



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

**Aktualisierte Leitlinien der  
AG Föderalismus II der  
CDU/CSU-Bundestagsfraktion  
-Stand 20.06.2008-**

**AG Föderalismus II**  
Vorsitzende: Antje Tillmann MdB

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

Kommissionsdrucksache  
123

## Einleitung

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

### Derzeitige Situation

Die Politik hat die Staatsverschuldung in einer Weise erhöht, die elementare Anforderungen an nachhaltiges Wirtschaften und Generationengerechtigkeit verletzt: Durch die Entwicklung der letzten Jahre und Jahrzehnte hat die gesamtstaatliche Verschuldung 2006 den Wert von knapp 1,6 Billionen Euro erreicht. Dabei sind Kosten aus Pensionen und Sozialversicherungssystemen noch nicht berücksichtigt. Ein ständig wachsender Schuldendienst ist nicht nur mit Belastungen und sinkenden Wachstumsaussichten in der Gegenwart verbunden, sondern schreckt auch potentielle Investoren und qualifizierte, international mobile Arbeitskräfte ab, die sich künftigen Steuererhöhungen zur Finanzierung der Schuldenlast gegenübersehen. Bereits jetzt muss der Bund über 15 % seiner gesamten Ausgaben für Zinsen an seine Gläubiger aufwenden, und das bei einem historisch niedrigen Zinsniveau. Im Jahr 2010 wird die Zinsausgabenquote fast 17 % erreichen. Eine Tilgung der jährlich wachsenden Schulden findet nicht statt. Die Schulden müssen im Wesentlichen von der mittleren Altersgruppe zwischen 25 und 65 Jahren bedient werden, deren Anteil an der Gesamtbevölkerung sich in Zukunft verringern wird.

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

### Ziele

Eine neue Finanzverfassung muss die entstandene Komplexität in den Bund-/Länder-Finanzbeziehungen deutlich reduzieren und zugleich die gesamtstaatliche Verantwortung für stabile Staatsfinanzen gewährleisten. Anforderungen an eine neue Finanzverfassung sind vor allem:

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

Die von der Kommission zu erarbeitenden Vorschläge sollen dazu führen, die Einhaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes dauerhaft zu gewährleisten, strukturell ausgeglichene Haushalte sicherzustellen sowie die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung zu stärken. Wir müssen erreichen, dass die öffentlichen Haushalte den Grundsätzen der Nachhaltigkeit und der Generationengerechtigkeit entsprechen. Gleichzeitig soll die Solidarität zwischen den Ländern sowie Bund und Ländern bestehen bleiben.

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

## **A Leitlinien im Bereich der Finanzverfassung**

### **I. Umdenken**

Auch der Staat kann auf Dauer nicht mehr ausgeben als er einnimmt. Durch die Kreditaufnahme gewinnt man keine zusätzlichen Finanzierungsspielräume, man kann nur den Zeitpunkt des Einsatzes von Kaufkraft vorziehen. Allerdings zu dem Preis der Verminderung künftiger Ausgabenspielräume. Deshalb muss die Haushaltsführung ohne Kredite zum Normalfall werden.

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

### **II. Stabilitätsrat und Frühwarnsystem**

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

Maßnahmen, die erst zu einem Zeitpunkt greifen, in dem eine Haushaltskrise bereits eingetreten ist, reichen jedoch nicht aus.

#### **II. 1. Frühwarnsystem**

Im Rahmen eines Frühwarnsystems sind die Haushalte von Bund und Ländern fortlaufend zu überwachen. Insbesondere sollen das Entstehen von Haushaltskrisen frühzeitig erkannt und das Ergreifen von Maßnahmen empfohlen werden.

##### **a) Abgestuftes Verfahren**

Das bisherige Verfahren zur Koordinierung der Finanzpolitik von Bund und Ländern und zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion im Finanzplanungsrat ist weiterzuentwickeln.

Das Frühwarnsystem wird als ein abgestuftes Verfahren gestaltet. Hierbei wird eine Orientierung am europäischen Defizitverfahren erfolgen.

##### **b) Berichtspflicht**

Das Verfahren soll eine regelmäßige Berichterstattung und Überwachung der Haushalte von Bund und den einzelnen Ländern – auf Basis vergleichbarer Datengrundlagen – anhand eindeutig überprüfbarer Indikatoren vorsehen. Die Berichterstattung erfolgt in der Regel durch Vorlage der Haushalts- und Finanzplanung. Das Frühwarnsystem muss eine Pflicht zur besonderen Berichterstattung durch diejenigen Gebietskörperschaften vorsehen, die noch festzulegende Schwellenwerte überschritten haben.

Der Stabilitätsrat beobachtet die Haushaltsentwicklung der betroffenen Gebietskörperschaften und stellt insbesondere fest, ob eine Überschreitung der Verschuldungsgrenzen droht oder bereits eingetreten ist. Wird dies von ihm festgestellt, greift die besondere Berichtspflicht. Der Stabilitätsrat spricht in einem solchen Fall Empfehlungen zur Einhaltung der Verschuldungsgrenzen aus. Es kann auch die Empfehlung ausgesprochen werden, ei-

nen Nachtragshaushalt zu verabschieden oder weitere Maßnahmen zur Haushaltssicherung zu ergreifen. Der Stabilitätsrat fordert in diesem Zusammenhang die einzelnen Gebietskörperschaften auf, Vorschläge zur Verhinderung bzw. Beseitigung von Haushaltskrisen zu benennen. Im Rahmen eines solchen Konsolidierungskonzepts sind die jeweiligen Finanzplanungen entsprechend anzupassen. Es bleibt Sache der betreffenden Gebietskörperschaft, über im Einzelnen zu ergreifende Maßnahmen zu entscheiden. Im Falle einer Verletzung der Empfehlungen des Stabilitätsrates und des vereinbarten Sanierungsprogramms bzw. bei ausbleibendem Sanierungserfolg müssen Konsequenzen folgen.

**c) Veröffentlichung der Berichte und Empfehlungen**

Die Berichte über die Haushaltsentwicklung sowie die Feststellungen und Empfehlungen des Stabilitätsrats sind zu veröffentlichen.

**II. 2. Stabilitätsrat**

Der heutige Finanzplanungsrat wird zu einem Stabilitätsrat weiter entwickelt und im Grundgesetz als Institution verankert.

Dem Stabilitätsrat werden als stimmberechtigte Mitglieder angehören die Finanzminister/innen und die Finanzsenatoren/innen der Länder und der/die Bundesminister/in der Finanzen und der/die Bundesminister/in für Wirtschaft.

Weitere Sachverständige wie z. B. Vertreter der Bundesbank und der Kommunen werden vom Stabilitätsrat hinzugezogen.

Das Einstimmigkeitsprinzip wird aufgegeben. Es wird mit Mehrheit entschieden, wobei die Gewichtung der Stimmen noch abschließend zu prüfen ist. Den Interessen von Bund und Ländern ist angemessen Rechnung zu tragen.

**III. Verschuldungsgrenze**

Die Höhe und Entwicklung des bisher aufgelaufenen Schuldenstandes in Deutschland zeigen, dass die geltenden Fiskalregeln weder den Anstieg der Schuldenstandsquote (Schuldenstand in Relation zum BIP) verhindern noch die Neuverschuldung nachhaltig eindämmen konnten. Der Schuldenstand des Gesamtstaates liegt gegenwärtig bei knapp 1,6 Billionen Euro. Dies entspricht einer Schuldenstandsquote von etwa 65% (2007). Der Maastricht-Vertrag erlaubt 60%.

Die für den Bund geltende Regel des Art. 115 GG, die in ähnlicher Form auch Bestandteil vieler Landesverfassungen ist, hat die hohe Staatsverschuldung nicht eindämmen können, sondern erst ermöglicht. Sie muss durch eine neue Schuldenregel ersetzt werden, die eine ausreichende Flexibilität zur Bewältigung schwieriger Situationen bietet und gleichzeitig dauerhaft tragfähige öffentliche Haushalte sichert. Die neue Schuldenregel soll sich am Konzept des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes orientieren und folgende Elemente beinhalten:

**III. 1. Strukturelle Verschuldungskomponente**

Eine wichtige Frage der Generationengerechtigkeit ist es, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern. Deshalb ist der Haushaltsausgleich oberster Grundsatz.

Im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt gilt eine strukturelle Neuverschuldung

von 0,0 % bis 0,5 % des BIP als vereinbar mit einem ausgeglichenen Haushalt. Er verpflichtet dazu, den Schuldenstand unter 60 % des BIP zu senken. Ein weiterer Aufbau der Schulden würde auch die bereits jetzt hohen Zinslasten weiter erhöhen.

Wir lehnen daher eine strukturelle Komponente von größer als 0,0 % BIP bei der Neuverschuldung ab. Dies hat auch den Vorteil, dass es keiner Aufteilung eines evtl. strukturellen Defizits auf Bund und Länder bedarf.

### **III. 2. Konjunkturelle Verschuldungskomponente**

Die neue Schuldenregel soll sicherstellen, dass die öffentlichen Haushalte im Konjunkturverlauf stabilisierend wirken. Konjunkturbedingte Veränderungen bei Einnahmen und Ausgaben sollen zu entsprechenden zusätzlichen oder geringeren Spielräumen bei der Nettokreditaufnahme führen.

Eine Schuldenregel, die konjunkturelle Effekte berücksichtigen soll, kommt ohne die Definition einer Normallage als Referenzpunkt für die Konjunktur nicht aus. Um die Konsistenz der Haushaltsregel mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt sicherzustellen, soll die neue Regel das auf europäischer Ebene vereinbarte und genutzte Konjunkturbereinigungsverfahren verwenden.

Mit Hilfe dieses Verfahrens wird bei der Haushaltsaufstellung eine Konjunkturkomponente berechnet. Bei positiven Abweichungen darf keine Nettokreditaufnahme erfolgen. Nur negative Abweichungen erlauben Neuverschuldung. In einem geeigneten Verfahren ist verbindlich sicherzustellen, dass konjunkturbedingte Verschuldung und Überschüsse sich saldieren und in einem begrenzten Korridor bewegen.

### **III. 3. Kontrolle und Durchsetzung des Haushaltsvollzugs durch das Ausgleichskonto**

Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt fordert von den Mitgliedstaaten nicht nur die Einhaltung des Paktes bei der Aufstellung der Haushalte, sondern auch und gerade im Tatsächlichen. Daher soll auch der Vollzug des Haushalts im Hinblick auf die Einhaltung der Verschuldungsgrenze kontrolliert werden. Dementsprechend werden auf einem Ausgleichskonto die nicht konjunkturbedingten Abweichungen im Vollzug der einzelnen Haushaltsjahre festgehalten. Das Ausgleichskonto wird mit einer Obergrenze versehen (1 BIP-Punkt).

Eine Ausgleichsverpflichtung wird normiert.

### **III. 4. Die Ausnahme von der Regel**

Für Sondersituationen, wie etwa Naturkatastrophen, ist eine Ausnahmeklausel vorgesehen, die es ermöglicht, einen besonderen Finanzbedarf durch zusätzliche Kreditaufnahme zu decken. Der enge Anwendungsbereich dieser Ausnahmeklausel soll sowohl durch eine restriktive Beschreibung einer Notsituation sichergestellt werden, als auch dadurch, dass von ihr nur durch eine breite parlamentarische Mehrheit oberhalb der Kanzlermehrheit (noch zu konkretisierendes Quorum, z. B. 3/5-Mehrheit oder 2/3-Mehrheit) Gebrauch gemacht werden kann. Ein Tilgungsplan dieser zusätzlichen Kreditaufnahme ist dem Parlament gleichzeitig vorzulegen und verbindlich in die Finanzplanung aufzunehmen.

### **III. 5. Gemeinsame Regelung für Bund und Länder**

Die Prinzipien der neuen Schuldenregel sollten im Kontext der Bund und Länder bindenden Regelungen zur Haushaltswirtschaft des Grundgesetzes einheitlich verankert werden. Den unterschiedlichen Ausgangslagen der Gebietskörperschaften hinsichtlich der Erreichbarkeit annähernd strukturell ausgeglichener Haushalte als notwendige Voraussetzung zur Einführung und Einhaltung der neuen Schuldenregel könnte durch differenzierte Übergangsregelungen Rechnung getragen werden. Der Bund hat die Konkretisierung der Prinzipien der

neuen Schuldenregel in Art. 115 GG vorzunehmen, die Konkretisierung in den Ländern erfolgt durch den jeweiligen Verfassungsgesetzgeber.

### **III. 6. Rechtsfolgen**

Bei Überschreiten der Verschuldungsregeln ist der Haushalt verfassungswidrig. Wir brauchen einen Mechanismus von Rechtsfolgen, der die Einhaltung bzw. Wiederbeachtung der Verschuldungsregeln wirksam sichert. Dieser Mechanismus sollte in einem gestuften Verfahren greifen (z. B. vorläufige Haushaltsführung; Verpflichtung, Nachtragshaushalt vorzulegen; Verpflichtung, Haushaltskonsolidierungskonzept vorzulegen).

### **III. 7. Altschulden der Länder**

Eine Beteiligung des Bundes an einem Altschuldenfonds kommt angesichts der Situation des Bundeshaushaltes nicht in Betracht. Vergleicht man die einschlägigen Finanzindikatoren wie Zinslastquoten oder Schuldenstand, so stellt man fest, dass der Bund in einer Reihe steht mit den finanzschwachen Ländern.

(s. Fraktionsbeschluss vom 11. März 2008 „Schuldenbremse für Deutschland“)

## **IV. Bestehende Verschuldung**

Die Belastung des Staates durch Schulden muss zurückgeführt werden.

## **V. Das System bestimmt das Denken Doppelte Buchführung / Kosten-Leistungs-Rechnung**

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

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

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

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

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

## **VI. Vergleichbare Haushaltsdaten**

### **VI. 1. Finanzstatistik**

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

Mindestens muss in der Föderalismuskommission II erreicht werden, dass finanzstatistische Daten in jedem Land und dem Bund jederzeit abrufbar sind, unabhängig von der Frage nach der „Buchung“ der Haushaltsdaten. Hierbei muss sichergestellt werden, dass die erhobenen Daten überall identisch ermittelt werden und damit auch vergleichbar sind.

### **VI. 2. Benchmarking**

Der neu zu errichtende Stabilitätsrat soll jährlich Themen für Benchmarkingvorhaben festlegen. Alle Beteiligten verpflichten sich, hieran mitzuwirken. Eine entsprechende Ergänzung soll im Haushaltsgrundsätzegesetz vorgenommen werden.

## **VII. Finanzplanung politisch verbindlich machen**

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

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

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

## **VIII. Größere Steuer- und Haushaltsautonomie für Länder**

Zur Einhaltung einer Verschuldungsgrenze bedarf es auch entsprechender Gestaltungsmöglichkeiten im Haushalt. Wenn Bund und Länder Verschuldungsautonomie haben, müs-

sen sie auch Autonomie auf der Ausgaben- und der Einnahmenseite bekommen, damit sie ihre Haushalte konsolidieren können. Ziel der Föderalismusreform II ist eine Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und der politischen Verantwortung gegenüber den Wählern.

#### **VIII. 1. Landessteuern**

Mehr Steuerautonomie für die Länder bietet sich vor allem bei den Landessteuern an. Die Föderalismusreform I hat mit der Einführung einer Befugnis zur Bestimmung des Grunderwerbsteuersatzes für die Länder bereits einen Anfang gemacht.

Wir unterstützen das Bestreben einiger Länder, die Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer, Grunderwerbsteuer und Gewerbesteuer zu erhalten. Wir schlagen vor, dass die Länder die Gesetzgebungskompetenz für alle Landessteuern übernehmen.

#### **VIII. 2. Zuschlagsrechte**

Gleichzeitig sollen Zuschlagsrechte auch bei den Gemeinschaftssteuern, die die Masse des Steueraufkommens in Deutschland ausmachen, in Betracht gezogen werden. Um unerwünschte Wanderungsbewegungen zu vermeiden, könnten Bandbreiten (z.B. + 5 %) eingeführt werden.

Neue Elemente von Steuerautonomie sind im Länderfinanzausgleich zu „neutralisieren“, z. B. durch bestimmte einheitliche Grundbeträge oder Referenzwerte, damit die finanziellen Vorteile von mehr Steuerautonomie beim betreffenden Land verbleiben.

#### **VIII. 3. Standardabweichungen**

Die Steuerungsmöglichkeiten im Haushalt müssen dadurch erweitert werden, dass die Länder zusätzlichen Spielraum bei der Aufgabenerfüllung auch auf der Ausgabenseite erhalten und die Chance bekommen, vorgegebene Ziele auf dem kostengünstigsten Wege zu erreichen.

### **IX. Kompetenzen respektieren – Einnahmen klarer zuteilen**

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

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

#### **KfZ-Steuer zum Bund**

Wir begrüßen die Übertragung des Ertrages aus der KfZ-Steuer auf den Bund. Da der Bund ohnehin schon über die Energiesteuer (früher: Mineralölsteuer) und die LkW-Maut verfügt, macht es Sinn, die Fahrzeugbesteuerung in eine Hand zu legen. Ertragshoheit, Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz fallen dann zusammen. Das erleichtert die Umsetzung eines umweltgerechten Gesamtkonzepts im Bereich der Fahrzeugbesteuerung.



## **X. Kommunalfinanzen**

Im Rahmen der Föderalismuskommission sind die Voraussetzungen für mehr Eigenverantwortung der Kommunen zur Gestaltung ihrer örtlichen Verhältnisse zu verbessern. Das im Rahmen der letzten Grundgesetzänderung eingeführte Verbot für den Bund, Kommunen direkt mit Aufgaben zu belasten, wird von uns ausdrücklich begrüßt.

## **XI. Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern**

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

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

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

Wir könnten uns vorstellen, dass die Regelung von Art 118 und 118a GG die komplizierte Neugliederungsbestimmung des Art 29 GG ersetzt.

## **B Verbesserung staatlicher Aufgabenerfüllung im Verwaltungsreich**

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

Unabhängig davon sind innerhalb der Verwaltung von Bund und Ländern Effizienzsteigerungspotentiale zu nutzen. Im Bereich der gewachsenen Verwaltungsstrukturen von Bund und Ländern sind folgende Themen vorrangig zu lösen:

### **I. Neue Instrumente horizontaler und vertikaler Verwaltungskooperation**

Es gibt bereits vielfältige Formen der Zusammenarbeit der Länder untereinander und auch mit dem Bund. Dies ist in einem föderal aufgebauten Staat sachgerecht und notwendig und bietet zugleich die Chance, durch eine Bündelung von Aufgaben nach dem Prinzip „einer oder einige für alle“ zu einer spürbaren Steigerung der Effizienz der Verwaltungen zu kommen und zugleich die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen auf allen Ebenen zu steigern. Dies stärkt die deutsche Wirtschaft und erhöht die Bürgerfreundlichkeit. Allerdings ist das Zustandekommen der für eine Zusammenarbeit notwendigen Vereinbarungen (Staatsvertrag oder Verwaltungsabkommen) derzeit aufwendig und durch notwendige Ratifizierungen etc. auch langwierig.

Ziel einer Ergänzung von Art. 87 Abs. 3 GG, und der Einführung eines Art. 91c GG-neu ist es – auch vor dem Hintergrund der Entscheidung des BVerfG vom 20. Dezember 2007 zum organisationsrechtlichen Teil des SGB II - im anschließend umschriebenen Umfang (vor allem im Bereich verwaltungsinterner Dienstleistungen) eine Verwaltungszusammenarbeit verfassungsrechtlich zu erleichtern. Zugleich soll die Verwaltungszusammenarbeit dadurch erleichtert werden, dass für ihre Begründung eine weitere Handlungsform (Bundesgesetz in der Ergänzung von Art. 87 Abs. 3 GG) zur Verfügung gestellt und die Schaffung eines gesicherten Rechtsrahmens (durch ein Gesetz nach Art. 91c Abs. 1 Satz 2 GG neu) ermöglicht wird. Insgesamt sollen dadurch künftig die horizontale und vertikale Verwaltungskooperation und somit Lösungen nach dem Prinzip „einer (oder einige) für alle (oder mehrere)“ in stärkerem Umfang als bislang realisiert werden.

Diese Vorschläge könnten insbesondere in den nachfolgend aufgeführten Bereichen zur Anwendung kommen.

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

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

## **II. Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit**

### **II. 1. IT-Netzinfrastruktur**

Bund, Länder und Kommunen betreiben heute bereits eine Vielzahl von Netzen. Die Netze von Bund, Ländern und Kommunen sind über das Netz TESTA-D gekoppelt oder koppelbar. Darüber hinaus sind die deutschen Teilnetze über TESTA-D in den europäischen Verbund TESTA-S eingebunden. Diese Vielzahl von Netzen ist nur schwer überschaubar und steuerbar. Es bestehen in den verschiedenen Netzen sehr unterschiedliche Sicherheitsstandards.

Das bestehende Koppelnetz TESTA-D ist sowohl von den Leistungsmerkmalen wie auch von der organisatorischen Verankerung her nicht mehr ausreichend. Die Neuvergabe eines Nachfolgenetzes unter Beachtung der Ergebnisse des Vorhabens Deutschland-Online-Infrastruktur ist erforderlich.

### **II. 2. IT-Interoperabilitätsanforderungen**

Das Fehlen von Interoperabilitätsfestlegungen (wie z.B. Fachdatenformate, Zertifikatsformate, Authentisierungsfunktionalitäten, Dateiformate etc.) verlangsamt die Umsetzung durchgängiger E-Government-Prozesse und führt zu unnötigen Kosten für Wirtschaft und Verwaltung. Interoperabilitätsfestlegungen liegen i. d. R. heute für Fachlösungen (z.B. Steuer, Vermessungswesen, Meldewesen) vor.

Es existiert aber kein allgemeines Verfahren für die schnelle Einigung auf Industriestandards für den fachübergreifenden Austausch. Ebenso existiert kein allgemeines Verfahren für die schnelle Erarbeitung und Festlegung eigener staatlicher Interoperabilitätsfestlegungen (z.B. XÖV).

### **II. 3. IT-Koordinierung von Bund und Ländern**

Die Vielzahl der Gremien, die sich heute mit der Koordinierung der IT zwischen Bund und Ländern auseinandersetzen, ist unübersichtlich. Synergien werden nicht erschlossen. Ggf. notwendige Interoperabilitätsfestlegungen werden nicht getroffen, da sich kein originär zuständiges Gremium/keine originär zuständige Fachministerkonferenz findet, welche die Verantwortung übernimmt. Die Verantwortung wird jeweils anderen Gremien zugeschoben oder zwischen IT-Koordinierern und Fachministerkonferenzen verteilt.

Art. 91d GG (neu) und Bundesgesetz mit Zustimmung Bundesrat soll die Zusammenarbeit von Bund und Ländern durch grundgesetzliche Regelung eng begrenzt auf den IT-Bereich ermöglichen. Die Zusammenarbeit soll durch Bundesgesetz mit Zustimmung Bundesrat: ausgestaltet werden.

### **III. Benchmarking in der Verwaltung**

Leistungsvergleiche zwischen Verwaltungen (Benchmarking) machen Kosten, Leistungen und Qualität der Verwaltungen transparent, ermöglichen Wettbewerb und das Lernen vom Besten. Benchmarking ist das dem föderativen System angesichts der Vielfalt der Verwaltungen am besten entsprechende, aber auch ein im föderativen System unverzichtbares Instrument zur Feststellung und kontinuierlichen Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung. Deshalb sollte Benchmarking in der Praxis verstärkt durchgeführt werden.

Die Bereitschaft zu Benchmarking in der Verwaltungspraxis soll ein Gesetzesauftrag fördern. Dieser soll nach dem Muster der Kosten- und Leistungsrechnung im Haushaltsgrundsätze-gesetz (HGrG) geregelt werden. Zudem sollte eine organisatorische Lösung für die praktische Durchführung von Benchmarking gefunden werden.

### **IV. „Verwaltungszusammenarbeit“ im GG**

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

### **V. Weisungsrechte in der Auftragsverwaltung (Art. 85 Abs. 3 GG)**

Nach Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG unterstehen die Landesbehörden den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden, wenn sie Bundesgesetze im Auftrag des Bundes ausführen (entsprechendes gilt über Art. 108 Abs. 3 GG im Bereich der Finanzverwaltung). Der Bund leitet aus Art. 85 Abs. 3 GG Befugnis zum Erlass allgemeiner fachlicher Weisungen im Bereich der Auftragsverwaltung ab. Die Länder hingegen legen die Vorschrift nur als Befugnis zum Erlass von Einzelweisungen aus.

Die Gewährleistung eines einheitlichen Gesetzesvollzugs erfordert daher einen ständigen verwaltungsaufwändigen Abstimmungsprozess, der in nicht unerheblichem Maße Ressourcen bei Bund und Ländern bindet (so bestehen zahlreiche ständige Bund-Länder-

Gremien; über 50 allein in der Steuerverwaltung) und darüber hinaus auch zu zeitlichen Verzögerungen führen kann.

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

## **VI. Steuerverwaltung**

Auch in der Steuerverwaltung gilt es fortlaufend Möglichkeiten der Effizienzsteigerung zu suchen.

### **VI.1. Versicherungssteuer**

Die Verwaltungskompetenz für die Versicherungssteuer und alle damit zusammenhängenden Abgaben sollen auf den Bund übertragen werden.

Damit wären Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenz in einer Hand.

### **VI.2. Besteuerung beschränkt Steuerpflichtiger; 50a EStG**

a) Die Besteuerung beschränkt Steuerpflichtiger, die dem Steuerabzug nach 50a EStG unterliegen, sollte beim Bundeszentralamt für Steuern zentral für alle Betroffenen bearbeitet werden.

b) Die Besteuerung sog. "Auslandsrentner" sollte bei einem Land zentralisiert werden.

### **VI.3. Betriebsprüfung nach Risikomanagement statt nach Erledigungsquoten**

Im Rahmen des Vorhabens "Konsens" wird derzeit an einem bundeseinheitlichen Risikomanagementprogramm für die Betriebsprüfungen gearbeitet. Eine risikoorientierte Fallauswahl soll die bisher überwiegend an Betriebsgrößenklassen orientierte Fallauswahl ersetzen.

Wir gehen davon aus, dass nach Implementierung des Risikomanagements die ausgeworfenen Fälle zeitnah nach bundeseinheitlichen Risikokriterien noch effizienter geprüft werden.

### **VI. 4. Elektronische Datenübermittlung**

Grundlage für ein effizientes Risikomanagement ist die elektronische Übermittlung von Bilanz- und G+V -Kennziffern von steuerlich beratenen Steuerbürgern an die Finanzverwaltung.

Aufgrund solcher Kennziffern kann ein Steuerfall auf Plausibilität geprüft und unnötige Betriebsprüfungen vermieden werden.

Wir werden in Absprache mit den beratenden Berufen eine gesetzliche Lösung herbeiführen, mit dem Ziel, den schon jetzt möglichen manuellen Zugriff auf Bilanz / G+V – Kennziffern rechnerunterstützt zu erleichtern.

### **VI.5. Benchmarking / Leistungsvergleich**

Ähnlich wie in anderen Verwaltungsbereichen halten wir einen Leistungsvergleich auch in der Steuerverwaltung für sinnvoll.

Einige Länder sind hier mit Systemen wie Kernkennzahlenvergleich oder dem länderübergreifenden Projekt „Leistungsvergleich“ Vorreiter.

Wir gehen davon aus, dass alle Länder sich an der Suche nach der besten Lösung beteiligen.

Wir unterstützen die Zuständigkeit der Länder für Verwaltungsprozesse und lehnen die Bundessteuerverwaltung ab.

Wir können uns aber vorstellen, dass der o.g. Stabilitätsrat einvernehmlich auch Benchmarkingthemen in der Steuerverwaltung vereinbart.

## **VII. Straßenverwaltung**

Steigende Verkehrsleistungen, wachsende Anforderungen an die Straßeninfrastruktur und gleichzeitig stagnierende Finanzmittel stellen alle Beteiligte vor neue Herausforderungen. Um das Bundesfernstraßennetz zukunftsfähig zu gestalten, müssen die Qualität und Effizienz für Planung, Bau und Unterhaltung der Bundesfernstraßen auf hohem Niveau gesichert und fortentwickelt werden.

### **VII.1. Kein Aufbau einer bundeseigenen Fernstraßenverwaltung**

Wir unterstützen eine Reform, die auf Verbesserungen im bestehenden System der Auftragsverwaltung abzielt. Die Errichtung einer eigenen neuen Bundesverwaltung mit ineffizienten Doppelstrukturen, einem Kompetenz-, Know-how- und Synergieverlust der Länderverwaltungen und mit komplexen Schnittstellenproblematiken lehnen wir ab.

Gleichwohl sind mit Blick auf die finanziellen Herausforderungen Notwendigkeiten für eine Optimierung im bestehenden System erkennbar, z. B. durch die Schaffung von Kompetenzzentren, derer sich die Auftragsverwaltung bedienen kann.

### **VII.2. Kein uneingeschränktes Übernahmerecht des Bundes**

Die Einführung einer Öffnungsklausel im Grundgesetz, die dem Bund ein uneingeschränktes Initiativrecht für ein Ansziehen von Planung, Bau und Verwaltung einzelner Fernstraßen oder von Fernstraßenabschnitten einräumt, ist nicht akzeptabel.

Ein Initiativrecht des Bundes, von dem im Einvernehmen mit dem jeweils betroffenen Land bzw. der betroffenen Länder Gebrauch gemacht werden sollte, wird begrüßt.

Gleichzeitig muss die Frage geklärt werden, mit welchen Kapazitäten der Bund die Aufgaben der bundeseigenen Verwaltungen im Übernahmefall erfüllen möchte bzw. inwieweit bei einer Privatvergabe der operativen Aufgaben an Privatunternehmen eine effiziente Erfolgs- und Kostenkontrolle und bei einer Wahrnehmung der hoheitlichen Aufgaben durch andere (z. B. durch Beleihung) die Aufsichtsfunktionen gewährleistet werden können.

### **VII.3. Streichung der Erforderlichkeitsprüfung nach Art. 72 II GG**

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sprechen gute Gründe dafür, die Erforderlichkeitsprüfung nach Art. 72 Abs. 2 GG für das Recht der Fernstraßen zu streichen.

Einige Kompetenztitel des Art. 74 GG (Hochsee- und Küstenschiffahrt bzw. Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind - mit Ausnahme der Bergbahnen) wurden be-

reits im Rahmen der letztmaligen Änderung des Artikels vom Erforderlichkeitskriterium nach Art. 72 Abs. 2 GG ausgenommen, nicht jedoch der Kompetenztitel nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG. Insoweit ist weiterhin eine Erforderlichkeitsprüfung durchzuführen. Ein nachvollziehbarer Grund, die überregionalen Verkehrsträger innerhalb des Art. 74 GG unterschiedlich zu behandeln, ist nicht erkennbar. Das Verlangen einer Erforderlichkeitsprüfung ist zudem angesichts der Regelungen in Artikel 85 und 90 GG inkonsequent, die den Bund als Eigentümer der Bundesfernstraßen bestimmen und ihm klare Ingerenzrechte (Rechts- und Fachaufsicht, Weisung) gegenüber den Ländern beim Vollzug zuweisen. Für die übrigen in Art. 74 Abs. Nr. 22 genannten Rechtsmaterien kann nichts anderes gelten, denn der moderne Straßenverkehr macht an Ländergrenzen nicht halt. Möglichen Wettbewerbsverzerrungen und Ungleichbehandlungen im Bundesgebiet ist von vornherein zu begegnen.

#### **VII.4. Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen zu Straßen nach Landesrecht**

Bundesstraßen, die ihre Fernverkehrsrelevanz nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Bundesfernstraßengesetz verloren haben, sollten in die Verwaltung der Länder übergeben werden. Hierfür sollte umgehend eine Bund-Länder-Kommission auf Fachministerebene eingerichtet werden, die ein zeitlich gestaffeltes Abstufungskonzept erarbeitet. Untersuchungen des Bundes zur Fernverkehrsrelevanz der Bundesstraßen sind dabei zugrunde zu legen.

#### **VII.5. Einsatz moderner Verwaltungssteuerungsinstrumente**

Weitere Effizienzgewinne im bestehenden Verwaltungssystem lassen sich durch den Einsatz moderner Verwaltungssteuerungsinstrumente erzielen. Die Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung wird befürwortet. Zur Herstellung von Transparenz und Hebung von Effizienzreserven ist ein länderübergreifendes Benchmarking bei der Auftragsverwaltung zu installieren.