



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

PROFESSOR DR. PETER M. HUBER
LEHRSTUHL FÜR ÖFFENTLICHES RECHT
UND STAATSPHILOSOPHIE



Prof. Dr. Peter M. Huber · Prof.-Huber-Platz 2 · 80539 München

An die

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

- Sekretariat -

Platz der Republik 1

11011 Berlin

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

Kommissionsdrucksache
082

Forschungsstelle für das Recht
der Europäischen Integration

Telefon +49 (0)89 2180-3576
Telefax +49 (0)89 2180-5063

peter.m.huber@jura.uni-
muenchen.de

Postanschrift
Professor-Huber-Platz 2
80539 München

München, 8. November
2007

**Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen;
Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (Kom.Drucks. 044)**

Sehr geehrte Herren Vorsitzende,

zu dem Fragenkatalog (Kom.Drucks. 044) nehme ich wie folgt Stellung:

Inhalt

A. Vorbemerkungen.....	2
B. Die Themenbereiche.....	3
I. Aufgabenkritik im Bund-/Länder-Verhältnis.....	3
a) Aufgabenabbau, neue Aufgaben (Fragen 1 – 4).....	3
b) Demographische Herausforderungen (Fragen 5 – 16).....	4
c) Privatisierung, PPP (Fragen 17 - 31).....	5
II. Aufgabenoptimierung.....	7
Übergreifend/Allgemein (Fragen 32 – 44).....	7
a) Status-quo- Analyse von Bundes- und Länderverwaltungen: Handlungsbedarf (Fragen 45 – 48).....	8
b) Entbürokratisierung: Stand auf den vier staatlichen Ebenen (EU, Bund, Länder, Gemeinden) und föderalismusspezifischer Handlungsbedarf (Fragen 49 – 60)...	10

c) Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Ländern in Beiden Richtungen (Fragen 61 – 178)	13
III. Standardsetzung (Fragen 214 – 250)	20
IV. IT-Standards und –Systeme (Fragen 251 – 286)	21
V. Verstärkte Zusammenarbeit der Länder untereinander und von Bund und Ländern (Fragen 287 – 324).....	23
a) Horizontale Kooperation	23
b) Vertikale Kooperation	24
VI. Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern (Fragen 325 – 333).....	25

A. Vorbemerkungen

<rna>1<rne> Die Probleme des bundesdeutschen Föderalismus liegen in der Politikverflechtung, in der damit verbundenen Erschwerung der Entscheidungsfindung und der politischen Kontrolle sowie in der Relativierung demokratischer Verantwortung. Das ist politik- und rechtswissenschaftlich nahezu unstrittig und gehörte deshalb zu Recht auch zu den Leitlinien für die am 1. September 2006 in Kraft getretene Föderalismusreform I.

<rna>2<rne> Leitlinie für die Föderalismusreform II sollte deshalb sein, diesen Ansatz aufzunehmen und fortzuentwickeln und die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes so auszugestalten, dass sie dazu beiträgt, die Durchsetzung deutscher Interessen auf europäischer und globaler Ebene zu erleichtern, die Wahrnehmung der Staatsfunktionen unter den Bedingungen von Internationalisierung und Europäisierung zu effektivieren, die zentralen zivilisatorischen Errungenschaften des Rechtsstaates und der auf der Selbstbestimmung der Bürger gründenden Demokratie auch unter modernen Bedingungen zu gewährleisten und die Akzeptanz der grundgesetzlichen Ordnung zu bewahren und, soweit möglich, zu steigern.

<rna>3<rne> Das gilt in besonderem Maße für den Grundsatz der Bundesstaatlichkeit. Obwohl durch die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG gleich drei Mal abgesichert, versteht sich seine Akzeptanz keineswegs von selbst. Bundesstaatlichkeit ist kein Selbstzweck. Sie muss sich aus dem Nutzen, den sie für die Bevölkerung entfaltet, legitimieren, und dies gelingt nur noch in Grenzen.

<rna>4<rne> Dabei liegen die Vorteile des Föderalismus auf der Hand. Trotz aller Mängel hat sich das bundesstaatliche Modell des Grundgesetzes in den vergangenen 60 Jahren bewährt: die Bundesstaatlichkeit ermöglicht Einheit in Vielfalt und stabilisiert dadurch den Gesamtstaat. Als einziger großer Nationalstaat Europas kennt Deutschland keine separatistischen Bestrebungen, und es hat den Beitritt der DDR alles in allem erfolgreich bewältigt. Der Bundesstaat vervielfältigt die staatsbürgerli-

chen Mitwirkungsrechte des Bürgers und trägt damit zu einer Optimierung des demokratischen Prinzips bei. Er etabliert ein System vertikaler Gewaltenteilung und stellt damit eine zusätzliche Vorkehrungen gegen einen möglichen Machtmissbrauch in der Zentrale dar; letzteres hat durch die Einbindung in die EU allerdings an Bedeutung verloren.

<rna>5<rne> Vor allem aber hat sich das dem Grundgesetz zugrunde liegende, seit der Gründung des deutschen Nationalstaats (1867/71) überlieferte, institutionell im Bundesrat greifbar werdende Konzept des Exekutivföderalismus bewährt. Während der Bund über das Gros der Gesetzgebungsbefugnisse verfügt, liegt dessen Vollzug und seine gerichtliche Kontrolle schwerpunktmäßig in den Händen der Länder. Das vermeidet kostspielige Parallelstrukturen, ermöglicht einen von der Kenntnis der lokalen und regionalen Gegebenheiten getragenen, differenzierten und problemadäquaten Vollzug des Bundes- wie des Unionsrechts und erlaubt es den Landtagen, sich auf die Kontrolle der Verwaltung zu konzentrieren.

<rna>6<rne> Eine Reform der Verwaltungszuständigkeiten muss sich an diesem Rahmen orientieren und sie muss sich daran messen lassen, inwieweit sie dazu beiträgt, diesen Rahmen, der in den vergangenen 60 Jahren Freiheit, Selbstbestimmung und Wohlfahrt der Bürger ermöglicht hat, zu stabilisieren und zukunftstauglich zu gestalten.

B. Die Themenbereiche

I. Aufgabenkritik im Bund-/Länder-Verhältnis

a) Aufgabenabbau, neue Aufgaben (Fragen 1 – 4)

<rna>7<rne> Die meisten Staatsaufgaben beruhen nicht auf verfassungsrechtlichen Vorgaben, sondern sind das Ergebnis demokratischer Mehrheitsentscheidung. Die Begründung von Staatsaufgaben orientiert sich daher nur zum Teil an fachlichen Erfordernissen, sondern vor allem an dem parteienstaatlich legitimen Code von Machterhalt und Machtgewinn. Insoweit wird der Staat auf allen Ebenen auch in Zukunft Aufgaben vor allem dann begründen, wenn es dafür ein politisches Bedürfnis und eine (Aussicht) auf Mehrheiten gibt.

Die **Gesetzesfolgenabschätzung** ist ein Thema des Nationalen Normenkontrollrates; sie ist als Aufgabe auch in den §§ 43, 44 GGO der Bundesministerien, in § 38 NdsGGO und in einzelnen Landesgesetzen fixiert. Bei Gesetzen mit Planungscharakter kann sie auch verfassungsrechtlich geboten sein – durch Art. 107 GG für den Bund-Länder-Finanzausgleich, durch Art. 28 Abs. 2 GG für kommunale Neugliederungsmaßnahmen und den kommunalen Finanzausgleich, unter besonderen Umständen aber auch durch von einem Gesetz betroffene Grundrechte (BVerfGE 95, 1 ff.). Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wie auch der Landesverfassungsgerichte tendiert dazu, die Anforderungen an die Begründung von Gesetzen, die Darlegungslast des Gesetzgebers etc. immer weiter auszudehnen. Damit steigen auch die inhaltlichen Anforderungen an die Gesetzgebung, was eine Gesetzesfolgenabschätzung zunehmend unabweisbar macht. Der überkommene Satz, wonach der Gesetzgeber das Gesetz schuldet und nichts als das Gesetz, gilt so nicht mehr.

In der Praxis bestehen mit Blick auf die Gesetzesfolgenabschätzung allerdings substantielle **Defizite**. Eine detaillierte Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen und eine gültigen Prognose hinsichtlich der Auswirkungen normativer Vorhaben finden häufig nicht statt. Dennoch erscheint eine verfassungsrechtliche Verankerung der Gesetzesfolgenabschätzung nicht erforderlich. Das verfassungsgerichtliche Sanktionspotential dürfte auf mittlere Sicht vielmehr ausreichen, um die Vorbereitung von Gesetzen in diesem Sinne stärker zu rationalisieren.

b) Demographische Herausforderungen (Fragen 5 – 16)

Der demographische Wandel wird neben den Sozialversicherungssystemen Auswirkungen vor allem auf das Raumplanungsrecht sowie auf die Daseinsvorsorge haben und ihre wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verändern. Er wird die **Kommunen** in besonderer Weise treffen, die ein altersgerechtes Angebot von Infrastrukturdienstleistungen werden anbieten müssen. Das erfordert erheblich Finanzmittel, die auch Rückwirkungen auf den i. d. R. dualen kommunalen Finanzausgleich haben werden.

Im **Bund- Länder-Finanzausgleich** kann, die Beibehaltung des gegenwärtigen Systems vorausgesetzt, dem demographischen Wandel auf unterschiedliche Weise Rechnung getragen werden: bei der Bestimmung der Finanzkraft i. S. v. Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG, die bei einem überdurchschnittlichen Anteil an Rentnern niedriger ausfallen kann, beim Finanzbedarf, der bei einem hohen Rentneranteil höher als der Durchschnitt ausfallen kann oder bei Deglomerationsnachteilen, der sog. Dün-

siedlungsprämie (BVerfGE 101, 158/231), die bereits das geltende Finanzausgleichsrecht kennt (§ 8 Abs. 3 Satz 2 MaßstG; § 9 Abs. 3 FAG).

<rna>12<rne> **Funktionalreformen** sind ein Instrument zur Bewältigung des demographischen Wandels. Sie können dazu beitragen, die Anzahl der Behörden zu reduzieren, Synergieeffekte zwischen unterschiedlichen Teilen der Verwaltung zu erschließen und ein kostengünstiges und bedarfsgerechtes Angebot an Verwaltungsdienstleistungen sicherzustellen. Als Organisationsreformen sind sie jedoch kein Selbstzweck, sondern unterliegen hinsichtlich ihrer Notwendigkeit einer rechtlichen wie politischen Darlegungs- und Begründungslast (so wohl auch LVerfG MV, Urt. v. 26. 7. 2007 – LVerfG 9-17/06; zur gesetzlichen Reform der Gerichtsorganisation siehe etwa *P. M. Huber / St. Storr, Gerichtsorganisation und richterliche Unabhängigkeit in Zeiten des Umbruchs*, ZG 21 (2006), 105 ff.)

<rna>13<rne> Für sämtliche Organisationsreformen gilt, dass jede Organisation, sollen sie ihre Aufgaben zuverlässig und reibungslos erledigen, ein Mindestmaß an **Kontinuität** benötigt. Häufige Funktional- wie Gebietsreformen zwingen die Beamten und Angestellten dazu, sich vor allem mit sich selbst zu beschäftigen. Sie sollten deshalb nur in größeren Abständen und behutsam durchgeführt werden.

c) Privatisierung, PPP (Fragen 17 - 31)

<rna>14<rne> Die Begründung von Staatsaufgaben setzt bereits nach geltendem Recht ein öffentliches Interesse voraus. Vor diesem Hintergrund sollten **unternehmerische Betätigungen** des Staates, soweit sie nicht der unmittelbaren Erledigung öffentlicher Aufgaben dienen, grundsätzlich unterlassen, zumindest jedoch an eine Darlegungslast gebunden werden, die eine öffentliche Kontrolle ermöglicht. Einer verfassungsrechtlichen Festschreibung bedarf dies jedoch nicht.

<rna>15<rne> Wo es – wie bei der Unterhaltung des Schienennetzes, bei sicherheitsrelevanten Aufgaben oder der Luftverkehrsverwaltung (Art. 87d GG) – um die unmittelbare Erledigung **dauerhafter öffentlicher Aufgaben** geht, sollte die in der Privatisierungseuphorie der 1990er Jahre vorgenommene Grundsatzentscheidung für einen tendenziellen Vorrang privatrechtlicher Handlungsformen überdacht werden, und mit ihr auch die Maßgabe des § 7 Abs. 1 Satz 2 BHO.

<rna>16<rne> Die Erledigung von Verwaltungsaufgaben in Privatrechtsform ist aus (verfassungs-)rechtlicher Sicht zwar nicht zu beanstanden, zumal dann, wenn sie

durch die Verfassung ausdrücklich legitimiert ist. Sie entspricht zudem deutscher Verwaltungstradition.

<rna>17<rne> Gleichwohl bedeutet Privatisierung de facto jedoch eine **Flucht aus öffentlichrechtlichen (Gemeinwohl-)Bindungen und eine Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus**. Sie beeinträchtigt die vom Demokratieprinzip gebotene Steuerung öffentlicher Aufgabenerledigung durch die parlamentarisch verantwortliche Regierung, verhindert Transparenz und erschwert den Rechtsschutz von Kunden und Dritten (Konkurrenten etc.). Durch die Verwischung der Trennlinie zwischen Staat und Gesellschaft wirkt sie zudem freiheitserodierend. Öffentliche Aufgaben sollten deshalb i. d. R. auch in öffentlichrechtlicher Form erfüllt werden.

<rna>18<rne> Bund und Länder haben in den vergangenen 20 Jahren so viele Aufgaben einer formellen, funktionalen und materiellen Privatisierung zugeführt, dass sich m. E. weniger die Frage danach stellt, welche weiteren Aufgaben privatisiert werden sollen, als danach, ob die Grenzen einer gemeinwohlverträglichen Privatisierung bereits überschritten sind. Die Privatisierungen von Bundesdruckerei, Schienennetz, Flugsicherheit, der Gefahrenabwehr u. a. m. sind insoweit nur ein kleiner Ausschnitt aus dem Problemszenario.

<rna>19<rne> Auch **Öffentliche Private Partnerschaften** stellen als Fall der funktionalen Privatisierung rechtfertigungsbedürftige „Einflussknicks“ dar. Sie sind allerdings zum Teil unverzichtbar – etwa bei der **Zertifizierung von Produkten** und (medizinischen und sozialen) Einrichtungen, denn sie ermöglichen hier eine wirkungsvolle Substitution der an nicht unerheblichen Vollzugsdefiziten leidenden staatlichen Überwachung. Zudem sind sie häufig durch EU-Richtlinien vorgeschrieben.

<rna>20<rne> Bei der Beteiligung Dritter an der **Finanzierung öffentlicher Investitionsvorhaben, öffentlichen Unternehmen oder anderen Formen der funktionalen Privatisierung** sollten die damit verbundenen Steuerungsprobleme und die Auswirkungen auf den Bürger dagegen gründlich abgewogen werden – mit Blick auf die Anforderungen des öffentlichen Gebührenrechts, den Rechtsschutz, Versorgungsansprüche u. a. m. Eine umfassende Tendenzentscheidung zugunsten von ÖPPs erscheint insoweit nicht angebracht.

Die Frage bedarf allerdings keiner verfassungsrechtlichen Verankerung.

II. Aufgabenoptimierung

Übergreifend/Allgemein (Fragen 32 – 44)

<rna>21<rne> Die grundgesetzliche Kompetenzverteilung im Bereich der Verwaltung hat sich im Wesentlichen ebenso bewährt wie die Verteilung der Finanzierungszuständigkeiten. Dabei kann der „Erfolg“ staatlichen Handelns offenkundig nicht allein an Kostenindikatoren gemessen werden: Legalität, Interessengerechtigkeit mit Blick auf alle Betroffenen sowie Akzeptanz liegen wirtschaftlichen und Effizienzgesichtspunkten voraus.

<rna>22<rne> Maßstab für eine „Aufgabenoptimierung“ ist die effektive und wirtschaftliche Erfüllung der Verwaltungsaufgaben deshalb allein im Rahmen der de constitutione lata überkommenen und ggf. zu verändernden Kompetenzen. Diese Relativierung kann durchaus zu Mehrausgaben führen. Die Verfassung geht jedoch davon aus, dass die Vorteile des Föderalismus ein gewisses Maß an Mehrkosten rechtfertigen, wie nicht zuletzt in den Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der politischen Führung besonders anschaulich wird (§ 12 Abs. 6 MaßstG, § 11 Abs. 4 FAG; *P. M. Huber*, in: v. Mangoldt / Klein / Starck (Hrsg.), GG, Band III, 5. Aufl., 2005, Art. 107 Rdnr. 154 ff.).

<rna>23<rne> Allein auf Kosten- und Effizienzgesichtspunkten beruhende Eingriffe in das föderale Kompetenzgefüge sind – wenn sie denn den Anforderungen des Art. 79 Abs. 1 bis 3 GG entsprechen und den Ländern ein „Hausgut eigener Zuständigkeiten“ im Bereich aller Staatsfunktionen belassen – *verfassungsrechtlich* zwar nicht zu beanstanden; sie liefen aber den Grundgedanken der Verfassung zuwider und sind *verfassungspolitisch* nicht zu empfehlen.

<rna>24<rne> Eine allgemeine Regel, dass **zentrale (Verwaltungs-)Zuständigkeiten einer dezentral-föderalen Aufgabenerledigung stets an Effizienz überlegen** wäre gibt es ebenso wenig wie den umgekehrten Grundsatz. Vielmehr ist im Hinblick auf die grundlegenden Staatszwecke Sicherheit nach innen und außen, soziale Wohlfahrt und ökologische Zukunftsfähigkeit eine Bewertung erforderlich, ob eine Aufgabe von ihrer Natur her gesamtstaatlicher oder regionaler Natur ist.

<rna>25<rne> Eine **Koordinierungskompetenz des Bundes** im Bereich der Standardisierung und Harmonisierung von Prozessen, wie sie in der Kommissions-Drucks. 005 sub B IV. vorgeschlagen wird, ist de constitutione ferenda zwar denkbar und hätte

möglicherweise auch wirtschaftliche Vorteile für sich. Auf **verwaltungsinterne Dienstleistungen und den Bereich der IT-Versorgung angewendet**, würde sie freilich zu einer Harmonisierung von Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltungen der Länder führen. Sie konterkarierte damit nicht nur das dem Exekutivföderalismus des Grundgesetzes zugrunde liegende Leitbild und das Anliegen der Föderalismusreform I, die Organisationshoheit der Länder zu stärken; sie liefere auch Gefahr, ihre Eigenstaatlichkeit in Frage zu stellen und könnte daher mit Art. 79 Abs. 3 GG kollidieren. Abstimmungsschwierigkeiten, Verzögerungen und höhere Kosten sind insoweit ein „Preis“ des Föderalismus.

<rna>26<rne> Im Übrigen kann die Bundesregierung schon heute mit Zustimmung des Bundesrates **Allgemeine Verwaltungsvorschriften** erlassen (Art. 84 Abs. 2, Art. 85 Abs. 2 GG), die mit Blick auf den Vollzug konkreter Bundesgesetze, etwa des StAnG, auch den Einsatz bestimmter IT-Systeme zum Gegenstand haben können. Ein genereller Zugriff auf die Verwaltungsorganisation und die Verwaltungsabläufe der Länder ist dem Bund dagegen verwehrt.

<rna>27<rne> Die **Protokollnotiz zu Art. 22 Abs. 1 GG**, wonach das Berlin/Bonn-Gesetz durch die Hauptstadt-Klausel „unberührt“ bleibe, dokumentiert die Motive des verfassungsändernden Gesetzgebers. Teil des Regelungsgehalts von Art. 22 Abs. 1 GG ist sie jedoch nicht. Seit Beginn seiner Rechtsprechung geht das BVerfG davon aus, dass maßgeblicher Bezugspunkt für die Auslegung der Verfassung der objektive Regelungsgehalt der Norm ist. Historisch-genetische Aspekte wie auch der „original intent“ besitzen dagegen nur eine nachgeordnete Bedeutung insoweit als sie das anderweitig gewonnene Auslegungsergebnis bestätigen. Vor diesem Hintergrund liegt es auf der Hand, dass das Berlin/Bonn-Gesetz wie jedes andere Bundesgesetz, auch durch ein einfaches Bundesgesetz abgeändert werden kann.

a) Status-quo- Analyse von Bundes- und Länderverwaltungen: Handlungsbedarf (Fragen 45 – 48)

<rna>28<rne> Die Neuregelung der Föderalismusreform I in den Bereichen Bildung und Wissenschaft ist kein „großer Wurf“. Zwar hat sie die Rahmenkompetenz des Bundes für die Grundzüge des Hochschulwesens in Art. 75 Abs. 1 GG a. F. gestrichen. Gleichzeitig hat sie ihn aber im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse für zuständig erklärt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG), wobei die Länder von den Vorgaben des Bundesrechts allerdings ohne

nähere Voraussetzungen ganz oder teilweise abweichen können (Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG). Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse aber sind die entscheidenden Stellschrauben für die „tertiäre“ Ausbildung. Darüber lassen sich Struktur und Inhalt der Studiengänge, der Prüfungen u. a. m. regeln, also erheblich mehr als unter dem vormaligen Titel der „allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ möglich war.

<rna>29<rne> Die Gesetzgebung des Bundes ist zudem nicht mehr an die „Erforderlichkeitsklausel“ des Art. 72 Abs. 2 GG gebunden, an der alle hochschulpolitischen Gestaltungsversuche der Bundesregierung in jüngerer Zeit gescheitert waren, das 5. ebenso wie das 6. HRÄndG. Im Gegenteil: Heute kann der Bund flächendeckende und unmittelbar geltende Regelungen in diesem Bereich erlassen – und das, ohne das mit einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle stets verbundene Risiko für die Rechtssicherheit, ohne die Gefahr des Attentismus, die die Bildungspolitik der letzten Jahre gelähmt hat. Zwar können die Länder von den Vorgaben des Bundes abweichen, und nur die Zukunft wird erweisen, ob, und in welchem Umfang dies tun werden. Die bisherigen Erfahrungen mit den autonomen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder, die über 30-jährige Praxis mit dem VwVfG und dem Datenschutzrecht sowie die seit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform I gelegenen Diskussionen um den Ladenschluss und das Nichtraucherschutzgesetz rechtfertigen jedoch die Prognose, dass solche Abweichungen eine seltene und eng begrenzte Ausnahme bleiben dürften.

<rna>30<rne> Im Bereich der **Gemeinschaftsaufgaben** hat der Bund kaum Federn lassen müssen. Zwar ist die Hochschulbauförderung nach Art. 91a GG a. F. gestrichen worden, so dass er in Zukunft keine Hörsäle mehr kofinanzieren darf. An die Stelle dieser Befugnis sind jedoch umfangreichere Fördermöglichkeiten des Bundes getreten. Nach Art. 91b GG n. F. kann er sich bei „Einrichtungen und Vorhaben“ der außeruniversitären Forschung tummeln (Nr. 1), bei „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ (Nr. 2) sowie bei „Forschungsbauten an Hochschulen sowie Großgeräten“ (Nr. 3). Nimmt man hinzu, dass der Bund nunmehr auch in die internationale Evaluation des gesamten Bildungswesens eingebunden ist (Art. 91b Abs. 2 GG n. F.), so dürfte seine Rolle in der Bildungspolitik nach der Föderalismusreform I eher größer als kleiner geworden sein – zumindest, wenn er von seinen neu gewonnenen Kompetenzen Gebrauch macht und wenn die Länder mitwirken.

<rna>31<rne> Zudem hat der verfassungsändernde Gesetzgeber den Vorschlag, die Gemeinschaftsaufgaben nur mehr durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz zu regeln, nicht aufgegriffen. Nach wie vor sieht das Grundgesetz insoweit die Verwaltungsvereinbarung als Handlungsinstrument vor, und die lässt sich bekanntlich auch

bilateral abschließen. Jedenfalls besitzen die einzelnen Länder hier mit Ausnahme der von Nr. 2 erfassten Fälle (Art 91b Abs. 1 Satz 2 GG n. F.) kein Vetorecht.

<rna>32<rne> So bleiben als wesentliche „Errungenschaft“ der Föderalismusreform I in der Bildungspolitik im Sinne der ihr eigentlich zugrunde liegenden Konzeption nur die – im Gesetzgebungsverfahren abgeschwächte - Regelung des Art. 104b Abs. 1 GG n. F. Dort ist das Verbot von Finanzhilfen des Bundes in Bereichen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder fallen, d. h. das Verbot des sog. goldenen Zügels, nunmehr ausdrücklich normiert. Das Ganztagschulprogramm des Bundes ist danach nicht mehr möglich; aber dieses war, genau genommen, auch unter der alten Rechtslage schon verfassungswidrig.

<rna>33<rne> Eine Absicherung der **eigenständigen Forschungsförderung des Bundes** erscheint nicht notwendig. Der Bund hat hier – allerdings nur unter den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG – die Zuständigkeit zur konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG). Das eröffnet ihm auch die Möglichkeit, eine bundeseigene Verwaltung zu etablieren, für die – wenn es denn von der Materie her gerechtfertigt ist – die Errichtung einer Bundesoberbehörde genügen dürfte (Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG).

<rna>34<rne> Im Bereich des Sicherheitsrechts besteht insbesondere mit Blick auf die **Luft- und Seesicherheit** ein struktureller Veränderungsbedarf, da die Polizei der Länder hier nicht über die notwendigen Instrumente verfügt. Ein Einsatz der Bundeswehr erscheint für diese Fälle nahe liegend; sinnvoller Weise kann dieser nur durch den Bund geführt werden. Ob die vom BVerfG in seiner Entscheidung zum Luftsicherheitsgesetz aufgestellten Hürden für eine umfassendere Luftsicherheit (BVerfGE 115, 118 ff.) durch eine Verfassungsänderung, etwa durch eine Neudefinition des Verteidigungsfalls, ausgeräumt werden könnten, ist allerdings offen.

b) Entbürokratisierung: Stand auf den vier staatlichen Ebenen (EU, Bund, Länder, Gemeinden) und föderalismuspezifischer Handlungsbedarf (Fragen 49 – 60)

<rna>35<rne> Das Interesse, ein verbindliches **Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände** bei der Rechtssetzung des Bundes zu erhalten, ist eine alte, schon vor Inkrafttreten des Grundgesetzes erhobene Forderung (1948). Sie ist auch auf dem 65. Deutschen Juristen-

tag 2004 artikuliert worden. Auf Länderebene ist sie für Gesetz- und Verordnungsentwürfe, die die Belange der Selbstverwaltung berühren, teilweise vorgesehen (z. B. § 127 ThürKO 2003). Ein vergleichbares Mitwirkungsrecht auf Bundesebene wäre – unabhängig davon, ob es im Vorfeld des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens angesiedelt oder in dieses integriert würde – verfassungsrechtlich zwar zulässig, rechtspolitisch jedoch untunlich.

<rna>36<rne> Falls ein Anhörungsrecht bei der Bundesregierung angesiedelt sein sollte kann dies im Hinblick auf den verfassungsrechtlich anerkannten und wohl auch über Art. 79 Abs. 3 GG änderungsfesten Kernbereich der Exekutive Probleme aufwerfen. Wie die Bundesregierung ihr Initiativrecht ausübt, ob sie ihre Beschlüsse ausschließlich unter Rückgriff auf die Ministerialverwaltung vorbereiten lässt oder externen Sachverstand hinzuzieht, fällt grundsätzlich in ihre Organisationsgewalt. Allerdings ist diese Organisationsgewalt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur hinsichtlich eines Kernbereichs „parlamentsfest“. Schon dem einfachen und erst recht dem verfassungsändernden Gesetzgeber es nicht verwehrt, Regelungen über die Willensbildung der Bundesregierung, das der Gesetzesinitiative vorangehende Verfahren u. a. m. zu erlassen. Das belegt nicht nur die Staatspraxis in den Ländern, sondern auch der Blick auf das Beamtenrecht, auf den Aufgabenbestand des Bundespersonalausschusses (§ 98 BBG) oder den der Landespersonalausschüsse (Art. 109 Abs.1 Nr. 1 und 6 BayBG).

<rna>37<rne> Auch die Art. 76 ff. GG enthalten kein Verbot, das in der GeschOBT näher ausgestaltete Gesetzgebungsverfahren gesetzlich zu normieren (argumentum a minore). Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung hat, wie bereits erwähnt, im Bereich kommunaler Neugliederungsmaßnahmen, im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs oder bei Investitionsmaßnahmen aus Art. 28 Abs. 2 GG bzw. vergleichbaren landesverfassungsrechtlichen Garantien sowie aus den Grundrechten Anhörungs- und andere Verfahrensrechte abgeleitet und damit dem Gedanken des (Grund-)Rechtsschutzes durch Verfahren Rechnung getragen. Es liegt deshalb in der politischen Entscheidungsfreiheit des verfassungsändernden wie des einfachen Gesetzgebers, ob und inwieweit er solche Regelungen erlässt.

<rna>38<rne> Eine verpflichtende Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände relativierte allerdings die Stellung des Parlaments und seiner jeweiligen Mehrheit, stellte also einen das demokratische Legitimationsniveau begrenzenden und daher rechtfertigungsbedürftigen „Einflussknick“ dar. Ob diese Rechtfertigung noch aus Art. 28 Abs. 2 GG gewonnen werden kann, erscheint angesichts der seit dem 1. September 2006 fortgefallenen „Durchgriffsbefugnisse“ des Bundes zumindest zweifelhaft. Daran ändert auch die im EU-Reformvertrag enthaltene Erwähnung der kommunalen Selbstverwaltung nichts.

<rna>39<rne> Rechtspolitische Gründe sprechen jedenfalls gegen ein solches Vorhaben. Mit Inkrafttreten der sog. Föderalismusreform I wurden Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 GG grundlegend geändert und dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit genommen, den Kommunen (kostenträchtige) Aufgaben durch Bundesgesetz aufzuerlegen (Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG). Da das Kommunalrecht zudem in die Kompetenz der Länder fällt, sind – mit Ausnahme des Steuerrechts – kaum noch Bundesgesetze denkbar, die die Selbstverwaltungsgarantie unmittelbar und erheblich treffen. Im Finanzverfassungsrecht werden die Kommunen ausweislich des Art. 106 Abs. 9 GG zudem grundsätzlich durch die Länder mediatisiert. Das alles spricht dagegen, sie neben den Verfassungsorganen des Bundes und den Ländern gleichsam als dritte staatliche Ebene zu etablieren. Auch würde eine verpflichtende Anhörung der kommunalen Spitzenverbände das ohnehin langwierige, durch eine (nach wie vor problematische) Verflechtung von Bund und Ländern (sowie der EU) gekennzeichnete Gesetzgebungsverfahren weiter erschweren und die mit der Föderalismusreform I verbundenen Vorteile ein Stück weit zunichte machen.

<rna>40<rne> Die am 28. Dezember 2006 in Kraft getretene **Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt** (ABl.EU 2006 Nr. L 376/36) verpflichtet die Mitgliedstaaten, bis 2009 einen **einheitlichen Ansprechpartner** einzurichten, mit dessen Hilfe Dienstleistungserbringer „alle Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme ihrer Dienstleistungstätigkeiten erforderlich sind, insbesondere Erklärungen, Anmeldungen oder die Beantragung von Genehmigungen bei den zuständigen Behörden, einschließlich der Beantragung der Eintragung in Register, Berufsrollen oder Datenbanken oder der Registrierung bei Berufsverbänden oder Berufsorganisationen“ sowie die „Beantragung der für die Ausübung ihrer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Genehmigungen“ (Art. 6 Abs. 1 RiL 2006/123/EG) abwickeln können. Die Verfahrensabwicklung muss auch in **elektronischer Form** möglich sein (Art. 8 Abs. 1 RiL 2006/123/EG). Der einheitliche Ansprechpartner ist nicht nur „One Shop“ oder „Front Office“, sondern nach Art. 7 Abs. 1 RiL 2006/123/EG auch selbst dafür verantwortlich, dass Dienstleistungserbringern und –empfängern bestimmte Informationen zugänglich gemacht werden. Im Einzelnen betrifft dies Anforderungen, die für die Niederlassung gelten, die zuständigen Behörden, Mittel und Bedingungen des Zugangs zu öffentlichen Registern und Datenbanken, allgemein verfügbare Rechtsbehelfe sowie Verbände und Organisationen außerhalb der Verwaltung, die Dienstleistungserbringer und –empfänger praktisch unterstützen.

<rna>41<rne> Die damit vorgezeichnete Implementation des „**One-Shop**“- oder „**Front-Office**“- **Konzeptes** birgt in der Tat erhebliche Rationalisierungspotentiale in der Organisation und den Abläufen der Verwaltung. Es ist jedoch nicht ersichtlich,

weshalb Bund und Länder diese nicht im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten heben sollten.

<rna>42<rne> Die Aussage, dass das deutsche Genehmigungsrecht nach wie vor durch präventive Kontrollen gekennzeichnet sei, übersieht die in den vergangenen 15 Jahren erfolgte **Rücknahme des Genehmigungserfordernisses** im Baurecht, das Institut der Zertifizierung im Produktsicherheitsrecht, die genehmigungsrechtliche Privilegierung auditierten Unternehmen im Umweltrecht und die Änderung der Kartellüberwachung durch die VO/EG Nr. 1/2003.

<rna>43<rne> Eine generelle Rücknahme staatlicher Aufnahmeüberwachung muss sich insbesondere an den grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates messen lassen; für sie ist der Rang der auf dem Spiele stehenden Rechtsgüter und das Risiko ihrer Beeinträchtigung von Bedeutung. Der Wechsel zu einer Anzeigepflicht mit Verbotsvorbehalt im Gaststätten- und Gewerbebereich drängt sich vor diesem Hintergrund nicht auf. Zudem führt die Rücknahme der Genehmigungserfordernisse auch zu einer Reduzierung der staatlichen Schiedsrichterrolle zwischen kollidierenden Privatinteressen und lastet die Risiken Nachbarn, Kunden und Beschäftigten an.

<rna>44<rne> Die Rücknahme von Genehmigungserfordernissen müsste in den einschlägigen **Fachgesetzen** erfolgen. Im Gaststättenrecht kann dies ausweislich von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG nur ein Landesgesetz sein. Eine allgemeine Kompetenz des Bundes, dies im VwVfG zu regeln, besteht nicht und ist – da sie die gerade erfolgte Neuaufteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten konterkarieren würde – auch nicht wünschenswert.

c) Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Ländern in Beiden Richtungen (Fragen 61 – 178)

*** strukturell**

- **Bundesauftragsverwaltung**

<rna>45<rne> Wenn es beim überkommenen Anwendungsbereich von Art. 85 GG bleibt, besteht m. E. **kein grundlegender Änderungsbedarf** an der Ausgestaltung der Bundesauftragsverwaltung. Allerdings sollte dann die Rechtsprechung des BVerfG korrigiert werden, die es dem Bund gestattet, an den Ländern vorbei durch direkten

Kontakt auch in ihre sog. Wahrnehmungskompetenz einzugreifen (BVerfGE 104, 249 ff. - Biblis).

<rna>46<rne> Da die Bundesauftragsverwaltung Landesverwaltung ist, erscheint es weder erforderlich, dem Bund die Möglichkeit einzuräumen, **allgemeine Verwaltungsvorschriften in Abweichung von Art. 85 Abs. 2 GG** auch ohne Zustimmung des Bundesrates zu erlassen, noch diese Befugnis einem einzelnen Bundesminister zu eröffnen. Der mit einer Weisung verbundene Eingriff in die Organisationshoheit der Länder ist so gewichtig, dass er – wie es die Mütter und Väter des Grundgesetzes zu Recht vorgesehen haben – von der Bundesregierung als Kollegium verantwortet werden sollte.

<rna>47<rne> Die **Vorteile der Bundesauftragsverwaltung** liegen auf der Hand. Anliegen des Verwaltungstyps „Auftragsverwaltung“ ist es entsprechend dem in Art. 30 GG zum Ausdruck kommenden Grundgedanken, die Zuständigkeit der Länder auch in Bereichen zu erhalten, die von ihrem Gegenstand her eigentlich nach einem bundeseinheitlichen Vollzug verlangen. Das dient nicht nur dem Subsidiaritätsprinzip, sondern vermeidet auch Kosten für eine personell aufgeblähte Bundesverwaltung.

<rna>48<rne> Dennoch erscheint eine weitgehende **Abschaffung der Bundesauftragsverwaltung** – mit Ausnahme der Steuerverwaltung – diskussionswürdig (*P. M. Huber*, Deutschland in der Föderalismusfalle?, 2003, S. 39 f.; *ders.*, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Gemeinden, Gutachten D 65. DJT, 2004, D 84). Dabei sollten die bislang unter Art. 85 GG fallenden Gegenstände teils in bundeseigene Verwaltung übernommen werden, teils in den landeseigenen Vollzug.

<rna>49<rne> Derzeit findet sich die Bundesauftragsverwaltung im Bereich des Zivilschutzes (Art. 87b Abs. 2 GG), im Atomrecht (Art. 87c GG i. V. m. § 24 AtG), im Luftverkehrsrecht (Art. 87d Abs. 2 i. V. m. §§ 29c, 29d, 31 Abs. 2 LuftVG), bei der Verwaltung der Bundeswasserstraßen (Art. 89 Abs. 2 Satz 3 GG) und der Bundesfernstraßen (Art. 90 Abs. 2 GG), bei Geldleistungsgesetzen (Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG) und bei der Verwaltung der Bundes- und Gemeinschaftssteuern (Art. 108 Abs. 3 GG).

<rna>50<rne> Zwar ist auch die Bundesauftragsverwaltung Landesverwaltung, in der die Landesbehörden nicht zu (funktionalen) Bundesbehörden mutieren (Sten. Prot. Der 20. Sitzung des Ausschusses für Zuständigkeitsabgrenzung vom 2. Dezember 1948, in: Der Parlamentarische Rat 1948/49, Akten und Protokolle, Band 3, 1986, S. 730 f.; BVerfGE 81, 310/331). Die Länder besitzen hier grundsätzlich die „Wahrnehmungskompetenz“ für das Handeln nach außen. Sie unterliegen dabei allerdings nach

Maßgabe der dem Bund zustehenden „Sachkompetenz“ (Art. 85 Abs. 3 GG) einer umfassenden Fachaufsicht durch die obersten Bundesbehörden (Art. 85 Abs. 4 GG) und sind dem Bund insoweit „allgemein untergeordnet“ (*Abg. Dr. Laforet*, Parlamentarischer Rat, Schriftlicher Bericht über den Abschnitt VIII. Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung, 1948 / 49, S.40; BVerfGE 81, 310, 332 – SNR 300). Zudem besitzt der Bunde entscheidenden Einfluss auf die Bestellung der Behördenleiter und die Ausbildung der Beamten.

<rna>51<rne> Die Erfahrungen mit dem Atomrecht, das sich in den vergangenen Jahren unter wechselnden politischen Vorzeichen immer wieder als Quelle verfassungsrechtlicher Auseinandersetzungen erwiesen (*F. Ossenbühl*, Die Bundesauftragsverwaltung, in: FS Badura, 2004, S. 975 ff.) und die wesentlichen Bezugsfälle für diesen Typus der Bundesverwaltung geliefert hat (BVerfGE 81, 310 ff. – SNR 300; 84, 25 ff. – Schacht Konrad; 104, 249 ff. – Biblis; 104, 238 ff. – Salzstock Gorleben), begründen Zweifel, ob eine Beibehaltung der Bundesauftragsverwaltung im Lichte von Effektivität, Transparenz, Subsidiarität und Eigenverantwortung Sinn macht. Angesichts der umfassenden Sachkompetenz des Bundes verfügen die Länder hier über keine substantiellen Entscheidungsbefugnisse (mehr), und auch ihre Wahrnehmungskompetenz ist mit tatkräftiger Unterstützung des Bundesverfassungsgerichts nicht unangetastet geblieben (BVerfGE 104, 249 f. – Biblis; zu Recht kritisch *F. Ossenbühl*, Die Bundesauftragsverwaltung, S. 975/987 ff.). Zudem hat der Bund im Bereich des Atomrechts auch das Kanzleramt, das BMU (§ 7 Abs. 1b AtG 2002) und das Bundesamt für Strahlenschutz (§ 23 AtG; siehe ferner §§ 22, 23a, 23b AtG; *P.M. Huber*, Restlaufzeiten und Strommengenregelungen, DVBl. 2003, 157 ff.) mehr und mehr mit Vollzugsaufgaben betraut, den Vollzug des AtG insoweit also ohnehin in bundeseigene Verwaltung übernommen. Damit sind die Landesverwaltungen de facto zu Zustellungs- und Vollstreckungsbehörden degradiert worden, die – für den Bund nicht unangenehm – ihm auch noch das Prozessrisiko abnehmen müssen (arg. e Art. 104a Abs.5 GG; die Kostentragungspflicht nach Art. 104a Abs. 2 GG bezieht sich nicht auf die Verwaltungs-, sondern nur auf die Zweckausgaben; *H. Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 4. Aufl., 2007, Art. 104a Rdnr. 22; zur Abgrenzung von Zweck- und Verwaltungsausgaben Rdnr. 9f.; *J. Hellermann*, in: von Mangoldt / Klein / Starck (Hrsg.), Band III, 5. Aufl., 2005, Art. 104a Rdnr. 73).

<rna>52<rne> Der Vollzug des AtG steht zwar für einen besonders pathologischen Fall der Bundesauftragsverwaltung. Aber er zeigt, was von der Eigenständigkeit der Länder bleibt, wenn es zu grundlegenden (partei-)politisch gefärbten Meinungsunterschieden zwischen Bund und Ländern kommt. Nimmt man hinzu, dass die Länder durch das Zusammenwirken von Bundesbehörden und Regelungsadressaten auch noch

überspielt werden können, bietet sich der Typus der Bundesauftragsverwaltung nur in solchen Bereichen an, in denen die Interessen von Bund und Ländern strukturell gleich gelagert sind. Das ist im Grunde nur bei der **Finanzverwaltung** der Fall (Art. 108 Abs. 3 GG), wo das Gebot der Wirtschaftlichkeit beide zu einer gleichgerichteten Ausschöpfung ihrer Finanzquellen anhält. In allen anderen Bereichen sollten die Gegenstände der Bundesauftragsverwaltung dagegen entweder in bundeseigene Verwaltung überführt oder in den Anwendungsbereich des Art. 84 GG verwiesen werden.

53 Für den Bereich des *Zivilschutzes* (Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG), des *Luftverkehrsrechts* (Art. 87d Abs. 1 Satz 1 GG) und der *Bundeswasserstraßen* (Art. 89 Abs. 2 Satz 1 GG) sieht das Grundgesetz die **bundeseigene Verwaltung** ohnehin als Regelfall vor, so dass eine Überführung dieser Gegenstände in bundeseigene Verwaltung auch das vom Grundgesetz etablierte Gleichgewicht zwischen Bund und Ländern nicht entscheidend berühren würde. Im Bereich des *Atomrechts* kodifizierte eine Übernahme in bundeseigene Verwaltung nur den Zustand, der sich in der Verfassungswirklichkeit ohnehin herausgebildet hat.

54 Die Verwaltung der *Bundesfernstraßen*, für die das Grundgesetz die Auftragsverwaltung als Regelfall vorsieht (Art. 90 Abs. 2 GG), sollte dagegen den Ländern zum **landeseigenen Vollzug** übertragen werden. Das ist freilich sowohl aus sachlichen Gründen – es geht um eine gesamtstaatliche, das Gebiet eines Landes naturgemäß überschreitende Aufgabe – als auch von der Interessenlage der Länder her nur angemessen bzw. realisierbar, wenn sie auch die dafür erforderlichen Mittel erhalten – sei es durch eine Neuverteilung der Umsatzsteuer, sei es über Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 Nr. 3 GG; auch die Finanzierung der Seehäfen erfolgt derzeit über Finanzhilfen des Bundes (Art. 9 SFG, BGBl. I 2001, 3955; P. M. Huber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG III, Art. 107 Rdnr.115, 124).

55 Käme es tatsächlich zu der hier vorgeschlagenen Aufteilung der Materien der Bundesauftragsverwaltung, müsste **Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG** gestrichen werden. Denn es würde die Balance zwischen Bund und Ländern beeinträchtigen, wenn allein die Finanzierung einer Verwaltungsaufgabe durch den Bund zu mehr als 50 v. H. die Verwaltungszuständigkeit der Länder entfallen ließe.

- **Mischverwaltung**

56 Mischverwaltungstatbestände widersprechen einer klaren Verantwortungszurechnung im Bundesstaat und damit auch dem Ziel der Föderalismusreform. Zwar können Aufgaben von Bund und Ländern im Bereich des Verfassungsschutzes,

der Statistik etc. nach dem Grundsatz „einer für alle“ gebündelt werden, sofern es dafür sachliche Gründe gibt (BVerfGE 61, 1 ff.). Unter demokratiespezifischen Gesichtspunkten ist dies jedoch ebenso wenig wünschenswert wie mit Blick auf die bundesstaatliche Ordnung, die beide tendenziell auf eine Aufgabenentflechtung zielen.

- **Mischfinanzierung**

<rna>57<rne> Auf grundsätzliche Kritik stoßen wegen des damit verbundenen Verflechtungspotentials nach wie vor die in Art. 91a und Art. 91b GG geregelten **Gemeinschaftsaufgaben**. Legion sind die Stimmen, die ihre Abschaffung fordern (MPK-Beschluss vom 27.3.2003, TOP 3, II für Hochschulbauförderung und Bildungsplanung; A. Janssen, ZG 15 (2000), 41, 55 f.; F. Kirchhof, Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, Gutachten D 61. DJT, 1996, D 77.), und zwar seit ihrer Einführung durch das Finanzreformgesetz 1969 (21. GG-ÄndG vom 12. 5. 1969, BGBl. I 1969, 359.). Sie werden als problematischer Systembruch und unkalkulierbares Risiko für die Haushaltsautonomie der Länder kritisiert.

<rna>58<rne> Angesichts der Schwierigkeiten der Mischverwaltung, der mangelnden politischen Verantwortungszurechenbarkeit und der bekannten Gefahren des „goldenen Zügels“ verdient diese Kritik uneingeschränkte Unterstützung (P. M. Huber, in: ders. (Hrsg.), ThürStVerwR, 2000, 1. Teil, Rdnr. 63; ders., Deutschland in der Föderalismusfalle?, S. 40). Mit ihrer Beseitigung kämen die Länder wieder in die Vorhand, während sich der Bund auf die Förderung einzelner Projekten von Ländern und Kommunen zu beschränken hätte. Das entspräche nicht nur dem exekutivföderalistischen Konzept des Grundgesetzes; es trüge auch den Gedanken der Autonomie und Eigenverantwortlichkeit besser Rechnung als der Status quo.

<rna>59<rne> Dieser Befund war freilich schon Diskussionsgegenstand der Föderalismusreform I. Dennoch hat die Interessenlage der Beteiligten eine nennenswerte Reduzierung der Gemeinschaftsaufgaben verhindert, im Bereich der Wissenschafts- und Forschungsförderung (Art. 91b GG) sogar zu einer tendenziellen Ausweitung geführt (P. M. Huber, „Vom Kindergarten zur Habilitation“? – Der Bund als Gewinner der Föderalismusreform im Bildungswesen, RsJB 2007, 4 ff.). Das ändert jedoch nichts an dem Desiderat, aus grundsätzlichen demokratischen und bundesstaatlichen Erwägungen auch die Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeiten von Bund und Ländern zu entflechten und sie so zuzuordnen, dass ein Zusammenwirken nach Möglichkeit vermieden wird.

<rna>60<rne> Vor diesem Hintergrund sollten die Gemeinschaftsaufgaben abgeschafft und die Aufgaben des **Küstenschutzes** und der **außeruniversitären Forschung** auf den Bund, die **Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur** hingegen auf die Länder übertragen werden.

<rna>61<rne> Eine **Klarstellung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG**, wonach das Verbot des Durchgriffs auch für die Veränderung bestehender Leistungsgesetze gilt, erscheint aus legislatorisch-ästhetischen Gesichtspunkten nicht glücklich. Die von den Kommunen favorisierte Interpretation ist im übrigen so offensichtlich richtig, dass die Rechtsprechung dies kaum anders beurteilen dürfte. Eine von Einsicht getragene Änderung der Staatspraxis des Bundes wäre einer Verfassungsänderung daher vorzuziehen.

* **sektoral**

- **Arbeitsmarktpolitik**

<rna>62<rne> Eine teilweise **Regionalisierung** der aktiven Arbeitsmarktpolitik erscheint sinnvoll. Da der Erfolg dieser Politik nicht unerheblich von der Kenntnis der regionalen und lokalen Verhältnisse abhängt, von dem Kontakt mit Unternehmen und Entscheidungsträgern vor Ort, verspricht ein dezentraler Vollzug mehr Effektivität und Wirtschaftlichkeit. Das erfordert mit Blick auf Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG allerdings eine Änderung des Grundgesetzes.

- **Arzneimittel und Medizinprodukte**

<rna>63<rne> Die Verteilung der **Zuständigkeiten** im Bereich der Arzneimittel und Medizinprodukte zwischen Bund (Zulassung) und Ländern (Überwachung) ist sachlich begründet. Während bei der Zulassung die Einbindung in das europäische Netzwerk die Zuständigkeit des Bundes erforderlich und für einen ordnungsgemäßen Vollzug unverzichtbar erscheinen lässt, bleibt für die Überwachung die Kenntnis der regionalen und lokalen Gegebenheiten wichtig. Im Bereich der Medizinprodukte sieht das MPG zudem eine – unionsrechtlich vorgegebene – (dezentrale) Zertifizierung vor, was ebenfalls für eine dezentrale Überwachung spricht.

<rna>64<rne> Fragen der **Zulassung und der Abgrenzung zu anderen Produkten**, also die genaue Konturierung der Überwachungsregime, sollte dagegen einheitlich erfolgen und in den Händen einer Bundesbehörde liegen.

- **Steuerverwaltung**

<rna>65<rne> Schon im Parlamentarischen Rat war die Zuordnung der Finanzverwaltung zu Bund und Ländern eine der heikelsten Entscheidungen, bei der der Antagonismus zwischen unitarischen und föderalistischen Ansätzen mit am deutlichsten zum Tragen kam. Das kann nicht verwundern, ist die Zuordnung der Finanzverwaltung doch eine Machtfrage par excellence. Bekanntlich verhinderten deshalb schon die Alliierten eine von deutscher Seite vorgesehene Einheitsverwaltung des Bundes und beharrten auf einer klaren Trennung der Finanzverwaltungen von Bund und Ländern (JöR 1 (1951), 797; *H. Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 4. Aufl., 2007, Art. 108 Rndr. 2). An diesen Grundgedanken hat sich bis heute nichts geändert.

<rna>66<rne> Zwar brächte eine Übernahme der Gemeinschaftssteuern in bundeseigene Verwaltung den Ländern gewisse Kostenersparnisse und beseitigte u. U. auch das eine oder andere Vollzugsdefizit. Auf der anderen Seite sprechen die Erfahrungen mit anderen großen Bundesverwaltungen (z. B. der Arbeitsverwaltung) jedenfalls nicht für eine generelle Überlegenheit und höhere Effektivität zentralstaatlich geführter Verwaltungen. Entscheidend aber ist, dass die Länder durch eine Übernahme der Finanzverwaltung in bundeseigene Regie dem Bund dauerhaft und strukturell unterlegen wären, über keine eigenen Erkenntnisse aus dem Vollzug verfügten, die Fähigkeit zur Berechnung fiskalischer Konsequenzen von Vorhaben des Bundes einbüßten und zudem für die weniger bedeutsamen Landessteuern auch noch eine parallele Verwaltungsstruktur vorhalten müssten. Das kann weder im Interesse der Länder noch der Steuerzahler sein.

<rna>67<rne> Sollte es zu einer Beseitigung der Landessteuerverwaltung kommen, hätte dies nicht zwangsläufig zur Folge, dass auch das Zustimmungserfordernis des Bundesrates nach Art. 105 Abs. 3 GG entfiere. Zwar wird das Zustimmungserfordernis in vielen Bereichen mit den Auswirkungen eines Gesetzes auf die Vollzugszuständigkeit der Länder begründet. An diese Logik ist der verfassungsändernde Gesetzgeber jedoch nicht gebunden, zumal das Grundgesetz selbst die Ertragszuständigkeit hier als entscheidenden Gesichtspunkt benennt.

<rna>68<rne> Nach Art. 108 Abs. 4 Satz 1 GG kann durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz für sämtliche Steuern auch die Verwaltung durch die Bundesfinanzverwaltung vorgesehen werden, wenn und soweit dadurch der Vollzug der Steuergesetze erheblich verbessert oder erleichtert wird. Mit Blick auf die beiden zuletzt genannten Tatbestandsmerkmale verfügt der Bund über einen gewissen Einschätzungs- und Prognosespielraum, dessen Risiken durch das Zustimmungserfordernis des Bundesrates entschärft werden. Gleichwohl kann er die Verwaltung der Gemeinschaftssteuern

nicht auf dieser Grundlage in bundeseigene Verwaltung übernehmen. Denn die Ermächtigung findet ihre Grenzen an den Grundsätzen und Strukturen der Finanzverwaltung; zu diesen gehört auch, dass die Länder an der Verwaltung der ihnen zufließenden beteiligt sind. Das Vorhaben müsste daher in der Verfassung ausdrücklich geregelt werden.

<rna>69<rne> Sollte dem Bund die **Ertragshoheit für die Kfz-Steuer** übertragen werden, liegt es auf der Hand, damit die Bundesfinanzbehörden zu betrauen.

- **Börsenaufsicht**

<rna>70<rne> Eine Zentralisierung der Börsenaufsicht (-überwachung) und die Konzentration dieser Aufgabe in den Händen der BaFin erscheint angesichts des Binnenmarktes und der weitgehenden unionsrechtlichen Determinierung ebenso sinnvoll wie im Hinblick auf die Kooperation mit der EU-Kommission.

- **Bundesfernstraßen**

<rna>71<rne> Der Bund besitzt de lege lata die Möglichkeit, Bundesstraßen für den Fernverkehr, die diese Funktion verloren haben, zu entwidmen (BVerfGE 102, 167 ff. – Entwidmung). Er hat damit hinreichenden Gestaltungsspielraum, um eine eventuelle „Übersorgung“ mit Straßeninfrastruktur zu beseitigen. Er muss dies allerdings auch politisch verantworten, wenn Länder oder Kommunen nicht bereit sind, die in Rede stehende Straße in ihre Straßenbaulast zu übernehmen.

III. Standardsetzung (Fragen 214 – 250)

<rna>72<rne> Standards, verstanden als normativ fixierte Qualitätsanforderungen in technischer, ökologischer oder sozialer Hinsicht können einer Fülle von Anforderungen unterliegen. In der Sache werden sie heute häufig, wenn nicht sogar überwiegend durch unionsrechtliche Verordnungen und Richtlinien vorgegeben (Belastung der Luft mit Blei, Schwefeldioxyd, Feinstaub etc.; siehe auch § 48a BImSchG) und binden damit auch den deutschen Gesetzgeber (Art. 10 EG). Sie können ihre Grundlage aber auch in grundrechtlichen Schutzpflichten finden, insbesondere im Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG). In diesen Fällen hat der nur an das sog. Untermaßverbot und einen sog. relativen Normbestandsschutz gebundene Gesetzgeber einen nicht unerheblichen Gestaltungsspielraum, den er zum Abbau bestehender Standards nutzen kann.

<rna>73<rne> Häufig dienen Standards – soweit sie in Rechtsverordnungen, sog. normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften aber auch in privaten Regelwerken wie DIN und VDI-Richtlinien niedergelegt sind – aber auch der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe, etwa dem Begriff der „schädlichen Umwelteinwirkung“ (§ 3 Abs. 1 BImSchG) oder der Festlegung des nach dem Stand der Technik hinzunehmenden Restrisikos. Würde man in diesen Fällen Standards reduzieren, fiel den Gerichten die Aufgabe zu, die Standards für den Einzelfall mit Hilfe von Sachverständigen zu ermitteln; das wäre weder im Interesse der Rechtssicherheit noch der Wirtschaftlichkeit des Staatshandelns und hätte unabsehbare Transaktionskosten für die Wirtschaft zur Folge.

<rna>74<rne> Die Frage ist daher weniger, ob und wann man auf bestimmte Standards verzichten kann, als vielmehr, wie ihre – zunehmend private – Erarbeitung ausreichend demokratisch legitimiert und mit kollidierenden Belangen in Ausgleich gebracht werden kann. Die IAS etwa, zu deren Übernahme § 342 HGB ermächtigt, belegen deutlich, dass es hier nicht um „weniger Staat“ gehen kann, sondern darum, dass der Staat seine existentiellen Funktionen auch unter den Bedingung von Internationalisierung und Privatisierung noch zu erfüllen vermag.

IV. IT-Standards und –Systeme (Fragen 251 – 286)

<rna>75<rne> Die Standardisierung und Harmonisierung von IT-Standards und Systemen in der Verwaltung wird teilweise durch (unions-)rechtliche Anforderungen vorgegeben. Wie bereits erwähnt, verpflichtet namentlich die am 28. Dezember 2006 in Kraft getretene Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt die Mitgliedstaaten bis 2009 zur Einrichtung eines einheitlichen Ansprechpartners, mit dessen Hilfe Dienstleistungserbringer „alle Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme ihrer Dienstleistungstätigkeiten erforderlich sind, insbesondere Erklärungen, Anmeldungen oder die Beantragung von Genehmigungen bei den zuständigen Behörden, einschließlich der Beantragung der Eintragung in Register, Berufsrollen oder Datenbanken oder der Registrierung bei Berufsverbänden oder Berufsorganisationen“ sowie die „Beantragung der für die Ausübung ihrer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Genehmigungen“ (Art. 6 Abs. 1 RiL 2006/123/EG) abwickeln können. Die Verfahrensabwicklung muss auch in elektronischer Form möglich sein (Art. 8 Abs. 1 RiL 2006/123/EG). Zudem legen die Kooperation im Europäischen Verwaltungsverbund und – im nationalen Rahmen – Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Verwal-

tungszusammenarbeit zwischen Bund und Ländern es nahe, die IT-Standards und Systeme in allen deutschen Verwaltungen zu standardisieren und zu harmonisieren.

<rna>76<rne> Andererseits ist die Umstellung der Verwaltung auf e-government **kein Selbstzweck**. Sie hat eine gegenüber den sachlichen Verwaltungsaufgaben dienende Funktion und muss darüber hinaus die Zuständigkeitsverteilung im Bundesstaat respektieren. Daraus folgt insbesondere, dass bei der Harmonisierung und Standardisierung von IT-Standards und Systemen die Balance im exekutivföderalistischen System des Grundgesetzes gewahrt bleiben muss, in dem auch nach der Föderalismusreform I die Gesetzgebung schwerpunktmäßig Sache des Bundes ist, die Vollziehung hingegen Aufgabe der Länder. Insbesondere darf die durch die Änderung von Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 GG erst im Jahre 2006 ein Stück (wieder-)gewonnene Gestaltungsmacht der Länder in Fragen der Verwaltungsorganisation und des Verfahrens nicht durch eine Harmonisierung und Standardisierung der IT-Standards und Systeme konterkariert werden.

<rna>77<rne> Dieser Befund spricht für eine **pragmatische Lösung** unter Wahrung der allgemeinen Zuständigkeiten. Eine flächendeckende Verwaltungskompetenz des Bundes gäbe ihm in der Sache eine Art Kompetenz-Kompetenz über die Landesverwaltung und erscheint deshalb nicht sinnvoll. Auch eine Regelung durch Staatsvertrag oder Verwaltungsabkommen ist nicht wünschenswert, läuft sie dem Gedanken regionaler Autonomie doch zuwider; zudem trägt sie dazu bei, die Gesamtheit der Länder noch stärker als eine gesamtstaatliche Ebene neben dem Bund zu etablieren, für die im Grundgesetz kein Platz ist. Der Bundesstaat steht einer Ausschöpfung von Effektivitäts- und Wirtschaftlichkeitsressourcen insoweit entgegen. Auch dies ist ein Preis für die föderale Form.

<rna>78<rne> Sollte die gegenwärtige Situation dennoch als unerträglich empfunden werden, so wäre einer staatsvertraglichen oder einer auf eine Verwaltungsvereinbarung gegründeten Regelung von IT-Standards und –Systemen der Vorzug zu geben. Dies ließe jedem einzelnen Land zumindest die (theoretische) Chance auf eigenverantwortliche Ausübung seiner Autonomie.

V. Verstärkte Zusammenarbeit der Länder untereinander und von Bund und Ländern (Fragen 287 – 324)

79 Eine verstärkte Kooperation von Bund und Ländern sowie der Länder untereinander läuft dem Anliegen der Föderalismusreform zu einer klareren Verantwortungsaufteilung und effektiveren Entscheidungsstrukturen zuwider, so sehr auch Effektivitätsgesichtspunkte und das Interesse der betroffenen „Fachbruderschaften“ dafür streiten mögen. Soweit sie aufgrund autonomer Entscheidungen der beteiligten Länder erfolgt – durch die Einrichtung gemeinsamer Behörden und Gerichte – gibt es dagegen solange nichts zu erinnern, solange diese Zusammenarbeit nicht in die Nähe einer zweiten gesamtstaatlichen Ebene gerät.

a) Horizontale Kooperation

80 Eine generelle verstärkte Kooperation der Länder untereinander liegt allerdings nicht im Interesse des Gemeinwohls und , liefe den Strukturprinzipien des deutschen Bundesstaates zuwider. Die grundgesetzliche Kompetenzverteilung geht – zugegebenermaßen nicht lupenrein verwirklicht – davon aus, dass Aufgaben der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung so weit wie möglich dezentral wahrgenommen werden. Das gilt allerdings nur, soweit die Aufgabenwahrnehmung die Leistungsfähigkeit der Länder, eines (typischen) Landes, nicht übersteigt. Ist dies hingegen der Fall, ist die Aufgabe gesamtstaatlicher Natur, und müsste deshalb idealtypisch vom Bund wahrgenommen werden. Gesamtstaatliche und insoweit bundeseinheitlich nach dem Mehrheitsprinzip zu entscheidende Angelegenheiten fallen nach der Konzeption des Grundgesetzes grundsätzlich in die Zuständigkeit des Bundes (*P. M. Huber, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, Gutachten D 65. DJT, 2004, D 44 m. w. N.*).

81 Die horizontale Kooperation der Länder, die in der Staatspraxis eine Fülle von Anwendungsfällen besitzt, ist vor diesem Hintergrund zwar nicht verfassungswidrig. Sie ist aber eine „Krücke“, die dem Konzept des zweigliedrigen Bundesstaates tendenziell zuwider läuft. Denn sie führt der Sache nach zur Bildung einer zweiten gesamtstaatlichen Ebene neben dem Bund. Die Gesamtheit der Länder aber ist keine mit dem Bund konkurrierende gesamtstaatliche Handlungseinheit (BVerfGE 1, 299/315; 41, 291/308; *J. Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HStR IV*, 2. Aufl., 1999, § 98 Rdnr. 81 ff.; *M. Sachs*, in: *ders.* (Hrsg.), *GG*, 3. Aufl., 2003, Art. 20 Rdnr. 58). Ihr weiterer Ausbau würde die Handlungsfähigkeit des Bundes nachhaltig schwächen und den Bestand des deutschen Nationalstaates langfristig gefährden. Soweit die

Kompetenzverteilung eine derartige Kooperation erzwingt – im Bereich des Rundfunkrechts etwa oder im Schulrecht – ist dies hinzunehmen. Die Felder sollten aus verfassungspolitischen Gründen tendenziell aber eher reduziert und nicht ausgeweitet werden.

Abzulehnen ist vor allem die Idee, **Staatsverträge mit Mehrheit** abzuändern. Zwar hat das BVerfG für die Rundfunkgebührenfestsetzung erwogen, dass sich auch auf das Einstimmigkeitsprinzip verzichten ließe. Wörtlich heißt es insoweit: „Einem von allen Ländern einstimmig vereinbarten Quorum für die laufende Gebührenanpassung würde die Eigenstaatlichkeit der Länder nicht von vornherein entgegenstehen“ (BVerfGE 90, 60/104). Das lässt sich bei näherer Betrachtung jedoch nicht aufrechterhalten. Die Eigenstaatlichkeit der Länder, d. h. jedes einzelnen Landes, verbietet es, dass es im Rahmen seiner Kompetenzen (!) der Mehrheitsentscheidung anderer Länder unterworfen wird. Der kooperative Föderalismus dient der Koordination der ihre Eigenstaatlichkeit bewahrenden Länder. Durch den Abschluss von Staatsverträgen nehmen sie ihre Kompetenzen wahr – vom jeweiligen Landesstaatsvolk her legitimiert und ihm gegenüber verantwortlich. Die Überstimmung eines Landes würde dagegen zu einer problematischen Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus (zu diesem Gedanken auf das Verhältnis Deutschland/EU bezogen BVerfGE 89, 155/183) führen. Denn sie bewirkt im Ergebnis, dass die Bevölkerung eines Landes einer Regelung ausgesetzt wird, die sie nicht oder praktisch nicht politisch-demokratisch kontrollieren kann. Das aber rührte an den Wurzeln der Demokratie, denn anders als für die europäische Integration, für die Art. 23 Abs. 1 GG auch mit der Mitgliedschaft in der EU verbundene „Einflussknicks“ (P. M. Huber, Demokratie in Europa, in: Bauer / ders. / Sommermann (Hrsg.), Demokratie in Europa, 2005, S. 491/500) zu rechtfertigen vermag, fehlt es für die Länder an einer verfassungskräftigen Ermächtigung, sich im kooperativen Föderalismus den Entscheidungen anderer zu unterwerfen. Sie sollte auch de constitutione ferenda nicht geschaffen werden; auch ob sie vor Art. 79 Abs. 3 GG Bestand hätte, mag man bezweifeln.

b) Vertikale Kooperation

Auch gegen einen Ausbau der Mischverwaltung von Bund und Ländern – eine horizontale Kooperation – ist verfassungsrechtlich nichts zu erinnern. Sie ist bereits de constitutione lata zulässig (BVerfGE 63, 1/39).

Verfassungspolitisch ist jedoch zu bedenken, dass eine verstärkte und verfassungsrechtlich abgesicherte Kooperation von Bund und Ländern, also eine Aus-

weitung der Mischverwaltung, die „Politikverflechtungsfalle“, die durch die Föderalismusreform I gerade ein wenig entschärft worden ist, wieder ausbauen würde. Das widerspricht sowohl der demokratischen Idee (Verantwortung) als auch den Grundgedanken der bundesstaatlichen Ordnung.

VI. Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern (Fragen 325 – 333)

<rna>85<rne> Die Forderungen nach einer Länderneugliederung betonen – den unitarischen Bundesstaat überzeichnend – die instrumentell-funktionelle Bedeutung der Länder zu stark und vernachlässigen ihre – freilich unterschiedliche – historische, kulturelle und integrationsfördernde Bedeutung. Zwar mag sich manche Neugründung nach dem II. Weltkrieg zunächst in der Tat nur von ihren Funktionen her gerechtfertigt haben – durch Dezentralisation, vertikale Gewaltenteilung, die Sicherung individueller Freiheit und Pluralität, die Vermehrung staatsbürgerlicher Partizipationsrechte und die Gewährleistung einer größeren Sachnähe (*M. Sachs*, Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf, VVDStRL 58 (1999), 39, 45; *K. Hesse*, Der unitarische Bundesstaat, 1962, S. 12 ff.). Nach 60 Jahren Grundgesetz sind die Länder in ihrer großen Mehrheit jedoch nicht mehr nur am Reißbrett entworfene Verwaltungsbezirke, sondern körperschaftlich strukturierte Gebilde, an denen sich gewachsene Identitäten und Loyalitäten festmachen lassen (Die Lübecker Erklärung, I, umschreibt die Funktion des Föderalismus denn auch damit, dass er den Ländern die Entwicklung eigener Wege der Aufgabenerfüllung ermögliche, zusätzliche Möglichkeiten demokratischer Teilhabe eröffne sowie regionale Identität und Bürgernähe fördere; *G. Robbers*, Entwicklungsperspektiven des Föderalismus, in: FS Badura, 2004, S. 431/433). Auch die Erfahrungen mit der Wiedergründung der Länder in Ostdeutschland nach 1990 (Zur Abfederung der Wiedervereinigung durch den Föderalismus *G. Lehmann*, PVS 2003, 545; zur ungebrochenen Thüringer Identität etwa *P. M. Huber*, in: ders. (Hrsg.), ThürStVerwR, 2000, 1. Teil Rdnr. 19, 30; *G. Rommelfanger*, Das Werden des Freistaats Thüringen, in: Schmitt (Hrsg.), Thüringen, 1996, S. 20.) und die Schwierigkeiten mit allen Neugliederungsvorhaben belegen, dass die landsmannschaftlichen und historisch gewachsenen Eigenheiten der Länder sowie ihre kulturstaatliche Bedeutung vielleicht nicht mehr oder noch nicht dominieren (*M. Sachs*, VVDStRL 58 (1999), 39/44); obsolet sind sie jedenfalls nicht.

<rna>86<rne> Im Übrigen tragen gerade kleinere Länder zur Stabilisierung des Gesamtstaates bei. Gerade wenn sie von ihrer Größe, Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft typischerweise nicht in der Lage sind, zentrifugale Kräfte zu entfalten, ermöglichen sie es den Bürgern, ihre unitarische Grundhaltung mit regionaler Identität ohne Loyalitätskonflikte zu verbinden.

<rna>87<rne> Insoweit führt auch eine Änderung von Art. 29 GG, die die Neugliederung des Bundesgebietes forcieren würde, letztlich nicht weiter. Zu Recht stand sie nicht auf der Agenda der Föderalismusreform I (Einsetzungsbeschluss des Bundestages vom 16.10.2003, BT.- Drucks. 15/1685; Einsetzungsbeschluss des Bundesrates vom 17.10.2003, BR-Drucks. 750/03). Daran sollte festgehalten werden.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Huber', with a stylized, flowing script.

(Prof. Dr. Peter M. Huber)