

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

Kommissionsdrucksache
073



**Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftliche Fakultät**
Lehrstuhl für Politikwissenschaft,
Verwaltung und Organisation

PROF. DR. WERNER JANN

Telefon: 0331/977-3241

Telefax: 0331/977-3302

**Stellungnahme zum Fragenkatalog
der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
für die öffentliche Anhörung zu den Verwaltungsthemen am
Donnerstag, dem 8. November 2007**

Inhaltverzeichnis:

Vorbemerkung	3
Grundlagen	3
I. Aufgabenkritik im Bund-/Länder-Verhältnis	5
II. Aufgabenoptimierung	8
III. Standardsetzung	26
IV. Verstärkte Zusammenarbeit der Länder untereinander und von Bund und Ländern.....	30
V. Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern.....	31

Vorbemerkung

- (1) Der vorliegende **Fragenkatalog** ist viel **zu umfangreich**, als dass jede Frage oder auch nur jeder Abschnitt behandelt werden könnte. Dazu fehlen bei vielen Detailfragen, aber auch bei den verfassungsrechtlichen Fragen, ganz einfach die Sachkenntnis und insgesamt auch die Zeit. Die folgende Stellungnahme konzentriert sich zum einen auf diejenigen Aspekte, die im Rahmen einer **Föderalismusreform** besonders wichtig erscheinen und von denen angenommen wird, dass sie durch Grundgesetzänderungen beeinflusst werden können und müssen. Daher werden Aspekte, die im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung durchaus relevant sind (etwa demographische Entwicklung, Privatisierung, PPP etc.), aber weitgehend unabhängig von föderalen Zuständigkeiten vorangebracht werden können, allenfalls kurz behandelt. Zum anderen geht es um diejenigen Sachverhalte, zu denen eine empirisch ausgerichtete **Verwaltungswissenschaft** relevante Aussagen machen kann. Dabei wird davon ausgegangen, dass für verwaltungswissenschaftlich sinnvolle Vorschläge verfassungsrechtliche Lösungen gefunden werden können - das wäre dann wiederum die Domäne der Verfassungsrechtler (und der Politik).
- (2) Die Gliederung richtet sich nach dem vorgegebenen Fragenkatalog. Dabei werden zusammenhängende Fragen gebündelt. Im Einzelfall werden auch Einzelfragen behandelt. Die Fragen werden möglichst **thesenartig und zugespitzt** beantwortet, um unterschiedliche Sichtweisen und Einschätzungen deutlich zu machen.

Grundlagen

- (3) Die einfache und zunächst einleuchtende Lösung einer möglichst weitgehenden **Entflechtung administrativer Aufgaben** entspricht nicht der Wirklichkeit moderner, komplexer Gesellschaften. Anders als normative Theorien suggerieren, sind Verflechtungen in modernen Staaten eher die Regel als die Ausnahme. Da alle wichtigen zu lösenden **Probleme i.d.R. ebenen- und sektorübergreifend** sind, müssen diese Interdependenzen auch auf der Ebene der Problemverarbeitung abgebildet werden. Maßnahmen und Aktivitäten einer Ebene haben daher immer positive und negative Auswirkungen auf andere Ebenen und Sektoren. Der Grundsatz der durchgängig klaren Aufgabentrennung wird vor allem aus normativen Modellen der ökonomischen Theorie abgeleitet (etwa auch der Prinzipal-Agenten Theorie). Aber auch in der ökonomischen

Theorie des Föderalismus zeigen differenzierte Betrachtungen einzelner Aufgaben, dass praktisch keine staatliche Aufgabe ohne externe Effekte dezentralisiert und keine ohne beträchtliche Entscheidungskosten zentralisiert werden kann. Genau deswegen sind wechselseitige Beteiligungen der Ebenen an der Aufgabenerfüllung von Organisationen der jeweils anderen Ebene (sei es durch Mitentscheidung, Aufsicht oder Finanztransfers) erforderlich.¹ Auch Fritz Scharpf hat verschiedentlich darauf hingewiesen, dass das einfache Ziel der Entflechtung den objektiven Mehrebenencharakter der meisten Politikfelder ignoriert. So gilt etwa für die Bildungspolitik, aber auch für die Verkehrs-, Umwelt- oder Arbeitsmarktpolitik, dass viele Probleme am besten lokal oder regional zu lösen sind, andere aber bundesweiter oder sogar der europaweiten Koordination bedürfen. Aus seiner Sicht war es schon ein Fehler der Föderalismusreform I, dass vorrangig eine säuberliche Trennung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern angestrebt wurde².

- (4) Daraus folgt, dass wir **intelligenteren Formen der Arbeitsteilung, Koordination und Vernetzung** brauchen, nicht einfachere. Die simple Losung, je verflochtener die Probleme, desto getrennter die Zuständigkeiten, ist nicht besonders überzeugend. Wenn statt einer flexiblen Mehrebenenstruktur die vollständige Übertragung in die ausschließliche (und autonom wahrzunehmende) Kompetenz einer Ebene gefordert wird, dann kommen dafür nur diejenigen Aufgaben in Frage, bei denen (positive und negative) externe Effekte und die Notwendigkeit regionaler Koordination gering sind. Notwendig sind somit Reformkonzepte, die die **Politikverflechtung nicht abschaffen, sondern flexibler und effizienter ausgestalten**. Sinnvoll sind insbesondere eine **flexible Kompetenzzuordnung** und **veränderte Verfahren der Bund-Länder-Koordination**. Darauf zielen Vorschläge wie **konditionierte Abweichungsrechte** (These 60) und die Etablierung eindeutiger Vergleiche und **Benchmarks** (These 51 ff.).
- (5) Damit zusammen hängt die überragende Bedeutung von **Transparenz**. Sobald die Kosten und Leistungen öffentlicher Organisationen eindeutig und öffentlich dokumentiert werden, verändern diese Organisationen ihre Verhaltensweisen. Wichtiger als ein nicht zu verwirklichendes, funktional künstliches, Trennprinzip ist daher, Transparenz des Verwaltungshandelns noch viel stärker als bisher als Leitprinzip durchzusetzen. Eine

¹ Daher ja auch das umfangreiche neue Forschungsgebiet des *Multilevel Governance*, vgl. Arthur Benz: Multi-Level Governance - Governance in Mehrebenensystemen, in: Ders. (Hrsg.); Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden 2004.

² siehe auch Arthur Benz: Die Föderalismusreform zwischen Verflechtungs- und Entflechtungsfälle, Vortrag auf der 6. Politikwissenschaftlichen Fachtagung des Instituts für Politikwissenschaft und der Friedrich-Ebert-Stiftung am 23. November 2006 an der Universität Regensburg.

Verwaltung, die ihre Leistungen und Kosten dokumentieren kann, erhöht ihre Legitimation, macht die **Leistungsfähigkeit unterschiedlicher föderalen Lösungen** anschaulich und ermöglicht **gegenseitiges Lernen, Wettbewerb und Innovation**.

I. **Aufgabenkritik im Bund-/Länder-Verhältnis**

a. **Aufgabenabbau, neue Aufgaben (Fragen 1 und 2)**

- (6) Die Frage, welche Aufgaben der Staat wahrnehmen soll, welche wegfallen oder privatisiert werden können, ist in erster Linie eine politische Frage und kann daher auch nur politisch und demokratisch legitimiert entschieden werden. Eine **generelle Einschätzung**, welche Aufgaben entbehrlich oder privatisiert werden sollten, ist im Rahmen einer gutachterlichen Stellungnahme **nicht möglich** und auch **nicht zweckmäßig**. Jede Aufgabenkritik wird scheitern, wenn davon ausgegangen wird, dass **technokratisch aufgestellte Kriterien** definieren können, welche Aufgaben Bund, Länder und Gemeinden in Zukunft weiterhin übernehmen sollen. Diese Auffassung stellt ein zutiefst unpolitisches Verständnis von Aufgabenkritik dar und ist unrealistisch. Eine Aufgabenkritik wird nie einen **generell anwendbaren Katalog** mit entsprechenden k.w.-Vermerken liefern können, der in der Folge mechanisch abgearbeitet werden kann.
- (7) Für Aufgabenkritik und Aufgabenabbau gilt das gleiche wie für Bürokratiekritik und Haushaltskonsolidierung: Die Maßnahmen sind **generell populär und im Detail unpopulär**. Die generell positive Einstellung gegenüber staatlichem Aufgaben- und Ausgabenabbau endet - sowohl auf Seiten der Bürger, der Wirtschaft wie der öffentlichen Verwaltung - zumeist sehr schnell mit der eigenen Betroffenheit, d.h. wenn Aufgaben gestrichen, Personal entlassen oder eben bisher staatliche Leistungen und Dienstleistungen nicht mehr zur Verfügung stehen. Aufgaben, die der Staat übernommen hat, haben sich irgendwann im politischen Entscheidungsprozess durchgesetzt und basieren in aller Regel auf der Unterstützung engagierter und i.d.R. einflussreicher Akteure mit **spezifischen und substantiellen Interessen** im jeweiligen Bereich (den "Spezialisten"), und zwar auf gesellschaftlicher, politischer und administrativer Ebene. Dies bedeutet, dass genau diese Interessen organisiert und in Stellung gebracht werden, sobald Aufgaben gestrichen oder privatisiert werden sollen. Unterstützung für **generelle Anliegen**, also etwa Aufgabenabbau, ist demgegenüber **diffus, kaum organisiert und daher auch schwer zu mobilisieren**. Aufgabenkritische "Generalisten" sind den

sektorspezifischen "Spezialisten" in der Definition und Veränderung staatlicher Aufgaben daher systematisch unterlegen.

- (8) Das „**Instrumentarium**“ zur **Aufgaben- bzw. Wirkungskritik** ist seit geraumer Zeit **vorhanden** und sozusagen ein Klassiker der Verwaltungsmodernisierung.³ Umfangreiche Aufgabenkritik wurde bereits in zahlreichen Kommunen und auch Bundesländern versucht, eine systematische Aufgabenkritik auf Bundesebene steht aus. Über die "Objektivität" jedweder im Rahmen einer solchen Aufgabenkritik gewonnenen Daten lässt sich trefflich streiten. Aber ein solches Verfahren bietet "Generalisten" die Chance einer erheblichen argumentativen und politischen Aufrüstung gegenüber den "Spezialisten" und Befürwortern etablierter Aufgaben und erhöht damit die Transparenz bisher nicht hinterfragter Verwaltungsprozesse und -strukturen.
- (9) (**Frage 4**) Das Instrument einer **umfassenden Gesetzesfolgenabschätzung** (GFA) kann in Deutschland als **gescheitert** angesehen werden. Die Gesetzesfolgenabschätzung ist seit geraumer Zeit in der GGO der Bundesministerien verankert und entsprechende Methodiken im Rahmen von Leitfäden detailliert beschrieben.⁴ Diese Leitfäden und die Bestimmungen der GGO werden weitgehend ignoriert. Dies hat weniger mit der Unfähigkeit und dem Unwillen von Bürokraten und Politikern zu tun, als mit den kaum zu bewältigenden Anforderungen systematischer GFAs. Eine **realistische Einschätzung sämtlicher Folgen einer Regulierung**, also der direkten und kurzfristigen Nutzen und Kosten, aber auch sämtlicher direkter und indirekter mittel- wie langfristiger Folgen und Auswirkungen eines Gesetzes ist extrem anspruchsvoll und nach den Erkenntnissen der empirischen Entscheidungsforschung im Detail unmöglich. Kontroverse Regulierungen (etwa im Umwelt- oder Verbraucherschutz) beruhen auf unsicheren Annahmen und Abwägungen, die nur politisch entschieden werden können. Diese politischen Prozesse können nicht durch technokratische Folgenabschätzungen ersetzt werden und seien sie noch so umfangreich. Damit ist nicht gesagt, GFAs seien prinzipiell unmöglich, aber sie eignen sich nur für bestimmte Vorhaben und können politische Kontroversen und Entscheidungen nicht ersetzen, sondern sind eher zusätzliche Munition in politischen Auseinandersetzungen.

³ Vgl. Manfred Röber: Aufgabenkritik im Gewährleistungsstaat, in: Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier: Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden 2006; Bundesministerium des Innern: Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung; Hermann Hill (Hrsg.): Aufgabenkritik, Privatisierung und Neue Verwaltungssteuerung, Baden-Baden 2004.

⁴ Vgl. Carl Böhret, Götz Konzendorf: Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2000; Carl Böhret, Götz Konzendorf: Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) - Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden 2001; Bundesregierung: Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin 2006.

c. **Privatisierung/ PPP (insbesondere Fragen 19, 23-31)**

- (10) Gründe für öffentlich-private Partnerschaften sind insbesondere **Effizienzvorteile**, die Nutzung **privatwirtschaftlichen Know-Hows** und die politisch gewollte Reduktion der Administration auf ihre **Gewährleistungs- und Kontrollfunktion**. Günstigere Finanzierungsbedingungen zählen nicht dazu, da sich staatliche Institutionen zumeist günstiger refinanzieren können als private. Privatisierung und PPP sind Ausdruck eines **gewandelten Staatsverständnisses** – vom „produzierenden“ zum „gewährleistenden“ Staat. Es geht somit **nicht** um einen **Rückzug** des Staates aus der Verantwortung. Nicht die Aufgaben von Staat und Verwaltung haben sich verändert, sondern das Aufgabenverständnis. An die Stelle der Erfüllungsverantwortung tritt die Gewährleistungsverantwortung: Der Staat überlässt die Erbringung öffentlicher Aufgaben nichtstaatlichen Akteuren, überwacht und reguliert aber diesen Prozess.⁵
- (11) Prinzipiell erscheint danach **jede Aufgabe privatisierungsfähig**, soweit eine **Gewährleistungsstruktur** für die gesellschaftliche Problemlösung bereitgestellt ist. Dabei müssen folgende Prinzipien erfüllt sein:
- Ziele und Leistungen müssen klar formuliert und kontrollierbar sein,
 - Ergebnisse der delegierten oder privatisierten Aufgaben müssen transparent und publik gemacht werden,
 - für ausreichende Beaufsichtigung und Qualitätskontrolle ist zu sorgen,
 - rechtsstaatliche Grundsätze müssen gewahrt bleiben,
 - Verfahren zur Streitbeilegung sind vorzusehen,
 - das Risiko des Scheiterns muss akzeptabel sein.⁶
- (12) Diese Anforderungen haben Konsequenzen für das **Personal** in gewährleistenden öffentlichen Einrichtungen.⁷ Zur Umsetzung der Gewährleistungspolitik sind neue Qualifikationen gefordert, die im Rahmen der tradierten, legalistisch orientierten Verwaltungsausbildung nur unzureichend vermittelt werden (z.B. managerialistische, kommunikative, planerische und koordinative Fähigkeiten, Verhandlungs- und Moderationsgeschick).

⁵ Vgl. Gunnar Folke Schuppert : Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden 2005.

⁶ Vgl. Günther Schmid: Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt: Zur Wirksamkeit neuer Steuerungsformen in der Arbeitsmarktpolitik, in: Leviathan, Heft 4, 2006, S. 487-513, sowie Schuppert a.a.O.

⁷ Vgl. Christoph Reichard: Öffentliche Dienstleistungen im gewährleistenden Staat, in: GÖW (Hrsg.): Öffentliche Dienstleistungen für die Bürger – Wege zu Effizienz, Qualität und günstigen Preisen. Symposium der GÖW 2005; Berlin 2006.

- (13) Es sei an dieser Stelle noch einmal angemerkt, dass Privatisierungen nicht zwangsläufig zur Entbürokratisierung beitragen. Vielmehr sind im Falle der Privatisierung von bisher in öffentlich-rechtlicher Verantwortung wahrgenommener Aufgaben zumeist **umfangreiche neuartige Regulierungen** notwendig. Zum einen sollen den Privaten damit Entfaltungsmöglichkeiten und Gestaltungsfreiheit verschafft und Wettbewerb gefördert werden, zum anderen müssen verbürgte Rechte und Prinzipien, Fairness und Rechtsstaatlichkeit auch nach der Privatisierung gewährleistet sein ("*more markets, more rules*").⁸

II. Aufgabenoptimierung

Übergreifend / Allgemein (Fragen 32-39)

- (14) Es gibt keine allgemein gültigen Kriterien, nach denen beurteilt werden könnte, ob eher **zentral-unitarische oder dezentral-föderale Strukturen** zu erfolgreicherem staatlichen Handeln und effizienten Dienstleistungen führen (die eindeutigen demokratiethoretischen Vorteile föderaler Systeme einmal außer acht gelassen). Grundsätzlich unterscheidet man zwei Grundmodelle der staatlichen Organisation, die jeweils spezifische Vor- und Nachteile haben:

- In der **horizontal-gebietsbezogenen Organisation** gibt es keinen durchgängigen Behördenapparat (und auch keine durchgängige Weisung) von der Bundes- bis zur Ortsebene, sondern jede Verwaltungsebene hat ihren eigenen, abgegrenzten und gebündelten Aufgabenbereich. Alle Aufgaben in einem Gebiet werden von einer Verwaltungseinheit erfüllt, daher auch **Gebietsorganisationsmodell** genannt. Zentrales Ziel ist die Bündelung und Koordination von Verwaltungsaufgaben in einer einheitlichen Verwaltung (und natürlich auch die demokratische Kontrolle). Diese Aufgabenteilung zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften ist das Grundprinzip föderaler Systeme, aber auch der kommunalen Selbstverwaltung, die damit eng verbunden ist.
- Das **funktionsbezogene oder vertikale Organisationsmodell** ist gekennzeichnet durch einen durchgängigen Behördenapparat oder zumindest eine durchgängige hierarchische Weisungskette. Für jede Fachaufgabe wird eine spezielle Organisationsform geschaffen (z.B. staatliche Sonderbehörden, Auftragsverwaltung).

⁸ Vgl. Ortlieb Fliedner, Sabine Hadamik: Weniger Gesetze durch Privatisierung öffentlicher Aufgaben?, Berlin 2006.

Es dominiert eine sektorale, spartenorientierte Betrachtungsweise, daher
Aufgabenorganisationsmodell.

Grundsätzlich erleichtert das Gebietsorganisationsmodell die demokratische Kontrolle und die **Harmonisierung, den Ausgleich und die gegenseitige Unterstützung** ("positive Koordination") sich tendenziell widersprechender oder interdependenter Aufgaben, führt damit aber auch zur eher suboptimalen Erfüllung von Aufgaben aus sektoraler, fachlicher Sicht (schwächt die "Spezialisten"). Das Aufgabenorganisationsmodell ermöglicht **Spezialisierung und Professionalisierung**, erschwert damit aber die demokratische Kontrolle und Koordination von Politikbereichen (schwächt die "Generalisten"). In den unvergleichlichen Worten von Frido Wagener:

"Die Entscheidenden und Durchführenden im Aufgabenorganisationsmodell neigen zu fachlicher Einseitigkeit, zur Überschätzung der Bedürfnisse und damit zur überzogenen Erfüllung ihrer sektoral abgegrenzten Aufgaben. Sie orientieren sich säulenartig in der Form von Fachleuten, Oberfachleuten und Superfachleuten."⁹

- (15) In Deutschland hat sich die gegenwärtige Kompetenzverteilung, mit einem Übergewicht auf dem **Gebietsorganisationsmodell bewährt**. Es gibt keinen prinzipiellen Änderungsbedarf, sondern notwendig sind punktuelle Verbesserungen, gelegentlich Entflechtungen und vor allem **bessere Koordination**.
- (16) **(Frage 37)** Es gibt keine allgemeine **kritische Größe einer Organisation**, von der ab die Aufgabenerfüllung unwirtschaftlich und intransparent wird. Je eindeutiger und strukturierter die Aufgaben, und je weniger sie mit anderen Aufgaben verflochten sind, d.h. je mehr es sich um ein standardisiertes Massengeschäft handelt, desto weniger horizontale und vertikale Anpassungsprobleme und desto weniger spielt Größe eine Rolle, bzw. desto eher gibt es *economies of scale*. Ein Beispiel aus dem Privatsektor wären Banken oder Versicherungen. Dies gilt auch für die Steuerverwaltung.
- (17) **(Fragen 40-44)** Die Aufgabenteilung nach dem **Berlin/Bonn-Gesetz hat sich nicht bewährt**. Der eindeutige "Rutschbahneffekt" und die umfangreichen zusätzlichen Koordinations- und Transaktionskosten sind bedeutend schneller und umfassender als prognostiziert Wirklichkeit geworden. Die doppelten Dienstsitze der Bundesregierung sollten aufgegeben werden, dies sollte, wie bereits in den neunziger Jahren

⁹ Frido Wagener: System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und Gemeinden, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1975.

vorgeschlagen, mit einer weiteren Organisationsreform der Bundesregierung verbunden werden, d.h. mit der **Ausgliederung von nicht unmittelbar ministeriellen Aufgaben** in Bundesoberbehörden oder Agenturen. Die langfristigen Effizienzgewinne einer solchen Vereinfachung sind schwer zu quantifizieren, da sich indirekte Koordinations- und Transaktionskosten generell einer einfachen Ermittlung entziehen. Allein die in den letzten Jahren zu beobachtbaren Veränderungen (alle politisch relevanten Organisationseinheiten und Akteure nach Berlin, in Bonn eher unpolitische, administrative Einheiten) verdeutlichen die eindeutigen Präferenzen der beteiligten und betroffenen Akteure.

- (18) Die ursprüngliche "Geschäftsgrundlage" des Berlin/Bonn-Gesetzes, nämlich den **Standort Bonn zu schützen** und zu bewahren, ist über alle Erwartungen hinaus positiv erfüllt worden. Ein Komplettumzug würde daher die weitere Entwicklung der Region keinesfalls gefährden.
- (19) Bei der Festlegung der **Standorte von Bundeseinrichtungen** sollten, mit Ausnahme der Ministerialverwaltung, deren Daseinsberechtigung auf einer engen Verbindung zu Regierung und Parlament beruht, regionale Ausgleichs-Gesichtspunkte zentral sein. Für die nicht-ministerielle Bundesverwaltung spielt der regionale Standort bei der Aufgabenbewältigung keine Rolle mehr.

a. *Status-quo-Analyse von Bundes- und Länderverwaltungen: Handlungsbedarf*

- (20) **(Frage 45)** Die Frage nach den **größten Problemen im strukturellen Aufbau der Behörden bei Bund und Ländern** kann in dieser Allgemeinheit nicht beantwortet werden. Insgesamt ist anzuerkennen, dass Deutschland keineswegs, wie immer wieder gern kolportiert wird, im internationalen Vergleich **besonders bürokratisch oder ineffizient** organisiert ist. Gerade auch die Politik ist gefordert, die undifferenzierten Stereotypen von zu viel Staat, zu viel Regulierung und zu viel bürokratischer Organisation zu korrigieren¹⁰. Sie führen auf längere Sicht nicht nur zu einer Demotivation der vorhandenen Beschäftigten und verhindern die Rekrutierung motivierter neuer, sondern unterstützen auch primitive Reflexe der Staats- und Demokratieverdrossenheit.

¹⁰ vgl. Werner Jann, Kai Wegrich, Jan Tiessen, "Bürokratisierung" und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich - Wo steht Deutschland, Berlin 2007.

(21) Entscheidend ist weiter, dass es für notwendige Verbesserungen **keine simplen, one-size-fits-all, "Kochbuchlösungen"** gibt, etwa in der Form schlichter Modelle des *New-Public-Management*, die einfach nur zu übertragen und flächendeckend zu implementieren wären. Genauso wie der private Sektor von regelmäßigen Management-Moden gebeutelt wird, gilt dies inzwischen auch für den öffentlichen Sektor. Allerdings bedeutet dies keineswegs, dass es im deutschen öffentlichen Sektor keinen weiteren Modernisierungsbedarf gibt, er ist nur differenziert und distanziert zu betrachten. Ausländische Erfahrungen weisen u.a. auf folgende Punkte hin¹¹:

- Auf der Ebene der **Ministerialverwaltungen** sind weitere aufgabenkritische Absichtungen denkbar, vor allem aber flexiblere, projektbezogenere Organisationsformen. Zentrales Problem der Ministerien ist nicht die innerorganisatorische Effizienz, sondern die langfristige, **sektorübergreifende Koordination** eigensinniger und mächtiger sektoraler Interessen und Politikbereiche.
- Die inter-administrativen Beziehungen sollten stärker auf Formen der **Kontraktsteuerung** umgestellt werden, hier sind vor allem die skandinavischen Erfahrungen lehrreich.
- Kooperatives Verhalten der Akteure sollte gestärkt und belohnt, eigensinniges Verhalten demgegenüber mit negativen Sanktionen belegt werden. Konkret folgt daraus, dass Steuerung durch **positive Anreize, Netzwerke und Verhandlungen** gegenüber regulativer und hierarchischer Steuerung bevorzugt werden sollte. Modernisierungsstrategien müssen durch feste Netzwerke von Reformakteuren unterstützt werden, in denen gemeinsame, verbindliche Ziele sowie kurz- und mittelfristige Erfolgskriterien festgelegt werden. Entscheidend ist auch dabei eine transparente Erfolgskontrolle.
- Die Bemühungen zur **Reduzierung bürokratischer Lasten** sind zu verstetigen und auf inter-administrative Beziehungen auszudehnen.
- Die **Transparenz staatlicher Leistungen und Kosten** muss und kann erhöht werden, nicht nur aus Effizienz- sondern vor allem auch aus Legitimationsgründen. Hierzu muss das Budgetrecht modernisiert und vereinheitlicht werden, und es müssen weitere Elemente der Leistungsmessung und des Leistungsvergleichs eingeführt werden (im Jargon: *Performance Management und Benchmarking*).

¹¹ vgl. Werner Jann et al.: Nachhaltigkeit bei Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung in Brandenburg, Gutachten für den Sonderausschuss des brandenburgischen Landtags zur Überprüfung von Normen und Standards, Potsdam 2007.

- Von entscheidender Bedeutung ist ein viel größeres Gewicht von **Personalführung und Personalmanagement**. In Deutschland ist Personalpolitik in den letzten Jahren vor allem mit Personalreduzierungen gleichgesetzt worden, weil es offenbar viel einfacher ist, Personal pauschal abzubauen, als leistungsbezogen einzusetzen. Personal wird bei uns immer noch vorrangig als Kostenfaktor und nicht als Ressource betrachtet, und daher juristisch verwaltet und nicht leistungsbezogen geführt. Dies ist nicht nur eine Frage von Dienst- und Tarifrecht (obwohl hier sicherlich Änderungsbedarf besteht), sondern viel entscheidender eine Frage von Aus- und Fortbildung und kulturellen Orientierungen. Solange gerade die Personal- und Organisationsreferate von Juristen dominiert werden, wird sich hier wenig ändern.

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

- (22) Das Instrument der **Gesetzesfolgenabschätzung** ist in Deutschland weitgehend gescheitert (s.o. These 9). Als vielversprechender Ansatz kann dahingegen der bisherige Einsatz des **Standard-Kosten-Modells** sowie die Arbeit des **Normenkontrollrates** bewertet werden. Nach eigenen Angaben hat der Normenkontrollrat bislang 190 Gesetze geprüft, die per Saldo eine Entlastung der Wirtschaft um 794 Mio. € zur Folge hatten. Deutlich wird der Erfolg des Normenkontrollrates am Beispiel der Unternehmenssteuerreform. Während in der ersten Fassung noch rund 40 Informationspflichten mit bürokratischen Lasten von 72 Mio. Euro enthalten waren, kommt der verabschiedete Entwurf auf eine Entlastung von rund 168 Mio. Euro.
- (23) Die ex-post Abschätzung der Kosten der Informationspflicht für die Wirtschaft ist noch nicht endgültig abgeschlossen, bislang wurden knapp **11.000 Informationspflichten** identifiziert. Laut Presseberichten summieren sich die Kosten auf rund 30 Milliarden Euro, somit ist auch hier Deutschland im internationalen Vergleich weder besser noch schlechter als andere Industrienationen. Die Messung der Informationspflichten allein entfaltet jedoch keine Wirkung, allerdings wird **Transparenz über die Belastungen** hergestellt und die Verursacher (einzelner Informationspflichten) identifiziert. Auch hier geht es darum, bürokratiekritische "Generalisten" gegenüber den "Spezialisten" der jeweiligen Sektoren zu stärken. Eine Messung sowohl ex-ante als auch ex-post macht auch angesichts des trotz der Einfachheit des Modells relativ hohen Aufwandes nur Sinn,

wenn die Messung mit **konkreten Konsequenzen** verbunden wird. Dabei kann ein festgelegtes Reduktionsziel hilfreich sein, sollte aber nicht überschätzt werden, da „politische“ Ziele bekanntlich meistens erreicht werden und Anreize zum „kreativen“ Umgang mit Daten und Zahlen liefern.

- (24) Bereits zum jetzigen Zeitpunkt ist zu konstatieren, dass die **Koordination** zwischen EU, Bund und Ländern nur **unzureichend funktioniert**. So haben alle drei Ebenen eigene Messungen aufgesetzt, die weitgehend zusammenhangslos nebeneinander herlaufen. Damit besteht die Gefahr eines *blame-game*, d.h. die Verantwortung für Bürokratie und Bürokratieabbau wird von einer Ebene auf die nächste verlagert, die Länder verweisen auf den Bund, der Bund auf die EU usw.
- (25) Darüber hinaus weist das Standard-Kosten-Modell in seiner bisherigen Anwendung folgende **Schwächen** auf:
- **Richtlinien von Selbstverwaltungskörperschaften**, die mit erheblichen Informationspflichten verbunden sein können, werden bislang in Deutschland weder vom Bund noch von den Ländern berücksichtigt.
 - **Die Vollzugspraxis** von Behörden, die durch Rundschreiben, Richtlinien etc. erhebliche administrative Lasten erzeugen können, ist bislang nicht in die unterschiedlichen Messungen einbezogen worden.
 - Die Bürokratiekostenmessung sollte auf **spezifische Kosten für die Verwaltung** ausgeweitet werden, ex-ante sollte dazu ein eigenständiges Verfahren erarbeitet werden und der Normenkontrollrat ein ähnliches Prüfrecht wie bei Bürokratiekosten für die Wirtschaft erhalten, ex-post sollte sich auf die personalintensivsten Bereiche beschränkt werden, angefangen bei der Steuerverwaltung.
 - Die SKM-Messungen bewegen sich zumeist nur auf einer Regulierungsebene, d.h. die Europäische Union misst ihre Regulierungen, der Bund seine und die Länder wiederum die ihrigen. Dieses Vorgehen geht jedoch an der Wirklichkeit vorbei und ignoriert einerseits, dass eine **Regulierungskaskade existiert**, d.h. Bundesrecht setzt Europarecht um und Landesrecht wiederum Bundesrecht oder Bundesrecht definiert Informationspflichten, die durch Landesrecht konkretisiert werden. Andererseits kann somit die Lebensrealität der Normadressaten nicht erfasst werden. Für einen Unternehmer, der eine Produktionsstätte bauen und betreiben will, ist es vollkommen unerheblich, ob die Bauordnung aus Landesrecht hervorgeht, die Vorgaben zum Emissionsschutz aus EU-Recht und die Ausschreibungsregeln aus

nationalem Recht. Das SKM-Verfahren sollte daher verstärkt zu einem **Lebenslagenkonzept** ausgebaut werden, d.h. einzelne Bereiche wie z.B. Gewerbeanmeldung, Unternehmensgründung etc. mit vielfältigen Informationspflichten sollten über alle Regulierungsebenen hinweg analysiert und gemessen werden. Die darauf aufbauenden Vereinfachungs- und Reduzierungsmaßnahmen ermöglichen dann ein **koordiniertes Vorgehen** aller Ebenen.

- (26) **(Frage 56)** Die **EU-Dienstleistungsrichtlinie** bietet einen hervorragenden Anknüpfungspunkt für weitere Entbürokratisierungsmaßnahmen und eine verstärkte Bund-Länder-Koordination. Nach dem von der Richtlinie geforderten **Normenscreening** (Art. 5, 9 ff., 16 ff., 37 ff.) sind grundsätzlich alle staatlichen und vom Staat mit Rechtssetzungsbefugnissen ausgestatteten Ebenen gefordert, die für die Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit geltenden Verfahren und Formalitäten auf allen Ebenen zu sichten. Die einzelnen Anforderungen sind nicht nur daraufhin zu prüfen, ob sie „einfach genug“ sind, sondern auch, ob sie einer Vielzahl spezieller Vorgaben genügen (z.B. ob bei verzögerten Genehmigungsverfahren grundsätzlich eine Genehmigungsfiktion gilt oder ob eine erteilte Genehmigung für das gesamte Bundesgebiet gilt). Sowohl Bund als auch Länder, Kommunen und Kammern müssen ihren jeweiligen Normenbestand auf Konformität mit den einschlägigen Vorgaben hin sichten. Die Dienstleistungsrichtlinie bietet somit erstmals die Chance, im Bereich einer **Lebenslage** (Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit) alle Normen zu sichten und im Rahmen eines koordinierten Verfahrens zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Selbstverwaltungskörperschaften zu überprüfen und zu vereinfachen. Diese Erfahrungen sollten evaluiert und auf andere Bereiche übertragen werden.

c. **Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Ländern in beide Richtungen:**

- **strukturell (Auftragsverwaltung, Bundesoberbehörden, Gemeinschaftsaufgaben)**
(Fragen 61-77)

Bundesauftragsverwaltung:

- (27) Eine **generelle Einschätzung** über Vor- und Nachteile der Bundesauftragsverwaltung im Vergleich zur landeseigenen Verwaltung und zur Bundesverwaltung kann **nicht vorgenommen** werden, da, ähnlich wie bei der Gesetzgebungskompetenz, die zu

administrierenden Sachverhalte typischerweise immer Aspekte aufweisen, die bundeseinheitlich ausgeführt werden müssen, während andere Aspekte regionale oder sogar lokale Differenzierungen und Vernetzungen erfordern, oder jedenfalls zulassen.

Für eine bundeseigene Verwaltung (vertikale Integration) sprechen insbesondere folgende Aspekte:

- negative externe Effekte bei dezentraler Aufgabenerledigung,
- unerwünschte Disparitäten zwischen dezentralen Einheiten (uneinheitliche Rechtsanwendung),
- hohe Investitionskosten einer Einrichtung,
- Kostenvorteile bei Konzentration von Aufgaben (*economies of scale*).

Für eine landeseigene Verwaltung (horizontale Integration) können hingegen folgende Aspekte aufgeführt werden:

- bessere Information (Orts- und Problemnähe),
- Möglichkeit, auf regional unterschiedliche Problemlagen und Präferenzen zu reagieren,
- bessere Abstimmung und Integration mit anderen Politikbereichen,
- Innovationen durch Wettbewerb dezentraler Leistungserbringung.

Somit ergibt sich, dass eine Bundesauftragsverwaltung immer dann anzustreben ist, wenn **die ersten Aspekte eindeutig überwiegen**, darauf wird im Folgenden noch einzugehen sein.

Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierung:

- (28) Die Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen folgen der Auffassung, dass Probleme und Aufgaben im Kompetenzbereich der Länder existieren, für deren Bewältigung die finanzielle Förderung durch den Bund für erforderlich gehalten wird. Der tiefere Grund liegt dabei insbesondere in der Forderung nach „**einheitlichen Lebensverhältnissen**“ im Bundesgebiet.
- (29) Ökonomisch lässt sich eine finanzielle Beteiligung des Bundes an Aufgaben der Länder dann begründen, wenn **länderübergreifend positive externe Effekte** vorliegen und die entsprechenden öffentlichen Leistungen durch das einzelne Land deshalb in einem gesamtwirtschaftlich zu geringen Umfang bereitgestellt würden.

(30) Gegen Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierung bestehen generell **folgende**

Einwände:

- Ausgaben werden nicht getätigt, weil sie notwendig sind, sondern weil es eine Mitfinanzierung durch den Bund gibt.
- Mischfinanzierungen verhindern klare Aufgabenteilungen zwischen Bund und Ländern und erfordern aufwendige Verhandlungs- und Planungsverfahren.
- Die Mittelzuflüsse des Bundes und die zur Kofinanzierung durch die Länder erforderlichen Mittel stehen nicht mehr für eine flexible Haushaltsgestaltung bereit.
- Die Autonomie der einzelnen Landesparlamente wird eingeschränkt, da die Abstimmung über die Mischfinanzierungen aktiv durch die jeweiligen Exekutiven geführt werden (Fachbruderschaften und Ressortkumpanei über mehrere Ebenen). Damit werden Sektorinteressen gestärkt und allgemeine Interessen geschwächt. Die vereinbarten Mittelansätze können nur noch in der Haushaltsplanung ratifiziert werden.

(31) Durch die Föderalismusreform I wurden die Gemeinschaftsaufgaben „Bildungsplanung“ sowie „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“ abgeschafft, weiterhin wurden zwei Finanzhilfen des Bundes, nämlich die Hilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden sowie für die soziale Wohnraumförderung, beendet. Jedoch ist offenkundig, dass **kein föderales System ohne Mischfinanzierungen auskommen kann**. Sind Mischfinanzierungen offiziell nicht möglich, werden sich intransparente, nicht-offizielle Mischfinanzierungen des Bundes mit einzelnen Ländern herausbilden. Diese Gefahr besteht insbesondere, sollte die Gemeinschaftsaufgabe „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, die im Rahmen des Aufbaus Ost eine maßgebliche Bedeutung erlangt hat, abgeschafft werden. Nicht zu leugnen ist aber auch, dass positive länderübergreifende externe Effekte beispielsweise bei der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" nicht zu erkennen sind. Beides sind spezifische Belange, die für ein Land überhaupt nur Bedeutung haben, wenn es an der Küste liegt oder eine nennenswerte Landwirtschaft aufzuweisen hat.

(32) Daher wird dafür plädiert, den Vorschlag von Prof. Pohl¹² aufzunehmen, und Mischfinanzierungen als **Kann-Bestimmungen** nicht für bestimmte Aufgabenfelder verbindlich vorzuschreiben (wie in Art. 91 a GG), sondern als **allgemeine**

¹² Vgl.: Föderalismuskommission I, Kommissionsdrucksache 0021 - Prof. Dr. Dr. h.c. Rüdiger Pohl "Stellungnahme zu den Themen Mischfinanzierung und Steuerverteilung".

Finanzierungsmöglichkeiten zu formulieren. Die Mischfinanzierung sollte dabei insbesondere bei Maßnahmen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft, bei Vorhaben der Länder mit länderübergreifender Bedeutung sowie bei Maßnahmen einzelner Länder zur Bewältigung besonderer Belastungen eingesetzt werden.

- **Sektoral**

Arbeitsmarktpolitik (Fragen 78-79)

- (33) Das Kernkonzept der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt bestand in der Schaffung einer „**one-stop-agency**“-**Lösung** für alle Arbeitssuchenden¹³ – unabhängig von ihrer finanzierungsseitigen Zuordnung. Während somit ursprünglich an eine Stelle für alle Arbeitssuchende gedacht war, die von den beteiligten Akteuren (Arbeitsagentur, Kommunen, sonstige Akteure) entsprechend getragen wird, hat sich im Bereich der Arbeitsvermittlung mittlerweile eine **Trennung in zwei Geschäftssysteme** für die Arbeitslosen aus dem Versicherungskreis (ALG I und Arbeitsagentur) und für Arbeitslose sowie deren Bedarfsgemeinschaften aus dem Grundsicherungssystem (ALG II und ARGE als Normalfall) etabliert. Innerhalb des Grundsicherungssystems (ALG II) besteht darüber hinaus eine Trennung in 365 ARGE n (bestehend aus Mitarbeitern der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen), 69 Optionskommunen und 19 Modelle getrennter Aufgabenwahrnehmung, wenn sich Bundesagentur und Kommunen nicht auf eine Arbeitsgemeinschaft verständigen konnten.
- (34) Die ursprüngliche Intention der Hartz-Kommission und die Idee des Job-Centers, **alle Akteure und Kräfte unter einem Dach zu bündeln**, um Verschiebebahnhöfe zu verhindern, Schnittstellen abzubauen, Synergien zu ermöglichen und somit Vermittlungseffekte zu maximieren, ist damit **in sein Gegenteil verkehrt worden**. Dieses paradoxe Ergebnis ist Folge der parlamentarischen Vermittlungsprozesse der Jahre 2004 und 2005 und der bis dato **nicht gelösten Kontroverse** über **Zentralisierung** oder **Regionalisierung** der Arbeitsmarktpolitik, unheilvoll verquickt mit Fragen der finanziellen Entlastung der Kommunen.

¹³ „JobCenter werden künftig die lokalen Zentren für alle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sein. Das Arbeitsamt wird in seiner Betriebsform zu einem JobCenter umgestaltet... Die Einführung von flächendeckenden JobCenter als einheitliche Anlaufstelle für alle Erwerbsfähigen hat höchste Priorität. Neben den originären Dienstleistungen der [BA-neu] integriert das JobCenter arbeitsmarktrelevante Beratungs- und Betreuungsleistungen (Sozialamt, Jugendamt, Wohnungsamt, Sucht- und Schuldnerberatung, Schnittstelle PSA usw.).“ (Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Berlin 2002, 67 ff.)

(35) Ohne den Evaluationsergebnissen vorzugreifen¹⁴, kann bereits heute festgestellt, dass die bisherige **Mischverwaltung** aus Bundesagentur und Kommunen als **Desaster angesehen** werden muss. Abgesehen von den verfassungsrechtlichen Bedenken, die zurzeit vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragen werden, führt die Verantwortungsteilung zu diversen Problemen:¹⁵

- Der Organisationsaufbau bindet nach wie vor erhebliche Ressourcen, so dass die Beschäftigung mit sich selbst die Arbeit am Kunden verdrängt.
- Durch die Fusion zweier „Organisationskulturen“ und intern nicht klar definierter Verantwortungsbereiche ergibt sich eine Struktur der „organisierten Verantwortungslosigkeit“. Die gleichberechtigte Führungsverantwortung führt zu Doppelzuständigkeiten, Konflikten, Unklarheiten und Entscheidungsstau.
- Aufgrund der Unterschätzung der Zahl von Bedarfsgemeinschaften und damit des Personalbedarfs bleibt die Leistungsgewährung vorrangig, der Grundsatz des Fördern und Fordern kann somit nicht umgesetzt werden.¹⁶
- Der Betreuungsschlüssel von 1:150 bei über 25-Jährigen ist fast durchgängig nicht erreicht, das „Fallmanagement“ vielfach noch reine Theorie.¹⁷
- Eine Steuerung und Kontrolle sowohl der ARGEN als auch der Optionskommunen über einheitliche Ziele und Kennzahlen findet bislang nicht (im Falle der Optionskommunen) oder nur unzureichend (im Falle der Argen) statt.¹⁸
- Die zwischen BA-Vorstand und BMAS geschlossene Zielvereinbarung für das SGB II hat keine direkten Auswirkungen in der Praxis. Die Zentrale der BA hat nur mittelbar über die Trägerversammlung Einfluss auf die Geschäftspolitik der Arbeitsgemeinschaften von Kommunen und BA. In der Rahmenvereinbarung zur Weiterentwicklung der Grundsätze der Zusammenarbeit der Träger der Grundsicherung in den Arbeitsgemeinschaften gemäß § 44b SGBII“ vom 1. August 2005 hat die BA den Kommunen das Vortrittsrecht bei der Verantwortung für die

¹⁴ Vgl. Wirkungsforschung „Evaluation der Experimentierklausel – Grundsicherung für Arbeitssuchende (§ 6 c SGB II)“ <http://hartz.isg-institut.de/HartzIV/Projektbeschreibung/projektbeschreibung.htm>

¹⁵ Vgl. dazu auch: Bundesrechnungshof: Bemerkungen 2006, Berlin 2006 sowie Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitssuchende: Schlussbericht, Berlin 2006.

¹⁶ Die jüngsten Nachrichten, dass ca. 50% der Klagen gegen fehlerhafte ALG II-Bescheide vor den Sozialgerichten Bestand haben, zeigen, dass selbst bei der Leistungsgewährung erhebliche Mängel feststellbar sind.

¹⁷ „Die Strukturen im beschäftigungsorientierten Fallmanagement befanden sich auch im zweiten Jahr des SGB II noch in der Ausbauphase.“ (Bundesagentur für Arbeit: SGB II Sozialgesetzbuch Zweites Buch Grundsicherung für Arbeitssuchende, Jahresbericht 2006, Nürnberg 2006.)

¹⁸ Für die ARGEN ist erstmals im Jahr 2006 ein System von Zielvereinbarungen installiert worden, auch die Optionskommunen lassen sich im Rahmen eines Projektes der Bertelsmann-Stiftung benchmarken, beide Systeme sind jedoch nicht miteinander kompatibel. Vgl. Bundesagentur für Arbeit: SGB II Sozialgesetzbuch Zweites Buch Grundsicherung für Arbeitssuchende, Jahresbericht 2006, Nürnberg 2006, sowie Bertelsmann Stiftung: Jahresbericht 2006 für das SGB II-Benchmarking der Optionskommunen, Gütersloh 2006.

ARGEn eingeräumt. Entsprechend vorsichtig sind die Formulierungen im Kontrakt, demgemäß die BA auf das Erreichen der Zielwerte „hinwirken“ soll, entsprechend ihrer „zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und tatsächlichen Kompetenzen“. Dazu wurden in den Regionaldirektionen sog. Führungsunterstützungsteams aufgebaut, die den ARGEn bei der Erreichung der Ziele beratend zur Seite stehen sollen und Zielnachhaltgespräche führen werden. Dabei haben sie jedoch keine Eingriffsmöglichkeiten, die mit den Steuerungsmöglichkeiten der Zentrale gegenüber den Agenturen in der Arbeitslosenversicherung (SGB III) vergleichbar sind

(36) Als zentrale Problematik der ARGEn lässt sich **die Trägerschaft von Bundesagentur und Kommunen in Verbindung mit der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung** identifizieren.¹⁹ Dies spricht jedoch nicht für eine weitere Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik, da bislang auch bei den Optionskommunen nennenswerte Erfolge ausgeblieben sind, vor allem im Hinblick auf die zentralen Ziele „Integration in Arbeit“ sowie „Verminderung der Hilfebedürftigkeit“. Folgende Argumente sprechen gegen eine weitere Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik und für zentrale Steuerungsfunktion auf Bundesebene:

- Bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der aktiven Arbeitsmarktpolitik handelt es sich um ein **nationales Problem**, das besonderer nationaler Anstrengungen bedarf, der Bund darf daher nicht aus der Verantwortung - auch operativ - entlassen werden.
- Im Rahmen einer kommunalen Trägerschaft hingegen würde eine **zweigeteilte öffentliche Arbeitsverwaltung zementiert**. Die Bereitschaft der Kommunen, die komplette Trägerschaft für das ALG II zu übernehmen, besteht bislang nur auf Seiten der Landkreise, die kreisfreien Städte lehnen dies nach wie vor ab. Vor allem die Großstädte mit einem hohen Anteil von Hilfebeziehern stehen einer Kommunalisierung skeptisch gegenüber. Sie verweisen auf das fehlende *Know-how* und den Mangel an professionellem Personal, das man für qualifizierte Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten benötigt. Der Landkreistag hat immer wieder auf eine Regionalisierung gedrängt, vermutlich auch, um eine wichtige öffentliche Aufgabe auf Dauer für die Landkreise zu erhalten.

¹⁹ „Generell lässt sich jedoch feststellen, dass die Konstruktion der so genannten Mischverwaltung von Bund (Agentur für Arbeit) und Kommune (Sozialamt) weithin organisatorische Mängel aufweist. Unklare Zuständigkeiten in Bezug auf das Personal, das Budget und das Sachvermögen behindern wesentlich Teile der Aufgabenerledigung.“ (Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitsuchende: Schlussbericht, Berlin 2006)

- Die aktuelle Zweiteilung der öffentlichen Arbeitsverwaltung führt zu einer **Stigmatisierung der Langzeitarbeitslosen** und behindert damit die Integration in den ersten Arbeitsmarkt erheblich.
- Eine gänzliche **Trennung von Finanzierungs- und Durchführungsverantwortung** führt zur Verantwortungslosigkeit auf beiden Ebenen. Eine Steuerung durch den Bund, der ja immerhin den Löwenanteil der Finanzierungslasten von ALG II trägt, wäre nicht mehr gewährleistet. Solange der Bund das Arbeitslosengeld II finanziert, muss er an der Umsetzung dieser Aufgabe beteiligt werden.
- Ein zweigliedriges System aus Bund und Kommunen schafft erneute Möglichkeiten von **Verschiebebahnhöfen**, die mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfe eigentlich beendet werden sollten.
- Die kommunale Verantwortung führt nicht zwangsläufig zu einem **produktiven Wettbewerb** um gute Lösungen, vielmehr existiert die Möglichkeit einer **verstärkten „Kleinstaaterei“**, die regionale Mobilität und die dafür erforderliche Transparenz auf dem Arbeitsmarkt nicht nur nicht unterstützt, sondern sogar behindert. Ungenügende Kenntnisse der nationalen Arbeitsmarktpolitik sowie fehlende Überregionalität verhindert Vermittlungen in den nationalen Arbeitsmarkt. Eindeutige Benchmarks kommunaler Leistungen sind von den Kommunen in Deutschland bisher abgelehnt worden.
- Solange **der Bund** die finanzielle Hauptlast an der Umsetzung des SGB II trägt, **muss auf dieser Ebene** Rechenschaft abgelegt werden können, was mit dem Geld passiert. Dazu ist im Augenblick nur ein bundesweit organisierter Akteur wie die BA im Stande. Des Weiteren wird die Statistik von der BA auf der Basis einheitlicher (sowohl im SGB III als auch im SGB II liegenden dieselben Definitionen zugrunde) Standards erhoben. Eine Teilung und Erhebung der Daten durch mehrere Akteure wird zwangsläufig zu Intransparenz im Hinblick auf die Problemgröße „Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit“ in Deutschland führen. Sachgerechte Entscheidungen auf Bundesebene können dann schon aufgrund mangelnder Informationen über das Ausmaß und die Ursachen des Problems nicht mehr getroffen werden.
- **Einheitliche Standards** können in der aktiven Umsetzung nicht mehr garantiert werden. Bereits jetzt ist bei den Optionskommunen eine sehr weite Interpretation des SGB II zu beobachten. Die Breite und Qualität des Leistungsspektrums für die Arbeitslosen und Leistungsbezieher wird primär von ihrem Wohnort abhängig sein.

- (37) Somit ist es erforderlich, zu dem Ursprungsgedanken des Hartz-Konzeptes zurückzukehren, nämlich die Behandlung und Betreuung von **versicherten** und **nicht-versicherten Arbeitslosen** nach **unterschiedlichen finanziellen Regimes**, aber durch eine **einheitliche und zentral gesteuerte Dienstleistungsorganisation**. Dies kann nur die **Bundesagentur für Arbeit** leisten. Die Bundesagentur hat im laufenden Reformprozess bewiesen, dass der Vorwurf einer verkrusteten, zentralistischen, wandlungsunfähigen Organisation nicht länger aufrechtzuerhalten ist. Steuerung über Zielvereinbarungen und dezentrale Ressourcenverantwortung belegen dies. Da die BA jedoch nicht alle Leistungen allein erbringen kann, sind nicht vorhandene Leistungen entsprechend "einzukaufen". Die Kommune bringt sich mit ihren bisherigen Beratungs- und Betreuungsleistungen (z.B. Gesundheitsberatung, Schuldnerberatung, Eingliederungsgesellschaften) direkt in die Dienstleistungsorganisation ein. Dies kann aufgrund von Kooperationsverträgen und Zielvereinbarungen geschehen und bedarf keiner gesonderten gesetzlichen Grundlage. Vorstellbar sind dabei insbesondere verbindliche „**Regionale Bündnisse für Arbeit**“, in denen alle relevanten Akteure (neben BA und Kommune auch IHKs, Wohlfahrtsverbände etc) konzertierte Maßnahmen beschließen und gemeinsam durchführen. Die Kommunen werden sich solchen Bündnissen, auch wenn sie finanziell nicht mehr direkt beteiligt sind, aufgrund der politischen Rationalität nicht verschließen können. Für die BA wird der Abschluss entsprechender Bündnisse durch Zielvereinbarungen verpflichtend.
- (38) Die **Finanzierungsverantwortung** für **alle Leistungen des ALG II** hat damit in Zukunft **der Bund** zu tragen, also auch für die Kosten für Unterkunft. Somit wird das bisherige Mischfinanzierungssystem abgeschafft und die Kommunen aus der finanziellen Verantwortung für Langzeitarbeitslose entlassen.
- (39) Sollte eine einheitliche Dienstleistungsorganisation politisch nicht durchsetzbar sein, sollte zumindest das „exotische“ Konstrukt der **ARGEn aufgegeben** und die Arbeitsgemeinschaften in ihrer derzeitigen Form abgeschafft werden. Die operative Verantwortung für das ALG II (Leistungsgewährung und Vermittlung in Arbeit) ist in diesem Fall auf die Kommunen zu übertragen, der BA verbleibt die Kompetenz für den überregionalen Rahmen. Das heißt, die BA wäre dann für Statistik, Controlling, Leistungsvergleiche und überregionale Vermittlung zuständig. Operativ würde sie eingreifen, wenn Qualitätsstandards durch die Kommunen nicht eingehalten werden oder sie im Leistungsvergleich deutlich negativ auffallen. In diesem Fall muss die BA dann aber auch die Kompetenz zum Gegensteuern erhalten.

Steuerverwaltung (Fragen 91-131)

- (40) Zu Beginn ist noch einmal zu betonen, dass ein zentraler Grund für die **mangelnde Effizienz** der Steuerverwaltung in **umfangreichen und schwer verständlichen Steuergesetzen** sowie der Flut von Verwaltungsanweisungen und nicht zuletzt Gerichtsurteilen zu sehen ist. Sowohl der Bundesrechnungshof als auch die Landesrechnungshöfe stellen seit Jahren fest, dass eine einheitliche Anwendung der Steuergesetze nicht mehr gewährleistet ist. An dieser Tatsache wird auch eine Modernisierung oder eine Kompetenzverlagerung der Steuerverwaltung allein nichts ändern.
- (41) Nicht desto trotz gibt es zahlreiche **Effizienzpotentiale im Rahmen des Steuervollzugs**, die föderalismusbedingt nicht ausgeschöpft werden können. Dies liegt in erster Linie in der **Anreizstruktur**, die das heutige System der Finanzverfassung für die Länder schafft. Während im Rahmen der Gemeinschaftssteuern jeder zusätzliche Angestellte in der Finanzverwaltung den Haushalt der Länder in vollem Umfang belastet, erhalten die Länder nur einen Teil der potentiellen Steuermehreinnahmen. Darüber hinaus sind die Geberländer im Rahmen des horizontalen Länderfinanzausgleichs gezwungen, einen Teil ihrer Einnahmen an die Nehmerländer abzuführen. Dies führt dazu, dass weder Geber- noch Nehmerländer ein eindeutiges und durchschlagendes Interesse an einem höheren Steueraufkommen haben. Die Landespolitiker und -finanzminister fühlen sich primär ihrem jeweiligen Bundesland verpflichtet und wollen eher die heimische Wirtschaft mit steuerlicher Schonung stärken. Für diese Praxis gibt es zwar wenig eindeutige Belege²⁰, es liegt jedoch aus anreiztheoretischer Perspektive nahe und lässt sich darüber hinaus durch einige Zahlen verdeutlichen:
- der durchschnittliche **Prüfungsturnus** der Betriebsprüfungen hat sich bei allen Betriebsgrößen mit Ausnahme von Großbetrieben in den letzten Jahren zum Teil signifikant erhöht,
 - die **Prüfungsquote** der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen hat sich in den vergangenen Jahren weiter verringert und liegt nun nur noch bei 1,91 %, und dies obwohl das Volumen des Umsatzsteuerbetruges in Deutschland nach wie vor bei geschätzten 15 Mrd. € liegt,

²⁰ vgl. aber z.B. Der Präsident des Bundesrechnungshofes: Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, Kommissionsdrucksache 51, S.61.

- das **Personal** in der Steuerverwaltung wurde in den letzten 7 Jahren um 10% gekürzt²¹.
- (42) Darüber hinaus ist unumstritten, dass **16 unterschiedliche Finanzverwaltungen** einen **erhöhten Abstimmungsbedarf** hervorrufen, **einheitliche Rechtsanwendung behindern, Vollzugsunterschiede** hervorrufen und die **Gleichmäßigkeit der Besteuerung** untergraben. Gerade die Gleichmäßigkeit und Intensität der Besteuerung sollte nicht einem ansonsten vielleicht wünschenswerten „Wettbewerb“ der Bundesländer unterliegen. Es soll an dieser Stelle auch darauf hingewiesen werden, dass die Landessteuerverwaltung kein „Kernelement der deutschen Bundesstaatlichkeit“ und kein „zwingender Bestandteil der Eigenstaatlichkeit der Länder“ ist. Diese Argumentation mag für einen eigenen Steueranteil der Länder an den Gemeinschaftssteuern bzw. eigene Landessteuern zutreffend sein, für die Landessteuerverwaltung jedoch nicht.
- (43) Ein entscheidendes Argument für eine landeseigene Verwaltung ist, ob es bei der Durchführung von Bundesgesetzen auf **regionale und lokale Erkenntnisse, Informationen und Besonderheiten und die Koordination mit anderen Politikbereichen** ankommt oder nicht. Während dies bei der Durchführung des Bundesverkehrswegeplanes durchaus zutrifft (siehe nächster Abschnitt) ist dies bei der Steuerverwaltung nicht der Fall - hier kommt es entscheidend darauf an, dass das Steuerrecht in Bayern eben gerade nicht anders angewendet wird, als in Bremen, und dass keine anderen als steuerrechtliche Belange in die Abwägung eingehen.
- (44) Somit ist sich der Auffassung der Bundesregierung als auch des Bundesrechnungshofes anzuschließen, den **Vollzug der Gemeinschaftssteuern** (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) **und der bundesrechtlich geregelten Landessteuern auf eine Bundessteuerverwaltung zu übertragen**. Dem oftmals vorgetragenen Gegenargument, einer Bundessteuerverwaltung würden Dezentralität und Bürgernähe verloren gehen, kann nicht gefolgt werden. Die Bundesagentur für Arbeit beweist mit ihren über 660 Geschäftsstellen, dass eine dezentrale Präsenz in der Fläche auch durch eine Bundesbehörde möglich ist. Gleichzeitig zeigt sie, wie Kosten und Leistungen der dezentralen Einheiten verglichen und gesteuert werden können.
- (45) Der in dem Kienbaum-Gutachten vorgeschlagenen **Grundstruktur der Bundessteuerverwaltung** ist daher zuzustimmen. Insgesamt sollte die Modernisierung

²¹ Zahlen nach Deutsche Steuer-Gewerkschaft.

der Steuerverwaltung allerdings noch einen grundlegenden Schritte weiter geführt werden, in dem die zentrale Steuerung dieses Bereichs - wie z.B. in den skandinavischen Ländern und in Großbritannien - aus dem Finanzministerium ausgelagert und einer **Bundessteueragentur** übertragen wird. Eine oberste Bundesbehörde wie das Bundesfinanzministerium sollte sich auf die Aufgaben der Politikformulierung konzentrieren. Sie ist vermutlich nicht besonders geeignet, einen umfangreichen Behördenunterbau mit Massenbetrieb mit modernen Methoden (etwa Zielvereinbarungen, Benchmarks etc.) zu führen. Auf diese Weise könnte auch dem Aspekt der Durchführbarkeit steuerrechtlicher Regelungen größeres Gewicht verschafft werden. Gleichzeitig kann damit die Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit der Steuerverwaltung gestärkt werden.

- (46) Mögliche **Effizienzgewinne** können an dieser Stelle **nicht seriös quantifiziert** werden, weil ein Umbau der Steuerverwaltung zumindest zu Beginn Reibungsverluste erzeugt, die sich auch auf den Steuervollzug auswirken. Eine Quantifizierung der Mehreinnahmen in absoluten Zahlen ist zudem in jedem Fall unseriös, da sich die Effizienzgewinne immer auch an der Höhe der Steuereinnahmen orientieren, die von zahlreichen konjunkturellen Faktoren abhängen.

Bundesfernstraßen, Bundesfernstraßenverwaltung (Fragen 138-165)

- (47) Die Bundesauftragsverwaltung im Bereich der Fernstraßen hat sich grundsätzlich bewährt. Die Bundesländer haben gerade im Bereich der Straßenverwaltung in den vergangenen Jahren zahlreiche **Modernisierungsanstrengungen** unternommen und die entsprechenden Verwaltungen in **Landesbetriebe** ausgegliedert, die vielfach nach **betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt** werden. Es ist daher nicht ersichtlich, welche Vorteile sich aus der Verlagerung der Verwaltungskompetenz für die Bundesautobahnen von den Ländern auf den Bund und von der Übertragung der Finanzierungskompetenz für die Bundesstraßen vom Bund auf die Länder ergeben sollen.
- (48) Die Argumentation der Befürworter einer solchen Lösung nimmt meist Rückgriff auf die **Prinzipal-Agenten Theorie**, die die Kontrollproblematik, die aus Delegationsentscheidungen zwangsläufig folgt, thematisiert. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Bundesländer im Rahmen der Auftragsverwaltung eigene Interessen verfolgen und diese - aufgrund der Informationsassymetrie zwischen Prinzipal (Bund) und Agent (Länder) - auch zumeist durchsetzen können. Dabei wird einerseits

davon ausgegangen, dass die Länder vorrangig damit beschäftigt sind, eigene Interessen durchzusetzen und die Intentionen des Bundes zu unterlaufen, und andererseits, dass die Interessen der Länder grundsätzlich einer effizienten, kostengünstigen und bürgernahen Leistungserbringung widersprechen.

- (49) Diese Auffassung lässt außer acht, dass es sich bei der Planung und Produktion von Bundesfernstraßen um einen äußerst komplexen Prozess handelt, der tief in die Interessen der Länder und Regionen sowie die Lebenssituation der Bürger eingreift und somit zwangsläufig **landes- und regionalplanerische Aspekte** zu berücksichtigen sind. In diesem Fall spielen lokale und regionale Informationen (Orts- und Problemnähe), die Möglichkeit, auf regional unterschiedliche Problemlagen und Präferenzen einzugehen, und eine intensive Abstimmung mit anderen Politikbereichen eine entscheidende Rolle. Somit ist es durchaus **berechtigt und notwendig**, die **Interessen der Länder** entsprechend in den Planungs- und Umsetzungsprozess einzubeziehen und auch zu berücksichtigen. Es ist keineswegs erwiesen, dass die Eigeninteressen der Bundesländer im Bereich der Bundesfernstraßen zu schlechteren Politikergebnissen führen. Vielmehr ist es höchst unwahrscheinlich, dass eine zentrale Planung und Produktion die Qualität im Bereich der Bundesfernstraßen maßgeblich erhöhen würde. Auch hier ist es notwendig, **Wirtschaftlichkeits- und Leistungsvergleiche** zu installieren, die eine transparente Wirkungskontrolle ermöglichen, anstatt auf eine Stärkung der input-Kontrolle durch Zentralisierung der Verwaltung abzustellen.
- (50) Weitere Vorteile einer zentralen Administration der Bundesautobahnen werden in einem **verringerten Koordinierungsaufwand** zwischen Bund und Ländern gesehen. Dieser wird jedoch durch eine Übertragung der Verwaltungskompetenz auf den Bund im Bereich der Bundesautobahnen **nicht zwangsläufig reduziert werden** können, da weiterhin eine intensive Abstimmung mit lokalen und regionalen Akteuren vonnöten sein wird. Ein Neubau, Ausbau oder aber die Instandhaltung von Bundesautobahnen ohne entsprechende Abstimmung mit dem betroffenen Bundesland erscheint schlechterdings unmöglich. Gleichzeitig ist der Ausbau der Bundesstrassen nicht, wie gelegentlich angenommen wird, nur noch von vorrangig regionaler Bedeutung, sondern diese sind für den überregionalen Nutzen der Bundesautobahnen von entscheidender Relevanz, weil erst durch sie die Bundesautobahnen an die regionalen Schwerpunkte angebunden werden.

III. Standardsetzung

a. *Effizienzsteigerung durch Überprüfung bestehender Standards, durch neue Standards oder durch Harmonisierung von Standards, Benchmarking*

- **Benchmarking (insbesondere Fragen 221-224)**

(51) Die Idee des *Benchmarking*-Ansatzes beruht darauf, auf der Basis von Vergleichen *best practice*-Lösungen zu identifizieren und damit die Unterschiede zwischen Organisationen für **institutionelles Lernen** nutzbar zu machen. Generell kann Benchmarking zwischen den Länderverwaltungen dazu führen, bestehende Schwachstellen aufzuzeigen und somit bessere Praxis zu identifizieren. Darüber hinaus erfüllt Benchmarking die wichtige Funktion des *naming and shaming*, das heißt, Probleme und Verantwortungen werden benannt. Nicht zu unterschätzen ist auch der öffentliche Druck, den Benchmarking hervorrufen kann, und der, je nach Problemlage, eine umfassende gesellschaftliche Debatte zur Folge hat (siehe als hervorragendes Beispiel die PISA-Debatte).

(52) Deutschland hat bislang auf Bundes- und Landesebene **kaum Erfahrung mit Benchmarking-Ansätzen**, die Ansätze auf kommunaler Ebene (interkommunale Leistungsvergleiche) waren bislang kaum ein Auslöser für Wettbewerb. Dies ist einerseits auf die **geringe Zahl** der teilnehmenden Kommunen zurückzuführen (nur knapp 2% aller Kommunen haben sich bis jetzt am kommunalen Benchmarkingprozess des IKO-Netzes beteiligt²²). Weiterhin ist die **mangelnde Transparenz** der Ergebnisse zu kritisieren. Die Kenntnis darüber, ob eine Kommune an einem solchen Prozess teilnimmt, gelangte oft nicht bis zur Kommunalvertretung, sie verblieb in der Abteilung oder dem Amt. Somit hat auch kaum eine **Interaktion zwischen Verwaltung und Politik** stattgefunden, d.h. in der Regel wurden die Ergebnisse der Leistungsvergleiche nicht für Zwecke einer politisch-strategischen Steuerung eingesetzt.

(53) Die Einführung systematischer Leistungsvergleiche zwischen Landesverwaltungen kann nur **freiwillig geschehen**. Eine erzwungene Leistungsmessung erscheint, auch aufgrund der Erfahrungen z.B. auf kommunaler Ebene in Großbritannien, nicht als wünschenswert und aufgrund der verfassungsrechtlichen Ausgangslage auch als unwahrscheinlich.

²² Vgl. Jörg Bogumil: Probleme und Perspektiven der Leistungsmessung in Politik und Verwaltung, in: Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 2004: Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis, Wiesbaden 2004.

Nichts desto trotz sollte zumindest **politischer Druck** zu weiteren Benchmarking-Anstrengungen führen.

- (54) Als Beispiel sollte der **PISA-Vergleich im Bildungssektor** dienen. Hier wurden nicht, wie sonst oft, unterschiedliche Inputs oder Prozesse verglichen, sondern Ergebnisse (*Outputs* und *Outcomes*). Auf der Grundlage unterschiedlicher Ergebnisse wurde dann nach deren Gründen gesucht, die in finanziellen, organisatorischen oder administrativen Strukturen und Prozessen liegen können, aber durchaus nicht müssen. Auf diese Weise wird der Blick für wichtige Rahmenbedingungen administrativen Handelns geschärft.
- (55) Als weiteres Vorbild könnte die sog. **offene Methode der Koordinierung (OMK)** der Europäischen Union dienen. Hier wird versucht mit Instrumenten des so genannten "weichen Rechts" die Mitgliedstaaten durch systematischen Leistungsvergleich und gute Praktiken zu wechselseitigem Lernen anzuregen. Die OMK setzt auf die **freiwillige Kooperation der Mitgliedstaaten** und ist **rechtlich unverbindlich**, jedoch **öffentlichkeitswirksam**, da der Grad der Zielerreichung durch den Vergleich sichtbar und damit legitimationsbedürftig wird. Somit soll eine gemeinsame Behandlung von ähnlichen Problemen ohne vertragsrechtliche Vergemeinschaftung von nationalen Instrumenten möglich werden. Dabei wird bewusst auf **hierarchisch verbindliche Entscheidungen verzichtet**. Vielmehr soll in „**dezentralen Formen**“ der Koordinierung gemeinsames Lernen in Erfahrungsgemeinschaften ermöglicht werden.
- (56) Die **Erfahrungen der offenen Methode der Koordinierung** sollten für systematische Ländervergleiche **nutzbar gemacht werden**, da zahlreiche Elemente der OMK auch auf ein Benchmarking der Länderverwaltungen anwendbar wären. Die OMK basiert auf den Prinzipien der **Freiwilligkeit und Lernorientierung**, die Interpretation und die Bereitschaft zur Politikumsetzung verbleibt bei den einzelnen Mitgliedsstaaten. Dies erscheint für den Bereich von Benchmarks auf Ebene der Bundesländer anwendbar, da sich kein Bundesland einem wie auch immer ausgestaltetem rechtlich verbindlichem Benchmarking-Regime oder sonstigen Sanktionierungen unterwerfen würde. Durch die Transparenz von Zielen, Maßnahmen und Zielerreichung ist die Methode **öffentlichkeitswirksam** und entfaltet somit den entsprechenden **sanften Druck**, der notwendig ist, um ein „Lernen von den Besten“ zu gewährleisten. Weiterhin findet im Rahmen der OMK eine Trennung von Prozess und Inhalt statt. Es wird ausschließlich ein **prozedurales Vorgehen festlegt**, nicht jedoch inhaltliche Aspekte bestimmt. Lediglich die regelmäßige Befassung der beteiligten Akteure nach Maßgabe des vorgegebenen

Prozesses ist garantiert. Die Sanktionsdimension beschränkt sich auf die Sicherung der Prozessvoraussetzungen und auf die Bewertung der nationalen Politikagenda in einem öffentlichen Diskurs.

- (57) Die Rolle des Bundes im Rahmen eines systematischen Leistungsvergleichs sollte ausschließlich in der eines **Moderators** und **Koordinators** bestehen, d.h. in Zusammenarbeit mit den Ländern sollten gemeinsame Ziele und Leitlinien erarbeitet werden, z.B. im Bereich der Landesverwaltung von Bundesgesetzen. Darauf basierend werden entsprechende Indikatoren zur Zielerreichung definiert. Die Um- und Übersetzung in konkrete Maßnahmen zur Erreichung der formulierten Ziele obliegt dann allein der Kompetenz der Bundesländer. Die Länder erstellen entsprechende Berichte zu Inhalten und Form der Umsetzung der Leitlinien und Ziele durch Gesetzgebung, Maßnahmen, Programme. Dies schließt die Dokumentation von Beispielen guter Praxis bzw. bewährter Verfahren mit ein.

- **Vergleichbarkeit und Nachvollziehbarkeit von Haushaltsdaten (Fragen 228 - 232)**

- (58) Die gegenwärtig von den öffentlichen Haushalten zur Verfügung gestellten Daten sind **unvollständig, intransparent** und erlauben **keine aussagekräftigen Vergleiche** der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden. Damit werden sowohl verlässliche Steuerungsinformationen wie Benchmarks unmöglich. Ohne verlässliche vergleichbare Daten ist die **notwendige Transparenz** nicht herzustellen, im Prinzip wird dadurch auch die demokratische Kontrolle infrage gestellt. Den Ausführungen von Staatsrat Heller aus Hamburg²³ ist ausdrücklich zuzustimmen. Dort wird auch bereits skizziert, wie eine mögliche Lösung aussehen könnte. Eine Verfassungsänderung ist zur Sicherstellung von vergleichbaren Datengrundlagen nicht erforderlich, notwendige Änderungen und gemeinsame Grundlagen sind allerdings im Haushaltsgrundsätzegesetz, im Finanzstatistikgesetz und in den Haushaltsordnungen von Bund und Ländern zu verankern:

"Eine Arbeitsgruppe der Föderalismuskommission könnte damit beauftragt werden, innerhalb weniger Monate Vorschläge für Gesetzesänderungen zu machen. Dabei sollte das Statistische Bundesamt und die Zentrale Datenstelle der Länder einbezogen werden, die aufgrund eines einstimmig erteilten Auftrags der Finanzministerkonferenz im November einen Bericht zu 'vergleichbaren Datengrundlagen zur Ableitung von Haushaltskennzahlen' vorlegen wird."

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass sich die Haushaltsdarstellung im Zuge einer Doppik-Umstellung, die sich in einigen Bundesländern aber vor allem in den Kommunen in der Umsetzung befindet, verändern wird. Es ist hier notwendig von Seiten des Bundes auf einheitliche Kriterien und Standards hinzuwirken, um zu verhindern, dass 16 unterschiedliche Haushaltsregime entstehen.

- (59) **(Frage 234)** Die **Vereinheitlichung** von in verschiedenen Gesetzen verwendeten gleichartigen Konzepten, etwa **des Einkommensbegriffs**, ist überfällig. Aus der Sicht der jeweiligen Spezialisten gibt es vielfältige sachliche Begründungen, warum z.B. bei verschiedenen familienpolitischen Leistungen unterschiedliche Einkommensbegriffe zugrunde gelegt werden müssen (z.B., weil damit unterschiedliche Zielgruppen angesprochen werden sollen). Dabei führt diese Praxis zu erheblichem bürokratischem Aufwand, sowohl bei den Bürgerinnen und Bürgern, die ihr Einkommen immer wieder neu berechnen und angeben müssen, wie bei den Behörden, deren Daten nicht kompatibel sind. In Skandinavien ist dieses Problem durch eine einheitliche Personnummer und den direkten Zugriff aller Behörden auf die Steuer- und Einkommensdaten, die dann unterschiedlich berücksichtigt werden können, gelöst. Eine solche Lösung ist offenkundig in Deutschland undenkbar. Daher sollten, falls dies sachlich notwendig erscheinen sollte, mehrere unterschiedliche Einkommensbegriffe definiert werden, E1, E2 usw., ähnlich der verschiedenen Definitionen der Geldmenge, etwa im allgemeinen Teil des SGB. In Leistungs- oder Steuer-Gesetzen müsste dann nur angegeben werden, welcher Einkommensbegriff gemeint ist. Antragsteller müssten dann nur noch eine begrenzte Anzahl von Einkommen ausrechnen.

b. Öffnungsklauseln / Bandbreiten zur Über- oder Unterschreitung von Standards sowie räumlich und / oder zeitlich beschränkte Eröffnung von Spielräumen zur Standardsetzung und deren rechtliche Grenzen (Fragen 240-250)

- (60) Es ist bemerkenswert, dass die Frage nach Öffnungsklauseln erneut auf der Tagesordnung erscheint, da diese ja bereits im Rahmen der Föderalismusreform I thematisiert wurde und von Benz²⁴, Münch²⁵ und Scharpf²⁶ ein **sinnvolles Verfahren der**

²⁴ Vgl. Arthur Benz, Überlegungen zu Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechten des Bundesrats, Ms., 4.2. 2004; www.bundesrat.de/cln_050/nn_8364/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/unterlagen/AU-028,templateld= raw,property= publicationFile.pdf/AU-028.

²⁵ Vgl. Ursula Münch, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses zum Thema "Föderalismusreform" am 15.5. 2006.

„**konditionierten Abweichungsrechte**“ vorgeschlagen wurde, das bereits 1977 vom Hamburger Senator Heinzen in der damaligen Enquete Kommission Verfassungsreform des Bundestages angeregt wurde. Öffnungsklauseln und Abweichungsrechte tragen der Tatsache Rechnung, dass die einzelnen Bundesländer unterschiedlich gelagerte Problemlagen zu bewältigen haben und somit eine *one-size-fits-all*-Lösung i.d.R. nicht erfolgversprechend ist. Wir brauchen mehr regionale Experimente, um herauszufinden, was für einzelne Regionen und Länder gut ist. Insofern ist es bedauerndswert, dass sich das Prinzip der konditionierten Abweichungsrechte in der Föderalismusreform I nicht durchsetzen konnte.

- (61) Konditionierte Abweichungsrechte erlauben dem Bund zunächst die vollständige Regelung einer Materie, theoretisch kann hierfür der gesamte Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung herangezogen werden. Für den Fall, dass die im Bundesgesetz festgelegten Standards den Vorstellungen einzelner Länder nicht entsprechen sollte, könnten deren Landtage **abweichende Regelungen** erlassen. Die entsprechenden Landesregelungen können dann wiederum vom Bundestag und Bundesrat überprüft und gegebenenfalls mit dem Verweis auf negative externe Effekte, Beeinträchtigung von europäischem Recht, einheitliche Lebensverhältnisse etc. abgelehnt werden. Im Endergebnis würde sich somit der Handlungsspielraum insbesondere der Landtage erhöhen, ohne jedoch ein *race-to-the-bottom* zu provozieren. Ein derartiger Reformvorschlag zielt nicht auf ein starres Trennsystem, sondern auf ein föderatives System ab, in dem die Aufgabenwahrnehmung des einzelnen Landes in Zusammenhang zu seiner finanziellen und ökonomischen Leistungsfähigkeit und vor allem zu den im Landtag vorherrschenden politischen Präferenzen steht.

IV. Verstärkte Zusammenarbeit der Länder untereinander und von Bund und Ländern

(Fragen 287 - 324)

- (62) Es gibt bereits bisher eine ganze Reihe **erfolgreicher Beispiele** für die Zusammenarbeit von Ländern und für die ebenenübergreifende Zusammenarbeit von Bund und Ländern (siehe die von den Ländern erstellte Liste, die Beispiele aus den Bereichen Statistik, Beschaffungswesen, Asyl- und Ausländerrecht, IT, Justiz usw. enthält). Das von den

²⁶ Fritz W. Scharpf: Thesenpapier zur Anhörung des Rechtsausschusses zum Thema „Föderalismusreform“ am 15./16. Mai 2006.

Ländern angedachte **Kooperationsregister** zur Dokumentation vorhandener Länderkooperationen sollte eingeführt werden, um auch hier die notwendige **Transparenz und gemeinsames Lernen** zu ermöglichen. Da es sich in allen Fällen um freiwillige Abmachungen handelt, die damit offenbar im gegenseitigen Interesse der Partner sind, ist zumindest aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht nicht erkennbar, warum hier ein besonderer Regelungsbedarf bestehen sollte. Eine grundgesetzliche Verankerung der Formen möglicher Zusammenarbeit oder ein "Grundlagen-Staatsvertrag über die Zusammenarbeit der Länder" dürfte zukünftige innovative Lösungen eher erschweren.

V. **Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern**

(Fragen 325 - 333)

- (63) Ein Länderzusammenschluss ohne eine **angemessene Beteiligung der Bevölkerung** ist aus demokratiethoretischen Gründen in jedem Fall abzulehnen. Wenn ein Zusammenschluss politisch und ökonomisch sinnvoll ist, so ist es Aufgabe der Politik entsprechend für Unterstützung unter den Bürgern zu werben.