

Fachdiskurs 1

Verwaltungskooperation, Benchmarking, IT und sonstiges

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

Arbeitsunterlage
042

Bericht des Fachdiskurses 1

A Inhaltsverzeichnis

	Seite
(1) Neue Instrumente horizontaler und vertikaler Verwaltungskooperation.....	2
(2) Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit.....	13
(3) Benchmarking	24
(4) Weisungsrechte in der Auftragsverwaltung.....	28
(4.1) Art. 85 Abs. 3 GG	28
(4.2) Art. 85 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 Satz 2 GG	29
(5) Weitere Einzelthemen	30
(5.1) Statistik.....	31
(5.2) Geoinformationswesen.....	35
(5.3) Bevölkerungs- und Katastrophenschutz.....	37
(5.4) Medizinprodukte	40
(5.5) Arzneimittel.....	42
(5.6) Nationales Krebsregister	43
(5.7) Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht	44
(5.8) Seesicherheit/Küstenwache	47
(5.9) Aufgabenbündelung Unterhaltsvorschussgesetz (UVG).....	49
(6) Sonstiges	51
(6.1) Bund-Länder-Forschungsförderung	51
(6.2) Projektförderung des Bundes in der Forschung.....	53
(6.3) Ausbildungshilfen	54
(6.4) Hochschulzugang.....	55
(7) Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern.....	56

Grundlage der Stellungnahme ist der von der Kommission im Einsetzungsbeschluss für die Fachdiskurse erteilte Auftrag: Darstellung von Sachständen und Positionen zu den Themenfeldern und deren Aufbereitung zu einem möglichst konzentrierten Bericht. Eine abschließende politische Abstimmung der Stellungnahme ist auf Länderseite wegen der eng bemessenen Vorlagefrist nicht erfolgt. Es handelt sich daher um ein Bandbreitenpapier, in dem sich unterschiedliche Länderpositionen wieder finden. Die Länder tragen die Stellungnahme aber als Diskussionsgrundlage für die weiteren politischen Beratungen in der Kommission mit. Der Bund behält sich ebenfalls aufgrund der eng bemessenen Vorlagefrist weitere Positionierungen und Stellungnahmen vor.

B Darstellung der Einzelthemen

(1) Neue Instrumente horizontaler und vertikaler Verwaltungskooperation

I. Sachverhaltsdarstellung

- Die Zusammenarbeit der Länder untereinander (und wenn dies angezeigt ist mit dem Bund) gibt es erfolgreich in verschiedenen Formen und abgestufter Intensität. Die freie Entscheidung über das Ob und Wie einer Zusammenarbeit ist Ausdruck der Eigenstaatlichkeit der Länder. Das Grundgesetz geht von einer grundsätzlichen Verwaltungszuständigkeit und damit Eigenstaatlichkeit der Länder aus. Die Möglichkeit von Zusammenarbeit und Abstimmung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse wird dadurch nicht ausgeschlossen.
- Soweit eine Zusammenarbeit in öffentlich-rechtlicher Rechtsform erfolgen soll, kann dies bislang nur im Wege von Staatsverträgen erfolgen oder, wenn keine Grundrechtsrelevanz bei Bürgern oder Unternehmen eintritt oder ein sonstiger Gesetzesvorbehalt eingreift, durch Verwaltungsvereinbarung.
- Wenn ein Staatsvertrag erforderlich ist, muss in allen beteiligten Ländern (und ggf. beim Bund) ein vollständiges und langwieriges Ratifizierungsgesetzgebungsverfahren durchgeführt werden. Ferner wurde durch die Föderalismusreform I eine gemeinsame Finanzierung zwischen Bund und Ländern bewusst eingeschränkt.

II. Problem- und Zielbeschreibung

- Die Vereinbarung von Kooperationen gestaltet sich häufig zeitaufwändig und schwierig. Die Entscheidungen in Gremien (MPK, Fachministerkonferenzen, Staatssekretärsrunde E-Government, etc.) erweisen sich aufgrund der Abstimmungsverfahren häufig als langwierig. Zudem wird die Frage der politischen Steuerung und der Verantwortung als problematisch beurteilt. Es wird hier Optimierungsbedarf gesehen.
- Die letzten Jahre haben gezeigt, dass eine kooperative Aufgabenerledigung kostengünstiger und hochwertiger sein kann. Effizienzpotentiale können sich durch sachge-

rechte Bündelung von Aufgaben und die Schaffung leistungsfähiger Einheiten durch Zusammenarbeit ergeben.

- Eine effektive und wirtschaftlich sinnvolle Kooperation der Gebietskörperschaften auch im Hinblick auf die durch die Föderalismusreform I gestärkten Länderkompetenzen erfordert nach Auffassung einiger Kommissionsmitglieder eine Überprüfung und ggf. Weiterentwicklung des bestehenden rechtlichen Instrumentariums^{1, 2}.
- Es wird von einigen Kommissionsmitgliedern überlegt, ob angesichts der technischen Entwicklung der letzten Jahre eine effektive und wirtschaftliche Kooperation von Ländern bei der technischen Erledigung von Aufgaben der Steuerverwaltung i.S.d. Art. 108 GG, §§ 17, 20 FVG (z.B. Drucken und Versenden von Steuerbescheiden, Aufforderung zur Abgabe von Steuererklärungen, Versand von Mahnungen) eine rechtliche Klarstellung erfordert.³
- Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit den vorhandenen Instrumenten soll diese Erleichterung vor allem das Verfahren zwischen der Entscheidung zur Zusammenarbeit und dem tatsächlichen Beginn der Kooperation wesentlich beschleunigen, wobei die Anforderungen des Demokratieprinzips zu beachten sind.
- Es soll geprüft werden, ob für die Zusammenarbeit ein allgemeiner Rechtsrahmen oder nur ein auf Einzelprobleme wie insbesondere den IT-Bereich bezogener Rechtsrahmen geschaffen werden sollte, der die vorhandenen (Rechts-) Instrumente der Zusammenarbeit nicht verdrängt sondern sinnvoll ergänzt.
- In die Prüfung sollen verfassungsrechtliche Fragen (Folgerungen aus dem Urteil des BVerfG zum SGB II), Finanzierungsfragen und eventuell bestehende Probleme mit dem europäischen Vergaberecht einbezogen werden.

III. Maßnahmenvorschläge

1. Vorschlag der CDU/CSU-Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, SPD-Bundestagsfraktion

Ergänzung des Art 87 Abs. 3 GG:

a) Beschreibung:

Art. 87 Abs. 3 GG:

Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden. Erwachsen dem Bunde auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zu-

¹ Die Föderalismuskommission II hat in ihrer Klausurtagung am 06.12.07 die Bundesregierung gebeten, ein Gutachten zu der Problematik „Verwaltungsorganisation und (europäisches) Wettbewerbsrecht“ zu erstellen. Die Bundesregierung kommt dieser Bitte derzeit nach.

² Vgl. Darstellung der Problematik durch Staatsrat Dr. Robert Heller (Hamburg) auf der Klausurtagung in: Kommissionsprotokoll 9, S. 294C sowie in Kommissions-Drucksache 090.

³ Überlegungen zu Verbesserungen und zu Optimierungen im Bereich der Steuerverwaltung sind Gegenstand des Fachdiskurses 3.

*steht, neue Aufgaben, so können bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages errichtet werden. In Ausnahmefällen können Bundesgesetze aus Gründen der Wirtschaftlichkeit mit Zustimmung des Bundesrates und der betroffenen Länder bestimmen, dass Bundesbehörden auch Aufgaben von Landesbehörden gegen Kostenerstattung durch das jeweilige Land wahrnehmen.*⁴

Nach Art. 91b GG wird ein neuer Abschnitt „VIIIb: Verwaltungszusammenarbeit“ eingefügt:

Art. 91c⁵ GG (neu):

- (1) Verwaltungsinterne Dienstleistungen können aufgrund von Vereinbarungen auf ein Land, mehrere Länder, den Bund oder gemeinsame Einrichtungen übertragen werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.
- (2) Die Zusammenarbeit der Länder untereinander und mit dem Bund im Übrigen bleibt unberührt.

Begründung:

Mit den Regelungen der Ergänzung zu Art. 87 Abs. 3 GG und Art. 91c GG (neu) sollen Verwaltungskooperationen nach dem Prinzip „einer (oder einige) für alle“ in Ausnahmefällen beziehungsweise im Bereich der verwaltungsinternen Dienstleistungen ermöglicht werden.

Mit der Ergänzung von Art. 87 Abs. 3 GG wird die Grundlage dafür geschaffen, dass Bundesbehörden in Ausnahmefällen, insbesondere bei verwaltungsinternen Dienstleistungen, aus Gründen der Wirtschaftlichkeit Aufgaben für Landesbehörden wahrnehmen. Diese Kooperation durch Bundesgesetz ist nicht nur an die Zustimmung des Bundesrates, sondern auch an die Zustimmung der betroffenen Länder gebunden.

Als Ausnahmefälle kommen in erster Linie verwaltungsinterne Dienstleistungen („Verwaltung der Verwaltung“) in Betracht, die dem eigentlichen Verwaltungshandeln vorgelagert sind und selbst nicht unmittelbar rechtlich verbindliche Außenwirkung entfalten. Eine Rechtsbetroffenheit der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen tritt in diesen Fällen nicht ein und die Entscheidungsbefugnis der für die Fachaufgaben zuständigen Stellen (je nachdem auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene) bleibt unberührt.

⁴ Neue und geänderte Normen werden unterstrichen dargestellt. Soweit eine Norm lediglich ergänzt wird, ist nur der ergänzte Text aus Gründen der besseren Erkennbarkeit unterstrichen.

⁵ Der unter B (2) III. 1.2. (S. 16) unterbreitete Vorschlag für einen neuen Artikel 91c GG zum Bereich IT-Zusammenarbeit etc. würde in diesem Fall zu Art. 91d und der nicht weiter mit einer Bezeichnung versehene Vorschlag zur Institutionalisierung des Benchmarking (B. (3) III. 1., S. 25) würde dann zu Art. 91e GG.

Der Vorschlag für einen neuen Artikel 91c GG ist ausdrücklich auf den Bereich der verwaltungsinternen Dienstleistungen beschränkt. Der Vorschlag soll zum Beispiel für die länder- oder bund-länderübergreifende Bündelung standardisierter und automatisierter Arbeitsprozesse in so genannten Dienstleistungszentren eine klare verfassungsrechtliche Grundlage schaffen. Damit wird zugleich klargestellt, dass horizontale und vertikale Verwaltungskooperationen im Bereich dieser bloßen Aufgabenerledigung aus Gründen der Effektivität und Effizienz erwünscht und verfassungsrechtlich etwa im Hinblick auf das Demokratieprinzip oder das Verbot der Mischverwaltung unbedenklich sind.

Die Dienstleistungszentren können bei einem oder mehreren Ländern, bei gemeinsamen Einrichtungen oder beim Bund angesiedelt sein. Die Entscheidung, welche Lösung jeweils gewählt wird, obliegt den an der Kooperation jeweils Beteiligten. Absatz 1 Satz 1 stellt klar, dass die Zusammenarbeit auf Vereinbarung der Beteiligten beruht und somit freiwillig ist.

Mit dem in Absatz 1 Satz 2 erwähnten Bundesgesetz soll lediglich ein rechtlicher Handlungsrahmen für die Vereinbarungen geschaffen werden (zu Stande kommen, parlamentarische Verantwortlichkeit, Aufsicht und Rechnungsprüfung, mögliche Organisationsformen, Kostenerstattung). Hierdurch soll der Abschluss solcher Vereinbarungen erleichtert werden.

Anwendungsfelder für die Ergänzung des Art. 87 Abs. 3 GG und den Art. 91c GG (neu) sind zum Beispiel:

- Statistikproduktion (Dienstleistungszentrum Bund zugleich für die Länder)⁶;
- Geoinformationswesen (Dienstleistungszentrum Bund zugleich für die Länder);
- Ausländerrecht (Bundes-Kompetenzzentrum zur Unterstützung der Länderverwaltungen);
- sonstige verwaltungsinterne Dienstleistungen (Dienstleistungszentren für Personalkosten, Beschaffung, Haushalts- und Rechnungswesen, IT), wobei die strategischen Entscheidungen in den Bereichen Haushalt, Beschaffung, Personal und IT in den jeweiligen Behörden bleiben. Nach einer Untersuchung der Unternehmensberatung A. T. Kearney belaufen sich die Gesamtkosten für verwaltungsinterne Dienstleistungen bei Bund, Ländern und Gemeinden auf rd. 26 Mrd. Euro/Jahr, wobei rd. 680.000 Beschäftigte von Bund, Ländern und Kommunen für diese Funktionen eingesetzt werden. Durch Übertragung auf Dienstleistungszentren (Shared Service Center) könnten mindestens 3 Mrd. Euro/Jahr eingespart werden.

⁶ Variante SPD-Bundestagsfraktion: Statistisches Bundesamt.

b) Stellungnahme des BMJ

BMJ hält die generelle Zulassung von Mischverwaltung bei der Ausführung von Bundesgesetzen im Hinblick auf die Prinzipien der Zuordnung von Verantwortlichkeiten und der demokratischen Kontrolle für verfassungspolitisch bedenklich. Zudem müsse ein Weg gefunden werden, der die Beibehaltung der bisherigen untergesetzlichen Kooperationsformen der Länder untereinander sowie der Länder mit dem Bund ermögliche. Hinsichtlich des Vorschlags für einen Art. 91c GG (neu) ist nach dem Verständnis des BMJ der Regelungsbedarf noch näher zu begründen.

c) Stellungnahme des Deutschen Städtetags und des Deutschen Städte- und Gemeindebunds:

Diese unterstützen die Entwicklung moderner Formen föderaler Zusammenarbeit; insbesondere sollten gemeinsame Organisationseinheiten (Verwaltungsverbände o.ä.) geregelt werden.

d) Stellungnahme des Deutschen Landkreistages:

Aus Sicht des Deutschen Landkreistages ist diesbezüglich auf Folgendes hinzuweisen: Zwar ist anzuerkennen, dass bei der Zusammenarbeit der Länder untereinander sowie ggfs. mit dem Bund in der Praxis bei der Vereinbarung von Kooperationen ein Bedürfnis besteht, schneller und einfacher als bisher zu Ergebnissen zu gelangen. Ausgangspunkt kann aber nur die durch das Grundgesetz vorgegebene föderale Staatsordnung mit der grundsätzlichen Trennung der Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern sein.

Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zu den Organisationsregeln des SGB II erst jüngst bestätigt. Diesbezüglich sind Kompetenzverschiebungen auch mit Zustimmung der Beteiligten nicht zulässig. Erst recht abzulehnen sind verfassungsrechtlich oder einfachgesetzlich statuierte Mischverwaltungen. Sie gefährden die durch das Demokratieprinzip geschützte Verantwortungsklarheit. Angesichts dessen kommt eine Erweiterung der Instrumente einer Verwaltungskooperation nur in Betracht bei der instrumentellen Aufgabenerledigung.

So hat das Urteil des Verfassungsgerichts zum SGB II zwar einerseits betont, dass zugewiesene Verwaltungszuständigkeiten grundsätzlich getrennt und mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen sind. Andererseits hat das Gericht verdeutlicht, dass die Verwaltungsräume von Bund und Ländern nicht starr geschieden sind. In dem grundsätzlich durch Art. 83 ff. GG gezogenen Rahmen ist daher eine Zusammenarbeit zulässig, um angemessen auf neue staatliche Herausforderungen reagieren zu können.

Dies eröffnet in klar abgegrenztem und umschriebenem Rahmen die Möglichkeit, zu - ggf. auch grundgesetzlichen - Klarstellungen zu gelangen. Dies schließt aus, dass in weiten Feldern - wie dies beispielsweise beim SGB II der Fall war, oder aber noch darüber hinausgehend ganz generell, wie mit dem Vorschlag der Verwaltungsverbände diskutiert wird, - Kooperationen gesucht werden. Auch die ange-

sprochenen Anwendungsfelder wie Statistik, Geoinformationswesen und Ausländerrecht verdeutlichen die fehlenden Eingrenzungsmöglichkeiten sowie die möglichen Einwirkungen in originäre Landesverwaltungskompetenzen. Denkbar erscheinen Kooperationen dagegen bei der bloßen, instrumentellen Aufgabenerledigung, ggfs. bei IT-mäßigen oder auch verwaltungsinternen Dienstleistungen.

e) Stellungnahme der Länder:

Von den Ländern wird der Vorschlag des Bundes abgelehnt.

Die von der Bundesseite vorgeschlagene Maßnahme führt zu einer grundlegenden Abkehr vom System des Grundgesetzes, dass die Verwaltung durch die Länder in eigener Organisations- und Kostenverantwortung geführt wird. Es würde durch Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG ermöglicht, den Ländern durch Bundesentscheidung originäre Verwaltungskompetenzen zu entziehen, diese anderen Ländern oder dem Bund zuzuweisen. Die vorgesehene Zustimmungspflicht betroffener Länder sprengt außerdem den Rahmen, den das Grundgesetz (sinnvollerweise) für die Bundesgesetzgebung setzt. Kooperationsentscheidungen unter den Ländern müssen Vereinbarungen der betroffenen Länder vorbehalten bleiben. Eine unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Länder ist auch Wesen des Föderalismus. Daraus entwickelt sich einerseits Wettbewerb, andererseits finden die Länder – abhängig von ihrer jeweiligen Situation – zu Lösungsmöglichkeiten, um im Einzelfall gemeinsam Aufgaben wahrzunehmen.

Die Länder stellen sich nicht gegen Kooperation an sich, sondern nur gegen eine ihnen von außen auferlegte Kooperationspflicht. Für die freiwillige Kooperation der Länder untereinander bzw. zwischen Ländern und Bund bedarf es jedoch weder eines neuen Art. 91c GG noch einer Ergänzung des Art. 87 Abs. 3 GG und der dort vorgesehenen bundesgesetzlichen Regelungs- und Einschätzungskompetenz.

Der vorgesehene Anwendungsbereich des Art. 91c GG bleibt zu konturlos. Allenfalls eine strikte Begrenzung auf klar abgegrenzte Themenfelder wäre als Diskussionsansatz denkbar. Die in der Begründung beispielhaft aufgezählten möglichen Anwendungsfelder für Aufgabenbündelungen gehen in ihrer Intention und Ausgestaltung über eine gemeinsame Aufgabenerledigung hinaus. Es werden nicht im Sinne einer Kooperation unter Gleichen Teilelemente einer Aufgabe durch freiwillige Entscheidungen der Länder zusammengelegt. Vielmehr führt der Vorschlag dazu, dass über zentrale Einrichtungen der Verwaltungsablauf in den Ländern vereinheitlicht und zentralisiert wird. Den Ländern verbleibt an Stelle einer Organisationskompetenz lediglich die Funktion eines Bestellers ohne echten Einfluss auf die Ausgestaltung der Aufgabenerledigung.

Inwiefern das vom Bund angegebene Einsparungspotenzial erreichbar sein soll, muss angesichts der Erfahrungen mit der Bildung von zentralen „Agenturen“ kritisch hinterfragt werden – jedenfalls ist in den Vorschlägen des Bundes kein Ansatz

enthalten, wie die Länder mit den durch die Bildung von „shared-service-centern“ freiwerdenden Personalkapazitäten umgehen sollen.

2. Vorschläge der Länder

2.1. Lösung auf der Ebene unterhalb des Grundgesetzes

a) Beschreibung / Begründung:

Nach Auffassung der Mehrheit der Länder hat sich die Praxis der situationsabhängigen Zusammenarbeit der Länder auf der Basis von Staatsverträgen, Verwaltungsvereinbarungen und einfachen Kooperationen bewährt. Eine Schaffung von neuen Instrumenten der Zusammenarbeit ist grundsätzlich nicht erforderlich. Die durch die Föderalismusreform I erzielte Entflechtung der Kompetenzbereiche von Bund und Ländern muss beibehalten werden. Einer institutionalisierten Einführung der Kooperation durch Regelungen im Grundgesetz bedarf es nicht.

Im IT-Bereich könnte die Etablierung eines zentralen Entscheidungsgremiums der Länder (ggf. mit Beteiligung des Bundes) [z.B. angehängt an MPK/CdS] für grundlegende Zielvorgaben (Basis-Standards und Organisation der technischen Zusammenarbeit) auf Basis von Instrumenten unterhalb des Grundgesetzes einhergehend mit einer Verschlankung der bisherigen Gremienstrukturen sowie die Bindung der Fachgremien an allgemeine Richtungsentscheidungen des zentralen Gremiums die festgestellten Probleme lösen. Dabei sollte aus Sicht der Mehrheit der Länder die Einführung eines an der Finanzierungsbeteiligung gekoppelten Stimmrechts geprüft werden.

b) Stellungnahme BMI:

Der Ländervorschlag wird abgelehnt. Die Einbeziehung des Bundes wird mit diesem Vorschlag nicht gelöst. Der Vorschlag verkennt im Bereich der IT, dass unterschiedliche Lösungen für die Bereiche IT-Netzinfrastruktur, IT-Interoperabilitätsanforderungen und IT-Koordinierung zwischen Bund und Ländern notwendig sind. Ein an die MPK/CdS angehängtes Gremium verkennt die Bedeutung der IT-Infrastruktur des Bundes. Lediglich eine – in ihrer Ausgestaltung unklare – Beteiligung des Bundes ist nicht akzeptabel. Es sind für die ständige und zuverlässige Aufrechterhaltung einer Datenverbindung zwischen Bund und Ländern aber gemeinsame (Mindest-)Regeln notwendig, die von allen eingehalten und umgesetzt werden. Die Bedrohungslage für die Sicherheit der IT-Infrastruktur der Verwaltung insgesamt wird ebenfalls verkannt. Der Vorschlag ist kein Beitrag zur Erhöhung von Geschwindigkeit, Verbindlichkeit und Rechtssicherheit von IT-Entscheidungen. Z.B. muss sich bei der Verbindung der Netze jeder darauf verlassen können, dass alle bestimmten Sicherheitsstandards erfüllen.

2.2. Grundlagenstaatsvertrag (GSV) der Länder untereinander (ohne GG-Änderung), denkbar einschl. einer sog. „Passerelle“-Klausel⁷

Beschreibung / Begründung:

Die überwiegende Mehrzahl der Länder sieht im Abschluss eines (einzigen) GSV als nicht-abschließendes, kodifiziertes „Vertragstypen-Angebot“ für unterschiedliche Formen von Verwaltungskooperation *zwischen den Ländern* untereinander eine Ergänzung zum bereits bestehenden Kooperationsrecht. Er ermöglicht schnellen Zugriff auf den konkret geeigneten Kooperationstypus im Einzelfall, wenn (länder-) grenzüberschreitende Verwaltungskooperation erfolgen soll.

Beispiele für „Vertragstypen“:

- Vereinbarungen zu Einrichtungen ohne Rechtspersönlichkeit (Expertenzirkel, Koordinierungskreise)
- Bildung gemeinsamer Einrichtungen ohne Übertragung von Hoheitsrechten
- Bildung von Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit und Wahrnehmung von Hoheitsrechten (z.B. Verwaltungsverband).

Der konkrete Einsatz der Vertrags-/Vereinbarungstypen bleibt im GSV offen, ebenso wie die potenziellen Kooperationsgebiete. Die abgestufte (Rechts-) Ausprägung unterschiedlicher Kooperationstypen könnte die Anwendung des GSV auf eine Vielzahl von Kooperationsgebieten ermöglichen. Der GSV ist lediglich ein Angebot. Kein Land ist durch den GSV zu konkreter Kooperation oder Teilnahme an Kooperationen verpflichtet. Individuelle Kooperationsvereinbarungen könnten bzgl. des Teilnehmerkreises zudem offen für den Beitritt Dritter ausgestaltet werden. Die Bandbreite der potentiellen Einsatzgebiete ist groß, vorstellbar sind z.B. der Bereich Benchmarking oder der IT-Bereich einschl. der Implementierung evtl. Gremienstrukturen, Regelungen einschließlich darin vorab festgelegter Budgets (z.B. für Benchmarking-Untersuchungen in später dann zu bestimmenden Gebieten), zulässige Bündelung wirtschaftlicher Interessen, Erleichterungen bei Formvoraussetzungen betr. „Standard“-Staatsverträgen oder Regelungen mit qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen.

Die Länder untereinander sollen durch das Grundgesetz grundsätzlich nicht daran gehindert sein, eine so genannte „Passerelle-Klausel“ staatsvertraglich zu vereinbaren, die es ermöglicht, einzelne (ggf. vorher festgelegte) Rechtsbereiche mit einstimmigem Beschluss aus dem Konsensprinzip in das Mehrheitsprinzip zu überfüh-

⁷ Zu einer eventuellen Einbeziehung des Bundes in den Bereichen IT-Sicherheit und IT-Interoperabilität folgenden Abschnitt (2).

ren. Ob hierfür eine GG-Änderung erforderlich oder im Sinne einer Klarstellung sinnvoll ist, ist ebenfalls noch nicht abschließend geprüft (Stichwort: „Grundsatz der Staatengleichheit“). Für den Fall, dass eine GG-Regelung erfolgen soll, nachfolgender erster Entwurf eines GG-Textvorschlages:

„Die Länder können für einzelne, nach Inhalt und Ausmaß bestimmte Aufgaben der Verwaltung oder Teile dieser Aufgaben in einem Vertrag über die Grundlagen ihrer Zusammenarbeit (Grundlagenstaatsvertrag) auch bestimmen, dass zur Erfüllung dieser Aufgaben nähere Vereinbarungen nach Zustimmung einer im Vertrag zu bestimmenden qualifizierten Mehrheit für alle Beteiligten in Kraft treten. Verträge nach Satz 1 bedürfen der Zustimmung der Volksvertretungen der beteiligten Länder; das Recht zur Kündigung dieser Verträge kann nicht ausgeschlossen werden.“

Die Position zur Zusammenarbeit der Länder auf der Grundlage eines Grundlagenstaatsvertrages gilt grundsätzlich auch für eine Zusammenarbeit unter Beteiligung des Bundes.

Auf bestimmten, eng eingegrenzten Themengebieten sollen Bund und Länder nicht gehindert sein, durch (Grundlagen-)Staatsvertrag geeignete Kooperationsformen zur gemeinsamen Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben zu finden. Im Lichte des aktuellen Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu den organisationsrechtlichen Regelungen im SGB II (Stichwort: Mischverwaltung), welches noch nicht abschließend ausgewertet ist, ist zu prüfen, ob zur Sicherstellung solcher Möglichkeiten eine explizite und auf das jeweilige Themenfeld bezogene GG-Ermächtigung aufzunehmen ist:

„(1) Bund und Länder können auf dem Gebiet ... oder dem Gebiet ... durch (Grundlagen-) Staatsvertrag die gemeinsame Erledigung von ihnen obliegenden Aufgaben oder Teile dieser Aufgaben vereinbaren; das Recht zur Kündigung dieser Verträge kann nicht ausgeschlossen werden.“

Ein zweiter Absatz könnte angefügt werden:

„(2) In dem Grundlagen-Staatsvertrag nach Absatz 1 kann auch die Möglichkeit zum Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften vorgesehen werden, die einheitliche technische und prozessuale Standards für die elektronische Kommunikation vorsehen.“

Die Bündelung wirtschaftlicher Interessen von Bund und Ländern (und Kommunen) ist auch stets im Kontext des europäischen Vergabe- und Kartellrechts zu sehen (Prüfvorbehalt).

2.3. Einfügung von Art. 37a und Art. 37b GG

a) Beschreibung / Begründung:

Nach Auffassung einer Minderheit der Länder soll eine grundgesetzliche Verankerung der Möglichkeit, einen Grundlagenstaatsvertrag über die Zusammenarbeit zu schließen im Abschnitt II des GG erfolgen. Zusätzlich soll der Verwaltungsverbands als Rechtskörperschaft eingeführt werden:

Art. 37a GG: Zusammenarbeit von Bund und Ländern

(1) Bund und Länder können durch Staatsvertrag die gemeinsame Erledigung der ihnen obliegenden Aufgaben beschließen. Der Staatsvertrag kann vorsehen, dass die beteiligten Gebietskörperschaften die Zusammenarbeit durch allgemeine Verwaltungsvorschriften ausgestalten. Hierfür kann das Mehrheitsprinzip vereinbart werden.

(2) Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften i.S.d. Abs. 1 können insbesondere für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, gerade auch mit Hilfe der elektronischen Kommunikation, einheitliche technische und prozessuale Standards vorsehen.

(3) Vereinbarungen, die auch die Organe der Gesetzgebung betreffen, bedürfen der Zustimmung der betroffenen Organe. Sie sind im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen.

(4) Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Art. 37b GG: Verwaltungsverband

(1) Der Bund und die Länder können zur Erledigung ihnen obliegender öffentlicher Aufgaben oder von Teilen dieser Aufgaben einen Verwaltungsverband gründen. Der Verwaltungsverband ist Körperschaft des Öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit. Die Gründung erfolgt durch Staatsvertrag der Beteiligten. Die Verantwortlichkeit der beteiligten Gebietskörperschaften für ihre öffentlichen Aufgaben bleibt unberührt. Gemeinden und Kreise können dem Verwaltungsverband beitreten.

(2) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.

Eine Beschränkung der Kooperationsinstrumente auf den IT-Bereich oder von den Ländern ausgewählte Sachmaterien ist denkbar. Wahlweise könnte die Möglichkeit der Zusammenarbeit *mit dem Bund* auf den IT-Bereich oder enumerative Sachmaterien begrenzt werden.

b) Stellungnahme des BMI:

Der Vorschlag wäre ohne Eingrenzung auf alle Vollzugsaufgaben anwendbar, was vor dem Hintergrund der jüngsten Entscheidung des BVerfG zu den organisationsrechtlichen Regelungen im SGB II verfassungsrechtlicher Überprüfung bedarf (Art. 79 Abs. 3 GG).

c) Stellungnahme der Mehrzahl der Länder:

Die Mehrzahl der Länder lehnt die Einführung des Verwaltungsverbandes ab. Mit der Einführung des Verwaltungsverbandes als neuen Typus der Kooperation können nach Auffassung der Mehrzahl der Länder die als Begründung herangezogenen Probleme mit dem europäischen Vergaberecht nicht überzeugen. Die Einführung einer neuen Organisationsform im Grundgesetz wird dieser Einschätzung zufolge nicht dazu führen, dass der EuGH seine vergaberechtlichen Bedenken aufgibt, sondern berge die Gefahr, dass die Regelung als Versuch der Umgehung der EuGH-Rechtsprechung angesehen wird.

Des Weiteren wird mit der Einführung des Verwaltungsverbandes die grundgesetzliche Ebenenverteilung zwischen Bund und Ländern durchbrochen, indem die Kommunen als dritte Ebene in das Grundgesetz aufgenommen werden. Dies bedeutet einerseits, dass den Ländern die Zuständigkeit zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Kommunen teilweise entzogen wird, andererseits sind aber auch die Folgewirkungen auf das Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen zu beachten: Unklar ist, in welcher Form Finanzierungsströme erfolgen und wie die Aufsicht über eine Kommune, die einem Verwaltungsverband angehört, zu regeln und auszuüben ist.

d) Stellungnahme des Deutschen Landkreistages:

Aus Sicht des Deutschen Landkreistages ist der Stellungnahme der Mehrzahl der Länder zuzustimmen. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der nach dem Vorschlag gemäß Art. 37b Abs. 1 Satz 3 GG vorgesehene Beitritt von Gemeinden und Kreisen angesichts von deren Inkorporiertheit in die Länder Bedenken begegnet. Ein Beitritt von Kommunen erscheint allenfalls auf Grundlage einer entsprechenden Zustimmung durch das jeweilige Bundesland denkbar.

3. Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund unterstützen die Entwicklung moderner Formen föderaler Zusammenarbeit; insbesondere sollten gemeinsame Organisationseinheiten (Verwaltungsverbände o.ä.) geregelt werden.

4. Zusammenfassende Stellungnahme mehrerer Länder:

Mit Besorgnis nehmen mehrere Länder die umfassenden Vorschläge des Bundes zur Verfassungsänderung, wie sie sich im Laufe der Arbeiten entwickelt haben, zur Kenntnis. Dies gilt vor allem für die vom Bund vorgeschlagenen Mischverwaltungstatbestände nach Art. 87 Abs. 3 GG sowie nach Art. 91c und 91d GG (neu) und die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 7a GG.

Diese Vorschläge begegnen erheblichen verfassungspolitischen, föderativen und systematischen Bedenken. Die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen sind im Übrigen auch in sachlicher Hinsicht nicht erforderlich. Zudem stellen sie einen offenen Widerspruch zu den Bestrebungen der ersten Runde der Föderalismuskommission dar. Ziel der Föderalismusre-

form I war die Stärkung der Verwaltungskompetenz der Länder im Gegenzug zu einer Stärkung des Bundes bei der Gesetzgebung.

Darüber hinaus widerspricht eine erhebliche Ausweitung von Mischverwaltungen grundlegend dem jetzigen Kommissionsauftrag, welcher auf die Entflechtung der Verwaltungsebenen von Bund und Ländern und die klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten abzielt. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zu den organisationsrechtlichen Regelungen im SGB II hervorgehoben, dass nur eine klare Zuordnung von Verwaltungszuständigkeiten die demokratische Verantwortlichkeit des jeweiligen Trägers ermöglicht. Es hat außerdem die bundesstaatliche Bedeutung und das Ziel der im Grundgesetz angelegten Trennung der Verwaltungskompetenzen betont, „die Länder vor einem Eindringen des Bundes in den ihnen vorbehaltenen Bereich der Verwaltung zu schützen.“

Die Länder betonen nochmals die sich aus dem Grundgesetz ergebende grundsätzliche Verwaltungszuständigkeit der Länder. Das geltende Verfassungsrecht lässt auf Länderebene umfassende Kooperationsmöglichkeiten zu. Die Zusammenarbeit zwischen den Ländern wird auf dieser Basis bereits erfolgreich, teilweise auch unter Einbeziehung des Bundes, praktiziert. Dies schließt allerdings eine Optimierung von Kooperationen z.B. im Bereich der Informationstechnik oder des Benchmarking nicht aus.

(2) **Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit**

I. **Sachverhaltsdarstellung**

1. IT-Netzinfrastruktur

- Bund, Länder und Kommunen betreiben heute bereits eine Vielzahl von Netzen. Die Netze von Bund, Ländern und Kommunen sind über das Netz TESTA-D gekoppelt oder koppelbar. Darüber hinaus sind die deutschen Teilnetze über TESTA-D in den europäischen Verbund TESTA-S eingebunden.

- Die durch das Projekt „Deutschland-Online Infrastruktur“ 2006 durchgeführte Bestandserhebung hat folgende Ergebnisse festgestellt:
 - Die Sicherheit der Netze unterscheidet sich deutlich. Einheitliche Sicherheitsstandards auf Basis der BSI-Empfehlungen oder ein Mindestsicherheitsstandard gibt es nicht.
 - Ein einheitliches Adressierungskonzept fehlt.
 - Die verschiedenen Netze sind teilweise unter der Ägide von Fachverwaltungen entstanden und an den Erfordernissen einzelner Fachaufgaben ausgerichtet, jedoch nicht überall querschnittlich in Form einer für alle Behörden nutzbaren Infrastruktur organisiert.
 - Aus übergeordneter Sicht ist die Zahl und Steuerung der Netze schwer überschaubar.

- Eine umfassende bundesweite elektronische Erreichbarkeit der Behörden über Verwaltungsnetze ist nicht gewährleistet.
- Die Sicherheitslage für die Computernetze hat sich erheblich verschärft. Gezielte Angriffe sind an der Tagesordnung und können, wie das Beispiel des Cyber-Angriffs auf Estland im Frühjahr 2007 zeigt, gegen die gesamte IT-Infrastruktur eines Landes gerichtet sein.
- Ein Koppelnetz mit einer verbindlichen IT-Sicherheitspolicy kann mit an das Koppelnetz angeschlossenen sicheren Teilnetzen sicher betrieben werden.
- Für die Konfiguration und den Betrieb von Verwaltungsnetzen und der Netzverbindungen spielt neben der Sicherheit die Leistungsfähigkeit, Flexibilität und Effizienz der Netze eine entscheidende Rolle.
- Das bestehende Koppelnetz TESTA-D ist sowohl von den Leistungsmerkmalen wie auch von der organisatorischen Verankerung her nicht mehr ausreichend. Die Neuvergabe eines Nachfolgenetzes unter Beachtung der Ergebnisse des Vorhabens Deutschland-Online-Infrastruktur ist erforderlich.

2. IT-Interoperabilitätsanforderungen

- Durchgängige E-Governmentprozesse mit der Wirtschaft und innerhalb der Verwaltung erfordern einheitliche und verbindliche Schnittstellenstandards, damit die beteiligten IT-Systeme bei der Kommunikation miteinander die "gleiche Sprache" sprechen.
- Das Fehlen von Interoperabilitätsfestlegungen (wie z.B. Fachdatenformate, Zertifikatsformate, Authentisierungsfunktionalitäten, Dateiformate etc.) verlangsamt die Umsetzung durchgängiger E-Government-Prozesse und führt zu unnötigen Kosten für Wirtschaft und Verwaltung. Interoperabilitätsfestlegungen liegen i. d. R. heute für Fachlösungen (z.B. Steuer, Vermessungswesen, Meldewesen) vor.
- Ähnlich wie die unternehmensübergreifende Kommunikation i. d. R. auf Basis von Industriestandards erfolgt, ist dies auch im staatlichen Bereich der Fall. Eigene staatliche Interoperabilitätsfestlegungen sind nur in wenigen Fällen erforderlich.
- Es existiert aber kein allgemeines Verfahren für die schnelle Einigung auf Industriestandards für den fachübergreifenden Austausch. Ebenso existiert kein allgemeines Verfahren für die schnelle Erarbeitung und Festlegung eigener staatlicher Interoperabilitätsfestlegungen (z.B. XÖV).
- Die Fachministerkonferenzen und andere Koordinierungsgremien haben für Entwicklung, Verwaltung, Weiterentwicklung und Finanzierung derartiger Vorhaben in Einzelfällen mit einem eigenen organisatorischen und finanziellen Aufwand unterschiedliche Modelle entwickelt.
- Die Qualität der erarbeiteten Interoperabilitätsfestlegungen ist unterschiedlich.

3. IT-Koordinierung von Bund und Ländern

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

II. Ziele

- Die elektronische Binnen- und Außenkommunikation der Behörden über Kommunikationsnetze muss leistungsfähig, sicher, flexibel und effizient sein. Dazu soll „eine sichere Kommunikationsinfrastruktur der Deutschen Verwaltung auf- und ausgebaut werden“ (Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Juni 2006).
- Für die elektronische Kommunikation ist ein heutigen Leistungsanforderungen genügendes Nachfolgenetz für TESTA-D aufzubauen. Zur Gewährleistung der Sicherheit im Netzverbund könnte z.B. das BSI stärker als bisher beteiligt werden, insbesondere zur Festlegung von Sicherheitsregeln an den Netzübergängen.
- In der Informationstechnik der öffentlichen Verwaltung sollen – wo immer möglich – Marktstandards verwendet werden. Die Festlegung auf Interoperabilitätsanforderungen erfolgt im Regelfall durch Einigung auf einen bestehenden Marktstandard. Die Entwicklung von eigenen (staatlichen) Interoperabilitätsanforderungen durch die Verwaltung erfolgt nur im zwingend nötigen Umfang, wenn fachliche Schnittstellenstandards (XÖV) - z.B. für die Übermittlung von Gewerbeanmeldungen etc. - benötigt werden. Der Bedarf kann auch dadurch entstehen, dass in der elektronischen Kommunikation zwischen Behörden einerseits und Bürgern oder Unternehmen andererseits im Bundesgebiet gravierende Probleme in der Interoperabilität auftreten.
- Es soll ein Fachministerkonferenz-übergreifender Mechanismus für die Festlegung von staatlichen Interoperabilitätsanforderungen erarbeitet werden. Das Verfahren muss es erlauben, dass die Festlegung die Belange aller Beteiligten berücksichtigt und zugleich für alle Beteiligten – in dem gewünschten Umfang – verbindlich erfolgt.
- Zur Koordinierung der IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern werden eine dauerhafte Steuerungsstruktur und ein zentrales Entscheidungsgremium geschaffen. Die bisherigen allgemeinen Koordinierungsgremien in der IT werden durch das neue Gremium ersetzt. Fachgremien sind in IT-Fragen an allgemeine Richtungsentscheidungen des zentralen Gremiums gebunden. Im Gegenzug sind bestehende Gremien im Rahmen einer Aufgabenkritik zu verschlanken.

III. Maßnahmenvorschläge

1. Vorschlag der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, SPD-Bundestagsfraktion
- 1.1. Art. 73 Abs. 1 Nr. 7a GG: Ausgestaltung als materielle Gesetzgebungskompetenz des Bundes:

a) Beschreibung / Begründung:

Art. 73

(1) *Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über: ...*

7a. die Informationstechnik öffentlicher Stellen des Bundes und der Länder

Für die ständige und zuverlässige Aufrechterhaltung einer Datenverbindung zwischen Bund und Ländern sind gemeinsame (Mindest-)Regeln notwendig, die von allen eingehalten und umgesetzt werden. Es besteht eine Bedrohungslage für die Sicherheit der IT-Infrastruktur der Verwaltung insgesamt. Der Vorschlag ist überdies ein Beitrag zur Erhöhung von Geschwindigkeit, Verbindlichkeit und Rechtssicherheit von Entscheidungen über die IT der öffentlichen Verwaltung, indem er die IT der Verwaltung zu einer staatlichen Infrastruktur aufwertet, die – vergleichbar Post und Telekommunikation – auf gesamtstaatlicher Ebene zu verantworten ist (z.B. muss sich bei der Verbindung der Netze jeder darauf verlassen können, dass alle bestimmte Sicherheitsstandards erfüllen). Wegen des Sachzusammenhangs bietet sich die Regelung im Anschluss an Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG an. Es wird eine von Art. 84 Abs. 1 GG losgelöste Regelungsbefugnis in Form einer materiellen Gesetzgebungskompetenz geschaffen. Die vorgeschlagene Regelung würde auch eine Bundeskompetenz zur Regelung einer bundesweit sicheren IT-Infrastruktur umfassen. Der Begriff „Informationstechnik“ beinhaltet nach herkömmlichem Sprachgebrauch auch Sicherheitsmaßnahmen.

b) Stellungnahme der Länder:

Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes wird von den Ländern einvernehmlich abgelehnt.

Es fehlt dem Vorschlag der Bundesseite an der Darlegung der Notwendigkeit sowie der mit der Kompetenz bezweckten Auswirkungen. In der vorgeschlagenen Form ist der Kompetenztitel zu unbestimmt. Es würde danach jeder PC in der öffentlichen Verwaltung jeglicher Stufe unter die Regelungskompetenz des Bundes fallen.

c) Stellungnahme des Deutschen Landkreistages:

Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes wird abgelehnt.

1.2. Art. 91c GG und Bundesgesetz mit Zustimmung Bundesrat

a) Beschreibung / Begründung:

Ermöglichung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern durch grundgesetzliche Regelung eng begrenzt auf den IT-Bereich; Ausgestaltung der Zusammenarbeit durch Bundesgesetz mit Zustimmung Bundesrat:

Art. 91c GG (neu)

(1) Bund und Länder wirken bei der Planung, Einrichtung und dem Betrieb der für die Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammen.

(2) Zur Gewährleistung einer [sicheren] elektronischen Kommunikation zwischen Bund und Ländern kann der Bund ein informationstechnisches Netz für eine gemeinsame Nutzung durch Bund und Länder betreiben.

(3) Bund und Länder legen die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards fest.

(4) Das Nähere, auch zur gemeinsamen Finanzierung durch Bund und Länder, regelt ein Bundesgesetz [, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf].

Der Artikel hat in vier Absätzen folgende Regelungsinhalte:

Abs. 1: Vorgabe für Bund und Länder, bei der IT aller Verwaltungen zusammenzuwirken.

Abs. 2: Zuweisung einer Verwaltungskompetenz an den Bund für den Aufbau und Betrieb eines informationstechnischen Koppelnetzes für eine gemeinsame Nutzung durch Bund und Länder (IT-Koppelnetz).

Abs. 3: Rechtlicher Befehl zur Festlegung (durch Bund und Länder) von so genannten IT-Interoperabilitätsstandards für alle Verwaltungseinheiten.

Abs. 4: Zuweisung einer Gesetzgebungskompetenz an den Bund für das Ausführungsgesetz zu den Absätzen 1 bis 3.

Die Regelung sieht Lösungen in einem abgestuften System vor. Die Regelungen werden von der fachlichen Notwendigkeit bestimmt.

Für die ständige und zuverlässige Aufrechterhaltung einer Datenverbindung zwischen Bund und Ländern sind gemeinsame (Mindest-)Regeln notwendig, die von allen eingehalten und umgesetzt werden. Es besteht eine Bedrohungslage für die Sicherheit der IT-Infrastruktur der Verwaltung insgesamt. Der Vorschlag ist überdies ein Beitrag zur Erhöhung von Geschwindigkeit, Verbindlichkeit und Rechtssicherheit von Entscheidungen über die IT der öffentlichen Verwaltung. Die IT ist heute die notwendige technische Grundlage für Verwaltungshandeln. Inhalte (also z.B. die Erteilung eines Bescheides) werden von der Technik nicht determiniert. Für die in vielen Fällen fach(gesetz)lich vorgegebene Zusammenarbeit von Behörden der Länder und des Bundes sind insbesondere bei den Netzinfrastrukturen

und der Interoperabilität die technischen Voraussetzungen aber zwingend zu schaffen.

Der Vorschlag für eine Verwaltungskompetenz des Bund für das IT-Koppelnetz (Abs. 2) ist die logische Konsequenz des bei der FöKo I eingeschlagene Wegs: Deutliche Abgrenzung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern. Das IT-Koppelnetz verbindet die in jeweils eigener Verantwortung verbleibenden IT-Netze des Bundes und der Länder für die eine die 17 eigenständigen Gebietskörperschaften überschreitende Datenübertragung („Ferndatenübertragung“).

Im Bundesstaat ist es systemgerecht, Aufgaben, die zentral erledigt werden sollen, dem Bund zu übertragen. Ein Mischverwaltungstatbestand wird so vermieden. Insbesondere die Betriebs- und Sicherheitsanforderungen (unbedingte Verfügbarkeit des Netzes im Krisenfall) machen eine sichere Betriebslösung mit 17 Beteiligten (z.B. Staatsvertrag) oder eine freiwillige Lösung nicht praktikabel.

Die (überschlägig) auf den Bund zukommenden Kosten sind verglichen mit dem Gewinn an Sicherheit angemessen: Insgesamt geht es um Kosten in Höhe von ca. € 2 Mio. für den jährlichen Betrieb und einem einmaligen Invest von ca. € 2 Mio. Sollte der Bund als Entgegenkommen die „Anschlusskosten“ der Länder an das Koppelnetz übernehmen wollen, kämen (wahrscheinliche Obergrenze) ca. € 8 Mio. jährliche Betriebskosten hinzu.

Der Rechtsbefehl zur Festlegung von IT-Interoperabilitätsstandards (Abs. 3) erteilt an Bund und Länder einen eindeutigen, da verfassungsrechtlich abgesicherten Auftrag. Nur insgesamt verbindliche IT-Standards sichern die notwendige Interoperabilität und damit in einer immer stärker vernetzten Welt zugleich die Autonomie der jeweiligen Verwaltungseinheit. Erforderlich ist daher ein Entscheidungsgremium, das Interoperabilitätsstandards für weiterhin in ihrem inhaltlichen Verwaltungshandeln autonome Verwaltungseinheiten festlegt.

Das Ausführungsgesetz nach Abs. 4 wird Einzelheiten der oben genannten Grundsätze regeln. Dabei sollen auch die bisherigen Gremien der fallweisen Bund-/Länderzusammenarbeit im Rahmen einer Verschlankung und entsprechend einer bayerischen Bitte konsolidiert und durch eine gesetzlich verankerte Entscheidungsstruktur ersetzt werden. Die Verwaltungsräume von Bund und Ländern bleiben auch dabei gesetzlich getrennt.

b) Stellungnahme der Länder:

Die Länder stehen der Einführung einer verpflichtenden Gemeinschaftsaufgabe ablehnend gegenüber. Eine solche Gemeinschaftsaufgabe liefe einer auf eigener Kompetenz beruhenden Entscheidung der Länder zur Zusammenarbeit zuwider. Die Regelung durch Bundesgesetz ermöglicht trotz der Zustimmungspflichtigkeit durch den Bundesrat eine – angesichts der überwiegenden Betroffenheit der Länder – nicht gerechtfertigte Dominanz des Bundes.

2. Vorschläge der Länder

Grundposition der Länder - gilt für die folgenden Vorschläge der Länder:

Die Informationstechnik (IT) unterstützt die Informationsbereitstellung und –vermittlung sowohl verwaltungsintern als auch in Beziehung zu Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen. Die bundesstaatliche Ordnung führt zu unterschiedlichen IT-Lösungen, die zueinander im Wettbewerb um die beste Lösung stehen können. Der länder- oder ebenenübergreifende Austausch von Daten erfordert jedoch die Vereinbarung von wirksamen Mechanismen. Diese müssen einerseits die Zuständigkeit der Länder für die Ausgestaltung des Verfahrens beachten und andererseits die Kommunikation im notwendigen Umfang ermöglichen. Dabei wird eine zentrale Koordinierungs- und Steuerungskompetenz des Bundes als nicht zielführend angesehen. Stattdessen werden einzelproblembezogene, einvernehmliche Vereinbarungen zwischen den Ländern und mit dem Bund über geeignete technische Maßnahmen sowie die Fragen der Finanzierung angestrebt. Einige Länder sehen Handlungsbedarf in der Schaffung von Voraussetzungen für eine ebenenübergreifende Zusammenarbeit. Zudem gilt es, auch den Sicherheitsaspekt der dezentralen IT-Infrastruktur zu berücksichtigen. Dezentrale IT-Länderlösungen erhöhen die Datensicherheit, da sie gegenüber physischen Angriffen und gegenüber Angriffen aus dem Internet bei weitem nicht so anfällig sind, wie einheitliche, zentralvernetzte IT-Verfahren. Die bestehende IT-Infrastruktur gewährleistet daher ein hohes Schutzniveau. Bund-/länderübergreifende IT-Netzwerke sollten daher nur dort zum Einsatz kommen, wo es zwingend erforderlich ist.

2.1. Rein staatsvertragliche Lösung

a) Beschreibung / Begründung:

Die Optimierung der Zusammenarbeit im IT-Bereich und die Steigerung der Effizienz ist nach Auffassung der Länder mit den vorhandenen Instrumenten unter Beachtung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern möglich. Ein erforderliches Standardisierungsgremium kann durch Staatsvertrag eingerichtet werden mit Regelung der Befugnisse und zur Abstimmung (z.B. Stimmverteilung).

Für den Netzaufbau sind über einen Staatsvertrag zwischen Ländern und Bund die Netzorganisation, ein Steuerungsgremium und die Modernisierung des Netzaufbaus zu regeln (einschließlich der Sicherheitsvorgaben). Zur Modernisierung des TESTA-Netzes und seiner Anpassung an die aktuellen Sicherheits- und Technikanforderungen sollte eine Ausschreibung in einem effizienten Gremium aus Bund und Ländern vorbereitet und durchgeführt werden. Der operative Netzbetrieb sollte dann durch einen externen Provider gewährleistet werden, der durch eine geeignete, föderal bestimmte Betreiberorganisation (z.B. DOI-Netze e.V.) gesteuert wird.

b) Stellungnahme BMI:

Der Ländervorschlag wird abgelehnt. Der Vorschlag verkennt im Bereich der IT, dass spezifische Lösungen für die Bereiche IT-Netzinfrastruktur, IT-

Interoperabilitätsanforderungen und IT-Koordinierung zwischen Bund und Ländern notwendig sind. Lediglich eine – in ihrer Ausgestaltung unklare – Beteiligung des Bundes ist nicht akzeptabel. Die vorgeschlagene Form der Mischverwaltung bei der Netzinfrastruktur ist insbesondere aus Sicherheitsgründen nicht akzeptabel. Die bestehende Bedrohungslage für die Sicherheit der IT-Infrastruktur der Verwaltung insgesamt wird verkannt. Für die ständige und zuverlässige Aufrechterhaltung einer Datenverbindung zwischen Bund und Ländern sind feste gemeinsame (Mindest-) Regeln notwendig, die von allen eingehalten und umgesetzt werden. Ein kündbarer Staatsvertrag kann dies nicht gewährleisten. Der Vorschlag ist überdies kein Beitrag zur Erhöhung von Geschwindigkeit, Verbindlichkeit und Rechtssicherheit von Entscheidungen über die IT der öffentlichen Verwaltung.

2.2. Grundlagenstaatsvertrag (GSV) für IT-Sicherheit und IT-Interoperabilität (erforderlichenfalls mit GG-Ermächtigung)

a) Beschreibung / Begründung

Mehrere Länder sehen im Abschluss eines (einzigen) GSV als nicht-abschließendes kodifiziertes „Vertragstypen-Angebot“ ein geeignetes Instrument für unterschiedliche Formen von Verwaltungskooperation zwischen den Ländern - und - wo im Bereich der IT-Sicherheit notwendig bzw. im Bereich der IT-Interoperabilität unumgänglich - unter Einbeziehung des Bundes. Er ermöglicht schnellen Zugriff auf den konkret geeigneten Kooperationsstypus im Einzelfall, wenn (Länder-)Grenzen überschreitende Verwaltungskooperation erfolgen soll.

Beispiele für „Vertragstypen“:

- Vereinbarungen zu Einrichtungen ohne Rechtspersönlichkeit (Expertenrat, Koordinierungskreise)
- Bildung gemeinsamer Einrichtungen ohne Übertragung von Hoheitsrechten
- Bildung von Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit und Wahrnehmung von Hoheitsrechten (z.B. Verwaltungsverband).

Der konkrete Einsatz der Vertrags-/Vereinbarungstypen wird auf den Bereich IT-Sicherheit und - soweit dies unumgänglich ist - IT-Interoperabilität eng begrenzt. Der GSV ist ein Angebot. Durch den GSV ergibt sich keine Verpflichtung zu einer konkreten Kooperation oder Teilnahme an Kooperationen, andere Kooperationsformen bleiben uneingeschränkt möglich. Damit können die Länder - wo dies nicht anders möglich ist - unter Einbeziehung des Bundes auf dem Gebiet der IT-Sicherheit und falls unumgänglich der IT-Interoperabilität einschl. der Implementierung evtl. Gremienstrukturen durch einvernehmliche Vereinbarungen geeignete Kooperationsformen zur gemeinsamen Wahrnehmung dieser Aufgaben finden. Im Lichte des aktuellen Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu den Arge'en (Stichwort: Mischverwaltung), ist zu prüfen, ob als ultima ratio eine Verfassungsänderung erforderlich werden könnte.

Ebenso sollten die Länder - soweit nicht anders möglich unter Einbeziehung des Bundes - durch das Grundgesetz grundsätzlich nicht daran gehindert sein, eine so genannte „Passerelle-Klausel“ staatsvertraglich zu vereinbaren, die es ermöglicht, für die Bereiche IT-Sicherheit und IT-Interoperabilität mit einstimmigem Beschluss aus dem Konsensprinzip in das Mehrheitsprinzip überzugehen. Ob hierfür als ultima ratio eine GG-Änderung erforderlich werden könnte, ist ebenfalls noch nicht abschließend geprüft.

Die Bündelung wirtschaftlicher Interessen von Bund und Ländern (und Kommunen) ist auch stets im Kontext des europäischen Vergabe- und Kartellrechts zu sehen (Prüfvorbehalt).

b) Stellungnahme BMI:

Der Ländervorschlag wird abgelehnt. Der Vorschlag verkennt im Bereich der IT, dass unterschiedliche Lösungen für die Bereiche IT-Netzinfrastruktur, IT-Interoperabilitätsanforderungen und IT-Koordinierung zwischen Bund und Ländern notwendig sind. Lediglich eine – in ihrer Ausgestaltung unklare – Beteiligung des Bundes bei der IT-Sicherheit und IT-Interoperabilität ist nicht akzeptabel. Die vorgeschlagen Form löst aus Sicht des Bundes insbesondere die Sicherheitsfragen nicht, wenn nur ein kündbarer Staatsvertrag abgeschlossen wird, der zudem nur ein Angebot an Beitrittswillige darstellt. (Unsichere) Parallelstrukturen können auch weiterhin existieren oder aufgebaut werden. Für die ständige und zuverlässige Aufrechterhaltung einer Datenverbindung zwischen Bund und Ländern sind feste gemeinsame (Mindest-)Regeln notwendig, die von allen eingehalten und umgesetzt werden. Der Vorschlag ist überdies kein Beitrag zur Erhöhung von Geschwindigkeit, Verbindlichkeit und Rechtssicherheit von Entscheidungen über die IT der öffentlichen Verwaltung.

2.3. Art. 91c GG und Grundlagenstaatsvertrag/Vereinbarungen

a) Beschreibung / Begründung:

Nach Auffassung der Mehrheit der Länder ist die Optimierung der Zusammenarbeit im IT-Bereich und die Steigerung der Effizienz grundsätzlich mit den vorhandenen Instrumenten unter Beachtung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern möglich. Allerdings erfordert nach der neueren Rechtsprechung des BVerfG eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung dann eine grundgesetzliche Absicherung, wenn bei einer Wirkung außerhalb der Verwaltung die Gefahr besteht, dass Verantwortlichkeiten nicht klar zugeordnet werden können, bzw. eine Vermischung der Verantwortungsräume eintreten kann. Zwar handelt es sich bei der Kooperation im IT-Bereich um rein verwaltungsinterne Vorgänge, es sollte aber dennoch geprüft werden, ob für eine auf den IT-Bereich begrenzte Kooperation bei der Planung von IT-Systemen und dem Betrieb eines notwendigen Koppelnetzes eine begrenzte

grundgesetzliche Ermächtigung zum Abschluss von Staatsverträgen bzw. Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern erforderlich sein könnte.

Gleiches gilt auch für die Einrichtung eines Gremiums, das die notwendigen Standards für die elektronische Zusammenarbeit verbindlich setzen kann.

Es kann nach Auffassung mehrerer Länder die Zusammenarbeit von Ländern untereinander sowie mit dem Bund durch grundgesetzliche Regelung begrenzt auf den IT-Bereich ermöglicht werden. Die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit soll durch (Grundlagen-) Staatsvertrag oder Vereinbarungen erfolgen. Hierzu soll ein neuer Art 91c in das Grundgesetz eingefügt werden:

„Art. 91c GG (neu)

(1) Bund und Länder können bei der Planung der für die Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme sowie beim Betrieb von notwendigen Verbindungsnetzen zusammenwirken.

(2) Bund und Länder legen die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards fest.

(3) Das Nähere wird durch Staatsvertrag / Vereinbarung geregelt.“

b) Stellungnahme BMI:

Der Vorschlag lehnt sich an den vom Bund vorgeschlagenen Art. 91c neu GG an und akzeptiert, dass unterschiedliche Lösungen für die Bereiche IT-Netzinfrastruktur, IT-Interoperabilitätsanforderungen und IT-Koordinierung zwischen Bund und Ländern notwendig sind. Die gemeinsame Verantwortung wird anerkannt. In der vorgeschlagenen Form ist sie aber nur eine Mindestoption, die aus Sicht des Bundes die Sicherheitsfragen bei Netzen nicht löst, wenn auf ihrer Basis nur ein kündbarer Staatsvertrag abgeschlossen wird. Insbesondere muss sich bei der Verbindung der Netze jeder darauf verlassen können, dass alle bestimmte Sicherheitsstandards erfüllen. Daher ist der Vorschlag unzureichend.

c) Stellungnahme des Deutschen Landkreistages:

Hinsichtlich des unter 2.3. seitens der Länder vorgeschlagenen neuen Art. 91c GG zur Absicherung eines (Grundlagen-)Staatsvertrags ist insbesondere die normative Verortung im Bereich der bisherigen Gemeinschaftsaufgaben kritisch zu bewerten. Im Kern handelt es sich sowohl mit Blick auf die IT-Netzinfrastruktur, die Interoperabilitätsanforderungen wie auch die IT-Koordinierung nicht um eigenständige Verwaltungsaufgaben, sondern der IT kommt fachverwaltungsverfahrenübergreifend eine dienende, instrumentelle Natur zu. Es handelt es sich um eine Modalität der Aufgabenerledigung. Angesichts dessen ist eine normative Verortung dieser Regelung auch im Sinne der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Organisationsregelungen im SGB II einzufügen in den Bereich der Regelungen der Verwaltungszuständigkeiten durch Art. 83 ff. GG. In Betracht käme sowohl ein neuer Art. 84a oder Art. 85a GG.

2.4. Art. 37a und Art. 37b GG (neu)

a) Beschreibung / Begründung:

Einige Länder sehen in der grundgesetzlichen Verankerung der Möglichkeit, einen Grundlagenstaatsvertrag über die Zusammenarbeit im IT-Bereich zu schließen im Abschnitt II des GG das Mittel zur Problemlösung. Zusätzlich soll der Verwaltungsverband als Rechtskörperschaft eingeführt werden:

Art. 37a GG (neu): Zusammenarbeit von Bund und Ländern

(1) Bund und Länder können durch Staatsvertrag die gemeinsame Erledigung der ihnen obliegenden Aufgaben beschließen. Der Staatsvertrag kann vorsehen, dass die beteiligten Gebietskörperschaften die Zusammenarbeit durch allgemeine Verwaltungsvorschriften ausgestalten. Hierfür kann das Mehrheitsprinzip vereinbart werden.

(2) Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften i.S.d. Abs. 1 können insbesondere für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, gerade auch mit Hilfe der elektronischen Kommunikation, einheitliche technische und prozessuale Standards vorsehen.

(3) Vereinbarungen, die auch die Organe der Gesetzgebung betreffen, bedürfen der Zustimmung der betroffenen Organe. Sie sind im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen.

(4) Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Art. 37b GG (neu): Verwaltungsverband

(1) Der Bund und die Länder können zur Erledigung ihnen obliegender öffentlicher Aufgaben oder von Teilen dieser Aufgaben einen Verwaltungsverband gründen. Der Verwaltungsverband ist Körperschaft des Öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit. Die Gründung erfolgt durch Staatsvertrag der Beteiligten. Die Verantwortlichkeit der beteiligten Gebietskörperschaften für ihre öffentlichen Aufgaben bleibt unberührt. Gemeinden und Kreise können dem Verwaltungsverband beitreten.

(2) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.

b) Stellungnahme BMI:

Der Ländervorschlag wird abgelehnt, soweit er die IT-Netzinfrastruktur und die IT-Interoperabilität betrifft. Der Vorschlag verkennt im Bereich der IT, dass unterschiedliche Lösungen für die Bereiche IT-Netzinfrastruktur, IT-Interoperabilitätsanforderungen und IT-Koordinierung zwischen Bund und Ländern notwendig sind. Die vorgeschlagene Form löst aus Sicht des Bundes insbesondere die Sicherheitsfragen bei Netzen nicht, wenn nur ein kündbarer Staatsvertrag für z.B. die IT-Netzinfrastruktur abgeschlossen wird. Für die ständige und zuverlässige Aufrechterhaltung einer Datenverbindung zwischen Bund und Ländern sind feste

gemeinsame (Mindest-)Regeln notwendig, die von allen eingehalten und umgesetzt werden. Für den Bereich der gemeinsamen Errichtung und des gemeinsamen Betriebs von Rechenzentren oder für die IT-Beschaffung ist die Lösung aus Sicht des Bundes hingegen gut geeignet.

c) Stellungnahme der überwiegenden Mehrheit der Länder:

Auch im IT-Bereich können die vor allem als Begründung für das Erfordernis des Verwaltungsverbandes herangezogenen Vergabeprobleme insbesondere im kommunalen Bereich nicht gelöst werden. Es wird die Gefahr gesehen, dass diese Regelung vom EuGH als Umgehungs konstruktion gewertet wird. Auch in Anbetracht der bereits oben dargestellten Problematik des Eingriffs in den vom Grundgesetz vorausgesetzten Staatsaufbau wird diese Lösung von der überwiegenden Mehrheit der Länder nicht befürwortet.

Einige Länder tragen den Verweis auf das Mehrheitsprinzip und die Regelung zur Standardisierung nicht mit.

Im Übrigen vgl. oben die Stellungnahme unter (1) III 2.3 c).

(3) **Benchmarking**

I. Sachverhaltsdarstellung

Vielfalt auf regionaler Grundlage ist eine Stärke des Föderalismus. Mit dem Instrument des Benchmarking können Kosten, Leistungen und Qualität von Verwaltungen transparent gemacht werden, so dass die Verwaltungen in einen Wettbewerb treten und vom Besten lernen können. Benchmarking kommt insbesondere zwischen Landesverwaltungen, innerhalb der Bundesverwaltung, aber in einzelnen Aufgabenfeldern (z.B. interne Dienstleistungen) auch zwischen Bundes- und Landesbehörden in Betracht. Zahlreiche Beispiele (u.a. freiwilliges Benchmarking der Stadtstaaten, der Kommunen, im Bereich des Gesundheitswesens und der Finanzämter) belegen, dass Benchmarking ein geeignetes Instrument zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der Verwaltung ist.

II. Ziel:

Verbesserung der Durchführung von Leistungsvergleichen (Benchmarking) der Verwaltungen von Bund und Ländern. Die Erkenntnisse für die Optimierung von Verwaltungsverfahren können durch transparente Vergleiche und deren Auswertung gewonnen werden.

Dabei ist die Freiwilligkeit der Teilnahme für die Länder unabdingbar, auch wenn zu berücksichtigen ist, dass ein aussagekräftiges Benchmarking eine ausreichend große Vergleichsgruppe voraussetzt. Das Prinzip der Freiwilligkeit beachtet die Gleichrangigkeit der Teilnehmer am Leistungsvergleich, insbesondere die Eigenstaatlichkeit und politischen Gestaltungsfreiräume der Länder. Damit schafft es eine grundlegende Vorausset-

zung für ein vertrauensvolles, konstruktives Arbeiten. Ansonsten bestünde aus Sicht der Mehrzahl der Länder die Gefahr eines Rankings.

III. Maßnahmenvorschläge

1. Vorschlag der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, SPD-Bundestagsfraktion

a) Beschreibung / Begründung:

Nach Auffassung der Bundesseite findet föderaler Wettbewerb durch Benchmarking noch zu wenig statt. In Deutschland besteht nur eine unzureichend entwickelte „Vergleichskultur“. Der MPK-Beschluss vom 15./16. Dezember 2004 zum Leistungs- und Qualitätsvergleich wird in der Praxis nicht konsequent umgesetzt. Vielfach fehlen die notwendigen Datengrundlagen. Eine Ausweitung von Benchmarking erscheint sinnvoll, auch im Hinblick auf größere Gestaltungs- und Effizienzpotenziale der Länder. Im Übrigen stärkt die erhöhte Transparenz die parlamentarische Kontrollfunktion.

Die Leistungsvergleiche (Benchmarking) sollen durch Verankerung im Grundgesetz als Verfassungsauftrag institutionalisiert werden. Die erforderliche Transparenz muss durch Veröffentlichung der Ergebnisse der Leistungsvergleiche gewährleistet werden.

Die angestrebte Institutionalisierung des Benchmarkings soll durch die nachfolgend vorgeschlagene GG-Änderung bzw. –Ergänzung erfolgen:

„Einfügung eines neuen Abschnitts VIIIb „Verwaltungszusammenarbeit“

Art. 91e GG (neu)

Bund und Länder sollen zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen. (ergänzender Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion: Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.)“

Durchführung im Einzelnen:

- Bund und Länder (Bundeskanzlerin und Regierungschefs der Länder) beschließen regelmäßigen Leistungs- und Qualitätsvergleich im Bereich der Verwaltungen von Bund und Ländern und die Übertragung der Aufgabe auf eine Benchmarking-Agentur.
- Die Aufgaben der Benchmarking-Agentur für Bund und Länder übernimmt das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV) durch Beschluss des FÖV-Verwaltungsrats (Mitglieder: Bund und Länder). Das FÖV führt die Vergleichsstudien selbst durch oder beauftragt andere Einrichtungen.
- Die ggfs. erforderlichen zusätzlichen Mittel für das FÖV werden nach dem geltenden Verteilungsschlüssel von Bund und Ländern bereitgestellt.

- Über die Gegenstände der Vergleichsstudien entscheidet der FÖV-Verwaltungsrat auf Vorschlag der Mitglieder des AK VI der IMK, des Bundesministeriums des Innern oder anderer Fachministerkonferenzen. Für die Durchführung ist der FÖV-Vorstand oder die beauftragte Einrichtung verantwortlich.
- Der FÖV-Vorstand wird bei der Durchführung bzw. Beauftragung von Vergleichsstudien von einem Beirat für Vergleichsstudien beim FÖV unterstützt; dem Beirat gehören nationale und internationale Verwaltungsexperten an.
- Über ihre Beteiligung an den Vergleichsstudien entscheiden der Bund und jedes Land jeweils in eigener Verantwortung.
- Methodische Grundlagen und Ergebnisse der Vergleichsstudien werden in geeigneter Weise durch das FÖV veröffentlicht.
- Das FÖV legt für die Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefs der Länder jährlich im Dezember einen Bericht mit den Ergebnissen der Vergleichsstudien des abgelaufenen Jahres und eine Planung für das kommende Jahr vor. Der Bericht wird der IMK (AK VI) und ggfs. weiteren Fachministerkonferenzen zugeleitet.
- Über notwendige politische Folgerungen entscheiden Bund und Länder in eigener Verantwortung.

Begründung:

Die Qualität der Verwaltungen wird durch Transparenz und Wettbewerb kontinuierlich verbessert. Ein Verfassungsauftrag fördert die bislang unterentwickelte Vergleichskultur.

Die Nutzung einer vorhandenen ausgewiesenen und anerkannten Einrichtung (FÖV), die von Bund und Ländern gemeinsam getragen und finanziert wird (vgl. Rheinland-pfälzisches Landesgesetz über die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Rheinland-pfälzische Landesverordnung über das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung) erspart die Errichtung einer neuen Bürokratie zur Durchführung von Benchmarking und gewährleistet die maßgebliche Beteiligung der Länder bei der Auswahl der zu untersuchenden Bereiche und der Festlegung der Kriterien. Insbesondere sind die folgenden Elemente gewährleistet: Unabhängigkeit, Qualitätssicherung und Freiwilligkeit.

Die notwendige Transparenz wird durch die Veröffentlichung der Ergebnisse gewährleistet.

b) Stellungnahme der Länder:

Die vorgeschlagene grundgesetzliche Institutionalisierung eines verpflichtenden Leistungsvergleichs wird von den Ländern abgelehnt.

Die Länder sehen in Leistungsvergleichen auf freiwilliger Basis und anhand von gemeinsam entwickelten Vergleichskriterien ein Mittel, um im Einzelfall verschiedene Ansätze zur Problemlösung zu vergleichen oder den Standort der Verwal-

tung im föderalen Wettbewerb zu bestimmen. Wesentlich dabei ist, dass die Entscheidung über die Auswahl des Vergleichsgegenstandes, über die Teilnahme an einer Vergleichsuntersuchung sowie über die Art der Durchführung durch die teilnehmenden Partner erfolgt. Aus der Verwaltungs- und Organisationskompetenz der Länder folgt auch, dass hier ausschließlich eine freiwillige Entscheidung Grundlage sein kann.

Soweit eine Benchmarking-Agentur durch gemeinsame Finanzierung getragen werden soll, ist alleine schon aufgrund der finanziellen Beteiligung aller Länder die Freiwilligkeit an der Teilnahme in Frage zu stellen.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen ist ein zusätzlicher Nutzen durch eine bloße quantitative Ausweitung von Benchmarkings nicht erkennbar. Maßnahmen mit dem Ziel einer Verbesserung der Leistungsvergleiche zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften müssen daher zunächst vornehmlich bei der Herstellung einer geeigneten Datenbasis ansetzen. Hier muss die Qualität und die Vergleichbarkeit des statistischen Datenmaterials und der Verwaltungsprodukte gewährleistet werden.

Eine Reihe von Ländern hält eine Institutionalisierung im Sinne einer *fakultativen* Gemeinschaftsaufgabe in Anlehnung an Art. 91 b Abs. 2 GG für denkbar.

2. Vorschlag der Länder

a) Beschreibung / Begründung:

Die Länder werden Benchmarking-Verfahren zwischen den Ländern oder zwischen Bund und Ländern weiterhin in geeigneten Bereichen anlassbezogen und bedarfsorientiert durchführen.

Hierfür wird das gegenwärtige rechtliche Instrumentarium von der Mehrzahl der Länder als ausreichend angesehen. Eine fallbezogene Kooperation zur Durchführung von Vergleichsuntersuchungen ist ohne ausdrückliche Verankerung im Grundgesetz möglich. Eine Abstimmung kann durch Beschluss der Regierungschefs der Länder, ggf. gemeinsam mit der Bundeskanzlerin, erfolgen.

Bei der (freiwilligen) Teilnahme tragen die teilnehmenden Länder und ggf. der Bund die bei ihnen mit der Durchführung des Benchmarkings entstehenden Kosten selbst. Eine Delegation der Vergleichsuntersuchungen an Dritte ohne engste Zusammenarbeit mit den teilnehmenden Ländern bzw. dem Bund wird kritisch gesehen.

Die Entscheidung über jeweilige Ausgestaltung und die Durchführung der Untersuchung erfolgt von Fall zu Fall; die Beauftragung unterschiedlicher Institutionen mit der Durchführung einer Vergleichsuntersuchung erhöht dabei das Innovationspotenzial und die methodische Dynamik. Die Finanzierung der Vergleichsuntersuchung erfolgt nach einem eingeführten Schlüssel durch die teilnehmenden

Länder und ggf. den Bund oder durch die Bereitstellung der erforderlichen Mittel abhängig von der tatsächlichen Ausgestaltung.

Nach Auffassung eines Landes sollte die Durchführung des Benchmarking seitens der Länder stattdessen durch die Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) erfolgen. Die ZDL hat bereits jetzt die Aufgabe, die Finanzministerien durch die Sammlung und Aufbereitung finanzpolitischer Daten zu unterstützen. Die punktuelle länderübergreifende Zusammenarbeit der FMK mit der ZDL hat sich bewährt. Sie kann daher - Erforderlichkeit unterstellt - bedarfsbezogen weiter ausgebaut werden, ohne dass hierfür neue Organisationsformen geschaffen werden müssten. Die Entscheidung über die jeweilige Ausgestaltung der Zusammenarbeit mit dem Bund erfolgt von Fall zu Fall.

Nach Auffassung einiger Länder ist eine Kooperation auf Basis eines Grundlagenstaatsvertrages (GSV) der Länder untereinander (ggf. mit GG-Änderung), evtl. auch in Form eines GSV zwischen Bund und Ländern (ggf. mit GG Änderung) denkbar. Auf Grundlage des GSV könnte ein Entscheidungsgremium - ggf. ohne Rechtspersönlichkeit und ohne Finanzhoheit - geschaffen werden. Ggf. auch unter Beteiligung des Bundes.

(4) Weisungsrechte in der Auftragsverwaltung

(4.1) Art. 85 Abs. 3 GG

I. Sachverhaltsdarstellung

Nach Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG unterstehen die Landesbehörden den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden, wenn sie Bundesgesetze im Auftrag des Bundes ausführen (entsprechendes gilt über Art. 108 Abs. 3 GG im Bereich der Finanzverwaltung). Der Bund leitet aus Art. 85 Abs. 3 GG eine Befugnis zum Erlass allgemeiner fachlicher Weisungen im Bereich der Auftragsverwaltung ab (vgl. BT-Drs. 14/6716). Die Länder legen die Vorschrift im Gegensatz hierzu nur als Befugnis zum Erlass von Einzelweisungen aus.

II. Problem- und Zielbeschreibung

Nach Auffassung des Bundes erfordert die Gewährleistung eines einheitlichen Gesetzesvollzugs einen ständigen verwaltungsaufwändigen Abstimmungsprozess, der in nicht unerheblichem Maße Ressourcen bei Bund und Ländern bindet (so bestehen zahlreiche ständige Bund-Länder-Gremien; über 50 allein in der Steuerverwaltung) und darüber hinaus auch zu zeitlichen Verzögerungen führen kann.

III. Maßnahmenvorschlag

1. Vorschlag der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, SPD-Bundestagsfraktion

a) Beschreibung / Begründung:

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

Die notwendige Klarstellung kann am besten durch eine Ergänzung von Art. 85 Abs. 3 GG (Einfügung nach Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG: „Allgemeine fachliche Weisungen sind zulässig“ erzielt werden. Da Art. 108 Abs. 3 GG u.a. auf Art. 85 Abs. 3 GG insgesamt verweist, bedürfte es für den Bereich der Finanzverwaltung keiner gesonderten Regelung.

Die Normenklarheit und die Rechtssicherheit werden erhöht. Die bislang notwendigen Abstimmungsprozesse werden erheblich gestrafft und vereinfacht.

b) Stellungnahme der Länder:

Durch allgemeine Verwaltungsvorschriften kann bereits nach derzeitiger Rechtslage eine einheitliche Steuerung und Rechtsanwendung in Auftragsverwaltungen sichergestellt werden.

Ein umfassendes Weisungsrecht würde Art. 85 Abs. 2 GG umgehen und die verfassungsrechtlich vorgesehene Beteiligung des Bundesrates aushebeln.

Weitere Ingerenzrechte des Bundes in die Wahrnehmung der Länder – etwa in Form allgemeiner Weisungen – sind nicht erforderlich und schmälern die verbliebenen Remonstrationsmöglichkeiten der Länder im Zuge von Anhörungen oder in Bund/Länder-Gremien.

Entgegen der Auffassung des Bundes hätte die vorgeschlagene verfassungsrechtliche Regelung nicht lediglich „klarstellenden“ Charakter, sondern würde dem Bund konstitutiv das Recht verleihen, auch gegen den Widerspruch der Länder allgemeine Weisungen im Bereich der Auftragsverwaltung zu erteilen. Nach Auffassung der Länder und herrschender Meinung⁸ kann der Bund gemäß Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG lediglich Einzelanordnungen erteilen.

Nur zur Umgehung der Zustimmungspflicht des Bundesrates nach Art. 85 Abs. 2 GG bei allgemeinen Weisungen sollte eine Grundgesetzänderung nicht erfolgen.

(4.2) **Art. 85 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 Satz 2 GG**

I. **Sachverhaltsdarstellung**

Art. 85 Abs. 2 GG lässt den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften durch die *Bundesregierung* mit Zustimmung des Bundesrates zu. Nach Art. 85 Abs. 4 S. 2 GG kann die *Bundesregierung* zum Zwecke der Aufsicht Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Beauftragte zu allen Behörden entsenden.

II. **Problem- und Zielbeschreibung**

Die derzeitige Regelung hat nach Auffassung von MdB Dr. Friedrich zur Folge, dass vom Instrument des Erlasses allgemeiner Verwaltungsvorschriften zum Beispiel für

⁸ Vgl. *Lerche*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 85 Rz. 50 m.w.Nw.; *Pieroth* in: Pieroth/Schlink, GG, Art. 85 Rz.6 m.w.Nw.; *Trute* in: v. Mangoldt/Klein Starck III, GG, Art. 85 Rz. 21 m.w.Nw.

den Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung aufgrund der Komplexität des Abstimmungsprozesses kaum Gebrauch gemacht wird.

III. **Maßnahmenvorschlag**

1. Vorschlag MdB Dr. Friedrich (CDU/CSU-Bundestagsfraktion)⁹:

a) Beschreibung / Begründung:

Artikel 85 GG sollte in der Form geändert werden, dass künftig anstelle der Bundesregierung die „zuständige oberste Bundesbehörde“ allgemeine Verwaltungsvorschriften erlässt. Bericht und Vorlage der Akten kann nicht mehr die „Bundesregierung“, sondern „die zuständige oberste Bundesbehörde“ verlangen.

b) Stellungnahme BMJ:

Die Frage betrifft letztlich die Organisation der Bundesregierung. Verbesserungen lassen sich ohne Änderung des Grundgesetzes erzielen. Änderungen nur für einen Teilbereich der Auftragsverwaltung wären zudem verfassungsrechtlich nicht überzeugend.

(5) Weitere Einzelthemen

Nach Auffassung der Länder sollte es das Ziel der Föderalismusreform II sein, im Bereich der Verwaltungsthemen für die als reformbedürftig identifizierten Themenfelder Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, die geeignet sind, eine Verbesserung des status quo herbei zu führen.

Aus Sicht der Länder soll daher das Hauptaugenmerk darauf gerichtet werden, welche grundlegenden Probleme bestehen und ob dabei eine grundgesetzliche Lösung zur Abhilfe erforderlich ist.

Damit sollte sich nach Auffassung der Länder die Diskussion darauf konzentrieren, ob der bestehende „Instrumentenkasten“ des Grundgesetzes ergänzt werden muss, nicht aber auf Spezialprobleme und Einzelaspekte. Bei Einzelvorschlägen ist darauf zu achten, ob nicht bereits die aktuelle Verfassungsrechtslage eine hinreichende Grundlage für ein Tätigwerden des Bundes enthält.

Die Länder sprechen sich daher dafür aus, die Vorschläge 5.1 – 5.7 bei den Diskussionen der Föderalismuskommission zunächst zurückzustellen.

Von Bundesseite wird darauf hingewiesen, dass die Vorschläge der Bundesseite zu den Einzelthemen die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung erheblich verbessern würden. Da die möglichen Effizienzgewinne (z.B. im Bereich Statistik) auch zu erheblichen finanziellen Entlastungen führen, sollten diese Vorschläge wegen des engen Zusammenhangs mit Korb 1 (Finanzthemen) nicht zurückgestellt werden.

⁹ Das Thema Bundesfernstraßenverwaltung ist Gegenstand des Fachdiskurses 3. Einen gleichlautenden Vorschlag hat dort die SPD-Bundestagsfraktion eingebracht.

(5.1) Statistik

I. Sachverhaltsdarstellung, Problem- und Zielbeschreibung

a) Sicht des Bundes:

Derzeit besteht ein Nebeneinander von Bundes- und Landesbehörden in der Statistikproduktion (Statistisches Bundesamt und insgesamt 14 Landesämter). Die Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland vom November 2002 wurden (noch) nicht umgesetzt.

Der Masterplan der Länder und des Bundes für Statistik hält am tradierten Parallelbetrieb und separierter Fertigung der Statistiken auf Ebene der Landesämter und des statistischen Bundesamtes fest und greift daher zu kurz. Daher werden die Möglichkeiten der Informationstechnik, insbesondere Vorteile zentraler IT-Produktion und Datenhaltung nicht ausgeschöpft.

Die schon erfolgte Zusammenlegung der Statistikämter von Hamburg/Schleswig-Holstein und Berlin/Brandenburg reicht nicht aus.

Ziel

Ziel ist die Optimierung der Effektivität und der Effizienz der Statistikproduktion gemäß den spezifischen Informationsbedürfnissen der Nutzer und nach den Vorgaben von EU, Bund und Ländern.

b) Sicht der Länder:

Die Statistikproduktion erfolgt arbeitsteilig zwischen Statistischem Bundesamt (StBA) und insgesamt 14 Landesämtern. Die Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland vom November 2002 wurden von der IMK aufgegriffen und umgesetzt.¹⁰

Der Masterplan der Länder und des Bundes für Statistik hält an der Arbeitsteilung bei der Fertigung der Statistiken auf Ebene der Landesämter und des statistischen Bundesamtes fest. Vor allem zielt er darauf, die Möglichkeiten der Informationstechnik, insbesondere Vorteile zentraler IT-Produktion und Datenhaltung auszuschöpfen. Die Vereinbarung der statistischen Ämter über die zentrale Produktion und Datenhaltung vom April 2007 ist für wichtige Statistikkomplexe bereits umgesetzt; der Zwischenbericht der Ämter wurde am 19.02.2008 von den Dienstaufsichtsbehörden der statistischen Ämter (einschließlich BMI) beraten und wird der Frühjahrs-IMK zur Zustimmung vorgelegt.

¹⁰ Fortschrittsbericht der Dienstaufsichtsbehörden der statistischen Ämter vom September 2004 – von der IMK am 19.11.2004 zustimmend zur Kenntnis genommen. Rahmenvereinbarung über eine ämterübergreifende Aufgabenerledigung in der amtlichen Statistik – Zustimmung IMK mit Beschluss vom 09.12.2005.

Die schon erfolgte Zusammenlegung der Statistikämter von Hamburg/Schleswig-Holstein und Berlin/Brandenburg erfolgte auf Entscheidung der verantwortlichen Länder.

Der EU-weite Zensus 2010/2011 als das wichtigste Projekt der deutschen Statistik stellt wegen des Paradigmenwechsels von der Vollzählung zum registrierten Zensus fachlich und technisch hohe Anforderungen, die nur im Zusammenwirken der statistischen Ämter des Bundes und der Länder bewältigt werden können.

Ziel

Ziel ist die weitere Optimierung der Effektivität und der Effizienz der Statistikproduktion gemäß den spezifischen Informationsbedürfnissen der Nutzer und nach den Vorgaben von EU, Bund und Ländern. Der Zensus 2010/2011 muss entsprechend den Qualitätsanforderungen des nationalen und des EU-Rechts erfolgreich durchgeführt werden.

II. **Maßnahmenvorschlag**

1. Vorschlag der CDU/CSU-Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, SPD-Bundestagsfraktion

- a) Beschreibung / Begründung:

Das Ziel soll insbesondere durch Standardisierung, Automatisierung und Bündelung der statistischen Arbeitsprozesse in einem Dienstleistungszentrum Statistik (Variante SPD-Bundestagsfraktion: Bündelung der Statistikproduktion beim Statistischen Bundesamt) erreicht werden. Die Gesetzgebungskompetenzen und Entscheidungen des Bundes und der einzelnen Länder über Inhalte der Statistikproduktion einschließlich länderspezifischer Ausprägungen und der regionalen Tiefengliederung bleiben unberührt. So können statistische Landesämter weiterhin die zentral gespeicherten originären Einzeldaten des eigenen Landes nutzen und auswerten sowie die Ergebnisse verbreiten, analysieren und bewerten. Insoweit bleiben die statistischen Landesämter für Politik, Verwaltung und Bürgerinnen / Bürger in vollem Umfang handlungsfähig.

Die Realisierung der vorgeschlagenen Maßnahme führt zu einer weiteren zeitnahen Steigerung der Effektivität und Effizienz der Statistikproduktion. Im Einzelnen:

- Erhebliche Qualitätsverbesserung für Nutzer der amtlichen Statistik sowie Entlastung bei Bürgern und Wirtschaft durch weitestmögliche flächendeckende online-Datenerhebung und elektronische Veröffentlichungen.
- Der sog. Masterplan hält demgegenüber an einer tradierten Arbeitsteilung
 - Horizontal (Parallelbetrieb der Landesämter) und

- Vertikal (separierte Fertigung für einzelne Statistiken) fest

und greift daher zu kurz.

Notwendig wäre eine Organisation nach Datawarehouse Architektur, die einen Parallelbetrieb ersetzt.

- Vorschlag bedeutet keine Zentralisierung beim Bund; Länder können vielmehr ihre Informationsbedürfnisse weiterhin selbst bestimmen, landesspezifische Ausprägungen und regionale Tiefengliederung bleiben unberührt.
- Die derzeitigen Parallelstrukturen würden beseitigt und es ergäben sich erhebliche Kostenvorteile für Bund und Länder
- Die Gesamtausgaben im System der amtlichen Statistik (Bund und Länder) von rund 500 Mio. €/Jahr (davon rund 160 Mio €/Jahr Bund) könnten um rd. 170 Mio €/Jahr reduziert werden. Die durch eine Bündelung erzielbaren Einsparungen (vorrangig bei den Ländern) wären im Gesamtzusammenhang der Föderalismusreform zu berücksichtigen.

b) Stellungnahme der Länder:

Der Bereich Statistik ist ein gelungenes Beispiel mit Vorbildcharakter für eine arbeitsteilige Aufgabenerledigung zwischen Bund und Ländern bzw. zwischen den Ländern; jedes Land erhebt und bereitet seine Daten auf, es gibt keine Überschneidungen oder Doppelarbeiten. Diese erfolgreiche Zusammenarbeit der statistischen Ämter von Bund und Ländern im Rahmen des Masterplans zur Reform der amtlichen Statistik soll fortgesetzt werden. Gerade die Vorstellungen des Bundes würden ineffiziente Parallelstrukturen verursachen, weil dann zum einen Landesämter für Landes- und Kommunalstatistiken, zum anderen Außenstellen eines "Bundesamtes" für Bundes- und EU-Statistiken erforderlich wären; Mehrkosten wären unausweichlich. Sie würden darüber hinaus zu keiner Qualitätsverbesserung der Statistik sowie der Information für die Statistiknutzer in Bund und Ländern führen. Auch eine größere Entlastung der Bürger und der Wirtschaft von amtlicher Statistik wird mit der Zentralisierung der Produktion nicht erreicht. Bund, Länder und Gemeinden können ihren Informationsbedarf fast vollständig abdecken. Eine Zentralisierung würde die amtliche Statistik einseitig auf die Informationsbedürfnisse von Bund und EU zuschneiden und für die Länder weniger Informationen als bisher bereitstellen. Es würden neue, parallele kostenintensive Statistikstrukturen entstehen, die den Bürger und die Wirtschaft erneut belasten (SKM-Problematik).

Die behaupteten Einsparungen sind fiktiv und schon rechnerisch unmöglich:

- Behauptet wird ein Einsparpotential von 170 Mio. € im Falle einer Zentralisierung beim Bund. Das entspricht 50 % der Kosten der Länder (ca. 355 Mio. €), die zum größten Teil Personalkosten sind.
D.h. der Bund müsste einen Personalabbau um 50 % erreichen.
- Das ist nicht realistisch, weil 30 % des Personals und der Kosten bei den Landesämtern für Landesaufgaben (Landesstatistiken, Berechnung Schlüsselzuweisungen für den Finanzausgleich, Verzeichnisse) anfallen und weiterhin dort erforderlich wären.
- Damit verblieben dem Bund summa summarum nur 20 % des Personals, um sämtliche Aufgaben der Länder bei Bundes- und EU-Statistiken zu übernehmen.

Im Gegenteil dürften sich die Kosten für die Länder deutlich erhöhen, da sie dann den Großteil ihrer Daten für Landeszwecke selbst erheben müssten. Kostenersparnisse ergeben sich aus diesem Modell nicht – jedenfalls nicht für die Länder. Darüber hinaus würde es statt einer Entlastung von Informationspflichten seitens der amtlichen Statistik zwangsläufig zu zusätzlichen Belastungen der Wirtschaft durch Erhebungen von verschiedenen Seiten kommen.

Die Erhebung der Statistik wie bisher in der Verantwortung der Länder sichert die notwendige Datenqualität für regionale Statistiken. Hierfür sind regionale Kenntnisse und auch ein landesspezifisches Interesse erforderlich. Häufig werden erst durch gezielte Rückfragen bei Berichtspflichtigen zeitgerecht die erforderlichen bzw. plausible Daten geliefert. Diese Art von Qualitätssicherung wird bei einer Zentralisierung der Statistik nicht mehr sichergestellt. Wirtschaft und Politik in den Ländern, Kreisen und Gemeinden benötigen zur Planung, Steuerung und Evaluation von Entscheidungen belastbare Statistiken auch auf regionaler Ebene („volkswirtschaftliches Controlling“). Dort leben die Menschen und dort befinden sich die Unternehmen und Arbeitsplätze.

Sämtliche Innovationen in den vergangenen Jahren sind von den Ländern initiiert und von der Innenministerkonferenz (IMK) geführt worden und haben bis heute bereits Einsparungen von rd. 21 Mio. Euro jährlich erzielt, so z.B.

- Online-Datenlieferung für die 50 wichtigsten Statistiken,
- "einer oder einige für alle" (Rahmenvereinbarung, Vereinbarung über die zentrale Produktion und Datenhaltung),
- Ressortdeckung.

Die Bündelung von Aufgaben auf Länderebene nach dem Prinzip "einer oder einige für alle" ist auch aus wirtschaftlichen Gründen einer zentralen Aufgabenerledigung durch den Bund vorzuziehen. Der Wettbewerb zwischen den Ämtern, der durch Benchmarkingergebnisse und Termincontrolling sichergestellt wird, ist der eigentliche Garant für die Produktionseffizienz in der amtlichen Statistik. Ein Vergleich zentraler und dezentraler Statistikorganisationen zeigt, dass die dezentrale/föderalistische Organisation am kostengünstigsten ist. Der Anteil der Statistikkosten pro Einwohner betrug im Jahr 2006 in Deutschland 5,33 Euro pro Einwohner, in Frankreich (zentrale Organisation) 6,90 Euro, in den Niederlanden (ebenfalls zentrale Organisation) 5,74 Euro und in Polen 9,70 Euro. Ein weiterer wichtiger Indikator sind die Statistikkosten am BIP 2006 in %: z. B. in Deutschland 0,022 und in Frankreich 0,026. Nach dem Statusbericht des ECOFIN Rates ist die föderale deutsche Statistik äußerst effizient und liegt international in der Spitzengruppe der Statistikproduzenten. Derartige Ergebnisse werden von zentralistisch organisierten Ämtern nicht geleistet.

Die Online-Datenerhebung ist für über 50 wichtige Statistiken bereits im jetzigen System erfolgt, Ausdehnung auf weitere Statistiken ist geplant, Zentralisierung würde keine zusätzlichen Rationalisierungseffekte bringen; die auf Bundes- und Landesziele abgestellte elektronische Veröffentlichung ist bereits realisiert (z.B. Statistikportal, Genesis-Online, Webshops). Der Abschlussbericht der statistischen Ämter des Bundes und der Länder zu Online-Statistik wurde am 19.02.2008 von den Dienstaufsichtsbehörden beraten und wird der Frühjahrs-IMK zur zustimmenden Kenntnisnahme vorgelegt.

Der EU-weite Zensus 2010/2011 als wichtigstes Projekt der deutschen Statistik stellt wegen des Paradigmenwechsels von der Vollzählung zum registergestützten Zensus fachlich und technisch hohe Anforderungen. Der Zensus kann nur in konstruktivem Zusammenwirken der statistischen Ämter des Bundes und der Länder erfolgreich durchgeführt werden. Deshalb sind die bedeutsamen IT- und Fachaufgaben auf fünf statistische Ämter (StBA, BW, BY, NW, SN) verteilt worden. Der registergestützte Zensus 2010/2011 stellt damit die Leistungsfähigkeit des föderalen Systems der amtlichen Statistik in Deutschland unter Beweis.

(5.2) Geoinformationswesen

I. Sachverhaltsdarstellung

Es bestehen teilweise Parallelstrukturen bei Bund (Bundesamt für Kartographie und Geodäsie) und Ländern (Landesoberbehörden).

Die EG-INSPIRE-Richtlinie muss umgesetzt werden. Dazu ist nach Auffassung des Bundes eine Vernetzung aller vorhandenen Geodaten erforderlich.

Die für das Vermessungs- und Geoinformationswesen zuständigen Staatssekretäre beauftragten die Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV) am 4. Dezember 2007, bis Ende des 2. Quartals 2008 einen Vorschlag zur konkreten Ausgestaltung der Bund/Länder Kooperation unter Wahrung der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung zu machen, der bei den weiteren Maßnahmen zu berücksichtigen ist.

II. Problem- und Zielbeschreibung

Auffassung Bund:

Für Geodäsie: Es soll eine bessere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (u.a. Behördenzusammenlegung) geben.

Für Geodaten: Gemeinsames Geobasisdatenmanagement durch Landesbehörden und Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (ggfs. gemeinsames Dienstleistungszentrum Geodaten) soll geschaffen bzw. eingerichtet werden. Wichtig hierbei ist die Harmonisierung bzw. Sicherstellung der Interoperabilität im Bereich der Daten, Dienste und Verfahren.

III. Maßnahmenvorschlag

Vorschlag der CDU/CSU-Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, SPD-Bundestagsfraktion

a) Beschreibung / Begründung:

Im Rahmen der Erweiterung des Instrumentariums der Verwaltungs Kooperation im GG (siehe oben) soll die Zusammenarbeit als praktischer Anwendungsfall verbessert werden. Ferner werden einfachrechtliche Änderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der INSPIRE-RL notwendig.

Die angestrebten Maßnahmen führen zu einer Qualitätsverbesserung für die Nutzer sowie zu erheblichen Kosteneinsparungen (eine Quantifizierung ist derzeit nicht möglich, da das konkrete Ausmaß der Zusammenarbeit noch nicht feststeht) überwiegend bei den Ländern. Ferner wird die INSPIRE-Richtlinie rechtzeitig und ordnungsgemäß umgesetzt.

b) Stellungnahme der Länder:

Die Länder verweisen auf die Vereinbarung der zuständigen Staatssekretäre von Bund und Ländern vom 4. Dezember 2007.

Zur Einrichtung einer nationalen Geodatenstruktur sollen die in näherer Zukunft geplanten Geodatenportale miteinander vernetzt werden.

Aus Ländersicht bieten Geodatenportale wesentliche Vorteile.

Die Inspire-RL fordert nicht die Vernetzung aller vorhandenen Geodaten,

sondern benennt die bereitzustellenden Geodaten in ihren Annexen konkret. Die Schaffung allgemeiner Bundeskompetenzen wird abgelehnt.

Die INSPIRE Richtlinie kann auch im Rahmen der vorhandenen Verwaltungsstrukturen umgesetzt werden.

Behördenkooperation (auf freiwilliger Basis) führt zu Synergieeffekten; Behördenzusammenlegungen hingegen sind verfassungsrechtlich problematisch (vgl. auch die Entscheidung des BVerfG vom 20.12.2007 zu den organisationsrechtlichen Regelungen im SGB II)

Die Vorschläge des Bundes zur Umstrukturierung der Bereiche Geodäsie und Geoinformationswesen werden den technischen und technologischen Möglichkeiten nicht gerecht.

Erweiterung des Instrumentariums ist auch unterhalb des GG lösbar.

c) Stellungnahme des Deutschen Landkreistages:

Der Stellungnahme der Länder ist beizupflichten. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass Geodaten die Grundlage kommunalen Handelns in verschiedensten Bereichen, etwa bei der Raumplanung, der Verkehrslenkung, des Umwelt- und Naturschutzes, des Katastrophenschutzes sowie der Ver- und Entsorgung sind. Kommunen sind sowohl Lieferant wie großer Anwender von Geodaten. Angesichts dessen sind zwar Bestrebungen zu einer stärkeren Vernetzung von Geodatenportalen mit erweiterten Zugriffsmöglichkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen grundsätzlich zu begrüßen. Abzulehnen sind allerdings die Schaffung allgemeiner Bundeskompetenzen sowie eine verstärkte institutionelle Zusammenarbeit.

(5.3) **Bevölkerungs- und Katastrophenschutz**

I. **Sachverhaltsdarstellung**

Das Notfallvorsorgesystem in Deutschland teilt sich in den Zivilschutz als gesetzgeberische Aufgabe und Verantwortung des Bundes und den Katastrophenschutz als gesetzgeberische Aufgabe und Verantwortung der Länder.

II. **Problem- und Zielbeschreibung**

Nach Auffassung des Bundes wird der ursprünglich nur am Verteidigungsfall orientierte Zivilschutz des Bundes neuartigen Gefahrenlagen nicht gerecht. Der Bundesrechnungshof bemängelt die fehlende rechtliche Grundlage für Unterstützungsleistungen des Bundes an die Länder (einschl. Kommunen) insbesondere zur Anschaffung von entsprechendem (Groß-) Gerät. Die IMK hat am 6.12.2007 eine Fortentwicklung des Bevölkerungsschutzes im Rahmen der bestehenden Kompetenzverteilung vereinbart.

Ziel des Bundes ist es, den Zivilschutz des Bundes neuen Gefahrenlagen anzupassen und zu einem weitergehenden Bevölkerungsschutz auszubauen. Unterstüt-

zungsleistungen des Bundes für die Bewältigung von Großkatastrophen und länderübergreifenden schweren Unglücksfällen werden beibehalten und rechtlich abgesichert.

III. **Maßnahmenvorschläge**

1. Vorschlag der CDU/CSU-Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission, CDU/CSU-Bundestagsfraktion

a) Beschreibung/Begründung:

Neues Bevölkerungsschutzgesetz des Bundes, das den bezeichneten Anforderungen entspricht.

b) Stellungnahme der Länder:

Das System von Zivilschutz als gesetzgeberische Aufgabe und Verantwortung des Bundes sowie Katastrophenschutz als gesetzgeberische Aufgabe und Verantwortung der Länder hat sich bewährt.

Die IMK hat sich am 31.5./1.6.2007 gegen die Notwendigkeit einer GG-Änderung ausgesprochen.

Die unmittelbare Gefahrenabwehr im Katastrophenschutz muss in der alleinigen Zuständigkeit der Länder bleiben, denn eine zentrale Zuständigkeit des Bundes steht effektivem und schnellem Handeln vor Ort und Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten entgegen.

Operative Befugnisse des Bundes vor Ort bergen Gefahr von Kompetenzkonflikten - daher kein fachlich-operatives Weisungsrecht des Bundes. Das operative Krisenmanagement muss bei den Ländern verbleiben. Zentrale Koordinierungsmaßnahmen des Bundes sind nur im Einvernehmen mit den Ländern möglich.

Durch Übertragung der Bundesmittel auf die Länder zur Beschaffung notwendiger Ausstattungen für die Bewältigung von Großschadenslagen kann den länderspezifischen Besonderheiten am ehesten Rechnung getragen werden. Hierfür wäre eine Neuregelung der Finanzbeziehungen notwendig. Ein Bevölkerungsschutzgesetz des Bundes ist entbehrlich.

c) Stellungnahme des Deutschen Landkreistages:

Der Deutsche Landkreistag schließt sich der Stellungnahme der Länder an.

2. Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion

a) Beschreibung/Begründung:

Grds. wie Vorschlag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, allerdings ergänzt um Änderung von Art. 35 Abs. 3 GG und Art. 73 GG wie folgt:

aa) Neufassung von Artikel 35 GG

„Gefährdet die Naturkatastrophe oder der Unglücksfall das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen die Weisungen erteilen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, sowie Einheiten und Einrichtungen der Katastrophenhilfe des Bundes, der Bundespolizei und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen. Bei Gefahr im Verzug entscheidet der zuständige Bundesminister. Die Entscheidung der Bundesregierung ist unverzüglich nachzuholen. Maßnahmen der Bundesregierung nach Satz 1 sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben“,

bb) Ergänzung von Artikel 73 Abs. 1 Nr. 10 und des letzten Halbsatzes von Art. 73 Abs. 1 GG

“d) zum Schutz der Bevölkerung bei länderübergreifenden Naturkatastrophen oder länderübergreifenden besonders schweren Unglücksfällen, sowie die Einrichtungen der Katastrophenhilfe des Bundes, die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes und die internationale Verbrechensbekämpfung.“ Und

cc) Ergänzung von Art. 73 Abs. 2 GG

„Gesetze nach Abs. 1 Nr. 9 a) und 10 d) bedürfen der Zustimmung des Bundesrats“.

b) Stellungnahme der Länder:

Ein Weisungsrecht der Bundesregierung bzw. in Eilfällen des zuständigen Bundesministers gegenüber den Landesregierungen bei länderübergreifenden Naturkatastrophen oder Unglücksfällen Einheiten und Einrichtungen der Katastrophenhilfe des Bundes einzusetzen, weist dem Bund letztlich operative Befugnisse bei der Bekämpfung von Naturkatastrophen und Unglücksfällen zu. Solche operativen Befugnisse sind aus den gleichen Gründen, die gegen eine Erweiterung seiner Katastrophenschutzkompetenzen sprechen, als nicht sachdienlich abzulehnen. Die Entscheidung, welche Kräfte zur Katastrophenbewältigung zum Einsatz kommen, muss bei den betroffenen Ländern bzw. deren für die Katastrophenbewältigung zuständigen Stellen bleiben, da nur so der schnelle Einsatz orts- und sachkundiger Kräfte sichergestellt werden kann.

Aus diesen Gründen kann auch eine Eilkompetenz des zuständigen Bundesministers zur Wahrnehmung eines solchen Weisungsrechts gegenüber den Ländern nicht gerechtfertigt werden. Sie würde zudem der Bedeutung eines solchen Eingriffs in die Hoheit der Länder nicht gerecht.

Der Vorschlag lässt darüber hinaus die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz entstandene Schutzlücke weiterhin offen.

Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder *zum Schutz der Bevölkerung bei länderübergreifenden Naturkatastrophen oder länderübergreifenden besonders schweren Unglücksfällen* ist ebenfalls abzulehnen. Aus einer solchen Kompetenz könnte etwa das Recht zur Regelung von Weisungsbefugnissen des Bundes im Bereich der operativen Einsatzmaßnahmen abgeleitet werden (z.B. Weisungsbefugnis des Bundes, bestimmtes Katastrophenschutzpotential einem anderen Land zur Verfügung zu stellen). Bereits hieraus könnten sich im Einzelfall erhebliche Auswirkungen auf die Katastrophenschutzmaßnahmen eines Landes in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich ergeben bzw. die Möglichkeiten eines Landes bei der Festlegung seiner eigenen Katastrophenschutzmaßnahmen stark beschnitten werden. Ferner hätte der Bund die Möglichkeit, den Ländern Vorgaben bzgl. Aufstellung, Ausstattung und Ausbildung von Katastrophenschutzeinheiten zur länderübergreifenden Katastrophenhilfe zu machen und damit massiv in die Organisation des Katastrophenschutzes in den Länder einzugreifen. Für den länderübergreifenden Katastrophenschutz stehen grundsätzlich nur dieselben Einheiten/Einsatzkräfte zur Verfügung wie für den Katastrophenschutz innerhalb der Länder. Regelungen des Bundes zur länderübergreifenden Katastrophenhilfe hätten daher auch Auswirkungen auf die Vorhaltungen für den Katastrophenschutz in den Ländern und könnten die Möglichkeiten der Länder, den besonderen Bedürfnissen des jeweiligen Landes Rechnung zu tragen, sachwidrig beschränken.

(5.4) **Medizinprodukte**

I. **Sachverhaltdarstellung**

Im Medizinproduktebereich bestehen zahlreiche Zuständigkeiten auf Länder- und Bundesebene. In den Ländern liegt die Zuständigkeit bei ca. 65 Behörden. Bei den Landesbehörden stehen die Vollzugsaufgaben im Medizinprodukterecht im Vordergrund.

II. **Problem- und Zielbeschreibung**

Ziel ist eine effektive Wahrnehmung der Aufgaben im Medizinproduktebereich.

Nach Auffassung des Bundes ist eine bundeseinheitliche Auslegung des Medizinprodukterechtes erschwert bzw. teilweise nicht möglich.

III. Maßnahmenvorschlag

1. Vorschlag der CDU/CSU-Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission, CDU/CSU-Bundestagsfraktion

a) Beschreibung / Begründung:

Die Zuständigkeitsvielfalt erschwert den Vollzug des geltenden Rechts und schwächt den Standort Deutschland.

Die Aufgaben sollen beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) gebündelt werden. Insbesondere kommen hierfür in Betracht die Einstufung von Medizinprodukten bzw. Abgrenzung zu anderen Produkten. In weiterer Perspektive könnten durch das BfArM weitere Aufgaben übernommen werden, wie z.B. die Prüfung und ggf. die Genehmigung von Anträgen zu klinischen Prüfungen, Bewertung von Vorkommnissen im Zusammenhang mit einer klinischen Prüfung und abschließende Entscheidung im Bereich der Risikobewertung und Risikoabwehr bei Vorkommnissen mit Medizinprodukten.

Durch einfachgesetzliche Änderungen könnten die notwendige Bündelung erreicht werden.

Die Umsetzung würde zu einer bundeseinheitliche Auslegung des Medizinprodukterechts bei der Einstufung von Medizinprodukten und Abgrenzung zu anderen Produkten führen. Dies bedeutet eine Steigerung der Effektivität im Bereich des Vollzuges und der Überwachung des Medizinprodukterechts. Zugleich träte eine (je nach konkreter Ausgestaltung unterschiedlich starke) Kostenreduzierung bei den Ländern ein.

b) Stellungnahme der Länder:

Die Verantwortung für den Vollzug (Einstufung, Klassifizierung und Überwachung) soll vor Ort in einer Hand verbleiben. Eine Bündelung der Zuständigkeiten ist demgegenüber nicht zielführend. Für die Länder hat die Frage von Abgrenzungs- und Einstufungsfragen untergeordnete Bedeutung. Der Austausch und die Koordinierung zur Gewährleistung eines einheitlichen Vollzuges ist auf Länderebene durch die Zentralstelle der Länder für Gesundheitsschutz bei Arzneimitteln und Medizinprodukten (ZLG) sichergestellt.

Klinische Prüfungen unterliegen einem Anzeige-, keinem Genehmigungsverfahren. Außerdem ist in der Regel ein positives Votum einer registrierten Ethikkommission einzuholen. Die zuständige Behörde prüft lediglich die Anzeige auf Vollständigkeit und Plausibilität. Hier bieten die Bearbeitung der Anzeigen sowie die Überwachung der klinischen Prüfungen vor Ort in einer Hand Vorteile.

Auch die Entscheidung über Gefahrenabwehrmaßnahmen/Vorkommnisse sollte bei der zuständigen Überwachungsbehörde des Landes verbleiben.

(5.5) Arzneimittel

I. Sachverhaltsdarstellung, Problem- und Zielbeschreibung

Derzeit besteht eine im AMG geregelte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Arzneimittelbereich. Die Zulassung der Arzneimittel wird von den Bundesoberbehörden erteilt – die Überwachung liegt bei den Ländern.

II. Ziel

Ziel ist eine effektive Wahrnehmung der Aufgaben im Arzneimittelbereich.

III. Maßnahmvorschlag

1. Vorschlag der CDU/CSU-Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, SPD-Bundestagsfraktion

a) Beschreibung / Begründung:

Die Kompetenzverteilung im Arzneimittelbereich ist schwerfällig und führt zudem zu Zuständigkeits- und Interessenkonflikten.

Die unübersichtliche Struktur schwächt den „Arzneimittelstandort“ Deutschland und birgt das Risiko von Verzögerungen beim Widerruf von Zulassungen, wenn im Rahmen der Überwachung Risiken entdeckt und nicht zugleich an die zuständige Bundesoberbehörde gemeldet werden.

Ziel ist die Stärkung der Steuerungskompetenz des Bundes in Fällen drohender schwerwiegender, insbesondere länderübergreifender Gefahren für die öffentliche Gesundheit oder die Gesundheit Einzelner.

Eine Möglichkeit zur Straffung der Strukturen könnte in der Überprüfung des Instrumentariums des Art. 84 Abs. 5 GG im Hinblick auf eine Übertragung einer Einzelweisungsbefugnis durch Bundesgesetz auf das zuständige Bundesministerium gesehen werden.

Mit einer solchen Maßnahme könnten Verbesserungen im Bereich des Vollzuges und der Überwachung erzielt werden, eine größerer Rechtsklarheit (insbesondere bei der Einstufung von Produkten) und Verantwortungsklarheit erreicht und eine effektivere Bekämpfung des Inverkehrbringens von illegalen Arzneimitteln erzielt werden.

Es sind zwar Mehrbelastungen beim Bund zu erwarten während sich die Maßnahme bei Ländern neutral oder entlastend auswirken dürfte. Insgesamt dürften sich daher Be- und Entlastungen ausgleichen.

b) Stellungnahme BMJ:

BMJ sieht die Notwendigkeit von Änderungen im Bereich des Art. 84 Abs. 5 GG nicht für hinreichend belegt an. Änderungen nur für einen Teilbereich der von Art. 84 Abs. 5 GG erfassten Landeseigenverwaltung wären verfassungs-

systematisch nicht überzeugend.

c) Stellungnahme der Länder:

Die komplizierte Materie des Arzneimittelrechts beruht insbesondere auf zahlreichen EG-Richtlinien. Dies führt allerdings nicht zu einer unübersichtlichen Kompetenzverteilung, vielmehr ist die Kompetenzverteilung (Zulassung bei den Bundesoberbehörden, Überwachung bei den Ländern) rechtsklar und -sicher und hat sich daher bewährt (bereits jetzt hinreichende rechtliche Regelungen). Die Arzneimittelzulassung ist eine Art Typenzulassung, die beim Bund entschieden wird, die Überwachung liegt bei den (Länder-) Behörden vor Ort. Dies gewährleistet die Präsenz von qualifiziertem Personal vor Ort, die über individuelle Kenntnisse der einzelnen Betriebsstätten verfügen.

Im Rahmen des Vollzugs im Arzneimittelbereich findet eine umfangreiche Koordinierung einschließlich gegenseitiger Audits auf Länderebene statt. Zudem ist durch entsprechende Rechtsverordnungen zum AMG, durch eine allgemeine Verwaltungsvorschrift (AMGVwV; Grundlage § 82 AMG), durch ein einheitliches Qualitätssicherungssystem der Überwachung auf Länderebene (ZLG) und durch europäische Verwaltungsvorschriften ein einheitlicher Vollzug in vorbildlicher Weise sichergestellt. Gesundheitsgefährdungen aufgrund der Kompetenzverteilung sind wegen der präzisen Verfahrensregelungen ausgeschlossen.

Die Bekämpfung der (internationalen) Arzneimittelkriminalität ist Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden. Hier gilt es (ebenso wie in anderen Bereichen als bei den Arzneimitteln), die Justizzusammenarbeit in der EU zu verbessern.

Die Kostenneutralität des obigen Maßnahmenvorschlags ist zu bezweifeln, soweit Länder weisungsgebunden handeln müssen. Insbesondere sind die Folgekosten nicht abschätzbar. Zudem berücksichtigten die postulierten Entlastungen nicht den vorhandenen Personalbestand der Länder.

(5.6) Nationales Krebsregister

I. Sachverhaltsdarstellung

Bevölkerungsbezogene Daten zu Krebserkrankungen werden zurzeit durch die epidemiologischen Krebsregister der Länder erfasst. Für eine Auswertung auf nationaler Ebene übermitteln die Krebsregister ihre Daten an die beim Robert-Koch-Institut (RKI) angesiedelte „Dachdokumentation Krebs“. Derzeit werden die Daten in den Ländern unterschiedlich erfasst und übermittelt. Dies erschwert die umfassende Beurteilung des Krebsgeschehens für ganz Deutschland. Zudem ergeben sich daraus Schwierigkeiten bei der Entwicklung von umfassenden Krebsbekämpfungsstrategien.

II. Problem- und Zielbeschreibung

Ziel ist die Schaffung einer qualitativ hochwertigen Datenbasis über erfasste Krebserkrankungen für die gesamte Bundesrepublik Deutschland.

III. Maßnahmvorschlag

1. Vorschlag der CDU/CSU-Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, SPD-Bundestagsfraktion

a) Beschreibung / Begründung:

Mangels eines nationalen Krebsregisters erfolgt derzeit eine unterschiedliche Erfassung der Daten durch die Krebsregister der Länder. Durch einfachgesetzliche Regelung könnte ein nationales Krebsregister geschaffen werden. Durch die Verbesserung der Datenerfassung und des Datenaustausches zwischen den Ländern wird eine solide Datenbasis für die Evaluation des Krebsgeschehens auf nationaler Ebene geschaffen. Grundlage hierfür ist die Verpflichtung zur Lieferung harmonisierter Daten aus allen Ländern.

b) Stellungnahme der Länder:

Eine solide Datenbasis ist auch Ziel der Länder. Aber ein nationales Krebsregister verbessert weder die Datenerfassung noch stellt es von vorneherein eine solidere Datenbasis dar:

Mit der Dachdokumentation Krebs beim RKI gibt es bereits eine Stelle, die die Länderdaten für eine Auswertung auf nationaler Ebene zusammenführt und auswertet. Durch die Kooperation des RKI mit der Gesellschaft der epidemiologischen Krebsregister in Deutschland (GEKID) ist auch eine einheitliche Bewertung des nationalen Krebsgeschehens bereits gegeben. Wesentliche Voraussetzung dafür ist die fristgerechte Übermittlung von qualitativ hochwertigen Daten der Länderkrebsregister. Hier wäre nach Auffassung einiger Länder ggf. eine verbindliche Regelung wünschenswert, die im Interesse von Datensparsamkeit und hochwertiger Datenqualität den von der 77. Gesundheitsministerkonferenz geforderten und bereits in vielen Ländern erfolgreich praktizierten Meldeweg über die klinischen Krebsregister an die epidemiologischen Krebsregister unterstützt. Der Austausch von Länderdaten ist in der Mehrzahl der Länderkrebsgesetze erfasst.

Zudem steht dem Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG bereits jetzt die Kompetenz zu, eine entsprechende einfachgesetzliche Regelung zu erlassen.

(5.7) Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht

I. Sachverhaltsdarstellung

In der Bundesrepublik Deutschland existieren über 600 Ausländerbehörden der Länder.

II. Ziel- und Problembeschreibung

Aus Sicht des Bundes gewährleisten die unterschiedlich leistungsfähigen Ausländerbehörden der Länder häufig keine effektive Aufgabenerledigung (es fehlt zum Teil an der Parallelität von Wissen und Kompetenzen, teilweise fehlt in kleinen Behörden das für seltene Sonderfälle benötigte Spezialwissen, es kommt zu einer Zersplitterung in der Rechtsanwendung). Ferner sind bundesweite Standards und einheitliche Rechtsanwendung nicht sichergestellt. Dies hat auch Folgen für alle Länder.

Die einheitliche Rechtsanwendung etc. soll erleichtert und unterstützt werden.

Eine Bund-Länder-übergreifende vernetzte Front-Back-Office-Struktur soll geschaffen werden. Dies bedeutet die Bündelung des Fachwissens in Kompetenzzentren von Bund und Ländern. Der Bund stellt hierbei ein Kompetenzzentrum für komplexe Rechtsfragen als Back Office zur Verfügung.

III. Maßnahmenvorschlag

1. Vorschlag der CDU/CSU-Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, SPD-Bundestagsfraktion

- a) Beschreibung / Begründung:

Einfachgesetzliche Änderungen und verfassungsrechtliche Absicherung durch Ergänzung des Art. 87 Abs. 3 GG (vgl. oben bei B. (1) I. 1.1).

Es würde eine ortsnahe und zugleich kompetente Aufgabenerledigung durch Kompetenzbündelung und Vernetzung zwischen Bundes- und Landesbehörden erfolgen. Angesichts der Komplexität des Ausländerrechts ist eine Steigerung der Effektivität und Effizienz der Ausländerverwaltung dringend erforderlich. Für kleine Organisationseinheiten ohne Möglichkeit zur fachlichen Spezialisierung ist eine sachgerechte Aufgabenerledigung angesichts der mittlerweile vielschichtigen europarechtlichen und internationalen Einflüsse auf das deutsche Ausländerrecht nicht zu leisten.

Zudem zeigt die Erfahrung, dass wichtige, die Effizienz in der Ausländerverwaltung fördernde Projekte erst unter der Federführung des Bundes betrieben werden (etwa Einführung eines gemeinsamen Standards zum elektronischen Datenaustausch in der Ausländerverwaltung).

Es fehlt bislang an einem ebenenübergreifenden Qualitätsmanagement, das einheitliche fachliche Standards in der gesamten Ausländerverwaltung des Bundes und der Länder garantiert. Die bestehenden Bund-Länder-Arbeitsgruppen können dies bisher allenfalls punktuell leisten.

Eingriffe in die grundgesetzlichen Kompetenzen der Länder sind nicht beabsichtigt. Vielmehr sollen kraft einfachgesetzlicher Aufgabenzuweisung dem BAMF bestimmte Fachaufgaben als kompetenter Servicestelle zugewiesen werden (vgl. etwa das schon jetzt immer wieder fortgeschriebene Aufgabenportfolio des BAMF in § 75 AufenthG). Die Sachentscheidungsbefugnis der Behörden „vor Ort“ bliebe unangetastet. Schon daher läge keine „Mischverwaltung“ i.S.d. Urteils des BVerfG vom 20. Dezember 2007 (zu den organisa-

tionsrechtlichen Regelungen im SGB) vor.

Der Bund nimmt schon jetzt das Visumverfahren und die Grenzkontrolle in eigener Verantwortung wahr, ist also in den praktischen Vollzug des Ausländerrechts in wesentlichen Bereichen der Ausländerverwaltung voll eingebunden.

b) Stellungnahme BMJ:

BMJ sieht die Notwendigkeit der verfassungsrechtlichen Absicherung nicht als belegt an.

c) Stellungnahme der Länder:

Die pauschale Kritik an der Effektivität der Aufgabenerledigung ist entschieden zurückzuweisen; die Effektivität hängt u. a. auch von der Größe und regionalen Verortung der Verwaltung ab. Im Übrigen stünde die Kernargumentation des Vorschlags letztlich jedem Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder bzw. Länderbehörden entgegen.

Das Ziel einer Bund-Länder übergreifenden vernetzten Front-Back-Office-Struktur würde eine unzulässige Mischverwaltung nach Art. 84 GG schaffen und ist daher abzulehnen, auch wenn kein formeller Selbsteintritt des BAMF in Entscheidungen der Ausländerbehörden beabsichtigt sein sollte. Im Staatsangehörigkeitsrecht ist mit dem Einbürgerungstest konkret eine Aufgabenzuweisung an das BAMF geplant, die die Kompetenz der Länder massiv beeinträchtigen würde. Auf die grundsätzliche Unzulässigkeit von Mischverwaltungen hat das BVerfG in seiner Entscheidung vom 20.12.2007 zu den ARGEn erneut deutlich hingewiesen.

Die einheitliche Rechtsanwendung bundesweiter, verbindlicher Standards wird in Bund-Länder Arbeitsgruppen und regelmäßigem Austausch angestrebt.

Da der Praxisbezug auf Seiten der Länder vorhanden ist, erscheint der Nutzen entsprechender Servicefunktionen auf Bundesebene fragwürdig.

Es bleibt offen, wie der Vorschlag ohne Eingriff in die Zuständigkeiten der Länder ausgestaltet werden soll.

d) Stellungnahme des Deutschen Landkreistages:

Hinsichtlich des Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrechts stimmt der Deutsche Landkreistag den Hinweisen in der Stellungnahme der Länder zu. Es ist darauf hinzuweisen, dass es Aufgabe der Länder ist, die bestehenden Aufgabenübertragungen zu überprüfen und zu sachgerechten Strukturen mit Blick auf die Ausländerbehörden zu gelangen. Die angedachte Front-/Back-Office-Struktur begegnet Bedenken mit Blick auf die verfassungsrechtlich vorgegebene grundsätzliche Trennung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern. Insbesondere dürfen die derzeit bei kommunaler Aufgabenerledigung bestehenden Synergien, bspw. bei der Integration von Migranten, der politischen

Teilhabe in Beiräten oder bei der kommunalen Beschäftigungspolitik im Sinne der Integration durch Arbeit, nicht gefährdet werden.

(5.8) Seesicherheit/Küstenwache

I. Sachverhaltsdarstellung

Derzeit teilen sich fünf Bundesministerien (BMI: Bundespolizei, BMVBS: Wasser- und Schifffahrtsverwaltung/Havariekommando, BMF: Zoll, BMELV: Fischereischutz, BMVg: Marine), mehrere Landesministerien und weitere Polizei- und Sonderordnungsbehörden die Zuständigkeiten für die Aufrechterhaltung der Sicherheit in den verschiedenen Seesicherheitsbereichen. Im Küstenmeer (Hoheitsgebiet) erstrecken sich diese Befugnisse parallel dazu auf mehrere Landesressorts. Die Zuständigkeiten der verschiedenen Bundes- und Landesbehörden auf dem Gebiet des Küsten- und Meeresschutzes werden in zahlreichen Regelwerken normiert und seit September 2005 gibt es aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung das „Maritime Sicherheitszentrum“ zur Koordination und Kooperation der verschiedenen Behörden von Bund und Ländern. Ob dies ausreicht, wird insbesondere auch vor folgende Veränderungen der maritimen Sicherheitslage geprüft:

- Veränderungen bei den Seetransporten in Nord- und Ostsee mit einer quantitativen Zunahme des Verkehrs und insbesondere gefährlicher Transporte.
- Klimaveränderungen, die zu einer stärkeren Sturmaktivität und einer Hebung der Meeresspiegel führen.
- Veränderung nationaler und internationaler Schutzbestimmungen in Bezug auf Ost- und insbesondere Nordsee.
- Veränderung der Sicherheitslage durch erhöhte Terrorgefahr, insbesondere bei Tankern und Kreuzfahrtschiffen aufgrund möglicher terroristischer Anschläge.
- Veränderung der Warenströme durch EU-Erweiterung und Globalisierung.

II. Ziel- und Problembeschreibung

Schaffung von effektiven Reaktionsmöglichkeiten von Bund und Ländern auf die Veränderungen der maritimen Sicherheitslage.

1. Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion

Um die zersplitterte Zuständigkeit zu überwinden wird ein zwei Phasen-Modell vorgeschlagen:

Phase I: Zusammenfassung aller Bundesvollzugsaufgaben zur See

Phase II: Übertragung der Landeskompetenzen auf See auf den Bund im Wege einer Grundgesetzänderung.

Eine einfache und klare Führungsstruktur einer Deutschen Küstenwache sichert wirkliche Handlungsfähigkeit auch im Notfall. Damit kann den neuen maritimen Schadenslagen Rechnung getragen werden.

Eine effiziente und schlanke Verwaltung führt zu Einsparmöglichkeiten bei Technik und Logistik, da Doppelinvestitionen vermieden und Anschaffungen sowie die Logistik umfassend abgestimmt werden können. Verwaltungstätigkeiten werden zugunsten des operativen Einsatzes auf See minimiert.

2. Vorschlag von MdB Dr. Schröder, Börnsen, Storjohann, Bernhardt, Eymer, Lamp, Dr. Koschorrek, Liebing – alle CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Die deutsche Seesicherheitsarchitektur wird den veränderten Anforderungen nicht mehr gerecht, die die Expansion des Seeverkehrs und die erhöhte Gefahr terroristischer Anschläge mit sich bringen.

Die Nachteile einer Zersplitterung der Zuständigkeiten auf mehr als 30 Behörden und Institutionen des Bundes und der Küstenländer können durch die Vielzahl an Regelwerken zur „Koordination der Koordination“ nur vordergründig verdeckt, aber nicht wirklich beseitigt werden. Die Zersplitterung der Zuständigkeiten geht dabei nicht nur zu Lasten der Sicherheit, sondern verhindert auch effiziente Kostenstrukturen und Einsparmöglichkeiten.

Nur eine einheitliche Deutsche Küstenwache unter Führung des Bundes vermag die neuen maritimen Sicherheitsanforderungen sowie die Voraussetzungen für effiziente Verwaltungsstrukturen zu erfüllen.

Dazu sind in einem ersten Schritt die Kompetenzen des Bundes zu bündeln. In einem zweiten Schritt sind dem Bund die Landeskompetenzen auf See durch eine Änderung des Grundgesetzes zu übertragen.

3. Vorschlag der norddeutschen Länder

Nach Ansicht der norddeutschen Länder darf in diesem Bereich das komplizierte Zuständigkeitsgefüge mit störungsanfälligen Schnittstellen nicht dazu führen, dass im Krisenfall eine schnelle, konzentrierte Reaktion erschwert wird. Deshalb wurde bereits von der CdS-AG Norddeutschland am 25.05.2007 eine Evaluation der Tätigkeit des Maritimen Sicherheitszentrums verabredet, deren Ergebnis derzeit noch aussteht.

Es wird geprüft, ob die Struktur der Zusammenarbeit zwischen Länderpolizeien, der Bundespolizei, dem Zoll, der Schifffahrtsverwaltung und der Fischereiaufsicht verändert werden müsse. Zur Debatte steht, neben der weiteren Optimierung der heute vorhandenen Strukturen z.B. durch stärkere Bündelung von Länderkompetenzen, die Einrichtung einer Deutschen Küstenwache mit einheitlichen Kommandostrukturen unter Einbeziehung aller maritimen Komponenten der genannten Behörden.

4. Stellungnahme der Bundesregierung:

Am 6.9.2005 haben sich Bund und Küstenländer unter Verzicht auf Zuständigkeitsverlagerungen auf die Errichtung eines Maritimen Sicherheitszentrums in der Struktur eines Netzwerks vereinbart (Verwaltungsvereinbarung für ein Maritimes Sicherheitszentrum – VwV-MSZ). Die VwV-MSZ folgt den Eckpunkten des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 2.12.2004.

Der Bundesrechnungshof hat in seinem Bericht zum MSZ deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die gefundene Lösung sachgerecht ist; für eine Veränderung von Zuständigkeiten und/oder die Einrichtung einer Nationalen Küstenwache sieht der BRH keine Veranlassung.

Am 1.1.2007 hat das Gemeinsame Lagezentrum See (GLZ-See) als operativer Kern des MSZ seinen vorläufigen Wirkbetrieb im Gebäude des Wasser- und Schifffahrtsamtes Cuxhaven aufgenommen. Seit dem 1.7.2007 werden die für die vorläufige Evaluierung erforderlichen Daten erhoben. Laut Evaluierungskonzept legt der Evaluierungsbeauftragte der Lenkungsgruppe MSZ am 1.7.2008 den Entwurf eines Zwischenberichts vor. Am 31.12.2008 folgt dann der Entwurf eines Evaluierungsberichts.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem Gemeinsamen Lagezentrum See sind positiv.

Nach dem Koalitionsvertrag ist im Rahmen der Evaluierung des MSZ ggf. auch zu prüfen, ob die Einrichtung einer Nationalen Küstenwache angestrebt werden sollte.

Den Ergebnissen der Evaluierung des MSZ sollte daher nicht vorgegriffen werden.

(5.9) **Aufgabenbündelung Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)**

I. **Sachverhaltsdarstellung/Problem- und Zielbeschreibung**

Die Geldleistungen nach dem UVG werden zu einem Drittel vom Bund, zu zwei Dritteln von den Ländern getragen. Der Anteil der Länder kann durch landesgesetzliche Regelung auf Länder und Gemeinden aufgeteilt werden (§ 8 Abs. 1 UVG); von dieser Befugnis konnte für den Landeshaushalt Brandenburgs wegen der strikten Konnexität keine Entlastung erzielt werden. Durch Landesrecht ist die zuständige Stelle zu bestimmen; im Land Brandenburg sind dies die örtlichen Träger der Jugendhilfe (Landkreise und kreisfreien Städte). Die aus dem Übergang von Ansprüchen gemäß § 7 UVG resultierenden Einnahmen sind von den Ländern zu einem Drittel an den Bund abzuführen (§ 8 Abs. 2 UVG).

Derzeit ist bei der Administration der Geldleistungen eine Vielzahl von Stellen zu beteiligen:

- Bund und Bundeskasse: Veranschlagung, Bewirtschaftung und kassenmäßige Abwicklung der Ausgaben und Einnahmen des Bundes

- Land (Ministerium, Landesjugendamt): Veranschlagung und Bewirtschaftung der Ausgaben und Einnahmen des Bundes und des Landes, Zuweisung der Mittel an die öffentlichen Träger der Jugendhilfe
- Kommunen: Antragsbearbeitung, Zahlbarmachung der Geldleistungen, Geltendmachung und Vereinnahmung der Rückzahlungen aus § 7 UVG, Weiterleitung der Einnahmen an das Land.

Auch der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung kritisiert in seinem Gutachten an die Kommission (Kommissionsdrucksache 055, S. 139 ff.) das Auseinanderfallen von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung beim UVG und plädiert dafür, die Trennung der Verwaltungs- und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Ländern aufzuheben.

II. Ziel

Entflechtung der Zahlungsströme

III. Maßnahmvorschlag

Vorschlag Brandenburg

- a) Beschreibung / Begründung:
Entflechtung der Zahlungsströme/Finanzierungsverantwortlichkeit i.V.m. Beibehaltung der Regelungszuständigkeit beim Bund zur Gewährleistung bundeseinheitlicher Leistungsstandards.
- b) Stellungnahme der Bundesregierung:
Der Vorschlag führt im Ergebnis zur vollständigen Übernahme der Kosten durch den Bund. Damit würde die Zustimmungsbedürftigkeit entfallen (Art. 104a Abs. 4 GG) und es würde (schon bei einer überwiegenden Finanzierung durch den Bund) gem. Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG i.V.m. Art. 85 GG Bundesauftragsverwaltung eintreten. Es ist fraglich, ob dies von Länderseite gewollt ist.
- c) Stellungnahme einiger Länder:
Aus Sicht einiger Länder ist die Beteiligung der kommunalen Gebietskörperschaften an den Ausgaben und Einnahmen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz angesichts des erheblichen Interesses der kommunalen Gebietskörperschaften nach wie vor sachgerecht und vertretbar; die Durchführung des Gesetzes ist inhaltlich und funktional in engem Zusammenhang mit der als kommunale Selbstverwaltungsaufgabe wahrzunehmenden Kinder- und Jugendhilfe zu sehen. Diese ist nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch verpflichtet, Alleinerziehende bei der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen des Kindes zu unterstützen und auf Wunsch eine Beistandschaft in Va-

terschafts- und Unterhaltsangelegenheiten zu gewähren. Diese Aufgabe wird durch die als Überbrückung gedachten Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz flankiert. Die materielle Situation von betroffenen Kindern und des mit ihnen zusammenlebenden Elternteils wird verbessert und ein Beitrag zu einer Normalisierung des Eltern-Kind-Verhältnisses geleistet. Dadurch wird auch die Abhängigkeit von Jugendhilfeleistungen gemindert.

Insofern wird kein Bedarf für die vorgeschlagene Änderung gesehen.

(6) **Sonstiges**

Nach Auffassung der Länder besteht für eine Revision der Föderalismusreform I keine Veranlassung. Soweit Vorschläge inhaltlich bereits im Rahmen der ersten Reformstufe zwischen Bund und Ländern mit Ergebnis verhandelt wurden, sollten diese nun nicht erneut zur Disposition gestellt werden.

Die Länder sprechen sich daher dafür aus, die Vorschläge 6.1 - 6.4, die überdies nach Fristablauf eingebracht wurden, bei den Diskussionen der Föderalismuskommission zunächst zurückzustellen.

(6.1) **Bund-Länder-Forschungsförderung**

I. Sachverhaltsdarstellung/Problem- und Zielbeschreibung

Die Verfassungsgrundlage der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe der Förderung überregional bedeutsamer wissenschaftlicher Forschung (Art. 91b Abs. 1 GG) ist im ersten Schritt der Föderalismusreform beibehalten und im Hinblick auf Förderungsgegenstände und Adressaten differenziert und präzisiert worden. Die in Folge der Neuordnung des Artikel 91b GG seit 2008 bestehende gemeinsame Wissenschaftskonferenz gewährleistet die praktische Bund-Länder-Zusammenarbeit und die notwendige Transparenz. Die einzelnen Elemente des neuen Art. 91b GG sind in der zwischen Bund und Ländern einvernehmlich formulierten Gesetzesbegründung (BT-Drs. 16/813 vom 07.03.2006, S. 16 ff.) und in den parallelen Entschlüssen von Bundestag und Bundesrat vom 30.06. bzw. 07.07.2006 zur Föderalismusreform I (BT-Drs. 16/2052 vom 28.06.2006 sub I5 = BR-Drs. 462/06 vom 05.07.2006) jeweils unter Bezugnahme auch auf den Koalitionsvertrag der die Bundesregierung tragenden Parteien vom 18. November 2005 detailliert erläutert und bekräftigt.

Die Länder sehen demgegenüber keine Veranlassung, die Thematik im Rahmen des zweiten Schrittes der Föderalismusreform erneut aufzugreifen und verweisen im übrigen auf ihre Stellungnahmen zu den nachfolgenden Maßnahmenvorschlägen.

II. Maßnahmenvorschlag

Vorschlag MdB Petra Merkel (SPD-Bundestagsfraktion)

a) Beschreibung/Begründung:

Die gemeinsame Forschungspolitik von Bund und Ländern hat sich inklusive der Mischfinanzierung grundsätzlich bewährt. Allerdings gibt es in der Praxis eine unübersichtliche Gemengelage von Zuständigkeiten, Betroffenheiten, abweichenden Finanzierungsschlüsseln, die zu Lähmungen und Blockadesituationen führen, etwa wenn alle Länder mit dem Bund am Verhandlungstisch sitzen, auch wenn nur eine bilaterale Frage zu klären ist.

Ziel

Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern.

Vermeidung von überflüssiger Bürokratie und Reibungsverlusten, dadurch verbesserte Handlungsmöglichkeiten für Bund und Länder.

Strukturelle Neuigkeiten, wie etwa die intensivierete Zusammenarbeit von Hochschulen mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen, werden erleichtert.

Reduzierung der Komplexität von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern, da nicht mehr alle 17 Akteure am Verhandlungstisch sitzen (müssen).

Deshalb: Prüfung von Möglichkeiten der vereinfachten Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Forschung, ggf. auch ohne grundgesetzliche Änderungen. Forschungsorganisationen können auch vollständig in die Verantwortung des Bundes oder der Länder gegeben werden. Bei Mischfinanzierungen sollten nur noch der Bund und beteiligte Sitzländer und nicht mehr alle Länder Verhandlungspartner sein.

b) Stellungnahme der Länder:

Vorschlag wurde nach Fristablauf eingereicht und inhaltlich bei der Föderalismusreform I mit Ergebnis verhandelt.

Die in Folge der Neuordnung des Artikel 91b GG seit 2008 bestehende Gemeinsame Wissenschaftskonferenz gewährleistet die praktische Bund-Länder-Zusammenarbeit und die notwendige Transparenz. Die Länder sehen daher keine Veranlassung, die Thematik im Rahmen des zweiten Schrittes der Föderalismusreform erneut aufzugreifen und verweisen im übrigen auf ihre Stellungnahmen zu den nachfolgenden Maßnahmenvorschlägen.

Wesen der 1969 eingeführten Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung ist gemeinsames und transparentes Handeln von Bund und Ländern und die Abkehr von der zuvor praktizierten Politik des Goldenen Zügels. Dahin würden angesichts der Angebotsmacht des Bundes isolierte Förderungsvereinbarungen zwischen Bund und den einzelnen Ländern zurückführen. Daran kann schon unter verfassungsrechtlichem Aspekt kein Interesse bestehen.

Die Differenzierung der Fördertatbestände im neugefassten Art. 91b Abs.1 GG (Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen For-

schung außerhalb von Hochschulen sowie von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen) könnte und sollte lediglich in einem Punkt auch aus Sicht einiger Länder überdacht werden, nämlich hinsichtlich der Förderung von aus außeruniversitären und universitären Institutionen fusionierten Einrichtungen, auf die die Tatbestandsdifferenzierung des Art. 91b Abs 1 Nr. 1 und 2 GG nicht recht "passt". Ob angesichts der Verfassungsvorgabe, dass Bund-Länder-Vereinbarungen über die Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen ohnehin der Zustimmung aller Länder bedürfen (Art.91b Abs.1 Satz 2 GG), eine Veränderung des Förderatbestandes sachgerecht wäre oder ob es unterhalb einer Verfassungsänderung Lösungsmöglichkeiten gibt, wäre ggf. vertieft zu prüfen.

(6.2) Projektförderung des Bundes in der Forschung

I. Sachverhaltsdarstellung

Die gesamtstaatliche Aufgabe Forschungsförderung erfolgt

- im Schwerpunkt gemeinsam durch Bund und Länder (Vereinbarungen auf der Grundlage von Art. 91b GG)
- außerhalb von Art. 91b durch den Bund (Projektförderungen insbesondere des BMBF)
- durch die einzelnen Länder.

II. Problem- und Zielbeschreibung

Aus Sicht von MdB Merkel ist die Kompetenz des Bundes für eine eigenständige Projektförderung in der Forschung, obwohl geübte Praxis, verfassungsrechtlich nicht gesichert.

Ziel ist die Absicherung der langjährigen und bewährten Praxis eigenständiger Projektförderung des Bundes in der Forschung. Schaffung von Klarheit über die Kompetenzen des Bundes.

III. Maßnahmenvorschlag

Vorschlag MdB Petra Merkel (SPD-Bundestagsfraktion)

a) Beschreibung / Begründung:

Einfügung einer eigenständigen Kompetenz des Bundes für Projektförderung, ggf. Streichung der Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 der konkurrierenden Gesetzgebung für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74, Nr. 13). Eine Informationspflicht gegenüber den Ländern steht dem nicht entgegen.

b) Stellungnahme der Länder:

Vorschlag wurde nach Fristablauf eingereicht und inhaltlich bei der Föderalismusreform I mit Ergebnis verhandelt.

„Die gesamtstaatliche Aufgabe Forschungsförderung erfolgt weiterhin

- im Schwerpunkt gemeinsam durch Bund und Länder (Vereinbarungen auf der Grundlage von Art. 91b GG)
- außerhalb von Art. 91b durch den Bund (Projektförderungen insbesondere des BMBF)
- durch die einzelnen Länder.

Die in der Sache nötige Transparenz und gegenseitige Unterrichtung bei Projektförderungen des Bundes (...) und der einzelnen Länder ist durch die dazu bestehende und insoweit unberührt bleibende Bund-Länder-Zusammenarbeit gewährleistet (...); eine Zustimmung der Länderseite ist nicht erforderlich.“ (Zitat aus BT-Drs. 16/813 S. 16 – Begründung der Föderalismusreform I – GG – Änderungen). Eine Verfassungsgrundlage für Projektförderungen des Bundes ist gegeben (Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Finanzierungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 – Förderung der wissenschaftlichen Forschung – i.V.m. Art. 87 Abs. 3 und Art. 104a Abs. 1 GG). Dies ist in den parallelen Entschlüssen von Bundestag und Bundesrat aus Anlass der Föderalismusreform I ausdrücklich so festgehalten worden (BT-Drs. 16/2052 vom 28.06.2006, S. 3 mit Fußnote 1, = BR-Drs. 462/06 vom 05.07.2006). Die Transparenz der Projektförderungen des Bundes wird durch Unterrichtung in der seit 2008 bestehenden Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (wie zuvor in der BLK) gewährleistet. Ein Regelungsbedarf für Projektförderungen des Bundes besteht nicht.

Die Gegenstände, bei denen für das Gesetzgebungsrecht des Bundes die Erforderlichkeitsklausel fortbesteht (Art. 72 Abs. 2 GG) sind Ergebnis der Bund-Länder-Verständigung über die Föderalismusreform I. Im übrigen sei erwähnt, dass der Bund von der Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 13 GG – Forschungsförderung – seit ihrem Bestehen mit Ausnahme zeitweiser Graduiertenförderung und Elementen des Gentechnikgesetzes keinen Gebrauch gemacht hat. Für eine Revision des Ergebnisses der Föderalismusreform I besteht keine Veranlassung.

(6.3) Ausbildungshilfen

I. Sachverhaltsdarstellung

Das Gesetzgebungsrecht über Ausbildungsbeihilfen unterliegt als Ergebnis der Bund-Länder-Verständigung über die Föderalismusreform I der Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG).

II. Problem- und Zielbeschreibung

Das BAföG und das Meister-BAföG haben sich nach Ansicht von MdB Merkel als Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern bewährt.

Ziel ist die Sicherstellung, dass die Ausbildungsbeihilfen als zentrales Instrument der Finanzierung akademischer und beruflicher Bildung im Interesse von Bund und Ländern erhalten bleibt. Es soll die gemeinsame Kompetenz und Finanzierung der Ausbildungsbeihilfen durch Bund und Länder gesichert werden.

III. Maßnahmenvorschlag

Vorschlag MdB Petra Merkel (SPD-Bundestagsfraktion)

a) Beschreibung / Begründung:

Streichung der Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG der konkurrierenden Gesetzgebung für die Regelung der Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Nr. 13 GG).

b) Stellungnahme der Länder

Vorschlag wurde nach Fristablauf eingereicht und inhaltlich bei der Föderalismusreform I mit Ergebnis verhandelt.

Das Gesetzgebungsrecht über Ausbildungsbeihilfen unterliegt als Ergebnis der Bund-Länder-Verständigung über die Föderalismusreform I weiterhin der Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG). Länderseitig wird kein sachlicher Grund für eine Revision gesehen.

Erwähnt sei, dass eine Minderheit der Länder eine Regionalisierung der Ausbildungsförderung (gegen finanzielle Kompensation) als sinnvoll ansieht. Diese Frage wurde jedoch ebenfalls bereits bei der Föderalismusreform I mit Ergebnis verhandelt.

(6.4) Hochschulzugang

I. Sachverhaltsdarstellung

Der Hochschulzugang liegt in der Kompetenz der Länder.

II. Problem- und Zielbeschreibung

Aus Sicht von MdB Merkel ist aufgrund der Zuständigkeit der Länder für den Hochschulzugang ein Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen mit gravierenden Nachteilen für Bildungsinteressierte entstanden (v.a. Frage Hochschulzugang beruflich Qualifizierte). Trotz ausreichend Zeit und Gelegenheit der Länder, zu einheitlichen Regelungen zu kommen, ist dies nicht geschehen.

Ziel ist die Einführung eines Instruments mit dem bundesweit einheitliche Regelungen für den Hochschulzugang geschaffen werden können, die Gleichheit der Bildungschancen in Deutschland sowie eine Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels.

III. Maßnahmenvorschlag

Vorschlag MdB Petra Merkel (SPD-Bundestagsfraktion)

a) Beschreibung / Begründung

Ergänzung der Kompetenzen des Bundes im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung um den Hochschulzugang in Art. 74 Abs. 1, Nr. 33 (passend zu Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse).

b) Stellungnahme der Länder

Vorschlag wurde nach Fristablauf eingereicht und inhaltlich bei der Föderalismusreform I mit Ergebnis verhandelt.

Regelungen bezüglich des Hochschulzugangs gehören wegen ihres engen Bezuges zum Schulwesen zur Zuständigkeit der Länder. Aus diesem Grund (vgl. ausdrücklich BT-Drs. 16/813 – Begründung zu den Föderalismusreformen I – GG – Änderungen – dort S. 14 rechte Spalte) beschränkt sich die seit September 2006 neubestehende konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf Hochschulzulassungen und Hochschulabschlüsse (zum Inhalt dieser Kompetenzen siehe BT-Drs. 16/813, aaO). Die Länder werden den notwendigen Abstimmungsbedarf zur Aufrechterhaltung der Mobilität der Studienanfängerinnen und -anfänger sowie der Studierenden in der Kultusministerkonferenz vornehmen.

(7) Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern

I. Position der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission:

Nach Auffassung des Bundes ist es Aufgabe der Kommission, sich mit den Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern zu befassen, wie dies in der offenen Themensammlung (Ziff. 7), die Bestandteil der Einsetzungsbeschlüsse des Deutschen Bundestages und des Bundesrates ist, vorgesehen ist. Die Ausarbeitung von Vorschlägen für eine Neugliederung ist hingegen nicht Gegenstand der Beratungen der Kommission.

Grundlage für die Beratungen könnten folgende Überlegungen sein:

Ausgangslage:

Art. 29 Grundgesetz (GG) in seiner jetzigen Fassung ermöglicht eine Neugliederung des Bundesgebietes über eine Reihe von Teillösungen, da die Länder weder in ihrer Existenz noch in ihrem Gebietsstand gegen Eingriffe und Veränderungen durch den Bund verfassungsrechtlich geschützt sind (BVerfGE 5, 38).

Neugliederung durch Bundesgesetz:

Der normative Regelfall ist in Art. 29 GG eine Neugliederung durch „Bundesgesetz“ mit dem Ziel, Länder zu schaffen, „die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden

Aufgaben wirksam erfüllen können“. Dessen Bestätigung durch Volksentscheid ist verfahrensrechtliche Voraussetzung einer jeden Neugliederungsmaßnahme.

Abweichend von einer früheren Regelung ist kein Volksentscheid im gesamten Bundesgebiet mehr vorgesehen. Initiativen aus der Bevölkerung für eine Neugliederung wurden durch das Institut einer Volksbefragung auf Initiative einer qualifizierten Minderheit der Bevölkerung zugelassen. Dadurch sollten Initiativen aus der Bevölkerung für eine Neugliederung an Bedeutung erfahren. Von dieser Möglichkeit wurde bisher kein Gebrauch gemacht.

Neugliederung durch Staatsvertrag zwischen den Ländern:

Der 1994 in das Grundgesetz aufgenommene Art. 29 Abs. 8 GG lockert erstmals den bislang auf den Bund bezogenen Neugliederungsauftrag auf und lässt den Abschluss eines entsprechenden Staatsvertrages zwischen den beteiligten Ländern zu, der der Bestätigung durch Volksentscheid in den betroffenen Ländern und der Zustimmung des Bundestages bedarf.

Die Spezialregelungen der Länderneugliederung in Art. 118 und 118a GG:

Art. 118 GG betrifft die erfolgreich abgeschlossene Neugliederung im Südwesten.

Art. 118a GG hält den Ländern Berlin und Brandenburg die Option eines vereinfachten Zusammenschluss offen. Danach bedarf es nur eines Staatsvertrages zwischen Berlin und Brandenburg. Die in Art. 118a vorgesehene „Beteiligung der Wahlberechtigten Berlins und Brandenburgs“ haben die beiden Landesverfassungen dahingehend gelöst, dass die Bürgerbeteiligung nach Art. 118a GG durch eine Bestätigung durch Volksentscheid konkretisiert wurde.

Ziel:

Eine Kompetenz zur Neugliederung sollte weder die Bundes- noch die Landesseite für sich allein beanspruchen können. Es gilt die Interessen des Bundes (Wahrung des Gesamtinteresses) sowie der Länder unter Hinzuziehung der betroffenen Bevölkerung und unter Beachtung des Schutzbereiches der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zu berücksichtigen.

Das komplizierte Verfahren des Art. 29 GG steht einer Neugliederungsdebatte im Weg. Die Sonderregelungen in den Art. 118 und 118a GG sowie Art. 29 Abs. 7 und 8 GG weisen in die richtige Richtung.

Fortschreibung des vorhandenen Instrumentariums, um die Anreize für die Länder für einen freiwilligen Zusammenschluss zu erhöhen.

Die finanziellen Rahmenbedingungen zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern sind zu überprüfen.

II. Position der SPD-Bundestagsfraktion

Das Thema war bei der Einsetzung der Kommission nicht vom Bund, sondern von den Ländern angemeldet (vgl. Entstehungsgeschichte der Themensammlung) worden. Die SPD-Fraktion nimmt deshalb nicht Stellung. Der Abgeordnete Kröning ist der Auffassung, Art. 29 GG sollte ersatzlos wegfallen.

III. Position der Länder

Die Diskussion um eine Neugliederung des Bundesgebiets ist fast so alt wie das Grundgesetz selbst. Eine Länderneugliederung ist aber derzeit nicht mehrheitsfähig und sollte daher nicht weiter erörtert werden.

Themenübersicht

Fachdiskurs 1: Verwaltungskooperation, Benchmarking, IT und Sonstiges

Stand: 10. März 2008

Grundlage der Stellungnahme ist der von der Kommission im Einsetzungsbeschluss für die Fachdiskurse erteilte Auftrag: Darstellung von Sachständen und Positionen zu den Themenfeldern und deren möglichst konzentrierte Aufbereitung. Eine abschließende politische Abstimmung der Stellungnahme ist auf Länderebene wegen der eng bemessenen Vorlagefrist nicht erfolgt. Es handelt sich daher um ein Bandbreitenpapier, in dem sich unterschiedliche Länderpositionen wieder finden. Die Länder tragen die Stellungnahme aber als Diskussionsgrundlage für die weiteren politischen Beratungen in der Kommission mit. Der Bund behält sich ebenfalls aufgrund der eng bemessenen Vorlagefrist weitere Positionierungen und Stellungnahmen vor.

Die ausführlichen Stellungnahmen finden sich jeweils im Bericht.

Nr.	Vorschlag/ Ziel	Vorteile	Nachteile
1.	<p>Neue Instrumente horizontaler und vertikaler Verwaltungskooperation</p> <p><u>Vorschlag: CDU/CSU-Bundesminister, CDU/CSU- und SPD-Fraktion</u></p> <p>Ergänzung Art. 87 Abs. 3 Satz 3 GG und Einfügung Art. 91c GG (neu)</p> <p><i>Art. 87 Abs. 3 GG: Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden. Erwachsen dem Bunde auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben, so können bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglie-</i></p>	<p>Aus Sicht des Bundes ist trotz Trennung der Verwaltungsbereiche der Gebietskörperschaften vielfach Zusammenarbeit notwendig oder hilfreich (Synergieeffekt und Effizienzpotentiale). Die derzeitigen Formen sind z.T. schwerfällig und wenig anpassungsfähig.</p> <p>Nach dem Urteil des BVerfG zum organisationsrechtlichen Teil des SGB II besteht Unsicherheit über den Umfang der zulässigen Zusammen-</p>	<p>Aus Sicht der Länder führt der Vorschlag zu einer grundlegenden Abkehr vom System des Grundgesetzes (Verwaltung durch die Länder in eigener Organisations- und Kostenverantwortung).</p> <p>Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG ermöglicht es, den Ländern durch Bundesentscheidung originäre Verwaltungskompetenzen zu entziehen und diese anderen Ländern oder dem Bund zuzuweisen.</p>

der des Bundestages errichtet werden. In Ausnahmefällen können Bundesgesetze aus Gründen der Wirtschaftlichkeit mit Zustimmung des Bundesrates und der betroffenen Länder bestimmen, dass Bundesbehörden auch Aufgaben von Landesbehörden gegen Kostenerstattung durch das jeweilige Land wahrnehmen.

Art. 91c GG (neu):

(1) Verwaltungsinterne Dienstleistungen können aufgrund von Vereinbarungen auf ein Land, mehrere Länder, den Bund oder gemeinsame Einrichtungen übertragen werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

(2) Die Zusammenarbeit der Länder untereinander und mit dem Bund im Übrigen bleibt unberührt.

Ziele: Schaffung eines klaren Rechtsrahmes für Kooperationen nach dem Prinzip einer oder einige für alle. Zudem rechtlicher Handlungsrahmen für Vereinbarungen (zu Stande kommen, parlamentarische Verantwortlichkeit, Aufsicht und Rechnungsprüfung, mögliche Organisationsformen, Kostenerstattung). Hierdurch soll Abschluss solcher Vereinbarungen erleichtert werden..

arbeit.

Einführung eines effektiven und rechtssicheren Weges für Zusammenarbeit (über IT und Benchmarking hinaus) durch die dargestellten Ergänzungen des Grundgesetzes.

Inhaltlich ist von Seiten des Bundes bei den verwaltungsinternen Dienstleistungen primär an folgende Bereiche gedacht:

- Statistik (Dienstleistungszentrum Bund zugleich für die Länder);
- Geoinformationswesen (Dienstleistungszentrum Bund zugleich für die Länder);
- Ausländerrecht (Bundes-Kompetenzzentrum zur Unterstützung der Länderverwaltungen);
- sonstige verwaltungsinterne Dienstleistungen (Dienstleistungszentren für Personalkosten, Beschaffung, Haushalts- und Rechnungswesen, IT), wobei die strategischen Entscheidungen in den Bereichen Haushalt, Beschaffung, Personal und IT in den jeweiligen Behörden bleiben. Hier besteht ein erhebliches Einsparpotential, da alleine in die-

Die vorgesehene Zustimmungspflicht betroffener Länder sprengt den Rahmen, den das Grundgesetz (sinnvollerweise) für die Bundesgesetzgebung setzt.

Der vorgesehene Anwendungsbereich des Art. 91c GG bleibt zu konturlos (allenfalls strikte Begrenzung auf klar abgegrenzte Themenfelder als Diskussionsansatz denkbar). Die aufgezählten möglichen Anwendungsfelder gehen – ausweislich der Darstellung unter Ziff. 5 – in Intention und Ausgestaltung über gemeinsame Aufgabenerledigung hinaus (keine Zusammenlegung von Teilelemente einer Aufgabe durch freiwillige Entscheidungen der Länder im Sinne einer Kooperation unter Gleichen, sondern Vereinheitlichung und Zentralisierung des Verwaltungsablaufs in den Ländern).

Den Ländern verbleibt an Stelle einer Organisationskompetenz lediglich die Funktion eines Bestellers ohne echten Einfluss auf Ausgestaltung der Aufgabenerledigung. Es bleibt auch offen, wie noch strategische Entscheidungen getroffen werden sollen, wenn die eigentlichen Dienstleistungen zentral und gebündelt erbracht werden.

		<p>sem Bereich rund 680.000 Beschäftigte tätig sind.</p> <p>Durch das Gesetz nach Art. 91c Abs. 1 Satz 2 GG (neu) soll ein organisationsrechtlicher Rahmen geschaffen werden (Zustandekommen, modellhafte Regelungen z. B. für Stiftungs- und Anstaltslösungen, Wahrung der parlamentarischen Kontrolle etc.). Dies kann den Abschluss der notwendigen Vereinbarungen erleichtern und beschleunigen, da dann nicht immer wieder neu alle Elemente einzeln ausgehandelt werden müssten (insoweit ähnlicher Gedanke wie Ländervorschlag für einen GSV).</p>	<p>Die Erreichbarkeit der angegebenen Einsparungspotenziale ist im Hinblick auf Erfahrungen mit Bildung zentraler „Agenturen“ fraglich. Jedenfalls lässt Vorschlag insb. Ansätze vermissen, wie die Länder mit den durch die Bildung von „shared-service-centern“ freiwerdenden Personalkapazitäten umgehen sollen.</p> <p>Aus Sicht des BMJ ist die generelle Zulassung von Mischverwaltung bei der Ausführung von Bundesgesetzen im Hinblick auf die Prinzipien der Zuordnung von Verantwortlichkeiten und der demokratischen Kontrolle verfassungspolitisch bedenklich. Zudem müsse ein Weg gefunden werden, der die Beibehaltung der bisherigen untergesetzlichen Kooperationsformen der Länder untereinander sowie der Länder mit dem Bund ermögliche. Hinsichtlich des Vorschlags für einen Art. 91c GG (neu) ist der Regelungsbedarf noch näher zu begründen.</p>
	<p><u>Ländervorschläge</u> 1. Vorschlag</p> <p>Lösung auf Ebene unterhalb des Grundgesetzes durch die bewährten Formen der Zusammenarbeit (Staatsvertrag,</p>	<p>Aus Sicht der Mehrheit der Länder hat sich die Praxis der situationsabhängigen Zusammenarbeit der Länder auf der Basis von Staatsverträ-</p>	<p>Aus Sicht des Bundes ist die Einbeziehung des Bundes unklar und der Ansatz für den Bereich der IT aufgrund der spezifischen Anforderungen unzu-</p>

<p>Verwaltungsvereinbarung).</p> <p>Für den IT-Bereich soll <u>ein</u> Entscheidungsgremium auf Ebene MPK/CdS (ggf. mit Bund) für die Festlegung von Basis-Standards und Organisation der technischen Zusammenarbeit geschaffen werden (Straffung).</p>	<p>gen, Verwaltungsvereinbarungen und einfachen Kooperationen bewährt. Eine Schaffung von neuen Instrumenten der Zusammenarbeit ist grundsätzlich nicht erforderlich.</p> <p>Die durch die Föderalismusreform I erzielte Entflechtung der Kompetenzbereiche von Bund und Ländern muss beibehalten werden. Einer institutionalisierten Einführung der Kooperation durch Regelungen im Grundgesetz bedarf es nicht.</p>	<p>reichend (z.B. Sicherheitsanforderungen etc.).</p> <p>Der – in der offenen Themensammlung enthaltene – Auftrag, Kooperationen zu erleichtern und zu beschleunigen, wird nicht erfüllt.</p>
<p><u>2. Vorschlag: Mehrzahl der Länder</u></p> <p>Grundlagenstaatsvertrag (GSV) der Länder untereinander (ohne GG-Absicherung) ggf. mit Passerelle-Klausel:</p> <p>Eine grundgesetzliche Absicherung einer Passerelle-Klausel und auch der Beteiligung des Bundes kann bei Bedarf nach folgenden Vorschlägen erfolgen:</p> <p>(einfache) Absicherung der Passerelle:</p> <p><u>„Die Länder können für einzelne, nach Inhalt und Ausmaß bestimmte Aufgaben der Verwaltung oder Teile dieser Aufgaben in einem Vertrag über die Grundlagen ihrer Zusammenarbeit (Grundlagenstaatsvertrag) auch bestimmen, dass zur Erfüllung dieser Aufgaben nähere Vereinbarungen nach Zustimmung einer im Vertrag zu bestimmenden qualifizierten Mehrheit für alle Beteiligten in Kraft treten. Verträge nach Satz 1 bedürfen der Zustimmung der Volksvertretungen der beteiligten Länder; das Recht zur Kündigung dieser Verträge kann nicht ausgeschlossen werden.“</u></p>	<p>Aus Sicht der überwiegenden Mehrzahl der Länder liegt im Abschluss eines (einzigen) GSV als nicht abschließendes, kodifiziertes „Vertragstypen-Angebot“ für unterschiedliche Formen von Verwaltungskooperation <i>zwischen den Ländern</i> untereinander eine Ergänzung zum bereits bestehenden Kooperationsrecht.</p> <p>GSV ermöglicht schnellen Zugriff auf den konkret geeigneten Kooperationsstypus im Einzelfall, wenn (länder-)grenzüberschreitende Verwaltungskooperation erfolgen soll.</p> <p>Schaffung eines (offenen) gesicher-</p>	<p>Aus Sicht der Bundes bleibt eine Beteiligung des Bundes schwierig und wird seiner Bedeutung nicht gerecht.</p> <p>Die Aushandlung eines GSV wird voraussichtlich viel Zeit in Anspruch nehmen, ebenso die weitere Einigung der Länder auf die Bereiche, für die Mehrheitsentscheidungen in Betracht kommen. Ein Beschleunigungseffekt wird daher nicht bzw. erst in weiterer Zukunft eintreten können.</p>

<p>Beteiligung des Bundes:</p> <p><u>„(1) Bund und Länder können auf dem Gebiet ... oder dem Gebiet ... durch (Grundlagen-) Staatsvertrag die gemeinsame Erledigung von ihnen obliegenden Aufgaben oder Teile dieser Aufgaben vereinbaren; das Recht zur Kündigung dieser Verträge kann nicht ausgeschlossen werden.“</u></p> <p>Und Ermöglichung von Verwaltungsvorschriften:</p> <p><u>„(2) In dem Grundlagen-Staatsvertrag nach Absatz 1 kann auch die Möglichkeit zum Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften vorgesehen werden, die einheitliche technische und prozessuale Standards für die elektronische Kommunikation vorsehen.“</u></p>	<p>ten Handlungsrahmens erleichtert Abschluss entsprechender Vereinbarungen im Einzelfall.</p> <p>Durch Passerelle-Klausel können Mehrheitsentscheidungen eingeführt werden, was die Flexibilität erhöht und ggf. Entscheidungen beschleunigt.</p>	
<p><u>3. Vorschlag: einige Länder</u></p> <p>Verankerung der Möglichkeit, einen Grundlagenstaatsvertrag zu schließen durch Einfügung von Art. 37a GG (neu); zusätzlich Einführung eines Verwaltungsverbands in Art. 37b GG (neu)</p> <p><u>Art. 37a GG (neu): Zusammenarbeit von Bund und Ländern</u></p> <p><u>(1) Bund und Länder können durch Staatsvertrag die gemeinsame Erledigung der ihnen obliegenden Aufgaben beschließen. Der Staatsvertrag kann vorsehen, dass die beteiligten Gebietskörperschaften die Zusammenarbeit durch allgemeine Verwaltungsvorschriften ausgestalten. Hierfür kann das Mehrheitsprinzip vereinbart werden.</u></p> <p><u>(2) Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften i.S.d. Abs. 1 können insbesondere für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, gerade auch mit Hilfe der elektronischen Kommunikation, einheitliche technische und prozessuale Standards vorsehen.</u></p> <p><u>(3) Vereinbarungen, die auch die Organe der Gesetzgebung betreffen, bedürfen der Zustimmung der betroffenen Organe. Sie sind im Bun-</u></p>	<p>Aus Sicht einiger Länder soll eine grundgesetzliche Verankerung der Möglichkeit, einen Grundlagenstaatsvertrag über die Zusammenarbeit zu schließen, im Abschnitt II des GG erfolgen.</p> <p>Zusätzlich soll der Verwaltungsverband als Rechtskörperschaft eingeführt werden.</p> <p>Eine Beschränkung der Kooperationsinstrumente auf den IT-Bereich oder von den Ländern ausgewählte Sachmaterien ist denkbar. Wahlweise könnte die Möglichkeit der Zusammenarbeit <i>mit dem Bund</i> auf den IT-Bereich oder enumerative Sach-</p>	<p>Die Mehrzahl der Länder sowie der Deutsche Landkreistag lehnen die Einführung des Verwaltungsverbandes ab.</p> <p>Einbeziehung der Kommunen/Kreise problematisch (unerwünschte Anerkennung als „3. Ebene“).</p> <p>Positive Wirkung auf europäisches Vergaberecht zweifelhaft. EuGH könnte Umgehungstatbestand feststellen.</p> <p>Aus Sicht des Bundes wäre der Vorschlag ohne inhaltliche Eingrenzung auf alle Vollzugsaufgaben anwendbar, was vor dem Hintergrund der jüngsten Entscheidung des BVerfG zu SGB II</p>

	<p><u>desgesetzblatt zu veröffentlichen.</u> <u>(4) Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.</u></p> <p><u>Art. 37b GG (neu): Verwaltungsverband</u> <u>(1) Der Bund und die Länder können zur Erledigung ihnen obliegender öffentlicher Aufgaben oder von Teilen dieser Aufgaben einen Verwaltungsverband gründen. Der Verwaltungsverband ist Körperschaft des Öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit. Die Gründung erfolgt durch Staatsvertrag der Beteiligten. Die Verantwortlichkeit der beteiligten Gebietskörperschaften für ihre öffentlichen Aufgaben bleibt unberührt. Gemeinden und Kreise können dem Verwaltungsverband beitreten.</u> <u>(2) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.</u></p>	<p>materien begrenzt werden.</p> <p>Positive Auswirkungen auf das europäische Vergaberecht werden für möglich gehalten.</p>	<p>verfassungsrechtlicher Überprüfung bedarf (Art. 79 Abs. 3 GG).</p>
<p>2.</p>	<p>Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit</p>		
<p>1.</p> <p>1.1.</p>	<p><u>Vorschläge: Bundesminister, CDU/CSU-Fraktion, SPD-Fraktion</u></p> <p>Umfassende materielle Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die gesamte IT der Verwaltung mittels Ergänzung von Art. 73 Abs. 1 GG um eine Nr. 7a</p> <p>Art. 73 (1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über: ... 7a. <u>die Informationstechnik öffentlicher Stellen des Bundes und der Länder;</u></p>	<p>Aus Sicht des Bundes ist IT der öffentlichen Verwaltung eine staatliche Infrastruktur (wie Fernstraßen, Wasserstraßen etc.) und dementsprechend auf Ebene des Gesamtstaates zu verantworten.</p> <p>Durchgängige Gewährleistung von Sicherheit, Geschwindigkeit, Verbindlichkeit und Rechtssicherheit durch Verantwortung in einer Hand.</p> <p>Begriff „Informationstechnik“ in der Gesetzesformulierung beinhaltet</p>	<p>Aus Sicht der Länder sind die Notwendigkeit und die mit Kompetenz bezweckten Auswirkungen nicht dargestellt.</p> <p>Der Kompetenztitel ist zu unbestimmt, da jeder PC der öffentl. Verwaltung jeglicher Stufe unter die Regelungskompetenz des Bundes fallen würde.</p> <p>Zentrale Koordinierungs- und Steuerungskompetenz des Bundes ist nicht zielführend. Anzustreben sind einzelproblembezogene, einvernehmliche</p>

		Vorteile	Nachteile
1.2.	<p>Einfügung von Art. 91c GG ; Ausgestaltung der Zusammenarbeit durch Bundesgesetz mit Zustimmung Bundesrat.</p> <p><i>Art. 91c</i> <u>(1) Bund und Länder wirken bei der Planung, Einrichtung und dem Betrieb der für die Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammen.</u> <u>(2) Zur Gewährleistung einer [sicheren] elektronischen Kommunikation zwischen Bund und Ländern kann der Bund ein informationstechnisches Netz für eine gemeinsame Nutzung durch Bund und Länder betreiben.</u> <u>(3) Bund und Länder legen die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards fest.</u> <u>(4) Das Nähere, auch zur gemeinsamen Finanzierung durch Bund und Länder, regelt ein Bundesgesetz [, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf].</u></p>	<p>nach bisherigem Sprachgebrauch auch die notwendigen Sicherheitsmaßnahmen.</p> <p>Aus Sicht des Bundes sollen Lösungen in einem abgestuften System erfolgen. Passende Spezialregelungen werden von der fachlichen Notwendigkeit bestimmt (z.B. Nutzung des Koppelnetzes nur zur „Ferndatenübertragung“).</p> <p>Zusammenwirken von Bund und Ländern in gemeinsamer Verantwortung wird verfassungsrechtlich sicher gestaltet.</p> <p>Klare Struktur der zuständigen Gremien, statt „zufälliger“ Befassung von verschiedenen Gremien mit Einzelfragen (Gremienverschlingung).</p> <p>Inhalte von Verwaltungsentscheidungen werden nicht berührt.</p> <p>Fortsetzung von FöKo I: Deutliche Abgrenzung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern und klare Beschreibung der Bereiche, in denen</p>	<p>Vereinbarungen zwischen den Ländern und mit dem Bund.</p> <p>Dezentrale IT-Länderlösungen können zueinander im Wettbewerb um die beste Lösung stehen. Sie sind zudem ggü. Angriffen weniger anfällig und erhöhen so die Datensicherheit.</p> <p>Die Länder stehen der Einführung einer verpflichtenden Gemeinschaftsaufgabe ablehnend gegenüber.</p> <p>Eine solche Gemeinschaftsaufgabe liefe einer auf eigener Kompetenz beruhenden Entscheidung der Länder zur Zusammenarbeit zuwider.</p> <p>Die Regelung durch Bundesgesetz ermöglicht trotz der Zustimmungsbedürftigkeit durch den Bundesrat eine – angesichts der überwiegenden Betroffenheit der Länder – nicht gerechtfertigte Dominanz des Bundes.</p> <p>Ein Wiederaufschnüren der Ergebnisse der Föderalismusreform I wird von den Ländern nicht akzeptiert.</p>

		<p>gemeinsame Entscheidungen hinsichtlich der eingesetzten IT notwendig sind (insbes. Standards, Netz).</p> <p>IT-Netz der öffentlichen Verwaltung ist staatliche Infrastruktur (wie Fernstraßen, Wasserstraßen etc.) und dementsprechend auf Ebene des Gesamtstaates zu verantworten.</p> <p>Ausgestaltung durch Bundesgesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> - schafft Rechtsklarheit und Rechtssicherheit. - ermöglicht die angesichts der Bedrohungslage notwendige durchgängige Gewährleistung der IT-Sicherheit, weil verbindliche Mindeststandards bestehen. - bietet vergaberechtliche Vorteile (vgl. Gutachten für DOI). <p>Gemeinsame Abstimmung und Anwendung von Interoperabilitätsstandards erhöht Qualität des verwaltungsübergreifenden Datenaustauschs und senkt mittelfristig Kosten.</p>	
<p>2.</p> <p>2.1.</p>	<p><u>Vorschläge: Länder:</u></p> <p>Rein staatsvertragliche Lösung</p> <p>Ein erforderliches Standardisierungsgremium kann durch Staatsvertrag eingerichtet werden mit Regelung der Befugnisse und zur Abstimmung</p>	<p>Aus Sicht der Länder ist eine Grundgesetzänderung nicht erforderlich.</p>	<p>Der Bund sieht die notwendige gemeinsame Lösung gerade bei der IT-Sicherheit nicht gewährleistet, weil Zusammenarbeit weiterhin freiwillig</p>

	<p>(z.B. Stimmverteilung). Für den Netzaufbau sind über einen Staatsvertrag zwischen Ländern und Bund die Netzorganisation, ein Steuerungsgremium und die Modernisierung des Netzaufbaus zu regeln (einschließlich der Sicherheitsvorgaben). Zur Modernisierung des TESTA-Netzes und seiner Anpassung an die aktuellen Sicherheits- und Technikanforderungen sollte eine Ausschreibung in einem effizienten Gremium aus Bund und Ländern vorbereitet und durchgeführt werden. Der operative Netzbetrieb sollte dann durch einen externen Provider gewährleistet werden, der durch eine geeignete, föderal bestimmte Betreiberorganisation (z.B. DOI-Netze e.V.) gesteuert wird.</p>	<p>Die vorgeschlagene Lösung garantiert die Beachtung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern.</p>	<p>bleibt. Die Schwächen der bestehenden langsamen Entscheidungsprozesse werden nicht behoben. Ohne GG-Änderung keine Rechtssicherheit bzgl. des Verbots der Mischverwaltung.</p>
<p>2.2.</p>	<p>Grundlagenstaatsvertrag (GSV) für IT-Sicherheit und IT-Interoperabilität (erforderlichenfalls mit GG-Ermächtigung)</p> <p>Abschluss eines (einzigen) GSV als nicht abschließendes kodifiziertes „Vertragstypen-Angebot“, ggf. eng begrenzt auf IT-Sicherheit und - soweit dies unumgänglich ist - IT-Interoperabilität.</p> <p>Wo im Bereich der IT-Sicherheit notwendig bzw. im Bereich der IT-Interoperabilität unumgänglich, wird der Bund einbezogen. Der GSV ermöglicht schnellen Zugriff auf den konkret geeigneten Kooperations-typus im Einzelfall, wenn (länder-)grenzenüberschreitende Verwaltungskooperation erfolgen soll.</p>	<p>Die Länder sehen eine Grundgesetzänderung nur als ultima ratio .</p> <p>Aufgrund der Eigenstaatlichkeit der Länder und deren Verwaltungskompetenz wird sichergestellt, dass keine Verpflichtung zu einer konkreten Kooperation besteht; andere Kooperationsformen bleiben uneingeschränkt möglich.</p> <p>Beispiele für „Vertragstypen“:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vereinbarungen zu Einrichtungen ohne Rechtspersönlichkeit (Expertenrat, Koordinierungskreise) - Bildung gemeinsamer Einrichtungen ohne Übertragung von Hoheitsrechten - Bildung von Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit und Wahrnehmung von Hoheits- 	<p>Der Bund sieht die notwendige gemeinsame Lösung gerade bei der IT-Sicherheit nicht gewährleistet, weil Zusammenarbeit weiterhin freiwillig bleibt.</p> <p>Die Schwächen der bestehenden langsamen Entscheidungsprozesse werden nicht behoben. Ohne GG-Änderung keine Rechtssicherheit bzgl. des Verbots der Mischverwaltung.</p>

		<p>rechten (z.B. Verwaltungsverband).</p> <p>Eine so genannte „Passerelle-Klausel“, die es ermöglicht, für die Bereiche IT-Sicherheit und IT-Interoperabilität mit einstimmigem Beschluss aus dem Konsensprinzip in das Mehrheitsprinzip überzugehen, kann staatsvertraglich vereinbart werden.</p>	
<p>2.3.</p>	<p>Einfügung von Art. 91c GG; Ausgestaltung der Zusammenarbeit durch Staatsvertrag/Vereinbarungen</p> <p><u>Art. 91c</u> <u>(1) Bund und Länder können bei der Planung der für die Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme sowie beim Betrieb von notwendigen Verbindungsnetzen zusammenwirken.</u> <u>(2) Bund und Länder legen die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards fest.</u> <u>(3) Das Nähere wird durch Staatsvertrag /Vereinbarung geregelt.</u></p>	<p>Aus Sicht der Länder erfordert nach der neueren Rechtsprechung des BVerfG eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung dann eine grundgesetzliche Absicherung, wenn bei einer Wirkung außerhalb der Verwaltung die Gefahr besteht, dass Verantwortlichkeiten nicht klar zugeordnet werden können, bzw. eine Vermischung der Verantwortungsräume eintreten kann.</p> <p>Eine auf den IT-Bereich begrenzte Kooperation bei der Planung von IT-Systemen und dem Betrieb eines notwendigen Koppelnetzes und eine begrenzte grundgesetzliche Ermächtigung zum Abschluss von Staatsverträgen bzw. Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern kommen - nach Ansicht der Länder - dem Anliegen des Bundes nach einer grund-</p>	<p>Der Bund sieht die notwendige gemeinsame Lösung gerade bei der IT-Sicherheit nicht gewährleistet, weil Zusammenarbeit weiterhin freiwillig bleibt.</p> <p>Die Schwächen der bestehenden langsamen Entscheidungsprozesse werden nicht behoben.</p>

		<p>gesetzlichen Absicherung entgegen.</p> <p>Gleiches gilt auch für die Einrichtung eines Gremiums, das die notwendigen Standards für die elektronische Zusammenarbeit verbindlich setzen kann.</p> <p>Es kann nach Auffassung mehrerer Länder die Zusammenarbeit von Ländern untereinander sowie mit dem Bund durch grundgesetzliche Regelung begrenzt auf den IT-Bereich ermöglicht werden. Die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit soll durch (Grundlagen-) Staatsvertrag oder Vereinbarungen erfolgen.</p>	
2.4.	<p>Verankerung der Möglichkeit, einen Grundlagenstaatsvertrag zu schließen durch Einfügung von Art. 37a GG; zusätzlich Einführung eines Verwaltungsverbands in Art. 37b GG</p> <p><u>Art. 37a GG: Zusammenarbeit von Bund und Ländern</u> <u>(1) Bund und Länder können durch Staatsvertrag die gemeinsame Erledigung der ihnen obliegenden Aufgaben beschließen. Der Staatsvertrag kann vorsehen, dass die beteiligten Gebietskörperschaften die Zusammenarbeit durch allgemeine Verwaltungsvorschriften ausgestalten. Hierfür kann das Mehrheitsprinzip vereinbart werden.</u> <u>(2) Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften i.S.d. Abs. 1 können insbesondere für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, gerade auch mit Hilfe der elektronischen Kommunikation, einheitliche technische und prozessuale Standards vorsehen.</u></p>	<p>Aus Sicht weniger Länder erfolgt die Lösung innerhalb der vorhandenen Kooperationsformen Staatsverträge und Verwaltungsvereinbarung und lehnt sich an die Vorschläge zum allgemeinen Kooperationsrecht an (kein IT-Sonderweg).</p> <p>Es werden positive Auswirkung auf das europäische Vergaberecht für möglich gehalten.</p>	<p>Der Bund sieht die notwendige gemeinsame Lösung gerade bei der IT-Sicherheit nicht gewährleistet, weil Zusammenarbeit weiterhin freiwillig bleibt.</p> <p>Die Schwächen der bestehenden langsamen Entscheidungsprozesse werden nicht behoben.</p> <p>Positive Wirkung auf europäisches Vergaberecht sehr unsicher. EuGH könnte Umgehungstatbestand feststellen.</p>

	<p><u>(3) Vereinbarungen, die auch die Organe der Gesetzgebung betreffen, bedürfen der Zustimmung der betroffenen Organe. Sie sind im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen.</u></p> <p><u>(4) Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.</u></p> <p><u>Art. 37b GG: Verwaltungsverband</u> <u>(1) Der Bund und die Länder können zur Erledigung ihnen obliegender öffentlicher Aufgaben oder von Teilen dieser Aufgaben einen Verwaltungsverband gründen. Der Verwaltungsverband ist Körperschaft des Öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit. Die Gründung erfolgt durch Staatsvertrag der Beteiligten. Die Verantwortlichkeit der beteiligten Gebietskörperschaften für ihre öffentlichen Aufgaben bleibt unberührt. Gemeinden und Kreise können dem Verwaltungsverband beitreten.</u> <u>(2) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.</u></p>		<p>Die Mehrzahl der Länder sowie der Deutsche Landkreistag lehnen die Einführung des Verwaltungsverbandes ab.</p> <p>Einbeziehung der Kommunen/Kreise problematisch (unerwünschte Anerkennung als „3. Ebene“).</p> <p>Positive Wirkung auf europäisches Vergaberecht zweifelhaft. EuGH könnte Umgehungstatbestand feststellen.</p>
<p>3. 3.1.</p>	<p>Benchmarking <u>Vorschlag: Bundesminister, CDU/CSU- und SPD-Fraktion</u></p> <p>Institutionalisierung durch Einfügung eines neuen Abschnitts VIII. b „Verwaltungszusammenarbeit“ im GG und Einrichtung einer Benchmarking-Agentur.</p> <p><u>Art. 91e GG (neu)</u> <u>Bund und Länder sollen zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen. (ergänzender Vorschlag der MdB SPD-Bundestagsfraktion: Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.)“</u></p>	<p>Aus Sicht des Bundes fördern Verfassungsauftrag und Benchmarking-Agentur die Entwicklung einer Vergleichskultur.</p> <p>Prinzipien wie Transparenz und Freiwilligkeit der Teilnahme sind berücksichtigt.</p> <p>Eine Reihe von Ländern hält eine Institutionalisierung im Sinne einer <i>fakultativen</i> Gemeinschaftsaufgabe in Anlehnung an Art. 91b Abs. 2 GG für denkbar.</p>	<p>Aus Sicht der Länder vor dem Hintergrund bisheriger Erfahrungen kein zusätzlicher Nutzen durch bloße quantitative Ausweitung.</p> <p>Verpflichtende Leistungsvergleiche widersprechen Verwaltungs- und Organisationskompetenz der Länder.</p> <p>Aus Ländersicht besteht die Freiwilligkeit der Teilnahme an Leistungsvergleichen aufgrund der vorgesehenen gemeinschaftlichen Finanzierung der Benchmarking-Agentur nur theoretisch; faktisch ergibt sich aus wirtschaftlichen Gründen ein mittelbarer</p>

		Vorteile	Nachteile
3.2.	<p>a) <u>Vorschlag: Mehrzahl der Länder</u></p> <p>Anlassbezogene und bedarfsorientierte Anwendung des Benchmarking im Rahmen des gegenwärtigen rechtlichen Instrumentariums.</p> <p>b) <u>Vorschlag: Minderheit der Länder</u></p> <p>Kooperation auf Basis eines Grundlagenstaatsvertrages (GSV), ggf. mit GG-Änderung. Auf Basis des GSV Einrichtung eines Entscheidungsgremiums.</p>	Hohe Flexibilität	<p>Zwang zur Teilnahme.</p> <p>Führt aus Sicht des Bundes nicht zur Entwicklung einer Vergleichskultur.</p> <p>Vorschlag ist aus Sicht des Bundes zu unbestimmt und konturlos.</p>
4.	Weisungsrechte in der Auftragsverwaltung		
4.1.	<p><u>Vorschlag: Bundesminister, CDU/CSU-Fraktion, SPD-Fraktion</u></p> <p>Allgemeines fachliches Weisungsrecht in der Auftragsverwaltung durch Ergänzung von Art. 85 Abs. 3 GG um einen neuen Satz 2 (einzufügen nach Satz 1): „<u>Allgemeine fachliche Weisungen sind zulässig</u>“.</p>	<p>Aus Sicht des Bundes Klarstellung einer verfassungsrechtlichen Streitfrage.</p> <p>Straffung der Auftragsverwaltung.</p>	<p>Aus Sicht der Länder keine Klarstellung, sondern konstitutive Neuregelung.</p> <p>Allgemeine Verwaltungsvorschriften stellen einheitliche Steuerung und Rechtsanwendung bereits jetzt sicher.</p> <p>Neuregelung führt zur Umgehung der beim Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach Art. 85 Abs. 2 GG vorgesehenen Beteiligung des Bundesrates.</p>
4.2.	<p><u>Vorschlag: MdB Friedrich</u></p> <p>Verlagerung der Zuständigkeit zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften (Art. 85 Abs. 2 GG) sowie zur Durchführung der Aufsichtsmaßnahmen des Art. 85 Abs. 4 S. 2 GG von der Bundesregierung auf die zuständige oberste Bundesbehörde.</p>	Aus Sicht von MdB Friedrich einfacherer Geschäftsgang.	<p>Aus Sicht der Länder kein Bedarf. Auftragverwaltung in der bestehenden Form hat sich bewährt.</p> <p>Aus Sicht des BMJ organisatorische Verbesserungen in der Bundesregie-</p>

	(Hinweis: Thema wird auch in FD 3 behandelt.)		rung auch ohne Grundgesetzänderung zu erreichen.
5.	Weitere Einzelthemen		
5.1.	<p>Statistik <u>Vorschlag: CDU/CSU-Bundesminister, CDU/CSU-Fraktion und SPD-Fraktion</u></p> <p>Optimierung der Effektivität und der Effizienz der Statistikproduktion durch Standardisierung, Automatisierung und Bündelung der statistischen Arbeitsprozesse in einem Dienstleistungszentrum Statistik (<u>Variante SPD-Fraktion</u>: Bündelung der Statistikproduktion beim Statistischen Bundesamt).</p> <p>Die Gesetzgebungskompetenzen und Entscheidungen des Bundes und der einzelnen Länder über Inhalte der Statistikproduktion einschließlich länderspezifischer Ausprägungen und der regionalen Tiefgliederung bleiben unberührt. So können statistische Landesämter weiterhin die zentral gespeicherten originären Einzeldaten des eigenen Landes nutzen und auswerten sowie die Ergebnisse verbreiten, analysieren und bewerten. Insoweit bleiben die statistischen Landesämter für Politik, Verwaltung und Bürgerinnen / Bürger in vollem Umfang handlungsfähig</p>	<p>Aus Sicht des Bundes führt der Vorschlag zur:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beseitigung von Parallelstrukturen, - erheblichen Qualitätsverbesserung für Nutzer der amtlichen Statistik und Entlastung bei Bürgern und Wirtschaft durch weitestmögliche flächendeckende online-Datenerhebung und elektronische Veröffentlichung. - Ausgabenreduktion (Bund und Länder) um rd. 170 Mio. €/Jahr, 	<ul style="list-style-type: none"> - Aus Sicht der Länder ist der Bereich Statistik ein gelungenes Beispiel mit Vorbildcharakter für arbeitsteilige Aufgabenerledigung Bund / Länder bzw. zwischen den Ländern; - Zentralisierung würde die amtliche Statistik einseitig auf die Informationsbedürfnisse von Bund und EU zuschneiden und den Ländern weniger Informationen als bisher bereitstellen; - Einsparungspotentiale sind fiktiv und schon rechnerisch unmöglich; - Entstehung neuer paralleler und kostenintensiver Statistikstrukturen; - größere Entlastung bei Bürgern und Wirtschaft von amtlicher Statistik wird mit Zentralisierung der Produktion nicht erreicht; aus dem Vorschlag folgende notwendige neue Statistikstrukturen und dadurch bedingte Erhebungen von verschiedenen Stellen würden Bürger und Wirtschaft höher be-

			<p>lasten (SKM-Problematik).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Es bestehen keine Überschneidungen oder Doppelarbeiten; <p>Vorstellungen des Bundes würden ineffiziente Parallelstrukturen verursachen (Nebeneinander von Landesämtern für Landes- und Kommunalstatistiken und Außenstellen „Bundesamt“ für Bundes- und EU-Statistiken); Mehrkosten wären unausweichlich.</p>
<p>5.2.</p>	<p>Geoinformationswesen <u>Vorschlag: CDU/CSU-Bundesminister, CDU/CSU-Fraktion und SPD-Fraktion</u></p> <p>Geodäsie: Bessere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (u.a. Behördenzusammenlegung). Geodaten: Schaffung eines gemeinsamen Geobasisdatenmanagements durch Landesbehörden und Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (ggfs. gemeinsames Dienstleistungszentrum Geodaten); Harmonisierung bzw. Sicherstellung der Interoperabilität im Bereich der Daten, Dienste und Verfahren. <u>Ziel:</u> Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Geoinformationswesens als praktischer Anwendungsfall im Rahmen der Erweiterung des neuen Instrumentariums der Verwaltungskooperation im GG; Umsetzung der EG-INSPIRE-Richtlinie</p>	<p>Der Bund erkennt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Qualitätsverbesserungen für die Nutzer - erhebliche Kosteneinsparungen, - rechtzeitige und ordnungsgemäße Umsetzung der EG-INSPIRE-Richtlinie. 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Länder lehnen eine allgemeine Bundeskompetenz ab. AdV wurde beauftragt, bis Ende 2. Quartal 2008 einen Vorschlag zur konkreten Ausgestaltung der Bund / Länder Kooperation unter Wahrung der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung zu machen. Die Länder wollen zur Einrichtung einer nationalen Geodatenstruktur die geplanten Geodatenportale miteinander vernetzen; - Behördenzusammenlegung ist verfassungsrechtlich problematisch (BVerfGE zu den ARGEn); - Vorschläge werden den technischen und technologischen Möglichkeiten nicht gerecht. - Freiwillige Behördenkooperation führt zu Synergieeffekten. - Umsetzung der EG-INSPIRE-

		Vorteile	Nachteile
			Richtlinie im Rahmen der vorhandenen Verwaltungsstrukturen möglich, Richtlinie benennt konkret die bereitzustellenden Geodaten, die Vernetzung aller vorhandenen Geodaten ist unnötig.
5.3.	Bevölkerungs- und Katastrophenschutz		
	<p>1. <u>Vorschlag: CDU/CSU-Bundesminister und CDU/CSU-Fraktion:</u></p> <p>Neues Bevölkerungsschutzgesetz des Bundes, das den Zivilschutz des Bundes neuen Gefahrenlagen anpasst und zu einem weitergehenden Bevölkerungsschutz ausbaut.</p>	<p>Nach Auffassung des Bundes wird der ursprünglich nur am Verteidigungsfall orientierte Zivilschutz des Bundes neuartigen Gefahrenlagen nicht gerecht. Das neue Gesetz würde den neuen Gefahrenlagen durch den Ausbau des Zivilschutzes zu weitergehendem Bevölkerungsschutz gerecht.</p> <p>Die Unterstützungsleistungen des Bundes insbesondere für die Anschaffung von (Groß-)Gerät werden rechtlich abgesichert.</p>	<p>Für die Länder hat sich das bisherige System aus Zivilschutz als gesetzgeberische Aufgabe des Bundes und Katastrophenschutz als gesetzgeberische Aufgabe der Länder bewährt; GG-Änderung ist nicht notwendig; eine zentrale Zuständigkeit des Bundes steht effektivem und schnellem Handeln vor Ort entgegen.</p> <p>Durch Übertragung der Bundesmittel auf die Länder zur Beschaffung notwendiger Ausstattungen für die Bewältigung von Großschadenslagen kann den länderspezifischen Besonderheiten am ehesten Rechnung getragen werden. Dazu ist eine Neuregelung der Finanzbeziehungen notwendig; Ein Bevölkerungsschutzgesetz des Bundes ist entbehrlich.</p>
	<p>2. <u>Vorschlag: SPD-Fraktion:</u></p> <p>Grundsätzlich wie 1. Vorschlag, allerdings ergänzt um Änderung von Art. 35 Abs. 3 GG und Art. 73 GG wie folgt:</p> <p>aa) Neufassung von Artikel 35 GG „Gefährdet die Naturkatastrophe oder der Unglücksfall das Gebiet</p>	<p>Nach Auffassung der SPD-Bundestagsfraktion hat der subsidiäre Aufbau des Katastrophenschutzsystems sich grundsätzlich bewährt. Die neue Regelung erlaubt es, die Bundesebene zugunsten</p>	<p>Die Länder weisen darauf hin, dass ein Weisungsrecht des Bundes / zuständigen Bundesministers dem Bund letztlich operative Befugnisse zuweist. Dies birgt die Gefahr von Kompetenzkonflikten. Das operative Krisenmana-</p>

	<p>mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen die <u>Weisungen</u> erteilen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, sowie Einheiten <u>und Einrichtungen der Katastrophenhilfe des Bundes, der Bundespolizei</u> und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen. <u>Bei Gefahr im Verzug entscheidet der zuständige Bundesminister. Die Entscheidung der Bundesregierung ist unverzüglich nachzuholen.</u> Maßnahmen der Bundesregierung nach Satz 1 sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben“,</p> <p>bb) Ergänzung von Artikel 73 Abs. 1 Nr. 10 und des letzten Halbsatzes von Art. 73 Abs. 1 GG</p> <p>“ d) <u>zum Schutz der Bevölkerung bei länderübergreifenden Naturkatastrophen oder länderübergreifenden besonders schweren Unglücksfällen, sowie die Einrichtungen der Katastrophenhilfe des Bundes</u>, die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes und die internationale Verbrechensbekämpfung.“ Und</p> <p>cc) <u>Ergänzung von Art. 73 Abs. 2 GG</u></p> <p>„Gesetze nach Abs. 1 Nr. 9 a) <u>und 10 d)</u> bedürfen der Zustimmung des Bundesrats“.</p>	<p>einer adäquaten Ausgestaltung des Bevölkerungsschutzes bei länderübergreifenden Gefahren in den subsidiären Aufbau besser zu integrieren. Hierbei muss die Verantwortung des Bundes auf den bestehenden Strukturen der Länder aufbauen. Die neue Koordinierungskompetenz des Bundes ist eine Form der Kooperation mit den Ländern. Es wird daher im weiteren Verfahren zu prüfen sein, ob in diesem Zusammenhang zur Wahrung der Länderinteressen der Vorbehalt eines Ausführungsgesetzes zu Art. 35 GG sinnvoll ist.</p> <p>Schaffung einer Rechtsgrundlage für Zahlungen an Länder.</p>	<p>gement muss bei den Ländern verbleiben. Die Entscheidung, welche Kräfte zur Katastrophenbewältigung zum Einsatz kommen, muss bei den betroffenen Ländern bleiben, da nur so der schnelle und effektive Einsatz orts- und sachkundiger Kräfte sichergestellt werden kann.</p> <p>Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes führt zu massiven Eingriffen in die Organisation des Katastrophenschutzes in den Ländern; Beschränkung der Möglichkeit, auf landesspezifische Bedürfnisse zu reagieren.</p>
5.4.	<p>Medizinprodukte <u>Vorschlag: CDU/CSU-Bundesminister und CDU/CSU-Fraktion</u></p> <p>Bündelung der Aufgaben beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) durch einfachgesetzliche Änderungen, insbesondere kommen hierfür in Betracht die Einstufung von Medizinprodukten bzw. Abgrenzung zu anderen Produkten. In weiterer Perspektive könnten durch das BfArM weitere Aufgaben übernommen werden, wie z.B. die Prüfung und ggf. die Genehmigung von Anträgen zu klinischen Prüfungen, Bewertung von Vorkommnissen im Zusammenhang mit einer klinischen Prüfung und abschließende Entscheidung im Bereich der Risikobewertung und Risikoabwehr bei Vorkommnissen mit Medizinprodukten.</p>	<p>Nach Ansicht des Bundes erschwert die Zuständigkeitsvielfalt den Vollzug des geltenden Rechts und schwächt den Standort Deutschland.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vorschlag gewährleistet eine bundeseinheitliche Auslegung des Medizinprodukterechts bei der Einstufung von Medizinprodukten und Abgrenzung zu anderen Produkten. Dadurch Steigerung der Effektivität im Bereich des Vollzuges und der Überwa- 	<p>Die Länder sehen eine Bündelung der Zuständigkeiten als nicht zielführend an.</p> <p>Verantwortung für Vollzug soll vor Ort in einer Hand verbleiben. Ein einheitlicher Vollzug wird auf Länderebene durch die Zentralstelle der Länder für Gesundheitsschutz bei Arzneimitteln und Medizinprodukten (ZLG) sichergestellt.</p>

	<p><u>Ziel</u>: effektive Wahrnehmung der Aufgaben im Medizinproduktebereich.</p>	<p>chung des Medizinprodukte-rechts.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zudem – je nach konkreter Ausgestaltung unterschiedlich starke – Kostenreduzierung bei den Ländern. 	
<p>5.5.</p>	<p>Arzneimittel <u>Vorschlag: CDU/CSU-Bundesminister, CDU/CSU-Fraktion und SPD-Fraktion</u></p> <p>Möglichkeit zur angestrebten Straffung der Strukturen könnte in der Überprüfung des Instrumentariums des Art. 84 Abs. 5 GG im Hinblick auf eine Übertragung einer Einzelweisungsbefugnis durch Bundesgesetz auf das zuständige Bundesministerium bestehen. <u>Ziel</u>: effektive Wahrnehmung der Aufgaben im Arzneimittelbereich.</p>	<p>Der Bund weist darauf hin, dass die Kompetenzverteilung im Arzneimittelbereich schwerfällig ist und zu Zuständigkeits- und Interessenkonflikten führt. Die unübersichtliche Struktur schwächt den „Arzneimittelstandort“ Deutschland und birgt das Risiko von Verzögerungen beim Widerruf von Zulassungen, wenn im Rahmen der Überwachung Risiken entdeckt und nicht zugleich an die zuständige Bundesoberbehörde gemeldet werden.</p> <p>Vorschlag führt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zur Stärkung der Steuerungskompetenz des Bundes in Fällen drohender schwerwiegender, insbesondere länderübergreifender Gefahren für die öffentliche Gesundheit oder die Gesundheit Einzelner. - zu Verbesserungen im Bereich des Vollzuges, der Überwachung, der Rechts- und Verantwortungsklarheit sowie zur effek- 	<p>Die Länder weisen auf Folgendes hin:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Überwachung durch die Länderbehörden gewährleistet die Präsenz von qualifiziertem Personal vor Ort, die über individuelle Kenntnisse der einzelnen Betriebsstätten verfügen; im Rahmen des Vollzugs im Arzneimittelbereich bestehen funktionierende Qualitätssicherungssysteme. - Bestehende Kompetenzverteilung ist rechtsklar und –sicher und hat sich daher bewährt. - Bekämpfung der (internationalen) Arzneimittelkriminalität ist Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden; notwendig ist eine Verbesserung der Justizzusammenarbeit in der EU. - Bei den Entlastungen werden die vorhandenen Personalbestände der Länder nicht berücksichtigt. - Gesundheitsgefährdungen aufgrund der Kompetenzverteilung sind wegen der präzisen Verfah-

		Vorteile	Nachteile
		<p>tiveren Bekämpfung des Inverkehrbringens illegaler Arzneimittel.</p> <p>Be- und Entlastungen bei Bund (Mehrbelastung) und Ländern (Minderbelastung) dürften sich ausgleichen sich.</p>	<p>rensregelungen ausgeschlossen.</p> <p>Das BMJ sieht die Notwendigkeit von Änderungen im Bereich des Art. 84 Abs. 5 GG als nicht hinreichend belegt an; Änderungen nur für einen Teilbereich der von Art. 84 Abs. 5 GG erfassten Landeseigenverwaltung wären verfassungssystematisch nicht überzeugend.</p>
5.6.	<p>Nationales Krebsregister <u>Vorschlag: CDU/CSU-Bundesminister, CDU/CSU-Fraktion und SPD-Fraktion</u></p> <p>Schaffung eines nationalen Krebsregisters durch einfachgesetzliche Regelung. Verpflichtung zur Lieferung harmonisierter Daten aus allen Ländern. <u>Ziel:</u> Schaffung einer qualitativ hochwertigen Datenbasis über erfasste Krebserkrankungen für die gesamte Bundesrepublik Deutschland.</p>	<p>Der Bund sieht in einem nationalen Krebsregister mit verbesserter Datenerfassung sowie optimiertem Datenaustausch zwischen den Ländern eine solide Datenbasis für die Evaluation des Krebsgeschehens auf nationaler Ebene.</p>	<p>Nationales Krebsregister verbessert aus Sicht der Länder weder die Datenerfassung noch stellt es von vorneherein eine solidere Datenbasis dar. Eine Zusammenführung und einheitliche Bewertung des nationalen Krebsgeschehens werde durch die bestehende Struktur gewährleistet, nach Auffassung einiger Länder wäre aber ggf. eine verbindliche Regelung zur fristgerechten Übermittlung von qualitativ hochwertigen Daten der Länderkrebsregister wünschenswert.</p>
5.7.	<p>Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht <u>Vorschlag: CDU/CSU-Bundesminister, CDU/CSU-Fraktion und SPD-Fraktion</u></p> <p>Einfachgesetzliche Änderungen und verfassungsrechtliche Absicherung durch Ergänzung des Art. 87 Abs. 3 GG Schaffung einer Bund-Länder-übergreifenden vernetzten Front-Back-Office-Struktur und dadurch Bündelung des Fachwissens in Kompetenzzentren von Bund und Ländern. Der Bund stellt hierbei ein Kompe-</p>	<p>Aus Sicht des Bundes gewährleisten die unterschiedlich leistungsfähigen Ausländerbehörden der Länder häufig keine effektive Aufgabenerledigung. Ferner sind bundesweite Standards und einheitliche Rechtsanwendung nicht sichergestellt. Für kleine Organisationseinheiten ohne Möglichkeit zur fachlichen Spezialisierung</p>	<p>Die Länder weisen die pauschale Kritik an der Effektivität der Aufgabenerledigung zurück; die Effektivität hängt u. a. auch von Größe und regionaler Verortung der Verwaltung ab.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eine einheitliche Rechtsanwendung bundesweiter, verbindlicher Standards wird in Bund-Länder Arbeitsgruppen und regel-

	<p>tenzzentrum für komplexe Rechtsfragen als Back Office zur Verfügung.</p>	<p>sierung ist eine sachgerechte Aufgabenerledigung nicht zu leisten.</p> <p>Der Vorschlag führt bei ortsnaher Aufgabenerledigung durch Kompetenzbündelung und Vernetzung zwischen Bundes- und Landesbehörden zu einheitlicher Rechtsanwendung, bundesweit einheitlichen Standards, sachgerechter Aufgabenerledigung und zur Steigerung der Effektivität und Effizienz.</p> <p>Die Zuweisung bestimmter Fachaufgaben an das BAMF als kompetente Servicestelle soll durch einfache gesetzliche Regelung erfolgen Die Sachentscheidungsbefugnis der Behörden „vor Ort“ bliebe unangetastet, daher läge keine Mischverwaltung vor.</p>	<p>mäßigem Austausch angestrebt.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eine Bund-Länder-übergreifende vernetzte Front-Back-Office-Struktur schafft eine unzulässige Mischverwaltung nach Art. 84 GG, auch wenn kein formeller Selbst-eintritt des BAMF in Entscheidungen der Ausländerbehörden beabsichtigt sein sollte. <p>Das BMJ sieht die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Absicherung nicht als belegt an.</p>
<p>5.8.</p>	<p>Seesicherheit/Küstenwache: <u>1. Vorschlag: SPD-Fraktion und</u> <u>2. Vorschlag: Landesgruppe Schleswig-Holstein der CDU/CSU-Fraktion</u></p> <p>Schaffung einer einheitlichen Deutschen Küstenwache. Dazu im ersten Schritt Zusammenfassung aller Bundesvollzugsaufgaben zur See und anschließend Übertragung der Landeskompetenzen auf See auf den Bund im Wege einer Grundgesetzänderung.</p> <p><u>3. Vorschlag: Norddeutsche Länder</u></p> <p>Es wird geprüft, ob die Struktur der Zusammenarbeit zwischen Län-</p>	<p>Die zersplitterte Zuständigkeit ist aufzuheben.</p> <p>Eine einfache und klare Führungsstruktur einer Deutschen Küstenwache sichert wirkliche Handlungsfähigkeit auch im Notfall. Damit kann den neuen maritimen Schadenslagen Rechnung getragen werden. Eine effiziente und schlanke Verwaltung führt zu Einsparmöglichkeit bei Technik und Logistik, da Doppelin-</p>	<p>Für alle Vorschläge statt Stellungnahme:</p> <p>Länder und Bundesregierung weisen in ihren Stellungnahmen darauf hin, dass die Evaluation des Maritimen Sicherheitszentrums noch aussteht. Laut Evaluierungskonzept legt der Evaluierungsbeauftragte der Lenkungsgruppe MSZ am 31.12. 2008 den Entwurf eines Evaluierungsberichts vor.</p>

	<p>derpolizeien, der Bundespolizei, dem Zoll, der Schifffahrtsverwaltung und der Fischereiaufsicht verändert werden muss. Zur Debatte steht, neben der weiteren Optimierung der heute vorhandenen Strukturen, die Einrichtung einer Deutschen Küstenwache mit einheitlichen Kommandostrukturen unter Einbeziehung aller maritimen Komponenten der genannten Behörden. Evaluation der Tätigkeit des Maritimen Sicherheitszentrums (MSZ).</p> <p><u>Ziel:</u> Sicherung der maritimen Sicherheitsanforderungen und effizienter Verwaltungsstrukturen.</p>	<p>vestitionen vermieden und Anschaffungen sowie die Logistik umfassend abgestimmt werden können. Verwaltungstätigkeiten werden zugunsten des operativen Einsatzes auf See minimiert.</p>	
5.9.	<p>Aufgabenbündelung beim Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) <u>Vorschlag: Land Brandenburg</u></p> <p>Entflechtung der Zahlungsströme / Finanzierungsverantwortung i.V.m. Beibehaltung der Regelungszuständigkeit beim Bund zur Gewährleistung bundeseinheitlicher Leistungsstandards.</p>		<p>Belastet im Ergebnis einseitig den Bund, lässt Auftragsverwaltung gem. Art. 104a Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Art. 85 GG eintreten.</p> <p>Einige Länder sehen keinen Bedarf für die vorgeschlagenen Änderungen.</p>
6.	Sonstiges		
6.1.	<p>Bund-Länder-Forschungsförderung <u>Vorschlag: MdB Petra Merkel, SPD:</u></p> <p>Prüfung von Möglichkeiten der Optimierung der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern bei der Forschung, ggf. auch ohne grundlegende Änderung. Ggf. Übergabe der vollständigen Verantwortung für Forschungsorganisationen an den Bund oder die Länder. Bei Mischfinanzierung nur noch Bund und beteiligte Sitzländer als Verhandlungspartner, nicht mehr alle Länder.</p>	<p>Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern; Bürokratieabbau; Erleichterung und Beschleunigung struktureller Neuerungen; Reduzierung der Komplexität von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern (weniger Verhandlungspartner).</p>	<p>Nach Sicht der Länder hat sich die Zusammenarbeit bewährt. Die Thematik wurde bei der Föderalismusreform I inhaltlich mit Ergebnis verhandelt.</p> <p>Isolierte Förderungsvereinbarungen zwischen Bund und einzelnen Ländern sind intransparent.</p>
6.2.	<p>Projektförderung des Bundes in der Forschung <u>Vorschlag: MdB Petra Merkel, SPD</u></p>	<p>Klare rechtliche Absicherung der langjährigen Praxis. Im Grundgesetz ist nur die Gemeinschaftsaufgabe</p>	<p>Für die Länder hat sich die langjährige Praxis bewährt. Rechtliche Änderungen sind nicht erforderlich, zumal die</p>

	Einfügung einer eigenständigen Kompetenz des Bundes für Projektförderung, ggf. Streichung der Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG der konkurrierenden Gesetzgebung für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG).	gem. Art. 91b GG ausdrücklich erwähnt. Die darüber hinaus praktizierte Projektförderung des Bundes ist nicht verfassungsrechtlich abgesichert.	Thematik bei der Föderalismusreform I inhaltlich mit Ergebnis verhandelt wurde.
6.3.	<p>Ausbildungsbeihilfen <u>Vorschlag: MdB Petra Merkel, SPD</u></p> <p>Streichung der Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG der konkurrierenden Gesetzgebung für die Regelung der Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG)</p>	Sicherung der gemeinsamen Kompetenz und Finanzierung der Ausbildungsbeihilfen durch Bund und Länder.	Die Thematik wurde bei der Föderalismusreform I inhaltlich mit Ergebnis verhandelt; länderseitig wird kein sachlicher Grund für eine Revision gesehen.
6.4.	<p>Hochschulzugang <u>Vorschlag: MdB Petra Merkel, SPD</u></p> <p>Ergänzung der Kompetenzen des Bundes im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung um den Hochschulzugang in Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG (passend zu Hochschulzulassung und -abschlüssen).</p>	Bundesweit einheitliche Regelung für den Hochschulzugang; Gleichheit der Bildungschancen in Deutschland und Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels.	Die Thematik wurde bei der Föderalismusreform I inhaltlich mit Ergebnis verhandelt. Regelungen bezüglich des Hochschulzugangs gehören wegen ihres engen Bezugs zum Schulwesen zur Zuständigkeit der Länder.
7.	<p>Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern</p> <p><u>Position: Bundesregierung:</u></p> <p>Das komplizierte Verfahren des Art. 29 GG steht einer Neugliederung im Weg. Die Sonderregelungen in den Art. 118 und 118a GG sowie Art. 29 Abs. 7 und 8 GG, die die Einbeziehung der betroffenen Bevölkerung vorsehen, weisen in die richtige Richtung. Die finanziellen Rahmenbedingungen zur Erleichterung des freiwilligen</p>	Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern.	Aus Sicht der Länder ist eine Länderneugliederung derzeit nicht mehrheitsfähig und sollte daher nicht weiter erörtert werden. Die SPD-Bundestagsfraktion weist darauf hin, dass das Thema bei Ein-

Vorteile

Nachteile

	Zusammenschlusses von Ländern sind zu überprüfen.		setzung der Kommission nicht vom Bund, sondern von den Ländern angemeldet wurde. MdB Kröning ist der Auffassung, Art. 29 GG sollte ersatzlos wegfallen.
--	---	--	---