

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

Arbeitsunterlage  
043

## **Fachdiskurs 1**

### **Fachdiskursunterlagen**



### Aufstellung der Fachdiskursunterlagen (FD 1)

<b>Unterlage</b>	<b>Erstellt von</b>	<b>Titel</b>	<b>Seite</b>
<b>FD 1 - 01</b>	<b>Bundesminister des Inneren Dr. Wolfgang Schäuble</b>	<b>Beitrag</b>	<b>5 – 53</b>
<b>FD 1 - 02</b>	<b>SPD-Fraktion</b>	<b>Beiträge</b>	<b>54 – 67</b>
<b>FD 1 - 03</b>	<b>Land Brandenburg</b>	<b>Beiträge</b>	<b>68 – 75</b>
<b>FD 1 - 04</b>	<b>Deutscher Städtetag / Deutscher Städte- und Gemeindebund</b>	<b>Beitrag</b>	<b>76 – 78</b>
<b>FD 1 - 05</b>	<b>Land Bayern</b>	<b>Beitrag</b>	<b>79 - 97</b>
<b>FD 1 - 06</b>	<b>Land Bremen</b>	<b>Positionspapier der A- Länder</b>	<b>98 – 104</b>
<b>FD 1 - 07</b>	<b>Petra Merkel, MdB</b>	<b>Beitrag</b>	<b>105 – 109</b>
<b>FD 1 - 08</b>	<b>BMI, Länder</b>	<b>Entwurf des Berichts FD 1</b>	<b>110 – 163</b>
<b>FD 1 - 09</b>	<b>Berlin</b>	<b>Änderungswünsche</b>	<b>164 – 165</b>

<b>FD 1 - 10</b>	<b>Brandenburg</b>	<b>Korrekturwünsche</b>	<b>166 – 167</b>
<b>FD 1 – 11</b>	<b>Präsident des Deutschen Landkreistages Duppré</b>	<b>Änderungswünsche</b>	<b>168 – 170</b>
<b>FD 1 - 12</b>	<b>CDU/CSU-Fraktion - Landesgruppe Schleswig-Holstein</b>	<b>Änderungswünsche</b>	<b>171 – 172</b>
<b>FD 1 - 13</b>	<b>SPD-Bundestagsfraktion</b>	<b>Änderungswünsche</b>	<b>173 – 174</b>
<b>FD 1 - 14</b>	<b>Schleswig-Holstein</b>	<b>Änderungswünsche</b>	<b>175 – 176</b>
<b>FD 1 - 15</b>	<b>BMI</b>	<b>Ergänzte Fassung des Entwurfs des Berichts</b>	<b>177 – 232</b>
<b>FD 1 - 16</b>	<b>BMI</b>	<b>Erneute Fassung des Berichtsentwurfs nebst Anlage</b>	<b>233 - 293</b>

DR. WOLFGANG SCHÄUBLE, MdB  
Bundesminister des Innern

Bundesministerium des Innern  
Alt-Moabit 101 D  
10559 Berlin  
Tel. (030) 39 81 - 10 00  
Fax (030) 39 81 - 10 14

Vorsitzenden der Kommission von  
Bundestag und Bundesrat zur  
Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen  
Herrn Ministerpräsidenten Günther H. Oettinger  
Richard-Wagner-Straße 15  
70184 Stuttgart

Kommission von Bundestag und  
Bundesrat  
zur Modernisierung  
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen  
Fachdiskurs 1  
FD 1 - 01

Vorsitzenden der Kommission von  
Bundestag und Bundesrat zur  
Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen  
Herrn Fraktionsvorsitzenden  
Dr. Peter Struck, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Kommission von Bundestag und  
Bundesrat  
zur Modernisierung  
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen  
Fachdiskurs 3  
FD 3 - 06

Berlin, den 1. Februar 2008

Sehr geehrte Herren Vorsitzende,

im Hinblick auf die nunmehr beginnenden Beratungen der drei Fachdiskurse zu den Verwaltungsthemen übermittle ich Ihnen anliegend zwei Beiträge mit Vorschlägen. Diese Unterlagen wurden von den in der Anlage genannten Mitgliedern der Kommission und dem Land Baden-Württemberg, dem Freistaat Bayern, der Freien und Hansestadt Hamburg, den Ländern Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, dem Freistaat Sachsen, dem Saarland, den Ländern Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sowie dem Freistaat Thüringen erarbeitet und getragen.

Sowohl die Ausführungen zu Verbesserungen der IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern v. a. für ein Koppelnetz und die verbindliche Festsetzung von Interoperabilitätsstandards sowie zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit der Länder untereinander und mit dem Bund sowie das weitere Papier mit Überlegungen zum Benchmarking und weiteren Einzelthemen sind für die Beratungen des Fachdiskurses 1 bestimmt. Die Beiträge zu den Themen „Vereinheitli-

- 2 -

chung der Börsenaufsicht“ und „Bundesfernstraßenverwaltung“ sollten im Fachdiskurs 3 beraten werden.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Dr. K. K. K.', written in a cursive style.

Der nachfolgende Beitrag wurde von

Bundesminister Dr. Thomas de Maizière  
Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble  
Bundesminister Michael Glos

MdB Tillmann  
MdB Dr. Friedrich  
MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier  
MdB Fromme  
MdB Krings  
MdB Dr. Götzler  
MdB Dr. Röttgen  
MdB Voßhoff  
- alle CDU/CSU-Fraktion -

dem Land Baden-Württemberg  
dem Freistaat Bayern  
der Freien und Hansestadt Hamburg  
dem Land Hessen  
dem Land Niedersachsen  
dem Land Nordrhein-Westfalen  
dem Freistaat Sachsen  
dem Saarland  
dem Land Sachsen-Anhalt  
dem Land Schleswig-Holstein und  
dem Freistaat Thüringen

erarbeitet und getragen.

## 1. Benchmarking

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze (Bund)	Vorteile (Bund)	Länderpositionen
<p><b><u>Reformbedarf/Ausgangslage</u></b>            Föderaler Wettbewerb durch Benchmarking findet zu wenig statt; unzureichend entwickelte „Vergleichskultur“; MPK-Beschluss vom 15./16. Dezember 2004 zum Leistungs- und Qualitätsvergleich nicht konsequent umgesetzt; teilweise fehlende Datengrundlagen.</p> <p><b><u>Ziel:</u></b>            Institutionalisierung von Leistungsvergleichen (Benchmarking) der Verwaltungen von Bund und Ländern; Beispiel: PISA-Studien im Bildungsreich</p>	<p>Optimierung der Qualität der Verwaltungen durch Wettbewerb</p>	<p>Vielfalt auf regionaler Grundlage ist eine Stärke des Föderalismus. Mit dem Instrument des Benchmarking können die unterschiedlichen Verfahren in einen Wettbewerb hinsichtlich ihrer Aspekte von Kosten, Leistungen und Qualität treten.</p> <p><b><u>Ziel:</u></b>            Unabdingbar ist hierbei eine Freiwilligkeit. Das Prinzip der Freiwilligkeit beachtet die Gleichrangigkeit der Teilnehmer am Leistungsvergleich, insbesondere die Eigenstaatlichkeit und politischen Gestaltungsfreiräume der Länder. Damit schafft es eine grundlegende Voraussetzung für ein vertrauensvolles, konstruktives Arbeiten. Ansonsten bestünde die Gefahr eines Rankings (PI-SA)</p> <p>Optimale Verwaltungsverfahren: Die Erkenntnisse hierfür werden durch transparente Verfahren, Ideenaustausch und regelmäßige Verfahrensergebnisse auf gesicherter methodischer Grundlage gewonnen.</p>



## 1. Benchmarking

<p><b><u>Lösung:</u></b></p> <p><b>1. Verankerung im GG:</b> <b><u>GG-Änderung:</u></b> Neuer Abschnitt VIII. b „Zusammenarbeit“: Art. Xx (y) Bund und Länder sollen zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungsgen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen.</p>	<p>Verfassungsauftrag fördert Vergleichskultur</p> <p>Nutzung einer vorhandenen ausgewiesenen und anerkannten Einrichtung, die von Bund und Ländern gemeinsam getragen und finanziert wird (vgl. Rheinland-pfälzisches Landesgesetz über die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Rheinland-pfälzische Landesverordnung über das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung)</p> <p>Unabhängigkeit , Qualitätssicherung Freiwilligkeit Transparenz</p>	<p>Freiwilligkeit keine gesetzliche Verankerung</p> <p>Bekanntnis zum Benchmarking und Selbstverpflichtung zur Durchführung entweder durch MPK-Beschluss, ggfs. mit Bundeskanzleramt oder Bekennntnis und Verpflichtung zur Durchführung durch das neu zu schaffende Instrument des Grundlagenstaatsvertrags der Länder.</p> <p>Option z.B. <b>Einrichtungen ohne Rechtspersönlichkeit</b></p> <p>(1) Die Vertragsparteien können durch Kooperationsvereinbarung gemeinsame Einrichtungen ohne Rechtspersönlichkeit und ohne Finanzhoheit schaffen; Hierzu gehören insbesondere Konferenzen, Arbeitsgemeinschaften, Experten- und Reflexionsgruppen sowie Koordinierungsausschüsse einiger oder aller Vertragsparteien sowie ggf. Dritter, die Fragen von gemeinsamem Interesse untersuchen, Vorschläge für die Zusammenarbeit erarbeiten oder Informationen austauschen, die zur Erreichung der angestrebten Ziele erforderlich sind.</p>
---	---	--

## 1. Benchmarking

<p>(Mitglieder: Bund und Länder). Das FÖV führt die Vergleichsstudien selbst durch oder beauftragt andere Einrichtungen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Die ggfs. erforderlichen zusätzlichen Mittel für das FÖV werden nach dem geltenden Verteilungsschlüssel von Bund und Ländern bereitgestellt.</li> <li>- Über die Gegenstände der Vergleichsstudien entscheidet der FÖV-Verwaltungsrat auf Vorschlag der Mitglieder des AK VI der IMK, des Bundesministeriums des Innern oder anderer Fachministerkonferenzen. Für die Durchführung ist der FÖV-Vorstand oder die beauftragte Einrichtung verantwortlich.</li> <li>- Der FÖV-Vorstand wird bei der Durchführung bzw. Beauftragung von Vergleichsstudien von einem Beirat für Vergleichsstudien beim FÖV unterstützt; dem Beirat gehören nationale und internationale Verwaltungsexperten an.</li> <li>- Über ihre Beteiligung an den Vergleichsstudien entscheiden der Bund und jedes Land jeweils in eigener Verantwortung.</li> <li>- Methodische Grundlagen und Ergebnisse der Vergleichsstudien werden in geeigneter Weise durch das FÖV veröffentlicht.</li> <li>- Das FÖV legt für die Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefs der</li> </ul>	<p>Zweck dieser Einrichtungen kann insbesondere das projektbezogene oder dauerhafte Zusammenwirken beim Vergleich der Leistungsfähigkeit und die Erstellung diesbezüglicher Berichte und Empfehlungen (Benchmarking) sein.</p> <p>(2) Eine Einrichtung ohne Rechtspersönlichkeit kann keine die Mitglieder oder Dritte bindenden Beschlüsse fassen.</p> <p>(3) Eine Kooperationsvereinbarung, in der die Schaffung einer Einrichtung ohne Rechtspersönlichkeit vorgesehen ist, hat Bestimmungen zu enthalten über</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) die Bereiche, in denen sich die Einrichtung betätigen soll,</li> <li>b) die Errichtung und Arbeitsweise der Einrichtung,</li> <li>c) die Dauer, für welche die Einrichtung errichtet wird</li> </ol> <p>Entscheidung über jeweilige Aufgabenwahrnehmung von Fall zu Fall; Beauftragung unterschiedlicher Institutionen erhöht Innovationspotenzial und methodische Dynamik</p> <p>Für den Fall einer Institutionalisierung bestimmen die Ansiedlung die Länder, z.B. bei den LRH</p>
--	--

## 1. Benchmarking

<p>Länder jährlich im Dezember einen Bericht mit den Ergebnissen der Vergleichsstudien des abgelaufenen Jahres und eine Planung für das kommende Jahr vor. Der Bericht wird der IMK (AK VI) und ggfs. weiteren Fachministerkonferenzen zugeleitet.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Über notwendige politische Folgerungen entscheiden Bund und Länder in eigener Verantwortung.</li></ul>	
	<p>Finanzierungsmodalitäten</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- hängen von der tatsächlichen Ausgestaltung ab.</li><li>- Auf Grund der Datenproblematik besteht die Gefahr, dass einfache Vergleiche wenig Aussagekraft besitzen, ein aussagefähiges Benchmarking-System bei Institutionalisierung aber mit einem erheblichen - auch finanziellen - Aufwand verbunden sein können.</li></ul>

## 2. Statistik

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze (Bund)	Vorteile (Bund)	Länderpositionen
<p>Nebeneinander von Bundes- und Landesbehörden in der Statistikproduktion; Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland vom November 2002 nicht umgesetzt; Masterplan der Länder für Statistik hält an tradiertem Parallelbetrieb und separierter Fertigung fest und greift zu kurz;</p> <p>Möglichkeiten der Informationstechnik, insbesondere Vorteile zentraler IT-Produktion und Datenhaltung nicht ausgeschöpft;</p> <p>Zusammenlegung der Statistikämter von Hamburg / Schleswig-Holstein und Berlin / Brandenburg reicht nicht aus;</p>	<p>Weitere zeitnahe Steigerung der Effektivität und Effizienz der Statistikproduktion</p> <p>Die Gesamtausgaben im System der amtlichen Statistik (Bund und Länder) von rund 500 Mio. €/Jahr könnten um rd. 170 Mio €/Jahr reduziert werden. Die durch eine Bündelung erzielbaren Einsparungen (vorrangig bei den Ländern) wären im Gesamtzusammenhang der Föderalismusreform zu berücksichtigen.</p>	<p>Nach Auffassung der Länderseite sind weder die Behauptung einer Einsparung noch die konkrete Summe substantiiert.</p> <p>Der Bereich Statistik ist ein gelungenes Beispiel für eine arbeitsteilige Aufgabenerledigung zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern. Hier gibt es keine Überschneidungen und Doppelarbeiten. Alle effizienzsteigernden Empfehlungen der RH'e wurden oder werden umgesetzt.</p> <p>Mangelndes Ausschöpfen von Möglichkeiten der Informationstechnik hat nicht mit dezentralem Aufbau zu tun, vielmehr mit Ressourcen; diese Probleme hat auch das Statistische Bundesamt.</p>
<p><u>Ziel:</u> Optimierung der Effektivität und Effizienz der Statistikproduktion gemäß den spezifischen Informationsbedürfnissen der Nutzer und nach den Vorgaben von EU, Bund und Ländern insbesondere durch Standardisierung, Automatisierung und Bündelung der statistischen Arbeitsprozesse in einem Dienstleistungszentrum Statistik;</p>	<p>Darüber hinaus erhebliche Qualitätsverbesserung für Nutzer der amtlichen Statistik sowie Entlastung bei Bürgern und Wirtschaft durch weitestmögliche flächendeckende online-Datenerhebung und elektronische Veröffentlichungen.</p>	<p>Der bestehende Masterplan des Bundes und der Länder bewirkt bereits eine Zentralisierung von Zuständigkeiten und Standardisierung von Abläufen, die weitergehende Vorschläge des Bundes entbehrllich machen.</p> <p>Die Online-Datenerhebung ist für 50 wichtige Statistiken, bei denen insbesondere eine hohe Anzahl von Wirtschaftseinheiten nutzen ziehen kann, bereits erfolgt. Die Ausdehnung auf weitere Statistiken ist bereits geplant. Auch die auf Bundes- und Landeszwecke abgestellte elektronische Veröffentlichung ist bereits realisiert (z. B. Statistikportal,</p>

## 2. Statistik

<p>Gesetzgebungskompetenzen und Entscheidungen des Bundes und der einzelnen Länder über Inhalte der Statistikproduktion einschließlich länderspezifischer Ausprägungen und der regionalen Tiefengliederung bleiben unberührt. So können statistische Landesämter weiterhin die zentral gespeicherten originären Einzeldaten des eigenen Landes nutzen und auswerten sowie die die Ergebnisse verbreiten, analysieren und bewerten. Insoweit bleiben die statistischen Landesämter für Politik, Verwaltung und Bürgern / Bürger in vollem Umfang handlungsfähig.</p> <p><u>Umsetzung</u> Übertragung der Statistikproduktion auf eine gemeinsame Dienstleistungseinrichtung Statistik (zum rechtlichen Instrumentarium siehe UAG 1)</p>	<p>Der Masterplan hält an einer tradierten Arbeitsteilung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Horizontal (Parallelbetrieb der Landesämter) und</li> <li>➤ Vertikal (separierte Fertigung für einzelne Statistiken) fest und greift zu kurz.</li> </ul> <p>Notwendig wäre eine Organisation nach Data-warehouse Architektur, die einen Parallelbetrieb ersetzt.</p>	<p>Genesis-online, Webshops)</p> <p>Sämtliche Innovationen der vergangenen Jahre sind von den Ländern initiiert: Der „Masterplan“ bewirkt mit der Bündelung von Aufgaben auf Länderebene nach dem Prinzip "Einer oder einige für Alle" eine grundlegende Reform der statistischen Arbeit von Bund und Ländern und bewirkt bereits zu Beginn a 21 Mio. €. Einsparungen p. a. Entscheidend für Effizienzsteigerungen sind Standardisierung und Automatisierung. Beide werden im Rahmen der jetzigen Arbeitsteilung erfolgreich umgesetzt.</p> <p>Von einer Übertragung der Statistikproduktion bleiben die Gesetzgebungskompetenzen und Entscheidungen des Bundes und der Länder unberührt.</p> <p>Eine Zentralisierung würde die amtliche Statistik einseitig auf die Informationsbedürfnisse von Bund und EU zuschneiden und für die Länder weniger Informationen als bisher bereitstellen.</p> <p>Zudem führt das vorgeschlagene Modell zu einem Verlust der Fachkompetenzen für länderspezifischen Analysen und der Beratungskompetenz.</p>
--	---	---

## 2. Statistik

	<p>Vorschlag bedeutet keine Zentralisierung beim Bund; Länder können vielmehr ihre Informationsbedürfnisse weiterhin selbst bestimmen, landesspezifische Ausprägungen und regionale Tiefengliederung bleiben unberührt.</p> <p>Keinerlei Parallelstrukturen, Kostenvorteile für Bund und Länder</p>	<p>Gesetzgebungskompetenz ist bereits jetzt beim Bund, Länderinteressen können nur durch eigenständige Landesämter wahrgenommen werden.</p> <p>Hinzu treten mögliche finanzstatistische Probleme: Die Länderstatistiken enthalten im Detail länderspezifische Ausprägungen und regional tief gegliederte Daten (VGR).</p> <p>Aufbau von Kosten (u.a. Personalkosten) verursachenden Parallelstrukturen, weil Landesämter für Landes- und Kommunalstatistiken sowie Außenstellen der Bundesämter für Bundes- und EU Statistiken erforderlich wären. Zudem sieht der Bund eine Kostenbeteiligung der Länder an seinen (unbezifferten) Mehrkosten vor, so dass insgesamt zumindest für die Länder keine Kosteneinsparungen zu erwarten sind.</p> <p>Eine Kompetenzzusammenführung der Landesämter könnte im Hinblick auf Spezifika der Länderstatistiken zu Schwierigkeiten führen, insbesondere vor dem Hintergrund der Einführung der Doppik auf kommunaler Ebene.</p>
--	---	---

### 3. Geoinformationswesen

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze (Bund)	Vorteile (Bund)	Länderpositionen
<p>Parallelstrukturen bei Bund (Bundesamt für Kartographie und Geodäsie) und Ländern (Landesoberbehörden). Zur Umsetzung der EG-INSPIRE-Richtlinie müssen alle vorhandenen Geoinformationen vernetzt werden.</p> <p>Die für das Vermessungs- und Geoinformationswesen zuständigen Staatssekretäre beauftragten die AdV am 4.12.2007, bis Ende des 2. Quartals 2008 einen Vorschlag zur konkreten Ausgestaltung der Bund/ Länder Kooperation unter Wahrung der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung zu machen.</p> <p>Ziele: Für Geodäsie: Bessere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (u.a. Behördenzusammenlegung);</p> <p>Für Geodaten: Gemeinsames Geobasisdatenmanagement durch Landesbehörden und Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (ggfs. gemeinsames Dienstleistungszentrum Geodaten); Harmonisierung/Sicherstellung der Interoperabilität im Bereich der Daten, Dienste</p>	<p>Qualitätsverbesserung sowie erhebliche Kosteneinsparungen (überwiegend bei den Ländern)</p> <p>Rechtzeitige und ordnungsgemäße Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie.</p>	<p>Für die Einrichtung einer nationalen Geodatenstruktur ist geplant, die in näherer Zukunft geplanten Geodatenportale miteinander zu vernetzen.</p> <p>Aus Ländersicht bieten Geodatenportale wesentliche Vorteile.</p> <p>Die Inspire-RL fordert nicht die Vernetzung aller vorhandenen Geodaten, sondern benennt die bereitzustellenden Geodaten in ihren Annexen konkret.</p> <p>Die Schaffung allgemeiner Bundeskompetenzen wird abgelehnt.</p> <p>Die INSPIRE Richtlinie kann auch im Rahmen der vorhandenen Verwaltungsstrukturen umgesetzt werden.</p> <p>Behördenkooperation (auf freiwilliger Basis) führen zu Synergieeffekten; Behördenzusammenlegungen hingegen sind verfassungsrechtlich problematisch ( vgl. auch die Entscheidung des BVerfG vom 20.12.2007 zu den ARGEn)</p>

### 3. Geoinformationswesen

<p>und Verfahren</p> <p>Umsetzung: Erweiterung des Instrumentariums der Verwaltungskooperation im GG (siehe UAG 1). Notwendige einfachrechtliche Änderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der INSPIRE-RL.</p>		<p>Die Vorschläge des Bundes zur Umstrukturierung der Bereiche Geodäsie und Geoinformationswesen werden den technischen und technologischen Möglichkeiten nicht gerecht.</p> <p>Erweiterung des Instrumentariums ist auch unterhalb des GG lösbar.</p>
---	--	--



#### 4. Bevölkerungsschutz

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze (Bund)	Vorteile (Bund)	Länderposition
<p>Ursprünglich nur am Verteidigungsfall orientierter Zivilschutz des Bundes wird neuartigen Gefahrenlagen nicht gerecht; Bundesrechnungshof bemängelt fehlende rechtliche Grundlage für Unterstützungsleistungen des Bundes an Länder (einschl. Kommunen).</p> <p>IMK hat am 6.12.2007 eine Fortentwicklung des Bevölkerungsschutzes im Rahmen der bestehenden Kompetenzverteilungen vereinbart.</p> <p><u>Ziel:</u> Der Zivilschutz des Bundes wird neuen Gefahrenlagen angepasst und zu einem weitergehenden Bevölkerungsschutz ausgebaut. Beibehaltung und rechtliche Absicherung der Unterstützungsleistungen des Bundes für die Bewältigung von Großkatastrophen und länderübergreifenden schweren Unglücksfällen.</p>	<p>Effektivere Ausgestaltung des Bevölkerungsschutzes</p>	<p>System von Zivilschutz als gesetzgeberische Aufgabe und Verantwortung des Bundes und von Katastrophenschutz als gesetzgeberische Aufgabe und Verantwortung der Länder hat sich bewährt.</p> <p>IMK hat sich am 31.5./1.6.2007 gegen die Notwendigkeit einer GG-Änderung ausgesprochen</p> <p>Die unmittelbare Gefahrenabwehr im Katastrophenschutz muss in der alleinigen Zuständigkeit der Länder bleiben, denn eine zentrale Zuständigkeit des Bundes steht effektivem und schnellem Handeln vor Ort und Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten entgegen.</p> <p>Operative Befugnisse des Bundes vor Ort bergen Gefahr von Kompetenzkonflikten, daher kein fachlich-operatives Weisungsrecht des Bundes, Verbleiben des operativen Krisenmanagements bei den Ländern. Zentrale Koordinierungsmaßnahmen des Bundes nur im Einvernehmen mit den Ländern möglich</p> <p>Durch Übertragung der Bundesmittel auf die Länder zur Beschaffung notwendiger Ausstat-</p>

#### 4. Bevölkerungsschutz

<p><u>Umsetzung:</u> Neues Bevölkerungsschutzgesetz des Bundes</p>		<p>tungen für die Bewältigung von Großschadenslagen kann den länderspezifischen Besonderheiten am ehesten Rechnung getragen werden. Hierfür wäre eine Neuregelung der Finanzbeziehungen notwendig.</p> <p>Entbehrlich</p>
--	--	---

## 5. Börsenaufsicht

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze (Bund)	Vorteile (Bund)	Länderpositionen
<p>Nebeneinander von Börsenaufsicht der Länder (Rechtsaufsicht über Börsenorgane und -regelwerke, Marktaufsicht) und Aufsicht des Bundes über die Akteure am Finanzplatz im Hinblick auf das Wertpapierhandelsrecht sowie Prüfung der Börsenzulassungsprospekte (BaFin); regionaler Bezug tritt hinter der hohen gesamtwirtschaftlichen Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Deutschland zurück.</p> <p><u>Ziel:</u> Bündelung der Börsenaufsicht bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht.</p> <p><u>Umsetzung</u> Änderungen im Börsengesetz und Wertpapierhandelsgesetz. (Koalitionsvertrag sieht Änderung im Einvernehmen mit den Ländern vor).</p>	<p>Steigerung der Effektivität der Börsenaufsicht; Kostensenkung (bei den Ländern); Sichtbarmachung der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung.</p> <p>Sicherstellung einer einheitlichen Auslegung des Börsenrechts durch die zuständige Aufsichtsbehörde führt zu Rechtssicherheit bei potentiellen Investoren. Beseitigung eines Wettbewerbsnachteils für den Finanzplatz Deutschland, der daraus resultiert, dass Deutschland das einzige Land in der EU mit einer dezentralen Börsenaufsichtsstruktur ist.</p> <p>Die einschlägige EU-Gesetzgebung verlangt eine einheitliche Umsetzung ihrer Vorgaben. Dieses Ziel kann effektiv nur mit einer einzigen nationalen Aufsichtsbehörde bewirkt werden.</p> <p>Die BaFin ist den Aufgaben, die bei einer Zentralisierung der Börsenaufsicht auf sie zukommen würden, gewachsen, wie erste Erfahrungen mit dem seit 1. Juli 2005 von ihr bundesweit durchgeführten Prospektprüfungsverfahren nach dem Wertpapierprospektgesetz zeigen.</p> <p>Beseitigung des sich aus der bestehenden</p>	<p>Bereits im Rahmen der Föderalismusreform 1 bestand Einigkeit, Kompetenzen im Bereich des Wirtschaftsrechts mit vorrangig regionalem Bezug weiterhin bei den Ländern zu belassen.</p> <p>Eine Zentralisierung der Börsenaufsicht durch Schaffung einer zentralen staatlichen markt- oder Rechtsaufsicht auf Bundesebene wird einstimmig abgelehnt (s. Beschluss der VMK vom 4./5.6.2007)</p> <p>Eine länderübergreifende Abstimmung ist gesichert (Länderarbeitskreis, Wertpapierrat).</p> <p>Die Börsenaufsichtsbehörden nehmen ihre gesetzlichen Aufgaben erfolgreich und ohne Beanstandungen und in Kooperation mit der BaFin wahr. Das Aufsichtssystem entspricht internationalen Standards.</p> <p>Es gibt keine Aufgabenüberschneidungen mit der BaFin.</p> <p>Eine zentrale Börsenaufsicht bewirkt fehlende räumliche und personelle Nähe zu den beauftragenden Einrichtungen.</p>

## 5. Börsenaufsicht

	<p>Aufsichtsstruktur ergebenden Mehraufwands für Behörden und Emittenten.</p> <p>Bessere Vertretung der deutschen Positionen bei der Entwicklung europäischer Marktaufsichtsstandards durch einen zentralen Ansprechpartner.</p> <p>Verhinderung von Aufsichtsarbitrage.</p>	<p>Länder halten engen Kontakt mit ihren Börsen und entscheiden in den Genehmigungsverfahren rasch und in Kenntnis der Eigenarten der Börse, deren Geschäftsführung und Träger.</p>
--	--	---

## 6. Bundesfernstrassenverwaltung

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze	Vorteile (Bund)	Länderpositionen
<p><b>Reformbedarf:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bundesfernstraßen haben vielfach Bedeutung für den Fernverkehr verlorene;</li> <li>- Entscheidungsprozesse beim Bau von Bundesautobahnen häufig langwierig;</li> <li>- Durchführung von ÖPP-Projekten erschwert;</li> <li>- <b>fehlerhafte Anreize durch Auseinanderfallen von Sach- und Finanzierungskompetenz.</b></li> </ul> <p><b>Ziele:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Flexibilisierung der institutionellen Rahmenbedingungen für optimierte und langfristig tragfähige Finanzierungs- und Verwaltungsstrukturen</b></li> <li>- Steuerungskompetenz des Bundes in der Bundesfernstraßenverwaltung stärken bei Bundesfernstraßen mit besonders hervorgehobener Bedeutung für den Fernverkehr.</li> </ul> <p><b>Umsetzung:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen</li> <li>• Aufnahme einer Öffnungsklausel<sup>1</sup> in das GG (Art. 90 Abs. 4 neu), wonach der Bund durch Bundesgesetz im Einzelfall Bundesautobahnen, Bundesstraßen des Fernverkehrs oder Teile davon in bundeseigene Verwaltung übernehmen kann. Erleichterung der Durchführung von ÖPP-Projekten.</li> <li>• Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung</li> <li>• Erforderlichkeitsprüfung nach Art. 72 Abs. 2 GG für das Recht der</li> </ul>	<p><b>Abstufung:</b></p> <p>Für Bund bei Abstufung nicht mehr fernverkehrsrelevanter Bundes(fern)straßen Reduzierung der Straßenbaulast.</p> <p><u>Öffnungsklausel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Schnellere und einfachere Planung und Realisierung einzelner Bundesfernstraßen von hervorgehobener Bedeutung für den Fernverkehr,</li> <li>- Erleichterte Einbindung Privater (ÖPP)</li> <li>- <b>mehr Wettbewerbselemente</b></li> <li>- Entflechtung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, z.B. partielle Zusammenführung von Sach- und Finanzierungskompetenz</li> </ul> <p><u>Einzelne Länder</u> beabsichtigen, Zustimmung zu mehr Wirtschaftlichkeit im Rahmen der bisherigen Auftragsverwaltung nur bei Verknüpfung mit folgenden Vorausset-</p>	<p>Die Auftragsverwaltung hat sich bewährt. Die angestrebte Verwaltungsvereinfachung kann nur dann erzielt werden, wenn die in Art. 90 Abs. 2, 85 GG vorgesehene Aufgabenverteilung auch tatsächlich beachtet würde.</p> <p>Der vorgeschlagene Wegfall der Erforderlichkeitsprüfung berührt unmittelbar die 2006 (Föko 1) getroffene Abgrenzung des Kompetenzverhältnisses. Es sind keine Beispiele bekannt, in denen sachgerechte Änderungen des Fernstraßenrechts an den Anforderungen der Erforderlichkeitsprüfung des Art. 72 Abs. 2 GG gescheitert wären. Daher Ablehnung des Vorschlags.</p> <p>Eine Öffnungsklausel in Art. 90 GG ist eine Schwächung der Verwaltungshoheit der Länder.</p> <p>Im Rahmen der Auftragsverwaltung stellen die Länder die notwendigen Personal- und</p>

## 6. Bundesfernstrassenverwaltung

<p>Fernstraßen entfällt.</p> <p>1 Die Öffnungsklausel wird von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion nur dann mitgetragen, wenn dem Bund ein Initiativrecht zugestanden wird. Die Übertragung selbst erfolgt aber nur mit Zustimmung des/der betroffenen Landes/Länder.</p>	<p>zungen zu geben:</p> <p>a. Verbesserung der Finanzierungsstrukturen des Bundes zur Versteigerung der Bauinvestitionen durch bedarfsgerechte und kontinuierliche Bereitstellung der Investitionsmittel</p> <p>b. Abbau von Genehmigungs- und Prüfvorhalten beim Bund</p> <p>c. Abbau dadurch frei werdender Ressourcen</p>	<p>Sachausstattungen. Bei möglicher einseitiger Beendigung der Auftragsverwaltung des Bundes, wäre der Verbleib des jeweiligen Länderpersonalkörpers ungeklärt.</p> <p>Fernstraßenbau ist ein wichtiges Instrument zur Umsetzung des politischen Gestaltungs-willens auch unter Berücksichtigung länder- und regionalplanerischer Aspekte</p>
--	--	---

## 7. Bauverwaltung

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze (Bund)	Vorteile (Bund)	Länderpositionen
<p>Baumaßnahmen des Bundes werden neben- einander von Bundesbauverwaltung (z. B. für Verfassungsorgane des Bundes) und Landes- baubehörden (im Wege der Organleihe für alle sonstigen zivilen und militärischen Bundes- hochbauten) durchgeführt.</p>	<p>Beseitigung einer verfassungsrechtlich umstrit- tenen Rechtslage.</p> <p>Mehr Effizienz durch Zusammenführung von Finanzierungs- und Sachzuständigkeit.</p>	<p>Für die Hochbauverwaltung und die Erledi- gung der Hochbauaufgaben des Bundes ist die Darstellung des „nebeneinander für die Baumaßnahmen des Bundes“ zuständigen Verwaltungen( BMBau, BMVg) missverständ- lich.</p> <p>Für die Erledigung seiner zivilen und militäri- schen Hochbauaufgaben bedient der Bund sich derzeit</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) entweder der Bauverwaltungen</li> <li>(2) oder der bundesunmittelbaren Hochbauverwaltung.</li> </ul> <p>Dabei gibt es eine klare, gesetzlich geregelte Abgrenzung der Aufgaben zwischen den Län- derbauorganisationen und der bundesunmit- telbaren Hochbauverwaltung. Die Organleihe stellt den Regelfall dar, die Länderbauorgani- sationen sind für die Durchführung aller zivilen und militärischen Bundeshochbauaufgaben regional aufgeteilt zuständig. Nur in gesetzlich festgelegten Ausnahmefällen wie z.B. die Ver- fassungsorgane des Bundes, Auslandsbau- aufgaben usw. – werden die Hochbauaufga- ben des Bundes von der bundesunmittelbaren Bauverwaltung in Berlin und Bonn erledigt.</p>

## 7. Bauverwaltung

<p><u>Ziel:</u> Verfassungsrechtliche Klarstellung einer Bundeskompetenz für die Organisation der zivilen und militärischen Bauaufgaben des Bundes (zwecks Optimierung der Aufgabenerledigung, Verringerung von Schnittstellen und effektiver Kostenkontrolle einschließlich Vereinbarung mit einzelnen Ländern über die Fortsetzung ihrer Aufgabenwahrnehmung).</p> <p><u>Umsetzung:</u> Verfassungsrechtliche Klarstellung; ferner grundgesetzliche Ermächtigung zur bundesunmittelbaren Verwaltung in Einzelfällen (z. B. bei ÖPP-Projekten).</p>		<p>Einer verfassungsrechtlichen Absicherung der vom Bund angestrebten Ziele bedarf es nicht. Die bestehende einfachgesetzliche Regelung wird den Interessen sowohl des Bundes als auch der Länder gerecht.</p> <p>Das bestehende Organisationsmodell hat sich bewährt, vermeidet Redundanzen und konzentriert einheitliches Fachwissen mit Kostenvorteilen für Bund und Länder (s. WMK Beschluss 27./28.09. 2007). Doppelstrukturen werden vermieden; Haushaltsmittel effizient eingesetzt.</p>
--	--	---



## 8. Medizinprodukte

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze (Bund)	Vorteile (Bund)	Länderpositionen
<p>Im Medizinproduktebereich bestehen, ähnlich wie im Arzneimittelbereich, zahlreiche Zuständigkeiten auf Länder- und Bundesebene. In den Ländern liegt die Zuständigkeit bei ca. 65 Behörden. Eine bundeseinheitliche Auslegung des Medizinprodukterechtes ist erschwert bzw. teilweise nicht möglich.</p> <p><u>Ziel:</u>            Bündelung von Aufgaben beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM), insbesondere</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Einstufung von Medizinprodukten/Abgrenzung zu anderen Produkten</li> </ul> <p>Zukünftig könnten durch das BfArM weitere Aufgaben übernommen werden, wie z.B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Prüfung und ggf. Genehmigung von Anträgen zu klinischen Prüfungen und Bewertung von Vorkommnissen im Zusammenhang mit einer klinischen Prüfung</li> <li>– abschließende Entscheidung im Bereich der Risikobewertung und Risikoabwehr bei Vorkommnissen mit Medizinprodukten</li> </ul>	<p>Bundeseinheitliche Auslegung des Medizinprodukterechtes bei der Einstufung von Medizinprodukten und Abgrenzung zu anderen Produkten</p> <p>Steigerung der Effektivität im Bereich des Vollzuges und der Überwachung des Medizinprodukterechts.</p> <p>Kostenreduzierung (bei den Ländern)</p>	<p>Verbleib der Verantwortung für den Vollzug vor Ort in einer Hand (Einstufung, Klassifizierung und Überwachung). Eine Bündelung der Zuständigkeiten ist demgegenüber mit Ausnahme der Einstufung von Medizinprodukten/Abgrenzung zu anderen Produkten nicht zielführend.</p>

## 8. Medizinprodukte

<p><u>Umsetzung:</u> Einfachgesetzliche Änderung</p>	<p>Klinische Prüfungen unterliegen einem Anzei-ge-, keinem Genehmigungsverfahren und werden von registrierten Ethikkommissionen vorgenommen. Die zuständige Behörde prüft lediglich die Anzeige auf Vollständigkeit und Plausibilität. Hier bieten die Bearbeitung der Anzeigen sowie die Überwachung von klini-schen Prüfungen in einer Hand Vorteile.</p> <p>Auch die Entscheidung über Gefahrenab-wehrmaßnahmen/ Vorkommnisse sollte bei der zuständigen Überwachungsbehörde des Landes verbleiben.</p> <p>Die vollziehende Landesbehörde würde in die Verantwortung für Entscheidungen der Bun-desoberbehörde treten. Der Normenunterwor-fene kann sich ggfs. nur gegen die Maßnahme der Vollzugsbehörde, nicht jedoch gegen die Entscheidung des BfArM wenden. Wenn das BfArM abschließend entscheiden soll, müssen ihm auch die entsprechenden Vollzugskompe-tenzen übertragen werden, sonst verstößt der vorgeschlagene Lösungsansatz mittelbar ge-gen Art. 83 GG.</p>
--	---

## 8. Medizinprodukte

	<p><u>Einzelne Länder:</u></p> <p>1. Bündelung der Zuständigkeiten für Entscheidung nach § 13 MPG über die Klassifizierung von Medizinprodukten und die Abgrenzung von anderen Produkten</p> <p><u>Pro:</u> Übertragung der jeweiligen Aufgaben auf das BfArM, da hier der erforderliche Sachverstand und erforderliche Personal vorhanden sind.</p> <p>2. Übertragung der Zuständigkeit von Prüfungen von Anzeigen zu klinischen Prüfungen und Bewertung von Vorkommnissen im Zusammenhang mit einer klinischen Prüfung</p> <p><u>Pro:</u> Übertragung der jeweiligen Aufgaben auf des BfArM</p> <p>3. Abschließende Entscheidung im Bereich Risikobewertung und -abwehr bei Vorkommnissen mit Medizinprodukten (wobei Landesbehörden an die Entscheidung des BfArM gebunden sind</p>	
--	--	--

## 9. Arzneimittel

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze (Bund)	Vorteile (Bund)	Länderpositionen
<p>Vermischte Kompetenzverteilung im Arzneimittelbereich (Zulassung bei den Bundesoberbehörden – Überwachung bei den Ländern) ist schwerfällig, zudem Zuständigkeits- und Interessenkonflikte</p> <p><u>Ziel:</u> Stärkung der Steuerungskompetenz des Bundes in Fällen drohender schwerwiegender, insbesondere länderübergreifender Gefahren für die öffentliche Gesundheit oder die Gesundheit Einzelner.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbesserungen im Bereich des Vollzuges und der Überwachung</li> <li>- Schaffung von größerer Rechtsklarheit (insbesondere bei der Einstufung von Produkten) und Verantwortungsklarheit</li> <li>- Effektivere Bekämpfung des Inverkehrbringens von illegalen Arzneimitteln</li> </ul>	<p>Die Kompetenzverteilung (Zulassung bei den Bundesoberbehörden, Überwachung bei den Ländern) ist rechtsklar und rechtssicher und hat sich daher bewährt (bereits jetzt hinreichende rechtliche Regelungen).</p> <p>Gesundheitsgefährdungen aufgrund der Kompetenzverteilung sind wegen der präzisen Verfahrensregelungen ausgeschlossen</p> <p>Strafverfolgung ist Sache des Allgemeinen Strafrechts und nicht des Arzneimittelrechts</p> <p>Kostenneutralität ist zu bezweifeln, soweit Länder weisungsgebunden handeln müssen, Folgekosten nicht abschätzbar; postulierte Entlastungen für Länder berücksichtigen nicht den vorhanden Personalbestand</p>

## 9. Arzneimittel

<p><u>Umsetzung:</u> Überprüfung des Instrumentariums des Art. 84 Abs. 5 GG im Hinblick auf eine Übertragung einer Einzelweisungsbefugnis durch Bundesgesetz auf das zuständige Bundesministerium</p>	<p>Finanzielle Wirkungen: Mehrbelastungen beim Bund zu erwarten, bei Ländern neutral oder entlastend.  Gesamtkostenentwicklung voraussichtlich neutral.</p>	
---	---	--

## 10. Krebsregister

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze (Bund)	Vorteile (Bund)	Länderpositionen
<p>Unterschiedliche Erfassung der Daten durch die Krebsregister der Länder erschwert umfassende Beurteilung des Krebsgeschehens für ganz Deutschland.</p> <p><u>Ziel:</u> Effiziente Bekämpfung von Krebserkrankungen durch einheitliche Erfassung und Bewertung von Daten; Einrichtung eines nationalen Krebsregisters beim Robert Koch-Institut</p> <p><u>Umsetzung:</u> Bundesgesetzliche Regelung, die eine Änderung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG voraussetzt</p>	<p>Verbesserung der Datenerfassung, und des Datenaustausches zwischen den Ländern; Schaffung einer soliden Datenbasis für Evaluation des Krebsgeschehens auf nationaler Ebene auf Grundlage der Verpflichtung zur Lieferung harmonisierter Daten aus allen Ländern;</p>	<p>Ausbau einer „Dachdokumentation Krebs“ ist sinnvoll für eine verbesserte Berichterstattung auf nationaler Ebene.</p> <p>Ein nationales Krebsregister verbessert hingegen weder die Datenerfassung noch stellt es eine solidere Datenbasis dar, sondern führt nur zu einer einheitlichen zusammenfassenden Darstellung, wie es bereits zwischen dem Robert Koch Institut (RKI) und der Gesellschaft der epidemiologischen Krebsregister (GEKID- inkl. Landeskrebsregister) realisiert ist.</p> <p>Einrichtung eines nationalen epidemiologischen Krebsregisters beim RKI oder bei der GEKID</p>

## 11. Allgemeines fachliches Weisungsrecht

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze (Bund)	Vorteile (Bund)	Länderpositionen
<p>Nach Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG unterstehen die Landesbehörden den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden, wenn sie Bundesgesetze im Auftrag des Bundes ausführen. Bund leitet aus Art. 85 Abs. 3 GG Befugnis zum Erlass allgemeiner fachlicher Weisungen im Bereich der Auftragsverwaltung ab (BT-Drs. 14/6716), Länder legen die Vorschrift nur als Befugnis zum Erlass von Einzelweisungen aus</p> <p>Gewährleistung eines einheitlichen Gesetzesvollzugs erfordert daher einen ständigen verwaltungsaufwändigen Abstimmungsprozess (zahlreiche ständige Bund-Länder-Gremien, über 50 allein in der Steuerverwaltung)</p> <p><u>Ziel:</u> Verfassungsrechtliche Klarstellung eines allgemeinen fachlichen Weisungsrechts des Bundes.</p> <p><u>Umsetzung:</u> Änderung des Art. 85 Abs. 3 GG.</p>	<p>Normenklarheit und Rechtssicherheit werden erhöht, Abstimmungsprozesse werden gestrafft und vereinfacht.</p>	<p>Durch entsprechende allgemeine Verwaltungsvorschriften kann bereits nach derzeitiger Rechtslage eine einheitliche Steuerung und Rechtsanwendung in Auftragsverwaltungen sichergestellt werden.</p> <p>Ein umfassendes Weisungsrecht würde Art. 85 Abs 2 GG umgehen und die verfassungsrechtlich vorgesehene Beteiligung des Bundesrates aushebeln.</p> <p>Weitere Ingerenzrechte des Bundes in die Wahrnehmung der Länder –etwa in Form allgemeiner Weisungen– sind nicht erforderlich und schmälern die verbliebenen Remonstrationsmöglichkeiten der Länder im Zuge von Anhörungen oder in Bund/ Länder Gremien.</p>

## 12. Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze (Bund)	Vorteile (Bund)	Länderpositionen
<p>Über 600 unterschiedlich leistungsfähige Ausländerbehörden der Länder gewährleisten häufig keine effektive Aufgabenerledigung (Parallelität von Wissen und Kompetenzen, teilweise fehlendes Spezialwissen in kleinen Behörden, Zersplitterung), bundesweite Standards und einheitliche Rechtsanwendung sind mit Folgen für alle Länder nicht sichergestellt.</p> <p><u>Ziel:</u> Schaffung einer Bund-Länder-übergreifenden vernetzten Front – Back Office Struktur (Bündelung des Fachwissens in Kompetenzzentren von Bund und Ländern; Bund stellt ein Kompetenzzentrum für komplexe Rechtsfragen als Back Office zur Verfügung)</p> <p><u>Umsetzung:</u> einfachgesetzliche Änderung</p>	<p>Ortsnahe und zugleich kompetente Aufgabenerledigung durch Kompetenzbündelung und Vernetzung zwischen Bundes- und Landesbehörden.</p> <p>Angesicht der Komplexität des Ausländerrechts Steigerung der Effektivität und Effizienz der Ausländerverwaltung dringend erforderlich. Für kleine Organisationseinheiten ohne Möglichkeit zur fachlichen Spezialisierung ist eine sachgerechte Aufgabenerledigung angesichts der mittlerweile vielschichtigen europarechtlichen und internationalen Einflüsse auf das deutsche Ausländerrecht nicht zu leisten.</p> <p>Zudem zeigt die Erfahrung, dass wichtige, die Effizienz in der Ausländerverwaltung fördernde Projekte erst unter der Federführung des Bundes betrieben werden (etwa Einführung eines gemeinsamen Standards zum elektronischen Datenaustausch in der Ausländerverwaltung).</p> <p>Es fehlt an einem ebenenübergreifenden Qualitätsmanagement, das einheitliche fachliche Standards in der gesamten Ausländer-</p>	<p>Pauschale Kritik an der Effektivität der Aufgabenerledigung ist unterschieden zurückzuweisen; die Effektivität hängt u. a. auch von der Größe und regionalen Verortung der Verwaltung ab.</p> <p>Das Ziel einer Bund- Länder übergreifenden vernetzten Front – Back- Office -Struktur würde eine unzulässige Mischverwaltung nach Art. 84 GG schaffen und ist daher abzulehnen. Auf die grundsätzliche Unzulässigkeit von Mischverwaltungen hat das BVerfG in seiner Entscheidung vom 20.12.2007 zu den ARGEn erneut deutlich hingewiesen.</p> <p>Die einheitliche Rechtsanwendung bundesweiter, verbindlicher Standards wird in Bundesländern Arbeitsgruppen und regelmäßigem Austausch angestrebt</p>



## 12. Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht

	<p>verwaltung des Bundes und der Länder garantiert. Die bestehenden Bund-Länder-Arbeitsgruppen können dies bislang nur punktuell leisten.</p> <p>Eingriffe in die grundgesetzlichen Kompetenzen der Länder sind nicht beabsichtigt. Vielmehr sollen kraft einfachgesetzlicher Aufgabenzuweisung dem BAMF bestimmte Fachaufgaben als kompetenter Servicestelle zugewiesen werden (vgl. etwa das schon jetzt immer wieder fortgeschriebene Aufgabenportfolio des BAMF in § 75 AufenthG).</p> <p>Der Bund nimmt das Visumverfahren und die Grenzkontrolle in eigener Verantwortung wahr, ist also in den praktischen Vollzug des Ausländerrechts in wesentlichen Bereichen der Ausländerverwaltung voll eingebunden.</p>	<p>Ggf. ist es Aufgabe der Länder, die bestehenden Aufgabenübertragungen zu überprüfen und zu sachgerechten Strukturen zu gelangen. Bestehende Synergien, (z. B. Integration von Migranten) dürfen dabei nicht gefährdet werden.</p> <p>Inwieweit eine erweiterte Servicefunktion des BAMF als zuständiger Behörde- angesichts dessen Funktion als nationale Koordinierungs- und Kontaktstelle darstellbar ist, wäre bei etwaiger Konkretisierung der Vorschläge zu prüfen. Da auf Seiten des Bundes jeglicher Praxisbezug fehlt, erscheint der Nutzen entsprechender Servicefunktionen fragwürdig.</p>
--	---	---

### 13. Seesicherheit / Küstenwache

<b>Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze</b>	<b>Bundesposition</b>	<b>Länderpositionen</b>
<p>Aus Sicht der fünf norddeutschen Länder ein Punkt, der in der Föderalismusreform vorrangig zu behandeln sein sollte. Über die konkreten Lösungsansätze befinden sich die fünf norddeutschen Länder noch in der Abstimmung. Vorschlag wird rechtzeitig in den Reformprozess eingespeist.</p>		

#### 14. Erleichterung Länderneugliederung

Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze	Bundesposition	Länderpositionen
<p><u>Ziel:</u> Vereinfachung der grundgesetzlichen Voraussetzungen für die Neugliederung der Länder (Art. 29, 118 a GG) unter Einschluss der Frage der finanziellen Rahmenbedingungen für Zusammenschlüsse von Ländern.</p>		<p>Siehe Vorschläge der Länder-Unterarbeitsgruppe IV - Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern (Papier vom 16.07.2007)</p>

## 15. Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik/ SGB II

<b>Ausgangslage, Ziele, Lösungsansätze</b>	<b>Bundesposition</b>	<b>Länderpositionen</b>
Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2007 zum SGB II sollten etwaige verfassungsrechtliche Fragestellungen im Rahmen der Föderalismusreform II diskutiert werden. Das Urteil betrifft verwaltungsorganisations- wie finanzverfassungsrechtliche Themenstellungen.		

Der nachfolgende Beitrag wurde von

Bundesminister Dr. Thomas de Maizière  
Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble  
Bundesminister Michael Glos

MdB Tillmann  
MdB Dr. Friedrich  
MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier  
MdB Fromme  
MdB Krings  
MdB Dr. Götzler  
MdB Dr. Röttgen  
MdB Voßhoff  
- alle CDU/CSU-Fraktion -

dem Land Baden-Württemberg  
dem Freistaat Bayern  
der Freien und Hansestadt Hamburg  
dem Land Hessen  
dem Land Niedersachsen  
dem Land Nordrhein-Westfalen  
dem Freistaat Sachsen  
dem Saarland  
dem Land Sachsen-Anhalt  
dem Land Schleswig-Holstein und  
dem Freistaat Thüringen

erarbeitet und getragen.

Stand:  
31.01.2008, 20:00 Uhr

## **Verwaltungskooperation und Informationstechnik**

### **Probleme, Ziele und Lösungsoptionen**

#### **Präambel:**

Die Aufgabe der Föderalismuskommission II besteht darin, gemäß den Beschlüssen von Bundestag und Bundesrat die verabschiedete Föderalismusreform I durch eine 2. Föderalismusreformstufe zu komplettieren und dabei unter anderem – gemäß der beschlossenen „Offenen Themensammlung“ – unter dem Themenkomplex „Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung“ für die Einzel-Themen

- „Aufgabenentflechtungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung,
- ebenenübergreifende Bündelung von Verwaltungsaufgaben, und
- Einführung von IT-Standards und -Systemen / Vereinfachung länderübergreifender Regelungen“

Lösungsvorschläge zu entwickeln bzw. entsprechende Entscheidungen oder eine Tendenzentscheidungen zu erreichen.

<b>Nr.</b>	<b>Lösungsoptionen</b>
	<b>A. Neue Modelle horizontaler und vertikaler Verwaltungskooperation</b>
	<b>Bundesvorschlag</b>
1	<b>Art. 85a und Ergänzung Art. 87 Abs. 3 GG</b> Einführung eines neuen Art. 85a GG und Ergänzung des Art 87 Abs. 3 GG
	<b>Ländervorschläge</b>
2	<b>Art. 37a &amp; Art. 37b GG</b> Grundgesetzliche Verankerung der Möglichkeit, einen Grundlagenstaatsvertrag über die Zusammenarbeit zu schließen im Abschnitt II des GG. Zusätzlich Einführung des Verwaltungsverbands als Rechtskörperschaft
3 a	<b>Grundlagenstaatsvertrag (GSV) der Länder untereinander (ohne/evtl. mit GG-Änderung), evtl. auch GSV zwischen Bund und Ländern (mit GG-Änderung), jeweils denkbar einschl. einer sog. „Passerelle“-Klausel</b>
3 b	<b>Grundlagenstaatsvertrag der Länder untereinander (ohne GG-Änderung), denkbar einschl. einer sog. „Passerelle“-Klausel</b>
4	<b>Lösung auf Basis bestehender Kooperationsformen unterhalb des GG</b>

<b>B. Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit</b>	
<b>Bundesvorschläge</b>	
1	<b>Art 73 Abs. 1 Nr. 7a GG</b> Ausgestaltung als materielle Gesetzgebungskompetenz des Bundes
2	<b>Art 91c GG und Bundesgesetz mit Zustimmung Bundesrat</b> Ermöglichung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern durch grundlegende Regelung eng begrenzt auf den IT-Bereich; Ausgestaltung der Zusammenarbeit durch Bundesgesetz mit Zustimmung Bundesrat.
<b>Ländervorschläge</b>	
3	<b>Art. 91c GG und (Grundlagen)Staatsvertrag</b> Ermöglichung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern durch grundlegende Regelung eng begrenzt auf den IT-Bereich; Ausgestaltung der Zusammenarbeit durch (Grundlagen-)Staatsvertrag.
4	<b>Art. 37a &amp; Art. 37b GG</b> Grundgesetzliche Verankerung der Möglichkeit, einen Grundlagenstaatsvertrag über die Zusammenarbeit im IT-Bereich zu schließen im Abschnitt II des GG. Zusätzlich Einführung des Verwaltungsverbands als Rechtskörperschaft
5	<b>Grundlagenstaatsvertrag (GSV) für IT-Sicherheit und IT-Interoperabilität (erforderlichenfalls mit GG-Ermächtigung)</b>
6	<b>Rein staatsvertragliche Lösung</b>

## A. Neue Modelle horizontaler und vertikaler Verwaltungskooperation

### Ausgangslage:

- (a) Die Zusammenarbeit der Länder untereinander (und wenn dies angezeigt ist mit dem Bund) gibt es erfolgreich in verschiedenen Formen und abgestufter Intensität. Die freie Entscheidung über das Ob und Wie einer Zusammenarbeit ist Ausdruck der Eigenstaatlichkeit der Länder. Das Grundgesetz geht von einer grundsätzlichen Verwaltungszuständigkeit und damit Eigenstaatlichkeit der Länder aus. Die Möglichkeit von Zusammenarbeit und Abstimmung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse wird dadurch nicht ausgeschlossen.
- (b) Soweit eine Zusammenarbeit in öffentlich-rechtlicher Rechtsform erfolgen soll, kann dies bislang nur im Wege von Staatsverträgen erfolgen oder, wenn keine Grundrechtsrelevanz bei Bürgern oder Unternehmen eintritt oder ein sonstiger Gesetzesvorbehalt eingreift, durch Verwaltungsvereinbarung.
- (c) Wenn ein Staatsvertrag erforderlich ist, muss in allen beteiligten Ländern (und ggf. beim Bund) ein vollständiges und langwieriges Ratifizierungsgesetzgebungsverfahren durchgeführt werden. Ferner wurde durch die Föderalismusreform I eine gemeinsame Finanzierung zwischen Bund und Ländern bewusst eingeschränkt.
- (d) Die Vereinbarung von Kooperationen gestaltet sich häufig zeitaufwändig und schwierig. Die Entscheidungen in Gremien (MPK, Fachministerkonferenzen, Staatssekretärsrunde E-Government, etc.) erweisen sich aufgrund der Abstimmungsverfahren häufig als langwierig. Zudem wird die Frage der politischen Steuerung und der Verantwortung als problematisch beurteilt.
- (e) Es wird hier Optimierungsbedarf gesehen.
- (f) Die letzten Jahre haben gezeigt, dass eine kooperative Aufgabenerledigung kostengünstiger und hochwertiger sein kann. Effizienzpotentiale können sich durch sachgerechte Bündelung von Aufgaben und die Schaffung leistungsfähiger Einheiten durch Zusammenarbeit ergeben.
- (g) Eine effektive und wirtschaftlich sinnvolle Kooperation der Gebietskörperschaften auch im Hinblick auf die durch die Föderalismusreform I gestärkten Länderkompetenzen erfordert eine Überprüfung und ggf. Weiterentwicklung des bestehenden rechtlichen Instrumentariums auch im Lichte der aktuellen Rechtsprechung des BVerfG (Hartz IV) und von Problemen im europäischen Vergaberecht<sup>1, 2</sup>.
- (h) Es wird diskutiert, ob angesichts der technischen Entwicklung der letzten Jahre eine effektive und wirtschaftliche Kooperation von Ländern bei der technischen Erledigung von Aufgaben der Steuerverwaltung i.S.d. Art. 108 GG, §§ 17, 20 FVG (z.B. Drucken

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

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



und Versenden von Steuerbescheiden, Aufforderung zur Abgabe von Steuererklärungen, Versand von Mahnungen) eine rechtliche Klarstellung erfordert.

#### Ziele:

- (a) Die Zusammenarbeit der Länder untereinander (und, wenn dies angezeigt ist, mit dem Bund) soll für grundsätzlich alle Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erleichtert werden.
- (b) Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit den vorhandenen Instrumenten soll diese Erleichterung vor allem das Verfahren zwischen der Entscheidung zur Zusammenarbeit und dem tatsächlichen Beginn der Kooperation wesentlich beschleunigen, wobei die Anforderungen des Demokratieprinzips zu beachten sind.
- (c) Es soll geprüft werden, ob für die Zusammenarbeit ein allgemeiner Rechtsrahmen oder nur ein auf Einzelprobleme wie insbesondere den IT-Bereich bezogener Rechtsrahmen geschaffen werden sollte, der die vorhandenen (Rechts-) Instrumente der Zusammenarbeit nicht verdrängt sondern sinnvoll ergänzt.
- (d) In die Prüfung sollen Finanzierungsfragen und eventuell bestehende Probleme mit dem europäischen Vergaberecht einbezogen werden.

#### Optionen:

##### **Bundsvorschlag:**

##### **1. Einführung eines neuen Art. 85a GG und Ergänzung des Art 87 Abs. 3 GG:**

###### Art. 85a GG

In Ausnahmefällen können Bundesgesetze wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Ausführung mit Zustimmung des Bundesrates und des betroffenen Landes bestimmen, dass sie ganz oder teilweise von einem Land oder von mehreren Ländern ausgeführt werden. In den Fällen des Satzes 1 erfolgt eine Kostenerstattung durch die Ländergesamtheit entsprechend einem allgemeinen Schlüssel. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

###### Art. 87 Abs. 3 GG:

Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden. Erwachsen dem Bunde auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben, so können bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages errichtet werden. In Ausnahmefällen können Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates und der betroffenen Länder bestimmen, dass Bun-

desbehörden auch Aufgaben von Landesbehörden gegen Kostenerstattung durch das jeweilige Land wahrnehmen.

## **Ländervorschläge:**

### **2. Art. 37a & Art. 37b GG**

Grundgesetzliche Verankerung der Möglichkeit, einen Grundlagenstaatsvertrag über die Zusammenarbeit zu schließen im Abschnitt II des GG. Zusätzlich Einführung des Verwaltungsverbands als Rechtskörperschaft:

#### Art. 37a GG: Zusammenarbeit von Bund und Ländern

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

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

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

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

#### Art. 37b GG: Verwaltungsverband

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

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

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

## 3. (a)

**Grundlagenstaatsvertrag (GSV) der Länder untereinander (ohne/evtl. mit GG-Änderung), evtl. auch GSV zwischen Bund und Ländern (mit GG-Änderung), jeweils denkbar einschl. einer sog. „Passerelle“-Klausel:**

Abschluss eines (einzigen) GSV als nicht-abschließendes, kodifiziertes „Vertragstypen-Angebot“ für unterschiedliche Formen von Verwaltungskooperation *zwischen Ländern* untereinander als Ergänzung zum bereits bestehenden Kooperationsrecht. Er ermöglicht schnellen Zugriff auf den konkret geeigneten Kooperationsstypus im Einzelfall, wenn (länder-)grenzüberschreitende Verwaltungskooperation erfolgen soll. Es soll kein Typenzwang bestehen.

Beispiele für „Vertragstypen“:

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

Der konkrete Einsatz der Vertrags-/Vereinbarungstypen bleibt im GSV offen, ebenso wie die potenziellen Kooperationsgebiete. Die abgestufte (Rechts-)Ausprägung unterschiedlicher Kooperationsstypen könnte die Anwendung des GSV auf eine Vielzahl von Kooperationsgebieten ermöglichen. Der GSV ist lediglich ein Angebot. Kein Land ist durch den GSV zu konkreter Kooperation oder Teilnahme an Kooperationen verpflichtet. Individuelle Kooperationsvereinbarungen könnten bzgl. des Teilnehmerkreises zudem offen für den Beitritt Dritter ausgestaltet werden. Die Bandbreite der potentiellen Einsatzgebiete ist groß, vorstellbar sind z. B. der Bereich Benchmarking einschl. der Implementierung evtl. Gremienstrukturen, Regelungen einschließlich darin vorab festgelegter Budgets (z.B. für Benchmarking-Untersuchungen in später dann zu bestimmenden Gebieten), zulässige Bündelung wirtschaftlicher Interessen, Erleichterungen bei Formvoraussetzungen betr. „Standard“-Staatsverträge oder Regelungen mit qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen. Dabei muss berücksichtigt bleiben, dass die Möglichkeiten der Zusammenarbeit letztlich (nur) für Teile des Spektrums der Aufgabenerledigung eröffnet und damit auf die Angelegenheiten begrenzt werden sollten, bei denen jeweils ein sachlicher Grund für die Zusammenarbeit vorliegt.

Eine Verankerung des GSV im Grundgesetz ist grundsätzlich möglich, wenn auch wohl nicht rechtlich zwingend notwendig (Prüfvorbehalt), könnte ggf. aber angezeigt sein.

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

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

Ein zweiter Absatz könnte angefügt werden:

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

Die *Länder untereinander*<sup>3</sup> sollen durch das Grundgesetz grundsätzlich nicht daran gehindert sein, eine so genannte „Passerelle-Klausel“ staatsvertraglich zu vereinbaren, die es ermöglicht, einzelne (ggf. vorher festgelegte) Rechtsbereiche mit einstimmigem Beschluss aus dem Konsensprinzip in das Mehrheitsprinzip zu überführen. Ob hierfür eine GG-Änderung erforderlich oder im Sinne einer Klarstellung sinnvoll ist, ist ebenfalls noch nicht abschließend geprüft (Stichwort: „Grundsatz der Staatengleichheit“). Für den Fall, dass eine GG-Regelung erfolgen soll, nachfolgender erster Entwurf eines GG-Textvorschlages:

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

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

<sup>3</sup> Bei Einbeziehung des Bundes: Bund und Länder.

(b)

**Grundlagenstaatsvertrag (GSV) der Länder untereinander (ohne GG-Änderung), denkbar einschl. einer sog. „Passerelle“-Klausel<sup>4</sup>:**

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

Beispiele für „Vertragstypen“:

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

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

Die *Länder untereinander* sollen durch das Grundgesetz grundsätzlich nicht daran gehindert sein, eine so genannte „Passerelle-Klausel“ staatsvertraglich zu vereinbaren, die es ermöglicht, einzelne (ggf. vorher festgelegte) Rechtsbereiche mit einstimmigem Beschluss aus dem Konsensprinzip in das Mehrheitsprinzip zu überführen. Ob hierfür eine GG-Änderung erforderlich oder im Sinne einer Klarstellung sinnvoll ist, ist ebenfalls noch nicht abschließend geprüft (Stichwort: „Grund-

<sup>4</sup> Zu einer eventuellen Einbeziehung des Bundes in den Bereichen IT-Sicherheit und IT-Interoperabilität siehe Abschnitt B.

satz der Staatengleichheit“). Für den Fall, dass eine GG-Regelung erfolgen soll, nachfolgender erster Entwurf eines GG-Textvorschlages:

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

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

#### 4. Lösung auf der Ebene unterhalb des Grundgesetzes:

Beibehaltung der bisherigen Praxis der Zusammenarbeit situationsabhängig auf der Basis von Staatsverträgen, Verwaltungsvereinbarungen und einfachen Kooperationen; Optimierung der als besonders problematisch angesehenen Strukturen und Entscheidungswege im IT-Bereich durch

- Grundsätzliche Beibehaltung der durch die Föderalismusreform I erzielten Entflechtung der Kompetenzbereiche von Bund und Ländern. Keine institutionalisierte Einführung der Kooperation durch GG-Regelungen.
- Im IT-Bereich Etablierung eines zentralen Entscheidungsgremiums der Länder (ggf. mit Beteiligung des Bundes) [z.B. angehängt an MPK/CdS] für grundlegende Zielvorgaben (Basis-Standards und Organisation der technischen Zusammenarbeit), ggf. durch Grundlagenstaatsvertrag. Verschlankung der bisherigen Gremienstrukturen, Bindung der Fachgremien an allgemeine Richtungsentscheidungen des zentralen Gremiums.
- Ggf. Einführung eines an der Finanzierungsbeteiligung gekoppelten Stimmrechts.

#### Anlage:

„Anwendungsfelder für neue Kooperationsformen“:

- Die Regelungsoptionen sind nicht fachspezifisch.
- Ein Anwendungsfeld für neue Kooperationsformen kann die IT in der öffentlichen Verwaltung sein, sofern nicht die IT-Thematik durch Sondernormen geregelt wird, siehe unten.
- Daneben kann ggf. die angestrebte Lösung z.B. für die Handlungsfelder „Zentrale Register“ genutzt werden. Hier ist die Vereinbarung einheitlicher Datenformate notwendig, um Daten austauschen und einheitlich auswerten zu können, ggf. kann

eine zentrale Datenhaltung sinnvoll sein, um im ganzen Bundesgebiet aktuelle Daten abrufen zu können.

- Vorschläge für konkrete Lösungsoptionen für weitere Bereiche bleiben vorbehalten.

## **B. Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit**

### Ausgangslage:

#### (a) IT-Netzinfrastruktur

- Bund, Länder und Kommunen betreiben heute bereits eine Vielzahl von Netzen. Die Netze von Bund, Ländern und Kommunen sind über das Netz TESTA-D gekoppelt oder koppelbar. Darüber hinaus sind die deutschen Teilnetze über TESTA-D in den europäischen Verbund TESTA-S eingebunden.
- Die durch das Projekt „Deutschland-Online Infrastruktur“ 2006 durchgeführte Bestandserhebung hat folgende Ergebnisse festgestellt:
  - i. Die Sicherheit der Netze unterscheidet sich deutlich. Einheitliche Sicherheitsstandards auf Basis der BSI-Empfehlungen oder ein Mindestsicherheitsstandard gibt es nicht.
  - ii. Ein einheitliches Adressierungskonzept fehlt.
  - iii. Die verschiedenen Netze sind teilweise unter der Ägide von Fachverwaltungen entstanden und an den Erfordernissen einzelner Fachaufgaben ausgerichtet, jedoch nicht überall querschnittlich in Form einer für alle Behörden nutzbaren Infrastruktur organisiert.
  - iv. Aus übergeordneter Sicht ist die Zahl und Steuerung der Netze schwer überschaubar.
  - v. Eine umfassende bundesweite elektronische Erreichbarkeit der Behörden über Verwaltungsnetze ist nicht gewährleistet.
- Die Sicherheitslage für die Computernetze hat sich erheblich verschärft. Gezielte Angriffe sind an der Tagesordnung und können, wie das Beispiel des Cyber-Angriffs auf Estland im Frühjahr 2007 zeigt, gegen die gesamte IT-Infrastruktur eines Landes gerichtet sein.
- Ein Koppelnetz mit einer verbindlichen IT-Sicherheitspolicy kann mit an das Koppelnetz angeschlossenen sicheren Teilnetzen sicher betrieben werden.
- Für die Konfiguration und den Betrieb von Verwaltungsnetzen und der Netzverbindungen spielt neben der Sicherheit die Leistungsfähigkeit, Flexibilität und Effizienz der Netze eine entscheidende Rolle.

- Das bestehende Koppelnetz TESTA-D ist sowohl von den Leistungsmerkmalen wie auch von der organisatorischen Verankerung her nicht mehr ausreichend. Die Neuvergabe eines Nachfolgenetzes unter Beachtung der Ergebnisse des Vorhabens Deutschland-Online-Infrastruktur ist erforderlich.

#### (b) IT-Interoperabilitätsanforderungen

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

#### (c) IT-Koordinierung von Bund und Ländern

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



Ziele:

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

Optionen:**Bundeseinschlüsse:****1. Art. 73 Abs. 1 Nr. 7a GG**

Ausgestaltung als materielle Gesetzgebungskompetenz des Bundes:

*Art. 73*

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

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

## 2. **Art 91c GG und Bundesgesetz mit Zustimmung Bundesrat**

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

### Art. 91c

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

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

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

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

### **Ländervorschläge:**

## 3. **Art. 91c GG und Grundlagenstaatsvertrag/Vereinbarungen**

Ermöglichung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern durch grundgesetzliche Regelung begrenzt auf den IT-Bereich; Ausgestaltung der Zusammenarbeit durch (Grundlagen-)Staatsvertrag oder Vereinbarungen:

### Art. 91c

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

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

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

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

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

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

#### 4. Art. 37a & Art. 37b GG

Grundgesetzliche Verankerung der Möglichkeit, einen Grundlagenstaatsvertrag über die Zusammenarbeit im IT-Bereich zu schließen im Abschnitt II des GG. Zusätzlich Einführung des Verwaltungsverbands als Rechtskörperschaft:

##### Art. 37a GG: Zusammenarbeit von Bund und Ländern

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

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

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

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

##### Art. 37b GG: Verwaltungsverband

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

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

## 5. **Grundlagenstaatsvertrag (GSV) für IT-Sicherheit und IT-Interoperabilität (erforderlichenfalls mit GG-Ermächtigung):**

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

Beispiele für „Vertragstypen“:

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

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

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

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

## 6. Rein staatsvertragliche Lösung:

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

Für den Netzaufbau sind über einen Staatsvertrag zwischen Ländern und Bund die Netzorganisation, ein Steuerungsgremium und die Modernisierung des Netzaufbaus zu regeln (einschließlich der Sicherheitsvorgaben). Zur Modernisierung des TESTA-Netzes und seiner Anpassung an die aktuellen Sicherheits- und Technikanforderungen sollte eine Ausschreibung in einem effizienten Gremium aus Bund und Ländern vorbereitet und durchgeführt werden. Mit dem operativen Netzbetrieb sollte eine bestehende Einrichtung beauftragt werden.

### Mögliche Anwendungsfelder:

- mit zukünftig zentraler Federführung (durch ein Land oder durch den Bund):  
Bundesweites Overlay-Netz der Behörden, Netzverbindung zu Behörden in anderen Staaten, Betrieb eines bundesweiten Behörden-Intranet-Portals, XÖV-Standardisierung, Federführung bei einer anerkannten eGovernment-Standardisierung (SAGA), Bundes-PKI, Zentrale virtuelle Poststelle (VPS) oder alternativ: Zentraler Beteiligten-Intermediär mit einem einheitlichen VPS-Zugang, Zentraler Verzeichnisdienst, Zentraler Registrierungsdienst für Bürger und Unternehmen, Deutschlandportal im Internet mit zentralem Zuständigkeitsfinder, Federführung bei Deutschland-Online, Lizenz-Rahmenverträge bei wichtiger Software, Bundesweite Ausschreibungsplattform, Elektronisches Bezahlverfahren, Gesetzessammlungen im Internet oder Intranet, Bürger Dokumentensafe
- mit freiwilliger Zusammenarbeit:  
Elektronische Langzeitarchivierung, Fachverfahren, soweit die Länder die fachliche Zuständigkeit haben, Betrieb der Rechenzentren, Landesdatennetze, Elektronischer Formulare-service



## Volker Kröning

Mitglied des Deutschen Bundestages  
Obmann in der Kommission zur  
Modernisierung  
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

### Wahlkreis

Findorffstraße 106  
28215 Bremen  
Tel.: (0421) 3 50 18 22  
Fax: (0421) 35 72 83  
E-Mail: volker.kroening@wk.bundestag.de  
**Mitarbeiterin: Gisela Waltemathe**

### Deutscher Bundestag

Platz der Republik 1  
11011 Berlin  
Büro: Paul-Löbe-Haus, Zi. 5.634  
Tel.: (030) 22 77 38 58  
Fax: (030) 22 77 68 58  
E-Mail: volker.kroening@bundestag.de  
**Mitarbeiter: Anja Spiegel  
Viola Mattathil  
Katja Tempke**

### Homepage

[http:// www.volker-kroening.de](http://www.volker-kroening.de)

An die  
Federführer des Fachdiskurses 1  
Herrn Jochen Konrad Fromme, MdB;  
Herrn StS Dr. Beus (BMI); Herrn StS Dr. Diwell (BMJ);  
Herrn StS Fahrenschon,  
Bayrisches Staatsministerium der Finanzen;  
Herrn StR Schulte, Senatskanzlei Bremen;

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

Fachdiskurs 1  
FD 1 - 02

01. Februar 2008

Sehr geehrte Herren,

anbei erhalten Sie die Beiträge der Mitglieder der SPD-Bundestagsfraktion [ohne die der Kommission angehörenden Mitglieder der Bundesregierung und ohne den vom Bund benannten Vorsitzenden] in der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen für den Fachdiskurs 1.

Wir bitten Sie, diese Beiträge im weiteren zu berücksichtigen und in den für die Kommission zu erstellenden Bericht einzuarbeiten

Mit freundlichem Gruß

Volker Kröning

## 1. Thema: Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit

### Ausgangslage:

#### IT-Netzinfrastruktur

- Bund, Länder und Kommunen betreiben eine Vielzahl von Netzen. Diese Netze sind über das Netz TESTA-D gekoppelt oder koppelbar. Darüber hinaus sind die deutschen Teilnetze über TESTA-D in den europäischen Verbund TESTA-S eingebunden.
- Die durch das Projekt "Deutschland-Online Infrastruktur" 2006 durchgeführte Bestandserhebung hat folgende Ergebnisse festgestellt:
  - i. Die Sicherheit der Netze unterscheidet sich deutlich. Einheitliche Sicherheitsstandards auf Basis der BSI-Empfehlungen oder einen Mindestsicherheitsstandard gibt es nicht.
  - ii. Ein einheitliches Adressierungskonzept fehlt.
  - iii. Die verschiedenen Netze sind teilweise unter der Ägide von Fachverwaltungen entstanden und an den Erfordernissen einzelner Fachaufgaben ausgerichtet, jedoch nicht überall querschnittlich in Form einer für alle Behörden nutzbaren Infrastruktur organisiert.
  - iv. Aus übergeordneter Sicht ist die Zahl und Steuerung der Netze schwer überschaubar.
  - v. Eine umfassende bundesweite elektronische Erreichbarkeit der Behörden über Verwaltungsnetze ist nicht gewährleistet.
- Die Sicherheitslage für Computernetze hat sich erheblich verschärft. Gezielte Angriffe sind an der Tagesordnung und können (wie das Beispiel des Cyber-Angriffs auf Estland im Frühjahr 2007 zeigt) gegen die gesamte IT-Infrastruktur eines Landes gerichtet sein.
- Ein Koppelnetz mit einer verbindlichen IT-Sicherheitspolicy kann mit an das Koppelnetz angeschlossenen sicheren Teilnetzen sicher betrieben werden.
- Für die Konfiguration und den Betrieb von Verwaltungsnetzen und der Netzverbindungen spielt neben der Sicherheit die Leistungsfähigkeit, Flexibilität und Effizienz der Netze eine entscheidende Rolle.
- Das bestehende Koppelnetz TESTA-D ist sowohl von den Leistungsmerkmalen wie auch von der organisatorischen Verankerung her nicht mehr ausreichend. Die Neuvergabe eines Nachfolgenetzes unter Beachtung der Ergebnisse des Vorhabens Deutschland-Online-Infrastruktur ist erforderlich.

#### IT-Interoperabilitätsanforderungen

- Durchgängige E-Governmentprozesse mit der Wirtschaft und innerhalb der Verwaltung erfordern einheitliche und verbindliche Schnittstellenstandards, damit die beteiligten IT-Systeme bei der Kommunikation die "gleiche Sprache" sprechend miteinander kommunizieren können.
- Das Fehlen von Interoperabilitätsfestlegungen (z.B. Fachdatenformate, Zertifikatsformate, Authentisierungsfunktionalitäten, Dateiformate) verlangsamt die Umsetzung durchgängiger E-Government-Prozesse und führt zu unnötigen Kosten für Wirtschaft und Verwaltung. Interoperabilitätsfestlegungen liegen lediglich für einzelne Bereiche vor (z.B. Steuer, Vermessungswesen, Meldewesen).

- Ähnlich wie die unternehmensübergreifende Kommunikation i.d.R. auf Basis von Industriestandards erfolgt, ist dies auch im staatlichen Bereich der Fall. Eigene staatliche Interoperationsfestlegungen sind nur in wenigen Fällen erforderlich.
- Es existiert jedoch kein allgemeines Verfahren zur Einigung auf Industriestandards für den fachübergreifenden Austausch. Ebenso existiert kein allgemeines Verfahren für die Erarbeitung und Festlegung eigener staatlicher Interoperabilitätsfestlegungen (z.B. XÖV).
- Die Fachministerkonferenz und andere Koordinierungsgremien haben für Entwicklung, Verwaltung, Weiterentwicklung und Finanzierung derartiger Vorhaben in Einzelfällen mit eigenem organisatorischem und finanziellem Aufwand unterschiedliche Modelle entwickelt.
- Die Qualität der erarbeiteten Interoperabilitätsfestlegungen ist unterschiedlich.

#### IT-Koordinierung von Bund und Ländern

- Die Vielzahl der Gremien, die sich heute mit der Koordinierung der IT zwischen Bund und Ländern auseinandersetzen, ist unübersichtlich. Synergien werden nicht erschlossen. Gegebenenfalls notwendige Interoperabilitätsfestlegungen werden nicht getroffen, da sich kein originär verantwortliches Gremium findet.

#### Ziele:

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

#### Vorschläge

- (a) Ausgestaltung als materielle Gesetzgebungskompetenz des Bundes:



Art. 73

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

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

(b) Ausgestaltung als Bundesaufgabe mit Länderbeteiligung:

Art. 91c

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

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

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

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

2. Thema: Benchmarking	Benchmarking: Vorteile
<p><b>Reformbedarf/Ausgangslage</b> Föderaler Wettbewerb durch „Vergleichskultur“; MPK-Beschluss vom 15./16. Dezember 2004 zum Leistungs- und Qualitätsvergleich wurde nicht konsequent umgesetzt, teilweise wegen fehlender Datengrundlage.</p> <p><b>Ziel:</b> Institutionalisierung von Leistungsvergleichen ( Benchmarking) der Verwaltungen von Bund und Ländern; bspw. Pisa-Studien im Bildungsbereich</p> <p><b>Lösung:</b> <b>1. Verankerung im GG:</b> Neuer Abschnitt <u>„VIII b Vergleichsstudien Art. 91c Bund und Länder sollen zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen. Die Ergebnisse der Studien sind zu veröffentlichen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“</u></p> <p><b>2. Beauftragung und Durchführung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bund und Länder beschließen regelmäßigen Leistungs- und Qualitätsvergleich im Bereich der Verwaltungen von Bund und Ländern sowie die Übertragung der Durchführung auf eine Benchmarking-Agentur</li> <li>- Die Aufgaben der Benchmarking-Agentur für Bund und Länder übernimmt das Deutsche Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV) durch Beschluss des FÖV-Verwaltungsrats (Mitglieder Bund und Länder). Das FÖV führt die Vergleichsstudie selbst durch oder beauftragt andere Einrichtungen.</li> </ul>	<p>Optimierung der Qualität der Verwaltung</p> <p>Verfassungsauftrag fördert Vergleichskultur</p> <p>Nutzung einer ausgewiesenen und anerkannten Einrichtung, die von Bund und Ländern gemeinsam getragen und finanziert wird.</p> <p>Unabhängigkeit, Qualitätsicherung, Freiwilligkeit</p>

3. Thema: Statistik	Statistik:
<p><b>Reformbedarf/ Ausgangslage</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nebeneinander von Bundes- und Landesbehörden in der Statistikproduktion;</li> <li>- Empfehlung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland vom November 2002 wurde nicht umgesetzt;</li> <li>- Masterplan der Länder für Statistik hält an tradiertem Parallelbetrieb der Länder und der separierten Fertigung einzelner Statistiken fest und greift daher zu kurz;</li> <li>- Möglichkeiten der Informationstechnik, insbesondere die Vorteile zentraler IT- Produktion und Datenhaltung werden nicht ausgeschöpft;</li> <li>- Zusammenlegung der Statistikämter von Hamburg / Schleswig-Holstein und Berlin/ Brandenburg reicht nicht aus;</li> </ul> <p><b>Ziel:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Optimierung der Effektivität und Effizienz der Statistikproduktion gemäß den spezifischen Informationsbedürfnissen der Nutzer und den Vorgaben des Bundes und der EU.</li> <li>- Standardisierung, Automatisierung und Bündelung der statistischen Arbeitsprozesse in einem Dienstleistungszentrum Statistik;</li> </ul> <p><b>Lösung:</b> Übertragung der Statistikproduktion auf eine Dienstleistungseinrichtung Statistik (Statistisches Bundesamt)</p>	<p><b>Vorteile</b></p> <p>Weitere zeitnahe Steigerung der Effektivität und Effizienz der Statistikproduktion</p> <p>Die Gesamtausgaben im System der amtlichen Statistik (Bund und Länder) von rund 500 Mio. €/Jahr könnten um rd. 170 Mio € /Jahr reduziert werden. Die durch Bündelung erzielbaren Einsparungen (vorrangig bei den Ländern) wäre im Gesamtzusammenhang der Föderalismusreform zu berücksichtigen.</p> <p>Darüber hinaus erhebliche Qualitätsverbesserung für Nutzer der amtlichen Statistik sowie Entlastung bei Bürgern und Wirtschaft durch weitestmöglich flächendeckende online-Datenerhebung und elektronische Veröffentlichung.</p> <p>Notwendig wäre eine Organisation nach Datawarehouse Architektur, die einen Parallelbetrieb ersetzt.</p> <p>Kostenvorteile insbesondere für die Länder.</p>

<p><b>4. Thema: Verwaltungsvorschriften / Weisungsrecht</b></p>	<p><b>Vorteile</b></p>
<p><b>Reformbedarf/ Ausgangslage</b>  Nach Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG unterstehen die Landesbehörden die Landesbehörden den Weisung der zuständigen obersten Bundesbehörden, wenn sie Bundesgesetze im Auftrag des Bundes ausführen. Der Bund leitet aus Art. 85 Abs. 3 GG die Befugnis zum Erlass allgemeiner fachlicher Weisungen im Bereich der Auftragsverwaltung ab (BT-Drs. 14/6716), die Länder legen die Vorschriften nur als Befugnis zum Erlass von Einzelweisungen aus. Die Frage ist in der verfassungsrechtlichen Literatur umstritten (Problem der Abgrenzung zu den in Art. 85 Abs. 2 GG geregelten allgemeinen Verwaltungsvorschriften).</p> <p>Die Gewährleistung eines einheitlichen Gesetzesvollzugs erfordert daher einen ständigen verwaltungsaufwändigen Abstimmungsprozess (zahlreiche ständige Bund-Länder-Gremien, über 50 allein in der Steuerverwaltung).</p> <p>Vgl. im übrigen: Beitrag Fachdiskurs 3, 2.2. Verwaltungsvorschriften bei Fernstraßen.</p> <p><b>Ziel:</b>  Verfassungsrechtliche Klarstellung eines allgemeinen fachlichen Weisungsrechts des Bundes.</p> <p><b>Lösung:</b>  Änderung des Art. 85 Abs. 3 GG</p>	<p>Normenklarheit und Rechssicherheit werden erhöht; Abstimmungsprozesse werden gestrafft und vereinfacht; eine bundeseinheitliche Durchführung von Bundesgesetzen wird gewährleistet.</p>

## 5. Thema: Horizontale und vertikale Verwaltungskooperation

### Ausgangslage:

Ese gibt schon jetzt im IT-Bereich eine Zusammenarbeit der Länder untereinander und mit dem Bund. Die freie Entscheidung über das Ob und Wie einer derartigen Zusammenarbeit ist Ausdruck der Eigenstaatlichkeit der Länder. Das Grundgesetz geht von einer grundsätzlichen Verwaltungszuständigkeit der Länder aus, die Möglichkeit von Zusammenarbeit und Abstimmung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse wird dadurch jedoch nicht ausgeschlossen.

Eine Zusammenarbeit in öffentlich-rechtlicher Rechtsform ist bislang im Wege von Staatsverträgen oder (falls kein Gesetzesvorbehalt eingreift) von Verwaltungsvereinbarungen möglich.

Ein Staatsvertrag muss in allen beteiligten Ländern (und ggf. beim Bund) ein langwieriges Ratifizierungsgesetzgebungsverfahren durchlaufen. Ferner wurde durch die Föderalismuskommission I eine gemeinsame Finanzierung zwischen Bund und Ländern bewusst eingeschränkt.

Die Vereinbarung von Verwaltungskooperationen gestaltet sich häufig zeitaufwändig und schwierig. Die Entscheidungen in Gremien (MPK, Fachministerkonferenz, Staatssekretärsrunde E-Government, etc.) erweisen sich aufgrund der Abstimmungsverfahren häufig als langwierig. Zudem wird die Frage der politischen Steuerung und der Verantwortung als problematisch beurteilt.

Hier gibt es Optimierungsbedarf:

- (a) Die letzten Jahre haben gezeigt, dass eine kooperative Aufgabenerledigung kostengünstiger und hochwertiger sein kann. Effizienzpotentiale können sich durch sachgerechte Bündelung von Aufgaben und durch die Schaffung leistungsfähiger Einheiten ergeben.
- (b) Eine effektive und wirtschaftlich sinnvolle Kooperation der Gebietskörperschaften auch in Hinblick auf die durch die Föderalismusreform I gestärkten Länderkompetenzen erfordert eine Überprüfung und gegebenenfalls Weiterentwicklung des bestehenden rechtlichen Instrumentariums auch im Lichte der aktuellen Rechtsprechung des BVerfG (Hartz IV) und im Hinblick auf das europäische Vergaberecht<sup>1, 2</sup>
- (c) Eine effektive und wirtschaftliche Kooperation von Ländern bei der technischen Erledigung von Aufgaben der Steuerverwaltung (z.B. Drucken und Versenden von Steuerbescheiden, Aufforderung zur Abgabe von Steuererklärungen, Versand von Mahnungen) erfordert eine rechtliche Klarstellung.

### Ziele:

---

<sup>1</sup> Die Föderalismuskommission II hat in ihrer Klausurtagung am 6.12.2007 die Bundesregierung gebeten, ein Gutachten zur Problematik "Verwaltungsorganisation und (europäisches) Wettbewerbsrecht" zu erstellen. Die Bundesregierung kommt dieser Bitte derzeit nach.

<sup>2</sup> Vgl. Darstellung der Problematik durch Staatsrat Dr. Robert Heller (Hamburg) auf der Klausurtagung in: Kommissionsprotokoll 9, S. 294C.

- (a) Die Zusammenarbeit der Länder untereinander (wenn dies angezeigt ist mit dem Bund) soll grundsätzlich für alle Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erleichtert werden.
- (b) Aufgrund der bisherigen Erfahrungen sollte diese Erleichterung vor allem das Verfahren zwischen der Entscheidung zur Zusammenarbeit und dem tatsächlichen Beginn der Kooperation wesentlich beschleunigen.
- (c) Es ist zu entscheiden, ob ein allgemeiner Rechtsrahmen oder nur ein auf Einzelbereiche (insbesondere den IT-Bereich) beschränkte Regelung infrage kommt. Die Regelung sollte jedenfalls die vorhandenen (Rechts-) Instrumente der Zusammenarbeit nicht verdrängen sondern ergänzen.
- (d) Hierbei sollten Finanzierungsfragen und eventuell bestehende Probleme mit dem europäischen Vergaberecht einbezogen werden.

**Vorschlag:** Einführung eines neuen Art. 85a GG und Ergänzung des Art 87 Abs. 3 GG:

Art. 85a GG

In Ausnahmefällen können Bundesgesetze wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Ausführung mit Zustimmung des Bundesrates und des betroffenen Landes bestimmen, dass sie ganz oder teilweise von einem Land oder von mehreren Ländern ausgeführt werden. In den Fällen des Satzes 1 erfolgt eine Kostenerstattung durch die Ländergesamtheit entsprechend einem allgemeinen Schlüssel. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Art. 87 Abs. 3 GG.

Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständig Bundesbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz errichtet werden. Erwachsen dem Bunde auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben, so können bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages errichtet werden. In Ausnahmefällen können Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates und der betroffenen Länder bestimmen, dass Bundesbehörden auch Aufgaben von Landesbehörden gegen Kostenerstattung durch das jeweilige Land wahrnehmen.

<p><b>6. Thema: Katastrophen- und Bevölkerungsschutz</b></p>	<p><b>Vorteile</b></p>
<p><b>Reformbedarf/ Ausgangslage</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Der ursprünglich nur am Verteidigungsfall orientierter Zivilschutz des Bundes wird neuartigen Gefahrenlagen nicht gerecht. Die derzeit getroffenen Katastrophenschutzplannungen und Vorkehrungen für die Gefahrenabwehr beruhen auf 16 Landesgesetzen und variieren zum Teil erheblich. Es ist zu befürchten, dass die bestehenden Gefahrenabwehrsysteme adäquat lediglich auf Schadensereignisse reagieren können, die entweder auf ein Land begrenzt sind oder lediglich Abstimmungen zwischen einzelnen Ländern erfordern. Demgegenüber ist vor allem bei der Bewältigung von Bedrohungslagen mit länderübergreifenden Auswirkungen ein schnelles zielgerichtetes und aufeinander abgestimmtes Handeln über Ländergrenzen hinweg geboten.</li> <li>- Der Bundesrechnungshof bemängelt zurecht die fehlende rechtliche Grundlage für Unterstützungsleistungen des Bundes an Länder (einschl. Kommunen).</li> </ul> <p><b>Ziel:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Organisation des Zivilschutzes wird durch eine grundgesetzliche Verankerung der Koordinierungsbefugnis des Bundes für den Fall einer länderübergreifenden Gefahren ergänzt.</li> <li>- Einführung einer Eilkompetenz des zuständigen Bundesministers</li> <li>- Beibehaltung und rechtliche Absicherung der Unterstützungsleistungen des Bundes für die Bewältigung von Großkatastrophen und länderübergreifenden schweren Unglücksfällen.</li> </ul> <p><b>Lösung:</b></p> <p>a) <u>Änderung von Art. 35 Abs. 3 GG:</u></p>	<p>Adäquate Ausgestaltung des Bevölkerungsschutzes bei länderübergreifenden Gefahren</p> <p>Schaffung einer Rechtsgrundlage für Zahlungen an Länder</p>

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

(Alternativ kommen die 2004 in der ersten Stufe der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung vorgeschlagene Änderungen auf dem Gebiet des Zivil- und Katastrophenschutzes – Art. 73 Nr. 10 d (neu), 35 Abs. 3 GG – infrage.)

b) Neues Bevölkerungsschutzgesetz des Bundes



<p><b>7. Thema: Seesicherheit</b></p>	<p><b>Vorteile</b></p>
<p><b>Ausgangslage/ Reformbedürftigkeit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Zergliederte Zuständigkeiten:</u> Insgesamt teilen sich fünf Bundesministerien (BMI: Bundespolizei, BMVBS: Wasser- und Schifffahrtsverwaltung/ Havariekommando, BMF: Zoll, BMELF: Fischereischutz, BMVg: Marine), mehrere Landesministerien und ca. 30 weitere Polizei- und Sonderordnungsbehörden die Zuständigkeiten für die Aufrechterhaltung der Sicherheit in den verschiedenen Seesicherheitsbereichen.</li> <li>Im Küstenmeer (Hoheitsgebiet) erstrecken sich diese Befugnisse parallel dazu auf mehrere Landesressorts.</li> <li>- <u>Veränderungen der maritimen Sicherheitslage</u> Die derzeitige Organisationsstruktur wird den aktuellen Entwicklungen im Bereich der maritimen Sicherheitsvorsorge nicht gerecht: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <u>Dramatische Veränderungen der Seetransporte in Nord- und Ostsee</u> Starke Steigerung der Quantität des Verkehrs und Zunahme gefährlicher Transporte.</li> <li>b) <u>Veränderung des Klimas</u> Stärkere Sturmaktivität und Hebung der Meeresspiegel.</li> <li>c) <u>Veränderung nationaler und internationaler Schutzbestimmungen</u> Ost- und v.a. Nordsee stehen unter besonderem Schutz.</li> <li>d) <u>Veränderung der Sicherheitslage durch erhöhte Terrorgefahr</u> Anhaltende Gefährdungslage von Tankern und Kreuzfahrtschiffen aufgrund möglicher terroristischer Anschläge.</li> <li>e) <u>Veränderung der Warenströme</u> <u>EU-Erweiterung und Globalisierung.</u></li> </ul> </li> </ul>	<p>Eine einfache und klare Führungsstruktur einer Deutschen Küstenwache sichert wirkliche Handlungsfähigkeit auch im Notfall. Damit kann den neuen maritimen Schadenslagen Rechnung getragen werden.</p> <p>Eine effiziente und schlanke Verwaltung führt zu Einsparmöglichkeiten bei Technik und Logistik, da Doppelinvestitionen vermieden und Anschaffungen sowie die Logistik umfassend abgestimmt werden können. Verwaltungstätigkeiten werden zugunsten des operativen Einsatzes auf See minimiert.</p>

	<p>- <u>Bisherige Versuche der Problemlösung sind nicht ausreichend</u></p> <p>Die schon seit langem bestehenden Mängel in der Organisationsstruktur der deutschen Seesicherheitsarchitektur sollen zur Zeit durch verschiedene Koordinierungs- und Kooperationsgremien bzw. Kooperationsvereinbarungen behoben werden. Die Zuständigkeiten der verschiedenen Bundes- und Landesbehörden auf dem Gebiet des Küsten- und Meeresschutzes werden in zahlreichen Regelwerken umschrieben und verregelt. In der Praxis sind sie jedoch selbst für den Fachmann kaum überschaubar. Echte Führungsstrukturen mit rechtssicheren Durchgriffsrechten fehlen. Erhebliche Kooperationsdefizite sind im Ernstfall nicht auszuschließen.</p> <p><b>Ziel:</b> <u>Aufbau einer effizienten Küstenwache.</u> Zur Bündelung aller maritimen Vollzugsaufgaben und zur Vermeidung von Vollzugsdefiziten bedarf es einer ganzheitlich zuständigen Behörde mit Dienst- und Fachaufsicht durch das BMI.</p> <p><b>Lösung:</b> Zwei Phasen-Modell Phase I: Zusammenfassung aller Bundesvollzugsaufgaben zur See Phase II: Übertragung der Landeskompetenzen auf See auf den Bund im Wege einer Grundgesetzänderung.</p>
--	--

<p><b>8. Thema: Geoinformationswesen</b></p>	<p><b>Vorteile</b></p>
<p><b>Reformbedarf/ Ausgangslage</b>          Parallelstrukturen bei Bund (Bundesamt für Kartographie und Geodäsie) und Ländern (Landesoberbehörden). Zur Umsetzung der EG-INSPIRE-Richtlinie müssen alle vorhandenen Geoinformationen vernetzt werden.</p> <p>Die für das Vermessungs- und Geoinformationswesen zuständigen Staatssekretäre beauftragten die AdV am 4.12.2007, bis Ende des 2. Quartals 2008 einen Vorschlag zur konkreten Ausgestaltung der Bund/Länder Kooperation unter Wahrung der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung zu machen.</p> <p><b>Ziele:</b>          Für Geodäsie: Bessere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (u.a. Behördenzusammenlegung);</p> <p>Für Geodaten: Gemeinsame Geobasisdatenmanagement durch Landesbehörden und Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (ggfs. gemeinsames Dienstleistungszentrum Geodaten);          Harmonisierung/Sicherstellung der Interoperabilität im Bereich der Daten, Dienste und Verfahren</p> <p><b>Lösung:</b>          Erweiterung des Instrumentariums der Verwaltungskooperation im GG.</p>	<p>Qualitätsverbesserung sowie erhebliche Kosteneinsparungen (überwiegend bei den Ländern)</p> <p>Rechtzeitige und ordnungsgemäße Umsetzung des INSPIRE-Richtlinie.</p>

## **Beiträge zu den Fachdiskursen**

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

Fachdiskurs 1  
FD 1 – 03

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

Fachdiskurs 2  
FD 2 - 01

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

Fachdiskurs 3  
FD 3 - 11



Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg | Postfach 900255 114438 Potsdam

Kommission von Bundestag und Bundesrat  
zur Modernisierung der Bund-Länder-  
Finanzbeziehungen  
c/o Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Steinstraße 104 - 106  
14480 Potsdam

Hausruf: (0331) 866 - 6001

Fax: (0331) 866 - 6666

Internet: [www.mdf.brandenburg.de](http://www.mdf.brandenburg.de)

Potsdam, den 1. Februar 2008

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nehme ich die Gelegenheit wahr, für die Berichterstattung in den Fachdiskursen Beiträge zu leisten.

Die Einführung einer Bundessteuerverwaltung eröffnet nach hiesiger Auffassung Möglichkeiten, die Effizienz des Steuervollzugs und die Effektivität der Steuerverwaltung zu steigern. Ein Vorschlag hierzu liegt entsprechend des vorgeschlagenen Musters in der Anlage 1 bei.

FD 3\*

Im Rahmen der bisherigen Diskussion zu den Verwaltungsthemen wurde auch die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik thematisch aufgegriffen. Dieser Vorschlag wird abgelehnt. Die der Ablehnung zugrundeliegenden Argumente sind in der Anlage 2 skizziert.

FD 2\*

Die Informationstechnik (IT) unterstützt die Informationsbereitstellung und -vermittlung sowohl verwaltungsintern als auch in Beziehung zu Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen. Die bundesstaatliche Ordnung führt zu unterschiedlichen IT-Lösungen. Aus meiner Sicht sollte sich die Nutzung einheitlicher Verfahren oder einheitlicher Schnittstellen ausschließlich an den Kommunikationsbeziehungen orientieren.

FD 1\*

Hier sind die Länder bereits bestrebt, durch geeignete Gremien verbindliche Standards vorzugeben. Eine zentrale Koordinierungs- und Steuerungskompetenz des Bundes wird hier nicht als zielführend angesehen.

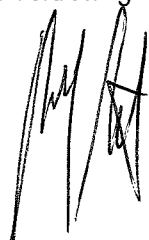
Neben diesen eher vorrangig zu behandelnden Themen möchte ich auf zwei weitere Änderungsvorschläge hinweisen, die ggf. einer weiteren Diskussionsrunde in der Kommission vorbehalten sein könnten. Es handelt sich hierbei um Änderungsvorschläge beim Unterhaltsvorschussgesetz und bei der Kostenerstattung für die Jugendhilfe nach Einreise, die entsprechend des vorgeschlagenen Musters in den Anlagen 3 und 4 beigefügt sind.

FD 1\*

Ich bitte diese Auffassungen bei der Berichterstattung durch die Fachdiskurse zu berücksichtigen. Weitere Stellungnahmen behalte ich mir in Abhängigkeit der von anderer Seite in die Fachdiskurse eingebrachten Themen bzw. bei Vorlage der Berichtsentwürfe der Fachdiskurse vor.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Rudolf Zeeb

## Thema: Steigerung der Effizienz der Steuerverwaltung

### I. Sachverhaltsdarstellung

Nach der bestehenden Aufgabenverteilung des Grundgesetzes werden die Steuergesetze des Bundes im Wesentlichen durch die Länder vollzogen. Im Zuge der Föderalismusreform I wurden bereits erste Maßnahmen mit der Zielrichtung getroffen, den Steuervollzug zu verbessern.

### II. Problem- und Zielbeschreibung

Nach wie vor bestehen erhebliche Defizite:

- Gefährdung der Steuergerechtigkeit, weil die Gesetzmäßigkeit der Besteuerung, d. h. Ausschöpfung der Steuerquellen und Gleichmäßigkeit der Besteuerung in Deutschland nicht mehr gewährleistet sind,
- erheblicher Abstimmungsaufwand aufgrund der notwendigen Koordinierung zwischen Bund und Ländern führt zu Reibungsverlusten und behindert eine effektive Steuerung der Finanzverwaltung mit erheblichen finanziellen Folgen,
- deutlich erschwerte zielorientierte und konsequente Modernisierung durch die Einführung moderner IT-Systeme,
- erschwert die Zusammenarbeit (und damit die Harmonisierungsbestrebungen) in der Europäischen Union.

### III. Vorschlag

- Vollzug der Steuergesetze in einer vom Bund zentral gesteuerten Bundessteuerverwaltung

**Thema: Regionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

- Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit setzt an Rahmenbedingungen an (Wirtschafts-, Struktur-, Finanzpolitik, Arbeits- und Tarifrecht, Arbeitszeitpolitik etc.), für die der Bund maßgeblich die Verantwortung trägt. Die aktive Arbeitsmarktpolitik muss deshalb (ebenso wie Vermittlung und passive Leistungen) weiterhin in einheitlicher Gesetzgebungskompetenz des Bundes bleiben. Die Trennung von aktiver Arbeitsmarktpolitik und passiven Leistungen untergräbt zudem die Einheit von Fördern und Fordern, wie sie in den Sozialgesetzbüchern II und III angelegt ist.
- Eine Vielzahl unterschiedlicher landesrechtlicher Regelungen würde dem Ziel der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse entgegenstehen und in den Ländern durch den Aufbau eigener Umsetzungsstrukturen zu unnötigen Kostenbelastungen führen.
- Eine Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik würde erhebliche Eingriffe in das Gefüge der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit beträchtlichen finanziellen Risiken insbesondere für die strukturschwachen Länder und Gemeinden nach sich ziehen. Die bundeseinheitlich gesteuerte und finanzierte Arbeitsmarktpolitik trägt hingegen durch die Mittelverteilung unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten Rechnung.
- Eine Erweiterung regionaler Gestaltungsmöglichkeiten kann durch die Stärkung der Entscheidungsspielräume der regionalen Arbeitsmarktakteure und verbindliche Abstimmungsprozesse im Bereich der Arbeits-, Wirtschafts- und Strukturpolitik zwischen Bund, BA und Ländern ohne verfassungsrechtliche Änderungen erfolgen.

Aus diesen Gründen wird eine Regionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik abgelehnt.



**Thema: Aufgabenbündelung Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)****I. Sachverhaltsdarstellung**

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

Derzeit sind bei der Administration der Geldleistungen eine Vielzahl von Stellen beteiligt:

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

**II. Problem- und Zielbeschreibung**

Die Zuständigkeitsverteilung für die Gesetzgebung (Bund) und die Mittelbereitstellung (Bund, Land) führt dazu, dass zumindest bei den Ländern eine realistische Veranschlagung und eine Beschränkung der überplanmäßigen Ausgaben nur unzureichend möglich ist.

**III. Vorschlag**

Entflechtung der Zahlungsströme/Finanzierungsverantwortlichkeit i.V.m. Beibehaltung der Regelungszuständigkeit beim Bund zur Gewährleistung bundeseinheitlicher Leistungsstandards

**Thema: Errichtung einer Zentralstelle für die Kostenerstattung für Jugendhilfe nach Einreise**

## I. Sachverhaltsdarstellung

Gem. § 89d Abs. 1 SGB VIII sind Kosten, die ein örtlicher Träger aufwendet, unter bestimmten Bedingungen vom Land zu erstatten. Unmittelbar kostenpflichtig für die Leistungen sind die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, in deren Jugendamtsbereich die Minderjährigen erstmalig in Obhut genommen worden sind. Die mittelbare Kostenübernahme erfolgt bei Personen, die im Ausland geboren sind, gem. § 89d Abs. 3 SGB VIII auf dem Erstattungswege durch das Land, das im Wege eines „Fallverteilungsverfahrens“ durch das Bundesverwaltungsamt bestimmt wird. Die Bestimmung des Landes, das unabhängig von der Frage, in welchem Land die Kosten entstehen, die Fallkosten zu erstatten hat, erfolgt aufgrund eines Belastungsvergleichs: Die Länder werden dabei grundsätzlich in Höhe ihres Anteils an der Bevölkerung (Königsteiner Schlüssel) mit den insgesamt im Vorjahr angefallenen Kosten belastet. Dem so ermittelten „Soll-Kostenanteil“ werden die Aufwendungen gegenübergestellt, die dem jeweiligen Land im Betrachtungszeitraum tatsächlich durch Kostenübernahmen entstanden sind. Bei der Ermittlung des aktuellen Saldos je Land werden auch noch nicht ausgeglichene Rückstände bzw. Überschüsse aus den Vorjahren berücksichtigt. Ein unmittelbarer Ausgleich der Salden zwischen den Ländern findet nicht statt. Ergibt sich aus der Berechnung des Bundesverwaltungsamtes, dass ein Land in eine „Schuldnerposition“ geraten ist, werden ihm vermehrt Fälle zur Übernahme der anfallenden Kosten, zugewiesen. Länder, die „Überzahlungen“ geleistet haben, werden durch die Zuweisung einer geringeren Zahl von Fällen entlastet.

## II. Problem- und Zielbeschreibung

In der Praxis führt die Anwendung dieses Verfahrens immer wieder zu einem „Aufschaukeln“ von Rückständen oder von Überschüssen, da die Kosten von Fall zu Fall sehr unterschiedlich sind und sich über die Zuweisung der Fallzahlen nicht automatisch ein Ausgleich von Rückständen bzw. Überschüssen ergibt. Da das Verfahren außerdem durch die Tatsache belastet ist, dass nicht vorauszusehen ist, wie sich die Zahl der zu betreuenden Kinder entwickelt, sind die Kostenbelastungen für die einzelnen Länder in den Folgejahren praktisch nicht vorhersehbar. Dies führt zu Problemen bei der Haushaltsaufstellung und bei der Haushaltsführung. Aus fachlicher Sicht ist außerdem negativ zu bewerten, dass durch das Fehlen einheitlicher Regelungen die Behandlung und damit einhergehend auch die Kosten der einzelnen Fälle je Gestehungsland sehr unterschiedlich ist.

### III. Vorschlag

Es sollte ~~eine~~ entweder auf Bundes- oder auf Landesebene eine Zentralstelle eingerichtet werden, die die fachlichen und finanziellen Aufgaben aus dem Verfahren übernimmt. Diese hätte die Aufgabe, das komplette Verfahren der Kostenerstattung an die Leistungserbringer durchzuführen und anschließend den Nettoaufwand nach dem Königsteiner Schlüssel zeitnah auf die einzelnen Länder zu verteilen. Das setzt einen einmaligen Ausgleich der Salden voraus.

**Beiträge zu den Fachdiskursen**

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

Fachdiskurs 1  
FD 1 – 04

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

Fachdiskurs 3  
FD 3 – 12

## Beitrag des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zum „Fachdiskurs“ Föderalismusreform

### 1. Thema: Entschuldung der öffentlichen Haushalte / strukturelle Lage der Kommunen im Bundesstaat

#### I. Sachverhaltsdarstellung

Trotz positiver Entwicklung der Gewerbesteuer und strikter Konsolidierungsbemühungen seit beinahe zwei Jahrzehnten sind viele Kommunen in hohem Maße strukturell verschuldet. Alleine die Kassenkredite der deutschen Kommunen lagen Ende September 2007 auf dem bisherigen Höchststand von 28,4 Milliarden Euro und damit vier Mal so hoch wie zu Beginn des Jahrzehnts. Sie machen inzwischen über ein Viertel der gesamten Kommunalverschuldung aus.

#### II. Problem- und Zielbeschreibung

Die Verschuldungsproblematik beim öffentlichen Gesamthaushalt beruht vor allem auf unzureichenden finanzpolitischen Planungsprozessen und wird insgesamt durch eine mangelhafte Ausgestaltung der Arbeitsteilung der bundesstaatlichen Ebenen verschärft. Sachverstand und verwaltungspraktische Erfahrung der Exekutive auch in finanzwirtschaftlicher Hinsicht fließen nicht zuverlässig in die Gesetzgebung ein. Das Verschuldungsproblem kann nicht durch ein Verbot des Symptoms – nämlich der Verschuldung selbst – in den Griff bekommen werden, sondern muss im Haushaltsprozess und dessen institutionellem Rahmen gelöst werden.

#### III. Vorschläge

##### 1. Maßnahmenvorschlag: Einführung doppischer Haushaltssysteme auf allen Ebenen

Bund und Länder sind aufgerufen, zügig moderne Haushaltssysteme einzuführen. Die Haushaltspolitik in Bund und Ländern wird immer noch auf der Grundlage des kameralistischen Haushaltssystems geführt, obwohl dieses den tatsächlichen Ressourcenverbrauch nicht abbilden kann. So werden beispielsweise die umfangreichen Verschuldungsbestandteile nicht erfasst, die durch Pensionszusagen und unterlassene Instandhaltungsaufwendungen zukünftige Ausgabenlasten bedingen. Um in der längerfristigen Haushaltsplanung überhaupt zu näherungsweise realistischen Bezugsgrößen für einen nachhaltigen Haushaltsausgleich gelangen zu können, ist ein Übergang des Bundes und der Länder zur doppischen Haushaltsführung unabdingbar.

FD 3\*

##### 2. Maßnahmenvorschlag

Wenn über die Sanierung finanzschwacher Länder, die sich nicht aus eigener Kraft aus der Verschuldung befreien können, mittels eines Entschuldungsfonds nachgedacht wird, darf die Situation finanzschwacher Kommunen nicht außen vor bleiben. Ein Entschuldungsfonds kann nur dann die Länderhaushalte dauerhaft entlasten, wenn auch die Kommunen mitprofitieren,

die sich trotz strenger Ausgabendisziplin nicht aus eigener Kraft aus der Verschuldungsfalle befreien können.

### 3. Maßnahmenvorschlag: Kommunen frühzeitig in Gesetzgebung einbeziehen

Es wird vorgeschlagen, folgenden Wortlaut in Art. 28 II GG aufzunehmen: „*Bevor durch Gesetz oder Verordnung Fragen geregelt werden, welche die Belange der Gemeinden oder Gemeindeverbände berühren, sind die kommunalen Spitzenverbände rechtzeitig zu hören.*“ Die Landesverfassungen vieler Flächenländer enthalten vergleichbare Regelungen; ein solches Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände wäre demnach kein verfassungsrechtliches Novum.

FD 1\*

## 2. Thema: (Vertikale) Verwaltungskooperation

### I. Sachverhalt

Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2007 zur Verfassungswidrigkeit der ARGE-Konstruktion im SGB II wurde eine gesetzliche Kooperation zwischen Bundesbehörden und der örtlichen Ebene zur gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben für als nicht mit der Verfassung in Einklang stehend erklärt. Diese Entscheidung wird auch auf andere Rechtsgebiete ausstrahlen. Die Zulässigkeit des Zusammenwirkens verschiedener Träger zur gemeinsamen Bewältigung von komplexen Aufgabenstellungen wird sich an den Vorgaben orientieren müssen, dass jeder Träger seine Aufgabe mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen hat.

### II. Problem- und Zielbeschreibung

Diese Auslegung der Verfassung kann zum Hemmschuh für sachlich gebotene Kooperationen zwischen verschiedenen Trägern werden. Im Rahmen der Föderalismusreform II sollte daher eine Änderung der Verfassung in Erwägung gezogen werden, die die Zusammenarbeit und gemeinsame Verantwortung verschiedener Träger bei der Wahrnehmung von Aufgaben ermöglicht.

### III. Vorschlag

Es müssen moderne, föderale Formen der Zusammenarbeit entwickelt werden, in denen jede bundesstaatliche Ebene ihre besonderen Fähigkeiten in die Leistungserbringung einfließen lassen kann. Wir verweisen auf das Sondervotum des Richters Broß, der Richterin Osterloh und des Richters Gerhardt zum Urteil des zweiten Senats vom 20.12.2007, Rz. 227f., die sich dafür aussprechen, neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zu entwickeln. Ferner verweisen wir auf die Stellungnahmen der Sachverständigen Prof. Dr. Hill (Kommissionsdrucksache Nr. 84; S. 15f.) und Prof. Dr. Burgi (Kommissionsdrucksache Nr. 72, S. 24), die für eine Weiterentwicklung der Formen der vertikalen Kooperation bei der Erfüllung von Vollzugsaufgaben plädieren. Letzterer spricht sich dafür aus, eine Ergänzung des Grundgesetzes in Erwägung zu ziehen; wünschenswert sei eine grundsätzliche verfassungsrechtliche Aussage des Inhalts, dass es kein absolutes Verbot der Mischverwaltung gebe, sondern dass Formen der vertikalen Kooperation unter bestimmten Voraussetzungen statthaft sind. Explizit geregelt werden sollte insbesondere die intensivste Form der Zusammenarbeit in Gestalt gemeinsamer Organisationseinheiten (Verwaltungsverbände o.ä.).

FD 1\*



**Freie  
Hansestadt  
Bremen**

Der Chef der Senatskanzlei

79

**Bayerisches Staatsministerium  
der Finanzen**



DER STAATSSSEKRETÄR

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen | Postfach 22 00 03 | 80535 München

Herrn Ministerpräsidenten Günther H. Oettinger  
Herrn Fraktionsvorsitzenden Dr. Peter Struck  
Vorsitzende der  
Kommission von Bundestag und Bundesrat  
zur Modernisierung der  
Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Telefon  
089 2306-2742

Telefax  
089 2306-2730

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Bitte bei Antwort angeben  
Unser Zeichen, Unsere Nachricht vom

Datum  
5. Februar 2008

## **Beitrag der Länder zum Fachdiskurs 1**

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

Fachdiskurs 1  
FD 1 – 05

Sehr geehrte Herren Vorsitzenden,

die anliegende Synopse übermitteln wir als gemeinsamen Beitrag der Länder zum Fachdiskurs 1 „Verwaltungskooperation, Benchmarking, IT und Sonstiges“.

Sie gibt den derzeitigen Diskussionsstand zu den unterschiedlichen Positionen in Form eines Bandbreitenpapiers wieder.

Die ergänzende Arbeitsunterlage der A-Länder zu den IT-Fragen und das von BM Schäuble für die B-Seite vorgelegte Papier zum Fachdiskurs 1 werden in die weitere Diskussion einbezogen werden.

Mit freundlichen Grüßen

Hubert Schulte

Georg Fahrenschoen

**Dienstgebäude**  
Odeonsplatz 4  
80539 München

**Öffentliche Verkehrsmittel**  
U 3, U 4, U 5, U 6 Odeonsplatz

**Telefon**  
Vermittlung  
089 2306-0

**E-Mail**  
poststelle@stmf.bayern.de  
**Internet**  
www.stmf.bayern.de

**Fachdiskurs 1 - „Kooperation, IT, Benchmarking und Sonstiges“  
der Föderalismusreform II  
- Haltung der Länder -**

**Synopse zur Abstimmung der Inhalte**

**Präambel:**

Die Aufgabe der Föderalismuskommission II besteht darin, gemäß den Beschlüssen von Bundestag und Bundesrat die verabschiedete Föderalismusreform I durch eine 2. Föderalismusreformstufe zu komplettieren und dabei unter anderem – gemäß der beschlossenen „Offenen Themensammlung“ – unter dem Themenkomplex „Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung“ für die Einzel-Themen

- „Aufgabenteilungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung,
- ebenenübergreifende Bündelung von Verwaltungsaufgaben, und
- Einführung von IT-Standards und -Systemen / Vereinfachung länderübergreifender Regelungen“

Lösungsvorschläge zu entwickeln bzw. entsprechende Entscheidungen oder eine Tendenzentscheidungen zu erreichen.

80

Nr.	Reformbedarf, Ziele, Lösungsansätze
<b><u>A. Neue Modelle horizontaler und vertikaler Verwaltungskooperation</u></b>	
1.	<b>Art. 37a &amp; Art. 37b GG</b> Grundgesetzliche Verankerung der Möglichkeit, einen Grundlagenstaatsvertrag über die Zusammenarbeit zu schließen im Abschnitt II des GG. Zusätzlich Einführung des Verwaltungsverbands als Rechtskörperschaft
2a.	<b>Grundlagenstaatsvertrag (GSV) der Länder untereinander (ohne/evtl. mit GG-Änderung), evtl. auch GSV zwischen Bund und Ländern (mit GG-Änderung), jeweils denkbar einschl. einer sog. „Passerelle“-Klausel</b>
2b.	<b>Grundlagenstaatsvertrag der Länder untereinander (ohne GG-Änderung), denkbar einschl. einer sog. „Passerelle“-Klausel</b>
3.	<b>Lösung auf Basis bestehender Kooperationsformen unterhalb des GG</b>



<u>B. Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit</u>	
1.	<b>Art. 37a &amp; Art. 37b GG</b> Grundgesetzliche Verankerung der Möglichkeit, einen Grundlagenstaatsvertrag über die Zusammenarbeit im IT-Bereich zu schließen im Abschnitt II des GG. Zusätzlich Einführung des Verwaltungsverbands als Rechtskörperschaft
2.	<b>Art. 91c GG und (Grundlagen)Staatsvertrag</b> Ermöglichung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern durch grundgesetzliche Regelung eng begrenzt auf den IT-Bereich; Ausgestaltung der Zusammenarbeit durch (Grundlagen-)Staatsvertrag.
3.	<b>Grundlagenstaatsvertrag (GSV) für IT-Sicherheit und IT-Interoperabilität (erforderlichenfalls mit GG-Ermächtigung)</b>
4.	<b>Rein staatsvertragliche Lösung</b>
<u>C. Benchmarking</u>	
1.	<p><b>Kooperation im Bereich Benchmarking:</b>  <u>Unter den Ländern auf Basis GSV, ggf. von Ländern und Bund zusammen auf Basis GSV (ggf. mit GG-Änderung), ggf. einschl. einer sog. „Passerelle“-Klausel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einrichtung eines gemeinsamen Entscheidungsgremiums ggf. ohne Rechtspersönlichkeit und ohne Finanzhoheit</li> <li>- festes Jahresbudget nach Verteilungsschlüssel oder Bereitstellung der erforderlichen Mittel anhängig von der tatsächlichen Ausgestaltung</li> <li>- ggf. Delegation von Vergleichsuntersuchungen an Dritte</li> <li>- keine Verpflichtung zur Teilnahme</li> <li>- Befristung und Evaluation</li> </ul>
2.	<p><b>Beauftragung und Durchführung von Vergleichsstudien ohne Verankerung im Grundgesetz und ohne bundesgesetzliche Regelung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Regierungschefs der Länder (MPK) ggf. mit dem Bundeskanzleramt beschließen regelmäßigen Leistungs- und Qualitätsvergleich im Bereich der Verwaltungen von Bund und Ländern.</li> <li>- Die ggf. erforderlichen Mittel werden nach einem eingeführten Verteilungsschlüssel bereitgestellt oder hängen von der tatsächlichen Ausgestaltung ab.</li> <li>- Über ihre Beteiligung an den Vergleichsstudien entscheiden der Bund und jedes Land je in eigener Verantwortung.</li> <li>- Entscheidung über die Umsetzung des jeweiligen Auftrags erfolgt von Fall zu Fall, keine Festlegung auf eine bestimmte Benchmarkingeinrichtung; unterschiedliche Auftragnehmer sind von Vorteil und schaffen Vielfalt.</li> <li>- Ggf. Sicherstellung einer Kernkompetenz bei Einrichtungen der Länder</li> <li>- Über notwendige politische Folgerungen entscheiden Bund und Länder in eigener Verantwortung.</li> </ul>

## D. Sonstiges

### 1. Seesicherheit / Küstenwache

Die Kompetenzen im Bereich der Sicherheit auf See – maritimer Aufgabenvollzug – sind verfassungsbedingt zwischen Bund und Ländern zergliedert<sup>1</sup>. Um die Zusammenarbeit von Bund und Ländern zu verbessern, wurden Vereinbarungen über ergänzende und pragmatisch ausgerichtete Regelungen zu der Aufgabenverteilung und einer konzentrierten, effektiven Aufgabewahrnehmung getroffen. In diesem Zusammenhang ist das Maritime Sicherheitszentrum eingerichtet worden.

Nach Ansicht der norddeutschen Länder dürfen in diesem Bereich komplizierte Zuständigkeitsgefüge mit störungsanfälligen Schnittstellen nicht dazu führen, dass im Krisenfall eine schnelle, konzentrierte Reaktion erschwert wird. Deshalb wurde bereits eine Evaluation der Tätigkeit des Maritimen Sicherheitszentrums verabredet, deren Ergebnis derzeit noch aussteht. Sie wird zeigen, inwieweit die Strukturen verändert werden müssen bis hin zu einer Deutschen Küstenwache mit einheitlichen Kommandostrukturen unter Einbeziehung aller maritimen Komponenten der Länderpolizeien, der Bundespolizei, des Zolls, der Schifffahrtsverwaltung und der Fischereiaufsicht.

**Bei der Themenübersicht handelt es sich um ein Bandbreitenpapier, in dem sich auch unterschiedliche Länderpositionen wieder finden. Das Papier spiegelt den wesentlichen Diskussionsstand wider.**

<sup>1</sup> So sind z.B. die allgemeine Kriminalitätsbekämpfung / allgemeine Gefahrenabwehr, Schadstoffbekämpfung und Fischereiaufsicht in den Hoheitsgewässern Ländersache, während dieselben Aufgaben in der ausschließlichen Wirtschaftszone dem Bund zufallen. Auch bestimmte Fachaufgaben fallen in Bundes- (Strom- und Schifffahrtspolizei, Zoll, grenzpolizeiliche Gefahrenabwehr) oder Länderzuständigkeit (Küstenschutz, Naturschutz).

## A. Neue Modelle horizontaler und vertikaler Verwaltungskooperation

### Ausgangslage:

- (a) Die Zusammenarbeit der Länder untereinander (und wenn dies angezeigt ist mit dem Bund) gibt es erfolgreich in verschiedenen Formen und abgestufter Intensität. Die freie Entscheidung über das Ob und Wie einer Zusammenarbeit ist Ausdruck der Eigenstaatlichkeit der Länder. Das Grundgesetz geht von einer grundsätzlichen Verwaltungszuständigkeit und damit Eigenstaatlichkeit der Länder aus. Die Möglichkeit von Zusammenarbeit und Abstimmung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse wird dadurch nicht ausgeschlossen.
- (b) Soweit eine Zusammenarbeit in öffentlich-rechtlicher Rechtsform erfolgen soll, kann dies bislang nur im Wege von Staatsverträgen erfolgen oder, wenn keine Grundrechtsrelevanz bei Bürgern oder Unternehmen eintritt oder ein sonstiger Gesetzesvorbehalt eingreift, durch Verwaltungsvereinbarung.
- (c) Wenn ein Staatsvertrag erforderlich ist, muss in allen beteiligten Ländern (und ggf. beim Bund) ein vollständiges und langwieriges Ratifizierungsgesetzgebungsverfahren durchgeführt werden. Ferner wurde durch die Föderalismusreform I eine gemeinsame Finanzierung zwischen Bund und Ländern bewusst eingeschränkt.
- (d) Die Vereinbarung von Kooperationen gestaltet sich häufig zeitaufwändig und schwierig. Die Entscheidungen in Gremien (MPK, Fachministerkonferenzen, Staatssekretärsrunde E-Government, etc.) erweisen sich aufgrund der Abstimmungsverfahren häufig als langwierig. Zudem wird die Frage der politischen Steuerung und der Verantwortung mehrheitlich als problematisch beurteilt.
- (e) Es wird hier Optimierungsbedarf gesehen.
- (f) Die letzten Jahre haben gezeigt, dass eine kooperative Aufgabenerledigung kostengünstiger und hochwertiger sein kann. Effizienzpotentiale können sich durch sachgerechte Bündelung von Aufgaben und die Schaffung leistungsfähiger Einheiten durch Zusammenarbeit ergeben.
- (g) Eine effektive und wirtschaftlich sinnvolle Kooperation der Gebietskörperschaften auch im Hinblick auf die durch die Föderalismusreform I gestärkten Länderkompetenzen erfordert eine Überprüfung und ggf. Weiterentwicklung des bestehenden rechtlichen Instrumentariums auch im Lichte der aktuellen Rechtsprechung des BVerfG (Hartz IV) und von Problemen im europäischen Vergaberecht<sup>2,3</sup>.
- (h) Es wird diskutiert, ob angesichts der technischen Entwicklung der letzten Jahre eine effektive und wirtschaftliche Kooperation von Ländern bei der technischen Erledigung von Aufgaben der Steuerverwaltung i.S.d. Art. 108 GG, §§ 17, 20 FVG (z.B. Drucken

<sup>2</sup> Die Föderalismuskommission II hat in ihrer Klausurtagung am 06.12.07 die Bundesregierung gebeten, ein Gutachten zu der Problematik „Verwaltungsorganisation und (europäisches) Wettbewerbsrecht“ zu erstellen. Die Bundesregierung kommt dieser Bitte derzeit nach.

<sup>3</sup> Vgl. Darstellung der Problematik durch Staatsrat Dr. Robert Heller (Hamburg) auf der Klausurtagung in: Kommissionsprotokoll 9, S. 294C sowie in Kommissions-Drucksache 090.

und Versenden von Steuerbescheiden, Aufforderung zur Abgabe von Steuererklärungen, Versand von Mahnungen) eine rechtliche Klarstellung erfordert.

#### Ziele:

- (a) Die Zusammenarbeit der Länder untereinander (und, wenn dies angezeigt ist, mit dem Bund) soll für grundsätzlich alle Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erleichtert werden.
- (b) Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit den vorhandenen Instrumenten soll diese Erleichterung vor allem das Verfahren zwischen der Entscheidung zur Zusammenarbeit und dem tatsächlichen Beginn der Kooperation wesentlich beschleunigen, wobei die Anforderungen des Demokratieprinzips zu beachten sind.
- (c) Es soll geprüft werden, ob für die Zusammenarbeit ein allgemeiner Rechtsrahmen oder nur ein auf Einzelprobleme wie insbesondere den IT-Bereich bezogener Rechtsrahmen geschaffen werden sollte, der die vorhandenen (Rechts-) Instrumente der Zusammenarbeit nicht verdrängt sondern sinnvoll ergänzt.
- (d) In die Prüfung sollen Finanzierungsfragen und eventuell bestehende Probleme mit dem europäischen Vergaberecht einbezogen werden.

#### Zu prüfende Optionen:

- (1) Grundgesetzliche Verankerung der Möglichkeit, einen Grundlagenstaatsvertrag über die Zusammenarbeit zu schließen im Abschnitt II des GG. Zusätzlich Einführung des Verwaltungsverbands als Rechtskörperschaft:

##### Art. 37a GG: Zusammenarbeit von Bund und Ländern

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

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

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

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

Art. 37b GG: Verwaltungsverband

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

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

- (2) (a) Grundlagenstaatsvertrag (GSV) der Länder untereinander (ohne/evtl. mit GG-Änderung), evtl. auch GSV zwischen Bund und Ländern (mit GG-Änderung), jeweils denkbar einschl. einer sog. „Passerelle“-Klausel:

Abschluss eines (einzigen) GSV als nicht-abschließendes, kodifiziertes „Vertragstypen-Angebot“ für unterschiedliche Formen von Verwaltungskooperation *zwischen Ländern* untereinander als Ergänzung zum bereits bestehenden Kooperationsrecht. Er ermöglicht schnellen Zugriff auf den konkret geeigneten Kooperationsstypus im Einzelfall, wenn (länder-)grenzüberschreitende Verwaltungskooperation erfolgen soll. Es soll kein Typenzwang bestehen.

Beispiele für „Vertragstypen“:

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

Der konkrete Einsatz der Vertrags-/Vereinbarungstypen bleibt im GSV offen, ebenso wie die potenziellen Kooperationsgebiete. Die abgestufte (Rechts-) Ausprägung unterschiedlicher Kooperationsstypen könnte die Anwendung des GSV auf eine Vielzahl von Kooperationsgebieten ermöglichen. Der GSV ist lediglich ein Angebot. Kein Land ist durch den GSV zu konkreter Kooperation oder Teilnahme an Kooperationen verpflichtet. Individuelle Kooperationsvereinbarungen könnten bzgl. des Teilnehmerkreises zudem offen für den Beitritt Dritter ausgestaltet werden. Die Bandbreite der potentiellen Einsatzgebiete ist groß, vorstellbar sind z. B.

der Bereich Benchmarking einschl. der Implementierung evtl. Gremienstrukturen, Regelungen einschließlich darin vorab festgelegter Budgets (z.B. für Benchmarking-Untersuchungen in später dann zu bestimmenden Gebieten), zulässige Bündelung wirtschaftlicher Interessen, Erleichterungen bei Formvoraussetzungen betr. „Standard“-Staatsverträge oder Regelungen mit qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen. Dabei muss berücksichtigt bleiben, dass die Möglichkeiten der Zusammenarbeit letztlich (nur) für Teile des Spektrums der Aufgabenerledigung eröffnet und damit auf die Angelegenheiten begrenzt werden sollten, bei denen jeweils ein sachlicher Grund für die Zusammenarbeit vorliegt.

Eine Verankerung des GSV im Grundgesetz ist grundsätzlich möglich, wenn auch wohl nicht rechtlich zwingend notwendig (Prüfvorbehalt), könnte ggf. aber angezeigt sein.

Auf bestimmten, eng eingegrenzten Themengebieten sollen *die Länder* grundsätzlich nicht gehindert sein, durch (Grundlagen-)Staatsvertrag geeignete Kooperationsformen zur gemeinsamen Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben zu finden und hierbei auch den Bund einzubeziehen. Im Lichte des aktuellen Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu den Arge'en (Stichwort: Verbot der Mischverwaltung), welches noch nicht abschließend ausgewertet ist, ist zu prüfen, ob zur Sicherstellung solcher Möglichkeiten eine explizite und auf das jeweilige Themenfeld bezogene GG-Ermächtigung aufgenommen werden sollte:

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

Ein zweiter Absatz könnte angefügt werden:

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

Die *Länder untereinander*<sup>4</sup> sollen durch das Grundgesetz grundsätzlich nicht daran gehindert sein, eine so genannte „Passerelle-Klausel“ staatsvertraglich zu vereinbaren, die es ermöglicht, einzelne (ggf. vorher festgelegte) Rechtsbereiche mit einstimmigem Beschluss aus dem Konsensprinzip in das Mehrheitsprinzip zu überführen. Ob hierfür eine GG-Änderung erforderlich oder im Sinne einer Klarstellung sinnvoll ist, ist ebenfalls noch nicht abschließend geprüft (Stichwort: „Grundsatz der Staatengleichheit“). Für den Fall, dass eine GG-Regelung erfolgen soll, nachfolgender erster Entwurf eines GG-Textvorschlages:

---

<sup>4</sup> Bei Einbeziehung des Bundes: Bund und Länder

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

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

(b) Grundlagenstaatsvertrag (GSV) der Länder untereinander (ohne GG-Änderung), denkbar einschl. einer sog. „Passerelle“-Klausel:<sup>5</sup>

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

Beispiele für „Vertragstypen“:

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

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

---

<sup>5</sup> Zu einer eventuellen Einbeziehung des Bundes in den Bereichen IT-Sicherheit und IT-Interoperabilität siehe Abschnitt B

ten), zulässige Bündelung wirtschaftlicher Interessen, Erleichterungen bei Formvoraussetzungen betr. „Standard“-Staatsverträgen oder Regelungen mit qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen.

Die *Länder untereinander* sollen durch das Grundgesetz grundsätzlich nicht daran gehindert sein, eine so genannte „Passerelle-Klausel“ staatsvertraglich zu vereinbaren, die es ermöglicht, einzelne (ggf. vorher festgelegte) Rechtsbereiche mit einstimmigem Beschluss aus dem Konsensprinzip in das Mehrheitsprinzip zu überführen. Ob hierfür eine GG-Änderung erforderlich oder im Sinne einer Klarstellung sinnvoll ist, ist ebenfalls noch nicht abschließend geprüft (Stichwort: „Grundsatz der Staatengleichheit“). Für den Fall, dass eine GG-Regelung erfolgen soll, nachfolgender erster Entwurf eines GG-Textvorschlages:

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

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

### (3) Lösung auf der Ebene unterhalb des Grundgesetzes:

Beibehaltung der bisherigen Praxis der Zusammenarbeit situationsabhängig auf der Basis von Staatsverträgen, Verwaltungsvereinbarungen und einfachen Kooperationen; Optimierung der als besonders problematisch angesehenen Strukturen und Entscheidungswege im IT-Bereich durch

- Grundsätzliche Beibehaltung der durch die Föderalismusreform I erzielten Entflechtung der Kompetenzbereiche von Bund und Ländern. Keine institutionalisierte Einführung der Kooperation durch GG-Regelungen.
- Im IT-Bereich Etablierung eines zentralen Entscheidungsgremiums der Länder (ggf. mit Beteiligung des Bundes) [z.B. angehängt an MPK/CdS] für grundlegende Zielvorgaben (Basis-Standards und Organisation der technischen Zusammenarbeit), ggf. durch Grundlagenstaatsvertrag. Verschlinkung der bisherigen Gremienstrukturen, Bindung der Fachgremien an allgemeine Richtungsentscheidungen des zentralen Gremiums.

Ggf. Einführung eines an der Finanzierungsbeitrag gekoppelten Stimmrechts.



Anlage „Anwendungsbereiche für neue Kooperationsformen“

- Die Regelungsoptionen sind nicht fachspezifisch.
- Ein Anwendungsfeld für neue Kooperationsformen kann die IT in der öffentlichen Verwaltung sein, sofern nicht die IT-Thematik durch Sondernormen geregelt wird, siehe unten.
- Daneben kann ggf. die angestrebte Lösung z.B. für die Handlungsfelder „Zentrale Register“ genutzt werden. Hier ist die Vereinbarung einheitlicher Datenformate notwendig, um Daten austauschen und einheitlich auswerten zu können, ggf. kann eine zentrale Datenhaltung sinnvoll sein, um im ganzen Bundesgebiet aktuelle Daten abrufen zu können.
- Vorschläge für konkrete Lösungsoptionen für weitere Bereiche bleiben vorbehalten.

## B. Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit

### Ausgangslage:

Die Informationstechnik (IT) unterstützt die Informationsbereitstellung und -vermittlung sowohl verwaltungsintern als auch in Beziehung zu Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen. Die bundesstaatliche Ordnung führt zu unterschiedlichen IT-Lösungen, die zueinander im Wettbewerb um die beste Lösung stehen können. Der länder- oder ebenenübergreifende Austausch von Daten erfordert jedoch die Vereinbarung von wirksamen Mechanismen. Diese müssen einerseits die Zuständigkeit der Länder für die Ausgestaltung des Verfahrens beachten und andererseits die Kommunikation im notwendigen Umfang ermöglichen. Dabei wird eine zentrale Koordinierungs- und Steuerungskompetenz des Bundes als nicht zielführend angesehen. Stattdessen werden einzelproblembezogene, einvernehmliche Vereinbarungen zwischen den Ländern und mit dem Bund über geeignete technische Maßnahmen sowie die Fragen der Finanzierung angestrebt. Wichtiger Handlungsbedarf wird daher in der Schaffung von Voraussetzungen für eine ebenenübergreifende Zusammenarbeit gesehen.

#### (a) IT-Netzinfrastruktur

- Bund, Länder und Kommunen betreiben heute bereits eine Vielzahl von Netzen. Die Netze von Bund, Ländern und Kommunen sind über das Netz TESTA-D gekoppelt oder koppelbar. Darüber hinaus sind die deutschen Teilnetze über TESTA-D in den europäischen Verbund TESTA-S eingebunden.
- Die durch das Projekt „Deutschland-Online Infrastruktur“ 2006 durchgeführte Bestandserhebung hat folgende Ergebnisse festgestellt:
  - i. Die Sicherheit der Netze unterscheidet sich deutlich. Einheitliche Sicherheitsstandards auf Basis der BSI-Empfehlungen oder ein Mindestsicherheitsstandard gibt es nicht.
  - ii. Ein einheitliches Adressierungskonzept fehlt.
  - iii. Die verschiedenen Netze sind teilweise unter der Ägide von Fachverwaltungen entstanden und an den Erfordernissen einzelner Fachaufgaben ausgerichtet, jedoch nicht überall querschnittlich in Form einer für alle Behörden nutzbaren Infrastruktur organisiert.
  - iv. Aus übergeordneter Sicht ist die Zahl und Steuerung der Netze schwer überschaubar.
  - v. Eine umfassende bundesweite elektronische Erreichbarkeit der Behörden über Verwaltungsnetze ist nicht gewährleistet.
- Die Sicherheitslage für die Computernetze hat sich erheblich verschärft. Gezielte Angriffe sind an der Tagesordnung und können, wie das Beispiel des

Cyber-Angriffs auf Estland im Frühjahr 2007 zeigt, gegen die gesamte IT-Infrastruktur eines Landes gerichtet sein.

- Ein Koppelnetz mit einer verbindlichen IT-Sicherheitspolicy kann mit an das Koppelnetz angeschlossenen sicheren Teilnetzen sicher betrieben werden.
- Für die Konfiguration und den Betrieb von Verwaltungsnetzen und der Netzverbindungen spielt neben der Sicherheit die Leistungsfähigkeit, Flexibilität und Effizienz der Netze eine entscheidende Rolle.
- Das bestehende Koppelnetz TESTA-D ist sowohl von den Leistungsmerkmalen wie auch von der organisatorischen Verankerung her nicht mehr ausreichend. Die Neuvergabe eines Nachfolgenetzes unter Beachtung der Ergebnisse des Vorhabens Deutschland-Online-Infrastruktur ist erforderlich.

#### (b) IT-Interoperabilitätsanforderungen

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

## (c) IT-Koordinierung von Bund und Ländern

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

Ziele:

- (a) Die elektronische Binnen- und Außenkommunikation der Behörden über Kommunikationsnetze muss leistungsfähig, sicher, flexibel und effizient sein. Dazu soll „eine sichere Kommunikationsinfrastruktur der Deutschen Verwaltung auf- und ausgebaut werden“ (Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Juni 2006).
- (b) Für die elektronische Kommunikation ist ein heutigen Leistungsanforderungen genügendes Nachfolgenetz für TESTA-D aufzubauen. Als Organisationslösung wird angestrebt, dieses Netz in gemeinsamer Verantwortung zu planen und zu betreiben. Die Länder lehnen eine einseitige Steuerung durch den Bund ab. Zur Gewährleistung der Sicherheit im Netzverbund könnte z.B. das BSI stärker als bisher beteiligt werden, insbesondere zur Festlegung von Sicherheitsregeln an den Netzübergängen.
- (c) In der Informationstechnik der öffentlichen Verwaltung müssen gemeinsame und verbindliche Standards geschaffen, vor allem aber offengelegte und am Markt verfügbare Standards genutzt werden. Die Festlegung auf Interoperabilitätsanforderungen erfolgt faktisch in engem Zusammenhang mit schon bestehenden Marktstandards. Die Entwicklung von eigenen (staatlichen) Interoperabilitätsanforderungen durch die Verwaltung erfolgt nur im zwingend nötigen Umfang, wenn fachliche Schnittstellenstandards (XÖV) - z.B. für die Übermittlung von Gewerbeanmeldungen etc. - benötigt werden. Der Bedarf kann auch dadurch entstehen, dass in der elektronischen Kommunikation zwischen Behörden einerseits und Bürgern oder Unternehmen andererseits im Bundesgebiet gravierende Probleme in der Interoperabilität auftreten.
- (d) Es soll ein Fachministerkonferenz-übergreifender Mechanismus für die Festlegung von staatlichen Interoperabilitätsanforderungen erarbeitet werden. Das Verfahren muss es erlauben, dass die Festlegung die Belange aller Beteiligten berücksichtigt und zugleich für alle Beteiligten – in dem gewünschten Umfang – verbindlich erfolgt.
- (e) Zur Verbesserung der Koordinierung der IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern kommt entweder die Optimierung der bestehenden Strukturen oder die Schaffung einer neuen, dauerhaften Steuerungsstruktur mit einem zentralen Entscheidungsgremium in Betracht. Die bisherigen allgemeinen Koordinierungsgremien in der IT würden dabei durch das neue Gremium ersetzt. Fachgremien wären dann in IT-Fragen an all-

gemeine Richtungsentscheidungen des zentralen Gremiums gebunden. Im Gegenzug sind bestehende Gremien im Rahmen einer Aufgabenkritik zu verschlanken.

Zu prüfende Optionen:

- (1) Notwendigkeit einer grundgesetzlichen Verankerung der Möglichkeit, einen Grundlagenstaatsvertrag über die Zusammenarbeit im IT-Bereich zu schließen im Abschnitt II des GG. Zusätzlich Einführung des Verwaltungsverbands als Rechtskörperschaft:

Art. 37a GG: Zusammenarbeit von Bund und Ländern

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

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

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

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

Art. 37b GG: Verwaltungsverband

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

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

- (2) Möglichkeit der grundgesetzlichen Verankerung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im IT-Bereich durch Schaffung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe (Art. 91c GG):

Ermöglichung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern durch grundgesetzliche Regelung begrenzt auf den IT-Bereich; Ausgestaltung der Zusammenarbeit durch (Grundlagen-)Staatsvertrag oder Vereinbarungen.

Art. 91c

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

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

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

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

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

(3) Grundlagenstaatsvertrag (GSV) für IT-Sicherheit und IT-Interoperabilität (erforderlichenfalls mit GG-Ermächtigung):

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

Beispiele für „Vertragstypen“:

- Vereinbarungen zu Einrichtungen ohne Rechtspersönlichkeit (Expertenzirkel, Koordinierungskreise)

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

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

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

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

#### (4) Rein staatsvertragliche Lösung:

Optimierung der Zusammenarbeit im IT-Bereich und Steigerung der Effizienz durch vorhandene Instrumente unter Beachtung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern. Ein erforderliches Standardisierungsgremium kann durch Staatsvertrag eingerichtet werden mit Regelung der Befugnisse und zur Abstimmung (z. B. Stimmverteilung).

Für den Netzaufbau sind über einen Staatsvertrag zwischen Ländern und Bund die Netzorganisation, ein Steuerungsgremium und die Modernisierung des Netzaufbaus zu regeln (einschließlich der Sicherheitsvorgaben). Zur Modernisierung des TESTA-Netzes und seiner Anpassung an die aktuellen Sicherheits- und Technikan-

forderungen sollte eine Ausschreibung in einem effizienten Gremium aus Bund und Ländern vorbereitet und durchgeführt werden. Mit dem operativen Netzbetrieb sollte eine bestehende Einrichtung beauftragt werden.

### **C. Benchmarking**

#### Ausgangslage:

Vielfalt auf regionaler Grundlage ist eine Stärke des Föderalismus. Mit dem Instrument des Benchmarking können die unterschiedlichen Verfahren in einen Wettbewerb hinsichtlich ihrer Aspekte von Kosten, Leistungen und Qualität treten und dadurch die Chance zur Optimierung von Verwaltungsprozessen bieten. Eine Ausweitung von Benchmarking über das derzeitige Maß hinaus erscheint sinnvoll, auch im Hinblick auf größere Gestaltungs- und Effizienzpotenziale der Länder.

#### Ziele:

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

Dabei ist die Freiwilligkeit der Teilnahme für die Länder unabdingbar, auch wenn zu berücksichtigen ist, dass ein aussagekräftiges Benchmarking eine ausreichend große Vergleichsgruppe voraussetzt. Das Prinzip der Freiwilligkeit beachtet die Gleichrangigkeit der Teilnehmer am Leistungsvergleich, insbesondere die Eigenstaatlichkeit und politischen Gestaltungsfreiräume der Länder. Damit schafft es eine grundlegende Voraussetzung für ein vertrauensvolles, konstruktives Arbeiten. Ansonsten bestünde aus Sicht der Mehrzahl der Länder die Gefahr eines Rankings (PISA).

#### Zu prüfende Optionen:

- (1) Möglich ist eine Kooperation im Bereich Benchmarking auf der Basis eines Grundlagenstaatsvertrages (GSV) der Länder untereinander (ggf. mit GG-Änderung), evtl. auch in Form eines GSV zwischen Bund und Ländern (ggf. mit GG-Änderung). Auch eine „Passerelle-Klausel“ kann – weitere Prüfung vorbehalten – hier aufgenommen werden. Auf Grundlage des GSV könnte ein gemeinsames



Entscheidungsgremium - ggf ohne Rechtspersönlichkeit und ohne Finanzhoheit - geschaffen werden, ggf. auch unter Beteiligung des Bundes.

- (2) Alternativ möglich ist eine Kooperation ohne ausdrückliche Verankerung im Grundgesetz. Hier wäre an ein Bekenntnis zum Benchmarking und eine Selbstverpflichtung zur Durchführung durch MPK-Beschluss, ggf. mit Bundeskanzleramt, zu denken.

Die Entscheidung über jeweilige Aufgabenwahrnehmung erfolgt von Fall zu Fall; die Beauftragung unterschiedlicher Institutionen mit der Durchführung einer Vergleichsuntersuchung erhöht das Innovationspotenzial und die methodische Dynamik. Die Finanzierung der Vergleichsuntersuchung erfolgt nach einem eingeführten Schlüssel durch die teilnehmenden Länder und ggf. den Bund oder durch die Bereitstellung der erforderlichen Mittel abhängig von der tatsächlichen Ausgestaltung. Für den Fall einer Institutionalisierung bestimmen die Ansiedlung die Länder.

**Der Chef der Senatskanzlei**

Senatskanzlei • Postfach 10 25 20 • 28025 Bremen

An die Vorsitzenden der Kommission von  
Bundestag und Bundesrat zur Modernisie-  
rung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen  
Herrn Ministerpräsidenten  
Günther H. Oettinger  
Herrn Fraktionsvorsitzenden  
Dr. Peter Struck, MdB  
c/o Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

T (04 21) 3 61 2662  
F (04 21) 3 61 6100  
E-Mail  
Hubert.Schulte@sk.bremen.de

Datum und Zeichen  
Ihres Schreibens  
18.01.2008  
4.4.1.1., 4.4.1.2., 4.4.1.3.

Mein Zeichen  
CdS

Bremen, 05.02.2008

- per email -

**Verwaltungsthemen – Fachdiskurs 1**

Sehr geehrte Herren Vorsitzende,

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

Fachdiskurs 1  
FD 1 – 06

unter den Ländern hat eine einvernehmliche Erörterung über die aus Ländersicht im  
Fachdiskurs 1 zu bearbeitenden Themen und Lösungsoptionen stattgefunden.

Zum Themenbereich Informationstechnik übersende ich als ergänzende Arbeitsunterla-  
ge ein Positionspapier der A-Länder, das in der weiteren Konkretisierung des Themas  
berücksichtigt werden sollte.


Mit freundlichen Grüßen

gez. Hubert Schulte

Staatsrat

Anlage

Rathaus  
Am Markt 21  
28195 Bremen

 Klingel am Haupteingang

# **Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen**

**Fachdiskurs 1 „Kooperation, IT, Benchmarking“**

**Anlage zum Papier „Haltung der Länder“:**

**Positionspapier der A-Länder zum Thema  
Einführung von IT-Standards und -Systemen**

## **Bedeutung der Informationstechnologie für Politik, Verwaltung und Gesellschaft**

Deutschland muss sich in einer globalisierten Welt so positionieren, dass unser Land heute und morgen den Menschen Perspektiven bietet. Auch die Verwaltung arbeitet ständig daran, dieses Ziel zu erreichen. Durch einen kontinuierlichen Reformprozess sorgt sie dafür, den notwendigen Ordnungsrahmen für das reibungslose Funktionieren der Gesellschaft zu schaffen und gleichzeitig die davon Betroffenen so wenig wie möglich in der Entfaltung zu behindern. IT-Infrastruktur und eGovernment werden in diesem Zusammenhang immer wichtiger.

Ein Ziel der MBO II-Diskussion ist insbesondere die Optimierung der IT-Strukturen der öffentlichen Verwaltung auf allen Ebenen. Es sollen neue Wege und Instrumentarien entwickelt werden, um die historisch gewachsene heterogene IT-Infrastruktur der öffentlichen Verwaltung zu konsolidieren. Hierbei geht es nicht darum zentrale Strukturen aufzubauen, die dem Föderalismusgedanken entgegenstehen, sondern es geht darum, die technologischen Möglichkeiten zu nutzen und vorhandene auf die jeweiligen Gegebenheiten und Erfordernisse zugeschnittene Infrastrukturen über abgestimmte Schnittstellen in geeigneter Weise zu verbinden. Hierbei darf es nicht zu Qualitätseinbußen oder zu großen zeitlichen Verzögerungen kommen und es dürfen auch keine unverhältnismäßig hohen Kosten verursacht werden. Denn entscheidend für die Qualität und Effizienz der Verwaltung sind sowohl die Schnelligkeit, Präzision und Wirtschaftlichkeit der einzelnen Verfahren als auch die einfachen Zugriffsmöglichkeiten der so genannten "Kunden" auf die Dienstleistungen der Verwaltung. Gerade hierfür haben die neuen Technologien in den vergangenen Jahren große Potentiale eröffnet.

Ein wichtiger Impulsgeber der Fortentwicklung der öffentlichen Verwaltung ist der Wettbewerb, in dem die Regionen in Europa als Wirtschaftsstandorte stehen. Effiziente und schnelle Kommunikationswege, Innovationskraft, umfassende Bildungsangebote und leistungsstarke wissenschaftliche Einrichtungen gehören zu den entscheidenden Faktoren des Wettbewerbs. Für die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland ist zudem eine qualitativ hochwertige und kostengünstige Verwaltung wichtig.

Ein Schwerpunkt der Verwaltungsmodernisierung ist eGovernment. Die Verwirklichung von eGovernment als Bestandteil der Modernisierung der Verwaltung ist für die Stärkung des Wirtschaftsstandorts im – auch europäischen – Wettbewerb unverzichtbar. Nicht nur die europäische Rechtsetzung bedingt eine Orientierung der öffentlichen Verwaltungen an den Entwicklungen und Richtlinien der EU. Die ebenenübergreifende Umsetzung von eGovernment erfordert umfangreiche organisatorische und gesetzliche Änderungen, stellt aber nicht den Föderalismus als staatliches Konzept in Frage.

Die Einbindung der IT-Entwicklung in die bundes- und EU-weiten Initiativen ist eine Voraussetzung für die erfolgreiche Verwirklichung von eGovernment in Deutschland. Hierbei ist der Blick auf die Initiative "i2010" der EU sowie die einschlägigen EU-Richtlinien zu richten, von denen die so genannte „EU-Dienstleistungsrichtlinie“ besonders zu nennen ist. Eine effiziente Umsetzung der EU-weiten Vorgaben kann nur im Zusammenwirken der Länder mit dem Bund und den kommunalen Gebietskörperschaften erfolgen.

Bund, Länder und Kommunen wirken erfolgreich bei der Verwirklichung von eGovernment in der Initiative "Deutschland-Online" zusammen. Steuerungsgremium von Deutschland-Online ist der „Arbeitskreis der für eGovernment zuständigen Staatssekretäre". Diesem Arbeitskreis gehören – unabhängig von den jeweiligen Ressortzuordnungen – die für eGovernment zuständigen Staatssekretäre des Bundes und der Länder sowie Vertreter der drei kommunalen Spitzenverbände an. Das Gremium berichtet an die Ministerpräsidentenkonferenz. Es hat sich aber gezeigt, dass ihm die rechtlichen und organisatorischen Instrumente fehlen, um bei der IT-

Koordinierung und bei IT-Projekten verbindliche Vorgaben unter Beachtung der föderalen Strukturen zu machen.

Die Verwaltung des föderativen Staates muss den Erwartungen der Bevölkerung und der Wirtschaft an Qualität, Schnelligkeit und Wirtschaftlichkeit öffentlicher Dienstleistungen entsprechen. Komplexe Probleme und gestiegene Anforderungen verlangen neue Formen der ebenen- und organisationsübergreifenden Zusammenarbeit. Die Effizienz der Aufgabenerfüllung muss wo immer möglich durch IT-Automatisierung und IT-Aufgabenbündelung verbessert werden. Die Gewährleistung der Interoperabilität über Organisationsgrenzen hinweg ist der Schlüssel, um nachhaltige Kosteneffekte und höhere Kundenzufriedenheit (Bürger, Wirtschaft und Verwaltung) für öffentliche Dienstleistungen zu erzielen. Um, soweit notwendig, über Ländergrenzen bzw. über die Grenzen von Gebietskörperschaften hinweg elektronisch kommunizieren zu können, müssen die für den „überschreitenden Grenzverkehr“ benötigten Standards vereinbart sein.

Dies ist ein wichtiger Aspekt der erforderlichen politischen Koordinierung der allgemeinen IT-Strategie der Verwaltung, die zwischen Bund, Ländern und dem kommunalen Bereich abgestimmt werden muss (zur technischen Koordinierung, die fachlichen Kriterien folgen sollte, siehe unten 3).

Gleichwohl ist darauf zu achten, dass im Standardisierungsprozess das Recht der Bürger auf informationelle Selbstbestimmung berücksichtigt wird, insbesondere sind die einhergehenden Konsequenzen im Sinne einer Technologiefolgenabschätzung zu betrachten. Die bisherige MBO II-Diskussion hat als Unterthemen des Themas „IT-Standards- und Systeme“ die Bereiche Verwaltungszusammenarbeit, Netze und Standards identifiziert. Diese Themen befassen sich mit der Grundlage der Informationsgesellschaft, die davon lebt, dass Informationen auf Wunsch elektronisch abrufbar und online verfügbar sind. Dies gilt für Politik, Verwaltung und Gesellschaft. Die nachfolgende Darstellung greift die wichtigsten IT-Verhandlungsthemen in der MBO II auf und beschreibt hierzu die Positionen der A-Länder.

## **Gemeinsame Aufgabenerledigung im IT-Bereich / Verwaltungsverbände**

### **1. Problem**

Die Frage der Verwaltungszusammenarbeit im IT-Bereich wird in der MBO II zum einen unter dem Aspekt der gemeinsamen Aufgabenerledigung und zum anderen unter dem Aspekt der Entwicklung von gemeinsamen Standards diskutiert. Hier soll zunächst der erstgenannte Aspekt betrachtet werden.

Die Kleinteiligkeit der föderalen Struktur der deutschen Verwaltungsorganisation führt im Vergleich zu anderen zentral organisierten europäischen Staaten zur Benachteiligung der deutschen Verwaltung. Sie verhindert wirtschaftliche Lösungen und die „Waffengleichheit“ der öffentlichen Verwaltung mit den z.T. übernational, wenn nicht sogar global handelnden Anbietern. Die Abweichung vom Leitbild der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung, d.h. der alleinigen Zuständigkeit jeder Gebietskörperschaft auf ihrem Hoheitsgebiet und auf ihrer Verwaltungsebene, durch die verfassungsrechtliche Ermöglichung von kooperativer Aufgabenerledigung (im Verhältnis von Bund und Ländern: Mischverwaltung) würde auch deutschen Verwaltungen erlauben, ihre Organisationshoheit in Richtung der Zusammenarbeit mehrerer Gebietskörperschaften auszuüben.

Bestimmte Teile von Verwaltungsdienstleistungen, vor allem im Bereich der IT und des E-Government, können heute weder effizient noch wirtschaftlich von jeder Gebietskörperschaft in der Bundesrepublik Deutschland für sich alleine erbracht werden. Demzufolge sollen hier oft nur IT-Leistungserbringung einer Fachaufgabe des Aufgabenvollzugs gemeinsam oder durch einen gemeinsamen Dienstleister in Form der Mandatierung erledigt werden, denn gerade bei der Zusammenarbeit ist eine vollständige Übertragung der Fachaufgabe auf andere Körperschaften oder einen IT-Verwaltungsträger fachlich bzw. politisch nicht gewollt oder rechtlich nicht möglich. Es ist ein organisationsrechtlicher Rahmen für eine kooperative Aufgabenerledigung zu schaffen.

Das Verbot der Mischverwaltung ist im Bereich der Finanzverwaltung durch die in § 20 Abs. 2 Finanzverwaltungsgesetz geregelte Beschränkung der länderübergreifenden Zusammenarbeit auf „technische Hilfstätigkeiten“ ausgestaltet. Politisch und rechtlich sollen auch Lösungsansätze zur Ermöglichung der länderübergreifenden Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen diskutiert werden.

## 2. Lösungsansätze

Die A-Länder halten die in der MBO II-Diskussion erhobene Forderung nach der Ermöglichung von Körperschaften öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit (Verwaltungsverbände) zwischen Ländern inkl. des Bundes, denen Kommunen beitreten könnten, für richtig.

## 3. Erforderliche Rechtsänderungen

Die A-Länder empfehlen eine Prüfung zur Ermöglichung von entsprechenden Verwaltungsverbänden eine Grundgesetzänderung für erforderlich, da Ausnahmen vom im Grundgesetz normierten Leitbild der alleinigen Zuständigkeit jeder Gebietskörperschaft auf ihrem Hoheitsgebiet und auf ihrer Verwaltungsebene im Grundgesetz selbst normiert werden müssten. Hierfür wäre der Abschluss von Staatsverträgen nicht ausreichend.

Es ist zu prüfen, ob eine Grundgesetzänderung auf der Basis des schleswig-holsteinischen Formulierungsvorschlages für neue Art. 37 a und Art. 37 b GG<sup>1</sup> vorgenommen werden könnte, wobei die ALänder in der vorgeschlagenen Formulierung den Verweis auf das Mehrheitsprinzip ablehnen und die Regelung zur Standardisierung zurückstellen würden.

## Datennetze

### 1. Problem

Die Verwaltung benötigt die medienbruchfreie Binnenkommunikation über Verwaltungsebenen und Fachgrenzen hinweg. Hierbei ist vor allem die bisherige fachbezogene Vernetzung mit eigenen Standards ein Hinderungsgrund für weitere wirtschaftliche Lösungen.

Technologisch steht heute nicht mehr die Frage der physikalischen Netzstrukturen im Vordergrund, sondern die Nachrichtensicherheit (Ende – zu -Ende - Sicherheit).

---

<sup>1</sup> Art 37 a GG: Zusammenarbeit von Bund und Ländern

- (1) Bund und Länder können durch Staatsvertrag die gemeinsame Erledigung der ihnen obliegenden Aufgaben beschließen. Der Staatsvertrag kann vorsehen, dass die beteiligten Gebietskörperschaften die Zusammenarbeit durch allgemeine Verwaltungsvorschriften ausgestalten.
- (2) Vereinbarungen, die auch die Organe der Gesetzgebung betreffen, bedürfen der Zustimmung der betroffenen Organe. Sie sind im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen.
- (3) Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Art 37 b GG: Verwaltungsverband

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

## 2. Lösungsansätze

Die A-Länder sprechen sich für die Weiterentwicklung des TESTA-Netzes, an das gegenwärtig alle Ländernetze und auch der Bund angebunden sind, zu einer einheitlich verantworteten und betriebenen Kommunikationsinfrastruktur aus, in die alle Verwaltungen direkt eingebunden und alle Fachnetze integriert sind, ohne dass funktionierende Landesnetze in ihrem Bestand angetastet werden.

Als Organisationslösung wird angestrebt, das Netz in gemeinsamer Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen zu planen und zu betreiben. Die A-Länder lehnen eine einseitige Steuerung durch den Bund ab. Zu klären ist noch, wie das weiterentwickelte TESTA-Netz finanziert werden könnte. Denkbar wäre die Finanzierung nach einem von Bund und Ländern gemeinsam ausgehandelten Schlüssel.

## 3. Erforderliche Rechtsänderungen

Ob das vorgeschlagene Modell einer gesetzlichen Regelung bedarf, hängt von der konkreten Ausgestaltung ab und kann daher zu diesem Zeitpunkt noch nicht beantwortet werden.

## Standardisierung

### 1. Probleme

Ohne IT-Standardisierung, die Herstellung von Interoperabilität, medienbruchfreie Kommunikation und Sicherheit kann es keine effektive und effiziente ebenen- und fachübergreifende Zusammenarbeit zwischen Verwaltungen des Bundes, der Länder und der Kommunen (horizontal und vertikal) geben. IT-Standardisierung meint dabei den Prozess der Vereinheitlichung von Datentypen, Verfahrensweisen, Werkzeugen, Diensten, Schnittstellen, Produktions- und Softwarekomponenten usw.. Die Festlegung von Standards auf dieser Ebene meint im übertragenen Sinne *die Normierung der Steckdose* und explizit nicht die Festlegung des Gerätes, das daran betrieben wird. Standards ermöglichen z.B. die Austauschbarkeit von Komponenten der IT-Lösungen, den Einsatz unterschiedlicher Produktlösungen, was den Wettbewerb fördert, die Informationsbereitstellung in unterschiedlichen Systemen, die übergreifende Nutzung von IT-Diensten, den Informationsaustausch zwischen Lösungen, die Kommunikation innerhalb von Systemen und insbesondere über Systemgrenzen hinweg.

### 2. Lösungsansatz

Die A-Länder halten es daher für geboten, wo dies im informationstechnischen Bereich erforderlich ist, gemeinsame und verbindliche Standards zu schaffen bzw. vorrangig offengelegte und am Markt verfügbare Standards zu nutzen. Als möglicherweise größeres Problem als die Bund-Länder-Kommunen-Koordinierung wird dabei die Koordinierung zwischen den unterschiedlichen fachlichen Ebenen angesehen. Nach Auffassung der A-Länder müssen informationstechnische Standardisierungsprozesse der fachlich-technischen und nicht der politischen Logik unterworfen werden, weil die Verwaltung nur auf diese Weise mit der technologischen Entwicklung mithalten kann.

Auch darf bei der Entwicklung von IT-Standards nicht zugunsten eines Mehrheitsprinzips vom Konsensprinzip abgewichen werden. Dies kann auch mit den guten Erfahrungen, beispielsweise der Nachbarländer Österreich und Dänemark, mit der Beibehaltung des Konsensprinzips bei der Einführung von weitreichenden IT-Standards auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung begründet werden.

Die Vorarbeiten für die Strukturen einer Erarbeitung von Standards, wie sie im Projekt OSCI-Leitstelle und in dem DOL Vorhaben Standardisierung gemacht wurden, mit Arbeitsgruppen, Abstimmungsinstanzen (bei denen auch die IT-Unternehmen und Normierungsgremien wie z.B. das DIN zu beteiligen sind) und Entscheidungsinstanzen (je nach Zuständigkeit des zu erarbeitenden Standards bei den Fachressorts bzw. bei den Querschnittsressorts), etc., liefern gute Grundlagen, um für diese Standardisierungsprozesse verbindliche Regelungen zu formulieren.

### **3. Erforderliche Rechtsänderungen**

In welcher Form die Regelungen für IT-Standardisierungsprozesse formuliert werden müssen, hängt von der konkreten Ausgestaltung dieser Prozesse ab und kann daher zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beantwortet werden.





**Petra Merkel (SPD)**  
Mitglied des Deutschen Bundestages


Petra Merkel, MdB · Deutscher Bundestag · 11011 Berlin


An die  
Federführer des Fachdiskurses 1  
Herrn Jochen Konrad Fromme, MdB;  
Herrn StS Dr. Beus (BMI); Herrn StS Dr. Diwell  
(BMJ);  
Herrn StS Fahrenschon,  
Bayrisches Staatsministerium der Finanzen;  
Herrn StR Schulte, Senatskanzlei Bremen;

Deutscher Bundestag

11011 Berlin

Paul-Löbe-Haus  
Raum 5.133


 (030) 227 – 77262


 (030) 227 – 76263


 [petra.merkel@bundestag.de](mailto:petra.merkel@bundestag.de)

**Wahlkreisbüro**

Goethestraße 80  
10623 Berlin

 (030) 3138882

 (030) 31800168

 [petra.merkel@bundestag.de](mailto:petra.merkel@bundestag.de)

Berlin, 12. Februar 2008

Sehr geehrte Herren,

anbei erhalten Sie einen ergänzenden Beitrag für den Fachdiskurs 1.

Ich bitten Sie, diesen Beitrag im weiteren zu berücksichtigen und in den für die Kommission zu erstellenden Bericht einzuarbeiten.

Bitte entschuldigen Sie die Verspätung.

Mit freundlichen Grüßen

Petra Merkel, MdB

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

Fachdiskurs 1  
FD 1 – 07

<p><b>Thema: Projektförderung des Bundes in der Forschung</b></p>	<p><b>Vorteil</b></p>
<p><b>Ausgangslage:</b> Die Kompetenz des Bundes für eine eigenständige Projektförderung in der Forschung ist, obwohl geübte Praxis, verfassungsrechtlich nicht gesichert.</p> <p><b>Zielsetzung:</b> Absicherung der langjährigen und bewährten Praxis eigenständiger Projektförderung des Bundes in der Forschung.</p> <p><b>Lösungsansätze:</b> Einfügung einer eigenständigen Kompetenz des Bundes für Projektförderung, ggf. Streichung der Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 der konkurrierenden Gesetzgebung für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74, Nr. 13). Eine Informationspflicht gegenüber den Ländern steht dem nicht entgegen.</p>	<p>Schaffung von Klarheit über die Kompetenzen des Bundes.</p>

<p><b>Thema: Vereinfachung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Forschung</b></p>	
<p><b>Ausgangslage / Reformbedarf:</b> Die gemeinsame Forschungspolitik von Bund und Ländern hat sich inklusive der Mischfinanzierung grundsätzlich bewährt. Allerdings gibt es in der Praxis eine unübersichtliche Gemengelage von Zuständigkeiten, Betroffenheiten, abweichenden Finanzierungsschlüsseln, die zu Lähmungen und Blockadesituationen führen, etwa wenn alle Länder mit dem Bund am Verhandlungstisch sitzen auch wenn nur eine bilaterale Frage zu klären ist.</p> <p><b>Zielsetzung:</b> Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern.</p> <p><b>Lösungsansätze:</b> Prüfung von Möglichkeiten der vereinfachten Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Forschung, ggf. auch ohne grundgesetzliche Änderungen. Forschungsorganisationen können auch vollständig in die Verantwortung des Bundes oder der Länder gegeben werden. Bei Mischfinanzierungen sollten nur noch der Bund und beteiligte Sitzländer und nicht mehr alle Länder Verhandlungspartner sein.</p>	<p><b>Vorteile</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermeidung von überflüssiger Bürokratie und Reibungsverlusten, dadurch verbesserte Handlungsmöglichkeiten für Bund und Länder.</li> <li>• Strukturelle Neuigkeiten, wie etwa die intensivierete Zusammenarbeit von Hochschulen mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen, werden erleichtert.</li> <li>• Reduzierung der Komplexität von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern, da nicht mehr alle 17 Akteure am Verhandlungstisch sitzen (müssen).</li> </ul>

<p><b>Thema: Ausbildungshilfen</b></p>	<p><b>Vorteil</b></p>
<p><b>Ausgangslage:</b> Das BAföG und das Meister-BAföG haben sich als Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern bewährt.</p> <p><b>Zielsetzung:</b> Sicherstellung, dass die Ausbildungsbeihilfen als zentrales Instrument der Finanzierung akademischer und beruflicher Bildung im Interesse von Bund und Ländern erhalten bleibt.</p> <p><b>Lösungsansätze:</b> Streichung der Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 der konkurrierenden Gesetzgebung für die Regelung der Ausbildungsbeihilfen (Art. 74, Nr. 13).</p>	<p>Sicherung der gemeinsamen Kompetenz und Finanzierung der Ausbildungsbeihilfen durch Bund und Länder.</p>

<p><b>Thema: Hochschulzugang</b></p>	
<p><b>Ausgangslage / Reformbedarf:</b>  Aufgrund der Zuständigkeit der Länder für den Hochschulzugang ist ein Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen mit gravierenden Nachteilen für Bildungsinteressierte entstanden (v.a. Frage Hochschulzugang beruflich qualifizierte). Trotz ausreichend Zeit und Gelegenheit der Länder, zu einheitlichen Regelungen zu kommen, ist dies nicht geschehen.</p> <p><b>Zielsetzung:</b>  Einführung eines Instruments mit dem bundesweit einheitliche Regelungen für den Hochschulzugang geschaffen werden können.</p> <p><b>Lösungsansätze:</b>  Ergänzung der Kompetenzen des Bundes im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung um den Hochschulzugang in Art. 74 Abs. 1, Nr. 33 (passend zu Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse).</p>	<p><b>Vorteile</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gleichheit der Bildungschancen in Deutschland</li> <li>• Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels</li> </ul>

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

Fachdiskurs 1

FD 1 – 08

<b>Entwurf für den Bericht des Fachdiskurses 1</b>
--

**A Inhaltsverzeichnis**

	Seite
(1) Neue Instrumente horizontaler und vertikaler Verwaltungskooperation.....	2
(2) Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit.....	10
(3) Benchmarking .....	21
(4) Weisungsrechte in der Auftragsverwaltung.....	25
(4.1) Art. 85 Abs. 3 GG .....	25
(4.2) Art. 85 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 Satz 2 GG .....	26
(5) Weitere Einzelthemen .....	27
(5.1) Statistik.....	27
(5.2) Geoinformationswesen.....	31
(5.3) Bevölkerungs- und Katastrophenschutz.....	33
(5.4) Medizinprodukte .....	35
(5.5) Arzneimittel.....	36
(5.6) Nationales Krebsregister .....	38
(5.7) Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht .....	39
(5.8) Seesicherheit/Küstenwache .....	41
(5.9) Zentralstelle für Kostenerstattung für Jugendhilfe nach Einreise .....	42
(5.10) Aufgabenbündelung Unterhaltsvorschussgesetz (UVG).....	44
(6) Sonstiges.....	45
(6.1) Bund-Länder- Forschungsförderung .....	45
(6.2) Projektförderung des Bundes in der Forschung.....	46
(6.3) Ausbildungshilfen .....	48
(6.4) Hochschulzugang.....	49
(7) Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern.....	50

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

## **B Darstellung der Einzelthemen**

### **(1) Neue Instrumente horizontaler und vertikaler Verwaltungskooperation**

#### **I. Sachverhaltsdarstellung**

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

#### **II. Problem- und Zielbeschreibung**

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



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

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

### III. Maßnahmenvorschläge

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –  
und  
MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion –

Einführung eines neuen Art. 85a GG und Ergänzung des Art 87 Abs. 3 GG:

---

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

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

a) Beschreibung

Art. 85a GG<sup>3</sup>

In länderübergreifenden Angelegenheiten oder aus Gründen der Wirtschaftlichkeit können Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates und der betroffenen Länder bestimmen, dass sie ganz oder teilweise von einem Land oder mehreren Ländern für andere Länder gegen Kostenerstattung ausgeführt werden. [Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.] MdB Kröning für Streichung des Klammerzusatzes..

Art. 87 Abs. 3 GG:

Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden. Erwachsen dem Bunde auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben, so können bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages errichtet werden. In Ausnahmefällen können Bundesgesetze aus Gründen der Wirtschaftlichkeit mit Zustimmung des Bundesrates und der betroffenen Länder bestimmen, dass Bundesbehörden auch Aufgaben von Landesbehörden gegen Kostenerstattung durch das jeweilige Land wahrnehmen.

b) Begründung:

Mit diesen Regelungen sollen bei länderübergreifenden Angelegenheiten oder aus Gründen der Wirtschaftlichkeit Verwaltungskooperationen nach dem Prinzip „einer (oder einige) für alle“ ermöglicht werden. Art. 85a GG schafft eine klare verfassungsrechtliche Grundlage für die Aufgabenwahrnehmung durch ein Land oder einige Länder für andere bzw. alle Länder. Mit der Ergänzung von Art. 87 Abs. 3 GG wird die entsprechende Grundlage für den Bund geschaffen, bestimmte Aufgaben zugleich für Länder wahrzunehmen.

In Betracht kommen solche Aufgabenbündelungen nach dem Einer-für-alle-Prinzip in erster Linie bei Verwaltungsleistungen, die dem eigentlichen Verwaltungshandeln vorgelagert sind und selbst nicht unmittelbar rechtlich verbindliche Außenwirkung entfalten. Eine Rechtsbetroffenheit der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen tritt in diesen Fällen nicht ein und die Entscheidungsbefugnis der für die Fachaufgaben zuständigen Stellen (je nachdem auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene) bleibt unberührt.

Anwendungsfelder sind zum Beispiel:

- Statistik (Dienstleistungszentrum Bund zugleich für die Länder);
- Geoinformationswesen (Dienstleistungszentrum Bund zugleich für die Länder);

---

<sup>3</sup> Neue und geänderte Normen werden unterstrichen dargestellt. Soweit die Änderung in einer Ergänzung einer schon vorhandenen besteht, ist nur der ergänzte Text aus Gründen der besseren Erkennbarkeit unterstrichen.

- Ausländerrecht (Bundes-Kompetenzzentrum zur Unterstützung der Länderverwaltungen);
  - verwaltungsinterne Dienstleistungen (Dienstleistungszentren für Personalkosten, Beschaffung, Haushalts- und Rechnungswesen, IT), wobei die strategischen Entscheidungen in den Bereichen Haushalt, Beschaffung, Personal und IT in den jeweiligen Behörden bleiben. Nach einer Untersuchung der Unternehmensberatung A. T. Kearney belaufen sich die Gesamtkosten für verwaltungsinterne Dienstleistungen bei Bund, Ländern und Gemeinden auf rd. 26 Mrd. Euro/Jahr, wobei rd. 680.000 Beschäftigte von Bund, Ländern und Kommunen für diese Funktionen eingesetzt werden. Durch Übertragung auf Dienstleistungszentren (Shared Service Center) könnten mindestens 3 Mrd. Euro/Jahr eingespart werden.
- c) *Stellungnahme des BMJ*  
Erhebliche Vorbehalte (Abstimmung innerhalb der Bundesregierung bis zum 29. Februar 2008).
- d) Stellungnahme des Deutschen Städtetags und des Deutschen Städte- und Gemeindebunds:  
  
Diese unterstützen die Entwicklung moderner Formen föderaler Zusammenarbeit; insbesondere sollten gemeinsame Organisationseinheiten (Verwaltungsverbände o.ä.) geregelt werden.
- e) Stellungnahme der Länder  
Von den Ländern wird der Vorschlag des Bundes abgelehnt.

Die von der Bundesseite vorgeschlagene Maßnahme führt zu einer grundlegenden Abkehr vom System des Grundgesetzes, dass die Verwaltung durch die Länder in eigener Organisations- und Kostenverantwortung geführt wird. Es würde ermöglicht, den Ländern durch Bundesentscheidung originäre Verwaltungskompetenzen zu entziehen, diese anderen Ländern oder dem Bund zuzuweisen. Die vorgesehene Zustimmungspflicht betroffener Länder sprengt außerdem den Rahmen, den das Grundgesetz (sinnvollerweise) für die Bundesgesetzgebung setzt. Kooperationsentscheidungen unter den Ländern müssen Vereinbarungen der betroffenen Länder vorbehalten bleiben. Eine unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Länder ist auch Wesen des Föderalismus. Daraus entwickelt sich einerseits Wettbewerb, andererseits finden die Länder – abhängig von ihrer jeweiligen Situation – zu Lösungsmöglichkeiten, um im Einzelfall gemeinsam Aufgaben wahrzunehmen. Dazu bedarf es jedoch weder eines neuen Art. 85a GG noch einer Ergänzung des Art. 87 Abs. 3 GG und der dort vorgesehenen bundesgesetzlichen Entscheidung.

Die beispielhafte Aufzählung möglicher Anwendungsfelder für Aufgabenbündelungen gehen in ihrer Intention und Ausgestaltung über eine gemeinsame Aufgabenerledigung hinaus. Es werden nicht im Sinne einer Kooperation unter Gleichen Teil-

elemente einer Aufgabe durch freiwillige Entscheidungen der Länder zusammengelegt. Vielmehr wird über zentrale Einrichtungen auf Initiative des Bundes der Verwaltungsablauf in den Ländern vereinheitlicht und zentralisiert. Den Ländern verbleibt an Stelle einer Organisationskompetenz lediglich die Funktion eines Bestellers ohne echten Einfluss auf das Ausgestaltung der Aufgabenerledigung.

Inwiefern das vom Bund angegebene Einsparungspotenzial erreichbar sein soll, muss angesichts der Erfahrungen mit der Bildung von zentralen „Agenturen“ kritisch hinterfragt werden – jedenfalls ist in den Vorschlägen des Bundes kein Ansatz enthalten, wie die Länder mit den durch die Bildung von „shared-service-centern“ freiwerdenden Personalkapazitäten umgehen sollen.

## 2. Vorschläge der Länder

### 2.1. Lösung auf der Ebene unterhalb des Grundgesetzes

#### a) Beschreibung / Begründung

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

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

#### b) Stellungnahme BMI:

Der Ländervorschlag wird abgelehnt. Die Einbeziehung des Bundes wird mit diesem Vorschlag nicht gelöst. Der Vorschlag verkennt im Bereich der IT, dass unterschiedliche Lösungen für die Bereiche IT-Netzinfrastruktur, IT-Interoperabilitätsanforderungen und IT-Koordinierung zwischen Bund und Ländern notwendig sind. Ein an die MPK/CdS angehängtes Gremium verkennt die Bedeutung der IT-Infrastruktur des Bundes. Lediglich eine – in ihrer Ausgestaltung unklare – Beteiligung des Bundes ist nicht akzeptabel. Es sind für die ständige und zuverlässige Aufrechterhaltung einer Datenverbindung zwischen Bund und Ländern aber gemeinsame (Mindest-)Regeln notwendig, die von allen

eingehalten und umgesetzt werden. Die Bedrohungslage für die Sicherheit der IT-Infrastruktur der Verwaltung insgesamt wird ebenfalls verkannt. Der Vorschlag ist kein Beitrag zur Erhöhung von Geschwindigkeit, Verbindlichkeit und Rechtssicherheit von IT-Entscheidungen. Z.B. muss ich bei der Verbindung der Netze jeder darauf verlassen können, dass alle bestimmten Sicherheitsstandards erfüllen.

## 2.2. Grundlagenstaatsvertrag (GSV) der Länder untereinander (ohne GG-Änderung), denkbar einschl. einer sog. „Passerelle“-Klausel<sup>4</sup>

### Beschreibung / Begründung

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

Beispiele für „Vertragstypen“:

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

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

---

<sup>4</sup> Zu einer eventuellen Einbeziehung des Bundes in den Bereichen IT-Sicherheit und IT-Interoperabilität folgenden Abschnitt (2).

Die Länder untereinander sollen durch das Grundgesetz grundsätzlich nicht daran gehindert sein, eine so genannte „Passerelle-Klausel“ staatsvertraglich zu vereinbaren, die es ermöglicht, einzelne (ggf. vorher festgelegte) Rechtsbereiche mit einstimmigem Beschluss aus dem Konsensprinzip in das Mehrheitsprinzip zu überführen. Ob hierfür eine GG-Änderung erforderlich oder im Sinne einer Klarstellung sinnvoll ist, ist ebenfalls noch nicht abschließend geprüft (Stichwort: „Grundsatz der Staatengleichheit“). Für den Fall, dass eine GG-Regelung erfolgen soll, nachfolgender erster Entwurf eines GG-Textvorschlages:

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

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

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

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

Ein zweiter Absatz könnte angefügt werden:

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

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

(Prüfvorbehalt).

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

#### a) Beschreibung / Begründung

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

#### Art. 37a GG: Zusammenarbeit von Bund und Ländern

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

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

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

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

#### Art. 37b GG: Verwaltungsverband

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

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

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

#### b) Stellungnahme des BMI

Der Vorschlag wäre ohne Eingrenzung auf alle Vollzugsaufgaben anwendbar, was vor dem Hintergrund der jüngsten Entscheidung des BVerfG zu Hartz IV verfas-

sungsrechtlicher Überprüfung bedarf (Art. 79 Abs. 3 GG).

c) Stellungnahme der Mehrzahl der Länder

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

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

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

(2) **Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit**

I. **Sachverhaltsdarstellung**

1. IT-Netzinfrastruktur

- Bund, Länder und Kommunen betreiben heute bereits eine Vielzahl von Netzen. Die Netze von Bund, Ländern und Kommunen sind über das Netz TESTA-D gekoppelt oder koppelbar. Darüber hinaus sind die deutschen Teilnetze über TESTA-D in den europäischen Verbund TESTA-S eingebunden.
- Die durch das Projekt „Deutschland-Online Infrastruktur“ 2006 durchgeführte Bestandserhebung hat folgende Ergebnisse festgestellt:
  - Die Sicherheit der Netze unterscheidet sich deutlich. Einheitliche Sicherheitsstandards auf Basis der BSI-Empfehlungen oder ein Mindestsicherheitsstandard gibt es nicht.



- Ein einheitliches Adressierungskonzept fehlt.
  - Die verschiedenen Netze sind teilweise unter der Ägide von Fachverwaltungen entstanden und an den Erfordernissen einzelner Fachaufgaben ausgerichtet, jedoch nicht überall querschnittlich in Form einer für alle Behörden nutzbaren Infrastruktur organisiert.
  - Aus übergeordneter Sicht ist die Zahl und Steuerung der Netze schwer überschaubar.
  - Eine umfassende bundesweite elektronische Erreichbarkeit der Behörden über Verwaltungsnetze ist nicht gewährleistet.
- Die Sicherheitslage für die Computernetze hat sich erheblich verschärft. Gezielte Angriffe sind an der Tagesordnung und können, wie das Beispiel des Cyber-Angriffs auf Estland im Frühjahr 2007 zeigt, gegen die gesamte IT-Infrastruktur eines Landes gerichtet sein.
  - Ein Koppelnetz mit einer verbindlichen IT-Sicherheitspolicy kann mit an das Koppelnetz angeschlossenen sicheren Teilnetzen sicher betrieben werden.
  - Für die Konfiguration und den Betrieb von Verwaltungsnetzen und der Netzverbindungen spielt neben der Sicherheit die Leistungsfähigkeit, Flexibilität und Effizienz der Netze eine entscheidende Rolle.
  - Das bestehende Koppelnetz TESTA-D ist sowohl von den Leistungsmerkmalen wie auch von der organisatorischen Verankerung her nicht mehr ausreichend. Die Neuvergabe eines Nachfolgenetzes unter Beachtung der Ergebnisse des Vorhabens Deutschland-Online-Infrastruktur ist erforderlich.

## 2. IT-Interoperabilitätsanforderungen

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

bilitätsfestlegungen (z.B. XÖV). Mögliche Anwendungsbereiche sind in der Anlage (s. o.) dargestellt.

- Die Fachministerkonferenzen und andere Koordinierungsgremien haben für Entwicklung, Verwaltung, Weiterentwicklung und Finanzierung derartiger Vorhaben in Einzelfällen mit eigenem organisatorischem und finanziellem Aufwand unterschiedliche Modelle entwickelt.
- Die Qualität der erarbeiteten Interoperabilitätsfestlegungen ist unterschiedlich.

### 3. IT-Koordinierung von Bund und Ländern

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

## II. Ziele

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

- Zur Koordinierung der IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern werden eine dauerhafte Steuerungsstruktur und ein zentrales Entscheidungsgremium geschaffen. Die bisherigen allgemeinen Koordinierungsgremien in der IT werden durch das neue Gremium ersetzt. Fachgremien sind in IT-Fragen an allgemeine Richtungsentscheidungen des zentralen Gremiums gebunden. Im Gegenzug sind bestehende Gremien im Rahmen einer Aufgabenkritik zu verschlanken.

### III. Maßnahmenvorschläge

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –  
und  
MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion -

- 1.1. Art. 73 Abs. 1 Nr. 7a GG: Ausgestaltung als materielle Gesetzgebungskompetenz des Bundes:

#### Beschreibung / Begründung

##### *Art. 73*

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

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

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

a) Stellungnahme der Länder

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

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

## 1.2. Art. 91c GG und Bundesgesetz mit Zustimmung Bundesrat (zusätzlich unterstützt von Bundesministerin Zypries)

a) Beschreibung / Begründung

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

Art. 91c

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

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

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

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

Der Artikel hat in vier Absätzen folgende Regelungsinhalte:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Das Ausführungsgesetz nach Abs. 4 wird Einzelheiten der oben genannten Grundsätze regeln. Dabei sollen auch die bisherigen Gremien der fallweisen Bund-/Länderzusammenarbeit im Rahmen einer Verschlankung und entsprechend einer bayerischen Bitte konsolidiert und durch eine gesetzlich verankerte Entschei-

ungsstruktur ersetzt werden. Die Verwaltungsräume von Bund und Ländern bleiben auch dabei gesetzlich getrennt.

b) Stellungnahme der Länder

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

2. Vorschläge der Länder

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

Die Informationstechnik (IT) unterstützt die Informationsbereitstellung und –vermittlung sowohl verwaltungsintern als auch in Beziehung zu Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen. Die bundesstaatliche Ordnung führt zu unterschiedlichen IT-Lösungen, die zueinander im Wettbewerb um die beste Lösung stehen können. Der länder- oder ebenenübergreifende Austausch von Daten erfordert jedoch die Vereinbarung von wirksamen Mechanismen. Diese müssen einerseits die Zuständigkeit der Länder für die Ausgestaltung des Verfahrens beachten und andererseits die Kommunikation im notwendigen Umfang ermöglichen. Dabei wird eine zentrale Koordinierungs- und Steuerungskompetenz des Bundes als nicht zielführend angesehen. Stattdessen werden einzelproblembezogene, einvernehmliche Vereinbarungen zwischen den Ländern und mit dem Bund über geeignete technische Maßnahmen sowie die Fragen der Finanzierung angestrebt. Einige Länder sehen Handlungsbedarf in der Schaffung von Voraussetzungen für eine ebenenübergreifende Zusammenarbeit.

2.1. Rein staatsvertragliche Lösung

a) Beschreibung / Begründung

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

Für den Netzaufbau sind über einen Staatsvertrag zwischen Ländern und Bund die Netzorganisation, ein Steuerungsgremium und die Modernisierung des Netzesauf-

baus zu regeln (einschließlich der Sicherheitsvorgaben). Zur Modernisierung des TESTA-Netzes und seiner Anpassung an die aktuellen Sicherheits- und Technikanforderungen sollte eine Ausschreibung in einem effizienten Gremium aus Bund und Ländern vorbereitet und durchgeführt werden. Mit dem operativen Netzbetrieb sollte eine bestehende Einrichtung beauftragt werden.

b) Stellungnahme BMI:

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

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

a) Beschreibung / Begründung

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

Beispiele für „Vertragstypen“:

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

Der konkrete Einsatz der Vertrags-/Vereinbarungstypen wird auf den Bereich IT-Sicherheit und - soweit dies unumgänglich ist - IT-Interoperabilität eng begrenzt. Der GSV ist ein Angebot. Durch den GSV ergibt sich keine Verpflichtung zu einer

konkreten Kooperation oder Teilnahme an Kooperationen, andere Kooperationsformen bleiben uneingeschränkt möglich. Damit können die Länder - wo dies nicht anders möglich ist - unter Einbeziehung des Bundes auf dem Gebiet der IT-Sicherheit und falls unumgänglich der IT-Interoperabilität einschl. der Implementierung evtl. Gremienstrukturen durch einvernehmliche Vereinbarungen geeignete Kooperationsformen zur gemeinsamen Wahrnehmung dieser Aufgaben finden. Im Lichte des aktuellen Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu den Arge'en (Stichwort: Mischverwaltung), ist zu prüfen, ob als ultima ratio eine Verfassungsänderung erforderlich werden könnte.

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

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

b) Stellungnahme BMI:

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

### 2.3. Art. 91c GG und Grundlagenstaatsvertrag/Vereinbarungen

a) Beschreibung / Begründung

Nach Auffassung der Mehrheit der Länder ist die Optimierung der Zusammenarbeit



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

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

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

„Art. 91c

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

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

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

b) Stellungnahme BMI:

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

2.4. Art. 37a und Art. 37b GG

a) Beschreibung / Begründung

Einige Länder sehen in der grundgesetzlichen Verankerung der Möglichkeit, einen

Grundlagenstaatsvertrag über die Zusammenarbeit im IT-Bereich zu schließen im Abschnitt II des GG das Mittel zur Problemlösung. Zusätzlich soll der Verwaltungsverband als Rechtskörperschaft eingeführt werden:

Art. 37a GG: Zusammenarbeit von Bund und Ländern

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

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

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

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

Art. 37b GG: Verwaltungsverband

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

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

b) Stellungnahme BMI:

Der Ländervorschlag wird abgelehnt, soweit er die IT-Netzinfrastruktur und die IT-Interoperabilität betrifft. Der Vorschlag verkennt im Bereich der IT, dass unterschiedliche Lösungen für die Bereiche IT-Netzinfrastruktur, IT-Interoperabilitätsanforderungen und IT-Koordinierung zwischen Bund und Ländern notwendig sind. Die vorgeschlagene Form löst aus Sicht des Bundes insbesondere die Sicherheitsfragen bei Netzen nicht, wenn nur ein kündbarer Staatsvertrag für z.B. die IT-Netzinfrastruktur abgeschlossen wird. Für die ständige und zuverlässige Aufrechterhaltung einer Datenverbindung zwischen Bund und Ländern sind feste gemeinsame (Mindest-)Regeln notwendig, die von allen eingehalten und umgesetzt werden. Für den Bereich der gemeinsamen Errichtung und des gemeinsamen Betriebs von Rechenzentren oder für die IT-Beschaffung ist die Lösung aus Sicht des Bundes hingegen gut geeignet.

c) Stellungnahme der überwiegenden Mehrheit der Länder:

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

Im übrigen tragen einige Länder den Verweis auf das Mehrheitsprinzip und die Regelung zur Standardisierung nicht mit.

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

### (3) **Benchmarking**

#### I. Sachverhaltsdarstellung

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

#### II. Ziel:

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

Dabei ist die Freiwilligkeit der Teilnahme für die Länder unabdingbar, auch wenn zu berücksichtigen ist, dass ein aussagekräftiges Benchmarking eine ausreichend große Vergleichsgruppe voraussetzt. Das Prinzip der Freiwilligkeit beachtet die Gleichrangigkeit der Teilnehmer am Leistungsvergleich, insbesondere die Eigenstaatlichkeit und politischen Gestaltungsfreiräume der Länder. Damit schafft es eine grundlegende Voraussetzung für ein vertrauensvolles, konstruktives Arbeiten. Ansonsten bestünde aus Sicht der Mehrzahl der Länder die Gefahr eines Rankings.

#### III. Maßnahmenvorschläge

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –  
und  
Bundesministerin Zypries, MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion –

a) Beschreibung / Begründung

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

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

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

„Einfügung eines neuen Abschnitts VIII. b „Zusammenarbeit“

Art. Xx

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

Durchführung im Einzelnen:

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

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

#### Begründung

Es erfolgt Optimierung der Qualität der Verwaltungen durch systemkonformen Wettbewerb im föderalen System. Ein Verfassungsauftrag fördert die Vergleichskultur.

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

Die notwendige Transparenz wird durch die Veröffentlichung der Ergebnisse gewährleistet.

#### b) Stellungnahme der Länder:

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

Die Länder sehen in Leistungsvergleichen auf freiwilliger Basis und anhand von gemeinsam entwickelten Vergleichskriterien ein Mittel, um im Einzelfall verschie-

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

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

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

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

## 2. Vorschlag der Länder

### a) Beschreibung / Begründung

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

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

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

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

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

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

#### (4) **Weisungsrechte in der Auftragsverwaltung**

##### (4.1) **Art. 85 Abs. 3 GG**

###### I. **Sachverhaltsdarstellung**

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

###### II. **Problem- und Zielbeschreibung**

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

###### III. **Maßnahmenvorschlag**

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –  
und

MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion –

###### a) Beschreibung / Begründung:

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

Die notwendige Klarstellung kann am besten durch eine Ergänzung von Art. 85 Abs. 3 GG (Einfügung nach Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG: „Allgemeine fachliche

Weisungen sind zulässig“ erzielt werden. Da Art. 108 Abs. 3 GG u.a. auf Art. 85 Abs. 3 GG insgesamt verweist, bedürfte es für den Bereich der Finanzverwaltung keiner gesonderten Regelung.

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

b) Stellungnahme der Länder:

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

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

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

Entgegen der Auffassung des Bundes hätte die vorgeschlagene verfassungsrechtliche Regelung nicht lediglich „klarstellenden“ Charakter, sondern würde dem Bund konstitutiv das Recht verleihen, auch gegen den Widerspruch der Länder allgemeine Weisungen im Bereich der Auftragsverwaltung zu erteilen.

Nach Auffassung der Länder und herrschender Meinung<sup>5</sup> kann der Bund gemäß Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG lediglich Einzelanordnungen erteilen.

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

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

##### I. **Sachverhaltsdarstellung**

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

##### II. **Problem- und Zielbeschreibung**

Die derzeitige Regelung hat nach Auffassung von MdB Dr. Friedrich zur Folge, dass vom Instrument des Erlasses allgemeiner Verwaltungsvorschriften zum Beispiel für den Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung aufgrund der Komplexität des Abstimmungsprozesses kaum Gebrauch gemacht wird.

##### III. **Maßnahmenvorschlag**

<sup>5</sup> Vgl. *Lerche*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 85 Rz. 50 m.w.Nw.; *Pieroth* in: Pieroth/Schlink, GG, Art. 85 Rz.6 m.w.Nw.; *Trute* in: v. Mangoldt/Klein Starck III, GG, Art. 85 Rz. 21 m.w.Nw.



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

a) Beschreibung / Begründung:

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

b) Stellungnahme BMJ:

Die Frage betrifft letztlich die Organisation der Bundesregierung. Verbesserungen lassen sich ohne Änderung des Grundgesetzes erzielen.

## (5) Weitere Einzelthemen

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

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

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

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

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

### (5.1) **Statistik**

#### I. Sachverhaltsdarstellung, Problem- und Zielbeschreibung

a) Sicht des Bundes:

Derzeit besteht ein Nebeneinander von Bundes- und Landesbehörden in der Statistikproduktion (Statistisches Bundesamt und insgesamt 14 Landesämter). Die

Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland vom November 2002 wurden (noch) nicht umgesetzt.

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

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

#### Ziel

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

#### b) Sicht der Länder:

Die Statistikproduktion erfolgt arbeitsteilig zwischen Statistischem Bundesamt (StBA) und insgesamt 14 Landesämtern. Die Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland vom November 2002 wurden von der IMK aufgegriffen und umgesetzt<sup>6</sup>.

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

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

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

#### Ziel

---

<sup>6</sup> Fortschrittsbericht der Dienstaufsichtsbehörden der statistischen Ämter vom September 2004 – von der IMK am 19.11.2004 zustimmend zur Kenntnis genommen. Rahmenvereinbarung über eine ämterübergreifende Aufgabenerledigung in der amtlichen Statistik – Zustimmung IMK mit Beschluss vom 09.12.2005.

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

## II. Maßnahmenvorschlag

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –  
und  
MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion –

### a) Beschreibung / Begründung

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

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

- Die Gesamtausgaben im System der amtlichen Statistik (Bund und Länder) von rund 500 Mio. €/Jahr (davon rund 160 Mio €/Jahr Bund) könnten um rd. 170 Mio €/Jahr reduziert werden. Die durch eine Bündelung erzielbaren Einsparungen (vorrangig bei den Ländern) wären im Gesamtzusammenhang der Föderalismusreform zu berücksichtigen.
- Darüber hinaus erhebliche Qualitätsverbesserung für Nutzer der amtlichen Statistik sowie Entlastung bei Bürgern und Wirtschaft durch weitestmögliche flächendeckende online-Datenerhebung und elektronische Veröffentlichungen.
- Der Masterplan hält an einer tradierten Arbeitsteilung

- Horizontal (Parallelbetrieb der Landesämter) und
- Vertikal (separierte Fertigung für einzelne Statistiken) fest

und greift daher zu kurz.

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

- Vorschlag bedeutet keine Zentralisierung beim Bund; Länder können vielmehr ihre Informationsbedürfnisse weiterhin selbst bestimmen, landesspezifische Ausprägungen und regionale Tiefengliederung bleiben unberührt.
- Die derzeitigen Parallelstrukturen würden beseitigt und es ergäben sich erhebliche Kostenvorteile für Bund und Länder

#### b) Stellungnahme der Länder

Der Bereich Statistik ist ein gelungenes Beispiel für eine arbeitsteilige Aufgabenerledigung zwischen Bund und Ländern bzw. zwischen den Ländern; jedes Land erhebt und bereitet seine Daten auf, es gibt keine Überschneidungen oder Doppelarbeiten. Gerade die Vorstellungen des Bundes würden ineffiziente Parallelstrukturen verursachen, weil dann zum einen Landesämter für Landes- und Kommunalstatistiken, zum anderen Außenstellen eines "Bundesamtes" für Bundes- und EU-Statistiken erforderlich wären; Mehrkosten wären unausweichlich. Eine Zentralisierung würde die amtliche Statistik einseitig auf die Informationsbedürfnisse von Bund und EU zuschneiden und für die Länder weniger Informationen als bisher bereitstellen.

Die behaupteten Einsparungen sind fiktiv und schon rechnerisch unmöglich:

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

Sämtliche Innovationen in den vergangenen Jahren sind von den Ländern initiiert und von Innenministerkonferenz (IMK) geführt worden, so z.B.

- Online-Datenlieferung für die 50 wichtigsten Statistiken,

- "Einer oder einige für alle" (Rahmenvereinbarung, Vereinbarung über die zentrale Produktion und Datenhaltung),
- Ressortdeckung.

Die Bündelung von Aufgaben auf Länderseite nach dem Prinzip "Einer oder einige für Alle" ist auch aus wirtschaftlichen Gründen einer zentralen Aufgabenerledigung durch den Bund vorzuziehen.

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

Völlig unverständlich ist der Zentralisierungsvorschlag der Bundesseite vor dem Hintergrund des EU-weiten Zensus 2010/2011. Der Zensus kann nur im Zusammenwirken der statistischen Ämter des Bundes und der Länder erfolgreich durchgeführt werden; das Statistische Bundesamt allein ist dazu nicht in der Lage:

- Das Statistische Bundesamt musste für das Prestigeprojekt Zensus einer Verteilung der IT- und Fachaufgaben auf fünf Ämter (StBA, BW, BY, NW und SN) zustimmen, weil im StBA die technischen und fachlichen Ressourcen nicht ausreichen.
- Und selbst mit der auf ein Viertel reduzierten Last kommt das StBA nur schlecht zurecht; gravierende Verzögerungen und Versäumnisse des StBA gefährden gerade jetzt den Zeitplan und - wenn sie nicht schleunigst behoben werden - den gesamten Zensus. BMI und die Dienstaufsichtsbehörden der Länder kamen am 18.02.2008 zu der gemeinsamen Feststellung, dass der Status des Projekts gelinde gesagt unbefriedigend ist.

## (5.2) Geoinformationswesen

### I. Sachverhaltsdarstellung

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

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

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

## II. Problem- und Zielbeschreibung

Auffassung Bund:

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

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

## III. Maßnahmenvorschlag

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –  
und  
MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion –

### a) Beschreibung / Begründung

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

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

### b) Stellungnahme der Länder

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

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

Aus Ländersicht bieten Geodatenportale wesentliche Vorteile.

Die Inspire-RL fordert nicht die Vernetzung aller vorhandenen Geodaten, sondern benennt die bereitzustellenden Geodaten in ihren Annexen konkret.

Die Schaffung allgemeiner Bundeskompetenzen wird abgelehnt.

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

Behördenkooperation (auf freiwilliger Basis) führt zu Synergieeffekten; Behördenzusammenlegungen hingegen sind verfassungsrechtlich problematisch (vgl. auch die Entscheidung des BVerfG vom 20.12.2007 zu den AR-GEEn)

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

Erweiterung des Instrumentariums ist auch unterhalb des GG lösbar.

### (5.3) **Bevölkerungs- und Katastrophenschutz**

#### I. **Sachverhaltsdarstellung**

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

#### II. **Problem- und Zielbeschreibung**

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

Ziel des Bundes ist es, den Zivilschutz des Bundes neuen Gefahrenlagen anzupassen und zu einem weitergehenden Bevölkerungsschutz auszubauen. Unterstützungsleistungen des Bundes für die Bewältigung von Großkatastrophen und länderübergreifenden schweren Unglücksfällen werden beibehalten und rechtlich abgesichert.

#### III. **Maßnahmenvorschläge**

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr.

Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –

a) Beschreibung/Begründung

Neues Bevölkerungsschutzgesetz des Bundes, das den bezeichneten Anforderungen entspricht.

b) Stellungnahme der Länder

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

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

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

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

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

2. Vorschlag von MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion -

3. Beschreibung/Begründung

Grds. wie Vorschlag der Union auf Bundesebene, allerdings ergänzt um Änderung von Art. 35 Abs. 3 GG wie folgt:

„Gefährdet die Naturkatastrophe oder der Unglücksfall das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen Weisungen erteilen, sowie Einheiten *der Bundespolizei* und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen. *Bei Gefahr im Verzug entscheidet der zuständige Bundesminister. Die Entscheidung der Bundesregierung ist unverzüglich nachzuholen.* Maßnahmen der Bundesregierung nach Satz 1 sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im Üb-



rigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben.“

a) Stellungnahme der Länder

Ein generelles Weisungsrecht der Bundesregierung bzw. in Eilfällen des zuständigen Bundesministers weist dem Bund operative Befugnisse bei der Bekämpfung von Naturkatastrophen und Unglücksfällen zu. Solche operativen Befugnisse sind aus den gleichen Gründen, die gegen eine Erweiterung seiner Katastrophenschutzkompetenzen sprechen, als nicht sachdienlich abzulehnen.

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

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

(5.4) **Medizinprodukte**

I. **Sachverhaltdarstellung**

Im Medizinproduktebereich bestehen zahlreiche Zuständigkeiten auf Länder- und Bundesebene. In den Ländern liegt die Zuständigkeit bei ca. 65 Behörden. Bei den Landesbehörden stehen die Vollzugsaufgaben im Medizinprodukterecht im Vordergrund. Nach Auffassung des Bundes ist eine bundeseinheitliche Auslegung des Medizinprodukterechtes erschwert bzw. teilweise nicht möglich.

II. **Problem- und Zielbeschreibung**

Ziel ist eine effektive Wahrnehmung der Aufgaben im Medizinproduktebereich.

III. **Maßnahmenvorschlag**

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –

a) Beschreibung / Begründung

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

Die Aufgaben sollen beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) gebündelt werden. Insbesondere kommen hierfür in Betracht die Einstufung von Medizinprodukten bzw. Abgrenzung zu anderen Produkten. In weiterer Perspektive könnten durch das BfArM weitere Aufgaben übernommen werden, wie z.B. die Prüfung und ggf. die Genehmigung von Anträgen

zu klinischen Prüfungen, Bewertung von Vorkommnissen im Zusammenhang mit einer klinischen Prüfung und abschließende Entscheidung im Bereich der Risikobewertung und Risikoabwehr bei Vorkommnissen mit Medizinprodukten.

Durch einfachgesetzliche Änderungen könnten die notwendige Bündelung erreicht werden.

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

b) Stellungnahme der Länder

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

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

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

(5.5) **Arzneimittel**

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

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

II. **Ziel**

Ziel ist eine effektive Wahrnehmung der Aufgaben im Arzneimittelbereich.

III. **Maßnahmenvorschlag**

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –

a) Beschreibung / Begründung

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

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

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

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

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

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

b) Stellungnahme BMJ

BMJ sieht die Notwendigkeit von Änderungen im Bereich des Art. 84 Abs. 5 GG nicht für hinreichend belegt an.

c) Stellungnahme der Länder

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

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

Die Bekämpfung der (internationalen) Arzneimittelkriminalität ist Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden. Hier gilt es (ebenso wie in anderen Bereichen als bei den Arzneimitteln), die Justizzusammenarbeit in der EU zu verbessern. Die Kostenneutralität des obigen Maßnahmenvorschlags ist zu bezweifeln, soweit Länder weisungsgebunden handeln müssen, insbesondere sind die Folgekosten nicht abschätzbar. Zudem berücksichtigten die postulierten Entlastungen nicht den vorhandenen Personalbestand der Länder.

## (5.6) Nationales Krebsregister

### I. Sachverhaltsdarstellung

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

### II. Problem- und Zielbeschreibung

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

### III. Maßnahmenvorschlag

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –

#### a) Beschreibung / Begründung

Mangels eines nationalen Krebsregisters erfolgt derzeit eine unterschiedliche Erfassung der Daten durch die Krebsregister der Länder. Durch einfachgesetzliche Regelung könnte ein nationales Krebsregister geschaffen werden. Durch die Verbesserung der Datenerfassung und des Datenaustausches zwischen den Ländern wird eine solide Datenbasis für die Evaluation des

Krebsgeschehens auf nationaler Ebene geschaffen. Grundlage hierfür ist die Verpflichtung zur Lieferung harmonisierter Daten aus allen Ländern.

b) Stellungnahme der Länder

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

Mit der Dachdokumentation Krebs beim RKI gibt es bereits eine Stelle, die die Länderdaten für eine Auswertung auf nationaler Ebene zusammenführt und auswertet. Durch die Kooperation des RKI mit der Gesellschaft der epidemiologischen Krebsregister in Deutschland (GEKID) ist auch eine einheitliche Bewertung des nationalen Krebsgeschehens bereits gegeben. Wesentliche Voraussetzung dafür ist die fristgerechte Übermittlung von qualitativ hochwertigen Daten der Länderkrebsregister. Hier wäre ggf. eine verbindliche Regelung wünschenswert. Der Austausch von Länderdaten ist in der Mehrzahl der Länderkrebsgesetze erfasst.

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

## (5.7) **Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht**

### I. **Sachverhaltsdarstellung**

In der Bundesrepublik Deutschland existieren über 600 Ausländerbehörden der Länder.

### II. **Ziel- und Problembeschreibung**

Aus Sicht des Bundes gewährleisten die unterschiedlich leistungsfähigen Ausländerbehörden der Länder häufig keine effektive Aufgabenerledigung (es fehlt zum Teil an der Parallelität von Wissen und Kompetenzen, teilweise fehlt in kleinen Behörden das für seltene Sonderfälle benötigte Spezialwissen, es kommt zu einer Zersplitterung in der Rechtsanwendung). Ferner sind bundesweite Standards und einheitliche Rechtsanwendung nicht sichergestellt. Dies hat auch Folgen für alle Länder. Die einheitliche Rechtsanwendung etc. soll erleichtert und unterstützt werden. Eine Bund-Länder-übergreifende vernetzte Front-Back-Office-Struktur soll geschaffen werden. Dies bedeutet die Bündelung des Fachwissens in Kompetenzzentren von Bund und Ländern. Der Bund stellt hierbei ein Kompetenzzentrum für komplexe Rechtsfragen als Back Office zur

### III. **Maßnahmenvorschlag**

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer

Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –

a) Beschreibung / Begründung

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

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

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

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

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

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

b) Stellungnahme BMJ

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

c) Stellungnahme der Länder

Die pauschale Kritik an der Effektivität der Aufgabenerledigung ist entschieden zurückzuweisen; die Effektivität hängt u. a. auch von der Größe und regionalen Verortung der Verwaltung ab. Im Übrigen stünde die Kernargu-

mentation des Vorschlags letztlich jedem Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder bzw. Länderbehörden entgegen.

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

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

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

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

## (5.8) Seesicherheit/Küstenwache

### I. Sachverhaltsdarstellung

Derzeit teilen sich fünf Bundesministerien (BMI: Bundespolizei, BMVBS: Wasser- und Schifffahrtsverwaltung/Havariekommando, BMF: Zoll, BMELV: Fischereischutz, BMVg: Marine), mehrere Landesministerien und ca. 30 weitere Polizei- und Sonderordnungsbehörden die Zuständigkeiten für die Aufrechterhaltung der Sicherheit in den verschiedenen Seesicherheitsbereichen. Im Küstenmeer (Hoheitsgebiet) erstrecken sich diese Befugnisse parallel dazu auf mehrere Landesressorts. Die Zuständigkeiten der verschiedenen Bundes- und Landesbehörden auf dem Gebiet des Küsten- und Meeresschutzes werden in zahlreichen Regelwerken normiert und seit September 2005 gibt es aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung das „Maritime Sicherheitszentrum“ zur Koordination und Kooperation der verschiedenen Behörden von Bund und Ländern. Ob dies ausreicht, wird insbesondere auch vor folgende Veränderungen der maritimen Sicherheitslage geprüft:

- Veränderungen bei den Seetransporten in Nord- und Ostsee mit einer quantitativen Zunahme des Verkehrs und insbesondere gefährlicher Transporte.
- Klimaveränderungen, die zu einer stärkeren Sturmaktivität und einer Hebung der Meeresspiegel führen.
- Veränderung nationaler und internationaler Schutzbestimmungen in Bezug auf Ost- und insbesondere Nordsee.

- Veränderung der Sicherheitslage durch erhöhte Terrorgefahr, insbesondere bei Tankern und Kreuzfahrtschiffen aufgrund möglicher terroristischer Anschläge.

Veränderung der Warenströme durch EU-Erweiterung und Globalisierung.

## II. Ziel- und Problembeschreibung

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

1. Vorschlag von MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion –

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

Phase I: Zusammenfassung aller Bundesvollzugsaufgaben zur See

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

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

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

### 2. Vorschlag der norddeutschen Länder

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

Es wird geprüft, ob die Struktur der Zusammenarbeit zwischen Länderpolizeien, der Bundespolizei, dem Zoll, der Schifffahrtsverwaltung und der Fischereiaufsicht verändert werden müsse. Zur Debatte steht die Einrichtung einer Deutschen Küstenwache mit einheitlichen Kommandostrukturen unter Einbeziehung aller maritimen Komponenten der genannten Behörden.

## (5.9) Zentralstelle für Kostenerstattung für Jugendhilfe nach Einreise



### I. Sachverhaltsdarstellung/Problem- und Zielbeschreibung

Gem. § 89d Abs. 1 SGB VIII sind Kosten, die ein örtlicher Träger aufwendet, unter bestimmten Bedingungen vom Land zu erstatten. Unmittelbar kostenpflichtig für die Leistungen sind die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, in deren Jugendamtsbereich die Minderjährigen erstmalig in Obhut genommen worden sind. Die mittelbare Kostenübernahme erfolgt bei Personen, die im Ausland geboren sind, gem. § 89d Abs. 3 SGB VIII auf dem Erstattungswege durch das Land, das im Wege eines "Fallverteilungsverfahrens" durch das Bundesverwaltungsamt bestimmt wird. Die Bestimmung des Landes, das unabhängig von der Frage, in welchem Land die Kosten entstehen, die Fallkosten zu erstatten hat, erfolgt aufgrund eines Belastungsvergleichs: Die Länder werden dabei grundsätzlich in Höhe ihres Anteils an der Bevölkerung (Königsteiner Schlüssel) mit den insgesamt im Vorjahr angefallenen Kosten belastet. Dem so ermittelten "Soll-Kostenanteil" werden die Aufwendungen gegenübergestellt, die dem jeweiligen Land im Betrachtungszeitraum tatsächlich durch Kostenübernahmen entstanden sind. Bei der Ermittlung des aktuellen Saldos je Land werden auch noch nicht ausgeglichene Rückstände bzw. Überschüsse aus den Vorjahren berücksichtigt. Ein unmittelbarer Ausgleich der Salden zwischen den Ländern findet nicht statt. Ergibt sich aus der Berechnung des Bundesverwaltungsamtes, dass ein Land in eine "Schuldnerposition" geraten ist, werden ihm vermehrt Fälle zur Übernahme der anfallenden Kosten, zugewiesen. Länder, die "Überzahlungen" geleistet haben, werden durch die Zuweisung einer geringeren Zahl von Fällen entlastet.

In der Praxis führt die Anwendung dieses Verfahrens immer wieder zu einem "Aufschaukeln" von Rückständen oder von Überschüssen, da die Kosten von Fall zu Fall sehr unterschiedlich sind und sich über die Zuweisung der Fallzahlen nicht automatisch ein Ausgleich von Rückständen bzw. Überschüssen ergibt. Da das Verfahren außerdem durch die Tatsache belastet ist, dass nicht vorauszusehen ist, wie sich die Zahl der zu betreuenden Kinder entwickelt, sind die Kostenbelastungen für die einzelnen Länder in den Folgejahren praktisch nicht vorhersehbar. Dies führt zu Problemen bei der Haushaltsaufstellung und bei der Haushaltsführung. Aus fachlicher Sicht ist außerdem negativ zu bewerten, dass durch das Fehlen einheitlicher Regelungen die Behandlung und damit einhergehend auch die Kosten der einzelnen Fälle je Gestehungsland sehr unterschiedlich sind.

### II. Ziel

Bündelung auf Bundes- oder Landesebene nach dem Prinzip „einer für alle“.

### III. Maßnahmenvorschlag

Vorschlag Brandenburg

#### a) Beschreibung / Begründung

Es sollte entweder auf Bundes- oder auf Landesebene eine Zentralstelle ein-

gerichtet werden, die die fachlichen und finanziellen Aufgaben aus dem Verfahren übernimmt. Diese hätte die Aufgabe, das komplette Verfahren der Kostenerstattung an die Leistungserbringer durchzuführen und anschließend den Nettoaufwand nach dem Königsteiner Schlüssel zeitnah auf die einzelnen Länder zu verteilen. Das setzt einen einmaligen Ausgleich der Salden voraus.

#### b) Stellungnahme der Bundesregierung

Das komplexe Thema war bereits im Jahr 2004 Gegenstand der Erörterungen der Länder. Eine Einigung ist bereits damals gescheitert. Verfassungsänderungen sind nicht notwendig.

### **(5.10) Aufgabenbündelung Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)**

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

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

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

Die Zuständigkeitsverteilung für die Gesetzgebung (Bund) und die Mittelbereitstellung (Bund, Land) führt dazu, dass zumindest bei den Ländern eine realistische Veranschlagung und eine Beschränkung der überplanmäßigen Ausgaben nur unzureichend möglich sind.

**II. Ziel**

Entflechtung der Zahlungsströme

**III. Maßnahmenvorschlag**

Vorschlag Brandenburg

a) Beschreibung / Begründung

Entflechtung der Zahlungsströme/Finanzierungsverantwortlichkeit i.V.m. Beibehaltung der Regelungszuständigkeit beim Bund zur Gewährleistung bundeseinheitlicher Leistungsstandards.

b) Stellungnahme der Bundesregierung

Der Vorschlag führt im Ergebnis zur vollständigen Übernahme der Kosten durch den Bund. Damit würde die Zustimmungsbedürftigkeit entfallen (Art. 104a Abs. 4 GG) und es würde (schon bei einer überwiegenden Finanzierung durch den Bund) gem. Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG i.V.m. Art. 85 GG Bundesauftragsverwaltung eintreten. Es ist fraglich, ob dies von Länderseite gewollt ist.

**6. Sonstiges****(6.1) Bund-Länder- Forschungsförderung**

## I. Sachverhaltsdarstellung/Problem- und Zielbeschreibung

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

## II. Maßnahmenvorschlag

Vorschlag MdB Petra Merkel (SPD-Fraktion)

a) Beschreibung/Begründung

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

Ziel

Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern.

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

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

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

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

b) Stellungnahme der Länder

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

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

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

**(6.2) Projektförderung des Bundes in der Forschung**

## I. Sachverhaltsdarstellung

„Die gesamtstaatliche Aufgabe Forschungsförderung erfolgt

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

## II. Problem- und Zielbeschreibung

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

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

## III. Maßnahmenvorschlag

Vorschlag MdB Petra Merkel (SPD-Fraktion)

### a) Beschreibung / Begründung

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

### b) Stellungnahme der Länder

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

Die gesamtstaatliche Aufgabe Forschungsförderung erfolgt weiterhin

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

Die in der Sache nötige Transparenz und gegenseitige Unterrichtung bei Projektförderungen des Bundes (...) und der einzelnen Länder ist durch die dazu bestehende und insoweit berührt bleibende Bund-Länder-Zusammenarbeit gewährleistet (...); eine Zustimmung der Länderseite ist nicht erforderlich.“

(Zitat aus BT-Drs. 16/813 S. 16 – Begründung der Föderalismusreform I – GG – Änderungen). Eine Verfassungsgrundlage für Projektförderungen des Bundes ist gegeben (Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Finanzierungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 – Förderung der wissenschaftlichen Forschung – i.V.m. Art. 87 Abs. 3 und Art. 104a Abs. 1 GG). Dies ist in den parallelen Entschlüssen von Bundestag und Bundesrat aus Anlass der Föderalismusreform I ausdrücklich so festgehalten worden (BT-Drs. 16/2052 vom 28.06.2006, S. 3 mit Fußnote 21, = BR-Drs. 462/06 vom 05.07.2006). Die Transparenz der Projektförderungen des Bundes wird durch Unterrichtung in der seit 2008 bestehenden Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (wie zuvor in der BLK) gewährleistet. Ein Regelungsbedarf für Projektförderungen des Bundes besteht nicht.

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

### **(6.3) Ausbildungshilfen**

#### **I. Sachverhaltsdarstellung**

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

#### **II. Problem- und Zielbeschreibung**

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

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

#### **III. Maßnahmenvorschlag**

Vorschlag MdB Petra Merkel (SPD-Fraktion)

a) Beschreibung / Begründung

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

b) Stellungnahme der Länder

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

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

Erwähnt sei, dass auf Länderseite teilweise eine Regionalisierung der Ausbildungsförderung (gegen finanzielle Kompensation) als sinnvoll angesehen wird. Diese Frage wurde jedoch ebenfalls bereits bei der Föderalismusreform I mit Ergebnis verhandelt.

**(6.4) Hochschulzugang**

## I. Sachverhaltsdarstellung

Der Hochschulzugang liegt in der Kompetenz der Länder.

## II. Problem- und Zielbeschreibung

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

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

## III. Maßnahmenvorschlag

Vorschlag MdB Petra Merkel (SPD-Fraktion)

a) Beschreibung / Begründung

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

b) Stellungnahme der Länder

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

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

## **(7) Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern**

### **I. Beitrag der Länder:**

Zwischen den Ländern bestehen nicht nur historische, regionale und landsmannschaftliche Differenzen, sie sind auch hinsichtlich ihrer Fläche, Bevölkerungszahl und der Sozial- und Wirtschaftsstruktur sehr verschieden. Insbesondere die fiskalische Leistungsfähigkeit und, damit verbunden, die politische Gestaltungskraft, sind entsprechend unterschiedlich.

Von einigen Kommissionsmitgliedern wird eine Neugliederung der Länder als eine sinnvolle Option für die Angleichung dieser Unterschiede angesehen.

### **II. Position des Bundes:**

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

Grundlage für die Beratungen könnten folgende Überlegungen sein:

#### Ausgangslage:

Art. 29 Grundgesetz (GG) in seiner jetzigen Fassung ermöglicht eine Neugliederung des Bundesgebietes über eine Reihe von Teillösungen, da die Länder weder in ihrer Existenz noch in ihrem Gebietsstand gegen Eingriffe und Veränderungen durch den Bund verfassungsrechtlich geschützt sind (BVerfGE 5, 38). Auch in der WRV lag nach Art. 18 Abs. 1 eine „Änderung des Gebiets von Ländern und die Neubildung von Ländern innerhalb des Reiches.... durch verfassungsänderndes Reichsgesetz“ in den Händen des Reiches.

*Neugliederung durch Bundesgesetz:*



Der normative Regelfall war und ist in allen Fassungen des Art. 29 GG eine Neugliederung durch „Bundesgesetz“ mit dem Ziel, Länder zu schaffen, „die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können“.

Die Neugliederung ist nicht mehr Pflichtaufgabe, sondern nur noch eine Kann-Aufgabe des Bundes. Es bedarf auch keiner konkreten Neugliederungskonzeption mehr, da die von der Rechtsprechung des BVerfG geforderte Gesamtkonzeption (BVerfGE 5, 34. 38 f) keine konkrete Neugliederungsmaßnahme hat zustande kommen lassen und deshalb in der jetzigen Fassung vernachlässigt wurde. Eine Neugliederung durch Einzelschritte eines längeren Gesamtprozesses ist möglich. Dennoch bleiben ein Bundesgesetz und dessen Bestätigung durch Volksentscheid verfahrensrechtliche Voraussetzungen einer jeden Neugliederungsmaßnahme.

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

#### *Neugliederung durch Staatsvertrag zwischen den Ländern:*

Der 1994 ins Grundgesetz eingebrachte Art. 29 Abs. 8 GG lockert erstmals den bislang eindeutig auf den Bund bezogenen Neugliederungsauftrag auf und bestimmt abweichend von den Vorschriften des Art. 29 Abs. 2 bis 7 GG für länderinitiierte Neugliederungsvorhaben als Grundvoraussetzung den Abschluss eines entsprechenden Staatsvertrages (Schriftform) zwischen den beteiligten Ländern. Hierbei sind alle denkbaren Varianten und Bedingungen aushandelbar. Ebenso bedarf er der Bestätigung durch Volksentscheid in den betroffenen Ländern (Satz 3) und einer förmlichen Anhörung der „betroffenen Gemeinden und Kreise“ (Satz 2). Bürger anderer Länder sind bei der Abstimmung nicht stimmberechtigt. Die durch den Staatsvertrag betroffenen Bundesinteressen werden dadurch gewahrt, dass der Staatsvertrag der Zustimmung des Bundestages bedarf (Satz 6). Aufgrund des institutionellen Gesetzesvorbehalts dürfte diese Parlamentszustimmung in Form eines Gesetzes zu erfolgen haben. Vertraglich regelbar sind damit alle territorialen innerstaatlichen Umgestaltungen des Bundesgebietes, durch die sich die Einteilung in Länder oder ihr bisheriger Gebietsbestand verändern wird.

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

Art. 118 GG betrifft die erfolgreich abgeschlossene Neugliederung der Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern zum Land Baden-Württemberg. Seinerzeit stritt man über die Frage, ob Art. 29 Abs. 2 bis 6 neben Art 118 GG anwendbar sei oder nicht. Letztendlich setzte sich die Auffassung durch, dass Art. 118 jedenfalls gegenüber Art. 29 Abs. 2 bis 6 als Sonderregelung anzusehen ist.

Art. 118 a GG hält den Ländern Berlin und Brandenburg die Option eines vereinfachten Zusammenschlusses offen. Danach bedarf es über die Erleichterungen des Art. 29 Abs. 8 GG hinaus nur eines Staatsvertrages zwischen Berlin und Brandenburg. Dem hat weder der Bundestag (durch Bundesgesetz) zuzustimmen noch erfordert das Verfahren nach dieser Vorschrift die

Mitwirkung der Bürger im Wege eines Volksentscheids. Die in Art. 118 a vorgesehene „Beteiligung der Wahlberechtigten Berlins und Brandenburg“ schwächte das plebiszitäre Element der Neugliederung und könnte zu jeder Zeit neue Diskussionen hervorrufen. Es könnte die Frage gestellt werden, ob es einen Rückverweis auf Art. 29 Abs. 2 einerseits (Bestätigung durch Volksentscheid) und auf Art. 29 Abs. 6 Satz 1 andererseits (Quorum) bedurft hätte. Allerdings haben die beiden Landesverfassungen diese Frage dahingehend beantwortet, dass die Bürgerbeteiligung nach Art. 118a GG durch eine Bestätigung durch Volksentscheid konkretisiert wurde. Außerdem empfahl Art. 5 Einigungsvertrag den gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands, sich mit der Neugliederung des Raums Berlin/Brandenburg abweichend von den Vorschriften des Art. 29 durch Vereinbarung der beteiligten Länder zu befassen.

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

Neugliederungspolitisch erscheint „ein von den Ländern in Angriff genommenes Neugliederungsprojekt“ wesentlich aussichtsreicher als ein von oben angestrebtes Gestaltungsvorhaben. Notwendig sind eine verlässliche Normierung und ein politischer Wille.

Es besteht einhellige Auffassung, dass das Verfahren des Art. 29 GG zu umständlich für eine Neugliederung ist. Die Sonderregelungen in den Art. 118 und 118a GG sowie Art. 29 Abs. 7 und 8 GG weisen einen richtigen Weg. Ein Mittelweg, der dem Bund den Anstoß zu solchen Verfahren und die Wahrung des Gesamtinteresses überträgt und den Ländern zugleich die Freiheit zur vertraglichen Entscheidung gibt, ist noch nicht gefunden.

#### Ziel:

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

## **II. Maßnahmevorschläge**

### **1. Staatsvertrag nach Art. 29 Abs. 8 GG zwischen den beteiligten Ländern ohne plebiszitäre Elemente (durch ersatzlose Streichung der Sätze 3 bis 5)**

Grundsätzlich wäre eine Streichung plebiszitärer Element zulässig, da sich das Grundgesetz für die repräsentative Demokratie entschieden hat.

### **2. Staatsvertrag nach Art. 29 Abs. 8 GG zwischen den beteiligten Ländern mit eingeschränkter Beteiligung der Wahlberechtigten (durch Streichung der Sätze 3 bis 5 und Aufnahme des Satzes: „Die betroffenen Wahlberechtigten sind zu beteiligen.“)**

Eine Regelung wie in Art. 118a, wonach „die Wahlberechtigten zu beteiligen sind“ und auf den Volksentscheid verzichtet wird, verschlankt Art. 29 Abs. 8, birgt jedoch die Gefahr in sich, dass die betreffenden Landesverfassungsgeber, wie in Berlin und Brandenburg geschehen, die Bürgerbeteiligung nach Art. 118a GG durch eine „Bestätigung durch Volksentscheid“ konkretisieren. Grundsätzlich sind die Länder in der Ausgestaltung ihrer Verfassung frei. Sie sind lediglich an die Grundsätze der in Art. 28 Abs. 1 genannten Staatsstruktur- und Staatszielbestimmungen gebunden. Nur ein Mindestmaß an Übereinstimmung der

Landesverfassungen mit der Bundesverfassung ist geboten (BVerfGE 90, 60, 85). Die Länder wären bei Verzicht von plebiszitären Elementen im Grundgesetz nicht gezwungen, ihrerseits auf plebiszitäre Elemente zu verzichten.

### **3. Flankierende Maßnahmen**

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

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

Fachdiskurs 1  
FD 1 – 09

## Der Regierende Bürgermeister von Berlin Senatskanzlei

1

Der Regierende Bürgermeister von Berlin  
Senatskanzlei - 10871 Berlin (Postanschrift)

### Per E-Mail

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

Bayerische Staatskanzlei  
z. Hd. Herrn MinDirig Anton Hoffmann

Senatskanzlei Bremen  
z. Hd. Frau Dr. Angelina Soergel

GeschZ. (bei Antwort bitte angeben)

- I A -

Bearbeiter(in)

Dienstgebäude: Berlin-Mitte  
Berliner Rathaus, 10178 Berlin  
Eingang: Rathausstraße  
Zimmer

☎ (Durchwahl): (0 30) 90 26 -2220

Zentrale (0 30) 90 26-0

Intern: (926)

Fax (Durchwahl): (0 30) 90 26-2233

Zentrale: (0 30) 90 26-2013

Internet: <http://www.berlin.de/rbmskzl>

e-mail:

Datum **25. Februar 2008**

### Fachdiskurs 1 – 08 Entwurf des Berichtes, Stand 22. Februar 2008

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bitten, in dem Entwurf folgende Änderungen anzubringen:

1. Seite 21, 4. Absatz:  
Dort muss es statt „Institution“ richtig heißen: „Institutionalisierung“
2. Auf Seite 46 als 3. Absatz unter Buchstabe b) (Stellungnahme der Länder) ist folgender Text anzufügen:  
„Die Differenzierung der Tatbestände im neu gefassten Art. 91 b Abs. 1 GG (Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen sowie von Vorhaben der Wissenschaft und For-

Anschrift für Fracht,  
Einschreiben, Eilboten:  
Der Regierende Bürgermeister,  
Senatskanzlei, 10178 Berlin

Verkehrsverbindungen:  
U- und S-Bahn Alexanderplatz,  
Regionalbahn, Tram M 2, M 5, M 6  
Autobus M 48, 100, 200, 248, TXL

Besuchszeiten der Bürgerbera-  
tung:  
Mo/Di/Fr 9.00 - 12.00 Uhr,  
Do 16.00 - 18.00 Uhr  
Sprechzeiten telefonisch:  
Mo-Mi 9.00 - 15.00 Uhr  
Do 9.00 - 18.00 Uhr  
Fr 9.00 - 14.00 Uhr

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

3. Einige redaktionelle Korrekturen:

3.1 Auf Seite 47 oben sind die Anführungszeichen zu streichen.

3.2 Auf Seite 47 unter Buchstabe b) im 2. Absatz sind Anführungszeichen einzufügen („Die gesamtstaatliche...“).

3.3 Auf Seite 48, im 1. Absatz, 8. Zeile, muss es richtig heißen: Fußnote 1 (nicht 21).

Mit freundlichen Grüßen

gez .Maria-Luise Löper  
Senatsdirigentin

**Von:** menze kom-bundesrat [menze.kom-bundesrat@bundestag.de]

**Gesendet:** Dienstag, 26. Februar 2008 10:38

**An:** Schulte, Hubert ; Fahrenschoen, Georg; Fromme, Jochen Konrad ; 'StS Dr. Beus'; 'StS Diwell'

**Cc:** Sörgel, Dr. Angelina; Achsnich, Gernot ; Barth Dr. Thomas ; Helm, Thomas ; 'Krah, Dr. Sabine'; 'Bauer, Rainer'; Sudhof, Dr. Margaretha; Hagemann, Hendrik; Kleiner, Michael ; Leibold, Tanja; Struck Dr. Peter ; 'Risse, Dr. Horst'; 'Braun, Klaus'; 'Frisch, Margot'; 'Kaminski, Sandra'; 'Penzich-von Winter, Angelika'; 'Pliske, Claus-Peter'; 'Rentner, Thomas'; 'Menze, Grit'

**Betreff:** FD 1 - 10 angeregte Korrekturen Berichtsentwurf FD 1

**Wichtigkeit:** Hoch

**Vertraulichkeit:** Vertraulich

Sehr geehrte Damen und Herren,

anliegend erhalten Sie weitere Korrekturwünsche für den Bericht des Fachdiskurses 1 übersandt.

Einzelheiten entnehmen Sie bitte der unten stehenden Mail.

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

Fachdiskurs 1

FD 1 – 10

Sehr geehrte Damen und Herren,

aus Sicht Brandenburgs rege ich folgende zwei Korrekturen an:

- Auf S. 17 unter Pkt. 2.1. sollte im ersten Abschnitt der letzte Satz ("Mit dem operativen Netzbetrieb ...") wie folgt gefasst werden:

"Der operative Netzbetrieb sollte dann durch einen externen Provider gewährleistet werden, der durch eine geeignete föderal bestimmte Betreiberorganisation (DOI-Netze e.V.) gesteuert wird."

- Auf S. 39 unter Pkt. 5.6 (Nationales Krebsregister) sollte im ersten Abschnitt unter b) der vorletzte Satz wie folgt gefasst werden.

"Hier wäre eine verbindliche Regelung wünschenswert, die im Interesse von Datensparsamkeit und hochwertiger Datenqualität den von der 77. Gesundheitsministerkonferenz geforderten und bereits in vielen Ländern erfolgreich praktizierten Meldeweg über die klinischen Krebsregister an die epidemiologischen Krebsregister unterstützt."

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag

Ursula Kötter

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

Fachdiskurs 1

FD 1 – 11



DEUTSCHER  
LANDKREISTAG

Präsident  
Lennéstraße 11  
10785 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97 - 3 09  
Fax: 0 30 / 59 00 97 - 4 00

E-Mail:  
Doreen.Schmidt@Landkreistag.de

26.2.2008

Sekretariat der Kommission von Bundestag und Bundesrat  
zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen  
Frau Angelika Pendzich-von Winter  
Herrn Dr. Horst Risse  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

### **Änderungswünsche des Präsidenten des Deutschen Landkreistages zum Entwurf des Berichts des Fachdiskurses I - FD 1 - 08**

Sehr geehrte Frau Pendzich-von Winter,  
sehr geehrter Herr Dr. Risse,

ich danke Ihnen für die Übersendung des Berichtsentwurfs des Fachdiskurses I. Dazu möchte ich folgende Änderungsvorschläge unterbreiten:

Unter (1) findet sich die Darstellung geplanter neuer Instrumente horizontaler und vertikaler Verwaltungskooperationen. Zu den bundesseitig unterbreiteten Maßnahmenvorschlägen nehmen u. a. das BMJ sowie die Länder Stellung.

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

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

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



eine Zusammenarbeit zulässig, um angemessen auf neue staatliche Herausforderungen reagieren zu können.

Dies eröffnet in klar abgegrenztem und umschriebenen Rahmen die Möglichkeit, zu - ggfs. auch grundgesetzlichen - Klarstellungen zu gelangen. Dies schließt aus, dass in weiten Feldern - wie dies beispielsweise beim SGB II der Fall war, oder aber noch darüber hinausgehend ganz generell, wie mit dem Vorschlag der Verwaltungsverbände diskutiert wird, - Kooperationen gesucht werden. Auch die angesprochenen Anwendungsfelder wie Statistik, Geoinformationswesen und Ausländerrecht verdeutlichen die fehlenden Eingrenzungsmöglichkeiten sowie Einwirkungsmöglichkeiten in originäre Landesverwaltungskompetenzen. Denkbar erscheinen Kooperationen dagegen bei der bloßen IT-mäßigen, instrumentellen Aufgabenerledigung, ggfs. auch im Bereich der verwaltungsinternen Dienstleistungen.

Ebenfalls im Bereich der Darstellung der geplanten neuen Instrumente horizontaler und vertikaler Verwaltungskooperation finden sich unter 2. die Vorschläge der Länder sowie unter 2.3. der Vorschlag zur Einfügung von Art. 37a und 37b GG. Zu diesem Vorschlag nehmen BMI und die Mehrzahl der Länder Stellung. Aus Sicht des Deutschen Landkreistages ist der Stellungnahme der Mehrzahl der Länder zuzustimmen. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der nach dem Vorschlag gemäß Art. 37 b Abs. 1 Satz 3 GG vorgesehene Beitritt von Gemeinden und Kreisen angesichts von deren Inkooperation in die Länder Bedenken begegnet. Ein Beitritt von Kommunen erscheint allenfalls auf Grundlage einer entsprechenden Zustimmung durch das jeweilige Bundesland denkbar.

Zum Bereich der Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit ist hinsichtlich des unter 1.1 angesprochenen ersten Maßnahmenvorschlags der Stellungnahme der Länder, die eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes ablehnen, auch aus kommunaler Sicht zuzustimmen. Hinsichtlich des unter 2.3. seitens der Länder vorgeschlagenen neuen Art. 91c GG zur Absicherung eines (Grundlagen-)Staatsvertrags ist insbesondere die normative Verortung im Bereich der bisherigen Gemeinschaftsaufgaben kritisch zu bewerten. Im Kern handelt es sich sowohl mit Blick auf die IT-Netzinfrastruktur, die Interoperabilitätsanforderungen wie auch die IT-Koordinierung nicht um eigenständige Verwaltungsaufgaben, sondern der IT kommt fachverwaltungsverfahrenübergreifend eine dienende, instrumentelle Natur zu. Es handelt es sich um eine Modalität der Aufgabenerledigung. Angesichts dessen ist eine normative Verortung dieser Regelung auch im Sinne der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Organisationsregelungen im SGB II einzufügen in den Bereich der Regelungen der Verwaltungszuständigkeiten durch Art. 83 ff. GG. In Betracht käme sowohl ein neuer Art. 84a oder Art. 85a GG.

Im Hinblick auf die unter „(5.2.) Geoinformationswesen“ angesprochenen Maßnahmen ist der Stellungnahme der Länder beizupflichten. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass Geodaten die Grundlage kommunalen Handelns in verschiedensten Bereichen, etwa bei der Raumplanung, der Verkehrslenkung, des Umwelt- und Naturschutzes, des Katastrophenschutzes sowie der Ver- und Entsorgung sind. Angesichts dessen sind zwar Bestrebungen zur einer stärkeren Vernetzung von Geodatenportalen mit erweiterten Zugriffsmöglichkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen grundsätzlich zu begrüßen. Abzulehnen sind allerdings die Schaffung allgemeiner Bundeskompetenzen sowie eine verstärkte institutionelle Zusammenarbeit.

Bezüglich des unter (5.3.) angesprochenen Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes schließt sich der Deutsche Landkreistag ebenfalls der Stellungnahme der Länder an.

Hinsichtlich des Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrechts, das sich unter (5.7) findet, stimmt der Deutsche Landkreistag ebenfalls den Hinweisen in der Stellungnahme der Länder zu. Es ist darauf hinzuweisen, dass es Aufgabe der Länder ist, die bestehenden

Aufgabenübertragungen zu überprüfen und zu sachgerechten Strukturen mit Blick auf die Ausländerbehörden zu gelangen. Die angedachte Front-/Back-Office-Struktur begegnet auch nach unserer Auffassung Bedenken mit Blick auf die verfassungsrechtlich vorgegebene grundsätzliche Trennung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern. Insbesondere dürfen die derzeit bei kommunaler Aufgabenerledigung bestehender Synergien, bspw. bei der Integration von Migranten, der politischen Teilhabe in Beiräten oder bei der kommunalen Beschäftigungspolitik im Sinne der Integration durch Arbeit, nicht gefährdet werden.

Für eine Berücksichtigung der obigen Anregungen in dem abschließenden Bericht des Fachdiskurses I wäre ich dankbar.

Mit freundlichen Grüßen



Duppré



- Vorsitzender -

**Dr. Ole Schröder, MdB**

Otto Bernhardt  
Wolfgang Börnsen (Bönstrup)  
Anke Eymer (Lübeck)  
Dr. Rolf Koschorrek  
Helmut Lamp  
Ingbert Liebing  
Dr. Ole Schröder  
Gero Storjohann

**Platz der Republik 1**

**11011 Berlin**

Tel: 030 / 227 - 77377

Fax: 030 / 227 - 76377

E-Mail: lg-sh.cdu@bundestag.de

Berlin, den 26. Februar 2008 / MB

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

Fachdiskurs 1  
FD 1 – 12

**Ergänzung zum Bericht des Fachdiskurses 1, Ordnungsnummer 5.8  
„Seesicherheit/Küstenwache“, dort Ziffer II „Ziel- und  
Problembeschreibung“:**

Bitte zwischen Ziffer 1. „Vorschläge von MdB Kröning ....“ und Ziffer 2  
„Vorschlag der norddeutschen Länder“ folgende Ziffer 2 (neu) einfügen:

**"Vorschlag der MdB Dr. Ole Schröder, Wolfgang Börnsen (Bönstrup),  
Gero Storjohann, Otto Bernhardt, Anke Eymer (Lübeck), Helmut Lamp,  
Dr. Rolf Koschorrek, Ingbert Liebing - alle MdB CDU/CSU-  
Bundestagsfraktion**

1. Die deutsche Seesicherheitsarchitektur wird den veränderten Anforderungen nicht mehr gerecht, die die Expansion des Seeverkehrs und die erhöhte Gefahr terroristischer Anschläge mit sich bringen.
2. Die Nachteile einer Zersplitterung der Zuständigkeiten auf mehr als 30 Behörden und Institutionen des Bundes und der Küstenländer können durch die Vielzahl an Regelwerken zur „Koordination der Koordination“ nur vordergründig verdeckt, aber nicht wirklich beseitigt werden. Die Zersplitterung der Zuständigkeiten geht dabei nicht nur zu Lasten der Sicherheit, sondern verhindert auch effiziente Kostenstrukturen und Einsparmöglichkeiten.
3. Nur eine einheitliche Deutsche Küstenwache unter Führung des Bundes vermag die neuen maritimen Sicherheitsanforderungen sowie die Voraussetzungen für effiziente Verwaltungsstrukturen zu erfüllen.

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

6. Thema: Katastrophen- und Bevölkerungsschutz	Vorteile
<p><b>Reformbedarf/ Ausgangslage</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Trennung zwischen Schutz der Bevölkerung im Verteidigungsfall (Bundeskompetenz) und Katastrophenschutz im Übrigen (Länderkompetenz) wird neuartigen Gefahrenlagen nicht gerecht. Länder- und Bundesverantwortung müssen lage- und nicht anlassbezogen wahrgenommen werden.</li> <li>- Die derzeitigen Katastrophenschutzplanungen und Vorkehrungen für die Gefahrenabwehr beruhen auf 16 Landesgesetzen und variieren zum Teil erheblich. Es ist zu befürchten, dass die bestehenden Gefahrenabwehrsysteme adäquat lediglich auf Schadensereignisse reagieren können, die entweder auf ein Land begrenzt sind oder lediglich Abstimmungen zwischen einzelnen Ländern erfordern. Demgegenüber ist vor allem bei der Bewältigung von Bedrohungslagen mit länderübergreifenden Auswirkungen ein schnelles zielgerichtetes und aufeinander abgestimmtes Handeln über Ländergrenzen hinweg geboten.</li> <li>- Der Bundesrechnungshof bemängelt zurecht die fehlende rechtliche Grundlage für Unterstützungsleistungen des Bundes an Länder (einschl. Kommunen).</li> </ul> <p><b>Ziel:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Organisation des Zivilschutzes wird durch eine grundgesetzliche Verankerung der Koordinierungsbefugnis des Bundes für den Fall einer länderübergreifenden Gefahren ergänzt.</li> <li>- Einführung einer Eilkompetenz des zuständigen Bundesministers</li> <li>- Beibehaltung und rechtliche Absicherung der Unterstützungsleistungen des Bundes für die Bewältigung von Großkatastrophen und länderübergreifenden schweren Unglücksfällen.</li> <li>- Der Bund erhält die Möglichkeit, eigene Einrichtungen der Katastrophenhilfe zu schaffen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Der subsidiäre Aufbau des Katastrophenschutzsystems hat sich grundsätzlich bewährt. Die neue Regelung erlaubt es, die Bundesebene zugunsten einer adäquaten Ausgestaltung des Bevölkerungsschutzes bei länderübergreifenden Gefahren in den subsidiären Aufbau besser zu integrieren. Hierbei muss die Verantwortung des Bundes auf den bestehenden Strukturen der Länder aufbauen. Die neue Koordinierungskompetenz des Bundes ist eine Form der Kooperation mit den Ländern. Es wird daher im weiteren Verfahren zu prüfen sein, ob in diesem Zusammenhang zur Wahrung der Länderinteressen der Vorbehalt eines Ausführungsgesetzes zu Art. 35 GG sinnvoll ist.</li> <li>- Schaffung einer Rechtsgrundlage für Zahlungen an Länder</li> </ul>

Lösung:

a) Änderung von Art. 35 Abs. 3 GG:

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

b) Ergänzung von Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 und des letzten Halbsatzes von Art. 73 Abs. 1 GG:

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

Ergänzung von Art. 73 Abs. 2 GG:

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

**Gelöscht:** die

**Gelöscht:** Polizeikräfte anderer Länder zur Verfügung zu stellen,

## FD 1 - 14

Ort der Änderung/Ergänzung	Konkreter Vorschlag der Änderung bzw. Ergänzung des Textes	Begründung
<p><b>Seite 41:</b></p> <p>Abschnitt 5.8</p> <p>Seesicherheit/Küstenwache</p> <p>I. Sachverhaltsdarstellung</p> <p>Satz 1</p>	<p>In Satz 1 werden die Wörter „ca. 30“ ersatzlos gestrichen.</p> <p>Der Text sollte dann wie folgt lauten:</p> <p><i>„Derzeit teilen sich fünf Bundesministerien (BMI: Bundespolizei, BMVBS: Wasser- und Schifffahrtsverwaltung/Havariekommando, BMF: Zoll, BMELV: Fischereischutz, BMVg: Marine), mehrere Landesministerien und (...) weitere Polizei- und Sonderordnungsbehörden die Zuständigkeiten für die Aufrechterhaltung der Sicherheit in den ...“</i></p>	<p>Die ursprüngliche Formulierung: „...mehrere Landesministerien und ca. 30 weitere Polizei- und Sonderordnungsbehörden...“ ist fachlich sehr unscharf und irritierend, da bei der überschlägigen Zählung nicht zwischen Dienststellen und Behörden unterschieden worden ist.</p>

## FD 1 - 14

<p><b>Seite 42:</b></p> <p>5.8 Seesicherheit/Küstenwache</p> <p>2. Vorschlag der norddeutschen Länder Satz 4</p>	<p>In Satz 4 wird nach den Worten „Zur Debatte steht“ die Worte „, neben der weiteren Optimierung der heute vorhandenen Strukturen z. B. durch stärkere Bündelung von Länderkompetenzen,“ eingefügt.</p> <p>Der Text sollte dann wie folgt lauten:  <i>„Zur Debatte steht, <b>neben der weiteren Optimierung der heute vorhandenen Strukturen z. B. durch stärkere Bündelung von Länderkompetenzen, die Einrichtung einer Deutschen Küstenwache...</b>“</i></p>	<p>Der Diskussionsverlauf und –stand, insbesondere auf Ebene von KND und CdS-AG Nord, sollte vollständig wiedergegeben werden.</p>
--	---	--



## Entwurf für den Bericht des Fachdiskurses 1

### A Inhaltsverzeichnis

	Seite
(1) Neue Instrumente horizontaler und vertikaler Verwaltungskooperation.....	2
(2) Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit.....	11
(3) Benchmarking .....	22
(4) Weisungsrechte in der Auftragsverwaltung.....	26
(4.1) Art. 85 Abs. 3 GG .....	26
(4.2) Art. 85 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 Satz 2 GG .....	28
(5) Weitere Einzelthemen .....	28
(5.1) Statistik.....	29
(5.2) Geoinformationswesen.....	33
(5.3) Bevölkerungs- und Katastrophenschutz.....	35
(5.4) Medizinprodukte .....	37
(5.5) Arzneimittel.....	39
(5.6) Nationales Krebsregister .....	40
(5.7) Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht .....	41
(5.8) Seesicherheit/Küstenwache .....	44
(5.9) Zentralstelle für Kostenerstattung für Jugendhilfe nach Einreise .....	46
(5.10) Aufgabenbündelung Unterhaltsvorschussgesetz (UVG).....	47
(6) Sonstiges .....	48
(6.1) Bund-Länder- Forschungsförderung .....	48
(6.2) Projektförderung des Bundes in der Forschung.....	50
(6.3) Ausbildungshilfen .....	52
(6.4) Hochschulzugang.....	52
(7) Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern.....	53

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

## **B Darstellung der Einzelthemen**

### **(1) Neue Instrumente horizontaler und vertikaler Verwaltungskooperation**

#### **I. Sachverhaltsdarstellung**

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

#### **II. Problem- und Zielbeschreibung**

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

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

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

### III. Maßnahmenvorschläge

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –  
und  
MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion –

Einführung eines neuen Art. 85a GG und Ergänzung des Art 87 Abs. 3 GG:

---

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

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

a) Beschreibung:

Art. 85a GG<sup>3</sup>

In länderübergreifenden Angelegenheiten oder aus Gründen der Wirtschaftlichkeit können Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates und der betroffenen Länder bestimmen, dass sie ganz oder teilweise von einem Land oder mehreren Ländern für andere Länder gegen Kostenerstattung ausgeführt werden. [Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.] MdB Kröning für Streichung des Klammerzusatzes.

Art. 87 Abs. 3 GG:

Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden. Erwachsen dem Bunde auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben, so können bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages errichtet werden. In Ausnahmefällen können Bundesgesetze aus Gründen der Wirtschaftlichkeit mit Zustimmung des Bundesrates und der betroffenen Länder bestimmen, dass Bundesbehörden auch Aufgaben von Landesbehörden gegen Kostenerstattung durch das jeweilige Land wahrnehmen.

b) Begründung:

Mit diesen Regelungen sollen bei länderübergreifenden Angelegenheiten oder aus Gründen der Wirtschaftlichkeit Verwaltungskooperationen nach dem Prinzip „einer (oder einige) für alle“ ermöglicht werden. Art. 85a GG schafft eine klare verfassungsrechtliche Grundlage für die Aufgabenwahrnehmung durch ein Land oder einige Länder für andere bzw. alle Länder. Mit der Ergänzung von Art. 87 Abs. 3 GG wird die entsprechende Grundlage für den Bund geschaffen, bestimmte Aufgaben zugleich für Länder wahrzunehmen.

In Betracht kommen solche Aufgabenbündelungen nach dem Einer-für-alle-Prinzip in erster Linie bei Verwaltungsleistungen, die dem eigentlichen Verwaltungshandeln vorgelagert sind und selbst nicht unmittelbar rechtlich verbindliche Außenwirkung entfalten. Eine Rechtsbetroffenheit der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen tritt in diesen Fällen nicht ein und die Entscheidungsbefugnis der für die Fachaufgaben zuständigen Stellen (je nachdem auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene) bleibt unberührt.

Anwendungsfelder sind zum Beispiel:

- Statistik (Dienstleistungszentrum Bund zugleich für die Länder)<sup>4</sup>;
- Geoinformationswesen (Dienstleistungszentrum Bund zugleich für die Länder);

<sup>3</sup> Neue und geänderte Normen werden unterstrichen dargestellt. Soweit die Änderung in einer Ergänzung einer schon vorhandenen besteht, ist nur der ergänzte Text aus Gründen der besseren Erkennbarkeit unterstrichen.

<sup>4</sup> Variante SPD-Fraktion: Statistisches Bundesamt.

- Ausländerrecht (Bundes-Kompetenzzentrum zur Unterstützung der Länderverwaltungen);
  - verwaltungsinterne Dienstleistungen (Dienstleistungszentren für Personalkosten, Beschaffung, Haushalts- und Rechnungswesen, IT), wobei die strategischen Entscheidungen in den Bereichen Haushalt, Beschaffung, Personal und IT in den jeweiligen Behörden bleiben. Nach einer Untersuchung der Unternehmensberatung A. T. Kearney belaufen sich die Gesamtkosten für verwaltungsinterne Dienstleistungen bei Bund, Ländern und Gemeinden auf rd. 26 Mrd. Euro/Jahr, wobei rd. 680.000 Beschäftigte von Bund, Ländern und Kommunen für diese Funktionen eingesetzt werden. Durch Übertragung auf Dienstleistungszentren (Shared Service Center) könnten mindestens 3 Mrd. Euro/Jahr eingespart werden.
- c) Stellungnahme des BMJ  
Erhebliche Vorbehalte (Abstimmung innerhalb der Bundesregierung bis zum 29. Februar 2008).
- d) Stellungnahme des Deutschen Städtetags und des Deutschen Städte- und Gemeindebunds:  
Diese unterstützen die Entwicklung moderner Formen föderaler Zusammenarbeit; insbesondere sollten gemeinsame Organisationseinheiten (Verwaltungsverbände o.ä.) geregelt werden.
- e) Stellungnahme des Deutschen Landkreistages:  
Aus Sicht des Deutschen Landkreistages ist diesbezüglich auf Folgendes hinzuweisen: Zwar ist anzuerkennen, dass bei der Zusammenarbeit der Länder untereinander sowie ggfs. mit dem Bund in der Praxis bei der Vereinbarung von Kooperationen ein Bedürfnis besteht, schneller und einfacher als bisher zu Ergebnissen zu gelangen. Ausgangspunkt kann aber nur die durch das Grundgesetz vorgegebene föderale Staatsordnung mit der grundsätzlichen Trennung der Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern sein.  
Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zu den Organisationsregeln des SGB II erst jüngst bestätigt. Diesbezüglich sind Kompetenzverschiebungen auch mit Zustimmung der Beteiligten nicht zulässig. Erst recht abzulehnen sind verfassungsrechtlich oder einfachgesetzlich statuierte Mischverwaltungen. Sie gefährden die durch das Demokratieprinzip geschützte Verantwortungsklarheit. Angesichts dessen kommt eine Erweiterung der Instrumente einer Verwaltungskooperation nur in Betracht bei der instrumentellen Aufgabenerledigung.  
So hat das Urteil des Verfassungsgerichts zum SGB II zwar einerseits betont, dass zugewiesene Verwaltungszuständigkeiten grundsätzlich getrennt und mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen sind. Andererseits hat das Gericht verdeutlicht, dass die Verwaltungsräume von Bund und Ländern nicht starr geschieden sind. In dem grundsätzlich durch Art. 83 ff. GG ge-

zogenen Rahmen ist daher eine Zusammenarbeit zulässig, um angemessen auf neue staatliche Herausforderungen reagieren zu können.

Dies eröffnet in klar abgegrenztem und umschriebenem Rahmen die Möglichkeit, zu - ggf. auch grundgesetzlichen - Klarstellungen zu gelangen. Dies schließt aus, dass in weiten Feldern - wie dies beispielsweise beim SGB II der Fall war, oder aber noch darüber hinausgehend ganz generell, wie mit dem Vorschlag der Verwaltungsverbände diskutiert wird, - Kooperationen gesucht werden. Auch die angesprochenen Anwendungsfelder wie Statistik, Geoinformationswesen und Ausländerrecht verdeutlichen die fehlenden Eingrenzungsmöglichkeiten sowie die möglichen Einwirkungen in originäre Landesverwaltungskompetenzen. Denkbar erscheinen Kooperationen dagegen bei der bloßen, instrumentellen Aufgabenerledigung, ggfs. bei IT-mäßigen oder auch verwaltungsinternen Dienstleistungen.

f) Stellungnahme der Länder:

Von den Ländern wird der Vorschlag des Bundes abgelehnt.

Die von der Bundesseite vorgeschlagene Maßnahme führt zu einer grundlegenden Abkehr vom System des Grundgesetzes, dass die Verwaltung durch die Länder in eigener Organisations- und Kostenverantwortung geführt wird. Es würde ermöglicht, den Ländern durch Bundesentscheidung originäre Verwaltungskompetenzen zu entziehen, diese anderen Ländern oder dem Bund zuzuweisen. Die vorgesehene Zustimmungspflicht betroffener Länder sprengt außerdem den Rahmen, den das Grundgesetz (sinnvollerweise) für die Bundesgesetzgebung setzt. Kooperationsentscheidungen unter den Ländern müssen Vereinbarungen der betroffenen Länder vorbehalten bleiben. Eine unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Länder ist auch Wesen des Föderalismus. Daraus entwickelt sich einerseits Wettbewerb, andererseits finden die Länder – abhängig von ihrer jeweiligen Situation – zu Lösungsmöglichkeiten, um im Einzelfall gemeinsam Aufgaben wahrzunehmen. Die Länder stellen sich nicht gegen Kooperation an sich, sondern nur gegen eine ihnen von außen auferlegte Kooperationspflicht. Für die freiwillige Kooperation bedarf es jedoch weder eines neuen Art. 85a GG noch einer Ergänzung des Art. 87 Abs. 3 GG und der dort vorgesehenen bundesgesetzlichen Entscheidung.

Die beispielhafte Aufzählung möglicher Anwendungsfelder für Aufgabenbündelungen gehen in ihrer Intention und Ausgestaltung über eine gemeinsame Aufgabenerledigung hinaus. Es werden nicht im Sinne einer Kooperation unter Gleichen Teilelemente einer Aufgabe durch freiwillige Entscheidungen der Länder zusammgelegt. Vielmehr wird über zentrale Einrichtungen auf Initiative des Bundes der Verwaltungsablauf in den Ländern vereinheitlicht und zentralisiert. Den Ländern verbleibt an Stelle einer Organisationskompetenz lediglich die Funktion eines Bestellers ohne echten Einfluss auf das Ausgestaltung der Aufgabenerledigung.

Inwiefern das vom Bund angegebene Einsparungspotenzial erreichbar sein soll, muss angesichts der Erfahrungen mit der Bildung von zentralen „Agenturen“ kri-

tisch hinterfragt werden – jedenfalls ist in den Vorschlägen des Bundes kein Ansatz enthalten, wie die Länder mit den durch die Bildung von „shared-service-centern“ freiwerdenden Personalkapazitäten umgehen sollen.

## 2. Vorschläge der Länder

### 2.1. Lösung auf der Ebene unterhalb des Grundgesetzes

#### a) Beschreibung / Begründung:

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

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

#### b) Stellungnahme BMI:

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

## 2.2. Grundlagenstaatsvertrag (GSV) der Länder untereinander (ohne GG-Änderung), denkbar einschl. einer sog. „Passerelle“-Klausel<sup>5</sup>

### Beschreibung / Begründung:

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

### Beispiele für „Vertragstypen“:

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

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

Die Länder untereinander sollen durch das Grundgesetz grundsätzlich nicht daran gehindert sein, eine so genannte „Passerelle-Klausel“ staatsvertraglich zu vereinbaren, die es ermöglicht, einzelne (ggf. vorher festgelegte) Rechtsbereiche mit einstimmigem Beschluss aus dem Konsensprinzip in das Mehrheitsprinzip zu überführen. Ob hierfür eine GG-Änderung erforderlich oder im Sinne einer Klarstellung sinnvoll ist, ist ebenfalls noch nicht abschließend geprüft (Stichwort: „Grundsatz der

---

<sup>5</sup> Zu einer eventuellen Einbeziehung des Bundes in den Bereichen IT-Sicherheit und IT-Interoperabilität folgenden Abschnitt (2).



Staatengleichheit“). Für den Fall, dass eine GG-Regelung erfolgen soll, nachfolgender erster Entwurf eines GG-Textvorschlages:

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

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

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

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

Ein zweiter Absatz könnte angefügt werden:

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

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

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

#### a) Beschreibung / Begründung:

Nach Auffassung einer Minderheit der Länder soll eine grundgesetzliche Verankerung der Möglichkeit, einen Grundlagenstaatsvertrag über die Zusammenarbeit zu

schließen im Abschnitt II des GG erfolgen. Zusätzlich soll der Verwaltungsverbands als Rechtskörperschaft eingeführt werden:

Art. 37a GG: Zusammenarbeit von Bund und Ländern

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

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

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

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

Art. 37b GG: Verwaltungsverband

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

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

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

b) Stellungnahme des BMI:

Der Vorschlag wäre ohne Eingrenzung auf alle Vollzugsaufgaben anwendbar, was vor dem Hintergrund der jüngsten Entscheidung des BVerfG zu Hartz IV verfassungsrechtlicher Überprüfung bedarf (Art. 79 Abs. 3 GG).

c) Stellungnahme der Mehrzahl der Länder:

Die Mehrzahl der Länder lehnt die Einführung des Verwaltungsverbandes ab. Mit der Einführung des Verwaltungsverbandes als neuen Typus der Kooperation können nach Auffassung der Mehrzahl der Länder die als Begründung herangezogenen Probleme mit dem europäischen Vergaberecht nicht überzeugen. Die Einführung einer neuen Organisationsform im Grundgesetz wird dieser Einschätzung

zufolge nicht dazu führen, dass der EuGH seine vergaberechtlichen Bedenken aufgibt, sondern birgt die Gefahr, dass die Regelung als Versuch der Umgehung der EuGH-Rechtsprechung angesehen wird.

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

d) Stellungnahme des Deutschen Landkreistages:

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

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

(2) **Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit**

I. **Sachverhaltsdarstellung**

1. IT-Netzinfrastruktur

- Bund, Länder und Kommunen betreiben heute bereits eine Vielzahl von Netzen. Die Netze von Bund, Ländern und Kommunen sind über das Netz TESTA-D gekoppelt oder koppelbar. Darüber hinaus sind die deutschen Teilnetze über TESTA-D in den europäischen Verbund TESTA-S eingebunden.
- Die durch das Projekt „Deutschland-Online Infrastruktur“ 2006 durchgeführte Bestandserhebung hat folgende Ergebnisse festgestellt:
  - Die Sicherheit der Netze unterscheidet sich deutlich. Einheitliche Sicherheitsstandards auf Basis der BSI-Empfehlungen oder ein Mindestsicherheitsstandard gibt es nicht.

- Ein einheitliches Adressierungskonzept fehlt.
  - Die verschiedenen Netze sind teilweise unter der Ägide von Fachverwaltungen entstanden und an den Erfordernissen einzelner Fachaufgaben ausgerichtet, jedoch nicht überall querschnittlich in Form einer für alle Behörden nutzbaren Infrastruktur organisiert.
  - Aus übergeordneter Sicht ist die Zahl und Steuerung der Netze schwer überschaubar.
  - Eine umfassende bundesweite elektronische Erreichbarkeit der Behörden über Verwaltungsnetze ist nicht gewährleistet.
- Die Sicherheitslage für die Computernetze hat sich erheblich verschärft. Gezielte Angriffe sind an der Tagesordnung und können, wie das Beispiel des Cyber-Angriffs auf Estland im Frühjahr 2007 zeigt, gegen die gesamte IT-Infrastruktur eines Landes gerichtet sein.
  - Ein Koppelnetz mit einer verbindlichen IT-Sicherheitspolicy kann mit an das Koppelnetz angeschlossenen sicheren Teilnetzen sicher betrieben werden.
  - Für die Konfiguration und den Betrieb von Verwaltungsnetzen und der Netzverbindungen spielt neben der Sicherheit die Leistungsfähigkeit, Flexibilität und Effizienz der Netze eine entscheidende Rolle.
  - Das bestehende Koppelnetz TESTA-D ist sowohl von den Leistungsmerkmalen wie auch von der organisatorischen Verankerung her nicht mehr ausreichend. Die Neuvergabe eines Nachfolgenetzes unter Beachtung der Ergebnisse des Vorhabens Deutschland-Online-Infrastruktur ist erforderlich.

## 2. IT-Interoperabilitätsanforderungen

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

bilitätsfestlegungen (z.B. XÖV). Mögliche Anwendungsbereiche sind in der Anlage (s. o.) dargestellt.

- Die Fachministerkonferenzen und andere Koordinierungsgremien haben für Entwicklung, Verwaltung, Weiterentwicklung und Finanzierung derartiger Vorhaben in Einzelfällen mit eigenem organisatorischem und finanziellem Aufwand unterschiedliche Modelle entwickelt.
- Die Qualität der erarbeiteten Interoperabilitätsfestlegungen ist unterschiedlich.

### 3. IT-Koordinierung von Bund und Ländern

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

## II. Ziele

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

- Zur Koordinierung der IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern werden eine dauerhafte Steuerungsstruktur und ein zentrales Entscheidungsgremium geschaffen. Die bisherigen allgemeinen Koordinierungsgremien in der IT werden durch das neue Gremium ersetzt. Fachgremien sind in IT-Fragen an allgemeine Richtungsentscheidungen des zentralen Gremiums gebunden. Im Gegenzug sind bestehende Gremien im Rahmen einer Aufgabenkritik zu verschlanken.

### III. Maßnahmenvorschläge

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –  
und  
Bundesminister Steinbrück, Bundesministerin Zypries, MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion -

- 1.1. Art. 73 Abs. 1 Nr. 7a GG: Ausgestaltung als materielle Gesetzgebungskompetenz des Bundes:

a) Beschreibung / Begründung:

*Art. 73*

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

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

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

b) Stellungnahme der Länder:

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

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

c) Stellungnahme des Deutschen Landkreistages:

Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes wird abgelehnt.

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

a) Beschreibung / Begründung:

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

Art. 91c

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

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

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

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

Der Artikel hat in vier Absätzen folgende Regelungsinhalte:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Das Ausführungsgesetz nach Abs. 4 wird Einzelheiten der oben genannten Grundsätze regeln. Dabei sollen auch die bisherigen Gremien der fallweisen Bund-/Länderzusammenarbeit im Rahmen einer Verschlankung und entsprechend einer bayerischen Bitte konsolidiert und durch eine gesetzlich verankerte Entschei-



ungsstruktur ersetzt werden. Die Verwaltungsräume von Bund und Ländern bleiben auch dabei gesetzlich getrennt.

b) Stellungnahme der Länder:

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

## 2. Vorschläge der Länder

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

Die Informationstechnik (IT) unterstützt die Informationsbereitstellung und –vermittlung sowohl verwaltungsintern als auch in Beziehung zu Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen. Die bundesstaatliche Ordnung führt zu unterschiedlichen IT-Lösungen, die zueinander im Wettbewerb um die beste Lösung stehen können. Der länder- oder ebenenübergreifende Austausch von Daten erfordert jedoch die Vereinbarung von wirksamen Mechanismen. Diese müssen einerseits die Zuständigkeit der Länder für die Ausgestaltung des Verfahrens beachten und andererseits die Kommunikation im notwendigen Umfang ermöglichen. Dabei wird eine zentrale Koordinierungs- und Steuerungskompetenz des Bundes als nicht zielführend angesehen. Stattdessen werden einzelproblembezogene, einvernehmliche Vereinbarungen zwischen den Ländern und mit dem Bund über geeignete technische Maßnahmen sowie die Fragen der Finanzierung angestrebt. Einige Länder sehen Handlungsbedarf in der Schaffung von Voraussetzungen für eine ebenenübergreifende Zusammenarbeit.

### 2.1. Rein staatsvertragliche Lösung

a) Beschreibung / Begründung:

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

Für den Netzaufbau sind über einen Staatsvertrag zwischen Ländern und Bund die Netzorganisation, ein Steuerungsgremium und die Modernisierung des Netzaufbaus zu regeln (einschließlich der Sicherheitsvorgaben). Zur Modernisierung des TESTA-Netzes und seiner Anpassung an die aktuellen Sicherheits- und Technikanforderungen sollte eine Ausschreibung in einem effizienten Gremium aus Bund und

Ländern vorbereitet und durchgeführt werden. Der operative Netzbetrieb sollte dann durch einen externen Provider gewährleistet werden, der durch eine geeignete, föderal bestimmte Betreiberorganisation (z.B. DOI-Netze e.V.) gesteuert wird.

b) Stellungnahme BMI:

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

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

a) Beschreibung / Begründung

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

Beispiele für „Vertragstypen“:

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

Der konkrete Einsatz der Vertrags-/Vereinbarungstypen wird auf den Bereich IT-Sicherheit und - soweit dies unumgänglich ist - IT-Interoperabilität eng begrenzt. Der GSV ist ein Angebot. Durch den GSV ergibt sich keine Verpflichtung zu einer konkreten Kooperation oder Teilnahme an Kooperationen, andere Kooperationsformen bleiben uneingeschränkt möglich. Damit können die Länder - wo dies nicht

anders möglich ist - unter Einbeziehung des Bundes auf dem Gebiet der IT-Sicherheit und falls unumgänglich der IT-Interoperabilität einschl. der Implementierung evtl. Gremienstrukturen durch einvernehmliche Vereinbarungen geeignete Kooperationsformen zur gemeinsamen Wahrnehmung dieser Aufgaben finden. Im Lichte des aktuellen Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu den Arge'en (Stichwort: Mischverwaltung), ist zu prüfen, ob als ultima ratio eine Verfassungsänderung erforderlich werden könnte.

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

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

b) Stellungnahme BMI:

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

### 2.3. Art. 91c GG und Grundlagenstaatsvertrag/Vereinbarungen

a) Beschreibung / Begründung:

Nach Auffassung der Mehrheit der Länder ist die Optimierung der Zusammenarbeit im IT-Bereich und die Steigerung der Effizienz grundsätzlich mit den vorhandenen Instrumenten unter Beachtung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern mög-

lich. Allerdings erfordert nach der neueren Rechtsprechung des BVerfG eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung dann eine grundgesetzliche Absicherung, wenn bei einer Wirkung außerhalb der Verwaltung die Gefahr besteht, dass Verantwortlichkeiten nicht klar zugeordnet werden können, bzw. eine Vermischung der Verantwortungsräume eintreten kann. Zwar handelt es sich bei der Kooperation im IT-Bereich um rein verwaltungsinterne Vorgänge, es sollte aber dennoch geprüft werden, ob für eine auf den IT-Bereich begrenzte Kooperation bei der Planung von IT-Systemen und dem Betrieb eines notwendigen Koppelnetzes eine begrenzte grundgesetzliche Ermächtigung zum Abschluss von Staatsverträgen bzw. Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern erforderlich sein könnte.

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

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

„Art. 91c

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

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

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

b) Stellungnahme BMI:

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

c) Stellungnahme des Deutschen Landkreistages:

Hinsichtlich des unter 2.3. seitens der Länder vorgeschlagenen neuen Art. 91c GG zur Absicherung eines (Grundlagen-)Staatsvertrags ist insbesondere die normative Verortung im Bereich der bisherigen Gemeinschaftsaufgaben kritisch zu bewerten. Im Kern handelt es sich sowohl mit Blick auf die IT-Netzinfrastruktur, die Interoperabilitätsanforderungen wie auch die IT-Koordinierung nicht um eigenständige

Verwaltungsaufgaben, sondern der IT kommt fachverwaltungsverfahrenübergreifend eine dienende, instrumentelle Natur zu. Es handelt es sich um eine Modalität der Aufgabenerledigung. Angesichts dessen ist eine normative Verortung dieser Regelung auch im Sinne der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Organisationsregelungen im SGB II einzufügen in den Bereich der Regelungen der Verwaltungszuständigkeiten durch Art. 83 ff. GG. In Betracht käme sowohl ein neuer Art. 84a oder Art. 85a GG.

#### 2.4. Art. 37a und Art. 37b GG

##### a) Beschreibung / Begründung:

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

Art. 37a GG: Zusammenarbeit von Bund und Ländern

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

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

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

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

Art. 37b GG: Verwaltungsverband

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

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

##### b) Stellungnahme BMI:

Der Ländervorschlag wird abgelehnt, soweit er die IT-Netzinfrastruktur und die IT-

Interoperabilität betrifft. Der Vorschlag verkennt im Bereich der IT, dass unterschiedliche Lösungen für die Bereiche IT-Netzinfrastruktur, IT-Interoperabilitätsanforderungen und IT-Koordinierung zwischen Bund und Ländern notwendig sind. Die vorgeschlagene Form löst aus Sicht des Bundes insbesondere die Sicherheitsfragen bei Netzen nicht, wenn nur ein kündbarer Staatsvertrag für z.B. die IT-Netzinfrastruktur abgeschlossen wird. Für die ständige und zuverlässige Aufrechterhaltung einer Datenverbindung zwischen Bund und Ländern sind feste gemeinsame (Mindest-)Regeln notwendig, die von allen eingehalten und umgesetzt werden. Für den Bereich der gemeinsamen Errichtung und des gemeinsamen Betriebs von Rechenzentren oder für die IT-Beschaffung ist die Lösung aus Sicht des Bundes hingegen gut geeignet.

c) Stellungnahme der überwiegenden Mehrheit der Länder:

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

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

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

### (3) **Benchmarking**

#### I. Sachverhaltsdarstellung

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

#### II. Ziel:

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

Dabei ist die Freiwilligkeit der Teilnahme für die Länder unabdingbar, auch wenn zu berücksichtigen ist, dass ein aussagekräftiges Benchmarking eine ausreichend große Vergleichsgruppe voraussetzt. Das Prinzip der Freiwilligkeit beachtet die Gleichrangigkeit der Teilnehmer am Leistungsvergleich, insbesondere die Eigenstaatlichkeit und politischen Gestaltungsfreiräume der Länder. Damit schafft es eine grundlegende Voraussetzung für ein vertrauensvolles, konstruktives Arbeiten. Ansonsten bestünde aus Sicht der Mehrzahl der Länder die Gefahr eines Rankings.

### III. Maßnahmenvorschläge

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –

und

Bundesminister Steinbrück, Bundesministerin Zypries, MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion –

#### a) Beschreibung / Begründung:

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

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

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

„Einfügung eines neuen Abschnitts VIII. b „Zusammenarbeit“

Art. Xx

(y) Bund und Länder sollen zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen. (ergänzender Vorschlag der MdB SPD-Bundestagsfraktion: Das Nähere re-

gelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.)“

Durchführung im Einzelnen:

- Bund und Länder (Bundeskanzlerin und Regierungschefs der Länder) beschließen regelmäßigen Leistungs- und Qualitätsvergleich im Bereich der Verwaltungen von Bund und Ländern und die Übertragung der Aufgabe auf eine Benchmarking-Agentur.
- Die Aufgaben der Benchmarking-Agentur für Bund und Länder übernimmt das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV) durch Beschluss des FÖV-Verwaltungsrats (Mitglieder: Bund und Länder). Das FÖV führt die Vergleichsstudien selbst durch oder beauftragt andere Einrichtungen.
- Die ggfs. erforderlichen zusätzlichen Mittel für das FÖV werden nach dem geltenden Verteilungsschlüssel von Bund und Ländern bereitgestellt.
- Über die Gegenstände der Vergleichsstudien entscheidet der FÖV-Verwaltungsrat auf Vorschlag der Mitglieder des AK VI der IMK, des Bundesministeriums des Innern oder anderer Fachministerkonferenzen. Für die Durchführung ist der FÖV-Vorstand oder die beauftragte Einrichtung verantwortlich.
- Der FÖV-Vorstand wird bei der Durchführung bzw. Beauftragung von Vergleichsstudien von einem Beirat für Vergleichsstudien beim FÖV unterstützt; dem Beirat gehören nationale und internationale Verwaltungsexperten an.
- Über ihre Beteiligung an den Vergleichsstudien entscheiden der Bund und jedes Land jeweils in eigener Verantwortung.
- Methodische Grundlagen und Ergebnisse der Vergleichsstudien werden in geeigneter Weise durch das FÖV veröffentlicht.
- Das FÖV legt für die Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefs der Länder jährlich im Dezember einen Bericht mit den Ergebnissen der Vergleichsstudien des abgelaufenen Jahres und eine Planung für das kommende Jahr vor. Der Bericht wird der IMK (AK VI) und ggfs. weiteren Fachministerkonferenzen zugeleitet.
- Über notwendige politische Folgerungen entscheiden Bund und Länder in eigener Verantwortung.

Begründung:

Es erfolgt Optimierung der Qualität der Verwaltungen durch systemkonformen Wettbewerb im föderalen System. Ein Verfassungsauftrag fördert die Vergleichskultur.

Die Nutzung einer vorhandenen ausgewiesenen und anerkannten Einrichtung (FÖV), die von Bund und Ländern gemeinsam getragen und finanziert wird (vgl. Rheinland-pfälzisches Landesgesetz über die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Rheinland-pfälzische Landesverordnung über das



Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung) erspart die Errichtung einer neuen Bürokratie zur Durchführung von Benchmarking und gewährleistet die maßgebliche Beteiligung der Länder bei der Auswahl der zu untersuchenden Bereiche und der Festlegung der Kriterien. Insbesondere sind die folgenden Elemente gewährleistet: Unabhängigkeit, Qualitätssicherung und Freiwilligkeit.

Die notwendige Transparenz wird durch die Veröffentlichung der Ergebnisse gewährleistet.

b) Stellungnahme der Länder:

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

Die Länder sehen in Leistungsvergleichen auf freiwilliger Basis und anhand von gemeinsam entwickelten Vergleichskriterien ein Mittel, um im Einzelfall verschiedene Ansätze zur Problemlösung zu vergleichen oder den Standort der Verwaltung im föderalen Wettbewerb zu bestimmen. Wesentlich dabei ist, dass die Entscheidung über die Auswahl des Vergleichsgegenstandes, über die Teilnahme an einer Vergleichsuntersuchung sowie über die Art der Durchführung durch die teilnehmenden Partner erfolgt. Aus der Verwaltungs- und Organisationskompetenz der Länder folgt auch, dass hier ausschließlich eine freiwillige Entscheidung Grundlage sein kann.

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

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

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

2. Vorschlag der Länder

a) Beschreibung / Begründung:

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

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

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

Die Entscheidung über jeweilige Ausgestaltung und die Durchführung der Untersuchung erfolgt von Fall zu Fall; die Beauftragung unterschiedlicher Institutionen mit der Durchführung einer Vergleichsuntersuchung erhöht dabei das Innovationspotenzial und die methodische Dynamik. Die Finanzierung der Vergleichsuntersuchung erfolgt nach einem eingeführten Schlüssel durch die teilnehmenden Länder und ggf. den Bund oder durch die Bereitstellung der erforderlichen Mittel abhängig von der tatsächlichen Ausgestaltung.

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

#### (4) Weisungsrechte in der Auftragsverwaltung

##### (4.1) **Art. 85 Abs. 3 GG**

###### I. **Sachverhaltsdarstellung**

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

###### II. **Problem- und Zielbeschreibung**

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

und darüber hinaus auch zu zeitlichen Verzögerungen führen kann.

### III. Maßnahmenvorschlag

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –

und

Bundesminister Steinbrück, Bundesministerin Zypries, MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion –

#### a) Beschreibung / Begründung:

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

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

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

#### b) Stellungnahme der Länder:

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

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

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

Entgegen der Auffassung des Bundes hätte die vorgeschlagene verfassungsrechtliche Regelung nicht lediglich „klarstellenden“ Charakter, sondern würde dem Bund konstitutiv das Recht verleihen, auch gegen den Widerspruch der Länder allgemeine Weisungen im Bereich der Auftragsverwaltung zu erteilen.

Nach Auffassung der Länder und herrschender Meinung<sup>6</sup> kann der Bund gemäß Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG lediglich Einzelanordnungen erteilen.

Nur zur Umgehung der Zustimmungspflicht des Bundesrates nach Art. 85 Abs. 2

---

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

GG bei allgemeinen Weisungen sollte eine Grundgesetzänderung nicht erfolgen.

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

##### I. **Sachverhaltsdarstellung**

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

##### II. **Problem- und Zielbeschreibung**

Die derzeitige Regelung hat nach Auffassung von MdB Dr. Friedrich zur Folge, dass vom Instrument des Erlasses allgemeiner Verwaltungsvorschriften zum Beispiel für den Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung aufgrund der Komplexität des Abstimmungsprozesses kaum Gebrauch gemacht wird.

##### III. **Maßnahmenvorschlag**

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

###### a) Beschreibung / Begründung:

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

###### b) Stellungnahme BMJ:

Die Frage betrifft letztlich die Organisation der Bundesregierung. Verbesserungen lassen sich ohne Änderung des Grundgesetzes erzielen.

#### (5) **Weitere Einzelthemen**

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

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

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

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

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

## (5.1) Statistik

### I. Sachverhaltsdarstellung, Problem- und Zielbeschreibung

#### a) Sicht des Bundes:

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

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

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

#### Ziel

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

#### b) Sicht der Länder:

Die Statistikproduktion erfolgt arbeitsteilig zwischen Statistischem Bundesamt (StBA) und insgesamt 14 Landesämtern. Die Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland vom November 2002 wurden von der IMK aufgegriffen und umgesetzt.<sup>7</sup>

Der Masterplan der Länder und des Bundes für Statistik hält an der Arbeitsteilung

---

<sup>7</sup> Fortschrittsbericht der Dienstaufsichtsbehörden der statistischen Ämter vom September 2004 – von der IMK am 19.11.2004 zustimmend zur Kenntnis genommen. Rahmenvereinbarung über eine ämterübergreifende Aufgabenerledigung in der amtlichen Statistik – Zustimmung IMK mit Beschluss vom 09.12.2005.

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

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

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

#### Ziel

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

## II. **Maßnahmenvorschlag**

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –  
und  
MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion –

#### a) Beschreibung / Begründung:

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

lyisieren und bewerten. Insoweit bleiben die statistischen Landesämter für Politik, Verwaltung und Bürgerinnen / Bürger in vollem Umfang handlungsfähig.

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

- Die Gesamtausgaben im System der amtlichen Statistik (Bund und Länder) von rund 500 Mio. €/Jahr (davon rund 160 Mio €/Jahr Bund) könnten um rd. 170 Mio €/Jahr reduziert werden. Die durch eine Bündelung erzielbaren Einsparungen (vorrangig bei den Ländern) wären im Gesamtzusammenhang der Föderalismusreform zu berücksichtigen.
- Darüber hinaus erhebliche Qualitätsverbesserung für Nutzer der amtlichen Statistik sowie Entlastung bei Bürgern und Wirtschaft durch weitestmögliche flächendeckende online-Datenerhebung und elektronische Veröffentlichungen.
- Der Masterplan hält an einer tradierten Arbeitsteilung
  - Horizontal (Parallelbetrieb der Landesämter) und
  - Vertikal (separierte Fertigung für einzelne Statistiken) fest
 und greift daher zu kurz.  
 Notwendig wäre eine Organisation nach Datawarehouse Architektur, die einen Parallelbetrieb ersetzt.
- Vorschlag bedeutet keine Zentralisierung beim Bund; Länder können vielmehr ihre Informationsbedürfnisse weiterhin selbst bestimmen, landesspezifische Ausprägungen und regionale Tiefengliederung bleiben unberührt.
- Die derzeitigen Parallelstrukturen würden beseitigt und es ergäben sich erhebliche Kostenvorteile für Bund und Länder

b) Stellungnahme der Länder:

Der Bereich Statistik ist ein gelungenes Beispiel für eine arbeitsteilige Aufgabenerledigung zwischen Bund und Ländern bzw. zwischen den Ländern; jedes Land erhebt und bereitet seine Daten auf, es gibt keine Überschneidungen oder Doppelarbeiten. Gerade die Vorstellungen des Bundes würden ineffiziente Parallelstrukturen verursachen, weil dann zum einen Landesämter für Landes- und Kommunalstatistiken, zum anderen Außenstellen eines "Bundesamtes" für Bundes- und EU-Statistiken erforderlich wären; Mehrkosten wären unausweichlich. Bund, Länder und Gemeinden können ihren Informationsbedarf fast vollständig abdecken. Eine Zentralisierung würde die amtliche Statistik einseitig auf die Informationsbedürfnisse von Bund und EU zuschneiden und für die Länder weniger Informationen als bisher bereitstellen. Es würden neue, parallele kostenintensive Statistikstrukturen entstehen, die

den Bürger und die Wirtschaft erneut belasten (SKM-Problematik).

Die behaupteten Einsparungen sind fiktiv und schon rechnerisch unmöglich:

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

Sämtliche Innovationen in den vergangenen Jahren sind von den Ländern initiiert und von Innenministerkonferenz (IMK) geführt worden, so z.B.

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

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

Die Online-Datenerhebung ist für über 50 wichtige Statistiken bereits im jetzigen System erfolgt, Ausdehnung auf weitere Statistiken ist geplant, Zentralisierung würde keine zusätzlichen Rationalisierungseffekte bringen; die auf Bundes- und Landeszwecke abgestellte elektronische Veröffentlichung ist



bereits realisiert (z.B. Statistikportal, Genesis-Online, Webshops). Der Abschlussbericht der statistischen Ämter des Bundes und der Länder zu Online-Statistik wurde am 19.02.2008 von den Dienstaufsichtsbehörden beraten und wird der Frühjahrs-IMK zur zustimmenden Kenntnisnahme vorgelegt.

Völlig unverständlich ist der Zentralisierungsvorschlag der Bundesseite vor dem Hintergrund des EU-weiten Zensus 2010/2011. Der Zensus kann nur im Zusammenwirken der statistischen Ämter des Bundes und der Länder erfolgreich durchgeführt werden; das Statistische Bundesamt allein ist dazu nicht in der Lage:

- Das Statistische Bundesamt musste für das Prestigeprojekt Zensus einer Verteilung der IT- und Fachaufgaben auf fünf Ämter (StBA, BW, BY, NW und SN) zustimmen, weil im StBA die technischen und fachlichen Ressourcen nicht ausreichen.
- Und selbst mit der auf ein Viertel reduzierten Last kommt das StBA nur schlecht zurecht; gravierende Verzögerungen und Versäumnisse des StBA gefährden gerade jetzt den Zeitplan und - wenn sie nicht schleunigst behoben werden - den gesamten Zensus. BMI und die Dienstaufsichtsbehörden der Länder kamen am 18.02.2008 zu der gemeinsamen Feststellung, dass der Status des Projekts gelinde gesagt unbefriedigend ist.

## (5.2) Geoinformationswesen

### I. Sachverhaltsdarstellung

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

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

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

### II. Problem- und Zielbeschreibung

Auffassung Bund:

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

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

### III. Maßnahmenvorschlag

Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –

und

MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion –

#### a) Beschreibung / Begründung:

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

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

#### b) Stellungnahme der Länder:

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

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

Aus Ländersicht bieten Geodatenportale wesentliche Vorteile.

Die Inspire-RL fordert nicht die Vernetzung aller vorhandenen Geodaten, sondern benennt die bereitzustellenden Geodaten in ihren Annexen konkret. Die Schaffung allgemeiner Bundeskompetenzen wird abgelehnt.

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

Behördenkooperation (auf freiwilliger Basis) führt zu Synergieeffekten; Behördenzusammenlegungen hingegen sind verfassungsrechtlich problematisch (vgl. auch die Entscheidung des BVerfG vom 20.12.2007 zu den AR-GEen)

Die Vorschläge des Bundes zur Umstrukturierung der Bereiche Geodäsie

und Geoinformationswesen werden den technischen und technologischen Möglichkeiten nicht gerecht.

Erweiterung des Instrumentariums ist auch unterhalb des GG lösbar.

c) Stellungnahme des Deutschen Landkreistages:

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

### (5.3) **Bevölkerungs- und Katastrophenschutz**

#### I. **Sachverhaltsdarstellung**

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

#### II. **Problem- und Zielbeschreibung**

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

Ziel des Bundes ist es, den Zivilschutz des Bundes neuen Gefahrenlagen anzupassen und zu einem weitergehenden Bevölkerungsschutz auszubauen. Unterstützungsleistungen des Bundes für die Bewältigung von Großkatastrophen und länderübergreifenden schweren Unglücksfällen werden beibehalten und rechtlich abgesichert.

#### III. **Maßnahmenvorschläge**

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr.

Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –

a) Beschreibung/Begründung:

Neues Bevölkerungsschutzgesetz des Bundes, das den bezeichneten Anforderungen entspricht.

b) Stellungnahme der Länder:

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

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

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

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

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

c) Stellungnahme des Deutschen Landkreistages:

Der Deutsche Landkreistag schließt sich der Stellungnahme der Länder an.

2. Vorschlag von MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion -

a) Beschreibung/Begründung:

Grds. wie Vorschlag der Union auf Bundesebene, allerdings ergänzt um Änderung von Art. 35 Abs. 3 GG und Art. 73 GG wie folgt:

aa) Neufassung von Artikel 35 GG

„Gefährdet die Naturkatastrophe oder der Unglücksfall das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung er-

forderlich ist, den Landesregierungen die Weisungen erteilen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, sowie Einheiten und Einrichtungen der Katastrophenhilfe des Bundes, der Bundespolizei und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen. Bei Gefahr im Verzug entscheidet der zuständige Bundesminister. Die Entscheidung der Bundesregierung ist unverzüglich nachzuholen. Maßnahmen der Bundesregierung nach Satz 1 sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben“,

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

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

cc) Ergänzung von Art. 73 Abs. 2 GG

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

b) Stellungnahme der Länder:

Ein generelles Weisungsrecht der Bundesregierung bzw. in Eilfällen des zuständigen Bundesministers weist dem Bund operative Befugnisse bei der Bekämpfung von Naturkatastrophen und Unglücksfällen zu. Solche operativen Befugnisse sind aus den gleichen Gründen, die gegen eine Erweiterung seiner Katastrophenschutzkompetenzen sprechen, als nicht sachdienlich abzulehnen.

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

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

#### (5.4) **Medizinprodukte**

##### I. **Sachverhaltdarstellung**

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

##### II. **Problem- und Zielbeschreibung**

Ziel ist eine effektive Wahrnehmung der Aufgaben im Medizinproduktebereich.

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

### III. **Maßnahmenvorschlag**

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –

a) Beschreibung / Begründung:

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

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

Durch einfachgesetzliche Änderungen könnten die notwendige Bündelung erreicht werden.

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

b) Stellungnahme der Länder:

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

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

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

## (5.5) Arzneimittel

### I. Sachverhaltsdarstellung, Problem- und Zielbeschreibung

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

### II. Ziel

Ziel ist eine effektive Wahrnehmung der Aufgaben im Arzneimittelbereich.

### III. Maßnahmvorschlag

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –

#### a) Beschreibung / Begründung:

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

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

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

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

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

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

b) Stellungnahme BMJ:

BMJ sieht die Notwendigkeit von Änderungen im Bereich des Art. 84 Abs. 5 GG nicht für hinreichend belegt an.

c) Stellungnahme der Länder:

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

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

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

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

## (5.6) Nationales Krebsregister

### I. Sachverhaltsdarstellung

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



## II. Problem- und Zielbeschreibung

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

## III. Maßnahmvorschlag

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –

a) Beschreibung / Begründung:

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

b) Stellungnahme der Länder:

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

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

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

## (5.7) Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht

### I. Sachverhaltsdarstellung

In der Bundesrepublik Deutschland existieren über 600 Ausländerbehörden der Län-

der.

## II. Ziel- und Problembeschreibung

Aus Sicht des Bundes gewährleisten die unterschiedlich leistungsfähigen Ausländerbehörden der Länder häufig keine effektive Aufgabenerledigung (es fehlt zum Teil an der Parallelität von Wissen und Kompetenzen, teilweise fehlt in kleinen Behörden das für seltene Sonderfälle benötigte Spezialwissen, es kommt zu einer Zersplitterung in der Rechtsanwendung). Ferner sind bundesweite Standards und einheitliche Rechtsanwendung nicht sichergestellt. Dies hat auch Folgen für alle Länder. Die einheitliche Rechtsanwendung etc. soll erleichtert und unterstützt werden. Eine Bund-Länder-übergreifende vernetzte Front-Back-Office-Struktur soll geschaffen werden. Dies bedeutet die Bündelung des Fachwissens in Kompetenzzentren von Bund und Ländern. Der Bund stellt hierbei ein Kompetenzzentrum für komplexe Rechtsfragen als Back Office zur Verfügung.

## III. Maßnahmenvorschlag

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –

### a) Beschreibung / Begründung:

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

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

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

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

Eingriffe in die grundgesetzlichen Kompetenzen der Länder sind nicht beabsichtigt. Vielmehr sollen kraft einfachgesetzlicher Aufgabenzuweisung dem BAMF bestimmte Fachaufgaben als kompetenter Servicestelle zugewiesen

werden (vgl. etwa das schon jetzt immer wieder fortgeschriebene Aufgabenportfolio des BAMF in § 75 AufenthG). Die Sachentscheidungsbefugnis der Behörden „vor Ort“ bliebe unangetastet. Schon daher läge keine „Mischverwaltung“ i.S.d. Urteils des BVerfG vom 20. Dezember 2007 (zu den ARGEn nach SGB II) vor.

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

b) Stellungnahme BMJ:

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

c) Stellungnahme der Länder:

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

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

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

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

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

d) Stellungnahme des Deutschen Landkreistages:

Hinsichtlich des Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrechts stimmt der Deutsche Landkreistag den Hinweisen in der Stellungnahme der Länder zu. Es ist darauf hinzuweisen, dass es Aufgabe der Länder ist, die bestehenden Aufgabenübertragungen zu überprüfen und zu sachgerechten Strukturen mit Blick auf die Ausländerbehörden zu gelangen. Die angedachte Front-/Back-Office-

Struktur begegnet Bedenken mit Blick auf die verfassungsrechtlich vorgegebene grundsätzliche Trennung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern. Insbesondere dürfen die derzeit bei kommunaler Aufgabenerledigung bestehenden Synergien, bspw. bei der Integration von Migranten, der politischen Teilhabe in Beiräten oder bei der kommunalen Beschäftigungspolitik im Sinne der Integration durch Arbeit, nicht gefährdet werden.

## (5.8) Seesicherheit/Küstenwache

### I. Sachverhaltsdarstellung

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

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

### II. Ziel- und Problembeschreibung

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

1. Vorschlag von MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion –

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

Phase I: Zusammenfassung aller Bundesvollzugsaufgaben zur See

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Vorschlag der norddeutschen Länder

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

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

mandostrukturen unter Einbeziehung aller maritimen Komponenten der genannten Behörden.

## (5.9) Zentralstelle für Kostenerstattung für Jugendhilfe nach Einreise

### I. Sachverhaltsdarstellung/Problem- und Zielbeschreibung

Gem. § 89d Abs. 1 SGB VIII sind Kosten, die ein örtlicher Träger aufwendet, unter bestimmten Bedingungen vom Land zu erstatten. Unmittelbar kostenpflichtig für die Leistungen sind die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, in deren Jugendamtsbereich die Minderjährigen erstmalig in Obhut genommen worden sind. Die mittelbare Kostenübernahme erfolgt bei Personen, die im Ausland geboren sind, gem. § 89d Abs. 3 SGB VIII auf dem Erstattungswege durch das Land, das im Wege eines "Fallverteilungsverfahrens" durch das Bundesverwaltungsamt bestimmt wird. Die Bestimmung des Landes, das unabhängig von der Frage, in welchem Land die Kosten entstehen, die Fallkosten zu erstatten hat, erfolgt aufgrund eines Belastungsvergleichs: Die Länder werden dabei grundsätzlich in Höhe ihres Anteils an der Bevölkerung (Königsteiner Schlüssel) mit den insgesamt im Vorjahr angefallenen Kosten belastet. Dem so ermittelten "Soll-Kostenanteil" werden die Aufwendungen gegenübergestellt, die dem jeweiligen Land im Betrachtungszeitraum tatsächlich durch Kostenübernahmen entstanden sind. Bei der Ermittlung des aktuellen Saldos je Land werden auch noch nicht ausgeglichene Rückstände bzw. Überschüsse aus den Vorjahren berücksichtigt. Ein unmittelbarer Ausgleich der Salden zwischen den Ländern findet nicht statt. Ergibt sich aus der Berechnung des Bundesverwaltungsamtes, dass ein Land in eine "Schuldnerposition" geraten ist, werden ihm vermehrt Fälle zur Übernahme der anfallenden Kosten, zugewiesen. Länder, die "Überzahlungen" geleistet haben, werden durch die Zuweisung einer geringeren Zahl von Fällen entlastet.

In der Praxis führt die Anwendung dieses Verfahrens immer wieder zu einem "Aufschaukeln" von Rückständen oder von Überschüssen, da die Kosten von Fall zu Fall sehr unterschiedlich sind und sich über die Zuweisung der Fallzahlen nicht automatisch ein Ausgleich von Rückständen bzw. Überschüssen ergibt. Da das Verfahren außerdem durch die Tatsache belastet ist, dass nicht vorauszusehen ist, wie sich die Zahl der zu betreuenden Kinder entwickelt, sind die Kostenbelastungen für die einzelnen Länder in den Folgejahren praktisch nicht vorhersehbar. Dies führt zu Problemen bei der Haushaltsaufstellung und bei der Haushaltsführung. Aus fachlicher Sicht ist außerdem negativ zu bewerten, dass durch das Fehlen einheitlicher Regelungen die Behandlung und damit einhergehend auch die Kosten der einzelnen Fälle je Gestehungsland sehr unterschiedlich sind.

### II. Ziel

Bündelung auf Bundes- oder Landesebene nach dem Prinzip „einer für alle“.

### III. Maßnahmenvorschlag

#### Vorschlag Brandenburg

a) Beschreibung / Begründung:

Es sollte entweder auf Bundes- oder auf Landesebene eine Zentralstelle eingerichtet werden, die die fachlichen und finanziellen Aufgaben aus dem Verfahren übernimmt. Diese hätte die Aufgabe, das komplette Verfahren der Kostenerstattung an die Leistungserbringer durchzuführen und anschließend den Nettoaufwand nach dem Königsteiner Schlüssel zeitnah auf die einzelnen Länder zu verteilen. Das setzt einen einmaligen Ausgleich der Salden voraus.

b) Stellungnahme der Bundesregierung:

Das komplexe Thema war bereits im Jahr 2004 Gegenstand der Erörterungen der Länder. Eine Einigung ist bereits damals gescheitert. Verfassungsänderungen sind nicht notwendig.

#### (5.10) **Aufgabenbündelung Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)**

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

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

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

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

Die Zuständigkeitsverteilung für die Gesetzgebung (Bund) und die Mittelbereitstellung (Bund, Land) führt dazu, dass zumindest bei den Ländern eine realistische Veranschlagung und eine Beschränkung der überplanmäßigen Ausgaben nur unzureichend möglich sind.

## II. Ziel

Entflechtung der Zahlungsströme

## III. Maßnahmenvorschlag

Vorschlag Brandenburg

### a) Beschreibung / Begründung:

Entflechtung der Zahlungsströme/Finanzierungsverantwortlichkeit i.V.m. Beibehaltung der Regelungszuständigkeit beim Bund zur Gewährleistung bundeseinheitlicher Leistungsstandards.

### b) Stellungnahme der Bundesregierung:

Der Vorschlag führt im Ergebnis zur vollständigen Übernahme der Kosten durch den Bund. Damit würde die Zustimmungspflicht entfallen (Art. 104a Abs. 4 GG) und es würde (schon bei einer überwiegenden Finanzierung durch den Bund) gem. Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG i.V.m. Art. 85 GG Bundesauftragsverwaltung eintreten. Es ist fraglich, ob dies von Länderseite gewollt ist.

## (6) Sonstiges

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

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

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

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

Die Verfassungsgrundlage der allseits als höchst bewährt eingeschätzten Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe der Förderung überregional bedeutsamer wissenschaftlicher Forschung (Art. 91b Abs. 1 GG) ist im ersten Schritt der Föderalismusreform beibehalten und im Hinblick auf Förderungsgegenstände und Adressaten differenziert und präzisiert worden. Die in Folge der Neuordnung des Artikel 91b GG seit



2008 bestehende gemeinsame Wissenschaftskonferenz gewährleistet die praktische Bund-Länder-Zusammenarbeit und die notwendige Transparenz. Die einzelnen Elemente des neuen Art. 91b GG sind in der zwischen Bund und Ländern einvernehmlich formulierten Gesetzesbegründung (BT-Drs. 16/813 vom 07.03.2006, S. 16 ff.) und in den parallelen Entschlüssen von Bundestag und Bundesrat vom 30.06. bzw. 07.07.2006 zur Föderalismusreform I (BT-Drs. 16/2052 vom 28.06.2006 sub 15 = BR-Drs. 462/06 vom 05.07.2006) jeweils unter Bezugnahme auch auf den Koalitionsvertrag der die Bundesregierung tragenden Parteien vom 18. November 2005 detailliert erläutert und bekräftigt.

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

## II. Maßnahmenvorschlag

Vorschlag MdB Petra Merkel (SPD-Fraktion)

### a) Beschreibung/Begründung:

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

Ziel

Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern.

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

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

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

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

### b) Stellungnahme der Länder:

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

Die in Folge der Neuordnung des Artikel 91b GG seit 2008 bestehende Ge-

meinsame Wissenschaftskonferenz gewährleistet die praktische Bund-Länder-Zusammenarbeit und die notwendige Transparenz. Die Länder sehen daher keine Veranlassung, die Thematik im Rahmen des zweiten Schrittes der Föderalismusreform erneut aufzugreifen und verweisen im übrigen auf ihre Stellungnahmen zu den nachfolgenden Maßnahmenvorschlägen.

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

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

## **(6.2) Projektförderung des Bundes in der Forschung**

### **I. Sachverhaltsdarstellung**

Die gesamtstaatliche Aufgabe Forschungsförderung erfolgt

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

### **II. Problem- und Zielbeschreibung**

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

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

tenzen des Bundes.

### III. Maßnahmenvorschlag

Vorschlag MdB Petra Merkel (SPD-Fraktion)

a) Beschreibung / Begründung:

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

b) Stellungnahme der Länder:

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

„Die gesamtstaatliche Aufgabe Forschungsförderung erfolgt weiterhin

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

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

Die Gegenstände, bei denen für das Gesetzgebungsrecht des Bundes die Erforderlichkeitsklausel fortbesteht (Art. 72 Abs. 2 GG) sind Ergebnis der Bund-Länder-Verständigung über die Föderalismusreform I. Im übrigen sei

erwähnt, dass der Bund von der Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 13 GG – Forschungsförderung – seit ihrem Bestehen mit Ausnahme zeitweiser Graduiertenförderung und Elementen des Gentechnikgesetzes keinen Gebrauch gemacht hat. Für eine Revision des Ergebnisses der Föderalismusreform I besteht keine Veranlassung.

### **(6.3) Ausbildungshilfen**

#### **I. Sachverhaltsdarstellung**

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

#### **II. Problem- und Zielbeschreibung**

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

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

#### **III. Maßnahmenvorschlag**

Vorschlag MdB Petra Merkel (SPD-Fraktion)

a) Beschreibung / Begründung:

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

b) Stellungnahme der Länder

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

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

Erwähnt sei, dass auf Länderseite teilweise eine Regionalisierung der Ausbildungsförderung (gegen finanzielle Kompensation) als sinnvoll angesehen wird. Diese Frage wurde jedoch ebenfalls bereits bei der Föderalismusreform I mit Ergebnis verhandelt.

### **(6.4) Hochschulzugang**

**I. Sachverhaltsdarstellung**

Der Hochschulzugang liegt in der Kompetenz der Länder.

**II. Problem- und Zielbeschreibung**

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

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

**III. Maßnahmenvorschlag**

Vorschlag MdB Petra Merkel (SPD-Fraktion)

a) Beschreibung / Begründung

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

b) Stellungnahme der Länder

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

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

**(7) Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern****I. Beitrag der Länder:**

Zwischen den Ländern bestehen nicht nur historische, regionale und landsmannschaftliche Differenzen, sie sind auch hinsichtlich ihrer Fläche, Bevölkerungszahl und der Sozial- und Wirtschaftsstruktur sehr verschieden. Insbesondere die fiskalische Leistungsfähigkeit und, damit verbunden, die politische Gestaltungskraft, sind entsprechend unterschiedlich.

Von einigen Kommissionsmitgliedern wird eine Neugliederung der Länder als eine sinnvolle Option für die Angleichung dieser Unterschiede angesehen.

## **II. Position des Bundes:**

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

Grundlage für die Beratungen könnten folgende Überlegungen sein:

### Ausgangslage:

Art. 29 Grundgesetz (GG) in seiner jetzigen Fassung ermöglicht eine Neugliederung des Bundesgebietes über eine Reihe von Teillösungen, da die Länder weder in ihrer Existenz noch in ihrem Gebietsstand gegen Eingriffe und Veränderungen durch den Bund verfassungsrechtlich geschützt sind (BVerfGE 5, 38). Auch in der WRV lag nach Art. 18 Abs. 1 eine „Änderung des Gebiets von Ländern und die Neubildung von Ländern innerhalb des Reiches.... durch verfassungsänderndes Reichsgesetz“ in den Händen des Reiches.

### *Neugliederung durch Bundesgesetz:*

Der normative Regelfall war und ist in allen Fassungen des Art. 29 GG eine Neugliederung durch „Bundesgesetz“ mit dem Ziel, Länder zu schaffen, „die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können“.

Die Neugliederung ist nicht mehr Pflichtaufgabe, sondern nur noch eine Kann-Aufgabe des Bundes. Es bedarf auch keiner konkreten Neugliederungskonzeption mehr, da die von der Rechtsprechung des BVerfG geforderte Gesamtkonzeption (BVerfGE 5, 34. 38 f) keine konkrete Neugliederungsmaßnahme hat zustande kommen lassen und deshalb in der jetzigen Fassung vernachlässigt wurde. Eine Neugliederung durch Einzelschritte eines längeren Gesamtprozesses ist möglich. Dennoch bleiben ein Bundesgesetz und dessen Bestätigung durch Volksentscheid verfahrensrechtliche Voraussetzungen einer jeden Neugliederungsmaßnahme.

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

### *Neugliederung durch Staatsvertrag zwischen den Ländern:*

Der 1994 ins Grundgesetz eingebrachte Art. 29 Abs. 8 GG lockert erstmals den bislang eindeutig auf den Bund bezogenen Neugliederungsauftrag auf und bestimmt abweichend von den Vorschriften des Art. 29 Abs. 2 bis 7 GG für länderinitiierte Neugliederungsvorhaben als Grundvoraussetzung den Abschluss eines entsprechenden Staatsvertrages (Schriftform) zwischen den beteiligten Ländern. Hierbei sind alle denkbaren Varianten und Bedingungen aushandelbar. Ebenso bedarf er der Bestätigung durch Volksentscheid in den betroffenen Ländern (Satz 3) und einer förmlichen Anhörung der „betroffenen Gemeinden und Kreise“ (Satz 2). Bürger anderer Länder sind bei der Abstimmung nicht stimmberechtigt. Die durch den Staatsvertrag betroffenen Bundesinteressen werden dadurch gewahrt, dass der Staatsvertrag der Zustimmung des Bundestages bedarf (Satz 6). Aufgrund des institutionellen Gesetzesvorbehalts dürfte diese Parlamentszustimmung in Form eines Gesetzes zu erfolgen haben. Vertraglich regelbar sind damit alle territorialen innerstaatlichen Umgestaltungen des Bundesgebietes, durch die sich die Einteilung in Länder oder ihr bisheriger Gebietsbestand verändern wird.

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

Art. 118 GG betrifft die erfolgreich abgeschlossene Neugliederung der Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern zum Land Baden-Württemberg. Seinerzeit stritt man über die Frage, ob Art. 29 Abs. 2 bis 6 neben Art 118 GG anwendbar sei oder nicht. Letztendlich setzte sich die Auffassung durch, dass Art. 118 jedenfalls gegenüber Art. 29 Abs. 2 bis 6 als Sonderregelung anzusehen ist.

Art. 118 a GG hält den Ländern Berlin und Brandenburg die Option eines vereinfachten Zusammenschlusses offen. Danach bedarf es über die Erleichterungen des Art. 29 Abs. 8 GG hinaus nur eines Staatsvertrages zwischen Berlin und Brandenburg. Dem hat weder der Bundestag (durch Bundesgesetz) zuzustimmen noch erfordert das Verfahren nach dieser Vorschrift die Mitwirkung der Bürger im Wege eines Volksentscheids. Die in Art. 118 a vorgesehene „Beteiligung der Wahlberechtigten Berlins und Brandenburg“ schwächte das plebiszitäre Element der Neugliederung und könnte zu jeder Zeit neue Diskussionen hervorrufen. Es könnte die Frage gestellt werden, ob es einen Rückverweis auf Art. 29 Abs. 2 einerseits (Bestätigung durch Volksentscheid) und auf Art. 29 Abs. 6 Satz 1 andererseits (Quorum) bedurft hätte. Allerdings haben die beiden Landesverfassungen diese Frage dahingehend beantwortet, dass die Bürgerbeteiligung nach Art. 118a GG durch eine Bestätigung durch Volksentscheid konkretisiert wurde. Außerdem empfahl Art. 5 Einigungsvertrag den gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands, sich mit der Neugliederung des Raums Berlin/Brandenburg abweichend von den Vorschriften des Art. 29 durch Vereinbarung der beteiligten Länder zu befassen.

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

Neugliederungspolitisch erscheint „ein von den Ländern in Angriff genommenes Neugliederungsprojekt“ wesentlich aussichtsreicher als ein von oben angestregtes Gestaltungsvorhaben. Notwendig sind eine verlässliche Normierung und ein politischer Wille.

Es besteht einhellige Auffassung, dass das Verfahren des Art. 29 GG zu umständlich für eine Neugliederung ist. Die Sonderregelungen in den Art. 118 und 118a GG sowie Art. 29 Abs. 7 und 8 GG weisen einen richtigen Weg. Ein Mittelweg, der dem Bund den Anstoß zu solchen Verfahren und die Wahrung des Gesamtinteresses überträgt und den Ländern zugleich die Freiheit zur vertraglichen Entscheidung gibt, ist noch nicht gefunden.

Ziel:

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

## **II. Maßnahmenvorschläge**

### **1. Staatsvertrag nach Art. 29 Abs. 8 GG zwischen den beteiligten Ländern ohne plebiszitäre Elemente (durch ersatzlose Streichung der Sätze 3 bis 5)**

Grundsätzlich wäre eine Streichung plebiszitärer Element zulässig, da sich das Grundgesetz für die repräsentative Demokratie entschieden hat.

### **2. Staatsvertrag nach Art. 29 Abs. 8 GG zwischen den beteiligten Ländern mit eingeschränkter Beteiligung der Wahlberechtigten (durch Streichung der Sätze 3 bis 5 und Aufnahme des Satzes: „Die betroffenen Wahlberechtigten sind zu beteiligen.“)**

Eine Regelung wie in Art. 118a, wonach „die Wahlberechtigten zu beteiligen sind“ und auf den Volksentscheid verzichtet wird, verschlankt Art. 29 Abs. 8, birgt jedoch die Gefahr in sich, dass die betreffenden Landesverfassungsgeber, wie in Berlin und Brandenburg geschehen, die Bürgerbeteiligung nach Art. 118a GG durch eine „Bestätigung durch Volksentscheid“ konkretisieren. Grundsätzlich sind die Länder in der Ausgestaltung ihrer Verfassung frei. Sie sind lediglich an die Grundsätze der in Art. 28 Abs. 1 genannten Staatsstruktur- und Staatszielbestimmungen gebunden. Nur ein Mindestmaß an Übereinstimmung der Landesverfassungen mit der Bundesverfassung ist geboten (BVerfGE 90, 60, 85). Die Länder wären bei Verzicht von plebiszitären Elementen im Grundgesetz nicht gezwungen, ihrerseits auf plebiszitäre Elemente zu verzichten.

### **3. Flankierende Maßnahmen**

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



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

Fachdiskurs 1

FD 1 – 16



Bundesministerium  
des Innern

Bundesministerium des Innern, 11014 Berlin

Kommission von Bundestag und Bundesrat  
zur Modernisierung der  
Bund-Länder-Finanzbeziehungen  
Föderalismuskommission II  
- Sekretariat -  
Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**Dr. Hans Bernhard Beus**

Stabssekretär  
Beauftragter der Bundesregierung  
für Informationstechnik

HAUSANSCHRIFT Alt-Moabit 101 D, 10569 Berlin

TEL +49 (0)1888 681-1109

FAX +49 (0)1888 681-1135

E-MAIL [StB@bmi.bund.de](mailto:StB@bmi.bund.de)

DATUM 27. Februar 2008

AKTENZEICHEN O PG F II - 131 002/5

Sehr geehrte Frau Pendzich-von Winter,  
sehr geehrter Herr Dr. Risse,

anliegend übersende ich einen ergänzenden Vorschlag zur Verwaltungskooperation mit Begründung.

Dieser Vorschlag ist zusammen mit den weiteren Vorschlägen in die aktualisierte Berichtsfassung aufgenommen worden, die ich Ihnen zugleich in der Anlage übersende.

Mit freundlichen Grüßen

**Vorschlag des BMI für eine Ergänzung des Grundgesetzes zur Verbesserung der Verwaltungskooperation:**

Stand: 27. Februar 2008, 17:00 Uhr

Einzufügen in den Bericht unter B. (1) III. 1. a) am Ende als Ergänzung (Vorschlag BMI):

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

Neuer Artikel 91c:

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

**Hinweis:**

Der Vorschlag eines Artikels 91c (neu) zum Bereich „IT-Netze und Standards“ würde dann zu Artikel 91d (neu).

Der (bislang nicht mit einer konkreten Bezeichnung versehene) Vorschlag zur Institutionalisierung des Benchmarking könnte dann Artikel 91e werden.

Der Vorschlag könnte an die Stelle des vorgeschlagenen Artikels 85a GG (neu) treten.

Insoweit einzufügen unter B. (1) III. 1. b) am Ende

Begründung:

Der Vorschlag ist auf den Bereich der verwaltungsinternen Dienstleistungen beschränkt, d. h. Verwaltungsleistungen, die lediglich der Aufgabenerledigung dienen

und dem eigentlichen Verwaltungshandeln (der Sachentscheidung) vor- und nachgelagert sind (z. B. Personal-, Haushalts- und Beschaffungswesen, Organisation, innere Dienste, Statistikproduktion und -datenhaltung). Der Vorschlag soll für die länder- oder bund-länderübergreifende Bündelung standardisierter und automatisierter Arbeitsprozesse in so genannten Dienstleistungszentren eine klare verfassungsrechtliche Grundlage schaffen. Damit wird zugleich klargestellt, dass horizontale und vertikale Verwaltungskooperationen im Bereich der bloßen Aufgabenerledigung aus Gründen der Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung erwünscht und verfassungsrechtlich etwa im Hinblick auf das Demokratieprinzip oder das Verbot der Mischverwaltung unbedenklich ist.

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

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

Der Vorschlag kommt dem Vorschlag der Länder zu einem Grundlagenstaatsvertrag (vgl. bei B (1) III 2.2.) nahe. Ein Bundesgesetz kommt jedoch erfahrungsgemäß schneller zu Stande als ein Grundlagenstaatsvertrag und kann auch einfacher neueren Entwicklung angepasst werden.

Absatz 2 stellt klar, dass durch die neue Vorschrift andere Formen der Zusammenarbeit der Länder untereinander und mit dem Bund durch Staatsvertrag oder Verwaltungsvereinbarung nicht eingeschränkt oder ausgeschlossen werden sollen.

<b>Entwurf für den Bericht des Fachdiskurses 1</b>
--

**A Inhaltsverzeichnis**

	Seite
(1) Neue Instrumente horizontaler und vertikaler Verwaltungskooperation.....	2
(2) Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit.....	12
(3) Benchmarking .....	23
(4) Weisungsrechte in der Auftragsverwaltung.....	27
(4.1) Art. 85 Abs. 3 GG .....	27
(4.2) Art. 85 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 Satz 2 GG .....	29
(5) Weitere Einzelthemen .....	29
(5.1) Statistik.....	30
(5.2) Geoinformationswesen.....	34
(5.3) Bevölkerungs- und Katastrophenschutz.....	36
(5.4) Medizinprodukte .....	38
(5.5) Arzneimittel.....	40
(5.6) Nationales Krebsregister .....	41
(5.7) Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht .....	43
(5.8) Seesicherheit/Küstenwache .....	45
(5.9) Zentralstelle für Kostenerstattung für Jugendhilfe nach Einreise .....	47
(5.10) Aufgabenbündelung Unterhaltsvorschussgesetz (UVG).....	48
(6) Sonstiges .....	49
(6.1) Bund-Länder- Forschungsförderung .....	49
(6.2) Projektförderung des Bundes in der Forschung.....	51
(6.3) Ausbildungshilfen .....	53
(6.4) Hochschulzugang.....	54
(7) Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern.....	54

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

## **B Darstellung der Einzelthemen**

### **(1) Neue Instrumente horizontaler und vertikaler Verwaltungskooperation**

#### **I. Sachverhaltsdarstellung**

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

#### **II. Problem- und Zielbeschreibung**

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

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

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

### III. Maßnahmenvorschläge

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –  
und  
MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion –

Einführung eines neuen Art. 85a GG und Ergänzung des Art 87 Abs. 3 GG:

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

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

a) Beschreibung:Art. 85a GG<sup>3</sup>

In länderübergreifenden Angelegenheiten oder aus Gründen der Wirtschaftlichkeit können Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates und der betroffenen Länder bestimmen, dass sie ganz oder teilweise von einem Land oder mehreren Ländern für andere Länder gegen Kostenerstattung ausgeführt werden. [Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.] MdB Kröning für Streichung des Klammerzusatzes.

Art. 87 Abs. 3 GG:

Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden. Erwachsen dem Bunde auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben, so können bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages errichtet werden. In Ausnahmefällen können Bundesgesetze aus Gründen der Wirtschaftlichkeit mit Zustimmung des Bundesrates und der betroffenen Länder bestimmen, dass Bundesbehörden auch Aufgaben von Landesbehörden gegen Kostenerstattung durch das jeweilige Land wahrnehmen.

Ergänzender Formulierungsvorschlag BMI:

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

Neuer Artikel 91c:

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

**Hinweis:**

Der Vorschlag eines Artikels 91c (neu) zum Bereich „IT-Netze und Standards“ würde dann zu Artikel 91d (neu).

Der (bislang nicht mit einer konkreten Bezeichnung versehene) Vorschlag zur Institutionalisierung des Benchmarking könnte dann Artikel 91e werden.

Der Vorschlag könnte an die Stelle des vorgeschlagenen Artikels 85a GG (neu) treten.

---

<sup>3</sup> Neue und geänderte Normen werden unterstrichen dargestellt. Soweit die Änderung in einer Ergänzung einer schon vorhandenen besteht, ist nur der ergänzte Text aus Gründen der besseren Erkennbarkeit unterstrichen.



b) Begründung:

Mit diesen Regelungen sollen bei länderübergreifenden Angelegenheiten oder aus Gründen der Wirtschaftlichkeit Verwaltungskooperationen nach dem Prinzip „einer (oder einige) für alle“ ermöglicht werden. Art. 85a GG schafft eine klare verfassungsrechtliche Grundlage für die Aufgabenwahrnehmung durch ein Land oder einige Länder für andere bzw. alle Länder. Mit der Ergänzung von Art. 87 Abs. 3 GG wird die entsprechende Grundlage für den Bund geschaffen, bestimmte Aufgaben zugleich für Länder wahrzunehmen.

In Betracht kommen solche Aufgabenbündelungen nach dem Einer-für-alle-Prinzip in erster Linie bei Verwaltungsleistungen, die dem eigentlichen Verwaltungshandeln vorgelagert sind und selbst nicht unmittelbar rechtlich verbindliche Außenwirkung entfalten. Eine Rechtsbetroffenheit der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen tritt in diesen Fällen nicht ein und die Entscheidungsbefugnis der für die Fachaufgaben zuständigen Stellen (je nachdem auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene) bleibt unberührt.

Anwendungsfelder sind zum Beispiel:

- Statistik (Dienstleistungszentrum Bund zugleich für die Länder)<sup>4</sup>;
- Geoinformationswesen (Dienstleistungszentrum Bund zugleich für die Länder);
- Ausländerrecht (Bundes-Kompetenzzentrum zur Unterstützung der Länderverwaltungen);
- verwaltungsinterne Dienstleistungen (Dienstleistungszentren für Personalkosten, Beschaffung, Haushalts- und Rechnungswesen, IT), wobei die strategischen Entscheidungen in den Bereichen Haushalt, Beschaffung, Personal und IT in den jeweiligen Behörden bleiben. Nach einer Untersuchung der Unternehmensberatung A. T. Kearney belaufen sich die Gesamtkosten für verwaltungsinterne Dienstleistungen bei Bund, Ländern und Gemeinden auf rd. 26 Mrd. Euro/Jahr, wobei rd. 680.000 Beschäftigte von Bund, Ländern und Kommunen für diese Funktionen eingesetzt werden. Durch Übertragung auf Dienstleistungszentren (Shared Service Center) könnten mindestens 3 Mrd. Euro/Jahr eingespart werden.

Begründung für ergänzenden Vorschlag (BMI)

Der Vorschlag ist auf den Bereich der verwaltungsinternen Dienstleistungen beschränkt, d. h. Verwaltungsleistungen, die lediglich der Aufgabenerledigung dienen und dem eigentlichen Verwaltungshandeln (der Sachentscheidung) vor- und nachgelagert sind (z. B. Personal-, Haushalts- und Beschaffungswesen, Organisation, innere Dienste, Statistikproduktion und -datenhaltung). Der Vorschlag soll für die länder- oder bund-länderübergreifende Bündelung standardisierter und automatisierter Arbeitsprozesse in so genannten Dienstleistungszentren eine klare verfas-

---

<sup>4</sup> Variante SPD-Fraktion: Statistisches Bundesamt.

sungsrechtliche Grundlage schaffen. Damit wird zugleich klargestellt, dass horizontale und vertikale Verwaltungskooperationen im Bereich der bloßen Aufgabenerledigung aus Gründen der Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung erwünscht und verfassungsrechtlich etwa im Hinblick auf das Demokratieprinzip oder das Verbot der Mischverwaltung unbedenklich ist.

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

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

c) Stellungnahme des BMJ

Erhebliche Vorbehalte (Abstimmung innerhalb der Bundesregierung bis zum 29. Februar 2008).

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

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

e) Stellungnahme des Deutschen Landkreistages:

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

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

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

Dies eröffnet in klar abgegrenztem und umschriebenem Rahmen die Möglichkeit, zu - ggf. auch grundgesetzlichen - Klarstellungen zu gelangen. Dies schließt aus, dass in weiten Feldern - wie dies beispielsweise beim SGB II der Fall war, oder aber noch darüber hinausgehend ganz generell, wie mit dem Vorschlag der Verwaltungsverbände diskutiert wird, - Kooperationen gesucht werden. Auch die angesprochenen Anwendungsfelder wie Statistik, Geoinformationswesen und Ausländerrecht verdeutlichen die fehlenden Eingrenzungsmöglichkeiten sowie die möglichen Einwirkungen in originäre Landesverwaltungskompetenzen. Denkbar erscheinen Kooperationen dagegen bei der bloßen, instrumentellen Aufgabenerledigung, ggfs. bei IT-mäßigen oder auch verwaltungsinternen Dienstleistungen.

f) Stellungnahme der Länder:

Von den Ländern wird der Vorschlag des Bundes abgelehnt.

Die von der Bundesseite vorgeschlagene Maßnahme führt zu einer grundlegenden Abkehr vom System des Grundgesetzes, dass die Verwaltung durch die Länder in eigener Organisations- und Kostenverantwortung geführt wird. Es würde ermöglicht, den Ländern durch Bundesentscheidung originäre Verwaltungskompetenzen zu entziehen, diese anderen Ländern oder dem Bund zuzuweisen. Die vorgesehene Zustimmungspflicht betroffener Länder sprengt außerdem den Rahmen, den das Grundgesetz (sinnvollerweise) für die Bundesgesetzgebung setzt. Kooperationsentscheidungen unter den Ländern müssen Vereinbarungen der betroffenen Länder vorbehalten bleiben. Eine unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Länder ist auch Wesen des Föderalismus. Daraus entwickelt sich einerseits Wettbewerb, andererseits finden die Länder – abhängig von ihrer jeweiligen Situation – zu Lösungsmöglichkeiten, um im Einzelfall gemeinsam Aufgaben wahrzunehmen. Die Länder stellen sich nicht gegen Kooperation an sich, sondern nur gegen eine ihnen von außen auferlegte Kooperationspflicht. Für die freiwillige Kooperation bedarf es jedoch weder eines neuen Art. 85a GG noch einer Ergänzung des Art. 87 Abs. 3 GG und der dort vorgesehenen bundesgesetzlichen Entscheidung.

Die beispielhafte Aufzählung möglicher Anwendungsfelder für Aufgabenbündelungen gehen in ihrer Intention und Ausgestaltung über eine gemeinsame Aufgabenerledigung hinaus. Es werden nicht im Sinne einer Kooperation unter Gleichen Teilelemente einer Aufgabe durch freiwillige Entscheidungen der Länder zusammengesetzt. Vielmehr wird über zentrale Einrichtungen auf Initiative des Bundes der Verwaltungsablauf in den Ländern vereinheitlicht und zentralisiert. Den Ländern ver-

bleibt an Stelle einer Organisationskompetenz lediglich die Funktion eines Bestellers ohne echten Einfluss auf das Ausgestaltung der Aufgabenerledigung.

Inwiefern das vom Bund angegebene Einsparungspotenzial erreichbar sein soll, muss angesichts der Erfahrungen mit der Bildung von zentralen „Agenturen“ kritisch hinterfragt werden – jedenfalls ist in den Vorschlägen des Bundes kein Ansatz enthalten, wie die Länder mit den durch die Bildung von „shared-service-centern“ freiwerdenden Personalkapazitäten umgehen sollen.

## 2. Vorschläge der Länder

### 2.1. Lösung auf der Ebene unterhalb des Grundgesetzes

#### a) Beschreibung / Begründung:

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

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

#### b) Stellungnahme BMI:

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

Entscheidungen. Z.B. muss sich bei der Verbindung der Netze jeder darauf verlassen können, dass alle bestimmten Sicherheitsstandards erfüllen.

## 2.2. Grundlagenstaatsvertrag (GSV) der Länder untereinander (ohne GG-Änderung), denkbar einschl. einer sog. „Passerelle“-Klausel<sup>5</sup>

### Beschreibung / Begründung:

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

### Beispiele für „Vertragstypen“:

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

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

Die Länder untereinander sollen durch das Grundgesetz grundsätzlich nicht daran gehindert sein, eine so genannte „Passerelle-Klausel“ staatsvertraglich zu verein-

---

<sup>5</sup> Zu einer eventuellen Einbeziehung des Bundes in den Bereichen IT-Sicherheit und IT-Interoperabilität folgenden Abschnitt (2).

baren, die es ermöglicht, einzelne (ggf. vorher festgelegte) Rechtsbereiche mit einstimmigem Beschluss aus dem Konsensprinzip in das Mehrheitsprinzip zu überführen. Ob hierfür eine GG-Änderung erforderlich oder im Sinne einer Klarstellung sinnvoll ist, ist ebenfalls noch nicht abschließend geprüft (Stichwort: „Grundsatz der Staatengleichheit“). Für den Fall, dass eine GG-Regelung erfolgen soll, nachfolgender erster Entwurf eines GG-Textvorschlages:

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

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

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

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

Ein zweiter Absatz könnte angefügt werden:

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

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

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

a) Beschreibung / Begründung:

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

Art. 37a GG: Zusammenarbeit von Bund und Ländern

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

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

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

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

Art. 37b GG: Verwaltungsverband

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

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

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

b) Stellungnahme des BMI:

Der Vorschlag wäre ohne Eingrenzung auf alle Vollzugsaufgaben anwendbar, was vor dem Hintergrund der jüngsten Entscheidung des BVerfG zu Hartz IV verfassungsrechtlicher Überprüfung bedarf (Art. 79 Abs. 3 GG).

c) Stellungnahme der Mehrzahl der Länder:

Die Mehrzahl der Länder lehnt die Einführung des Verwaltungsverbandes ab. Mit der Einführung des Verwaltungsverbandes als neuen Typus der Kooperation

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

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

d) Stellungnahme des Deutschen Landkreistages:

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

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

(2) **Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit**

I. **Sachverhaltsdarstellung**

1. IT-Netzinfrastruktur

- Bund, Länder und Kommunen betreiben heute bereits eine Vielzahl von Netzen. Die Netze von Bund, Ländern und Kommunen sind über das Netz TESTA-D gekoppelt oder koppelbar. Darüber hinaus sind die deutschen Teilnetze über TESTA-D in den europäischen Verbund TESTA-S eingebunden.
  
- Die durch das Projekt „Deutschland-Online Infrastruktur“ 2006 durchgeführte Bestandserhebung hat folgende Ergebnisse festgestellt:



- Die Sicherheit der Netze unterscheidet sich deutlich. Einheitliche Sicherheitsstandards auf Basis der BSI-Empfehlungen oder ein Mindestsicherheitsstandard gibt es nicht.
  - Ein einheitliches Adressierungskonzept fehlt.
  - Die verschiedenen Netze sind teilweise unter der Ägide von Fachverwaltungen entstanden und an den Erfordernissen einzelner Fachaufgaben ausgerichtet, jedoch nicht überall querschnittlich in Form einer für alle Behörden nutzbaren Infrastruktur organisiert.
  - Aus übergeordneter Sicht ist die Zahl und Steuerung der Netze schwer überschaubar.
  - Eine umfassende bundesweite elektronische Erreichbarkeit der Behörden über Verwaltungsnetze ist nicht gewährleistet.
- Die Sicherheitslage für die Computernetze hat sich erheblich verschärft. Gezielte Angriffe sind an der Tagesordnung und können, wie das Beispiel des Cyber-Angriffs auf Estland im Frühjahr 2007 zeigt, gegen die gesamte IT-Infrastruktur eines Landes gerichtet sein.
  - Ein Koppelnetz mit einer verbindlichen IT-Sicherheitspolicy kann mit an das Koppelnetz angeschlossenen sicheren Teilnetzen sicher betrieben werden.
  - Für die Konfiguration und den Betrieb von Verwaltungsnetzen und der Netzverbindungen spielt neben der Sicherheit die Leistungsfähigkeit, Flexibilität und Effizienz der Netze eine entscheidende Rolle.
  - Das bestehende Koppelnetz TESTA-D ist sowohl von den Leistungsmerkmalen wie auch von der organisatorischen Verankerung her nicht mehr ausreichend. Die Neuvergabe eines Nachfolgenetzes unter Beachtung der Ergebnisse des Vorhabens Deutschland-Online-Infrastruktur ist erforderlich.

## 2. IT-Interoperabilitätsanforderungen

- Durchgängige E-Governmentprozesse mit der Wirtschaft und innerhalb der Verwaltung erfordern einheitliche und verbindliche Schnittstellenstandards, damit die beteiligten IT-Systeme bei der Kommunikation miteinander die "gleiche Sprache" sprechen.
- Das Fehlen von Interoperabilitätsfestlegungen (wie z.B. Fachdatenformate, Zertifikatsformate, Authentisierungsfunktionalitäten, Dateiformate etc.) verlangsamt die Umsetzung durchgängiger E-Government-Prozesse und führt zu unnötigen Kosten für Wirtschaft und Verwaltung. Interoperabilitätsfestlegungen liegen i. d. R. heute für Fachlösungen (z.B. Steuer, Vermessungswesen, Meldewesen) vor.
- Ähnlich wie die unternehmensübergreifende Kommunikation i. d. R. auf Basis von Industriestandards erfolgt, ist dies auch im staatlichen Bereich der Fall. Eigene staatliche Interoperabilitätsfestlegungen sind nur in wenigen Fällen erforderlich.

- Es existiert aber kein allgemeines Verfahren für die schnelle Einigung auf Industriestandards für den fachübergreifenden Austausch. Ebenso existiert kein allgemeines Verfahren für die schnelle Erarbeitung und Festlegung eigener staatlicher Interoperabilitätsfestlegungen (z.B. XÖV). Mögliche Anwendungsbereiche sind in der Anlage (s. o.) dargestellt.
- Die Fachministerkonferenzen und andere Koordinierungsgremien haben für Entwicklung, Verwaltung, Weiterentwicklung und Finanzierung derartiger Vorhaben in Einzelfällen mit eigenem organisatorischem und finanziellem Aufwand unterschiedliche Modelle entwickelt.
- Die Qualität der erarbeiteten Interoperabilitätsfestlegungen ist unterschiedlich.

### 3. IT-Koordinierung von Bund und Ländern

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

## II. Ziele

- Die elektronische Binnen- und Außenkommunikation der Behörden über Kommunikationsnetze muss leistungsfähig, sicher, flexibel und effizient sein. Dazu soll „eine sichere Kommunikationsinfrastruktur der Deutschen Verwaltung auf- und ausgebaut werden“ (Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Juni 2006).
- Für die elektronische Kommunikation ist ein heutigen Leistungsanforderungen genügendes Nachfolgenetz für TESTA-D aufzubauen. Zur Gewährleistung der Sicherheit im Netzverbund könnte z.B. das BSI stärker als bisher beteiligt werden, insbesondere zur Festlegung von Sicherheitsregeln an den Netzübergängen.
- In der Informationstechnik der öffentlichen Verwaltung sollen – wo immer möglich – Marktstandards verwendet werden. Die Festlegung auf Interoperabilitätsanforderungen erfolgt im Regelfall durch Einigung auf einen bestehenden Marktstandard. Die Entwicklung von eigenen (staatlichen) Interoperabilitätsanforderungen durch die Verwaltung erfolgt nur im zwingend nötigen Umfang, wenn fachliche Schnittstellenstandards (XÖV) - z.B. für die Übermittlung von Gewerbeanmeldungen etc. - benötigt werden. Der Bedarf kann auch dadurch entstehen, dass in der elektronischen Kommunikation zwischen Behörden einerseits und Bürgern oder Unternehmen andererseits im Bundesgebiet gravierende Probleme in der Interoperabilität auftreten.
- Es soll ein Fachministerkonferenz-übergreifender Mechanismus für die Festlegung von staatlichen Interoperabilitätsanforderungen erarbeitet werden. Das Verfahren muss es

erlauben, dass die Festlegung die Belange aller Beteiligten berücksichtigt und zugleich für alle Beteiligten – in dem gewünschten Umfang – verbindlich erfolgt.

- Zur Koordinierung der IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern werden eine dauerhafte Steuerungsstruktur und ein zentrales Entscheidungsgremium geschaffen. Die bisherigen allgemeinen Koordinierungsgremien in der IT werden durch das neue Gremium ersetzt. Fachgremien sind in IT-Fragen an allgemeine Richtungsentscheidungen des zentralen Gremiums gebunden. Im Gegenzug sind bestehende Gremien im Rahmen einer Aufgabenkritik zu verschlanken.

### III. Maßnahmenvorschläge

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –  
und  
Bundesminister Steinbrück, Bundesministerin Zypries, MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion -

- 1.1. Art. 73 Abs. 1 Nr. 7a GG: Ausgestaltung als materielle Gesetzgebungskompetenz des Bundes:

a) Beschreibung / Begründung:

*Art. 73*

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

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

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

bundesweit sicheren IT-Infrastruktur umfassen. Der Begriff „Informationstechnik“ beinhaltet nach herkömmlichem Sprachgebrauch auch Sicherheitsmaßnahmen.

b) Stellungnahme der Länder:

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

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

c) Stellungnahme des Deutschen Landkreistages:

Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes wird abgelehnt.

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

a) Beschreibung / Begründung:

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

Art. 91c

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

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

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

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

Der Artikel hat in vier Absätzen folgende Regelungsinhalte:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Das Ausführungsgesetz nach Abs. 4 wird Einzelheiten der oben genannten Grundsätze regeln. Dabei sollen auch die bisherigen Gremien der fallweisen Bund-

/Länderzusammenarbeit im Rahmen einer Verschlankung und entsprechend einer bayerischen Bitte konsolidiert und durch eine gesetzlich verankerte Entscheidungsstruktur ersetzt werden. Die Verwaltungsräume von Bund und Ländern bleiben auch dabei gesetzlich getrennt.

b) Stellungnahme der Länder:

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

## 2. Vorschläge der Länder

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

Die Informationstechnik (IT) unterstützt die Informationsbereitstellung und –vermittlung sowohl verwaltungsintern als auch in Beziehung zu Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen. Die bundesstaatliche Ordnung führt zu unterschiedlichen IT-Lösungen, die zueinander im Wettbewerb um die beste Lösung stehen können. Der länder- oder ebenenübergreifende Austausch von Daten erfordert jedoch die Vereinbarung von wirksamen Mechanismen. Diese müssen einerseits die Zuständigkeit der Länder für die Ausgestaltung des Verfahrens beachten und andererseits die Kommunikation im notwendigen Umfang ermöglichen. Dabei wird eine zentrale Koordinierungs- und Steuerungskompetenz des Bundes als nicht zielführend angesehen. Stattdessen werden einzelproblembezogene, einvernehmliche Vereinbarungen zwischen den Ländern und mit dem Bund über geeignete technische Maßnahmen sowie die Fragen der Finanzierung angestrebt. Einige Länder sehen Handlungsbedarf in der Schaffung von Voraussetzungen für eine ebenenübergreifende Zusammenarbeit.

### 2.1. Rein staatsvertragliche Lösung

a) Beschreibung / Begründung:

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

Für den Netzaufbau sind über einen Staatsvertrag zwischen Ländern und Bund die Netzorganisation, ein Steuerungsgremium und die Modernisierung des Netzaufbaus zu regeln (einschließlich der Sicherheitsvorgaben). Zur Modernisierung des

TESTA-Netzes und seiner Anpassung an die aktuellen Sicherheits- und Technikanforderungen sollte eine Ausschreibung in einem effizienten Gremium aus Bund und Ländern vorbereitet und durchgeführt werden. Der operative Netzbetrieb sollte dann durch einen externen Provider gewährleistet werden, der durch eine geeignete, föderal bestimmte Betreiberorganisation (z.B. DOI-Netze e.V.) gesteuert wird.

b) Stellungnahme BMI:

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

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

a) Beschreibung / Begründung

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

Beispiele für „Vertragstypen“:

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

Der konkrete Einsatz der Vertrags-/Vereinbarungstypen wird auf den Bereich IT-Sicherheit und - soweit dies unumgänglich ist - IT-Interoperabilität eng begrenzt. Der GSV ist ein Angebot. Durch den GSV ergibt sich keine Verpflichtung zu einer

konkreten Kooperation oder Teilnahme an Kooperationen, andere Kooperationsformen bleiben uneingeschränkt möglich. Damit können die Länder - wo dies nicht anders möglich ist - unter Einbeziehung des Bundes auf dem Gebiet der IT-Sicherheit und falls unumgänglich der IT-Interoperabilität einschl. der Implementierung evtl. Gremienstrukturen durch einvernehmliche Vereinbarungen geeignete Kooperationsformen zur gemeinsamen Wahrnehmung dieser Aufgaben finden. Im Lichte des aktuellen Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu den Arge'en (Stichwort: Mischverwaltung), ist zu prüfen, ob als ultima ratio eine Verfassungsänderung erforderlich werden könnte.

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

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

b) Stellungnahme BMI:

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

### 2.3. Art. 91c GG und Grundlagenstaatsvertrag/Vereinbarungen

a) Beschreibung / Begründung:

Nach Auffassung der Mehrheit der Länder ist die Optimierung der Zusammenarbeit



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

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

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

„Art. 91c

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

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

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

b) Stellungnahme BMI:

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

c) Stellungnahme des Deutschen Landkreistages:

Hinsichtlich des unter 2.3. seitens der Länder vorgeschlagenen neuen Art. 91c GG zur Absicherung eines (Grundlagen-)Staatsvertrags ist insbesondere die normative Verortung im Bereich der bisherigen Gemeinschaftsaufgaben kritisch zu bewerten.

Im Kern handelt es sich sowohl mit Blick auf die IT-Netzinfrastruktur, die Interoperabilitätsanforderungen wie auch die IT-Koordinierung nicht um eigenständige Verwaltungsaufgaben, sondern der IT kommt fachverwaltungsverfahrenübergreifend eine dienende, instrumentelle Natur zu. Es handelt es sich um eine Modalität der Aufgabenerledigung. Angesichts dessen ist eine normative Verortung dieser Regelung auch im Sinne der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Organisationsregelungen im SGB II einzufügen in den Bereich der Regelungen der Verwaltungszuständigkeiten durch Art. 83 ff. GG. In Betracht käme sowohl ein neuer Art. 84a oder Art. 85a GG.

#### 2.4. Art. 37a und Art. 37b GG

##### a) Beschreibung / Begründung:

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

##### Art. 37a GG: Zusammenarbeit von Bund und Ländern

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

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

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

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

##### Art. 37b GG: Verwaltungsverband

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

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

b) Stellungnahme BMI:

Der Ländervorschlag wird abgelehnt, soweit er die IT-Netzinfrastruktur und die IT-Interoperabilität betrifft. Der Vorschlag verkennt im Bereich der IT, dass unterschiedliche Lösungen für die Bereiche IT-Netzinfrastruktur, IT-Interoperabilitätsanforderungen und IT-Koordinierung zwischen Bund und Ländern notwendig sind. Die vorgeschlagene Form löst aus Sicht des Bundes insbesondere die Sicherheitsfragen bei Netzen nicht, wenn nur ein kündbarer Staatsvertrag für z.B. die IT-Netzinfrastruktur abgeschlossen wird. Für die ständige und zuverlässige Aufrechterhaltung einer Datenverbindung zwischen Bund und Ländern sind feste gemeinsame (Mindest-)Regeln notwendig, die von allen eingehalten und umgesetzt werden. Für den Bereich der gemeinsamen Errichtung und des gemeinsamen Betriebs von Rechenzentren oder für die IT-Beschaffung ist die Lösung aus Sicht des Bundes hingegen gut geeignet.

c) Stellungnahme der überwiegenden Mehrheit der Länder:

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

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

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

**(3) Benchmarking**

## I. Sachverhaltsdarstellung

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

## II. Ziel:

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

Dabei ist die Freiwilligkeit der Teilnahme für die Länder unabdingbar, auch wenn zu berücksichtigen ist, dass ein aussagekräftiges Benchmarking eine ausreichend große Vergleichsgruppe voraussetzt. Das Prinzip der Freiwilligkeit beachtet die Gleichrangigkeit der Teilnehmer am Leistungsvergleich, insbesondere die Eigenstaatlichkeit und politischen Gestaltungsfreiräume der Länder. Damit schafft es eine grundlegende Voraussetzung für ein vertrauensvolles, konstruktives Arbeiten. Ansonsten bestünde aus Sicht der Mehrzahl der Länder die Gefahr eines Rankings.

## III. Maßnahmenvorschläge

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –  
und  
Bundesminister Steinbrück, Bundesministerin Zypries, MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion –

### a) Beschreibung / Begründung:

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

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

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

„Einfügung eines neuen Abschnitts VIII. b „Zusammenarbeit“

Art. Xx

(y) Bund und Länder sollen zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit

ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen. (ergänzender Vorschlag der MdB SPD-Bundestagsfraktion: Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.)“

Durchführung im Einzelnen:

- Bund und Länder (Bundeskanzlerin und Regierungschefs der Länder) beschließen regelmäßigen Leistungs- und Qualitätsvergleich im Bereich der Verwaltungen von Bund und Ländern und die Übertragung der Aufgabe auf eine Benchmarking-Agentur.
- Die Aufgaben der Benchmarking-Agentur für Bund und Länder übernimmt das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV) durch Beschluss des FÖV-Verwaltungsrats (Mitglieder: Bund und Länder). Das FÖV führt die Vergleichsstudien selbst durch oder beauftragt andere Einrichtungen.
- Die ggfs. erforderlichen zusätzlichen Mittel für das FÖV werden nach dem geltenden Verteilungsschlüssel von Bund und Ländern bereitgestellt.
- Über die Gegenstände der Vergleichsstudien entscheidet der FÖV-Verwaltungsrat auf Vorschlag der Mitglieder des AK VI der IMK, des Bundesministeriums des Innern oder anderer Fachministerkonferenzen. Für die Durchführung ist der FÖV-Vorstand oder die beauftragte Einrichtung verantwortlich.
- Der FÖV-Vorstand wird bei der Durchführung bzw. Beauftragung von Vergleichsstudien von einem Beirat für Vergleichsstudien beim FÖV unterstützt; dem Beirat gehören nationale und internationale Verwaltungsexperten an.
- Über ihre Beteiligung an den Vergleichsstudien entscheiden der Bund und jedes Land jeweils in eigener Verantwortung.
- Methodische Grundlagen und Ergebnisse der Vergleichsstudien werden in geeigneter Weise durch das FÖV veröffentlicht.
- Das FÖV legt für die Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefs der Länder jährlich im Dezember einen Bericht mit den Ergebnissen der Vergleichsstudien des abgelaufenen Jahres und eine Planung für das kommende Jahr vor. Der Bericht wird der IMK (AK VI) und ggfs. weiteren Fachministerkonferenzen zugeleitet.
- Über notwendige politische Folgerungen entscheiden Bund und Länder in eigener Verantwortung.

Begründung:

Es erfolgt Optimierung der Qualität der Verwaltungen durch systemkonformen Wettbewerb im föderalen System. Ein Verfassungsauftrag fördert die Vergleichskultur.

Die Nutzung einer vorhandenen ausgewiesenen und anerkannten Einrichtung (FÖV), die von Bund und Ländern gemeinsam getragen und finanziert wird (vgl.

Rheinland-pfälzisches Landesgesetz über die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Rheinland-pfälzische Landesverordnung über das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung) erspart die Errichtung einer neuen Bürokratie zur Durchführung von Benchmarking und gewährleistet die maßgebliche Beteiligung der Länder bei der Auswahl der zu untersuchenden Bereiche und der Festlegung der Kriterien. Insbesondere sind die folgenden Elemente gewährleistet: Unabhängigkeit, Qualitätssicherung und Freiwilligkeit. Die notwendige Transparenz wird durch die Veröffentlichung der Ergebnisse gewährleistet.

b) Stellungnahme der Länder:

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

Die Länder sehen in Leistungsvergleichen auf freiwilliger Basis und anhand von gemeinsam entwickelten Vergleichskriterien ein Mittel, um im Einzelfall verschiedene Ansätze zur Problemlösung zu vergleichen oder den Standort der Verwaltung im föderalen Wettbewerb zu bestimmen. Wesentlich dabei ist, dass die Entscheidung über die Auswahl des Vergleichsgegenstandes, über die Teilnahme an einer Vergleichsuntersuchung sowie über die Art der Durchführung durch die teilnehmenden Partner erfolgt. Aus der Verwaltungs- und Organisationskompetenz der Länder folgt auch, dass hier ausschließlich eine freiwillige Entscheidung Grundlage sein kann.

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

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

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

2. Vorschlag der Länder

a) Beschreibung / Begründung:

Die Länder werden Benchmarking-Verfahren zwischen den Ländern oder zwi-

schen Bund und Ländern weiterhin in geeigneten Bereichen anlassbezogen und bedarfsorientiert durchführen.

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

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

Die Entscheidung über jeweilige Ausgestaltung und die Durchführung der Untersuchung erfolgt von Fall zu Fall; die Beauftragung unterschiedlicher Institutionen mit der Durchführung einer Vergleichsuntersuchung erhöht dabei das Innovationspotenzial und die methodische Dynamik. Die Finanzierung der Vergleichsuntersuchung erfolgt nach einem eingeführten Schlüssel durch die teilnehmenden Länder und ggf. den Bund oder durch die Bereitstellung der erforderlichen Mittel abhängig von der tatsächlichen Ausgestaltung.

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

#### (4) **Weisungsrechte in der Auftragsverwaltung**

##### (4.1) **Art. 85 Abs. 3 GG**

###### I. **Sachverhaltsdarstellung**

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

###### II. **Problem- und Zielbeschreibung**

Nach Auffassung des Bundes erfordert die Gewährleistung eines einheitlichen Gesetzesvollzugs einen ständigen verwaltungsaufwändigen Abstimmungsprozess, der in

### III. Maßnahmenvorschlag

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –

und

Bundesminister Steinbrück, Bundesministerin Zypries, MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion –

#### a) Beschreibung / Begründung:

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

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

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

#### b) Stellungnahme der Länder:

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

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

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

Entgegen der Auffassung des Bundes hätte die vorgeschlagene verfassungsrechtliche Regelung nicht lediglich „klarstellenden“ Charakter, sondern würde dem Bund konstitutiv das Recht verleihen, auch gegen den Widerspruch der Länder allgemeine Weisungen im Bereich der Auftragsverwaltung zu erteilen.

Nach Auffassung der Länder und herrschender Meinung<sup>6</sup> kann der Bund gemäß Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG lediglich Einzelanordnungen erteilen.

---

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



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

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

##### I. **Sachverhaltsdarstellung**

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

##### II. **Problem- und Zielbeschreibung**

Die derzeitige Regelung hat nach Auffassung von MdB Dr. Friedrich zur Folge, dass vom Instrument des Erlasses allgemeiner Verwaltungsvorschriften zum Beispiel für den Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung aufgrund der Komplexität des Abstimmungsprozesses kaum Gebrauch gemacht wird.

##### III. **Maßnahmenvorschlag**

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

a) Beschreibung / Begründung:

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

b) Stellungnahme BMJ:

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

#### (5) **Weitere Einzelthemen**

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

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

Damit sollte sich nach Auffassung der Länder die Diskussion darauf konzentrieren, ob der bestehende „Instrumentenkasten“ des Grundgesetzes ergänzt werden muss, nicht aber auf

Spezialprobleme und Einzelaspekte. Bei Einzelvorschlägen ist darauf zu achten, ob nicht bereits die aktuelle Verfassungsrechtslage eine hinreichende Grundlage für ein Tätigwerden des Bundes enthält.

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

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

## (5.1) Statistik

### I. Sachverhaltsdarstellung, Problem- und Zielbeschreibung

#### a) Sicht des Bundes:

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

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

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

#### Ziel

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

#### b) Sicht der Länder:

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

setzt.<sup>7</sup>

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

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

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

#### Ziel

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

## II. **Maßnahmenvorschlag**

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –  
und  
MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion –

#### a) Beschreibung / Begründung:

Das Ziel soll insbesondere durch Standardisierung, Automatisierung und Bündelung der statistischen Arbeitsprozesse in einem Dienstleistungszentrum Statistik (Variante SPD-Fraktion: Bündelung der Statistikproduktion beim Statistischen Bundesamt) erreicht werden. Die Gesetzgebungskompetenzen

---

<sup>7</sup> Fortschrittsbericht der Dienstaufsichtsbehörden der statistischen Ämter vom September 2004 – von der IMK am 19.11.2004 zustimmend zur Kenntnis genommen. Rahmenvereinbarung über eine ämterübergreifende Aufgabenerledigung in der amtlichen Statistik – Zustimmung IMK mit Beschluss vom 09.12.2005.

und Entscheidungen des Bundes und der einzelnen Länder über Inhalte der Statistikproduktion einschließlich länderspezifischer Ausprägungen und der regionalen Tiefengliederung bleiben unberührt. So können statistische Landesämter weiterhin die zentral gespeicherten originären Einzeldaten des eigenen Landes nutzen und auswerten sowie die Ergebnisse verbreiten, analysieren und bewerten. Insoweit bleiben die statistischen Landesämter für Politik, Verwaltung und Bürgerinnen / Bürger in vollem Umfang handlungsfähig.

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

- Die Gesamtausgaben im System der amtlichen Statistik (Bund und Länder) von rund 500 Mio. €/Jahr (davon rund 160 Mio €/Jahr Bund) könnten um rd. 170 Mio €/Jahr reduziert werden. Die durch eine Bündelung erzielbaren Einsparungen (vorrangig bei den Ländern) wären im Gesamtzusammenhang der Föderalismusreform zu berücksichtigen.
- Darüber hinaus erhebliche Qualitätsverbesserung für Nutzer der amtlichen Statistik sowie Entlastung bei Bürgern und Wirtschaft durch weitestmögliche flächendeckende online-Datenerhebung und elektronische Veröffentlichungen.
- Der Masterplan hält an einer tradierten Arbeitsteilung
  - Horizontal (Parallelbetrieb der Landesämter) und
  - Vertikal (separierte Fertigung für einzelne Statistiken) fest
 und greift daher zu kurz.  
 Notwendig wäre eine Organisation nach Datawarehouse Architektur, die einen Parallelbetrieb ersetzt.
- Vorschlag bedeutet keine Zentralisierung beim Bund; Länder können vielmehr ihre Informationsbedürfnisse weiterhin selbst bestimmen, landesspezifische Ausprägungen und regionale Tiefengliederung bleiben unberührt.
- Die derzeitigen Parallelstrukturen würden beseitigt und es ergäben sich erhebliche Kostenvorteile für Bund und Länder

b) Stellungnahme der Länder:

Der Bereich Statistik ist ein gelungenes Beispiel für eine arbeitsteilige Aufgabenerledigung zwischen Bund und Ländern bzw. zwischen den Ländern; jedes Land erhebt und bereitet seine Daten auf, es gibt keine Überschneidungen oder Doppelarbeiten. Gerade die Vorstellungen des Bundes würden ineffiziente Parallelstrukturen verursachen, weil dann zum einen Landesämter für Landes- und Kommunalstatistiken, zum anderen Außenstellen eines "Bundesamtes" für Bundes- und EU-Statistiken erforderlich wären; Mehrkosten

wären unausweichlich. Bund, Länder und Gemeinden können ihren Informationsbedarf fast vollständig abdecken. Eine Zentralisierung würde die amtliche Statistik einseitig auf die Informationsbedürfnisse von Bund und EU zuschneiden und für die Länder weniger Informationen als bisher bereitstellen. Es würden neue, parallele kostenintensive Statistikstrukturen entstehen, die den Bürger und die Wirtschaft erneut belasten (SKM-Problematik).

Die behaupteten Einsparungen sind fiktiv und schon rechnerisch unmöglich:

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

Sämtliche Innovationen in den vergangenen Jahren sind von den Ländern initiiert und von Innenministerkonferenz (IMK) geführt worden, so z.B.

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

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

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

Völlig unverständlich ist der Zentralisierungsvorschlag der Bundesseite vor dem Hintergrund des EU-weiten Zensus 2010/2011. Der Zensus kann nur im Zusammenwirken der statistischen Ämter des Bundes und der Länder erfolgreich durchgeführt werden; das Statistische Bundesamt allein ist dazu nicht in der Lage:

- Das Statistische Bundesamt musste für das Prestigeprojekt Zensus einer Verteilung der IT- und Fachaufgaben auf fünf Ämter (StBA, BW, BY, NW und SN) zustimmen, weil im StBA die technischen und fachlichen Ressourcen nicht ausreichen.
- Und selbst mit der auf ein Viertel reduzierten Last kommt das StBA nur schlecht zurecht; gravierende Verzögerungen und Versäumnisse des StBA gefährden gerade jetzt den Zeitplan und - wenn sie nicht schleunigst behoben werden - den gesamten Zensus. BMI und die Dienstaufsichtsbehörden der Länder kamen am 18.02.2008 zu der gemeinsamen Feststellung, dass der Status des Projekts gelinde gesagt unbefriedigend ist.

## (5.2) Geoinformationswesen

### I. Sachverhaltsdarstellung

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

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

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

## II. Problem- und Zielbeschreibung

Auffassung Bund:

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

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

## III. Maßnahmenvorschlag

Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –

und

MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion –

### a) Beschreibung / Begründung:

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

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

### b) Stellungnahme der Länder:

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

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

Aus Ländersicht bieten Geodatenportale wesentliche Vorteile.

Die Inspire-RL fordert nicht die Vernetzung aller vorhandenen Geodaten, sondern benennt die bereitzustellenden Geodaten in ihren Annexen konkret.

Die Schaffung allgemeiner Bundeskompetenzen wird abgelehnt.

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

Behördenkooperation (auf freiwilliger Basis) führt zu Synergieeffekten; Be-

hördenzusammenlegungen hingegen sind verfassungsrechtlich problematisch (vgl. auch die Entscheidung des BVerfG vom 20.12.2007 zu den AR-Gen)

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

Erweiterung des Instrumentariums ist auch unterhalb des GG lösbar.

c) Stellungnahme des Deutschen Landkreistages:

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

### (5.3) **Bevölkerungs- und Katastrophenschutz**

#### I. **Sachverhaltsdarstellung**

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

#### II. **Problem- und Zielbeschreibung**

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

Ziel des Bundes ist es, den Zivilschutz des Bundes neuen Gefahrenlagen anzupassen und zu einem weitergehenden Bevölkerungsschutz auszubauen. Unterstützungsleistungen des Bundes für die Bewältigung von Großkatastrophen und länderübergreifenden schweren Unglücksfällen werden beibehalten und rechtlich abgesichert.

#### III. **Maßnahmenvorschläge**



1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –

a) Beschreibung/Begründung:

Neues Bevölkerungsschutzgesetz des Bundes, das den bezeichneten Anforderungen entspricht.

b) Stellungnahme der Länder:

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

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

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

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

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

c) Stellungnahme des Deutschen Landkreistages:

Der Deutsche Landkreistag schließt sich der Stellungnahme der Länder an.

2. Vorschlag von MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion -

a) Beschreibung/Begründung:

Grds. wie Vorschlag der Union auf Bundesebene, allerdings ergänzt um Änderung von Art. 35 Abs. 3 GG und Art. 73 GG wie folgt:

aa) Neufassung von Artikel 35 GG

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

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

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

cc) Ergänzung von Art. 73 Abs. 2 GG

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

b) Stellungnahme der Länder:

Ein generelles Weisungsrecht der Bundesregierung bzw. in Eilfällen des zuständigen Bundesministers weist dem Bund operative Befugnisse bei der Bekämpfung von Naturkatastrophen und Unglücksfällen zu. Solche operativen Befugnisse sind aus den gleichen Gründen, die gegen eine Erweiterung seiner Katastrophenschutzkompetenzen sprechen, als nicht sachdienlich abzulehnen.

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

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

## (5.4) Medizinprodukte

### I. Sachverhaltdarstellung

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

## II. Problem- und Zielbeschreibung

Ziel ist eine effektive Wahrnehmung der Aufgaben im Medizinproduktebereich.

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

## III. Maßnahmenvorschlag

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –

### a) Beschreibung / Begründung:

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

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

Durch einfachgesetzliche Änderungen könnten die notwendige Bündelung erreicht werden.

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

### b) Stellungnahme der Länder:

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

Klinische Prüfungen unterliegen einem Anzeige-, keinem Genehmigungsverfahren. Außerdem ist in der Regel ein positives Votum einer registrierten Ethikkommission einzuholen. Die zuständige Behörde prüft lediglich die Anzei-

ge auf Vollständigkeit und Plausibilität. Hier bieten die Bearbeitung der Anzeigen sowie die Überwachung der klinischen Prüfungen vor Ort in einer Hand Vorteile.

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

## (5.5) Arzneimittel

### I. Sachverhaltsdarstellung, Problem- und Zielbeschreibung

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

### II. Ziel

Ziel ist eine effektive Wahrnehmung der Aufgaben im Arzneimittelbereich.

### III. Maßnahmvorschlag

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –

#### a) Beschreibung / Begründung:

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

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

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

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

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

Es sind zwar Mehrbelastungen beim Bund zu erwarten während sich die

Maßnahme bei Ländern neutral oder entlastend auswirken dürfte. Insgesamt dürften sich daher Be- und Entlastungen ausgleichen.

b) Stellungnahme BMJ:

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

c) Stellungnahme der Länder:

Die komplizierte Materie des Arzneimittelrechts beruht insbesondere auf zahlreichen EG-Richtlinien. Dies führt allerdings nicht zu einer unübersichtlichen Kompetenzverteilung, vielmehr ist die Kompetenzverteilung (Zulassung bei den Bundesoberbehörden, Überwachung bei den Ländern) rechtsklar und -sicher und hat sich daher bewährt (bereits jetzt hinreichende rechtliche Regelungen). Die Arzneimittelzulassung ist eine Art Typenzulassung, die beim Bund entschieden wird, die Überwachung liegt bei den (Länder-) Behörden vor Ort. Dies gewährleistet die Präsenz von qualifiziertem Personal vor Ort, die über individuelle Kenntnisse der einzelnen Betriebsstätten verfügen. Im Rahmen des Vollzugs im Arzneimittelbereich findet eine umfangreiche Koordinierung einschließlich gegenseitiger Audits auf Länderebene statt. Zudem ist durch entsprechende Rechtsverordnungen zum AMG, durch eine allgemeine Verwaltungsvorschrift (AMGVwV; Grundlage § 82 AMG), durch ein einheitliches Qualitätssicherungssystem der Überwachung auf Länderebene (ZLG) und durch europäische Verwaltungsvorschriften ein einheitlicher Vollzug in vorbildlicher Weise sichergestellt. Gesundheitsgefährdungen aufgrund der Kompetenzverteilung sind wegen der präzisen Verfahrensregelungen ausgeschlossen.

Die Bekämpfung der (internationalen) Arzneimittelkriminalität ist Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden. Hier gilt es (ebenso wie in anderen Bereichen als bei den Arzneimitteln), die Justizzusammenarbeit in der EU zu verbessern. Die Kostenneutralität des obigen Maßnahmenvorschlags ist zu bezweifeln, soweit Länder weisungsgebunden handeln müssen. Insbesondere sind die Folgekosten nicht abschätzbar. Zudem berücksichtigten die postulierten Entlastungen nicht den vorhanden Personalbestand der Länder.

## (5.6) Nationales Krebsregister

### I. Sachverhaltsdarstellung

Bevölkerungsbezogene Daten zu Krebserkrankungen werden zurzeit durch die epidemiologischen Krebsregister der Länder erfasst. Für eine Auswertung auf nationaler Ebene übermitteln die Krebsregister ihre Daten an die beim Robert-Koch-Institut (RKI) angesiedelte „Dachdokumentation Krebs“. Derzeit werden die Daten in den

Ländern unterschiedlich erfasst und übermittelt. Dies erschwert die umfassende Beurteilung des Krebsgeschehens für ganz Deutschland. Zudem ergeben sich daraus Schwierigkeiten bei der Entwicklung von umfassenden Krebsbekämpfungsstrategien.

## II. Problem- und Zielbeschreibung

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

## III. Maßnahmenvorschlag

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –

### a) Beschreibung / Begründung:

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

### b) Stellungnahme der Länder:

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

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

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

sen.

## (5.7) **Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht**

### I. **Sachverhaltsdarstellung**

In der Bundesrepublik Deutschland existieren über 600 Ausländerbehörden der Länder.

### II. **Ziel- und Problembeschreibung**

Aus Sicht des Bundes gewährleisten die unterschiedlich leistungsfähigen Ausländerbehörden der Länder häufig keine effektive Aufgabenerledigung (es fehlt zum Teil an der Parallelität von Wissen und Kompetenzen, teilweise fehlt in kleinen Behörden das für seltene Sonderfälle benötigte Spezialwissen, es kommt zu einer Zersplitterung in der Rechtsanwendung). Ferner sind bundesweite Standards und einheitliche Rechtsanwendung nicht sichergestellt. Dies hat auch Folgen für alle Länder. Die einheitliche Rechtsanwendung etc. soll erleichtert und unterstützt werden. Eine Bund-Länder-übergreifende vernetzte Front-Back-Office-Struktur soll geschaffen werden. Dies bedeutet die Bündelung des Fachwissens in Kompetenzzentren von Bund und Ländern. Der Bund stellt hierbei ein Kompetenzzentrum für komplexe Rechtsfragen als Back Office zur Verfügung.

### III. **Maßnahmenvorschlag**

1. Vorschlag von Bundesminister Dr. de Maizière, Bundesminister Dr. Schäuble, Bundesminister Glos, MdB Tillmann, MdB Dr. Friedrich, MdB Parlamentarischer Staatssekretär Altmaier, MdB Fromme, MdB Krings, MdB Dr. Götzer, MdB Dr. Röttgen, MdB Voßhoff – alle CDU/CSU-Fraktion –

#### a) Beschreibung / Begründung:

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

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

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

Es fehlt bislang an einem ebenenübergreifenden Qualitätsmanagement, das

einheitliche fachliche Standards in der gesamten Ausländerverwaltung des Bundes und der Länder garantiert. Die bestehenden Bund-Länder-Arbeitsgruppen können dies bisher allenfalls punktuell leisten.

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

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

b) Stellungnahme BMJ:

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

c) Stellungnahme der Länder:

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

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

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

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

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



d) Stellungnahme des Deutschen Landkreistages:

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

(5.8) **Seesicherheit/Küstenwache**

I. **Sachverhaltsdarstellung**

Derzeit teilen sich fünf Bundesministerien (BMI: Bundespolizei, BMVBS: Wasser- und Schifffahrtsverwaltung/Havariekommando, BMF: Zoll, BMELV: Fischereischutz, BMVg: Marine), mehrere Landesministerien und ca. 30 weitere Polizei- und Sonderordnungsbehörden die Zuständigkeiten für die Aufrechterhaltung der Sicherheit in den verschiedenen Seesicherheitsbereichen. Im Küstenmeer (Hoheitsgebiet) erstrecken sich diese Befugnisse parallel dazu auf mehrere Landesressorts. Die Zuständigkeiten der verschiedenen Bundes- und Landesbehörden auf dem Gebiet des Küsten- und Meeresschutzes werden in zahlreichen Regelwerken normiert und seit September 2005 gibt es aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung das „Maritime Sicherheitszentrum“ zur Koordination und Kooperation der verschiedenen Behörden von Bund und Ländern. Ob dies ausreicht, wird insbesondere auch vor folgende Veränderungen der maritimen Sicherheitslage geprüft:

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

## II. Ziel- und Problembeschreibung

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

1. Vorschlag von MdB Kröning, MdB Petra Merkel, MdB Stünker, MdB Arndt-Brauer, MdB Hübner, MdB Körper, MdB Poss, MdB Runde, MdB Scheelen – alle SPD-Fraktion –

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

Phase I: Zusammenfassung aller Bundesvollzugsaufgaben zur See

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Vorschlag der norddeutschen Länder  
Nach Ansicht der norddeutschen Länder darf in diesem Bereich das komplizierte Zuständigkeitsgefüge mit störungsanfälligen Schnittstellen nicht dazu führen, dass im Krisenfall eine schnelle, konzentrierte Reaktion erschwert wird. Deshalb wurde bereits von der CdS-AG Norddeutschland am 25.05.2007 eine Evaluation

der Tätigkeit des Maritimen Sicherheitszentrums verabredet, deren Ergebnis derzeit noch aussteht.

Es wird geprüft, ob die Struktur der Zusammenarbeit zwischen Länderpolizeien, der Bundespolizei, dem Zoll, der Schifffahrtsverwaltung und der Fischereiaufsicht verändert werden müsse. Zur Debatte steht die Einrichtung einer Deutschen Küstenwache mit einheitlichen Kommandostrukturen unter Einbeziehung aller maritimen Komponenten der genannten Behörden.

#### (5.9) **Zentralstelle für Kostenerstattung für Jugendhilfe nach Einreise**

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

Gem. § 89d Abs. 1 SGB VIII sind Kosten, die ein örtlicher Träger aufwendet, unter bestimmten Bedingungen vom Land zu erstatten. Unmittelbar kostenpflichtig für die Leistungen sind die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, in deren Jugendamtsbereich die Minderjährigen erstmalig in Obhut genommen worden sind. Die mittelbare Kostenübernahme erfolgt bei Personen, die im Ausland geboren sind, gem. § 89d Abs. 3 SGB VIII auf dem Erstattungswege durch das Land, das im Wege eines "Fallverteilungsverfahrens" durch das Bundesverwaltungsamt bestimmt wird. Die Bestimmung des Landes, das unabhängig von der Frage, in welchem Land die Kosten entstehen, die Fallkosten zu erstatten hat, erfolgt aufgrund eines Belastungsvergleichs: Die Länder werden dabei grundsätzlich in Höhe ihres Anteils an der Bevölkerung (Königsteiner Schlüssel) mit den insgesamt im Vorjahr angefallenen Kosten belastet. Dem so ermittelten "Soll-Kostenanteil" werden die Aufwendungen gegenübergestellt, die dem jeweiligen Land im Betrachtungszeitraum tatsächlich durch Kostenübernahmen entstanden sind. Bei der Ermittlung des aktuellen Saldos je Land werden auch noch nicht ausgeglichene Rückstände bzw. Überschüsse aus den Vorjahren berücksichtigt. Ein unmittelbarer Ausgleich der Salden zwischen den Ländern findet nicht statt. Ergibt sich aus der Berechnung des Bundesverwaltungsamtes, dass ein Land in eine "Schuldnerposition" geraten ist, werden ihm vermehrt Fälle zur Übernahme der anfallenden Kosten, zugewiesen. Länder, die "Überzahlungen" geleistet haben, werden durch die Zuweisung einer geringeren Zahl von Fällen entlastet.

In der Praxis führt die Anwendung dieses Verfahrens immer wieder zu einem "Aufschaukeln" von Rückständen oder von Überschüssen, da die Kosten von Fall zu Fall sehr unterschiedlich sind und sich über die Zuweisung der Fallzahlen nicht automatisch ein Ausgleich von Rückständen bzw. Überschüssen ergibt. Da das Verfahren außerdem durch die Tatsache belastet ist, dass nicht vorauszusehen ist, wie sich die Zahl der zu betreuenden Kinder entwickelt, sind die Kostenbelastungen für die einzelnen Länder in den Folgejahren praktisch nicht vorhersehbar. Dies führt zu Problemen bei der Haushaltsaufstellung und bei der Haushaltsführung. Aus fachlicher Sicht ist außerdem negativ zu bewerten, dass durch das Fehlen einheitlicher Regelungen die Behandlung und damit einhergehend auch die Kosten der einzelnen Fälle

je Gestehungsland sehr unterschiedlich sind.

## II. Ziel

Bündelung auf Bundes- oder Landesebene nach dem Prinzip „einer für alle“.

## III. Maßnahmvorschlag

Vorschlag Brandenburg

### a) Beschreibung / Begründung:

Es sollte entweder auf Bundes- oder auf Landesebene eine Zentralstelle eingerichtet werden, die die fachlichen und finanziellen Aufgaben aus dem Verfahren übernimmt. Diese hätte die Aufgabe, das komplette Verfahren der Kostenerstattung an die Leistungserbringer durchzuführen und anschließend den Nettoaufwand nach dem Königsteiner Schlüssel zeitnah auf die einzelnen Länder zu verteilen. Das setzt einen einmaligen Ausgleich der Salden voraus.

### b) Stellungnahme der Bundesregierung:

Das komplexe Thema war bereits im Jahr 2004 Gegenstand der Erörterungen der Länder. Eine Einigung ist bereits damals gescheitert. Verfassungsänderungen sind nicht notwendig.

## (5.10) Aufgabenbündelung Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)

### I. Sachverhaltsdarstellung/Problem- und Zielbeschreibung

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

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

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

Die Zuständigkeitsverteilung für die Gesetzgebung (Bund) und die Mittelbereitstellung (Bund, Land) führt dazu, dass zumindest bei den Ländern eine realistische Veranschlagung und eine Beschränkung der überplanmäßigen Ausgaben nur unzureichend möglich sind.

## II. Ziel

Entflechtung der Zahlungsströme

## III. Maßnahmenvorschlag

Vorschlag Brandenburg

- a) Beschreibung / Begründung:  
Entflechtung der Zahlungsströme/Finanzierungsverantwortlichkeit i.V.m. Beibehaltung der Regelungszuständigkeit beim Bund zur Gewährleistung bundeseinheitlicher Leistungsstandards.
  
- b) Stellungnahme der Bundesregierung:  
Der Vorschlag führt im Ergebnis zur vollständigen Übernahme der Kosten durch den Bund. Damit würde die Zustimmungsbedürftigkeit entfallen (Art. 104a Abs. 4 GG) und es würde (schon bei einer überwiegenden Finanzierung durch den Bund) gem. Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG i.V.m. Art. 85 GG Bundesauftragsverwaltung eintreten. Es ist fraglich, ob dies von Länderseite gewollt ist.

## (6) Sonstiges

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

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

### (6.1) Bund-Länder- Forschungsförderung

## I. Sachverhaltsdarstellung/Problem- und Zielbeschreibung

Die Verfassungsgrundlage der allseits als höchst bewährt eingeschätzten Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe der Förderung überregional bedeutsamer wissenschaftlicher Forschung (Art. 91b Abs. 1 GG) ist im ersten Schritt der Föderalismusreform beibehalten und im Hinblick auf Förderungsgegenstände und Adressaten differenziert und präzisiert worden. Die in Folge der Neuordnung des Artikel 91b GG seit 2008 bestehende gemeinsame Wissenschaftskonferenz gewährleistet die praktische Bund-Länder-Zusammenarbeit und die notwendige Transparenz. Die einzelnen Elemente des neuen Art. 91b GG sind in der zwischen Bund und Ländern einvernehmlich formulierten Gesetzesbegründung (BT-Drs. 16/813 vom 07.03.2006, S. 16 ff.) und in den parallelen Entschlüssen von Bundestag und Bundesrat vom 30.06. bzw. 07.07.2006 zur Föderalismusreform I (BT-Drs. 16/2052 vom 28.06.2006 sub 15 = BR-Drs. 462/06 vom 05.07.2006) jeweils unter Bezugnahme auch auf den Koalitionsvertrag der die Bundesregierung tragenden Parteien vom 18. November 2005 detailliert erläutert und bekräftigt.

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

## II. Maßnahmenvorschlag

Vorschlag MdB Petra Merkel (SPD-Fraktion)

### a) Beschreibung/Begründung:

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

Ziel

Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern.

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

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

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

Deshalb: Prüfung von Möglichkeiten der vereinfachten Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Forschung, ggf. auch ohne grundgesetzliche Änderungen. Forschungsorganisationen können auch vollständig in die Verantwortung des Bundes oder der Länder gegeben werden. Bei Mischfinanzie-

rungen sollten nur noch der Bund und beteiligte Sitzländer und nicht mehr alle Länder Verhandlungspartner sein.

b) Stellungnahme der Länder:

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

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

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

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

## **(6.2) Projektförderung des Bundes in der Forschung**

### **I. Sachverhaltsdarstellung**

Die gesamtstaatliche Aufgabe Forschungsförderung erfolgt

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

## II. Problem- und Zielbeschreibung

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

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

## III. Maßnahmenvorschlag

Vorschlag MdB Petra Merkel (SPD-Fraktion)

### a) Beschreibung / Begründung:

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

### b) Stellungnahme der Länder:

Vorschlag wurde nach Fristablauf eingereicht und inhaltlich bei der Föderalismusreform I mit Ergebnis verhandelt.

„Die gesamtstaatliche Aufgabe Forschungsförderung erfolgt weiterhin

- im Schwerpunkt gemeinsam durch Bund und Länder (Vereinbarungen auf der Grundlage von Art. 91b GG)
- außerhalb von Art. 91b durch den Bund (Projektförderungen insbesondere des BMBF)
- durch die einzelnen Länder.

Die in der Sache nötige Transparenz und gegenseitige Unterrichtung bei Projektförderungen des Bundes (...) und der einzelnen Länder ist durch die dazu bestehende und insoweit berührt bleibende Bund-Länder-Zusammenarbeit gewährleistet (...); eine Zustimmung der Länderseite ist nicht erforderlich.“

(Zitat aus BT-Drs. 16/813 S. 16 – Begründung der Föderalismusreform I – GG – Änderungen). Eine Verfassungsgrundlage für Projektförderungen des Bundes ist gegeben (Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Finanzierungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 – Förderung der wissenschaftlichen Forschung – i.V.m. Art. 87 Abs. 3 und Art. 104a Abs. 1 GG). Dies ist in den parallelen Entschlüssen von Bundestag und Bundesrat aus Anlass der Föderalismusreform I ausdrücklich so festgehalten worden (BT-Drs. 16/2052 vom 28.06.2006, S. 3 mit Fußnote 1, = BR-Drs. 462/06 vom 05.07.2006). Die Transparenz der Projektförderungen des Bundes wird durch Unterrichtung in der seit 2008 bestehenden Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (wie zu-



vor in der BLK) gewährleistet. Ein Regelungsbedarf für Projektförderungen des Bundes besteht nicht.

Die Gegenstände, bei denen für das Gesetzgebungsrecht des Bundes die Erforderlichkeitsklausel fortbesteht (Art. 72 Abs. 2 GG) sind Ergebnis der Bund-Länder-Verständigung über die Föderalismusreform I. Im übrigen sei erwähnt, dass der Bund von der Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 13 GG – Forschungsförderung – seit ihrem Bestehen mit Ausnahme zeitweiser Graduiertenförderung und Elementen des Gentechnikgesetzes keinen Gebrauch gemacht hat. Für eine Revision des Ergebnisses der Föderalismusreform I besteht keine Veranlassung.

### **(6.3) Ausbildungshilfen**

#### **I. Sachverhaltsdarstellung**

Das Gesetzgebungsrecht über Ausbildungsbeihilfen unterliegt als Ergebnis der Bund-Länder-Verständigung über die Föderalismusreform I der Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG).

#### **II. Problem- und Zielbeschreibung**

Das BAföG und das Meister-BAföG haben sich nach Ansicht von MdB Merkel als Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern bewährt.

Ziel ist die Sicherstellung, dass die Ausbildungsbeihilfen als zentrales Instrument der Finanzierung akademischer und beruflicher Bildung im Interesse von Bund und Ländern erhalten bleibt. Es soll die gemeinsame Kompetenz und Finanzierung der Ausbildungsbeihilfen durch Bund und Länder gesichert werden.

#### **III. Maßnahmenvorschlag**

Vorschlag MdB Petra Merkel (SPD-Fraktion)

a) Beschreibung / Begründung:

Streichung der Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG der konkurrierenden Gesetzgebung für die Regelung der Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Nr. 13 GG).

b) Stellungnahme der Länder

Vorschlag wurde nach Fristablauf eingereicht und inhaltlich bei der Föderalismusreform I mit Ergebnis verhandelt.

Das Gesetzgebungsrecht über Ausbildungsbeihilfen unterliegt als Ergebnis der Bund-Länder-Verständigung über die Föderalismusreform I weiterhin der Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG). Länderseitig wird kein sachlicher Grund für eine Revision gesehen.

Erwähnt sei, dass auf Ländersseite teilweise eine Regionalisierung der Ausbildungsförderung (gegen finanzielle Kompensation) als sinnvoll angesehen

wird. Diese Frage wurde jedoch ebenfalls bereits bei der Föderalismusreform I mit Ergebnis verhandelt.

#### **(6.4) Hochschulzugang**

##### **I. Sachverhaltsdarstellung**

Der Hochschulzugang liegt in der Kompetenz der Länder.

##### **II. Problem- und Zielbeschreibung**

Aus Sicht von MdB Merkel ist aufgrund der Zuständigkeit der Länder für den Hochschulzugang ein Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen mit gravierenden Nachteilen für Bildungsinteressierte entstanden (v.a. Frage Hochschulzugang beruflich Qualifizierte). Trotz ausreichend Zeit und Gelegenheit der Länder, zu einheitlichen Regelungen zu kommen, ist dies nicht geschehen.

Ziel ist die Einführung eines Instruments mit dem bundesweit einheitliche Regelungen für den Hochschulzugang geschaffen werden können, die Gleichheit der Bildungschancen in Deutschland sowie eine Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels.

##### **III. Maßnahmenvorschlag**

Vorschlag MdB Petra Merkel (SPD-Fraktion)

###### a) Beschreibung / Begründung

Ergänzung der Kompetenzen des Bundes im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung um den Hochschulzugang in Art. 74 Abs. 1, Nr. 33 (passend zu Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse).

###### b) Stellungnahme der Länder

Vorschlag wurde nach Fristablauf eingereicht und inhaltlich bei der Föderalismusreform I mit Ergebnis verhandelt.

Regelungen bezüglich des Hochschulzugangs gehören wegen ihres engen Bezuges zum Schulwesen zur Zuständigkeit der Länder. Aus diesem Grund (vgl. ausdrücklich BT-Drs. 16/813 – Begründung zu den Föderalismusreformen I – GG – Änderungen – dort S. 14 rechte Spalte) beschränkt sich die seit September 2006 neubestehende konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf Hochschulzulassungen und Hochschulabschlüsse (zum Inhalt dieser Kompetenzen siehe BT-Drs. 16/813, aaO).

#### **(7) Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern**

##### **I. Beitrag der Länder:**

Zwischen den Ländern bestehen nicht nur historische, regionale und landsmannschaftliche Differenzen, sie sind auch hinsichtlich ihrer Fläche, Bevölkerungszahl und der Sozial- und Wirtschaftsstruktur sehr verschieden. Insbesondere die fiskalische Leistungsfähigkeit und, damit verbunden, die politische Gestaltungskraft, sind entsprechend unterschiedlich.

Von einigen Kommissionsmitgliedern wird eine Neugliederung der Länder als eine sinnvolle Option für die Angleichung dieser Unterschiede angesehen.

## **II. Position des Bundes:**

Nach Auffassung des Bundes ist es Aufgabe der Kommission, sich mit den Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern zu befassen, wie dies in der offenen Themensammlung (Ziff. 7), die Bestandteil der Einsetzungsbeschlüsse des Deutschen Bundestages und des Bundesrates ist, vorgesehen ist. Die Ausarbeitung von Vorschlägen für eine Neugliederung ist hingegen nicht Gegenstand der Beratungen der Kommission.

Grundlage für die Beratungen könnten folgende Überlegungen sein:

### Ausgangslage:

Art. 29 Grundgesetz (GG) in seiner jetzigen Fassung ermöglicht eine Neugliederung des Bundesgebietes über eine Reihe von Teillösungen, da die Länder weder in ihrer Existenz noch in ihrem Gebietsstand gegen Eingriffe und Veränderungen durch den Bund verfassungsrechtlich geschützt sind (BVerfGE 5, 38). Auch in der WRV lag nach Art. 18 Abs. 1 eine „Änderung des Gebiets von Ländern und die Neubildung von Ländern innerhalb des Reiches.... durch verfassungsänderndes Reichsgesetz“ in den Händen des Reiches.

### *Neugliederung durch Bundesgesetz:*

Der normative Regelfall war und ist in allen Fassungen des Art. 29 GG eine Neugliederung durch „Bundesgesetz“ mit dem Ziel, Länder zu schaffen, „die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können“.

Die Neugliederung ist nicht mehr Pflichtaufgabe, sondern nur noch eine Kann-Aufgabe des Bundes. Es bedarf auch keiner konkreten Neugliederungskonzeption mehr, da die von der Rechtsprechung des BVerfG geforderte Gesamtkonzeption (BVerfGE 5, 34. 38 f) keine konkrete Neugliederungsmaßnahme hat zustande kommen lassen und deshalb in der jetzigen Fassung vernachlässigt wurde. Eine Neugliederung durch Einzelschritte eines längeren Gesamtprozesses ist möglich. Dennoch bleiben ein Bundesgesetz und dessen Bestätigung durch Volksentscheid verfahrensrechtliche Voraussetzungen einer jeden Neugliederungsmaßnahme.

Abweichend von einer früheren Regelung ist kein Volksentscheid im gesamten Bundesgebiet mehr vorgesehen. Initiativen aus der Bevölkerung für eine Neugliederung wurden durch das Institut einer Volksbefragung auf Initiative einer qualifizierten Minderheit der Bevölkerung zuge-

lassen. Dadurch sollten Initiativen aus der Bevölkerung für eine Neugliederung an Bedeutung erfahren. Von dieser Möglichkeit wurde bisher kein Gebrauch gemacht.

*Neugliederung durch Staatsvertrag zwischen den Ländern:*

Der 1994 ins Grundgesetz eingebrachte Art. 29 Abs. 8 GG lockert erstmals den bislang eindeutig auf den Bund bezogenen Neugliederungsauftrag auf und bestimmt abweichend von den Vorschriften des Art. 29 Abs. 2 bis 7 GG für länderinitiierte Neugliederungsvorhaben als Grundvoraussetzung den Abschluss eines entsprechenden Staatsvertrages (Schriftform) zwischen den beteiligten Ländern. Hierbei sind alle denkbaren Varianten und Bedingungen aushandelbar. Ebenso bedarf er der Bestätigung durch Volksentscheid in den betroffenen Ländern (Satz 3) und einer förmlichen Anhörung der „betroffenen Gemeinden und Kreise“ (Satz 2). Bürger anderer Länder sind bei der Abstimmung nicht stimmberechtigt. Die durch den Staatsvertrag betroffenen Bundesinteressen werden dadurch gewahrt, dass der Staatsvertrag der Zustimmung des Bundestages bedarf (Satz 6). Aufgrund des institutionellen Gesetzesvorbehalts dürfte diese Parlamentszustimmung in Form eines Gesetzes zu erfolgen haben. Vertraglich regelbar sind damit alle territorialen innerstaatlichen Umgestaltungen des Bundesgebietes, durch die sich die Einteilung in Länder oder ihr bisheriger Gebietsbestand verändern wird.

*Die Spezialregelungen der Länderneugliederung in Art. 118 und 118a GG:*

Art. 118 GG betrifft die erfolgreich abgeschlossene Neugliederung der Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern zum Land Baden-Württemberg. Seinerzeit stritt man über die Frage, ob Art. 29 Abs. 2 bis 6 neben Art 118 GG anwendbar sei oder nicht. Letztendlich setzte sich die Auffassung durch, dass Art. 118 jedenfalls gegenüber Art. 29 Abs. 2 bis 6 als Sonderregelung anzusehen ist.

Art. 118 a GG hält den Ländern Berlin und Brandenburg die Option eines vereinfachten Zusammenschlusses offen. Danach bedarf es über die Erleichterungen des Art. 29 Abs. 8 GG hinaus nur eines Staatsvertrages zwischen Berlin und Brandenburg. Dem hat weder der Bundestag (durch Bundesgesetz) zuzustimmen noch erfordert das Verfahren nach dieser Vorschrift die Mitwirkung der Bürger im Wege eines Volksentscheids. Die in Art. 118 a vorgesehene „Beteiligung der Wahlberechtigten Berlins und Brandenburg“ schwächte das plebiszitäre Element der Neugliederung und könnte zu jeder Zeit neue Diskussionen hervorrufen. Es könnte die Frage gestellt werden, ob es einen Rückverweis auf Art. 29 Abs. 2 einerseits (Bestätigung durch Volksentscheid) und auf Art. 29 Abs. 6 Satz 1 andererseits (Quorum) bedurft hätte. Allerdings haben die beiden Landesverfassungen diese Frage dahingehend beantwortet, dass die Bürgerbeteiligung nach Art. 118a GG durch eine Bestätigung durch Volksentscheid konkretisiert wurde. Außerdem empfahl Art. 5 Einigungsvertrag den gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands, sich mit der Neugliederung des Raums Berlin/Brandenburg abweichend von den Vorschriften des Art. 29 durch Vereinbarung der beteiligten Länder zu befassen.

Eine Kompetenz zur Neugliederung sollte keiner der beiden föderativen Akteure für sich allein beanspruchen können. Es gilt die Interessen des Bundes (Wahrung des Gesamtinteresses) sowie der Länder unter Hinzuziehung der betroffenen Bevölkerung und unter Beachtung des Schutzbereiches der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zu berücksichtigen.

Neugliederungspolitisch erscheint „ein von den Ländern in Angriff genommenes Neugliederungsprojekt“ wesentlich aussichtsreicher als ein von oben angestrebtes Gestaltungsvorhaben. Notwendig sind eine verlässliche Normierung und ein politischer Wille.

Es besteht einhellige Auffassung, dass das Verfahren des Art. 29 GG zu umständlich für eine Neugliederung ist. Die Sonderregelungen in den Art. 118 und 118a GG sowie Art. 29 Abs. 7 und 8 GG weisen einen richtigen Weg. Ein Mittelweg, der dem Bund den Anstoß zu solchen Verfahren und die Wahrung des Gesamtinteresses überträgt und den Ländern zugleich die Freiheit zur vertraglichen Entscheidung gibt, ist noch nicht gefunden.

Ziel:

Fortschreibung des vorhandenen Instrumentariums, um die Anreize für die Länder für einen freiwilligen Zusammenschluss zu erhöhen.

## **II. Maßnahmenvorschläge**

### **1. Staatsvertrag nach Art. 29 Abs. 8 GG zwischen den beteiligten Ländern ohne plebiszitäre Elemente (durch ersatzlose Streichung der Sätze 3 bis 5)**

Grundsätzlich wäre eine Streichung plebiszitärer Element zulässig, da sich das Grundgesetz für die repräsentative Demokratie entschieden hat.

### **2. Staatsvertrag nach Art. 29 Abs. 8 GG zwischen den beteiligten Ländern mit eingeschränkter Beteiligung der Wahlberechtigten (durch Streichung der Sätze 3 bis 5 und Aufnahme des Satzes: „Die betroffenen Wahlberechtigten sind zu beteiligen.“)**

Eine Regelung wie in Art. 118a, wonach „die Wahlberechtigten zu beteiligen sind“ und auf den Volksentscheid verzichtet wird, verschlankt Art. 29 Abs. 8, birgt jedoch die Gefahr in sich, dass die betreffenden Landesverfassungsgeber, wie in Berlin und Brandenburg geschehen, die Bürgerbeteiligung nach Art. 118a GG durch eine „Bestätigung durch Volksentscheid“ konkretisieren. Grundsätzlich sind die Länder in der Ausgestaltung ihrer Verfassung frei. Sie sind lediglich an die Grundsätze der in Art. 28 Abs. 1 genannten Staatsstruktur- und Staatszielbestimmungen gebunden. Nur ein Mindestmaß an Übereinstimmung der Landesverfassungen mit der Bundesverfassung ist geboten (BVerfGE 90, 60, 85). Die Länder wären bei Verzicht von plebiszitären Elementen im Grundgesetz nicht gezwungen, ihrerseits auf plebiszitäre Elemente zu verzichten.

### **3. Flankierende Maßnahmen**

Die finanziellen Rahmenbedingungen zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern sind zu überprüfen.