

Universitätsprofessor Dr. jur. Hermann Hill

Staatsminister a.D.

Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

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

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

Kommissionsdrucksache

064

Lehrstuhl für
Verwaltungswissen-
schaft
und Öffentliches
Recht

Universitätsprofessor
Dr. iur. Hermann Hill
Staatsminister a.D.

16. Oktober 2007

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

- Übersicht-

- A) Verwaltung im Bundesstaat
 - I. Aufgabenstellung und Herangehensweise
 - II. Zukunftsorientierte Betrachtung
 - III. Europäische Mehr-Ebenen-Verwaltung
 - IV. Staatliche Aufgaben und Aufgabenerfüllung
 - V. Staatsbild des Grundgesetzes
 - VI. Recht als gewaltenübergreifende Ordnung
 - VII. Verwaltung als Gestaltung
 - VIII. Demokratie und Bundesstaat
 - IX. Moderner Bundesstaat
 - X. Regierungsfähigkeit der Länder
- B) Modernisierung der Verwaltung im Bundesstaat
 - I. Grundsätze
 - 1. Entflechtung oder veränderte Verwaltungssteuerung und –kontrolle
 - 2. Freiwillige Koordination, Zentralisierung und Fusion oder föderale Koordination und Benchmarking
 - II. Verwaltung im Basisbereich, Steuerungsbereich und Erfüllungsbereich
 - 1. Verwaltung im Basisbereich
 - 2. Verwaltung im Steuerungsbereich
 - a) Bundesrat als Vollzugsorgan
 - b) Ländervergleiche (Benchmarking)
 - c) Vollzugsgesetzgebung und Vollzugscontrolling durch Landtage
 - d) Vollzugsbeschwerde der Bundesregierung an den Bundesrat
 - 3. Verwaltung im Erfüllungsbereich
- C) Neuregelungen im Grundgesetz

Postfach 14 09 · 67324 Speyer
Freiherr-vom-Stein-Str. 2 ·
67346 Speyer
Telefon: ++49(0)6232-
654-328
Sekretariat: ++49(0)6232-
654-316
Telefax: ++49(0)6232-
654-308
E-Mail: hill@dhv-
speyer.de
Internet: www.dhv-
speyer.de
Bundestag_Anhörungs1.doc

A) Verwaltung im Bundesstaat

I. Aufgabenstellung und Herangehensweise

Während die sog. Föderalismusreform-Kommission I sich schwerpunktmäßig mit Fragen der Gesetzgebung befasste, widmet sich die sog. Föderalismusreform-Kommission II in ihrem ersten Teil Fragen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und im hier anstehenden zweiten Teil Verwaltungsthemen. Dazu sind für die mündliche Anhörung insgesamt 333 Einzelfragen erarbeitet worden. Deren Beantwortung erfordert überwiegend spezifischen Sachverstand und die Kenntnis interner Materialien, die den Sachverständigen nur teilweise zur Verfügung stehen.

Die Einzelfragen sind in Schwerpunktthemen, wie Aufgabenkritik im Bund-Länder-Verhältnis, Aufgabenoptimierung, Standardsetzung, IT-Standards und –Systeme, verstärkte Zusammenarbeit der Länder untereinander und von Bund und Ländern sowie Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Bund und Ländern zusammengefasst. Diese zentralen Überschriften bilden die Grundfrage ab, wie im Bundesstaat des Grundgesetzes unter den Bedingungen des beginnenden 21. Jahrhunderts die Vielfalt der Staatsaufgaben effektiv und effizient erfüllt werden kann. Diese Grundfrage ist Gegenstand meiner schriftlichen Stellungnahme. Dazu sollen zunächst Herausforderungen und Charakteristika der Verwaltung im Bundesstaat beschrieben und anschließend strategische Leitideen einer Neuordnung aufgezeigt werden. Dies geschieht aus Gründen der Lesbarkeit in praxisorientierter Form ohne wissenschaftliche Nachweise. Die Beantwortung der Einzelfragen bleibt der mündlichen Anhörung vorbehalten.

II. Zukunftsorientierte Betrachtung

Das Grundgesetz wird am Ende dieser Legislaturperiode 60 Jahre alt. Seine Konzeption, insbesondere auch der exekutiven Funktion der Staatsgewalt, ist notwendigerweise von Kontexten, Bedingungen und Handlungsmöglichkeiten im Zeitpunkt seiner Entstehung geprägt. Die normative Kraft der Verfassung hat die damals statuierte rechtliche Ordnung nur teilweise einer flexiblen Weiterentwicklung geöffnet. Änderungen des Grundgesetzes haben die Entwicklung der staatlichen Grundlagen, Leitbilder und Handlungsmöglichkeiten ebenfalls nur teilweise erfasst. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sowie Verfassungsin-terpretationen, etwa in Grundgesetzkommentaren oder anderen wissenschaftlichen Werken, sind zwangsläufig an der jeweils geltenden Verfassungsrechtslage orientiert.

Aufgabe einer Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung kann es jedoch nicht nur sein, das gegenwärtige System auf der Basis der überkommenen Staatsorganisation und Kompetenzverteilung auszudeuten, vielmehr müssen auch neue Entwicklungen einbezogen und die grundgesetzliche Ordnung (im Rahmen des Art. 79 Abs. 3 GG) für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts weiterentwickelt und fit gemacht werden. Deshalb kann etwa eine Aufgabenkritik in ihren Unterformen der Zweckkritik und Vollzugskritik nicht nur am Bestehenden ansetzen und Verzichts- und Verbesserungsmöglichkeiten prüfen, sondern muss sich in ihren Vorstellungen an möglichen Zukünften etwa im Jahre 2020 orientieren und aus der Zukunft zurückdenkend die Ordnung mit Blick auf diese Zukunft gestalten, wenn die Ergebnisse der Kommission einige Jahre Bestand haben sollen. Deshalb haben

die folgenden Ausführungen auf der Basis verwaltungswissenschaftlicher Erkenntnisse auch eher verfassungspolitischen Charakter. Es handelt sich um einen ersten Einstieg, der der weiteren Entwicklung und Abstimmung bedarf.

III. Europäische Mehr-Ebenen-Verwaltung

Eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung im Bereich der Verwaltung kann nicht nur die nationalen Aspekte des Zusammenwirkens von Bund und Ländern in den Blick nehmen, sondern muss notwendiger Weise auch die Entwicklungen im Rahmen der Verwaltung des europäischen Gemeinschaftsraums einbeziehen. Verwaltung endet insofern nicht (mehr) an nationalen Grenzen, sondern kann nur noch aus einer integrierten europäischen Sicht verstanden und rechtlich geordnet werden. Von daher erstaunt es, dass diese grundlegende Dimension im vorgelegten Fragekatalog nicht enthalten ist. Sie ist für eine zukunftsorientierte bundesstaatliche Ordnung wichtiger als manche Einzelfrage im nationalen Verhältnis und berührt unter exekutivem Blickwinkel vor allem die Kernbereiche und Vollzugshoheiten der Länder. Diese Dimension sollte daher in die weiteren Beratungen einbezogen werden.

Der aus Anlass des Vertrages über die Europäische Union 1992 eingefügte Art. 23 GG erfasst im Wesentlichen die Übertragung staatlicher Hoheitsbefugnisse auf die Europäische Union und die Mitwirkung an deren europäischer Regelung. Für die innerstaatliche Ausübung von Europäischem Gemeinschaftsrecht wird dagegen grundsätzlich Art. 30 GG als einschlägig angesehen. Einzelregelungen finden sich etwa in Art. 108 Abs. 1 GG oder Art. 106 Abs. 1 GG. Die Neuregelung des Art. 104 a Abs. 6 GG im Rahmen der Föderalismusreform I umfasst nur die Verteilung der Haftung bei der Verletzung europarechtlicher Pflichten. Ein Vorschlag der Enquete-Kommission zur Verfassungsreform aus der 7. Wahlperiode zur Einfügung eines Art. 90 a in das Grundgesetz für die Ausführung von Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Einrichtung (BT-Drs. 7/5924 vom 9. Dezember 1976, S. 144) ist nicht verwirklicht worden.

Die zwischenzeitlichen Entwicklungen in der europäischen Mehr-Ebenen-Verwaltung machen jedoch eine ausdrückliche grundgesetzliche Regelung erforderlich. Der Grundsatz des Vollzugs europäischen Rechts durch die Mitgliedstaaten ist in verschiedener Hinsicht aufgeweicht worden. Aus Art. 10 EGV folgt die Pflicht der Mitgliedstaaten, alle organisatorischen Voraussetzungen für den ordnungsgemäßen Vollzug von Gemeinschaftsrecht zu treffen. Diese Anforderungen schlagen sich im Effektivierungsgebot und im Diskriminierungsverbot nieder, die die bundesstaatliche Vollzugsvielfalt in gewisser Weise überformen. Weitergehend hat sich aber inzwischen ein sog. Europäischer Verwaltungsverbund entwickelt, der eine Kombination kooperativer und hierarchischer Elemente sowie von Vollzugsprogrammierung und Einzelmaßnahmen enthält, die an die Grundfesten unseres Verwaltungsverständnisses rühren. So werden etwa nationale Behörden in Verfahren europäischer Behörden eingebunden, Gemeinschaftsverfahren sind andererseits häufig Zwischenstufen innerhalb nationaler Verwaltungsverfahren.

Europäisches Sekundärrecht, wie etwa die Europäische Dienstleistungsrichtlinie, enthalten unmittelbare Vorgaben für nationale Organisations- und Verfahrensregelungen. Die Zunahme europäischer Agenturen, die neben exekutiven auch quasi-legislative und quasi-judikative Funktionen wahrnehmen, somit teilweise neue Vollzugstypen schaffen, überlagern und beeinflussen herkömmliche nationale Vollzugspraktiken. Vor dem Hintergrund

dieser Entwicklungen erscheint eine grundgesetzliche Aussage zur europäischen Mehr-Ebenen-Verwaltung geboten.

IV. Staatliche Aufgaben und Aufgabenerfüllung

Verwaltung im Bundesstaat muss sich damit auseinandersetzen, dass sich der Charakter staatlicher Aufgaben zunehmend ändert, neuartige Aufgaben entstehen sowie in der Verwaltungspraxis, teilweise auch durch ausländische Modelle angeregt, neuartige Modi der Aufgabenerfüllung sich entwickeln, die das Spektrum der Aufgabenbewältigung erweitern und neuartige Gestaltungsmöglichkeiten zulassen. Individuelle und gesellschaftliche Problemlagen werden zunehmend komplexer und sind vielfältig verflochten. Aufgabenzuschnitt, Verwaltungsraum und Kompetenzregelungen überlagern und verwischen sich. Die Einbettung in europäische und internationale Kontexte erweitert zusätzlich die Perspektive und erhöht die Anforderungen an Bewältigungsstrategien. Verteiltes Wissen und verteilte Ressourcen erfordern im Hinblick auf ganzheitliche Problemlösungen aus der Sicht und zum Nutzen der Betroffenen verschiedene Formen des Zusammenwirkens. Es liegt auf der Hand, dass dabei nicht jeder Hoheitsträger alles erfüllen muss und kann. Auch das in Art. 30 GG (sowie in Art. 28 Abs. 2 GG) enthaltene Universalitätsprinzip erfordert daher eine Weiterentwicklung. Dynamische Veränderungen aufgrund der Halbwertszeit des Wissens und der beschleunigten Entwicklung der Lebensverhältnisse, auch in Verbindung mit modernen Kommunikationsmitteln, erschweren allgemeine und langfristige Regelungen. Aspekte der Vorsorge und des Risikomanagements gewinnen an Bedeutung.

Der demografische Wandel, der oft mit dem Schlagwort „Wir werden weniger, älter und bunter“ beschrieben wird, hat gravierende Auswirkungen auf Umfang und Bedeutung staatlicher Aufgaben. Diese zeigen sich teilweise schon jetzt im Bereich von Kindergärten, Schulen und Hochschulen, aber auch im Bereich der Gesundheits- und Rentensysteme und werden mittelfristig auch die Anforderungen an staatliche Infrastruktur und Daseinsvorsorge, an Städtebau, Wohnungswesen und Verkehr, an Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie möglicherweise auch an Fragen der öffentlichen Sicherheit verändern. Wirtschaftliche Entwicklungen sowie in ihrer Folge Wanderungsbewegungen aus den östlichen und teilweise auch nördlichen Ländern führen dazu, dass diese Wirkungen in den einzelnen Ländern unterschiedlich stark auftreten. Hinzu kommen neue Bedrohungslagen, etwa durch internationalen Terrorismus, Naturkatastrophen oder Gesundheitsrisiken, die einen pro-aktiven Aufbau staatlicher Kapazitäten erfordern.

Schließlich entwickeln sich neuartige Modi der Aufgabenerfüllung durch Veränderungen der organisatorischen Möglichkeiten, der Bürgereinbeziehung sowie der Handlungs- und Vollzugsstile. Neue Organisationsformen und Verfahren der Leistungserbringung, wie Shared Service Center, One-Stop-Agencies oder sonstige themenübergreifende, integrierte Leistungsangebote verändern administrative Spielräume und erfordern Wahlentscheidungen. Insbesondere moderne Informations- und Kommunikationstechniken erlauben neuartige Gestaltungsmöglichkeiten. Es wäre falsch, der Informationstechnik nur eine dienende, unterstützende Funktion zuzumessen, vielmehr führt sie zu einer Transformation von Strukturen, Prozessen und Entscheidungen. Sie verändert insofern nicht nur das Bild der modernen Verwaltung, sondern ihr zielgerichteter Einsatz wird zunehmend zu einer Führungsentscheidung zur Herbeiführung einer effizienten Wertschöpfung. Dazu trägt vor allem das Denken in funktions- und spartenübergreifenden Prozessen sowie die Modularisierung und die Mög-

lichkeiten zur Zusammenführung und Rekombination von Daten und Diensten etwa in Form einer serviceorientierten Architektur bei. Die Einführung flexibler marktorientierter Strukturen sowie betriebswirtschaftlicher Instrumente und Handlungsweisen, wie etwa Balanced Scorecard oder Zielvereinbarungen, auch in staatliche Verwaltungen verändert Vollzugsstile sowohl im Innern wie nach außen. Auch in der Rechtsdogmatik beginnt ein Blickwechsel von einer durch Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 19 Abs. 4 GG vorgegebenen Programm- und Kontrollperspektive hin zu einer handlungs- und entscheidungsorientierten Betrachtungsweise von Verwaltung. Diese Veränderungen in Charakter und Art der Aufgaben sowie in den Modalitäten der Aufgabenerfüllung können für eine zukunftsorientierte Betrachtung der Verwaltung im Bundesstaat nicht unberücksichtigt bleiben.

V. Staatsbild des Grundgesetzes

Das Staatsbild des Grundgesetzes ist weitgehend noch von den Vorstellungen des letzten Jahrhunderts geprägt und mit Ausnahme der Einzelregelung des Art. 87 f GG noch am Bild des universalen Leistungsstaates ausgerichtet. Die moderne Staatswissenschaft hat jedoch anerkannt, dass im Gewährleistungsstaat des 21. Jahrhunderts im Hinblick auf verteilte Ressourcen und verteiltes Wissen der Staat nicht mehr alles selber machen kann, sondern gewährleisten muss, dass das Notwendige geschieht. D. h., seine Erfüllungsverantwortung im Bereich der Exekutive, die den Großteil staatlicher Tätigkeit ausmacht, wird weitgehend durch eine Ergebnisverantwortung abgelöst. Dieser am sog. „Output“ gemessenen Erfolg staatlichen Handelns wird durch eine Gesamtbilanz verschiedener Beiträge unter staatlicher Führung ermittelt. Dabei ist die Gewährleistungsverantwortung des Staates auf die Wertschöpfung für das Gemeinwohl ausgerichtet.

Der Verwirklichung dieses Leitbildes dienen vor allem zielorientierte Normen, die organisatorische und inhaltliche Alternativen zulassen und Wahlentscheidungen erfordern, um Innovationen zu ermöglichen. Das geschlossene System staatlicher Verwaltungsformen in Art. 83 ff. GG und das daraus abgeleitete „Verbot der Mischverwaltung“ ist auf solche flexible Formen der Aufgabenerfüllung (noch) nicht ausgerichtet. Es bedarf daher einer verfassungsrechtlichen Öffnung dieses Systems, um flexible Formen der Aufgabenerfüllung und des Gesetzesvollzugs, wie etwa Kooperationsmodelle, öffentliche Leistungsnetzwerke, Schwerpunktverwaltungen („einer für alle“) sowie die Einbeziehung privater und gemischt privat-öffentlicher Formen (public-private-partnerships) zuzulassen.

VI. Recht als gewaltenübergreifende Ordnung

In einem Konzept der gewaltenübergreifenden rechtlichen Ordnung (Regulation) gewinnen die Staatsfunktionen der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung ihre eigenständige unverzichtbare Bedeutung zur Verwirklichung rechtlicher Ordnungs- und Gestaltungsziele. Diese werden nur durch ein Ineinandergreifen und eine wechselseitige Ergänzung der verschiedenen genannten Funktionen erfüllt. Im Vordergrund steht dabei die Problemlösung und Wertschöpfung in Richtung der Gemeinwohlerwirklichung.

Die Offenheit der zukünftigen Entwicklung der Problemlagen und Aufgabenzuschnitte erfordert eine zunehmende Zurücknahme materieller gesetzlicher Regelungen und führt zu einem notwendigen Bedeutungsgewinn der strukturellen und verfahrensmäßigen gesetzlichen Programmierung des Verwaltungshandelns. Die Länder greifen daher mit ihren klassischen Ho-

heitsbefugnissen auf die notwendigerweise offene Gesamtkonzeption der Bundesgesetze zu. Daneben wird auch die inhaltliche Programmierung zunehmend in einem arbeitsteiligen Verfahren, etwa zwischen Gesetzen und Rechtsverordnungen sowie Verwaltungsvorschriften entwickelt. Alternative Vollzugsformen dienen der flexiblen und innovationsorientierten Erfüllung der Gesetzesziele. Auch die Kontrolle verändert sich in Richtung einer nachträglichen, zusammenfassenden Rechenschaftslegung (accountability) und einer öffentlichen, lernorientierten Diskussion anstelle oder neben einzelfallorientierter gerichtlicher Entscheidung.

Nach diesem Konzept reicht es im Rahmen der Bemühungen zur Verbesserung der Rechtsetzung und des Bürokratieabbaus nicht aus, über quantitative Belastungen der Gesetzesadressaten, etwa in Form von Informationspflichten, nachzudenken oder qualitative Gesetzesfolgenabschätzungen im Sinne der Überprüfung der gewählten und als einzig richtig empfundenen Maßnahme durchzuführen, vielmehr ist unter dem Blickwinkel der Wertschöpfung staatlichen Handelns eine gewaltenübergreifende Perspektive des Zusammenwirkens der Staatsfunktionen erforderlich, die auf ganzheitliche Aktionspläne und Vollzugskonzepte ausgerichtet ist und auch abgestufte Formen der (exekutiven) Rechtsverwirklichung unter Einbeziehung der Betroffenen enthält.

VII. Verwaltung als Gestaltung

Nach Art 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben grundsätzlich Sache der Länder. Art. 20 Abs. 2 GG spricht von der „vollziehenden Gewalt“. Gem. Art. 83 GG führen grundsätzlich die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus. Verwaltung wird demnach häufiger als „Hausgut der Länder“ bezeichnet und erscheint nicht zuletzt auch im Lichte der Beratungen der Föderalismusreform-Kommission I neben der Gesetzgebung als „geringwertigere“ Staatsfunktion. In einem gewaltenübergreifenden Konzept von „Regulation“ im Sinne einer rechtlichen (Gesamt-)Ordnung sowie in einer komplexer werdenden, dynamisch sich verändernden, international eingebetteten und europäisch vernetzten Welt gewinnt jedoch die Staatsfunktion „Verwaltung“ zunehmend an Bedeutung.

Es trifft daher nicht zu, dass sich die Länder zu dezentralisierten Verwaltungseinheiten verwandeln würden, wenn von einer nennenswerten eigenen Gesetzgebung nicht mehr gesprochen werden könne. Diese „Geringschätzung“ der Verwaltung wird ihrer tatsächlichen Bedeutung nicht gerecht. Auch der Bund wird, unbeschadet seiner Mitwirkungsbefugnisse bei der Entstehung europäischen Rechts, zunehmend zu einer „Ausführungseinheit“ europäischer Rechtsetzung. In einer schnelllebigen Zeit übernimmt die exekutive Gestaltung sowohl in Form der exekutiven Programmierung als auch des Handelns im Einzelfall zunehmend die Funktion einer exekutiven Verwirklichung der in Verfassung und Gesetz enthaltenen gemeinwohlorientierten Aufträge. Nicht nur Zielkonflikte werden oft durch die Gesetze nicht ausreichend gelöst, auch entstehen neue Alternativen der Problemlösung und Wege zur Zielerreichung erst im Rahmen des gesetzlichen Vollzugs und verändern dabei zugleich auch die gesetzlichen Ziele. Darüber hinaus erfordern gerade die nicht immer leicht verständlichen Neuregelungen der Art. 72 und 84 GG ein exekutives Gesetzesmanagement. Schließlich erscheinen jedenfalls aus der Sicht der Bürger der Vollzug europäischen Rechts, die Ausführung der Bundesgesetze und die gestalterische Verwirklichung der verbliebenen

Länderkompetenzen eher als einheitliches Handeln, das der ganzheitlichen Gestaltung bedarf.

Es trifft auch nicht zu, dass der Gesetzesvollzug für das politische Erscheinungsbild eines Landes und einen möglichen Leistungswettbewerb nicht so entscheidend sei. Vielmehr wird gerade die europäische Dienstleistungsrichtlinie den Weg für unterschiedliche landesrechtliche Gestaltungen von Organisation und Verfahren öffnen, die unter dem Aspekt des Bürokratieabbaus und des Einflusses auf Ansiedlungsentscheidungen interessierter Dienstleister durchaus von unterschiedlicher Attraktivität sein können. So ist nach wie vor noch nicht entschieden, ob etwa staatliche Verwaltungen der Mittelebene, Kommunen oder/und Kammern als einheitliche Ansprechpartner im Sinne der Richtlinie fungieren sollen und wie das Verfahren des elektronischen Zugangs und der Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden verlaufen soll. Eine Pflicht, all dieses in koordinierender Weise bundeseinheitlich zu regeln, besteht jedenfalls nicht.

VIII. Demokratie und Bundesstaat

Der „demokratische Bundesstaat“ (Art. 20 Abs. 1 GG), der „demokratische Rechtsstaat“ (Art. 28 Abs. 1 GG) sowie die in Art. 79 Abs. 3 GG niedergelegten Grenzen für eine Grundgesetzänderung gebieten, dass alle Überlegungen zur Weiterentwicklung der „Verwaltung im Bundesstaat“ an den verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen der Demokratie und des Rechtsstaates orientiert bleiben. Gleichwohl zeigen sich aber auch bei diesen Staatszielbestimmungen des Grundgesetzes neuere Entwicklungen, nicht zuletzt auch durch die Integration in den europäischen Rechtsraum (Art. 23 GG), die für eine zeitgerechte und zukunftsorientierte Optimierung der bundesstaatlichen Ordnung von Relevanz sein können.

Die Bürgerinnen und Bürger sind in der Demokratie nur der von ihnen getragenen legitimierten Staatsgewalt unterworfen. Insofern ist bei allen Formen der Erfüllung staatlicher Aufgaben eine Herleitung bzw. Rückführung auf den demokratischen Verantwortungs- und Kontrollzusammenhang jedes beteiligten Landes (etwa bei Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen) sowie des Bundes, soweit ihm eine grundgesetzliche Kompetenz eingeräumt ist, erforderlich. Jedoch würde die sog. „Passerelle-Klausel“, d. h. die einstimmig vereinbarte Zulassung in einem Grundlagen-Staatsvertrag von Mehrheitsentscheidungen bei einzelnen Staatsverträgen, beschränkt auf bestimmte Gegenstände und befristet, mit der Möglichkeit des Austritts für jedes überstimmte Land ausreichen, um demokratischen Anforderungen in Hinblick auf die Zustimmung der jeweiligen Landesparlamente zu genügen. Im Übrigen könnten ggf. Überlegungen im Bereich der demokratischen Legitimation auf europäischer Ebene in Richtung einer zusammengesetzten Legitimation von Parlament, Rat und Kommission auch für nationale Entscheidungen im Mehr-Ebenen-Verhältnis fruchtbar gemacht werden. Dies bedeutet, dass etwa auch Landesparlamente im Rahmen einer gestuften Demokratie im Bundesstaat vermehrt Legitimations- und Kontrollaufgaben übernehmen könnten, um insgesamt ein ausreichendes Niveau demokratischer Legitimation zu erzielen.

Bei allen Kooperationsmodellen bleibt indessen eine klare demokratische Verantwortlichkeit und Zurechenbarkeit erforderlich. Diese soll nicht zuletzt auch zu einer Transparenz der Aufgabenerfüllung aus der Sicht der Bürger beitragen. Gleichwohl bleibt zu beachten, dass demokratische Legitimation nicht nur durch vorausgehende Steuerung, sondern auch durch nachträgliche transparente Rechenschaftslegung (Accountability) erreicht werden kann. Dies berührt zugleich Grundfragen einer modernen staatlichen Aufsicht. Die Rechtsaufsicht durch

die Bundesregierung bei der Erfüllung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheiten (Art. 84 Abs. 3 GG) als auch die Bundesaufsicht bei der Auftragsverwaltung der Länder (Art. 85 Abs. 4 GG) sind nicht nur häufig von wechselseitigem Misstrauen geprägt, sondern haben auch zu Wissensasymmetrien, Doppelstrukturen, Vermeidungsstrategien und teilweise sogar gerichtlichen Auseinandersetzungen geführt. Deshalb ist auch nach anderen Formen ebenenübergreifender Zusammenarbeit und Kontrolle im Rahmen des Vollzugs zu suchen.

IX. Moderner Bundesstaat

Die föderative Verfasstheit ist ein Wesensmerkmal deutscher Staatlichkeit (Art. 79 Abs. 3 GG), das auch unter den Bedingungen des 21. Jahrhunderts noch viele sinnstiftende Aspekte entfaltet und zu einer Optimierung der Staatsfunktionen führt. Die gegliederte Staatlichkeit sichert Vielfalt und Wettbewerb, erlaubt die Nutzung dezentraler Potentiale sowie differenzierte, den regionalen Gegebenheiten angemessene Lösungen. Diese flexible Anpassungsfähigkeit des Staatssystems ermöglicht nicht nur Innovationen und Lerneffekte, sondern verbessert auch die Möglichkeiten zur Identifikation und Integration der Staatsbürger.

In den vergangenen Jahrzehnten der Staatspraxis unter dem Grundgesetz ist häufig unter den Postulaten der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse oder der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit (Art. 72 Abs. 2 GG) vor allem durch die Gesetzgebung des Bundes eine schleichende Zentralisierung festgestellt worden, die teilweise durch die Rechtsprechung der Bundesgerichte mit dem Ziel einer einheitlichen Grundrechtsauslegung und – anwendung noch verstärkt wurde. Diesem Trend wurde, jedenfalls im Bereich der Gesetzgebung, durch das Bundesverfassungsgericht und die Entscheidungen im Rahmen der Föderalismusreform-Kommission I entgegengewirkt. Allerdings dürfen die vertikale Gewaltenteilung sowie Aspekte der Subsidiarität und der Eigenständigkeit der Gliedstaaten bis hin zur Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) nicht dazu führen, dass institutionelle Eigeninteressen die Oberhand gewinnen und zu einer Einschränkung der Handlungs- und Funktionsfähigkeit des Gesamtstaates führen. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die europäische Integration (vgl. etwa Art. 23 Abs. 5 und 6 GG), aber auch im Innern der Bundesrepublik Deutschland, wo Mobilität der Bürger und Interoperabilität der Verwaltungssysteme gewährleistet bleiben müssen. Dieser Aspekt gilt vor allem im Internet-Zeitalter, in dem ein im Aufbau befindliches „electronic government“ auf Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung angewiesen ist.

Insgesamt ist daher jeweils eine praktische Konkordanz zwischen dem Ziel der Einheit des Gesamtstaates und der Vielfalt seiner gliedstaatlichen Ausprägungen herzustellen. Dies gilt auch für Fragen nach der Effizienz der Verwaltung. Grundsätzlich werden Steuerzahler auf den ersten Blick an möglichst kostengünstigen Lösungen interessiert sein. Andererseits darf darunter die Qualität der Aufgabenerfüllung, auch unter demokratischen, rechtstaatlichen, sozialstaatlichen und nachhaltigkeitsorientierten Aspekten nicht leiden. Darüber hinaus ist im Bundesstaat des Grundgesetzes die Berücksichtigung regionaler Besonderheiten nicht nur zulässig, sondern sogar gewollt. Die im Rahmen der Föderalismusreform I eingeführte sog. Abweichungsgesetzgebung (Art. 72 Abs. 3, 84 Abs. 1 GG) hat dies sogar noch verstärkt. D. h. hier hat regionale Identität Vorrang vor bundesweiter Rechts- und Verwaltungseinheit. Auch die Verwaltungsarchitektur sowie die Verwaltungsprozesse formen insofern das staatliche Erscheinungsbild eines Landes. Bundesgesetze treffen auf unterschiedliche regionale

Kontexte und Vollzugsbesonderheiten und werden in Wechselwirkung mit diesen vollzogen. Ebenso wie eine Abweichungsgesetzgebung muss daher auch eine Abweichungsverwaltung möglich sein. Beide sind indes nicht zwingend, sondern stehen unter dem Vorbehalt vorhandener Kapazitäten und Ressourcen. Jedoch sollten grundsätzlich auch eine Abweichung beim Vollzug von Bundesgesetzen, Staatsverträgen oder gesamtstaatlich vereinbarten Vollzugsstandards oder eine zeitweise Vollzugsaussetzung zulässig sein, wenn dies im Hinblick auf besondere Umstände gerechtfertigt werden kann. Diese Abweichung sollte begründet, offengelegt und in öffentlichem Verfahren diskutiert werden.

X. Regierungsfähigkeit der Länder

Ein lebendiger Föderalismus erfordert Länder mit der Fähigkeit zur Selbstgestaltung und zur verantwortlichen Mitwirkung in höherstufigen Entscheidungsprozessen. Dazu müssen ausreichend finanzielle, administrative und strategische Kapazitäten vorhanden sein. Zwar zeigt sich Staatlichkeit im Sinne des Art. 30 GG im Gewährleistungsstaat nicht in der „Eigenproduktion“ sämtlicher Leistungen, auch eine Auslagerung, ein „Einkauf“ oder eine gemeinsame Erfüllung in Form von Shared Service Centern bis hin zu Verwaltungsagenturen ist grundsätzlich zulässig. Entscheidend ist, dass das Land und seine Verfassungsorgane zu einer einheitlichen politischen Gestaltung fähig sind und eine Gesamtverantwortung sowohl für die Ausführung von europäischem und Bundesrecht als auch für die Wahrnehmung eigener Regelungskompetenzen wahrnehmen können.

So verwirklicht sich die Organisationshoheit eines Landes nicht etwa in einer Erfüllungshoheit, sondern eher in einer Entscheidungs- und Auswahlhoheit, die Konzeption und Design staatlicher Leistungen, eine Prozessherrschaft sowie eine Erfüllungs- bzw. Systemkontrolle umfasst. Zu diesen Tätigkeiten der Entscheidung und Auswahl sowie zur Zusammenarbeit im Mehr-Ebenen-System gehört in der Wissensgesellschaft vor allem eine informationelle Kompetenz, die es erlaubt, Informationen zur modernen Regierung und Verwaltung zu generieren, aufzubereiten und für die strategische Gestaltung des Landes zu nutzen. Nur wenn solche Kompetenzen vorhanden sind, wird es möglich sein, nicht nur Gesetz und Haushalt abzuarbeiten, sondern nach vorne zu denken und neue alternative Lösungen zu entwickeln.

B. Modernisierung der Verwaltung im Bundesstaat

I. Grundsätze

1. Entflechtung oder veränderte Verwaltungssteuerung und –kontrolle

Der Präsident des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung beanstandet mit vielen eindrucksvollen Beispielen aus der Prüfungspraxis in seinem Gutachten vom 27. September 2007 zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, dass die vielfältigen Verflechtungen beim Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder zu einer organisierten Nicht-Verantwortung geführt haben. Insbesondere die Auftragsverwaltung sei in dieser Hinsicht unter den Aspekten Subsidiarität, Demokratie und Transparenz problematisch. Sie erfordere einen hohen Aufwand an Kontrolle und Steuerung, der seinerseits unwirtschaftliche demokratische Strukturen mit einer Vielzahl an Bundes-Länder-Gremien zur Abstimmung und hohem Personaleinsatz auf beiden Seiten schaffe und dennoch oftmals nicht zum gewünschten Ergebnis führe. Er fordert unter dem Leitgedanken der Entflechtung einen Rahmen bereitzustellen, der nicht den bürokratischen Umweg über eine ebenenübergreifende Kontrolle und Aufsicht vornehme, sondern eine wirksame Selbststeuerung der jeweils verantwortlichen Ebene erzeuge. Bund und Länder müssten daher mehr Autonomie und Selbstverantwortung erhalten, deshalb seien Aufgabe, Kompetenz und finanzielle Verantwortung stärker als bisher in einer Hand, d. h. auf einer staatlichen Ebene zu bündeln. Die ausführlichen Nachweise aus der Prüfungspraxis des Bundesrechnungshofs in dem Gutachten belegen in der Tat, dass die Vorstellung, der Bund könne über das aufsichtsrechtliche Instrumentarium eine auch nur annähernd wirksame Kontrolle über alle Verwaltungsbereiche der Länder ausüben, die den Vollzug seiner Gesetze betreffen, fehlgeht. Eine Erweiterung bzw. Verschärfung der Bundesaufsicht würde daher aus meiner Sicht nur mehr von demselben bedeuten und zu weiteren Doppelstrukturen, Umgehungsstrategien und klageweisen Auseinandersetzungen führen.

Gleichwohl stellt der Vorschlag einer vollständigen Entflechtung der Verwaltungskompetenzen nicht die einzig mögliche Lösung dar. Diese erscheint auch wegen der erforderlichen finanziellen Neuausstattung der verschiedenen Ebenen politisch schwierig. Daneben würde die föderale Grundstruktur erheblich verschoben, wenn etwa dem Bund größere Verwaltungsbereiche, wie etwa die Steuerverwaltung, zugeordnet würden. In diesem Bereich sind nicht nur Synergieeffekte mit der Landessteuerverwaltung vorhanden, die aufgegeben würden, vielmehr würde auch angesichts der Größe einer Bundessteuerverwaltung eine erhebliche zentrale Steuerungs- und Aufsichtsbürokratie entstehen, die letztlich auch Ungleichheiten im Vollzug vor Ort nicht ausschließen könnte. Schließlich würden auch bei einer Trennung der Vollzugsbereiche von Bund und Ländern wegen der Verflechtung vielfältiger Lebensbereiche weitere Kooperationsbedarfe verbleiben. Eine vollständige Trennung würde zudem einen Schritt in Richtung eines dualen Föderalismus bedeuten, der dem grundgesetzlichen System nicht entspricht und angesichts der weitergehenden Mehr-Ebenen-Verflechtung auch nicht angezeigt ist. Deshalb soll weiter unten ein anderes Modell einer Verwaltungssteuerung und –kontrolle im Bundesstaat skizziert werden, das im Rahmen der europäischen Einbettung die Rolle des Bundesrates als föderatives Vollzugsorgan stärkt und auf der Grundlage föderativ koordinierter Vorgaben und von Leistungsvergleichen zwischen den Ländern die Kompetenzen der Landtage bei der dezentralen Steuerung und Kontrolle innerhalb dieses Rahmens stärker betont.

2. Freiwillige Koordination, Zentralisierung und Fusion oder föderale Koordination und Benchmarking

Die im Vorfeld der Kommissionsarbeit diskutierten Vorschläge zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen im Bundesstaat sind vielfältig. Teilweise, etwa im Bereich der Informationstechnik, gibt es vielfältige Gremien zur Koordination, deren Empfehlungen jedoch häufig nur auf freiwilliger Basis verwirklicht werden. In den norddeutschen Ländern haben sich in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts dagegen Kooperationsstrukturen herausgebildet, die zumindest im Bereich der Umsetzung verbindliche Entscheidungen zulassen. Ein weiterer Vorschlag zielt darauf, etwa wie im Immissionsschutzrecht, Vollzugsinnovationen zu veröffentlichen bzw. bei Muster-Verwaltungsvorschriften einen Wettbewerb um die beste Vollzugspraxis zu eröffnen. Statt einer freiwilligen, schrittweisen Angleichung des Ländervollzugs an bewährte Praktiken wird auch eine Allgemeinverbindlicherklärung von Koordinationsvereinbarungen verschiedener Länder durch den Bund entsprechend den Regelungen zur interkantonalen Zusammenarbeit in der Schweizer Verfassung diskutiert. Unabhängig davon, dass es an praktischen Erfahrungen zur letztgenannten Regelung bisher mangelt, erscheint eine Koordination der Vollzugspraxis der Länder durch die Bundesregierung angesichts der Erfahrungen mit Art. 84 Abs. 3 GG und vor allem Art. 85 Abs. 4 GG problematisch. Dies gilt auch für andere Formen der Koordination von Ländertätigkeit durch die Bundesregierung.

Wenn wieder einmal über Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes, insbesondere zur Fusion verschiedener Länder, diskutiert wird, wird ebenso wie bei der Frage nach Gebietsreformen auf der kommunalen Ebene häufig der Grundsatz „Kooperation statt Fusion“ hervorgehoben. Neben vielfältigen Formen der Kooperation stellt der Wettbewerb in Form von Leistungsvergleichen (Benchmarking) eine weitere Alternative zur Länderfusion bzw. zu einer zentralen Bundeskompetenz dar. Auch Organisation und Verfahren sind, wie vielfältige interkommunale Leistungsvergleiche gezeigt haben, durchaus dem Wettbewerb zugänglich. Allerdings müssen dabei verschiedene Voraussetzungen eingehalten werden. Entsprechend dem Gedanken der „regulierten Selbstregulierung“ sollte eine bundesstaatsgerechte, die Eigenstaatlichkeit der Länder berücksichtigende föderale Koordination stattfinden, die die Zielorientierung und Vergleichbarkeit sicherstellt. Sodann sollte innerhalb dieses Rahmens eine Selbststeuerung und –kontrolle durch die demokratisch legitimierten Landtage stattfinden, die ein öffentliches Forum zur Diskussion, zur Evaluation und zum Lernen bieten.

II. Verwaltung im Basisbereich, Steuerungsbereich und Erfüllungsbereich

1. Verwaltung im Basisbereich

Verwaltungshandeln im weiteren Sinne einschließlich Organisation und Verfahren wird erst ermöglicht und bei fortschreitender Entwicklung immer deutlicher geprägt durch seine informationstechnische Gestalt. Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit der verschiedenen Verwaltungseinheiten erfordern eine gemeinsame Basis für Verständigung und Zusammenarbeit. Dies gilt vor allem im europäischen Verwaltungsraum. Eine einheitliche technische Infrastruktur konstituiert, wie im neueren wissenschaftlichen Schrifttum dargelegt wurde, somit erst den Raum für staatliches Handeln und ist der Kompetenzausübung gewissermaßen

vorgelagert. Sie stellt gewissermaßen die mediale bzw. sprachliche Form dar, in der sich Denken und Handeln vollzieht.

Die Schaffung der informationstechnischen Infrastruktur sollte daher als gesamtstaatliche Basisentscheidung auch im Hinblick auf europäische Anschlussfähigkeit und Interoperabilität entsprechend den Grundsätzen für die Zusammenarbeit in europäischen Angelegenheiten (vgl. Art. 23 Abs. 2 und 4 GG) durch gesamtstaatliche Entscheidung unter Zustimmung des Bundesrates zustande kommen. Dies sollte durch eine Grundgesetzänderung verdeutlicht werden. Über die Schaffung von Infrastruktur und die Regelung von Schnittstellen hinausgehende Entscheidungen, etwa zu Standards zur elektronischen (Zusammen-) Arbeit, sollten dagegen dem später zu schildernden Bundesratsverfahren vorbehalten bleiben.

2. Verwaltung im Steuerungsereich

Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder im bundesstaatlichen Spannungsfeld von Einheit und Vielfalt könnte auf der Steuerungsebene durch eine stärkere Rolle des Bundesrates, durch Ländervergleiche (Benchmarking) sowie durch länderspezifische Vollzugsgesetzgebung und ein Vollzugscontrolling der Landtage, ggf. ergänzt durch eine Vollzugsbeschwerde der Bundesregierung, verbessert werden.

a) Bundesrat als Vollzugsorgan

Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit (Art. 50, 23 Abs. 2 GG). Diese Rolle des Bundesrates in der Mehr-Ebenen-Verwaltung sollte in Richtung einer Koordinierungsfunktion für die Länder für den Vollzug von Bundesgesetzen und europäischen Rechts erweitert werden.

Dies geht über die bisherige Mitwirkung des Bundesrates, etwa im Rahmen des Erlasses allgemeiner Verwaltungsvorschriften durch die Bundesregierung gem. Art. 84 Abs. 2, 85 Abs. 2 GG in zweifacher Hinsicht hinaus. Zum einen sollte das Initiativ- und Vorschlagsrecht für solche „Vollzugsstandards“ dem Bundesrat zustehen. Dabei sollte es sich anders als bei Rechtsverordnungen gemäß Art. 80 Abs. 3 GG nicht nur um Vorlagen, sondern um abschließende Entscheidungen des Bundesrats handeln, die in umgekehrter Weise wie bei Art. 84 Abs. 2, 85 Abs. 2 GG der Zustimmung durch die Bundesregierung bedürfen. Zum anderen ginge eine solche allgemeine Vollzugsprogrammierung über die klassischen, eher verrichtungsorientierten Verwaltungsvorschriften hinaus. Sie könnte zielorientierte Vorgaben und Indikatoren bis hin zu IT-Standards umfassen. Dieser Rahmen wäre von den Ländern auszufüllen. Die Fachausschüsse des Bundesrates könnten solche Vollzugsstandards vorbereiten, eine unabhängige, neutrale Stelle könnte zusätzlich zur Beratung und Begleitung sowie zur Wissenschaftlichen Dokumentation und zum Transfer herangezogen werden.

Die Vorteile dieser erweiterten Funktion des Bundesrates lägen darin, dass keine neue Institution auf der Steuerungsebene des Vollzugs im Bund-Länder-Verhältnis erforderlich wäre, vielmehr würde eine vorhandene Institution, in die traditionell die Verwaltungserfahrungen der Länder einfließen, gestärkt. Die Entscheidungen des Bundesrates erfolgen nach dem Mehrheitsprinzip auf der Basis unterschiedlicher Stimmzahlen der Länder und ergehen mit verbindlicher Wirkung. Dies sichert Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit. Schließlich ist zu erwarten, dass die Akzeptanz der vom Bundesrat unter Mitwirkung der Länderregierungen entwickelten Standards bei den Landesexekutiven größer sein wird als bei den bisheri-

gen Steuerungs- und Aufsichtsmaßnahmen der Bundesregierung gegenüber dem Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder.

b) Ländervergleiche (Benchmarking)

Der Bundesrat, nicht die Bundesregierung, könnte im Rahmen seiner Koordinierungsfunktion auch Ländervergleiche (Benchmarking) initiieren. Dieses Instrument ist in den vergangenen Jahren in vielfältiger Weise, vor allem im kommunalen Bereich, erprobt worden. Dort haben die Bertelsmann Stiftung sowie die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) interkommunale Leistungsvergleiche für fast alle Aufgaben durchgeführt. Erwähnung verdienen auch die Leistungsvergleiche zwischen Finanzämtern in verschiedenen Ländern sowie die sog. Benchmarking-Ringe in einigen Ressorts der Bundesregierung. Auf europäischer Ebene werden im Rahmen der sog. Offenen Methode der Koordinierung Politikvergleiche durchgeführt.

Der Leistungsvergleich hat die Wirkung einer Organisationsuntersuchung, indem er Schwachstellen und alternative Wege des Gesetzesvollzugs bzw. der Leistungserbringung aufzeigt. Das Ziel des Leistungsvergleichs liegt darin, voneinander und miteinander zu lernen, nicht wie es teilweise auf europäischer Ebene geschieht, die „Schlechten“ an den Pranger zu stellen oder möglicherweise sogar mit Sanktionen zu versehen. Es kann auch nicht von vorneherein darum gehen, die Ergebnisse des „Besten“ als Maßstab für alle zu nehmen. Vielmehr bilden die Ergebnisse des Vergleichs den Ausgangspunkt der Diskussion, liefern Anhaltspunkte für Erklärungen, insbesondere für das Aufzeigen von Unterschieden und Besonderheiten. Auf der Basis dieser Verschiedenheit bzw. Vielfalt im Bundesstaat entstehen dann Lernchancen für alle Seiten.

Der Bundesrat könnte Maßstäbe und Verfahren für solche Leistungsvergleiche entwickeln. Ggf. kann dabei eine unabhängige Stelle wiederum beratend und begleitend mitwirken. Von besonderer Bedeutung sind die Indikatoren des Vergleichs. Sie bestimmen die Vorgehensweise und Perspektive und damit die Wahrnehmung der komplexen realen Situation. Da keine Datenfriedhöfe, sondern relevante Handlungsanregungen als Ergebnis des Vergleichs entstehen sollen, ist jeweils vorab festzulegen, für welches Steuerungsziel der Indikator Verwendung finden soll. Der Aufwand der Datenerhebung muss im Verhältnis zum Nutzen stehen. Schließlich dürfen keine „Äpfel mit Birnen“ verglichen werden. Darin liegt eine besondere Schwierigkeit bei Ländervergleichen, da Landesregierungen und –verwaltungen im Hinblick auf die Erfüllung von Aufgaben in der Regel unterschiedlich organisiert sind. Insofern ist zunächst eine Bereinigung bzw. einheitliche Zuordnung herzustellen, um eine Vergleichbarkeit zu ermöglichen. Dass dies jedoch möglich ist, zeigen verschiedene erste Ansätze, insbesondere zu Personalkostenvergleichen, etwa in den Stadtstaaten Bremen und Berlin sowie in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern. Auf diesen Ansätzen sollte im Rahmen des Bundesratsverfahrens aufgebaut werden.

c) Vollzugsgesetzgebung und Vollzugscontrolling durch Landtage

Wenn der Bundesrat zum Zwecke der Vollzugsgesetzgebung offene und ausfüllungsbedürftige Vollzugsstandards für die Länderexekutiven setzt, sollten diese im Hinblick auf spezifische Vollzugsbedingungen und –ziele in den einzelnen Ländern durch die Landtage konkretisiert, begleitet und überwacht sowie der Vollzugserfolg einschließlich der Ergebnisse des

Leistungsvergleichs öffentlich im Landtag diskutiert werden. Eine normative landesgesetzliche Konkretisierung (auch Abweichung von) bundesgesetzlicher Entscheidung ist im Grundgesetz sowohl in materieller als auch in formeller Hinsicht bereits vorgesehen (vgl. Art. 72 Abs. 3, 80 Abs. 4, 84 Abs. 1 GG). Sie könnte im Sinne einer kohärenten Landessteuerung mit der gesetzlichen Entscheidung über Landesmaterien, die durch materielle Landesgesetze, Landesorganisations- und -verwaltungsverfahrensgesetze sowie Landeshaushaltsgesetze erfolgt, verknüpft werden. Insbesondere das jährliche (oder zweijährige) Landeshaushaltsgesetz kommt insoweit als temporäre Konkretisierung in Betracht, bei der eine Abwägung zwischen vorhandenen Ressourcen, bundes- und landesgesetzlichen Pflichten sowie strategischen Entwicklungszielen des Landes erfolgen kann. Ggf. kann diese Konkretisierung noch durch Leistungsaufträge, wie etwa in § 7 b LHO Rheinland-Pfalz vorgesehen, spezifiziert werden.

Wenn das Konzept der Regulation oben als gewaltenübergreifende rechtliche Ordnung, d. h. in horizontaler Hinsicht Rechtsetzung, Rechtsvollzug und Rechtskontrolle integrierende Betrachtung, verstanden wurde, so stellt sich die Konkretisierung des Vollzugs von Bundesgesetzen durch Landtage als „vertikale Regulation“, als ganzheitliche, arbeitsteilige Rechtsverwirklichung im Bundesstaat des Grundgesetzes dar. Auch der Bundesstaat verlangt eine bilanzierende Mehr-Ebenen-Betrachtung, bei der zu dem demokratischen Gesamtniveau im Hinblick auf Legitimation, Steuerung und Kontrolle auch die Mitwirkung der demokratisch legitimierten Landtage beim Vollzug von Bundesgesetzen zu zählen ist. Schließlich würde dies auch die Rolle der Landtage, deren Funktionsverlust im Rahmen bundesstaatlicher und europäischer Mitwirkung angesichts der Dominanz der Länderexekutiven vielfach befürchtet wurde, wieder stärken.

Verschiedene Landtage überlegen ohnehin, inwieweit im Rahmen der Einführung neuer betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente in den Landesverwaltungen die Einrichtung eines Controllings beim Landtag geboten ist, um seine demokratischen Steuerungs- und Kontrollfunktionen zu erfüllen. Diese Controllingfunktion der Landtage sollte stärker auch im Hinblick auf den Vollzug von Bundesgesetzen durch die Landesverwaltung genutzt werden. Allerdings darf keine doppelte Bürokratie im Verhältnis zum zentralen Controlling der Landesregierung errichtet werden, vielmehr ist eine vertrauensvolle Zusammenarbeit erforderlich. Dazu könnten entsprechende Vereinbarungen zu den Unterrichtungspflichten der Landesregierungen gegenüber den Landtagen (vgl. etwa Art. 89 b Abs. 3 LVPR) ausgebaut werden. Die Vollzugsberichte der Landesregierungen einschließlich begründeter Abweichungen von gemeinsam im Bundesrat vereinbarten Länderstandards sowie die Ergebnisse der Ländervergleiche sollten im Landtag offen diskutiert werden. Auf diese Weise entsteht eine politisch-demokratische Rechtfertigungspflicht (Accountability), die zu Transparenz und zur Kontrolle durch die Opposition im Landtag, die Bundesinstitutionen sowie eine interessierte Landes- und Bundesöffentlichkeit führt. Vor allem aber sollte diese „Evaluation“ des Landesvollzugs der Bundesgesetze zu gemeinsamen Lernprozessen Anlass geben und als „Hilfe zur Selbsthilfe“ zur Verbesserung des Landesvollzugs beitragen.

d) Vollzugsbeschwerde der Bundesregierung an den Bundesrat

Soweit die Befürchtung besteht, dass nach diesem Modell die Kontrolle des Vollzugs von Bundesgesetzen zu weitgehend den Landtagen überlassen wird und die Bundesregierung auf die Mitwirkung bei der Entscheidung über die Vollzugsstandards und eine öffentliche Kritik an evtl. Vollzugsdefiziten beschränkt bleibt, wäre zu prüfen, ob eine Vollzugsbeschwerde der Bundesregierung vorgesehen werden sollte. Diese sollte dann an den Bundesrat gerichtet werden, der nach Anhörung des Landes (und ggf. des Bundesrechnungshofs) als Bundesorgan abschließend ohne weitere Rechtsmittel darüber entscheidet.

3. Verwaltung im Erfüllungsbereich

Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben (Art. 30 GG) sowie die Ausführung der Bundesgesetze (Art. 83 ff. GG), die zum „Hausgut der Länder“ gezählt werden, sind noch zu sehr vom Gedanken des Universalerfüllungsprinzips im Leistungsstaat geprägt. Nach der Theorie vom Gewährleistungsstaat liegt die Kernkompetenz der Länder, die ihre Eigenstaatlichkeit ausmacht, auf der Steuerungsebene, d. h. im Bereich der Gesamtverantwortung, des Programmdesigns, der Prozessherrschaft und der Erfüllungskontrolle. Die Erledigung der Verwaltungsaufgaben geschieht dagegen auf einer Erfüllungsebene, auf der flexible, alternative Formen und Wahlrechte, Kooperationen und Netzwerke möglich sein müssen, um einen bestmöglichen Vollzugserfolg zu erzielen.

Insofern ist eine Öffnung des „numerus clausus der Verwaltungstypen“ in Art. 83 ff. GG erforderlich. Dies wurde bisher durch das plakativ sog. Verbot der Mischverwaltung erschwert. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer fast 25 Jahre alten Entscheidung dazu ausgeführt: „Eine verwaltungsorganisatorische Erscheinungsform ist nicht deshalb verfassungswidrig, weil sie als Mischverwaltung einzuordnen ist, sondern nur, wenn ihr zwingende Kompetenz- oder Organisationsnormen oder sonstige Vorschriften des Verfassungsrechts entgegenstehen“ (BVerfGE 63, 1, 38 vom 12. Januar 1983). In der mündlichen Verhandlung über die Verfassungsbeschwerden gegen die organisatorische Umsetzung von „Hartz IV“ (2 BvR 2433/04) hat das Bundesverfassungsgericht signalisiert, dass Mischverwaltungen zwischen Bund und Ländern jedenfalls dann nicht im Widerspruch zur Verfassung stehen, wenn sie aus Gründen der Verwaltungseffizienz und des Sachzusammenhangs sinnvoll erscheinen.

Es ist zu erwarten, dass die Entscheidung in dieser Sache grundsätzliche und wegweisende Hinweise für die Zusammenarbeit der Behörden verschiedener Verwaltungsträger in der Zukunft erbringen wird. Ohne diese zu kennen, kann angefügt werden, dass nicht nur Verwaltungseffizienz und Sachzusammenhang ausschlaggebend sein sollten, sondern die Tauglichkeit zur Problemlösung und die Steigerung des Gemeinwohls wichtige Kriterien bei der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit neuer Organisations- und Kooperationsformen bei der Erfüllung von Vollzugsaufgaben darstellen sollten. Unter diesen Aspekten ist eine Auswahl an möglichen Formen zu treffen, die z. Zt. diskutiert werden. Häufig wird dabei etwa nach dem Vorbild des australischen „Centrelink“ eine Multi-Service-Agentur für Vollzugsaufgaben empfohlen. Sinnvoll wäre, dass verschiedene

Shared Service Center nebeneinander bestehen, um Wettbewerb und Auswahl zu ermöglichen. Solche Einrichtungen erbringen in der Regel Kosten-, aber auch Qualitäts- und Innovationsvorteile durch Bündelung spezifischen Sachverständnisses und häufig wiederkehrende ähnliche Tätigkeiten. Möglichen Verselbständigungstendenzen muss allerdings durch eine effek-

tive Steuerung entgegengewirkt werden. Diese erfolgt durch Zielvereinbarungen sowie ziel- und handlungsorientierte Berichte.

Noch nicht völlig geklärt ist, inwieweit das europäische Vergaberecht insofern Anwendung findet. In einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der FDP (BT-Drs. 16/6112 vom 23.7.2007) hat die Bundesregierung die Auffassung vertreten, dass innerstaatliche Organisationsentscheidungen grundsätzlich nicht dem europäischen Vergaberecht unterliegen. Dies gelte auch für alle Formen der Kooperation unter staatlichen Einheiten. Insofern wäre fraglich, inwieweit es sich bei der Einschaltung solcher und anderer Organisationsformen in die staatliche Aufgabenerfüllung um einen „öffentlichen Auftrag“ handelt. Dabei dürfte nach der bisherigen Rechtsprechung des EuGH auch eine Rolle spielen, ob Private an der beauftragten Organisation beteiligt sind, inwieweit diese am Markt tätig wird bzw. Marktrelevanz gegeben ist und ob sie von dem staatlichen Auftraggeber wie eine eigene Organisation „beherrschbar“ ist oder ihm gegenüber eigene Entscheidungsgewalt besitzt. Auch wenn die Bundesregierung darauf hinweist, es sei anerkannt, dass den EU-Mitgliedstaaten ein weitgehendes Ermessen bei der Festlegung von Gemeinwohlverpflichtungen zustehe und man in solchen Organisationsformen lediglich eine innerstaatliche Organisationsentscheidung erblickt, bleibt fraglich, ob eine entsprechende Festlegung im Grundgesetz „europafest“ wäre oder nicht eine Klarstellung im europäischen Verfassungsvertrag geboten ist.

C) Neuregelungen im Grundgesetz

Nicht alle o. g. Überlegungen und Vorschläge bedürfen einer Neuregelung im Grundgesetz. Manches gehört eher in Länderverfassungen oder stellt nur eine Neuorientierung der Staatspraxis dar. Eine Aufnahme in das Grundgesetz ist dann angezeigt, wenn wesentliche Änderungen der bundesstaatlichen Ordnung sowie der Funktion der einzelnen Organe betroffen sind, bisherige Regelungen dem entgegenstehen oder eine verfassungsrechtliche Legitimation für eine Neuordnung erforderlich ist. Allerdings führt eine grundgesetzliche Festlegung unter Umständen auch zu einem Verlust an Handlungsmöglichkeiten und Flexibilität. Insofern sollten Neuregelungen nicht zu detailliert, sondern eher offen erfolgen, ohne das Gebot an Rechtsklarheit und –bestimmtheit zu verletzen.

Vor diesem Hintergrund erscheinen Regelungen im Grundgesetz zur Einbettung des deutschen Bundesstaates in europäische Zusammenhänge, zur Verwaltung im Basisbereich (informationstechnische Infrastruktur), zur Weiterentwicklung der Rolle des Bundesrates sowie zur Öffnung der Art. 83 ff. GG angezeigt.