



**Institut für  
Wirtschaftsforschung  
Halle**

Kleine Märkerstraße 8  
06108 Halle (Saale)

PF: 110361, 06017 Halle (Saale)  
<http://www.iwh-halle.de>

**Professor Dr. Ulrich Blum**  
Präsident

Telefon: (0345) 77 53 700  
Telefax: (0345) 77 53 820  
eMail: [praesident@iwh-halle.de](mailto:praesident@iwh-halle.de)

Halle (Saale), den 03.05.09

**Stellungnahme  
im Rahmen der Anhörung  
des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags und  
des Finanzausschusses des Deutschen Bundesrats  
am 4. Mai 2009  
im Rahmen der Föderalismusreform II**

Nota bene in principio et initio:

- Unterlagen sollten rechtzeitig versandt werden.
- Sachverständige sollten (vor allem auch) zielgerichtete Fragen bekommen.

### **Vorbemerkung**

Mit der Europäischen Einigung und der Einführung des Euro haben sich die Sicht – und die Handlungsmöglichkeiten – des Nationalstaats geändert. Er ähnelt (auch formell wegen der *no-bail-out-clause* des Vertrags zur Europäischen Währungsunion) einem „Unternehmen“, das in Insolvenz geraten kann. Der nationale Staat mit eigener Währung konnte nie an eigenen Zahlungsmitteln insolvent werden und Anpassungsprobleme in bezug auf fremde Zahlungsmittel letztlich durch das Nutzen der Flexibilität der klassischen Übertragungsmechanismen der Außenwirtschaft lösen, nämlich die Veränderung von Wechselkursen und Zinsen, zu einem geringeren Teil der Preisen für lokale Güter. Die Globalisierung mit ihrem Angebot von „*exit*“ anstelle von „*voice*“ (Hirschmann) hat dies intensiviert. Das Anpassen der nationalen Rechts-, d.h. auch Verfassungsstrukturen ist also zwingend. Dies vollziehen u.a. die Gesetze im Rahmen der Föderalismusreform II.

Letztlich versucht die Bundesrepublik Deutschland – neben anderen Dingen – vor allem diesen Veränderungen der Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. Eine besondere Wegemarke stellt dabei das Maastricht-Verschuldungskriterium (3%) dar: Neben Stabilitätsaspekten wird damit auch vorgeblich Verantwortung für kommende Generationen übernommen.

Bankverbindung:

Deutsche Bank AG  
Filiale Halle  
BLZ 860 700 00  
Kto.-Nr. 5 309 158

Aus ökonomischer (finanzwissenschaftlicher) Sicht ebenso wie aus der Perspektive der zu implementierenden Verwaltungsstrukturen und -abläufen fehlen einige grundlegenden Elemente, um das System stimmig zu machen. Begriffe wie „konjunkturaler Haushalt“, dazu nachgelagert regionale Wirtschaftsleistungen, Vermögensbestände usw. bleiben unbestimmt. Gerade in kritischen Zeiten wird die Frage der Investitionszwecke, als welche Rentabilitäten sie in bezug auf die Zukunft besitzen, zentrales Erfolgs- und damit Entscheidungskriterium sein. Ohne dieses ist aber auch ein ordnungsgemäßer Verwaltungsablauf kaum zu gewährleisten.

Wie stark der unternehmerische Ansatz ernst zu nehmen ist, wird deutlich, wenn an eine integrierte IT durch die durch diese normierten Aufbau- und Ablauforganisationen und auch an ein *benchmarking* gedacht ist – letzteres als Element, um zumindest *yardstick competition* unter den Gebietskörperschaften zu erzeugen. In Fortführung obiger „Unternehmensvision“ des Staats stellen die Gebietskörperschaften aus der nächsthöheren Sicht öffentliche Güter anbietende, insbesondere die Daseinsvorsorge sicherstellende *Profit Centers* dar.

Denkt man diesen „kompetitiven Föderalismus“ zu Ende, so muß als zwingendes Element letztlich eine kaufmännische Bilanz mit GuV der Bundesrepublik Deutschland und der Glieder stehen. Eine derartige Struktur würde es massiv erleichtern,

- Maßnahmenwirkungen für die Zukunft ordentlich zu bewerten,
- die Probleme des gewöhnlichen „Betriebs“ von denen des „außergewöhnlichen Betriebs“ zu trennen,
- Fragen der Gesamtbewertung auch aus übergeordneter Sicht im Sinne des *economic value* der Bundesrepublik aus Perspektive von Europa und der Welt zu beantworten,
- Anreizkompatible Strukturen aufzubauen, denn unter föderalen Wettbewerbsbedingungen sind diese essentiell für den Erfolg – anders als in einem klassischen Bürokratiemodell. Der hier letztlich erforderliche Paradigmenwechsel wird nur sehr unzureichend vollzogen.

Tatsächlich greift der Entwurf, obwohl er ein bemerkenswerter Fortschritt ist, zu kurz.

- Eine Referenzieren anhand einer ökonomischen Rechnung der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Gebietskörperschaften unterbleibt. Damit werden zentrale Größen wie der konjunkturaler Haushalt oder die Schuldenquote schwammig, politisch damit kaum, ökonomisch überhaupt nicht belastbar.
- Das zentrale Steuerungselement, der Stabilitätsrat, ist nicht anreizkompatibel aufgebaut. Er muß unabhängig sein, also ähnlich wie die frühere Bundesbank extern besetzt werden. Die gewählte *Governance*-Struktur bleibt hinter den Forderungen, die an Unternehmen (Vorstand – Aufsichtsrat) aus zweckmäßigen Überlegungen heraus gestellt werden, zurück.

- Insbesondere ist die Gestaltungsfähigkeit der dem Bund nachgelagerten Gebietskörperschaften, also Ländern und Kommunen, zu thematisieren, die in zentralen Bereichen ausgeklammert sind, aber Verantwortung tragen sollen.

Die folgenden Ausführungen nehmen zu Details Stellung. Da der Gutachter Ökonom und nicht Verwaltungsfachmann oder Jurist ist, konzentriert er sich dabei auf die Aspekte der modernen Institutionenökonomik, bewertet also insbesondere Anreiz- und Transaktionskostenstrukturen. Dies beinhaltet auch, daß das, was in der Kommissionsdrucksache 174 als „Finanzthemen“ angegeben ist, aus Verwaltungssicht nicht völlig ausgeklammert werden kann.

## **Steuerthemen**

### **Art. 109 GG**

1. Abs. 2: Warum werden Kommunen nicht mit verpflichtet? Das Nichtgenehmigen von städtischen Haushalten durch die Aufsichtsbehörden ist letztlich keine integrierte Steuerung und ein reiner ex-post-Verwaltungsakt. Hier muß ein ax-ante-Anreiz gesetzt werden.
2. Abs. 3: Konsequenz zu Ende gedacht sollte man eine Risikovorsorge fordern. Dies wäre bei der EZB anzulegen. Die Haushaltsentschuldung zu Ende gedacht bedeutet, daß sich die Kapitalmärkte weit unabhängiger von der Öffentlichen Hand als bisher entwickeln müssen. Dann stellt sich die Frage bei plötzlichen Katastrophen nach der rein technischen Mobilisierung von Mitteln. Offensichtlich fehlen Verwaltungsvorgaben für ein ordnungsgemäßes Risikomanagement.

### **Art. 109a GG**

1. Er sollte die Kompetenz haben, das Bilden von Risikofonds zu ermöglichen.
2. Das Gremium muß mindestens eine Mehrheit unabhängiger Mitglieder haben. Ansonsten wird Fehlverhalten von Legislative und Exekutive ebendort kaschiert.

Beim Ausführungsgesetz fehlen die Durchsetzungsrechte, welche Verwaltungsstrukturen diese Aufgaben betreuen – und möglicherweise auch, wer die Folgen der Durchsetzung zu tragen hat. Gerade Beispiele aus den USA zeigen, daß es zu völligen Fehlsteuerungen führt (z.B. Orange County, Kalifornien), dies nicht zu berücksichtigen.

## **Art. 115 GG**

1. Abs. 2, Satz 1-5: Es gibt viele Möglichkeiten, konjunkturneutrale Haushalte zu berechnen. Eine Verwaltungsvorschrift zur Umsetzung fehlt. Das Ausführungsgesetz ist (noch) zu offen, es sollte auf klar definierte Positionen der VGR von Destatis zurückgreifen. Probleme bereitet auch, daß zum Zeitpunkt der Budgetierung (im Extremfall einer Katastrophe) die konjunkturelle Lage kaum bekannt ist. Hier seien die extremen Revisionen der VGR seitens Destatis genannt.
2. Abs. 2, Satz 6: „der Kontrolle des Staats entziehen“: Dies ist im Sinne des Risikomanagements ein Blankoscheck, keine Vorsorge zu treiben. Entzieht sich ein Hochwasserschaden der Kontrolle des Staats – wohl kaum, wenn man hinreichend hohe Dämme gebaut hat. Ein solches Risikomanagement kann man aber nur erzwingen, wenn Schäden beziffert und die Risikotragfähigkeit entweder durch Schadensrückstellungen (Risikofonds bei der EZB) oder Dammbau hergestellt werden.

## **Verwaltungsthemen**

### **A. *Steuerverwaltung***

#### **A.1 *Außenprüfung***

Grundsätzlich: Durch dieses Gesetz weht ein Wind des Mißtrauens des Staats gegen seine Bürger! Die oben vorgetragenen Ideen eines Wettbewerbsföderalismus wirken hier nicht nach. Die rechtlichen Einspruchs- und Widerspruchsmöglichkeiten vor dem Hintergrund, daß dies alles zunächst innerhalb des Landesjustizsystems abzuhandeln ist, sind nicht transparent.

#### **A.4 *Steuerabzugsverfahren § 73d EStDV***

Es dürfte kaum durchsetzbar sein, die Schuldner von Vergütungen außerhalb der Euro-Zone zu zwingen, Belege auf Eurobasis zu dokumentieren. Den steuerpflichtigen Gläubiger, also den Steuerschuldner, zu einer derartigen Kontrolle faktisch zu zwingen, erscheint als problematisch.

### **B. *Versicherungssteuer, Feuerschutzsteuer***

Es werden keine Probleme gesehen. Es sollte festgelegt werden, welches Personal bei den Ländern abgebaut wird, wenn beim Bund Personal aufgebaut wird – evtl. Übernahme wegen Kompetenzen wäre sinnvoll.

- §14: Das ist Augenschere, es gilt das Non-Affektationsprinzip! Insofern kann der Nachweis entfallen – er kostet nur Geld.

Im Sinne einer echten Vereinfachung wäre langfristig die Integration der Versicherungssteuer in die Umsatzsteuer anzustreben.

### **C. Öffentliche IT**

Wie kaum ein anderer Bereich steuert die moderne IT die Struktur der Unternehmen. Man kann fast sagen: sie stellt eine normative Kraft dar. Insofern bleiben alle Ausführungen extrem an der Oberfläche; sie decken im wesentlichen Implementierungsfragen fernmelde- und verwaltungstechnischer Art ab, ohne vorher die Frage gestellt zu haben, welche *Governance*-Struktur abzubilden ist. Da die normative Kraft eines IT-Systems tatsächlich zur Konvergenz der organisatorischen Wirklichkeiten führt, müßte diese Frage einen weit stärkeren Stellenwert bekommen. Letztlich kann ein entsprechend strikt strukturiertes System den gesamten (Wettbewerbs-) Föderalismus aushebeln.

- S. 88, Standards: Es ist dringend zu empfehlen, das DIN und die DKE als zuständige Deutsche Brücken für CEN/CENELEC/ETSI sowie ISO/IEC usw. bei dem Festlegen der Normung zu beteiligen. Andernfalls riskiert man unnötige Doppelungen bzw. ist nicht in der Lage, zukunftsweisende Spezifikationen, gerade im Sicherheitsbereich, international durchzusetzen.

### **D. Benchmarking**

Wesentliche, bisher das *benchmarking* (z.B. auch bei kommunalen Einrichtungen) verhindernde Hemmnisse bestehen in fehlenden Informations- und Veröffentlichungspflichten. Interessant ist das System vor allem dann, wenn man eine europaintegrierende Struktur erzeugte. So sind in bestimmten Bereichen des Verkehrssektors oder der Wasserversorgung entsprechende Systeme des *benchmarking* und damit des Organisierens einer *yardstick competition* vorhanden – diese sollten gezielt gefördert und auf andere Gebiete erweitert werden.

### **E. Nationales Krebsregister**

Bezogen auf den Stand der Forschung springt das Gesetz zu kurz – will man entsprechende Ursache-Wirkungszusammenhänge ergründen, ist eine tiefere Analyse notwendig (vgl. u.a. LIFE-Projekt der Universität Leipzig).

**F. Herabstufen von Fernstraßen**

Sehr gutes Beispiel für Verwaltungsvereinfachung – möglicherweise zu ergänzen um die Herabstufung von Landesstraßen, damit die Symmetrie in bezug auf eine Bundesbezuschussung aufrechterhalten bleibt.

**3. Allgemeine horizontale und vertikale Kooperationsmöglichkeiten und die Öffnung der Finanzhilfen des Bundes**

Das ist eine zwangsläufige Ergänzung zu oben. Man sollte die Symmetrie einbauen in bezug auf den geforderten Risikofond.