

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

c/o Deutscher Bundestag
11011 Berlin, 3. Dezember 2007
Platz der Republik 1

Dienstgebäude:
Dorotheenstraße 88

Telefon: 030 227-37372
Fax: 030 227-36538
E-Mail: kom-bundesrat@bundestag.de
Geschäftsz.: 4.2.2.
Bearbeiter: Frisch/Pliske

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung der
Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Arbeitsunterlage 018

Erweiterte Findhilfe

– Kurze Zusammenfassung der Stellungnahmen der Sachverständigen* gegliedert nach den Themenkomplexen des Fragenkatalogs –

Die nachfolgende **erweiterte Findhilfe** (Arbeitsunterlage 018) greift die Themenblöcke der **Findhilfen** (Kommissionsdrucksachen 067 und 083) auf und gibt ergänzend hierzu Kernaussagen und Bewertungen aus den Gutachten der achtzehn Sachverständigen, des Vertreters der Landesrechnungshöfe und des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung sowie deren darüber hinaus gehende Darlegungen anlässlich der Anhörung vom 8. November 2007 wieder. Bei dieser Komprimierung ist versucht worden, Kernaussagen weitgehend wörtlich oder zumindest sinngemäß aufzunehmen und Für und Wider zum jeweiligen Thema darzustellen. Die erweiterte Findhilfe kann aber die Gutachten und Stellungnahmen in der Anhörung nicht ersetzen, sondern soll vielmehr dazu dienen, Feststellungen und Schlussfolgerungen der Sachverständigen gezielt aufzufinden und nachzulesen.

Die Zahlen in den Klammern bezeichnen die Seitenzahl im jeweiligen Gutachten (G) bzw. im Protokoll der Anhörung (A).

* **Sachverständige** (Kommissionsdrucksache): Prof. Dr. Ulrich Battis (068), Prof. Dr. Martin Burgi (072), Prof. Dr. Christian Calliess (066), Prof. Dr. Andreas Fiesahn (077), Prof. Dr. Joachim Jens Hesse (078), Prof. Dr. Herrmann Hill (064), Michael Holzhey (081), Dr. Hans-Jürgen Huber (061), Prof. Dr. Peter M. Huber (082), Prof. Dr. Werner Jann (073), Matthias Kammer (063), Prof. Dr. Bodo Pieroth (065), Henrik Riedel (076), Prof. Dr. Hans-Peter Schneider (079), Prof. Dr. Jochen Schneider (070), Prof. Dr. Helmut Seitz (075), Prof. Dr. Marcel Thum (071), Prof. Dr. Joachim Wieland (074), Prof. Dr. Dieter Engels (055) und Lothar Spielhoff (054)

2
INHALTSVERZEICHNIS

0.	Allgemein	4
I.	Aufgabenkritik im Bund-Länder-Verhältnis.....	6
a.	Aufgabenabbau, neue Aufgaben.....	6
b.	Demographische Herausforderungen, nachhaltige Entwicklung, daraus folgende Handlungsstrategien.....	8
c.	Privatisierung, Public-Privat-Partnership (PPP).....	13
II.	Aufgabenoptimierung	18
Übergreifend/Allgemein.....		18
a.	Status-quo Analyse von Bundes- und Länderverwaltungen: Handlungsbedarf ...	24
b.	Entbürokratisierung: Stand auf den vier staatlichen Ebenen (EU, Bund, Länder, Gemeinden) und föderalismuspezifischer Handlungsbedarf.....	26
c.	Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern in beide Richtungen:	28
•	strukturell (z.B. Auftragsverwaltung, Bundesoberbehörden, Gemeinschaftsaufgaben)	28
•	sektoral (z.B. Arbeits-, Steuer-, Fernstraßenverwaltung)	34
Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.....		34
Arzneimittel und Medizinprodukte		35
Katastrophen-, Zivil- und Bevölkerungsschutz.....		35
Küstenschutz.....		36
Steuerverwaltung		36
Börsenaufsicht		44
Bundesfernstraßen, Bundesfernstraßenverwaltung		45
Bundeswasserstraßen.....		49
Schieneninfrastruktur		49
Bundesbauverwaltung		51
Bereitschaftspolizei		51
Verfassungsschutz.....		51
Atomaufsicht		51
Gebührenrecht.....		52
Haftungsrecht.....		52
d.	Bündelung und Koordinierung von Aufgaben, Gebietskörperschaft-übergreifende Aufgabenerledigung und Leistungen:	52
•	strukturell (z.B. Optimierung der Behördenzusammenarbeit)	52
•	sektoral (z.B. Familienkasse, Umsetzung EU-Vorgaben, große Infrastrukturvorhaben)	54
Bildung		54
Soziales		55

Familienkasse	56
Ausländerbehörden.....	57
Umweltverwaltung	57
Verkehrsbereich	57
Flughäfen und Seehäfen.....	57
III. Standardsetzung	58
a. Effizienzsteigerung durch Überprüfung bestehender Standards, durch neue Standards oder durch Harmonisierung von Standards, Benchmarking	58
b. Öffnungsklauseln/Bandbreiten zur Über- oder Unterschreitung von Standards sowie räumlich und/oder zeitlich beschränkte Eröffnung von Spielräumen zur Standardsetzung und deren rechtliche Grenzen.....	66
IV. IT-Standards und Systeme (siehe auch Ziffer III. a. und V. a. bis d.).....	69
a. IT- und Netzinfrastruktur/Schaffung kompatibler Systeme/Verringerung von Schnittstellen	69
b. Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Ländern und/oder zwischen Bund und Ländern, Erfüllung von EU-Vorgaben, neue Regelungsmodelle	73
V. Verstärkte Zusammenarbeit der Länder untereinander und von Bund und Ländern.....	75
a. Erleichterung der Zusammenarbeit von Ländern (horizontale Kooperation; z.B. Verwaltungsverbände, Agenturmodelle)	75
b. Erleichterung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern (vertikale Kooperation, z.B. Agenturmodelle)	79
c. Möglichkeiten der Vereinfachung der staatsrechtlichen Voraussetzungen für engere Zusammenarbeit (Staatsvertrag, Vereinfachung des Inkrafttretens)	82
d. Bundes- und landesverfassungsrechtlicher Änderungsbedarf zu a) bis c)	83
VI. Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern	84
a. Beseitigung struktureller Hemmnisse	84
b. Optionen für die Erleichterung von freiwilligen Zusammenschlüssen.....	86

0. Allgemein

(Battis, G4, A208BD): Welche Aufgaben ein Staat wahrnimmt und welche nicht, ist im veränderbaren verfassungs- und europarechtlichen Rahmen von der Politik zu entscheiden. Die Verbesserung der effizienten und effektiven Erledigung der staatlichen Aufgaben ist dieser Frage deutlich nachgeordnet. Entscheidend ist, was getan werden soll, nicht das Wie. Für die Frage der Art und Weise der Aufgabenerledigung ist die Motivation des Personals ausschlaggebend. Es ist bedauerlich, dass der Bereich Personal keine Rolle spielt.

(Burgi, G2): In tatsächlicher Hinsicht erfolgt die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben in der Bundesrepublik in einem noch nie da gewesenen Ausmaß überwiegend durch kommunale Träger.

(Callies, G1-7): Vor dem Hintergrund des Leitbildes des Innovationsföderalismus lassen sich vier Themenkreise ausmachen, die finanzwirksame Innovations- und Gestaltungsspielräume betreffen und solchermaßen auch Einsparungen auf Länderebene ermöglichen könnten. Dies ist zunächst die Frage, welche Aufgaben überhaupt staatlich wahrgenommen werden müssen bzw. privatisiert werden können. Weiter die Frage, wie die Erfüllung der verbleibenden Pflichten durch die Schaffung von Freiräumen zugunsten der Länder optimiert werden kann. In diesem Zusammenhang geraten zum einen Möglichkeiten und Grenzen einer Koordinierungskompetenz des Bundes samt Länder-Benchmarking in den Blick. Zum anderen lassen sich aber auch Spielräume generieren, indem der Bund den Ländern Standards vorgibt, von denen dezentral abgewichen werden darf. Außerdem ist zu untersuchen, inwieweit eine verstärkte Zusammenarbeit oder gar ein Zusammenschluss trotz oder vielleicht sogar gerade wegen der erforderlichen Innovations- und Gestaltungsfreiheiten der Länder möglich sind.

(Hesse, G4-10, A212BCD): Neben 10 Leitsätzen zum verwaltungspolitischen Teil der Föderalismusreform II (**G6-10**) wird in einem gesonderten Anlagenteil (vgl. **G60-80**) auf wichtige Voraussetzungen und Grundlagen für die Kommissionsarbeit verwiesen. Diese reichen von einem Blick auf die Logik, die Kriterien und die Anforderungen an eine föderalstaatliche Aufgabenanalyse bis hin zu Aufgabenkritik, Funktionalreform und Strukturreform. Die Sektoranalysen (siehe **G81-112**) bemühen sich am Beispiel der Arbeits- und der Steuerverwaltung die Aufmerksamkeit der Kommission sowohl auf die Anforderungen als auch auf die Handlungsmöglichkeiten im Rahmen einer Aufgabenkritik zu richten. Im Bereich der Aufgabenoptimierung ist zum einen auf die Schwierigkeit hinzuweisen, den in der Regel hochkomplexen Fragen der bundesstaatlichen Verwaltungsstruktur mit ein-

fachen Antworten begegnen zu wollen, zum zweiten auf den ungewöhnlichen Verflechtungsgrad, der sich im Verlauf der deutschen Verwaltungsgeschichte für einzelne Aufgaben- und Politikfelder herausgebildet hat. Weil dies so ist (und sich damit große Probleme der wechselseitigen Information, der Transparenz und vor allem des Vergleichs verbinden), werden die Ausführungen mit der Vorstellung einer Strukturberichterstattung für die Gebietskörperschaften beschlossen. Die in Verwaltungsfragen dominant nationalstaatliche Sichtweise ist schließlich um die europäische Dimension zu ergänzen. **(A212C)**: Wir sind informationsmäßig schlecht aufgestellt, erst recht in vertikaler Perspektive. Der Informationsfluss und die Informationsbasis reichen im internationalen Vergleich nicht aus. **(A227BC)**: Wir versuchen, nicht nur eine ausschließlich intern ausgerichtete Strukturberichterstattung aufzubauen – Benchmarks, Kennziffern, Vergleichsringe und anderes mehr – sondern eine systematische Datenbasis im Rahmen eines Pilotprojektes von etwa drei Jahren zu erstellen. Ich denke, auf diese Weise kann eine Informationsbasis geschaffen werden, die uns viele der heterogenen Fragen möglicherweise ein bisschen besser gewichten lässt.

(Hill, G3-4, A213A): Eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung im Bereich der Verwaltung kann nicht nur die nationalen Aspekte des Zusammenwirkens von Bund und Ländern in den Blick nehmen, sondern muss notwendiger Weise auch die Entwicklungen im Rahmen der Verwaltung des europäischen Gemeinschaftsraums einbeziehen. Sie ist für eine zukunftsorientierte bundesstaatliche Ordnung wichtiger als manche Einzelfrage im nationalen Verhältnis und berührt unter exekutivem Blickwinkel vor allem die Kernbereiche und Vollzugshoheiten der Länder. Diese Dimension sollte daher in die weiteren Beratungen einbezogen werden.

(P.M. Huber, G2-3): Die Probleme des bundesdeutschen Föderalismus liegen in der Politikverflechtung, in der damit verbundenen Erschwerung der Entscheidungsfindung und der politischen Kontrolle sowie in der Relativierung demokratischer Verantwortung. Leitlinie für die Föderalismusreform II sollte deshalb sein, diesen Ansatz aufzunehmen und fortzuentwickeln. Dies gilt in besonderem Maße für den Grundsatz der Bundesstaatlichkeit. Bundesstaatlichkeit ist kein Selbstzweck. Sie muss sich aus dem Nutzen, den sie für die Bevölkerung entfaltet, legitimieren und dies gelingt nur noch in Grenzen. Dabei liegen die Vorteile des Föderalismus auf der Hand. Trotz aller Mängel hat sich das bundesstaatliche Modell des Grundgesetzes in den vergangenen 60 Jahren bewährt: die Bundesstaatlichkeit ermöglicht Einheit in Vielfalt und stabilisiert dadurch den Gesamtstaat. Eine Reform der Verwaltungszuständigkeiten muss sich an diesem Rahmen orientieren und sie muss sich daran messen lassen, inwieweit sie dazu beiträgt, diesen Rah-

men, der in den vergangenen 60 Jahren Freiheit, Selbstbestimmung und Wohlfahrt der Bürger ermöglicht hat, zu stabilisieren und zukunftstauglich zu gestalten.

(H.P. Schneider, G3, G6, A220B): Die Landesparlamente sind im Bereich der Verwaltung vor allem an durchschaubaren Entscheidungsstrukturen, klaren Zuständigkeiten und eigenverantwortlichem Handeln interessiert. Einer der Hauptvorteile des Föderalismus ist gerade der Umstand, durch vertikale Aufteilung der Staatsgewalt mehr Demokratie und Bürgernähe zu schaffen. Dass Verwaltungsmaßnahmen nachvollziehbar und akzeptabel sein müssen, darf bei allem Verständnis für mehr Effizienz aus parlamentarischer Sicht nicht außer Acht bleiben.

(Seitz, A222A): Versäumt wurde es bislang, die Frage zu stellen, welche Verwaltungsstrukturen ein modernes Land mit hochmobilen und hochkommunikativen Bürgern überhaupt benötigt.

(BRH, G24-25): Die Neuverteilung der Aufgaben soll eine Entflechtung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern bewirken. Dies kann – je nach Sachmaterie und den vom Verfassungs- und einfachen Gesetzgeber definierten Zielen – eine Bündelung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bei den Ländern oder beim Bund geboten erscheinen lassen.

I. Aufgabenkritik im Bund-Länder-Verhältnis

a. *Aufgabenabbau, neue Aufgaben*

(Burgi, G3): Bestimmungen materiellen Inhalts über die Aufgabenkritik sollten daher auch künftig nicht in das Grundgesetz aufgenommen werden. Auch auf einfachgesetzlicher Ebene erscheinen gesetzliche Regelungen nicht indiziert. Die Bestimmung dessen, was in einem demokratisch organisierten Gemeinwesen Sache des Staates sein soll und was nicht, kann durch das Recht nur in groben Zügen inhaltlich vorprogrammiert werden.

(Hesse, G18-21): Nach meinen Analysen sind Entflechtungsprozesse bei der Aufgabenwahrnehmung (vgl. dazu Anlage A-3 sowie beispielhaft für die Bereiche der Arbeits- und Steuerverwaltung Anlagen A-4 und A-5 der Schriftlichen Stellungnahme) unverändert angezeigt, wobei in Teilen von Bund und Ländern wahrgenommene Aufgaben entbehrlich sind, andere wiederum einer weiteren Privatisierung zugeführt werden könnten.

Die mit der demographischen Entwicklung verbundenen Anpassungsprozesse ermöglichen, zumindest partiell, einen Umbau der die Daseinsvorsorge bildenden Aufgabenbereiche, wobei sich – kommunalen Beispielen folgend – stufenweise

Anpassungsprozesse anbieten, die wiederum Übergangsregelungen nahe legen. Um die unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten zusammenzufügen, bedarf es erneut einer Aufgabenkritik, die basierend auf einer grundlegenden Aufgabenerhebung und Aufgabenanalyse jene Veränderungspotentiale identifiziert, denen sich der künftige Reformprozess zuwenden sollte. Im Ergebnis gelangt man meist zu der Erkenntnis, dass ganze Aufgabenbereiche entgegen den vorab formulierten Erwartungen und Vorgaben in der Regel eben nicht entbehrlich sind. Neben den zu betonenden politischen Vorgaben für materiell bedeutsame Reformprozesse dürfte es von daher erfolversprechender sein, die Erwartungen zunächst auf die funktionale Vereinfachung des Staatshandelns zu richten. Hier stünden der Abbau von Standards und Statistikpflichten (wie im Rahmen des Standardkostenmodells und der Tätigkeit des Normenkontrollrats beabsichtigt) und instrumentelle Vereinfachungen im Mittelpunkt. Die in eine Gesetzesfolgenabschätzung gesetzten Hoffnungen haben sich in den vergangenen Jahren nicht oder nur in geringem Maße erfüllt. Dies dürfte zum einen Resultat unrealistischer Erwartungshaltungen sein, zum anderen auf fehlenden methodischen Voraussetzungen beruhen.

(Hill, G4): Verwaltung im Bundesstaat muss sich damit auseinandersetzen, dass sich der Charakter staatlicher Aufgaben zunehmend ändert, neuartige Aufgaben entstehen sowie in der Verwaltungspraxis, teilweise auch durch ausländische Modelle angeregt, neuartige Modi der Aufgabenerfüllung sich entwickeln. Neue Organisationsformen und Verfahren der Leistungserbringung, wie Shared Service Center, One-Stop-Agencies oder sonstige themenübergreifende, integrierte Leistungsangebote verändern administrative Spielräume und erfordern Wahlentscheidungen. Insbesondere moderne Informations- und Kommunikationstechniken erlauben neuartige Gestaltungsmöglichkeiten. Es wäre falsch, der Informationstechnik nur eine dienende, unterstützende Funktion zuzumessen, vielmehr führt sie zu einer Transformation von Strukturen, Prozessen und Entscheidungen.

(P.M. Huber, G3-4): Die meisten Staatsaufgaben beruhen nicht auf verfassungsrechtlichen Vorgaben, sondern sind das Ergebnis demokratischer Mehrheitsentscheidung. Der Staat wird auf allen Ebenen auch in Zukunft Aufgaben vor allem dann begründen, wenn es dafür ein politisches Bedürfnis und eine (Aussicht auf) Mehrheit gibt. In der Praxis bestehen mit Blick auf die Gesetzesfolgenabschätzung substantielle Defizite. Eine detaillierte Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen und eine gültige Prognose hinsichtlich der Auswirkungen normativer Vorhaben finden häufig nicht statt. Dennoch erscheint eine verfassungsrechtliche Verankerung der Gesetzesfolgenabschätzung nicht erforderlich.

(Jann, G5): Die Frage, welche Aufgaben der Staat wahrnehmen soll, welche weg-

fallen oder privatisiert werden können, ist in erster Linie eine politische Frage und kann daher auch nur politisch und demokratisch legitimiert entschieden werden.

(H.P. Schneider, G3): Bei Bund und Ländern ist die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben in differenzierter, konkurrierender und eigenverantwortlicher Form kein Nachteil, sondern ein Wesensmerkmal des Bundesstaates und dessen besonderer Vorzug, den es zu erhalten und zu stärken gilt und der „Doppelarbeit“ im Leistungswettbewerb einschließt. Einer realistischen Gesetzesfolgenabschätzung messen die Landesparlamente große Bedeutung bei, weil sie direkten Einfluss auf ihre gesetzgeberischen Entscheidungen hat. Allerdings wird eine solche Wirkungsprognose nur dann ernst genommen und politisch relevant, wenn es auch zu einer nachträglichen, besser noch den Gesetzesvollzug begleitenden Evaluation kommt.

(Seitz, G2-3): Bei einem Prozess der "Aufgabenkritik", der vielfach im Zuge von Konsolidierungsverfahren in den Ländern vorgenommen wird, kommt nach unseren Erfahrungen selten etwas heraus und wenn, dann handelt es sich um Randbereiche mit minimaler Bedeutung. Gesetzesfolgeabschätzungen halten wir für extrem wichtig, wobei solche Analysen aber unbedingt außerhalb der Politik und der unmittelbaren Verwaltung durchgeführt werden müssen. Hierzu sollte man eine neue unabhängige Institution schaffen, in der die methodischen Instrumente für solche Analysen gesammelt und fortentwickelt werden sollten und in der sich im Laufe von einigen Jahren dann auch ein "Erfahrungsschatz" bildet, der die Prozesse erheblich vereinfacht. Die derzeitigen Aktivitäten in diesem Bereich (SKM, Normenkontrollrat) sind lediglich ein erster sinnvoller Schritt in diese Richtung.

b. *Demographische Herausforderungen, nachhaltige Entwicklung, daraus folgende Handlungsstrategien*

(Battis, G42-45): Die Bundesrepublik unterliegt demographischen Veränderungen, die sich auch auf den Bereich der Raumentwicklung und damit auf die Raumordnung auswirken bzw. auszuwirken drohen. Auch wenn der Alterungsprozess ganz Deutschland betrifft, wirkt sich der Bevölkerungsrückgang in den Regionen sehr unterschiedlich aus. Der Rückgang der Bevölkerung führt zu Mindereinnahmen der Haushalte, insbesondere in den Kommunen. Die Frage der räumlichen Ausdifferenzierung der Daseinsvorsorge in einer alternden Gesellschaft ist nicht nur unter Gleichheitsaspekten sondern auch unter freiheitsrechtlichen Aspekten zu betrachten.

Die Kommunen haben sich auf einfachgesetzlicher Grundlage zu verschiedenen

Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge verpflichtet. Diese Aufgaben können insoweit reduziert werden, wie es sich nicht um die Gewährleistung verfassungsrechtlicher Pflichten handelt. Das Raumordnungsrecht konkretisiert die verfassungsrechtliche Formel der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ des Art. 72 Abs. 2 GG. Bei Art. 72 Abs. 2 GG handelt es sich um eine Kompetenzschranke des Bundes und keinesfalls um eine Staatszielbestimmung. In Anlehnung an europäische Leitbilder ist für die Bundesrepublik Deutschland ein Leitbild zu empfehlen, wonach die Daseinsvorsorge zwischen Gebieten differieren kann, jedoch ein Maß an Grundversorgung überall vorhanden sein muss.

Städte sind besonders vom demographischen Wandel betroffen, da starke Segregation bzw. Perforation die Stadt als solche gefährden können. Hinsichtlich der Frage, inwieweit Verwaltungsstrukturen verändert werden könnten, sollte auf den Einzelfall abgestellt werden. Es muss z.B. untersucht werden, wo es sinnvoll ist, Verwaltungseinheiten, ohne zu große Leistungseinbußen verzeichnen zu müssen, zusammenzulegen. Es ist zunächst das Maß notwendiger Grundsicherung zu bestimmen. Im Einzelfall muss geprüft werden, wo Veränderungen sinnvoll sind, ohne das Maß der notwendigen Grundsicherung an öffentlicher Daseinsvorsorge zu vernachlässigen.

(Fisahn, G45, G48): Gleichwertige Lebensverhältnisse wurden vom Bundesverfassungsgericht nicht nur als Zielprogramm der Verfassung insgesamt beschrieben, sie sind – in einem gewissem Umfang – ebenfalls Voraussetzung jedenfalls eines demokratisch organisierten Staatswesens, da extreme regionale Ungleichgewichte entweder zu Wanderungsbewegungen führen oder strukturelle Minderheiten produzieren, mit denen eine Demokratie nicht existieren kann. Der Rückzug des Staates aus der Infrastruktur- und allgemeinen Dienstleistungen verschärft dieses Problem, statt es zu entschärfen.

(Hesse, G21-25): Der sich mit demographiebedingten Änderungen ergebende Handlungsbedarf auf Bundes- wie Länderebene richtet sich im Wesentlichen auf die Vorhaltung von Infrastruktur und die Erbringung primärer Dienstleistungen im umfassenden Sinne. Dies kann bundes- wie landesspezifisch erfolgen, sollte aber in abgestimmter Form und hier, wo möglich und angezeigt, unter Einbezug der kommunalen Ebene betrieben werden. Die Folgen des demographischen Wandels spiegeln sich in den derzeit geltenden Finanzausgleichssystemen nicht wieder. Bei gleich bleibenden Standards und Pflichtaufgaben resultiert daraus eine schrittweise und zunehmende Schlechterstellung vieler zentraler Orte und der Kommunen in peripheren Räumen. Dem kann zunächst außerhalb des Finanzausgleichs ausgabenseitig begegnet werden, indem Organisations- und Kosten-

strukturen angepasst und vor allem freiwillige Aufgaben reduziert werden. Will man den Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse auch für die vom demographischen Wandel besonders betroffenen Regionen aufrechterhalten, stellen entsprechende Politiken aber eine lediglich flankierende, die benannten Probleme retardierende Strategie dar. Der Autor tendiert nicht zu einer allein im Finanzausgleich verankerten Zuweisungsregel, sondern zumindest zu ergänzenden, ggf. sogar ausschließlichen Sonderzuweisungen an Länder und Kommunen, die vom demographischen Wandel besonders stark betroffen sind.

(Hill, G4): Der demografische Wandel hat gravierende Auswirkungen auf Umfang und Bedeutung staatlicher Aufgaben. Diese zeigen sich teilweise schon jetzt im Bereich von Kindergärten, Schulen und Hochschulen, aber auch im Bereich der Gesundheits- und Rentensysteme und werden mittelfristig auch die Anforderungen an staatliche Infrastruktur und Daseinsvorsorge, an Städtebau, Wohnungswesen und Verkehr, an Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie möglicherweise auch an Fragen der öffentlichen Sicherheit verändern. Wirtschaftliche Entwicklungen sowie in ihrer Folge Wanderungsbewegungen aus den östlichen und teilweise auch nördlichen Ländern führen dazu, dass diese Wirkungen in den einzelnen Ländern unterschiedlich stark auftreten.

(P.M. Huber, G4-5): Der demographische Wandel wird neben den Sozialversicherungssystemen Auswirkungen vor allem auf das Raumplanungsrecht sowie auf die Daseinsvorsorge haben. Er wird die Kommunen in besonderer Weise treffen, die ein altersgerechtes Angebot von Infrastrukturdienstleistungen werden anbieten müssen. Das erfordert erhebliche Finanzmittel, die auch Rückwirkungen auf den i.d.R. dualen kommunalen Finanzausgleich haben werden. Im Bund-Länder-Finanzausgleich kann, die Beibehaltung des gegenwärtigen Systems vorausgesetzt, dem demographischen Wandel auf unterschiedliche Weise Rechnung getragen werden: Bei der Bestimmung der Finanzkraft i.S.v. Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG, die bei einem überdurchschnittlichen Anteil an Rentnern niedriger ausfallen kann, beim Finanzbedarf, der bei einem hohen Rentneranteil höher als der Durchschnitt ausfallen kann oder bei Deglomerationsnachteilen, der sog. Dünnsiedlungsprämie.

(G5): Funktionalreformen sind ein Instrument zur Bewältigung des demographischen Wandels. Als Organisationsreformen sind sie jedoch kein Selbstzweck, sondern unterliegen hinsichtlich ihrer Notwendigkeit einer rechtlichen wie politischen Darlegungs- und Begründungslast.

(Kammer, G15): Die Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit Privaten – in welcher Form auch immer – wird nicht zuletzt wegen des demografischen Faktors in Zukunft erheblich an Bedeutung gewinnen.

(H.P. Schneider, G3): Der demographische Wandel stellt die Verwaltung in allen Bereichen der Politik vor heute noch kaum abschätzbare Herausforderungen. Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen und Ausgangslagen in den einzelnen Ländern und Kommunen empfehlen sich für sämtliche Problemfelder prinzipiell dezentrale (regionale oder lokale), möglichst flexible und individuelle, auf den Einzelfall abgestellte Lösungen.

(Seitz, G3-9, A222B, A228D): Bund, Länder und Gemeinden werden fiskalisch deutlich unterschiedlich von den demographischen Entwicklungen betroffen. Die Veränderung der Altersstruktur macht eine Anpassung der Budgetstrukturen auf allen Ebenen erforderlich, da unterschiedliche Altersgruppen unterschiedliche Bedarfe haben. Da die einzelnen Ebenen verschiedene Aufgaben wahrnehmen, muss es zu einer aufgabenlastengerechten Umverteilung der Einnahmen im Bundesstaat kommen. Die Ungleichgewichte bestehen in der ungleichen Verteilung der politischen Handlungsfreiheiten bzw. der Ausgabengestaltungsspielräume. Während sich der Bund in einem sehr engen Handlungskorsett bewegt, können die Länder und mehr noch die Gemeinden neue Ausgabenprogramme finanzieren, ohne mit Nachhaltigkeitsrestriktionen in Konflikt zu kommen. Diese Entwicklung sehen wir deshalb als problematisch und diskussionswürdig an, da Bund und Länder die Träger von besonders zukunftsrelevanten Aufgaben sind. Daher halte ich eine Korrektur bei der Einnahmeverteilung für erforderlich. Es ist mehr als verwunderlich, dass die Länder (und natürlich auch die Gemeinden) in Fragen der demographischen Entwicklung kaum kooperieren.

(G10-12): Es ist nicht möglich, dass die Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs demographische Veränderungen absorbieren, und insbesondere können die Länder auch keine "Ausgleiche" für Einnahmenverluste in Folge des Bevölkerungsrückgangs und/oder Ausgabenremanenzen schaffen. Es ist dringend davon abzuraten, in den Systemen des Finanzausgleichs stärker demographische Faktoren zu berücksichtigen.

(G13-18, A222B): Es dürfte klar sein, dass in dünnbesiedelten Regionen bzw. Regionen mit großem Abwanderungsdruck die öffentliche Infrastrukturversorgung ausgedünnt werden muss. Umso wichtiger ist es, dass in diesen Regionen kommunale Gebietskörperschaften größer geschnitten werden, um im Verbund eine optimale Versorgung zu gewährleisten, auch wenn die damit verbundenen Anfahrtswege dann entsprechend länger werden. Funktionalreformprozesse in Verbindung mit sehr weitreichenden Kreisstrukturereformen sind aus unserer Sicht nicht nur zur Bewältigung der gerade im kleinräumigen Bereich sehr heterogenen demographischen Entwicklungen von großer Bedeutung, sondern müssen auch dazu beitragen, die von staatlichen Ebenen wahrgenommenen und sinnvoll kommunalisierbaren Aufgaben nach unten zu verlagern. Insgesamt ist festzuhalten,

dass aus unserer Sicht eine Verschlinkung der Landesverwaltungen in vielen Bereichen durch eine Zusammenführung und Bündelung der Aufgabenwahrnehmung auf kommunaler Ebene unterstützt werden kann und zum Teil überhaupt erst möglich wird.

(Thum, G1-2, G4, G8, A223A): Erstens sind die Neuen Bundesländer früher und stärker betroffen als die alten Bundesländer. Zweitens sind auch innerhalb der Bundesländer erhebliche regionale Unterschiede in der demographischen Entwicklung zu erwarten. Angesichts der Heterogenitäten wird offensichtlich, dass eine einheitliche („one size fits all“) Demographiepoltik nicht funktionieren kann. Der demographische Wandel lässt sich wegen seiner großen Heterogenitäten nur bewältigen, wenn die notwendigen Entscheidungen soweit wie möglich dezentralisiert werden. Nur vor Ort ist die Information vorhanden, welche Anpassungsmaßnahmen nötig sind, welche Leistungen vielleicht zurückgefahren werden können, welche erhöht werden müssen.

(G4, G6, G8, A223C): Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse darf dabei nicht mit einer absoluten Gleichheit der Infrastruktur verwechselt werden. Unterschiede in der Bevölkerungsdichte erfordern auf Dauer auch Unterschiede in der Versorgungsinfrastruktur. Um effiziente Anpassungen an regionale Entwicklungen vornehmen zu können, müssen landes- oder bundesweite Standards so weit möglich abgebaut und regionale Unterschiede verstärkt zugelassen werden. Eine Haltepolitik über ineffiziente öffentliche Leistungen wird auf Dauer scheitern, denn Abwanderung findet im Wesentlichen wegen der Arbeitsplätze statt.

(Wieland, G1-2): Wegen der vorrangigen Zuständigkeit von Ländern und Kommunen für die öffentliche Verwaltung werden sie stärker als der Bund durch die abzusehende Alterung der Bevölkerung mit Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge belastet werden. Die Verwaltungsstrukturen werden vor allem in Ländern und Kommunen der zu erwartenden ganz unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklung und dem höheren Alter der Menschen angepasst werden müssen.

Solange ein wesentliches Kriterium für die bundesstaatliche Finanzverteilung die Einwohnerzahl ist, werden die bereits zu beobachtenden Wanderungsbewegungen vor allem von Ost nach West zu Korrekturbedarf beim Finanzausgleich führen, weil eine Abnahme der Bevölkerungsdichte zwar zu einer proportionalen Einnahmeverminderung, nicht aber zu einer proportionalen Aufgaben- und Ausgabenentlastung führen wird. Für den kommunalen Finanzausgleich wird ebenso wie für den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern die Notwendigkeit bestehen, die Bedeutung der Einwohnerzahl als Verteilungskriterium zu relativieren.

c. Privatisierung, Public-Privat-Partnership (PPP)

(Battis, G12-18): Privatisierungen und PPP-Projekte können zu einer Entbürokratisierung sowie zum Know-how-Transfer von Privaten in die öffentliche Verwaltung führen und können durch den frei zu vereinbarenden Mittelabfluss die Liquidität der öffentlichen Hand erleichtern. Sie unterliegen verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Grenzen, die im Einzelfall zu prüfen sind. Als Grenze ist zunächst der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG zu nennen. Die Ausübung hoheitlicher Befugnisse soll grundsätzlich Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die in einem öffentlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, vorbehalten sein. Eine Übertragung gemischt hoheitlich/privater Tätigkeiten auf den Privaten ist möglich, sofern die Ausübung von hoheitlichen Tätigkeiten eine untergeordnete Rolle spielt. Nicht hoheitliche Tätigkeiten können uneingeschränkt auf Private übertragen werden. Weiter besteht der Vorbehalt der Wahrnehmung der „ständigen Aufgaben“, also der Kernaufgabe des Staates, durch die Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Weitere Grenzen stellen das Demokratie-, des Sozialstaat- und das Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 GG dar. Entscheidend für das Gelingen einer PPP in der Praxis sind aber die finanz-, haushalts- und kommunalrechtlichen Vorgaben, also die Vorgaben auf einfachgesetzlicher Ebene.

Finanz- und haushaltsrechtlich ist als Grenze der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten, der einen Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen den Kosten der Realisierung des Projektes durch die öffentliche Hand und den Kosten der Privatrealisierung erfordert.

Am Beispiel der Schul- und Verwaltungsgebäude kann gezeigt werden, dass sorgfältig vorbereitete und durchgeführte PPP-Projekte keine wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Risiken bergen.

Die Verwirklichung der Ziele Demokratie, soziale Gerechtigkeit, Rechtsschutz und gleichwertige Lebensverhältnisse bedürfen in einem PPP-Vertrag der Absicherung durch vertragliche Vorgaben (wirtschaftliche Anreize). Diese Anreize können im Ergebnis für den Bürger als gleichwertig im Hinblick auf die genannten Ziele angesehen werden. Erfahrungen bei der Realisierung bisheriger PPP-Projekte haben gezeigt, dass insbesondere die fehlende Akzeptanz der Nutzer und der Mitarbeiter der zu privatisierenden Funktionseinheit zu Misserfolgen bei der Realisierung von PPP-Projekten geführt haben.

(Burgi, G3, G4, A209AB): In Frage 18 wird zu Recht festgestellt, dass die Privatisierung öffentlicher Aufgaben und Infrastrukturen „in einem gewissen Spannungsverhältnis zu Prinzipien des Grundgesetzes wie Bundesstaat, Sozialstaat, Demokratie und Rechtsstaat“ steht. Innerhalb dieses Spannungsverhältnisses die jeweils richtigen Entscheidungen zu treffen, ist wiederum in erster Linie eine Aufga-

be der Politik auf der jeweils betroffenen Verwaltungsebene. Von der Aufnahme von Vorschriften über zusätzliche Privatisierungsgrenzen in das Grundgesetz sollte daher abgesehen werden. Das Grundgesetz lässt zahlreiche Spielräume für Privatisierungen, die noch lange nicht ausgereizt sind. Umgekehrt setzt es eine Reihe von Grenzen und Maßstäben, die bislang ausgereicht haben und auch in Zukunft ausreichen werden. Alles andere ist Sache der demokratisch legitimierten Gesetzgebung, insbesondere auch auf Landesebene. Regelungsbedarf besteht im Hinblick auf die Option der sog. PPP.

(Callies, G7-8, A210C): Zu unterscheiden sind die formelle Privatisierung, bei der sich die öffentliche Hand privatrechtlicher Handlungsformen bedient, und die materielle Privatisierung, bei der die Verwaltungsaufgabe in den Markt entlassen wird und sich die öffentliche Hand auf eine Steuerungs- bzw. Restverantwortung beschränkt. Privatisierung ist freilich kein Wert an sich. Vielmehr liegt es so, dass sich die Legitimation des Staates („Warum brauchen wir überhaupt den Staat?“) gerade auf die Wahrnehmung bestimmter Staatszwecke und daraus resultierender Staatsaufgaben gründet.

Wird daher in sensiblen, mit rechtsstaatsrelevanten Sicherheitsaspekten (oder auch sozialstaatsrelevanten Daseinsvorsorgeaspekten) verbundenen Bereichen privatisiert, so besteht die Gefahr, dass der Staat zur Gewährleistung seiner Verantwortung ein umfassendes Begleitrecht schaffen muss, das sog. Regulierungsrecht, bei dem es sich eigentlich um eine umfassende und oftmals hochkomplizierte Re-Regulierung handelt. Hierzu ist der Staat nicht nur aus dem Rechtsstaatsprinzip, sondern auch aus dem Sozialstaatsprinzip verpflichtet, weil ein an legitimen Gewinninteressen orientierter Privater aus genannten Gründen in den genannten Bereichen niemals als gleichwertig angesehen werden kann. Die genauen verfassungsrechtlichen Grenzen einer Übertragung staatlicher Aufgaben auf private Dritte hängen von der Ausgestaltung der jeweiligen Transformation ab. Beschränkt man sich auf die materielle Privatisierung, so ist zu konstatieren, dass sich im Grundgesetz weder explizite Privatisierungsgebote noch -verbote finden. Vielmehr liegt der deutschen Verfassung ein Konzept offener Staats- und Verwaltungsaufgaben zugrunde, so dass sich aus ihr nur Privatisierungsgrenzen ableiten lassen (zu den grundrechtlichen Grenzen im Einzelnen siehe **G9-13**).

(Fisahn, G4): Öffentliche Aufgaben müssen unter bestimmten Bedingungen auch öffentlich organisiert werden, nämlich wenn eine gleichmäßige Versorgung auf dem Niveau eines kulturellen Minimums privat nicht erbracht werden kann, wobei die gleichmäßige Versorgung auf die Berücksichtigung von Gleichheitsaspekten, die sich aus dem Gleichheitsgebot des Art. 3 GG und dem Sozialstaatsprinzip ergeben, abstellt.

(G6): Das Grundgesetz schreibt genauso wenig eine marktwirtschaftliche Organisation wie Formen einer solidarischen Ökonomie vor, sondern überlässt die Wahl der wirtschaftspolitischen Organisation dem Gesetzgeber.

(G11): Um dem Regel-Ausnahme-Verhältnis Rechnung zu tragen, ist es verfassungsrechtlich geboten, dass die Übertragung hoheitsrechtlicher Aufgaben auf Private durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geschieht, wobei die funktionale Privatisierung durch sachliche Gründe gerechtfertigt sein muss, so dass die Kontinuität hoheitlicher Funktionen des Staates gewahrt bleibt. Dabei ist zu beachten, dass ausschließlich fiskalische Erwägungen keinen solchen sachlichen Grund darstellen (BVerfG).

(G26-27, A211A): Aus den grundrechtlichen Schutzpflichten sowie dem Sozialstaatsprinzip i.V.m. dem allgemeinen Gleichheitssatz begründet sich eine Gewährleistungspflicht des Staates über öffentliche Einrichtungen eine allgemeine, gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung mit allgemeinen Diensten sicher zu stellen. Solche – im Sinne einer existenziellen Versorgung – zu gewährleistenden Bereiche betreffen neben den in der Verfassung speziell geregelt wie Eisenbahn, Post und Telekommunikation auch die Wasser-, Gesundheits- und die Energieversorgung der Haushalte und die Abfallentsorgung. Gewährleistungspflicht bedeutet nicht, dass der Staat die Aufgaben zwingend selbst erfüllen muss oder eine materielle Privatisierung ausgeschlossen ist.

(G16, A211B): Die geforderte rechtsstaatlich-demokratische Qualität mündet in die Verpflichtung, eine ausreichende behördliche Kontrolle der funktionell privatisierten Staatsaufgaben sicher zu stellen, wobei die Aufsicht nicht nur als bloße Rechtsaufsicht, sondern als Fachaufsicht zu gestalten ist.

(G20): Staatliche Verantwortung besteht weiter in den Fällen der formellen oder funktionellen Privatisierung, auch wenn dies nicht selten verkannt wird – man spricht in diesen Fällen von der Gewährleistungsverantwortung.

(Hesse, G25-27): Der Beitrag von Privatisierungen zur Bewältigung staatlicher und kommunaler Aufgaben ist durchaus ambivalent zu beurteilen. Während offenkundig ist, dass vor allem bei Haushaltsnotlagen Formen der Verbundfinanzierung über Engpässe der öffentlichen Aufgabenerledigung hinwegzuhelfen vermögen, sind vollständige Privatisierungen in jedem Fall kritisch zu erwägen. Die bisherigen Erfahrungen in der Bundesrepublik und anderen EU-Mitgliedstaaten deuten darauf hin, dass gelegentlich öffentliche durch private Monopole (oder wenigstens Oligopole – mit der entsprechenden Preisgestaltung) ersetzt wurden. (Zu den Kriterien für Entscheidungsprozesse siehe im Einzelnen **G26**). Für PPP-Projekte gilt Entsprechendes. Besondere Eignung können Privatisierungsansätze für sich in Anspruch nehmen, wenn dadurch die Investitionsgeschwindigkeit erhöht und die Verfügbarkeit von Leistungen und Einrichtungen früher gegeben ist, eine langfri-

stige Staatsentlastung auch im Bereich von Regie- und Kontrollaufgaben eintritt sowie die Finanzierung dauerhaft tragfähig erscheint und nicht später zu erheblichen Haushaltsrisiken und -einschränkungen führt. Die Rahmenbedingungen für erfolgreiche Privatisierungen sind im EU-weiten Vergleich wie folgt zu charakterisieren: Gesellschaftlich akzeptierte Verantwortungsteilung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor, wirksame Supervisions- und gegebenenfalls Kontrolleinrichtungen, hinreichender Wettbewerb zwischen den Anbietern, Ausschalten jeglichen sicherheitsrelevanten Bereichs, Festhalten am staatlichen Eingriffsrecht bei grundlegender Verletzung rechts- und sozialstaatlicher Standards.

(P.M. Huber, G5-6): Die Begründung von Staatsaufgaben setzt bereits nach geltendem Recht ein öffentliches Interesse voraus. Wo es – wie bei der Unterhaltung des Schienennetzes, bei sicherheits-relevanten Aufgaben oder der Luftverkehrsverwaltung (Art. 87d GG) – um die unmittelbare Erledigung dauerhafter öffentlicher Aufgaben geht, sollte die in der Privatisierungseuphorie der 1990er Jahre vorgenommene Grundsatzentscheidung für einen tendenziellen Vorrang privatrechtlicher Handlungsformen überdacht werden.

Die Erledigung von Verwaltungsaufgaben in Privatrechtsform ist aus (verfassungs-)rechtlicher Sicht nicht zu beanstanden, sie bedeutet de facto jedoch eine Flucht aus öffentlichrechtlichen (Gemeinwohl-)Bindungen und eine Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus. Sie beeinträchtigt die vom Demokratieprinzip gebotene Steuerung öffentlicher Aufgabenerledigung durch die parlamentarisch verantwortliche Regierung, verhindert Transparenz und erschwert den Rechtsschutz von Kunden und Dritten (Konkurrenten etc.).

Es stellt sich weniger die Frage, welche weiteren Aufgaben privatisiert werden sollen, als die, ob die Grenzen einer gemeinwohlverträglichen Privatisierung bereits überschritten sind. Die Privatisierungen von Bundesdruckerei, Schienennetz, Flugsicherheit, der Gefahrenabwehr u. a. m. sind insoweit nur ein kleiner Ausschnitt aus dem Problemszenario.

Auch Öffentliche-Private-Partnerschaften stellen als Fall der funktionalen Privatisierung rechtfertigungsbedürftige „Einflussknicks“ dar. Sie sind allerdings zum Teil unverzichtbar. Bei der Beteiligung Dritter an der Finanzierung öffentlicher Investitionsvorhaben, öffentlichen Unternehmen oder anderen Formen der funktionalen Privatisierung sollten die damit verbundenen Steuerungsprobleme und die Auswirkungen auf den Bürger gründlich abgewogen werden. Die Frage bedarf allerdings keiner verfassungsrechtlichen Verankerung.

(Jann, G7): Gründe für Öffentliche-Private-Partnerschaften sind insbesondere Effizienzvorteile, die Nutzung privatwirtschaftlichen Know-hows und die politisch gewollte Reduktion der Administration auf ihre Gewährleistungs- und Kontrollfunk-

tion. Es geht somit nicht um einen Rückzug des Staates aus der Verantwortung. Nicht die Aufgaben von Staat und Verwaltung haben sich verändert, sondern das Aufgabenverständnis. An die Stelle der Erfüllungsverantwortung tritt die Gewährleistungsverantwortung: Der Staat überlässt die Erbringung öffentlicher Aufgaben nichtstaatlichen Akteuren, überwacht und reguliert aber diesen Prozess.

(Pieroth, G10, G12): Weder das Demokratieprinzip noch das Rechtsstaats-, das Sozialstaats- oder das Bundesstaatsprinzip stehen der Privatisierung öffentlicher Aufgaben und Infrastrukturen oder PPP entgegen.

(G14-15, G16): Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung von Bahn und Post sind in Art. 87e und 87f GG mit der Gewährleistungspflicht des Bundes festgeschrieben. Soweit die Gewährleistungspflicht reicht, sind Aufgabenprivatisierungen unzulässig und Organisationsprivatisierungen allenfalls bei untergeordneten Dienstleistungen vorstellbar. Auch aus den Vorschriften über die Bundesverwaltung in den Art. 86ff. GG, dem Organisations- und Aufgabengehalt der Bundesverwaltungskompetenznormen, ergeben sich Privatisierungsgrenzen.

(H.P. Schneider, G3): Privatisierungen von Verwaltungstätigkeiten mögen aus ökonomischen Gründen erwünscht sein; sie stehen jedoch unter dem Vorbehalt ihrer verfassungsrechtlichen Grenzen (Beamtenstatus, Demokratieprinzip, Rechtsschutz, Grundrechtsbindung).

(Seitz, G18-20): Von zentraler Bedeutung ist es darauf zu achten, dass es im Rahmen von PPP-Projekten nicht zu einer Verschiebung bzw. Verschleierung von Schuldenlasten sowie Gewährleistungs- bzw. Haftungsrisiken kommt. Aus diesen Gründen sind insbesondere solche Projekte extrem kritisch zu betrachten, in denen es ausschließlich um die Finanzierung der Infrastrukturen geht.

Die Privatisierung von Aufgaben ist, wo immer das möglich ist, PPP vorzuziehen, um eine transparente Aufgabenerfüllung und ein effizientes Controlling zu gewährleisten. Allerdings muss sich der Staat in der überwiegenden Mehrzahl der privatisierungsfähigen Aufgaben eine starke Regulierungsfunktion erhalten. Große bedeutsame Bereiche, die für eine Privatisierung geeignet sind, sehen wir mit Ausnahme der Bahn eigentlich nicht. Privatisierungsoptionen haben wir aber in vielfältigen, weniger gewichtigen Bereichen, wie dem Vermessungswesen, der Planungen im Straßenbereich, der Pflege und dem Erhalt von Verkehrsinfrastrukturen usw. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass sowohl bei PPP als auch bei der vollständigen Privatisierung von Aufgaben soziale Gestaltungsspielräume nicht nur nicht verloren gehen, sondern vielfach sogar besser ausgestaltet werden können.

(Wieland, G2): Von Verfassungs wegen ist der Staat weithin frei in der Entscheidung, welche Aufgaben der Daseinsvorsorge er privaten oder gemeinnützigen

Anbietern überträgt. Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben ist nicht an den Prinzipien des Grundgesetzes wie Bundesstaat, Sozialstaat, Demokratie und Rechtsstaat zu messen, weil privatisierte Aufgaben gerade außerhalb der verfassungsrechtlich konstituierten Sphäre der Staatlichkeit erledigt werden.

Neue Aufgaben kann der Staat entweder selbst zur Erledigung übernehmen oder Privaten überlassen. Dort wo die Ressourcen des Staates zur Aufgabenerfüllung nicht ausreichen, bietet sich eine Privatisierung an. Privatisierungen scheiden dort aus, wo Kernaufgaben des Staates wie die Gewährleistung der äußeren Sicherheit in Rede stehen. Dieser Bereich ist aber äußerst begrenzt. Ob eine Privatisierung sinnvoll ist, hängt aus der Sicht des Verfassungsrechts davon ab, welche Bedeutung dem öffentlichen Interesse an der Aufgabenerledigung in einer bestimmten Art und Weise – etwa unter dem Gesichtspunkt des sozialen Ausgleichs – zugemessen wird.

II. Aufgabenoptimierung

Übergreifend/Allgemein

(Battis, G6-8): Soweit es um die Frage der Effizienz, Effektivität und Optimierung von Verwaltungshandeln geht, ist herauszuheben, dass zunächst der Inhalt von staatlichen Aufgaben behandelt werden muss und erst nachrangig die Art und Weise des Handelns von Verwaltungen zu behandeln ist. Die Einführung wirkungsorientierten Verwaltungshandelns sollte an den Erfahrungen anderer Länder ausgerichtet werden. Vorreiter bei der Implementierung wirkungsorientierten Verwaltungshandelns ist die Schweiz. Die Überprüfung der Wirksamkeit staatlichen Handelns wurde in die Verfassung aufgenommen (Art. 170 Bundesverfassung). Danach ist die Bundesversammlung für die Wirkungsprüfung verantwortlich. Sie kann die Art und Weise der Evaluation bestimmen, muss die Evaluation aber nicht selber durchführen. Das Beispiel Schweiz zeigt, dass die Wirkungsinformationen zunehmend Bedeutung für den Steuerungsprozess erlangt haben.

(Burgi, G5): Es ist vorab festzustellen, dass das Grundgesetz nicht zuletzt aus bekannten historischen Erfahrungen die Grundentscheidung für ein föderales System (Art. 20 Abs. 1 GG: Bundesstaat) mit kommunaler Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) getroffen hat. Dass es unter bestimmten Umständen des Einzelfalls zu erhöhten Kosten und Effizienzdefiziten kommt, wird dabei hingenommen.

(Callies, G13-16, A210D): Es ist des Öfteren von einer Koordinierungskompetenz des Bundes die Rede. Dahingehende Überlegungen des Bundes gibt es im Bereich des länderübergreifenden Katastrophen- und Zivilschutzes sowie im IT-

Bereich. Schaut man sich freilich die Vorstellungen an, die der Bund von einer solchen Koordinierungszuständigkeit hat, so wird deutlich, dass der Begriff der Koordinierung unklar ist und der inhaltlichen Präzisierung bedarf. Der Begriff der Koordinierung ist aus dem Europarecht unter der Bezeichnung Offene Methode der Koordinierung (OMK) bekannt. Es bietet sich daher an, ihn von dort aus kommend im Lichte des Innovationsföderalismus zu definieren. Konkret werden im Rahmen der OMK gemeinsamer Ziele auf EU-Ebene mit einem genauen Zeitplan, sowie die Festlegung von Indikatoren und Benchmarks definiert. Im Rahmen einer so verstandenen Kombination aus Koordinierung und Benchmarking könnten den Ländern Gestaltungs- und Innovationsspielräume zuwachsen. Eine so definierte Koordinierungszuständigkeit mit dann freilich verbindlich vorgegebenen Zielen und Leitlinien des Bundes wäre ein milderes Mittel im Vergleich zur Vollgesetzgebung aufgrund konkurrierender Bundeszuständigkeit. (Zur konkreten Ausgestaltung eines solchen Länder-Gesetzesbenchmarkings siehe **Callies** unter III a.).

(Hill, G5): Das geschlossene System staatlicher Verwaltungsformen in Art. 83 ff. GG und das daraus abgeleitete „Verbot der Mischverwaltung“ ist auf solche flexible Formen der Aufgabenerfüllung (noch) nicht ausgerichtet. Es bedarf daher einer verfassungsrechtlichen Öffnung dieses Systems, um flexible Formen der Aufgabenerfüllung und des Gesetzesvollzugs, wie etwa Kooperationsmodelle, öffentliche Leistungsnetzwerke, Schwerpunktverwaltungen („einer für alle“) sowie die Einbeziehung privater und gemischt privat-öffentlicher Formen (PPP) zuzulassen.

(Hesse, G28-30): Die Frage nach Kriterien zur Bestimmung einer „kritischen Organisationsgröße“ ist eine Frage, die sich vor allem auf Einrichtungen wie die Bundesagentur für Arbeit, das Bundesverwaltungsamt oder die Vorstellungen von einer Bundessteuerverwaltung richtet. (Hierzu verweist der Gutachter auf einschlägige Arbeiten. Vgl. dazu Anlage A-4 und A-5 seiner Stellungnahme).

Hinsichtlich der empirischen Erkenntnisse zu den Konsequenzen von institutioneller Differenzierung und zunehmender Organisationsgröße lässt sich ausführen, dass (etwa im Bereich der Länder) parallele Behördenstränge und nachgeordnete Instanzen tendenziell zu mehr Personal- und Sachaufwand beitragen.

Bezüglich der Größe von Einrichtungen kann unverändert von Spezialisierungs-, Verbund- und Größenvorteilen bei einer zunehmenden Zahl von Mitarbeitern und Zuständigkeiten ausgegangen werden. Bei der Differenzierung potentieller Synergiepotentiale bietet sich die in Frage 39 vorgestellte Unterscheidung an. Danach sind länderübergreifende Formen der Aufgabenerledigung im Rahmen regionaler Kompetenzzentren durchaus möglich (und derzeit auch erfolgreich in der Erprobung), kommt es zu Spezialisierungsprozessen bei arbeitsteiliger Aufgabenerledigung (Beispiel: Statistik), kann man an erfolgreichen kommunalen Beispielen an-

setzen (Interkommunale Zusammenarbeit – IKZ) und wäre eine Bündelung von Leistungen (Familienkassen), aber auch eine Bündelung der Aufgabenerledigung nach dem Prinzip „Einer oder Einige für alle“ vorzusehen.

Das letztbenannte Prinzip ist gut gemeint und gut gedacht, etwa mit Blick auf spezifische Rechenzentren, birgt aber die Gefahr von Ungleichgewichten, wenn hier nicht ein gesamtstaatlicher Ausgleichsprozess mit Blick auf Standortentscheidungen, Ressourcenkompetenzen und die Personalzuteilung entwickelt wird. In diesem und anderen Kontexten hielte es der Gutachter eher für angezeigt, die gegebenen Entscheidungsregeln und Verfahren unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Systematik und Vorgaben um verbindlichere Koordinationsformen zu ergänzen, beispielsweise um eine gebundene Selbstkoordination.

(Hill, G9-12): Insgesamt ist daher jeweils eine praktische Konkordanz zwischen dem Ziel der Einheit des Gesamtstaates und der Vielfalt seiner gliedstaatlichen Ausprägungen herzustellen. Dies gilt auch für Fragen nach der Effizienz der Verwaltung. Grundsätzlich werden Steuerzahler auf den ersten Blick an möglichst kostengünstigen Lösungen interessiert sein. Andererseits darf darunter die Qualität der Aufgabenerfüllung auch unter demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialstaatlichen und nachhaltigkeitsorientierten Aspekten nicht leiden. Eine Koordination der Vollzugspraxis der Länder durch die Bundesregierung erscheint angesichts der Erfahrungen mit Art. 84 Abs. 3 GG und vor allem mit Art. 85 Abs. 4 GG problematisch. Dies gilt auch für andere Formen der Koordination von Ländertätigkeit durch die Bundesregierung. Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder im bundesstaatlichen Spannungsfeld von Einheit und Vielfalt könnte auf der Steuerungsebene durch eine stärkere Rolle des Bundesrates, durch Ländervergleiche (Benchmarking) sowie durch länderspezifische Vollzugsgesetzgebung und ein Vollzugscontrolling der Landtage, ggf. ergänzt durch eine Vollzugsbeschwerde der Bundesregierung, verbessert werden.

(Jann, A216D): Es gibt keine allgemeingültigen Kriterien um zu entscheiden, ob eher zentral-unitarische oder dezentral-föderale Strukturen erfolgreicheres und effizienteres staatliches Handeln bewirken. Meine Schlussfolgerung: Koordination ist wichtiger als Entflechtung.

(P.M. Huber, G7-8): Die grundgesetzliche Kompetenzverteilung im Bereich der Verwaltung hat sich im Wesentlichen ebenso bewährt, wie die Verteilung der Finanzierungszuständigkeiten. Der „Erfolg“ staatlichen Handelns kann offenkundig nicht allein an Kostenindikatoren gemessen werden: Die Verfassung geht davon aus, dass die Vorteile des Föderalismus ein gewisses Maß an Mehrkosten rechtfertigen, wie nicht zuletzt in den Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der politischen Führung besonders anschaulich wird. Allein auf Kosten- und Effi-

zientz Gesichtspunkten beruhende Eingriffe in das föderale Kompetenzgefüge sind – wenn sie denn den Anforderungen des Art. 79 Abs. 1 bis 3 GG entsprechen und den Ländern ein „Hausgut eigener Zuständigkeiten“ im Bereich aller Staatsfunktionen belassen – verfassungsrechtlich zwar nicht zu beanstanden; sie liefen aber den Grundgedanken der Verfassung zuwider und sind verfassungspolitisch nicht zu empfehlen. Eine allgemeine Regel, dass zentrale (Verwaltungs-) Zuständigkeiten einer dezentral-föderalen Aufgabenerledigung stets an Effizienz überlegen wären, gibt es ebenso wenig, wie den umgekehrten Grundsatz. Eine Koordinierungskompetenz des Bundes im Bereich der Standardisierung und Harmonisierung von Prozessen ist de constitutione ferenda zwar denkbar und hätte möglicherweise auch wirtschaftliche Vorteile für sich. Auf verwaltungsinterne Dienstleistungen und den Bereich der IT-Versorgung angewendet, würde sie freilich zu einer Harmonisierung von Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltungen der Länder führen und damit das dem Exekutivföderalismus des Grundgesetzes zugrunde liegende Leitbild und das Anliegen der Föderalismusreform I, die Organisationshoheit der Länder zu stärken, konterkarieren.

(A215D): Der Föderalismus bzw. die Kompetenzverteilung hat eine dienende Funktion. Insbesondere haben Ökonomie und Effizienz eine dienende Funktion.

(Jann, G9): In Deutschland hat sich die gegenwärtige Kompetenzverteilung, mit einem Übergewicht auf dem Gebietsorganisationsmodell (im Gegensatz zum funktionsbezogenen oder vertikalen Organisationsmodell) bewährt. Es gibt keinen prinzipiellen Änderungsbedarf, sondern notwendig sind punktuelle Verbesserungen, gelegentlich Entflechtungen und vor allem bessere Koordination.

(Pieroth, G7-8): Insbesondere ist die gegenwärtige Festlegung eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses zu Gunsten der Länder in Art. 30, 70 Abs. 1 und 83 GG nicht vor Veränderung gefeit. Andererseits schützt Art. 79 Abs. 3 GG doch „einige Mindestkompetenzen“, einen „gewissen Bestand an Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen“. Das gilt besonders für den Bereich der Verwaltung, da der Exekutivföderalismus die Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes prägt; die Länder dürfen daher nicht ihrer maßgeblichen Einflussmöglichkeit beraubt werden. Das schließt eine Ausweitung der Bundesverwaltungskompetenzen nicht aus, verhindert aber ein faktisches Übergewicht des Bundes im gesamten Bereich. Ähnliches gilt für die Finanzverfassung, in der weder die Steuerkompetenzverteilung noch die Steuerertragsverteilung noch der Finanzausgleich unveränderbar sind.

(H.P. Schneider, G3, A220B): Die gegenwärtige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern entspricht – insbesondere nach der Föderalismusreform I – im Wesentlichen den verfassungsrechtlichen Erfordernissen der bundesstaatlichen

Ordnung. Zu prüfen ist allerdings weiterhin, ob nicht bestimmte Politikfelder mit überwiegend regionalem oder lokalem Bezug besser dezentral wahrgenommen werden sollten. Andererseits gibt es Verwaltungsaufgaben, bei deren Erfüllung ein Höchstmaß an Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit im Vollzug eher für eine ausschließliche, zumindest partielle Bundeszuständigkeit spricht.

Wenn eine Optimierung der Verwaltungstätigkeit sowohl durch Entflechtung als auch durch Bündelung von Aufgaben erreicht werden könnte, bedarf es im Einzelfall konkreter Maßstäbe, an Hand derer entschieden wird, was entflochten und was gebündelt werden muss, ohne die bundesstaatliche Ordnung zu beeinträchtigen. Aus dieser Sicht sind Entflechtungen vor allem im vertikalen Verhältnis von Bund und Ländern vorzunehmen, während Bündelungen von Aufgaben in erster Linie im horizontalen Verhältnis der Länder untereinander stattfinden sollten, weil sie länderübergreifende Zuständigkeiten oder Organisationsformen erfordern, die vertikal wegen des Trennprinzips ausscheiden.

(Seitz, G20-24): Natürlich kann staatliches Handeln nicht ausschließlich an den Kriterien "Effizienz" und "Kosten" gemessen werden, aber diese beiden Kriterien sind wesentlich, da mangelhafte Effizienz und zu hohe Kosten in der mittleren und langen Frist das Erreichen anderer Ziele gefährden, da sonst der Staat für die Bürger nicht mehr (anreizkompatibel) finanzierbar ist.

Eine allgemeine Aussage darüber, ob dezentral-föderales Handeln effizienter ist, ist auch nicht möglich, da diesbezügliche Aussagen sehr stark von der betrachteten Teilaufgabe abhängig sind. (Zu den zentralen Kriterien für die Beantwortung der Frage der "Zentralisierung" bzw. "Dezentralisierung" der Aufgabenwahrnehmung siehe **G12**). Präferenzunterschiede spielen nach unserer Einschätzung keine allzu große Rolle und werden sowohl in der Wissenschaft als auch der Politik völlig übertrieben. Föderalen Strukturen wird oft eine Stärkung des Innovations- und Wettbewerbselements zugeschrieben. Dies ist zwar richtig, aber diese Elemente können auch in einem eher zentralorientierten System wirken.

(Wieland, G2-3): Strukturell führt das Auseinanderfallen von Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen zu Reibungsverlusten und Abstimmungsnotwendigkeiten. Das Gegenmodell einer einheitlichen Zuweisung der drei Kompetenzen für einzelne Sachbereiche entweder zu Bund oder Ländern würde aber vergleichbare Probleme bei der Abgrenzung der Kompetenzen für die einzelnen Sachbereiche mit sich bringen, eine Ausweitung der Bundesverwaltung fördern und eine Überlastung der Steuerpflichtigen befürchten lassen. „Kosten“ und „Effektivität“ dürfen nicht eng im ökonomischen Sinne verstanden werden. Vielmehr müssen auch soziale Kosten und sozialer Nutzen in den Vergleich einbezogen werden. Tendenziell sind dezentral-föderale Strukturen vorzuziehen. Ein

dezentral-föderales Handeln erweist sich einem zentralen Verwaltungshandeln insofern als überlegen, als es einerseits ortsnah erfolgt sowie die Möglichkeit der Vielfalt und des Ideenwettbewerbs eröffnet und andererseits ein abgestimmtes Verwaltungshandeln dort zulässt, wo Einheit vorzugswürdig erscheint. Art. 79 Abs. 3 GG setzt der Zentralisierung und Steuerung dezentraler Verwaltungseinheiten dort unüberwindbare verfassungsrechtliche Grenzen, wo die bundesstaatliche Ordnung Deutschlands unterminiert wird.

Die Bundesauftragsverwaltung führt zu Intransparenz und in konfliktgeneigten Verwaltungsfeldern wie der Atomaufsicht zu effizienzmindernden Zuständigkeitsstreitigkeiten. Regelmäßig ist die Verwaltung der Länder unter Aufsicht des Bundes vorzuziehen. Sprechen ausnahmsweise zwingende Gründe für eine Verwaltungszuständigkeit des Bundes, weil nicht nur ein bundeseinheitlicher Rechtsrahmen, sondern auch ein bundeseinheitlicher Verwaltungsvollzug geboten ist, ist die Bundeseigenverwaltung vorzuziehen. Aus Art. 30 GG ergibt sich aber im Zweifel eine Vermutung für eine Verwaltungszuständigkeit der Länder.

Standorte von Bundeseinrichtungen und Berlin/Bonn-Gesetz

(Battis, G31-32): Vor dem Hintergrund des erklärten Ziels dieser Kommission, der Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung, sollten die gegenwärtigen doppelten Dienstsitze der Bundesministerien (§ 4 Berlin/BonnG) aufgegeben werden. Es hat sich gezeigt, dass das sogenannte Teilungsmodell oder Kooperationsmodell, wonach nicht nur die Aufgaben von Abteilungen oder Unterabteilungen sowohl in Berlin als auch in Bonn wahrgenommen werden, sondern auch einzelne Referate in diesem Sinne aufgeteilt sind, kostenintensiv und ineffizient ist.

(Jann, G9): Die Aufgabenteilung nach dem Berlin/Bonn-Gesetz hat sich nicht bewährt. Die doppelten Dienstsitze der Bundesregierung sollten aufgegeben werden.

(P.M.Huber, G8): Die Protokollnotiz zu Art. 22 Abs. 1 GG, wonach das Berlin/Bonn-Gesetz durch die Hauptstadt-Klausel „unberührt“ bleibe, dokumentiert die Motive des verfassungsändernden Gesetzgebers. Teil des Regelungsgehalts von Art. 22 Abs. 1 GG ist sie jedoch nicht. Seit Beginn seiner Rechtsprechung geht das BVerfG davon aus, dass maßgeblicher Bezugspunkt für die Auslegung der Verfassung der objektive Regelungsgehalt der Norm ist. Vor diesem Hintergrund liegt es auf der Hand, dass das Berlin/Bonn-Gesetz wie jedes andere Bundesgesetz, auch durch ein einfaches Bundesgesetz abgeändert werden kann.

(Pieroth, G27): Im Verfahren der Gesetzgebung und der Verfassungsänderung auf Bundesebene wie auf Landesebene können Protokollnotizen lediglich den Status von Motiven der damit befassten gesetzgebenden Organe haben und bei

der Auslegung als entstehungsgeschichtliche Elemente Berücksichtigung finden. Daraus folgt, dass das Berlin/Bonn-Gesetz ein wie jedes andere mit der erforderlichen Mehrheit änderbares Bundesgesetz ist.

(Seitz, G27-28): Die höchste Priorität sollte und muss die Standorteffizienz sein, d.h. der Standort muss so gewählt werden, dass dieser in optimaler Reichweite für die Kontaktpartner der Einrichtungen liegt. Die Tendenz mit solchen Einrichtungen – auf Druck von Ländern und Regionen – regionales Appeasement zu betreiben, muss eingedämmt werden. Einrichtungen, die keine gewichtigen physischen Kontakte zu Kontaktpartnern haben, können aber gezielt als Instrument zur Regionalentwicklung verwendet werden.

Bonn hatte in den Jahren von 1992 bis 2005 einen Einwohnerzuwachs von 5%, während das Land NRW auf einen Zuwachs von ca. 2,7% kam. Die Zahl der Erwerbstätigen in Bonn ist um fast 7% gestiegen, während NRW auf einen Zuwachs von ca. 4% kam, allerdings war der BIP-Zuwachs in Bonn landesunterdurchschnittlich, was aber auch auf andere kreisfreie Städte in NRW zutrifft.

Bonn hat den Verlust seiner "Hauptstadtfunktion" sehr gut verkraftet und nunmehr müssen im Interesse der Kostenoptimierung alle Regierungsrestbestände zügig von Bonn nach Berlin verlegt werden.

(Wieland, G3): Die gegenwärtig bestehenden doppelten Dienstsitze der Bundesministerien widersprechen dem Grundsatz einer effektiven Regierungsorganisation und sind nur wiedervereinigungsbedingt zu erklären. Je mehr Zeit seit der Wiedervereinigung vergeht und je besser Bonn als Bundesstadt sich mit Hilfe des Bundes entwickelt, desto mehr spricht für eine Konzentration der Regierungsfunktionen in Berlin. Die Überführung nicht unmittelbar regierungsrelevanter Vollzugstätigkeiten in Bundesoberbehörden mit Sitz in Bonn wie das Bundesamt für Justiz bietet sich als Lösung an. Verfassungsrechtliche Hindernisse stehen einer Änderung des Berlin/Bonn-Gesetzes nicht entgegen.

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

(Hesse, G30-31): Eine Status-quo-Analyse von Bundes- und Länderverwaltungen steht noch immer aus und bildet eines der wichtigsten Desiderate der anwendungsorientierten Staats- und Verwaltungswissenschaften; die Einrichtung einer Strukturberichterstattung für die Gebietskörperschaften nimmt dies auf. Dabei ist deutlich zu unterscheiden zwischen der Bundesverwaltung und den Länderverwaltungen. Während die Länderverwaltungen (nach den Kommunen) meist zu

umfassenden Funktional- und Strukturreformen fanden (oder diese derzeit erörtern), steht Ähnliches für den Bund aus (zu möglichen Ansatzpunkten siehe G31).

(P.M. Huber, G8-9): Die Neuregelung der Föderalismusreform I in den Bereichen Bildung und Wissenschaft ist kein „großer Wurf“. Es bleibt als wesentliche „Errungenschaft“ der Föderalismusreform I in der Bildungspolitik nur die Regelung des Art. 104b Abs. 1 GG n. F. Dort ist das Verbot von Finanzhilfen des Bundes in Bereichen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder fallen, nunmehr ausdrücklich normiert. Das Ganztagschulprogramm des Bundes ist danach nicht mehr möglich. Eine Absicherung der eigenständigen Forschungsförderung des Bundes erscheint nicht notwendig. Der Bund hat hier – allerdings nur unter den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG – die Zuständigkeit zur konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG). Das eröffnet ihm auch die Möglichkeit, eine bundeseigene Verwaltung zu etablieren.

(Seitz, G22-24): Die in der Föderalismuskommission I getroffene Entscheidung über die Kompetenzverteilung in den Bereichen Bildung und Wissenschaft ist für ein Land mit hohem Humankapitalbedarf angesichts des Umstandes, dass Humankapital eine nahezu perfekte Mobilität hat, ein Fehler gewesen und bedarf der Korrektur. In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass nicht jede Korrektur der "Kompensation" bedarf, da es nicht darum gehen kann, einen Verteilungs-Status-Quo zu sichern, sondern es muss darum gehen, für unsere Bürger und Betriebe die optimale Lösung zu finden.

(Wieland, G3): Die Neuregelungen der Föderalismusreform I in den Bereichen Bildung und Wissenschaft sind suboptimal. Eine ausdrückliche grundgesetzliche Absicherung der eigenständigen Forschungsförderung des Bundes wäre angesichts der Bedeutung dieses Politikfeldes für den Standort Deutschland wünschenswert.

(P.M. Huber, G10): Im Bereich des Sicherheitsrechts besteht insbesondere mit Blick auf die Luft- und Seesicherheit ein struktureller Veränderungsbedarf, da die Polizei der Länder hier nicht über die notwendigen Instrumente verfügt. Ein Einsatz der Bundeswehr erscheint für diese Fälle naheliegend; sinnvoller Weise kann dieser nur durch den Bund geführt werden.

(Wieland G4): Die Verantwortung für die Luft- und Seesicherheit sollte angesichts der räumlichen Verhältnisse in die Zuständigkeit des Bundes fallen.

(LRH, G19-21): Verschiedene Landesrechnungshöfe haben im Personalbereich (Nachversicherung, Versorgungsbezüge, Zusatzversorgung) Rechtsänderungen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit empfohlen.

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

(Battis, G4-6): Es darf nicht außer Betracht bleiben, dass die Forderung nach Rücknahme der Regelungsdichte häufig mit einer Absenkung materieller Rechtsstandards bzw. -gewährleistungen einhergeht. Der Normenkontrollrat hat sich, soweit bislang ersichtlich, in seiner Arbeit bewährt die einjährige Tätigkeit des NK-Rats erlaubt noch keine abschließende Bewertung oder Evaluierung. Jedoch ist bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt ersichtlich, dass die Beschränkung der Tätigkeit des NK-Rats auf Regelungsentwürfe der Bundesregierung in dieser Form aufgegeben werden sollte: Eine Erweiterung der Prüfgegenstände auf Bundesrats- und Bundestagsentwürfe ist geboten. Im Übrigen ist zu bedenken, ob die auf Berichts-, Antrags- und Statistikpflichten beschränkte Betrachtungsmaterie des NK-Rats angesichts deren marginalen Kostenanteils gegenüber Steuer-, Sozial-, Arbeitsschutz- und Verbraucherschutzkosten nicht zu sehr eingeschränkt ist und eine Weiterentwicklung des Tätigkeitsbereichs nahe legt. Nach einer jüngsten Initiative der EU-Kommission können im Rahmen einer Online-Konsultation durch Bürger und Unternehmen Vorschläge für den Abbau bürokratischer Hemmnisse eingereicht werden. Es sollte erwogen werden, ein vergleichbares Forum auf Bundesebene zu etablieren.

(Callies, G17-19): Gegenüber dem vorgeschlagenen Gesetzes-Benchmarking hat die Gesetzesfolgenabschätzung den entscheidenden Nachteil, dass die jeweiligen Regelungsalternativen lediglich in der Theorie konzipiert worden sind. Hingegen entstehen bei einem für alle Länder zwingenden Leistungsvergleich ohne Kooperationsmöglichkeit 16 verschiedene Konzeptionen, die allesamt auf Landesebene getestet worden sind. Hinzu kommt, dass es den Blauen Prüffragen bzw. den bisherigen Gesetzesfolgenabschätzungen an jeder Verbindlichkeit mangelte, so dass festgestellte Defizite folgenlos blieben, und bessere Alternativen nicht zwingend eingearbeitet werden mussten. Diese Unzulänglichkeit besteht im Rahmen des Gesetzes-Benchmarking indes nicht, weil der Bund den Ländern die „best practices“ aufgrund seines Weisungsrechts vorschreiben kann. Die Einrichtung eines Normenkontrollrates und das hier vorgeschlagene Gesetzes-Benchmarking können nur schwer verglichen werden, weil das erstgenannte Verfahren ausschließlich die Bundesebene berührt, während das Letztgenannte versucht, sich die innovationsentfaltende Kraft des Mehrebenensystems, konkret der Länder, nutzbar zu machen. Die Institution „Normenkontrollrat“ dürfte deshalb eher als Hilfsmittel des Gesetzes-Benchmarking denn als echtes Alternativmodell zu begreifen sein.

(Hesse, G33-35): Da Erkenntnisdefizite zur Notwendigkeit eines Bürokratieab-

baus nicht mehr wirklich gegeben sind, käme es hier vor allem auf den politischen Willen an, sich auch gegen den Widerstand der „Linie“ und der Fachpolitik durchzusetzen. Während der Bürokratieabbau nach dem Standardkostenmodell (SKM) auf Bundes- und – in Teilen – auf Landesebene voranschreitet und man in der Tat überprüfungsbedürftige Dokumentations-, Statistik- und Berichtspflichten (vor allem zu Lasten Dritter) abzubauen sucht, befindet sich das Programm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ noch eher im Stadium von Absichtserklärungen. Mit Blick auf den Normenkontrollrat ist zu empfehlen, dass er nicht nur jene Ausweitungen des Zugriffs vorsieht, die ohnehin selbstverständlich sein sollten, sondern sich auch um organisationsstrukturelle Vorkehrungen und Zugänge bemüht, ohne die der NKR zu einem bald entbehrlichen Gremium werden könnte. Hinzu treten weitergehende, nicht nur monetäre Aspekte, die sich insbesondere auf eine materielle Regulierungsbilanz unter Einschluss politisch-qualitativer Aspekte bezieht. Schließlich ist darauf hinzuwirken, dass die kommunale Ebene, die die Hauptlast der Verwaltungstätigkeit in Deutschland trägt, in die Ansätze zur „Bürokratiekostenmessung“ angemessen einbezogen wird. Die EU-Dienstleistungsrichtlinie stellt aus Sicht des Gutachters nicht jene Herausforderung dar, als die sie in der gegenwärtigen öffentlichen Diskussion bezeichnet wird.

(Hill, G6): Es reicht im Rahmen der Bemühungen zur Verbesserung der Rechtssetzung und des Bürokratieabbaus nicht aus, über quantitative Belastungen der Gesetzesadressaten, etwa in Form von Informationspflichten, nachzudenken oder qualitative Gesetzesfolgenabschätzungen im Sinne der Überprüfung der gewählten und als einzig richtig empfundenen Maßnahme durchzuführen, vielmehr ist unter dem Blickwinkel der Wertschöpfung staatlichen Handelns eine gewaltenübergreifende Perspektive des Zusammenwirkens der Staatsfunktionen erforderlich, die auf ganzheitliche Aktionspläne und Vollzugskonzepte ausgerichtet ist und auch abgestufte Formen der (exekutiven) Rechtsverwirklichung unter Einbeziehung der Betroffenen enthält.

(P.M. Huber, G10-11): Das Interesse, ein verbindliches Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände bei der Rechtssetzung des Bundes zu erhalten, ist eine alte, schon vor Inkrafttreten des Grundgesetzes erhobene Forderung. Ein vergleichbares Mitwirkungsrecht auf Bundesebene wäre – unabhängig davon, ob es im Vorfeld des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens angesiedelt oder in dieses integriert würde – verfassungsrechtlich zwar zulässig, rechtspolitisch jedoch un-
(A216B): Anhörungsrecht der Kommunen. Ich kann es nicht empfehlen.

(Burgi, A209D): Es sollte ein Anhörungsrecht der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene in das Grundgesetz aufgenommen werden.

Das würde die Einspeisung der dortigen Verwaltungskompetenz, dieses Erfahrungs- und Wissensschatzes ermöglichen.

(P.M. Huber, G12-13): Die mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie vorgezeichnete Implementation des „One-Shop“- oder „Front-Office“-Konzeptes birgt in der Tat erhebliche Rationalisierungspotenziale in der Organisation und den Abläufen der Verwaltung. Es ist jedoch nicht ersichtlich, weshalb Bund und Länder diese nicht im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten heben sollten.

(G13): Eine generelle Rücknahme staatlicher Aufnahmeüberwachung muss sich insbesondere an den grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates messen lassen; für sie ist der Rang der auf dem Spiele stehenden Rechtsgüter und das Risiko ihrer Beeinträchtigung von Bedeutung. Der Wechsel zu einer Anzeigepflicht mit Verbotsvorbehalt im Gaststätten- und Gewerberecht drängt sich vor diesem Hintergrund nicht auf. Die Rücknahme von Genehmigungserfordernissen müsste in den einschlägigen Fachgesetzen erfolgen.

(Jann, G11, G14): Die Bemühungen zur Reduzierung bürokratischer Lasten sind zu verstetigen und auf inter-administrative Beziehungen auszudehnen. Die EU-Dienstleistungsrichtlinie bietet einen hervorragenden Anknüpfungspunkt für weitere Entbürokratisierungsmaßnahmen und eine verstärkte Bund-Länder-Koordination.

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

- ***strukturell (z.B. Auftragsverwaltung, Bundesoberbehörden, Gemeinschaftsaufgaben)***

(Battis, G18-19): Die Bundesauftragsverwaltung ist insgesamt als reformbedürftig zu qualifizieren. Der Bereich der Auftragsverwaltung ist einer eingehenden Analyse hinsichtlich der Notwendigkeit und der Aufrechterhaltung dieses Verwaltungstyps zu unterziehen. Vor allem in Bereichen des Fernverkehrs und des Atomrechts ist darüber nachzudenken, die Auftragsverwaltung abzuschaffen und die Bereiche komplett oder zum Teil in die bundeseigene Verwaltung zu überführen (z.B. könnte die Atomaufsicht in die Bundeseigenverwaltung überführt werden). Ansonsten ist zu überlegen, ob nicht ein Selbsteintrittsrecht des Bundes bei Vorliegen besonderer Umstände zugelassen werden sollte.

(G30): Im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben muss die Föderalismusreform I konsequent zu Ende geführt werden. Dies bedeutet eine Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben in ihrer bisherigen Gestalt.

(Burgi, G11): Die Legalisierung der Möglichkeit „allgemeiner Weisungen“ des Bundes würde jedenfalls nicht zu einer Entflechtung, sondern im Gegenteil zu einer weiteren, jedoch nicht durch den Sinn und Zweck des Verwaltungstyps gerechtfertigten, Verflechtung führen.

(Fisahn, G30, A211C): „Politik im Mehrebenensystem“ ist im föderalen System der Bundesrepublik angelegt und zwar bewusst angelegt, um die Gefahren zentralstaatlich monopolisierter Entscheidungskompetenzen zu vermeiden. Die Entflechtung von Bund- und Länderkompetenzen ist also kein Selbstzweck. Im Zweifel besteht vielmehr eine erhöhte Begründungslast für Entflechtungsvorhaben.

(Hesse, G35-36): Mit Blick auf eine konsequente Aufgabenentflechtung bieten sich aus Sicht des Gutachters bevorzugt an: Arbeitsmarktpolitiken (insbesondere das SGB II), das Bafög, eine weitere (auch länderübergreifende) Bündelung von Fachgerichten, die Agrarpolitik, das Kindergeld und die Kinderzuschlagsregelung sowie einzelne verbliebene Elemente der Mischfinanzierung. Mit Blick auf den Verkehr (Eisenbahnwesen) ist, wie für den Statistikbereich, auf die Beantwortung gesonderter Fragen hinzuweisen. Gleiches gilt für die großen Bereiche der Bundesbauverwaltung, der Steuerverwaltung, der Bundesfernstraßenverwaltung, des Katastrophenschutzes und der Lebensmittelsicherheit.

Die bei einem Aufgabenübergang anzulegenden Kriterien sollten sich zunächst an den aufgezeigten vier „Basismaßstäben“ ausrichten, wobei vor allem Effizienzerwägungen im Bereich der Personal- und Sachmittel sowie Standortfragen (zur Gewährleistung einer bürgernahen Verwaltung und zur Erhaltung des Ehrenamts) einzubeziehen sind. Dies legt auch eine Konkretisierung des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG nahe; das Verbot eines Aufgabendurchgriffs von der Bundes- auf die kommunale Ebene muss sich, um dieser Verfassungsnorm die intendierte Wirkung zu geben, auch auf die Veränderung bestehender Leistungsgesetze beziehen. Eine entsprechende Klärung wäre hilfreich.

Hinsichtlich der Mischfinanzierungen (nach Art. 91a GG) stellt deren Abbau einen durchaus gewichtigen Beitrag zu einer „rationaleren“ Finanzpolitik dar. Allerdings verbleiben Aufgaben im Bereich „Agrarstruktur und Küstenschutz“ sowie (bedingt) der regionalen Wirtschaftsförderung insofern, als topographische Besonderheiten und regionale Disparitäten das Bundesgebiet auch künftig prägen werden (siehe auch II.c. sektoral/Küstenschutz).

(Hill, G8, G10, A213A): Die Rechtsaufsicht durch die Bundesregierung bei der Erfüllung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheiten (Art. 84 Abs. 3 GG) als auch die Bundesaufsicht bei der Auftragsverwaltung der Länder (Art. 85 Abs. 4 GG) sind nicht nur häufig von wechselseitigem Misstrauen geprägt, sondern haben auch zu Wissensasymmetrien, Doppelstrukturen, Ver-

meidungsstrategien und teilweise sogar gerichtlichen Auseinandersetzungen geführt. Deshalb ist auch nach anderen Formen ebenenübergreifender Zusammenarbeit und Kontrolle im Rahmen des Vollzugs zu suchen. Gleichwohl stellt der Vorschlag einer vollständigen Entflechtung der Verwaltungskompetenzen nicht die einzig mögliche Lösung dar. Diese erscheint auch wegen der erforderlichen finanziellen Neuausstattung der verschiedenen Ebenen politisch schwierig. Daneben würde die föderale Grundstruktur erheblich verschoben, wenn etwa dem Bund größere Verwaltungsbereiche, wie etwa die Steuerverwaltung, zugeordnet würden. Deshalb soll ein anderes Modell einer Verwaltungssteuerung und -kontrolle im Bundesstaat skizziert werden, das im Rahmen der europäischen Einbettung die Rolle des Bundesrates als föderatives Vollzugsorgan stärkt und auf der Grundlage föderativ koordinierter Vorgaben und von Leistungsvergleichen zwischen den Ländern die Kompetenzen der Landtage bei der dezentralen Steuerung und Kontrolle innerhalb dieses Rahmens stärker betont. **(A213A)**: Ich plädiere für eine Art optimiertes Ländermodell, in dem die Länder eine Vollzugskonkretisierung durchführen und zwar im Rahmen von Vollzugsstandards, die der Bundesrat erarbeiten sollte.

(Jann, G3, G4, A216C, A234B): Die einfache und zunächst einleuchtende Lösung einer möglichst weitgehenden Entflechtung administrativer Aufgaben entspricht nicht der Wirklichkeit moderner, komplexer Gesellschaften. Da alle wichtigen zu lösenden Probleme i.d.R. ebenen- und sektorübergreifend sind, müssen diese Interdependenzen auch auf der Ebene der Problemverarbeitung abgebildet werden. Wenn statt einer flexiblen Mehrebenenstruktur die vollständige Übertragung in die ausschließliche (und autonom wahrzunehmende) Kompetenz einer Ebene gefordert wird, dann kommen dafür nur diejenigen Aufgaben in Frage, bei denen (positive und negative) externe Effekte und die Notwendigkeit regionaler Koordination gering sind. Notwendig sind somit Reformkonzepte, die die Politikverflechtung nicht abschaffen, sondern flexibler und effizienter ausgestalten. Für moderne Staaten ist die Koordination ihrer unterschiedlichen Politikbereiche und Ebenen viel wichtiger als sozusagen das Heben der letzten paar Prozente Effizienz. Intelligente Vernetzung statt simpler Entflechtung.

(P.M. Huber, G13-17): Wenn es beim überkommenen Anwendungsbereich von Art. 85 GG bleibt, besteht kein grundlegender Änderungsbedarf an der Ausgestaltung der Bundesauftragsverwaltung. Da die Bundesauftragsverwaltung Landesverwaltung ist, erscheint es weder erforderlich, dem Bund die Möglichkeit einzuräumen, allgemeine Verwaltungsvorschriften in Abweichung von Art. 85 Abs. 2 GG auch ohne Zustimmung des Bundesrates zu erlassen, noch diese Befugnis einem einzelnen Bundesminister zu eröffnen.

Die Vorteile der Bundesauftragsverwaltung liegen auf der Hand. Anliegen des Verwaltungstyps „Auftragsverwaltung“ ist es entsprechend dem in Art. 30 GG zum Ausdruck kommenden Grundgedanken, die Zuständigkeit der Länder auch in Bereichen zu erhalten, die von ihrem Gegenstand her eigentlich nach einem bundeseinheitlichen Vollzug verlangen. Dennoch erscheint eine weitgehende Abschaffung der Bundesauftragsverwaltung – mit Ausnahme der Steuerverwaltung – diskussionswürdig. Dabei sollten die bislang unter Art. 85 GG fallenden Gegenstände teils in bundeseigene Verwaltung übernommen werden, teils in den landeseigenen Vollzug.

Die Erfahrungen mit dem Atomrecht begründen Zweifel, ob eine Beibehaltung der Bundesauftragsverwaltung im Lichte von Effektivität, Transparenz, Subsidiarität und Eigenverantwortung Sinn macht. Der Typus der Bundesauftragsverwaltung bietet sich nur in solchen Bereichen an, in denen die Interessen von Bund und Ländern strukturell gleich gelagert sind. Das ist im Grunde nur bei der Finanzverwaltung der Fall (Art. 108 Abs. 3 GG), wo das Gebot der Wirtschaftlichkeit beide zu einer gleichgerichteten Ausschöpfung ihrer Finanzquellen anhält.

In den Bereich des Zivilschutzes (Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG), des Luftverkehrsrechts (Art. 87d Abs. 1 Satz 1 GG) und der Bundeswasserstraßen (Art. 89 Abs. 2 Satz 1 GG) sieht das Grundgesetz die bundeseigene Verwaltung ohnehin als Regelfall vor, so dass eine Überführung dieser Gegenstände in bundeseigene Verwaltung auch das vom Grundgesetz etablierte Gleichgewicht zwischen Bund und Ländern nicht entscheidend berühren würde. Im Bereich des Atomrechts kodifizierte eine Übernahme in bundeseigene Verwaltung nur den Zustand, der sich in der Verfassungswirklichkeit ohnehin herausgebildet hat. Die Verwaltung der Bundesfernstraßen, für die das Grundgesetz die Auftragsverwaltung als Regelfall vorsieht (Art. 90 Abs. 2 GG), sollte dagegen den Ländern zum landeseigenen Vollzug übertragen werden. Käme es tatsächlich zu der hier vorgeschlagenen Aufteilung der Materien der Bundesauftragsverwaltung, müsste Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG gestrichen werden.

(G16-18): Mischverwaltungstatbestände widersprechen einer klaren Verantwortungszurechnung im Bundesstaat. Auf grundsätzliche Kritik stoßen wegen des damit verbundenen Verflechtungspotentials die in Art. 91a und Art. 91b GG geregelten Gemeinschaftsaufgaben. Angesichts der Schwierigkeiten der Mischverwaltung, der mangelnden politischen Verantwortungszurechenbarkeit und der bekannten Gefahren des „goldenen Zügels“ verdient diese Kritik uneingeschränkte Unterstützung.

Die Gemeinschaftsaufgaben sollten abgeschafft und die Aufgaben des Küstenschutzes und der außeruniversitären Forschung auf den Bund, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur hingegen auf die Länder übertragen werden.

(Jann, G16, A234BC): Jedoch ist offenkundig, dass kein föderales System ohne Mischfinanzierungen auskommen kann. Sind Mischfinanzierungen offiziell nicht möglich, werden sich intransparente, nicht-offizielle Mischfinanzierungen des Bundes mit einzelnen Ländern herausbilden. Daher wird dafür plädiert, Mischfinanzierungen als Kann-Bestimmungen nicht für bestimmte Aufgabenfelder verbindlich vorzuschreiben (wie in Art. 91a GG), sondern als allgemeine Finanzierungsmöglichkeiten zu formulieren.

(Seitz, G28-29): Im Grunde genommen führen Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern zu keinem Anpassungsbedarf, da wir finanzielle Ausgleiche z.B. über die Umsatzsteuerverteilung regeln. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass in einigen Bereichen die Stadtstaatenwertung von Kompetenzverschiebungen berührt werden kann, wie z.B. beim oben angesprochenen Hochschulausgleich. Es wäre daher jeweils zu prüfen, ob bestimmte Aufgaben, die zwischen Bund und Ländern hin- und hergeschoben werden, die Einwohnerwertung der Stadtstaaten tangiert. Sofern solche Verschiebungen nicht von gewichtiger Natur sind – und es ist kaum zu erwarten, dass es zu gewichtigen Veränderungen kommt – besteht aber kein akuter Handlungsbedarf, da der gegenwärtige Finanzausgleich mit dem 31.12.2019 ausläuft, und somit ab dem Jahr 2015 ohnehin ein Revisionsprozess in Gang gesetzt werden muss.

Die Prinzipien des "Mehrbelastungsausgleichs" sind einfach und rechentechnisch auch gut umzusetzen. Hierzu verfügen wir über ausreichende Erfahrungen im Länder-Gemeinde-Verhältnis. Allerdings ist folgender Aspekt wesentlich: Mehrbelastungsausgleich dürfen niemals vollständig sein, sondern es muss ein Abzug einer "Effizienzrendite" erfolgen.

(Wieland, G4, A224AB): Die Auftragsverwaltung sollte wegen ihrer Ineffizienz und Konflikthanfälligkeit zu Gunsten einer alleinigen Zuständigkeit der Länder als Regel bzw. des Bunds Ausnahme abgeschafft werden.

Mischfinanzierungen sind dem Bundesstaat eigen. Ein Verzicht auf ihre verfassungsrechtliche Regelung oder ein verfassungsrechtliches Verbot führt in der Staatspraxis nur zu Umgehungen wie in der Zeit vor 1969. Sinnvoll wäre eine allgemeine Ermächtigung für zeitlich begrenzte, möglichst degressiv ausgestaltete Finanzierungsbeiträge des Bundes mit Zustimmung der Länder.

(BRH, G38): Aus Sicht des Bundesbeauftragten ist in der Verwaltungspraxis von Bund und Ländern – trotz der grundsätzlich klaren Trennung ihrer jeweiligen Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche – eine Verflechtung festzustellen, die häufig ihre „Verflechtungsziele“ – z. B. einen gleichmäßigen, rechtmäßigen und wirtschaftlichen Vollzug eines Bundesgesetzes in allen Ländern sicherzustellen – nicht erreicht und dabei gleichzeitig zu weiteren negativen Nebenwirkungen führt.

(G28, G44): Bei den anstehenden Reformen der Bund-Länder-Beziehungen sind stärker als bisher Aufgabe, Kompetenz und finanzielle Verantwortung in einer Hand, das heißt auf einer staatlichen Ebene zusammenzuführen, um unwirtschaftliches Handeln zu vermeiden und die Eigenverantwortlichkeit der staatlichen Ebenen in Bund und Ländern zu stärken.

(G136): Die eigenverantwortliche Wahrnehmung von Aufgaben durch eine staatliche Ebene ohne Störungen durch wahrzunehmende fremdbestimmte Interessenausrichtungen und die klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten ermöglicht für den Bürger eine demokratische Legitimation des Verwaltungsvollzugs. Für die Länder erhöhte sich zudem der Entscheidungsspielraum bei der Ausführung der Gesetze.

(G54): Nur ein Modell der vertikalen Trennung, bei dem diejenige Ebene, der die materielle Regelungskompetenz zukommt (Gesetzgebung), auch die von ihr geregelte Materie mit eigenen Mitteln finanziert und mit eigenen Behörden und Strukturen verwaltet (dualer Föderalismus), böte idealiter die Möglichkeit, weitestgehend auf Schnittstellen zu verzichten. Das Gebot der Entflechtung durch Trennung wird getragen von den grundlegenden Prinzipien des Grundgesetzes (Subsidiarität, Demokratie und Transparenz) und setzt die richtigen Steuerungsanreize, indem es Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns auf den verschiedenen Ebenen fördert.

(G65): Nach dem Subsidiaritätsgrundsatz kann die Entflechtung durch eine Hochkonzentration auf die obere Staatsebene geschehen, wenn die Ziele der Staatstätigkeit nicht ausreichend durch Maßnahmen auf der unteren Ebene zu erreichen, sondern besser durch eine Konzentration der Funktionen auf der oberen Ebene zu verwirklichen sind.

(G52): Von ihrem Typus her widerspricht insbesondere die Auftragsverwaltung den Anforderungen des Transparenzgebots in vielen Punkten.

(G133): Die Länder, die die Verwaltungsausgaben für den Vollzug tragen und für den Bund Aufgaben wahrnehmen, stehen zwischen der Pflicht zu ordnungsgemäßem und dem Bestreben nach länderschonendem Gesetzesvollzug. Diese in ihrem Kern nicht aufhebbare Interessenüberlagerung kennzeichnet sowohl die Auftragsverwaltung als auch die landeseigene Verwaltung bei der Ausführung von durch den Bund mitfinanzierten Maßnahmen.

(A230A): Wenn die Zustimmungspflicht des Bundesrates beim Erlass der Verwaltungsvorschriften nach Art. 85 Abs. 2 GG abgeschafft würde, würden viele Probleme beispielsweise des Atomrechts und auch der Finanzverwaltung gelöst.

- *sektoral (z.B. Arbeits-, Steuer-, Fernstraßenverwaltung)*

Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

(Burgi, G12): Hinsichtlich der konkreten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wäre aber eine Regionalisierung ein Schritt in die richtige Richtung, weil diese Aufgaben untrennbar mit den Aufgaben der Wirtschaftsförderung und der Bildung verflochten sind.

(Hesse, G36-37): Mit Blick auf den Arbeitsmarkt stellen sich Grenzen bei der Regionalisierung des Mitteleinsatzes für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Der durchaus begrüßenswerte Wettbewerb der Länder könnte hierdurch nicht verstärkt, sondern eher abgeschwächt werden, da eine Verstetigung arbeitsmarktpolitischer Disparitäten zu erwarten ist. Anteiligen Regionalisierungsansätzen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ist von daher zu begegnen; hinzutritt, dass künftig Fernwanderungen über Ländergrenzen hinweg durchaus nicht nur wahrscheinlich sind, sondern gegebenenfalls auch aktiv gefördert werden sollten. Hier von getrennt zu betrachten sind indes Organisation und Verantwortung für den Vollzug, wobei der Gutachter auf der Basis eigener Evaluationsdaten eine dezentrale Lösung favorisiert.

(Jann, G18-19, G21, A217A): Ohne den Evaluationsergebnissen vorzugreifen, kann bereits heute festgestellt werden, dass die bisherige Mischverwaltung aus Bundesagentur und Kommunen als Desaster angesehen werden muss. Dies spricht nicht für eine weitere Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik, sondern für eine einheitliche und zentral gesteuerte Dienstleistungsorganisation. Dies kann nur die Bundesanstalt für Arbeit leisten.

(P.M. Huber G18, A252B,C): Eine teilweise Regionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik erscheint sinnvoll. Da der Erfolg dieser Politik nicht unerheblich von der Kenntnis der regionalen und lokalen Verhältnisse abhängt, von dem Kontakt mit Unternehmen und Entscheidungsträgern vor Ort, verspricht ein dezentraler Vollzug mehr Effektivität und Wirtschaftlichkeit. Das erfordert mit Blick auf Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG allerdings eine Änderung des Grundgesetzes.

(Thum, G13): Im gegenwärtigen, bundesweit einheitlichen System der sozialen Sicherung kann eine Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik keinen nennenswerten Beitrag zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme leisten. Erst wenn die bisherige Einkommensanrechnung und der Grundtransfer im ALG II regional und auf Dauer differenziert werden können, ist – in beschränktem Umfang – durch Dezentralisierung ein Wettbewerb zu erwarten, bei dem im Aggregat auch neue Jobs entstehen.

(BRH, G129, G130): Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung erfordert bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende und der Ausführung der Leistungsgesetze eine einheitliche gesetzmäßige Rechtsanwendung. Über die für die konkrete Leistungsgewährung wesentlichen Merkmale muss bundesweit einheitlich rechtmäßig entschieden werden. Aufgaben und Kompetenzen des Leistungsträgers oder der Leistungsträger sowie der Aufsicht führenden Stelle(n) sollten möglichst eng mit der Finanzierungszuständigkeit verknüpft sein, um die Eigenverantwortlichkeit der Akteure zu erhöhen. Der Bundesbeauftragte spricht sich dafür aus, bei den Leistungsgesetzen Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung auf einer staatlichen Ebene zusammenzuführen.

(G135-136): Die Finanzierungszuständigkeit bei der sozialen Entschädigung sollte grundsätzlich auf die Länder übergehen und mit der Zuständigkeit für die Durchführung der Gesetze verbunden werden. Insgesamt entfielen auch der Verwaltungs- und Kontrollaufwand bei der Abrechnung des Bundesanteils und die damit verbundenen Fehlerquellen. Der Ausgleich für die Übernahme des bisherigen Bundesanteils an den Zweckausgaben durch die Länder wäre durch eine aufgabenadäquate Finanzausstattung sicherzustellen. Diese ließe sich z. B. über eine „Kopfpauschale“ berechnen.

Arzneimittel und Medizinprodukte

(P.M. Huber, G18): Die Verteilung der Zuständigkeiten für Arzneimittel und Medizinprodukte zwischen Bund (Zulassung) und Ländern (Überwachung) ist sachlich begründet. Während bei der Zulassung die Einbindung in das europäische Netzwerk die Zuständigkeit des Bundes erforderlich und für einen ordnungsgemäßen Vollzug unverzichtbar erscheinen lässt, bleibt für die Überwachung die Kenntnis der regionalen und lokalen Gegebenheiten wichtig. Im Bereich der Medizinprodukte sieht das Medizinproduktegesetz zudem eine – unionsrechtlich vorgegebene – (dezentrale) Zertifizierung vor, was ebenfalls für eine dezentrale Überwachung spricht. Fragen der Zulassung und der Abgrenzung zu anderen Produkten, also die genaue Konturierung der Überwachungsregime, sollte dagegen einheitlich erfolgen und in den Händen einer Bundesbehörde liegen.

Katastrophen-, Zivil- und Bevölkerungsschutz

(Battis, G32-34): Bund und Länder haben mit der „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ bereits reagiert. Grundgedanke dieses Konzeptes ist es, die Hilfspotenziale des Bundes und die der Länder besser miteinander

zu verzahnen sowie neue Koordinierungsinstrumente für ein effizienteres Zusammenwirken des Bundes und der Länder, insbesondere eine verbesserte Koordination der Informationssysteme, zu entwickeln. Auf dieser Grundlage wurde u.a. bereits das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe errichtet. Alle erforderlichen Regelungen konnten aufgrund der bisherigen Kompetenzverteilung getroffen werden. Eine Verfassungsänderung zu Gunsten des Bundes, um seine Steuerungs- und Koordinierungskompetenz bei der Bewältigung von Großkatastrophen und länderübergreifenden schweren Unglücksfällen zu erhöhen, ist daher entbehrlich. Wenn sich allerdings die bereits abzeichnende Tendenz, das alleine auf den Verteidigungsfall fokussierte Zivilschutzgesetz zu einem umfassenden Bevölkerungsschutzgesetz des Bundes umzubauen, fortsetzt, lässt sich dieses nicht mehr auf die Kompetenz aus Art. 73 Nr. 1 GG stützen.

(BRH, G172): Aus Sicht des Bundesbeauftragten spricht alles für eine Entflechtung und klare Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Die Zusammenarbeit sollte (verfassungs-)rechtlich neu geordnet werden.

Küstenschutz

(Wieland, A247D): Wenn, wie von mir vorgeschlagen, eine Neuregelung zur Mischfinanzierung geschaffen wird, die nicht einzelne Punkte aufzählt, bedeutet dies, dass der Küstenschutz in Zukunft nicht mehr ausdrücklich erwähnt wird. Aber die Überregionalität trafe natürlich weiterhin zu; das wäre also weiter regelbar (siehe auch **Hesse, P.M. Huber** unter II.c.).

Steuerverwaltung

(Riedel, A219B): Aufgrund der vielfach beschriebenen Probleme beim Vollzug der Steuergesetze und der von uns berechneten Effizienzpotenziale erscheint eine grundlegende Reform der Steuerverwaltung dringend erforderlich.

(G7): Konkret sind drei Reformmodelle der Steuerverwaltung definiert worden:

- Modell I, wonach die Länder – wie im Ist – für den Vollzug der Gemeinschaftsteuern zuständig sind, welches jedoch bestimmte Optimierungen beinhaltet („Optimiertes Länder-Modell“),
- Modell II, wo nach die Verantwortung für den Vollzug der Gemeinschaftsteuern teilweise von den Ländern auf den Bund verlagert wird („Bund-Länder-Modell“) und
- Modell III, wonach die Verantwortung für den Vollzug der Gemeinschaftsteuern (Typ A) bzw. der Gemeinschaftsteuern und der bundeseinheitlich geregelten

Landessteuern bzw. (Typ B) von den Ländern auf den Bund übertragen wird („Bundessteuerverwaltung“).

(G9): Das Optimierte Länder-Modell zeichnet sich dadurch aus, dass am Vollzug der Gemeinschaftsteuern durch die Länder – im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung – festgehalten wird. Das Modell ist außerdem dadurch charakterisiert, dass in verschiedenen Bereichen eine verstärkte Kooperation der Länder sowie eine verstärkte Koordination durch den Bund stattfinden (Strategieentwicklung, Controlling, Fachaufsicht, Normsetzung, Risikomanagement, Servicemanagement, Fachablauforganisation und Informationstechnik). Bei der verstärkten Kooperation der Länder sowie der verstärkten Koordination durch den Bund werden vorhandene länderübergreifende Reformansätze aufgegriffen und fortgeschrieben.

(A248D): Das Bund-Länder-Modell sieht verschiedene Elemente vor, zum einen die Übertragung der Verantwortung für die Groß- und Konzernbetriebsprüfung auf den Bund. Damit in Verbindung steht die Übertragung der Verantwortung für die Steuerfahndung. Des Weiteren ist den Übergang der Verantwortung für die Aus- und Fortbildung für den mittleren und gehobenen Dienst von den Ländern auf den Bund sowie eine Regelung des allgemeinen Weisungsrechts skizziert.

(G37): Die Gesamtbeurteilung der vorgestellten Reformmodelle kann auf Basis der dargestellten Effizienzpotenziale sowie unter Abwägung der gegenüber gestellten Chancen und Risiken erfolgen. Hiernach erscheint die Bundessteuerverwaltung (Modell III, Typ B) als die vorteilhafteste Variante. Als zweitbeste Lösung ist das optimierte Länder-Modell anzusehen.

(A236B): Wir gehen davon aus, dass nur bei einer Bundessteuerverwaltung eine einheitliche und umfassende Strategieentwicklung, insbesondere in Verbindung mit nachprüfbar, qualitativen Zielvereinbarungen, ein einheitliches Risikomanagement und eine vereinheitlichte Informationstechnik möglich sind.

(G30): Insgesamt kann gesagt werden, dass die durch die Einführung der Bundessteuerverwaltung (Modell II, Typ B) insgesamt zu erzielenden Effizienzpotenziale weniger auf (Personal-) Kosteneinsparungen oder Minderausgaben, als auf Mehreinnahmen zurückzuführen sind.

(G19, G20): Das Modell der Bundessteuerverwaltung sollte allerdings – gerade auch wegen der Querverbindungen zu Art. 84 und 85 GG – nicht durch punktuelle Änderungen des Art. 108 GG eingeführt werden. Erforderlich wäre vielmehr eine grundgesetzliche Neukonzeption der Steuerverwaltungshoheit für die Gemeinschaftsteuern. **(A257C):** Gegebenenfalls wäre eine länder- oder aufgabenbezogene sukzessive Einführung möglich). Umfassende Anpassungen auf einfachgesetzlicher Ebene des FVG wären die zwingende Folge. Ein besonderes Regelungsbedürfnis bei der Einführung einer Bundessteuerverwaltung liegt in dem umfangrei-

chen Personalübergang von den Ländern auf den Bund.

(G21): Das Bundesstaatsprinzip kann als Argument gegen eine verfassungsrechtliche Neuregelung der Steuerverwaltungshoheit aus folgenden Gründen nicht verwendet werden:

- Bei den Beratungen zum Grundgesetz wurde eine Bundessteuerverwaltung ernsthaft in Erwägung gezogen, scheiterte aber letztlich am Widerstand der Besatzungsmächte bzw. des Alliierten Kontrollrates.
- Die in Art. 108 GG normierte Verwaltungshoheit der Länder kann unter den Voraussetzungen des Art. 79 Abs. 2 GG geändert werden; sie zählt explizit nicht zum sog. „Ewigkeitsschutz“ des Grundgesetzes nach Art. 79 Abs. 3 GG.
- Das Bundesstaatsprinzip verbürgt – als offenes Verfassungsprinzip – keine Einzelausprägungen des Föderalismus'; die fachbezogenen Detailregelungen des Grundgesetzes genießen Vorrang vor dem Bundesstaatsprinzip.
- Auch Art. 105 und 106 GG können geändert werden; statt eines kombinierten Trennungs- und Mischsystems wäre insofern auch ein reines Finanzausweisungssystem an die Länder denkbar.

Stehen also sowohl die Steuerverwaltungs- als auch die Steuerertragshoheit zur Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers, so lässt sich dagegen mit dem Bundesstaatsprinzip keine Verfassungsschranke errichten.

(Battis, G35-39): Das Konzept, das hinter dem Schlagwort der Bundessteuerverwaltung steht, ist die Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer von den Bundesländern auf den Bund. Verschiedenste Konzepte zur Systematisierung und Vereinfachung der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie der Steuergesetzgebung und -verwaltung liegen vor, so auch der Vorschlag sämtliche Steuern mit Ausnahme der Gemeindesteuern dem Bund zu überlassen, und im Gegenzug zur Erfüllung der ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben den Ländern einen Teil vom Steueraufkommen in Höhe eines festgeschriebenen Anteils am nominalen Bruttoinlandsprodukt zu garantieren. Alleine die Kienbaum-Studie stellt vier unterschiedliche Modelle vor, davon zwei unterschiedliche Varianten einer möglichen Bundessteuerverwaltung. Das Modell einer Bundessteuerverwaltung existiert insofern nicht. Das als erstes Modell in der Kienbaumstudie vorgeschlagene „Optimierte Ländermodell“ entspricht dem Grunde nach dem Status Quo: Dem Steuervollzug durch die Länder im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung. Verfassungsrechtliche Änderungen sind nicht notwendig, das Modell kann vielmehr auf die bestehende Regelung des Art. 108 Abs. 4 S. 1 GG gestützt werden. Einfachgesetzliche Änderungen des FVG – ähnlich den Regelungen im Föderalismusreform-Begleitgesetz – wären erforderlich. Dieser rechtliche Rahmen gilt auch für das zweite sogenannte „Bund-Länder-Modell“. Für das eigentliche Modell der

Bundessteuerverwaltung in Variante A (Bundessteuerverwaltung für Gemeinschaftssteuern) und B (Bundessteuerverwaltung für Gemeinschafts- und Landessteuern) sollte es zu einer grundlegenden Neukonzeption des Art. 108 GG kommen.

(G38-39): Die mit dem Aufbau einer Bundessteuerverwaltung einhergehende Übernahme der Beschäftigten der bisherigen Landesverwaltungen durch den Bund stellt sich als weitgehend unproblematisch dar. Der Wechsel lässt sich nicht mit der Personalüberleitung im Zuge der Privatisierung von Bahn und Post vergleichen. Zurückgegriffen werden kann vielmehr auf die entsprechenden Regelungen im Beamtenstatusgesetz-Entwurf. Es käme eine Versetzung in Frage. Der Dienstherrenwechsel von den Ländern zum Bund wäre zudem mit der Übertragung von Liegenschaften und Pensionszusagen auf den Bund verbunden.

(Fisahn, G33-34, A211D): Die Bundesauftragsverwaltung produziert im Bereich der Steuerverwaltung zunächst auf einer abstrakten Ebene einen Interessenskonflikt. Der Interessenskonflikt entspringt unter gegebenen, d.h. den im Vergleich zu den Anfängen der Republik veränderten Bedingungen des Wettbewerbsföderalismus aus dem Umstand, dass die Vorteile eines effektiven Verwaltungsvollzugs im Bereich der Gemeinschaftssteuern, also mögliche Mehreinnahmen, bei den Ländern wegen des Finanzausgleichs nur höchst mittelbar ankommen, dagegen die Kosten des effektiven Vollzugs beispielsweise durch die Einstellung neuer Mitarbeiter direkt von den Ländern getragen werden. Schließlich scheint eine korrekte Vollzugspraxis des Steuerrechts von den Ländern – möglicherweise ja zu Recht – als Standortnachteil wahrgenommen zu werden.

Eine Neuregelung im Sinne einer Änderung der Verwaltungszuständigkeit im Bereich der Gemeinschaftssteuer und die Zuweisung der Verwaltungskompetenz an den Bund scheinen nicht nur wünschenswert, sondern zwingend geboten.

(Hesse, G37): Effizienzreserven im gesamten Bereich der Steuerverwaltung sowie Möglichkeiten zu deren Schöpfung sind in der ausführliche Fallstudie im Anhang der Stellungnahme **(G104-112)** dargelegt.

(Hill, G10): Die föderale Grundstruktur würde erheblich verschoben, wenn etwa dem Bund größere Verwaltungsbereiche, wie etwa die Steuerverwaltung, zugeordnet würden. In diesem Bereich sind nicht nur Synergieeffekte mit der Landessteuerverwaltung vorhanden, die aufgegeben würden, vielmehr würde auch angesichts der Größe einer Bundessteuerverwaltung eine erhebliche zentrale Steuerungs- und Aufsichtsbürokratie entstehen, die letztlich auch Ungleichheiten im Vollzug vor Ort nicht ausschließen könnte.

(P.M. Huber, G19-20): Schon im Parlamentarischen Rat war die Zuordnung der Finanzverwaltung zu Bund und Ländern eine der heikelsten Entscheidungen, bei

der der Antagonismus zwischen unitarischen und föderalistischen Ansätzen mit am deutlichsten zum Tragen kam. Das kann nicht verwundern, ist die Zuordnung der Finanzverwaltung doch eine Machtfrage par excellence. Zwar bräuchte eine Übernahme der Gemeinschaftssteuern in bundeseigene Verwaltung den Ländern gewisse Kostenersparnisse und beseitigte u. U. auch das eine oder andere Vollzugsdefizit. Auf der anderen Seite sprechen die Erfahrungen mit anderen großen Bundesverwaltungen (z. B. der Arbeitsverwaltung) jedenfalls nicht für eine generelle Überlegenheit und höhere Effektivität zentralstaatlich geführter Verwaltungen. Entscheidend aber ist, dass die Länder durch eine Übernahme der Finanzverwaltung in bundeseigene Regie dem Bund dauerhaft und strukturell unterlegen wären, über keine eigenen Erkenntnisse aus dem Vollzug verfügten, die Fähigkeit zur Berechnung fiskalischer Konsequenzen von Vorhaben des Bundes einbüßten und zudem für die weniger bedeutsamen Landessteuern auch noch eine parallele Verwaltungsstruktur vorhalten müssten.

Sollte es zu einer Beseitigung der Landessteuerverwaltung kommen, hätte dies nicht zwangsläufig zur Folge, dass auch das Zustimmungserfordernis des Bundesrates nach Art. 105 Abs. 3 GG entfiere. Nach Art. 108 Abs. 4 Satz 1 GG kann durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz für sämtliche Steuern auch die Verwaltung durch die Bundesfinanzverwaltung vorgesehen werden, wenn und soweit dadurch der Vollzug der Steuergesetze erheblich verbessert oder erleichtert wird. Dennoch kann der Bund die Verwaltung der Gemeinschaftssteuern nicht auf dieser Grundlage in bundeseigene Verwaltung übernehmen. Denn die Ermächtigung findet ihre Grenzen an den Grundsätzen und Strukturen der Finanzverwaltung. Das Vorhaben müsste daher in der Verfassung ausdrücklich geregelt werden.

Sollte dem Bund die Ertragshoheit für die Kfz-Steuer übertragen werden, liegt es auf der Hand, damit die Bundesfinanzbehörden zu betrauen. **(A228B)**: Ich glaube, es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass die zentrale Steuerung einer Mammutbehörde besser und effizienter ist, als die Steuerung kleiner Einheiten.

(Jann, G22, G23, A216A): Ein zentraler Grund für die mangelnde Effizienz der Steuerverwaltung liegt in umfangreichen und schwer verständlichen Steuergesetzen. Nichtsdestotrotz gibt es zahlreiche Effizienzpotentiale im Rahmen des Steuervollzugs, die föderalismusbedingt nicht ausgeschöpft werden können. Dies liegt in erster Linie in der Anreizstruktur, die das heutige System der Finanzverfassung für die Länder schafft. Darüber hinaus ist unumstritten, dass 16 unterschiedliche Finanzverwaltungen einen erhöhten Abstimmungsbedarf hervorrufen, einheitliche Rechtsanwendung behindern, Vollzugsunterschiede hervorrufen und die Gleichmäßigkeit der Besteuerung untergraben. Somit ist sich der Auffassung der Bundesregierung als auch des Bundesrechnungshofes anzuschließen, den Vollzug der Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer)

und der bundesrechtlich geregelten Landessteuern auf eine aus dem Bundesfinanzministerium ausgegliederte Bundessteueragentur zu übertragen.

(Pieroth, G10, A250C): Das Bundesstaatsprinzip steht gem. Art. 79 Abs. 3 GG weder der Privatisierung öffentlicher Aufgaben und Infrastrukturen, noch der von den Mitgliedern der Bundesregierung in der Föderalismuskommission II vorgeschlagenen Koordinierungskompetenz des Bundes, noch der Abschaffung der Landessteuerverwaltung im Bereich Gemeinschaftssteuern und einer Abschaffung der Zustimmungsbedürftigkeit bei Steuergesetzen des Bundes, noch einer fakultativen Übertragung der Landessteuerverwaltung auf Bundesbehörden entgegen.

(A250B): Die normative Radikalität des sog. „Berliner Modells“ (Einnahmen der Länder über festliegenden Anteil am BIP zu bestimmen) wirkt auf mich zunächst bestechend. Damit würden in nachhaltiger Weise die wesentlichen anerkannten Ziele, nämlich Vereinfachung, Transparenz, Herstellung von klaren Verantwortlichkeiten und Steigerung der Wirtschaftlichkeit erreicht. Problematisch wäre, dass sich in Zukunft der Finanzbedarf auf den verschiedenen Ebenen unterschiedlich entwickeln wird.

(H.P. Schneider, G3): Eine Sonderrolle spielt die Steuerverwaltung, die nach Art. 108 GG zurzeit Sache der Länder ist. Demgegenüber wollte der Parlamentarische Rat die Bundes- und Gemeinschaftssteuern durch den Bund und die Ländersteuern durch die Länder verwalten lassen, wobei letztere diese Aufgabe den Bundesfinanzbehörden in „Auftragsverwaltung“ hätten übertragen können. Es ist trotz erheblicher Bedenken vieler Landtage zu erwägen, ob dieser damalige Kompromiss nicht auch heute noch aktuell ist.

(Seitz, G29-33, A222D): Es geht darum, ob wir bei unserer Diskussion um die optimale Ausgestaltung unseres föderalen Systems die Effizienzaspekte oder die Sicherung und Verteidigung von Pfründen in den Vordergrund stellen. So richtig verstehen kann man den Widerstand der Länder gegen eine Bundessteuerverwaltung eigentlich nicht. Es ist zu beachten, dass man dann, wenn man an die Einführung einer Bundesteuerverwaltung denkt, die Aufgaben dieser nicht nur auf das Erheben der Gemeinschaftssteuern, sondern auch auf die Erhebung der Ländersteuern und Gemeindesteuern ausweiten sollte. Es würde wenig Sinn machen, drei Parallelstrukturen zu unterhalten.

Die Schätzung der Kosteneinsparungen und der Mehreinnahmen sehen wir im Kienbaum-Gutachten eher am unteren als am oberen Rand des Möglichen (ebenso **BRH, A235B**).

Wenn der Bund die Steuerverwaltung übernehmen will (und nach unserer Ansicht soll und muss er diese übernehmen), so muss der Bund hierfür auch etwas leisten. Ferner muss sich bei dieser Veränderung eine gesamtgesellschaftliche Ren-

die von ca. 20% der gegenwärtigen Steuerverwaltungskosten einstellen, die zur Lösung anderer Probleme verwendet werden kann.

Durch die Bundesteuerverwaltung lassen sich weitere Effizienzgewinne in Form von Mehreinnahmen bei den Gemeinschaftssteuern erwirtschaften, die über die vertikale Steuerverteilung auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt werden. Die Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen können zur Forcierung von Reformprozessen in anderen Bereichen verwendet werden. Hier ist eine Klammer zwischen den "Finanzthemen" und den "Verwaltungsthemen" der Föderalismusreform II zu sehen. Die Verteilung der Effizienzgewinne sollte man wie folgt vornehmen:

Die hoch verschuldeten Länder müssen ihre gesparten Steuerverwaltungskosten von ca. 20% der gegenwärtigen Ausgaben vollständig in die Entschuldung lenken, was durch ein hartes Controlling zu überwachen ist. Ein Teil der durch Effizienzgewinne erwirtschafteten Steuermehreinnahmen wird in einen Entschuldungsfonds zur Absenkung der Kreditmarktschulden der deutlich überdurchschnittlich verschuldeten Länder gelenkt. Dieser Fonds übernimmt aber nicht die überdurchschnittlichen Schulden dieser Länder, sondern lediglich die Tilgung der überdurchschnittlichen Schulden, so dass die überdurchschnittlichen Zinslasten bei diesen Ländern noch verbleiben, mit der Zeit aber abgeschmolzen werden. Das Entschuldungsprogramm wird auf 15 bis 20 Jahre fixiert, so dass – bei einem Umsatzsteuerwachstum von ca. 2% pro Jahr – nach 15 bis 20 Jahren ca. 60% bis 80% der überdurchschnittlichen Verschuldung der hoch verschuldeten Länder abgebaut wären.

Eines solches System wird aber nur für den Fall vorgeschlagen bzw. für ökonomisch sinnvoll gehalten, dass sich die Länder ihrerseits dazu verpflichten eine sehr harte Schuldenschranke als Ergebnis der Föderalismusreform zu akzeptieren. **(A257D)**: Wenn man diesen Übergang (zur Bundessteuerverwaltung) macht, muss er sukzessive erfolgen. Die Effizienzgewinne sind nur dann realisierbar, wenn man das Ganze letztendlich „at large scale“ macht.

(Thum, G15-16): Das Steuerrecht ist extrem komplex und verursacht daher hohe Verwaltungs- und Entrichtungskosten (Compliance Cost). Bei der Steuerverwaltung ist die optimale Organisationsform weniger offensichtlich. Wichtiger als die bloße Entscheidung zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung ist die Einrichtung eines möglichst effektiven Wettbewerbs zwischen den Steuerverwaltungen (Benchmarking).

(G13, G16): Eine wesentliche Quelle für die Ineffizienz der deutschen Steuerverwaltung liegt in der mangelnden Integration der IT-Lösungen. Hier spricht alles für eine Zentralisierung. Eine Doppelung der Infrastruktur ist weder unter Kosten- noch unter Informationsgesichtspunkten sinnvoll.

(Wieland, G4-5): Der Vollzug der Steuergesetze durch die Länder stößt auf die Schwierigkeit, dass sowohl die Steuerpflichtigen als auch die Steuerobjekte regelmäßig nicht mehr allein einem Land zuzuordnen sind. Vielmehr sind vor allem Unternehmen, aber auch Einzelpersonen länderübergreifend und in vielen Fällen sogar europa- oder weltweit tätig. Das legt einen bundeseinheitlichen Vollzug der Bundessteuergesetze zumindest nahe, um Informations- und Effizienzdefizite der Steuerverwaltung zu verringern und vergleichbare Handlungsbedingungen für die Verwaltung und die Steuerpflichtigen zu schaffen. Um eine Schwächung der Länderkompetenzen zu vermeiden, sollte zum Ausgleich die Verwaltungszuständigkeit der Länder in anderen Feldern gestärkt werden. Eine bundeseinheitliche Steuerverwaltung wäre mit dem Bundesstaatsprinzip ohne weiteres vereinbar. Eine eigene Steuerverwaltung ist für die Staatlichkeit der Länder und das Bundesstaatsprinzip ebenso wenig erforderlich wie ein eigenes Militär. Durch eine nur schwer zu erreichende Vereinfachung des materiellen Steuerrechts ließen sich keine vergleichbaren Effizienzpotentiale erzielen.

Ein Verzicht auf die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundessteuergesetzen würde den Kompromissbedarf verringern und damit die inhaltliche Stringenz der Steuergesetze erhöhen. Erforderlich wäre dann allerdings ein anderes Instrument, um eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der Länder zu gewährleisten. Ein verfassungsunmittelbarer, an Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft orientierter Anteil der Länder am Gesamtsteueraufkommen könnte ein solches Instrument sein.

(BRH, G57, A239D, A251B): Wegen der Komplexität des Steuerrechts und der schnellen Folge rechtlicher Änderungen führt die Verflechtung gerade im Steuerbereich zu unwirtschaftlichen bürokratischen „Abstimmungsstrukturen“. Es kommt zu föderalismusbedingten Vollzugsdefiziten. Wir haben aber kaum Belege dafür, dass einzelne Länder mit zurückhaltender Steuerpolitik Wirtschaftspolitik betreiben.

(G59): Die bestehenden Verflechtungsstrukturen zwischen Bund und Ländern führen nicht zu einem hinreichend einheitlichen Gesetzesvollzug.

(G63): Wegen der Wirkungen des Finanzausgleichs kann sich das Bundesministerium nicht auf ein hinreichendes Eigeninteresse der Länder verlassen, die Steuerquellen möglichst weitgehend ausschöpfen zu wollen (hierzu auch **A240A**).

(G55): Nach der bestehenden Aufgabenverteilung des Grundgesetzes werden die Steuergesetze des Bundes im Wesentlichen durch die Länder vollzogen. Dies hat zu deutlichen Schwachstellen in der Finanzverwaltung geführt:

- Die Regeln der Finanzverfassung führen dazu, dass die Länder als Vollzugsebene kein ausreichendes Eigeninteresse daran haben, die Steuern vollständig und rechtzeitig zu erheben. Dies beeinträchtigt die Einnahmehasis des Staates.
- Die Steuergesetze werden gegenüber den Bürgern und Unternehmen nicht ein-

heitlich angewendet. Damit ist keine Steuergerechtigkeit gewährleistet.

- Es sind bürokratische Strukturen zur Koordinierung zwischen Bund und Ländern entstanden. Diese bringen einen unwirtschaftlichen Abstimmungsaufwand mit sich und führen nicht zu einer effektiven Steuerung der Finanzverwaltung.
- Der Föderalismus im Steuerbereich behindert die Einführung moderner IT-Systeme und die Zusammenarbeit in der Europäischen Union.

Der Bundesbeauftragte empfiehlt deshalb, durch Änderung des Grundgesetzes eine Bundessteuerverwaltung einzurichten.

(G66, G72): Der Bundesbeauftragte hat sich dafür ausgesprochen, die Verwaltungskompetenz bei den Gemeinschaftsteuern im Rahmen einer Grundgesetzänderung von den Ländern auf den Bund zu übertragen. Der Subsidiaritätsgrundsatz spricht dafür, die Erhebung der Landessteuern bei den Ländern zu belassen.

(G73): Es spricht auch einiges für den Vorschlag des Kienbaum-Gutachtens, zumindest im Rahmen einer „kleinen Lösung“ die Rechenzentren auf den Bund zu übertragen.

(LRH, A225C): Zum Thema Bundessteuerverwaltung haben die Landesrechnungshöfe, die in der Außendarstellung nur mit einer Stimme sprechen, keine einheitliche Position. **(G27-29):** Die von den Landesrechnungshöfen festgestellte Defizite beim Vollzug der Steuergesetze wurden nicht an der föderalen Struktur der Steuerverwaltung festgemacht. Die Präsidentinnen und Präsidenten der Landesrechnungshöfe sehen eine wesentliche Ursache für die Vollzugsprobleme in der unsteten Steuergesetzgebung und den komplizierten Steuergesetzen. Den Landesrechnungshöfen liegen keine Prüfungserkenntnisse vor, ob die Einführung einer Bundessteuerverwaltung zur Behebung dieser Defizite geeignet wäre.

(A226A, G22-27): Eine Reihe von Landesrechnungshöfen hat im Übrigen angeregt, im Steuerbereich geeignete länderübergreifende IT-Verfahren zu entwickeln. Weitere Themen sind ein DV-basiertes Risikomanagementsystem und ein länderübergreifendes DV-System im Bereich der Kontrollmitteilungen.

Börsenaufsicht

(Battis, G40-41): Gegen eine Zentralisierung spricht, dass die Länder räumlich und personell „näher dran“ sind an den zu beaufsichtigenden Einrichtungen. Eine weitere Zentralisierung der Börsenaufsicht bei der BAFin entspricht aber dem internationalen Trend und würde der Finanzindustrie einen Ansprechpartner zur Verfügung stellen. Ferner würde das ohnehin schon dominierende Gewicht der BAFin in Brüssel und international erhöht werden. Institutionalisierte Abstimmungsprozesse (§ 5 Wertpapierhandelsgesetz: Wertpapierrat) würden überflüssig

und Reibungsverluste, die sich aus der gesetzlich vorgegebenen Zusammenarbeit von Länderaufsichten und BAFin ergeben könnten, vermieden. Vermutlich würde wohl eine Stärkung des Finanzplatzes Deutschland eintreten, weswegen mehr für eine Zentralisierung der Börsenaufsicht spricht.

(P.M. Huber G20): Eine Zentralisierung der Börsenaufsicht (Überwachung) und die Konzentration dieser Aufgabe in den Händen der BaFin erscheinen angesichts des Binnenmarktes und der weitgehenden unionsrechtlichen Determinierung ebenso sinnvoll wie im Hinblick auf die Kooperation mit der EU-Kommission.

Bundesfernstraßen, Bundesfernstraßenverwaltung

(Battis, G48-49): Durch den Ausbau der Bundesautobahnen haben viele Bundesfernstraßen ihre Bedeutung für den Fernverkehr verloren. Sie erfüllen damit nur noch eine regionale Verkehrsfunktion und sind für den Bund nicht mehr von Bedeutung. Dennoch trägt er die Finanzierungslast, wenn es um Instandhaltungs- und Ausbaumaßnahmen (z.B. Ortsumfahrungen) geht. Länder stufen bedeutungslos gewordene Bundesstraßen nicht oder nicht rechtzeitig herab, um der sich an die Straßenbaulast anschließenden Finanzierungslast solange wie möglich zu entgehen.

Die Auftragsverwaltung könnte daher in diesem Bereich wie folgt geändert werden: Der Bund erhält ein umfassendes (allgemeines) Weisungsrecht, das über eine Entscheidungsbefugnis im Einzelfall hinausgeht. Der Bund erhält ein Eintrittsrecht. Damit würde die Wahrnehmungskompetenz nicht mehr unentziehbar bei den Ländern liegen. Der Bund könnte daher unproblematischer den Bau und die Instandhaltung der Straßen beeinflussen. Der Bund konzentriert sich auf den Bau und Betrieb der Bundesautobahnen und überträgt die Bundesstraßen an die Länder. Die Vorschläge müssten durch eine Änderung des GG umgesetzt werden. Allerdings wäre der Bund aufgrund des Konnexitätsprinzips verpflichtet, den Ländern die erforderlichen Finanzmittel zuzuweisen.

(Fisahn, G43, A211D): Schließlich ist eine Entflechtung der Zuständigkeiten im Bereich des Straßenbaus und der Verwaltung mit dem Ziel, Straßen zu privatisieren, indem etwa PPP Projekte durchgeführt werden, rechtspolitisch nicht wünschenswert und verfassungsrechtlich zumindest problematisch.

(H.-J. Huber, G6, G7, A214D): Für den Bund ist Autobahnparallelität weiterhin ein gültiges Kriterium für die Abstufung einer Bundesstraße. Für die Länder dürfte die Forderung nach Kostenkompensation im Mittelpunkt stehen. Nach einer vorsichtigen Schätzung wird künftig knapp die Hälfte der Bundesstraßen keine Fernverkehrsbedeutung mehr haben und kann bzw. muss abgestuft werden. Die verblei-

benden Bundesstraßen haben dann weiterhin eine überregionale Funktion. Bestätigen sich diese Erwartungen, so kann bzw. muss für diese Bundesaufgabe die Baulast des Bundes bestehen bleiben.

(G11, A215A): In vielen Straßenmeistereien ist der Betriebsdienst für die Bundes- und Landesstraßen und, soweit von den Ländern betreut, auch der der Kreisstraßen zusammengefasst. Es gibt auch bereits erste Mischmeistereien unter Einschluss der Autobahnen. Das hat den Vorteil, dass wir in der Auftragsverwaltung eine integrierte Straßenverwaltung für alle Außerortsstraßen inklusive der Autobahnen auf der Ebene der Länder haben. Zum Nutzen aller Baulasträger werden ganz erhebliche Einspar- und Synergieeffekte erschlossen.

(G11-13): Die Herauslösung der Autobahnen aus den Auftragsverwaltungen würde deren technische Kompetenz erheblich schmälern. Der Ersatz wären Hoffnungen, die wir auf eine neu aufzubauende Zentralinstanz des Bundes und deren Leistungsfähigkeit zu richten hätten. Die Verwaltungskraft der Länder und somit der Föderalismus würde mit dem Wegfall der Autobahnverwaltung nicht gestärkt, sondern geschwächt. Im Ergebnis sollte das bestehende System nicht leichtfertig zur Disposition gestellt werden, jedenfalls solange keine bessere Alternative bekannt ist.

(G19): Stärken der Auftragsverwaltung sind die Synergien und die Ortsnähe. Die durchaus vorhandenen Schwächen rechtfertigen keinen Systemwechsel. Bundesauftragsverwaltung als Verwaltungstyp funktioniert (aber) nur dann, wenn Bund und Länder loyal zusammenarbeiten. Das heißt auch, dass die künftig weiter zu verbessernden Kontrollen so angelegt sein sollten, dass sie offen sind, sowohl für den Gebrauch des Bundes, als auch den der Länder.

(G15): Wenn Bund und Länder gleichermaßen an der Funktions- und Zukunftsfähigkeit der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen interessiert sind, so müssten sie bereit sein, gemeinsam über eine Stärkung des Instrumentes der Weisung nachzudenken. Vorschlag: Änderung des Art. 85 GG wie folgt: Anstelle der Bundesregierung erlässt künftig die „zuständige oberste Bundesbehörde“ allgemeine Verwaltungsvorschriften. Diese Änderungen strafften die Entscheidungswege, machten die Verantwortlichkeiten klarer und den Vollzug insgesamt effizienter. Den Zielen der Föderalismuskommission würde damit gedient.

(G16): Vorschlag: Streichung von Nr. 22 aus Art. 72 Abs. 2 GG. Das Verlangen einer Erforderlichkeitsprüfung ist auch angesichts der konkreten Regelungen, die das Grundgesetz an anderer Stelle für Bundesstraßen des Fernverkehrs (Art. 85, 90 GG) getroffen hat, als inkonsequent anzusehen.

(G20): Die Länder sind frei, Teile ihrer Verwaltungsfunktion auf andere Gebietskörperschaften oder geeignete Dritte zu übertragen. Sie behalten die Finanzierungslast und die Rechts- und Fachaufsicht. Die Länder können auch gebiets-

übergreifende Kooperationsformen vereinbaren. Es würde den verkehrs- und investitionspolitischen Gestaltungsspielraum in vorteilhafter Weise erweitern, wenn der Bund als Baulastträger für die Bundesfernstraßen die Möglichkeit bekäme, bei Schwerpunktvorhaben auf eine organisatorische Zusammenarbeit der Beteiligten aktiv hinzuwirken.

(G24): Die Öffentliche-Private-Partnerschaft nach dem A-Modell ermöglicht Effizienzgewinne und eröffnet neue Perspektiven für Organisation und Finanzierung im Autobahnbau. Auf diesem Weg sollte fortgeschritten und die Ausschreibungsbedingungen weiterentwickelt werden.

(G26, G27): Eine bundeseigene Autobahnverwaltung wäre für den Bund teuer. Sie müsste in einer längeren Anlaufphase als Experiment am lebenden Objekt und als Risikofaktor angesehen werden. Ob und in welchem Umfange theoretisch vorstellbare Effizienzgewinne durch zentralisierte Strukturen tatsächlich eingefahren werden könnten, bleibt offen. Auch eine neue Autobahnverwaltungsgesellschaft des Bundes mit privatwirtschaftlichen Elementen birgt erhebliche Vollzugsrisiken.

(G30): Bei der materiellen Privatisierung ganzer Netzteile oder gar des ganzen Bundesfernstraßennetzes ginge dem Staat der Einfluss auf die Reihung der Bauvorhaben und möglicherweise auf deren Ausgestaltung verloren.

(P.M. Huber, G20, G16): Der Bund besitzt die Möglichkeit, Bundesstraßen für den Fernverkehr, die diese Funktion verloren haben, zu entwiden. Er hat damit hinreichenden Gestaltungsspielraum, um eine eventuelle „Überversorgung“ mit Straßeninfrastruktur zu beseitigen. Er muss dies allerdings auch politisch verantworten, wenn Länder oder Kommunen nicht bereit sind, die in Rede stehende Straße in ihre Straßenbaulast zu übernehmen. Die Verwaltung der Bundesfernstraßen, für die das Grundgesetz die Auftragsverwaltung als Regelfall vorsieht (Art. 90 Abs. 2 GG), sollte dagegen den Ländern zum landeseigenen Vollzug übertragen werden. Das ist freilich sowohl aus sachlichen Gründen – es geht um eine gesamtstaatliche, das Gebiet eines Landes naturgemäß überschreitende Aufgabe – als auch von der Interessenlage der Länder her nur angemessen bzw. realisierbar, wenn sie auch die dafür erforderlichen Mittel erhalten – sei es durch eine Neuverteilung der Umsatzsteuer, sei es über Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 Nr. 3 GG.

(Jann, G24): Die Bundesauftragsverwaltung im Bereich der Fernstraßen hat sich grundsätzlich bewährt. Es ist daher nicht ersichtlich, welche Vorteile sich aus der Verlagerung der Verwaltungskompetenz für die Bundesautobahnen von den Ländern auf den Bund und von der Übertragung der Finanzierungskompetenz für die Bundesstraßen vom Bund auf die Länder ergeben sollen.

(Wieland, G5): Die Bundesauftragsverwaltung der Bundesstraßen des Fernverkehrs ist angesichts eines weitgehend ausgebauten und im Wesentlichen nur noch zu erhaltenden Fernstraßennetzes in Deutschland nicht länger erforderlich. Vielmehr kann die Verwaltungszuständigkeit abgesehen von der Verantwortung für einzelne große Neubauprojekte gegen einen entsprechenden finanziellen Ausgleich auf die Länder übergehen. Der Ausgleich könnte bei der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens erfolgen. Die Verteilung auf die Länder sollte nach den allgemeinen Regeln der Umsatzsteuerverteilung vorgenommen werden. Eine einheitliche Verwaltung eines Landes für alle Straßen auf seinem Gebiet ermöglichte Synergieeffekte und steigerte die Transparenz und die Verantwortungszuordnung. Alternativ könnte die Verwaltungszuständigkeit für die Bundesautobahnen beim Bund verbleiben.

Verfassungsrechtliche Grenzen für die Herabstufung von Bundesstraßen zu Landstraßen ergeben sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht gegenwärtig daraus, dass sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes und seine Verwaltungsbefugnisse aus Art. 90 Abs. 2 GG nicht auf die Einstufung einer Straße nach Landesrecht erstrecken, ohne die eine Abstufung nicht möglich ist. Der Bund kann nach dieser Rechtsprechung eine Bundesstraße nur entwidmen und muss abwarten, was das Land mit der Straße unternimmt (siehe auch **Pieroth, A253AB**).

Private Vorfinanzierungen von Straßenprojekten sind nur dann sinnvoll, wenn die finanziellen Belastungen über die absehbare Nutzungszeit tatsächlich hinter den Kosten einer öffentlichen Finanzierung zurückbleiben. Eine private Vorfinanzierung ist gegenüber einer Haushaltsfinanzierung nicht generell wirtschaftlicher. Eine materielle Privatisierung des Bundesfernstraßennetzes lässt sich ohne die Möglichkeit einer Refinanzierung des Privaten durch die Nutzer kaum vorstellen.

(BRH, G75): Die gemeinsame Verwaltung der Bundesautobahnen und der Bundesstraßen im Rahmen der Auftragsverwaltung durch die Länder wird ihrer unterschiedlichen funktionalen Bedeutung und den divergierenden Interessen des Bundes und der Länder bei Unterhalt und Ausbau nicht mehr gerecht. Der Bundesbeauftragte empfiehlt deshalb, Verwaltung und Ausbau der Bundesautobahnen dem Bund und die Bundesstraßen den Ländern zu übertragen. Für die Übernahme der bisherigen Bundesstraßen sollten die Länder einen angemessenen Finanzausgleich ohne Zweckbindung erhalten. Dadurch können Kompetenz und finanzielle Verantwortung zusammengeführt, Transparenz geschaffen und die politischen Verantwortlichkeiten deutlich gemacht werden.

(G88): Die weitgehende Verlagerung von Kompetenzen auf die Auftragsverwaltungen mit ihren Eigeninteressen ohne geeignete Kontrollsysteme führt dazu, dass die Eigeninteressen der weitgehend frei agierenden Länder Vorrang vor den

Interessen des Bundes erlangen.

Bundeswasserstraßen

(Wieland, G6): Eine Bundeswasserstraßenverwaltung sollte in jedem Fall nur Wasserstraßen erfassen, die dem überregionalen Güterverkehr dienen. Alle anderen Wasserstraßen könnten durch eine Ergänzung von Art. 89 Abs. 2 Satz 1 GG in die Verwaltung der Länder überführt werden: „Der Bund verwaltet die dem überregionalen Güterfernverkehr dienenden Bundeswasserstraßen durch eigene Behörden“ (auch **P.M. Huber, G16**).

(BRH, G92-93): Der Bundesbeauftragte empfiehlt, das Grundgesetz zu ändern und den Bund dadurch in die Lage zu versetzen, die überwiegend von der Freizeitschifffahrt genutzten Binnenwasserstraßen an die Länder zu übertragen (Eigentum, Lasten und Verwaltung) und ihnen hierfür einen angemessenen finanziellen Ausgleich zu zahlen.

Schieneinfrastruktur

(Holzhey, G1-3, A213D): Die Bereitstellung der Schieneinfrastruktur ist aus ökonomischer Sicht eine Staatsaufgabe, weil Netz und Stationen bis auf wenige Ausnahmen strukturell defizitär sind.

Insgesamt ist bei einer wirtschaftlichen Privatisierung der Schieneinfrastruktur nicht zu übersehen, dass der Renditedruck den Gemeinwohlauftrag an den Rand drängt. Die Privatisierung erhöht die Systemkosten erheblich, weil die Kapitalmarktrendite durch die Infrastruktur mit verdient werden muss. Damit wird auf das Netz ein verheerender Renditedruck erzeugt.

Eine Privatisierung im Eigentumssicherungsmodell – die bei Licht besehen nur zum Schein stattfindet und eine dauerhafte Halbverstaatlichung wäre – führte sich ad absurdum, indem die Finanzierung der Investitionen in Netz und Stationen staatslastiger denn je würde.

Wird die wirtschaftliche Privatisierung des Netzes doch vollzogen, ist es für die Regionalisierung entscheidend, alle wesentlichen Reformschritte vorab im Gesetz und in der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung anzulegen. Wichtigstes Instrument ist ein Vertrag mit Schutzwirkung Dritter – zugunsten der Länder –, um ihnen eigene Klagerechte zu verschaffen

(G7, G8, A213D): Insgesamt wird erkennbar, dass der Bund nach der Verfassung den Gemeinwohlauftrag für den Schienenverkehr und die Schieneinfrastruktur im Besonderen hat, bei der Erfüllung jedoch in hohem Maße auf die Länder zurück-

greift. Im Ergebnis entsteht ein System der Mischfinanzierung, ohne den Ländern korrespondierende Entscheidungs- und Mitwirkungsrechte einzuräumen. Fallen aber Ausgaben- und Aufgabenverantwortung auseinander, sind typische Negativeffekte auf allen Politikfeldern zu beobachten. Ein Lösungsvorschlag liegt auf der Hand: Überträgt man die Verantwortung für die regionale Schieneninfrastruktur auf die Länder, wird der Haupt-, zumeist sogar alleinige Zahler zum Besteller der Leistung, so dass die beiden Funktionen in einem Akteur zusammengeführt werden. Deshalb empfehle ich die Regionalisierung der Schieneninfrastruktur.

(G13, G14): Aktienrechtlich ist der Vorstand der DB AG verpflichtet, die Liste aller Projekte streng in der Rangfolge ihrer ökonomischen Wertigkeit abzuarbeiten. Flächendeckend häufen sich in der deutschen Regionalpresse Berichte, nach denen die DB AG Investitionsprojekte im Schienennetz und bei den Bahnhöfen auf Eis legt. Stattdessen wird mechanisch darauf verwiesen, dass man zu dem Projekt stehe – sofern „die Finanzierung gesichert ist“. Dies zu gewährleisten, sei aber Aufgabe der öffentlichen Hand. Nur wenn Länder und Kommunen sämtliche Kosten und Risiken übernehmen, zeigt sich die DB AG bereit, fremdes Geld zugunsten ihrer eigenen Anlagen zu verbauen.

(G16, G18): Deutlich wird, dass der Infrastrukturbetreiber über einen Umweg das Erreichen kann, was ihm als juristisches Mittel verwehrt ist. In der Praxis kommt es nicht auf die Aufsichtsbehörde an, sondern auf den Netzbetreiber. Er entscheidet über die wirtschaftliche Daseinsberechtigung einer Strecke oder einer Station, indem er die Mittel für Ersatzinvestitionen und Instandhaltung „priorisiert“. Ergebnis: Rendite dominiert Gemeinwohl.

(G20, G21): Bahnt sich der gesetzgeberische Beschluss über die Privatisierung unter Einschluss des Netzes an, sollten die Regionalisierungsbefürworter darauf drängen, die Regionalnetze noch vor der Privatisierung herauszulösen.

(Wieland, G6): Eine Trennung zwischen Bundesschienenwegen und regionalen Schienennetzen wäre praktisch schwer durchführbar. Zahlreiche Abgrenzungsprobleme würden die Regelungen sehr streitanfällig machen. Die Teilprivatisierung der Bahn nach dem Eigentumssicherungsmodell schließt die Übertragung regionaler Schienennetze auf die Länder praktisch aus. Kommunale und regionale Interessen an Schienennetzen können wesentlich besser durch eine ausdrückliche Verankerung der Gewährleistungspflicht des Bundes dafür, dass dem Wohl der Allgemeinheit auch in Bezug auf die regionale Schieneninfrastruktur angemessen Rechnung getragen wird, in Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG gewahrt werden.

Bundesbauverwaltung

(Battis, G45-46): Die Organisation der Bundesbauverwaltung, die sich zur Durchführung ihrer Bauaufgaben durch Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern im Wege der Organleihe Ländereinrichtungen bedient und selber lediglich die Fachaufsicht ausübt, wird zu Recht wegen des dadurch entstehenden hohen Abstimmungsbedarfs kritisiert. Die Beseitigung der ineffizienten Doppelstrukturen kann durch eine Zentralisierung der Bundesbauverwaltung erreicht werden. Zur Frage der Liberalisierung des Baugenehmigungsverfahrens ist zu sagen, dass die dort angesprochenen Liberalisierungen in den meisten Bauordnungen bereits umgesetzt sind.

(Wieland, G6): Eine Organleihe widerspricht den Prinzipien der Politikentflechtung, Transparenz und Verantwortungsklarheit und sollte deshalb im Zuge der Modernisierung des Bundesstaates beendet werden. Als Alternativmodell ist an eine Privatisierung der Bundesbauverwaltung zu denken. Möglich wäre auch eine Ermächtigung an die Bundesbauverwaltung, auf Grundlage eines öffentlichrechtlichen oder privatrechtlichen Vertrages öffentliche Stellen der Länder oder private Unternehmen mit den Bauaufgaben zu betrauen.

(LRH, G17): Der Rechnungshof Niedersachsen empfiehlt eine vermehrte Vergabe von Bauunterhaltsmaßnahmen an freiberuflich Tätige.

Bereitschaftspolizei

(BRH, G160, G164): Die Bereitschaftspolizeien sind Teil der Landesverwaltung. Die Finanzierung der Ausstattung der Bereitschaftspolizeien durch den Bund sollte beendet werden.

Verfassungsschutz

(BRH, G166, A251B): Es können erhebliche Parallelarbeiten und Schnittstellenverluste vermieden werden, indem der Verfassungsschutz auf der Ebene des Bundes konzentriert wird, das heißt mit Dependancen in den einzelnen Länder, aber unter einem Dach.

Atomaufsicht

(BRH, G176): Als „kleine Entflechtung“ sollte der Bund zumindest die Möglichkeit erhalten, das für den Verwaltungsvollzug notwendige und für die Sicherheit der

Atomanlagen bedeutsame kerntechnische Regelwerk gegenüber den Ländern verbindlich und einheitlich festzulegen, ohne dass es einer zustimmungsbedürftigen Mitwirkung der Länder bedarf. Als „große Entflechtung“ bestünden die Möglichkeiten entweder die den Ländern bislang obliegenden Vollzugsaufgaben der Atomaufsicht auf den Bund zu übertragen (Entflechtung „nach oben“) oder die Aufsicht des Bundes im Bereich der Atomverwaltung zurückzunehmen und den Vollzug in die alleinige Verantwortung der Länder zu geben (Entflechtung „nach unten“). (auch **Battis, G18-19; P.M. Huber, G15-16**)

Gebührenrecht

(BRH, G212): Die Zuständigkeit für das Gebührenrecht ist jeweils der Körperschaft zuzuordnen, die die Verwaltungsleistungen erbringt.

Haftungsrecht

(BRH, G217, G230): Die Länder erfüllen viele Verwaltungsaufgaben für den Bund. Dabei bewirtschaften sie in erheblichem Maße Bundesmittel. Aus Sicht des Bundesbeauftragten wäre es daher zweckmäßig, dass Bund und Länder vereinbaren, bei den nicht trennbaren Aufgabenbereichen geeignete Risikomanagementsysteme einzusetzen, um den ordnungsgemäßen Verwaltungsvollzug mit modernen Steuerungs- und Kontrollinstrumenten (Interne Revisionen, Qualitätsmanagement, Controlling) wirksam zu steuern und zu kontrollieren.

d. Bündelung und Koordinierung von Aufgaben, Gebietskörperschaft-übergreifende Aufgabenerledigung und Leistungen:

- ***strukturell (z.B. Optimierung der Behördenzusammenarbeit)***

(Battis, G19-20): Nachdem es zu einer Kontroverse der Verfassungsorgane über die Reichweite der Regelung von Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG gekommen ist, sollte die zweite Stufe der Föderalismusreform genutzt werden, um die gesetzgeberische Intention klarzustellen. Insgesamt böte sich eine Verbindung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG mit Art. 104a GG an. So wäre eine Ausnahme vom „Durchgriffsverbot“ in bestimmten Fällen, zu denen etwa die Kinderbetreuung zählen könnte, denkbar. Diese Fälle könnten dann enumerativ in Art. 104a GG aufgezählt und mit einer entsprechenden Ausgleichsverpflichtung des Bundes verbunden werden.

(Hesse, G37-38): „Gesamtstaatliche und -gesellschaftliche Aufgaben“, die ein abgestimmtes Verhalten zwischen den Gebietskörperschaften erfordern, sollten sich auf wenige, eindeutig definierte Aufgabenfelder beschränken. Hierzu zählen vor allem die Grundlagen der rechts- und sozialstaatlichen Sicherung, wobei strittige Themenfelder, wie die Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II, die sich mit einer Mischverwaltung verbindenden Probleme exemplarisch zu Tage förderten. Will man Aufgaben- und Finanzverantwortung „aus einer Hand“, muss man dies auch gewährleisten, wobei bereits im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses interpretationslos festzustellen wäre, wer bei einer Trägerschaft nur einer Ebene die Finanzierung sicherstellt. Die Frage des Ausbaus der Kinderbetreuung fällt unter diese Kategorie. Im Übrigen sollte anerkannt werden, dass sich bei zunehmend dynamischer Veränderung der ökonomischen, demographischen und sozio-kulturellen Rahmenbedingungen flexible und reagible Formen einer Kooperation anbieten.

(P.M. Huber, G18): Eine Klarstellung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, wonach das Verbot des Durchgriffs auch für die Veränderung bestehender Leistungsgesetze gilt, erscheint aus legislatorisch-ästhetischen Gesichtspunkten nicht glücklich. Die von den Kommunen favorisierte Interpretation ist im Übrigen so offensichtlich richtig, dass die Rechtsprechung dies kaum anders beurteilen dürfte.

(Wieland, G4): Erst eine Konkretisierung würde der neu geschaffenen Vorschrift des Art.84 Abs.1 Satz 7 GG Wirksamkeit verschaffen. Ohne sie läuft diese Vorschrift in weitem Umfang leer, weil der Bundesgesetzgeber die Möglichkeit hat, durch Gesetzesänderungen Leistungen zu Lasten der Kommunen zu erhöhen.

(H.P. Schneider, G4): Eine Bündelung von Verwaltungsaufgaben des Bundes und der Länder in vertikaler Richtung empfiehlt sich nicht, weil sie selbst in den Fällen, wo sie nicht gegen das Verbot der Mischverwaltung verstößt, zwangsläufig zu neuen, in föderalen Systemen prinzipiell unerwünschten Verflechtungen führen würde. In horizontaler Hinsicht kann dagegen bei den Ländern untereinander im Prinzip praktisch jede Art von Aufgabe gebündelt oder besser koordiniert werden, im reinen Dienstleistungssektor ebenso wie bei sonstigen nicht hoheitlichen Tätigkeiten, aber auch engeren Hoheitsbereich.

(Wieland, G6-G7, A247D): Eine ebenenübergreifende Kooperation steht in einem Spannungsverhältnis zu dem Prinzip der klaren Kompetenzabgrenzung im Bundesstaat. Die Kooperation ist aber ebenso wenig völlig verzichtbar wie Mischfinanzierungen. Das spricht für eine Rahmenregelung im Grundgesetz. Ohne eine solche Regelung sucht die Staatspraxis sich Wege neben der Verfassung. Empfehlenswert wäre eine allgemeine Ermächtigung zu ebenenübergreifender Kooperation auf freiwilliger vertraglicher Basis zur Bewältigung gesamtgesellschaftlicher

Aufgaben von herausragender Bedeutung. Eine Befristung könnte vorgeschrieben werden, eine Konkretisierung auf Themenfelder sollte nicht in der Verfassung erfolgen. Wird sie für sinnvoll erachtet, wäre ein Ausführungsgesetz der richtige Ort.

(Battis, G20-21): Die beamten- und arbeitsrechtlichen Möglichkeiten sind ausreichend, um denkbarer Konstellationen interkommunaler Zusammenarbeit genüge zu tun, Gesetzesänderungen sind nicht notwendig. Problematischer für die interkommunale Zusammenarbeit ist vielmehr, dass diese in jüngster Zeit vermehrt zum Gegenstand vergaberechtlicher Entscheidungen geworden ist. Es hat sich gezeigt, dass ein grundsätzliches Spannungsverhältnis zwischen kommunaler Organisationshoheit und EU-weitem Wettbewerb besteht und kommunale Kooperationen teilweise dem europäischen Vergaberecht unterstellt werden. Die Bundesregierung vertritt hier gegenüber der Europäischen Kommission die Rechtsauffassung, dass die interkommunale Aufgabenübertragung eher Teil der Verwaltungsorganisation und weniger ein Beschaffungsvorgang am Markt ist. Um diesbezüglich Rechtssicherheit zu schaffen, wäre eine Klarstellung auf europäischer Ebene sinnvoll.

- **sektoral (z.B. Familienkasse, Umsetzung EU-Vorgaben, große Infrastrukturvorhaben)**

Bildung

(Pieroth, G32-23, A266AB): Zwischenländerfinanztransfers sind grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig. Allerdings dürfen sie im Ergebnis nicht zu einem Unterlaufen des bundesgesetzlich geregelten Finanzausgleichs führen. Dies ist dann anzunehmen, wenn formal als zweckgebunden ausgestaltete Finanzzuweisungen zwischen den Ländern bei Würdigung aller Umstände tatsächlich den Charakter zweckungebundener Finanzhilfen haben. Für einen studienplatzbezogenen Vorteilsausgleich trifft dies jedoch nicht zu.

(Seitz, G23): Das Prinzip "Geld folgt den Studierenden" ist nach unserer Einschätzung nur ein Teillösungsbeitrag, da mit diesem Prinzip lediglich die Kostenverteilung auf das Jahr des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung festgeschrieben wird, während es keine "Verteilungsformel" für die geographische Verteilung der Benefits des Hochschulstudiums gibt und eine solche Verteilung auch nur schwer zu bestimmen wäre. Letztendlich sei in diesem Kontext darauf hingewiesen, dass z.B. ein Studierendenkostenausgleich zwischen den Ländern zwingend Anpassungen im Länderfinanzausgleich erforderlich machen würde. Grund hierfür ist, dass die Einwohnerwertung der Stadtstaaten rechnerisch in erheblichem Umfang durch die Versorgungsfunktion der Stadtstaaten bei Studienplätzen

begründet ist

(G12): Ich sehe keinen spezifischen Zusammenhang zwischen Demographie und der Bildungsfinanzierung in unserem heutigen Bildungsfinanzierungssystem.

(Thum, G20): Ein fiskalischer Ausgleich für die Last der Studienplatzfinanzierung – jenseits des Länderfinanzausgleichs – könnte das Problem der Unterbereitstellung beseitigen.

(LRH, G9): Die Nachteile von Mischfinanzierung zwischen Bund und Ländern im Bereich Schulen hat der Rechnungshof Niedersachsen aufgezeigt. Schwierigkeiten ergeben sich insbesondere, wenn Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung auseinander fallen.

Soziales

(Hesse, G38): Natürlich lassen sich Synergieeffekte durch eine Zusammenführung einzelner Leistungssysteme erzielen. Voraussetzung ist allerdings, dass Trägerschaftsentscheidungen eindeutig und keinesfalls zugunsten einer Mischverwaltung geklärt sind. Es ist auch ratsam, die Verwaltung von Sozialhilfe, Wohngeld und Unterkunftskosten kompetenziell noch stärker als bislang zusammenzuführen. Zum einen, um einen gesonderten Verwaltungsstrang einzusparen, zum anderen aber, um eine problemgerechte Gesamtsicht zu fördern. Gerade wenn man mit Blick auf die spezifischen Zielgruppen der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik präventive Maßnahmen in den Vordergrund rückt, sollten die Angebots- wie Nachfrageseite möglichst regional/lokal ausgerichtet sein; dies schließt auch und gerade die Verwaltungszuständigkeit ein.

(Pieroth, G42): Alle Maßnahmen, die spezifisch dem Ziel dieses intergenerationalen Ausgleichs dienen, können in einem intergenerationalen Solidarverbund organisatorisch und fiskalisch gebündelt werden.

(Thum, G12): Alleine die unterschiedlichen Arten der Einkommensermittlung führen zu beträchtlichem Verwaltungsaufwand, ohne dass nennenswerte Vorteile (für den Fiskus oder den Sozialstaat) entstehen. Die größten Einsparmöglichkeiten wären zu erzielen, wenn die zentralen Sozialtransfers (insbesondere ALG II) gebündelt und in das Einkommensteuersystem integriert würden. Statt vielfacher Einkommensermittlungen und komplizierter Anrechnungen muss so das Einkommen nur einmal ermittelt werden und je nach Einkommenshöhe eine Steuer erhoben oder ein Transfer gezahlt werden.

(A255B): Vorschläge zur Umstellung unseres existierenden sozialen Sicherungssystems auf ein Bürgergeld scheitern meistens an der

Finanzierungsbedingung.

(Wieland, G7): Aus verfassungsrechtlicher Sicht sprechen die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG und die Vermutung für eine Verwaltungszuständigkeit der Länder in Art. 30 GG dafür, den Ländern und Kommunen die Betreuung langzeitarbeitsloser Menschen zu übertragen. Da auch die Sozialgerichtsbarkeit mit verwaltungsrechtlichen Fragen befasst ist, würde eine Zusammenführung mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit eine flexiblere Nutzung der vorhandenen knappen Rechtsprechungsressourcen ermöglichen.

(BRH, G152, G158): Der Bundesbeauftragte empfiehlt eine einheitliche landwirtschaftliche Sozialversicherung auf Bundesebene. Eine solche organisatorische Struktur unter Bundesaufsicht stellte eine effiziente landwirtschaftliche Sozialversicherung mit geringerem Personal- und Sachaufwand dar und böte Gewähr für die wirtschaftliche Verwendung der erheblichen Bundesmittel zu ihrer Finanzierung.

(LRH, G3-7): Der Landesrechnungshof Bremen empfiehlt in Zusammenhang mit der Hartz IV-Reform die Organisationsform der ARGE zu überprüfen, da sie ineffizient ist. Andere Rechnungshöfe haben weitere Ineffizienzen bei der Gewährung von Leistungen und Mängel im DV-System festgestellt.

Familienkasse

(Pieroth, G40, G47): Es ist jedenfalls grundsätzlich sinnvoll, alle Leistungen, die dem Ziel eines intergenerationellen Leistungsausgleichs dienen, in einer Familienkasse zusammenzufassen. Andere Leistungssysteme setzen hingegen punktuell, oftmals bei bestimmten, durch das Gesetz näher umschriebenen Bedarfslagen an und/oder hängen eng mit anderen gesellschaftlichen Subsystemen (Kindergarten, Schule) zusammen. Eine Integration auch dieser Leistungen in einer Familienkasse ist nicht zu empfehlen.

(G44, G45): Verwaltungsorganisationsrechtlich wäre die Familienkasse als Körperschaft des öffentlichen Rechts auszugestalten. Der durch die Familienkasse bewirkte verselbständigte und beitragsfinanzierte Solidarverbund ist Sozialversicherung i. S. v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 und Art. 87 Abs. 2 GG. Effektiver ist eine Familienkasse daher vermutlich, wenn sie in das bestehende Sozialversicherungssystem integriert werden würde.

(Wieland, G7): Familienpolitische Leistungen sollten möglichst ortsnahe erbracht werden. Das spricht für eine Zuständigkeit der Kommunen.

(BRH, G206): Die Kinder- und Jugendhilfe wie auch Fördermaßnahmen in den

Bereichen Familie, Senioren und Frauen können jedoch aufgrund ihres ganz vorrangig lokalen Bezuges am besten von den Ländern – sei es alleine, sei es in Kooperation miteinander – wahrgenommen werden. Die Bundeskompetenzen sollten daher auf Ausnahmen zurückgeführt werden.

Ausländerbehörden

(Wieland, G7): Mit Blick auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung sollte das Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht in der Zuständigkeit der Kommunen verbleiben.

Umweltverwaltung

(Battis, G50): Die Vorlage eines Bundesumweltsatzbuches ist vollumfänglich zu begrüßen. Damit können Unsicherheiten in rechtlicher Hinsicht ausgeräumt und der Vollzug der Umweltgesetze vereinfacht werden. Mit systematisch aufbereiteten Gesetzen ist ein schnelleres Verwaltungshandeln möglich.

(Wieland, G7): Das Vorhaben eines einheitlichen Umweltgesetzbuchs kann dann einen Beitrag zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung leisten, wenn ein hinreichender politischer Konsens für eine bundeseinheitliche Regelung der wesentlichen Rechtsfragen zeitnah erreicht werden kann.

Verkehrsbereich

(Wieland, G7): Wünschenswert wäre eine Integration der Finanzierung des ÖPNV in die allgemeinen finanzverfassungsrechtlichen Verteilungssysteme. Ist das politisch nicht durchsetzbar, sollte die Entscheidung über die Mittelverwendung den Ländern in eigener Verantwortung überlassen bleiben.

Flughäfen und Seehäfen

(Battis, G46-47): Die Planungshoheit im Bereich des (Aus-) Baus von Flughäfen liegt zurzeit bei den Ländern. Durch die nur geringfügige Abstimmung zwischen den Ländern entstehen so immer mehr Einrichtungen, die nicht mehr wirtschaftlich sinnvoll betrieben werden können. Die Konkurrenz unter den Ländern führt dazu, dass die Fluggesellschaften versuchen, immer mehr Druck auf die Länder hinsichtlich der Zulassung von Nachtflügen oder die Größe der zu errichtenden Anla-

gen auszuüben. Um diesen Trend entgegenzuwirken, ist es notwendig, dem Bund eine umfassende Kompetenz zur Schaffung eines einheitlichen Entwicklungsrahmens im Bereich des Luftverkehrs einzuräumen. Das kann durch die Einführung einer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes in diesem Bereich erreicht werden. Eine weitere Möglichkeit wäre eine Ermächtigung des Bundes zur Planung von Flughäfen als raumbedeutsame Maßnahmen in einem neuen Raumordnungsgesetz.

Das gleiche Bild zeichnet sich bei den Seehäfen ab. Auch diese haben eine über die jeweilige Landesgrenze hinausreichende nationale Bedeutung.

(G47-48): Die Anbindung der Flug- und Seehäfen ist ein entscheidender Punkt für deren wirtschaftliche Nutzung. Daher muss der Bund in diesem Bereich mehr Rechte erhalten. Die Planungshoheit für die Anbindungsmaßnahmen sollte daher dem Bund übertragen werden. Dies könnte z.B. im Rahmen eines neuen Raumordnungsgesetzes, das die Anbindung unter die Raumordnungspläne für den Gesamttraum fasst und ihnen Rechtssatzqualität zuweist, erfolgen.

(Wieland, G8): Die Verantwortung für Regionalflughäfen sollte wegen des Raumbezugs in der Zuständigkeit der Länder verbleiben (Art. 30 GG). Subventionen für Regionalflughäfen sollten transparent erfolgen und müssen politisch verantwortet werden. Der Bund sollte eine stärkere Verantwortung für überregionale Verkehrsflughäfen erhalten, weil ihr Betrieb von nationaler Bedeutung ist.

Für Seehäfen sollte die Zuständigkeit der Länder erhalten bleiben, wenn sie überwiegend regionale Bedeutung haben. Für Seehäfen von bundesweiter Bedeutung sollte die Verwaltungs- und Finanzierungsverantwortung gestärkt werden.

III. Standardsetzung

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

(Battis, G9-10): Eine sachgerechte Standardsetzung ist sowohl ein begrüßenswerter Beitrag zur Effektivierung von Verfahren als auch der Transparenz und Verlässlichkeit von Entscheidungen dienlich. Dass an dieser Stelle der Abbau von Standards und die hemmende Wirkung übertriebener Standardsetzung im Vordergrund stehen, soll deren grundsätzliche Berechtigung nicht in Frage stellen. Es können nicht generell-abstrakt bestimmte Bereiche gekennzeichnet werden, die sich für einen Standardabbau besonders anbieten. Es bietet sich an, bisherige Erfahrungen funktional-institutionell nutzbar zu machen. Die durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in den Jahren 2004 und 2005 durchgeführ-

ten zwei Ausschreibungsrunden, bei welchen regionale Vorschläge zu Bürokratieabbau und Deregulierung gesammelt wurden, sollten konzeptionell dahingehend erweitert werden, dass auch die Erfahrungen von Bürgern und Unternehmen durch eine (ggf. institutionalisierte) Erweiterung der Ausschreibungsadressaten nutzbar gemacht werden.

Positive Impulse einer Regionalisierung von Standardsetzung sind kaum zu erwarten; es bietet sich vielmehr eine eindeutige Trennung an. Entweder eine Standardisierung ist als solche entbehrlich, dann sollte ein gänzlicher Verzicht erfolgen, oder dies ist nicht der Fall, dann bietet es sich an, auf der Grundlage regionaler Erfahrungen bzw. institutionalisierter Feedbacks einheitliche Modifikationen von Standards vorzunehmen.

(G11): Die technische Lösung des Rückgriffs auf biometrische Merkmale über eine Zentraldatenbank zur Missbrauchskontrolle bei Leistungsgewährungen dürfte mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung nach der Volkszählungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar sein.

(Fisahn, A259C): Aus dem Rechtsstaatsprinzip muss sich ergeben, dass bei den Vollzugsstandards eine Mindesteinheitlichkeit bleibt und als Bestandteil der Staatlichkeit weiterverfolgt und perpetuiert wird.

(Hesse, G39-40): Die fast durchgängige Forderung nach einem Abbau von Standards bedarf einer durchaus differenzierten Reaktion. Natürlich ist richtig, dass Standards, die in der Hochzeit regulativer Politiken entwickelt wurden, sich nicht selten als entbehrlich oder aber als anpassungs-, gelegentlich auch als gänzlich neu formulierungsbedürftig erweisen (Beispiele: Öffnungsklauseln zur Übertragung von Zuständigkeiten auf Dritte, etwa der Abgeschlossenheitsbescheinigungen auf Notare und des Gerichtsvollzieherwesens auf Beliehene; erweiterte Regionalisierungsmöglichkeiten und örtliche Standardabsenkungen im Jugend- und Sozialbereich; Abweichungsoptionen von der Vorgabe des Raumordnungsgesetzes zur Durchführung einer Regionalplanung; Streichungen/Vereinfachungen im Statistikrecht, Umwandlung von Genehmigungs- und Anzeigeverfahren). Generalisierende „Bereinigungsprozesse“ sind mithin wenig Erfolg versprechend, es bedarf vielmehr einer sorgfältigen Durchsicht, die Standard für Standard einer Wirksamkeitsüberprüfung unterziehen sollte. Inwieweit Standards Effizienz- und Innovationspotenziale der Verwaltungen behindern, kann gleichfalls nur im Einzelfall beurteilt werden. Die Vorgabe von etwaigen Effizienzrenditen hat sich hingegen als wirksam erwiesen, vor allem im Rahmen anerkannt leistungsstarker Landes- und Kommunalverwaltungen.

(Hill, G12-14): Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und

Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Diese Rolle des Bundesrates in der Mehr-Ebenen-Verwaltung sollte in Richtung einer Koordinierungsfunktion für die Länder für den Vollzug von Bundesgesetzen und europäischen Rechts erweitert werden. Dem Bundesrat sollte zum einen das Initiativ- und Vorschlagsrecht für solche „Vollzugsstandards“ zustehen. Dabei sollte es sich anders als bei Rechtsverordnungen gemäß Art. 80 Abs. 3 GG nicht nur um Vorlagen, sondern um abschließende Entscheidungen des Bundesrats handeln, die in umgekehrter Weise wie bei Art. 84 Abs. 2, 85 Abs. 2 GG der Zustimmung durch die Bundesregierung bedürfen. Zum anderen ginge eine solche allgemeine Vollzugsprogrammierung über die klassischen, eher verrichtungsorientierten Verwaltungsvorschriften hinaus. Sie könnte zielorientierte Vorgaben und Indikatoren bis hin zu IT-Standards umfassen. Dieser Rahmen wäre von den Ländern auszufüllen. Die Fachausschüsse des Bundesrates könnten solche Vollzugsstandards vorbereiten, eine unabhängige, neutrale Stelle könnte zusätzlich zur Beratung und Begleitung sowie zur wissenschaftlichen Dokumentation und zum Transfer herangezogen werden. Wenn der Bundesrat zum Zwecke der Vollzugsgesetzgebung offene und ausfüllungsbedürftige Vollzugsstandards für die Länderexekutiven setzt, sollten diese im Hinblick auf spezifische Vollzugsbedingungen und -ziele in den einzelnen Ländern durch die Landtage konkretisiert, begleitet und überwacht sowie der Vollzugserfolg einschließlich der Ergebnisse des Leistungsvergleichs öffentlich im Landtag diskutiert werden.

(P.M. Huber, G20-21): Standards, verstanden als normativ fixierte Qualitätsanforderungen in technischer, ökologischer oder sozialer Hinsicht, können einer Fülle von Anforderungen unterliegen. In der Sache werden sie häufig durch unionsrechtliche Verordnungen und Richtlinien vorgegeben und binden damit auch den deutschen Gesetzgeber (Art. 10 EG-Vertrag). Sie können ihre Grundlage aber auch in grundrechtlichen Schutzpflichten finden, insbesondere im Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG). In diesen Fällen hat der nur an das sog. Untermaßverbot und einen sog. relativen Normbestandsschutz gebundene Gesetzgeber einen nicht unerheblichen Gestaltungsspielraum, den er zum Abbau bestehender Standards nutzen kann. Häufig dienen Standards aber auch der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe. Würde man in diesen Fällen Standards reduzieren, fiel den Gerichten die Aufgabe zu, die Standards für den Einzelfall mit Hilfe von Sachverständigen zu ermitteln; das wäre weder im Interesse der Rechtssicherheit noch der Wirtschaftlichkeit des Staatshandelns und hätte unabhsehbare Transaktionskosten für die Wirtschaft zur Folge. **(A243D):** Es erscheint mir nach wie vor sinnvoll, dass man sich das jeweilige Fachgebiet anschaut und in den vorgesehenen Verfahren, auch im Bereich der Finanzverwaltung, einheitliche Standards kodifiziert.

(Jann, A217B): Wir brauchen viel mehr systematische Vergleiche von Kosten und Leistungen als zentrale Voraussetzung von Transparenz, Effizienz und Effektivität.

(H.P. Schneider, G4): Die Setzung allgemeiner oder spezieller Vollzugsstandards durch die jeweilige Zentralgewalt (nationaler Gesetz- oder Verordnungsgeber, Bundesregierung oder -verwaltung) ist für ein föderales Mehr-Ebenen-System nichts Ungewöhnliches, sondern im Gegenteil der Normalfall, weil kein Bundesstaat ohne ein Mindestmaß an Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit des Normvollzugs auskommt. Bei der Frage, wo die verfassungsrechtlichen Grenzen bundesweiter Standardsetzung liegen, ist nicht nur zwischen indikativen und imperativen Standards zu unterscheiden, sondern auch zwischen den drei Formen der Landesverwaltung (Ausführung der Landesgesetze oder der Bundesgesetze in landeseigener Verwaltung oder in Bundesauftragsverwaltung).

(Thum, A254A, A260C): Wegen der uneinheitlichen demographischen Entwicklung in den Regionen Deutschlands brauchen wir Anpassungsspielräume durch Flexibilisierung von Standards.

(Wieland, G8): Standardsetzungen sind grundsätzlich ein sinnvolles Instrument. Sie werden aber wie gesetzliche Regelungen tendenziell zu detailliert und ohne zeitliche Begrenzung erlassen. Deshalb sind Verfahren zur Überprüfung der Notwendigkeit des Fortbestehens einmal erlassener Standards sinnvoll. Je bedeutender Standards sind, desto mehr besteht im Blick auf das Demokratieprinzip die Notwendigkeit ihrer gesetzlichen Legitimation, die etwa durch Regelungen über Organisation und Verfahren erfolgen können.

Benchmarking

(Battis, G10): Als Alternative zu bisherigen Standardisierungsansätzen ist vor allem an die Etablierung eines Benchmarking-Systems zu denken. Andererseits ist jedoch vor überhöhten Erwartungen zu warnen, denn es handelt sich beim Benchmarking keinesfalls um ein Allheilmittel zur Standardisierung, schließlich kommt dem zugrunde zu legenden Vergleichswert faktisch die Funktion eines „verdeckten Standards“ i.S.e. impliziten Determinationsfaktors zu.

(Callies, G16-17, G19-24, A244D-245A): Benchmarking definiert sich dadurch, dass den Ländern standardisierte Ziele, Leitlinien oder Kennzahlen vom Bund als koordinierender Ebene vorgegeben werden. Dabei handelt es sich um verbindliche Zielsetzungen in Bezug auf das zu erreichende Ergebnis, während die Ausgestaltung des einzuschlagenden Weges frei von etwaigen Weisungen bleibt, so dass den Länder insoweit Gestaltungs- und Innovationsspielräume zukommen. Die einzelnen Stadien eines „Gesetzes-Benchmarking“ wären wie folgt: Zunächst

muss (1.) der Bund in quantitativer und qualitativer Hinsicht leistungsfähige Kennzahlen ermitteln. Dazu bedarf es der Auswahl solcher Gesetzesmaterien, die alle Länder gleichermaßen betreffen, und einer hinreichend exakten Festsetzung des zu erreichenden Leistungsniveaus. Ferner bedarf es aussagefähiger Vergleichsparameter. Im Anschluss daran sind (2.) die Länder gefordert, diesen Kennzahlen innerhalb der nunmehr zu konzipierenden Gesetze zu entsprechen. Dieser Prozess hat ohne länderübergreifende Abstimmung zu erfolgen. Nach Verabschiedung der Gesetze und nach Abschluss des Erhebungszeitraums ist (3.) zu prüfen, ob die Kennzahlen eingehalten worden sind. Sollte dies nicht der Fall sein, könnten dem Bund Möglichkeiten an die Hand gegeben werden, um die von ihm gesetzten Kennzahlen z.B. durch gesetzliche Anweisungen o.ä. durchzusetzen. Zum anderen ist im Wege der Interpretation des gesetzesdeterminierten Vollzugsaufwandes zu ergründen, welches Bundesland den effizientesten und effektivsten Rechtsakt konzipiert hat, wobei es einer substantiierten Darlegung der entstandenen Kosten bedarf, weil sonst ein Vergleich schon dem Grunde nach scheitern wird. Abschließend muss ggf. unter Federführung des Bundes (4.) ergründet werden, warum bestimmte Landesgesetze anderen in Bezug auf die verursachten Kosten unterlegen sind und inwieweit die „best practices“ übertragen werden können.

(G23-24, A245A,B): Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass eine wie hier verstandene Koordinierungszuständigkeit des Bundes in Kombination mit einem darauf abgestimmten Länder-Benchmarking ein dem Gedanken des Subsidiaritätsprinzip entsprechendes Mittel darstellt, den Ländern finanzwirksame Gestaltungs- und Innovationsspielräume zu gewähren. Freilich ist in aller Regel nicht zu erwarten, dass der Bund freiwillig auf eine ihm zustehende Möglichkeit der Vollregelung zugunsten einer bloßen Koordinierung mit Länder-Benchmarking verzichtet. Daher könnte ein neuer Art. 75 GG eingeführt werden, der eine wie vorstehend definierte Koordinierungszuständigkeit des Bundes samt Länder-Benchmarking als im Einzelfall zu prüfende Alternative zur konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit etabliert.

(Fisahn, G34-35): Benchmarking ist als Methode der Bewertung von Verwaltungseffektivierung kein ausreichender Maßstab. Benchmarking ist eine Methode der Entdemokratisierung, weil die Zielbestimmung den gewählten Volksvertretungen entzogen wird und das scheinbar rein technisch, mathematische Benchmarking der Exekutive oder – schlimmer noch – Consulting Firmen übergeben wird, die ihre Zielbestimmungen dem eigentlichen Messvorgang unterschieben.

(Hill, G11, G13-14): Neben vielfältigen Formen der Kooperation stellt der Wettbewerb in Form von Leistungsvergleichen (Benchmarking) eine weitere Alternative

zur Länderfusion bzw. zu einer zentralen Bundeskompetenz dar. Auch Organisation und Verfahren sind, wie vielfältige interkommunale Leistungsvergleiche gezeigt haben, durchaus dem Wettbewerb zugänglich. Der Bundesrat, nicht die Bundesregierung, könnte im Rahmen seiner Koordinierungsfunktion auch Ländervergleiche initiieren. Der Bundesrat könnte Maßstäbe und Verfahren für solche Leistungsvergleiche entwickeln. Ggf. kann dabei eine unabhängige Stelle wiederum beratend und begleitend mitwirken.

(Jann, G28, G27, A241A): Die gegenwärtig von den öffentlichen Haushalten zur Verfügung gestellten Daten sind unvollständig, intransparent und erlauben keine aussagekräftigen Vergleiche der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden. Eine Verfassungsänderung ist zur Sicherstellung von vergleichbaren Datengrundlagen nicht erforderlich, notwendige Änderungen und gemeinsame Grundlagen sind allerdings im Haushaltsgrundsätzegesetz, im Finanzstatistikgesetz und in den Haushaltsordnungen von Bund und Ländern zu verankern. Nichts desto trotz sollte zumindest politischer Druck zu weiteren Benchmarking-Anstrengungen führen.

(Riedel, A248B): Die größten Effizienzpotentiale bei der Einführung eines Verwaltungscontrolling zwischen dem Bund und den Ländern sind in Strategieentwicklung, Risikomanagement und Informationstechnik zu vermuten.

(H.P. Schneider, G4): Systematischer Leistungsvergleich der Verwaltungen in Bund, Ländern und Kommunen („Benchmarking“) kann bundesweite Vollzugsstandards wirksam ergänzen. Vor allem wenn jene Standards regionalisiert oder flexibilisiert werden und die Länder damit neuen Gestaltungsspielraum erhalten, erscheint – trotz Bedenken einiger Landtage – ein Vergleich der Vollzugsmodalitäten nach Qualität und Kosten unverzichtbar. Der Erfolg eines solchen administrativen Leistungsvergleichs hängt wesentlich davon ab, wie er organisiert wird. Entscheidend ist vor allem die Struktur derjenigen Institution, die das „Benchmarking“ durchführt und für seine Resultate verantwortlich ist. Sie muss das Vertrauen aller föderalen Ebenen genießen, entsprechende Unabhängigkeit besitzen und hinreichend demokratisch legitimiert sein. Außerdem müssen in ihr professioneller Sachverstand, fundierte Verwaltungserfahrung und politische Klugheit repräsentiert sein. Schließlich spricht viel dafür, das sensible Geschäft nicht privaten Organisationen zu überlassen, sondern im Zuständigkeitsbereich der öffentlichen Hand anzusiedeln. In Betracht käme die Gründung eines öffentlichen Unternehmens (GmbH). **(A267D):** Ich rate dringend dazu, kein flächendeckendes Benchmarking zu machen, sondern einzelne Politikbereiche oder Aufgabenfelder herauszugreifen.

(Wieland, G8): Benchmarking bildet in vielen Bereichen eine gute Alternative zu Standardsetzungen und sollte verstärkt eingesetzt werden. Das gilt für alle Ver-

waltungsebenen. Die Regeln eines Benchmarking sollen von den Beteiligten freiwillig vereinbart und nicht zentral vorgegeben werden, um die Akzeptanz zu erhöhen. Die Datengrundlagen der Haushaltswirtschaft müssen vergleichbar sein. Das setzt einheitliche Regeln voraus, die vorzugsweise im Konsens gefunden und nicht von einer Ebene vorgegeben werden sollten.

(Hesse, G40-42): Dabei sollte allerdings nie übersehen werden, dass ein wirksames Benchmarking immer von der ihm zugrunde liegenden Datenqualität abhängt. Dies gilt umso mehr, als mit der Ablösung, zumindest aber der Ergänzung der Kameralistik durch die Doppik und die Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) sowie infolge einer umfassenden Organisationsprivatisierung auf Länder- und kommunaler Ebene (in Form von Landesanstalten, Stiftungen, Gesellschaften und Kommunalbetrieben) die Transparenz der deutschen Verwaltung gelitten hat und weiter abnehmen dürfte. Über die Einführung der Doppik und der KLR ergeben sich zunehmend Qualitätsgewinne bei Kommunen und Ländern, nicht hingegen auf Bundesebene. Hier erscheint im Sinne eines Leistungsvergleichs ein abgestimmtes Verfahren dringlich. Eine vergleichbare Rechnungslegung, aufbauend auf abgestimmten Datengrundlagen, ist unabdingbar. Inwieweit bei diesem Prozess dem Bund koordinierende oder Maßstab setzende Aufgaben zukommen sollten, ist strittig, bedarf aber der Klärung. Erneut ist dabei zu betonen, dass die „Balance“ zwischen den sich mit der Souveränität der Länder verbindenden Eigeninteressen und einem gesamthaften Staatshandeln zu beachten ist.

(Jann, A216D, A249D): Sobald Kosten und Leistungen von Verwaltungen öffentlich diskutiert werden, verändern diese ihre Verhaltensweisen. Öffentliche Organisationen, die ihre Leistungen und Kosten dokumentieren, erhöhen ihre Legitimation, machen die Leistungsfähigkeit unterschiedlicher Lösungen anschaulich und ermöglichen gegenseitiges Lernen, Wettbewerb und Innovation. Daher: Transparenz staatlichen Handelns als zentrales Leitprinzip. Was wir vergleichen sollten, sind Leistungen, nicht Inputs, nicht Prozesse.

(A249C): Wenn die Länder tatsächlich daran interessiert sind, die bei ihnen noch vorhandenen Effizienzgewinne zu heben, dann müssen sie sich verabreden, in bestimmten Bereichen diese Transparenz zu erzeugen. Wobei der Bund dann nur eine koordinierende Funktion haben sollte. Wenn die Länder es ernst meinen, dann müssen sie es selbst machen.

(Seitz, G 24-27, A222B,C, A230D, A231A): Von zentraler Bedeutung wäre es insbesondere im Bereich der Statistik, eine ausschließliche Zuständigkeit des Bundes zu fixieren, wobei wir dies insbesondere aus der Perspektive der Nutzer sehen (siehe auch **Hesse, G53**). Aus einer solchen umfassenden Reform wären Effizienzgewinne aus dem Abbau von Intendanzkosten, der Ausbeutung von Eco-

nomies of Scale in der Datenverarbeitung und sinkende Nutzerkosten aus der integrierten Datenbereitstellung abzuleiten. Wir haben bereits zur Anhörung „Finanzthemen“ den defizitären Zustand der amtlichen Statistik hervorgehoben, wobei wir uns dort und hier auf die Finanzstatistik (Personalstandsstatistik, Kassen- und Jahresrechnungsstatistik, Kommunalfinanzstatistik) konzentrieren.

Aufgrund des Wechsels von öffentlichen Haushalten und Institutionen von einem kameralen zu einem doppischen Rechnungswesen, der Einführung von Ansätzen zur erweiterten Kameralistik und dem Beibehalten der bestehenden kameralen Systematik ergeben sich erhebliche negative Rückwirkungen auf die Datenqualität. Wir haben in den letzten 8 bis 9 Jahren ca. 10 „Benchmarking-Studien“ für Länder durchgeführt, wobei festzuhalten ist, dass sich die Vergleichbarkeit der Daten von Jahr zu Jahr reduziert hat und Benchmarking-Prozesse zu einem sehr komplizierten und zeitraubenden Verfahren geworden sind. Gerade Benchmarking ist ein sehr wichtiges Instrument, um zwischen Verwaltungen und zwischen Ländern mit einfachen Kennziffern Effizienz- und Leistungsvergleiche durchzuführen.

(A231A): Wenn wir in diesem Punkt nicht ganz schnell handeln, dann werden wir in geraumer Zeit die gesamte öffentliche Finanzstatistik nicht mehr verwenden können. **(A258A-C):** Daten eines einzelnen Bundeslandes haben einen Wert von Null, sie leben erst dann, wenn man sie vergleichen kann. Wie wir das letztendlich organisieren, ist egal, aber die Organisation auf Landesebene würde keinen großen Sinn mehr machen.

(Thum, G21): Die Einführung der Doppik in der öffentlichen Haushaltsführung bringt nur dann nennenswerte Vorteile, wenn die Doppik gekoppelt ist mit einer klaren Vermögensbewertung öffentlicher Assets.

(Wieland, G8): Das überkommene System der Kameralistik sollte für die öffentlichen Haushalte durch die Doppik abgelöst werden. Zumindest sollte die Kameralistik in Richtung auf eine Erfassung des Ressourcenverbrauchs, des Vermögensvergleichs und der erzielten Ergebnisse erweitert werden.

(BRH, A246C): Wir brauchen im Bereich der Bundesverwaltung flächendeckend eine Kosten- und Leistungsrechnung.

(G207-208, G212): Um die Vergleichbarkeit der Haushalte und die Transparenz staatlichen Handelns zu verbessern, muss das bestehende „kameral“ Haushalts- und Rechnungswesen modernisiert werden. An Stelle der herkömmlichen „input-orientierten“ Betrachtung sollte eine aufgabenbezogene und ergebnisorientierte Steuerung der öffentlichen Körperschaften treten. Aus gesamtstaatlicher Sicht wäre dabei wünschenswert, dass Bund und Länder sich entweder auf ein System der erweiterten Kameralistik oder auf ein doppisches System des Haushalts- und Rechnungswesens verständigen.

b. *Öffnungsklauseln/Bandbreiten zur Über- oder Unterschreitung von Standards sowie räumlich und/oder zeitlich beschränkte Eröffnung von Spielräumen zur Standardsetzung und deren rechtliche Grenzen*

(Battis, G11-12): Allgemein ist darauf hinzuweisen, dass generalisierte Abweichungsmöglichkeiten stets die Gefahr in sich tragen, Rechtsunsicherheit zu schaffen und sich infolgedessen unter Effizienzgesichtspunkten kontraproduktiv auswirken können. Ein derartiger Konflikt würde z.B. für den Fall der Regionalisierung der Gerichtskosten drohen, zumal die prozessualen Bestimmungen über die örtliche Zuständigkeit bislang nicht für Kostenoptimierungen i.S.e. Gerichtskostentourismus konzipiert sind. Andererseits bietet es sich an, hinsichtlich der Praxis von Öffnungsklauseln an die durchweg positiven Erfahrungen aus der „Modellregion OstWestfalerLippe“ anzuknüpfen. Dieses Modell zeigt, dass generell durch Öffnungsklauseln sinnvolle Beiträge zur Erfahrungsgewinnung gerade auch für die generelle Normierungsebene erzielt werden können. Der Einsatz von Öffnungsklauseln unterliegt vielfältigen verfassungsrechtlichen Bindungen: Zunächst folgt durch das Sozialstaatsgebot ein Verbot des Unterschreitens sozialstaatlicher Mindeststandards. Ob zudem weitergehend einschränkend ein sozialstaatlich konnotiertes Staatsziel der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ anzuerkennen ist, wird in der jüngeren Literatur überwiegend abgelehnt. Daneben unterliegen Öffnungsklauseln im Bereich der originär-hoheitlichen Tätigkeiten rechtsstaatlichen Bindungen. Vorrangig ist dem Interesse an Rechtssicherheit, vor allem dem Grundsatz der Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns und der generelle Transparenz hoheitlichen Handelns, Rechnung zu tragen.

(Callies, G24-31, A237C-238C): Konkret stellt sich zunächst die Frage, ob der Bund den Ländern de lege lata bereits jetzt eine künftige Abweichung von bundesgesetzlichen Standards gestatten kann, oder ob es dazu einer Öffnungsklausel in der Verfassung bedarf. In formeller Hinsicht ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass der Bund derartige Spielräume zugunsten der Länder nur dort schaffen kann, wo ihm eine Gesetzgebungskompetenz zukommt. Aus Art. 72 Abs. 1 und 3 GG lässt sich ableiten, dass der Bund durchaus Regelungen treffen kann, durch die die Bundesländer von bundesrechtlichen Normen abweichen dürfen. Gesetzliche Abweichungsermächtigungen sind allerdings besonders bestimmt zu fassen. Zudem sollten im Falle eines Gebrauchmachens von der Abweichungskompetenz die geänderten Normen zitiert werden.

Fraglich bleibt aber, inwiefern materielle Grenzen für Abweichungsmöglichkeiten

bestehen. Im Ergebnis lässt sich aber weder aus Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG (Postulat bundesweit einheitlicher Lebensbedingungen) ein stichhaltiges Argument gegen eine bundesrechtlich motivierte Möglichkeit zur Abkehr von Bundesvorschriften zugunsten der Länder ableiten noch aus dem allgemeinen Gleichheitssatz. Es dürfte aber bei denjenigen Tätigkeiten, die einen Bezug zur Gesundheit und körperlichen Unversehrtheit der Bürger (z.B. im Bereich des Verbraucher- und Umweltschutzes) oder zu minderjährigen Verbrauchern aufweisen, der Spielraum für Abweichungsmöglichkeiten geringer sein. Soweit Abweichungsmöglichkeiten zugunsten der Bundesländer im Bereich der Leistungsverwaltung eingeführt werden sollen, ist zu berücksichtigen, dass das Grundrecht der Menschenwürde in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip, dem einzelnen Bürger nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG ein ökonomisches Existenzminimum gewährleistet. Die verfassungsrechtlich gewährleistete Eröffnung von Abweichungsmöglichkeiten erfasst nach der Föderalismusreform I explizit aber nur die in Art. 72 Abs. 3 GG genannten Bereiche. Somit ist eine entsprechende Öffnungsklausel in den Art. 70 ff. GG vorzusehen. **(A210D)**: Ohne Öffnung im Hinblick auf bundesgesetzliche Standards gibt es keine Spielräume für die Länder im Bereich Finanzen. **(A238C)**: Im Übrigen meine ich, dass die Gefahr eines Sozialdumpings ohnehin nicht ertsteht, da die Länderparlamente hier noch ins Spiel kommen.

(Hesse, G43-44): Abweichungsmöglichkeiten von bundesrechtlichen Standards sind, neben den bereits angeführten Argumenten, immer dann angezeigt, wenn spezifische Bedarfs-, Not- und Gefahrenlagen dies erfordern. „Öffnungsklauseln“, die in Experimentalregionen einen Verzicht auf überflüssige Bürokratie erlauben, haben sich bestenfalls in Regionen mit großem Entwicklungsrückstand und instabilen Kontexten bewährt. Keine dieser Voraussetzungen gilt für die Bundesrepublik und ihre Teilräume. Es wäre mithin bestenfalls zu diskutieren, ob man in spezifischen Übergangssituationen, etwa bei der Erprobung eines neuen Instruments, eine solche „Öffnungsklausel“ zulässt, allerdings immer nur zeitlich begrenzt und einem stringenten Supervisions- und Evaluationsprozess unterworfen.

(Hill, G9): Ebenso wie eine Abweichungsgesetzgebung muss auch eine Abweichungsverwaltung möglich sein. Beide sind indes nicht zwingend, sondern stehen unter dem Vorbehalt vorhandener Kapazitäten und Ressourcen. Jedoch sollten grundsätzlich auch eine Abweichung beim Vollzug von Bundesgesetzen, Staatsverträgen oder gesamtstaatlich vereinbarten Vollzugsstandards oder eine zeitweise Vollzugsaussetzung zulässig sein, wenn dies im Hinblick auf besondere Umstände gerechtfertigt werden kann. Diese Abweichung sollte begründet, offengelegt und in öffentlichem Verfahren diskutiert werden. **(A213B)**: Ich glaube, dass es gerade auch im Hinblick auf die spezielle Verschuldensverantwortung der Länder

notwendig wäre, dass die Länder für ihren Bereich bestimmen können, wie Bundes- und auch europäisches Recht vollzogen wird. Das bedingt also regionale Abweichungen.

(Jann, G30, A217B): Konditionierte Abweichungsrechte erlauben dem Bund zunächst die vollständige Regelung einer Materie. Öffnungsklauseln und Abweichungsrechte tragen der Tatsache Rechnung, dass die einzelnen Bundesländer unterschiedlich gelagerte Problemlagen zu bewältigen haben und somit eine one-size-fits-all-Lösung i.d.R. nicht erfolgversprechend ist. Im Endergebnis würde sich somit der Handlungsspielraum insbesondere der Landtage erhöhen, ohne jedoch ein race-to-the-bottom zu provozieren.

(H.P. Schneider, G4, A254B): Die aus verbindlichen Standardvorgaben des Bundes für die Länder resultierenden verfassungsrechtlichen Probleme würden erheblich entschärft, wenn den Ländern bei ihrer Umsetzung mehr Gestaltungsfreiheit zugestanden würde. Daran haben vor allem die Landesparlamente ein geradezu fundamentales Interesse, weil hierdurch ein Land, das wegen der fast lückenlosen Steuergesetzgebungshoheit des Bundes schon über seine Einnahmen nicht verfügen kann, mehr Spielraum bei der Gestaltung seiner Ausgaben erhielte. Dazu sind eine Regionalisierung, eine Flexibilisierung und eine Individualisierung bundesrechtlicher Standards erforderlich. **(A258D-259A):** Man muss nur bundeseinheitliche Kriterien finden, die festlegen, wann und wo man regionalisiert und flexibilisiert. Folgende Faktoren könnten eine Rolle spielen: Siedlungsstruktur, Bevölkerungsdichte, Altersaufbau. Der Bund muss kontrollieren, dass das Ganze nicht zu einer Standardabsenkung führt.

(Thum, G22): Insbesondere dünn besiedelte Regionen müssen die Möglichkeit haben, von Standards abzuweichen, die für „normal“ bevölkerte Regionen geschaffen wurden. Andernfalls fehlt diesen Regionen der notwendige Spielraum, sich an die drängendsten Bedürfnisse ihrer Bevölkerung anzupassen.

(Wieland, G8-9): Abweichungsmöglichkeiten von Bundesrecht sind mit dem Gleichheitssatz vereinbar, wenn sie auf einem sachlichen Grund wie der Erprobung neuer Regelungen beruhen. Die Eröffnung von Abweichungsbefugnissen ist ein geeignetes Instrument zur Nutzung der Vorteile bundesstaatlicher Vielfalt. Abweichungsmöglichkeiten sollten aber aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit sachlich und zeitlich begrenzt werden. Begrenzte Abweichungsbefugnisse lassen sich auch im Sozialbereich mit dem Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse vereinbaren: Rechtliche Regelungen sollen so flexibel gefasst sein, dass sie den tatsächlichen Unterschieden entsprechen, die etwa im Bereich der Lebenshaltungskosten in Deutschland bestehen. Formale Gleichheit führt bei tatsächlicher Ungleichheit auch zu materieller Ungleichheit.

IV. IT-Standards und Systeme (siehe auch Ziffer III. a. und V. a. bis d.)

a. IT- und Netzinfrastruktur/Schaffung kompatibler Systeme/Ver- ringerung von Schnittstellen

(Fisahn, A259B): Die Kompatibilität von IT-Standards ist geradezu eine technisch zwingende Notwendigkeit.

(Hill, G4-5): Es wäre falsch, der Informationstechnik nur eine dienende, unterstützende Funktion zuzumessen, vielmehr führt sie zu einer Transformation von Strukturen, Prozessen und Entscheidungen. Sie verändert insofern nicht nur das Bild der modernen Verwaltung, sondern ihr zielgerichteter Einsatz wird zunehmend zu einer Führungsentscheidung zur Herbeiführung einer effizienten Wertschöpfung.

(J. Schneider, G18-19): Es gibt ein erhebliches Potenzial für eine effizientere und kostengünstigere Verwaltungszusammenarbeit deutscher Behörden durch IT. Dies gilt einerseits für Projekte im Sinne der Gewinnung der Aufgabenlösung und in noch stärkerem Maße für den Betrieb hinsichtlich Hardware, Betriebssystem, Datenbanken, Rechenzentren und Kommunikationsnetze.

(Kammer, G4): Im Föderalismus ist ein effizienterer IT-Einsatz möglich, wenn man die unterschiedlichen Logiken gelten lässt und deshalb die Rahmenbedingungen für den IT-Einsatz der öffentlichen Verwaltungen deutlich ändert und fortentwickelt.

(G10, A261B): Knappe Ressourcen sollten möglichst in Pools zusammengefasst werden und vielen Nutzern zur Verfügung stehen. Shared Service Center bilden einen konzeptionell richtigen Ansatz. Die Konsolidierung öffentlich rechtlicher IT-Dienstleister (Public Merger) zeigt ebenfalls in die gleiche Richtung.

(Battis, G42): Eine weitere Zentralisierung und die Schaffung umfassender Regelungskompetenzen für den Bund sind bei Ausschöpfung des Potenzials der bisherigen kooperativen Strukturen nicht erforderlich. Die Erfahrungen mit Großprojekten der öffentlichen Verwaltungen, aber auch die wissenschaftlichen Methoden der Systementwicklung deuten darauf hin, dass dezentrale, kleinere Projekte wesentlich flexibler und leistungsfähiger sind. Auch vor dem Hintergrund von Art. 84 Abs. 1 GG wäre es vorteilhaft, wenn das IT-Verfahren des Bundes in der Weise „offen“ gestaltet wäre, dass es mit den in den Kommunen vorhandenen verschiedenen IT-Systemen betrieben werden könnte und nur der Datenaustausch eine standardisierte Schnittstelle erfordert. Vereinheitlichung sollte also durch offene

Standards und die Vereinbarung von nicht herstellerspezifischen Schnittstellen anstatt durch Zentralisierung erzielt werden.

(Burgi, G18-19, A261D): Dass im IT-Bereich automatisch, d.h. ohne konkrete Begründung bezüglich der einzelnen Teil-Aufgabe, zentrale Lösungen überlegen sein sollten, widersprüche jedenfalls den dem föderalen Gesamtsystem der Bundesrepublik zugrunde liegenden Überzeugungen und auch den diesbezüglichen neueren Entwicklungen unter dem Stichwort Wettbewerbsföderalismus.

Wenn es gelingt, die Zusammenarbeit zwischen den Ländern sowie zwischen dem Bund und den Ländern (namentlich in der Ermöglichung gemeinsam getragener Organisationseinheiten) zu verbessern, dann wird hiervon auch im IT-Bereich Gebrauch gemacht werden können, umgekehrt ist die Notwendigkeit einer eigenen, IT-spezifischen Normierung auf Verfassungsebene nicht indiziert. Notwendig erscheint eine Regelung auf der Ebene des einfachen Gesetzes.

(A261D): Mein Vorschlag lautet, dort wo Koordinierungsbedarf besteht, das Aufgabenfeld in verschiedene Teilaufgaben zu zerlegen. Insoweit bringt der Begriff Shared Services, auch wenn er uns als Anglizismus nicht gefällt, das zum Ausdruck, worum es eigentlich geht, nämlich diejenigen Aufgaben zu benennen, die man hochziehen kann, und diejenigen, die man unten belassen kann.

(Hesse, G44-46): Das sich mit neueren Informationstechniken verbindende Potenzial für eine verbesserte Zusammenarbeit deutscher Behörden sollte unstrittig sein. Allerdings impliziert eine solche Erkenntnis zugleich die Aufforderung an alle gebietskörperschaftlichen Ebenen, die jeweils erkennbaren „Insellösungen“ aufeinander zu beziehen und eine den Namen verdienende bundesstaatliche Informationsverarbeitung zu gewährleisten. Zur Frage der Zentralität bzw. Dezentralität des e-government wäre zu unterscheiden nach Netzinfrastruktur, Standardisierung und Bündelung. Stellt man die Bundes- und die Länderpositionen gegenüber, konzentriert sich die Auseinandersetzung auf die Einrichtung einer Koordinierungsinstanz, um sicherzustellen, dass auch dieser erneute Ansatz zu einer IT-bezogenen Abstimmung zwischen den Ebenen nicht fehl läuft oder ausschließlich von Eigeninteressen geprägt bleibt. Um einen Kompromiss zwischen Bund und Ländern zu ermöglichen, ist daher zunächst zu erwägen, entweder eine Agentur mit der Koordinationsaufgabe zu betrauen, oder aber die Koordinierung extern, d.h. durch Private, betreiben zu lassen.

(H.P. Schneider, G5, A220D): Bei der vom Bund gewünschten Koordinierungskompetenz im IT-Bereich stellt sich angesichts europäischer Entwicklungen weniger die Frage des Ob, sondern des Wann und des Wie. Zu erwägen ist eine gemeinsame Einrichtung, die nach geltendem Verfassungsrecht wegen des Verbots der Mischverwaltung nicht in öffentlich-rechtlicher Organisationsform (Anstalt oder

Stiftung) errichtet werden kann. Daher empfiehlt sich die Gründung einer IT-GmbH, an der Bund, Länder und Gemeinden beteiligt sind. Dies sollte durch Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern geschehen. Wichtig ist außerdem, dass im Rahmen einer solchen IT-Standardisierung nicht nur für die beteiligten Landesregierungen, sondern auch für die Landesparlamente hinreichend effektive Informations-, Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten geschaffen werden. Einige Landtage haben allerdings grundsätzliche Einwände gegen eine zentrale IT-Kompetenz des Bundes.

(J. Schneider, G6): Die Kooperationsformen wie sie heute bestehen, sind nicht durch Zentralisierung abzulösen, sondern durch deren Nebeneinander. Es wäre also wichtig, eine einheitliche Gremien-Struktur unter einem relativ hoch „aufgehängten“ obersten Gremium zu schaffen, dessen Kernaufgabe die Sicherstellung der Interoperabilität der möglichen Lösungen sein muss. Bei der zentralen Abstimmung der Austauschstandards sind weitgehend die Länder-Strukturen abzubilden, jeweils aber die Anforderungen der gesetzten Schnittstellen einzuhalten.

(G7, G21): Würde eine IT-Lösung zentral entwickelt bzw. die Konzeption vorgegeben, dann wäre entweder der Abstimmungsprozess derart langwierig, dass die Lösung bei Fertigstellung veraltet wäre, oder es entstünde eine Lösung, die aus rein wirtschaftlichen Gründen die Nutzer zwingen würde, ihre Verwaltungsabläufe der IT-Lösung anzupassen. Sinnvoll kann daher nur die Sicherstellung der Interoperabilität der technischen Lösung sein.

(G8, G27): Die bisherigen Mechanismen zur Abstimmung zwischen Bund und Ländern zeigen, dass eine Änderung der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung nicht notwendig ist. Der Regelungsbedarf, wenn überhaupt einer besteht, betrifft deshalb die Gestaltung von Kooperationsformen sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen Ländern und Bund.

(G13): Der gemeinsame Betrieb von Rechenzentren ist datenschutzkonform gestaltbar. Die gemeinsamen Lösungen im Rahmen einer einheitlichen Anwendung bereiten erhebliche Probleme.

(G21): Die Regelungen des Datenschutzes lassen eine zentrale Netzwerkverwaltung nicht zu.

(Kammer, G27): Nach einhelliger Auffassung schließt Artikel 108 GG nicht aus, den Finanzrechenzentren auch andere als Steuerverwaltungsaufgaben zuzuweisen. Das ist wirtschaftlich auch nur vernünftig, lassen sich so doch Skaleneffekte generieren.

(J. Schneider, G14, G16, G23): Es ist sinnvoll, dass das Thema „Sicherheit“ in seinen Grundsatzfragen zentral bearbeitet, also erforscht wird und dazu auch zentrale Ansätze, Konzepte, Prinzipien und ggf. auch Werkzeuge entwickelt werden.

Allerdings ist es ebenso wichtig, dass diese Lösungen dezentral realisiert werden müssen. Dezentral verantwortete und gesteuerte Netze und Anwendungen sind bei Zugrundelegung eines einheitlichen Sicherheitsniveaus zentralen Systemen vorzuziehen, da dabei die Angreifbarkeit und Verwundbarkeit geringer ist. Sinnvoll ist die Vereinbarung von Sicherheitsstandards, die alle Teilnetze eines Netzwerkverbundes einhalten müssen.

(Kammer, G7, G59-61, G64-65, A218C, A255D): Sinnvoll wäre, durch eine geeignete Kompetenz gesetzlicher und administrativer Art Netzinfrastruktur viel stärker als bisher aus einer Hand, z.B. durch den Bund, zu planen und den Betrieb zu organisieren, damit die Netz-Infrastruktur einheitlich für die deutschen Verwaltungen aller Ebenen aufgebaut werden kann. Dabei muss natürlich sichergestellt werden, dass die Besonderheiten der Länder und Kommunen berücksichtigt werden.

(G51, G56): Grundlage für jedes verwaltungsübergreifende elektronische Zusammenarbeiten ist eine kompatible IT-Infrastruktur. Baut sie jede Verwaltung für sich auf, entstehen durch zunehmend komplexer werdende Technik und dem dafür notwendigen Fachpersonal erhebliche Kosten. Erst durch den gemeinsamen, gebündelten Einsatz und Betrieb von IT-Verfahren wird wirklich wirtschaftlicher gearbeitet. Das ist in der gegenwärtigen Kompetenzverteilung aber nur bedingt möglich.

(G4): Die deutsche Verwaltung wird durch Gewaltenteilung, Föderalismus, Ressortprinzip und kommunale Selbstverwaltung geprägt, ja segmentiert. Ein effizienter Einsatz von Informationstechnik führt in die gegenteilige Richtung und bewirkt Integration und Standardisierung.

(J. Schneider, G20): Wünschenswert wären verbindliche Empfehlungen zur Standardisierung, die für einen ebenen- und länderübergreifenden Datenaustausch notwendig sind.

(Kammer, G66): Für die elektronische Zusammenarbeit zwischen Behörden ist die Standardisierung von Dateiformaten eine unerlässliche Voraussetzung. Nur auf der Basis standardisierter Dateiformate lässt sich die erforderliche Verlässlichkeit beim Austausch von Verwaltungsdaten mit vertretbarem wirtschaftlichem Aufwand erreichen.

(G67): Es ist daher anzustreben, eine IT-Gesamtarchitektur aus standardisierten Komponenten für die deutsche Verwaltung aufzubauen, die über die Addition einzelner Fachlichkeiten hinausgeht. Die dafür erforderliche mit der notwendigen Steuerungskompetenz ausgestattete Organisation gibt es heute nicht.

(A256C): Es gibt auch Beispiele für eine erfolgreiche Kooperation bzw. wechselseitige Abstimmung mehrerer Länder bei IT-Lösungen.

(Hesse, G47): Die Frage nach dem Nutzen und dem jährlichen Einsparpotenzial für Verwaltung, Wirtschaft und Bürger, wenn die erforderlichen Datenformate und Interoperabilitätsstandards verbindlich festgelegt würden, ist unbeantwortbar. Weder gibt es Konsens über das Vorgehen noch über die damit verbundenen je für sich zu berechnenden Kosten. In Analogie zu ausländischen Beispielen und den Erfahrungen anderer Gebietskörperschaften könnten bestenfalls als Richtwerte folgende Einsparpotenziale gelten: im Bereich der öffentlichen Verwaltung: bis zu 20 %; für die Wirtschaft: bis zu 25 %; für die Bürgerschaft: bis zu 15 %.

(P.M. Huber, G21-22): Standardisierung und Harmonisierung von IT-Standards und -Systemen in der Verwaltung werden teilweise durch (unions-)rechtliche Anforderungen vorgegeben. Zudem legen die Kooperation im Europäischen Verwaltungsverbund und – im nationalen Rahmen – Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Verwaltungszusammenarbeit zwischen Bund und Ländern es nahe, die IT-Standards und Systeme in allen deutschen Verwaltungen zu standardisieren und zu harmonisieren. Andererseits ist die Umstellung der Verwaltung auf e-government kein Selbstzweck. Sie hat eine gegenüber den sachlichen Verwaltungsaufgaben dienende Funktion und muss darüber hinaus die Zuständigkeitsverteilung im Bundesstaat respektieren. Insbesondere darf die durch die Änderung von Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 GG erst im Jahre 2006 ein Stück (wieder-)gewonnene Gestaltungsmacht der Länder in Fragen der Verwaltungsorganisation und des Verfahrens nicht durch eine Harmonisierung und Standardisierung der IT-Standards und -Systeme konterkariert werden. Dies spricht für eine pragmatische Lösung unter Wahrung der allgemeinen Zuständigkeiten. Eine flächendeckende Verwaltungskompetenz des Bundes gäbe ihm in der Sache eine Art Kompetenz-Kompetenz über die Landesverwaltung und erscheint deshalb nicht sinnvoll. Auch eine Regelung durch Staatsvertrag oder Verwaltungsabkommen ist nicht wünschenswert. Sollte die gegenwärtige Situation dennoch als unerträglich empfunden werden, so wäre einer staatsvertraglichen oder einer auf eine Verwaltungsvereinbarung gegründeten Regelung von IT-Standards und -Systemen der Vorzug zu geben. **(A216A):** Man kann nicht die Schwierigkeiten im IT-Bereich heranziehen, um dem Bund eine Querschnittskompetenz und eine interne Verwaltungskommunikationskompetenz auch mit Blick auf die Landesverwaltungen einzuräumen.

(Kammer, G14): Im IT-Bereich hat es bisher keine erfolgreichen Public-Private-Partnership Projekte gegeben. Sie sind nach meiner Auffassung an widersprüchlichen Zielen und Erwartungen der Partner bisher allesamt gescheitert.

b. Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Ländern

und/oder zwischen Bund und Ländern, Erfüllung von EU-Vorgaben, neue Regelungsmodelle

(Hesse, G48-49): Die Befürchtung, eine freiwillige oder vor allem bundesgesetzlich verfügte Zentralisierung im Bereich der IT-Infrastruktur und -standards könnte regionalökonomisch problematische Auswirkungen haben, wird nicht geteilt. Die in Deutschland meist als Restriktion begriffene Ausgestaltung des Vergaberechts könnte und sollte mit Blick auf die europäische Entwicklung proaktiv gesehen und genutzt werden. Hier erscheint es in der Tat sinnvoll, ggf. neue Instrumente und Organisationsformen zur Gestaltung ebenenübergreifender Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften zu schaffen. Ein gutes Beispiel bildet hierfür der kommunale Bereich. Dass den Bemühungen um ein erweitertes e-government eine europäische Bedeutung zukommt, sollte unstrittig sein. Dabei wäre es sinnvoll, bereits ab ovo die im europäischen Rahmen erkennbaren Bemühungen um eine IT-bezogene Koordinierung und den Aufbau eines grenzüberschreitenden e-governments nicht nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern dies zu einem integralen Bestandteil der eigenen Aufbau- und Entwicklungsbemühungen werden zu lassen.

(Hill, G11-12): Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit der verschiedenen Verwaltungseinheiten erfordern eine gemeinsame Basis für Verständigung und Zusammenarbeit. Dies gilt vor allem im europäischen Verwaltungsraum. Eine einheitliche technische Infrastruktur konstituiert somit erst den Raum für staatliches Handeln und ist der Kompetenzausübung gewissermaßen vorgelagert. Die Schaffung der informationstechnischen Infrastruktur sollte daher als gesamtstaatliche Basisentscheidung auch im Hinblick auf europäische Anschlussfähigkeit und Interoperabilität entsprechend den Grundsätzen für die Zusammenarbeit in europäischen Angelegenheiten (vgl. Art. 23 Abs. 2 und 4 GG) durch gesamtstaatliche Entscheidung unter Zustimmung des Bundesrates zustande kommen. Dies sollte durch eine Grundgesetzänderung verdeutlicht werden.

(Kammer, G5): Wenn Deutschland den steigenden Anforderungen gerecht werden und wettbewerbsfähig bleiben will, müssen die Verwaltungen des Bundes, der Länder und der Kommunen übergreifend zusammenarbeiten.

(G69-70, G72-74, G80-81, A218A): Die Zusammenarbeit beruht allein auf freiwilliger Zusammenarbeit. Zudem stößt sie bei der praktischen Umsetzung von verabredeten gemeinsamen Lösungen wegen des europäischen Wettbewerbsrechts schnell an Grenzen und ist ohne Ausschreibung nur auf der Grundlage von gesetzlichen Regelungen – für die Länder mit Staatsverträgen – möglich. Dieses ist in Zeiten von überall gefordertem Bürokratieabbau eine hohe Hürde. Wenn das

Grundgesetz dafür Verwaltungsvereinbarungen vorsehen könnte, wäre das äußerst hilfreich.

(G69, G76-77, G79, G82): Angesichts der Komplexität, die der Gestaltung von IT heute bereits innewohnt und die stark ansteigt, ist der Grundsatz aufzustellen: Keiner kann mehr alles allein. Gerade unter dem Gesichtspunkt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist es deshalb wesentlich, dass sich die Länder gemeinsam organisieren.

(G5-6, G55, A218B, A265A): Derzeit gibt es Hemmnisse für die verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit. Um diese Hindernisse, insbesondere durch das europäische Vergaberecht, abzubauen, sind u. a. klare Regelungen im Grundgesetz nötig. Folglich sollte in das Grundgesetz eine Regelung aufgenommen werden, die es den Verwaltungen ermöglicht, auch auf der Grundlage von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen zusammen zu arbeiten.

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

a. Erleichterung der Zusammenarbeit von Ländern (horizontale Kooperation; z.B. Verwaltungsverbände, Agenturmodelle)

(Battis, G22-26): Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern und auch der Länder untereinander ist in bestimmten Bereichen unter Umständen durchaus erforderlich und auch sinnvoll. Es wäre jedoch eine schwere Beeinträchtigung der politischen Glaubwürdigkeit, eine im Rahmen der Föderalismusreform I richtigerweise getroffene Grundentscheidung für eine „Entflechtung“ der Beziehungen zwischen Bund und Ländern wieder aufzuweichen. Allgemein sollten sich enge intraföderale Kooperationen als Ausnahme auf wirklich als notwendig erachtete Gebiete beschränken, um den Vorteilen des Föderalismus – nämlich der Möglichkeit der einzelnen Länder, unabhängig voneinander verschiedene Konzepte zu entwickeln und so gleichsam in einen Wettbewerb um die besten Konzepte zu treten – wieder mehr zur Geltung zu verhelfen. Ob, wie und wieweit die Länder kooperieren, ist eine politische Frage in den Ländern, in die sich der Bund nicht einmischen sollte. Die Möglichkeit des Bundes bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder die Nutzung von übergreifenden Einrichtungen zwingend vorzuschreiben, ist vor dem Hintergrund des Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG nur sehr eingeschränkt gegeben. Bezüglich der Möglichkeiten zur Ausgestaltung der Trägerschaft, der Aufsicht und der Organisation von gemeinsamen Ländereinrichtungen kommen die verschiedensten Modelle in Betracht. Gegen die Einbeziehung von Kommunen in staatsvertragliche Regelungen unter Beachtung der in Art. 28 Abs. 2 GG nieder-

gelegten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Bei Länderkooperationen ist stets der Abschluss eines Staatsvertrages erforderlich, wenn die zu regelnde Materie unter Gesetzesvorbehalt (Art. 20 Abs. 3 GG) steht. Berührt die Regelung die Rechtsstellung von Bürgern, Unternehmen oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften nicht und liegt auch keine Übertragung von Hoheitsrechten vor, so ist üblicherweise der Abschluss eines Verwaltungsabkommens ausreichend. Es dürfte die kooperative Erledigung von nicht außenwirksamen Verwaltungshilfsleistungen ähnlich wie bei der Einschaltung eines Verwaltungshelfers bereits dann zulässig sein, wenn das Direktionsrecht des für die Aufgabenerfüllung Zuständigen gewahrt bleibt. Spezieller bundesrechtlicher Regelungen für die Zusammenarbeit von Ländern im Bereich der Erfüllung der verwaltungsinternen Hilfsleistungen bedarf es nicht.

(G25-26): Die Frage, ob der staatsvertraglichen Kooperationen der Länder unter Berücksichtigung europarechtlicher Vorgaben vergaberechtliche Grenzen gesetzt sind, kann nicht allgemein und abschließend beantwortet werden. Generell gilt, dass das europäische Vergaberecht Anwendung findet, wenn die Kooperation einen Beschaffungsbezug aufweist. Zur Herstellung von Rechtssicherheit wäre wohl eine Klarstellung auf europäischer Ebene sinnvoll (siehe auch **G21; Hesse, G49; Kammer, G69-70**).

(Burgi, G21): In Zukunft wird verstärkt Bedarf an einer Zusammenarbeit zwischen den Ländern entstehen. Dies gilt insbesondere für die bereits erwähnten Aufgabenfelder im Zusammenhang mit IT. Um zu verhindern, dass in jedem Einzelfall zeitraubende und oftmals vom konkreten Sachproblem ablenkende Konfliktszenarien heraufbeschworen werden, ist die Aufnahme einer Rahmenregel für die Zusammenarbeit von Ländern, d.h. eine Kodifizierung des Staatsvertragsrechts in seinem zentralen Kern, sinnvoll.

(Callies, A229D): Vor dem Hintergrund des Föderalismus – wir wollen ja im Rahmen des Leitbildes bleiben – vertrete ich die Auffassung, dass die verstärkte Zusammenarbeit nur in technischen Bereichen, also in speziellen Fragen, stattfinden könnte, zum Beispiel im IT-Bereich.

(G36-37): Es drängt sich – unter Zugrundelegung der „föderalen Eckdaten“ – folgender Schluss zur Notwendigkeit einer bundesgesetzlichen Regelung auf: Der Bedarf einer Länderkoordinierung und -kooperation stellt ein Indiz dafür da, dass die Länder in einem bestimmten Sachbereich einzeln überfordert sind und damit die „Erforderlichkeit“ einer bundeseinheitlichen Regelung gegeben ist.

(Hesse, G50-53): Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Ländern bzw. zwischen Bund und Ländern ist nicht nur notwendig und sinnvoll, sondern für ein zukunftsorientiertes deutsches Verwaltungshandeln unabdingbar. Für die Länder-

kooperation bleibt das Prinzip der Freiwilligkeit konstitutives Element. Demgegenüber laufen Überlegungen zu einer verordneten oder vom Bund geförderten Kooperation Gefahr, in die staatlichen Hoheitsrechte der Länder hinsichtlich ihrer Organisationsverantwortung einzugreifen. Der Stand der institutionalisierten Kooperation zwischen den Ländern ist ausgesprochen ungleichgewichtig und bei weitem unausgeschöpft. Während sich Kooperation zunächst auf eher periphere Fragen konzentrierte (z.B. Mess- und Eichwesen), dann über die Regional- und Landesplanung (vor allem im Fall der gemeinsamen Landesplanung von Berlin und Brandenburg) bis hin zur Schaffung von Metropolregionen (Bremen und Hamburg) an Bedeutung gewann, sind es seit geraumer Zeit auch Fragen der hoheitlichen Verwaltung, die sich für eine erweiterte Kooperation zwischen den Ländern anbieten. Die Konkurrenz der Länder untereinander stellt nach den empirischen Erfahrungen des Gutachters kein Hindernis für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik dar, eher im Gegenteil.

(G53): Die Behandlung des Themenfeldes „Statistik“ stellt einen weiteren Grenzfall zwischen Bundes- und Landesinteressen dar. Wie immer man auch die Umsetzung des „Masterplans Statistik“ einschätzt, es sollte angesichts des erreichten Qualitätsstandards der deutschen Statistik möglich sein, die gegebenen IT-Ressourcen und vor allem die ausdifferenzierte Software zu nutzen, über einen Abbau der potenziell überausgestatteten Statistikverwaltung nachzudenken. Dazu bieten sich zwei Wege an: zum einen die Rückführung der Kompetenzen und des Bestandes der Statistischen Landesämter sowie eine dementsprechende Verlagerung auf den Bund, zum anderen der Versuch, die in den Statistischen Landesämtern gegebene Kompetenz zu bündeln.

(Hill, G7): Die Bürgerinnen und Bürger sind in der Demokratie nur der von ihnen getragenen legitimierten Staatsgewalt unterworfen. Insofern ist bei allen Formen der Erfüllung staatlicher Aufgaben eine Herleitung bzw. Rückführung auf den demokratischen Verantwortungs- und Kontrollzusammenhang jedes beteiligten Landes (etwa bei Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen) sowie des Bundes, soweit ihm eine grundgesetzliche Kompetenz eingeräumt ist, erforderlich.

(A229B): Ich habe auf den Grundsatz „Kooperation statt Fusion“ hingewiesen. Ich denke, dass man im Steuerungsbereich bei jedem Land eine Leitfunktion belassen sollte und im Erfüllungsbereich gewisse Kooperationsformen intelligenter Art entwickeln sollte.

(P.M. Huber, G23-24): Eine generelle verstärkte Kooperation der Länder untereinander liegt allerdings nicht im Interesse des Gemeinwohls und liefe den Strukturprinzipien des deutschen Bundesstaates zuwider. Die horizontale Kooperation der Länder, die in der Staatspraxis eine Fülle von Anwendungsfällen besitzt, ist

vor diesem Hintergrund zwar nicht verfassungswidrig. Sie ist aber eine „Krücke“, die dem Konzept des zweigliedrigen Bundesstaates tendenziell zuwider läuft. Denn sie führt der Sache nach zur Bildung einer zweiten gesamtstaatlichen Ebene neben dem Bund. Soweit die Kompetenzverteilung eine derartige Kooperation erzwingt – im Bereich des Rundfunkrechts etwa oder im Schulrecht – ist dies hinzunehmen. Die Felder sollten aus verfassungspolitischen Gründen tendenziell aber eher reduziert und nicht ausgeweitet werden.

(LRH, A225D): Eine stärkere Zusammenarbeit der Länder bis hin zu Verwaltungszusammenschlüssen wird in zahlreichen Beiträgen der Landesrechnungshöfe empfohlen. Dadurch ließen sich erhebliche Kosten einsparen. Ein wichtiges Beispiel ist das von mehreren Landesrechnungshöfen behandelte Thema der Statistischen Landesämter. **(G11-17):** Als weitere Bereiche sind die Polizeiverwaltung, das Mess- und Eichwesen, die Vermessungsverwaltung, die Lehrerfortbildung, die Zusammenschlüsse von Bibliotheken sowie das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) zu nennen.

(Pieroth, G22, G23): Der (einer punktuellen Aufgabenübertragung zwischen Ländern) zugrundeliegende Staatsvertrag muss die Aufgaben und Befugnisse der gemeinsamen Einrichtung nach Inhalt, Zweck und Ausmaß eindeutig umschreiben, so dass die Einrichtung bei ihren Beschlüssen an den im Vertrag abgesteckten Rahmen gebunden ist. Dadurch werden die Beschlüsse von den Zustimmungsgesetzen zum Staatsvertrag erfasst und die demokratische Rückkoppelung gewährleistet. Willigt ein Land in Kompetenzüberlassungen und -verschiebungen ein, muss ein hinreichender Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung erhalten bleiben. Konkret bedeutet das etwa, dass bei einer gemeinsamen Einrichtung erkennbar sein muss, in wessen Rechts- und Verfassungskreis sie agiert.

(H.P. Schneider, G5): Eine stärkere Zusammenarbeit der Länder untereinander sowie von Bund und Ländern ist wünschenswert, setzt jedoch voraus, dass die allgemeine Kompetenzverteilung im Grundgesetz unangetastet bleibt. Darüber hinaus ergibt sich aus dem Prinzip der repräsentativen Demokratie in seiner föderativen Dimension (gestufte und geteilte Volkssouveränität), dass an jeder Form einer Bund/Länder- oder Länder/Länder-Kooperation die Landesparlamente maßgeblich beteiligt werden müssen. Soweit sie aufgrund von Verwaltungsabkommen erfolgt, sollten diese künftig an die Zustimmung der Landesparlamente geknüpft werden. Eine ausdrückliche Regelung der horizontalen Länderkooperation im Grundgesetz wird nicht für notwendig gehalten.

(Seitz, G33-34): Eine deutlich stärkere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern untereinander ist unbedingt erforderlich, wozu man zahlreiche Beispiele nennen kann (Zentralprüfungen, Hochschulkliniken,

Bewältigung des demographischen Wandels). Dies als eine Einschränkung der Länderautonomie zu interpretieren, kann von keinem Bürger nachvollzogen werden. Wir haben in einigen Bereichen länderübergreifende Einrichtungen geschaffen wobei allerdings das Funktionieren dieser Einrichtungen mehr als bescheiden ist. Dies liegt auch daran, dass kein Land und keine Stadt Standorte aufgeben will, so dass es immer noch zu Doppelstandorten kommt und damit natürlich Effizienzvorteile, wenn überhaupt, nur begrenzt ausgebeutet werden können.

(Thum, G23): Die Länderkonkurrenz ist vorteilhaft, soweit dadurch Effizienz in der Verwaltung erzeugt wird; sie ist aber eher hinderlich, wenn es um die Attrahierung internationaler Investoren geht.

(Wieland, G9-10): Ein Wettbewerb unter den Ländern um die besten Lösungen landesspezifischer Aufgaben entspricht dem Gedanken bundesstaatlicher Vielfalt. Nach außen sollte Deutschland aber vertreten durch den Bund einheitlich handeln. Bei länderübergreifender Zusammenarbeit handelt es sich um eine reine Länderangelegenheit, der Bund sollte keinen institutionalisierten Handlungsrahmen hierfür schaffen.

Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Ländern ist sinnvoll, weil in der Staatspraxis für eine Länderneugliederung kaum Chancen bestehen. Die Autonomie der Länder wird durch die Mitgestaltungsmöglichkeiten im Rahmen einer Kooperation wesentlich stärker geschützt als durch die Mitwirkungsmöglichkeiten im Bundesrat bei einer bundesgesetzlichen Regelung. Die Staatlichkeit der Länder reicht als verfassungsrechtliche Grundlage für eine Zusammenarbeit aus, ohne dass es einer bundesverfassungsrechtlichen Regelung bedürfte. Die Trägerchaft und Aufsicht können nach Maßgabe des Landesverfassungsrechts einem Land übertragen werden. Ob Kommunen in staatsvertragliche Regelungen der Länder einbezogen werden können, richtet sich ebenfalls nach Landesverfassungsrecht. Bei der Prüfung der Erforderlichkeit im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG ist die Möglichkeit der Zusammenarbeit der Länder in dem Maße zu berücksichtigen, wie in der Praxis realistische Chancen auf eine Zusammenarbeit bestehen.

Während die Verwaltung rein interne Verwaltungshilfsleistungen zwischen Ländern in eigener Verantwortung regeln kann, ist für nach außen wirkende Maßnahmen eine landesgesetzliche Grundlage angezeigt.

b. Erleichterung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern (vertikale Kooperation, z.B. Agenturmodelle)

(Battis, G26-28): Das Verhältnis von Bund und Ländern wird primär durch das GG geregelt, weswegen einer Zusammenarbeit außerhalb der im GG selber ge-

regelten Ermächtigungen prinzipiell enge Grenzen gesetzt sind. Das Verdikt der Mischverwaltung wird aber vielfach überinterpretiert, denn nicht jede Verwaltungstätigkeit, bei der die sachlichen Entscheidungen in einem irgendwie gearteten Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörden getroffen werden, stellt eine unzulässige Mischverwaltung dar. Eine verwaltungsorganisatorische Erscheinungsform und somit auch eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern ist lediglich dann verfassungswidrig, wenn ihr zwingende Kompetenz- oder Organisationsvorschriften oder sonstige Normen des Verfassungsrechts entgegenstehen. Die Frage, welches Modell für eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern geeignet ist, ist vom jeweiligen Kooperationsgegenstand abhängig und lässt sich unmöglich pauschal beantworten. Neben institutionalisierten Kooperationen, wie z.B. der Gründung von Stiftungen oder Anstalten oder auch juristischen Personen des Privatrechts oder dem Abschluss von Staatsverträgen kommen auch informelle Koordinationen durch Gremien und Ausschüsse oder Fachkonferenzen in Betracht.

(Callies, G35-36, A229D, A230A): Wenn auch die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern – sei es durch vertragliche Abreden oder gemeinsame Einrichtungen – dem politischen Tagesgeschäft entsprechen, ist deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit außerhalb spezieller verfassungsrechtlicher Ermächtigungen wie z.B. in Art. 104b GG nicht unproblematisch. Bund und Länder können in technischen Bereichen, also etwa im IT-Bereich oder auch im Bereich der technischen Organisation des Katastrophen- und Zivilschutzes zusammenwirken, um eine eng umgrenzte Aufgabe sachdienlich und kosteneffizient zu lösen. Sie dürfen zu diesem Zweck auch eine gemeinsame Einrichtung schaffen, im Rahmen derer technische Fragen abgestimmt und koordiniert werden (etwa im IT-Bereich mit Blick auf die Schnittstellenproblematik). Angesichts der verfassungsrechtlichen Brisanz einer solchen Bund-Länder-Kooperation in einer gemeinsamen Einrichtung empfiehlt sich jedoch eine verfassungsrechtliche Ermächtigung, die der im Föderalismus geforderten eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung der Länder dadurch Rechnung trägt, dass solche Kooperationen nur mit Blick auf technische Fragen (in Abgrenzung zu politischen Fragen) möglich sind. Mit Blick auf die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung der Länder ist in grundlegenden Fragen Einstimmigkeit gefordert. Mehrheitsentscheidungen sind allenfalls mit Blick auf spezielle technische Ausführungsentscheidungen möglich. Sofern diese Entscheidungen rechtlich verbindlich sind, muss sich im Entscheidungsprozess die bundesstaatliche Ordnung widerspiegeln.

(Hesse, G55-56): Mischverwaltungen sollten wo immer möglich zugunsten eindeutiger Trägerschaften und/oder horizontaler Kooperation ausgeschlossen wer-

den, da sie selbst in materiell bedeutsamen Bereichen wie der Grundsicherung für Arbeitsuchende negativen Einfluss auch auf den materiellen Vollzug nehmen. Unter den länderübergreifenden Formen der Zusammenarbeit in anderen föderalstaatlichen Systemen ist vor allem auf Australien zu verweisen. Während sich innereuropäische Vergleiche (also zu Österreich, der Schweiz und Belgien) kaum anbieten, ist es in Australien gelungen, die Zusammenarbeit zwischen der Zentralebene (Commonwealth) und den Einzelstaaten (states/territories) funktional überzeugend zu gestalten und vor allem über eine Reihe höchst funktionsfähiger Koordinationseinrichtungen zu stabilisieren.

(Hill, G15-16): Die Erledigung der Verwaltungsaufgaben geschieht auf einer Erfüllungsebene, auf der flexible, alternative Formen und Wahlrechte, Kooperationen und Netzwerke möglich sein müssen, um einen bestmöglichen Vollzugserfolg zu erzielen. Insofern ist eine Öffnung des „Numerus clausus der Verwaltungstypen“ in Art. 83 ff. GG erforderlich. Dies wurde bisher durch das plakativ sog. Verbot der Mischverwaltung erschwert. In der mündlichen Verhandlung über die Verfassungsbeschwerden gegen die organisatorische Umsetzung von „Hartz IV“ hat das Bundesverfassungsgericht signalisiert, dass Mischverwaltungen zwischen Bund und Ländern jedenfalls dann nicht im Widerspruch zur Verfassung stehen, wenn sie aus Gründen der Verwaltungseffizienz und des Sachzusammenhangs sinnvoll erscheinen.

Es ist zu erwarten, dass die Entscheidung in dieser Sache grundsätzliche und wegweisende Hinweise für die Zusammenarbeit der Behörden verschiedener Verwaltungsträger in der Zukunft erbringen wird. Unter diesen Aspekten ist eine Auswahl an möglichen Formen zu treffen, die z. Zt. diskutiert werden. Noch nicht völlig geklärt ist, inwieweit das europäische Vergaberecht insofern Anwendung findet.

(P.M. Huber, G24): Auch gegen einen Ausbau der Mischverwaltung von Bund und Ländern ist verfassungsrechtlich nichts zu erinnern. Sie ist bereits de constitutione lata zulässig (BVerfGE 63, 1/39). Verfassungspolitisch ist jedoch zu bedenken, dass eine verstärkte und verfassungsrechtlich abgesicherte Kooperation von Bund und Ländern, also eine Ausweitung der Mischverwaltung, die „Politikverflechtungsfälle“, die durch die Föderalismusreform I gerade ein wenig entschärft worden ist, wieder ausbauen würde. **(A216B):** Ich würde dringend davor warnen, die Mischverwaltung weiter auszubauen oder auch noch verfassungsrechtlich abzusichern.

(Kammer, A257B): Wenn es ein Verbot von Mischverwaltung gibt, wie auch immer man es sieht, dann bin ich jedenfalls der Meinung, dass man im Zusammenhang mit IT davon eine Ausnahme machen sollte. Dies setzt eine klare Regelung

voraus, die sich auf Grundgesetzebene realisieren ließe.

(Pieroth, G22-23): Für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern enthält das Grundgesetz viel präzisere Vorgaben als für die Koordination der Länder untereinander. Eine Erweiterung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern ist auf dem Boden des geltenden Verfassungsrechts daher auch nur eingeschränkt möglich. Regelmäßig bedarf es insoweit einer Verfassungsänderung.

(H.P. Schneider, G5): Bei der Verstärkung einer Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund ist vor allem der sich aus dem Bundesstaatsprinzip ergebende Grundsatz der Trennung und Aufteilung der Staatsfunktionen auf gesonderte Verfassungs- und Verwaltungsräume zu beachten, wie er im Verbot der Mischverwaltung zum Ausdruck kommt. Ausnahmen oder Abweichungen von diesem mit der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes unlösbar verbundenen System bedürfen stets einer ausdrücklichen Verfassungsänderung bzw. -ergänzung und sind nur aus überwiegend sachlichen Gründen zulässig (Natur der Sache, Sachzusammenhang etc.). Erwägungen oder Gesichtspunkte bloßer Effizienzsteigerung reichen dafür nicht aus.

(Wieland, G10): Bei einer Kooperation von Bund und Ländern ist die unterschiedliche demokratische Legitimation des Verwaltungshandelns durch das Bundesvolk und das Landesvolk zu beachten. Die grundsätzliche Trennung der Kompetenz- und Verwaltungsräume lässt eine „Mischverwaltung“ nur als Ausnahme auf Grundlage einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung zu (siehe auch unter II. d.).

c. *Möglichkeiten der Vereinfachung der staatsrechtlichen Voraussetzungen für engere Zusammenarbeit (Staatsvertrag, Vereinfachung des Inkrafttretens)*

(Battis, G28-30): Eine maßgebliche Vereinfachung des Inkrafttretens von Staatsverträgen ist kritisch zu bewerten. Denn bereits heute wird an der Staatsvertragspraxis teilweise kritisiert, dass die Landtage nicht ausreichend beteiligt würden. Aus diesem Grund erscheint der Bundesrat als Instrument zur Vereinfachung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern oder der Länder untereinander nicht geeignet. Die in Art. 48a der Schweizer Bundesverfassung eingeführten Kooperationsmöglichkeiten sind den Schweizer Besonderheiten geschuldet und keinesfalls „einfach“ auf die deutschen Gegebenheiten übertragbar. Der Abschluss eines Grundlagenvertrages zwischen den Ländern, der vorsieht, dass für bestimmte Bereiche nähere Vereinbarungen für alle am Grundlagenvertrag beteiligten Länder in Kraft treten, wenn der Vereinbarung eine im Grundlagenvertrag näher bestimmte

Mehrheit der beteiligten Länder zugestimmt hat, ist nach Maßgabe der allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätze innerhalb des bestehenden Systems grundsätzlich zulässig.

(Hill, G7): Jedoch würde die sog. „Passerelle-Klausel“, d. h. die einstimmig vereinbarte Zulassung in einem Grundlagen-Staatsvertrag von Mehrheitsentscheidungen bei einzelnen Staatsverträgen, beschränkt auf bestimmte Gegenstände und befristet, mit der Möglichkeit des Austritts für jedes überstimmte Land ausreichen, um demokratischen Anforderungen in Hinblick auf die Zustimmung der jeweiligen Landesparlamente zu genügen.

(P.M. Huber, G24): Abzulehnen ist vor allem die Idee, Staatsverträge mit Mehrheit abzuändern. Zwar hat das BVerfG für die Rundfunkgebührenfestsetzung erwogen, dass sich auch auf das Einstimmigkeitsprinzip verzichten ließe. Das lässt sich bei näherer Betrachtung jedoch nicht aufrechterhalten. Die Eigenstaatlichkeit der Länder, d. h. jedes einzelnen Landes, verbietet es, dass es im Rahmen seiner Kompetenz der Mehrheitsentscheidung anderer Länder unterworfen wird.

(H.P. Schneider, G5): Auch eine Art „Grundlagen-Staatsvertrag“ der Länder untereinander, welcher die einzelnen Kooperationsformen sowie Organisation, Verfahren und Arbeitsweise der daran beteiligten Institutionen regeln könnte, erscheint im Interesse größerer Flexibilität entbehrlich. Abgelehnt wird ferner eine Regelung, aufgrund deren – wie in der Schweiz – der Bund die Länder zur Zusammenarbeit verpflichten und ihre Ergebnisse für allgemein verbindlich erklären kann.

(Wieland G10): Der Bundesrat ist als Bundesorgan keine geeignete Institution, um die Voraussetzungen für eine engere Zusammenarbeit zu vereinfachen. Ein Grundlagenvertrag zu Regelungen mit qualifizierter Mehrheit (s. Frage 321) wäre nach dem jeweiligen Landesverfassungsrecht zu beurteilen, das eine entsprechende Integration zumindest stillschweigend zulassen müsste.

d. *Bundes- und landesverfassungsrechtlicher Änderungsbedarf zu a) bis c)*

(Battis, G 28-29): Im Rahmen der geplanten Reform böte es sich an, das Staatsvertragsrecht, das bislang durch ungeschriebenes Verfassungsrecht und die Rechtsprechung des BVerfG geprägt wird, aus Gründen der Klarheit und Rechtssicherheit verfassungsrechtlich zu verankern. Dabei sollte man sich allerdings auf die Normierung eines Rechtsrahmens begrenzen und lediglich die „essentialia“ wie die Zulässigkeit, Grenzen und Rechtsregime (Wirksamkeitsvoraussetzungen

und den Rang im Landesrecht) verfassungsrechtlich regeln. Ein detaillierter institutionalisierter Handlungsrahmen (sozusagen ein „*numerus clausus*“ des Staatsvertragsrechts) ist allerdings kritisch zu sehen.

(Burgi, G24, A209B, A269B): In Anknüpfung an die Überlegungen zur Zusammenarbeit der Länder sollte auch hier ernsthaft eine Ergänzung des Grundgesetzes in Erwägung gezogen werden. Wünschenswert erscheint eine grundsätzliche verfassungsrechtliche Aussage des Inhalts, dass es kein absolutes Verbot der Mischverwaltung gibt, sondern dass Formen der vertikalen Kooperation unter bestimmten Voraussetzungen statthaft sind.

(Hill, G16): Es erscheinen Regelungen im Grundgesetz zur Einbettung des deutschen Bundesstaates in europäische Zusammenhänge, zur Verwaltung im Basisbereich (informationstechnische Infrastruktur), zur Weiterentwicklung der Rolle des Bundesrates sowie zur Öffnung der Art. 83 ff. GG angezeigt.

(Wieland, G10): Eine wünschenswerte verfassungsrechtliche Regelung der Kooperation von Bund und Ländern müsste durch Vetopositionen bzw. das Erfordernis der Einstimmigkeit die Autonomie der Länder schützen.

VI. Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern

a. *Beseitigung struktureller Hemmnisse*

(Battis, G31, A233BC): Entscheidend wird in diesem Bereich unabhängig von einer Regelung im GG immer sein, dass die finanzielle Lebensfähigkeit der Länder gewährleistet ist. Wenn ein entsprechendes Finanzierungssystem besteht, ist die Zahl der Bundesländer nicht mehr von Bedeutung, wie das Beispiel der Schweiz mit 26 finanziell intakten und leistungsfähigen Kantonen für 7,5 Mio. Einwohner zeigt.

(Callies, G38-43): Hauptziel einer Neugliederung ist, wie schon Art. 29 Abs. 1 GG zeigt, die Gewährleistung vergleichbarer Effizienz und Fähigkeiten der Länder. Umstritten ist, ob diese Ziele durch eine Neugliederung tatsächlich erreicht werden können. Das Neugliederungsverfahren ist durch verschiedene Novellierungen Schritt für Schritt als „Verhinderungsverfahren“ angelegt worden. Wohl größtes Hindernis für Neugliederungen sind die in Art. 29 Abs. 3 und Abs. 4 GG geforderten zwei Volksabstimmungen, zum einen in den betroffenen Gebieten, zum anderen aber auch in den aufnehmenden und abgebenden Ländern. Neugliederungshemmend in einem weiteren Sinne wirkt sich darüber hinaus der Länderfinanz-

ausgleich in seiner gegenwärtigen Gestalt aus. Denn wenn Bundesländer hoch verschuldet sind, sich nicht selbständig erhalten können und daher streng genommen zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung auch nicht mehr in der Lage sind, sind derzeit die anderen Länder und der Bund nach Art. 107 Abs. 2 GG dazu verpflichtet, finanzielle Ausgleichsleistungen und Ergänzungszuweisungen zur Verfügung zu stellen. Im Zuge dessen wird der Anpassungsdruck in Richtung Modernisierung und Neugliederung bestehender Strukturen reduziert. Im Zusammenspiel von Änderungen im Finanzausgleich und Änderungen des Verfahrens nach Art. 29 GG kann auf eine freiwillige Neugliederung hingewirkt werden.

(Hesse, G56-57): Eine weitere Neugliederungsdiskussion bietet sich von daher derzeit nicht an, wohl aber die bereits bei zwei anderen Fragen skizzierte Vorgehensweise. Sie stellt auf zunehmende Kooperation zwischen benachbarten Ländern ab, die im Ergebnis zu veränderten föderalstaatlichen Strukturen/Leistungsprozessen führen könnte und über eine gewisse „Gewöhnung“ an das Miteinander zweier oder mehrerer Nachbarn auch Legitimationspotenziale erzeugen mag. Der Abbau entsprechender Hemmnisse dürfte weniger durch rechtliche „Flexibilitäten“ oder die Rückführung finanzieller Schlechterstellung erreicht werden als vielmehr über den steten Ausbau freiwilliger Kooperation.

(Seitz, G34-35): Wir haben zu viele und zu viele kleine Länder, die wir als nicht hinreichend selbsterhaltungsfähig ansehen. Es müssen insbesondere zunächst die Probleme beseitigt werden, die gegenwärtig bereits freiwillige Länderzusammenschlüsse (insbes. zwischen Flächen- und Stadtstaaten) erschweren. Wir benötigen klare Regelungen, wie mit der Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Finanzausgleich bei einer Fusion von Flächen- und Stadtstaaten umzugehen ist. Gegenwärtig würde eine Länderfusion die Region Berlin-Brandenburg ca. 3 Mrd. Euro an Mindereinnahmen kosten, was keinesfalls auch nur annähernd durch Einsparungen von Verwaltungskosten erwirtschaftet werden kann. Wir müssen die Stimmenpräferenzen der kleinen Länder im Bundesrat beseitigen, da sonst Länderfusionen immer mit erheblichen negativen (politischen) Anreizeffekten verbunden wären.

(Wieland, G10): Freiwillige Länderzusammenschlüsse sind vor allem an dem Identitätsgefühl der Landesvölker gescheitert. Sie könnten durch finanzausgleichsrechtliche Regelungen erleichtert werden. **(A223D):** Kooperationen zwischen den Ländern scheinen mir wesentlich erfolgversprechender und sinnvoller zu sein als der Versuch Neugliederungen zu erreichen.

b. Optionen für die Erleichterung von freiwilligen Zusammenschlüssen

(Battis, G30-31): Art. 29 GG hat sich nicht bewährt. Er ist nach Abschluss der Beratungen der Ernst-Kommission im Kern als Fusionsverhinderungsnorm konzipiert worden und sollte daher abgeschafft werden. Eine Anpassung des Art. 29 GG an den Wortlaut von Art. 118, 118a GG scheint nicht erfolgversprechend. Auch in den Fällen des Art. 118, 118a GG ist eine Neugliederung nicht allein aus der Kraft der beteiligten Länder heraus erreicht worden. Stets fehlte der politische Wille zur Durchsetzung der Fusion.

(Callies, G48-49): Flankierend zu einer Änderung des Finanzausgleichssystems sind Vereinfachungen des Neugliederungsverfahrens notwendig. Sinnvoll und verfassungsrechtlich möglich erscheint ein vereinfachtes Verfahren in Art. 29 GG dergestalt, dass eine Neugliederung des Bundesgebiets durch Vereinbarung der betroffenen Länder unter Beteiligung ihrer Wahlberechtigten und mit Zustimmung des Bundestages erfolgen kann. Eine weitergehende Regelung, könnte wie folgt aussehen: Eine Neugliederung könnte unter der Voraussetzung, dass ein Land mit Blick auf die ihm übertragenen Aufgaben nicht leistungsfähig ist (wichtig ist insoweit der Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich), auf Initiative des Bundestages oder Bundesrates angeregt werden. In diesem Fall könnten dann der Bundestag mit verfassungsändernder 2/3-Mehrheit und der Bundesrat einstimmig nach Durchführung einer Volksbefragung in den betroffenen Ländern über die Neugliederung entscheiden.

Sollte man sich zu einer solchen großen Reform des Art. 29 GG nicht durchringen können, empfiehlt sich jedenfalls

- ein Verzicht auf Art. 29 Abs. 3 Satz 4 GG und Abs. 5 Satz 4 GG, um nur mittelbar Betroffenen die Blockademöglichkeit zu nehmen,
- die Streichung des Art. 29 Abs. 8 Satz 5 2. Halbsatz und Abs. 6 Satz 1 GG, um zu verhindern, dass die bloße Nichtwahrnehmung des Wahlrechts durch einen großen Teil der Berechtigten die Neugliederung verhindert.

Ergänzend könnte die Option des Art. 118a GG für alle Bundesländer zugänglich gemacht werden.

(Fisahn, G44): Eine Abschaffung des Volksentscheids in Art. 29 GG ohne eine Erweiterung des Grundgesetzes um Elemente plebiszitärer Demokratie, die rechtspolitisch überfällig wäre, wäre verfassungsrechtlich unzulässig.

(Hesse, G57): Mögliche Änderungen des Art. 29 GG sind nur mit größter Vorsicht zu diskutieren, zumal eine Erleichterung entsprechend Art. 118a GG ausreichen könnte. Auf die Vorgabe eines Volksentscheides nach Art. 29 Abs. 8 GG sollte

nicht verzichtet werden, weil auch ein freiwilliger Zusammenschluss von Ländern der erweiterten Legitimation bedarf und über einen Volksentscheid Identitäten gebildet oder bestätigt werden können.

(P.M. Huber, G25-26): Die Forderungen nach einer Länderneugliederung betonen – den unitarischen Bundesstaat überzeichnend – die instrumentell-funktionelle Bedeutung der Länder zu stark und vernachlässigen ihre – freilich unterschiedliche – historische, kulturelle und integrationsfördernde Bedeutung. Im Übrigen tragen gerade kleinere Länder zur Stabilisierung des Gesamtstaates bei. Insoweit führt auch eine Änderung von Art. 29 GG, die die Neugliederung des Bundesgebietes forcieren würde, letztlich nicht weiter. Zu Recht stand sie nicht auf der Agenda der Föderalismusreform I.

(Pieroth, A263C, G35): Auf die in Art. 29 GG verankerte Doppellegitimation durch den Bundesgesetzgeber und das betreffende Staatsvolk kann verzichtet werden. Wie bei Art. 118a GG könnte auch in Art. 29 Abs. 8 GG auf die Pflicht zur Abhaltung einer Volksabstimmung verzichtet werden.

(H.P. Schneider, G19): Zur Erleichterung freiwilliger Zusammenschlüsse von Ländern bleiben angesichts der Verfassungslage, die Volksentscheidungen vorsieht (vgl. Art. 29 Abs. 8 GG), nur ergänzende, subsidiäre Maßnahmen übrig, die sich in drei Kategorien einordnen lassen: 1. Vorbereitungsaktivitäten mit dem Ziel, die Beziehungen zwischen den Ländern zunächst so eng auszugestalten, dass sich letztlich niemand mehr eine Trennung auf Dauer vorstellen kann; 2. geeignete Kooperationen, welche die erhofften Synergieeffekte eines freiwilligen Zusammenschlusses schon vorher sichtbar und erlebbar werden lassen; 3. flankierende finanzielle Maßnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs oder in Form von Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104b GG. Die Probleme einer Erleichterung freiwilliger Zusammenschlüsse von Ländern liegen also nicht auf dem Gebiet des Verfassungsrechts, sondern bei der Politik.

(Seitz, G34): Der Bund und die Solidargemeinschaft sollten Länderfusionen durch "Hochzeitsprämien" belohnen, wobei diese aber ausschließlich für die Reduktion von Altschulden verwendet werden dürfen.

(Wieland, G10): Der Bund sollte keine über Art. 29 GG hinausgehenden Einflussmöglichkeiten auf Länderzusammenschlüsse haben, weil es sich um eine Länderangelegenheit handelt, die grundlegende Bedeutung für die Staatlichkeit der Länder hat. Auf das Erfordernis eines Volksentscheids sollte wegen der demokratischen Legitimation und der eigenen Staatlichkeit der Länder nicht verzichtet werden, die Regelung könnte aber dem Landesverfassungsrecht überlassen

werden. **(A266B)**: Ich würde die Bundesverfassung nicht von jeglicher Regelung entledigen, die sich mit Neugliederungsfragen beschäftigt.