



# **Selbstbestimmungsföderalismus statt Mitbestimmungsföderalismus**

## **Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung

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

am 8. November 2007 in Berlin

**über die Verwaltungsthemen**

vorgelegt von

Prof. Dr. Dr.h.c. Hans-Peter Schneider

als von den Vertretern der deutschen Landesparlamente  
benannter Sachverständiger

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

Kommissionsdrucksache  
079

Oktober 2007

# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>Vorbemerkung</b>	<b>6</b>
<b>I. Aufgabenkritik im Bund/Länder-Verhältnis</b>	<b>7</b>
<b>II. Aufgabenoptimierung</b>	<b>9</b>
<b>III. Standardsetzung</b>	<b>13</b>
<b>IV. IT-Standards und –Systeme</b>	<b>18</b>
<b>V. Verstärkte Zusammenarbeit von Bund und Ländern</b>	<b>20</b>
<b>VI. Erleichterung freiwilliger Zusammenschlüsse von Ländern</b>	<b>25</b>

## Zusammenfassung

1. Der Föderalismus soll durch vertikale Aufteilung der Staatsgewalt mehr Demokratie und Bürgernähe schaffen. Bei allem Verständnis für Kostensenkungen und Effizienzgewinne dürfen daher aus parlamentarischer Sicht die Transparenz und Akzeptanz von Verwaltungsmaßnahmen nicht geringer geschätzt werden.
2. 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.
3. Privatisierungen von Verwaltungstätigkeiten mögen aus ökonomischen Gründen erwünscht sein; sie stehen jedoch unter dem Vorbehalt ihrer verfassungsrechtlichen Grenzen (Beamtenstatus, Demokratieprinzip, Rechtsschutz, Grundrechtsbindung).
4. 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.
5. 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.
6. 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.
7. 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.
8. Eine Sonderrolle spielt die Steuerverwaltung, die nach Art. 108 GG zur Zeit 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.

9. 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.

10. Als Varianten arbeitsteiliger Aufgabenerledigung kommen 1. die vollständige oder teilweise Übertragung einer Verwaltungsaufgabe von einem oder mehreren Ländern auf ein anderes Land („Delegationsmodell“), 2. die Beauftragung eines Landes mit der dauernden oder vorübergehenden Durchführung einer Verwaltungsaufgabe für eines oder mehrere andere Länder („Mandatsmodell“) oder 3. die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen mehrerer Länder („Agenturmodell“) in Betracht. Die finanziellen Auswirkungen von Aufgabenverschiebungen erfordern kompensatorische Maßnahmen, die sich nach dem jeweiligen Modell richten (sog. Mehrbelastungsausgleich).

11. Die Setzung allgemeiner oder spezieller Vollzugsstandards durch die jeweilige Zentralgewalt (nationaler Gesetz- oder Ordnungsgeber, 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).

12. 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 ist eine Regionalisierung, eine Flexibilisierung und eine Individualisierung bundesrechtlicher Standards erforderlich.

13. Eine 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.

14. 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).

15. 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.

16. Eine stärkere Zusammenarbeit der Länder untereinander sowie von Bund und Ländern ist wünschenswert, setzt jedoch voraus, dass die allgemeine Kompetenzverteilung im Grundgesetz unangetastet bleibt (vgl. Art. 30, 70 und 83 GG). Darüber hinaus ergibt sich aus dem Prinzip der repräsentativen Demokratie (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1, 38 Abs. 1 Satz 2 GG) 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.

17. Eine ausdrückliche Regelung der horizontalen Länderkooperation im Grundgesetz wird nicht für notwendig gehalten. 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.

18. 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 (Art. 30, 70, 83, 104 a Abs. 1 GG) 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 überwiegenden sachlichen Gründen zulässig (Natur der Sache, Sachzusammenhang etc.). Erwägungen oder Gesichtspunkte bloßer Effizienzsteigerung reichen dafür nicht aus.

19. 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. 104 b GG. Die Probleme einer Erleichterung freiwilliger Zusammenschlüsse von Ländern liegen also nicht auf dem Gebiet des Verfassungsrechts, sondern bei der Politik.

## Vorbemerkung

Zu den wichtigsten Aufgaben der Landesparlamente gehört neben der Gesetzgebung die **Kontrolle der Landesverwaltung**, die nicht nur Landesgesetze, sondern in landeseigener Verwaltung oder im Auftrag des Bundes auch Bundesgesetze auszuführen hat. Deshalb sind die Landesparlamente im Bereich der Verwaltung vor allem an durchschaubaren Entscheidungsstrukturen, klaren Zuständigkeiten und eigenverantwortlichem Handeln interessiert. Selbstbestimmung geht vor Mitbestimmung, Eigenständigkeit vor Kompetenzbündelung und Verflechtung. Es gilt der Satz: So viel Autonomie wie möglich, so viel Koordination wie nötig. Darin lag und liegt auch der Sinn des Föderalismus. Demgemäß haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente in ihrer „Berliner Erklärung“ zur Föderalismusreform II vom 31. August 2007 (Kommissionsdrucksache 048) Folgendes festgestellt:

„Föderalismus ermöglicht den Ländern, eigene Wege der Aufgabenerfüllung zu entwickeln. Leistungsfähige Länder mit eigenen, durch die Verfassung gewährleisteten Kompetenzen fördern die Kreativität und den innovativen Wettbewerb bei der Lösung von Sachproblemen.

Je größer ein fairer Gestaltungsspielraum der Länder für ihre Einnahmen und Ausgaben ist, desto größer wird der Nutzen für alle Gliedstaaten und damit auch für den Gesamtstaat sein. Die Vertreter der Landesparlamente plädieren daher für eine entschlossene Trendwende vom Beteiligungs- zum Gestaltungsföderalismus“

Der Fragenkatalog zur Anhörung am 8. November 2007 (Kommissionsdrucksache 044) steht offenbar ganz im Zeichen der Verwaltungseffizienz im Sinne von Kosteneffizienz oder sonstigen Effizienzgewinnen, auf die insgesamt 47mal Bezug genommen wird. So wichtig im Bereich der Verwaltung schon aus finanziellen Gründen Effizienzsteigerungen sind, gelten für die Landesparlamente im Hinblick auf ihre Kontrollfunktion (nur achtmal erwähnt) jedoch andere Prioritäten: ihnen geht es vor allem um mehr Transparenz (nur neunmal erwähnt) und Akzeptanz (nur einmal erwähnt) der Verwaltung, die beide ebenso wie die Leistungsfähigkeit wesentliche Voraussetzungen eines funktionierenden Gesetzesvollzugs sind. Einer der Hauptvorteile des Föderalismus ist gerade der Umstand, durch vertikale Aufteilung der Staatsgewalt mehr Demokratie und Bürgernähe (nur viermal erwähnt) zu schaffen. Dass Verwaltungsmaßnahmen nachvollziehbar und akzeptabel sein müssen, darf bei allem Verständnis für mehr Effizienz aus parlamentarischer Sicht nicht außer Acht bleiben.

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

- 1** Im Bereich der Verwaltung ist die Aufgabenerfüllung in differenzierter, konkurrierender und eigenverantwortlicher Form bei Bund und Ländern kein Nachteil, sondern ein Wesensmerkmal der bundesstaatlichen Ordnung und deren besonderer Vorzug, den es zu erhalten und zu stärken gilt. Deshalb darf berechnete Aufgabenkritik nicht allzu kurzfristig bei einer Vermeidung bloßer Doppelarbeit oder bei sog. Bündelungssynergien ansetzen. Länderaufgaben, auf die verzichtet werden könnte, finden sich vor allem im Verwaltungsverfahren (überflüssige Berichts-, Auskunft- und Nachweispflichten, Prüfungstätigkeiten, Statistiken, sonstige Kontrollmechanismen).
- 2** Privatisierungen von Verwaltungstätigkeiten mögen aus ökonomischen Gründen erwünscht sein; sie stehen jedoch immer unter dem Vorbehalt ihrer verfassungsrechtlichen Grenzen (Beamtenstatus, Demokratieprinzip, Rechtsschutz, Grundrechtsbindung,). Für eine Organisationsprivatisierung auf Landesebene eignen sich nur wenige Bereiche. In der Justizverwaltung etwa gibt es noch marginale Privatisierungsreserven (Gerichtsvollzieher, süddeutsches Notariat). Auf kommunaler Ebene sind indessen die Möglichkeiten der Überführung von Teilen der Daseinsvorsorge in private Hände (z.B. Krankenhäuser, Pflegeheime) noch nicht voll ausgeschöpft. Insgesamt sollte man allerdings von einer völligen Preisgabe öffentlicher Aufgaben (Funktionsprivatisierung) Abstand nehmen oder nur ausnahmsweise davon Gebrauch machen.
- 3** Bei Projekten, die in PPP betrieben werden, liegt Deutschland zwar international eher im unteren Drittel. Dennoch empfiehlt es sich nicht, solche Formen der Kooperation mit Privaten als Allheilmittel für „leere Kassen“ zu betrachten und ohne sorgfältige Kosten/Nutzen-Analysen und eingehenden Machbarkeitsprüfungen im Einzelfall zu planen oder voranzutreiben. Die bisherigen Erfahrungen mit PPP sind keineswegs durchweg positiv. Nicht selten führen Umgehungs- oder Kostenvermeidungsstrategien der Nutzer entsprechender Einrichtungen oder Anlagen zu unvorhergesehenen Defiziten, die bei Insolvenz des privaten Betreibers aus öffentlichen Mitteln abgedeckt werden müssen.
- 4** Einer zielsicheren und realistischen Gesetzesfolgenabschätzung messen die Landesparlamente große Bedeutung bei, weil sie unmittelbare Auswirkungen auf ihre

gesetzgeberischen Entscheidungen hat. Dabei darf es allerdings nicht nur um mögliche finanzielle Auswirkungen gehen, die häufig mit dem Vermerk „keine Kosten“ als angeblich bedeutungslos abgetan werden. Vielmehr müssen auch soziale, politische und ökologische Folgen berücksichtigt werden. Für die Bundesregierung ist die Pflicht zur Gesetzesfolgenabschätzung in § 44 GGO geregelt. Sie erstreckt sich auf Prognosen sowohl über beabsichtigte Konsequenzen als auch über unbeabsichtigte Nebenfolgen. Wichtig ist ferner, dass mögliche Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und Kommunen gesondert aufgeführt werden. Allerdings wird eine vorausschauende Gesetzesfolgenabschätzung nur dann ernst genommen und politisch relevant, wenn es auch zu einer nachträglichen, besser noch den Gesetzesvollzug begleitenden Evaluation kommt. Daher muss auch festgelegt werden, wer, wie und wann zu prüfen hat, ob die beabsichtigten Wirkungen eingetreten oder erreicht worden sind, ob die tatsächlichen Folgen den Prognosen entsprechen und in angemessenem Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und welche Nebenwirkungen festzustellen sind (Näheres bei *Hans-Peter Schneider*, *Meliora Legalia – Wege zu besserer Gesetzgebung*, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 19 [2004], S. 105-121).

- 5 Der demographische Wandel stellt die Verwaltung in allen Bereichen von der Infrastruktur über Umwelt, Verkehr, Wohnen und Stadtentwicklung, Landesplanung, Arbeitsmarkt und Bildung, Jugend- und Seniorenarbeit, Gesundheitsvorsorge, soziale Sicherung vor heute noch kaum abschätzbaren 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. Das gilt für die Energieversorgung ebenso wie für kommunale Infrastruktureinrichtungen. Im Nahverkehr sollte das Konzept der „organisierten Mitnahme“ erprobt und gefördert werden. Die Gesundheitspflege und die Versorgung mit Nahrungsmitteln wird in bevölkerungsarmen Gebieten künftig nur noch mit Hilfe mobiler Einrichtungen möglich sein. Die Bildungsangebote sollten darauf ausgerichtet werden, dass sämtliche Abschlüsse möglichst in einer Schule erworben werden können. Ein besonderes Problem stellt die Wasser- und Abwasserversorgung dar, weil in ländlichen Gebieten die Kosten eines Anschluss- und Benutzungszwangs in keinem angemessenen Verhältnis zum persönlichen Nutzen stehen. Auch hier sind unbürokratische, auf den Einzelfall abgestimmte und – wo erforderlich – auch mit öffentli-



chen Mitteln geförderte Lösungen besser als jeder Versuch einer flächendeckenden Durchsetzung genereller Standards.

## **II. Aufgabenoptimierung**

- 6** Die gegenwärtige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern entspricht – nicht zuletzt nach den Korrekturen auf dem Gebiet der Gesetzgebung durch die 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 (z.B. die Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung) 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 (z.B. bei der Steuerverwaltung). Bei den Finanzierungszuständigkeiten sollte ernsthaft erwogen werden, wie den Ländern ein größeres Maß an finanzieller Autonomie eingeräumt werden kann (z.B. durch Übertragung der Gesetzgebungsbefugnisse bei eigenen Steuern oder durch Einführung von Hebesatzrechten bei oder durch Zuschlagsrechte zu Bundessteuern). Insgesamt ist dezentrales Verwaltungshandeln mit einem Ringen um beste Lösungen im Sinne des politischen Leistungswettbewerbs unter den Bedingungen föderaler Staatlichkeit einem zentralen oder zentral koordinierten Verwaltungshandeln grundsätzlich vorzuziehen.
- 7** 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 deren 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 das horizontale Verhältnis der Länder untereinander betreffen und länderübergreifende Zuständigkeitsbereiche oder Organisationsformen erfordern.
- 8** Entflochten werden könnten auf den Gebieten, wo sich zur Zeit Verwaltungsaktivitäten des Bundes und der Länder überschneiden oder gar verdoppeln, die Bauverwal-

tung, die Arbeitsverwaltung, die Verwaltung von bestimmten Sozialleistungen, die Verkehrsverwaltung und Teile der Wirtschaftsverwaltung. Kriterien, nach denen in jenen Bereichen die einzelnen Aufgabenfelder zu entzerren und im konkreten Fall entweder dem Bund oder den Ländern zuzuordnen sind, ergeben sich wiederum aus dem Bundesstaatsprinzip, das zwischen Angelegenheiten mit zentralem, regionalem und lokalem Bezug zu unterscheiden verlangt und diese den verschiedenen Ebenen nach dem Grundsatz der Subsidiarität zuweist.

- 9 Die Form der Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG) hat sich im Kern bewährt. Weitergehende Ingerenzrechte des Bundes in die Wahrnehmungskompetenz der Länder, etwa in Form allgemeiner Weisungen, sind nicht erforderlich und würden die wenigen, den Ländern noch verbliebenen Remonstrationsmöglichkeiten gegen Einzelweisungen im Zuge von Anhörungen oder bundesaufsichtlichen Gesprächen weiter schmälern, zumal nach der Rechtsprechung des BVerfG selbst verfassungswidrige Weisungen nicht im Wege eines Bund/Länder-Streits mit Erfolg angegriffen werden können (vgl. BVerfGE 81, 310-347; 84, 25-33).
- 10 Im Bereich der Bundesoberbehörden (Art. 87 Abs. 3 GG) sollte überlegt werden, wie ihre Arbeit gestrafft werden kann, ob einzelne Tätigkeiten gebündelt werden oder ganz entfallen können und welche ihrer Aufgaben besser von den Ländern zu erfüllen sind. Auch die Verteilung dieser Behörden auf die einzelnen Bundesländer durch die alte Föderalismuskommission muss fortlaufend überprüft werden.
- 11 Eine Sonderrolle spielt die Steuerverwaltung, die nach Art. 108 GG zur Zeit Sache der Länder ist. Wenn man sie aber als „Hausgut“ der Länder oder als deren unverzichtbares „Kerngeschäft“ bezeichnet, das zum Wesen ihrer Eigenstaatlichkeit gehöre, entspricht dies zumindest nicht dem Willen des Verfassungsgebers. Vielmehr war es die ursprüngliche Absicht des Parlamentarischen Rates (unter Hinweis auf eine äußerst effektive Reichsfinanzverwaltung in der Weimarer Republik), schon 1949 eine Bundesfinanzverwaltung zu schaffen. Damals verhinderten dies nur die Alliierten und zwangen die Mütter und Väter des Grundgesetzes zu immer neuen Zugeständnissen, bis schließlich als einzig akzeptierte Lösung nur die gegenwärtige, von vielen als nicht sachgerecht empfundene Steuerverwaltung durch die Länder übrig blieb. Unter den zahlreichen Varianten, die damals im Parlamentarischen Rat

diskutiert wurden, findet sich ein Kompromissvorschlag, der möglicherweise heute noch aktuell ist und den Anforderungen des Bundesstaatsprinzips – auch im internationalen Vergleich – am besten gerecht würde. Er lautet sinngemäß (angepasst an die Reformen von 1955 und 1969):

„Die Bundessteuern und die Gemeinschaftssteuern werden durch Bundesfinanzbehörden verwaltet. Die Landessteuern werden durch Landesfinanzbehörden verwaltet. Die Länder können diese Verwaltung und die Erledigung anderer Finanzgeschäfte den Bundesfinanzbehörden in diesen Ländern übertragen; die Bundesfinanzbehörden unterliegen insoweit den Weisungen der obersten Landesfinanzbehörden“.

Eine solche Regelung hätte nicht nur den Vorzug der Einfachheit und Klarheit; er würde auch die widerstreitenden Interessen von Bund und Ländern optimal zum Ausgleich bringen und zudem noch Länder, die – aus welchen Gründen auch immer – auf eine eigene Finanzverwaltung verzichten, in die Lage versetzen, sich der Bundesbehörden so zu bedienen, wie der Bund umgekehrt im Bereich der Auftragsverwaltung (Art. 85 GG) mit den Ländern verfährt: die Länder behielten für die Verwaltung ihrer Steuern uneingeschränkt die Sachkompetenz und würden nur die Wahrnehmungskompetenz auf den Bund übertragen.

Die meisten Landtage melden dagegen jedoch grundsätzliche Bedenken an, weil zur Vermeidung von Vollzugsdefiziten der Bund schon jetzt den Aufbau und das Verfahren der Landesfinanzbehörden regeln (vgl. Art. 108 Abs. 2 Satz 2, Abs. 5 Satz 2 GG) und die Steuererhebung sogar im Einzelfall den Bundesfinanzbehörden übertragen oder ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden vorsehen (Art. 108 Abs. 4 Satz 1 GG) könne. Im Übrigen sei auch die Etablierung einer Bundesfinanzverwaltung für die Gemeinschaftsteuern nicht geeignet, die Defizite beim Steuervollzug zu beseitigen, deren Ursache eher in der unsteten Steuergesetzgebung und den komplizierten Steuergesetzen selbst gesehen wird.

- 12 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 (Art. 30, 83 GG) verstößt, zwangsläufig zu neuen, in föderalen Mehr-Ebenen-Systemen prinzipiell unerwünschten Verflechtungen führen würde, es sei denn, man wählt Agentur-Modelle, Stiftungskonzepte (z.B. Stiftung Preußischer Kulturbesitz) oder private Organisationsformen, wobei letztere freilich wiederum an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen (vgl. oben Ziff. 2).

- 13** 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. Bisherige Beispiele sind etwa das gemeinsame Statistische Landesamt von Hamburg und Schleswig-Holstein, das frühere gemeinsame Obergerverwaltungsgericht für Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg oder DATAPORT, eine Anstalt des öffentlichen Rechts, die Informations- und Kommunikationsdienstleistungen für die Verwaltungen von Schleswig-Holstein, Bremen und Hamburg sowie für die Steuerverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern erbringt, Fortbildungen oder Schulungen organisiert und zugleich als Rechenzentrum für seine staatlichen und kommunalen Kunden fungiert.
- 14** Als Varianten arbeitsteiliger Aufgabenerledigung (nach dem Grundsatz „Einer oder einige für alle“) kommen 1. die vollständige oder teilweise Übertragung einer Verwaltungsaufgabe von einem oder mehreren Ländern auf ein anderes Land – mit oder ohne Ingerenz- und Kontrollmöglichkeiten oder Kostenerstattung durch das abgebende Land („Delegationsmodell“), 2. die - ggf. widerrufliche - Beauftragung eines Landes mit der dauernden oder vorübergehenden Durchführung einer Verwaltungsaufgabe im Namen oder in Vertretung eines oder mehrerer anderer Länder („Mandatsmodell“) oder 3. die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen mehrerer Länder in öffentlichrechtlicher (Körperschaft, Anstalt, Stiftung) oder privatrechtlicher (GmbH, eingetragener Verein) Form („Agenturmodell“) in Betracht. All diese Modelle können aufgrund von Staatsverträgen (zwingend notwendig bei Hoheitsaufgaben) oder Verwaltungsabkommen vereinbart werden, wobei erstere von den Landesparlamenten im Interesse der Wahrung ihrer Kontrollbefugnisse klar favorisiert werden. Den Mittelweg könnte das neu zu schaffende Institut eines zustimmungspflichtigen Verwaltungsabkommens bilden, wozu allerdings eine Änderung der jeweiligen Landesverfassung erforderlich wäre.
- 15** Die finanziellen Auswirkungen von Aufgabenverschiebungen (Entflechtungen, Bündelungen, Arbeitsteilung) erfordern kompensatorische Mechanismen, die sich nach dem jeweiligen Modell richten (sog. Mehrbelastungsausgleich). Bei horizontaler Zusammenarbeit zwischen einem oder mehreren Ländern bietet sich für Delegationen oder Mandate die Form der Kostenerstattung (spitz oder pauschaliert) an, während

die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen deren anteilige Finanzierung durch die jeweiligen Länder nach einem bestimmten Schlüssel nahe legt. Eine Änderung des Länderfinanzausgleichs ist dafür nicht erforderlich. Vertikale Aufgabenverschiebungen zwischen dem Bund und einem oder mehreren Ländern könnten ebenfalls im Wege der Kostenerstattung finanziert werden, während in den Fällen, bei denen alle Länder von solchen Verlagerungen betroffen sind, ein finanzieller Ausgleich eher durch entsprechende Änderung der Umsatzsteueranteile zu schaffen ist.

### **III. Standardsetzung**

- 16** Die Setzung allgemeiner oder spezieller Vollzugsstandards durch die jeweilige Zentralgewalt (nationaler Gesetz- oder Ordnungsgeber, zentrale Regierung oder Verwaltung) ist für ein föderales Mehr-Ebenen-System nichts Ungewöhnliches, sondern im Gegenteil sogar der Normalfall, weil kein Bundesstaat ohne ein Mindestmaß an Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit des Normvollzugs auskommt. Das gilt erst recht für die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes, die – anders als in den meisten Bundesstaaten – auch die Ausführung der Bundesgesetze den Ländern als eigene Angelegenheit zuweist (vgl. Art. 83 ff. GG). Unter diesen Umständen hat der Bund ein legitimes Interesse daran, dass zumindest seine Gesetze in deren Geltungsbereich annähernd gleich exekutiert werden. Hinzu kommt das aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) abzuleitende Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (vgl. Art. 72 Abs. 2, 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG), das Bund und Länder ebenfalls verpflichtet, ihre Normen nach möglichst einheitlichen Maßstäben und Richtwerten zu vollziehen.
- 17** Fraglich kann immer nur sein, wo die verfassungsrechtlichen Grenzen zentralstaatlicher Standardsetzung liegen. Dabei 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). Die Vorgabe unverbindlicher (indikativer) Standards durch den Bund, wie sie sich meist in Ermessensrichtlinien finden, stoßen nur dann auf verfassungsrechtliche Bedenken, wenn sie sich auf die Ausführung der Landesgesetze beziehen oder auswirken, weil in diesem Bereich der Bund über keinerlei Einwirkungsrechte verfügt (und somit auch keine verbindlichen

Standards setzen darf). Anders bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder: Hier können bereits unverbindliche Standards zu Einschränkungen der Landeshoheit führen, weil Abweichungen einen erhöhten Begründungsaufwand verlangen und/oder mit sonstigen Nachteilen verbunden sind. Auf der anderen Seite reicht der verfassungsrechtliche Handlungsspielraum des Bundes bei der Standardsetzung am weitesten im Bereich der Auftragsverwaltung (Art. 85 GG), wo er uneingeschränkt über die Sachkompetenz verfügt. Führen die Länder dagegen die Bundesgesetze in landeseigener Verwaltung aus (vgl. Art. 84 GG), nimmt der Bund bei der Vorgabe verbindlicher Vollzugsstandards praktisch direkt oder indirekt auf die Zweckmäßigkeit der Ausführung Einfluss, was ihm, da er insoweit auf reine Rechtsaufsicht beschränkt wird, verfassungsrechtlich verwehrt ist. Im Bereich landeseigener Ausführung von Bundesgesetzen muss daher der Bund bei der Setzung verbindlicher Standards den Ländern jedenfalls so viel eigenen Gestaltungs- und Anwendungsspielraum belassen, dass hier der Vollzug von Bundesgesetzen im Kern tatsächlich eine eigene Angelegenheit der Länder bleibt und sich nicht de facto in eine Art milderer oder schwächerer Auftragsverwaltung verwandelt. Die verfassungsrechtlichen Grenzen verbindlicher Standardisierungen durch den Bund liegen also genau da, wo die Ausführung seiner Gesetze in landeseigener Verwaltung aufhört, eine „eigene Angelegenheit“ der Länder zu sein. Die konkrete Trennlinie im Einzelnen kann nur von Fall zu Fall bestimmt werden.

- 18** 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 erstens die Landesparlamente schon deshalb ein geradezu fundamentales Interesse, weil dadurch 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. Zweitens kann einem Großteil der Herausforderungen, die aus dem demographischen Wandel herrühren (vgl. oben Nr. 5), überhaupt nur dann mit Aussicht auf Erfolg begegnet werden, wenn es den Ländern auch bei der Ausführung von Bundesgesetzen in gewissen Grenzen freigestellt wird, wie sie darauf reagieren. Schließlich zwingen drittens auch die erheblichen Strukturunterschiede zwischen den Ländern, die auf absehbare Zeit weder im Wege des Finanzausgleichs noch durch Mittel aus dem Solidarpakt II beseitigt werden können,

künftig zu Regelungen, die den Ländern erlauben, bundesrechtliche Standards zu modifizieren oder von ihnen abzuweichen. Hierzu ist eine Regionalisierung, eine Flexibilisierung und eine Individualisierung bundesrechtlicher Standards erforderlich.

- 19** Mit einer Regionalisierung bundesweit geltender Standards könnte vor allem den genannten Strukturunterschieden zwischen den Ländern besser Rechnung getragen werden, die durch demographische Entwicklungen und Migrationsbewegungen noch zusätzlich verschärft werden. Es ist kein Geheimnis mehr, dass ohnehin schon immer dünn besiedelte Gebiete in manchen Ländern inzwischen nahezu entvölkert sind. Hier stellt sich ernsthaft die Frage, wie die Grundversorgung der dortigen Bewohner (Infrastruktur, Nahverkehr, Bildungseinrichtungen, Gesundheitsdienst etc.) überhaupt noch aufrechterhalten werden soll. Ohne sich von dem Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet verabschieden zu müssen, zwingt diese Situation jedoch zu dem Eingeständnis, dass unter solchen Umständen die strikte Beachtung selbst bundeseinheitlicher Mindeststandards nicht mehr zu gewährleisten ist. Deshalb sollte es diesen Ländern im Wege von Öffnungsklauseln freigestellt werden, für bestimmte Regionen auf ihrem Gebiet von solchen Standards abzuweichen. Einer ungebremsten Niveauabsenkung des Angebots an öffentlichen Leistungen könnte durch entsprechende Förderungsprogramme struktureller oder individueller entgegengewirkt werden, um das notwendige Optimum an Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen.
- 20** Ergänzt und verstärkt werden könnten die Wirkungen dieser Regionalisierung durch eine zusätzliche Flexibilisierung bundesweit geltender Standards. Das gilt zunächst in zeitlicher Hinsicht: Abweichungen könnten auf Dauer, vorübergehend, befristet oder nur im Rahmen von Pilot- oder Versuchsprojekten zugelassen werden. In materieller Hinsicht könnten einzelne Modifikationen von Standards zweckgebunden ermöglicht oder an die Erreichung bestimmter Ziele geknüpft und in der Weise dynamisiert werden, dass sie mit zunehmender Zweckerreichung abgeschmolzen oder wieder rückgängig gemacht würden. Einen wirksamen Mechanismus zur Flexibilisierung von Standards könnte schließlich auch die Einführung von gewissen Bandbreiten oder Korridoren mit Ober- und Untergrenzen bilden, innerhalb deren abgewichen werden kann.

- 21** Öffentliche Leistungs- oder Einrichtungsstandards beim Gesetzesvollzug sind in der Regel konkret-genereller Natur – konkret, weil sie für ganz bestimmte Sachverhalte oder Umstände gedacht sind; generell, weil sie auf eine unbestimmte Vielzahl von Einzelfällen anwendbar sein sollen. Mit derartigen Regelungen ist es jedoch nicht immer möglich, den persönlichen Bedürfnissen von Bürgern gerecht zu werden. Daher verlieren sie nicht selten dann ihren Sinn, wenn sie nicht hinreichend auf die jeweils besondere Situation des Einzelnen abstellen. Wo zum Beispiel in einer bestimmten Region die allgemeine Versorgung mit Trinkwasser nicht mehr zu gewährleisten ist, weil dort zu wenig Menschen wohnen, nützt es nichts, an generellen Standards für sauberes Wasser festzuhalten. Vielmehr hilft in solchen Fällen nur eine Individualisierung von Standards in der Weise, dass der einzelne Verbraucher direkt gefördert wird, um entweder eine eigene Wasseraufbereitungsanlage betreiben oder in bewohntere Gegenden umziehen zu können. Künftig wird diese Form der Individualisierung von Standards neben ihrer Regionalisierung und Flexibilisierung zunehmend an Bedeutung gewinnen.
- 22** Ein systematischer Leistungsvergleich von Bund, Ländern und Kommunen („benchmarking“) kann bundesweite Vollzugsstandards zwar nicht ersetzen, aber wirksam ergänzen. Vor allem wenn jene Standards regionalisiert oder flexibilisiert werden und die Länder auf diese Weise neuen Gestaltungsspielraum erhalten, erscheint ein Vergleich der unterschiedlichen Nutzung dieses Spielraums sowie der verschiedenen Ausführungsmodalitäten in den einzelnen Ländern und Kommunen geradezu unverzichtbar. Im Gegensatz zu anderen Bundesstaaten existiert bisher in Deutschland auf administrativem Gebiet leider noch keine professionell gestaltete „Vergleichskultur“. Nicht zuletzt deshalb sind viele durch die Ergebnisse der jüngsten PISA-Studien so überrascht worden. Die einzig verfügbaren amtlichen Quellen zur Information über die Leistungsfähigkeit der vollziehenden Gewalt sind bei uns bisher die Berichte der Rechnungshöfe. Was fehlt, ist eine Art „Verwaltungs-Pisa“, eine flächendeckende Beobachtung (Monitoring) und Bewertung (Evaluation) der Qualität von Verwaltungsleistungen auf allen föderalen Ebenen, die kontinuierlich, systematisch und nach einheitlichen Kennzahlen betrieben werden. Auf diese Weise wird sich dann auch das, was den Föderalismus als „Laboratorium“ besonders auszeichnet, gewissermaßen von selbst einstellen: ein politischer und administrativer Leistungswettbewerb im Ringen um beste Lösungen („best practises“).



Einzelne Landtage wenden sich jedoch gegen einen systematisch angelegten, regelmäßigen Leistungsvergleich der Verwaltungen von Bund und Ländern, weil sie darin die Gefahr sehen, dass unter Umgehung einer gesetzlichen Normierung bundeseinheitliche Standards im Wege exekutiver Zielvorgaben festgelegt werden. Soweit der Leistungsvergleich mit einer Koordinierungsbefugnis des Bundes verbunden werde, führe er darüber hinaus zu einem Eingriff in die Eigenstaatlichkeit der Länder.

- 23** Der Erfolg eines solchen administrativen Leistungsvergleichs hängt deshalb wesentlich davon ab, wie er organisiert wird. Entscheidend ist vor allem die Struktur derjenigen Institution, die das „benchmarking“ durchführt. 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 etwa die Schaffung einer „Assessment-Agentur“, die in den Rechtsformen einer öffentlich-rechtlichen Stiftung oder eine im Eigentum von Bund und Ländern stehenden GmbH organisiert werden könnte. Daran beteiligt werden sollten Mitglieder der Parlamente, Rechnungshöfe und Statistikämter von Bund und Ländern sowie erfahrene Beamte, Politiker und nationale wie internationale Experten. Eine besondere Schwierigkeit stellt die Entwicklung und Erprobung allseits konsentierter Kenn- und Messzahlen (Indikatoren) dar, die in einem Vorlauf von der Agentur selbst erarbeitet werden müssen und nicht vom Bund vorgegeben werden dürfen.

Dennoch melden einige Landtage Bedenken an und behaupten, dass die Errichtung einer derartigen Agentur mit der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung kaum zu vereinbaren sei und den Grundsätzen der Verantwortungsklarheit und –zurechenbarkeit widersprechen würde. Ich teile diese Bedenken nicht, wenn – wie vorgeschlagen – eine Organisationsstruktur gewählt wird, die den Ländern und namentlich auch den Landtagen hinreichende Einflussmöglichkeiten (etwa in Form von Informations-, Mitwirkungs- und Kontrollrechten) bietet.

- 24** Eine allgemeine oder bereichsspezifische Koordinierungskompetenz des Bundes für den Gesetzesvollzug in den Ländern setzt eine entsprechende Bundeszuständigkeit

voraus und bedarf, da sie bisher im Grundgesetz nicht vorgesehen ist, einer Verfassungsänderung. Aus bundesstaatlicher Sicht ist sie problematisch, weil sie den Gestaltungsspielraum der Länder erheblich einschränken kann und als eine Art „Trojanisches Pferd“ des Bundes zum Missbrauch einlädt. Ein Großteil der Landesparlamente steht daher einer solchen Koordinierungskompetenz des Bundes, wie auch immer sie im Einzelnen ausgestaltet sein mag, eher skeptisch bis kritisch gegenüber.

#### **IV. IT-Standards und –Systeme**

- 25** Der einzige Bereich, in dem zumindest eine Koordinierungskompetenz des Bundes sofort unmittelbar einleuchtet, ist das sog. E-Government mit Hilfe der modernen Informationstechnologie (IT). Dabei geht es im wesentlichen um dreierlei: 1. um die Herstellung der interadministrativen Funktionsfähigkeit und Kompatibilität aller staatlichen IT-Systeme zum Zwecke problemloser Kommunikation der Verwaltungen untereinander und zur Vereinheitlichung der Schnittstellen nach außen; 2. um die Schaffung bundesweit nutzbarer und hinreichend sicherer IT-Netze für die öffentliche Verwaltung (einschließlich gemeinsamer Infrastrukturplanung und -entwicklung) und 3. um die Gründung einer gemeinsamen IT-Dienstleistungsagentur von Bund und Ländern, in der sämtliche IT-Dienste (Sprach- und Datenkommunikation, System- und Softwareentwicklung, Infrastrukturplanung, Datenschutz- und Sicherheitskonzepte, Rechenzentrum) nach dem Modell eines „Shared Service Centers“ (SSC) gebündelt und integriert werden (Vorbild: DATAPORT, das IT-Portal für die Länder Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern).
- 26** Bei derart weit reichenden Aufgaben und Befugnissen einer Mammutorganisation, die von vielen als „Big Brother“ der Verwaltung beargwöhnt wird, sind die Vorbehalte und Ängste der Länder mehr als verständlich. Man fürchtet dabei nicht nur eine mit dem Bundesstaatsprinzip nur schwer vereinbare Gleichschaltung auf kaltem Wege, sondern vor allem die direkte oder indirekte Fremdsteuerung der eigenen Verwaltungsabläufe und letztlich einer eigenständigen Politik. Es kann offen bleiben, ob und inwieweit solche Sorgen berechtigt sind. Denn im Hinblick auf die IT-Anforderungen an die öffentliche Verwaltung in der neuen EU-Dienstleistungsrichtlinie vom 12. Dezember 2006 (ABl. L 376/36), welche die Einrichtung eines Systems zur elektronischen Abwicklung von Verfahren und Formalitäten „in einer angemessenen nahen

Zukunft“ verlangt, ist es weniger eine Frage des Ob der Errichtung eines solchen gemeinsamen IT-Zentrums, sondern des Wann und des Wie.

- 27** Angestrebt wird zur Zeit vom Bund nur eine Koordinierungskompetenz für IT-Standards und –systeme. Abgesehen davon, dass auch hierfür eine Verfassungsänderung erforderlich wäre, weil das Grundgesetz bisher eine so weit gehende Verflechtung von Bund und Ländern auf einem derart wichtigen Gebiet wie der IT nicht zulässt, stellt sich die Frage, ob damit den Erfordernissen einer einheitlichen, voll anschluss- und funktionsfähigen IT-Infrastruktur für die Verwaltungen von Bund und Ländern hinreichend Rechnung getragen wäre. Sinnvoll ist hier eigentlich nur eine gemeinsame Einrichtung, die jedenfalls nach geltendem Verfassungsrecht wegen des Verbots der Mischverwaltung nicht in öffentlich-rechtlicher Organisationsform (Anstalt oder Stiftung) errichtet werden kann. Ob in diesem Punkt eine Änderung des Grundgesetzes wegen der Unantastbarkeit des Bundesstaatsprinzips (vgl. Art. 79 Abs. 3 GG) überhaupt zulässig wäre, erscheint ebenfalls fraglich. Daher empfiehlt sich die Gründung einer IT-GmbH, an der Bund, Länder und Gemeinden als Alleingesellschafter beteiligt sind. Dies könnte im Wege eines Staatsvertrages zwischen Bund und Ländern geschehen. Wenn darüber eine Verständigung nicht erreichbar sein sollte, käme als zweitbeste Lösung die Schaffung einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes mit Abweichungsmöglichkeit für die Länder nach Art. 72 Abs. 3 GG in Betracht. Dann kann jedes Land selbst entscheiden, ob es das IT-System des Bundes übernehmen und sich ihm anschließen will oder nicht. Mittelfristig dürfte sich allerdings das Modell des Bundes auch gegenüber temporären Abweichungsversuchen durchsetzen.
- 28** Wichtig ist vor allem, 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. Praktisch bedeutet dies den ungehinderten Zugang von parlamentarischen IT-Beauftragten zu derartigen Einrichtungen, verbunden mit entsprechenden Berichtspflichten an die jeweiligen Rechts- und Innenausschüsse. Darüber hinaus sollte ein Höchstmaß an Offenheit und Transparenz angestrebt werden, um den jeweiligen Einrichtungen den Nimbus einer Geheimagentur zu nehmen.

**29** Dennoch melden einige Landtage gegen jede Art von zentraler IT-Kompetenz des Bundes erhebliche Bedenken an. Entscheidungen über den Einsatz von IT würden in der bundesstaatlichen Ordnung nur von den jeweils zuständigen Ebenen und deren Organen eigenständig getroffen. Gegen eine zentrale Steuerungs-/Koordinierungskompetenz des Bundes sprächen auch IT-fachliche Gründe. Gerade die Vielfalt des Internets mit seinen unterschiedlichen Verfahren, Netzen und Schnittstellen stelle sicher, dass bei Problemen in einzelnen Bereichen nicht das ganze System betroffen sei. Eine Konkurrenz unter den Anbietern von Lösungen garantiere darüber hinaus sowohl eine Weiterentwicklung der Systeme als auch den Wettbewerb um die beste und wirtschaftlichste Lösung.

## **V. Verstärkte Zusammenarbeit von Bund und Ländern**

**30** Eine stärkere Zusammenarbeit der Länder untereinander sowie von Bund und Ländern ist wünschenswert, setzt jedoch voraus, dass die allgemeine Kompetenzverteilung im Grundgesetz unangetastet bleibt, wonach die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit die Verfassung keine andere Regelung trifft oder zulässt (Art. 30 GG, vgl. auch Art. 70 und 83 GG). Daraus ergeben sich vier wichtige Konsequenzen: 1. Durch solche Kooperationen darf die Eigenstaatlichkeit und Selbstbestimmung der Länder nicht gefährdet oder sonst beeinträchtigt werden (föderative Freiheit). 2. Bei vertikaler Kooperation mit dem Bund sind alle Länder unabhängig von ihrer Größe, Bevölkerungszahl oder Finanzkraft gleich zu behandeln (föderative Gleichheit). 3. Alle Kooperationen sind unter Beachtung des Prinzips der Bundes- bzw. Ländertreue sowie des Gebots wechselseitiger Rücksichtnahme und Fairness auszugestalten (föderative Solidarität). 4. Bund und Länder müssen ihre Aufgaben grundsätzlich selbständig und getrennt voneinander wahrnehmen können (föderative Unabhängigkeit; Verbot der Mischverwaltung). Hinzu kommt bei jeder Kooperation, die örtliche Angelegenheiten der Kommunen betrifft, die Beachtung des verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG).

**31** Darüber hinaus ergibt sich aus dem Prinzip der repräsentativen Demokratie (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1, 38 Abs. 1 Satz 2 GG) in seiner föderativen Dimension (gestufte und geteilte Volkssouveränität), dass an jeder Form einer Bund/Länder- oder Län-

der/Länder-Kooperation die Landesparlamente maßgeblich beteiligt werden müssen. Deren Einbeziehung kann auf vielfältige Weise organisiert werden. Sie beginnt bereits bei der Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Zusammenarbeit. Sind Staatsverträge erforderlich, darf sich die Mitwirkung der Landesparlamente nicht in deren Ratifizierung erschöpfen; sie muss vielmehr so ausgestaltet werden, dass solche Verträge durch die Volksvertretungen auch substantiell beeinflusst werden können (etwa durch Übermittlung bereits der Entwürfe mit der Möglichkeit von Ausschuss- und/oder Plenardebatten über deren Inhalte). Soweit schlichte Verwaltungsabkommen für ausreichend gehalten werden, sollte man darüber nachdenken, wie die Landesparlamente mitwirken können. In Betracht käme etwa die Rechtsfigur der Zustimmungsvereinbarung (analog zur Zustimmungsverordnung), zu deren Einführung es allerdings einer Änderung der Landesverfassung bedürfte, oder das Erfordernis einer nachträglichen Bestätigung, das in den Parlamentsgeschäftsordnungen zu verankern wäre. In jedem Fall muss durch geeignete Verfahrensregeln sichergestellt werden, dass die Zusammenarbeit so offen und transparent wie möglich erfolgt und dass sich die Parlamente darüber jederzeit ausreichend informieren können oder umfassend informiert werden.

- 32** Die Möglichkeiten einer verstärkten Zusammenarbeit der Länder untereinander, zu meist als „dritte Ebene“ bezeichnet, sind vielfältiger Natur. Sie reichen von bloßen politischen Abstimmungen (Stichwort: A-Länder, B-Länder) und informellen Kooperationen (Ministerpräsidentenkonferenzen, Fachministerkonferenzen) über die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen bis hin zu Behördenkooperationen, -fusionen oder -ausgründungen. Im Verhältnis zum Bund führen diese Formen horizontaler Zusammenarbeit zwar nicht zu einer Kompetenzerweiterung der Länder; sie bewirken aber, dass dadurch unter Umständen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 Abs. 2 GG) die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung entfallen kann, wenn bereits auf diesem Wege die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit zu gewährleisten ist.
- 33** Schlichte politische Abstimmungen zwischen einzelnen oder allen Ländern bedürfen keiner besonderen Regelung, zumal aus der Sicht der Landesparlamente üblicherweise die jeweiligen Fraktionsvorsitzenden bzw. deren Konferenzen daran beteiligt

sind. Anders bei den Ministerpräsidenten- und/oder Fachministerkonferenzen: hier existieren zwar bereits seit 2004 von der MPK beschlossene „Grundsätze und Verfahren für die Zusammenarbeit der Länder“, die auch Modifikationen des bis dahin geltenden Einstimmigkeitsprinzips gestatten. Die Möglichkeit, durch einstimmige Beschlüsse zu Entscheidungen mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit überzugehen (sog. Passerelle-Verfahren), darf jedoch nicht in Angelegenheiten praktiziert werden, an denen Landesparlamente maßgeblich zu beteiligen sind (Staatverträge, Haushaltsfragen, etc.) und im Übrigen nur, wenn die Landesparlamente in jedem Einzelfall zugestimmt haben. Auch wenn die Entscheidungen solcher Konferenzen nicht rechtsverbindlich sind, sondern nur gemeinsame politische Absichten zum Ausdruck bringen, kommt ihnen für die Verwaltungspraxis erhebliche Bedeutung zu (so z.B. dem Beschluss der KMK über einheitliche Abiturstandards). Deshalb sind die Landesparlamente (ggf. ihre Fachausschüsse) schon frühzeitig in die Vorbereitung solcher Entscheidungen einzubeziehen und im Hinblick auf ihre Kontrollfunktion nicht nur über die Ergebnisse dieser Konferenzen, sondern auch über die Umsetzung ihrer Beschlüsse fortlaufend zu informieren.

- 34** Die wohl gängigste Form der Länderkooperation ist die Zusammenarbeit von Behörden zum Zwecke der Arbeitsteilung und zur Nutzung von Synergien. Sie findet bereits jetzt auf zahlreichen Gebieten statt, so z.B. in den Bereichen Innere Sicherheit, Justiz, Asyl- und Ausländerrecht, Bildung, Wissenschaft und Forschung, Gesundheit, Soziales, Wirtschaft und Verkehr, Raumordnung und Landesplanung, Umweltschutz, Statistik, IT und Beschaffungswesen. Als Rechtsgrundlage für derartige Kooperationen ist in der Regel nur ein bi- oder multilaterales Verwaltungsabkommen erforderlich. Unter der Voraussetzung, dass dadurch die Verantwortlichkeiten nicht verwischt werden, die rechtsstaatlichen Sicherungen (Grundrechtsbindung, Rechtsschutz etc.) erhalten bleiben und auch auf diesem Gebiet mehr Klarheit, Offenheit und Transparenz geschaffen wird, könnte künftig die länderübergreifende Behördenzusammenarbeit noch erheblich ausgebaut werden.
- 35** Ebenfalls unbestritten ist die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Schaffung gemeinsamer Einrichtungen der Länder, sei es in öffentlicher oder privater Rechtsform. Sie dienen in der Regel der Fusion von Behörden und zu Behördenaus- oder -neugründungen. Die Antwort auf die Frage, wann in diesen Fällen ein Staatsvertrag er-

forderlich ist, hängt davon ab, ob auf die gemeinsame Einrichtung staatliche Befugnisse auf Dauer oder befristet übertragen werden (dann ja) oder ob der betreffenden Einrichtung nur der Verwaltungsvollzug von einzelnen Aufgaben zugewiesen wird, die weiterhin in der Kompetenz der jeweiligen Länder verbleiben (dann nein). Die Wahl des einen oder anderen Modells hat auch für die Kontrollfunktion der Landesparlamente erhebliche Bedeutung. Bei einer Kompetenzübertragung kann ihr Einfluss nur im Rahmen des Zustimmungsverfahrens zum jeweiligen Staatsvertrag sichergestellt werden, während im Fall eines bloßen Vollzugsmandats die Zuständigkeit bei der Landesregierung bzw. Landesverwaltung verbleibt und daher den normalen parlamentarischen Kontrollmechanismen unterliegt.

- 36** Eine ausdrückliche Regelung der Länderkooperation im Grundgesetz wird weder für notwendig, noch für wünschenswert gehalten. 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 Variabilität und Flexibilität entbehrlich. Abgelehnt wird ferner eine Regelung, aufgrund deren der Bund die Länder zur Zusammenarbeit verpflichten und ihre Ergebnisse für allgemein verbindlich erklären kann (vgl. Art. 48 a der Schweizer Bundesverfassung). Allerdings könnte auf diesem Gebiet das Informations- und Dokumentationswesen erheblich verbessert werden, um mehr Transparenz und Akzeptanz zu erreichen. Das von den Ländern vorgeschlagene „Kooperationsregister“ wäre, wenn daran noch regelmäßige Publikations- und Berichtspflichten geknüpft würden, ein wichtiger Schritt in diese Richtung.
- 37** 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 etwa im Verbot der Mischverwaltung zum Ausdruck kommt, das in erster Linie dem Schutz der Länder vor Einflussnahmen des Bundes dient, die über den in Art. 83 ff. GG enthaltenen Katalog an Aufsichtsmaßnahmen hinausgehen. 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 überwiegenden sachlichen

Gründen zulässig (Natur der Sache, Sachzusammenhang etc.). Erwägungen oder Gesichtspunkte bloßer Effizienzsteigerung reichen dafür nicht aus.

- 38** Maßgebliches Kriterium für die Zulässigkeit einer Verwaltungskooperation zwischen Bund und Ländern ist daher die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung, die eine eindeutige Zuordnung und Wahrung der jeweiligen (materiellen) Entscheidungskompetenz erfordert. Eine „Organleihe“, d.h. das Tätigwerden einer Landesbehörde für den Bund oder einer Bundesbehörde für die Länder, ist daher nur insoweit möglich, als die Schwelle der Verlagerung essentieller Entscheidungskompetenzen dadurch nicht überschritten wird. Dafür genügt es nicht, dass der jeweilige Kompetenzinhaber die für die Verwaltung maßgeblichen materiellen Rechtsvorschriften erlässt. Auch die administrative Entscheidungskompetenz beim Gesetzesvollzug selbst muss dem jeweiligen Kompetenzinhaber eindeutig zugeordnet sein. Dies ist bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaften, Anstalten, Stiftungen), an denen sowohl der Bund als auch Länder als Träger beteiligt sind, in der Regel nicht der Fall. Insoweit kann nur auf privatrechtliche Organisationsformen ausgewichen werden, die ihrerseits verfassungsrechtlichen Bindungen unterliegen, welche sich aus dem Demokratieprinzip (Parlamentarismus), dem Rechtsstaatsprinzip (Grundrechte, Rechtsschutz) und dem Bundesstaatsprinzip (Trennsystem) ergeben.
- 39** Der einzige Bereich, für den sich zur Zeit die Schaffung einer gemeinsamen Bund/Länder-Agentur anbietet und wohl auch rechtfertigen lässt, ist die Informations- und Kommunikationstechnologie (IT), bei der Netze, Standards, Verfahren, Programme, Schnittstellen und Sicherheit eng aufeinander abgestimmt werden müssen. Dies sollte auf der Grundlage eines Staatsvertrages zwischen Bund und Ländern geschehen, für den allerdings eine entsprechende Ermächtigung im Grundgesetz erforderlich ist. Empfohlen wird die Ergänzung des Art. 83 GG durch einen Absatz 2, der wie folgt lauten sollte: *„Bund und Länder können durch Vertrag eine gemeinsame Einrichtung für Dienstleistungen auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie errichten. Im Vertrag sind die Aufsicht und die Mitwirkungsrechte von Bund und Ländern an Entscheidungen der Einrichtung zu regeln“*. In einer solchen Agentur könnten alle bisher noch weitgehend zersplitterten IT-Provider der öffentlichen Verwaltung von Bund und Ländern (einschließlich der Steuerverwaltung) zusammengeführt werden.



## **VI. Erleichterung freiwilliger Zusammenschlüsse von Ländern**

- 40** Obwohl eine Länderneugliederung seit Bestehen der Bundesrepublik immer wieder gefordert und diskutiert wurde, weil man sich von ihr mit der Schaffung von annähernd gleich leistungsfähigen Ländern vor allem die Lösung von interföderalen Struktur- und Finanzproblemen versprach, erscheint sie im Hinblick auf die jetzige Fassung des Art. 29 GG nicht nur verfassungsrechtlich schwierig, sondern zunehmend auch politisch unrealistisch. Bevor man sich nicht auf eine Änderung des Art. 29 verständigen kann, die das Verfahren erheblich vereinfacht und die Hürden deutlich absenkt, sollte das Ziel einer Neugliederung des gesamten Bundesgebiets nicht weiter verfolgt werden.
- 41** Eine Erleichterung freiwilliger Zusammenschlüsse von Ländern müsste an Art. 29 Abs. 8 GG ansetzen, der einen Staatsvertrag zwischen den Beteiligten verlangt, welcher in den jeweiligen Ländern der Bestätigung durch Volksentscheide bedarf. Letztere durch bloße (konsultative) Volksbefragungen zu ersetzen, ist ebenso wenig ratsam wie auf einen Volksentscheid ganz zu verzichten. Man kann allenfalls das Beteiligungsquorum herabsetzen oder fallen lassen, um zu verhindern, dass Unentschlossene oder Abstimmungsgegner letztlich über den Erfolg des Referendums entscheiden. Das Zustimmungsquorum muss indes bei mindestens 50 v.H. der Stimmberechtigten liegen, weil einem freiwilligen Zusammenschluss von Ländern sonst die nötige demokratische Legitimation fehlen würde. Als Ausweg wird gelegentlich erwogen, die Mehrheit auf dem gesamten neuen Staatsgebiet der kombinierten Länder für ausschlaggebend zu erachten. Dagegen spricht, dass dann auf ein Staatsvolk abgestellt würde, dass im Zeitpunkt der Volksabstimmung noch gar nicht existiert, sondern durch sie überhaupt erst konstituiert würde. Hinzu kommt, dass man schon aus demokratischen Rücksichten zwei Länder nicht gegen den Mehrheitswillen der Bevölkerung in einem dieser Länder zusammenfügen kann.
- 42** Damit bleiben zur Erleichterungen eines freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern nur ergänzende, subsidiäre Maßnahmen übrig, die sich in drei Kategorien einordnen lassen: 1. Vorbereitungsaktivitäten der beteiligten Landesregierungen, die politisch das Ziel verfolgen, die Beziehungen zwischen den Ländern auf wirtschaftlichem, sozialen und kulturellem Gebiet zunächst so auszubauen und zu vertiefen,

dass sich letztlich niemand mehr eine Trennung auf Dauer vorstellen kann. (Die notwendigen Volksabstimmungen dürfen nicht am Anfang, sondern immer erst am Ende eines solchen Prozesses stattfinden. Dies wurde z.B. im Falle Berlin/Brandenburg nicht hinreichend bedacht); 2. geeignete Kooperationen in Teilbereichen der Verwaltung, welche die erhofften Synergieeffekte und Effizienzgewinne eines freiwilligen Zusammenschlusses schon vorher sichtbar und erlebbar machen, d.h. den Bevölkerungen der betreffenden Länder bereits im geteilten Zustand noch zugute kommen; 3. als flankierende Maßnahme eine finanzielle Förderung entweder im Rahmen des Finanzausgleichs (z.B. Fusionsprämien als Sonderbedarfsergänzungszuweisungen) oder in Form von Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104 b GG. Die Probleme einer Erleichterung freiwilliger Zusammenschlüsse von Ländern liegen also nicht auf dem Gebiet des Verfassungsrechts, sondern bei der Politik.