

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Kommissionsdrucksache
005

Berlin, den 12. März 2007

Diskussionspapier
der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission
zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und zur
Verbesserung staatlicher Aufgabenerfüllung

Auftrag der Kommission

Bundestag und Bundesrat haben mit gleich lautendem Beschluss vom 15. Dezember 2006 eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eingesetzt.

Die Kommission soll *„Vorschläge zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit dem Ziel erarbeiten, diese den veränderten Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb Deutschlands insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen. Die Vorschläge sollen dazu führen, die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung zu stärken“*. Dabei soll die offene Themensammlung zu Grunde gelegt werden, auf die sich Bund und Länder in der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefs der Länder am 22. Juni 2006 verständigt haben.

Die Themen dieser Sammlung lassen sich zu zwei Aufgabenfeldern zusammenfassen:

- A Finanzverfassung / Finanzbeziehungen
- B Verbesserung der staatlichen Aufgabenerfüllung im Bereich der Verwaltung von Bund und Ländern sowie Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern.

Die Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission wollen einen ersten Anstoß für die weitere Diskussion geben und legen ihre Auffassungen zu den beiden Aufgabenfeldern vor. Das Diskussionspapier wird von ihnen weiter konkretisiert und ggf. um weitere Themen ergänzt werden.

Ausgangssituation

Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte hat inzwischen das enorme Ausmaß von rd. 1.500 Mrd. € erreicht. Die 3%-Defizit-Grenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes wurde viermal in Folge (2002 bis 2005) überschritten und konnte erst im Jahr 2006 wieder eingehalten werden. Der Bund und eine Reihe von Ländern haben in den vergangenen Jahren die jeweilige Regelgrenze der Verfassung für die Kreditaufnahme nicht einhalten können. Allein die Schulden des Bundes belaufen sich Ende 2006 auf rd. 900 Mrd. €. Die jährlichen Zinsverpflichtungen betragen fast 40 Mrd. € und somit etwa 15 % der Ausgaben des Bundeshaushalts. Die Staatsverschuldung verengt damit die finanzpolitischen Handlungsspielräume und belastet die künftigen Generationen.

Zugleich verdeutlichen die aktuelle Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Haushaltslage Berlins und die noch anhängigen Klagen der Länder Saarland und Bremen den Handlungsbedarf hinsichtlich der Vermeidung von Haushaltsnotlagen.

Die Verwaltungsstrukturen von Bund und Ländern werden den gestiegenen Anforderungen der Bevölkerung und der Wirtschaft unter den Bedingungen des weltweiten Wettbewerbs vielfach nicht mehr gerecht. Die historisch gewachsenen föderativen Verwaltungsstrukturen dürfen eine umfassende Nutzung der Möglichkeiten der modernen Informationstechnik, insbesondere das prozessorientierte und vernetzte Arbeiten innerhalb der Verwaltung sowie die Zusammenarbeit der Verwaltung mit Bürgerinnen/Bürgern und der Wirtschaft nicht erschweren oder gar verhindern. Im föderativen Wettbewerb können sich die besten Verwaltungslösungen nur durchsetzen, wenn Transparenz über die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen von Bund und Ländern hergestellt wird.

Ziele

Zentrales Ziel der Föderalismusreform muss es sein, die institutionellen Voraussetzungen für eine künftig tragfähige Entwicklung der öffentlichen Haushalte zu verbessern. Es bedarf der Entwicklung eines Instrumentariums zur Eindämmung der Staatsverschuldung und eines Verfahrens, das der Entstehung von Haushaltsnotla-

gen frühzeitig entgegenwirkt. Nur so gewinnt der Staat die finanziellen Handlungsspielräume zurück, die notwendig sind, um die drängenden Zukunftsaufgaben, die z.B. aus der demografischen Entwicklung und dem fortschreitenden Prozess der Globalisierung erwachsen, erfüllen zu können.

Dringend notwendig ist darüber hinaus eine Verbesserung der Effizienz in der Steuerverwaltung mit dem Ziel, eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten und föderalismusbedingte Defizite im Steuervollzug zu beseitigen.

Die Verwaltung des föderativen Staates muss den steigenden 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 Standardisierung, Automatisierung und Bündelung verbessert werden. Die Möglichkeiten der Informationstechnologie sind umfassend zu nutzen. Verwaltungsverfahren mit der Wirtschaft sollen ab 2012 möglichst nur noch elektronisch abgewickelt werden. Für den Geltungsbereich der EG-Dienstleistungsrichtlinie muss dies schon bis Ende 2009 gewährleistet sein. Außerdem müssen bis dahin einheitliche Ansprechpartner für Dienstleistungserbringer und -empfänger innerhalb der Europäischen Union eingerichtet werden, was erhebliche Veränderungen in der Verwaltung von Bund, Ländern und Kommunen erfordert.

A Finanzverfassung und Finanzverwaltung

I. Eindämmung der Staatsverschuldung

Die für die staatliche Kreditaufnahme relevanten Bestimmungen im Grundgesetz sind Art. 109 Abs. 2 und Art. 115. Unabhängig von der in Art. 115 GG für die Normallage bestimmten Kreditobergrenze besteht nach Art. 109 Abs. 2 GG eine Bindung der staatlichen Kreditaufnahme an die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Die Regelungen sollen verhindern, dass sich ein stetig wachsender Schuldensockel bildet, der die Handlungsfähigkeit des Staatshaushalts in Frage stellt. Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte zeigt, dass dies Regelungsziel in der Vergangenheit nicht erreicht wurde.

Die Schuldenbegrenzung ist ein zentrales Reformziel der Föderalismusreform II. Die Staatsverschuldung in Deutschland ist vor allem seit der Wiedervereinigung stärker gestiegen als das Bruttoinlandsprodukt. Eine solche Entwicklung ist langfristig nicht tragfähig. Mittel- und langfristig ist es erforderlich, die Lasten zu reduzieren, die durch die Kreditaufnahme entstanden sind, auch wenn diese jeweils im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Regeln erfolgte. Die Zinsausgaben des Bundes in Höhe von

gegenwärtig fast 40 Mrd. € im Bundeshaushalt schränken den finanzpolitischen Spielraum deutlich ein. Deutschland hat sich im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt verpflichtet, seine Finanzpolitik am Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushalts auszurichten.

II. Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zu der Berlin-Klage festgestellt, dass "grundsätzliche Reformen der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern dringend erörterungsbedürftig sind und dass es dabei auch um die nähere Prüfung grundlegend neuer – einfachgesetzlich und verfassungsrechtlich über Art. 109 Abs. 3 GG hinaus fundierter – Lösungskonzepte zur Vorbeugung von Haushaltskrisen und deren Bewältigung gehen muss. Das Bundesstaatsprinzip macht solche Bestrebungen angesichts der gegenwärtig defizitären Rechtslage erforderlich“.

Die Vermeidung und Bewältigung von Haushaltsnotlagen ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Entscheidung des BVerfG ein ebenfalls zentrales Reformziel. Im Jahr 2005 ist in 7 Landeshaushalten die jeweilige verfassungsmäßige Kreditobergrenze überschritten worden. Die Länder Bremen und Saarland klagen beim BVerfG auf Fortsetzung der bis 2004 gewährten Sanierungshilfen des Bundes. Die strukturellen Probleme werden nicht durch die zusätzlichen Steuereinnahmen als Folge der aktuell guten Konjunkturlage gelöst. Deshalb ist es nötig, über grundsätzliche Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen und der Haushaltssanierung nachzudenken

Das von der Bundesregierung beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Auftrag gegebene Sondergutachten zur Frage der Ausgestaltung eines Frühwarnsystems ist in die Beratungen einzubeziehen.

III. Verbesserung der Effizienz der Steuerverwaltung durch Kompetenzverlagerung zum Bund

Seit geraumer Zeit behindern Rechtsrahmen und gegenwärtige Praxis des Steuerföderalismus in Deutschland die Steuerverwaltung, erzeugen Reibungsverluste mit spürbaren finanziellen Folgen und beschränken die internationale Handlungsfähigkeit. Sie erschweren auch eine zielorientierte und konsequente Modernisierung.

Eine wesentliche Ursache für unbestritten vorhandene Defizite im Steuervollzug ist die Aufspaltung von Gesetzgebungskompetenz (Bund) einerseits und Verwaltungskompetenz (Länder) bei der Auftragsverwaltung andererseits. BMF hatte daher bereits im Rahmen der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

vorgeschlagen, die Verwaltungskompetenz für die Gemeinschaftsteuern (ESt, KSt und USt) auf den Bund zu übertragen (Bundessteuerverwaltung). Dies wird u. a. auch vom Bundesrechnungshof ausdrücklich unterstützt.

Im Interesse der Glaubwürdigkeit, Konsequenz und zur politischen Flankierung der Bemühungen um weitere Fortschritte im Bund-Länder-Verhältnis steht die Thematisierung der Bundessteuerverwaltung im Mittelpunkt der Diskussion über weitere Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der Steuerverwaltung.

IV. Vereinheitlichung der Börsenaufsicht

Deutschland ist das einzige Land in der EU mit einer dezentralen Börsenaufsichtsstruktur. Dies führt in der Praxis zu uneinheitlicher Rechtsauslegung, die unter dem Gesichtspunkt einer ordnungsgemäßen Aufsicht nicht hinnehmbar ist. Es bestehen Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen großen Kapitalmärkten, insbesondere aufgrund der Unsicherheiten bei ausländischen Investoren. Die Einbringung deutscher Interessen bei der Harmonisierung des europäischen Kapitalmarktrechts wird durch die begrenzten Befugnisse der BaFin erschwert.

Der Bund strebt an, die Börsenaufsicht zugunsten einer einheitlichen Aufsicht zu reformieren.

Die Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005 trifft zu diesem Themenbereich folgende Festlegung: *„Die Börsenaufsicht ist in Abstimmung mit den Ländern zugunsten einer einheitlichen Aufsicht zu reformieren.“*

V. Strukturverbesserungen im Bereich der Bundesfernstraßen und der Bundesfernstraßenverwaltung

Eine gute Straßeninfrastruktur wird für Deutschland als zentrale Verkehrs-Drehscheibe in einem erweiterten Europa immer wichtiger. Um diese auch zukünftig in erforderlicher Qualität und notwendigem Umfang bereitstellen zu können, müssen nun die Weichen für langfristig tragfähige Finanzierungs- und Verwaltungsstrukturen gestellt werden.

Deshalb sollen im Bereich der Bundesfernstraßen und der Bundesfernstraßenverwaltung Effizienzreserven gehoben und Anreize für aufgabenadäquates und wirtschaftliches Handeln gesetzt werden. Dazu gehören in erster Linie die Umstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen und Qualitäts- und Effizienzverbesserungen sowie Verwaltungsvereinfachungen im System der Bundesfernstraßenverwaltung. Zudem sollen die Bedingungen für alternative Finanzierungsformen zukunftsorientiert gestaltet werden.

Hierzu sind die entsprechenden Lösungsansätze in Abstimmung mit den Ländern zu entwickeln. Sie müssen folgenden Kriterien genügen:

- Keine zusätzliche Belastung der Haushalte, langfristig Effizienzgewinne,
- Optimierung der Rahmenbedingungen für PPP,
- Aufgabenadäquate, Kosten–Nutzen fundierte Aufgabenerledigung.

B Verbesserung der staatlichen Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Verwaltung

Im Bereich der gewachsenen Verwaltungsstrukturen von Bund und Ländern sind folgende typische Problemkonstellationen feststellbar:

- Der Staat übernimmt Aufgaben, die ebenso gut oder besser von Privaten oder durch Partnerschaft mit Privaten wahrgenommen werden könnten.
- Probleme im Bereich Auftragsverwaltung:¹
Im Rahmen der dem Bund zustehenden Fachaufsicht sowie seiner Weisungsbefugnis schaltet sich der Bund teilweise umfänglich in das Verwaltungshandeln der Länder ein. Dies kann zu einem hohen Abstimmungsbedarf führen (aufwändige und langwierige Verwaltungsverfahren). Außerdem muss der Bund, um die Aufgabe der Fachaufsicht adäquat wahrnehmen zu können, die hierzu benötigten personellen und sachlichen Ressourcen vorhalten.
Zu differenzieren ist zwischen obligatorischer und fakultativer Auftragsverwaltung. Eingriffe in das System der obligatorischen Auftragsverwaltung erfordern in der Regel eine GG-Änderung, wohingegen eine einfachgesetzliche Anordnung der Auftragsverwaltung ohne GG-Änderung aufgehoben werden kann.
- Auch die Erledigung von Bauangelegenheiten des Bundes durch die Länder im Rahmen der Organleihe kann verbessert werden. Es ist verfassungsrechtlich sicherzustellen, dass der Bund die Erledigung seiner zivilen und militärischen Bauaufgaben eigenständig organisationsrechtlich regeln darf.

¹ Anm.: Die in Art. 85 GG geregelte Auftragsverwaltung stellt eine Ausnahme zum Regelfall der Landeseigenverwaltung (Art. 83, 84 GG) dar. Als spezielle Form der Landesverwaltung haben die Länder die Sachentscheidungsbefugnis bei der Gesetzesausführung. Die Besonderheit der Auftragsverwaltung besteht darin, dass der Bund über die Rechtsaufsicht hinaus im Wege der Fachaufsicht die Zweckmäßigkeit der Gesetzesausführung kontrolliert. Daneben verfügt er über spezielle Rechte wie das Recht zur Aktenvorlage und das Recht zur Entsendung eines Beauftragten sowie über Weisungsbefugnisse (Art. 85 III und IV GG).

- Qualitätsdefizite und überhöhte Kosten bei Massenverfahren:
Für verschiedene Aufgabenbereiche (z. B. Statistik, Geodäsie) werden von Bund und Ländern eigene Behörden eingerichtet mit der Folge von Redundanzen und der ineffizienten Nutzung von Infrastrukturen. In anderen Bereichen werden Fachwissen und Ressourcen von Bund und Ländern parallel vorgehalten (z. B. Meldewesen, Ausländerrecht) mit der Folge aufwändiger behördenübergreifender Kommunikation und Koordination. Zu prüfen ist, ob Synergien durch die Zusammenführung von Personenstands- und Meldewesen erzielbar sind.
Zudem bestehen durch den Regelfall der Landeseigenverwaltung (Art. 83, 84 GG) regelmäßig von Land zu Land Unterschiede in der Gesetzesausführung: Unterschiede in der Behördenorganisation und der Verwaltungsverfahren, ferner Unterschiede in der angewandten Informationstechnik (Netze, Übertragungsstandards, Schnittstellen, Datenformate etc.), die zu Qualitäts- und Kostenunterschieden führen und damit auf Effizienzreserven hindeuten.
Änderungen in diesem Bereich bedürfen nicht notwendigerweise einer GG-Änderung.
- Ineffiziente Behördenstrukturen:
Historische Entwicklungen, gewachsene Zuständigkeiten und regionale Interessen, aber auch lieb gewonnene Gewohnheiten und das Festhalten an eingefahrenen Prozessen können zu ineffizienten Behördenstrukturen führen.
Eine GG-Änderung ist nur notwendig, soweit Änderungen die grundgesetzlich festgeschriebene Zuständigkeitsordnung berühren.

Zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung kommen folgende Lösungen in Betracht:

I. Umfassende Aufgabenkritik einschließlich der Überprüfung von Standards sowie Privatisierung bisheriger öffentlicher Aufgaben bzw. privat-partnerschaftliche Aufgabenerledigung

II. Zuständigkeiten entflechten / Doppelstrukturen abschaffen

Entflechtung bedeutet eine klare Zuordnung von Verantwortung dadurch, dass bestimmte Sachgebiete der Auftragsverwaltung in die bundeseigene Verwaltung und andere in die landeseigene Verwaltung übertragen werden. Dadurch reduziert sich der Koordinationsaufwand; Doppelstrukturen werden abgeschafft. Die Ressourcen für eine Verwaltungsebene können eingespart werden. Die Konzentration auf Kernaufgaben wird erleichtert und bei entsprechender Ressourcenverantwortung können

aufwändige Kostenteilungsverfahren entfallen. Bei Änderung des grundgesetzlichen Kompetenzgefüges ist eine GG-Änderung erforderlich.

Geprüft werden sollte ein solcher Ansatz zum Beispiel in den Bereichen Finanzverwaltung, Atomverwaltung².

III. Allgemeine fachliche Weisungen des Bundes im Bereich der Auftragsverwaltung

Der Bund leitet aus Art. 85 Abs. 3 GG die Befugnis zum Erlass allgemeiner fachlicher Weisungen im Bereich der Auftragsverwaltung ab, während die Länder die Vorschrift nur zum Erlass von Einzelweisungen auslegen. Eine ausdrückliche und damit verbindliche Klärung durch das BVerfG ist bislang nicht erfolgt. Im Interesse der Normenklarheit und aus Gründen der Rechtssicherheit sollte darauf hingewirkt werden, das allgemeine fachliche Weisungsrecht des Bundes im Bereich der Auftragsverwaltung ausdrücklich in Art. 85 Abs. 3 GG zu verankern.

IV. Standardisierung und Harmonisierung von Prozessen

Die Standardisierung von Prozessen geht heute fast immer einher mit einer einheitlichen informationstechnischen Abbildung sowie mit einheitlichen Standards für die eingesetzten IT-Systeme (Adressierungs-, Übertragungs-, Schnittstellen-, Datenformatstandards). Erreicht werden kann dies etwa durch Normierungen oder Vereinbarungen. Dies senkt nicht nur die Kosten für Anschaffung, Wartung und Pflege, sondern erleichtert insbesondere die Zusammenarbeit und den Datenaustausch innerhalb der Verwaltung und zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Bürgern.

In der Regel ist keine GG-Änderung notwendig. Zu prüfen ist, ob eine Koordinierungskompetenz des Bundes die Geschwindigkeit der Vereinbarung von Standards erleichtern würde und daher angesichts der rasanten Technikentwicklung vorteilhaft wäre.

Geprüft werden sollte ein solcher Ansatz zum Beispiel bei der Anwendung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, im Geoinformationswesen, bei verwaltungsinternen Dienstleistungen (Querschnittsaufgaben) sowie im Bereich bundesweiter IT-Infrastrukturen.

² BMU strebt in dieser Legislaturperiode keine Änderungen der Bundesauftragsverwaltung beim Vollzug des Atom- und Strahlenschutzrechts an. Änderungen in der nächsten Legislaturperiode sollen von der Reformfähigkeit der Atomverwaltung im Rahmen der bestehenden Strukturen abhängig gemacht werden.

V. Bündelung nach dem Prinzip „einer oder einige für alle“

Nach Standardisierung und Automatisierung können durch Bündelung weitere positive Skaleneffekte erreicht werden, die notwendige Investitionen rechtfertigen, Betriebskosten verringern, Projektrealisierungen beschleunigen und eine gleichmäßige Rechtsanwendung gewährleisten.

Eine Bündelung von Aufgaben ist denkbar

- a) bei einem Land oder einigen Ländern,
- b) beim Bund,
- c) in einer dritten Organisation (z.B. Bund-Länder-Stiftung).

Gebündelt werden können sowohl rein operative Erledigungsprozesse, womit die Verwaltungs- und Entscheidungshoheit nicht angetastet würde, als auch – soweit trennbar – bis zu einem gewissen Grad die Sachentscheidungsbefugnis selbst.

Bei Eingriff in das grundgesetzliche Kompetenzgefüge ist eine GG-Änderung erforderlich.

Zu prüfen ist dies zum Beispiel in den Bereichen Archivierung von Netzinhalten, Ausländerverwaltung, IT-Planung, IT-Erstellung, IT-Betrieb unterschiedlicher Körperschaften und bei verwaltungsinternen Dienstleistungen (Querschnittsaufgaben).

VI. IT-Lösungen

Im Bereich der IT der öffentlichen Verwaltung sollen zur Verbesserung der staatlichen Aufgabenerfüllung drei Ziele verfolgt werden:

- Es sind bundesweite sichere IT-Infrastrukturen für die Zusammenarbeit der Behörden und die Erreichbarkeit aller Behörden zu schaffen. Bisher folgt der Zuschnitt der Netze den Fachaufgaben der jeweiligen Gebietskörperschaften, die die Netze im Rahmen ihrer Zuständigkeit für bestimmte Verwaltungsverfahren auch betreiben. Flächendeckende elektronische Infrastrukturen sind für einen modernen Industriestaat heute mindestens so wichtig wie Eisenbahn- und Straßennetze. Ein digitales Straßennetz wird Innovationen befördern. Hierzu müssen die erforderlichen Netze und Standards – etwa im Wege des bundesgesetzlich geregelten Zusammenwirkens – geschaffen werden. Zusätzlich sind auch gemeinsame Sicherheitsstandards erforderlich.
- Einheitliche Schnittstellen für den Kontakt der Verwaltung mit Unternehmen und Bürgern sollen geschaffen werden, da sich diese bei der Kommunikation mit Bundes- und Landesbehörden oftmals auf bis zu 17 unterschiedliche Kommunikationsschnittstellen einstellen müssen. Der Inhalt der Kommunikation ist dabei nicht betroffen.

- Die Bündelung der IT als Voraussetzung für Effizienzsteigerung der IT der Behörden insgesamt und als Voraussetzung für die stärkere Bündelung von Fachaufgaben soll forciert werden. Diese ist vergleichbar mit der unter Punkt IV. dargestellten Bündelung von Querschnittsaufgaben und macht ggf. eine GG-Änderung notwendig. Dabei sollte eine ordnungsbehördliche Komponente zur Gewährleistung der Sicherheit vorgesehen werden.

Zusätzlich bietet sich die Chance, das wesentliche Problem der bisherigen Zusammenarbeit im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik zu lösen: Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in diesem Bereich ist bisher durch die Form der ebenenübergreifenden, interministeriellen Zusammenarbeit geprägt, die im Hinblick auf ihre Ausgestaltung aus nicht-politischen Strukturen erwachsen ist. Politische Auseinandersetzungen und Entscheidungen werden durch diese Form der Zusammenarbeit aber oftmals erschwert, zumal häufig für einzelne bedeutendere Felder der Zusammenarbeit (etwa im Bereich des Digitalfunks) jeweils neue Gremienstrukturen aufgesetzt werden müssen, bevor eine produktive Zusammenarbeit beginnen kann. Die Geschwindigkeit dieser Entscheidungsprozesse kann der Geschwindigkeit der technischen Entwicklung in der Informations- und Kommunikationstechnik oft nicht folgen. Dies führt einerseits zu nicht optimalen Lösungen und kann andererseits die Sicherheit der Systeme gefährden.

VII. Netzwerkbildungen von Behörden über Landesgrenzen hinweg

Als positive Folgen von Netzwerkbildungen über Landesgrenzen hinweg werden Erweiterungen und Vertiefungen fachlicher Kompetenz (Innovation) sowie Effizienzgewinne erwartet.

Zu prüfen ist dies z.B. im Bereich der Statistik und in der Einrichtung einer einheitlichen Bürgertelefonnummer.

VIII. Behördenfusionen

Behörden können zu größeren, leistungsfähigeren Einheiten über Landesgrenzen hinweg fusioniert werden. Zu erwägen ist auch die Einrichtung von Bund-Länder-Anstalten. Zu erwarten sind spürbare Synergieeffekte, Senkung der Kosten für Querschnittsaufgaben, Senkung der Stückkosten und positive Skaleneffekte.

Soweit nicht in die föderale Zuständigkeitsverteilung eingegriffen wird, genügt eine einfache Gesetzesänderung.

Zu prüfen ist dies etwa im Vollzug des Ausländerrechts und im Bereich der Statistik.

IX. Optimierung bestehender Behördenstrukturen und der Behördenzusammenarbeit

Behördenstrukturen und die Behördenzusammenarbeit können optimiert werden z. B. durch

- a. Kompetenzzentren (Wissensbündelung)
- b. Einrichtung von One-Stop-Shops (Beispiel: einheitlicher Ansprechpartner der EU-Dienstleistungsrichtlinie / einheitliche Bürgertelefonnummer)
- c. Erarbeitung von Best-Practice-Lösungen durch Sachverständige
- d. Zentralisierung von Schulungen, die eine einheitliche Rechtsanwendung gewährleisten und zudem zu spürbaren Synergieeffekten führen
- e. Einheitliche Qualitätsstandards einschließlich EU-Standards
- f. Benchmarking (Suche nach der besten Lösung)
- g. Geeignetes Controllingsystem
- h. Vereinfachtes System gegenseitiger Anerkennung
- i. Klarstellung von Verantwortlichkeiten.

Erhebliche Effekte dürften aus der Kombination dieser Lösungsansätze entstehen. Beispielhaft ist auf die Implementierung geeigneter Controllingsysteme im Benchmarking-Prozess zu verweisen. Durch eine Steuerung über Kennzahlen stehen unterschiedliche Lösungen im Wettbewerb zueinander, so dass unbefriedigende Lösungen eliminiert und durch bessere ersetzt würden. Hier kann der Föderalismus seine Stärken gegenüber zentralistischen Systemen entfalten. Zu erwägen sind Instrumente, die die Kooperation sowie den Wettbewerb im föderalen System befördern.

Zu prüfen ist dies z.B. in den Bereichen Steuerverwaltung, Katastrophen- und Zivilschutz, Verbraucherschutz im Bereich der Lebensmittelsicherheit, verwaltungsinterne Dienstleistungen, Heimgesetz und ambulante Dienste, Ausländerrecht, Freizügigkeit von Architekten und Ingenieuren, Durchführung und Finanzierung von EU-Förderprogrammen, Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung und Bauverwaltung des Bundes.

X. Zusammenarbeit im Bundesstaat

Mit der Föderalismusreform I ist eine Reihe von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder übertragen worden. In der Zukunft wird sich damit voraussichtlich vermehrt die Frage der Selbstkoordination der Länder stellen. Aber auch Bund/Länder-

Staatsverträge werden voraussichtlich vermehrt auftreten. Staatsverträge waren bisher durch ein schwerfälliges Inkraftsetzungsverfahren gekennzeichnet.

Geprüft werden sollte eine Vereinfachung des Inkraftsetzungsverfahrens.

Anwendung könnte eine Vereinfachung zum Beispiel im öffentlich-rechtlichen Teil des Heimrechts finden.

Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich des Katastrophen- und Zivil-/Bevölkerungsschutzes – insbesondere bei der Bewältigung von Großschadenslagen – scheint verbesserungswürdig (z. B. Sommerhochwasser 2002). Hinzu kommt eine neuartige Bedrohung durch den internationalen Terrorismus.

„Neue Strategie“ der IMK: gefordert wird eine neue – zunächst nur politische – Rahmenkonzeption für eine engere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Bereich des Bevölkerungsschutzes und hier bei der Bewältigung von Großschadenslagen. Die IMK hatte seinerzeit auch eine Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen gefordert. Auch die MPK hat Anfang 2003 eine „Neuordnung“ des Zivil- und Katastrophenschutzes in Deutschland angemahnt.

Die Wirksamkeit von Infrastrukturmaßnahmen an Seehäfen und Flughäfen als Drehscheiben des Verkehrs kann sich erst dann voll entfalten, wenn Ausbaumaßnahmen an diesen Standorten im Zuständigkeitsbereich der Länder mit den Infrastrukturinvestitionen des Bundes zur Anbindung dieser Knotenpunkte Hand in Hand gehen. Daraus ergibt sich mittelbar eine übergreifende Mitverantwortung des Bundes für Schwerpunktsetzungen in diesen Investitionsbereichen, die sich in den strategischen Überlegungen zu einem Seehafenkonzept bzw. Flughafenkonzept widerspiegeln. Eine effiziente Investitionsplanung auf Seiten des Bundes setzt in diesem Zusammenhang die Transparenz der Planungsprozesse in den Ländern voraus. Eine Informationspflicht der Länder gegenüber dem Bund kann hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten.

XI. Länderneugliederung

Geprüft werden kann eine Vereinfachung der grundgesetzlichen Voraussetzungen für die Neugliederung der Länder (Art. 29, 118 a GG) und die Frage der finanziellen Rahmenbedingungen für Zusammenschlüsse von Ländern.