

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

## Stenografischer Bericht

### 9. Sitzung (nicht öffentlich) Klausurtagung zum Komplex „Verwaltungsthemen“

Berlin, Donnerstag, den 6. Dezember 2007

#### I n h a l t :

<p>Begrüßung durch den Vorsitzenden Dr. Peter Struck ..... 271 A</p> <p>Oberst Christian Westphal ..... 271 B</p> <p>Vorsitzender Dr. Peter Struck ..... 271 B</p> <p><b>Tagesordnungspunkt I:</b></p> <p style="padding-left: 20px;">Einleitungsreferate der Vorsitzenden Mi- nisterpräsident Günther H. Oettinger und Fraktionsvorsitzender Dr. Peter Struck ..... 271 C</p> <p>Vorsitzender Dr. Peter Struck ..... 271 C</p> <p>Vorsitzender Günther H. Oettinger ..... 271 D</p> <p><b>Tagesordnungspunkt II:</b></p> <p style="padding-left: 20px;">Erörterung von Themenfeldern ..... 272 C</p> <p>Vorsitzender Dr. Peter Struck ..... 272 C</p> <p style="padding-left: 40px;">1. Aufgabenkritik und Aufgabenopti- mierung ..... 272 C</p> <p>Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen) ... 272 C</p> <p>Bundesminister Peer Steinbrück (BMF) ... 273 D</p> <p>Ministerpräsident Roland Koch (Hessen) ... 275 B</p> <p>Dr. Hans-Peter Friedrich (Hof), MdB (CDU/CSU) ..... 276 D</p>	<p>Dr. Volker Wissing, MdB (FDP) ..... 278 C</p> <p>Staatssekretär Georg Fahrenschon (Bayern) ..... 279 D</p> <p>Bodo Ramelow, MdB (DIE LINKE) ..... 281 A</p> <p>Klaas Hübner, MdB (SPD) ..... 282 A</p> <p>Fritz Kuhn, MdB (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN) ..... 283 B</p> <p>Parlamentarischer Staatssekretär Peter Altmaier (BMI) ..... 283 D</p> <p>Bundesministerin Brigitte Zypries (BMJ), MdB (SPD) ..... 285 A</p> <p>Ernst Burgbacher, MdB (FDP) ..... 286 A</p> <p>Anja Hajduk, MdB (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN) ..... 286 D</p> <p>Volker Ratzmann, MdB (Berlin) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) ..... 287 C</p> <p>Roland Schäfer, Deutscher Städte- und Gemeindebund ..... 288 A</p> <p>Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU) ..... 289 D</p> <p>Jochen Konrad Fromme, MdB (CDU/CSU) 290 B</p> <p>Vorsitzender Dr. Peter Struck ..... 290 C</p> <p style="padding-left: 40px;">2. Aufgaben- und IT-Standards ..... 290 D</p> <p>Minister Harald Schliemann (Thüringen) ... 290 D</p>
--	---

Petra Merkel (Berlin), MdB (SPD) . . . . .	291 C	Parlamentarischer Staatssekretär Peter Altmaier (BMI) . . . . .	297 A
Jochen-Konrad Fromme, MdB (CDU/CSU)	292 D	Ministerpräsident Dr. Georg Milbradt (Sachsen) . . . . .	298 A
Parlamentarischer Staatssekretär Peter Altmaier (BMI) . . . . .	293 C	Staatssekretär Georg Fahrenschon (Bayern) . . . . .	299 B
Staatsrat Dr. Robert Heller (Hamburg) . . . .	294 C	Volker Kröning, MdB (SPD) . . . . .	300 D
Staatssekretär Georg Fahrenschon (Bayern)	296 A	Vorsitzender Günther H. Oettinger . . . . .	301 D
Vorsitzender Dr. Peter Struck . . . . .	296 B	Ernst Burgbacher, MdB (FDP) . . . . .	301 D
Roland Schäfer, Deutscher Städte- und Gemeindebund . . . . .	296 D	Hans Jörg Duppré, Deutscher Landkreistag	302 C
Vorsitzender Dr. Peter Struck . . . . .	297 A	Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (BK) . . . . .	304 A
3. Zusammenarbeit und freiwillige Zusammenschlüsse . . . . .	297 A	Vorsitzender Günter H. Oettinger . . . . .	305 B
		Vorsitzender Dr. Peter Struck . . . . .	305 D

## Verzeichnis der anwesenden Kommissionsmitglieder

### Vorsitz

Dr. Peter Struck

Günther H. Oettinger

#### *Ordentliche Mitglieder*

#### *Stellvertreter*

### Bundestag

#### CDU/CSU

Dr. Hans-Peter Friedrich (Hof)

Jochen-Konrad Fromme

Dr. Günter Krings

Dr. Thomas de Maizière

Antje Tillmann

Peter Altmaier

Andrea Astrid Voßhoff

#### SPD

Volker Kröning

Petra Merkel (Berlin)

Peer Steinbrück

Dr. Peter Struck

Joachim Stünker

Brigitte Zypries

Klaas Hübner

Ortwin Runde

Bernd Scheelen

#### FDP

Ernst Burgbacher

Dr. Volker Wissing

#### DIE LINKE

Bodo Ramelow

Dr. Axel Troost

#### BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Fritz Kuhn

Anja Hajduk

### Bundesrat

#### Baden-Württemberg

Günther H. Oettinger, Ministerpräsident

#### Bayern

Georg Fahrenschon, Staatssekretär im  
Staatsministerium der Finanzen

*Ordentliche Mitglieder**Stellvertreter***Brandenburg**

Rainer Speer, Minister der Finanzen

**Bremen**Jens Böhrnsen,  
Präsident des Senats, BürgermeisterHubert Schulte, Staatsrat,  
Chef der Senatskanzlei**Hamburg**Dr. Robert F. Heller,  
Staatsrat der Finanzbehörde**Hessen**

Roland Koch, Ministerpräsident

**Mecklenburg-Vorpommern**

Dr. Harald Ringstorff, Ministerpräsident

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**

Prof. Dr. Georg Milbradt, Ministerpräsident

**Sachsen-Anhalt**

Prof. Dr. Wolfgang Böhmer, Ministerpräsident

**Schleswig-Holstein**Uwe Döring, Minister für Justiz,  
Arbeit und Europa**Thüringen**

Dieter Althaus, Ministerpräsident

Harald Schliemann, Justizminister

*Vertreter*

*Abwesenheitsvertreter*

## **Landtage**

### **Schleswig-Holstein**

Martin Kayenburg (CDU),  
Präsident des Landtages

### **Sachsen**

Dr. Matthias Rößler (CDU)

### **Schleswig-Holstein**

Lothar Hay (SPD)

### **Baden-Württemberg**

Wolfgang Drexler (SPD)

### **Berlin**

Volker Ratzmann (BÜNDNIS 90/  
DIE GRÜNEN)

## **Kommunale Spitzenverbände**

Hans Jörg Duppré, Deutscher Landkreistag  
Roland Schäfer, Deutscher Städte- und  
Gemeindebund



(A)

(C)

## 9. Sitzung

**Berlin, Donnerstag, den 6. Dezember 2007**

Beginn: 14.14 Uhr

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Meine Damen und Herren! Herr Ministerpräsident Oettinger und ich begrüßen Sie herzlich zu unserer 9. Sitzung und zu unserer zweiten Klausurtagung.

Vor Eintritt in die Tagesordnung möchten wir gern dem Gastgeber das Wort geben. Wir bedanken uns herzlich beim Bundesminister der Verteidigung dafür, dass er uns die Julius-Leber-Kaserne zur Verfügung gestellt hat.

Für den Bundesminister der Verteidigung wird nun Oberst Westphal, der hiesige Standortkommandant, das Wort ergreifen. Bitte sehr, Herr Oberst Westphal.

(B)

**Oberst Christian Westphal:**

Vielen herzlichen Dank. – Meine Herren Vorsitzenden! Sehr geehrte Damen und Herren Kommissionsmitglieder! Als Kommandeur des Standortkommandos Berlin und Repräsentant der Bundeswehr in unserer Hauptstadt begrüße ich Sie sehr herzlich in der Julius-Leber-Kaserne. Ich freue mich, dass ich Ihr Gastgeber sein darf. Ich bin überzeugt, dass Sie hier, hinter den Mauern dieser Kaserne, eine entspannte Arbeitsatmosphäre haben werden.

Ich bin gehalten, sehr kurz zu reden. Daher möchte ich meine Begrüßung schon beenden. Auch als Staatsbürger in Uniform darf ich Ihnen einen angenehmen und erfolgreichen Sitzungsverlauf wünschen. – Herzlichen Dank.

(Beifall)

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Oberst Westphal, Sie haben sich erfreulich kurz gefasst.

(Heiterkeit)

Herzlichen Dank.

(Vorsitzender Dr. Peter Struck überreicht Oberst Christian Westphal ein Geschenk)

Ja, das sind meine Soldaten.

(Heiterkeit)

Ich rufe Tagesordnungspunkt I auf:

**Einleitungsreferate der Vorsitzenden Ministerpräsident Günther H. Oettinger und Fraktionsvorsitzender Dr. Peter Struck**

Wir haben schwierige Beratungen durchzuführen, weil wir uns mit Verwaltungsthemen zu beschäftigen haben. Wir werden uns darum bemühen müssen, neue Strukturen zu entwickeln und die verschiedenen Themen, die wir zu erörtern haben, in ein sinnvolles Gesamtkonzept einzuordnen. Es geht dabei – um es auf den Punkt zu bringen – um die Fragen: Wie stellt sich der Staat dar? Wie ist unsere Performance?

(D)

Wir werden über die verschiedenen Arbeitsbereiche ausführlich diskutieren. Herr Kollege Oettinger und ich werden im Obleutegespräch im Anschluss darüber zu sprechen haben, wie mit den Themen, zu denen wir heute Impulsreferate hören werden – E-Government, Steuerverwaltung, Statistik, Effizienzgewinne –, in Zukunft zu verfahren sein wird.

Ich bin der Meinung, dass der Bereich, über den wir hier zu diskutieren haben, zwar nicht so sehr im Blickpunkt der Öffentlichkeit steht, aber mindestens genauso wichtig ist wie die Finanzthemen, etwa der Umgang mit Altschulden, Stichwort „Schuldenbremse“. Ich kann Ihnen für die Bundeseite nur versichern – ich denke, ich spreche auch im Namen von Frau Kollegin Tillmann –, dass wir uns bemühen werden, zu Effizienzgewinnen zu kommen, ohne dass die Eigenstaatlichkeit der Länder in irgendeiner Weise angetastet wird. Das ist für mich als überzeugten Föderalisten ein wichtiger Punkt, den wir beachten müssen.

Ich möchte jetzt Herrn Kollegen Oettinger das Wort zu einem Einleitungsreferat erteilen. Anschließend rufen wir die einzelnen Statements auf. – Bitte, Herr Kollege Oettinger.

**Vorsitzender Günther H. Oettinger:**

Lieber Herr Kollege Struck! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Die Verwaltungsthemen, die wir heute und morgen beraten, sind für uns kein Annex der Finanzthemen, sondern eine gleichwertige, starke

Vorsitzender Günther H. Oettinger

- (A) Säule in der Arbeit unserer Kommission. Ich glaube, es war sinnvoll, dass wir zeitlich gestaffelt vorgegangen sind. Wir behandeln jetzt den zweiten großen Themenbereich: Verwaltungsstrukturen, -aufbau, -abläufe und -effizienz. Diesbezüglich bereiten wir Entscheidungen vor.

Klar ist: Die Öffentlichkeit interessiert sich für die Begrenzung der Neuverschuldung mehr als für Verwaltungsfragen. Ich glaube, dass wir mit der Behandlung des Komplexes „Verwaltungsthemen“ einen Beitrag dazu leisten können, die Haushalte besser zu strukturieren. Aufgabe ist also, die Bund-Länder-Beziehungen im Einzelnen zu überprüfen und die Ergebnisse der Arbeit der Föderalismuskommission I nicht infrage zu stellen, sondern darauf aufzubauen. Folgende Schwerpunkte sind schon jetzt absehbar:

Erstens: Benchmarking. Wollen wir, dass die Verwaltungsabläufe im Bund und in den Ländern durch Benchmarking noch besser verglichen werden können? Soll der Bund über Benchmarking entscheiden, oder ist dies etwas, worüber die Länder vorrangig selbst zu entscheiden haben? PISA ist ein Beispiel für Benchmarking im Bildungsbereich. Wir haben eine Reihe von Vorschlägen erhalten, wie Verwaltungen durch Benchmarking effizienter werden können. Benchmarking muss ohne bürokratischen Mehraufwand möglich sein. Ich bin an Ihrer Meinung interessiert.

- (B) Zweitens: Statistik. Wir müssen prüfen, ob die amtliche Statistik von Bund und Ländern optimal ist, ob wir eine Standardisierung benötigen und ob mehr Kompetenzen auf den Bund verlagert werden müssen. Auch hier ist ein Streit zwischen Bund und Landesregierungen erkennbar.

Drittens: IT-Bereich. Niemand wird bestreiten, dass der IT-Bereich – Hardware, Software, Datenbearbeitung, Datenspeicherung – ein hohes Effizienzpotenzial beinhaltet und dass die Macht des Bundes und der Länder, auf den Markt Einfluss zu nehmen, nicht optimal verdrahtet ist. Wir müssen auch hier prüfen, inwieweit die Länder auf diesem Gebiet kooperieren können und ob es sinnvoll ist, den Bund in eine Kooperation einzu beziehen.

Viertens. Es geht generell um die Zusammenarbeit der Länder, also um die Frage, wo die Länder bezüglich Kooperation und Arbeitsteilung mehr tun müssen als bisher.

Fünftens. Die Bundesauftragsverwaltung wird zu behandeln sein. Zu klären ist, ob sie sich bewährt hat und ob es bei der Zustimmungspflichtigkeit des Bundesrates bei entsprechenden Gesetzen bleiben soll. Es geht in diesem Zusammenhang um Änderungen bei den Weisungsrechten, bei den Abläufen und bei einigen konkreten Themenschwerpunkten, Stichwort „Bundesfernstraßen“.

Sechstens. Sicherlich wird es auch um die Verwaltung selbst gehen. Der Bundesfinanzminister will die Steuerverwaltung konzentrieren oder gar zum Teil der Bundesverwaltung machen. Die Länder sind der Auffassung, dass die Steuerverwaltung bei ihnen in guten

- Händen ist und dass eine rechtliche, eine trägerschaftliche Veränderung nicht notwendig ist. Auch dieser Punkt steht zur Diskussion. (C)

Ich rufe Tagesordnungspunkt II auf:

### Erörterung von Themenfeldern

Es handelt sich um drei Themenblöcke, die wir behandeln wollen.

Sie haben eine Reihe von Impulswortmeldungen angekündigt, die wir aufrufen werden. Wir werden alles, was von Ihnen eingebracht wird, bilanzieren. Im neuen Jahr werden wir erste systematische Vorschläge für ein Gesamtpaket machen.

### Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Kollege Oettinger. – Insgesamt sind 27 Impulsreferate angemeldet worden. Wir gehen davon aus, dass die Redezeit von fünf Minuten – wie beim letzten Mal – eingehalten wird. Wenn das der Fall ist, dann kommen wir ganz gut durch.

Wir kommen jetzt zu Themenfeld 1:

### Aufgabenkritik und Aufgabenoptimierung

Das Wort hat zunächst Bürgermeister Jens Böhrnsen.

### Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen):

- Meine Herren Vorsitzenden! Meine Damen und Herren! Wir haben uns der Aufgabe zu stellen, aus dem großen Feld an Antworten auf insgesamt 133 Fragen in der Sachverständigenanhörung das herauszufiltern, was von größter Relevanz ist und die besten Chancen hat, umgesetzt zu werden. Herr Oettinger hat Schwerpunkte genannt. Ich teile die Auffassung, dass dies unsere Schwerpunkte sein sollten. (D)

Wir sollten uns vornehmen, Themen zu behandeln, die verfassungsrechtlichen Rang haben. Wir sollten uns auch vornehmen, Rechts- und Organisationsfragen zu behandeln, die wir einfachrechtlich auf den Weg bringen können. Es ist nicht undenkbar, dass wir parallel zur Verfassungsreform ein Gesetz zur einfachrechtlichen Begleitung in Angriff nehmen.

Es gibt einen Zusammenhang zwischen den beiden Körben, zwischen den Finanzthemen und den Verwaltungsthemen, bezüglich von Effizienzsteigerungen. Ergebnisse bei der Behandlung der Verwaltungsthemen könnten uns helfen, Kompromisse auf dem Gebiet der Finanzthemen zu schließen. Man darf keine illusionären Vorstellungen über die finanziellen Größenordnungen haben. Trotzdem muss das Bemühen um Effizienzsteigerungen – die beiden Körbe sind im Zusammenhang zu sehen – ein wesentliches Moment unserer Arbeit sein.

Ich will einige wenige Schwerpunkte ansprechen. Herr Oettinger hat als ersten Schwerpunkt Benchmarking genannt. Auch ich halte das für ein sehr wichtiges Thema. Wir sind keine Kommission zur Bewahrung, sondern zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Es muss deshalb auch darum gehen, die Modernisierung nach dem Motto „bürgernahe Effizienz



**Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen)**

- (A) und Freiheit von überflüssiger Bürokratie“ voranzutreiben. Es geht darum, im Zuge von Vergleichen, die das Benchmarking ermöglicht, Effizienzreserven freizusetzen und damit zu einem seriösen Leistungswettbewerb zu kommen.

Ich darf darauf hinweisen, dass das Benchmarking durch das Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts – Stichwort „vergleichende Betrachtung der Gebietskörperschaften“ – eine neue, zusätzliche Qualität bekommen hat. Ich kann für mein Land sagen: Wir sehen in diesem Urteil einen wesentlichen Anstoß, unsere Leistungsausgaben und die Aufgabenbereiche mit denen anderer Ländern zu vergleichen, um nachzuweisen bzw. zu überprüfen, dass bzw. wie angemessen sie tatsächlich sind. Ich sehe im Benchmarking übrigens kein Instrument, mit dem die zentralstaatliche Gewalt Kontrolle über die Länder ausübt; vielmehr geht es darum, von den Besten zu lernen und die eigene Effizienz zu steigern.

Die Frage ist, wie wir das Benchmarking erleichtern können. Ich denke, man muss nicht so weit gehen wie Professor Schneider mit seinem Vorschlag, dass Bund und Länder eine gemeinsame Einrichtung schaffen. Wir sollten aber zumindest erste Schritte einleiten. Vielleicht ist die zentrale Datenstelle der Länderfinanzminister geeignet, eine solche Aufgabe zu übernehmen.

- (B) Ich will auf einen weiteren Schwerpunkt eingehen – auch ihn hat Herr Oettinger angesprochen –: die Standards. Wir werden diese Frage später separat behandeln. Ich möchte in diesem Zusammenhang nur darauf hinweisen, dass wir diesbezüglich über ganz unterschiedliche Bereiche reden. Es geht um die passgenaue Gestaltung technischer Standards, um die regionale und lokale Flexibilisierung und um Standards im sozialpolitischen Bereich. So unterschiedlich die Vorschläge zu Standards sind, so unterschiedlich müssen auch die Lösungen sein. Besonders der IT-Bereich ist angesichts der Kostenvolumina und der erreichbaren Effizienzsteigerungen ein ganz wichtiges Feld.

Dagegen habe ich zu Flexibilisierungen und zu Standardsetzungen im Bereich der Sozialleistungsgesetzgebung des Bundes bereits gesagt, dass Sozialleistungsgesetze des Bundes nach meiner Auffassung einheitlich gelten müssen und dass wir den Abbau sozialer Standards durch Öffnungsklauseln ablehnen. Das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse darf gerade mit Blick auf die finanzschwächeren Länder nicht aufs Spiel gesetzt werden.

Der nächste Punkt, den ich ansprechen möchte, ist die Kooperation der Länder sowie der Länder mit dem Bund. Auch das hat in der Sachverständigenanhörung eine wichtige Rolle gespielt. Natürlich ist der kooperative Föderalismus auf eine solche Zusammenarbeit angewiesen.

Ich habe bereits in einer Frage an den Sachverständigen Wieland meine Überzeugung ausgedrückt, dass es für die Kooperation der Länder keiner zusätzlichen Regelungen bedarf, wohl aber für die von Bund und

- (C) Ländern. Ich bin der Auffassung, dass wir eine im Grundgesetz verankerte Ermächtigung schaffen sollten, die ein flexibles Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Planung und Finanzierung von Aufgaben erlaubt und erleichtert. Ich sehe darin übrigens keine Abkehr von dem Ziel der ersten Stufe der Föderalismusreform, der Entflechtung. Koordination und Entflechtung schließen sich nämlich nicht aus, sondern, im Gegenteil, bedingen einander. Entflechtung hat für mich in erster Linie die Herstellung von Transparenz des demokratischen Verwaltungs- und Regierungshandelns zum Ziel.

Nebenbei bemerkt: Ich glaube, es wäre gut, wenn wir eine Aufgabe wie den Ausbau der Kindertagesbetreuung gemeinsam bewältigen würden und dafür eine klare rechtliche Grundlage hätten. Ich verweise auch in diesem Zusammenhang auf den Vorschlag von Professor Wieland: Für Aufgaben von gesamtstaatlicher Bedeutung sollte eine allgemeine Ermächtigungsnorm geschaffen werden. Das wäre kein Einfallstor für Tatbestände einer ausufernden Mischfinanzierung; denn über gesamtstaatliche Fragen müssten Bundestag und Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit entscheiden.

- (D) Meine letzte Bemerkung bezieht sich auf das von Herrn Oettinger angesprochene Thema Bundessteuerverwaltung. Ich stehe dem Vorschlag, eine Bundessteuerverwaltung zu schaffen, offen gegenüber. Wir wollen nicht darüber hinwegsehen – das ist schon in der letzten Kommissionssitzung angesprochen worden –: Es gibt die Sorge, ein Verzicht auf die Steuerverwaltung schränke die Eigenstaatlichkeit der Länder ein. Andererseits dürfen wir nichts ungeprüft lassen, was Effizienzgewinne verspricht. Wir sollten einen Arbeitsprozess vereinbaren, in dem wir ganz nüchtern prüfen, wie wir auf den Feldern „Steuerverwaltung“, „Gleichheit der Rechtsanwendung“ und „Bürokratieabbau“ Effizienzsteigerungen erzielen können.

Ich will es bei diesen Punkten bewenden lassen. – Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Vielen Dank, Herr Böhrnsen. – Ich gebe das Wort jetzt dem Bundesfinanzminister. Herr Steinbrück, bitte.

**Bundesminister Peer Steinbrück (BMF):**

Herr Vorsitzender! Ich will auf drei Verwaltungsthemen eingehen, bei denen mit Blick auf das Ziel der Arbeit dieser Kommission – Effizienzsteigerungen – aus meiner Sicht Handlungsbedarf besteht.

Ich beginne dort, wo Herr Böhrnsen aufgehört hat: bei der Steuerverwaltung. Uns allen sind Defizite im Bereich des Steuervollzugs bekannt. Diese Defizite stehen mit unserem System des Steuerföderalismus durchaus in einem sehr unmittelbaren Zusammenhang. Der Rechtsrahmen und auch die gegenwärtige Praxis des Steuerföderalismus behindern die Steuerverwaltung in ihren Alltagsgeschäften und erzeugen Reibungsverluste. Ich will meine These anhand einer Reihe von Beispielen erläutern.

**Bundesminister Peer Steinbrück (BMF)**

(A) Erstens. Wir haben es mit 16 unabhängigen Steuer-  
verwaltungen und mit einer sehr unterschiedlichen  
Vollzugs- und Prüfungspraxis zu tun, was unter an-  
derem keinen Geringeren als den Bundesrechnungshof  
dazu veranlasst hat, den Ländern – zumindest im Ein-  
zelfall – eine zweifelhafte Standortpolitik vorzuwer-  
fen.

Zweitens. Die Einheitlichkeit des Steuervollzugs  
leidet aufgrund der föderalistischen Struktur. Der Bund  
ist häufig veranlasst, für eine gleiche Anwendung der  
Steuergesetze zu sorgen. Die in der Praxis zur Anwen-  
dung kommenden Aufsichts- und Weisungsbefugnisse  
erwiesen sich bisher als deutlich zu schwach.

Drittens. Wir haben es mit unterschiedlichen EDV-  
Systemen und EDV-Verfahren zu tun. Alle bisherigen  
Versuche, zu einer weniger fehleranfälligen gemeinsa-  
men Software zu kommen – an diese Versuche kann  
ich mich als Landesfinanzminister zu Beginn dieses  
Jahrzehnts gut erinnern –, sind bisher gescheitert.

Viertens. Wir haben es mit einer Vielzahl von Richt-  
linien, Handbüchern, Verwaltungsregelungen und For-  
mularen zu tun, die häufig in mühsamen, ausgespro-  
chen personalintensiven Diskussionen in unzähligen  
Bund-Länder-Gremien im Steuerbereich abgestimmt  
werden müssen.

Fünftens. Auf europäischer Ebene erweist sich die  
politische Einbindung der Bundesländer durchaus als  
Hemmnis für eine aktive, flexible und konsequente  
Verhandlungsführung, und das insbesondere im Hin-  
blick auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union,  
die sehr divergente Interessen im Bereich der direkten  
und indirekten Besteuerung haben.

Ich will versuchen, an dieser Stelle zwei Missver-  
ständnisse zu vermeiden.

Das erste Missverständnis könnte darin bestehen,  
dass man glaubt, wir wollten die dezentrale Struktur  
der Steuerverwaltung aufgeben. Diese Absicht haben  
wir nicht! Die Präsenz vor Ort soll unbedingt beibehal-  
ten werden. Es geht um die Möglichkeit einer zentralen  
Steuerung der Steuerverwaltung und nicht um den  
Rückzug aus der Fläche und um eine Abschaffung der  
Gliederung der Finanzverwaltung.

Das zweite Missverständnis könnte darin bestehen,  
dass man meine Ausführungen als eine Art Plädoyer  
dafür versteht, irgendeine Steuerverwaltung an den  
Pranger zu stellen. In Wirklichkeit verfolgen der Bund  
und ich als Finanzminister ein gesamtstaatliches Inte-  
resse. Wir wollen eine schlagkräftigere und effizientere  
Verwaltung, die auch den internationalen Vergleich  
nicht zu scheuen braucht. In meinen Augen könnte sie  
auch mit Blick auf die zu erzielenden zusätzlichen  
Steuereinnahmen noch sehr viel leistungsfähiger sein.

Ich halte die Einrichtung einer Bundessteuerverwal-  
tung nach wie vor für einen sehr erfolgversprechenden  
Weg. Die in der ersten Stufe der Föderalismusreform  
erreichte – relativ bescheidene – Stärkung der Mög-  
lichkeiten des Bundes, auf die steuerliche Auftragsver-  
waltung Einfluss zu nehmen, war zwar ein Schritt in

die richtige Richtung, aber kein adäquater Ersatz. Ich  
glaube, dass eine solche Bundessteuerverwaltung eine  
ganze Reihe von Vorteilen böte: die Vermeidung von  
Reibungsverlusten, eine Erhöhung der Steuergerech-  
tigkeit, die konsequente Ausschöpfung der zur Verfü-  
gung stehenden Steuerquellen, was im Sinne der Län-  
der und des Bundes sein sollte.

Sie alle kennen das Kienbaum-Gutachten dazu.  
Selbst wenn ich mir die dort genannten Zahlen nicht zu  
eigen mache, lautet meine – nach wie vor realistische –  
Einschätzung, dass Steuermehreinnahmen mindestens  
im zweistelligen Milliardenbereich möglich sind: Nicht  
20 Milliarden Euro, aber irgendein Betrag zwischen  
8 Milliarden und 12 Milliarden Euro ist durchaus vor-  
stellbar. Es gibt genügend Gründe, dem Modell einer  
Bundessteuerverwaltung eine ernsthafte Chance zu ge-  
ben und dieses Modell nicht gleich reflexartig und un-  
ter Hinweis auf die von Herrn Böhrnsen zitierten Ab-  
wehrargumente von sich zu weisen.

Außerdem möchte ich auf Strukturverbesserungen  
in der Bundesfernstraßenverwaltung eingehen. Über  
die Bedeutung der Straßeninfrastruktur für unsere Wirt-  
schaft müssen wir uns nicht lange unterhalten. Wir wis-  
sen, dass der Ausbaubedarf in einem Missverhältnis zu  
unseren finanziellen Spielräumen steht. Um eine ange-  
messene Verkehrsinfrastruktur sicherstellen zu können,  
muss die Straßenverkehrsverwaltung künftig sehr viel  
effizienter sein. Wir müssen Wege finden, die uns zur  
Verfügung stehenden Mittel effizienter einzusetzen.  
Insbesondere geht es darum, die institutionellen Vo-  
raussetzungen dafür zu schaffen, dass private Investo-  
ren an die Finanzierung dieser Infrastruktur sehr viel  
stärker herangeführt werden. Das geschieht in Deutsch-  
land im Vergleich zu anderen Ländern bisher mangel-  
haft.

Die institutionellen Rahmenbedingungen sollten da-  
her stärker auf ein aufgabenadäquates und wirtschaftli-  
ches Handeln ausgerichtet sein. Deshalb schlage ich  
vor, dass der Bund durch eine Öffnungsklausel in  
Art. 90 des Grundgesetzes die Möglichkeit erhält, für  
wichtige Fernstraßen oder Fernstraßenabschnitte – für  
Abschnitte von besonderer nationaler und internationa-  
ler Bedeutung – unmittelbar zuständig zu sein. Dies  
könnte zum Beispiel für Hinterlandverbindungen von  
Häfen und von Flughäfen und für ganz besonders wich-  
tige europäische Transitverbindungen gelten.

Dabei könnten nach meiner Auffassung alle nicht  
hoheitlichen Aufgaben im Rahmen solcher Projekte in  
einem wettbewerblichen Verfahren an Dritte, also an  
die von mir eben zitierten privaten Unternehmen, ver-  
geben werden. Dies stärkt, verbunden mit einer höhe-  
ren Kosten- und Leistungstransparenz, die Wirtschaft-  
lichkeit und den Wettbewerb. Wir müssen der Public-  
Private Partnership in diesem Bereich eine größere Be-  
deutung zukommen lassen als bisher.

Darüber hinaus möchte ich auf die Vereinheitli-  
chung der Börsenaufsicht zu sprechen kommen.  
Deutschland ist das einzige Land in der Europäischen  
Union mit einer dezentralen Börsenaufsichtsstruktur.  
Die Zersplitterung der Börsenaufsicht und die teilweise

**Bundesminister Peer Steinbrück (BMF)**

(A) uneinheitliche Auslegung des Börsenrechts sind, wie ich hinzufügen möchte, im Ausland zunehmend nicht vermittelbar. Sie führen bei ausländischen Investoren zu Verunsicherungen und halten sie möglicherweise von einem verstärkten Engagement in Deutschland ab. Die einschlägige Gesetzgebung der Europäischen Union, zum Beispiel die EU-Finanzmarktrichtlinie, verlangt eine europaweit einheitliche Umsetzung ihrer Vorgaben. Dazu passt eine solche dezentrale Struktur aus meiner Sicht nicht. Es sollte deshalb unser Ziel sein, die Aufsicht im Bereich des Börsenhandels bei der BaFin zu konzentrieren. Dadurch würde einerseits eine Harmonisierung der Auslegung des Börsenrechts erreicht, und andererseits würde somit mehr Rechtssicherheit geschaffen.

Ich will abschließend auf das sogenannte Haftungsrecht gemäß Art. 104 a Abs. 5 des Grundgesetzes eingehen; es geht dabei um die Frage der innerstaatlichen Haftung. Der Bundesrechnungshof hat mich darauf in seiner schriftlichen Stellungnahme explizit angesprochen. Im System der föderalen Kompetenzverteilung werden bei einem Auseinanderfallen von Vollzugs- und Finanzverantwortung die finanziellen Interessen einer Ebene durch die Verwaltungsführung einer anderen Ebene tangiert. Ein pflichtwidriger Verwaltungsvollzug zulasten einer anderen Ebene wirft daher Haftungsfragen im Bund-Länder-Verhältnis auf. Mit dem Bundesrechnungshof bin ich in der Tat der Auffassung, dass wir als Föderalismuskommission II den Gesetzauftrag nach Art. 104 a Abs. 5 des Grundgesetzes zur näheren Regelung der Haftung im Bund-Länder-Verhältnis umsetzen und die Konsequenzen eines pflichtwidrigen Verwaltungshandelns eindeutig regeln sollten. – Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Vielen Dank, Herr Steinbrück. – Jetzt geht das Wort an Herrn Ministerpräsidenten Koch.

**Ministerpräsident Roland Koch (Hessen):**

Herr Vorsitzender! Natürlich kann man die Frage „Was sind Koordination, Benchmarking und Effizienz?“ immer rein betriebswirtschaftlich beantworten; logischerweise kann schon das eine Menge Streit auslösen. Zur Arbeit unserer Kommission gehört darüber hinaus, den institutionellen und den verfassungsrechtlichen Fragen nachzugehen. Das voneinander zu trennen, wird gar nicht möglich sein.

Ich bin mir bewusst, dass diese Fragestellung unterschiedliche Ebenen hat. Um auf den Kollegen Steinbrück einzugehen: Niemand wird behaupten, dass die bisherige Regelung der Börsenaufsicht ein unantastbares Prinzip des Föderalismus ist und dass eine Neuregelung verfassungsrechtliche Qualität hat. Schaut man sich die Realität in der Bundesrepublik Deutschland an, besteht, pragmatisch gesehen, wenig Anlass zu einer großen Diskussion.

Das Argument, ein einheitliches europäisches Recht müsse einheitlich umgesetzt werden, ist außerordentlich gefährlich: Nicht der Bund, sondern die Länder

setzen die meisten europäischen Richtlinien um. Deshalb sind die Länder der festen Überzeugung, dass eine einheitliche Durchführung auf der föderalen Ebene möglich ist. Wäre das nicht der Fall, müssten wir hier über sehr vieles erneut diskutieren – angefangen beim Umweltrecht –, was dank der Arbeit der Föderalismuskommission I erledigt ist. (C)

Was den Pragmatismus angeht, ragt die Steuerverwaltung aus meiner Sicht nach wie vor ein Stück heraus; das ist hier bereits erörtert worden. Ich will deutlich machen, dass die pragmatischen und die institutionellen Elemente an dieser Stelle sicherlich mindestens gleichwertig sind. Es ist eine Besonderheit der Bundesrepublik Deutschland, dass die Länder den Bund gegründet haben und nicht umgekehrt. Ich sage einmal spaßhaft: Wäre es nicht so, hätte der Bund – aus seiner Sicht – den ganzen Ärger nicht. Historisch gesehen ist es nämlich so: Wir haben den Bund gegründet, damit er sich um die Probleme kümmert, die wir allein nicht lösen können. Das ist Verfassungsgeschichte; darüber brauchen wir nicht zu diskutieren. Die Alliierten haben sich etwas dabei gedacht, als sie es so und nicht andersherum in die Wege geleitet haben. Diskussionen über die Eigenstaatlichkeit der Länder und über konstitutive Elemente sind aus Sicht der Bundesländer Teile eines möglichen Erosionsprozesses. Ich sage das bei allem Respekt vor der Koordination.

Hinsichtlich der Steuerverwaltung stellt sich schlicht die Frage: Erheben die Länder die Steuern, und geben sie dem Bund seinen Anteil, oder erhebt der Bund die Steuern, und gibt er den Ländern ihren Anteil? Das ist keine triviale Frage. Deshalb rate ich sehr dazu, an dieser Stelle mit äußerster Vorsicht zu operieren. Ich persönlich könnte mich nicht dafür einsetzen, den gegenwärtigen Zustand zu ändern. (D)

Wir haben schon in der Föderalismuskommission I entsprechende Regelungen verabredet. Offensichtlich waren beide Seiten der Meinung, dass Koordination notwendig ist. Wir müssen uns weiterhin darüber unterhalten, an welcher Stelle die Verfahren wirklich so unzureichend sind, dass sie administrativ oder, was die Ergebnisse angeht, nicht valide sind.

Sie haben über diese Frage schon in der Anhörung – ein Vertreter des Bundesrechnungshofs war anwesend, Stichwort „Kienbaum“ – diskutiert. Ich habe den Eindruck – leider wird das alles nicht richtig offengelegt –, dass wir zu den vier Ländern gehört haben, mit denen Kienbaum unter dem Gesichtspunkt des Verhältnisses von Verwaltungsaufwand und Steuereingang – man muss erst einmal auf die Idee kommen, das zu einem Kriterium zu machen – zufrieden war.

Es ist natürlich einfacher, 1 000 Steuerkunden zu haben, von denen jeder einen Jahresumsatz von 10 Millionen Euro hat, als 1 000 Steuerkunden zu haben, von denen jeder einen Jahresumsatz von 500 000 Euro hat: Die Steuerbeamten haben mit den Steuerkunden mit einem Jahresumsatz von 500 000 Euro möglicherweise mehr Arbeit, da die anderen häufig eine ganze Administration, etwa Steuerberater, hinter sich haben, die einen großen Teil der Arbeit vorher erledigen. Der Ertrag

**Ministerpräsident Roland Koch (Hessen)**

- (A) ist im Verhältnis zum Verwaltungsaufwand signifikant unterschiedlich.

Ich rate sehr, bei der Multiplikation von Benchmarking-Zahlen ein bisschen vorsichtig zu sein. Um in der Reform der Steuerverwaltung etwas zu erreichen, sollte man – das empfehle ich – nicht über institutionelle Fragen reden, sondern über das, was man praktisch braucht. Zumindest für das Bundesland, das ich vertrete, gilt: Es ist nicht möglich, über diese Hürde zu springen. Das darf aber nicht bedeuten, dass wir all das als sakrosankt behandeln. Es lohnt sich durchaus, eine Debatte darüber zu führen, was zentralisierbar ist. Es geht auch um die Frage, welche Verwaltungsverabredungen 16 Bundesländer zu treffen in der Lage sind.

Gott sei Dank tritt allein der Bund für die einheitliche Steuernummer ein; sonst hieße es jetzt wahrscheinlich wieder, dass es an der Ineffizienz der Länder liegt, dass das Ganze nicht zustande kommt.

(Bundesminister Peer Steinbrück [BMF]: Sie bringen mich auf Ideen!)

– Mit dieser Ausrede können wir zwei Jahre lang Nebelkerzen werfen. – Sie sind im Augenblick dem Risiko ausgesetzt, dass die Steuernummer zum Fiskus II wird. Das ist kein Vorwurf, sondern ein Hinweis darauf, dass die Tatsache, dass es 16 oder 17 zusammen machen oder dass einer allein vorgeht, keine hinreichende Begründung für Erfolg oder Misserfolg ist.

- (B) Heute Morgen war ich bei der Bundesagentur für Arbeit. Wenn ich mir die Struktur dieser Agentur anschau, dann stelle ich fest, dass mein Vertrauen, dass eine Behörde mit 100 000 Mitarbeitern prinzipiell effizienter ist als eine Behörde mit 15 000 Mitarbeitern, durch die praktischen Erfahrungen relativiert wird. Ich bitte darum, dass wir nüchtern darüber diskutieren, wo Gefahren sind, wo Ungerechtigkeiten sein könnten und inwieweit es für die Länder die Möglichkeit gibt, Prüfverfahren und Ähnliches durchzuführen.

Ich akzeptiere ausdrücklich: Die inzwischen gesetzgeberische Hoheit der Steuerreferenten der einzelnen Steuerarten in Deutschland beinhaltet die Chance der Hinterfragung. Es gibt die Bereitschaft, über die Art des Vollzugs zu sprechen; aber das Land, das ich vertrete, und ich persönlich hätten große Schwierigkeiten, die institutionelle Veränderung an dieser Stelle so vorzunehmen, wie es hier beschrieben ist.

Ich glaube, dass Benchmarking etwas ist, dem wir uns stellen müssen, weil sich Föderalismus durch Wettbewerb und Vergleichbarkeit von Ergebnissen legitimiert. Die Öffentlichkeit wird den Föderalismus in Zukunft nicht mehr durch die Dezentralität des Kernstaates Europa – das ist eine Begründung aus der Geschichte; sie kommt gewissermaßen von außen – legitimieren. Diese Legitimation erscheint vielleicht wichtiger, als wir manchmal denken, ist aber für den innerstaatlichen Diskurs heute nicht mehr so wahnsinnig spannend. Die Bürger werden den Erfolg sehr stark daran messen, ob es einen Effizienzgewinn oder einen Effizienzverlust gibt.

(C) Wenn mehrere etwas gleichzeitig tun, dann besteht immer der Verdacht – das würde ich nie bestreiten –, dass zu viel getan wird und dass deshalb unnötige Kosten verursacht werden. Natürlich kosten 16 Landesregierungen ein bisschen mehr als 16 Regierungspräsidenten. Die Differenz zwischen B 9 und B 11 ist zwar nicht so wahnsinnig spannend; aber sämtliche Landes-einrichtungen verursachen schon Mehrkosten. Sogar Abgeordnete kosten etwas.

Wir müssen dokumentieren, dass es einen Effizienz-, einen Geschwindigkeits- und einen Innovationsvorteil gibt. Das haben wir in der Schule mühsam gelernt. Über 25 Jahre war es dort verboten, zu vergleichen. Die alten OECD-Verträge enthielten immer die Klausel, keinen Vergleich zwischen den einzelnen Bundesländern durchzuführen. Klauseln dieser Art gibt es Gott sei Dank nicht mehr. Aber es gibt andere Bereiche, in denen wir noch so manche Herausforderung zu bewältigen haben werden.

Ich habe erhebliche Zweifel, dass es eine Alternative zu einem ordentlichen Staatsvertrag zwischen den Ländern gibt. In dem Augenblick, in dem es zu einer Verfassungsnorm kommt, ist der Bund für das Benchmarking in den Ländern verantwortlich; andernfalls bedürfte es keiner Verfassungsnorm, da einfache Verabredungen genügen. Wenn sich die Länder verpflichten, ein Benchmarking durchzuführen, dann ist zu klären, welche Erwartungen es gibt und ob Vergleichszahlen des Bundes vorhanden sind. Vielleicht spielt die Statistik dabei eine Rolle.

(D) Niemand in diesem Raum ist so naiv, zu glauben, dass damit keine Form von inhaltlicher Gestaltung verbunden ist. Wie man eine Frage stellt, entscheidet zu 50 Prozent über das Ergebnis. Wenn Länder sich darauf einlassen, verglichen zu werden, ist das automatisch damit verbunden, dass sie eine parallele Kompetenz haben. Wenn man etwas in die Verfassung schreibt, muss man entweder jemandem eine Prerogative geben – damit habe ich Probleme – oder sich einigen.

Ich komme zum Schluss. Ich glaube, es gibt in der Verwaltungsvereinbarung Probleme, die wir in dieser Kommission lösen müssen; sonst wird es lange dauern, bis dies geschieht. Es könnte sich dabei um eine Reihe von Punkten handeln, die am Ende keinen Verfassungsrang haben, sondern von Bedeutung für andere geordnete Instrumente sind. Wir würden den Bürgern so mitteilen, dass wir uns auf verbindliche Regelungen festgelegt haben.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Vielen Dank, Herr Koch. – Jetzt kommt Herr Abgeordneter Friedrich, bitte.

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

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich will mich auf die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Straßeninfrastrukturverwaltung konzentrieren. Der Bundesfinanzminister hat darauf hingewiesen,

**Dr. Hans-Peter Friedrich (Hof), MdB**

(A) dass wir angesichts der Prognosen im Verkehrsbereich vor dramatischen finanziellen Herausforderungen stehen. Deswegen sind wir uns, denke ich, in dem Ziel einig, dass eine wirtschaftliche Verwendung der Mittel unser gemeinsames Anliegen sein sollte. Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, der Präsident des Bundesrechnungshofs, hat sich diesem Ziel bereits 2004 mit einem Gutachten verschrieben. Allerdings haben wir der Anhörung entnehmen können, wie unterschiedlich die Wege sind, die vorgeschlagen werden, um dieses Ziel zu erreichen.

Erstens. Ich denke, dass es wichtig und richtig ist, gerade im Bereich der Verkehrsverwaltung und des Verkehrswegebbaus die Möglichkeit der Einführung eines betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens in der Verwaltung zu prüfen. Ich glaube, dass sich die Verkehrsinfrastruktur in ganz besonderer Weise dazu eignet, eine Gesamtkostenrechnung auf die Beine zu stellen, die Transparenz über die Aufwendungen ermöglicht, und zwar bei der Entwicklung, dem Bau, dem Erhalt und dem Betrieb der Infrastruktur. Die Kosten der Infrastruktur sollen dabei in einen direkten Zusammenhang mit den Erlösen gesetzt werden. Ziel ist es, einen geschlossenen Kosten-Erlös-Kreislauf zu schaffen, in dem jeder Verkehrsträger die notwendigen Abschreibungen über seine eigenen Einnahmen selber finanziert, wie es heute schon zum Teil geschieht: bei der Straße durch die Lkw-Maut und bei der Schiene durch die Trassenentgelte.

(B) Zweitens. Was der Bundesbeauftragte zur Herabstufung von Bundesfernstraßen gesagt hat, halte ich für richtig. All die Straßen, die keine Fernverkehrsrelevanz mehr haben, müssen meines Erachtens in das Eigentum, in die Verwaltung der Länder überführt werden, natürlich – das wird schon viel schwieriger – gegen einen entsprechenden finanziellen Ausgleich. Ich denke, dass es an der Zeit ist, sich jede Straße in Deutschland einmal vorzunehmen und zu fragen, ob sie Fernverkehrsrelevanz hat oder ob sie abgestuft werden muss. Für mich ist jedoch nicht nachvollziehbar, warum der Bundesbeauftragte meint, dass Bundesstraßen generell keine Fernverkehrsrelevanz mehr haben. Ich denke, das Gegenteil ist der Fall: Durch die Zunahme der Handelsbeziehungen und des Schwerlastverkehrs werden die Bundesstraßen seit einigen Jahren besonders stark mit Fernverkehr belastet. Seit der Öffnung der Grenzen nach Osteuropa werden Bundesstraßen, die vorher nur regionale Bedeutung hatten, zu fernverkehrsrelevanten Verkehrswegen. Ich denke also, dass die allgemeine Aussage, Bundesfernstraßen hätten keine Fernverkehrsrelevanz, nicht richtig ist. Vielmehr muss man sich wirklich jede einzelne Straße vornehmen. Ich denke, es ist richtig und notwendig, dass sich Bund und Länder möglichst rasch darüber verständigen, eine Kommission zu bilden, um dieser Frage gemeinsam nachzugehen. In der Föderalismuskommission hat dieses Thema nicht unmittelbar etwas zu suchen. Aber es wäre natürlich schön, wenn wir eines Tages ein Paket präsentieren könnten, in dem auch dieses Thema, die Herabstufung oder Umstufung von Bundesfernstraßen, berücksichtigt wird.

(C) Drittens. Die Forderung des Bundesbeauftragten, eine eigene Bundesautobahnbauverwaltung auf Bundesebene aufzubauen, ist mir völlig unverständlich. Ich denke, dass die jetzige Praxis, dies nach Art. 90 und Art. 85 des Grundgesetzes in Bundesauftragsverwaltung zu machen, ganz hervorragend funktioniert. Die wesentlichen Rahmenbedingungen werden im Übrigen durch den Bund vorgegeben. Der Deutsche Bundestag beschließt die Bundesverkehrswegepläne und das entsprechende Gesetz dazu und legt die Prioritäten fest. Der Investitionsrahmenplan wird vom Bundesverkehrsminister aufgestellt. In diesem Rahmenplan sind auch die Prioritäten – die Reihenfolge der Finanzierung und der Durchführung der Maßnahmen – ausführlich geregelt. Es gibt auch umfangreiche Kontrollmechanismen, die sich aus Art. 85 des Grundgesetzes, dem Weisungsrecht, das dort verankert ist, ergeben. Wenn es Defizite geben sollte, dann können diese nur im Vollzug liegen. Aber das ist eine Frage, die wir in der Kommission nicht lösen können.

Ich denke, dass wir auf Länderebene gut funktionierende Straßenbauverwaltungen haben. Der Vorzug dieser Konstruktion ist, dass in diesen Verwaltungen der Bau aller Straßentypen gebündelt ist und deswegen eine sehr hohe – auch technisch hohe – Kompetenz der Länderbauverwaltungen aufgebaut werden kann. Ich verstehe nicht, wie man auf die Idee kommen kann, diese Synergieeffekte, die sich auf Landesebene herausgebildet haben, zerstören zu wollen.

(D) Ich glaube, dass bei der Beurteilung häufig übersehen wird, dass beim Bundesfernstraßenbau auch landesplanerische und regionalplanerische Aspekte berücksichtigt werden müssen. Professor Jann hat als Sachverständiger darauf hingewiesen: Bundesfernstraßen sind nicht nur dazu da, einige Metropolen miteinander zu verbinden; sie haben auch die Funktion, den Wirtschaftsstandort Deutschland in seiner Gesamtheit zu erschließen. Deswegen sollte dieser Aspekt Berücksichtigung finden.

Viertens. Es mag sein – das will ich nicht bestreiten –, dass sich die Leistungsfähigkeiten der Länderbauverwaltungen durchaus unterscheiden. Damit sind wir beim Thema Benchmarking, das der Kollege Börsen und Ministerpräsident Koch schon angesprochen haben. Benchmarking würde sich gerade bei der Straßenbauverwaltung in besonderer Weise eignen, um den Vollzug im Straßenbau vergleichbar zu machen. Man könnte den Verwaltungen Benchmarks setzen. Allerdings, Herr Ministerpräsident, könnte man ins Grundgesetz schreiben, dass der Bund, wenn er diese Benchmarks auch nicht vorgibt, von den Ländern erwartet, dass man sich auf gemeinsame Benchmarks einigt. Das wäre ein Ansatz, der durchaus denkbar und für die Verfassung sinnvoll wäre.

Wie lässt sich das Verhältnis zwischen Ländern und Bund verbessern? Eine Straffung des Weisungsrechts ist in der Diskussion. Der Bund hat bereits heute die Möglichkeit, sowohl bei der Sachbearbeitung als auch bei der Sachentscheidung einzugreifen; die Länderkompetenz steht insofern nach Art. 85 des Grundgesetzes

**Dr. Hans-Peter Friedrich (Hof), MdB**

- (A) zes unter dem Vorbehalt des Eingreifens des Bundes. Bereits heute ist es möglich, dass der Bund sowohl die verfahrensabschließenden als auch die verfahrensvorbereitenden Maßnahmen an sich zieht und in die Hand nimmt.

Dem Vorschlag von Professor Huber, in Art. 85 des Grundgesetzes bei der Bundesauftragsverwaltung – dort steht, die Bundesregierung könne Verwaltungsvorschriften vorgeben usw. – das Wort „Bundesregierung“ durch „die zuständige oberste Bundesbehörde“ zu ersetzen, sollte man meiner Ansicht nach unbedingt folgen. Wir haben heute die missliche Situation, dass beispielsweise der Bundesverkehrsminister Verordnungen erlassen kann, dass aber die Verwaltungsvorschriften zu diesen Verordnungen vom Bundeskabinett beschlossen werden müssen. Das hat dazu geführt, dass solche Verwaltungsvorschriften im Fernstraßenbereich in der Vergangenheit so gut wie nicht erlassen wurden, weil die Hürde, damit durchs Kabinett zu gehen, zu hoch war. Ich würde vorschlagen, Art. 85 des Grundgesetzes wie vorgeschlagen zu ändern.

Ich bin sehr skeptisch hinsichtlich des Vorschlags, den Bundesminister Steinbrück gemacht hat, in Art. 90 des Grundgesetzes ein Selbsteintrittsrecht des Bundes vorzusehen. Das, Herr Minister, würde bedeuten, dass der Bund einen erheblichen Apparat vorhalten und sich Kompetenz in diesen Fragen zulegen müsste; das würde erhebliche Mittel kosten. Insofern sollten wir noch einmal darüber nachdenken, ob es sinnvoll wäre, ein solches Selbsteintrittsrecht des Bundes an dieser Stelle zu etablieren.

- (B) Schließlich und endlich gebe ich Ihnen recht. Wir werden in der Zukunft darüber nachdenken müssen, mehr Privatkapital für den Fernstraßenbau zu mobilisieren. Ob wir dafür allerdings tatsächlich eine Änderung der heutigen rechtlichen Situation brauchen, vermag ich momentan nicht zu beurteilen. Wir haben konkrete Erfahrungen mit einer Privatfinanzierung bei der A 8 gemacht; die Ausschreibung ist jetzt abgeschlossen, und soweit ich weiß, sind die Fäden immer komplett in der Hand des Bundes gewesen. Das Know-how, das hier erworben wurde, kann jetzt bei der A 4, der A 1, bei allem, was im Schwange ist, verwendet werden. Ich sehe nicht, dass wir bei den PPP-Projekten Defizite haben, die es notwendig machen könnten, Korrekturen vorzunehmen.

Zusammenfassend: Erstens sollten wir zu einer Kostenrechnung im Verkehrsverwaltungsbereich kommen. Zweitens sollten wir Benchmarking in der Verkehrsverwaltung einführen. Drittens sollten wir die vorgeschlagene marginale Veränderung des Art. 85 des Grundgesetzes ins Auge fassen. Viertens sollten wir möglichst rasch eine Bund-Länder-Kommission auf den Weg bringen, die sich mit der Herabstufung von Bundesfernstraßen da, wo es notwendig, sinnvoll und gerechtfertigt ist, befasst.

Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Vielen Dank, Herr Friedrich. – Jetzt für die FDP Herr Wissing, bitte.

**Dr. Volker Wissing, MdB (FDP):**

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Wie man kürzlich im *Behörden Spiegel* lesen konnte, sind die Erwartungen an die Föderalismuskommission gering und werden nur noch von ihren tatsächlichen Ergebnissen unterboten. Manche spotten über die Kommission, hier kreiße ein Papierberg, der eine Maus gebiert. Ich finde, angesichts dieser Prognosen sollte man schon nachdenklich werden.

Wenn man sich manche Konzepte und Vorschläge ansieht, die doch recht mutlos sind, kann man durchaus den Eindruck gewinnen, dass sich diese prognostischen Aussagen am Ende bewahrheiten könnten, was sehr schade wäre. Die Themen „Wettbewerbsföderalismus“ und „Finanzautonomie“, um nur zwei Stichworte zu nennen, scheinen so heiße Eisen zu sein, dass man sie nicht wirklich anpacken möchte. Ich habe bei der Durchforstung von Bundesratsdrucksachen festgestellt, dass der damalige bayerische Staatsminister Streibl schon 1981 anlässlich der Konsolidierungsbestrebungen festgestellt hat, der Staat werde mit seinen Haushaltsproblemen nicht mehr fertig. Dieser Eindruck ist heute angesichts des immensen Schuldenberges und der nur mühsam anlaufenden Konsolidierung erschreckende Realität. Wir haben es gegenwärtig trotz eines Steuermehraufkommens in Höhe von 50 Milliarden Euro immer noch mit einer ansteigenden Neuverschuldung zu tun.

Bei allem Respekt: Die etwas konfuse Anhörung vom 8. November 2007 macht auch für den Bereich „Verwaltungsthemen“ nicht wirklich Mut. Ich glaube nicht, dass die Neuordnung in diesem Komplex größere finanzielle Reserven zutage fördern wird. Ich will deswegen von vornherein darum bitten, dass wir uns bei den Verwaltungsthemen sinnvoll beschränken. Ich denke, die Vielfalt, die bei der Anhörung geboten wurde, betrifft in vielen Punkten Bereiche, die nicht zwischen Bund und Ländern neu geregelt werden müssen, sondern innerhalb der Verwaltung angepackt werden können. Eine bundesstaatliche Kommission, zusammengesetzt aus Vertretern des Bundestags und des Bundesrats, sollte nicht über die individuellen Einsparpotenziale jeder Verwaltungseinheit in Deutschland entscheiden.

Das Beispiel Benchmarking ist schon angesprochen worden. Ausgabenbenchmarking ist nicht überflüssig; aber ich glaube, die Bedeutung dieses Themas für diese Kommission wird leicht überschätzt. Manchmal wird so getan, als wüssten die Fachminister der Länder nicht, wie effizient die jeweiligen Kollegen in anderen Bundesländern organisiert sind. Ein Landesfachminister weiß doch ganz genau, wie effizient die Mitarbeiter in anderen Ministerien sind. Herr Ministerpräsident Koch, Sie haben zu Recht darauf hingewiesen, dass es schon heute ein Benchmarking gibt. Jetzt in dieser Kommission bundeseinheitliche Standards festlegen zu wollen, halte ich für einen wirklichen mutigen Vor-

**Dr. Volker Wissing, MdB**

- (A) schlag; da bin ich ganz bei Ihnen, Herr Koch. Ich kann mir nicht vorstellen, wie das aussehen soll. Ich schätze diese Diskussion als noch schwieriger ein als eine Neuauflage des Bund-Länder-Finanzausgleichs. Ich glaube, das wäre noch einfacher zu bewerkstelligen und am Ende effizienter und erfolgversprechender, um das Verschuldungsproblem zu lösen.

Die Kommissionsleitung denkt dem Vernehmen nach darüber nach, Verwaltungsthemen in einzelne Fachgruppen einzuteilen. Wir raten seitens der FDP auf jeden Fall dazu, dass sich die Kommission auf die Felder beschränkt, die einer Grundgesetzänderung bedürfen. Ich glaube, das sollte Schwerpunkt unserer Arbeit sein.

Ich will auch darauf aufmerksam machen, dass, wenn sich der Reformeifer und der Rationalisierungswille der bundesstaatlichen Gemeinschaft zurückbilden sollten, die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie die deutsche Verwaltung in zahlreichen Bereichen zur Vereinfachung zwingen wird. Wenn Existenzgründer zwischen zehn und 46 verschiedene Genehmigungsverfahren durchlaufen müssen, dann dürfte die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit von sogenannten EU-Ausländern behindert sein. Hier wird uns das europäische Recht zu konsequenten Vereinfachungen von Verwaltungsvorgängen zwingen, unabhängig davon, zu welchen Ergebnissen die Kommission kommt.

- (B) Ich will auf zwei zentrale Themenfelder näher eingehen: die Steuer- und die Auftragsverwaltung; das scheinen im Bereich der Verwaltungsthemen die spannendsten Bereiche zu sein. In der Anhörung sprachen sich die Sachverständigen mehrheitlich für eine Bundessteuerverwaltung aus. Die Argumente, die Sie, Herr Minister Steinbrück, genannt haben, haben durchaus Gewicht. Aber das bleibt angesichts des Widerstandes der Länder ein offensichtlich aussichtsloses Unterfangen. Wir sollten uns deswegen zur Lösung der beschriebenen Probleme nicht auf dieses einzige Modell der Bundessteuerverwaltung beschränken, sondern offen sein und als Ziel eine bundeseinheitliche Steuerverwaltung anstreben. Das heißt, wir brauchen bundeseinheitliche Standards. Bei allem Respekt vor der Verfassungshistorie, die Sie, Herr Ministerpräsident Koch, zu Recht dargestellt haben: Die Steuerverwaltung darf kein Spielball föderaler Standortpolitik – etwa durch Steuerverschonung – sein. Das höhlt den Grundsatz der Steuergerechtigkeit aus und schwächt das Vertrauen in die Finanzverwaltung.

Der zuweilen wenig enthusiastische Steuervollzug mag seine Ursache auch im anreizfeindlichen Finanzausgleich haben, weshalb auch hier enge Verknüpfungen mit den anderen Themen vorhanden sind. Mehreinnahmen werden größtenteils wieder abgeschöpft, paradoxerweise in besonders extremen Ausmaßen bei den finanzschwächeren Ländern. Dass sich ein stärkeres Bemühen um einen effizienten Vollzug für alle lohnen kann, zeigt das geschätzte Volumen beim Umsatzsteuerbetrug in Höhe von jährlich 15 Milliarden Euro,

wenn man die Zahlen des Sachverständigenrates zugrunde legt. (C)

Im Rahmen der Steuerverwaltung – damit will ich zur Auftragsverwaltung überleiten – ist die Weisungsbefugnis des Bundes ein fortwährender Zankapfel. Die Auftragsverwaltung hat ihre Vorteile, aber sie hat augenscheinlich auch erhebliche Schwächen. Es muss zwingend zu einer Konkretisierung des Weisungsrechts kommen. Ich glaube, das ist der Schlüssel zu mehr Effizienzreserven. Gerade im Finanzbereich kann das nicht nur eine einheitlichere Vollzugspraxis bedeuten. Über dieses Instrument können auch kompatible Schnittstellen angeordnet werden. Die aktuelle Möglichkeit durch § 20 Abs. 1 Sätze 2 und 3 des Finanzverwaltungsgesetzes erweist sich als stumpfes Schwert, wie Herr Professor Dr. Battis in der Sachverständigenanhörung zu Recht betont hat. Auch die Einführung eines Selbsteintrittsrechtes ist eine ernsthafte Überlegung wert. Fest steht: Die Auftragsverwaltung muss straffer ausgestaltet werden.

Ich denke, wir sollten uns auf diese Themen konzentrieren. Es macht keinen Sinn, dass sich die Kommission in verwaltungsinterne Dinge einmischt. Was keiner verfassungsrechtlichen Lösung bedarf, sollte nicht Schwerpunkt der Beratungen dieser Kommission sein.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Vielen Dank, Herr Wissing. – Jetzt Staatssekretär Fahrenschon aus Bayern, bitte. (D)

**Staatssekretär Georg Fahrenschon (Bayern):**

Meine Herren Vorsitzenden! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich muss zuerst den bayerischen Ministerpräsidenten, Günther Beckstein, entschuldigen. Er ist heute verhindert und wird morgen zu uns stoßen.

Ausgehend von einem, vielleicht dem zentralen Anliegen der Föderalismuskommission II, nämlich dem, die Leistungsfähigkeit und die Effizienz der Verwaltung aller Gebietskörperschaften durch Aufgabenkritik und Aufgabenoptimierung zu verbessern, will ich auf zwei Ausgangsbedingungen hinweisen, die für uns von unabdingbarer Bedeutung sind.

Erstens. Die Funktionsfähigkeit der föderalen Ordnung kann nicht allein an den drei Kriterien Effizienz, Kostenwirksamkeit und Wirtschaftlichkeit gemessen werden; das liefe dem Grundgedanken des Grundgesetzes zuwider. Vielmehr müssen diese Kriterien in die verfassungsrechtliche Grundstruktur des deutschen Föderalismus eingebettet bleiben. Nach dieser Grundstruktur ist die Erfüllung staatlicher Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine gegenteilige Regelung trifft oder zulässt. Diese Grundstruktur darf unseres Erachtens durch die Föderalismusreform II nicht infrage gestellt werden.

Zweitens. Das Grundgesetz beschreibt eine fein austarierte Balance zwischen Bund und Ländern in allen Dingen, die die bundesstaatliche Ordnung betreffen. Deshalb sind Forderungen nach einer Verschie-

## Staatssekretär Georg Fahrenschon (Bayern)

(A) bung von Kompetenzen in ganzen Teilbereichen von einer Ebene auf die andere gefährlich. Sie hebeln das Grundgesetz in dieser angelegten Balance zwischen Bund und Ländern aus, zumindest dann, wenn die Länder dafür keine entsprechende Gegenleistung erhalten. Aus aktuellem Anlass will ich deutlich machen, dass Bayern wie ein Großteil der anderen Länder eine Bundessteuerverwaltung aus fachlichen Gründen ablehnt. Ein Blick auf die Erfahrungen mit anderen großen Bundesverwaltungen – das ist schon angesprochen worden –, insbesondere mit der Bundesagentur für Arbeit, zeigt, dass zentralstaatlich geführte Verwaltungen keineswegs überlegen sind. Selbst der Präsident des Bundesrechnungshofs hat in unserer Anhörung bestätigt – ich zitiere –:

... in erster Linie müssen wir an das Steuerrecht heran; denn es ist viel zu kompliziert geworden.

Ich glaube, man sollte sich auch einmal mit der Position der Deutschen Steuer-Gewerkschaft auseinandersetzen, die eine Bundessteuerverwaltung ablehnt. Schließlich muss man, wenn man sich mit dem Kienbaum-Gutachten befasst, davor warnen, fast schon fantastische Effizienzgewinne zu errechnen; denn die Studie bleibt jede Erklärung dafür schuldig, warum sie nur und gerade bei einer Übertragung der Aufgaben an den Bund auftreten sollten. Allerdings wird in der Studie eine ganze Reihe von Schwachstellen und Optimierungsmöglichkeiten herausgearbeitet, denen wir uns widmen müssen und mit denen wir uns schon heute im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten auseinandersetzen. Im Übrigen arbeiten die Länder gemeinsam mit dem Bund bereits heute intensiv daran, das Besteuerungsverfahren im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten effektiver, effizienter und bürgerfreundlicher auszugestalten.

(B)

Die auf dem Tisch liegenden Vorschläge im Bereich der Aufgabenkritik und der Aufgabenoptimierung, aber auch im Bereich der Aufgabenstandards – dieses Thema darf man, wie ich glaube, bei der heutigen Klausurtagung nicht ausblenden – sind vielfältig. Bayern hat hier vier Kernanliegen.

Erstens. Wir plädieren für eine stärkere Ausgabenflexibilisierung für die Länder, zum Beispiel durch Rechte der Länder, von bundesgesetzlichen Standards abzuweichen. Wir sehen eine erhebliche Chance, über eine Ausgabenflexibilisierung vor allem im Bereich sozialer Dienstleistungen und Verpflichtungen Regelungen zu schaffen, die punktgenauer auf die jeweiligen lokalen Bedürfnisse eingehen können, als dies eine bundesgesetzliche Regelung vermag. In diesem Zusammenhang glauben wir, dass mehr Flexibilität mehr Gestaltungsfreiheit und mehr Verantwortung vor Ort bedeutet und nicht, wie es manchmal so unumwunden unterstellt wird, mehr Verantwortungslosigkeit.

Das Thema Ausgabenflexibilisierung ist auch mit Blick auf die Finanzthemen der Föderalismusreform II von erheblicher Bedeutung; denn die Länder haben derzeit nicht nur auf der Einnahmeseite, sondern auch auf der Ausgabenseite zu wenig Handlungsspielräume. Gerade weil wir strengere Verschuldungsgrenzen an-

streben, ist es wichtig – hier besteht ein direkter Zusammenhang –, dass die Länder sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite mehr Gestaltungsmöglichkeiten erhalten. Nur dann wird es uns möglich sein, die von uns allen angestrebten strikten Verschuldungsgrenzen verlässlich einzuhalten. (C)

Zweitens. Bayern hält eine Aufgabenoptimierung vor allem im Sozialbereich für erfolgversprechend. Eine Regionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollte hier kein Tabuthema sein. Die regionale Arbeitsmarktpolitik ist ein zentrales Instrument regionaler Strukturpolitik. Der Erfolg von Politik hängt nicht unerheblich von den Kenntnissen der regionalen und lokalen Verhältnisse ab. Wir glauben, dass eine Dezentralisierung mit mehr Effektivität und mehr Wirtschaftlichkeit bei einem ganz wichtigen Thema, dem Abbau von Arbeitslosigkeit, verbunden ist.

Drittens. Wir müssen den staatlichen Aufgabenabbau konsequent fortsetzen. Man muss zugestehen, dass hier in der Vergangenheit durch den Bund und die Länder schon viel erreicht worden ist, sodass es mittlerweile schwieriger geworden ist, Vorschläge von Gewicht zu finden. Dennoch zeigen die bisherigen Verhandlungen und auch die Anhörung, dass eine Vielzahl weiterer Abbaumöglichkeiten denkbar ist. Beispielsweise sollten wir uns noch einmal sehr genau mit den Statistik- und Berichtspflichten auseinandersetzen.

Viertens. Für Bayern gilt es festzuhalten – wir wollen zumindest daran erinnern –, dass mit der Föderalismusreform I die Verwaltungszuständigkeiten der Länder gerade erst gestärkt worden sind. Dieses Ergebnis darf unseres Erachtens durch die Föderalismusreform II nicht konterkariert werden. Deshalb sind Vorschläge, die die föderale Machtbalance zwischen Bund und Ländern aus dem Gleichgewicht bringen, nicht wirklich zielführend. Dazu gehören vor allem Vorschläge für eine Stärkung des Weisungsrechts des Bundes in der Bundesauftragsverwaltung, ohne dass diese der Zustimmung des Bundesrates bedürfen sollen, oder für zentrale Koordinierungskompetenzen des Bundes im IT-Bereich. Interessant – hier sind wir gesprächsbereit – ist für uns das Thema „Herabstufung von nicht mehr fernverkehrsrelevanten Bundesstraßen“, sofern für die Länder eine ausreichende finanzielle Kompensation sichergestellt ist. (D)

Schließlich möchte ich gerade unter dem Gesichtspunkt der Aufgabenoptimierung noch einmal auf das große Thema „Entflechtung der Zuständigkeiten im Steuerbereich“ hinweisen. Man könnte sich unseres Erachtens gut vorstellen, dass die Grundsteuer, um ein Beispiel zu nennen, allein von den Ländern und den Kommunen verantwortet und verwaltet wird, der Bund hingegen Kraftfahrzeugsteuer und Versicherungssteuer in alleiniger Zuständigkeit bzw. Verwaltung übernimmt.

Meine Herren Vorsitzenden, sehr geehrten Damen und Herren, eine allgemeine Regel, dass eine zentrale Verwaltungszuständigkeit einer dezentralen, föderalen Aufgabenerledigung an Effizienz überlegen ist, gibt es nicht. Das haben uns die Sachverständigen in der öf-



Staatssekretär Georg Fahrenscho (Bayern)

- (A) fentlichen Anhörung bestätigt. Hingegen liegen die Vorteile des Föderalismus auf der Hand: Die Bundesstaatlichkeit ermöglicht Einheit in Vielfalt und stabilisiert den deutschen Gesamtstaat.

Herzlichen Dank.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Vielen Dank, Herr Fahrenscho. – Jetzt kommt Kollege Ramelow. Bitte.

**Bodo Ramelow, MdB (DIE LINKE):**

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich möchte an den letzten Satz anknüpfen: „Einheit in Vielfalt“ darf nicht übertragen werden in „Einheit in Beliebigkeit“. Ich möchte nach der Anhörung zu den Verwaltungsthemen aus Sicht unserer Landtagsfraktionen und unserer Bundestagsfraktion darauf hinweisen, dass wir bereit wären, eine Bundessteuerverwaltung mitzutragen. Wir haben in diesem Zusammenhang jedoch Bedingungen bezüglich der dezentralen Aufstellung und der regionalen Einbindung formuliert; denn die Bundessteuerverwaltung könnte nur unter bestimmten Bedingungen organisiert werden.

Erstens. Bei der Anhörung ist ganz deutlich geworden, dass der Steuervollzug in den Bundesländern offenkundig große Unterschiede aufweist. Ich glaube, aus der Sicht eines Steuerbürgers gibt es dafür keine Akzeptanz. Das heißt, selbst wenn sich einige Bundesländer der Einführung einer Bundessteuerverwaltung verweigern wollen – das würden wir einer Trotz- oder Blockadehaltung zuordnen –, bedarf es einer klaren und glaubwürdigen Aussage dieser Kommission zum Abschluss ihrer Arbeit, wie ein Bundessteuervollzug bzw. ein einheitlicher Steuervollzug in ganz Deutschland für alle Menschen und alle Betriebe sichergestellt werden kann. Es darf nicht als Standortvorteil zur Disposition stehen, etwas großzügiger bei der Steuerprüfung zu sein.

Zweitens. Wenn hier die Frage aufgeworfen wird, ob eine Zentralbehörde nicht effizienter sei, und als Beleg die Bundesagentur für Arbeit angeführt wird, so kann ich nur auf die Anhörung verweisen, in der Herr Professor Dr. Jann von dem Desaster in der Arbeitsmarktpolitik gesprochen hat. Er hat am Beispiel der Arbeitsmarktverwaltung auf die mittlerweile eingetretenen Unterschiede in den nebeneinander verlaufenden Strukturen hingewiesen, die nicht mehr zu akzeptieren sind. Hier bedarf es der klaren Regelung, dass man zwar sehr nah am lokalen Geschehen muss agieren können, dass es aber keine unterschiedlichen rechtlichen Konstruktionen geben darf. Argen und optierende Gemeinden nebeneinander führen aus unserer Sicht zu einem immer größeren Durcheinander und nicht zur Verlässlichkeit, auf die die Menschen angewiesen sind. Deswegen erwarten wir zumindest beim Arbeitsmarkt, dass eine klare Richtung vorgegeben wird. Ähnliches gilt für die Familienkasse. Hier haben die Menschen einen Anspruch darauf, Antworten von der Kommission hinsichtlich des Gebrauchswerts zu hören.

(C) Drittens möchte ich Bezug nehmen auf die auf Verlangen von Bundesminister de Maizière erstellte Zusammenfassung von Vorschlägen des Bundesrechnungshofes. Dieses Material erweist sich in vielerlei Hinsicht – zumindest aus unserer Sicht – eher als Giftliste für die Länder. Auf die Bundesländer kämen erhebliche Kürzungen von Bundeszuschüssen bzw. Mehrbelastungen durch Aufgabenverlagerungen zu. Dies alles vermittelt den nicht sehr erbaulichen Eindruck eines Verschiebebahnhofs, auf dem Deals zulasten Dritter abgeschlossen werden. Deswegen müsste hierüber gründlicher debattiert werden.

Letztlich verweise ich auch nach der Anhörung durch die Wissenschaftler und Fachleute darauf, dass wir uns in unserer Kritik am Kooperationsverbot in Art. 104 b des Grundgesetzes bestärkt sehen. Es muss möglich sein, das Kooperationsverbot zu einem Kooperationsgebot weiterzuentwickeln, wobei Zusammenarbeit zum Nutzen aller Beteiligten in Deutschland ermöglicht wird.

Im Hinblick auf den Korb II der Beratungsthemen – die Kommunalpolitik und die Interessen der Kommunen – sind mir von meinen Landtagsfraktionen deutliche Hinweise übermittelt worden. Ich beziehe mich da ausdrücklich auf die Hinweise und Aussagen von Herrn Schäfer und Herrn Duppré als Vertreter der kommunalen Spitzenverbände. Die hier erhobenen Forderungen und die Überlegungen sehe ich in einer großen Schnittmenge mit dem, was bei uns thematisiert worden ist. Ich verweise deshalb auf die Einführung – oder aus unserer Sicht die Notwendigkeit der Einführung – von Anhörungsrechten der Kommunalen Spitzenverbände im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens des Grundgesetzes. Auch würde ich gern den Vorschlag von Herrn Schäfer aufgreifen und unterstreichen, das Grundgesetz dahingehend zu untersuchen, wo Kooperationshindernisse bestehen. Diese sollte man abbauen und nicht bestehen lassen.

(D) Uns bestärkt die aktuelle Auseinandersetzung – da verweise ich auf unseren Vorsitzenden Herrn Oettinger – um die Vollzugskosten des Mikrozensusgesetzes. An diesem Beispiel wird noch einmal deutlich, wie dringend notwendig ein einheitliches Regelwerk im Rahmen der Festschreibung des Konnexitätsprinzips ist; das heißt, ein Konnexitätsprinzip zwischen Bund und allen Landesverfassungen, das tatsächlich Wirkung hat. Denn das Durchgriffsverbot bzw. das Aufgabenübertragungsverbot hindert den Bund – wie in dem von mir genannten Beispiel – offenbar mitnichten daran, neue Lasten weiter zu übertragen. Deswegen sollte am Schluss eine Empfehlung oder eine Verabredung möglich sein, die das Konnexitätsprinzip als Mindeststandard für alle Beteiligten im föderalen System festschreibt.

Lassen Sie mich daraus abgeleitet auf Folgendes hinweisen: Die Entlastungen bei der Bewertung aller Schulden muss auch um die kommunalen Altschulden angereichert sein. Wir können nicht verkennen, dass die Kommunen bei der Rückführung der Neuverschuldung schneller vorangekommen sind als Bund und Länder; das ist richtig. Aber bei der Föderalismus-

**Bodo Ramelow, MdB (Die Linke)**

- (A) kommission I, als die Abtrennung vorgenommen worden ist, sind Schulden aufgelaufen. Ich denke, dass es auch aus dieser Sicht, wenn wir die Schuldenbewirtschaftung betrachten oder eine Regel finden, eine Einbeziehung der kommunalen Ebene bei den Schulden geben muss.

Aus diesen Gründen glaube ich, dass alle drei Ebenen zu betrachten sind: Bund, Länder und unter den von mir genannten Punkten auch die Kommunen. Ich bin überzeugt, dass wir dann in der Lage sind, Vorschläge zu machen, die an den Beispielen Konnexitätsprinzip oder Bundessteuerverwaltung zumindest dazu führen, dass ein einheitlicherer Vollzug in ganz Deutschland gewährleistet ist.

Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Vielen Dank, Herr Ramelow. – Nun Kollege Klaas Hübner, bitte.

**Klaas Hübner, MdB (SPD):**

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich will mich auf den Bereich Verkehr konzentrieren. Wir hatten uns in der Anhörung ganz kurz mit dem Bereich des Flughafenbaus und der Flughafenplanung beschäftigt. In der Anhörung ist deutlich geworden, dass der Bund seine Interessen im Rahmen der Raumordnungsgesetzgebung immer durchsetzen könnte, sodass hier, glaube ich, für uns kein weiterer Bedarf besteht, das weiter zu verfolgen.

- (B) Das sieht bei den Bundesfernstraßen anders aus. Insgesamt muss man sehen, dass wir zu einer Aufgabenverschiebung kommen werden. Selbst wenn man alle Neubaumaßnahmen, die im weiteren vordringlichen Bedarf veranschlagt sind, zusammenfasst, kommen wir auf 1 500 Kilometer. Das heißt, es ist endlich. Es wird eine stärkere Verschiebung zum Ausbau und zum Erhalt von jetzt schon bestehenden Bundesfernstraßen geben. Ich glaube, dass wir vom Prinzip her an der bisherigen Auftragsverwaltung festhalten sollten, aber einige Änderungen oder Anpassungen vornehmen könnten.

Ich möchte den Bundesfinanzminister in seiner Forderung, eine Öffnungsklausel in Art. 90 des Grundgesetzes aufzunehmen, unterstützen. Momentan hat der Bund kein Initiativrecht, selber Bundesfernstraßen in die eigene Verwaltung zu nehmen. Ich bin hier für eine Gleichheit der Mittel. Darum sollten wir dafür sorgen, dass auch der Bund hier ein Initiativrecht erhält, vor allen Dingen bei Fernstraßen von besonderem überregionalem Interesse. Das betrifft die europäischen Transitstrecken, aber auch die Hinterlandverbindungen von Flug- und Seehäfen. Es ist übrigens nach meiner Kenntnis so, Kollege Friedrich, dass alle A-Modelle – natürlich auch die A 8 – momentan vollkommen in der Auftragsverwaltung der Länder sind. Aus der Koalitionsarbeitsgruppe, die sich mit den öffentlich-privaten Partnerschaften beschäftigt, ist die Forderung gekommen, dass wir versuchen sollten, für den Bund ein Initiativrecht in diesem Bereich zu erwirken.

- (C) Ein weiterer Bereich betrifft eine mögliche Änderung des Art. 85 des Grundgesetzes, die Herr Professor Dr. Huber in seinem Gutachten angesprochen hat. Er meint, dass es zumindest im Verkehrsbereich möglich sein sollte, dass das Verkehrsministerium entsprechende allgemeine Verwaltungsvorschriften alleine erlassen kann, ohne das Bundeskabinett jeweils damit befassen zu müssen. Ich glaube, dass man dem folgen könnte, weiß aber nicht, inwieweit das in anderen Bereichen auch möglich ist. Art. 85 des Grundgesetzes betrifft ja nicht nur das Verkehrsministerium, sondern die Ministerien insgesamt. Ich würde vorschlagen, dass wir dieses Thema weiterverfolgen und eventuell den Vorschlag von Herrn Professor Huber aufgreifen, das Wort „Bundesregierung“ durch „zuständige oberste Bundesbehörde“ zu ersetzen. Ich glaube, das könnte zu einer deutlichen Entschlackung führen.

- (D) Ein weiterer Anpassungsbedarf scheint mir in Art. 72 des Grundgesetzes offensichtlich zu sein. Dort haben wir Nachbesserungsbedarf. Wir haben im Rahmen der Föderalismusreform I schon einige Änderung vorgenommen. Dabei haben wir bei der konkurrierenden Gesetzgebung die Hochsee- und Küstenschifffahrt, sowie die Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind, von der Erforderlichkeitsprüfung ausgenommen. Für mich ist kein nachvollziehbarer Grund ersichtlich, warum der Verkehrsträger Straße im Gegensatz zu den anderen überregionalen Verkehrsträgern weiterhin der Erforderlichkeitsprüfung unterliegen soll. Wenn der Bund im Bereich des Fahrerlaubniswesens oder der Verkehrsregeln eine Änderung vornehmen will, dann muss er nach momentaner Rechtslage nachweisen, dass im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich ist. Das würde im Zweifelsfall heißen, dass der Bund zum Beispiel die Erforderlichkeit dafür nachweisen muss, dass die allgemeine Verkehrsvorschrift „rechts vor links“ in Schleswig-Holstein und Bayern gleich gelten muss. Das scheint mir absurd zu sein. Darum würde ich vorschlagen, eine Ergänzung zu dem vorzunehmen, was wir in der FöKo I besprochen haben, und den Bereich 22, sprich: den Straßenverkehrsbereich, aus der Erforderlichkeitsprüfung herauszunehmen.

Kollege Friedrich hat schon etwas – einige andere Redner auch – zu dem Bereich der Abstufung der Fernstraßen gesagt. Da sind wir in einer relativ komplizierten Situation. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Bund eindeutig die Möglichkeit gegeben, Entwidmungen von Bundesfernstraßen für den Fall vorzunehmen, dass man meint, sie hätten keine überregionale Bedeutung mehr. Es hat aber gleichzeitig den Ländern in einem entsprechenden Verfahren recht gegeben; denn der Bund hat auch die Klassifizierung als eine Landesstraße, die danach zu erfolgen hatte, vorgenommen. Das – so das Bundesverfassungsurteil – liegt nicht in der Kompetenz des Bundes.

Nun müssen wir uns darauf einigen, ob wir hier einen sehr pragmatischen Weg gehen wollen oder nicht. Man kann so etwas wahrscheinlich über Jahre hinweg durchklagen. Man könnte dieses scharfe Schwert nehmen und sagen: Wir nehmen einfach eine Entwidmung

**Klaas Hübner, MdB**

- (A) vor. – Die Länder hätten dann wahrscheinlich Schwierigkeiten, damit umzugehen. Rechtlich ist es nicht so, dass dann, wenn wir eine Abstufung vornehmen, auch ein finanzieller Ausgleich vonseiten des Bundes zugunsten der Länder erfolgen muss; hierzu besteht keine rechtliche Notwendigkeit. Ich persönlich sehe das auch nicht als zwingend notwendig an.

Insofern würde ich darum bitten, zu überlegen, ob wir nicht einen pragmatischen, verkürzten Weg gehen können, der nicht über den Klageweg führt. Ich sehe nicht, dass der Bund bei Straßen, bei denen offensichtlich kein überregionales bzw. kein Bundesinteresse mehr besteht, zwingend in eine Finanzierung einsteigen muss, für die letztlich die Länder verantwortlich sind. Föderalismus funktioniert ja von zwei Seiten. In diesem Punkt hat der Bund keinerlei Grund, eine Kompensation vorzunehmen. Es besteht die Frage an unsere Runde, ob wir uns hier in einem pragmatischen Sinne für eine Zeitverkürzung entscheiden wollen oder ob wir gar nichts tun und das Ganze den Weg der Gerichte gehen muss. Dies führt wahrscheinlich zu einem ähnlichen Ergebnis – so sehe zumindest ich das –, aber in einem sehr viel längeren Zeitraum.

Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Vielen Dank, Herr Hübner. – Jetzt Herr Kollege Fritz Kuhn, bitte.

- (B) **Fritz Kuhn, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):**  
Ich möchte mich an die vorgesehenen fünf Minuten Redezeit halten und mich ganz auf die föderale Steuerverwaltung bzw. die Bundessteuerverwaltung konzentrieren. Der Bundesrechnungshof hat in dem Gutachten vom September dieses Jahres ausgeführt – ich darf die zwei entscheidenden Sätze zitieren –:

Trotz eines hohen Koordinierungsaufwands gelingt es nicht, die Finanzverwaltung in Deutschland zielgerichtet zu steuern und einen einheitlichen Gesetzesvollzug sicherzustellen. Die Zuständigkeit der Länder setzt Fehlanreize für eine unvollständige Steuererhebung.

Wenn man sich die Gründe, die vom Bundesrechnungshof ins Feld geführt werden, die aber auch in den letzten 10, 15 oder 20 Jahren der Diskussion immer wieder angeführt worden sind, anschaut, dann stellt man fest: Die Steuerverwaltung ist mangelhaft, weil – erstens – die Schonung der eigenen Steuerkraft im Rahmen des Länderfinanzausgleichs berücksichtigt wird, weil – zweitens – durch mangelnden Steuervollzug eine indirekte, klammheimliche, verschwiegene Wirtschaftsförderung möglich gemacht wird und weil – drittens – die Länder sagen: Warum sollen wir eigentlich Steuerbeamte einstellen und damit einen zusätzlichen Personalaufwand haben, wenn wir von den Ergebnissen dieser Ausgabe nichts haben? – Das sind die drei Gründe.

Dies führt zu völlig unterschiedlichen Steuererhebungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, sodass von Einheitlichkeit keine Rede sein kann. Wir

- haben zum Beispiel bei Einkommensmillionären sehr ungenügende Prüfungsergebnisse, obwohl jede Prüfung – so die Aussage des Rechnungshofs – zu Mehreinnahmen von durchschnittlich 135 000 Euro führt. Dies hat auch mit einer sehr bescheidenen Prüfquote von 15 Prozent zu tun. (C)

Genauso gravierend ist die Tatsache, dass es deutlich zu wenige Sonderprüfungen im Umsatzsteuerbereich gibt. Die Prüfquote beträgt hier 2 Prozent. Damit haben die hohen Umsatzsteuerausfälle zu tun. Zudem besteht die Unfähigkeit der Länder, über eine gemeinsame Software und eine vergleichbare Technik zu besseren Ergebnissen zu kommen.

Wir haben extrem unterschiedliche Prüffallzahlen pro Bearbeiter in den Steuerverwaltungen. Die Zahlen schwanken zwischen 1 000 und 3 000. Hier besteht also eine Uneinheitlichkeit, die meines Erachtens nicht zu begründen ist.

Herr Koch hat vorhin gesagt – jetzt ist er leider nicht da –, die Länder hätten die Bundesrepublik gegründet und nicht umgekehrt; daraus folge ein historisch zu beachtendes Subsidiaritätsgebot. Ich möchte Sie einmal an die beste Definition von Subsidiarität erinnern, die ich kenne. Sie stammt von Thomas Jefferson und lautet: Man soll nur das nach oben geben, was man unten nicht tun kann. – Aus dieser Definition leitet sich ein Argument für die Einführung einer Bundessteuerverwaltung ab: Die Länder haben offensichtlich – dies ist seit Jahrzehnten bewiesen – im Hinblick auf eine einheitliche Erhebung der Steuern versagt. (D)

(Widerspruch von Minister Dr. Helmut Linssen [Nordrhein-Westfalen])

– Herr Linssen, Sie brauchen gar nicht mit dem Kopf zu schütteln. Die Zahlen können Sie nicht aus der Welt schaffen. Sie sollten vielmehr sagen, mit welchen konkreten Maßnahmen Sie kurzfristig das Defizit ausgleichen wollen, das Ihnen auf den Tisch gelegt worden ist. Die Diskussion über die Umsatzsteuer wird seit über 15 Jahren geführt. Eine Softwareabgleichung und endlose Programme sind gemacht worden. Aber in der Praxis hat sich offensichtlich nichts ergeben. Sie sind in der Begründungspflicht. Wer versagt hat, muss sagen, was er in Zukunft ändern will oder sich dem öffentlichen Feuer aussetzen.

Wir plädieren eher für eine Bundessteuerverwaltung, jedenfalls so lange, wie von der Länderseite nicht schlüssig dargelegt wird, mit welchen Maßnahmen man die offensichtlichen Defizite ausgleichen wolle.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Vielen Dank, Fritz Kuhn. – Herr Altmaier, bitte.

**Parlamentarischer Staatssekretär Peter Altmaier (BMD):**

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich will mich an dieser Stelle auf das Thema Benchmarking konzentrieren; denn ich glaube, dass die Chancen, zu einer Einigung zu kommen, weitaus größer sind, als es auf den ersten Blick erscheinen mag.

**Parlamentarischer Staatssekretär Peter Altmaier (BMI)**

(A) Wir leben bekanntlich im Zeitalter des Benchmarking. Man kann das begrüßen, man kann es bedauern; aber bestreiten kann man es wahrlich nicht. Wenn Sie sich im internationalen Bereich und auf der Ebene der Europäischen Union umschauen, dann stellen Sie fest, dass das Thema Benchmarking in den letzten Jahren im Bereich der Wirtschaft und in vielen anderen Lebensbereichen zu einem der entscheidenden Themen geworden ist – mit erheblichen Auswirkungen. Denken Sie beispielsweise an die Auswirkungen der PISA-Studie auf die Diskussion über das Bildungswesen in Deutschland. Das hat nichts mit Kompetenzen zu tun, aber damit, dass das Thema Benchmarking für eine breite Öffentlichkeit ein attraktives Thema ist, weil es die Dinge scheinbar vereinfacht und reduziert.

Das bedeutet, dass mit dem Thema Benchmarking nicht nur viel Positives erreicht werden kann, sondern dass damit auch Schindluder getrieben werden kann, weil zum Teil Äpfel mit Birnen verglichen werden und die Methodik teilweise nicht transparent ist – mit dem Ergebnis, dass sich scheinbar objektive Ergebnisse in Wirklichkeit ganz anders darstellen. Das bedeutet, dass es für den Bundesstaat ein Interesse geben muss, sich dieser Thematik anzunehmen und dafür zu sorgen, dass wir – wenn auch spät, aber immerhin – diesen Prozess, der sich auf internationaler und europäischer Ebene vollzieht, auch auf nationaler Ebene mitgestalten und mitbeeinflussen.

(B) Ich will versuchen, einige Missverständnisse auszuräumen, die die Diskussion mit der Länderseite in den letzten Wochen belastet haben. Es ist eindeutig und klar, dass es zwischen Bund und Ländern sowie unter den Bundesländern in erheblichem Umfang Unterschiede in puncto Behördenorganisation, Verwaltungsverfahren und die Nutzung von IT-Infrastrukturen gibt. Das ist im Föderalismus normal, und das ist auch so gewollt.

Diese Unterschiede bestehen allerdings nicht nur in den Verfahrens- und Organisationsstrukturen, sondern es gibt auch – das ist unbestreitbar – erhebliche Qualitäts- und Kostenunterschiede. Auch diese können im Übrigen gewollt sein, und zwar dann, wenn ein Bundesland bereit ist, für eine bestimmte Regelung nicht nur einen politischen, sondern auch einen ökonomischen Preis zu zahlen. In vielen Fällen sind sie aber nicht gewollt. Ganz egal, ob sie gewollt sind oder nicht, sollten sie sowohl den Bürgern des betreffenden Landes als auch den Entscheidungsträgern in diesem Land und auch allen anderen bekannt sein, die mit diesen Themen in einem Land beschäftigt sind.

Uns hat ein Ländervertreter bei unseren vorbereiteten Gesprächen ohne böse Absichten gesagt, er habe nichts gegen Benchmarking; aber er sei entschieden dagegen, dass die Ergebnisse veröffentlicht würden. An dieser Stelle muss man natürlich darüber diskutieren, was denn eigentlich gewollt ist. Dies ist die entscheidende Frage.

Nicht gewollt sind inhaltliche Vorgaben vonseiten des Bundes, was beispielsweise das Verfahren angeht; denn das ist ein Kernbereich des funktionierenden Fö-

deralismus. Aber ganz ohne Verbindlichkeit wird es auch nicht gehen. Wir brauchen insbesondere drei Dinge: Das eine ist, dass wir über die Gebietskörperschaften hinweg vergleichbare Grunddaten und Grundinformationen bekommen, die überhaupt erst Vergleichbarkeit gewährleisten. Zum anderen brauchen wir eine Organisation des Wettbewerbs und jemanden, der verantwortlich dafür ist, diesen Wettbewerb zu initiieren und dafür zu sorgen, dass Vergleichsstudien durchgeführt und Ergebnisse transparent gemacht werden. Der dritte Punkt ist – ich habe ihn bereits genannt – das Thema Öffentlichkeit. (C)

Damit komme ich zu der entscheidenden Frage, wie dies organisiert werden soll. Soll dies nur von den Ländern und ohne den Bund organisiert werden, oder soll es mit dem Bund organisiert werden? Dass es vom Bund allein organisiert wird, hat niemand verlangt und niemand vorgeschlagen. Ich habe Zweifel daran, dass es möglich ist, diesen Bereich allein auf der Ebene der Länder zu organisieren.

Dazu will ich drei Argumente nennen: Erstens. Es gab in diesem Zusammenhang einen Beschluss der MPK vom 15./16. Dezember 2004, der – jedenfalls nach meiner Erkenntnis – nicht sehr viele praktische Resultate nach sich gezogen hat. Zweitens bin ich nicht sicher, ob ein Staatsvertrag, wie er zu Beginn der Debatte gefordert worden ist, a) sehr schnell zustande kommt und b) dieses Problem tatsächlich adäquat behandelt und löst. Drittens bin ich persönlich davon überzeugt, dass die Qualität öffentlicher Dienstleistungen einen nationalen Stellenwert hat, der insofern über die Frage der Zuständigkeit einzelner Bundesländer hinausgeht, und dass dieser nationalen Bedeutung nur gerecht werden kann, wer bereit ist, dieses Thema an prominenter Stelle, das heißt im Kontext der Verfassung, zu regeln. (D)

Ich könnte mir vorstellen, dass man in der Verfassung mit einer Regelung auskommen kann, die sich darauf beschränkt, festzustellen, dass Bund und Länder Vergleichsuntersuchungen durchführen und diese veröffentlichen; damit ist nichts über Standardisierungen und Harmonisierungen gesagt. Das Nähere kann man in einem Bundesgesetz regeln, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Damit ist klar: Dies wird nicht vom Bund allein geregelt. Vielmehr sind die Bundesländer von Anfang an mit im Boot.

Das Gleiche gilt für die Frage, wie man dies organisiert. Wir wollen keine zusätzlichen Bürokratien. Aber man wird vermutlich ohne einen Art Lenkungsausschuss nicht auskommen, weil es Fragen gibt, die über den Bereich eines einzelnen Landes hinausgehen. Das kann man im Einzelnen konkretisieren.

Die Frage ist, ob wir den Mut und die Bereitschaft haben, im Grundgesetz das Signal zu geben, dass wir auch in Deutschland eine Vergleichskultur schaffen wollen. Die Einzelheiten werden sich dann mit Sicherheit lösen lassen.

Vielen Dank.

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

Vielen Dank, Herr Altmaier. – Nun bitte Frau Ministerin Zypries.

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

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich würde gerne etwas zu der Frage der IT-Kompatibilität sagen. Es wundert vielleicht keinen, dass ich dieses Thema gewählt habe. Ich kann an das anknüpfen, was Herr Altmaier eben formuliert hat, nämlich dass die Qualität öffentlicher Dienstleistungen in Deutschland einen nationalen Stellenwert hat. Dies möchte ich voll unterstreichen.

Zu dieser Qualität der öffentlichen Dienstleistungen in Deutschland gehört auch, dass wir uns im Rahmen der Informationstechnik besser aufstellen. Da gibt es einfach Defizite. Dass die Verwaltung heute IT braucht, weiß jeder; das ist eine Binsenweisheit. Wann man ein politisch gewolltes Projekt umsetzen kann, hängt heutzutage oft von der Frage ab, wann die entsprechende Software fertig ist. Ich nenne das Stichwort „Maut“; da ist das ganz sinnfälliger geworden.

In Deutschland ist es aber im Moment so, dass jede Fachbehörde selbst dafür zuständig ist, welches IT-System sie wählt. Es gibt im Rahmen der fachlichen Zuständigkeit einer jeden Behörde unterschiedliche Systeme. Dies ist schon von Bundesbehörde zu Bundesbehörde unterschiedlich, allzumal von Landesbehörde zu Landesbehörde, allzumal von Kommune zu Kommune. Eine Zusammenarbeit der Behörden ist möglich; aber sie ist freiwillig und völlig unverbindlich. Es gibt zwar Beispiele für gelungene Kooperationen – wenn ich an die Mehrländeranstalt Dataport denke. Aber es gibt leider auch eine Menge Beispiele für misslungene Kooperationen – wenn ich zum Beispiel an die geplante Einführung der einheitlichen Behördenrufnummer 115 denke. Das hat nicht funktioniert. Ich denke beispielsweise auch an die elektronische Abwicklung der Genehmigungsverfahren für Schwerlasttransporte. Da sind sich 14 Bundesländer einig; aber zwei machen nicht mit. Dann funktionieren diese Verfahren eben nicht bundeseinheitlich. Diese Liste könnte man beliebig verlängern.

Das heißt mit anderen Worten: Die IT-Struktur in Deutschland ist heterogen. In vielen Bereichen sind die IT-Systeme auch nicht kompatibel. Das hat für die Bürgerinnen und Bürger wahrscheinlich weniger Konsequenzen als für die Unternehmen. In den Unternehmen müssen für die Kommunikation mit der Verwaltung teilweise unterschiedliche Systeme vorgehalten werden. Ein Beispiel: Ein Energieversorger bei uns in Deutschland braucht zwei unterschiedliche IT-Systeme: eines, mit dem er mit der Steuerverwaltung kommuniziert, und eines, mit dem er mit der Emissionshandelsstelle kommuniziert. Man kann sich fragen, ob das eine besonders vernünftige Regelung ist.

Ich denke, wir könnten uns insgesamt besser aufstellen, wenn wir es schaffen würden, zwischen Bund

und Ländern zu verbindlicheren Absprachen zu kommen. Heute besteht noch das Problem, dass dies auf Freiwilligkeit beruht. Ich habe eben die Genehmigungsverfahren im Hinblick auf die Schwerlasttransporte genannt: Wenn zwei Länder nicht mitmachen, dann geht es eben nicht. **(C)**

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Könnten Sie eben den Uninformierten sagen, welche beiden Länder das sind?

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

Mecklenburg-Vorpommern. Den Namen des zweiten Landes weiß ich im Moment leider nicht.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Im Zweifel Bayern.

(Heiterkeit)

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

Ich denke, dass unser Ziel sein muss, einen einheitlichen IT-Standard für die öffentliche Verwaltung zu schaffen. Dabei geht es nicht darum, dass unbedingt jede Software gleich sein muss; das ist nicht das Problem. Es geht vielmehr darum, Schnittstellen festzulegen und zu regeln, dass die Systeme wirklich kompatibel sind. Dafür müssen wir einheitliche Standards schaffen. Das ist ein Ziel, das wir inzwischen auch auf europäischer Ebene verfolgen. Wir führen im Justizbereich auch auf europäischer Ebene zahlreiche Projekte durch. Auch da sagen wir: Wichtig ist, dass die Standards stimmen. – Das muss hier noch ein bisschen besser kommuniziert werden. **(D)**

In diesem Zusammenhang brauchen wir, wie gesagt, eine Selbstverpflichtung zur Zusammenarbeit. Wir müssen ein Verfahren dafür festlegen. Es ist noch nicht ausdiskutiert, inwiefern es dazu einer Grundgesetzänderung bedarf. Es würde natürlich keiner Grundgesetzänderung bedürfen, wenn alle sagen würden: Jawohl, wir machen das. – Das hat allerdings in der Vergangenheit nicht funktioniert und scheint auch jetzt nicht zu funktionieren. Wenn man eine Grundgesetzänderung vornehmen würde, könnte man einen neuen Art. 91 c einfügen – für dessen Formulierung hätten wir entsprechende Vorschläge –, in dem man einfach nur bestimmen würde, dass eine solche Abstimmung stattzufinden hat, dass Bund und Länder die notwendigen Standards festlegen und der Bund ein solches System betreibt. Dann kann man sich noch über die Kostenfolge unterhalten.

Dies würde den Regelungszielen entsprechen. Ich glaube, dass uns das insgesamt in Deutschland gerade in Bezug auf die Wirtschaft einen enormen Schritt weiterbringen und auch unser europäisches und internationales Ranking erheblich beflügeln würde; denn da haben wir aufgrund des Föderalismus sehr große Defizite.

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

Vielen Dank, Frau Zypries. – Jetzt Herr Kollege Burgbacher, bitte.

**Ernst Burgbacher, MdB (FDP):**

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich möchte zu zwei Punkten Stellung nehmen. Wenn wir über Aufgabenkritik und Aufgabenoptimierung reden, dann muss dies doch wohl in den übergeordneten Auftrag „Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ eingebettet werden. Da ist es ja unerlässlich, dass am Ende Lösungen stehen müssen, die es möglich machen, dass jede Ebene, jedes Glied für sich selbst lebensfähig ist.

Was nun die Gemeinden betrifft, die wir in die Länder einbeziehen, so besteht folgendes Problem – danach habe ich auch in der Anhörung gefragt; wir sollten sehr offen darüber diskutieren –: Die Mehrheit der Föderalismuskommission I hat sich damals für ein Aufgabenübertragungsverbot ausgesprochen. Ganz offenbar hat dies – das können wir heute, nach gut einem Jahr, feststellen – nichts gebracht; denn der Bund überträgt ständig Aufgaben an die Kommunen. Denken Sie an den Bereich der Kinderbetreuung. Da geschieht doch nichts anderes, als dass Aufgaben übertragen werden.

**(B)** Herr Professor Battis hat in der Anhörung auf eine Frage von mir geantwortet: Die politischen Entscheidungsträger sollten sich an das halten, was sie beschlossen haben. – Dies hat sich nicht nur darauf bezogen, dass er gesagt hat: „Jetzt haben wir das Konnexitätsprinzip nicht, also machen wir es auch nicht neu“, sondern auch darauf, dass der damalige Wille des Gesetzgebers, das Aufgabenübertragungsverbot in die Praxis zu implementieren, eindeutig verletzt wird, weil das Gegenteil davon gemacht wird. Deshalb bin ich der festen Überzeugung: Darüber sollten wir noch einmal reden.

Ich sage hier sehr deutlich: Für mich gibt es eigentlich nur die Lösung, das Konnexitätsprinzip in das Grundgesetz aufzunehmen. Anderenfalls werden wir es nicht erreichen, dass die Kommunen dauerhaft lebensfähig sind; denn ihnen werden immer mehr Aufgaben übertragen. – Das ist der eine Punkt.

Der zweite Punkt. Im Hinblick auf die Optimierung der Aufgabenwahrnehmung bin ich, Herr Böhrnsen, was die Frage der Standards betrifft, ganz anderer Ansicht als Sie. Es wird in diesem Zusammenhang immer mit dem Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse argumentiert; hier bin ich sowieso sehr skeptisch. Dies ist übrigens kein Verfassungsprinzip, sondern steht eher als Nebenbedingung im Grundgesetz; aber das soll hier keine Rolle spielen. Nur, das Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird immer damit verwechselt, dass man die gleichen Leistungen bezahlt. Das hat doch nichts mit Gleichwertigkeit zu tun. Es herrscht doch in den Bundesländern ein völlig unterschiedliches Niveau, was Preise oder Lebenshaltungskosten betrifft. Schon von daher wäre es ei-

gentlich konsequent, zu sagen: Die Länder selbst können die Standards festsetzen. **(C)**

Es gibt aber eine zweite Begründung dafür – sie ist mir genauso wichtig –: Wenn die Länder selbstständig lebensfähig sein sollen, dann brauchen sie mit Sicherheit mehr Möglichkeiten, eigene politische Entscheidungen und auch Grundsatzentscheidungen zu treffen. Herr Fahrenschon hat es vorhin in seinem Statement für Bayern gesagt: Wir können doch nicht heute irgendwelche Beschlüsse etwa zur Schuldendeckelung, Entschuldung oder zu was auch immer fassen, aber die Strukturen unverändert lassen. Dann entschulden wir zwar gewisse Länder; aber nach zehn Jahren sind wir wieder an der gleichen Stelle wie heute. Es ist also unabdingbar, dass wir, wenn wir den Gesamtkomplex sehen, den Ländern mehr Kompetenzen geben, ihre eigene Politik zu gestalten.

Herr Vorsitzender Struck, Sie haben nach der ersten Anhörung völlig richtig gesagt, alles hänge mit allem zusammen. Ich habe in der ersten Föderalismuskommission – Sie erinnern sich – immer wieder gefordert, die Finanzbeziehungen einzubeziehen. Damals ist anders entschieden worden. Wenn wir die Finanzbeziehungen jetzt reformieren und modernisieren, dann müssen wir – ich bitte sehr herzlich darum, dass wir die notwendige Offenheit haben – über manche Ergebnisse der Föderalismusreform I nachdenken und diese neu justieren und anpassen. Ansonsten wird uns das Ganze nicht gelingen. Im Hinblick auf die beiden Punkte – die Finanzbeziehungen in Bezug auf die Kommunen, sprich: das Konnexitätsprinzip, und die Festlegung von Standards – halte ich dies für unbedingt notwendig; ansonsten machen Fortschritte bei den Finanzbeziehungen keinen Sinn. **(D)**

Danke schön.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Vielen Dank, Herr Burgbacher. – Jetzt Anja Hajduk, bitte.

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

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich kann es sehr kurz machen. Ich möchte für meine Fraktion auf einen Punkt eingehen, der im Themenbereich der Verkehrsinfrastruktur anzusiedeln ist. Wir hatten ja zur Anhörung einen Experten eingeladen, der sich zu den Potenzialen der Neuordnung der Bund-Länder-Beziehungen im Schienenverkehr geäußert hatte. Ich möchte heute die Perspektiven einer möglichen Regionalisierung der Schienenverkehrsinfrastruktur nicht weiter thematisieren, weil für mich die politische Lage noch sehr unübersichtlich ist; denn dies ist ja auch vor dem Hintergrund zu bewerten, welche Pläne im Rahmen der Bahnprivatisierung weiterverfolgt werden.

Im Hinblick auf die Verkehrsinfrastruktur möchte ich heute auf Regionalisierungspotenziale beim Straßenverkehr eingehen und dann noch auf die Wasserstraßen zu sprechen kommen. Einige meiner Vorredner, zum Beispiel der Kollege Friedrich, aber auch Kollege Hübner, haben diesen Themenbereich ange-

Anja Hajduk, MdB

- (A) schnitten. Auch ich möchte mich auf die Empfehlungen und Äußerungen des Rechnungshofpräsidenten beziehen. Der Rechnungshof hat in seiner ausführlichen Expertise zum Bereich der Bundesfernstraßen sehr weit gehende Vorschläge und Empfehlungen gemacht. Er hat im weitesten Sinne vorgeschlagen, ausschließlich die Bundesautobahnen im Eigentum des Bundes zu behalten und deren Neu-, Aus- und Umbau sowie deren betriebliche Kosten und Erhaltungsmaßnahmen durch den Bund zu finanzieren.

Ich möchte sagen, dass wir vonseiten der Grünen diese Zielstellung für grundsätzlich richtig halten. Es ist vorhin angesprochen worden – ich glaube, es war der Kollege Friedrich –, dass dennoch die Frage besteht, ob sich das auch noch auf die Fernstraßen beziehen sollte. Ich glaube, man sollte durchaus einmal schauen, ob die von ihrer Netzbedeutung her gleichgestellten Bundesstraßen sehr wohl in der Verantwortung des Bundes bleiben sollten. Aber eine weitreichende Kompetenzverlagerung und damit auch eine Verlagerung der Zuständigkeit der Finanzierung der Bundesstraßen auf die Länder vorzunehmen, halten wir für zielführend und richtig. Ich verweise noch einmal auf den speziellen Bereich der diversen Ortsumgehungen. Auch wenn ich keine Verkehrspolitikerin bin, so habe ich doch der Expertise des Bundesrechnungshofes entnommen, dass sich ein recht großer Teil der Finanzierungsplanungen – dies betrifft 62 Prozent der Bundesstraßen – mit dem Themenbereich der Ortsumgehung beschäftigt und dass in diesem Bereich die regionale Kompetenz und Zuständigkeit der Länder besser zum Tragen kommt. Das halten wir für zielführend. Deswegen befürworten wir eine entsprechende Zuständigkeit der Länder für die Finanzierung. Natürlich muss man dann auch über eine entsprechende aufgabenadäquate Zuweisung von Finanzmitteln reden.

Ich möchte sagen, dass wir im Hinblick auf die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, eine eigene Bundesautobahnverwaltung aufzubauen, eher zurückhaltend sind. Aber im Sinne der Aufgabenzuständigkeit wünschen wir uns hier eine deutliche Trennung zwischen Bund und Ländern.

Ich möchte noch – das ist bislang nicht angesprochen worden – auf den Bereich der Wasserstraßen eingehen. Hier teilen wir die Kritik des Rechnungshofes. Wir glauben, dass es in Teilen zu einer Neuordnung des Wasserstraßennetzes kommen sollte, dass die Zuständigkeit der entsprechenden Wasserstraßenverwaltung überarbeitet werden sollte und dass man die Verantwortung des Bundes auf die überregionale verkehrliche Bedeutung beschränken sollte. Der Rechnungshof definiert dies in der Weise, dass die Binnenwasserstraßen, die für den Güterverkehr von Bedeutung sind, dann vom Bund finanziert und verwaltet werden sollten. Beim Wasserstraßennetz mit einer Länge von 7 354 Kilometern werden immerhin 1 000 Kilometer – eine bedeutende Größenordnung – nicht mehr für den Güterverkehr genutzt. In diesem Bereich die Zuständigkeit auf die Länder zu übertragen, erscheint nicht nur im Sinne einer effizienteren Verwaltung, einer effizienteren Aufgabenzuständigkeit geboten, sondern ermöglicht dann

auch, dass von der Ländersseite regionale Interessen, die im touristischen Naturschutzbereich liegen können, besser wahrgenommen werden können. (C)

Insofern wünschen wir uns, dass der Aspekt der Wasserstraßen bei einer stärkeren Regionalisierung der Verkehrsstraßen – das wurde auch von anderen Kollegen angesprochen – berücksichtigt wird. Ich sehe das Potenzial, an dieser Stelle – hoffentlich – weiterzukommen und mit Blick auf die Verkehrsstraßen einen nicht zu kleinen Sprung zu einer aufgabenadäquaten Trennung zwischen Bund und Ländern zu machen.

Schönen Dank.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Vielen Dank, Frau Hajduk. – Jetzt Herr Ratzmann für die Landtage.

**Volker Ratzmann, MdB (Berlin) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):**

Meine Herren Vorsitzenden! Meine Damen und Herren! Da Herr Sarrazin und Herr Wowereit heute leider durch die Haushaltsberatungen in Berlin gebunden sind, erlaube ich mir, kurz aus Berliner Sicht etwas zum Thema Bundessteuerverwaltung zu sagen. In Berlin herrscht parteiübergreifend eine große Aufgeschlossenheit gegenüber der Schaffung einer einheitlichen Bundessteuerverwaltung. Dies geht sogar so weit, dass der Landesverband Berlin der Deutschen Steuer-Gewerkschaft im Gegensatz zum Bundesverband sehr vehement für die Schaffung einer Bundessteuerverwaltung eintritt. (D)

Ich will ansonsten etwas zum Thema Standortpolitik sagen. Es gehört sicherlich zum Charakter eines föderalen Staates, dass er seine Bundeseinrichtungen, seine obersten Bundesbehörden und die Bundesgerichte auf die einzelnen Länder verteilt und damit zum Ausdruck bringt, dass die Macht im Bund auf die Länder verteilt ist. Dazu gehört nach meiner Auffassung aber nicht, dass die Bundesministerien selbst sich auf zwei Standorte verteilen oder sogar in sich geteilt an zwei Standorten ihren Dienstsitz genommen haben. Ich glaube, dass es 14 Jahre nach dem Beschluss, dass Berlin die Bundeshauptstadt sein soll, endlich an der Zeit ist, das Thema eines einheitlichen Sitzes der Bundesministerien in Berlin anzugehen. Da das ein hochemotionales Thema ist, scheint mir diese Kommission dazu berufen zu sein, dazu etwas zu sagen. Ich glaube, das gehört dazu.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Ich will gleich sagen: Das sehe ich ein bisschen anders. Das gehört hier nicht hinein.

**Volker Ratzmann, MdB (Berlin) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):**

Herr Struck, das ist in der Sachverständigenkommission aufgegriffen worden. Ich denke, es gehört zum Thema der Aufgabenoptimierung, dass diese Kommission hierzu etwas sagt und Stellung nimmt.

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

Das können Sie vergessen.

**Volker Ratzmann, MdA (Berlin) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):**

Ich kann Ihnen nur sagen: Wir haben viel Platz in Berlin und können die einzelnen Bundesministerien aufnehmen. Wir haben von Herrn Steinbrück 36 Hektar eines ehemaligen Flugfeldes bekommen. Da passt viel hin; da werden wir genug Platz haben. Wir sind gerne bereit, bei der Suche nach geeigneten Sitzen für die Bundesministerien behilflich zu sein.

Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Das haben wir zur Kenntnis genommen. – Herr Bürgermeister Schäfer für den Deutschen Städte- und Gemeindebund, bitte.

**Roland Schäfer, Deutscher Städte- und Gemeindebund:**

Sehr geehrte Herren Vorsitzende! Liebe Kolleginnen und -kollegen! Wie Sie wissen, wird der Großteil der Vorschriften der EU-Ebene, des Bundes und der Länder von kommunalen Behörden ausgeführt. Wir sind die Vollzugsebene. Von daher hat das Thema der Aufgabenkritik und der Aufgabenoptimierung sicher eine besondere Bedeutung für uns.

(B) Der erste Schritt sollte jeweils sein, dass man sehr genau prüft: Ist etwas tatsächlich eine öffentliche Aufgabe? Gehört das überhaupt in den öffentlichen Bereich, und, wenn ja, auf welcher Ebene ist es anzusehen, auf der Ebene der EU, des Bundes, der Länder oder der Kommunen? Der zweite Schritt ist, zu prüfen: Gibt es tatsächlich Regelungsbedarf? Wenn es Regelungsbedarf gibt, ist zu fragen: Wie hoch sollte die Regeldichte sein? Dass das für einen Gesetzgeber und für die Ministerialverwaltung eine schwierige Situation ist, kann ich gut nachvollziehen; denn der Gesetzgeber heißt eben „Gesetzgeber“ und nicht „Gesetzesvermeider“. Bei der Ministerialbürokratie ist es ähnlich. Wer dort nicht viel formuliert, hat seine Existenzberechtigung vielleicht nicht richtig nachgewiesen.

Trotzdem ist dies eine Aufgabe, der man sich stellen muss, wobei ich deutlich machen will: Ich bin strikt dagegen, für den Fall, dass man feststellt, dass etwas eine öffentliche Aufgabe ist und dies nicht zwingend öffentlich zu erledigen ist, sondern es – wie in vielen Bereichen – freigestellt ist, wie man es erledigt, eine Privatisierungsvorgabe im Grundgesetz vorzusehen, wie dies schon einmal in die Diskussion gebracht worden ist. Man sollte es dann so lassen, wie es jetzt ist, das heißt, der kommunalen Ebene freistellen, ob sie etwas selber macht, ob sie mit Privaten im Sinne von ÖPP-Projekten zusammenarbeitet oder ob sie eine Aufgabe über eine Ausschreibung und Vergabe an Privatunternehmen löst. Hier eine Einschränkung vorzunehmen, wäre sicher nicht im Interesse der Bürgerinnen und Bürger.

Wenn wir etwas auf der Grundlage entsprechender Gesetze durchführen, dann sollten wir sehen, dass wir

(C) die Detailtiefe und die Detailliertheit der Regelungen reduzieren und so viel Entscheidungsfreiheit wie möglich auf die Vollzugsebene – welche auch immer das ist – übertragen. Es sollte also Entscheidungsfreiheit vor Ort und ebenso die Bündelung von Zuständigkeiten geben.

Das Thema Existenzgründungen ist gerade angesprochen worden. Existenzgründer werden vor dem Hintergrund eines Wirrwarrs an Vorschriften von der einen zur anderen Stelle geschickt. Viele resignieren auf dieser Ebene.

Ein Bereich, bei dem dies noch extremer ist und bei dem wir nicht von einem gegliederten Verwaltungssystem reden können, sondern von einem zersplitterten reden müssen, ist der Bereich der Sozialverwaltung. Hier sind nach unserer Zählung etwa 2 300 verschiedene Paragraphen auf unterschiedlichste Gesetze verteilt – plus Rechtsverordnungen, plus Durchführungsvorschriften. Ein Betroffener muss zum Teil mehr als ein halbes Dutzend verschiedene zuständige Verwaltungsstellen anlaufen und kontaktieren, um seine Ansprüche durchzusetzen. Das kann nicht in unserem Interesse sein.

Wie man das angeht, dazu gibt es sicher verschiedene Ideen. Eine Überlegung ist, Gesetze von vornherein mit einem Verfallsdatum zu versehen, um einfach den Zwang zu haben, immer wieder zu prüfen: Ist dieses Gesetz tatsächlich immer noch notwendig, und ist es in dieser Form notwendig?

(D) Eine weitere Überlegung ist, ob man nicht vielleicht etwas mutiger ist. In Schweden gibt es so etwas wie eine vorschriftenfreie Kommune. Auch in einigen Bundesländern wird in unterschiedlicher Weise versucht, in diesem Bereich der örtlichen Ebene mehr Freiheit zu gewähren. In Nordrhein-Westfalen etwa gibt es zum einen so etwas wie eine Experimentierklausel, nach der eine Kommune auf Antrag von bestimmten Vorschriften freigestellt werden kann – mit entsprechender Evaluierung und Kontrolle. Es gibt zum anderen die Modellregion Ostwestfalen-Lippe, wo die Vorschriftenzahl insgesamt reduziert worden ist. Hier wäre vielleicht ein bisschen mehr Mut einmal ganz gut.

Noch einige Bemerkungen zur Aufgabenoptimierung. Ein erster Gesichtspunkt ist sicher, dass die Vollzugsebene, das heißt diejenige, die die Gesetze umsetzen muss, stärker in das Gesetzgebungsverfahren einbezogen wird. Es ist unsere alte Forderung, dass die Kommunen bzw. die kommunalen Spitzenverbände frühzeitig ein Anhörungsrecht im Gesetzgebungsverfahren bekommen, um das Know-how, das Wissen aus dem Vollzug schon in die Formulierung der Vorschriften einzubringen.

Ein zweiter Gesichtspunkt ist die Einführung der Doppik; im kommunalen Bereich arbeiten wir weitgehend damit. Ich glaube, dass erst dadurch bei vielen Aufgaben klar wird, welche Kosten und welche Folgekosten sie mit sich bringen.

Der dritte Gesichtspunkt ist, dass die Folgekosten und der Bürokratieaufwand stärker zu berücksichtigen



**Roland Schäfer, Deutscher Städte- und Gemeindebund**

(A) sind. Hier ist die Bundesregierung auf einem ganz guten Weg. Mit dem Normenkontrollrat und der Standardkostenmessung sind Instrumente eingeführt worden, die zwar noch verbessert werden müssen, die aber zumindest den Gedanken „Wir prüfen erst einmal, welche Informationspflichten zum Beispiel auf Unternehmen und Bürger zukommen“ völlig zu Recht berücksichtigen. Einbeziehen sollte man noch die Informationspflichten, die den Kommunen aufgebürdet werden. Auch dort gibt es eine Menge an Informationsarbeit, und damit werden Verwaltungskosten produziert. – Dieser Weg ist mit Sicherheit der richtige.

Zum Thema Benchmarking. Dies praktizieren wir im kommunalen Bereich. Auf Bundesebene ist mir das sehr umfangreiche Benchmarkingsystem der Bundesagentur für Arbeit bekannt. Die einzelnen Agenturen müssen eine Fülle von Statistiken liefern, die untereinander verglichen werden. Das scheint mir – ich will mir nicht anmaßen, über die Bundesagentur für Arbeit zu reden; aber als Mitglied in den Selbstverwaltungsgremien kann ich dies ein bisschen beurteilen – etwas zu weit zu gehen; denn hier wird sehr viel Statistik produziert. Bei jedem Benchmarkingprozess sollte man also im Auge behalten, welche Daten man überhaupt erfasst.

Dann müssen die Daten natürlich vergleichbar sein. Für mich als Behördenchef ist es ein unverzichtbares Mittel, zu wissen, welche Aufgaben in meinem Bereich an anderer Stelle deutlich günstiger erledigt werden. Denn nur so habe ich überhaupt einen Ansatzpunkt, nachzufassen, warum ich etwa im Bereich Umweltschutz, im Bereich Sozialverwaltung, also in einem konkreten, engen Bereich, teurer bin und deutlich mehr Personal brauche. Das kann sachliche Gründe haben. Unterschiede können unvermeidbar sein. Dies kann vielleicht auch als politische Entscheidung gewollt sein. Aber ich muss erst einmal wissen, dass dort Unterschiede sind, um überhaupt nachhaken und optimieren zu können sowie die Effizienz zu verbessern.

Deswegen wird man um ein Benchmarking nicht herumkommen. Das wird im kommunalen Bereich zum einen über Vergleichsringe – sei es über die kommunalen Spitzenverbände, die KGSt oder auch die Bertelsmann-Stiftung – organisiert. Im Länderbereich, etwa in Nordrhein-Westfalen, geschieht dies über die Gemeindeprüfungsanstalt. Das ist ein unverzichtbares Hilfsmittel, um zu Optimierungen zu kommen.

Abschließend sehe ich für die gesamte Bundesrepublik in zwei Bereichen ein sehr großes Optimierungspotenzial. Das betrifft zum einen das Themenfeld „Zusammenarbeit, freiwillige Zusammenschlüsse“. Im kommunalen Bereich praktizieren wir das bereits sehr weitgehend. Wir müssen sicher noch einige Hemmnisse, die etwa bei der Zusammenarbeit von Kommunen aus unterschiedlichen Bundesländern oder über die Grenzen der Bundesrepublik hinweg im EU-Raum – auch in der Grenzregion gibt es ein Bedürfnis nach Zusammenarbeit – bestehen, beseitigen.

(C) Eine andere Diskussion, die wir zurzeit führen, betrifft die sogenannten Shared-Services-Center, in denen man bestimmte Dienstleistungen zusammenfasst, das, was man als Backoffice-Aufgaben bezeichnet. – Ich entschuldige mich für die Anglizismen; aber ohne scheint es nicht zu gehen. – Hier besteht mit Sicherheit ein ganz erhebliches Optimierungspotenzial.

Zum anderen gibt es einen Bereich, in dem ich noch sehr viele Möglichkeiten und Einsparpotenziale sehe: Dies ist der Bereich des E-Government, des IT-Bereiches. Dabei kann es nicht darum gehen, einheitliche Programmvorgaben bzw. Software- oder Hardwarevorgaben für die Bundesrepublik zu machen. Aber zumindest die Schnittstellen sollten so definiert sein, dass wir tatsächlich Daten von einer Gebietskörperschaft auf die andere – auch über Ländergrenzen hinweg – übertragen können. Die einfachste Methode wäre, das Internet zu nutzen. Hier haben wir einen einheitlichen Rahmen. Ich glaube, dass bestehende Sicherheitsbedenken überwunden werden könnten, jedenfalls weitgehend. Das wäre ein Weg, der relativ rasch zu verwirklichen wäre. Alles andere ist ausgesprochen schwierig, wie die Diskussion der letzten Jahre zeigt.

Das soll es erst einmal sein. Präsident Duppré wird das Thema „Zusammenarbeit, freiwillige Zusammenschlüsse“ noch vertiefen.

Herzlichen Dank.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Vielen Dank, Herr Schäfer. – Damit ist die Rednerliste im Hinblick auf die Statements erschöpft. (D)

Ich eröffne die Aussprache. – Frau Kollegin Tillmann.

**Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU):**

Ich freue mich ja, dass Sie ununterbrochen möchten, dass ich mich zu Wort melde. Dann werde ich das wunschgemäß auch gerne tun.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Hier geht es eisern durch.

**Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU):**

Ich habe den zahlreichen Impulsreferaten sehr intensiv zugehört und festgestellt, dass wir im Hinblick auf die Verwaltungsthemen in den meisten Bereichen noch ziemlich weit auseinanderliegen. Es gibt Wortmeldungen sowohl zur alleinigen Bundesverwaltung als auch zur alleinigen Länderverwaltung. Der Kompromiss wird vermutlich in der Mitte liegen. Angesichts der großen Themenbereiche, die heute besprochen worden sind, könnte ich mir gut vorstellen, dass sich die Länder in Bezug auf die eventuelle Schaffung einer Bundessteuerverwaltung natürlich fragen lassen müssen, inwieweit sie schon in der Vergangenheit Zusagen gemacht haben, die nicht eingehalten werden konnten. Ich will beispielhaft die Betriebsprüfungsordnung erwähnen, die alle Finanzminister unterschrieben haben. Vom Bundesrechnungshof haben wir bestätigt

**Antje Tillmann, MdB**

- (A) bekommen, dass diese Betriebsprüfungsordnung in keinem Fall eingehalten wird.

Nun ist es nicht neu, dass ich kein Fan der Bundessteuerverwaltung bin. Wir werden uns aber im weiteren Verfahren mit der Frage befassen müssen, ob wir nicht auch bei einer Beibehaltung der Landessteuerverwaltung größere Effizienzgewinne erwirtschaften können. Die vom Rechnungshof genannten Punkte werden wir vermutlich in der weiteren Diskussion einzeln durchgehen und abfragen. Wir werden wechselseitig die Gelegenheit haben, unsere Position dazu auszutauschen.

Bei der Bundesfernstraßenverwaltung liegen wir nach meinem Eindruck nicht sehr weit auseinander. Der Bundesrechnungshof fordert hier die Schaffung einer Bundesbauverwaltung, die keiner der Redner, die heute gesprochen haben, befürwortet hat. Auch ich halte von einer eigenen Bundesverwaltung in diesem Bereich nichts. Aber ich habe von den Ländern gehört, dass man sich sehr wohl darüber verständigen kann, einen Teil der Bundesautobahnen mit finanziellem Ausgleich in Länderhand zu geben. Dann muss man natürlich dem Bund zum Ausgleich ein stärkeres Weisungsrecht in Bezug auf diejenigen Straßen geben, bei denen er besonderen Wert auf Bundeseinheitlichkeit legt.

- (B) Hinsichtlich der IT-Technik gibt es niemanden, der bestreitet, dass wir da ein bundeseinheitliches Verfahren brauchen. Insbesondere der Bundesinnenminister hat häufig darauf hingewiesen, dass wir einheitliche Sicherheitsstandards brauchen. Da scheint es uns weniger am Willen als an den noch umzusetzenden Verfahren zu mangeln. Ich bin ganz optimistisch, dass wir da Wege finden.

Schon beim letzten Mal habe ich vorgeschlagen, dass wir die Verwaltungsthemen in Arbeitsgruppen behandeln. Ich glaube, die beiden Vorsitzenden werden das heute Abend noch vorschlagen. Das würde es ein bisschen einfacher machen, der Diskussion zu folgen; denn es ist schon so, dass man nicht in allen Verwaltungsthemen jeweils Fachmann ist. Von daher würde ich mich sehr freuen, wenn wir uns jeweils in Gruppen mit den einzelnen Verwaltungsthemen beschäftigen könnten.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Darüber werden wir nachher in der Obleserunde diskutieren und dann in der Kommissionssitzung einen entsprechenden Vorschlag machen.

Jetzt Herr Kollege Fromme, bitte.

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

Mir ist ein Aspekt noch zu wenig vorgekommen: die Frage der Regelungsdichte. Ich will das am Beispiel des Baurechts deutlich machen. Früher hatten wir das Preußische Fluchtliniengesetz. Das hat zwei Tatbestände geregelt: Erstens. Man muss mit einem Gebäude zwei Meter von der Grundstücksgrenze entfernt bleiben, damit ein Feuer nicht überspringen kann.

- Zweitens. Man braucht eine Statik, damit das Gebäude nicht zusammenbricht. (C)

Heute haben wir EU-Vorschriften, Raumordnungsvorschriften des Bundes, ein Landesraumordnungsprogramm, ein regionales Raumordnungsprogramm, einen Flächennutzungsplan, einen Bebauungsplan, und dann brauchen wir noch eine Baugenehmigung. Ich glaube, dahinter steckt sehr viel Doppel- und Dreifacharbeit. Man muss einfach sehen, dass die vielfache Arbeit in der Form, dass viele Leute Hand an das gleiche Vorhaben legen, ohne dass dadurch Qualitätsgewinne erzielt werden, falsch ist. Deswegen sollten wir uns – ich weiß nicht, ob wir das im Rahmen dieser Kommission schaffen können – um die Frage der Regelungsdichte nicht nur bei der Steuerverwaltung, sondern ganz allgemein kümmern.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Danke. – Jetzt liegen erst einmal keine Wortmeldungen mehr zum ersten Bereich vor. Mein Vorschlag ist, dass wir jetzt eine Pause von einer halben Stunde machen. Wir setzen dann mit dem zweiten Themenfeld fort.

(Unterbrechung von 16.14 bis 16.46 Uhr)

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

- Kollege Oettinger und ich wollen einen Vorschlag zum Verfahren für heute und morgen machen. Es sieht so aus, als könnten wir heute fertig werden und auf die für morgen vorgesehene Sitzung verzichten. Das würde bedeuten: Wir handeln jetzt das zweite Themenfeld ab, unterbrechen die Sitzung kurz für eine Oblesersitzung – darin soll besprochen werden, wie das Verfahren weitergehen soll – und kommen dann zum dritten Themenfeld, das für morgen vorgesehen war. Es gibt nicht sehr viele Wortmeldungen, sodass wir gegen 20 Uhr mit dem Arbeitspensum durch wären. Daran könnte sich das Essen anschließen, und dann hätten wir alle morgen frei. – Einverstanden? (D)

(Teilweise Beifall)

– Gut. Dann probieren wir, ob wir das hinbekommen.

Somit fahren wir mit dem Themenfeld 2 fort:

**Aufgaben- und IT-Standards**

Es beginnt Herr Minister Schliemann aus Thüringen.

**Minister Harald Schliemann (Thüringen):**

Vielen Dank. – Meine Herren Vorsitzenden, im Hinblick auf diesen äußerst verführerischen Vorschlag reduziere ich meine Rede ganz erheblich.

Ein Punkt ist, so glaube ich, des Nachdenkens wert. Ich nenne es einmal plakativ „Normenbremse“. Die Fragen, die Herr Schäfer eben ansprach, stellen sich in der Tat: Brauchen wir die Normen? Braucht der Gesetzgeber dieses Betätigungsfeld? Braucht der Staat dieses Betätigungsfeld?

**Minister Harald Schliemann (Thüringen)**

- (A) Daneben ist die Frage: Wie halten wir es mit den Kosten? Dazu werden Sie sagen: Das ist ein alter Hut. – Nein, der Hut ist gar nicht so alt. Da könnte man durchaus noch etwas verbessern.

Wir haben in Thüringen ein kleines Experiment gewagt und sind zu einem erstaunlichen Ergebnis gekommen. Wir haben einmal geprüft, was passiert, wenn wir im Gaststättenrecht von der Konzessionssystematik auf die Anzeigesystematik umstellen und auf bestimmte Kontrollen verzichten. Ich will es, wie gesagt, kurz machen. Das Ergebnis ist – wir haben solide gemessen –: Wir sparen etwa ein Drittel der Kosten, indem wir auf bestimmte Kontrollen verzichten. Die Ersparnisse treten nicht nur draußen bei den schon vorhandenen oder künftigen Gaststättenbetreibern ein, sondern zum überwiegenden Teil – das ist das Neue – innen, in den Verwaltungen. Die Verwaltungen waren ja damit befasst, kreuz und quer und noch einmal zu prüfen, was denn alles so geprüft werden sollte.

Das führt zu der Frage: Kommen wir möglicherweise auf einem anderen Weg zu so etwas wie – ich wiederhole das Wort – einer Normenbremse? Da ist nicht nur die Frage nach dem Sinn zu stellen, also die Frage danach, ob man die Regelung überhaupt braucht, sondern auch die folgende Frage: Was kostet es, wenn man die Regelung will? Dabei geht es nicht nur um Ausreichungen oder Leistungen an Dritte und nicht nur um die Belastung der rechtsuchenden Bürger oder Unternehmen, sondern auch darum: Was kostet es uns innen? Notwendig ist eine Gesamtabwägung, ob uns die Sache das wert ist.

- (B) Die zweite Frage – das ist nicht alternativ zu sehen – ist die nach der Regelungsdichte. Sie ist gleichermaßen zu prüfen.

Als Drittes stellt sich die Frage nach Abweichungsmöglichkeiten oder Standards für die Länder oder für die Kommunen. Auch das kann damit untersucht werden.

Auf der Grundlage solcher Vergleiche kann man dann sagen – das sollte durchaus Gegenstand der Beschlussfassung sein und nicht nur eine Hausnummer irgendwo in der Gesetzesbegründung –: Das ist uns die Sache wert. Wir schätzen die Kostenfolgen für ein Jahr oder fünf Jahre so und ein. – Ganz klar sollte also werden: Was geben wir aus?

Wenn man das möchte, stellen sich natürlich die weiteren Fragen: Wie können wir das organisieren? Welche Normqualität brauchen wir dafür? Bedarf es einer Art Normsetzungsgrundsatzgesetzes, so wie wir ein Haushaltsgrundsatzgesetz haben? Dieses und Ähnliches mehr wäre zu klären.

Das Erste und Wichtigere scheint mir zu sein – dafür möchte ich wirklich werben –, sich in Zukunft bei jeder Normsetzung über die Kostenfolgen in Relation zum gewünschten politischen Ertrag Gedanken zu machen. Das muss messbar und nachvollziehbar sein. Wir brauchen Zahlen, die nachher auch valide dargestellt werden können.

Danke schön.

**Vorsitzender Günther H. Oettinger:**

Herzlichen Dank. – Die nächste Wortmeldung ist von Frau Kollegin Merkel.

**Petra Merkel (Berlin), MdB (SPD):**

Ich will hier keinen Diebstahl geistigen Eigentums begehen und sage deshalb ausdrücklich: Ich habe es übernommen, für meinen erkrankten Kollegen Fritz Rudolf Körper das vorzutragen, was er sich überlegt hat.

Er hat sich mit Folgendem beschäftigt: Bedarf das Bundesstatistikgesetz einer Revision? Wie erreichen wir gute und verlässliche Zahlen nach europäischen und internationalen Standards und mindern gleichzeitig die Statistikbelastung von Bürgern und Wirtschaft? Die Statistik in Deutschland, so meint Fritz Rudolf Körper, wirft ähnliche Anpassungsprobleme auf, wie wir sie aus den anderen Infrastrukturbereichen kennen, die uns im Rahmen unserer Überlegungen zu Korb II beschäftigen. Insbesondere bei der Verkehrsverwaltung und beim E-Government geht es wie bei der Statistik um die Frage: Schaffen wir in unserer föderalen Zusammenarbeit den Paradigmenwechsel von der Territorialverwaltung zur Funktionalverwaltung?

Der Sachverständige Professor Dr. Seitz hat vor der Föderalismuskommission mit sehr deutlichen Worten die Solidität der deutschen Finanzstatistik bezweifelt. Er ist um die politischen Entscheidungsträger, also um uns, besorgt. Er rät uns, uns nachhaltig um belastbare statistische Informationen zu kümmern. Er befürchtet, dass sich die Politik ansonsten informationslos macht. Diese Kritik ist auf die Finanzstatistik konzentriert.

Etwas zurückhaltender lesen sich die Mahnungen des Bundesverfassungsgerichts in der Berlin-Entscheidung. Aber auch das Gericht fordert aktuelle, verlässliche und allgemein zugängliche Datengrundlagen und kritisiert den Zustand der öffentlichen Finanzstatistik. Es bemängelt insbesondere, dass wir es noch nicht einmal geschafft haben, die unterschiedlichen Finanzstatistiken länderübergreifend abzustimmen. Es gibt in Deutschland kein einheitliches Informationsangebot, das einfach im Tabellenvergleich abgelesen werden kann. Es ist nicht möglich, sich anhand einfach abgeleiteter Haushaltskennzahlen über die jeweilige Haushaltspolitik zu informieren. Vielmehr müssen zunächst umfangreiche und sehr zeitaufwendige statistische Bereinigungen vorgenommen werden; wir kennen das.

Die öffentliche Statistik und die Statistikämter sind für unsere Kommissionsarbeit Einzelaspekte des Korbes II. Wir haben zu erörtern und zu klären, inwieweit wir zu einer sektoral optimierten Aufgabenerledigung zwischen den staatlichen Ebenen kommen können und kommen wollen.

Die skizzierte Kritik, meint Fritz Rudolf Körper, ist nicht ohne Weiteres von der Hand zu weisen. Das gilt insbesondere für die sehr deutlichen Worte des Bundesverfassungsgerichts. Aber auch die Anmerkungen des Sachverständigen Professor Dr. Seitz lesen sich nicht gerade unplausibel. Wir sollten das Bundesinnenministerium deshalb bitten, den Sachstand für die

**Petra Merkel (Berlin), MdB**

- (A) Kommission aufzubereiten, damit er für uns operationalisierbar wird.

Unabhängig davon möchte ich zwei Aspekte herausgreifen und pointieren, nämlich erstens die Effizienz der amtlichen Statistik und zweitens die Auswirkungen der europäischen und internationalen Statistikanforderungen.

Um die Effizienz der amtlichen Statistik in Deutschland könnte es besser bestellt sein. Das entnehmen wir nicht nur den Ausführungen des Gerichts und des Sachverständigen Seitz; auch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder sind dieser Meinung. Sie haben Aufgabenbündelungen empfohlen, um die Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland zu verbessern. Das war schon im Jahr 2002.

Seither wurde auch etwas getan. Es gab einen Masterplan. Dieser hatte allerdings zum Ziel, die geforderten Bündelungen obsolet zu machen. Deshalb geht es darin weiterhin nicht um Bündelung. Es geht darin stattdessen um die Verbesserung der Zusammenarbeit durch IT-Unterstützung. Das ist so ziemlich genau das Gegenteil von Aufgabenbündelung. Die amtliche Statistik muss nicht nur etwas effizienter werden; sie muss sehr viel effizienter werden. Dies muss auch sehr viel schneller passieren, als das im Masterplan vorgesehen ist.

Weiterhin gibt es 14 statistische Ämter der Länder neben dem Statistischen Bundesamt. Nur die Länder Berlin und Brandenburg sowie die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein haben sich vernünftigerweise entschließen können, ihre Ämter zu fusionieren.

(B)

Abgesehen davon gilt: Je kleiner das Land ist, desto größer sind die Statistikausgaben pro Einwohner. Die jährlichen Gesamtkosten der statistischen Ämter von Bund und Ländern liegen bei circa 500 Millionen Euro. 2006 entfielen 145 Millionen Euro davon auf das Bundesamt, das rund 2 100 Stellen führt. Die Landesämter kosten also 355 Millionen Euro und haben rund 6 300 Stellen. Auch klamme Länder leisten sich den Luxus eines eigenen Statistikamts. Der Koordinationsaufwand ist enorm. Es gibt allein 40 Bund-Länder-Gremien.

Wir bewegen in Deutschland also einen suboptimalen Statistikapparat. Für diesen gelten die tradierten Vorgaben der Arbeitsteilung. Es gilt weiterhin das Paradigma der Parallelarbeit – und das, obwohl der Bund eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz hat. Bei einer Bündelung der Statistikaufgaben ließen sich Einsparungen von immerhin 170 Millionen Euro erreichen. Diese Einsparungen gingen mit einer Verbesserung der Statistik einher.

Es reicht aber nicht, die Probleme zu analysieren, die sich aus der tradierten Arbeitsteilung ergeben; denn es kommt hinzu, dass die nationale amtliche Statistik zunehmend unter Druck von außen steht. Diesen Druck bewirken internationale Abstimmungsprozesse, die wiederum in europäisches Recht Eingang finden. Etwa 70 Prozent der Bundesstatistiken sind durch EU-Vorgaben geregelt – steigende Tendenz. Das minimiert die

Möglichkeiten zum Statistikabbau und die Möglichkeit von Einsparungen. (C)

Zudem erzeugt Europa Handlungsdruck. Unser betagtes Statistikrecht regelt die Bedingungen, unter denen eine Statistik zustande kommt. Es hält fest erstens an der tradierten Arbeitsteilung und dem Parallelbetrieb der Landesämter sowie zweitens an der separierten Anfertigung einzelner Statistiken. Die EU-Statistikgesetze interessieren sich dafür nicht. Es werden Aufträge an die Statistik erteilt, die Produkte mit einer vorgegebenen Qualität beschreiben. Europa schreibt ein Lieferprogramm vor. Es kümmert sich nicht um das Zustandekommen der Statistiken. Es unterstellt, dass die Verwaltungsdatennutzung erfolgt, wo immer sie möglich ist. Wir müssen heute mit einem hohen IT-Einsatz dafür sorgen, dass diese Prozesse belastungsarm und effizient sind. Die Qualität muss stimmen. Das haben wir sicherzustellen.

Fazit: Nach alledem meint Fritz Rudolf Körper, dass die Statistik einer der Infrastrukturbereiche ist, die wir im Fachdiskurs aufbereiten müssen. Wir können durch die Föderalismusreform zu mehr als überfälligen Verbesserungen kommen. Ich rege also an, dieses Thema im Zentrum der Agenda zu halten. Das beinhaltet meines Erachtens, auch über die Perspektiven für die föderale Statistikproduktion nachzudenken, zum Beispiel darüber, ob und, wenn ja, wie wir zu einer Entwicklung vom Datensammler zum Informationsdienstleister kommen können.

Schönen Dank für die Aufmerksamkeit.

(D)

**Vorsitzender Günther H. Oettinger:**

Danke, Frau Merkel. – Herr Kollege Fromme.

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

Herr Vorsitzender, ich will eher bei Frau Zypries und nicht so sehr bei Frau Merkel anknüpfen.

(Unruhe)

– Ich meinte „Merkel (Berlin)“ und nicht „Merkel (Mecklenburg-Vorpommern)“.

(Heiterkeit)

Wir müssen das Feld der Datenverarbeitung neu sortieren. Das hat die Anhörung für mich sehr deutlich gezeigt. Wir haben festgestellt, dass die Datenverarbeitung in Deutschland wie wild gewachsen ist, ganz einfach deshalb, weil die Aufgabe nicht von vornherein strukturiert war. Darin liegen meines Erachtens die Ursachen. Wir müssen also dazu kommen, dass Bund und Länder sowie die Kommunen, diese drei Bereiche, in besserer Form zusammenarbeiten können. Mir kommt es darauf an, dass das auf Augenhöhe geschieht und nicht dadurch, dass wir die Dinge hochziehen und dadurch vereinheitlichen. Es muss nach dem Motto gehen: einer für alle, mehrere für alle. Wir müssen das verteilen. Es darf nicht zu einer Zentralisierung kommen.

Wir brauchen eine Regelung im Grundgesetz, die erstens die Zusammenarbeit einfordert und zweitens

**Jochen-Konrad Fromme, MdB**

- (A) flexiblere Möglichkeiten der Zusammenarbeit aufzeigt. Frau Zypries hat das schon angeführt; deswegen brauche ich das jetzt nicht näher darzulegen.

Ich erinnere an die Erfahrung mit FISKUS und an die Erfahrung mit dem neuen Funksystem. Da hat es nicht funktioniert. Warum hat es nicht funktioniert? Weil wir nicht über die richtigen Instrumente verfügt haben! Wir waren uns darüber im Klaren, dass es Zusammenarbeit geben muss. Wir brauchen Standardisierung von Vorgängen und Standardisierung von Schnittstellen, damit die Zusammenarbeit besser funktionieren kann.

Notwendig ist die Zusammenarbeit natürlich auch noch aus einem anderen Grunde. Es gibt eine Erhebung, wonach die einfache statistische Erhebung in einem kleinen Bundesland dreimal so teuer ist wie in einem großen. Warum? Weil ein großes Amt effektiver arbeiten kann! Das heißt für mich aber nicht, dass das kleine Amt abzuschaffen ist. Vielmehr müssen wir auf Freiwilligkeit setzen: Der eine macht diese Statistik, der andere macht jene Statistik. – Da müssen wir die Instrumente schärfen.

Aufgabe der Kommission muss sein, im Grundgesetz die Option zu schaffen, im Grundgesetz auch die Pflicht zur Zusammenarbeit zu verankern, aber nicht durch Zentralisierung, sondern durch Standardisierung. Auf diese Weise können wir an dieser Stelle deutlich weiterkommen.

- (B) Wir müssen auch im Blick auf die Haushaltsressourcen von Bund und Ländern hier etwas tun. Es gibt viel zu viele Plattformen nebeneinander, die nicht miteinander kommunizieren können. Der Aufwand dafür, Daten von einem System ins andere zu transportieren, ist viel zu hoch. Er ist meines Erachtens auch technisch nicht notwendig. Man muss nur sozusagen vorn den Filter in Form von Schnittstellen richtig gestalten. Da muss sich jeder eben von seinen Vorstellungen trennen. Der eine will die Schuhgröße und der Nächste vielleicht die Hautfarbe als Merkmal erfasst haben. Entscheidend ist doch, dass man sich auf das verständigt, was man minimal wirklich braucht, um zum Beispiel mit Steuersystemen arbeiten zu können. FISKUS ist daran gescheitert, dass jeder seine eigene spezielle Lösung haben wollte. Damit ist man nicht zurechtgekommen.

Wie können wir es schaffen, zu einem Mindeststandard zu kommen, der nicht alle Einzelinteressen berücksichtigt, mit dem aber alle leben können und der dann auch für alle verbindlich ist? Da müssen wir einen Weg finden.

Effizienz nach innen – das wurde eben schon angesprochen –, aber auch Effizienz im Verhältnis zur Wirtschaft halte ich für wichtig. Wir müssen natürlich erreichen, dass Wirtschaft und Bürger relativ einfach mit uns kommunizieren können, dass sie nicht über Umwege kommunizieren müssen und dass es nicht teurer Umsetzungen bedarf. Wir müssen bürgerfreundlicher werden. Wir müssen erreichen, dass der Bürger in einem standardisierten System mit uns kommunizieren

- (C) kann. Wenn wir auf diesem Weg weiterkommen – dazu ist aus meiner Sicht eine Grundgesetzänderung oder -ergänzung notwendig –, dann erreichen wir ein großes Ziel.

Wir müssen Prozesse standardisieren und vergleichbar machen. Dabei geht es nicht darum, die Erhebungen nach dem Gaststättengesetz vergleichbar zu machen. Vergleichbar muss vielmehr sein: Was kostet es, einen Vorgang statistisch zu erfassen? Wenn wir da zu einem Optimum kommen, dann erreichen wir auch im Hinblick auf das Gesamtziel etwas. Wir müssen es schaffen, die Gehaltsabrechnung so zu standardisieren, dass diese Leistung ausgeschrieben werden kann. Sie braucht nicht mehr unbedingt öffentlich-rechtlich abgewickelt zu werden, sondern kann durch wen auch immer geleistet werden. So stellen wir uns selbst dem Wettbewerb. Wir setzen uns unter Kostendruck. Unser Ziel muss sein, hier in einer Gesamtschau weiterzukommen, um dann sowohl Effizienzgewinne als auch Kosteneinsparungen zu erzielen.

Danke.

**Vorsitzender Günther H. Oettinger:**

Danke schön, Herr Kollege Fromme. – Herr Kollege Altmaier.

**Parlamentarischer Staatssekretär Peter Altmaier (BMD):**

- (D) Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich kann mich dem, was der Herr Kollege Fromme zum Thema IT gesagt hat, vorbehaltlos anschließen. Es handelt sich um ein Feld, das, ähnlich wie Benchmarking, neben der nationalen auch eine europäische Dimension hat.

Im September fand in Lissabon die 4. E-Government Ministerkonferenz statt. Dort ist mit deutscher Beteiligung eine Erklärung verabschiedet worden, in der man sich generell für eine hohe Interoperabilität der internationalen, aber auch der nationalen IT-Systeme ausgesprochen hat, um einen Binnenmarkt ohne elektronische Barrieren zu gewährleisten.

Das ist nicht nur irgendeine unverbindliche Festlegung; mit der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, die mit deutscher Stimme im Brüsseler Ministerrat bereits beschlossen worden ist, steht die Nagelprobe unmittelbar bevor. Mit der Dienstleistungsrichtlinie wird nicht nur ein einheitlicher Ansprechpartner für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung verlangt, sondern vor allen Dingen auch die Möglichkeit einer elektronischen Verfahrensbetreibung aus dem Ausland.

Damit stellt sich die Frage der Interoperabilität. Dies ist ein Bereich, in dem auf europäischer Ebene bislang – Gott sei Dank! – relativ wenig geregelt ist. Das heißt, dass wir an dieser Stelle die Möglichkeit haben, die Dinge durch einen Input von deutscher Seite in unserem Sinne zu gestalten. Das setzt aber voraus, dass wir national handlungsfähig sind und dass wir wissen, in welche Richtung die Weichen gestellt werden müssen.

**Parlamentarischer Staatssekretär Peter Altmaier (BMI)**

(A) Es gibt aus meiner Sicht zwei große Probleme, die durch Verwaltungskooperation allein nicht zu lösen sind und denen wir uns widmen müssen, wenn wir die IT-Systeme von Bund, Ländern und Kommunen in den nächsten Jahren integrieren wollen. Das ist eine Forderung, die weniger von Bundesebene als vielmehr von kommunaler und Länderebene kommt.

Ich war kürzlich bei der Kommunalen Datenverarbeitung Sachsen und bin dort heftig kritisiert worden. Es wurde gesagt, dass es heutzutage fast unmöglich ist, mit kommunalen Dienstleistern in Schleswig-Holstein elektronisch zu kommunizieren und Daten auszutauschen. Hier stehen wir vor den Fragen, wie wir eine IT-Netzinfrastruktur gewährleisten und wie wir die Schnittstellenproblematik lösen können.

Das erste Problem bei der Infrastruktur besteht darin, dass es im Augenblick weder eine definierte Erreichbarkeit von Behörden noch Mindestsicherheitsstandards noch eine bundesweite Verfügbarkeit im Krisenfall gibt. Trotzdem sind die Kosten für den Netzbetrieb von derzeit 2,4 Milliarden Euro pro Jahr relativ hoch. Wenn wir bei der Stunde null anfangen könnten, würden wir wahrscheinlich bundesweit, ähnlich wie Finnland oder andere vergleichbare Länder, eine zentrale IT-Infrastruktur einrichten. Das will aber niemand, weil wir über gewachsene kommunale und regionale Netze verfügen, die erhalten bleiben sollen. Die Frage ist, ob man sie zu einer gemeinsamen Infrastruktur verbinden kann.

(B) Uns schwebt vor, dass wir uns auf ein bundesweites Kernnetz – nicht mehr und nicht weniger – verständigen, das die Bundes-, aber auch die Länder- und Kommunalnetze miteinander verknüpft, ohne ihre Selbstständigkeit und Unabhängigkeit zu gefährden. Für eine solche zentrale Infrastruktur brauchen wir dann natürlich Regeln für Planung, Betrieb und vor allem Sicherheit. Es gibt unterschiedliche Vorstellungen darüber, auch in den Ländern, wie dies zu organisieren ist.

Ich glaube, dass man ein solches Kernnetz braucht, damit man nicht eines Tages, wie es vorhin von den Vertretern der Kommunen angedeutet worden ist, sagen muss: Wir benutzen das Internet, auch wenn es sehr viele Probleme insbesondere im Hinblick auf die Sicherheit mit sich bringt. – Wir brauchen also ein solches Kernnetz, und wir brauchen es bald.

Das zweite Thema ist die Interoperabilität. Es besteht ein Wildwuchs an technischen Formaten und verschiedenen IT-Schnittstellen; dies gilt für jedes Bundesland sowie für den Bund. An dieser Stelle müssen wir versuchen, ein Verfahren zu definieren, welches die bisherige Praxis – verschiedenste Gremien und Fachministerkonferenzen – nicht zulässt. Wir müssen die Aufgabe der Definition einer gemeinsamen Schnittstelle einem neuen Bund-Länder-Gremium zuweisen. Ich spreche bewusst nicht vom Bund, sondern von einem Bund-Länder-Gremium, weil das eine gemeinsame Aufgabe sein muss; denn die bestehenden unterschiedlichen Netze sollen nicht in einem neuen Netz aufgehen, sondern sie sollen zu einem gemeinsamen Kernnetz verbunden werden.

(C) Aus meiner Sicht sind die beiden wesentlichen Aspekte die Verständigung auf ein Kernnetz und die Interoperabilität der Systeme. Wie man das organisiert, darüber kann man reden. Dass wir eine entsprechende Regelung im Grundgesetz brauchen, kann man, glaube ich, nicht wirklich bestreiten.

Ich will auf einen weiteren Punkt hinweisen: Wir werden im Rahmen der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie natürlich auch daran gemessen, wie ein föderal strukturiertes Land wie die Bundesrepublik Deutschland mit den Herausforderungen des IT-Zeitalters umgeht. Wir haben in unabhängigen Rankings in den letzten 12 bis 15 Monaten sehr viel Boden gutgemacht. Wenn es uns nicht gelingt, im Hinblick auf die Dienstleistungsrichtlinie überzeugend nachzuweisen, dass der Föderalismus und eine funktionierende IT-Infrastruktur kein Gegensatz sind, dann führt dies sozusagen außen zu einer Debatte darüber, ob wir nicht überhaupt eine viel weiter gehende Lösung brauchen. Das ist weder im Interesse der Länder noch im Interesse des Bundes.

Vielen Dank.

**Vorsitzender Günther H. Oettinger:**

Danke, Herr Kollege Altmaier. – Die nächste Wortmeldung ist von Herrn Staatsrat Dr. Heller.

**Staatsrat Dr. Robert Heller (Hamburg):**

(D) Ich möchte zur Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Grundlage für die freiwillige kooperative Erledigung von Aufgaben durch Verwaltungsverbände von Ländern und Kommunen im Bereich der Informationstechnologie sprechen und diese auch begründen.

Hinlänglich bekannt ist, glaube ich, dass die Informationstechnologie die öffentliche Verwaltung bestimmt und – das haben Herr Altmaier und Herr Fromme gerade ausgeführt – die elektronische Kommunikation von Bürgern und Betrieben mit der Verwaltung auf gutem Wege ist. Was das Verwaltungshandeln selbst angeht, hängt dies in ganz erheblichem Umfang von der Funktionsfähigkeit der IT-Systeme ab. Da die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben grundsätzlich den Ländern zugewiesen ist – auch das klang an –, bestimmen in erster Linie die Länder Art und optimale Erledigungsform für ihren Verantwortungsbereich. Da aber fast alle Verwaltungsaufgaben unterschiedliche Ebenen der Verwaltung berühren und auch unterschiedliche Behörden betreffen, ist eine Zusammenarbeit unabweisbar notwendig. Das berührt zum Beispiel die Standardisierung, um die Interoperabilität herzustellen. Das ist von Herrn Fromme und Herrn Altmaier soeben richtig ausgeführt worden; deswegen will ich das jetzt nicht näher betrachten.

Ich will die Notwendigkeit der Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften bei der Erledigung ihrer Aufgaben zunächst einmal an dem Punkt der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung festmachen. Ich meine, dass die von dem Erfordernis der Aufgabenerfüllung bestimmte übergreifende Zusammenarbeit mit IT-Unterstützung auf Dauer gewährleistet sein muss. Das klingt wie

Staatsrat Dr. Robert Heller (Hamburg)

- (A) selbstverständlich, ist es aber nicht; denn der Ausbau und die Weiterentwicklung der benötigten Systeme und ihrer Netze erfordern hohe Investitionen zur Entwicklung und zur Beschaffung der Hard- und Software; der Betrieb von sicheren und leistungsfähigen Netzen verursacht hohe Kosten.

Ich erinnere mich noch sehr gut an zwei Zahlen, die in der Anhörung genannt wurden. Die Vielfalt der Netze, die wir uns in der öffentlichen Verwaltung leisten – das kann man unter verschiedenen Aspekten bewerten –, kostet den Steuerzahler 2,6 Milliarden Euro jährlich. Das weltweite Netz der Deutschen Bank kostet – das ist die schöne Vergleichszahl dazu – 100 Millionen Euro jährlich.

Wenn es darum geht, zu vertretbaren Betriebsgrößen zu kommen – wohlgemerkt: bei der Aufgabenerledigung, nicht zur Aufgabenübertragung in der Praxis –, ist ein Hauptproblem – das möchte ich in den Mittelpunkt meiner Begründung für eine Verankerung in der Verfassung stellen – aktuell leider das europäische Vergaberecht. Eine Lösung muss deshalb dieses europäische Recht in den Blick nehmen. Hierzu will ich zumindest ganz grob einmal ausführen, wo eigentlich das Problem liegt und warum es nur über eine Verfassungsänderung lösbar zu sein scheint.

- (B) Es gilt die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu den sogenannten Inhousegeschäften. Danach kann ein öffentlicher Auftraggeber einen mit ihm wirtschaftlich und organisatorisch eng verbundenen, rechtlich aber selbstständigen Auftragnehmer, zum Beispiel die schon zitierte Anstalt Dataport im Norden Deutschlands, nur dann vergabefrei beauftragen, wenn er selbst dessen Träger ist. Das bedeutet in der Praxis – da ich im Verwaltungsrat dieser Anstalt sitze, erlebe ich das sehr häufig –, dass die Kommunen in Schleswig-Holstein – für den Stadtstaat Hamburg hat das keine Bedeutung – dieser Anstalt keine Inhouseaufträge zur Erfüllung ihrer Verwaltungsaufgaben erteilen dürfen, da sie nicht Träger der Anstalt sind. Dasselbe gilt möglicherweise für öffentliche Unternehmen der Trägerländer, beispielsweise Wasserwerke, Elektrizitätswerke, Wohnungsbaugesellschaften usw. Soweit diese öffentliche Anstalt, nämlich Dataport, nach Ausschreibung als Auftragnehmer zum Zuge kommt, handelt es sich um Drittgeschäfte. Das steht bei Überschreitung einer bestimmten Schwelle – die deutschen Gerichte reden hier von 7,5 Prozent des Drittumsatzes – der Inhousefähigkeit entgegen.

Das andere, was sich hindernd auswirkt, ist die Kooperation zwischen verschiedenen Verwaltungsträgern auf dem IT-Sektor. Auch hier haben Rechtsprechung und Praxis der EU-Kommission erhebliche Einschränkungen gebracht. Die Obergerichte in Deutschland haben unter Berufung auf europäisches Recht Leistungsvereinbarungen zwischen zwei Trägern der Verwaltung – zum Beispiel zwei Kommunen – als öffentliche Aufträge im Sinne des Vergaberechts angesehen. Dies ist durch einfaches Gesetz nicht lösbar. Der EuGH hat in mehreren Entscheidungen entschieden, dass kommu-

- (C) nale Kooperation oder auch andere Formen der Zusammenarbeit öffentlicher Einrichtungen nicht durch einfachgesetzliche Freistellung von der Vergabepflicht ausgenommen werden können. Das ist meiner Meinung nach auch aus europäischer Sicht richtig; denn sonst könnte man durch einfaches Gesetz tatsächlich die Grundregeln des europäischen Marktes aushebeln.

Allerdings sind die Möglichkeiten, auf die EU-Kommission einzuwirken, um die besondere deutsche Lage der kommunalen Selbstverwaltungsregeln anzuerkennen und auf eine Verwaltungszusammenarbeit zu setzen, die nicht zur Ausschreibung führt, als gescheitert oder, positiv ausgedrückt, als ausgeschöpft anzusehen. Das hat die Bundesregierung, die dazu sehr viele Initiativen ergriffen hat, zuletzt auf eine Große Anfrage im Deutschen Bundestag geantwortet.

Das alles führte nicht zu einer Änderung der Auffassung der EU-Kommission, sodass man davon ausgehen kann, dass dieser Weg – nämlich der Einwirkung auf das Vergaberecht auf europäischer Ebene – oder eine Änderung des deutschen Wettbewerbsrechts hier keine Lösung herbeiführt. Die einzige Lösung – das hat der EuGH auch verschiedentlich durchblicken lassen – liegt in einer organisationsrechtlichen Regelung, die in der Verfassung zu verankern ist. Denn hier kann das europäische Vergaberecht nicht als vorrangig angesehen werden, weil es der Europäischen Union insoweit an der Kompetenz fehlt.

- (D) Wie kann das praktisch aussehen? Als praktische Lösung kann das Instrument des Verwaltungsverbundes – das klang auch mehrfach in der Expertenanhörung an – gewählt werden, der eine effiziente und wirtschaftliche Aufgabenerledigung ermöglichen kann. Er beachtet einerseits die Zuständigkeit der Länder für die Ausgestaltung ihrer Verwaltungsverfahren und ermöglicht andererseits die Kommunikation zwischen den Verwaltungsstellen, ohne die vielfach zitierte Mischverwaltung zu begründen. Denn es ist ausdrücklich keine Mischverwaltung, sondern eine Zusammenarbeit bei der Erledigung der der jeweiligen Gebietskörperschaft verbleibenden Aufgaben.

Wie das im Einzelnen ausgestaltet werden könnte, ist von den Experten angesprochen worden. Ich will hierzu keinen Grundgesetzvorschlag machen. Darüber müsste man diskutieren. Ich halte es aber im Gegensatz zu manchen Experten, die dazu veröffentlicht haben, für richtig, wenn überhaupt, bei den Art. 83 ff. des Grundgesetzes anzusetzen, weil es um ein Thema der Verwaltungszusammenarbeit geht. Es ist für mich kein Thema der grundsätzlichen Bildung einer neuen Ebene, die zwischen Bund und Ländern oder unterhalb der Länder einzuziehen wäre. Man müsste bei einer solchen Regelung der Zusammenarbeit der Länder sicherlich auch den Bereich der Steuern mit berücksichtigen – das ist heute auch schon angesprochen worden – und gegebenenfalls dann auch den Art. 108 des Grundgesetzes anpassen.

Vielen Dank.

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

Herzlichen Dank, Herr Dr. Heller. – Wir sind damit mit den Kurzreferaten durch. Ich darf fragen, ob eine Diskussion gewünscht wird. – Herr Fahrenschon.

**Staatssekretär Georg Fahrenschon (Bayern):**

Ich will kurz auf Herrn Staatssekretär Altmaier eingehen; denn wir müssen uns damit befassen, wie wir System- und Organisationseinheiten verstehen. Wenn die Bundesregierung mit dem Begriff des Kernnetzes operiert, dann lässt sie damit einen Begriff außer Acht, der auf europäischer Ebene Anwendung findet, nämlich das Kopplungsnetz. Bei diesem geht es darum, die nationalen oder auch europäischen Strukturen an den Stellen, wo dies notwendig ist, an die bestehenden lokalen und regionalen Strukturen zu koppeln. Wir müssen uns darüber klar werden – darüber sind wir uns sicherlich einig –, dass die IT nicht den Prozess definieren darf, sondern letzten Endes immer dem gefundenen Prozess zu folgen hat. Wir sind uns sicherlich auch darüber einig, dass wir in Deutschland mitnichten eine Parallelstruktur zu den bestehenden Netzen in Form eines zusätzlichen nationalen Netzes brauchen.

Vor diesem Hintergrund wäre es vielleicht besser, nicht mit einem Kernnetz zu operieren; denn das kann in dem Sinne falsch verstanden werden, dass der Bund mit einem Kernnetz auch technische und verfahrensbezogene Vorgaben macht. Vielmehr sollten wir eine gemeinsame Trägerorganisation in Erwägung ziehen, an der der Bund und die Länder beteiligt sind und mit der man gegebenenfalls auch über Mehrheitsentscheidungen zu Ergebnissen kommt, um dann aufbauend auf den bestehenden Strukturen ein deutsches Kopplungsnetz zu schaffen, mit dem dann zum Beispiel auch eine sehr wichtige Funktionalität gegeben wäre, die der Bund in hervorzuhebender Weise vorhält: das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik. Dazu kann ich auch aus bayerischer Sicht feststellen, dass dort hervorragende Arbeit geleistet wird und dass alle gut beraten sind, sich an den Vorschlägen dieser Institution zu orientieren.

Mit einem solchen Grundverständnis kommen wir – zumindest was die Strukturdebatte angeht – sehr viel schneller zu einer Übereinstimmung, als mit Begriffen, bei denen man Gefahr läuft, eine falsche Richtung vorzugeben.

**Vorsitzender Günther H. Oettinger:**

Herzlichen Dank. – Gibt es weitere Wortmeldungen? – Das ist nicht der Fall. Dann schließen wir mit diesen Referaten, Stellungnahmen und Positionen das Themenfeld 2 für heute ab. – Ich gebe dem Kollegen Struck das Wort zum weiteren Vorgehen.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Wir unterbrechen jetzt die Sitzung eine halbe Stunde lang für unser Obleutegespräch. Dann kommen wir zum Themenfeld 3. Ich hoffe, dass wir gegen 20 Uhr fertig werden.

Die Obleutebesprechung findet im Wintergarten statt. (C)

(Unterbrechung von 17.21 bis 17.51 Uhr)

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Wir haben eben in der Obleutebesprechung über das weitere Verfahren insbesondere bei den Themen, die wir heute beraten, entschieden. Zu drei Themenbereichen sollen sogenannte Fachdiskurse durchgeführt werden, die von Vertretern des Bundes und der Länder vorbereitet werden. Beim Fachdiskurs 1 – Verwaltungskooperation, Benchmarking, IT und Sonstiges – sind für die Bundesregierung zwei Bundesministerien – BMI und BMJ – federführend. Hinzu kommen ein Vertreter des Bundestages und zwei Ländervertreter. Hessen ist federführend auf der Bundsratsseite. Es werden sicherlich je ein A- und ein B-Land vorgeschlagen. Wann wird darüber entschieden, Herr Oettinger?

**Vorsitzender Günther H. Oettinger:**

Am 19. Dezember findet die MPK statt, in der Roland Koch die Ländervertreter nennen wird.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Also zwei Vertreter des Bundes, und zwar je einer für Bundesregierung und Bundestag, und zwei Vertreter der Länder, darunter ein A- und ein B-Land. Über die Länder wird noch entschieden. Für den Bundestag ist Kollege Fromme gebeten worden, die Federführung für Korb I zu übernehmen. (D)

Bei Korb II – Ausgabenautonomie, strukturelle und sektorale Standards, Abweichungsrechte, Bandbreiten, Arbeit, Soziales, Justiz – wird das BMJ federführend plus ein anderes Ressort – ob BMI oder BMWi wird noch zu klären sein – sowie wieder zwei Ländervertreter und Kollege Burgbacher für die Bundestagsseite.

Auch bei Korb III – Steuerverwaltung, Verkehr und Sonstiges – sind zwei Ministerien beteiligt; federführend ist das BMF. Für die Bundestagsseite sind die Kollegen Ramelow und Dr. Troost federführend sowie Frau Tillmann und Herr Kröning mitbeteiligt.

Es wurde die Bitte geäußert, in diesen Fachdiskursen all das aufzuarbeiten und abzugleichen, was derzeit diskutiert wird, und uns möglichst bis zu unserer Kommissionssitzung am 13. März 2008 schriftlich Bericht zu erstatten – die Berichte sollen 20 bis 25 Seiten nicht überschreiten –, sodass wir anhand dieser Sachberichte in der Gesamtkommission entscheiden können. – Dazu Herr Schäfer.

**Roland Schäfer**, Deutscher Städte- und Gemeindebund:

Herr Vorsitzender, Sie haben bei der Zusammensetzung der Fachdiskurse die Kommunen nicht erwähnt. Ich will darauf hinweisen, dass etwa beim IT-Thema die Kommunen aus meiner Sicht unentbehrlich sind, da der größte Teil der öffentlichen EDV-Infrastruktur in der Bundesrepublik kommunal ist. Insofern scheint



**Roland Schäfer, Deutscher Städte- und Gemeindebund**

- (A) es mir sachlich geboten zu sein, dass kommunale Vertreter die Chance bekommen, am Fachdiskurs teilzunehmen.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Herr Fromme hat die Federführung für den Bundestag. Die Ressorts sind ohnehin beteiligt. Ich bitte den Kollegen Fromme, das BMI und das BMJ, einen Vertreter der Kommunen auf dem Laufenden zu halten.

Jedes Mitglied der Kommission ist selbstverständlich eingeladen, sich mit eigenen Vorschlägen zu beteiligen. Die Federführung ist genannt worden. Wir können davon ausgehen, dass uns bis Februar oder März schriftliche Vorschläge vorgelegt werden, die wir dann in der Kommission erörtern können. – Soviel zu den Vorschlägen der Obleute. – Ich sehe dazu keine abweichenden Wortmeldungen.

Dann können wir zum Themenfeld 3 übergehen:

**Zusammenarbeit und freiwillige Zusammenschlüsse**

Auf der Liste der Wortmeldungen steht zunächst Herr Bundesminister Dr. Schäuble, der aber entschuldigt ist. Für ihn spricht jetzt Kollege Altmaier. Sie haben das Wort.

**Parlamentarischer Staatssekretär Peter Altmaier (BMI):**

- (B) Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Es ist ein politisch weniger umstrittenes Gebiet, das aber praktisch überaus relevant ist. Es ist unbestritten, dass es eine Reihe von redundanten Doppelstrukturen gibt, dass es in vielen Ländern hoch spezialisierte Fachbehörden mit einer zum Teil sehr geringen und ineffizienten Behördengröße gibt, was die zu erledigenden Aufgaben nach nationalem oder nach EU-Recht angeht, und dass es eine Reihe von verwaltungsinternen Dienstleistungen gibt, bei denen es in Dienstleistungszentren erhebliche Kostenersparnisse geben könnte, wenn man Zusammenarbeit ermöglichen würde.

Ich will ein Beispiel nennen. Wir haben auf Bundesebene vor einiger Zeit die Beihilfeabrechnung für das BMI und den Geschäftsbereich beim Bundesverwaltungsamt gebündelt. Das hat dazu geführt, dass die Verwaltungskosten nachweislich um über ein Drittel gesunken sind. Ähnliche Potenziale gibt es in vielen anderen Bereichen.

Die Instrumente, mit denen die Länder bislang diese Herausforderungen bewältigen müssen – Verwaltungsabkommen, wenn es keine grundrechtsrelevanten Außenwirkungen gibt, und Staatsverträge in den anderen Fällen –, sind zum Teil bereits erprobt. Sie werden allerdings immer wieder hinterfragt, weil es sehr schwierig ist, sie zustande zu bringen, und weil es unglaublich viel Zeit kostet, bis man alle mit im Zug hat. Die Sachverständigen haben das sehr deutlich kritisiert. Ein immer wieder zitiertes Beispiel ist der digitale Polizeifunk für Behörden mit Sicherheitsaufgaben, bei dem es ewig gedauert hat, bis man alle an Bord hatte. Jetzt funktioniert es im Übrigen. Es stellt sich aber die

- (C) Frage, ob man damit nicht drei oder vier Jahre verschenkt hat, die wir jetzt teuer bezahlen.

Bei der Frage, was die Föderalismuskommission tun kann, um hierbei für Abhilfe zu sorgen, müssen aus Sicht des BMI und der Bundesregierung einige Punkte diskutiert werden, wobei es auch Sache der Länder ist, ihre Interessen zu benennen und anzugeben, wie weit sie bereit sind, zu gehen. Ich glaube, relativ unproblematisch ist die Frage, ob man das Staatsvertragsrecht im Grundgesetz kodifizieren kann. Das würde bedeuten, dass wir eine Staatspraxis, die von der höchstgerichtlichen Rechtsprechung anerkannt ist, auf eine sichere Grundlage stellen und damit Rechtssicherheit schaffen.

Genau überlegen muss man, wie weit man zusätzlich darüber hinausgeht, um den Abschluss solcher Staatsverträge zu erleichtern und zu beschleunigen. Dafür bieten sich mindestens vier unterschiedliche Möglichkeiten an.

Erstens könnte man die Möglichkeit eines partiellen Inkrafttretens von Staatsverträgen schaffen, wie es beim Lotteriestaatsvertrag praktiziert worden ist. Das heißt, man muss nicht warten, bis alle ratifiziert haben, sondern es können einige vorangehen. Die anderen müssen aber nicht befürchten, dass sie überstimmt werden und dass etwas über ihre Köpfe hinweg geregelt wird.

- (D) Die zweite Möglichkeit wäre die Einführung einer sogenannten Passerelle-Klausel – einer Brückenklausel –, bei der man durch einstimmigen Beschluss, der von allen getroffen wird, für eine bestimmte Zeit oder für bestimmte Themen vom Erfordernis der Einstimmigkeit abgehen kann. Das heißt, man würde die Grundvereinbarung mit allen abschließen, und dann würden sich alle darauf einigen, für einen bestimmten Bereich auch Mehrheitsentscheidungen zuzulassen.

Die dritte Möglichkeit wäre das Bundesratsverfahren. Danach kann man Staatsverträge auch durch Mehrheitsbeschluss im Bundesrat in Kraft setzen und damit einen Ratifizierungsprozess in den Ländern sparen. Man könnte das sowohl durch einstimmigen als auch durch Mehrheitsbeschluss in den Blick nehmen. In beiden Fällen wäre das effizienter und schneller als die bisherigen Vorgehensweisen.

Darüber hinaus gibt es – das sage ich der Vollständigkeit halber – das schweizerische Modell. In Art. 48 a der Schweizer Bundesverfassung ist vorgesehen, dass man bestimmte interkantonale Verträge für bestimmte Bereiche allgemeinverbindlich erklären kann. Bei Mindestlöhnen kommt uns das relativ leicht von den Lippen. Bei Staatsverträgen ist der Gedanke gewöhnungsbedürftig. Trotzdem muss man darüber nachdenken, ob dies unter Umständen Sinn machen könnte.

Wir haben im Übrigen ein Finanzierungsproblem, das man nicht übersehen sollte. Zurzeit ist für eine finanzielle Beteiligung des Bundes eigentlich kein Raum vorhanden. Man müsste eine Grundgesetzänderung vorsehen, nämlich eine Klarstellung oder Ergänzung,

**Parlamentarischer Staatssekretär Peter Altmaier (BMI)**

- (A) dass bei gemeinsamen Einrichtungen von Bund und Ländern in Abweichung von Art. 104 a des Grundgesetzes auch eine gemeinsame Finanzierung zulässig ist. Wir machen das jetzt schon in einzelnen Fällen; trotzdem wäre es besser, sich auf sicherem Boden zu bewegen.

Der letzte Punkt, den ich der Vollständigkeit halber anführen möchte, bezieht sich darauf, ob man sich – wenn man sich in den großen Fragen einig ist – in den weitaus weniger bedeutenden, aber oftmals in der Praxis sehr uneinheitlich geregelten Detailfragen nicht auch dadurch behelfen kann, dass man so etwas wie ein Verwaltungskooperationsgesetz schafft.

All diese Fragen müssen nicht im Grundgesetz selbst geregelt werden; aber man kann neue Kooperationsinstrumente auf einer gesetzlichen Grundlage definieren.

Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Vielen Dank, Herr Kollege Altmaier. – Ich rufe jetzt noch einmal den Kollegen Milbradt, der vorhin noch nicht anwesend sein konnte, zum zweiten Aufgabenfeld auf. Herr Milbradt, bitte.

**Ministerpräsident Dr. Georg Milbradt, (Sachsen):**

Ich bitte um Nachsicht. Ich bin nicht davon ausgegangen, dass Sie so schnell vorankommen würden; aber es geht leider jetzt etwas schneller.

(B)

(Heiterkeit – Vorsitzender Dr. Peter Struck:  
Was heißt hier „leider“?)

– Ich habe gar nichts dagegen, Herr Vorsitzender.

Ich möchte meine Position im Zusammenhang mit Abweichungsrechten vortragen, um sie in die Diskussion mit einzubringen. Für mich ist der Begriff Föderalismus auch mit Begriffen wie regionale Vielfalt, kreativer Wettbewerb um die beste Aufgabenerfüllung, Subsidiaritätsprinzip und Pluralismus verbunden. Unsere Diskussion darf deshalb nicht von Zentralisierungstendenzen beherrscht werden. Ich bin mir nämlich sicher, dass die bestehenden Ineffizienzen ganz überwiegend nicht auf zu große Vielfalt, sondern auf zu viele einheitliche Standards, mangelnde Flexibilität und zu geringe Beachtung von regionalen Besonderheiten zurückzuführen sind. Daher sollten wir uns Gedanken machen, wie wir die Vorzüge unserer föderalen Ordnung künftig noch besser zum Tragen bringen.

Als Ministerpräsident eines Landes, das mit am stärksten von den demografischen Veränderungen betroffen ist, liegt mir das Thema „Abweichungsrechte von bundesgesetzlichen Standards“ besonders am Herzen. Auf Veränderungen in der Bevölkerungsdichte und -struktur müssen wir mit einer Anpassung der Versorgungsinfrastruktur reagieren. In den von Alterung und Abwanderung betroffenen Regionen kann dem notwendigen Anpassungsprozess nicht allein durch demografiefeste Planung künftiger Bedarfe Rechnung getragen werden; vielmehr müssen auch die bestehen-

den Strukturen an den sich bereits vollziehenden Schrumpfungsprozess angepasst werden, um überproportionalen Kostenanstiegen wirkungsvoll zu begegnen. (C)

Der Sachverständige Thum hat in der Expertenanhörung darauf hingewiesen, dass den Regionen für eine effiziente Aufgabenerfüllung die Möglichkeit gegeben werden muss, sich an die lokalen Entwicklungen anzupassen. Dies setzt voraus, dass wir dort, wo es nötig ist, auf überregionale einheitliche Standards verzichten. Andernfalls ist die Bereitstellung öffentlicher Leistungen in dünn besiedelten Regionen mit starker Schrumpfungstendenz langfristig nicht mehr finanzierbar.

Nach unseren konkreten Erfahrungen in Sachsen behindern bundesgesetzliche Standards beispielsweise im Bauplanungs-, Umwelt- und Verkehrsrecht die notwendigen Anpassungsprozesse. Ich könnte mir deshalb vorstellen, dass ein Abweichungsrecht von bundesgesetzlichen Regelungen für besonders von der demografischen Entwicklung betroffene Länder in die Verfassung aufgenommen wird. Eine solche Regelung könnte als eine Art Experimentierklausel gegebenenfalls zunächst auf einen bestimmten Zeitraum – beispielsweise fünf Jahre – befristet werden. Nach Ablauf der verfassungsrechtlich vorausbestimmten Frist sollten die entsprechenden Ländergesetze überprüft werden, und es sollte entschieden werden, ob das Experiment auf Bundesebene dauerhaft übernommen, lediglich auf Landesebene weitergeführt oder gar beendet wird. Vergleichbare, ebenfalls zunächst befristete Abweichungsrechte kann ich mir für die besonders hoch verschuldeten Länder vorstellen. Haushaltskonsolidierung muss auch auf der Ausgabeseite erfolgen können. Durch ein Recht zur Abweichung von bundesgesetzlichen Regelungen würden die Spielräume der Länder erweitert. (D)

Darüber hinaus denke ich beim Thema „Abweichung von Standardvorgaben“ an Personal-, Sach- und Ausstattungsstandards. Nicht nur von öffentlichen, sondern vor allem auch von privaten Institutionen gesetzte Standards mit einem oft sehr umfangreichen technischen Regelwerk engen die Handlungs- und Gestaltungsspielräume immer weiter ein. Normen und Standards sollten deshalb auf ein notwendiges und vertretbares Mindestmaß zurückgeführt werden. Durch ein Standardöffnungsgesetz könnten natürliche und juristische Personen des privaten oder öffentlichen Rechts, die Adressaten von bestimmten Standards sind, auf Antrag ganz oder teilweise von der Pflicht zur Anwendung eines konkreten Standards befreit werden.

Ich freue mich, dass auch einige Sachverständige in ihren Stellungnahmen in der öffentlichen Anhörung am 8. November 2007 das Thema „Abweichungsrechte und Öffnungsklauseln“ aufgegriffen und diese mehrheitlich befürwortet haben. So bestätigt Professor Calliess die generelle Zulässigkeit und Praktikabilität einer im Grundgesetz verankerten Öffnungsklausel. Professor Hans-Peter Schneider führt aus, dass die aus verbindlichen Standardvorgaben des Bundes resultierenden Probleme erheblich entschärft würden, wenn den Ländern bei der Umsetzung mehr Gestaltungsfreiheit zugestanden würde.

**Ministerpräsident Dr. Georg Milbradt, (Sachsen)**

- (A) Auf die unterschiedlichen Problemlagen der Länder, denen durch Öffnungsklauseln und Abweichungsrechte besser Rechnung getragen werden könnte, verweist Professor Jann. Eine Verbindung zu den Finanzthemen stellt der Sachverständige Hill mit seiner in der Anhörung vertretenen Auffassung dar, dass regionale Abweichungsmöglichkeiten gerade auch im Hinblick auf die spezielle Verschuldungsverantwortung der Länder notwendig seien. Hierauf zielt auch mein erwähnter Vorschlag einer Öffnungsklausel für Länder, die sich in einer Phase der Haushaltskonsolidierung befinden, ab.

Lassen Sie mich mein Anliegen mit den Worten von Professor Wieland zusammenfassen: Die Eröffnung von Abweichungsrechten ist ein geeignetes Instrument zur Nutzung der Vorteile bundesstaatlicher Vielfalt. Lassen Sie uns also in der Föderalismuskommission darauf hinarbeiten, die Chancen und Stärken unseres föderalen Systems künftig noch besser zu nutzen.

In diesem Zusammenhang möchte ich darauf aufmerksam machen, dass wir ein besonderes föderales System haben, das eine überwiegende Gesetzgebungskompetenz des Bundes vorsieht, im Gegensatz zu föderativen Staaten wie der Schweiz, den USA oder Kanada. Die Abweichungsrechte sind bei Beibehaltung der grundsätzlichen bundesgesetzlichen Zuständigkeit eine Möglichkeit, das, was andere Länder durch eine andere Zuständigkeitsverteilung an Föderalismus haben, konkret, aber kontrolliert zu erproben und daraus Nutzen zu ziehen.

- (B) Ich meine in der Tat, dass unser System daran krankt, dass wir in Deutschland auf einen sehr unterschiedlichen Sachverhalt – nach der Wiedervereinigung ist Deutschland noch inhomogener geworden als vorher – zu stark mit einheitlichen Lösungen reagieren. Ich möchte gerne die Möglichkeit, die gerade ein föderalistisches System hat – nämlich unterschiedlich reagieren zu können –, durch Abweichungsrechte ausbauen, allerdings – darauf weise ich noch einmal hin – nicht generell – sonst hätte man keine Bundesgesetzgebung –, sondern kontrolliert, im Einzelfall, experimentell und auf Zeit, sodass auch Möglichkeiten bestehen, Fehlentwicklungen gegebenenfalls zu korrigieren.

Danke sehr.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Vielen Dank, Herr Milbradt. – Jetzt machen wir mit einem anderen Thema weiter. Staatssekretär Fahrenschon.

**Staatssekretär Georg Fahrenschon (Bayern):**

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Bei dem einen oder anderen Beitrag zu den Verwaltungsthemen der Föderalismuskommission II kann man den Eindruck gewinnen, dass Föderalismus einerseits und Kooperation andererseits elementar gegensätzliche Pole wären. Darüber hinaus wird – das steht ein Stück weit in Verbindung mit dem zweiten Themenfeld – eine Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnik zur Unterstützung der Erledigung der Aufgaben in der öffentlichen Verwaltung als so eigenständig be-

- trachtet, dass hierfür sogar im Grundgesetz eigene Regelungen geschaffen werden sollen. (C)

Aus unserer Sicht haben die vergangenen Jahre und Jahrzehnte allerdings das Gegenteil bewiesen. Der Föderalismus hat die Besonderheiten und Eigenständigkeiten der Länder bewahrt. Gleichzeitig wurden auf ganz unterschiedlichen Gebieten länderübergreifende, gemeinsame Lösungen entwickelt, um anstehende Herausforderungen erfolgreich zu meistern. Die IT wird darüber hinaus in allen Ländern zur Unterstützung der Verwaltung eingesetzt, auch in länderübergreifenden Projekten. So schlecht kann es also um die Kultur der Zusammenarbeit unter den Ländern und zwischen den Ländern und dem Bund nicht bestellt sein.

Zugegeben, die Abstimmungsverfahren könnten schneller erfolgen. Wer sich die Mühe macht, alle Gremien in Deutschland, die sich auf den unterschiedlichen Ebenen mit dem optimalen IT-Einsatz befassen, aufzuzählen, der kommt zu dem Ergebnis, dass es zu viele sind. Wir haben einen Wildwuchs, der teilweise zu wenig effizienten Ergebnissen beitragen könnte.

- Wir würden gerne fünf Linien in die weiteren Beratungen der Föderalismuskommission einbringen. Erstens. Wir sind der festen Überzeugung, dass sich Kooperation und föderale Eigenständigkeit der Länder nicht ausschließen. Zweitens. Die Kooperation zwischen den Ländern und mit dem Bund ist verbesserungswürdig. Grundlage hierfür muss die in der Verfassung festgeschriebene Verwaltungszuständigkeit der Länder sein. Drittens. Die Entflechtung der Kompetenzbereiche von Bund und Ländern als Ergebnis der Föderalismusreform I darf nicht über Regelungen zur Kooperation wieder rückgängig gemacht werden. Viertens. Regelungen, die sich bewährt haben, müssen nicht geändert werden. Bestehendes Optimierungspotenzial muss genutzt werden. Fünftens. Die Optimierung der Zusammenarbeit im IT-Bereich und die Steigerung der Effizienz sind mit vorhandenen Instrumenten möglich. Eigenständige neue Grundgesetzschriften alleine für IT halten wir für entbehrlich. (D)

Ich will diese fünf Thesen im Zusammenspiel erläutern, weil wir an dieser Stelle der festen Überzeugung sind, dass es um einen Grundtenor der staatlichen Zusammenarbeit in Deutschland geht. Jedes Land hat spezifische Eigenheiten, die sich unmittelbar auch in der Gestaltung der Landesverwaltung und den Abläufen niederschlagen. Diese Eigenheiten machen den speziellen Charakter der Länder aus und geben ihnen auch die Möglichkeit, sich in einem gewissen Standortwettbewerb zu präsentieren. Das Grundgesetz greift dies im Übrigen auf und weist den Ländern die originäre Verwaltungskompetenz zu. Denn – das ist mit Sicherheit eine richtige Begründung – nur wer die Situation vor Ort kennt, kann auch sachgerecht für den notwendigen Vollzug sorgen. Aus dieser Verwaltungskompetenz erwächst auch die Kompetenz, auf der Basis freiwilliger Entscheidungen mit anderen Ländern und dem Bund zusammenzuarbeiten, ausgehandelt auf Augenhöhe und unter Berücksichtigung der jeweiligen Ausgangslage.

**Staatssekretär Georg Fahrenscho (Bayern)**

- (A) Hierfür stellt das Grundgesetz bislang bewusst keinen Katalog der möglichen Handlungsformen bereit, sondern überlässt dies der Staatspraxis. Dies hat hier einen akzeptierten Kanon an Möglichkeiten gefunden. Staatsverträge, Verwaltungsvereinbarungen und ähnliche Instrumente werden immer situationsgerecht angewendet. Die Einführung fester Formen der Zusammenarbeit oder gar die Verpflichtung zur Zusammenarbeit im Grundgesetz würde hier die Länder ihrer Eigenstaatlichkeit und der Verwaltungskompetenz berauben. Ich kann nur zum Ausdruck bringen, dass Äußerungen in dieser Richtung nur das Ergebnis einer unglücklichen Ausdrucksweise gewesen sein können. Denn andernfalls müssten wir ernsthafte Debatten über zentralistische Ausrichtungen in Deutschland führen.

Eines der Ziele der Föderalismusreform I war die Entflechtung der Aufgabenräume und die Reduzierung von Mischzuständigkeiten. Das ist gelungen. Wenn man jetzt allerdings unter dem Deckmantel der Kooperation eine neue Kultur der Mischverwaltung und der Vermischung der Kompetenzräume von Bund und Ländern anstrebt, dann werden wir dagegen argumentieren. Auf den ersten Blick mag es nämlich attraktiv sein, weg von starren Kompetenzen unbürokratisch und an der Sache orientiert nach einer gemeinsamen Lösung zu suchen.

(Vorsitzender Dr. Peter Struck: Genau!)

- Aber, lieber Herr Vorsitzender, wie das Leben so zeigt, ist es in einer Kooperation nicht immer einfach, wenn ein Partner dabei ist, der – gegebenenfalls auch noch besonders finanzkräftig – die Entscheidungen dann in seiner eigenen Richtung beeinflussen kann, weil er letzten Endes immer ein Stück weit materielle Anreize setzen kann, und zwar unabhängig davon, ob ihm das Grundgesetz überhaupt eine Kompetenz in dem jeweiligen Bereich zuweist. Ich glaube, dass das ein ganz wichtiger Punkt ist, im Übrigen für die kleinen vielleicht noch viel wichtiger als für die großen Bundesländer. Die Kompetenzzuordnung des Grundgesetzes ist im Interesse der Länder fein austariert, und insbesondere das grundsätzliche Verbot der Mischverwaltung dient auch dem Schutz der Länder vor einer gewissen – hier setze ich mit Absicht Anführungsstriche – „Bevormundung“ durch den Bund. In diesem Zusammenhang muss uns auch klar sein, dass IT wichtig ist, weil sie immer wieder insbesondere bei der Kooperation genannt wird. Sie ist aber nicht so bedeutsam, dass ihr ein eigener prominenter Platz im Grundgesetz zukommen muss. Dort, wo es sinnvoll ist – das habe ich vorhin schon deutlich gemacht –, sollten wir, was IT angeht, über Möglichkeiten zur gemeinsamen Wahrnehmung von Teilaufgaben zwischen den Ländern nachdenken.

Verbesserungswürdig sind die gewachsenen und die durchwachsenen Gremienstrukturen. Hier kann, hier muss in einem ersten Schritt eine deutliche Verschlan-  
kung und eine Verbesserung und Beschleunigung der Entscheidungswege etwa durch die Einführung von Mehrheitsentscheidungen herbeigeführt werden. Aber auch eine Verständigung auf die verbindliche Einhal-

- lung von technischen Standards für einen medienbruchfreien Datenaustausch sollte für die Länder kein unüberwindbares Problem darstellen, das der Bund lösen müsste. Für eine koordinierende Funktion des Bundes lässt die Kompetenzzuordnung des Grundgesetzes keinen Raum. Dabei sollten wir es auch belassen. Wir wollen aus unserer Sicht deshalb noch einmal feststellen: Die Möglichkeiten zur Kooperation der Länder untereinander und zwischen Bund und Ländern reichen aus, um die Herausforderungen zu meistern. Das gilt auch für den Bereich der Nutzung von IK. Optimierungsbefähigt sind die Strukturen, optimierungsbefähigt sind die Verfahren, wie Entscheidungen im IT-Bereich getroffen werden. Hier müssen wir mit Sicherheit noch nacharbeiten.

Herzlichen Dank.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Vielen Dank, Herr Fahrenscho. Hätten Sie, wenn Sie noch Bundestagsabgeordneter wären – was sie vor drei Wochen noch waren –, genauso geredet?

(Heiterkeit)

**Staatssekretär Georg Fahrenscho (Bayern):**

Da ich bis vor drei Wochen bayerischer Bundestagsabgeordneter war, ja.

(Heiterkeit)

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

- Okay. Akzeptiert, Sie haben gewonnen. – Volker Kröning, bitte.

**Volker Kröning, MdB (SPD):**

Meine Herren Vorsitzenden! Ich will kein Zwischenfazit versuchen und schon gar nicht eine Bundestagsrede halten – Bundestagsreden halte ich übrigens furchtbar ungern –, sondern ich möchte gerne zur Förderung unseres Arbeitsprozesses, der offenbar mit dem Thema Verwaltungsmodernisierung ein großes Stück vorangekommen ist, einige Bemerkungen machen.

Zunächst namens unserer Arbeitsgruppe: Wir wollen den Ausführungen, die Frau Kollegin Zypries und Herr Kollege Altmaier zu einer IT-Verfassung und einer Benchmarkverfassung gemacht haben, ausdrücklich beitreten. Wir haben die Chance – das bitte ich verfassungspolitisch im Auge zu behalten –, qua Verfassung Prozesse der Modernisierung unseres Landes, der Erhöhung der Handlungs- und Leistungsfähigkeit des Gesamtstaates und aller seiner Glieder zu fördern, und wir haben die Chance, anders als bei früheren Verfassungsänderungen mit sehr knappen Texten auszukommen. Ich denke dabei nicht an eine weitere Befrachtung derjenigen Abschnitte des Grundgesetzes, die Gesetzgebung und Verwaltung betreffen, sondern an das Formenangebot in dem Abschnitt VIII a mit der etwas plumpen Überschrift „Gemeinschaftsaufgaben“. Dort haben wir die Gemeinschaftsaufgaben klassischer Art bereits bei der Bundesstaatsreform I entfrachtet. Wir haben in Art. 91 b die Regeln des Zusammenwir-

**Volker Kröning, MdB**

- (A) kens von Bund und Ländern verbessert. An dieser Stelle und in dieser Art könnte ich mir verfassungsrechtliche Verankerungen für IT und Benchmark vorstellen.

In diesem Zusammenhang habe ich eine Bitte an die Bundesregierung. Herr Staatsrat Heller hat die europarechtliche und die verfassungsrechtliche bzw. die rechtspolitische Frage aufgeworfen, die wir in Verbindung mit der vergaberechtlichen Problematik beantworten müssen. Ich wäre der Bundesregierung und gerade auch den beiden Verfassungsressorts dankbar, wenn sie uns eine Antwort auf die Frage liefern würden, ob und gegebenenfalls wie der empfohlene verfassungsrechtliche Ansatz die EU-Problematik löst.

Das Zweite zu der heutigen Diskussion ist: Die Kollegen Friedrich und Hübner sind von der Bundeseite auf das Straßenthema eingegangen. Ich möchte den Blick auch auf die Wasserstraßen lenken. Das ist im Fragenkatalog schon enthalten gewesen. Dort haben wir eine ähnliche Abschichtungsthematik, die in der Staatspraxis nicht vorankommt. Zu den Straßen will ich ausdrücklich hinzufügen: Unsere Fraktion denkt nicht an eine Trennung à la Bundesrechnungshof – hie Bundesautobahn, da Bundesstraßen –, sondern wir denken daran, im Zusammenhang mit der Kommissionsarbeit die Abschichtungsproblematik zu lösen, im Sinne eines Bestandteils der Verhandlungsmasse, im Sinne einer Methodik, die entweder in der einfachen Gesetzgebung liegen könnte oder in der Erteilung von Aufträgen, die im Zuge des parlamentarischen Verfahrens erfüllt sein müssen. Es wäre im Blick darauf, dass wir – ich denke an den Eingangssatz beider Sprecher – ein erhebliches Unterhaltungsproblem und sicherlich auch noch ein Ausbauproblem haben, wichtig, zur Lösung einen sparsameren und wirkungsvolleren Ressourceneinsatz bei den Straßen- und Wasserstraßennetzen im Zusammenhang mit unserer Kommissionsarbeit sicherzustellen. Das Thema Schiene lasse ich im Moment bewusst aus.

- (B) Nun zum Leitgesichtspunkt der Verwaltungsmodernisierung, nämlich Effizienzsteigerung. Hier ist dankenswerterweise auf die Bitte von Herrn Kollegen de Maizière in der vorigen Sitzung schnell eine Äußerung des Bundesrechnungshofs eingetroffen. Ich will ausdrücklich die Arbeitsunterlage 017 erwähnen, die auch, was das Anschreiben des Bundesrechnungshofs angeht, vorsichtig genug zwischen Rechnungen und Schätzungen und zwischen Prognosen und Projektionen, wie ich einmal im Finanzplanungsrat gelernt habe, unterscheidet. Es ist mir sehr wichtig, dass wir diese Einschätzung im Auge behalten. Bundesminister Steinbrück hat heute eine genügend offene Angabe zu Leistungssteigerungen und zu Effizienzgewinnen im Zusammenhang mit einer Reorganisation des Steuerrechtsvollzuges gemacht. Das ist ein Punkt. Aber es gibt noch einige andere Punkte, gerade in Verbindung mit IT und im Übrigen Statistik; dies hat Frau Kollegin Merkel angesprochen.

Für mich ist – das sage ich ausdrücklich auf eigenes Risiko – die Abschlussfähigkeit des Bundes entscheidend dafür, dass wir deutliche Effizienzgewinne erzie-

- len, und das gilt nicht nur für den Verkehr zwischen Bund und Ländern, sondern auch für das Staat-Bürger-Verhältnis. Es geht nicht nur um quantitative Größen, sondern es geht auch um qualitative Größen. (C)

Last, but not least: Es gibt einen versteckten, dritten Themenblock neben dem der Finanzen, so wie wir ihn abgesteckt hatten, und der Verwaltung, die uns hier und heute abschließend beschäftigt. Diesen Block betrifft, um mit den Artikeln des Grundgesetzes zu sprechen, diejenige Materie, die in Art. 110 und Art. 114 geregelt ist. Wir nennen das im Haushaltsjargon Haushalts- und Rechnungswesen. Die Länder und der Bund arbeiten seit längerem an der Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens. Das ist von verschiedenen Seiten angesprochen worden, auch vonseiten der Kommunen in Verbindung mit der Öffnung der Kameralistik und ihrer Ersetzung durch die Doppik. Das, was Sie, meine Herren Vorsitzenden, durch Ihre Initiativen zu Defizit und Schuldenstand und auch zu Früherkennung und Frühwarnung gemacht haben, und die Tatsache, dass ein solches Gremium einer Sache so auf den Grund geht, ist phänomenal. Ich erbitte ausdrücklich, dass über den Stand der Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens in der Kommission berichtet wird. Das ist eine Bitte an die Bundesregierung. Herr Kollege Fromme und ich haben uns das längst im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags vorgenommen. Wir halten es nicht für gut, dass dieser Prozess an der Kommission vorbeiläuft. Vielmehr sollte die Bundesregierung zu einem ihr passend erscheinenden Zeitpunkt – ich denke etwa an März oder April – die Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens, Arbeitstitel „MHR“, einbringen. Wir müssen, um gesamtstaatliche Haushaltsdisziplin auch insoweit sicherzustellen, den Änderungsbedarf bei Art. 110 und Art. 114 des Grundgesetzes ermitteln. (D)

Vielen Dank.

**Vorsitzender Günther H. Oettinger:**

Ich glaube, wir können zusagen, dass wir Herrn Steinbrück bitten, uns im März über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe zu berichten, damit auch diese Eingang in das Kommissionsergebnis finden können.

(Jochen-Konrad Fromme, MdB [CDU/CSU]:  
Das muss eine Erhebung über alle Länder sein!)

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Das ist der Sinn dieser Arbeitsgruppe. – Als nächstes ist Herr Kollege Burgbacher an der Reihe.

**Ernst Burgbacher, MdB (FDP):**

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich möchte zunächst ein Gefühl äußern, das mich mehr und mehr umtreibt. Man hört relativ oft, man müsse da und dort das Grundgesetz ergänzen. Herr Milbradt, Sie haben zu Recht darauf hingewiesen, dass wir in der Föderalismuskommission I entzerrt haben und jetzt Kooperationen in das Grundgesetz hineinschreiben sollen. Ich

**Ernst Burgbacher, MdB**

- (A) habe ein ungutes Gefühl bezüglich dessen, was wir mit unserem Grundgesetz noch alles machen. Wir kommen von einem sehr einfachen Grundgesetz her. Jetzt wird immer mehr hineingeschrieben, und es wird immer komplizierter, bis es in manchen Bereichen nicht mehr handhabbar ist. Ich sage das sehr bewusst an dieser Stelle, weil uns der Grundsatz leiten sollte, dass wir nicht immer mehr regeln; denn sonst müssen wir hinterher wieder korrigieren. Eigentlich korrigieren wir jetzt auch einiges, was die Große Koalition 1966 bis 1969 „verbrochen“ hat; man könnte es auch anders ausdrücken.

Der Punkt, warum ich mich zu Wort gemeldet habe, ist aber ein anderer. Ich entnehme dem *Hamburger Abendblatt* vom 29. November, dass es erste Vorbereitungen zur Schaffung eines Nordstaates gibt, zur Fusion zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein. Das ist ein schöner Artikel.

(Heiterkeit)

Dazu ganz ernsthaft: Es ist wirklich interessant, die Geschichte des Art. 29 des Grundgesetzes zurückzuverfolgen. Die letzte Version, die wir haben, ist die von 1992. Dieser Artikel ist kein Artikel zur Länderneugliederung, sondern er ist ein Länderneugliederungsverhinderungsartikel; anders kann man ihn nicht werten. Es ist schon sehr beeindruckend, wenn man den Art. 118 a über die Fusion von Berlin und Brandenburg liest und feststellt, wie einfach es geht. Es gibt den ellenlangen Art. 29 und dann den Art. 118 a, in dem das alles für die Fusion von Berlin und Brandenburg mit einem Satz außer Kraft gesetzt wird. Also, offenbar ginge es. Ich glaube, da besteht wirklich Handlungsbedarf. Ich halte es für völlig falsch, auch nur den Versuch machen zu wollen, eine Länderneugliederung von oben zu steuern. Es wurde heute schon gesagt, dass die Verwaltungskosten eine Rolle spielen; aber sie spielen längst nicht eine so große Rolle, wie es in der Öffentlichkeit immer dargestellt wird. Es muss doch möglich sein, wenn wir jetzt strukturelle Änderungen vornehmen – was ich hoffe –, dass die gewünschte Länderneugliederung von unten überhaupt noch möglich wird.

(B)

Ich hatte in der Anhörung dazu eine Frage gestellt. Professor Battis hat zu meiner Überraschung gesagt: Streicht den Art. 29 ersatzlos. Das geht eigentlich den Bund nichts an. Das sollen die Länder unter sich mittels eines Staatsvertrags ausmachen. Die Hürden des Art. 29 – Volksbeteiligung – kann man in die Länderverfassungen schreiben. – Ich habe das seit dieser Zeit noch nicht wirklich durchdacht. Aber ich finde den Vorschlag zumindest interessant. Wir sollten auch daran denken, dass früher – auch das ist inzwischen weitgehend vergessen – in dem Artikel stand: Das Bundesgebiet ist neu zu gestalten. – Das war ein Verfassungsauftrag. Das wurde herausgenommen. Also muss die gesamte Problematik des Art. 29 in der Kommission eine Rolle spielen. Wir können und dürfen es uns nicht leisten, den Art. 29 so beizubehalten, wie er jetzt im Grundgesetz steht, und mit diesem Ergebnis die Arbeit dieser Kommission zu beenden. Da muss etwas geän-

- dert werden. Freiwillige Länderfusionen oder was auch immer müssen möglich werden. Ich behaupte, sie sind nach dem derzeitigen Wortlaut des Art. 29 nicht möglich. Sie sollen wahrscheinlich auch nicht möglich sein. Ich will deutlich darauf hinweisen, dass in diesem Zusammenhang natürlich auch über den Länderfinanzausgleich gesprochen werden muss. Wenn der Länderfinanzausgleich tabu bleibt, können wir eigentlich das meiste andere vergessen. Deshalb werden wir nicht lockerlassen. Wir müssen in dieser Kommission noch einmal über den Länderfinanzausgleich reden.

Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Vielen Dank, Herr Burgbacher. – Wir müssten die Schleswig-Holsteiner und Hamburger einmal fragen, was da los ist. Herr Kayenburg, Lothar Hay, wie ist denn der Stand der Gespräche zwischen Schleswig-Holstein und Hamburg?

(Zuruf: Es gibt keine Gespräche!)

– Okay. – Jetzt kommt Herr Präsident Duppré für den Landkreistag an die Reihe. Bitte schön.

**Hans Jörg Duppré, Deutscher Landkreistag:**

- Meine Herren Vorsitzenden! Meine Damen und Herren! Die erste Anmerkung möchte ich im Hinblick auf die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben der Kommunen machen. Ich möchte dazu eine Äußerung eines Sachverständigen in der Anhörung vom 8. November zum demografischen Wandel aufgreifen. Er hat dort ausgeführt, es müsse demnächst mit Blick auf die Veränderung der Bevölkerung eine erhebliche Umschichtung finanzieller Mittel hin zum Bund und zulasten der Kommunen geben. Es wird Sie nicht wundern, dass wir dieser Einschätzung deutlich widersprechen. Das will ich begründen.

(D)

Die Kommunen – Herr Kollege Schäfer hat es gesagt – erfüllen die wesentlichen Verwaltungsaufgaben und tragen vor allen Dingen die wesentlichen Teile der öffentlichen Infrastruktur in Deutschland. Wir brauchen bei zurückgehender Bevölkerungszahl die gleiche Infrastruktur, und sie wird – Ministerpräsident Milbradt hat das ausgeführt – gerade in den Flächenländern bezogen auf den einzelnen Bürger deutlich teurer. Deswegen benötigen wir neben den Instrumenten auch die finanziellen Möglichkeiten, um diese Infrastruktur auf Dauer aufrechtzuerhalten. Hinzu kommt, dass wir erhebliche zusätzliche Ausgabenbelastungen haben. Ich nenne beispielhaft den Ausbau der Kinderbetreuungsangebote, Sicherung der Schulstrukturen in den Flächenregionen und die Grundsicherung im Alter, die mit rasant wachsender Tendenz unsere Kommunen finanziell belastet. Ich nenne die Einrichtung und die Bereitstellung von Betreuungseinrichtungen für ältere Menschen, was immer mehr Auswirkungen auf die Kommunen hat. Ich will zum Schluss deutlich sagen, dass der gesamte Bereich der Ver- und Entsorgung in den bevölkerungsschwachen Regionen ebenfalls eine Menge Geld von den Kommunen fordert. Wenn wir der Auffassung folgen, dass eine solche Umverteilung

**Hans Jörg Duppré, Deutscher Landkreistag**

- (A) der Lasten zugunsten des Bundes und zulasten der Kommunen stattfinden sollte, wird das eintreten, wovon Herr Ramelow heute Mittag mit Blick auf die kommunalen Finanzen gesprochen hat.

Die zweite Anmerkung betrifft die Zusammenarbeit im Bundesstaat. Natürlich ist für uns auf der kommunalen Ebene Ausgangspunkt die föderale Staatsordnung und die Tatsache, dass wir, wie Kollege Schäfer heute Mittag dargelegt hat, die Hauptlast des Verwaltungsvollzuges zu tragen haben. Ausgangspunkt ist aber auch das Grundgesetz nach der Föderalismusreform I. Ich will es kurz machen. Mit Blick auf den Art. 84 sind das die Themen Entflechtung, klare Zuweisung von Verantwortlichkeiten und Absicherung der Kommunen, was ihre Finanzausstattung angeht. Das war Sinn und Zweck des neu geregelten Art. 84 des Grundgesetzes. Herr Burgbacher, Sie haben recht: Wir, die kommunale Ebene, waren zunächst mit der Bitte und der Aufforderung angetreten, im Grundgesetz eine Konnexität unmittelbar zwischen dem Bund und den Kommunen zu verankern. Nachdem dieses nicht möglich war, ist der jetzt so verfasste Art. 84 des Grundgesetzes für uns die Absicherung, die wir im Hinblick auf die eben erwähnte Situation brauchen. Jetzt muss es darauf ankommen, dass dieser Art. 84 des Grundgesetzes so, wie er im Grundgesetz steht, in der Realität tatsächlich eingehalten wird. Deswegen ist es sicherlich nicht richtig, mit Blick auf gesamtgesellschaftliche Aufgaben darüber nachzudenken, einen neuen Status im Grundgesetz zu kreieren, der dem Abbau von Mischverwaltung und Mischfinanzierung und dem Abbau von Gemeinschaftsaufgaben diametral entgegensteht.

(B)

Dass es auch andere verfassungsgemäße Lösungswege geben kann, will ich an einem Beispiel deutlich machen, das im Augenblick heftig diskutiert wird. Das ist das Thema Kinderbetreuung. Natürlich ist das eine enorme finanzielle Aufgabe. Der Bundesgesetzgeber hat – das ist ganz klar – die materielle Regelungsbefugnis. Im Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 ist das so geregelt. Die Gesetzesausführung dagegen liegt logischerweise bei den Ländern, und sie wird üblicherweise total im kommunalen Bereich angesiedelt. Auch das ist klar. Wegen des Lastenverteilungsgrundsatzes liegt bei der Verwaltungsausführung die Finanzierungslast dann ebenfalls bei den Kommunen. Diese können sie logischerweise nicht alleine tragen. Das muss ich nicht weiter ausführen. Das müssen sie aber auch nicht, da bei einer gesetzlichen Übertragung von Aufgaben von den Ländern auf die Kommunen das in den Ländern geregelte Konnexitätsprinzip gilt. Die Länder haben somit letztlich die Verantwortung für das Themenfeld Finanzausstattung bei der Kinderbetreuung. Sie sind aber ihrerseits ebenfalls nicht schutzlos; denn sie müssen nach dem Grundgesetz, wenn der Bund ausgabenintensive Gesetze beschließt, zustimmen, und wenn sie nicht zustimmen wollen, weil sie die Folgekosten fürchten, wird ein solches Gesetz eben nicht zustande kommen, und die Konnexität uns gegenüber kommt gar nicht zur Wirkung. Das heißt, wir haben im Grunde genommen auch bei der Kinderbetreuung eine grundgesetzlich einwandfreie Regelung, was die Aufgabenübertragung

- und die finanziellen Folgen angeht. Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern sind die Folgen finanzieller Art durch eine Revision des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses in Art. 106 Abs. 3 und 4 des Grundgesetzes zu lösen. (C)

Die eigentliche Problematik scheint uns – das haben auch Sie, Herr Burgbacher, heute angesprochen – eher darin zu liegen, dass auf diese Art und Weise wieder möglich werden könnte, was eigentlich unterbunden werden sollte, nämlich das Hineinwirken und Hineinregieren des Bundes in kommunale Vollzugsaufgaben. Das sollte nach unserer Auffassung absolut verhindert werden.

Nur noch eine kurze Anmerkung: Wir sprechen uns eindeutig dagegen aus, die gesetzlich festgelegte materielle Mischverwaltung einzuführen. Das ist heute oft genug angesprochen worden.

Aus kommunaler Sicht noch einige Anmerkungen zu den verfahrensmäßigen Kooperationen, insbesondere bei den IT-Lösungen. Man kann sich sicher der Einsicht nicht verweigern, dass immer mehr Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen in ihren verfahrensmäßigen Durchführungen geregelt werden müssen. Die Beispiele sind zum Teil genannt worden. Ich will neben den Kfz-Daten die Informationen an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und an die Behörden für das Veterinär- und Seuchenwesen erwähnen, weil das heute noch nicht angesprochen worden ist. Hier sind von der kommunalen Ebene umfangreiche Informationen an Landes-, Bundes- und mittlerweile auch an EU-Behörden weiterzuleiten. All diese Prozesse, gerade bei der informationstechnischen Abwicklung, bedürfen der Kooperation der beteiligten Verwaltungsträger. Das ist selbstverständlich. Es müssen Übermittlungsstandards abgesprochen, Netzstrukturen und aus Kostengründen Abwicklungseinheiten genutzt werden. Dafür sprechen wir uns von der kommunalen Ebene eindeutig aus. Dabei geht es aber nur um Kooperationsmöglichkeiten auf der Grundlage klarer Verwaltungszuordnungen. Dabei geht es nicht um ein Zusammenwirken bei der einzelnen materiellen Aufgabe. Es geht um generell-abstrakte Instrumente einer verbesserten Kooperation, losgelöst von der konkreten Aufgabe. Es geht um eine allgemeine Zusammenwirkungsregelung. Es soll ein Instrument geschaffen werden, das die verwaltungsmäßige und technische Abwicklung ebenenübergreifend ermöglicht. Die aktuelle Diskussion, die heute hier anklang, zeigt, dass das möglicherweise Staatsvertragsrecht und Verwaltungsabkommen nicht ausreichend sind. Man könnte diesbezüglich über eine Erweiterung nachdenken; allerdings sollten die Defizite des bestehenden Rechtsrahmens – das ist eben angesprochen worden – zunächst einmal intensiver untersucht werden, bevor man sich beispielsweise dazu entschließt, im Grundgesetz einen Verwaltungsverbund oder Ähnliches zu verankern. Die Frage ist dann, wo das im Grundgesetz zu verankern wäre. Hier spricht alles dagegen, es im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben anzusiedeln, weil eine Verortung dort einzelaufgaben-, nicht aber verfahrensbezogen ist. Das ist eben schon einmal angesprochen worden. Des-

(D)

Hans Jörg Duppré, Deutscher Landkreistag

- (A) halb also keine Verortung im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben. Sinnvoll erscheint uns vielmehr eine Regelung bzw. Verankerung im Bereich der Art. 84 und 85 des Grundgesetzes. Die Regelungen sollten eine Kooperation bei diesen vielfach technischen Durchführungsfragen sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen Bund und Ländern ermöglichen. Die Kommunen sollten als solche nicht Adressat einer derartigen Zusammenarbeitsregelung werden können. Über deren Mitwirkung sollten allein die Länder entscheiden.

Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Vielen Dank, Herr Duppré. – Als Erster in der Diskussion Herr de Maizière.

**Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (BK):**

Meine Herren Vorsitzenden! Ich bin etwas ratlos bezüglich des Verlaufs des heutigen Nachmittages. Ich habe viele kluge Fragen und allgemeine Ideen gehört, aber wenige konkrete Vorschläge. Vorschläge zu unterbreiten, ist sicher auch nicht so leicht. Ich will nun einen persönlichen Vorschlag machen, nicht einen für die Bundesregierung. Ich glaube, dass wir bei der Zusammenarbeit der Verwaltung und insbesondere bei der im IT-Bereich nicht recht weiterkommen. Ins Grundgesetz zu schreiben, dass man sich in Zukunft kooperativ verhält, ist, so finde ich, eigentlich eine Zumutung. Herr Kröning hat gerade gesagt, dass man im

(B) Verwaltungsrecht früher gelernt habe, dass alles erlaubt sei, was nicht verboten sei. Auch Zusammenarbeit ist erlaubt. Daher glaube ich, dass wir bei einer Zusammenarbeit, die eine bindende Wirkung hat, insbesondere im IT-Bereich eine Bündelung von Kompetenzen und Geld brauchen; sonst wird das nichts.

Wo sind die Hindernisse? Ich sehe zwei. Das erste ist ein horizontales Hindernis und heißt Ressortprinzip. Wenn wir ehrlich sind, dann müssen wir zugeben, dass eine zentrale Hürde für den Einsatz von Informationstechnologien im horizontalen Bereich eben das Ressortprinzip ist. Wir haben in der Bundesregierung gerade zum Thema IT-Struktur eine Debatte hinter uns. Jeder, der in einer Landesregierung sitzt, kann davon berichten. Ich will von einer Geschichte in Sachsen erzählen. Der Freistaat wollte ein zentrales Personalverwaltungssystem einführen. Dafür waren das Finanzministerium und die Staatskanzlei, dagegen waren der Kultusminister und der Innenminister. Der Kultusminister hat kein Interesse daran, dass der Finanzminister weiß, wie viele freie Stellen es im Kultusbereich gibt. Der Innenminister hat ebenfalls kein Interesse daran, dass der Finanzminister weiß, wie viele freie Polizeistellen es gibt. Also wurden alle möglichen Sachzwänge vorgebracht, um zu begründen, warum ein zentrales Personalverwaltungssystem nicht funktioniert. Das letzte Argument war dann das Ressortprinzip. Das ist in einer gewissen Weise unüberwindbar; denn der Ressortminister – im Bund wie in den Ländern – sagt: Meine eigene Verwaltung zu organisieren, ist ja wohl der Kernbereich des Ressorts. –

Wo ist die zweite Hürde bei IT? Im vertikalen Bereich besteht sie im Auseinanderfallen von Gesetzgebungszuständigkeit und Verwaltungskompetenz. Das ist nicht zu ändern. Das ist im Grundgesetz aus Gründen vorgegeben, die wir alle kennen. Das sollte man auch nicht aufheben. Also müssen wir beide Hindernisse überwinden; sonst wird es nichts.

(C)

Nun findet man im Grundgesetz relativ viel, wenn man darin liest. Da gibt es zum Beispiel den Art. 87 Abs. 2. – bei dem Thema „Gegenstände bundeseigener Verwaltung“ würde man das gar nicht vermuten –, der lautet:

Als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechtes werden diejenigen sozialen Versicherungsträger geführt, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt. Soziale Versicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes, aber nicht über mehr als drei Länder hinaus erstreckt, werden abweichend von Satz 1 als landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechtes geführt, wenn das aufsichtsführende Land durch die beteiligten Länder bestimmt ist.

Jetzt kann ich Ihnen sagen, dass die ganze Diskussion über AOK-Fusionen einzig und allein von Art. 87 Abs. 2 des Grundgesetzes und der Frage bestimmt ist, wer die Aufsicht hat, und nicht davon, ob es vernünftige Größenordnungen bei der AOK gibt. Es geht nur darum, wer die Aufsicht hat. Das regeln die Länder dann so: Eines der betroffenen Länder übernimmt für ein Jahr die Aufsicht; das geht reihum.

(D)

Diese Vorschrift zeigt, dass es offenbar die Möglichkeit einer klaren Aufsichtsregelung gibt, selbst wenn nicht alle zusammenarbeiten: Wenn sich der Zuständigkeitsbereich über zwei oder drei Länder erstreckt, übernimmt ein Land die Aufsicht; sind es vier oder mehr Länder, übernimmt der Bund die Aufsicht. Eigentlich steht diese Regelung im Widerspruch zu allen Regelungen, die es sonst gibt; sie scheint aber in Ordnung zu sein, jedenfalls, was die Verfassungssystematik angeht.

Was könnte man nach meiner Auffassung also insbesondere im IT-Bereich und im Bereich der Verwaltungskompetenz vor diesem Hintergrund machen? Man müsste versuchen, irgendwie die vertikale Sperre und die horizontale Sperre zu lösen. Ich möchte nicht an Art. 65 des Grundgesetzes herangehen; diese vornehme Vorschrift begründet das Ressortprinzip und regelt die Richtlinienkompetenz. Ich glaube, man sollte den Artikel nicht wegen des IT-Bereichs anfassen;

(Vorsitzender Dr. Peter Struck: Nein, das würde ich auch nicht machen!)

sonst riefe man bei jedem Verfassungsästheten Gänsehaut hervor.

Ich mache aber jetzt ein paar Vorschläge, die noch nicht zu Ende formuliert sind.

Erster Vorschlag. In Art. 84 Abs. 2 heißt es:



**Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (BK)**

- (A) Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen.

Der Absatz regelt im Grunde das Mehrheitsprinzip. Wäre es so schlimm, zu ergänzen: Dies gilt insbesondere für gemeinsame IT-Strukturen und ihre Finanzierung? Würde dann die Welt untergehen?

Zweiter Vorschlag: Wäre es so schlimm, mit einer eigenen Vorschrift oder einem Absatz für den Bereich der Verwaltung zu regeln: Das Ressortprinzip gilt nicht für die Einführung von IT-Strukturen und ihre Durchführung? Würde dann die Welt untergehen?

Herr Kröning, es stellt sich die Frage, ob es richtig ist, hier Gemeinschaftsaufgaben einzuführen. Jedenfalls nach dem klassischen Verständnis der Gemeinschaftsaufgaben beteiligt sich da der Bund an Aufgaben der Länder. Dies spiegelt sich zwar nicht mehr in einer Formulierung in Art. 91 a und 91 b (neu) des Grundgesetzes wider, ist aber historisch so gewachsen.

Ich möchte einen dritten Vorschlag machen. Man könnte eine Vorschrift einführen, etwa im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben, die besagt: Bund und Länder können nur dann gemeinsames Geld für IT in die Hand nehmen, wenn es eine klare Führungsstruktur gibt; sonst gibt es eben kein gemeinsames Geld. – Ich habe das noch nicht zu Ende formuliert.

- (B) Noch einmal: Wenn wir es nicht schaffen, im Bereich IT und im Bereich der Zusammenarbeit zwischen den Ebenen die Frage der Kompetenzen und die Geldfrage zu bündeln – dabei gibt es zwei Hindernisse: das Ressortprinzip und das Auseinanderfallen von Gesetzgebungszuständigkeit und Verwaltungskompetenz –, dann können wir uns fast alles sparen.

Ich behalte mir vor, all das noch aufzuschreiben. Ich glaube, weitere Vorschläge könnten und sollten aber in die von mir angedeutete Richtung gehen.

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Vielen Dank, Herr de Maizière. – Weitere Wortmeldungen? – Herr Oettinger.

**Vorsitzender Günther H. Oettinger:**

Man muss Folgendes sehen: Im Bereich IT geht es erstens um eine Steigerung der Marktmacht – das heißt, die Bündelung der Investitionssummen, um kostengünstiger einkaufen, mieten oder leasen zu können – und zweitens um Vereinheitlichung als ein Beitrag zur Qualitätssicherung.

Meines Erachtens sind Mittelwege denkbar. Ich könnte mir erstens vorstellen, dass die Steuerverwaltung zwar eine Landesverwaltung bleibt, aber die gesamte IT – Hardware und Software – standardisiert wird. Wir sollten zum gleichen Zeitpunkt in gleichem Umfang umrüsten, sodass ab einem Tag X die Datenverarbeitung in jedem Finanzamt, bei jedem Sachbearbeiter, die gleiche Qualität erreicht. Zweitens sollten

wir diese IT mit Datev, mit der von Steuerberatern eingesetzten Software, vernetzen, sodass jeder Steuerberater im Grunde genommen über das gleiche System online Daten eingeben kann. Das wäre ein weiterer Mehrwert. (C)

Ein weiteres Beispiel. Die Gerichtsbarkeit im Strafrecht, im Zivilrecht und im Verwaltungsrecht unterliegt dem Bundesrecht; die Gerichte sind – mit Ausnahme der obersten Gerichte – Landesgerichte. Ich könnte mir vorstellen, bei den Gerichten einen gemeinsamen Standard im Bereich EDV einzuführen. Wir könnten uns verpflichten, die Einführung über einen gemeinsamen Pool zu finanzieren.

Es bleibt ein Problem: Ich habe als Ministerpräsident von Baden-Württemberg Interesse daran, dass die Aufträge, wenn es irgendwie möglich ist, an IBM oder Hewlett-Packard gehen, die Aufträge im Bereich Software an SAP. Im Hinblick auf die Auswahl der Anbieter gibt es zum Teil abweichende Interessen; ich denke hier an Siemens und andere Anbieter in Deutschland. Das heißt, hier kann es vielleicht zu einer Interessenskollision kommen. Wenn aber ein objektivierte Verfahren der Ausschreibung angewandt wird, wenn der Ausschreibungstext nicht passgenau auf Siemens ausgelegt ist, sondern objektiv formuliert ist, wäre ich bereit, zu sagen: Hier entscheidet der Wettbewerb.

Ich würde gerne prüfen, ob wir nicht folgendermaßen vorgehen könnten: Wir übertragen konkreten Fachverwaltungen und Sonderverwaltungen die Aufgabe, die Frage der Marktmacht, der Bündelung, zu klären und einen Standard zu definieren. Ich glaube nicht, dass der Föderalismus daran zugrunde gehen würde – im Gegenteil. (D)

**Vorsitzender Dr. Peter Struck:**

Ich möchte nur kurz Wasser in den Wein gießen – ich glaube, ich habe Folgendes in dieser Kommission schon einmal gesagt –: Als ich Verteidigungsminister wurde, lief im Ministerium das Projekt meines Vorgängers: Die IT bei der Bundeswehr – für 400 000 Leute – sollte vereinheitlicht werden. Das Projekt hieß „Herkules“. Es war tatsächlich eine Herkules-Aufgabe. Man hat es jetzt, im Jahr 2007 – sechs Jahre später –, hinbekommen, einen Vertrag mit einem Anbieter zu schließen. Man geht davon aus, dass es noch fünf, sechs oder sieben Jahre dauert, bis die IT der gesamten Bundeswehr vereinheitlicht ist. Wenn ich mir vorstelle, so etwas müsste bei der gesamten Bundesverwaltung und Länderverwaltung durchgesetzt werden, dann kann ich nur noch sagen: Ich wünsche gute Reise.

Gibt es weitere Wortmeldungen? – Das ist nicht der Fall. Dann machen wir jetzt Schluss. Das Essen steht schon bereit. Ich wünsche Ihnen allen frohe Festtage. Wir sehen uns im Februar wieder.

Die Sitzung ist geschlossen.

(Schluss: 18.51 Uhr)





