

Entflechtung der Verwaltungskompetenzen als Leitidee der Föderalismusreform

von Peter M. Huber

Anders in der vorangegangenen Reformstufe sind die Beratungen zur „Föderalismusreform II“ nicht von einem klaren Leitbild geprägt. Eine Weiterentwicklung der Bundesstaatlichkeit sollte deren Vorteile (Berücksichtigung regionaler Besonderheiten, erweiterte Partizipationsmöglichkeiten, „checks and balances“) stärken; dem könnte etwa eine Entflechtung der Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern dienen. Dies betrifft u. a. die Bundesauftragsverwaltung und die Gemeinschaftsaufgaben, zugleich ist mit Blick auf mögliche neue Mischverwaltungen, etwa im IT-Bereich, Zurückhaltung angezeigt. Gleiches gilt für eine verstärkte Kooperation der Länder oder von Bund und Ländern.

Unlike its predecessor, the ongoing second stage in reforming German federalism is not guided by a clear and comprehensive concept. The future development of the federal order should strengthen its distinct advantages (accommodation of regional specifics, enhanced participation, checks and balances), for instance by further disentangling the administrative competencies of the Federation and the Länder. This applies, for example, to the “Bundesauftragsverwaltung” and the “Gemeinschaftsaufgaben”. On the other hand, new forms of co-operative policy-making ought to be approached with caution and scepticism.

I. Fehlende Kontinuität und Kohärenz mit der Föderalismusreform I

1. Grundzüge der Föderalismusreform I

Als sich Bundestag und Bundesrat im Herbst 2003 anschickten, das bundesstaatliche System des Grundgesetzes einer Generalüberholung zu unterziehen, bestand weitgehende Einigkeit darüber, dass das Land aus der „Politikverflechtungsfall“ befreit werden müsse. Die Politikverflechtung war als eine, wenn nicht die maßgebliche Ursache dafür ausgemacht, dass Entscheidungsverfahren zu lange dauerten, Entscheidungsinhalte typischerweise den kleinsten gemeinsamen Nenner der beteiligten Akteure darstellten und dass eine wirkungsvolle Formulierung und Vertretung deutscher Interessen in der Europäischen Union nachhaltig nicht gelinge. Sie zeichnete dafür verantwortlich, dass (Bundes-) Regierung und Parlamentsmehrheit ihren Wählerauftrag – wie diffus auch immer

er ausfallen mag – häufig nicht umsetzen könnten, was sie nicht nur zu einem politikwissenschaftlichen und rechtspolitischen Problem machte, sondern auch zu einem verfassungsrechtlichen.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat sich diese Einsicht zueigen gemacht und die Entflechtung von Bundes- und Landeszuständigkeiten zur Leitlinie für die am 1. September 2006 in Kraft getretene Föderalismusreform I erhoben. Auch wenn der „ganz große Wurf“ nicht gelungen sein mag – substantielle Fortschritte auf dem Weg der Entflechtung wurden erreicht. Das gilt für die Abschaffung der Rahmengesetzgebung, für die Reduzierung der Zustimmungserfordernisse des Bundesrates nach Art. 84 Abs. 1 GG, für das Verbot des Bundesdurchgriffs auf die Kommunen (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG), die Neuregelungen hinsichtlich des Ländervertreeters in EU-Angelegenheiten (Art. 23 Abs. 6 GG) und auch für die (spärlichen) Veränderungen in der Finanzverfassung. Die Annäherung an das Verursacherprinzip bei der Aufteilung der Haftung für die Verletzung supranationaler oder völkerrechtlicher Verpflichtungen (Art. 104a Abs. 6 GG) bzw. bei der Verhängung von Sanktionsmaßnahmen nach Art. 104 EGV (Art. 109 Abs. 5 GG) sowie die Verpflichtung zur Befristung und degressiven Gestaltung von Finanzhilfen des Bundes (Art. 104b Abs. 2 Sätze 2 und 3 GG) lassen sich durchwegs als Schritte in diese Richtung begreifen.

Erstmals seit 1949, seit Inkrafttreten des Grundgesetzes, zeichnet sich so etwas wie eine sachliche Konzeption im bundesstaatlichen Kompetenzgefüge ab, die mehr ist als die bloße Fixierung dessen, was politisch gerade erreichbar ist.

2. Föderalismusreform II – Disparate Interessenbekundungen

Mit der Verabschiedung der Föderalismusreform I scheint der Elan des verfassungsändernden Gesetzgebers allerdings erschöpft. Zwar haben Bundestag und Bundesrat Ende 2006 eine weitere – zweite – Föderalismuskommission eingesetzt.¹ Betrachtet man jedoch ihre kontinuierlich kleiner werdende Agenda und die Gegenstände, die bei den öffentlichen Anhörungen vom 22. Juni 2007² und vom 8. November 2007³ eine Rolle gespielt haben, so kann man sich des Ein-

- 1 *Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode*: Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, BT-Drs. 16/3885 vom 14. 12. 2006; gleichlautend *Bundesrat*: Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, BR-Drs. 913/06 (Beschluss) vom 15. 12. 2006.
- 2 *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*: Komm.-Prot. 04 vom 22. 06. 2007.
- 3 *Dies.*: Komm.-Prot. 08 vom 08. 11. 2007.

drucks nicht erwehren, als hätten die Akteure den Kompass verloren. Die unterbreiteten Vorschläge sind disparat, ja sie laufen – wie etwa das Plädoyer für eine gemeinsame IT-Verwaltung von Bund, Ländern und Kommunen – darauf hinaus, die Erfolge der Föderalismusreform I wieder zunichte zu machen.

II. Die Ratio des Bundesstaates als Grundlage der Föderalismusreform

Der Bundesstaat, wiewohl historisch gewachsen und durch die sog. Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG gleich drei Mal abgesichert, ist kein Selbstzweck. Er muss sich, will er auf Dauer Bestand haben, wie der (National-)Staat selbst, dem er Strukturvorgabe ist, aus den Vorteilen legitimieren, die er für das Volk besitzt. Im Zeichen von Globalisierung und Internationalisierung, von Mobilität, Freihandel und Freizügigkeit gelingt dies freilich immer weniger.

Dennoch liegen die Vorteile des Föderalismus in seiner deutschen Spielart auf der Hand, hat er sich trotz aller Mängel in den vergangenen 60 Jahren bewährt:

- Die Bundesstaatlichkeit ermöglicht Einheit in Vielfalt und stabilisiert dadurch den Gesamtstaat. Es ist kein Zufall, dass Deutschland als einziger großer Nationalstaat Europas keine separatistischen Bestrebungen kennt. Auch die Integration Ostdeutschlands nach dem Beitritt der DDR ist durch den Föderalismus erheblich erleichtert worden. Mit den fünf neuen Ländern hatte die demographisch in der Minderheit befindliche Bevölkerung Ostdeutschlands nicht nur eine verfassungsrechtlich institutionalisierte Stimme zur Durchsetzung ihrer spezifischen Interessen; sie besaß auch die Chance zur weitgehend autonomen Regelung lokaler und regionaler Fragen.
- Darüber hinaus führt das bundesstaatliche System zu einer Vervielfältigung staatsbürgerlicher Mitwirkungsrechte und trägt damit zur Optimierung der – dezidiert antiplebiszitär ausgestalteten – Demokratie auf Bundesebene bei.
- Der Bundesstaat etabliert zudem ein System vertikaler Gewaltenteilung und stellt damit zusätzliche Vorkehrungen gegen einen möglichen Machtmissbrauch dar, auch wenn diese Funktion mit der Einbindung Deutschlands in das Mehrebenensystem der EU an Bedeutung verloren hat (siehe etwa Art. 7 EUV).
- Schließlich und vor allem aber ermöglicht das dem Grundgesetz zugrunde liegende, seit der Gründung des deutschen Nationalstaats (1867/71) überlieferte, institutionell im Bundesrat greifbare Konzept des Exekutivföderalismus eine funktionsadäquate Aufteilung der Staatsfunktionen zwischen den

staatlichen Ebenen. Während der Bund auch nach der Föderalismusreform I über das Gros der Gesetzgebungszuständigkeiten verfügt, liegen der Vollzug und seine gerichtliche Kontrolle schwerpunktmäßig in den Händen der Länder. Das vermeidet kostspielige Parallelstrukturen, ermöglicht einen von der Kenntnis der lokalen und regionalen Gegebenheiten getragenen, differenzierten und problemadäquaten Vollzug des Bundes- wie des Unionsrechts und erlaubt es den Landtagen, sich auf die Kontrolle der Verwaltung zu konzentrieren.

Liegt der „Mehrwert“ der bundesstaatlichen Ordnung somit in der erleichterten Rücksichtnahme auf regionale Besonderheiten, in der Vergrößerung staatsbürgerlicher Partizipationsmöglichkeiten, in der Gewährleistung eines Systems vertikaler *checks and balances*, das einerseits die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sichert, eine schematische, den Gegebenheiten des Einzelfalls nicht ausreichend Rechnung tragende Vollziehung hingegen verhindert, so ist damit zugleich der Pfad markiert, auf dem eine Weiterentwicklung oder Reform des Bundesstaates voranschreiten sollte.

Für die Reorganisation der Regierungs- und Verwaltungszuständigkeiten muss es darum gehen, die Gegenstände in der Hand des Bundes zu konzentrieren, die sich für einen dezentralen und insoweit pluralen Vollzug nicht eignen. Deshalb bleibt es ein Desiderat, die bundesstaatliche Ordnung so auszugestalten, dass die Durchsetzung deutscher Interessen auf europäischer und globaler Ebene erleichtert wird. Andererseits ist sicherzustellen, dass die mit einem dezentralen Vollzug verbundenen Vorteile für den Bürger – die Erhöhung des Partizipations- und Legitimationsniveaus, eine effektive, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in besonderer Weise verpflichtete Vollzugskontrolle – gestärkt werden. Eine Reform der Verwaltungszuständigkeiten muss sich hieran orientieren und sie muss sich daran messen lassen, inwieweit sie dazu beiträgt, Freiheit, Selbstbestimmung und Wohlfahrt der Bürger zu stabilisieren und zukunftstauglich zu gestalten.

III. Aufgabenkritik und das Bund-Länder-Verhältnis

Jede Neuordnung der Vollzugszuständigkeiten von Bund und Ländern setzt zunächst eine Bestandsaufnahme der aktuellen Verwaltungsaufgaben voraus und eine Prognose hinsichtlich ihrer zukünftigen Entwicklung. Ungeachtet der offenkundigen Überforderung des Staates muss dabei von einem weiteren Anstieg der Staatsaufgaben und -ausgaben ausgegangen werden. Ein Überblick über die in

diesem Zusammenhang diskutierten Problemfelder ergibt allerdings, dass die Föderalismusreform II kaum etwas zu ihrer Bewältigung beitragen kann.

1. Umfang der Staatsaufgaben

Zwar haben Bund und Länder in den vergangenen 20 Jahren so viele Aufgaben einer formellen, funktionalen und materiellen Privatisierung zugeführt, dass sich weniger die Frage danach zu stellen scheint, welche Staatsaufgaben noch privatisiert werden sollen, als danach, ob die Grenzen einer gemeinwohlverträglichen Privatisierung bereits überschritten sind. Selbst bei der „klassischen“, weil aus dem Polizeirecht stammenden Staatsaufgabe der „Überwachung“ lässt sich ein gewisser Rückzug des Staates ausmachen – bei der Rücknahme des Genehmigungserfordernisses im Baurecht etwa, bei der Zertifizierung durch Private im Produktsicherheitsrecht, bei der genehmigungsrechtlichen Privilegierung auditierten Unternehmen im Umweltrecht oder bei der grundlegenden Änderung der Kartellüberwachung durch Europarecht.⁴ Die Rücknahme der Genehmigungserfordernisse reduziert hier die Schiedsrichterrolle des Staates zwischen den kollidierenden Interessen Privater und lastet die Risiken eines potentiell gefährlichen Handelns Nachbarn, Kunden und Beschäftigten an.

Seit kurzem gibt es darüber hinaus einen Nationalen Normenkontrollrat (§ 1 NKRG),⁵ der u. a. die Aufgabe hat, eine effektive Gesetzesfolgenabschätzung vorzunehmen; eine solche ist auch in den §§ 43, 44 GGO der Bundesministerien, in § 38 NdsGGO und in einzelnen Landesgesetzen ausdrücklich fixiert. Bei Gesetzen mit Planungscharakter kann sie sogar verfassungsrechtlich geboten sein – durch Art. 107 GG für den Bund-Länder-Finanzausgleich, durch Art. 28 Abs. 2 GG für kommunale Neugliederungsmaßnahmen und den kommunalen Finanzausgleich, unter besonderen Umständen aber auch durch von einem Gesetz betroffene Grundrechte.⁶ Zugleich tendiert die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wie auch der Landesverfassungsgerichte dazu, die Anforderungen an die Begründung von Gesetzen, die Darlegungslast des Gesetzgebers etc. immer weiter auszudehnen, was nicht nur die inhaltlichen Anforderungen an die

4 Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. 12. 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln, ABIEU Nr. L 1/1 vom 04. 01. 2003. Dazu *Huber, P. M.*: Überwachung, in: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E./Voßkuhle, A. (Hg.): *GVwR III*, i. E., § 45, Rdnr. 162 ff.

5 Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. 08. 2006 (BGBl. I 2006, 1866).

6 BVerfGE 95, 1 ff.

Rationalität der Gesetzgebung steigert, sondern auch eine Gesetzesfolgenabschätzung unabweisbar macht. Der überkommene Satz, wonach der Gesetzgeber das Gesetz schuldet und nichts als das Gesetz, gilt so nicht mehr.

Trotz all dieser Vorkehrungen stößt eine substantielle Reduzierung der Staatsaufgaben auf nicht unerhebliche Hürden – verfassungsrechtliche wie politische. Unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel muss sie sich etwa an den grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates messen lassen, für die der Rang der auf dem Spiele stehenden Rechtsgüter und das Risiko ihrer Beeinträchtigung von maßgeblicher Bedeutung sind.

Das Gros der Staatsaufgaben beruht allerdings nicht auf verfassungsrechtlichen Vorgaben. Ihre Begründung ist typischerweise das Ergebnis demokratischer Mehrheitsentscheidung und orientiert sich daher vor allem an der Überlegung, inwieweit sich die Erfüllung bzw. Nichterfüllung einer (Verwaltungs-)Aufgabe im Ringen um Machterhalt und Machtgewinn instrumentalisieren lässt. Der Staat begründet (Verwaltungs-)Aufgaben jedenfalls auch dann, wenn es dafür ein politisches Bedürfnis gibt (und eine Aussicht auf Mehrheiten). Das ist aus politischer Perspektive rational und letztlich unvermeidbar.

2. Demographische Entwicklung und Staatsaufgaben

Die demographische Entwicklung der Gesellschaft wird Bestand und Umfang der Staatsaufgaben tendenziell weiter ausweiten. Das gilt vor allem für die Sozialversicherungssysteme, wo namentlich die Renten- und Krankenversicherung in immer größerem Umfang auf staatliche Zuschüsse angewiesen sind;⁷ es gilt aber auch für das Planungsrecht oder die Daseinsvorsorge. Kreise und Gemeinden werden insbesondere ein altersgerechtes Angebot von Infrastrukturdienstleistungen anbieten müssen – vom öffentlichen Personennahverkehr über die kommunalen Einrichtungen bis zu den Krankenhäusern. Das wird erhebliche Rückwirkungen auf den – i. d. R. dualen – kommunalen Finanzausgleich⁸ haben.

Auch im Bund-Länder-Finanzausgleich kann dem demographischen Wandel auf unterschiedliche Weise Rechnung getragen werden: bei der Bestimmung der Finanzkraft i. S. v. Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG, die bei einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Rentnern niedriger ausfallen dürfte, beim Finanzbedarf, der bei

7 Siehe nur § 221 Abs. 1 und 2 SGB V.

8 Siehe etwa *Huber, P.M./Storr, S.*: Der kommunale Finanzausgleich als Verfassungsproblem, Baden-Baden, 1999, 29 ff. – auf Thüringen bezogen.

einer überdurchschnittlich alten Bevölkerung auch überdurchschnittlich hoch ausfallen kann, oder bei Deglomerationsnachteilen, für die das Bundesverfassungsgericht die sog. Dünnsiedlungsprämie, entwickelt hat (§ 8 Abs. 3 Satz 2 MaßstG; § 9 Abs. 3 FAG).⁹

Schließlich können auch Funktional- und Gebietsreformen ein Instrument zur Bewältigung des demographischen Wandels sein. Sie können dazu beitragen, die Anzahl der Behörden zu reduzieren, Synergieeffekte zwischen unterschiedlichen Teilen der Verwaltung zu erschließen und ein kostengünstiges und bedarfsgerechtes Angebot an Verwaltungsdienstleistungen sicherzustellen. Sie sind jedoch kein Selbstzweck, sondern unterliegen hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und ihres Ausmaßes einer rechtlichen wie politischen Darlegungs- und Begründungslast.¹⁰ Freilich benötigt jede Organisation, soll sie ihre Aufgaben zuverlässig und reibungslos erledigen, ein Mindestmaß an Kontinuität. Häufige Funktional- wie Gebietsreformen zwingen die Beamten und Angestellten dazu, sich vor allem mit sich selbst zu beschäftigen; sie sollten deshalb nur in größeren Abständen und behutsam durchgeführt werden.

Die Rückwirkungen des demographischen Wandels auf Sozialversicherung, Daseinsvorsorge und Finanzausgleich lassen sich im Rahmen des einfachen Rechts bewältigen und bedürfen keiner verfassungsrechtlichen Absicherung. Funktional- und Gebietsreformen betreffen in erster Linie die Länder und ihre Verwaltung, so dass sich das Grundgesetz auch insoweit nur sehr begrenzt für deren (verfassungsrechtliche) Steuerung eignet. Sie drängen sich m.a.W. als Gegenstand der Föderalismusreform II nicht auf.

3. Die „Flucht ins Privatrecht“

Die Begründung von Staatsaufgaben setzt ein öffentliches Interesse voraus.¹¹ Deshalb sollten unternehmerische Betätigungen des Staates, soweit sie nicht der unmittelbaren Erledigung öffentlicher Aufgaben dienen, grundsätzlich unterlassen, zumindest jedoch an eine Darlegungslast gebunden werden, die eine öffentliche Kontrolle ermöglicht.

9 BVerfGE 101, 158 ff., hier 231.

10 LVerfG MV, Urt. v. 26.07.2007, LVerfG 9-17/06; zur gesetzlichen Reform der Gerichtsorganisation siehe etwa Huber, P.M./Storr, S.: Gerichtsorganisation und richterliche Unabhängigkeit in Zeiten des Umbruchs, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 21/2 (2006), 105–128.

11 Huber P.M.: Die unternehmerische Betätigung der öffentlichen Hand: ein verwaltungsrechtliches Problem vor der Neubewertung, in: Brenner, M. u. a. (Hg.): Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Neubewertung, Festschrift für Peter Badura, Tübingen, 2004, 897–930, hier 899.

Dem öffentlichen Interesse, dem Gemeinwohl, zum Tragen zu verhelfen, ist die Aufgabe des Öffentlichen Rechts. Wo es – wie bei der Unterhaltung des Schienennetzes, bei sicherheitsrelevanten Aufgaben oder der Luftverkehrsverwaltung (Art. 87d GG) – um die unmittelbare Erledigung *dauerhafter* öffentlicher Aufgaben geht, sollte die in der Privatisierungseuphorie der 1990er Jahre vorgenommene Grundsatzentscheidung für einen tendenziellen Vorrang privatrechtlicher Handlungsformen daher überdacht werden, und mit ihr auch die Maßgabe des § 7 Abs. 1 Satz 2 BHO.

Zwar ist die Erledigung von Verwaltungsaufgaben in Privatrechtsform aus (verfassungs-)rechtlicher Sicht grundsätzlich nicht zu beanstanden, zumal dann, wenn sie durch die Verfassung ausdrücklich legitimiert wird; sie entspricht zudem deutscher Verwaltungstradition. Gleichwohl bedeutet „Privatisierung“, wenn nicht *de jure*, so doch *de facto* stets ein Stück weit eine Flucht aus öffentlichrechtlichen (Gemeinwohl-)Bindungen und eine Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus.¹² Sie relativiert, wie sich an der Zuerkennung von Grundrechtsschutz für die Deutsche Telekom beobachten lässt,¹³ die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft und wirkt dadurch freiheitserodierend. Sie beeinträchtigt die vom Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) gebotene Steuerung öffentlicher Aufgabenerledigung durch die parlamentarisch verantwortliche Regierung, verhindert Transparenz und erschwert den Rechtsschutz von Kunden und Dritten (Konkurrenten etc.). Unabhängig von Ziel und Rechtsform sollte staatliches Handeln grundsätzlich auch auf den Staat und sein Bedrohungspotential zugeschnittenen Pflichten unterliegen, d.h. Öffentlichem Recht. Einer verfassungsrechtlichen Festschreibung bedarf auch dies jedoch nicht.

4. Öffentliche-private Partnerschaften (ÖPPs)

Öffentliche-private Partnerschaften (ÖPPs) stellen sich als Fall der funktionalen Privatisierung und insoweit ebenfalls als *rechtfertigungsbedürftige* „Einflussknicks“ dar. Sie sind zum Teil unumgänglich, weil sie etwa durch EU-Richtlinien vorgeschrieben werden, vor allem aber weil sie etwa bei der Zertifizierung von Produkten oder (medizinischen und sozialen) Einrichtungen und

12 Huber, P.M.: Die unternehmerische Betätigung, a. a. O., 900 ff.

13 BVerfGE 115, 205 ff., hier 227 f.; ferner BVerwGE 114, 160 ff., hier 189; 118, 352 ff., hier 359; a. A. Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, Beschl. v. 11.04. 2006, KEK 319 und 321, (Deluxe Television GmbH).

Dienstleistungen eine wirkungsvolle Kompensation der an erheblichen Vollzugsdefiziten leidenden staatlichen Überwachung ermöglichen.

Bei der Beteiligung Dritter an der Finanzierung öffentlicher Investitionsvorhaben, an öffentlichen Unternehmen oder an anderen Formen der funktionalen Privatisierung sollten die damit verbundenen Steuerungsprobleme und die Auswirkungen auf den Bürger dagegen gründlich abgewogen werden – mit Blick auf die Anforderungen des öffentlichen Gebührenrechts, den Rechtsschutz, Versorgungsansprüche u. a. m. Eine umfassende Tendenzentscheidung zugunsten von ÖPPs erscheint insoweit nicht angebracht, doch ist auch dies wiederum keine Frage, die einer verfassungsrechtlichen Verankerung bedürfte.

IV. Konsequenzen für die Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten

1. Grundentscheidung für den Exekutivföderalismus

Die grundgesetzliche Kompetenzverteilung im Bereich der Verwaltung (Art. 30, 86 ff. GG) hat sich im Wesentlichen ebenso bewährt wie die daran anknüpfende Verteilung der Finanzierungszuständigkeiten (Art. 104a Abs. 1 GG). Dieser „Erfolg“ kann nicht allein an den Kosten und Effizienzindikatoren gemessen werden. Legalität, Interessengerechtigkeit, die Ermöglichung von Akzeptanz und Rechtsfrieden sowie die Integration der Bürger in ihren Staat und seine Institutionen liegen ihnen voraus und sind, auch wenn sie sich nur schwer quantifizieren lassen, von ungleich größerer Bedeutung. Sie müssen daher auch der vorrangige Maßstab für eine eventuelle Neuaufteilung der Verwaltungszuständigkeiten sein, selbst wenn damit Mehrausgaben verbunden sein sollten.

Zwar sind auf Kosten- und Effizienz Gesichtspunkten beruhende Eingriffe in die föderale Verteilung der Verwaltungskompetenzen – solange sie den Ländern nur ein „Hausgut eigener Zuständigkeiten“ belassen – verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden; dem Grundgedanken der Verfassung liefen sie jedoch zuwider. Verfassung und Gesetzgeber gehen jedoch davon aus, dass die mit dem Föderalismus verbundenen Vorteile ein gewisses Maß an Mehrkosten rechtfertigen. Das lässt sich etwa an den – verfassungsrechtlich jedenfalls zulässigen – Bundeser-

gänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung belegen (§ 12 Abs. 6 MaßStG, § 11 Abs. 4 FAG).¹⁴

Eine allgemeine Regel, dass zentrale Aufgabenwahrnehmung einer dezentral-föderalen Aufgabenerledigung – an den o. a. Kriterien gemessen – stets überlegen wäre, gibt es im Übrigen ebenso wenig wie den umgekehrten Grundsatz. Vielmehr ist im Hinblick auf die grundlegenden Staatszwecke – Sicherheit nach innen und außen, soziale Wohlfahrt und ökologische Zukunftsfähigkeit – jede Aufgabe danach zu bewerten, ob sie von ihrer Natur her gesamtstaatlicher oder regionaler Natur ist. Im Bereich der Vollzugszuständigkeiten ist überwiegend letzteres der Fall.

2. Entflechtung durch die Föderalismusreform I

Die Föderalismusreform I hat die Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten nur am Rande berührt, aber durchaus einige Fortschritte in Richtung „Entflechtung“ gebracht. Das gilt für das bereits angesprochene Verbot eines „Durchgriffs“ des Bundes auf die Kommunen (Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG), das auch für die Veränderung bestehender Leistungsgesetze gilt und in einem Fall bereits zur Nichtausfertigung eines Gesetzes durch den Bundespräsidenten geführt hat,¹⁵ es gilt aber auch für die Begrenzung der Finanzhilfen. So hat sich der verfassungsändernde Gesetzgeber immerhin zu der – im Gesetzgebungsverfahren allerdings abgeschwächten – Regelung des Art. 104b Abs. 1 GG durchgerungen, die ein Verbot von Finanzhilfen des Bundes in allen Bereichen statuiert, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder fallen. Ein weiteres Ganztagschulprogramm des Bundes wird es danach nicht mehr geben; dieses war allerdings auch unter der alten Rechtslage schon verfassungswidrig.

Der Bereich der Gemeinschaftsaufgaben hat dagegen kaum Federn lassen müssen. Zwar ist die Hochschulbauförderung nach Art. 91a GG a. F. gestrichen worden, so dass der Bund in Zukunft keine Hörsäle mehr kofinanzieren darf. An deren Stelle sind jedoch umfangreichere Fördermöglichkeiten getreten – bei „Einrichtungen und Vorhaben“ der außeruniversitären Forschung (Art. 91b Nr. 1 GG), bei „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ (Art. 91b

14 *Huber, P. M.*, in: Mangoldt, H. v./Klein, F./Starck, C. (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 5. Aufl., München, 2005, Art. 107, Rdnr. 154 ff.

15 *Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode: Unterrichtung durch den Bundespräsidenten. Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation – Drucksachen 16/1408, 16/2011 –, BT-Drs. 16/3866 vom 08. 12. 2006.*

Nr. 2 GG) sowie bei „Forschungsbauten an Hochschulen sowie Großgeräten“ (Art. 91b Nr. 3 GG). Nimmt man hinzu, dass der Bund nunmehr auch in die internationale Evaluation des gesamten Bildungswesens eingebunden ist (Art. 91b Abs. 2 GG n. F.), so dürfte seine Rolle in der Bildungspolitik eher größer als kleiner geworden sein – wenn er von seinen neu gewonnenen Kompetenzen denn Gebrauch macht und wenn die Länder mitwirken.¹⁶

Nicht gefolgt ist der verfassungsändernde Gesetzgeber allerdings dem Vorschlag, die Gemeinschaftsaufgaben nur mehr durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz zu regeln. Nach wie vor können sie insoweit durch Verwaltungsvereinbarungen geregelt werden, und die lassen sich bekanntlich auch bilateral abschließen. Einzelne Länder besitzen dabei – mit Ausnahme der von Nr. 2 erfassten Fälle (Art 91b Abs. 1 Satz 2 GG n. F.) – kein Vetorecht.

3. Zur weiteren Entflechtung der Verwaltungszuständigkeiten

Nach wie vor gibt es im Bereich der Verwaltungszuständigkeiten einiges Entflechtungspotential. Vor allem die Bundesauftragsverwaltung und die Gemeinschaftsaufgaben können insoweit genannt werden. Neue Herausforderungen sollten hingegen nicht mit neuen Formen der Politikverflechtung beantwortet werden.

a) Bundesauftragsverwaltung

Bundesauftragsverwaltung findet derzeit im Bereich des Zivilschutzes (Art. 87b Abs. 2 GG), im Atomrecht (Art. 87c GG i. V. m. § 24 AtG), im Luftverkehrsrecht (Art. 87d Abs. 2 i. V. m. §§ 29c, 29d, 31 Abs. 2 LuftVG), bei der Verwaltung der Bundeswasserstraßen (Art. 89 Abs. 2 Satz 3 GG), der Bundesfernstraßen (Art. 90 Abs. 2 GG), bei Geldleistungsgesetzen (Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG) und bei der Verwaltung der Bundes- und Gemeinschaftssteuern (Art. 108 Abs. 3 GG) statt. Anliegen des Verwaltungstyps „Auftragsverwaltung“ ist es entsprechend dem in Art. 30 GG zum Ausdruck kommenden Grundgedanken, die Zuständigkeit der Länder auch in Bereichen zu erhalten, die von ihrem Gegenstand her eigentlich nach einem bundeseinheitlichen Vollzug verlangen. Das dient nicht nur dem

16 Dazu *Huber, P. M.*: „Vom Kindergarten zur Habilitation“? – Der Bund als Gewinner der Föderalismusreform im Bildungswesen, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 55/1 (2007), 4–7; *Wollenschläger, F.*: Die Föderalismusreform: Genese, Grundlinien und Auswirkungen auf die Bereiche Bildung und Wissenschaft, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 55/1 (2007), 8–20, hier 19.

Subsidiaritätsprinzip, sondern vermeidet auch Kosten für eine personell aufgeblähte Bundesverwaltung.

Zwar ist auch die Bundesauftragsverwaltung Landesverwaltung, in der die Landesbehörden nicht zu (funktionalen) Bundesbehörden mutieren.¹⁷ Die Länder besitzen hier grundsätzlich die „Wahrnehmungskompetenz“ für das Handeln nach außen; sie unterliegen dabei allerdings wegen der dem Bund zustehenden „Sachkompetenz“ (Art. 85 Abs. 3 GG) einer umfassenden Fachaufsicht durch die obersten Bundesbehörden (Art. 85 Abs. 4 GG) und sind dem Bund insoweit „allgemein untergeordnet“.¹⁸ Zudem besitzt der Bund entscheidenden Einfluss auf die Bestellung der Behördenleiter und die Ausbildung der Beamten.

Die Erfahrungen mit dem Atomrecht, das sich in den vergangenen Jahren unter wechselnden politischen Vorzeichen immer wieder als Quelle verfassungsrechtlicher Auseinandersetzungen erwiesen¹⁹ und die wesentlichen Bezugsfälle für diesen Verwaltungstyp geliefert hat,²⁰ rechtfertigen allerdings Zweifel daran, ob eine Beibehaltung der Bundesauftragsverwaltung im Lichte von Effektivität, Transparenz, Subsidiarität und Eigenverantwortung Sinn macht. Angesichts der umfassenden Sachkompetenz des Bundes verfügen die Länder hier über keine substantiellen Entscheidungsbefugnisse (mehr), und auch ihre Wahrnehmungskompetenz ist mit tatkräftiger Unterstützung des Bundesverfassungsgerichts nicht unangetastet geblieben.²¹ Zudem hat der Bund im Bereich des Atomrechts auch das Kanzleramt, das BMU (§ 7 Abs. 1b AtG 2002) und das Bundesamt für Strahlenschutz (§ 23 AtG)²² mehr und mehr mit Vollzugsaufgaben betraut, den Vollzug des AtG insoweit also ohnehin in bundeseigene Verwaltung übernommen. Damit wurden die Landesverwaltungen *de facto* zu Zustellungs- und Voll-

17 Sten. Prot. Der 20. Sitzung des Ausschusses für Zuständigkeitsabgrenzung vom 02.12.1948, in: Der Parlamentarische Rat 1948/49, Akten und Protokolle, Bd. 3, Boppard, 1986, 730 f.; BVerfGE 81, 310 ff., hier 331.

18 *Laforet, W.*: Parlamentarischer Rat, Schriftlicher Bericht über den Abschnitt VIII. Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung, 1948/49, 40; BVerfGE 81, 310 ff., hier 332 (SNR 300).

19 *Ossenbühl, F.*: Die Bundesauftragsverwaltung – gelöste und ungelöste Probleme, in: Brenner, M. u. a. (Hg.): Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Neubewertung. Festschrift für Peter Badura, Tübingen, 2004, 975–993.

20 BVerfGE 81, 310 ff. (SNR 300); 84, 25 ff. (Schacht Konrad); 104, 249 ff. (Biblis); 104, 238 ff. (Salzstock Gorleben).

21 BVerfGE 104, 249 f. (Biblis); zu Recht kritisch *Ossenbühl, F.*, a. a. O., 987 ff.

22 Ferner §§ 22, 23a, 23b AtG; *Huber, P.M.*: Restlaufzeiten und Strommengenregelungen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 118/3 (2003), 157–165.

streckungsbehörden degradiert, die – für den Bund nicht unangenehm – ihm auch noch das Prozessrisiko abnehmen müssen.²³

Der Vollzug des AtG steht zwar für einen besonders pathologischen Fall der Bundesauftragsverwaltung. Aber er zeigt, was von der Eigenständigkeit der Länder bleibt, wenn es zu grundlegenden (partei-)politisch gefärbten Meinungsunterschieden mit dem Bund kommt. Nimmt man hinzu, dass die Länder durch das Zusammenwirken von Bundesbehörden und Regelungsadressaten auch noch überspielt werden können, bietet sich der Typus der Bundesauftragsverwaltung eigentlich nur in solchen Bereichen an, in denen die Interessen von Bund und Ländern strukturell gleich gelagert sind. Das ist im Grunde nur bei der Finanzverwaltung der Fall (Art. 108 Abs. 3 GG), wo das Gebot der Wirtschaftlichkeit beide zu einer gleichgerichteten Ausschöpfung ihrer Finanzquellen anhält.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine weitgehende Abschaffung der Bundesauftragsverwaltung diskussionswürdig.²⁴ Dabei sollten ihre Gegenstände teils in bundeseigene Verwaltung übernommen werden, teils in den landeseigenen Vollzug.

Für den Bereich des *Zivilschutzes* (Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG), des *Luftverkehrsrechts* (Art. 87d Abs. 1 Satz 1 GG) und der *Bundeswasserstraßen* (Art. 89 Abs. 2 Satz 1 GG) sieht das Grundgesetz die bundeseigene Verwaltung ohnehin als Regelfall vor, so dass eine Überführung dieser Gegenstände in bundeseigene Verwaltung das vom Grundgesetz etablierte Gleichgewicht zwischen Bund und Ländern nicht berühren würde. Im Bereich des *Atomrechts* kodifizierte eine Übernahme in bundeseigene Verwaltung hingegen nur den Zustand, der sich in der Verfassungswirklichkeit ohnehin herausgebildet hat.

Die Verwaltung der *Bundesfernstraßen*, für die das Grundgesetz die Auftragsverwaltung als Regelfall vorsieht (Art. 90 Abs. 2 GG), könnte den Ländern dagegen zum landeseigenen Vollzug übertragen werden. Das ist freilich sowohl aus sachlichen Gründen – es geht um eine gesamtstaatliche, das Gebiet eines Landes naturgemäß überschreitende Aufgabe – als auch von der Interessenlage der Länder her nur angemessen bzw. realisierbar, wenn sie auch die dafür erforderlichen

23 Arg. e Art. 104a Abs.5 GG; die Kostentrugspflicht nach Art. 104a Abs. 2 GG bezieht sich nicht auf die Verwaltungs-, sondern nur auf die Zweckausgaben; *Siekman, H.*, in: Sachs, M. (Hg.): Grundgesetz: Kommentar, 4. Aufl., München, 2007, Art. 104a, Rdnr. 22, zur Abgrenzung von Zweck- und Verwaltungsausgaben Rdnr. 9 f.; *Hellermann, J.*, in: Mangoldt, H. v./Klein, F./Starck, C. (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 5. Aufl., München, 2005, Art. 104a, Rdnr. 73.

24 *Huber, P. M.*: Deutschland in der Föderalismusfalle?, Heidelberg, 2003, 39 f.; *ders.*: Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Gemeinden, Gutachten D 65, DJT, 2004, D 84.

Mittel erhalten – sei es durch eine Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens, sei es – was sich wegen der Befristung und der degressiven Ausgestaltung weniger eignet – über Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 Nr. 3 GG. Aber auch die Finanzierung der Seehäfen erfolgt derzeit über Finanzhilfen des Bundes.²⁵ Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG müsste notgedrungen entfallen.

Solange es jedoch beim überkommenen Anwendungsbereich von Art. 85 GG bleibt, besteht kein grundlegender Änderungsbedarf an der Ausgestaltung der Bundesauftragsverwaltung. Da die Bundesauftragsverwaltung Landesverwaltung ist, erscheint es weder erforderlich, dem Bund die Möglichkeit einzuräumen, allgemeine Verwaltungsvorschriften in Abweichung von Art. 85 Abs. 2 GG auch ohne Zustimmung des Bundesrates zu erlassen, noch diese Befugnis einem einzelnen Bundesminister zu eröffnen. Der mit einer Weisung verbundene Eingriff in die Organisationshoheit der Länder ist so gewichtig, dass er – wie es die Mütter und Väter des Grundgesetzes zu Recht vorgesehen haben – von der Bundesregierung als Kollegium verantwortet werden sollte. Korrigiert werden sollte allerdings die Rechtsprechung, die es dem Bund gestattet, an den Ländern vorbei durch direkten Kontakt mit den Adressaten auch in ihre sog. Wahrnehmungskompetenz einzugreifen.²⁶

b) Mischverwaltung und Mischfinanzierung

Mischverwaltungstatbestände widersprechen einer klaren Verantwortungszurechnung im Bundesstaat. Zwar können Aufgaben von Bund und Ländern im Bereich des Verfassungsschutzes, der Statistik etc. nach dem Grundsatz „einer für alle“ gebündelt werden, sofern es dafür sachliche Gründe gibt.²⁷ Unter demokratiespezifischen Gesichtspunkten ist dies jedoch ebenso wenig wünschenswert wie mit Blick auf die bundesstaatliche Ordnung und das Anliegen der Föderalismusreform, das auf eine Aufgabenteilung zielt.

Auf grundsätzliche Kritik muss deshalb die Beibehaltung und der Ausbau der in Art. 91a und Art. 91b GG geregelten Gemeinschaftsaufgaben stoßen. Zwar sind die Stimmen, die ihre Abschaffung fordern, Legion,²⁸ werden sie seit ihrer Ein-

25 Art. 9 SFG, BGBl. I 2001, 3955; *Huber, P. M.*, in: Mangoldt, H. v./Klein, F./Starck, C. (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 5. Aufl., München, 2005, Art. 107, Rdnr. 115, 124.

26 BVerfGE 104, 249 ff. (Biblis).

27 BVerfGE 61, 1 ff.

28 MPK-Beschluss vom 27.03.2003, TOP 3, II für Hochschulbauförderung und Bildungsplanung; *Janssen, A.*, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 15/1 (2000), 41 ff., hier 55 f.; *Kirchhof, F.*: Empfehlen sich

führung durch das Finanzreformgesetz 1969²⁹ zu Recht als problematischer Systembruch und unkalkulierbares Risiko für die Haushaltsautonomie der Länder kritisiert.³⁰ Mit ihrer Beseitigung kämen die Länder auch wieder in die Vorhand, während sich der Bund auf die Förderung einzelner, von Ländern und Kommunen ausgewählter Projekte zu beschränken hätte. Das mag für die Nutznießer der Gemeinschaftsaufgaben unattraktiv sein; es entspräche jedoch der exekutivföderalistischen Grundanlage der Verfassung und trüge den Gedanken der Autonomie und Eigenverantwortlichkeit besser Rechnung.

Der Befund war freilich schon Gegenstand der Föderalismusreform I, wo die Interessenlage der Beteiligten eine nennenswerte Reduzierung der Gemeinschaftsaufgaben verhindert, im Bereich der Wissenschafts- und Forschungsförderung (Art. 91b GG) sogar zu einer tendenziellen Ausweitung geführt hat. An dem Desiderat, aus demokratischen und freiheitlichen Erwägungen auch die Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeiten von Bund und Ländern zu entflechten und sie so zuzuordnen, dass ein Zusammenwirken nach Möglichkeit vermieden wird, kann dies jedoch nichts ändern. Die Gemeinschaftsaufgaben sollten daher abgeschafft und die Aufgaben des Küstenschutzes und der außeruniversitären Forschung auf den Bund, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur auf die Länder übertragen werden.

c) *Forschungsförderung*

Die Verankerung einer eigenständigen Forschungsverwaltung des Bundes erscheint dennoch nicht notwendig. Der Bund verfügt – allerdings nur unter den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG – insoweit über die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG); das eröffnet ihm auch die Möglichkeit, eine bundeseigene Verwaltung zu etablieren, für die die Errichtung einer Bundesoberbehörde genügen dürfte (Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG).

Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, Gutachten D 61, DJT, 1996, D 77.

29 21. GG-ÄndG vom 12. 05. 1969, BGBl. I 1969, 359.

30 *Huber, P.M.*, in: ders. (Hg.): Thüringer Staats- und Verwaltungsrecht, Stuttgart u. a., 2000, 1. Teil, Rdnr. 63; *ders.*, Deutschland in der Föderalismusfalle?, a.a.O., 40.

d) Standardisierung und Harmonisierung von Verwaltungsprozessen, IT-Bereich

Auch eine allgemeine Koordinierungskompetenz des Bundes im Bereich der Standardisierung und Harmonisierung von Prozessen³¹ ist *de constitutione ferenda* zwar denkbar und hätte möglicherweise auch wirtschaftliche Vorteile für sich. Auf verwaltungsinterne Prozesse und den Bereich der IT-Versorgung angewandt, würde sie jedoch zu einer Harmonisierung von Aufbau- und Ablauforganisation der Landesverwaltungen führen, das dem Exekutivföderalismus zugrunde liegende Leitbild konterkarieren und das Anliegen der Föderalismusreform I, die Organisationshoheit der Länder zu stärken, geradezu ins Gegenteil verkehren.

Zwar legen es die Kooperation im Europäischen Verwaltungsverbund sowie Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Verwaltungszusammenarbeit zwischen Bund und Ländern nahe, die IT-Standards und Systeme in allen deutschen Verwaltungen zu harmonisieren. Diese Standardisierung ist jedoch kein Selbstzweck, sondern hat eine gegenüber den sachlichen Verwaltungsaufgaben dienende Funktion. Sie muss darüber hinaus die Zuständigkeitsverteilung im Bundesstaat respektieren und darf die durch die Novellierung von Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 GG soeben erst ein Stück weit (wieder-)gewonnene Gestaltungsmacht der Länder in Fragen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsverfahrens nicht konterkarieren.

Eine flächendeckende Verwaltungskompetenz des Bundes für IT-Standards und -Systeme kann vor diesem Hintergrund nicht in Betracht kommen, weil sie ihm faktisch eine Art Kompetenz-Kompetenz für die Organisation der Landesverwaltung und ihrer Abläufe vermittelte.

Soweit es um den Vollzug konkreter Bundesgesetze geht, kann die Bundesregierung dagegen schon heute mit Zustimmung des Bundesrates Allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen (Art. 84 Abs. 2, Art. 85 Abs. 2 GG). Diese können auch den Einsatz bestimmter IT-Systeme zum Gegenstand haben. Ein abstrakter und isolierter Zugriff auf Verwaltungsorganisation und Verwaltungsabläufe der Länderverwaltungen ist auf dieser Grundlage jedoch nicht möglich.

Nicht zu überzeugen vermag aber auch der vor allem von Schleswig-Holstein getragene Vorschlag, für die Festlegung von IT-Standards und -Systemen einen neuen Verwaltungsträger zu errichten, der von Bund, Ländern und Kommunen

31 *Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission*: Diskussionspapier, K-Drs. 005 vom 12.03.2007, 8.

gemeinsam getragen würde und der die Aufgabe hätte, eine einheitliche Beschaffung im IT-Bereich für sämtliche Gebietskörperschaften vorzunehmen.³² Selbst wenn damit die Anforderungen der *Stadt-Halle*-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs vermieden und ein Vergabeverfahren verhindert werden könnte,³³ erscheint der mit der Errichtung eines derartigen Trägers von Mischverwaltung verbundene Systembruch doch unangemessen. Es entstünde ein neues, wichtiges Feld von Politikverflechtung – mit allen negativen Konsequenzen. Zudem würde die kommunale Ebene damit ein Stück weit zum neben Bund und Ländern gleichberechtigten Verwaltungsträger und weiter³⁴ zur eigenständigen, dritten Ebene im Bundesstaat aufgewertet. Diese Stellung will ihr das Grundgesetz jedoch gerade nicht einräumen (arg. e Art. 106 Abs. 9 GG).

Eine Regelung dieser Fragen durch einen zwischen Bund und Ländern abzuschließenden Staatsvertrag oder Verwaltungsabkommen wäre mit Blick auf die Organisationshoheit der Länder zwar weniger anstößig, weil jedem *einzelnen* Land damit zumindest die (theoretische) Chance auf eine eigenverantwortliche Ausgestaltung seiner Autonomie erhalten bliebe. Sie trüge jedoch dazu bei, die Gesamtheit der Länder noch stärker als bisher als gesamtstaatliche Ebene neben dem Bund zu etablieren. Dafür ist im zweigliedrigen Bundesstaat des Grundgesetzes eigentlich kein Platz.

e) Umsetzung von EU-Richtlinien und Einheitlicher Ansprechpartner nach der Dienstleistungsrichtlinie

Die Standardisierung und Harmonisierung von IT-Standards und -Systemen könnte bis zu einem gewissen Grad freilich durch (unions-)rechtliche Anforderungen erzwungen werden. So verpflichtet etwa die am 28. Dezember 2006 in Kraft getretene Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt (DLR)³⁵ die Mitgliedstaaten bis 2009 zur Einrichtung eines einheitlichen Ansprechpartners, mit dessen Hilfe Dienstleistungserbringer „alle Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme ihrer Dienstleistungstätigkeiten erforderlich sind, insbesondere Erklärungen, Anmeldungen oder die Beantragung von Genehmigungen bei den

32 Vgl. auch den Beitrag von *Utz Schliesky* in diesem Heft.

33 EuGH, Urt. v. 11.01.2005, Rs. C-26/03 (*Stadt Halle*), Slg. 2005, I-1.

34 Zu den bereits vorhandenen Ansätzen siehe Art. 28 Abs. 2 Satz 3, 106 Abs. 5, 5a GG; BVerfGE 101, 158 ff., hier 230; *Huber, P.M.*, in: Mangoldt, H. v./Klein, F./Starck, C. (Hg.): *Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 3, 5. Aufl., München, 2005, Art. 107, Rdnr. 34 ff.

35 Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABIEU Nr. L 376/36 vom 27.12.2006.

zuständigen Behörden, einschließlich der Beantragung der Eintragung in Register, Berufsrollen oder Datenbanken oder der Registrierung bei Berufsverbänden oder Berufsorganisationen“ sowie die „Beantragung der für die Ausübung ihrer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Genehmigungen“ (Art. 6 Abs. 1 DLR) abwickeln können. Die Verfahrensabwicklung muss auch in elektronischer Form möglich sein (Art. 8 Abs. 1 DLR). Der einheitliche Ansprechpartner ist nicht nur „*front office*“, sondern nach Art. 7 Abs. 1 DLR auch selbst dafür verantwortlich, dass Dienstleistungserbringern und -empfängern bestimmte Informationen zugänglich gemacht werden. Dies betrifft Anforderungen an die Niederlassung, die zuständigen Behörden, Mittel und Bedingungen des Zugangs zu öffentlichen Registern und Datenbanken, allgemein verfügbare Rechtsbehelfe sowie Verbände und Organisationen außerhalb der Verwaltung, die Dienstleistungserbringer und -empfänger praktisch unterstützen.

Die damit vorgezeichnete Implementation des „*front office*“-Konzeptes birgt somit erhebliche Rationalisierungspotentiale für die Organisation und die Abläufe in der Verwaltung und das *e-government*. Es ist jedoch nicht ersichtlich, weshalb die Länder dies nicht im Rahmen ihrer Zuständigkeiten regeln können sollten.

f) Deregulierung

Eine weitere Rücknahme des Überwachungsinstrumentariums – von Aufnahme-, Ausübungs- und Beendigungsüberwachung – mag der Entbürokratisierung und Deregulierung dienen. Eine allgemeine Kompetenz des Bundes gibt es dafür nicht. Sie wäre – da dies dem Grundgedanken des Exekutivföderalismus und der in der Föderalismusreform I erzielten Stärkung der Organisationshoheit der Länder zuwiderliefe – auch nicht wünschenswert. Vielmehr bedarf es – wie etwa die Entwicklung des Bauordnungsrechts gezeigt hat – insoweit differenzierter und bereichsspezifischer Regelungen in den Fachgesetzen, zu denen Bund und Länder nach den allgemeinen Grundsätzen berufen sind.

4. Einzelne Referenzgebiete

a) Sicherheitsrecht

Im Sicherheitsrecht besteht – wie auch die Erfahrungen der Bundesmarine mit Piraten am Horn von Afrika belegen – ein struktureller Handlungsbedarf insbesondere mit Blick auf die Luft- und Seesicherheit. Da die Polizei hier nicht über

die notwendigen Instrumente verfügt, erscheint ein Einsatz militärischer Maßnahmen durch die Bundeswehr nahe liegend und alternativlos, unabhängig vom Streit um die vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Luftsicherheitsgesetz aufgestellten Hürden.³⁶ Sinnvoller Weise kann ein solcher Einsatz nur durch den Bund geführt werden, der deshalb einer entsprechenden Verwaltungs- bzw. Vollzugszuständigkeit bedarf.

b) Überwachungsaufgaben (Börsen, Arzneimittel, Medizinprodukte)

Eine Zentralisierung der Börsenaufsicht bzw. -überwachung und die Konzentration dieser Aufgabe in den Händen des Bundes, etwa der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin), ist angesichts des Binnenmarktes und der weitgehenden unionsrechtlichen Determinierung dieser Aufgabe sinnvoll, zumal es hier auch einer immer intensiveren Kooperation mit den Stellen anderer Mitgliedstaaten bedarf (§ 36 BörsenG).

Das gilt bis zu einem gewissen Grade auch für die von Arzneimitteln und Medizinprodukten, wo die Verwaltungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern geteilt sind. Während bei der Zulassung die Einbindung in europäische Netzwerke eine Bundeszuständigkeit nahelegt, bleibt für die Überwachung im Einzelfall die Kenntnis der regionalen und lokalen Gegebenheiten wichtig. Im Bereich der Medizinprodukte sieht das Medizinproduktegesetz (MPG) zudem eine – unionsrechtlich vorgegebene – Zertifizierung vor, was ebenfalls für eine dezentrale Aufgabenerfüllung spricht. Dies ließe sich fortsetzen.

c) Arbeitsmarktpolitik

Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik erscheint eine teilweise Regionalisierung sinnvoll. Da ihr Erfolg ausweislich der in den letzten zehn Jahren gesammelten Erfahrungen nicht unerheblich von der Kenntnis der regionalen und lokalen Verhältnisse abhängt, vom Kontakt zu Unternehmen und Entscheidungsträgern

36 BVerfGE 115 ff., hier 118 ff.; zu der hitzigen Diskussion siehe etwa *Depenheuer, O.*: Selbstbehauptung des Rechtsstaates, Paderborn, 2007; *ders.*: Zwischen polizeilicher Gefahrenabwehr und militärischer Verteidigung, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 23/1 (2008), 1–11; *Hillgruber, C.*: Der Staat des Grundgesetzes – nur bedingt abwehrbereit?, in: Juristenzeitung, 62/5 (2007), 209–218; *ders.*: Verfassungsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 67 (2008), 7 ff., hier 37 ff.; *Wiefelspütz, D.*: Änderung des Art. 35. „Quasi-Verteidigungsfall“ oder Neuordnung der Wehrverfassung, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 22/2 (2007), 97–134; *ders.*: Nochmals – Verteidigungsfall auch bei Terroranschlägen, in: Recht und Politik, 43/1 (2007), 3–10.

gern vor Ort, verspricht ein dezentraler Vollzug mehr Effektivität und Wirtschaftlichkeit. Das erforderte mit Blick auf Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG allerdings eine Änderung des Grundgesetzes.³⁷

d) Steuerverwaltung

Zu den wichtigsten Forderungen, die die Bundesseite für die Föderalismusreform II angemeldet hat, gehört die Übernahme zumindest der Gemeinschaftssteuern in bundeseigene Verwaltung. Zwar kann nach Art. 108 Abs. 4 Satz 1 GG durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz bereits *de constitutione lata* für sämtliche Steuern auch die Verwaltung durch die Bundesfinanzverwaltung vorgesehen werden, wenn und soweit dadurch der Vollzug der Steuergesetze erheblich verbessert oder erleichtert wird; auch verfügt der Bundesgesetzgeber insoweit über einen gewissen Einschätzungs- und Prognosespielraum, dessen Risiken allein durch das Zustimmungserfordernis des Bundesrates entschärft werden. Diese Ermächtigung findet ihre Grenzen jedoch an den Grundsätzen und Strukturen der Finanzverwaltung, d. h. u. a. an dem Grundsatz, dass die Länder an der Verwaltung der ihnen zufließenden Steuern beteiligt werden. Deshalb kann die Verwaltung der Gemeinschaftssteuern nicht durch einfaches Gesetz in bundeseigene Verwaltung überführt werden, sondern nur durch eine ausdrückliche Regelung in der Verfassung. Dem dürfte voraussichtlich kein Erfolg beschieden sein – zu Recht.

Schon im Parlamentarischen Rat war die Zuordnung der Finanzverwaltung bekanntlich eine der heikelsten Entscheidungen, bei der der Antagonismus zwischen unitarischen und föderalistischen Ansätzen mit am deutlichsten zum Tragen kam. Das kann nicht verwundern, ist die Verfügung über die Finanzverwaltung doch eine Machtfrage *par excellence*. Deshalb verhinderten schon die Alliierten die von deutscher Seite gewünschte Einheitsverwaltung des Bundes und beharrten auf einer klaren Trennung der Finanzverwaltungen von Bund und Ländern.³⁸

Diese Überlegungen gelten noch immer. Zwar brächte eine Übernahme der Gemeinschaftssteuern in bundeseigene Verwaltung den Ländern gewisse Kostensparnisse; sie beseitigte u. U. auch tatsächliche oder vermeintliche Vollzugsdefi-

37 Siehe auch BVerfG, Urt. v. 20. 12. 2007, 2 BvR 2433/04, 2434/04 (Hartz IV), Rz. 150 ff.

38 Jahrbuch des öffentlichen Rechts, I (1951), 797; Siekmann, H., in: Sachs, M. (Hg.): Grundgesetz: Kommentar, 4. Aufl., München, 2007, Art. 108, Rndr. 2.

zite. Auf der anderen Seite sprechen die Erfahrungen mit der Reichsfinanzverwaltung der Weimarer Zeit sowie mit anderen großen Bundesverwaltungen (z.B. der Arbeitsverwaltung) nicht gerade für eine Überlegenheit und höhere Effektivität zentralstaatlich geführter Verwaltungen. Die Übernahme der Finanzverwaltung in bundeseigene Regie würde die Länder darüber hinaus eine strukturelle Unterlegenheit gegenüber dem Bund bringen; sie würden über keine eigenen Erkenntnisse aus dem Vollzug mehr verfügen, die Fähigkeit zur Berechnung von Steuerschätzungen etc. einbüßen und müssten für die wenigen verbleibenden Landessteuern eine parallele Verwaltungsstruktur vorhalten. Das kann weder im Interesse der Länder noch im Interesse der Steuerzahler sein.

Anders liegen die Dinge, soweit es um Steuern geht, deren Aufkommen allein dem Bund zusteht. Hier legt schon der Blick auf Art. 108 Abs. 1 GG eine bundeseigene Verwaltung nahe. Sollte dem Bund daher tatsächlich die Ertragshoheit für die Kfz-Steuer zufallen, spricht nichts dagegen, mit ihrem Vollzug auch die Bundesfinanzbehörden zu betrauen.

5. Anhörungsrecht der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren

Das Interesse, ein verbindliches Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände bei der Rechtssetzung des Bundes zu erhalten, ist eine alte, schon vor Inkrafttreten des Grundgesetzes erhobene Forderung (1948). Sie ist auch auf dem 65. Deutschen Juristentag 2004 artikuliert worden und auf Länderebene für Gesetz- und Verordnungsentwürfe, die die Belange der Selbstverwaltung berühren, teilweise vorgesehen (z. B. § 127 Abs. 2 ThürKO).

Die normative Fixierung eines Anhörungsrechts durch die Bundesregierung wäre aus verfassungsrechtlicher Sicht unproblematisch. Zwar ist die Entscheidung, wie die Bundesregierung ihr Initiativrecht ausübt, ob sie ihre Beschlüsse ausschließlich unter Rückgriff auf die Ministerialverwaltung vorbereiten lässt oder externen Sachverstand hinzuzieht, grundsätzlich Teil ihrer Organisationsgewalt. Doch ist diese nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur hinsichtlich eines Kernbereichs „parlamentsfest“. Schon dem einfachen und erst recht dem verfassungsändernden Gesetzgeber ist es daher nicht verwehrt, Regelungen über die Willensbildung der Bundesregierung, das der Gesetzesinitiative vorangehende Verfahren u. a. m. zu erlassen. Das belegt nicht nur die Staatspraxis in den Ländern, sondern auch der Blick auf das Beamtenrecht, auf den Aufgabenbestand des Bundes- (§ 98 BBG) und der Landespersonalausschüsse (z. B. Art. 109 Abs.1 Nr. 1 und 6 BayBG). Allerdings bezöge sich ein solchen Anhö-

rungsrecht nicht auf die Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages oder des Bundesrates (Art. 76 Abs. 1 GG). Es könnte zudem leicht unterlaufen werden.

Was eine Mitwirkung der Gemeindeverbände im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren anlangt, so enthalten die Art. 76 ff. GG kein Verbot, das in der GOBT näher ausgestaltete Gesetzgebungsverfahren zu normieren (*argumentum a minore*). Im Gegenteil: Im Bereich kommunaler Neugliederungsmaßnahmen, des kommunalen Finanzausgleichs oder bei Investitionsmaßnahmegesetzen hat die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung aus Art. 28 Abs. 2 GG vergleichbaren Garantien des Landesverfassungsrechts und aus den Grundrechten Anhörungs- und andere Verfahrensrechte abgeleitet und damit dem Gedanken des (Grund-)Rechtsschutzes durch Verfahren Rechnung getragen. Es liegt deshalb in der politischen Entscheidungsfreiheit des (verfassungsändernden) Gesetzgebers, ob und inwieweit er ein Beteiligungsrecht der kommunalen Spitzenverbände vorsieht.

Gleichwohl sprechen auch insoweit gewichtige verfassungspolitische Gründe gegen ein verpflichtendes Anhörungsrecht. Mit Inkrafttreten der Föderalismusreform I wurde dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit genommen, den Kommunen (kostenträchtige) Aufgaben durch Bundesgesetz aufzuerlegen (Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG). Da das Kommunalrecht zudem in die Kompetenz der Länder fällt, sind – mit Ausnahme des Steuerrechts – kaum noch Bundesgesetze denkbar, die die Selbstverwaltungsgarantie unmittelbar und erheblich treffen. Im Finanzverfassungsrecht werden die Kommunen ausweislich des Art. 106 Abs. 9 GG zudem weitgehend durch die Länder mediatisiert. Das spricht dagegen, ihnen im Gesetzgebungsverfahren neben den Verfassungsorganen des Bundes eine eigenständige Stimme zu geben. Auch würde eine verpflichtende Anhörung der kommunalen Spitzenverbände das ohnehin langwierige, durch eine (nach wie vor problematische) Verflechtung von Bund und Ländern (sowie der EU) gekennzeichnete Gesetzgebungsverfahren unnötig erschweren und die mit der Föderalismusreform I erreichten Fortschritte ein Stück weit zunichte machen. Die im Vertrag von Lissabon enthaltende Erwähnung der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV-Lissabon) ändert daran nichts.

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

Eine verstärkte Kooperation von Bund und Ländern sowie der Länder untereinander, das wurde im Zusammenhang mit den IT-Standards bereits angedeutet, läuft einer klaren Verantwortungsaufteilung und effektiveren Entscheidungsstrukturen zuwider, so sehr auch Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte und das Interesse der „Fachbruderschaften“ dafür streiten mögen. Soweit sie aufgrund autonomer Entscheidungen der beteiligten Länder erfolgt – durch die Einrichtung gemeinsamer Behörden und Gerichte – gibt es dagegen verfassungsrechtlich solange nichts zu erinnern, solange diese Zusammenarbeit kein Gewicht erhält, das die Funktionen des Bundes beeinträchtigt.

a) Horizontale Kooperation

Eine verstärkte Kooperation der Länder untereinander liegt allerdings nicht im Interesse des Gemeinwohls und läuft den Strukturprinzipien des deutschen Bundesstaates zuwider. Die grundgesetzliche Kompetenzverteilung geht zwar davon aus, dass die Staatsfunktionen grundsätzlich dezentral wahrgenommen werden; soweit die Wahrnehmung einer Aufgabe die Leistungsfähigkeit der Länder, d. h. eines (typischen) Landes, übersteigt, ist sie jedoch gesamtstaatlicher Natur und müsste deshalb dem Bund zugewiesen werden. Gesamtstaatliche und insoweit nach dem Mehrheitsprinzip bundeseinheitlich zu entscheidende Angelegenheiten sind nach der Konzeption des Grundgesetzes Sache des Bundes.³⁹

Die horizontale Kooperation der Länder, für die die Staatspraxis eine Fülle von Anschauungsmaterial bereit hält, ist vor diesem Hintergrund zwar nicht verfassungswidrig; sie ist gleichwohl nur eine „Krücke“, die dem Konzept des zweigliedrigen Bundesstaates tendenziell zuwider läuft. Da die Gesamtheit der Länder keine mit dem Bund konkurrierende gesamtstaatliche Handlungseinheit darstellt,⁴⁰ schwächt jeder weitere Ausbau die Handlungsfähigkeit des Bundes und kann den Bestand des deutschen Nationalstaates langfristig gefährden. Deshalb sollten die Felder des kooperativen Föderalismus tunlichst reduziert, nicht ausgeweitet werden.

39 Huber, P.M.: Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, a.a.O., D 44 m. w. N.

40 BVerfGE 1, 299 ff., hier 315; 41, 291 ff., hier 308; Isensee, J., in: ders./Kirchhof, P. (Hg.): Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 2. Aufl., Heidelberg, 1999, § 98, Rdnr. 81 ff.; Sachs, M., in: ders. (Hg.): Grundgesetz: Kommentar, 3. Aufl., München, 2003, Art. 20, Rdnr. 58.

Abzulehnen ist vor allem die Idee, Staatsverträge mit Mehrheit abzuschließen und abzuändern. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht Derartiges für die Festsetzung der Rundfunkgebühren erwogen: „Einem von allen Ländern einstimmig vereinbarten Quorum für die laufende Gebührenanpassung“, heißt es im 8. Rundfunkurteil, „würde die Eigenstaatlichkeit der Länder nicht von vornherein entgegenstehen“⁴¹, und in der Tat leuchtet auf den ersten Blick nicht ein, was gegen eine mehrheitliche Abänderbarkeit sprechen sollte, wenn alle Länder der Mehrheitsregel nur zugestimmt haben. Aber lässt es die Eigenstaatlichkeit der Länder, d.h. jedes einzelnen Landes, wirklich zu, dass es bei der Ausübung seiner (!) Kompetenzen der Mehrheitsentscheidung anderer Länder unterworfen wird? Ist nicht der Abschluss von Staatsverträgen ein Vehikel, durch das das einzelne Land seine sachlich eigentlich überregionalen Kompetenzen wahrnimmt – vom jeweiligen Landesstaatsvolk her legitimiert und ihm gegenüber verantwortlich? Würde eine Überstimmung nicht zu einer problematischen Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus⁴² führen, weil die betroffene Bevölkerung einer Regelung ausgesetzt wird, die sie nicht oder praktisch nicht kontrollieren kann? Rührte dies nicht an den Wurzeln der Demokratie, zumal es für das Bund–Länder–Verhältnis, anders als für die europäische Integration, für die Art. 23 Abs. 1 GG auch mit Mehrheitsentscheidungen im Rat verbundene „Einflussknicks“⁴³ zu rechtfertigen vermag, an einer vergleichbaren verfassungskräftigen Ermächtigung fehlt? Da demokratische Legitimation stets von den konkret Herrschaftsunterworfenen herrühren muss, eine in der Vergangenheit erteilte Ermächtigung nicht ausreicht, sollte sie auch *de constitutione ferenda* nicht geschaffen werden.

b) Vertikale Kooperation

Auch gegen einen (verfassungsrechtlich abgesicherten) Ausbau der Mischverwaltung von Bund und Ländern – eine vertikale Kooperation – ist *rechtlich* nichts zu erinnern. Sie ist *de constitutione lata* in Grenzen ohnehin zulässig.⁴⁴ Verfassungspolitisch ist jedoch zu bedenken, dass eine Ausweitung der Mischverwaltung die „Politikverflechtungsfälle“ wieder ausbauen würde. Das wider-

41 BVerfGE 90, 60 ff., hier 104.

42 Zu diesem Gedanken auf das Verhältnis Deutschland/EU bezogen BVerfGE 89, 155 ff., hier 183.

43 Huber, P. M.: Demokratie in Europa, in: Bauer, H./Huber, P. M./Sommermann, K.-P. (Hg.): Demokratie in Europa, Tübingen, 2005, 491 ff., hier 500.

44 BVerfGE 63, 1 ff., hier 39.

spricht sowohl der demokratischen Idee als auch den Grundanliegen der bundesstaatlichen Ordnung.

VI. Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern

Zum *cantus firmus* jeder Föderalismusdiskussion in Deutschland gehört schließlich die Forderung nach einer Neugliederung der Länder. Sie betont – den unitarischen Bundesstaat überzeichnend – die instrumentelle Bedeutung der Länder allerdings zu stark und vernachlässigt ihre – unterschiedlich große – historische, kulturelle und integrationsfördernde Bedeutung, die unverzichtbare Voraussetzung dafür ist, dass sich das freiheits- und partizipationsfördernde Potential des Bundesstaates überhaupt entfalten kann. Zwar mag sich manche Neugründung nach dem II. Weltkrieg zunächst in der Tat nur von ihren Funktionen her gerechtfertigt haben – durch Dezentralisation, vertikale Gewaltenteilung, die Sicherung individueller Freiheit und Pluralität, die Vermehrung staatsbürgerlicher Partizipationsrechte und die Gewährleistung einer größeren Sachnähe.⁴⁵ Nach 60 Jahren Grundgesetz sind die Länder in ihrer großen Mehrheit jedoch nicht mehr nur am Reißbrett entworfene Verwaltungsbezirke, sondern körperschaftlich strukturierte Gebilde, an denen sich Identitäten und Loyalitäten festmachen.⁴⁶ Auch die Erfahrungen mit der Wiedererrichtung der ostdeutschen Länder 1990⁴⁷ und die Schwierigkeiten mit allen Neugliederungsvorhaben belegen, dass die landsmannschaftlichen und historisch gewachsenen Eigenheiten der Länder sowie ihre kulturstaatliche Bedeutung zwar vielleicht nicht mehr dominieren,⁴⁸ jedoch keineswegs obsolet sind.

45 *Sachs, M.*: Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 58 (1999), 39 ff., hier 45; *Hesse, K.*: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe, 1962, 12 ff.

46 Die Lübecker Erklärung, I, umschreibt die Funktion des Föderalismus denn auch damit, dass er den Ländern die Entwicklung eigener Wege der Aufgabenerfüllung ermögliche, zusätzliche Möglichkeiten demokratischer Teilhabe eröffne sowie regionale Identität und Bürgernähe fördere; *Robbers, G.*: Entwicklungsperspektiven des Föderalismus: eine Ländersicht, in: Brenner, M. u. a. (Hg.): Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Neubewertung, Festschrift für Peter Badura, Tübingen, 2004, 431–442, hier 433.

47 Zur Abfederung der Wiedervereinigung durch den Föderalismus *Lehmbruch, G.*: Förderative Gesellschaft im unitarischen Bundesstaat, in: Politische Vierteljahresschrift, 44/4 (2003), 545–571; zur ungeborenen Thüringer Identität etwa *Huber, P.M.*, in: ders. (Hg.): Thüringer Staats- und Verwaltungsrecht, Stuttgart u. a., 2000, 1. Teil, Rdnr. 19, 30; *Rommelfanger, G.*: Das Werden des Freistaats Thüringen, in: Schmitt, K. (Hg.): Thüringen, Weimar u. a., 1996, 20.

48 *Sachs, M.*: Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat, a. a. O., 44.

Im Übrigen tragen gerade kleinere Länder zur Stabilisierung des Gesamtstaates bei. Gerade wenn sie von ihrer Größe, Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft her typischerweise nicht in der Lage sind, zentrifugale Kräfte zu entfalten, ermöglichen sie es den Bürgern, ihre unitarische Grundhaltung mit regionaler Identität zu verbinden. Insoweit wäre eine Änderung von Art. 29 GG, die die Neugliederung des Bundesgebietes forcieren würde, eine die Wirklichkeit verfehlende Fehlentscheidung. Sie stand zu Recht nicht auf der Agenda der Föderalismusreform I.⁴⁹ Daran sollte festgehalten werden.

VII. Fazit

Es ist fraglich, ob der verfassungsändernde Gesetzgeber nach der Föderalismusreform I noch die Kraft finden wird, auch eine Föderalismusreform II auf den Weg zu bringen, die diesen Namen verdient. Jedenfalls im Hinblick auf die Verwaltungskompetenzen fehlt es an einem klaren Konzept, das den 2006 geschafften Einstieg in die Entflechtung fortschreiben könnte. Die bislang erörterten Änderungsvorschläge sind so disparat, dass die Beibehaltung des *Status quo* vorzugswürdig erscheint. Auf einem falschen Weg kann man nicht langsam genug gehen.

⁴⁹ *Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode*: Einsetzung einer gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, BT-Drs. 15/1685 vom 14. 10. 2003 sowie *Bundesrat*: Einsetzung einer gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, BR-Drs. 750/03 (Beschluss) vom 17. 10. 2003.