzustellen, ob die neue, innovative Form der Standardisierung für die Menschen wirklich zu dem führt, wozu die Sache gedacht ist: ihren Bedürfnissen vor Ort gerecht zu werden. Dabei ist Kontrolle noch wichtiger als die Durchsetzung eines einheitlichen Vollzuges.

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrnsen:

Vielen Dank. – Jetzt kommt die Linke. Herr Ramelow hat das Wort.

Bodo Ramelow, MdB (DIE LINKE):

Meine Frage an Professor Fisahn: Welche Mindeststandards der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors erscheinen Ihnen aus verfassungsrechtlicher Sicht geboten?

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrnsen:

Herr Professor Fisahn.

Sachverständiger Prof. Dr. Andreas Fisahn:

- (B) Ich habe ehrlich gesagt ein kleines Problem mit der Diskussion, weil wir über Standards diskutieren und dabei ganz unterschiedliche meinen, wenn ich es richtig verstanden habe. Wir meinen einerseits gesetzliche Standards, in die Öffnungsklauseln eingeführt werden sollen. Andere sprechen von IT-Standards, die etwas ganz anderes sind, nämlich eine Kompatibilitätsregelung; dann wieder werden untergesetzliche Standards gemeint, Vollzugsstandards, die manchmal mit den gesetzlichen Standards übereinstimmen, obwohl Letztere zunächst einmal Normen sind. Schließlich kann man bei Standards auch an nebensetzliche Standards wie DIN-Normen und Ähnliches denken. „Standard“ ist also ein Begriff, den man meines Erachtens genauer unter die Lupe nehmen sollte.

Wenn wir bei den IT-Standards zu diskutieren anfangen, dann ist die Kompatibilität das Minimum und geradezu eine technische Zwangsnotwendigkeit; man macht IT, damit man Daten austauschen und vergleichen kann. Dabei muss natürlich immer das Datenschutzproblem bedacht und berücksichtigt werden. Aber an dieser Stelle muss eine Standardisierung technisch geradezu mitgedacht werden.

Bei den anderen Standards muss man – weil auch Herr Schneider davon gesprochen hat und dies im Raum mitschwingt – immer Vollzugsstandards und soziale Standards unter die Lupe nehmen. Hier kann man natürlich flexibilisieren. Im Grundgesetz ist bisher als Zielvorstellung angedacht, dass es Differenzierung zwischen den Ländern gibt. Gleichzeitig liegen dem Grundgesetz einheitliche Lebensverhältnisse, Rechtseinheit und vor allen Dingen Wirtschaftseinheit als

Zielvorstellungen zugrunde, und zwar meines Erachtens nicht beliebig, sondern sie müssen zugrunde liegen, weil es überhaupt eine Voraussetzung für Staatlichkeit ist, dass es einheitliche Standards des Vollzugs und ein einheitliches Rechtssystem gibt, das in den verschiedenen Ländern gleiche Verhältnisse und gleiche Bedingungen unter Beachtung der differenzierten Lebensverhältnisse gewährt. Aber aus dem Rechtsstaatsprinzip muss sich ergeben, dass hier eine Mindesteinheitlichkeit bleibt und als Bestandteil der Staatlichkeit weiterverfolgt und perpetuiert wird. Ich teile die Einschätzung, dass dann, wenn man hier Öffnungsklauseln einführt, die Gefahr bestünde, dass ein „race to the bottom“ stattfände, was die Voraussetzung von Staatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit tangierte. Ich rate daher davon ab.

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrnsen:

Vielen Dank. – Wir kommen zu Rheinland-Pfalz. Herr Professor Deubel.

Minister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz):

(D) Eine Frage an Professor Seitz: Sie haben einen interessanten Vorschlag gemacht, der besagt, der Bund erwarte bestimmte Effizienzgewinne von der Bundessteuerverwaltung oder anderem und das realisierte Volumen entweder an Einsparungen oder im Falle der Bundessteuerverwaltung an Mehraufkommen solle dann ganz oder weitgehend für, wie Sie vorgeschlagen haben, den Schuldenabbau der besonders hoch verschuldeten Länder verwendet werden. Aber könnte man sich das auch ganz allgemein vorstellen, dass der Bund für einzelne Aufgaben Effizienzversprechen oder -erwartungen in einer bestimmten Milliardenhöhe abgibt und uns Ländern ein Angebot über Mehrwertsteueranteile macht, die natürlich nicht in das Deckungsquotenverfahren fallen dürfen, und wir auf dieser Basis eine Art ökonomischen Basar hinsichtlich der Zuständigkeiten veranstalten?

(Heiterkeit)

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrnsen:

Herr Professor Seitz.

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz:

Klar, Herr Deubel, der Bund bekommt nichts umsonst; das funktioniert nicht. Wir gehen doch bei Funktionalreformen auch mit den Kommunen so um. Es gibt in Baden-Württemberg eine klare Effizienzabsprache von 20 Prozent. Ich glaube, die wurden beim Spaziergang erfunden; ich halte sie auch für plausibel. Der Bund schreit immer laut, da nehmen wir 25 Prozent; er kann ja alles besser, wie wir heute oft gehört haben. Ich bin der Meinung, das können wir vorher klar regeln. Wir kennen unsere Kostenstrukturen in den Ländern. Die Kostenseite können wir also, glaube ich, relativ belastungsfähig quantifizieren. Das machen wir auch in den Mehrbelastungsausgleichen, die wir in den Ländern überall rechnen. Damit haben wir genug Erfahrung; das können wir quantifizieren. Von daher wäre auf der Kostenseite bzw. der Ausgabenseite die

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Seitz

- (A) Effizienzrendite auch das Druckmittel, das wir benötigen, um festzustellen, ob er wirklich so effizient ist, wie Herr Riedel und ich es behaupten.

Schwieriger ist, Herr Deubel, natürlich die Ertragsseite. Da könnte ich mir vorstellen, dass man hier eine Art Zielvereinbarung trifft, die auch einen zeitlichen Übergang vorsieht. Das machen wir in Sachsen und in Mecklenburg-Vorpommern auch nicht von einem Tag auf den anderen, sondern wir haben bestimmte Anpassungszeiten. Wir haben schon die Frage der Organisation angesprochen. Ich bin immer ein Freund von Deals. Hier kann man ein sehr großes Spektrum ausmachen, und die Verwendung der Effizienzrendite ist doch auch diskutabel. Aber es gibt nichts umsonst.

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrnsen:

Vielen Dank. – Bündnis 90/Die Grünen, Frau Hajduk.

Anja Hajduk, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Schönen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich habe zwei Fragen an Herrn Thum. Sie haben sich in Ihrem Eingangsstatement ausdrücklich auch auf den Zusammenhang von Demografie und Standards bezogen. Ich möchte dazu noch eine Nachfrage stellen. Wenn es darum geht, die einheitlichen Standards aufzugeben, um die Bereitstellung von Leistungen an die Bedürfnisse dünner besiedelter Regionen anzupassen, an welche Standards denken Sie? Welche würden Sie beispielhaft hervorheben, bei denen man auch neue Regelungen finden muss, um wirklich Standardisierungen loszuwerden? Da Sie die Infrastruktur erwähnen, frage ich noch einmal nach, weil wir uns ja in anderen Zusammenhängen häufig über die Standardisierung von individuellen Transfers unterhalten haben. Sie sind wahrscheinlich nicht gemeint, weil sie schlicht nicht so von der Demografie abhängig sind. Wo sehen Sie also ausdrücklichen Regelungsbedarf in der Föderalismuskommission, um Standards, die als gesetzt gelten, in der Infrastruktur entsprechend variieren zu können.

- (B) Zweitens sprechen Sie dann von der Funktion, Anreizmodelle sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene insoweit zu entwickeln, als übergeordnete Institutionen solche demografisch sinnvollen Anpassungsprozesse durchführen. Können Sie dafür eventuell schon Beispiele aus Deutschland oder anderen Ländern nennen?

Zweitens sprechen Sie dann von der Funktion, Anreizmodelle sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene insoweit zu entwickeln, als übergeordnete Institutionen solche demografisch sinnvollen Anpassungsprozesse durchführen. Können Sie dafür eventuell schon Beispiele aus Deutschland oder anderen Ländern nennen?

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrnsen:
Herr Professor Thum.

Sachverständiger Prof. Dr. Marcel Thum:

Vielen Dank für die Fragen. In der Tat ist es wichtig, noch einmal klarzumachen, was die Standards überhaupt sind. Wir haben schon gehört, dass wir den Begriff „Standards“ in unterschiedlichem Kontext verwenden. Hier geht es erstens um Standards, die die Infrastruktur betreffen. Zweitens ist mit „Standards“ alles gemeint, was die Entscheidungsträger vor Ort durch irgendwelche gesetzlichen oder gesetzesähnli-

- chen Regelungen bindet. Ich nenne Ihnen zwei Beispiele für Standards, die eher hinderlich sind. (C)

Erstes Beispiel. Viele Gemeinden möchten Bürgerbusse oder Bürgertaxis einrichten. Dies wird zum Teil durch die Regelungen zur Personenbeförderung erheblich erschwert. Man braucht eine Genehmigung. Abweichungen von irgendwelchen Linienverkehren sind nur zeitlich befristet möglich usw. Hier gibt es also einen Standard, der festlegt, wie Verkehrsinfrastruktur organisiert werden kann. Der Standard ist für die normalen Belange völlig in Ordnung. Aber er macht es in dünn besiedelten Regionen den Entscheidungsträgern sehr schwer, flexibel zu reagieren. Die Regelungen schaffen Markteintrittsbarrieren für solche Leute, die eine flexible Lösung für die Bürger anbieten wollen.

Zweites Beispiel. Auch für die neuen Wohnformen für ältere Menschen gelten die Standards, die für Alten- und Pflegeheime durchaus sinnvoll sind. Dort wird von der Quadratmeterzahl des Wohnraums bis hin zu den Lichtschaltern alles Mögliche geregelt. Das ist sicherlich ein ganz sinnvoller Standard, und es stellt für große Unternehmen, die Altenheime betreiben, kein Problem dar, das alles einzuhalten. Aber wir sehen in ländlichen Regionen Menschen, die gern in ihrer Gegend bleiben wollen, sich aber schwertun, eine Wohnform zu finden, die diesen Standards genügt. Warum kann man hier nicht von diesem Standard leichter abweichen, als es bisher möglich ist? Hier würde zum Beispiel eine Art Zertifizierung völlig ausreichen.

- (D) Nun zu den Anreizmodellen: Meines Wissens gibt es so etwas nicht. Ich kenne kein Beispiel, bei dem eine solche Beschleunigung der Anreizstrukturen belohnt wird. Das betrifft den Punkt, den ich vorhin erwähnt habe. Wir sehen Wartespiele zwischen den Gemeinden. Die Anpassungen erfolgen zu langsam, weil es zum einen für die Entscheidungsträger vor Ort natürlich schmerzhaft ist, den Bürgern zu sagen, dass eine Bibliothek, eine Schule oder eine andere Einrichtung zumachen muss, und weil man sich zum anderen Standortvorteile erhofft, wenn man länger als die Nachbargemeinden durchhält. Hier kann man den Gemeinden, die sich mit den Nachbargemeinden darüber einigen, welche gemeindeübergreifenden Einrichtungen erhalten bleiben, mehr Geld zuweisen als solchen, die versuchen, das auszusitzen. Das ist mit Anreizmechanismen gemeint.

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrnsen:

Danke. – Die CDU/CSU-Fraktion, Herr Dr. Krings.

Dr. Günter Krings, MdB (CDU/CSU):

Danke schön. – Ich habe zwei Fragen, die erste Frage an Herrn Kammer, der in diesem zweiten Themenblock schon stark gefragt war. Nach einer Untersuchung der Firma A. T. Kearney sind wohl annähernd 20 Prozent aller etwa 700 000 Beschäftigten im Bereich des öffentlichen Dienstes, der öffentlichen Verwaltung von Bund, Ländern und Kommunen, ausschließlich mit internen Hilfsleistungen befasst, von der Personalabrechnung bis Beschaffung, Rechnungswesen usw. Nach Auffas-

Dr. Günter Krings, MdB

- (A) sion dieser Beratungsfirma könnte man durch eine Bündelung solcher internen Hilfsleistungen rund 11 Prozent dieser Personalkosten einsparen. Die Bundesverwaltung selbst hat wohl über Shared-Service-Center – ein furchtbares Wort; vielleicht kann man es gelegentlich einmal ins Deutsche übersetzen – angeblich bis zu 30 Prozent der Personalkosten eingespart. Können Sie aus den Erfahrungen von Dataport bestätigen, dass es durch solche Kooperationen ein derartiges Einsparpotenzial geben kann?

Eine zweite Frage habe ich an Herrn Professor Burgi. Die traditionelle Antwort auf Harmonisierungsbedürfnisse, wenn also gesagt wurde, die Länder müssten nach einem gemeinsamen Standard verfahren, war jahrzehntelang eine Verschiebung von Kompetenzen. Herr Kollege Fahrenschon hat eben deutlich gemacht, dass wir damit sehr schnell an die Grenzen des Grundsatzes in Art. 30 geraten, der eine Aufgabenerfüllung durch die Länder vorsieht und von dem in einigen Bereichen gar nicht mehr viel übrig bleibt. Sie haben es im Zusammenhang mit Geodäsie und Geoinformationswesen angesprochen. Aber insgesamt stellt sich die Frage, ob man statt einer Kompetenzverlagerung auch materielle Vorgaben in die Verfassung einfügen kann, wodurch eine Harmonisierung erreicht werden soll. Ich vermeide an dieser Stelle bewusst das Wort „Staatszielbestimmung“. Aber welche materiellen Vorgaben könnte man dort einfügen, die auch dieses Ziel der Harmonisierung erreichen, und wie könnte man sie so ausgestalten, dass wir dann vielleicht auch zu ganz konkreten, ergebnisorientierten Indikatoren kommen, dass also von den Ländern bestimmte Dinge nicht im Mitteleinsatz, sondern im Ergebnis der Leistungserbringung erreicht werden müssen?

(B)

Danke schön.

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrnsen:

Herr Kammer und dann Herr Professor Burgi.

Sachverständiger Matthias Kammer:

Bei Synergieeffekten, die in einem Shared-Service-Center im IT-Kontext erzielt werden können, geht es um zwei Dimensionen: Zum einen geht es in der Tat darum, dass sich auf der Investitions- und Erneuerungsseite mehr daran beteiligen, den Maschinenpark zu beschaffen und zu pflegen; gleichzeitig kann er auch leistungsfähiger sein, weil er für die Beteiligten bei einer Verdoppelung einfach mehr bringt. Das ist ein Sharing von Investitions-, Technik- und Gestaltungsaufwand. Zum anderen geht es darum, auf der personellen Seite die Aufwendungen zu senken und zu sparen. Dies setzt in Shared-Service-Centern sehr oft voraus, dass man sich die Aufgabenorganisation, die Prozesse und die Inhalte der Aufgaben genau anschaut. Wenn zum Beispiel ein großes Bundesland seine Beihilfeorganisation zentralisiert, kann es hier mit Sicherheit etwas sparen. Es spricht sogar einiges dafür, dass auf diese Weise die Beihilfe auch für mehrere Länder bearbeitet werden könnte. Das ist aber in der Praxis offenbar eine sehr schmerzhaft Geburt. Allein die Aus-

sicht, dass Geld gespart werden kann, motiviert leider noch nicht zur Zusammenarbeit. (C)

Bei solchen internen Tätigkeiten von Verwaltungen ist es meines Erachtens in Deutschland wirklich an allen Ecken lohnend, sich auf den Weg zu machen. Man sollte nicht die Identität des Landes und der Kommune daran festmachen, ob und wie die Verwaltung solche operativen Tätigkeiten selbst erledigt. Wir werden einen massiven Druck bekommen – das wird dann wahrscheinlich der echte Treiber sein –, wenn die Verwaltungen merken, dass das Personal nicht mehr da ist, weil es in den Ruhestand gegangen ist und neues nicht kommt. Ganz platt gesprochen: Das ist ein massiver Effekt, den wir aufgrund des demografischen Faktors erfahren werden. Ihn kann ich in Bezug auf unser Unternehmen mit nur einer Zahl beschreiben: Wir sind ein „altes“ IT-Unternehmen, unser Altersdurchschnitt beträgt 46 Jahre. Bei Oracle zum Beispiel beträgt er wohl 33. Um so „jung“ zu werden wie Oracle, müssten wir Personal einstellen, das auf dem Markt gar nicht mehr zu finden ist. Es ist auf dem Spezialmarkt IT jetzt schon sehr knapp – das gilt auch für Ingenieure usw. –, und die Lage wird sich eher zuspitzen.

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrnsen:

Herr Professor Burgi.

Sachverständiger Prof. Dr. Martin Burgi:

Herr Dr. Krings hat sehr grundsätzlich nach Entflechtung und Bündelung gefragt und das am Beispiel Geoinformationswesen konkretisiert. Die Versuchung ist bei Geoinformation und bei IT gleichermaßen riesengroß, zu sagen, das seien Aufgaben, die technisch bedingt im Grunde nur bundesweit, europaweit, wenn nicht weltweit erledigt werden können. Ich habe in meiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass man dieser Versuchung nicht erliegen sollte, insbesondere nicht zulasten der Länder und vor allem nicht zulasten der Kommunen. (D)

Wie reagiert man nun aber darauf, dass hier natürlich ein Bündelungs- und Koordinierungsbedarf besteht? Der Vorschlag, den ich gemacht habe und den natürlich auch andere machen, lautet, in beiden Bereichen das Aufgabenfeld in verschiedene Teilaufgaben zu zerlegen. Insoweit bringt der Begriff Shared Services, auch wenn er uns als Anglizismus nicht gefällt, das zum Ausdruck, worum es eigentlich geht, nämlich diejenigen Aufgaben zu benennen, die man hochzonen kann, und diejenigen, die man unten belassen kann. Das ist übrigens genau die gleiche Methode, mit der man seit Jahren bei der Privatisierung viele Erfahrungen gemacht hat; denn auch dort differenzieren wir nach Durchführung, Vorbereitung, Leitung usw. Dies muss man auf den Bereich der Verteilung innerhalb des Staates übertragen.

Sie haben stattdessen, wenn ich es richtig verstanden habe, die Alternative aufgebracht, materielle Vorgaben zu machen. Offen gestanden war mir das im Moment zu offen, als dass ich konkret darauf antworten könnte. Sie haben selber schon die Begriffe Staats-

Sachverständiger Prof. Dr. Martin Burgi

- (A) ziel und Leitlinien erwähnt; auch der Kollege Calliess hat sie vorhin genannt. Das ist vielleicht ein bisschen eine Charakterfrage. Ich wäre skeptisch gegenüber Zielen und Leitlinien aller Art, weil die Erfahrung zeigt, dass sie im Verwaltungsalltag – hier befinden wir uns nun – nur schwer zu handeln sind und dass Konkretisierungsbedarf durch Verwaltungsvorschriften usw. besteht. Ich glaube, das ist ein Fliehen vor dem eigentlichen Problem. Es geht darum, aufgaben-genaue die Dinge zu verteilen, und nicht darum, eine Art Marschroute vorzugeben, die dann die Hälfte der Marschierenden nicht erreichen wird.

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrnsen:

Vielen Dank. – Für die SPD-Fraktion jetzt Herr Runde.

Ortwin Runde, MdB (SPD):

In Bezug auf die Einführung von IT haben Sie, Herr Kammer, gesagt, man habe ein Problem mit den 15 000 bis 16 000 Entscheidungen bzw. Einheiten. Das ist in der Tat für IT mit eindeutigen Zielvorgaben und -notwendigkeiten störend. Aber damit haben wir auch einen Grundkonflikt zwischen Demokratieprinzip und Economies of Scale. Wie sehen Sie diesen Grundkonflikt, und wie haben Sie ihn im Fall von Kooperationen verschiedener Gebietskörperschaften gelöst?

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrnsen:

Herr Kammer.

(B)

Sachverständiger Matthias Kammer:

Der Grundkonflikt bleibt bestehen. Man kann ihn immer nur gestalten; denn da der Aufbau des deutschen Staates föderal und nicht zentral ist, muss man mit dem Widerspruch arbeiten, dass es sinnvoll ist, Dinge zusammenzufassen, während man trotzdem seine Identität erhalten kann. Bezogen auf IT kommt es darauf an – daran arbeiten wir –, dass sich die Abnehmer unserer Leistungen darauf verständigen, dass die Leistung von den Auftraggebern als gemeinsame angesehen wird und nicht nur jeder sein eigenes Stück vom Kuchen haben will. Das ist eine Anstrengung.

Die Hauptanstrengung in diesem Prozess liegt in der Tat darin, dass sich die Auftraggeber von Leistungen und der Dienstleister über das verständigen, was sie angesichts der freiwilligen Einschränkung ihrer Selbstverwirklichung, die ihnen umfassend zusteht, erreichen können. Das hat bei vielen handelnden Personen in Verwaltungen eine beträchtliche psychologische Dimension. Deshalb kommt es auch sehr darauf an, dass dieser Prozess, wenn er vorangehen soll, von der politischen Führung auf allen Ebenen begleitet wird.

Es müssen dabei zwei klare Ziele verfolgt werden: Man möchte IT wirtschaftlicher betreiben und gleichzeitig die Erkenntnis umsetzen, dass die Verdichtung von IT durch E-Gouvernement usw. Leistungsklassen braucht, die die heutige Struktur nicht hergibt. Diese Erkenntnis muss man sich wahrscheinlich hart erarbeiten. Das ist für diese 15 000 Entscheider im Land eine

(C) schwierige Aufgabe. Man kann sie nur durch gemeinsam strukturierte Gestaltungsprogramme lösen: Wie soll die Dienstleistung einer Verwaltung aussehen, wie ernsthaft nutzt sie dabei IT, wie kann die eigene Verwaltung von dem profitieren, was andere gemacht haben, und wie kann dieses in das eigene Bild von Verwaltung einbezogen werden? Wenn wir jetzt zum Beispiel in einer Großstadt wie Hamburg vor der Frage stehen, wie dort künftig soziale Dienstleistungszentren aussehen sollen und was das für IT bedeutet, dann müssen wir erkennen, dass man diese Frage nicht mehr so wie bisher beantworten kann – bisher machte das jeder für sich alleine –, sondern dass man schauen muss, welche anderen Beispiele es in Deutschland gibt und was man davon adaptieren und integrieren kann.

Auf diese Weise werden sich über die Jahre Modelle bilden, in denen Kooperation stärker als heute eingeübt sein wird. Das Regelwerk, das auf dieser Ebene helfen kann, ist die Unterstützung von Zusammenarbeit. Diese muss einfach eingefordert werden. Dazu hatte ich vorhin schon aufgezeigt, dass die deutsche Rechtsordnung eigentlich eher Grenzen setzt, die eine Zusammenarbeit behindern, als dass sie die Zusammenarbeit fördert. Dies liegt nun einmal an der Struktur des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung, die an dieser Stelle meines Erachtens eine Öffnungsklausel verdienen.

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrnsen:

Vielen Dank. – Die CDU/CSU-Fraktion, Frau Tillmann.

(D)

Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU):

Ich möchte einen Themenbereich ansprechen, der die Bund-Länder-Zusammenarbeit anbetrifft und sich nicht auf IT bezieht, nämlich die Straßenverwaltung. An Herrn Dr. Huber die Frage: Der Bundesrechnungshof hat in seiner Stellungnahme den Vorschlag gemacht, für die Bundesautobahnen eine bundeseigene Verwaltung einzurichten. Was halten Sie davon, und wie können Sie sich eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern unterhalb einer bundeseigenen Verwaltung vorstellen?

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrnsen:

Herr Dr. Huber.

Sachverständiger Dr. Jürgen Huber:

Vielen Dank. – Dieser Vorschlag einer bundeseigenen Verwaltung ist vom Bundesrechnungshof wohl etwas abstrakter gemeint. Ihm geht es darum, dass der Bund die Bundesautobahnen in eigener Regie verwaltet. Das heißt, es könnte wohl auch eine andere Form sein. Es wird zum Beispiel eine private Gesellschaft des Bundes genannt, die ebenfalls dieses Kriterium erfüllt. Der Bund soll also die Verantwortung übernehmen, in welcher Form, ob als eigene Verwaltung oder durch eine Gesellschaft, die dem Bund gehört, ist offen. Vergleichbares gibt es bereits in verschiedenen Ländern; die Asfinag in Österreich wird oft als Beispiel genannt. Näher geprüft werden müsste aber, wa-

Sachverständiger Dr. Jürgen Huber

(A) rum man jetzt eine solche Verwaltung benötigt und wo die Defizite der bestehenden Struktur sind. Bisher sind wir hier – jedenfalls nach meinem Erkenntnisstand – nicht in einer Zwangslage. Es könnte ein Motiv geben, das aber nicht so klar ausgesprochen ist, nämlich dass man bei PPP-Projekten etwas freier wäre, wenn man nicht an die Zustimmung der Länder gebunden wäre. Hätte der Bund selbst die Verwaltung in der Hand, wäre es denkbar, dass er hier etwas offensiver in Richtung von PPP-Projekten arbeitet. Im Augenblick machen wir solche PPP-Projekte. Wir haben Modelle – Terminus technicus ist A-Modelle, sie laufen auch und sind mit Zustimmung der Länder auf den Weg gebracht worden, weil hierdurch in Verwaltungsangelegenheiten eingegriffen wird und dies nach der bestehenden Konstruktion eine Länderangelegenheit ist.

Wir haben also im Augenblick kein Problem, in dieses Thema mit Pilotprojekten einzusteigen. Wollte man dies aber auf breiter Front machen, so könnte es vorteilhaft sein, anders vorzugehen. Es könnte auch noch andere Gründe geben, zum Beispiel den, die Verwaltung von Einflüssen anderer Art etwas freier zu machen. Eine bundeseigene Verwaltung von Autobahnen ist eine durchaus nicht ganz unattraktive Vorstellung.

Aber ich hatte vorhin im Eingangsstatement schon erwähnt, dass auch ein hoher Preis zu zahlen ist, weil man bei der jetzigen Konstruktion die gesamte Verwaltung der außerörtlichen Straßen unter einem Dach hat. Dies hat große Vorteile: Synergien beim Betriebsdienst, Erfahrungsaustausch im selben Hause, also Dinge, die für eine technische Verwaltung von großem Wert sind. Deswegen war mein Plädoyer im Eingangsstatement, an dieser Stelle dreimal nachzudenken, ehe man der Verlockung einer bundeseigenen Verwaltung nachgibt.

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrnsen:

Vielen Dank. – Für die SPD-Fraktion jetzt Herr Kröning.

Volker Kröning, MdB (SPD):

Herr Vorsitzender, ich möchte erstens eine verfahrensleitende Anregung geben. Wir sind bereit, auf zwei der uns zustehenden sechs Fragen zu verzichten und mit meiner Frage Schluss zu machen, aber nur dann, wenn die anderen unserem guten Beispiel folgen. Die Reservierung bleibt also noch bestehen.

Zweitens möchte ich als letzter Sprecher unserer Fraktion auf den ersten Sprecher des heutigen Tages überhaupt, Herrn Bundesminister de Maizière, zurückkommen. Ich bin im Unterschied zu ihm der Meinung, dass diese Anhörung sehr ergiebig gewesen ist und dass sie auch – nicht fachlich, sondern politisch – geholfen hat, die Spreu vom Weizen zu trennen. Also bedanke ich mich auch namens unserer Fraktion sehr herzlich für den schriftlichen wie mündlichen Einsatz der Sachverständigen.

(C) Nun zwei kurze Fragen, eine an Professor Wieland, die Art. 105 Abs. 3 betrifft, und eine an Professor Pieroth, die Art. 29 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 betrifft.

Herr Professor Wieland, wir diskutieren im Zusammenhang mit der gesamten Bundesstaatsreform nicht nur über Entflechtung oder Verflechtung bzw. Vernetzung, sondern auch über die wechselseitige Abhängigkeit bei der Gesetzgebung. Was halten Sie davon, dass Art. 105 Abs. 3 in der Staatspraxis so angewandt wird, dass auch diejenigen Steuergesetze, die die Länder nicht belasten, sondern entlasten, der Zustimmung des Bundesrates unterliegen? Halten Sie diese Praxis für noch legitim? Halten Sie dies für einen Ansatzpunkt, um Zustimmungsrechte zu bereinigen?

Herr Professor Pieroth, an Sie folgende Frage: Es liegt in der Luft, Art. 29 zu streichen. Als Bremer, der noch etwas länger im Landesdienst stand als unser amtierender Vorsitzender, der Bürgermeister Bremens, bisher kann ich nur sagen, dass wir die Diskussion über die Abschaffung der Selbstständigkeit überhaupt nicht scheuen. Wir merken auch, dass diese Vorschrift, die angeblich die Neugliederung verhindert, uns diese Diskussion keineswegs erspart. Also kehre ich die Frage um: Wer braucht eigentlich noch Art. 29? Sollte er tatsächlich noch gebraucht werden, bliebe für mich als Kernfrage die Frage nach der vorhandenen in Art. 29 verankerten Doppellegitimation. Folgt Ihrer Meinung nach aus der Ewigkeitsgarantie und aus Art. 20, auf den in Art. 79 Abs. 3 Bezug genommen wird, dass auch ohne das Vorhandensein von Art. 29 (D) erfolgende Neugliederungsbestrebungen einer Doppellegitimation durch den Bundesgesetzgeber und das betroffene Staatsvolk bedürften?

Danke.

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrnsen:

Zunächst Herr Professor Wieland.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland:

Herr Kröning, zu Art. 105 Abs. 3 könnte man natürlich sagen, das Zustimmungserfordernis solle Interessen der Länder schützen; wenn sie begünstigt werden, brauchten sie diesen Schutz nicht. Ich stelle mir nur vor, dass die Frage, ob Länder begünstigt werden oder nicht, in der Praxis nicht immer leicht zu beantworten ist, weil diese Gesetze nicht nur einen Steuertarif festlegen, sondern auch Verfahrensregelungen treffen. Man wäre natürlich nicht gut beraten, jetzt eine Regelung zu treffen, bei der in Zukunft der Streit immer darum gehen wird, ob es eine rein begünstigende Regelung oder ob es möglicherweise eine Verfahrensregelung ist, die einerseits begünstigend und andererseits benachteiligend wirkt. Dann hätte man unter dem Strich nichts gewonnen. Daher würde ich insoweit eher zurückhaltend reagieren.

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrnsen:

Herr Professor Pieroth.

(A) Sachverständiger Prof. Dr. Bodo Pieroth:

Die Frage der Länderneugliederung ist gerade ein Paradebeispiel für meine Unterscheidung zwischen den Kerngehalten des Art. 79 Abs. 3 und den Konkretisierungen im Grundgesetz. Schon die Tatsache, dass der Art. 29 eine wesentliche Frage des Bundesstaates gesondert thematisiert, zeigt, dass dies eben eine konkretisierende Regelung bzw. eine Spezialregelung ist, von der jedenfalls nicht sämtliche normativen Elemente zugleich gegen Verfassungsänderungen durch Art. 79 Abs. 3 geschützt sind. Hinzu kommt, dass zu dieser gegenüber dem Bundesstaatsprinzip speziellen Regelung des Art. 29 das Grundgesetz wiederum einige Sonderregelungen enthält, nämlich die Art. 118 und 118 a. Art. 118 ist beim Südweststaat praktisch geworden, 118 a betrifft Berlin/Brandenburg. Aufgrund beider Sondernormen, deren Verfassungsmäßigkeit auch unter dem Art. 79 Abs. 3 meines Wissens bisher noch nicht bestritten worden ist, kann auf die Doppellegitimation verzichtet werden; denn bei Art. 118 a war kein Akt des Bundesgesetzgebers mehr erforderlich, und die Sonderregelung im Südwesten ist nun gerade gegen den Widerstand des damaligen Landes Baden zustande gekommen.

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrens:

Eine Nachfrage, bitte schön.

Volker Kröning, MdB (SPD):

(B) Sie haben den Kern meiner Frage nicht getroffen. Ich habe gelesen, dass Sie eine Neugliederung des Bundesgebietes bis zur Reduzierung auf drei Länder auf der Basis der herrschenden Meinung für mit Art. 79 Abs. 3 vereinbar erklären. Das halte ich für ein Ergebnis, das einem Schmarren gleicht. Auf der anderen Seite haben Sie nicht auf die Frage geantwortet, die ich gestellt habe. Ich wollte wissen, was der normative Kern des Art. 20 nach ersatzloser Abschaffung des Art. 29 wäre. Diese Abschaffung wäre eine Verfassungsänderung, die daraufhin geprüft werden müsste, ob sie verfassungsimmanenten Schranken begegnet. Ich kehre diese Frage aber nun um: Bedürfte es des in Art. 29 als Voraussetzung für eine Neugliederung geregelten Doppelerfordernisses einer indirekten demokratischen Legitimation und einer direkten Legitimation? Diese Frage ist deshalb so bedeutsam, weil Art. 20 nicht nur das Bundesstaatsprinzip, sondern auch das Demokratieprinzip enthält. Also ist es sehr wichtig, ob man sich diese Diskussion, politisch gesprochen, vom Halse schaffen kann, ohne die darin enthaltenen Sicherungen – vor allem das Erfordernis einer unmittelbaren demokratischen Legitimation – preiszugeben.

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrens:

Danke schön. – Da wir schon bei sieben Minuten sind, bitte eine kurze Antwort, Herr Professor Pieroth.

Sachverständiger Prof. Dr. Bodo Pieroth:

Es ist kein Schmarren, weil wir hier die Frage dessen, was im Extremfall vor Art. 79 Abs. 3 Bestand hat,

von dem unterscheiden müssen, was wir uns politisch vorstellen können. **(C)**

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrens:

Das war eine sehr kurze, aber eine klare Antwort. – Wir kommen jetzt zu Hamburg. Herr Dr. Heller.

Staatsrat Dr. Robert Heller (Hamburg):

Ich mache zunächst eine ganz kurze allgemeine Vorbemerkung. Herr Professor Jochen Schneider aus München leitete sein Statement heute Mittag damit ein, dass er in die Niederungen der IT einsteigen wolle. Er hat damit gewollt oder ungewollt einen Beleg dafür gegeben, dass offenbar in einigen Verwaltungen doch noch gedacht wird, IT sei Niederung. Aber die Kommission zeigt, dass IT-Steuerung eine Führungsaufgabe ist. Dies weiß jeder von uns, der in den Aufsichtsräten großer öffentlicher Unternehmen ist; denn dort erfährt er dies seit Jahren. Warum soll das in der öffentlichen Verwaltung – vielleicht nicht in jeder Verwaltung in Deutschland, aber doch in den meisten – nicht möglich sein?

Meine Frage richtet sich an Herrn Kammer. Ich möchte ganz konkret wissen, was Sie in Ihren schriftlichen Ausführungen und auch in Ihrem Statement damit meinten, dass Sie einen Änderungs- oder Klarstellungsbedarf im Grundgesetz sähen, um sicherzustellen, dass vor allen Dingen das Geschäft zwischen den Kommunen und den IT-Dienstleistern ohne Kollision mit dem Europarecht bzw. der Rechtsprechung des EuGH funktionieren kann; denn nach meiner Einschätzung dessen, was heute bisher gesagt wurde, geht es wohl nicht ohne eine Klarstellung in der Verfassung. Professor Burgi hatte sich ähnlich eingelassen und sprach ebenfalls von einer Grundgesetzregelung, die eine Zusammenarbeit ermöglicht. Vielleicht können Sie das noch einmal auf den Punkt bringen, weil das gerade für die Flächenländer zentral ist. **(D)**

Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrens:

Herr Kammer.

Sachverständiger Matthias Kammer:

Was die Verflechtung von IT-Dienstleistungen mit Vergaberecht im öffentlichen Sektor bedeutet, ist aus meiner Sicht schlicht Folgendes: Eine Verwaltung braucht eine Leistung, die sie nicht selbst erbringen kann oder will. Wenn eine öffentliche Verwaltung eine Leistung von einem anderen haben will, ist das Vergaberecht einschlägig, in dem nun einmal steht, dass die Verwaltung den Markt über Ausschreibung zu fragen hat. Der Anbieter kann öffentlich oder privat sein; das ist für das Vergaberecht nicht relevant. Es kann also eine Kommune der Nachbarkommune unter dieser Voraussetzung ein Angebot machen. Es stellt sich hier die Frage, ob sich Verwaltungen wechselseitig in komplizierte und teure Ausschreibungsverfahren begeben müssen, wenn politisch gewollt ist, dass die öffentlichen Verwaltungen zusammenarbeiten sollen. Will man das oder nicht?

Sachverständiger Matthias Kammer

- (A) Um diesen Prozess der Zusammenarbeit im öffentlichen Sektor zu beschleunigen, ist es notwendig, dass generalisierter betrachtet wird, was im Einzelfall durch gesetzliche Ausnahmeregelungen geregelt werden kann, nämlich dass ein solcher Wettbewerb nicht stattfinden soll, weil sonst die Entbürokratisierungsprozesse, die hier möglich sind, eher gebremst werden. Wenn man für jeden Einzelfall eine gesetzliche Ausnahme von diesem Gebot der Nachfrage am Markt machen wollte, hätte man sehr viel Arbeit; das schafft ein Gesetzgeber wahrscheinlich nicht. Deswegen die Vorstellung, es müsste möglich sein, dieses Postulat der Zusammenarbeit im Grundgesetz so zu verankern, dass es sich auch auf das europäische Vergaberecht auswirkt. Das ist natürlich zu klären.

Die Lösung kann nicht sein, dass man diesen Leistungsaustausch, wenn er denn so kompliziert gestaltet werden muss, dadurch vermeidet, dass alle eine gemeinsame Organisation gründen, weil diese auf Dauer nicht mehr beherrschbar wäre. Es ist durchaus sinnvoll, in bestimmten Größenordnungen Inhousekonstruktionen zu bilden. Aber warum sollte man das als einzige Lösung dieses Problems anbieten, und warum kann man nicht den Leistungsaustausch zwischen der öffentlichen Hand als ein Prinzip von Organisationsgestaltung der Arbeit für den öffentlichen Sektor vernünftig regeln, ohne das Problem des Vergaberechts zu haben? Das ist aus meiner Sicht, kurz gefasst, das Problem, um das es hier geht. Hier halte ich eine Lösung durch den Gesetzgeber für erforderlich.

- (B) **Stellvertretender Vorsitzender Jens Böhrnsen:**
Vielen Dank, Herr Kammer. – Nun für Bremen Herr Schulte.

Staatsrat Hubert Schulte (Bremen):

Ich richte eine Frage an Herrn Professor Hans-Peter Schneider, die sich auf die Standards bezieht. Zu diesem Thema gibt es viele Fragen und Antworten, wobei unter Standards Unterschiedliches verstanden wird. Es reicht von technischen Standards und IT-Standards bis hin zu sozialen Standards. Teilen Sie die Auffassung, dass man für diese verschiedenen Arten von Standards eigentlich auch unterschiedliche Strategien und unterschiedliche Kriterien brauchte? Insbesondere in Bezug auf die sozialen Standards haben Sie zu Recht darauf hingewiesen, dass man das notwendige Optimum einheitlicher Lebensverhältnisse erreichen müsse. Es könnte eigentlich nicht richtig sein, wenn die finanzschwachen Länder und noch mehr die Kommunen sehr schnell unter Mindeststandards absänken. Auch Ihr Beispiel aus Schweden kann nicht so gemeint sein, dass dann Finanzkraft das Kriterium ist. Wie können also solche unterschiedlichen Strategien und Kriterien aussehen?

Vielleicht könnten Sie in diesem Zusammenhang auch noch erläutern, was Sie meinen, wenn Sie davon sprechen, man brauche strukturelle oder individuelle Förderprogramme, die diesem Prozess entgegensteuern sollen.

Danke schön.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Schneider, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Peter Schneider:

Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass man nicht nur zwischen verschiedenen Kategorien von Standards unterscheiden muss, also Standards, die gesetzlich vorgegeben werden, dann Vollzugsstandards, IT-Standards oder Planstandards, sondern dass man vor allem bereichsspezifisch zwischen Sozialstandards, Infrastrukturstandards, Finanzstandards und Ähnlichem unterscheiden muss. Bei der Einheitlichkeit oder Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen geht es vor allem darum, Sozialstandards aufrechtzuerhalten, insbesondere da, wo es Mindeststandards sind. Es kann jedenfalls in den Regionen mit dünner Besiedlung oder mit Migrationsbewegungen nicht darum gehen, den Weg einzuschlagen, den, soweit ich weiß, Brandenburg gegangen ist, nämlich den Menschen noch eine Zugabe für ihren Wegzug zukommen zu lassen, also den Wegzug zu vergüten, sondern genau das Gegenteil muss der Fall sein: Wir müssen im Grunde da, wo wir gewisse Mindeststandards nicht mehr aufrechterhalten können, umschalten und Förderprogramme auflagen, die den individuellen Bedürfnissen gerecht werden. Ich denke hier – das habe ich vorhin schon erwähnt – an die Förderung von Fahrgemeinschaften oder an die Förderung von Initiativen, die das, was normalerweise kommunale Daseinsvorsorge genannt wird, in Eigenregie übernehmen. Solche kleinen Gemeinschaften müssten dann gefördert werden.

Das größte Problem in diesen Gebieten stellt die Wasserversorgung dar. Auch das ist bekannt. Da muss man zu völlig neuen Lösungen kommen. Hier nutzen Standards überhaupt nichts mehr, sondern da muss man auf individuelle Förderprogramme umschalten, um den dortigen Lebensstandard in einem sehr allgemeinen Sinn aufrechtzuerhalten. Man sollte auch zeitlich differenzieren. Man kann die Öffnungsklauseln so formulieren, dass sie für eine bestimmte Zeit gelten, und man kann das auch mit Experimentierklauseln verbinden. Vor allen Dingen kann man die materiellen Leistungen, die man im Rahmen von Förderprogrammen erbringt, an bestimmte Bedingungen oder Zielvereinbarungen knüpfen.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Professor Schneider. – Jetzt geht das Wort an Thilo Sarrazin für Berlin.

Senator Dr. Thilo Sarrazin (Berlin):

Ich habe eine Frage an Herrn Pieroth. Rheinland-Pfalz hat einmal einen Hochschulfinanzausgleich in dem Sinne vorgeschlagen, dass die Länder, die besonders viele Studenten ausbilden, von denen, die weniger ausbilden, letztlich einen indirekten Ausgleich bekommen. Das ist ein Vorschlag, der gerade jetzt Berlin besonders interessiert, der aber auch für einige andere Länder relevant ist und der auch das Thema Studiengebühren, die bundesweit unterschiedlich behandelt wer-

Senator Dr. Thilo Sarrazin (Berlin)

- (A) den, entschärft. Wie sehen Sie einen derartigen Fonds unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten, vor allen Dingen unter dem Aspekt seines Verhältnisses zum übrigen Finanzausgleich?

Vorsitzender Dr. Peter Struck:
Herr Pieroth.

Sachverständiger Prof. Dr. Bodo Pieroth:

Das Modell hat Rheinland-Pfalz entwickelt, seinerseits auf die Interkantonale Universitätsvereinbarung der Schweiz schauend, wonach die Kantone die Studienkosten für die Studierenden aus ihren Kantonen übernehmen. Es wird also an die Kosten für die tatsächlich in Anspruch genommenen Studienplätze angeknüpft, und dann beteiligt sich an den Kosten eines Studienplatzes der Kanton, aus dem die Studierenden kommen. Insofern ist hier zur Übernahme der Studienkosten in gewisser Weise an ein Verursacherprinzip gedacht.

Da das keine zweckungebundene Finanzaufwendung ist, ist dies keine Frage des Finanzausgleichs. Die zweckgebundene Finanzaufwendung ist nach den allgemeinen Grundsätzen des Art. 104 a zu betrachten.

(Zuruf von der Sachverständigenbank)

– 104 a; wir schauen nachher noch einmal nach. Jedenfalls ist sie nicht nach Art. 107 zu betrachten; das ist mein Hauptpunkt.

- (B) Als zweckgebundene Finanzaufwendung darf sie prinzipiell durch Staatsvertrag eingeführt werden. Natürlich müssen alle zustimmen, dass das so gemacht wird. Die Grenze zu zweckungebundenen Finanztransfers, die unter dem Regime des Art. 107 stehen, darf nicht überschritten werden. Das heißt, es darf nicht auf dem Umweg einer vermeintlich zweckgebundenen Finanzaufwendung tatsächlich ein zweckungebundener Finanzausgleich und damit ein Unterlaufen des Art. 107 Abs. 2 herbeigeführt werden. Unter diesen Voraussetzungen halte ich das Modell für verfassungsrechtlich zulässig.

Zur Frage, ob sich auch der Bund daran beteiligen kann: Aufgrund der im Rahmen der Föderalismusreform eingeführten Änderung in Art. 91 b Abs. 1 Satz 2, wodurch die Wissenschaft noch in diese Vorschrift aufgenommen worden ist, ließe es sich etwa unter dem Aspekt von Austauschstudenten aus dem Ausland in der Tat sogar noch verfassungsrechtlich vertreten, dass sich der Bund beteiligt. Aber, wie gesagt, dies erfordert einen Staatsvertrag, dem alle zustimmen müssen, der aber nicht ausgeschlossen ist.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:
Danke. – Herr Kollege Burgbacher.

Ernst Burgbacher, MdB (FDP):

Eine kurze Frage, Herr Professor Wieland, im Anschluss an die Frage von Herrn Kröning: Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme, dass der Bund keine über Art. 29 hinausgehenden Kompetenzen bekommen soll,

- sagen aber auch, das Erfordernis des Volksentscheids würden Sie dem Landesverfassungsrecht überlassen. Könnten Sie sich damit anfreunden, den Art. 29 zu streichen? (C)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:
Herr Wieland.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland:

Ich glaube schon, dass in einem Bundesstaat die Frage der Neugliederung auch eine Frage der Bundesverfassung ist. Ich würde die Bundesverfassung nicht von jeglicher Regelung entledigen, die sich mit Neugliederungsfragen beschäftigt. Wie hoch man die Anforderungen setzt, ist eine andere Frage. Aber ich glaube, es ist eine Eigenart des Bundesstaates, dass er in seiner Verfassung etwas darüber sagt, wie seine Glieder organisiert sind. Deshalb also keine vollständige Streichung.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:
Danke. – Jetzt kommt Bayern. Herr Fahrenschon.

Staatssekretär Georg Fahrenschon (Bayern):

Danke, Herr Vorsitzender. – Meine Fragen gehen an Herrn Professor Jochen Schneider. Erste Frage: Über das Ziel sind wir uns alle einig, die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnik soll die Verwaltung in die Lage versetzen, schneller und effizienter zu arbeiten. Aber – hier bitte ich um eine Bewertung – ist es trotz dieses Ziels überhaupt sinnvoll und machbar, Verwaltungsabläufe vorrangig an den Möglichkeiten und Strukturen von IuK-Lösungen auszurichten? (D)

Zweite Frage: Der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik wird von den Ländern momentan nach ihren Vorgaben und Möglichkeiten gesteuert. Ist eine zentrale IuK-Steuerung in der Bundesrepublik überhaupt zielführend, und halten Sie sie für sinnvoll? Man könnte genauso gut darüber debattieren, dass man gemeinsame Schnittstellen definiert. Aber das hieße noch lange nicht, dass man eine zentrale Steuerung hinterlegt.

Wenn wir die Gelegenheit hätten, heute noch einen der Vergaberechterspächter zu hören, dann hätte ich noch gern einen kurzen Satz zu der Frage gehört, ob wir eine Grundgesetzänderung brauchen, um die Vergabepraxis im Bereich IuK an irgendeiner Stelle besser zu organisieren.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:
Bitte, Herr Schneider.

Sachverständiger Prof. Dr. Jochen Schneider:

Vielen Dank, Herr Fahrenschon. – Ganz abstrakt ist es die Aufgabe der IT, sich den Abläufen anzupassen, und nicht Aufgabe der Abläufe, sich an die IT anzupassen. Ich glaube, dass es eine Reihe von Programmen gibt, bei denen man besser daran tut, sich ihnen nicht anzupassen.

Sachverständiger Prof. Dr. Jochen Schneider

(A) Eine ganz andere Frage ist, wie man im Zusammenhang mit der Aufgabe, die man mit der IT lösen will – ich rede jetzt von Individualsoftware –, den Prozess gestalten will. Hier gibt es viele Kooperationsformen, die zu einem erheblichen Teil auch schon praktiziert werden. Die Antwort auf Ihre erste Frage ist, dass die Abläufe nicht an die IT anzupassen sind. Wählte man das Modell, dass sich zwei, drei Länder für eine sehr komplexe Aufgabe zusammentun, müssten sich nicht alle übrigen Länder anschließen. Aber es ist zu erwarten, dass der Abdeckungsgrad hinsichtlich der Anforderungen bei dieser Art der Zusammenarbeit schon relativ hoch ist. Das heißt, dass diejenigen, die sich noch anschließen werden, einen relativ geringen Anpassungsaufwand hätten. Dies ist im Hinblick auf Ihre zweite Frage nach der zentralen Steuerung von Bedeutung. Eine zentrale Unterstützung würde ich begrüßen. Das gibt es in vielfältiger Form. Ich erinnere beispielsweise an das BSI, was die Sicherheit betrifft. Dasselbe könnte man für Standards machen. Dass Medienbrüche zu vermeiden sind, dass man versuchen sollte, Interoperabilität auf einfache Weise, also möglichst ökonomisch, herzustellen, ist letzten Endes, salopp gesagt, eine Frage der Pflichtenhefte. Das heißt, die Länder müssten sich darin einig sein, was sie wollen. Das muss aber nicht auf die Aufgabenformulierung durchschlagen; diese kann sehr wohl bei den Fachabteilungen bleiben.

Erlauben Sie mir noch den Hinweis, dass zurzeit in der Industrie ein gewisser Trend „zurück ins Haus“ zu verzeichnen ist. Das heißt, die Firmen gehen mehr und mehr wieder dazu über, die IT als ihre Kernkompetenz zu sehen und das Outsourcing teilweise zurückzunehmen. Bei dieser Gelegenheit merken sie auch, wie schmerzhaft es ist, wie es Herr Kammer für den umgekehrten Prozess angesprochen hat, sich wieder umzustellen.

Ich bin kein „Vergaberechtpapst“; da gibt es hier andere. Aber ich kann aus der Vergabepaxis der EU sagen, dass meines Erachtens wegen des EuGH – auch wegen des hier mehrfach zitierten Urteils zu Spanien – die Gefahr besteht, dass es uns nichts nützt, wenn wir eine Änderung vornehmen, die erkennbar nur dem Zweck dient, das EU-Vergaberecht zu umgehen. Das kann nicht sinnvoll und erfolgreich sein.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herr Schneider. – Als Letzter in der Fragerunde Kollege Kayenburg aus Schleswig-Holstein.

Martin Kayenburg, Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages:

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Eine Frage an Professor Hans-Peter Schneider. Einige der Herren Gutachter haben heute einen systematischen Vergleich von Verwaltungsleistungen im Grunde auf jeder föderalen Ebene gefordert. Da ging es um Strukturberichterstattung und um Benchmarking, und Sie, Herr Professor Schneider, sprechen von Assessment-Agenturen, um über Leistungsvergleiche höhere Leistungen auf allen

Ebenen zu erlangen. Konkrete Frage: Bringt das nicht mehr Bürokratie, ist das nicht sehr aufwendig? Welche Kompetenzen gegebenenfalls mit welcher Bindungswirkung für die Länder stünden dahinter? Daraus ergibt sich die Frage: Wären hoheitliche Rechte betroffen? Oder setzt sich das nicht im Zuge von Best Practices ohnehin durch? (C)

Eine kurze Frage an Professor Hesse: Wenn ich Sie richtig verstanden habe, haben Sie gesagt, mit Strukturberichterstattung solle man erst einmal anfangen, und anschließend solle man über die Form entscheiden. Gleichwohl würde mich interessieren, ob Sie eine solche Berichterstattung eher im hoheitlichen Bereich angesiedelt sehen. Könnte man das nicht auch privat oder vielleicht in einer Form wie bei den Fünf Weisen organisieren, jedenfalls außerhalb der unmittelbaren Kompetenzen jeglicher Verfassungsorgane? Ich glaube, sonst würde in gewisser Weise auch Einfluss genommen werden können, der bei Unabhängigen nicht gegeben wäre. Anschließend könnte die Politik entscheiden, was sie übernimmt. Darum die Frage, wo diese Berichterstattung anzusiedeln ist.

Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Danke. – Zunächst Herr Professor Hans Peter Schneider und dann Professor Hesse.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Peter Schneider:

Herr Präsident, ich bin ein großer Freund des Benchmarkings; das ergibt sich aus meinem Papier. Allerdings setzt dies voraus – das ist ein sehr schwieriger Prozess –, dass man sich darüber verständigt, welche Kennzahlen eigentlich zugrunde gelegt werden sollen. Ich glaube, dazu gibt es noch nichts. Wir brauchen zunächst einmal eine lange Zeit der Verständigung über dieses Thema. Ich rate auch dringend dazu, kein flächendeckendes Benchmarking zu machen, sondern einzelne Politikbereiche oder Aufgabenfelder herauszugreifen und gewissermaßen bereichsspezifisch Schritt für Schritt vorzugehen. (D)

Zur Frage, ob das öffentlich-rechtlich oder privat organisiert werden sollte: Die Organisationsform spielt nur insofern eine Rolle, als man sicherstellen muss, dass die Benchmarking-Agentur – so nenne ich es einmal – auf jeden Fall unabhängig ist, das Vertrauen aller Ebenen genießt – dies schließt die Gemeinden ein – und hinreichend demokratisch legitimiert ist. Das bedeutet für mich, dass jedenfalls auch die Vertretungskörperschaften von Bund und Ländern eine gewisse Rolle spielen müssten. Ob sie den Verwaltungsrat mitwählen, wenn man es öffentlich-rechtlich macht, ist dann eine zweite Frage. Ich stelle mir eine Organisationsstruktur, wenn sie denn öffentlich-rechtlich ist, ähnlich der von Rechnungshöfen vor, also auch mit richterlicher Unabhängigkeit versehen.

Die Frage, ob sich daraus Bindungswirkungen für die Länder ergeben, würde ich verneinen. Das Benchmarking ist gerade dadurch gekennzeichnet, dass es

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Peter Schneider

- (A) eine Vergleichskultur hervorbringt, die eine Eigendynamik entfaltet und die den Wettbewerb um Best Practices aus sich heraus gebiert, sodass wir eigentlich eine Verbindlichkeit irgendwelcher Entscheidungen hier gar nicht brauchen. Wenn man sieht, was PISA angestoßen hat, dann erkennt man an diesem Beispiel meines Erachtens sehr deutlich, wohin ein solcher Leistungsvergleich führen kann und führen wird. Wie gesagt, ich bin ein großer Verfechter und Freund dieser Dinge, auch aufgrund der Erfahrungen, die ich im internationalen Bereich mit solchen Leistungsvergleichen gemacht habe.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Herr Hesse.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Jens**Hesse:**

Vielen Dank. – Das ist relativ schnell beantwortet. So, wie die Planung im Moment aussieht – Sie sehen das in einer Anlage zu meiner Stellungnahme –, ist im Rahmen der Strukturberichterstattung vom Aufgabenspektrum her keine Begrenzung etwa nur auf die Leistungsverwaltung und auch keine Ausgrenzung, etwa der Hoheitsverwaltung, vorgesehen. Im Gegenteil, geplant ist eine durchaus gesamthafte Abbildung der Verwaltungsrealität, die sich natürlich nicht ad hoc herstellen lässt, aber innerhalb der ersten drei Jahre punktuell gefüllt werden sollte.

- (B) Mit Blick auf die Unabhängigkeit der Strukturberichterstattung eines solchen Unternehmens haben wir nicht nur lange mit den Kollegen im Wissenschaftsbereich, sondern auch mit zahlreichen Bundes- und Landesvertretern diskutiert. Danach ist unstrittig, dass die Unabhängigkeit natürlich gewährleistet sein muss. Die Mehrheitsmeinung ging dahin, zunächst eine Pilotphase von eben drei Jahren vorzusehen, in denen die Grundlagen – insbesondere die methodischen Grundla-

gen – der Berichterstattung erarbeitet werden; nach diesen drei Jahren wäre dann zu entscheiden, ob man den Ansatz in die Eigeninitiative öffentlicher Einrichtungen überführt. (C)

Dafür gibt es mehrere Organisationslösungen, die andiskutiert werden; das ist aber noch unbefriedigend, wenn ich das sagen darf. Für die Pilotphase wird eindeutig die private Trägerschaft favorisiert. Die Finanzierung soll zu gleichen Teilen über Bund, Länder und potente Stiftungen erfolgen. Das sieht vergleichsweise aussichtsreich aus. Es geht also in der Tat im Wesentlichen um Bestandsaufnahmen und Transparenz, um Informationsgewinnung und Vergleich. Inzwischen sind die Voraussetzungen dafür in der Bundesrepublik gegeben, sowohl durch die Bereitschaft der Praxis als auch durch das, was seitens der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften eingebracht werden wird. Dies stellt ein sehr aussichtsreiches Projekt dar.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank. – Wir sind damit am Ende der Anhörung. Herzlichen Dank an alle Sachverständigen im Namen der Kommission, auch an die Präsidenten der Rechnungshöfe.

Zum Schluss gebe ich noch einige technische Hinweise: Am 6. und 7. Dezember werden wir eine weitere Sitzung der Föderalismuskommission in Form einer Klausurtagung haben. Sie findet in der Julius-Leber-Kaserne hier in Berlin statt. Sollten Sie Vorschläge zum Ablauf dieser Sitzung haben, dann wären wir dafür dankbar; wir werden das dann mit den Ob-leuten zu erörtern haben. Jede Anregung ist willkommen. (D)

Es gibt keine weiteren Wortmeldungen mehr. Dann schließe ich die Sitzung.

(Schluss: 18.46 Uhr)

(A) Anlage 1

Der Deutsche Landkreistag hat folgende Frage schriftlich gestellt:

Die Statements der Sachverständigen Battis, Schneider, Peter Michael Huber und der Rechnungshofspräsidenten haben deutlich werden lassen, dass vertikale Verflechtungen verfassungsrechtlich nicht legitimiert werden sollten. Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes stützen diesen Befund für den kommunalen Bereich nachdrücklich.

Frage an Herrn Professor Dr. Burgi: Sie haben einerseits bei Art. 84 Abs. 1 Satz 7 des Grundgesetzes keinen Änderungsbedarf angemerkt und sehen auch für die Normierung „gesamtgesellschaftlicher Aufgaben“ keinen Bedarf. Wie erklärt sich vor diesem Hintergrund Ihr Vorschlag, eine Ergänzung des Grundgesetzes vorzunehmen, sodass Formen der vertikalen Kooperation unter bestimmten Voraussetzungen statthaft sind. Wie soll eine solche Regelung konkret aussehen?

Anschlussfrage an Herrn Prof. Dr. Huber: Wie beurteilen Sie diesen Sachverhalt?

Sachverständiger Prof. Dr. Martin Burgi:

Der Vorschlag, eine Ergänzung des Grundgesetzes vorzunehmen, um sowohl Formen der vertikalen als auch der horizontalen Kooperation unter behutsamer Weiterentwicklung der bisher hierfür anerkannten ungeschriebenen Grundsätze zu ermöglichen, wird nachhaltig bekräftigt. Zur Begründung darf ich auf meine schriftliche Stellungnahme und auf meine vorherige Äußerung während der Anhörung verweisen. Mit Großformeln wie „gesamtgesellschaftliche Aufgaben“, aber eben auch wie „Mischverwaltung unstatthaft“ wird man den teilweise sachlich verflochtenen Herausforderungen in einigen Aufgabenbereichen – insbesondere IT, aber auch Verfassungsschutz – nicht gerecht werden können. Die kommunalen Aufgaben werden durch diesen Vorschlag überhaupt nicht berührt, weil für die vertikale bzw. horizontale Kooperation nur Aufgaben in Betracht kommen können, die reine Landesaufgaben sind – was innerhalb des Aufgabenfeldes IT durch eine sorgfältige Aufgabenanalyse zu ermitteln wäre.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber:

Die Motivation hinter dem Vorschlag von Herrn Kollegen Burgi, die ja auch vom Land Schleswig-Holstein, dem Land Baden-Württemberg und der Firma Dataport geteilt zu werden scheint, liegt darin, die Hürden, die die Rechtsprechung des EuGH zur sogenann-

ten Inhousevergabe aufgestellt hat (grundlegend EuGH, NVwZ 2005, Seite 187 ff.), zu umgehen. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass durch eine verfassungsrechtliche Verankerung der Kooperationsverpflichtung von Bund, Ländern und Kommunen die Anforderungen des Vergaberechts unterlaufen werden könnten. So richtig diese Überlegung sein mag, so vermag sie doch nicht zu überzeugen:

Erstens. Eine Umgehung des Vergaberechts käme überhaupt nur in Betracht, wenn die IT-Ausstattung aller staatlichen und kommunalen Ebenen in die Hände einer neu zu schaffenden Einrichtung gelegt würde, ggf. in die Hände einer von dieser zu gründenden Eigenesellschaft. Dagegen würde eine bloße Verpflichtung zur Kooperation, selbst wenn sie im Grundgesetz verankert würde, nicht genügen, um eine (gemeinsame) Beschaffung bei Dritten dem Vergaberecht zu entziehen. Aus unionsrechtlicher Sicht macht es keinen Unterschied, ob Kooperationen auf privatrechtlicher, einfachgesetzlicher oder verfassungsrechtlicher Grundlage beruhen. Entscheidend ist allein, ob der Auftrag an einen Dritten vergeben wird oder an eine Eigenesellschaft des öffentlichen Auftraggebers.

Zweitens. Mit der Bildung einer derartigen Mischverwaltung verlören Bund, Länder und Kommunen die Möglichkeit, selbstständig über ihre IT-Systeme, Programme und Ausstattungen zu entscheiden. Sie würden darauf beschränkt, ihre Interessen in den Gremien des neu zu bildenden Trägers der Mischverwaltung einzubringen. Dieser Preis erscheint jedoch zu hoch:

Die Verwirklichung des Vorschlags entzöge diese für die Aufbau- und die Ablauforganisation aller Verwaltungen wichtige Frage einer effektiven demokratischen und parlamentarischen Kontrolle.

Sie widerspricht dem Anliegen der Föderalismusreform, die Handlungsfähigkeit des Bundesstaates durch Entflechtungen zu erhöhen, und nähme allen staatlichen wie auch der kommunalen Ebene einen zentralen Aspekt ihrer Organisationsgewalt.

Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung an der Rechtsprechung des EuGH zu einer nachrangigen Frage des Vergaberechts auszurichten, erscheint im Übrigen wenig plausibel, zumal diese Rechtsprechung mit Blick auf den Vertrag von Lissabon (Art. 14) keineswegs in Stein gemeißelt ist.

Drittens. Schließlich ist nicht recht einsichtig, weshalb das Interesse an der Umgehung des immerhin Transparenz und Wettbewerb gewährleistenden Vergaberechts auch noch verfassungsrechtlich abgesichert werden sollte.

