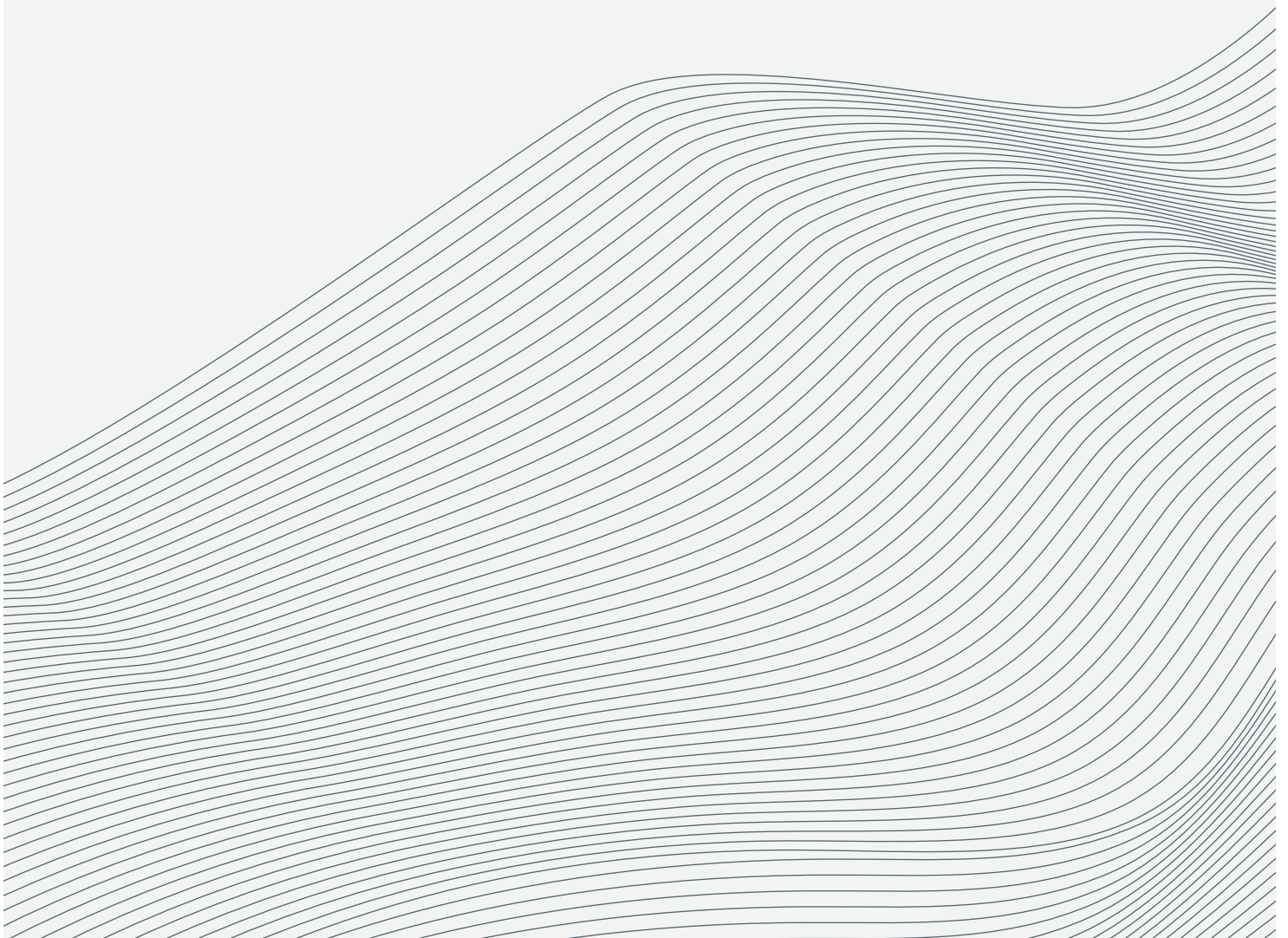


VERFASSUNGSRECHTLICHE MÖGLICHKEITEN DER AUFGABENBÜNDELUNG IM FÖDERALSTAAT

**RECHTSGUTACHTEN IM AUFTRAG
DES NATIONALEN NORMENKONTROLLRATES (NKR)**

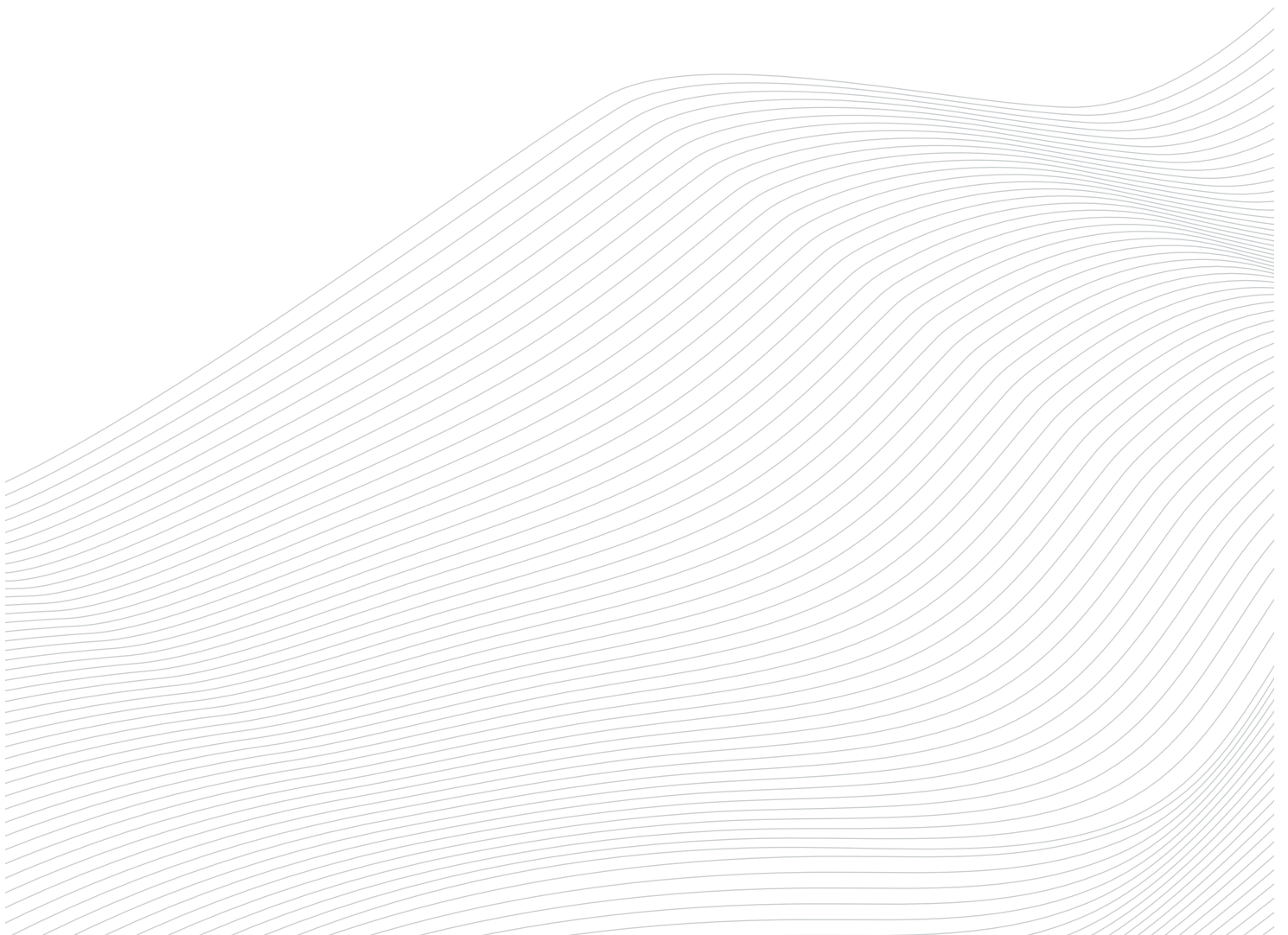
Univ.-Prof. Dr. David Roth-Isigkeit



VERFASSUNGSRECHTLICHE MÖGLICHKEITEN DER AUFGABENBÜNDELUNG IM FÖDERALSTAAT

**RECHTSGUTACHTEN IM AUFTRAG
DES NATIONALEN NORMENKONTROLLRATS (NKR)**

Univ.-Prof. Dr. David Roth-Isigkeit





Inhalt

Kernbotschaften	8
1 Einführung und Kontext	10
2 Möglichkeiten und Szenarien der Aufgabenbündelung	12
A. FALLBEISPIELE DES NKR-GUTACHTENS „BÜNDELUNG IM FÖDERALSTAAT“	13
i. Fallbeispiel 1: Antrag und Erteilung einer Fahrerlaubnis.....	13
ii. Fallbeispiel 2: Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen.....	13
iii. Fallbeispiel 3: Die Einkommensprüfung als Teil unterschiedlicher Verwaltungsverfahren.....	13
B. TYPISIERUNG UND SZENARIENBILDUNG	14
i. Bündelungstyp 1: Hochzonung einer Verwaltungsaufgabe auf Bundesebene	14
ii. Bündelungstyp 2: Gebündelte Verwaltung der Länder in einer gemeinsamen Stelle.....	14
iii. Bündelungstyp 3: Modularisierung von Verwaltungsverfahren mit Teilbündelungen von Verfahrensschritten.....	15
3 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Aufgabenordnung	16
A. DIE INDISPONIBLE AUFGABENORDNUNG („WER?“)	17
B. KOMPETENZVERTEILUNG ZWISCHEN BUND, LÄNDERN UND KOMMUNEN	18
i. Regelzuständigkeit der Länder	18
ii. Bundesverwaltungskompetenzen (Art. 86 ff. GG).....	19
iii. Ingerenzrechte des Bundes bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder.....	19
iv. Die Rolle der Kommunen in der Aufgabenordnung	20
v. Das Subsidiaritätsprinzip	22
C. MODALITÄTEN DER (KOOPERATIVEN) AUFGABENERFÜLLUNG („WIE?“)	23
i. Eigenverantwortlichkeit.....	23
ii. Die Bedeutung der Amtshilfe.....	23
iii. Das Konnexitätsprinzip	24
iv. Das Verbot der Mischverwaltung im Bundesstaat.....	24
D. GESTALTUNG UND UMSETZUNG VON BÜNDELUNGEN	26
i. Art. 91c als Öffnungsnorm im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung.....	26
ii. Ressortprinzip und Richtlinienkompetenz des Kanzlers.....	27
iii. Die Reichweite des Vorbehalts des Gesetzes bei Organisationsgestaltungen.....	28

E. DIE BEDEUTUNG VON FUNKTIONSFÄHIGKEIT DER AUFGABENERFÜLLUNG	29
i. Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung.....	29
ii. Funktionsfähigkeit der Aufgabenerfüllung.....	30
F. ZWISCHENERGEBNIS	31
4 Verfassungskonforme Bündelungsmöglichkeiten und Grenzen der Bündelung	34
A. HOCHZONUNG EINER VERWALTUNGSAUFGABE AUF BUNDESEBENE	35
i. Bundesverwaltungskompetenz bei Bundesgesetzen nach Art. 87 Abs. 3 S.1 GG („Bundeseigenverwaltung“).....	35
ii. Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG.....	36
iii. Verwaltungsunterbau des Bundes durch Unter- und Mittelbehörden	37
iv. Ungeschriebene quantitative Grenzen für die Hochzonung nach Art. 87 Abs. 3 GG	38
B. BÜNDELUNG DURCH GEMEINSAME AUFGABENWAHRNEHMUNG DER LÄNDER	39
i. Staatsvertraglich vereinbarte Verwaltungskooperationen der Länder.....	39
ii. Inhaltliche Anforderungen an den Staatsvertrag.....	40
iii. Anforderungen an Organisation und Verfahren der gemeinsamen Einrichtung.....	42
iv. Gemeinsames Tätigwerden der Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung.....	43
v. Asymmetrische Länderkooperationen	43
vi. Exkurs: Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von Kommunen	44
C. BÜNDELUNG VON PROZESSCHRITTEN IM VERFAHREN (MODULARISIERUNG)	45
i. Integrationsfähigkeit modularer Bausteine in das Verwaltungsverfahren.....	45
ii. Gestaltungsbefugnis zur Integration modularer Bausteine in das Verwaltungsverfahren.....	46
iii. Rechtliche Anforderung für die Integration modularisierter Verwaltungsverfahren im föderalen Zusammenhang	46
iv. Anforderungen im Hinblick auf die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung.....	48
v. Modularisierungskompetenzen im Föderalstaat.....	50
D. ANWENDUNG DER KRITERIEN AUF DIE FALLBEISPIELE DES NKR-GUTACHTENS „BÜNDELUNG IM FÖDERALSTAAT“	52
i. Fallbeispiel 1: Antrag und Erteilung einer Fahrerlaubnis.....	52
ii. Fallbeispiel 2: Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen.....	53
iii. Fallbeispiel 3: Die Einkommensprüfung als Teil unterschiedlicher Verwaltungsverfahren.....	54
E. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	55

5 Verfassungsrechtliche Reformperspektive	56
A. AUFGABENORDNUNG UND EWIGKEITSGARANTIE	58
i. <i>Regelungsgehalt und Auslegung des Art. 79 Abs. 3 GG</i>	58
ii. <i>Mögliche Mindestgehälter im Hinblick auf die Verwaltungsorganisation</i>	58
iii. <i>Ableitbare explizite Grenzen für Bündelungen</i>	59
B. AUSARBEITUNG DER REFORMIDEEN DES NKR-GUTACHTEN „BÜNDELUNG IM FÖDERALSTAAT“ UND VERFASSUNGSRECHTLICHE IMPLIKATIONEN	60
i. <i>Ein aufgabenbezogenes Kooperationsgebot im Bundesstaat</i>	61
ii. <i>Konturierung der Mischverwaltung</i>	62
iii. <i>Infrastrukturverantwortung des Bundes</i>	63
iv. <i>Organisationsrechtliche Experimentierklauseln</i>	64
C. NOTWENDIGKEIT UND MÖGLICHER NUTZEN EINER AUFGABENREFORM	65
D. EMPFEHLUNGEN ZU VERFASSUNGSREFORMEN	67
6 Fazit	68
Anhang	70

Kernbotschaften

1

Die Bündelung ist eine auf den verschiedenen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) gut erprobte Strategie zur besseren Strukturierung von Verwaltungsaufgaben. Während Bündelungen innerhalb eines Landes meist rechtlich unproblematisch möglich und vielfach erprobt sind, sind gerade bei einer Bündelung auf Bundesebene und bei der Zusammenarbeit der Länder zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Föderalstaats besonders relevant.

2

Das NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ hat drei Fallbeispiele ausgearbeitet, wie Bündelung auch im föderalen Kontext gelingen kann. Um diese Strategie für die notwendige Strukturreform der Verwaltung handhabbar zu machen, lassen sich aus diesen Beispielen drei Bündelungstypen der vertikalen Hochzonung, der horizontalen Länderkooperation sowie der Verfahrensmodularisierung abstrahieren, für deren Umsetzung verfassungsrechtliche Leitlinien formuliert werden können.

3

Die Verfassung normiert einerseits eine indisponible Aufgabenordnung, die die Frage beantwortet, wer im Verfassungsstaat zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben berufen ist. Dem nachgelagert enthält die Verfassung auch flexiblere Modalitäten der Aufgabenerfüllung, d.h. organisatorische und verfahrenstechnische Maßgaben, die Aufgabenträger zu beachten haben. Die Unterscheidung zwischen der indisponiblen Aufgabenordnung und den konkreten Maßgaben der Aufgabenerfüllung verschmilzt rechtlich miteinander, wenn Kooperationen dazu führen, dass nicht mehr klar wird, wer die eigentliche Verantwortung für eine Aufgabe hat.

4

Die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung ist ein verfassungsrechtlich gebotenes Ziel, das strukturelle Anpassungen in der föderalen Aufgabenwahrnehmung rechtfertigt. Eine stärkere Betonung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers sowie der ebenfalls in der Verfassung verankerten Maßgabe der Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung kann für den Reformansatz förderlich wirken, wenn sie als argumentatives Gegengewicht zu strukturkonservativen Elementen wie dem Ressortprinzip oder der Weisungshierarchie etabliert werden.

5

Für die Bündelungsstrategie der vertikalen Hochzonung eignen sich insbesondere Aufgaben, für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz besitzt, die über einen digitalen Zugang einfach und unproblematisch auch zentral durch Bundesbehörden ohne Mitwirkung der Länder oder Kommunen vollzogen werden können. Dies legt einen „Digital-by-Default“-Ansatz nahe, der auf die Antragstellung auf Papier grundsätzlich verzichtet. Der Bund kann von der Kompetenz zur Hochzonung solange Gebrauch machen, soweit nicht die grundsätzliche Geltung des Grundsatzes der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder in Frage gestellt wird.

6

Für die Bündelungsstrategie der horizontalen Länderkooperation eignen sich Aufgaben, bei denen einerseits Effizienzgewinne durch Bündelungen zu erwarten sind, bei denen andererseits unter keinem denkbaren Gesichtspunkt eine Bundeskompetenz zu begründen wäre. Die Etablierung einer gemeinsamen staatsvertraglichen Struktur der Länder ist allerdings vorab kritisch im Hinblick auf ihre Praktikabilität zu prüfen.

7

Für die Bündelungsstrategie der Verfahrensmodularisierung eignen sich solche Aufgaben, die die Zusammenführung verschiedener Datenquellen in einem Verwaltungsverfahren verlangen. Hier können einzelne Bestandteile aus einem komplexen Verfahren ausgekoppelt werden und so als „Dienstleistung“ für die ausführende Stelle die Bearbeitung vereinfachen. Zulässig ist dies dann, wenn die ausführende Stelle die Verwaltungsentscheidung trotz des Einbezugs externer Datenquellen noch eigenverantwortlich treffen kann. Wie genau die Einbettung in das Ursprungsverfahren erfolgt, hängt von der konkreten Bedeutung des Bausteins für das Verfahren ab.

8

Die vom NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ vorgeschlagenen Bündelungen der vertikalen Hochzonung, der horizontalen Länderkooperation sowie der Verfahrensmodularisierung lassen sich auch ohne Verfassungsreformen schon weitreichend implementieren. Die Verfassung bietet schon jetzt einen reformoffenen Rahmen, der politisch genutzt werden kann.

9

Verfassungsreformen könnten die Aufgabenbündelung im föderalen Staat unterstützen, haben allerdings stets die Grenzen der sog. Ewigkeitsklausel des Grundgesetzes zu beachten, unter die auch der föderale Staatsaufbau fällt. Die vom NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ vorgeschlagenen vier Optionen einer Verfassungsänderung (Kooperationsgebot, Konturierung der Mischverwaltung, Infrastrukturverantwortung des Bundes, Experimentierklauseln) verletzen in der vorgeschlagenen Ausgestaltung die Ewigkeitsklausel nicht und könnten punktuell die Aufgabenbündelung vereinfachen.

10

Ist entlang der vom NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ entworfenen Grundentscheidung eine tiefgreifende Reform der Aufgabenorganisation intendiert, würde insbesondere eine systematisch angelegte Aufgabenreform, die einerseits die versprengten Ausnahmeregelungen zusammenführt, andererseits Aufgaben entlang von Produktivitätskriterien neu verteilt und eine bessere Zusammenarbeit von Bund und Ländern ermöglicht, besonders produktiv wirken.

1

Einführung und Kontext



Die deutsche Verwaltung weist auf verschiedenen Ebenen einen gravierenden Reformstau auf. Der NKR hat sich im Zuge seines Mandats entschlossen, im Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ einen Fokus auf die Frage einer effizienteren Aufgabenteilung im föderalen Bundesstaat zu legen. Das im Januar 2025 veröffentlichte Gutachten nimmt die Aufgabenorganisation zwischen Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung in den Blick und erarbeitet Lösungsansätze, die im Wesentlichen auf Bündelungen beruhen und sich dabei die im Rahmen der gesellschaftlichen und technischen Transformation zunehmend verfügbaren Spezialisierungs-, Automatisierungs- und Skalierungseffekte zu Nutze machen. Es fokussiert sich anhand von drei Beispielen (Führerscheinantrag, Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, Einkommensprüfung) auf eine Anpassung der gesamten Wertschöpfungskette und umreißt so ein tiefgreifendes Reformparadigma in der öffentlichen Verwaltung.

Insbesondere nach der Bundestagswahl ist das Thema einer effizienten Aufgabenorganisation in der öffentlichen Diskussion in den Fokus gerückt. Auch der kürzlich veröffentlichte Zwischenbericht der „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“ fordert neue Regelungen für die Bund-Länder-Zusammenarbeit insbesondere im Digitalbereich und greift dabei die konkreten Vorschläge des Gutachtens auf.¹ Dies soll Anlass geben, einen wissenschaftlichen Blick auf die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Reformen zu werfen.

Traditionell wird das Verfassungsrecht als eine wesentliche Bremse effizienter und innovativer Aufgabenorganisation wahrgenommen.² Die Aufgabe des vorliegenden wissenschaftlichen Gutachtens ist es, sowohl konkret im Rahmen der

drei Fallbeispiele als auch abstrakt-generell die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für Aufgabenbündelungen zu untersuchen. Dabei geht es einerseits um die Frage, inwieweit die im NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ erarbeiteten Reformansätze schon im Rahmen des geltenden Rechts umsetzbar sind, andererseits darum, welche verfassungsrechtlichen Anpassungen erforderlich wären, um die vorgeschlagenen Bündelungseffekte möglichst breit in der deutschen Verwaltung umsetzen zu können.

Das Gutachten ist wie folgt gegliedert: Zunächst werden die drei Reformbeispiele (Führerscheinantrag, Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, Einkommensprüfung) des NKR-Gutachtens „Bündelung im Föderalstaat“ dargestellt und mit Hilfe von Abstraktionen in die Sprache des Verfassungsrechts übersetzt, so dass eine abstrakte Typenbildung bestimmter Bündelungsaufgaben möglich wird (2.). Sodann führt das Gutachten kurz in die wesentlichen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Aufgabenordnung ein (3.). Dem folgend wird anhand der geltenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen untersucht, inwieweit die verschiedenen Bündelungstypen verfassungskonform umsetzbar wären und welche organisations- und verfahrensrechtlichen Grenzen bei der Umsetzung einzuhalten sind (4.). Abschließend erfolgt anhand der festgestellten verfassungsrechtlichen Grenzen der Bündelung eine Diskussion der Potenziale für Verfassungsreformen. (5.) Ein Fazit stellt die gute Eignung des Bündelungsansatzes als Anknüpfungspunkt für Reformen heraus (6.).

¹ Zwischenbericht der Initiative für einen handlungsfähigen Staat, S. 30-31.

² Vgl. Lammert, in: Hill et al., Brauchen wir eine neue Verfassung? (2014), 9 (11).

2

Möglichkeiten und Szenarien der Aufgabenbündelung



Das NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ empfiehlt umfassende Bündelungen von Verwaltungsleistungen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der deutschen Verwaltung. Während in der Verwaltungsorganisation Bündelungen auf verschiedenen Ebenen bereits gut erprobt sind, sind diese insbesondere im föderalen Kontext als anspruchsvoll zu bewerten. Zur Veranschaulichung einer möglichen umfassenden Nutzung des Bündelungsansatzes auf allen staatlichen Ebenen hat das NKR-Gutachten als Referenz drei

Fallbeispiele aufgearbeitet, die hier eingangs kurz geschildert werden (a.) Diese Fallbeispiele sind ein erster Impuls dazu, abstrakt-generell Aufgabenbündelungen im Verfassungsstaat in Szenarien rechtlich zu kategorisieren. (b.) Die so herausgearbeiteten Typisierungen haben den Zweck im Anschluss an die Ergebnisse des NKR-Gutachtens „Bündelung im Föderalstaat“ allgemeine verfassungsrechtliche Maßstäbe für Aufgabenbündelungen herauszuarbeiten.

A. FALLBEISPIELE DES NKR-GUTACHTENS „BÜNDELUNG IM FÖDERALSTAAT“

i. Fallbeispiel 1:

Antrag und Erteilung einer Fahrerlaubnis

Fallbeispiel 1 widmet sich dem Antrag und der Erteilung der Fahrerlaubnis. Hier sind gegenwärtig die Länder für die Ausführung der bundesrechtlichen Regelungen zuständig. Der praktische Vollzug liegt auf der Kommunalebene. Das NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ schlägt vor, dass der Bund den Vollzug der Leistung „Antrag und Erteilung einer Fahrerlaubnis“ vollständig an sich zieht, d. h. im Ergebnis durch eigene Oberbehörden (z. B. das Kraftfahrtbundesamt) tätig wird.

ii. Fallbeispiel 2:

Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

Fallbeispiel 2 widmet sich den Berufsanerkenntnisstrukturen in Deutschland. Die Berufsanerkennung richtet sich größtenteils nach landesrechtlichen Vorschriften. Zwischen verschiedenen Ländern unterscheiden sich Verfahren und Organisation. Weitere Komplexität wird durch unterschiedliche Anforderungen an die

Anerkennung verschiedener Berufe erzeugt. Das NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ argumentiert hier für eine Vollbündelung der Gleichwertigkeitsprüfung bei einer gemeinsamen Einrichtung der Länder (konkret: die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen, ZAB).

iii. Fallbeispiel 3:

Die Einkommensprüfung als Teil unterschiedlicher Verwaltungsverfahren

Fallbeispiel 3 widmet sich der Einkommensprüfung als Teil unterschiedlicher Verwaltungsverfahren. Bisher müssen in verschiedenen Verwaltungsverfahren aufwändige Einkommensprüfungen durchgeführt werden, obwohl die Einkommensdaten meist an zentraler Stelle gespeichert vorliegen. Das NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ schlägt als Alternative vor, dass Stellen in der öffentlichen Verwaltung auf ein „Modul Einkommensprüfung“ zugreifen können, dass die Durchführung konkreter Verfahren im Einzelfall vereinfacht. Die Einkommensprüfung soll so ausgekoppelt von konkreten Verwaltungsverfahren als Dienstleistung für die entscheidenden Verwaltungsstellen zur Verfügung stehen.

B. TYPISIERUNG UND SZENARIENBILDUNG

Diese an sich sehr heterogenen Fallbeispiele haben gemeinsam, dass sie auf ganz unterschiedliche Weise Bündelungen von Aufgaben herstellen sollen und damit Leistungszugewinne in der öffentlichen Verwaltung verwirklichen. Ausgehend von der Annahme, dass sich im Verfassungsstaat Aufgabenpakete und Vollzugsmodelle ähneln und damit auch im Bereich der Bündelungsstrategien Skalierungen möglich sind, sollen diese Fallbeispiele zu ihrer rechtlichen Bewertung zunächst typisiert und als generelle Szenarien verstanden werden. So können sie jenseits der konkret ausgearbeiteten Anwendungsfälle als allgemeine Leitlinien gelten, wie Aufgabenbündelungen im Föderalstaat möglich sind.

i. Bündelungstyp 1: Hochzonung einer Verwaltungsaufgabe auf Bundesebene

Das Fallbeispiel 1 sieht vor, dass der Bund eine durch die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung bislang den Ländern zugewiesene Vollzugsaufgabe an sich zieht, d. h. im engeren Sinne „hochzont“. Die Hochzonung ist ein Sammelbegriff für Aufgabenübertragungen auf eine höhere Ebene und nicht auf das Verhältnis Bund-Länder beschränkt. Auch kommunale Aufgaben können etwa zu den Ländern hochgezont werden, was außerhalb des kommunalen Selbstverwaltungsbereichs in der Regel rechtlich keine größeren Schwierigkeiten aufwirft. Der Bündelungstyp 1 betrachtet dementsprechend aufgrund der verfassungsrechtlichen Auswirkungen auf die föderal verteilten Verwaltungskompetenzen ausschließlich die Hochzonung im Verhältnis zwischen Bund und Ländern.

Bei der Hochzonung errichtet der Bund also in einem Bereich, in dem ihm die Gesetzgebungskompetenz zukommt, eine eigene Verwaltungsstruktur mit eigenen Mitteln. Auf diese Art und Weise wurden bereits eine Vielzahl von Bundesbehörden in unterschiedlichen Verwaltungsbereichen begründet. Beispielhaft zu nennen ist etwa die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien, das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, die BaFin oder auch die KfW.³

Die diesen Bündelungstyp prägende Rechtsfrage ist letztlich, ob der Bund die sich durch die Digitalisierung etwa durch ein zentrales Verwaltungsportal aufdrängenden Möglichkeiten der Leistungssteigerung der Verwaltung durch Bündelung von Aufgaben, die vor der Zeit des ortsunabhängigen Zugangs zu Leistungen durch das Internet eine dezentrale (iE kommunal angebundene) Verwaltungsstruktur erforderten, verfassungskonform nutzen darf. (ausführlich → 4.A.iv.)

ii. Bündelungstyp 2: Gebündelte Verwaltung der Länder in einer gemeinsamen Stelle

Im Bündelungstyp 2 erfolgt eine gemeinsame Verwaltung der Länder, die ihre Aufgabenerfüllung in einer gemeinsamen Stelle bündeln. Die Länder kooperieren also miteinander und errichten eine Stelle in gemeinsamer Trägerschaft, die für verschiedene Länder Verwaltungsaufgaben erfüllt. Die Stelle wird unter anderem ermächtigt eigene Entscheidungen zu treffen, die dann im jeweiligen Hoheitsgebiet des Landes verbindlich werden.

³ Eine genaue Liste gibt es nach Kenntnis des Verf. nicht. Weitere Beispiele bei Dreier/Hermes, 3. Aufl. 2018, GG Art. 87 Rn. 90.

Aus der Staatspraxis lässt sich für diese Kooperationsform insbesondere die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (GGL) anführen, die seit 2023 den Glücksspielmarkt in Deutschland reguliert. Auch die Medienanstalten sind ein Beispiel für die staatsvertragliche Kooperation zwischen den Ländern, auch wenn hier wiederum Besonderheiten vorliegen.

Während die solche gebündelte Verwaltung in Trägerschaft der Länder in der Regel kompetenzrechtlich unproblematisch sein dürfte, richten sich die diesen Bündelungstyp prägenden Rechtsfragen vor allem auf die konkrete Ausgestaltung der staatsvertraglichen Regelung, etwa die Kündigungs- und Rückzugsmöglichkeit der einzelnen Länder, die aus Gründen der demokratischen Legitimation gebotenen anhaltenden Beteiligungsmöglichkeit sowie die eindeutige rechtliche Zuordnung der von einer gemeinsamen Behörde getroffenen Entscheidungen.

iii. Bündelungstyp 3: Modularisierung von Verwaltungsverfahren mit Teilbündelungen von Verfahrensschritten

Im Bündelungstyp 3 bleibt die im Regelmodell für eine Verwaltungsentscheidung zuständige Stelle für eine Aufgabe zuständig, kann sich jedoch zur Vereinfachung des eigenen Verfahrensganges extern bereitgestellter Informationen bedienen. Sachbearbeitende können so auf mit Schnittstellen versehene Informationsbausteine zurückgreifen und diese zur schnelleren Bearbeitung konkreter Sachverhalte nutzen, da die Notwendigkeit eigener Sachverhaltsermittlung entfällt.

Diese Modularisierung der Informationsbereitstellung ist durch die vernetzte Gestaltung von Softwarearchitekturen möglich. Anwendungen können so in spezialisierte Module aufgeteilt werden, die für sich genommen präzisere Informationsbereitstellung ermöglichen. Module können über verschiedene Verfahren hinweg interoperabel gestaltet werden. Durch ihre unabhängige Funktionsweise und vernetzte Gestaltung können sie in ganz unterschiedlichen Arten von Verwaltungsverfahren über alle föderalen Ebenen hinweg eingesetzt werden. Dadurch lassen sich Module besser skalieren und gewinnen an Qualität und Stabilität. Durch die Modularisierung entsteht so eine flexible und anpassungsfähige Infrastruktur, die die Verwaltung von Routineaufgaben entlastet und Veränderungen erleichtert.

Das NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ hat die Möglichkeit der Modularisierung am Beispiel des Einkommensbegriffs dargelegt. Andere Beispiele aus der Verwaltungspraxis sind nicht bekannt. Aus der Modularisierung ergeben sich sowohl (verfahrensrechtliche) Rechtsfragen der Integrationsfähigkeit der Module in konkrete Verwaltungsverfahren (→ 4.C.i.) als auch Fragen nach den Zulässigkeitsgrenzen der Modulbereitstellung über föderale Ebenen hinweg (→ 4.C.ii.).

Die den Bündelungstyp fortentwickelnde Rechtsfrage ist letztlich, ob es dem Bund jenseits des konkreten Verwaltungsverfahrens gestattet wäre, Plattforminfrastrukturen und die dazugehörigen Basiskomponenten auf Bundesebene zentral zu betreiben. Es geht einerseits um Anknüpfungsfragen innerhalb konkreter Verwaltungsverfahren, andererseits aber auch um die übergreifende organisationsrechtliche Frage der Integration dieser Komponenten in den föderalen Staat.

3

Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Aufgabenordnung



Vor der konkreten verfassungsrechtlichen Bewertung der Szenarien sollen einige Vorbemerkungen zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen dazu beitragen, ein umfassendes

Verständnis der hier erarbeiteten Problemstellung der verfassungsrechtlichen Bündelungen zu erlangen.

A. DIE INDISPONIBLE AUFGABENORDNUNG („WER?“)

Das Grundgesetz strukturiert die Frage, wem im verfassten Staat welche Wahrnehmungskompetenzen zukommen, anhand von Aufgaben und Aufgabenträgern. Aufgaben im weitesten Sinne sind Unterscheidungen und Zuordnungen, die Verhaltensbeschreibungen verschiedener Arten umreißen. Konkret können damit Organe angesprochen sein, Staatsfunktionen (etwa die Gesetzgebung), Kompetenzbereiche von Bund und Ländern oder Abgrenzungen zu privater Tätigkeit.⁴ Aufgabenbestimmungen bestehen in der Regel aus der angesprochenen Zuordnung und der Definition eines Aufgabenträgers. In dem hier relevanten Zusammenhang der föderalen Aufgabenwahrnehmung geht es in der Regel um die Frage der Aufteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern („föderale Kompetenzordnung“) und Staatsfunktionen („Verwaltungsaufgaben“).

Das Grundgesetz enthält eine Vielzahl von Aufgabenbeschreibungen, mit denen Bund, Ländern oder Kommunen bestimmte Wahrnehmungszuständigkeiten übertragen werden. Diese Aufgabenbeschreibungen sind für die Akteure bindend und indisponibel. Welche Aufgaben im föderalen Zusammenhang dem Bund oder den Ländern zukommen, ist durch das Grundgesetz abschließend bestimmt. Das Bundesverfassungsgericht hat hier den allgemeinen Verfassungssatz geprägt, dass „weder der Bund noch die Länder über ihre im

Grundgesetz festgelegten Kompetenzen verfügen können; Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern sind auch mit Zustimmung der Beteiligten nicht zulässig.“⁵

Der Hintergrund, diese Aufgaben in einem Träger zu bündeln, liegt unter anderem in dem Erfordernis der demokratischen Legitimation der konkreten Aufgabenerfüllung. Da materielle Gesetze konkretisierungsbedürftig sind, verlangt auch der Vorgang der Anwendung im Einzelfall eine eigene Legitimationsgrundlage, die auch die politische Verantwortungszuschreibung ermöglicht. Diese stellt das Grundgesetz in der Regel durch eine Einbindung in den hierarchischen Weisungszusammenhang dar, an deren oberster Spitze Ministerinnen und Minister direkt dem Parlament gegenüber verantwortlich sind. Zwar sind auch hier Ausnahmen in Form von Einflussknicken möglich, diese stehen aber unter einem strengen verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsbedürfnis.⁶

Ein anderer Aspekt der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip. Aufgaben müssen aus Gründen der Zurechnungsklarheit eigenverantwortlich wahrgenommen werden, damit Bürgerinnen und Bürger letztlich wissen, wen sie für eine bestimmte Maßnahme („auch durch Vergabe oder Entzug ihrer Wählerstimme“) verantwortlich machen können.

⁴ Dürig/Herzog/Scholz/Korioth, 105. EL August 2024, GG Art. 30 Rn. 7.

⁵ BVerfGE 63, 1 (39).

⁶ Vgl. ausführlich Roth-Isigkeit, Verfassungsordnung und Verwaltungsorganisation (2023), 503 ff.

⁷ BVerfGE 119, 331 (366).

Innerhalb des Rahmens der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung darf ein Verwaltungsträger jedoch weitgehend frei entscheiden, wie die zugewiesene Aufgabe erfüllt werden soll. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Organisation, was im klassischen Begriff der Organisationsgewalt bzw. Organisationshoheit festgehalten ist.

Aber auch verfahrenstechnisch besteht eine weite Gestaltungsfreiheit nach § 10 VwVfG, die Erledigung einer Verwaltungsaufgabe nach eigenem Ermessen zu gestalten. Auch hier gibt es wieder einige Durchbrechungen des Grundsatzes im föderalen Zusammenhang, diese sind allerdings zunächst systematisch zu vernachlässigen.⁸

B. KOMPETENZVERTEILUNG ZWISCHEN BUND, LÄNDERN UND KOMMUNEN

Das Grundgesetz bestimmt einen Regelfall als grundsätzliches Vollzugsmodell. Dieser sieht vor, dass die Länder die staatlichen Aufgaben erfüllen, soweit keine explizit anderweitige Regelung in der Verfassung getroffen wurde. Im föderalen Zusammenhang bedeutet dies, dass der Bund für die Einrichtung eigener Verwaltungseinheiten auf eine explizite Kompetenz zurückgreifen können muss.

Art. 83 GG ist damit eine wesentliche Schaltstelle des deutschen Vollzugsföderalismus, der die Gesetzgebungszuständigkeiten und den Verwaltungsvollzug voneinander trennt.

Die Art. 30, 83 GG normieren eine Grundregel für die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Demnach führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit nicht das Grundgesetz etwas anderes bestimmt oder zulässt. Diese Ausnahmen von der Regel müssen in der Verfassung eindeutig bestimmt sein.

i. Regelzuständigkeit der Länder

Art. 30 GG enthält eine Vermutung für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben durch die Länder, „soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“ (2. Hs, Art. 30 GG). Verwaltungsvollzug ist in Deutschland daher in der Regel Ländersache. Für das Landesrecht gilt dies nach der (verfassungsrechtlich zwingenden) Zuweisung des Art. 30 GG ohnehin, für das Bundesrecht besteht eine Regelvermutung nach Art 83 GG, der bestimmt, dass die Länder auch die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, soweit nicht das Verfassungsrecht andere Normierungen vornimmt.⁹

Diese Funktion übernehmen die Regelungen zur Bundesauftragsverwaltung und zur bundeseigenen Verwaltung. Die Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG ist dabei zu vernachlässigen, da sie einerseits eine Sonderstellung einnimmt (Organisationsgewalt der Länder, weitgehende Ingerenzrechte des Bundes), andererseits nur auf eine enge Teilmaterie beschränkt ist.

⁸ Vgl. Roth-Isigkeit, Verfassungsordnung und Verwaltungsorganisation (2023), 161 ff.

⁹ „Residualkompetenz“, Huber/Voßkuhle/Trute, 8. Aufl. 2024, GG Art. 83 Rn. 12.

ii. Bundesverwaltungskompetenzen (Art. 86 ff. GG)

Bundesverwaltungskompetenzen folgen daher in der Regel aus Art. 86 ff. GG. Jede Einrichtung von Bundesverwaltung muss daher auf eine explizite Öffnungsnorm in der Verfassung zurückzuführen sein.¹⁰ In den detaillierten Regelungen der Art. 86 ff. GG werden vor allem Spezialmaterien angesprochen, wie etwa die Wehrverwaltung, die Verwaltung des Luftverkehrs und der Wasserstraßen und einige andere. Hier gibt die Verfassung eindeutig vor, dass diese Materien in der Regel in unmittelbarer Bundesverwaltung organisiert werden müssen.¹¹

Eine Sonderstellung in den Art. 86 ff. GG nimmt allerdings die Regelung des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG ein. Diese besagt, dass für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zukommt, neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts errichtet werden können. S. 2 erweitert diese Kompetenz bei entsprechendem Bedarf und einigen weiteren Einschränkungen sogar auf die Einrichtung bundeseigener Mittel- und Unterbehörden.

Aufgrund ihrer potentiell sehr großen Wirkung für das Gefüge der Verwaltungskompetenzen wird der Wortlaut dieser Regelung traditionell einschränkend ausgelegt und zum Wortlaut neben der Gesetzgebungskompetenz des Bundes gewissermaßen zum Schutz des Bundesstaats zusätzlich ein Kriterium der „organisations- und aufgabenbezogenen Zentralität“ in die Norm hineingelesen.¹² Es muss sich um eine Materie handeln, die typischerweise für das gesamte Bundesgebiet ohne Inanspruchnahme der Länder zentral

erledigt werden kann.¹³ Was diese schon etwas ältere verfassungsrechtliche Bestimmung dann im Einzelnen im Hinblick auf die Einrichtung digitaler Zugangsportale bedeutet, ist die den Bündelungstyp 1 prägende Rechtsfrage (→ 4.A.).

iii. Ingerenzrechte des Bundes bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder

Es wurde bereits festgestellt, dass die Gesetzgebungskompetenz des Bundes die äußerste Grenze seiner Verwaltungskompetenz darstellt. Wo der Bund keine Gesetzgebungskompetenz hat, kann er auch nicht auf den Vollzug in Form von Organisation und Verfahren einwirken. Gleiches gilt im Grundsatz auch beim Regelfall des Vollzugs von Bundesgesetzen durch die Länder nach Art. 83 GG. Hier entsteht jedoch die Frage, inwieweit der Bund Verfahrens- und Organisationsregelungen im materiellen Recht „mitregeln“ kann und damit weitreichenden Einfluss auf die Art und Weise der Aufgabenerfüllung in den Ländern ausüben kann. Diese Frage, die sich im Wesentlichen um die dogmatische Anknüpfung und praktische Wirkung des Art. 84 GG dreht, ist im Verfassungsrecht umstritten.¹⁴

Im Ergebnis wird angenommen, dass eine Kompetenz des Bundes zum Erlass von Organisations- und Verfahrensregeln für den Vollzug bereits mit den materiellen Gesetzgebungskompetenzen einhergeht und Art. 84 Abs. 1 GG die Länder ermächtigt, von diesen einheitlichen Organisations- und Verfahrensregeln abzuweichen. Besteht ein besonderes Bedürfnis nach Vereinheitlichung kann die Abweichungsmöglichkeit der Länder nach Art. 84 Abs. 1 S. 6 GG ausgeschlossen werden.

¹⁰ Ausnahmen sind lediglich die sehr restriktiv zu handhabenden ungeschriebenen Bundeskompetenzen, vgl. Huber/Voßkuhle/März, 8. Aufl. 2024, GG Art. 30 Rn. 57 ff.

¹¹ Burgi, in: Ehlers/Pünder, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Auflage 2016, § 9, Rn. 2-11.

¹² Dreier/Hermes, 3. Aufl. 2018, GG Art. 87 Rn. 85 ff.; Dürig/Herzog/Scholz/Ibler, 105. EL August 2024, GG Art. 87 Rn. 245.

¹³ BVerfGE 14, 197 (211); 110, 33 (49).

¹⁴ Darstellung des Streitstands bei Roth-Isigkeit, Verfassungsordnung und Verwaltungsorganisation, 174-175.

Grenze des Abweichungsrechts ist zudem jedenfalls das Gebot eines effektiven Vollzugs der Bundesgesetze. Die Länder sind verpflichtet, diese nicht durch die unzureichende Regelung von Organisation und Verfahren ins Leere laufen zu lassen.¹⁵ Diese Pflicht folgt schon aus Art. 83 GG und geht mit sachlichen Anforderungen an die Ausstattung und Gestaltung von Organisation und Verfahren einher.¹⁶ Gerade an dieser Stelle weist das Gebot des effektiven Vollzugs ein gewisses Potential zu Vereinheitlichungen und Bündelungen auf, wenngleich es in der Verfassungsrechtswissenschaft traditionell eher restriktiv verstanden wird.¹⁷

iv. Die Rolle der Kommunen in der Aufgabenordnung

Die Verfassung setzt den dreigliedrigen Staatsaufbau voraus, weist aber den Kommunen über die in Art. 28 Abs. 2 GG angesprochenen Selbstverwaltungsaufgaben (Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft) keine konkreten Aufgaben zu. Gegenteilig schützen die Bestimmungen des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG vor Aufgabenübertragungen, die bestimmen, dass den Kommunen durch Bundesgesetz Aufgaben nicht übertragen werden dürfen. Diese Bestimmung richtete sich insbesondere gegen die bundesrechtliche Tendenz, den Kommunen Vollzugsaufgaben zuzuweisen, ohne dass besondere Ausgleichsmaßnahmen für die mit dem Vollzug verbundenen Lasten vorgesehen wurden.¹⁸

Für die Kommune gilt grundsätzlich das Örtlichkeitsprinzip. Der eigene Wirkungskreis, für den die Garantie der Selbstverwaltung Anwendung findet, ist auf das Gemeindegebiet beschränkt.¹⁹ Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, für die die Aufgabengarantie im eigenen Wirkungskreis gilt, hat das Verfassungsgericht offen definiert „als solche Aufgaben, die das Zusammenleben und -wohnen der Menschen vor Ort betreffen oder einen spezifischen Bezug darauf haben.“²⁰

Eine Aufgabe muss also gerade nur durch einen speziellen Örtlichkeitsbezug vollziehbar sein. Was genau das in der Praxis bedeutet, ist umstritten. Jedenfalls scheint es überzeugend, hier auch nach der Größe und Leistungsfähigkeit einer Gemeinde zu differenzieren.²¹ Was in einer Metropole als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft zu verstehen ist, kann anders aussehen als in einer kleinen Kommune. Der Betrieb eines Verkehrsflughafens könnte sich etwa in manchen Kontexten noch als Angelegenheit mit Örtlichkeitsbezug verstehen lassen, in anderen Kontexten wäre dies hingegen abwegig. Auch hier spielt die Leistungsfähigkeit wiederum eine entscheidende Rolle.

Im eigenen Wirkungsbereich dürfen Aufgaben nur unter den besonderen (und eng zu verstehen) Voraussetzungen der Notwendigkeit für das Gemeinwohl und unter Beachtung von Verhältnismäßigkeitsgrenzen hochgezogen werden.²² In der Regel ist ein solches Vorgehen nicht rechtskonform möglich.

¹⁵ Oebbecke, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts VI, 3. Aufl. 2008, § 136, Rn. 27.

¹⁶ Dreier/Hermes, 3. Aufl. 2018, GG Art. 83 Rn. 34.

¹⁷ Dreier/Hermes, 3. Aufl. 2018, GG Art. 83 Rn. 35; Offener aber Huber/Voßkuhle/Trute, 8. Aufl. 2024, GG Art. 83 Rn. 75.

¹⁸ v. Münch/Kunig/Broß/Mayer, 7. Aufl. 2021, GG Art. 84 Rn. 32 ff.

¹⁹ Das BVerfG sieht dies aber auch schon als gegeben an, wenn der örtliche Bezug nur teilweise besteht, vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Mehde, 105. EL August 2024, GG Art. 28 Rn. 193.

²⁰ BVerfGE 147, 185 (220).

²¹ Dürig/Herzog/Scholz/Mehde, 105. EL August 2024, GG Art. 28 Rn. 181.

²² BVerfGE 138, 1 (21); 147, 185 (225). Stern/Sodan/Möstl StaatsR/Dietlein, 2. Aufl. 2022, § 17 Rn. 34.

Liegt ein konkreter Örtlichkeitsbezug nicht vor, was je nach Aufgabe gesondert festzustellen ist, so wird die Kommune nicht im eigenen, sondern nur im übertragenen Wirkungskreis tätig. Im übertragenen Wirkungskreis gilt einerseits die Beschränkung auf das Örtlichkeitsprinzip nicht, so könnte etwa der Personalausweis mit entsprechender Begründung einer gesetzlichen Regelung folgend auch in einer anderen als der Wohnsitzgemeinde beantragt werden.²³ Zum anderen besteht für diese Aufgaben für die Kommune auch keine Garantie. Den Kommunen können durch die Länder jederzeit Aufgaben aus dem übertragenen Wirkungskreis entzogen werden, wenn dies etwa zu einer effizienteren Gestaltung von Verwaltungsverfahren führt. Abseits der landesverfassungsrechtlichen Regelungen zur Subsidiarität besteht für die Kommunen daher keine echte Aufgabengarantie. Auch auf die Zuweisung einer konkreten Verwaltungsaufgabe besteht für die Kommune dementsprechend kein Anspruch.

Weitergehende Regelungen erfahren die Kommunen durch die Landesverfassungen, die auch durchgehend das Selbstverwaltungsrecht für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft normieren. Im Selbstverwaltungsbereich kann die Kommune im Rahmen ihrer Organisationshoheit Verfahren und Organisation ihrer Aufgabenerledigung grundsätzlich nach eigenem Ermessen regeln. Die Organisationshoheit ist die Befugnis, über die innere Verwaltungsorganisation einschließlich der bei der Aufgabenwahrnehmung notwendigen Abläufe und Zuständigkeiten eigenverantwortlich zu entscheiden.²⁴

Sie schließt auch die sog. Kooperationshoheit ein, d. h. das Recht Aufgaben gemeinsam mit anderen Gemeinden wahrzunehmen.²⁵ Auf kommunaler Ebene gibt es eine Vielfalt von Aufgabenbündelungen (→ 4.B.vi.), die rechtlich von der Kooperationshoheit gedeckt sind. Genau wie andere kommunale Hoheiten ist sie allerdings nur relativ „im Rahmen der Gesetze“ gewährleistet.

Die Organisationshoheit der Gemeinde, die die Selbstorganisation der Erbringung der Verwaltungsleistungen garantiert, reicht über den eigenen Wirkungskreis auch in den übertragenen Wirkungskreis, d. h. in jede Art von Erfüllung öffentlicher Aufgaben hinein.²⁶ Die gesetzlichen Vorgaben dürfen hier allerdings enger geführt werden als im Selbstverwaltungsbereich.

Problematisch im Sinne der Selbstverwaltungsgarantie könnte die Bündelung von Verwaltungsaufgaben auf einer höheren Ebene jedoch dann werden, wenn der zunehmende Aufgabenzug dazu führen würde, dass die Kommune (etwa durch unzureichende Finanz- und Personalausstattung) ihre Aufgaben im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben nicht mehr hinreichend erfüllen kann. Diese „Aushöhlung“ der Selbstverwaltungsgarantie durch Aufgabenzug ist allerdings erst dann anzunehmen, wenn (1) die Aufgabenerfüllung konkret beeinträchtigt ist und (2) diese Beeinträchtigung unmittelbar auf die Restrukturierung der Aufgabenwahrnehmung zurückzuführen ist. Entsprechend hohe Hürden sind hier anzusetzen.

²³ Vgl. BVerwG NVwZ 2014, 527 ff. Eine entsprechende Regelung („wichtiger Grund“) sieht § 8 Abs. 4 PAuswG schon jetzt vor. Die Übernahme einer Aufgabe ist „kompetenzrechtlich nur dann ausgeschlossen, wenn diese durch Gesetz einer anderen Stelle zugewiesen ist, was etwa durch Bundesgesetz erfolgen kann.“ Dürig/Herzog/Scholz/Mehde, 105. EL August 2024, GG Art. 28 Rn. 160.

²⁴ BVerfGE 138, 1 (17).

²⁵ BVerfG NVwZ 1987, 123 (124); BVerfGE 119, 331 (362); Schwarz, KommJur 2025, 1 (2).

²⁶ Dürig/Herzog/Scholz/Mehde, 105. EL August 2024, GG Art. 28 Rn. 213.

v. Das Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip ist ein unter anderem aus der katholischen Soziallehre herausgelesenes Prinzip, das die Aufgabenerledigung bei der Aufteilung zwischen verschiedenen Ebenen grundsätzlich der unteren Ebene zuweist, soweit ihre Kräfte ausreichen.²⁷ Die Aufgabenzuweisung des Art. 30, 83 GG, die den Vollzug der Bundesgesetze den Ländern zuweist, lässt sich grundsätzlich in einem diesem Prinzip entsprechenden Sinne lesen.

Im Rahmen der verschiedenen Föderalismusreformen hat sich insbesondere in der konkurrierenden Gesetzgebung ein Subsidiaritätsprinzip herausgebildet, das im jetzigen Rechtsstand aus der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG herausgelesen wird. Es stellt die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in bestimmten Bereichen unter den Vorbehalt „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“

Der hier enthaltene Regelungsgehalt der Subsidiarität ist allerdings äußerst weich und vor allem prozedural in dem Sinne, dass die Übernahme von Aufgaben im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung i. d. R. begründungsbedürftig ist. An die Begründungen selbst sind allerdings nicht allzu hohe Anforderungen zu stellen. Die Probleme der Verwaltungsinfrastruktur und der Aufgabenerledigung sind unter die „Lebensverhältnisse“ zu fassen. Wenn sich also eine bessere Aufgabenerledigung durch den Bund sicherstellen lässt, wirkt das Subsidiaritätsprinzip nicht dagegen.

Dies ist im Übrigen auch mit der historischen Interpretation der Subsidiarität kompatibel. Wenn das Subsidiaritätsprinzip eine Aufgabe einer unteren Ebene zuweist „soweit ihre Kräfte reichen“, kann das in einer dem Bürger zugewandten Verfassungsordnung nicht bedeuten, dass dem Prinzip einer gegliederten Verwaltung der Vorrang vor einer leistungsfähigen und weniger gegliederten Verwaltung gegeben wird.

Teils ist auch landesverfassungsrechtlich ein Subsidiaritätsprinzip normiert, das die Regelzuständigkeit der Kommunen für Verwaltungsaufgaben normiert. Art. 78 Abs. 2 VerfNRW bestimmt etwa: „Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung, soweit die Gesetze nichts anderes vorschreiben.“ Auch wenn mit der Formulierung eines Gesetzesvorbehalts noch keine ausdrückliche Begründungspflicht vorgeschrieben ist, so ist daraus doch ein (ähnlich den Art. 30, 83 GG) zu verstehendes Regel-Ausnahme-Prinzip zu lesen. In den einzelnen Ländern ist die Rechtslage dementsprechend differenziert zu bewerten. Eine Aufgabengarantie für Gemeinden oder Gemeindeverbände folgt daraus jedoch nicht.²⁸

²⁷ Vgl. Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht (1968), 28.

²⁸ Vgl. Stern/Sodan/Möstl StaatsR/Dietlein, 2. Aufl. 2022, § 17 Rn. 42 mit Nachweisen aus Literatur und Rechtsprechung.

C. MODALITÄTEN DER (KOOPERATIVEN) AUFGABENERFÜLLUNG („WIE?“)

Ein Verwaltungsträger, dem eine Aufgabe durch die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung zugewiesen ist, kann grundsätzlich selbst darüber entscheiden, wie genau er die Aufgabe wahrnimmt. In diesem Rahmen kann sich der Träger auch für Kooperationen entscheiden und die Aufgabe mit anderen Trägern gemeinsam wahrnehmen. Für die konkreten Möglichkeiten der Kooperation zieht die Verfassung allerdings einige systematische Leitplanken ein.

i. *Eigenverantwortlichkeit*

Die im Rahmen der Aufgabenordnung identifizierten Verwaltungsträger müssen grundsätzlich die ihnen durch die Kompetenzordnung zugewiesenen Aufgaben „durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation“²⁹ wahrnehmen. Dieses Prinzip der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung sichert mehrere verschiedene Rechtsinstitute ab.

Es stellt sicher, dass derjenige, dem eine Aufgabe verfassungsrechtlich zugewiesen ist, diese auch selbst wahrnimmt. Das Prinzip setzt am Träger der jeweiligen Aufgabe an, verlangt also vom Träger, das entsprechende Personal vorzuhalten, Sachmittel für die Erfüllung der Aufgabe bereitzustellen und Entscheiderinnen und Entscheider in die eigene (hierarchische) Organisation einzugliedern. Diese Orientierung am Träger als Zurechnungsobjekt einer Aufgabe hat sich als Besonderheit des deutschen Organisationsrechts entwickelt und erklärt sich vor allem aus dem rechtstaatlichen Bestreben, selbst in gegliederten Staatswesen die Verantwortung für

Entscheidungen eindeutig an konkreten Handlungsbeiträgen festmachen zu können.³⁰

Die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung verlangt die eindeutige Zuweisung formaler Letztverantwortung für Verwaltungsentscheidungen zum entsprechenden Träger. Die Aufgabe muss von Verwaltungspersonal wahrgenommen werden, das durch seine Eingliederung in die Organisation eines Verwaltungsträgers eine klare Zuordnung erkennen lässt.

Dieses Personal muss nicht nur eindeutig einem Träger zugeordnet sein, sondern letztlich auch die in § 36 Abs. 1 BeamtStG angesprochene „volle persönliche Verantwortung“ für den Inhalt der Entscheidung tragen. Dies verlangt etwa, dass ein Amtswalter die inhaltliche Sachherrschaft über das Verfahren behält und der Entscheidungsgang in seinen wesentlichen Zügen von seiner eigenen Willensbetätigung geprägt ist.

ii. *Die Bedeutung der Amtshilfe*

Dass im scheinbaren Gegensatz dazu die wechselseitige Unterstützung zwischen verschiedenen Verwaltungsträgern grundsätzlich gewünscht ist, zeigt etwa Art. 35 Abs. 1 GG, der die Behörden von Bund und Ländern zur wechselseitigen Amtshilfe verpflichtet. Ihre Konkretisierung haben die Vorschriften zur Amtshilfe insbesondere in § 4 ff. VwVfG gefunden.

Nach allgemeiner Auffassung ist die Amtshilfe „auf Ersuchen geleistete ergänzende Hilfe zwischen verschiedenen Behörden“³¹ Kennzeichnend ist, dass eine eigentlich nicht zuständige Behörde

²⁹ BVerfGE 119, 331 (367).

³⁰ Vgl. etwa Meinel, in: Krüper/Pilniok (Hrsg.), Organisationsverfassungsrecht, 2019, 103 (108).

³¹ Vgl. nur Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz/Prell, 10. Aufl. 2022, VwVfG § 4 Rn. 25.

der zuständigen Behörde bei ihrer Aufgabenerfüllung „hilft“. Insbesondere können die Durchführung technischer Untersuchungen oder auch die Abgabe gutachterlicher Stellungnahmen Gegenstände der Amtshilfe sein.³²

Aus den einfachgesetzlichen Normierungen lassen sich aber gleichzeitig Grenzen der Amtshilfe ableiten. Diese liegt nämlich dann nach § 4 Abs. 2 VwVfG nicht mehr vor, wenn der ersuchten Behörde die Hilfeleistung als eigene Aufgabe obliegt. Amtshilfe ist daher gegenüber der eigenen Aufgabenzuweisung einer Behörde subsidiär und kann zudem nur im Einzelfall Anwendung finden.

So wirkt der Befund in zwei Richtungen. Einerseits erlaubt die Amtshilfe keine auf Dauer gestellte Kooperation zwischen verschiedenen Behörden, kann also keine Grundlage für den Regelfall der Aufgabenerfüllung bieten. Andererseits verhindert die Regelung des Art. 35 Abs. 1 GG keine weitergehenden Kooperationsformen, die von den Voraussetzungen der Amtshilfe abweichen. Aus Art. 35 Abs. 1 GG und § 4 ff. VwVfG lassen sich keine Organisationsverbote herleiten, so dass die Normen auch einer ständigen Kooperation zwischen Rechtsträgern nicht entgegenstehen.³³

iii. Das Konnexitätsprinzip

Das finanzverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip in Art. 104a GG wird von dem Grundgedanken getragen, dass die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung eng zusammenhängen. Im Verhältnis von Bund und Ländern ist dementsprechend festzuhalten: Die Körperschaft, die auch für die Wahrnehmung einer Aufgabe

verantwortlich ist, trägt auch die Finanzierungsverantwortung.³⁴ Durchbrechungen davon müssen explizit grundgesetzlich fixiert werden.

Das Konnexitätsprinzip errichtet allerdings keine strikte Grenze für die kooperative Aufgabenerfüllung. Ganz im Gegenteil besteht gegenüber seiner Geltung ein „Primat der grundgesetzlichen Aufgabenverteilung“.³⁵ Es soll nicht lediglich in Abhängigkeit von der Finanzierung entschieden werden, welche staatliche Einheit eine Aufgabe wahrnimmt, sondern es geht darum, wer die Aufgaben am besten erfüllen kann. Zwar ist die Schutzrichtung der unzulässigen Einflussnahme bei der Aufgabengestaltung (s.u.) zu beachten, das Konnexitätsprinzip errichtet aber keine klaren Grenzen bei der Aufgabenwahrnehmung.

iv. Das Verbot der Mischverwaltung im Bundesstaat

Unter dem Aspekt der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung im föderalen Zusammenhang ist auch das sog. Verbot der Mischverwaltung einzuordnen. Das Verbot der Mischverwaltung steht verfassungsrechtlich für einen Regelungskomplex, der aus mehreren dem Rechtsstaatsprinzip einerseits, dem Demokratieprinzip andererseits zuzuordnenden Geboten und Grundsätzen besteht.³⁶ Wesentlich sind hier das Gebot der Kompetenzerhaltung, das Umgehungsverbot sowie die Grundsätze der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung sowie der Verantwortungsklarheit. Es hat für sich genommen keinen konkreten Regelungsgehalt, der über die allgemeinen verfassungsrechtlichen Organisationsprinzipien hinausgeht.

³² Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz/Prell, 10. Aufl. 2022, VwVfG § 4 Rn. 25, Rn. 26.

³³ Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz/Prell, 10. Aufl. 2022, VwVfG § 4, Rn. 30.

³⁴ Dürig/Herzog/Scholz/Schwarz, 105. EL August 2024, GG Art. 104a Rn. 46.

³⁵ Huber/Voßkuhle/Hellermann, 8. Aufl. 2024, GG Art. 104a Rn. 9.

³⁶ Vgl. Huber DÖV 2008 844 (847).

Das Verbot der Mischverwaltung heißt nichts anderes, als dass „*Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse*“ im Aufgabenbereich der Länder insoweit ausgeschlossen sind, wenn die Verfassung dem Bund entsprechende Sachkompetenzen nicht übertragen hat.³⁷ Unzulässig ist eine Kooperation von Bund und Ländern dann, wenn die Letztverantwortung eines eigentlich zuständigen Verwaltungsträgers nicht mehr gewahrt ist oder die Kooperation eine zu enge Verschränkung im Entscheidungsprozess nahelegt.³⁸

Selbst bei Vorliegen formaler Letztverantwortung kann es jedoch Fälle geben, in denen die Kooperation mit anderen Verwaltungsträgern die eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung beeinträchtigt. Hier hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung konkretisierende Linien gezogen. So hat es entschieden, dass die gemeinsame Nutzung von IT-Infrastrukturen die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung beeinträchtigt, wenn ein Träger die von einem anderen Träger bereitgestellte Software nutzt und diese Software durch Voreinstellungen den Optionenraum der möglichen Verwaltungsentscheidungen von vornherein begrenzt.

Der konzeptionelle Hintergrund des Mischverwaltungsverbots liegt in der indisponiblen Kompetenzordnung. Eine Verschränkung von Entscheidungsprozessen führt dazu, dass nicht mehr klar erkennbar ist, wer für eine Aufgabe die Verantwortung trägt. Damit wird der für Bund und Länder bindenden verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung nicht mehr entsprochen.

Über Umwege würde die Kompetenzordnung disponibel. Da das Mischverwaltungsverbot insbesondere im bundesstaatlichen Verhältnis Anwendung findet, sind Kooperationen zwischen einzelnen Ländern grundsätzlich weniger problematisch einzuschätzen (vgl. Bündelungstyp 2).

Das Mischverwaltungsverbot wird unter anderem aus den verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien abgeleitet, die von der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG umfasst sind (s. u., 5.). Das Grundgesetz ordnet allerdings in den Art. 91a ff. GG unter dem Stichwort der Gemeinschaftsaufgaben einige konkrete Mischverwaltungstatbestände an. Daraus ergibt sich folgende Rechtsbeziehung: Die zulässige Mischverwaltung verlangt stets nach einer expliziten verfassungsrechtlichen Gestattung. Der verfassungsändernde Gesetzgeber ist aber bei der Entscheidung der Frage, ob die Mischverwaltung verfassungsrechtlich definiert wird und in welchen Bereichen die Mischverwaltung zulässig ist, an die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG gebunden.

³⁷ BVerfGE 119, 331 (365); Vgl. auch Franzius, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Herausforderung e-Government (2009), 39 (50).

³⁸ Zu alledem, vgl. v. Münch/Kunig/Broß/Mayer, 7. Aufl. 2021, GG Art. 83 Rn. 17.

D. GESTALTUNG UND UMSETZUNG VON BÜNDELUNGEN

i. Art. 91c als Öffnungsnorm im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung

Zur Ermöglichung der Digitalisierung der Verwaltung hat der Verfassungsgeber im Rahmen der Föderalismusreform II im Jahr 2009 mit Art. 91c GG eine Öffnungsnorm im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben eingefügt. Art. 91c GG bringt in seinen fünf Absätzen verschiedenartige Regelungen zusammen, die verschiedene Stoßrichtungen für die Organisation aufweisen. Abs. 1 und 2 enthalten Modalitäten des Zusammenwirkens von Bund und Ländern bei IT-Kooperationen. Abs. 3 beschreibt das horizontale Zusammenwirken der Länder. Abs. 4 weist die Kompetenz für das Verbindungsnetz zwischen den IT-Netzen von Bund und Ländern ausschließlich dem Bund zu. Zuletzt enthält der 2017 ergänzte Abs. 5 eine spezielle Regelungskompetenz des Bundes im Bereich des Portalverbunds.

Wie nahezu jede verfassungsrechtliche Kompetenznorm wirkt Art. 91c GG in zwei verschiedene Richtungen. Einerseits ermöglicht die Norm durch die verschiedenen Tatbestände ein gemeinsames Vorgehen in verschiedenen Bereichen. Andererseits sind die verfassungsrechtlichen Akteure durch die verbindlichen Vorgaben an Kooperationsformen auch gebunden, so dass die Norm gleichzeitig eine Begrenzungsfunktion für abweichende Initiativen der Verwaltungsdigitalisierung hat.

Art. 91c Abs. 1 GG gestattet zunächst das vertikale Zusammenwirken zwischen Bund und Ländern bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme. Damit ist weder

eine Pflicht zur Kooperation gegeben, noch eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes.³⁹

Für einen Teil der Oberbegriffe „Planung, Errichtung und Betrieb“ normiert Abs. 2 dann ein spezielleres Verfahren. Bund und Länder treffen Vereinbarungen, auf deren Grundlage dann Standards und Sicherheitsanforderungen normiert werden.⁴⁰ Diese Vereinbarung i. S. d. Abs. 2 ist der aktuelle IT-Staatsvertrag. Ein weiteres Beispiel dieses Typs liegt im Vertrag über die Errichtung, den Betrieb und die Weiterentwicklung des Nationalen Once-Only-Technical-Systems (NOOTS), der gegenwärtig in der Entwurfsfassung vorliegt.

Aufgrund dieser Vereinbarung dürfen dann (nach dem gegenwärtigen § 2 Abs. 2 IT-StV) auch Mehrheitsentscheidungen für die Länder bindend werden, was durch Art. 91c Abs. 2 S. 2 ermöglicht wird. Die Ermöglichung dieser Mehrheitsentscheidungen verlangt – verfassungssystematisch als antizipierte Zustimmung bezeichnet – dann eine Parlamentsbeteiligung und eine Kündigungsmöglichkeit in den Ländern.

Art. 91c Abs. 3 GG beschäftigt sich mit den in Bündelungstyp 2 angesprochenen horizontalen Kooperationen der Länder und erklärt diese für zulässig. Nach überwiegender Auffassung hat die Norm allerdings keine eigene Regelungswirkung, da die Länder auch ohne sie gemeinsam Aufgaben erfüllen könnten.⁴¹

Art. 91c Abs. 4 GG betrifft das „Verbindungsnetz“ zwischen den IT-Netzen von Bund und Ländern. Er normiert einerseits eine Handlungspflicht des Bundes in S. 1 und weist andererseits die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die

³⁹ Huber/Voßkuhle/Wischmeyer, 8. Aufl. 2024, GG Art. 91c Rn. 11.

⁴⁰ Huber/Voßkuhle/Wischmeyer, 8. Aufl. 2024, GG Art. 91c Rn. 21.

⁴¹ v. Münch/Kunig/M. Martini, 7. Aufl. 2021, GG Art. 91c Rn. 39.

Details dem Bund zu, vgl. S. 2. Dies ist ein Fall der unmittelbar verfassungsrechtlich begründeten Kompetenzzuweisung für einen besonders sensiblen Teilbereich der Verwaltungsdigitalisierung.

In ganz ähnlicher Weise wirkt Art. 91c Abs. 5 GG, der dem Bund den Auftrag der Schaffung eines Portalverbunds zur Herstellung eines übergreifenden informationstechnischen Zugangs zu Verwaltungsleistungen auferlegt. Erfasst ist zum gegenwärtigen Stand nur der Zugang zu den Leistungen, was wiederum eine Anschlussfähigkeit der nach Landesrecht ausgestalteten Fachverfahren bedingt.⁴² Die mit Abs. 5 normierte Gesetzgebungskompetenz wird dabei grundsätzlich weit verstanden. Auszuklammern sind allerdings die in Art. 91c Abs. 2 GG eingeführten Standards und Sicherheitsanforderungen, was im Gesamtbild wohl eher hinderlich ist.

ii. Ressortprinzip und Richtlinienkompetenz des Kanzlers

Für ein einheitliches Verständnis von Bündelungsprojekten hinderlich könnte das Ressortprinzip aus Art. 65 S. 2 GG sein. Nach diesem Prinzip leiten Minister ihren Geschäftsbereich jeweils in eigener Verantwortung, wozu auch zählt, dass ihnen eine Letztentscheidungsbezugnis in Organisations-, Haushalts- und Personalfragen zukommt (sog. funktionssichernde Hilfskompetenzen).⁴³ Minister sind damit für die Art und Weise der Aufgabenerledigung umfassend zuständig und könnten dementsprechend auch Bündelungsprojekte, die ihren Geschäftsbereich berühren, durch die Berufung auf diese

Kompetenzen blockieren. Für die Querschnittsfragen der Verwaltungsdigitalisierung wurde dies bereits aufgearbeitet.⁴⁴

Übergreifende Anordnungen innerhalb eines Verwaltungsträgers, die verschiedene Ressorts betreffen, sind dementsprechend gleichzeitig am Ressortprinzip zu messen.⁴⁵ Dieser klassischen Position lassen sich jedoch einige Überlegungen hinzufügen. An vielen Stellen wird mittlerweile darüber nachgedacht, aufgrund der Zentralität dieser Querschnittsfragen der digitalen Infrastruktur, eine Bündelung in einem Digitalministerium vorzunehmen, was dann qua Ressortzuschnitt die entsprechenden Entscheidungskompetenzen auch über die klassisch als Hilfskompetenzen bezeichneten Materien der digitalen Infrastruktur an sich ziehen würde. Eine solche Bündelung wäre als zulässige Entscheidung über den Ressortzuschnitt zu bewerten.

Auch die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers nach Art. 65 S. 1 GG kann als eine Gegengröße zur umfassenden Ressortleitungsbefugnis verstanden werden. Zwar ist der in der Verfassungsnorm enthaltene Begriff der „Richtlinien“ traditionell unbestimmt,⁴⁶ anerkannt ist aber in jedem Fall eine politisch opportune Deutungshoheit des Kanzlers darüber, welche Aspekte von derart „grundlegender und richtungsweisender“⁴⁷ Bedeutung für seine Regierungsführung sind, dass sie selbst in Verfahrens- und Organisationsfragen die Ressortkompetenz der Minister zu binden vermögen. Gerade in einer Situation, in der die Binnenorganisation der Verwaltung und der Stand der Digitalisierung zu politischen Themen herangewachsen sind, die für die Bürger

⁴² v. Münch/Kunig/M. Martini, 7. Aufl. 2021, GG Art. 91c Rn. 54.

⁴³ Huber/Voßkuhle/Schröder, 8. Aufl. 2024, GG Art. 65 Rn. 30.

⁴⁴ Eifert, *Electronic Government* (2006), 367 ff.

⁴⁵ Guckelberger, *Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung* (2019), Rn. 307 ff.; Britz/Eifert in Voßkuhle/Eifert/Möllers *VerwR* § 26 Rn. 165 f.

⁴⁶ Dreier/Hermes, 3. Aufl. 2015, GG Art. 65 Rn. 17 ff.

⁴⁷ Jarass/Pieroth/Jarass, 18. Aufl. 2024, GG Art. 65 Rn. 3.

ganz grundsätzliche Bedeutung tragen, kann die Richtlinienkompetenz auch in Organisations- und Verfahrensfragen innerhalb der Ministerien hineinwirken.

iii. Die Reichweite des Vorbehalts des Gesetzes bei Organisationsgestaltungen

Grundsätzlich ist für die Strukturierung von Organisation und Verfahren die Exekutive selbst verantwortlich, d. h. es bedarf für Maßnahmen in diesen Bereichen in der Regel keines parlamentarischen Gesetzes, sondern es reicht die Binnenrechtsetzung der Exekutive etwa in Form von Organisationserlassen, Verwaltungsvorschriften o. Ä. aus, um Organisations- und Verfahrensgestaltungen anzuordnen. Zwar darf das Parlament per Gesetz auf nahezu jeden Bereich der Exekutive „zugreifen“ und hier auch Vorgaben für Organisation und Verfahren machen.⁴⁸ Dies wird aber im deutschen System der engen Verschränkung von Regierung und Parlamentsmehrheit kaum relevant.

Eine durchaus relevante Frage ist es allerdings, ob und in welchen Fällen für die Anordnung von Organisationsgestaltungen ein parlamentarisches Gesetz erforderlich ist. Dann kann die Exekutive eben nicht durch Erlasse oder anderes Binnenrecht tätig werden, sondern muss die ordnungsgemäße Beteiligung des Parlaments initiieren. Dieser Fall wird im Verfassungsrecht als „institutioneller Gesetzesvorbehalt“ bezeichnet. An einigen Stellen ist ein solcher Gesetzesvorbehalt ausdrücklich im Grundgesetz aufgeführt.⁴⁹ In den Landesverfassungen gibt es zudem vereinzelt allgemeine Gesetzesvorbehalte, die das gesamte Organisationsrecht abdecken.⁵⁰

Sind solche speziellen Regelungen nicht vorhanden, muss auf die allgemeinen Regeln der verfassungsrechtlichen Vorbehaltslehre zurückgegriffen werden, die ein Gesetz für alle „wesentlichen“ Entscheidungen verlangt. Die „Wesentlichkeit“ ist abstrakter Maßstab, der letztendlich vor allem auf die Grundrechtsrelevanz einer Maßnahme abstellt. In aller Kürze können dabei auch Organisationsentscheidungen im verfassungsrechtlichen Sinne „wesentlich“ sein, da selbst nur nach innen wirkende Organisation und Verfahren das für den Bürger am Ende sichtbare Ergebnis vorstrukturieren.⁵¹

Genauer lässt sich für die hier angestrebten Bündelungen allerdings nur im konkreten Einzelfall bestimmen. Für viele Bündelungen sind nach den einzelnen Regelungen der Aufgabenübertragung (vgl. Art. 87 Abs. 3 GG) sowieso parlamentarische Gesetze erforderlich. Betreffen die Bündelungen im Ergebnis nur den Ressortzuschnitt, so wird man in den meisten Fällen auf ein Gesetz verzichten können. Anders gelagert ist es wiederum, wenn dadurch atypische Vollzugseinrichtungen mit der Ausführung betraut werden. In diesen Fällen verändern sich die Entscheidungszüge und schwächt sich die parlamentarische Rückanbindung, so dass hier wieder ein Gesetz erforderlich ist.

⁴⁸ Aus der Regelung des Art. 86 S. 2 GG wird dies besonders deutlich.

⁴⁹ Vgl. die Einzelregelungen des Art. 87 ff. GG, die spezielle Typen der Bundeseigenverwaltung anordnen.

⁵⁰ Vgl. Art. 77 Bayerische Verfassung.

⁵¹ Zu diesem Argument Roth-Isigkeit, *Verfassungsordnung und Verwaltungsorganisation* (2023), 210.

E. DIE BEDEUTUNG VON FUNKTIONSFÄHIGKEIT DER AUFGABENERFÜLLUNG

Das NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ intendiert die weitreichende Steigerung der Leistungsfähigkeit der deutschen Verwaltung. Funktionsfähigkeit und in gewissen Grenzen auch die Wirtschaftlichkeit sind als wichtige Gestaltungselemente im Verfassungsrecht anerkannt, so dass es bereits im verfassungsrechtlichen Status quo bedeutende Gründe für die Umsetzung des Modells geben dürfte.

Seinen Ausgangspunkt nimmt die Bedeutung von Funktionsfähigkeit im Rechtsstaatsprinzip, das nach klassischer Bestimmung eine „Rationalisierung des öffentlichen Gesamtzustands“ verlangt.⁵² Hier geht es im weiteren Sinne um Umsetzungsmaßstäbe für das materielle Recht, die sich mittelbar auch im Verfahrens- und Organisationsrecht niederschlagen. Allgemeine rechtstaatliche Maßstäbe wie Verantwortungsklarheit und die sachrichtige Zuordnung von Aufgabe, Kompetenz und Form spielen dementsprechend auch bei der konkreten Gestaltung der Aufgabenerfüllung eine zentrale Rolle.⁵³

i. Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung

Inwieweit die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung für die Organisation der öffentlichen Verwaltung maßstäblich sein kann, ist eine klassische Streitfrage des Verfassungsrechts. Nach wohl überwiegender Auffassung ist die Verwaltungseffizienz als eigenes organisationsleitendes Prinzip zu berücksichtigen,⁵⁴ was zur (praktisch sehr

bedeutsamen) Folge hat, dass es etwa als verfassungsrechtliche Begründung zur Durchbrechung anderer Leitprinzipien (wie etwa des Konnexitäts- oder des Subsidiaritätsprinzips) in Ansatz gebracht werden kann.

Dieses Muster hat das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung zur *Schornsteinfegerversorgung* aus dem Jahr 1983 vorgestellt. Nach Auffassung des Gerichts können „verwaltungsökonomische Gesichtspunkte bei der organisatorischen Ausgestaltung einer Verwaltungseinrichtung eine Rolle spielen und auch ‚atypische‘ Ausgestaltungsformen rechtfertigen“.⁵⁵ In der Sache ging es hier um die Frage, ob eine unter Durchbrechung des föderalen Grundsatzes der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung vorgesehene Inanspruchnahme der Bayerischen Versicherungskammer mit der Geschäftsführung der Versorgungsanstalt der deutschen Bezirkschornsteinfeger mit Art. 87 Abs. 2 GG vereinbar sein könnte oder ob der Bund eine eigene Anstalt einrichten müsse.⁵⁶

Verfassungssystematisch ist das nicht ganz unproblematisch, da so ein auf die organisatorische Dimension zugesetzter Begriff der „Verwaltungseffizienz“ im Verfassungsrecht erscheint.⁵⁷ Effizienz ist ein Rechtsbegriff, der sich etwa vom Begriff der Effektivität als auf eine bestimmte Aufgabe bezogene Wirksamkeit unterscheidet. Als Relationsbegriff verlangt er keine Mindestqualität der Aufgabenerfüllung, sondern stellt stets eine Kosten-Nutzen-Erwägung an.⁵⁸ Das

⁵² K. Hesse, Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes, in: Hesse/Reicke/Scheuner (Hrsg.), Staatsverfassung und Kirchenordnung. (1962), 71 (83); Voßkuhle, Expertise und Verwaltung, in: Trute/Groß/Röhl/Möllers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts (2008), 637 (640).

⁵³ Schmidt-Aßmann, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts II, 3. Aufl. 2004, § 26, Rn. 79; Krebs, in: Isensee/Kirchhof, § 108, Handbuch des Staatsrechts V, 3. Auflage 2007, Rn. 90.

⁵⁴ Vgl. z. B. Burgi VVDStRL 2003, 405 (437).

⁵⁵ BVerfGE 63,1 (43).

⁵⁶ Die folgenden Überlegungen beruhen auf Roth-Isigkeit, Verfassungsordnung und Verwaltungsorganisation (2023) 546 ff.

⁵⁷ Vgl. etwa J.-P. Schneider, DV 2001, 317 (320).

⁵⁸ Ellerbrok, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts III (2022), § 76, Rn. 50.

Maß der Zielerreichung ist dabei von dem durch die Mittel erforderlichen Kostenaufwand geprägt.

Durch diese notwendige Relation auf beiden Seiten der Gleichung bleibt der Begriff aber letztlich inhaltsleer. Exemplarisch dafür steht etwa § 7 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt, der lautet: „Die Landesverwaltung hat die Erledigung der durch sie wahrzunehmenden Aufgaben so zu organisieren, dass die Aufgaben mit geringstmöglichem Aufwand erfüllt werden und mit den vorhandenen Mitteln ein bestmögliches Ergebnis erzielt wird.“ Für sich genommen kann dieser Satz keine direktive Wirkung entfalten, da die Rechtsgleichung eben auf beiden Seiten Relationsbegriffe enthält. Die Effizienz kann durch geringere Kosten oder durch einen höheren Nutzen gesteigert werden.

Effizienz ist sekundärer Rechtswert und entlastet gerade nicht von einer gemeinwohlorientierten Festlegung primärer Bezugswerte. Gerade diese primären Bezugswerte, wie etwa die Nutzendenorientierung, Proaktivität oder allgemein die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung sollten daher im Zentrum der verfassungsrechtlichen und perspektivisch rechtspolitischen Debatte stehen.

Verwaltungsorganisation muss an einem normativen Leitbild der Aufgabenerfüllung ausgerichtet bleiben und sich an ihm messen lassen. Dies heißt natürlich nicht, dass wirtschaftliche Kriterien unberücksichtigt bleiben müssen. Sie müssen nur stets auch mittelbar die Qualität der Aufgabenerfüllung in den Blick nehmen. Gerade hier lässt sich für die angestrebten Bündelungen viel gewinnen, da diese genau diese verlangte Leistungssteigerung in den Blick nehmen.

ii. Funktionsfähigkeit der Aufgabenerfüllung

Es ist im Hinblick auf diese Erwägungen nicht zufällig, dass sich die Funktionsfähigkeit der Aufgabenerfüllung im Vergleich zur rein wirtschaftlichen Betrachtungsweise deutlich besser eignet, verfassungsrechtliche Vorgaben im Bereich der Organisation zu konkretisieren. In ständiger Rechtsprechung verlangt das Bundesverfassungsgericht, dass Entscheidungen „von den Organen getroffen werden [sollen], die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen.“⁵⁹

Dieses Gebot funktionsgerechter Organstruktur konkretisiert das rechtsstaatliche Rationalitätsgebot im Bereich der Organisation. Aus sich heraus ist eine Aufgabenwahrnehmung durch die Organe „mit den besten Voraussetzungen“ freilich nichtssagend, denn was die „besten Voraussetzungen“ sind, ergibt sich daraus, welche Organisationsform die besten Ergebnisse produzieren kann. Damit ist aber noch nichts darüber gesagt, was sachlich richtige und damit gute Ergebnisse ausmacht. Auf die genaue Bestimmung dieser Qualität kommt es aber entscheidend an.

In einer Demokratie dürfen diese Zwecke allerdings nicht vorausgesetzt, sondern müssen in Verfahren erzeugt werden. Was eine „gute“ Entscheidung ausmacht, lässt sich nicht mit Blick auf ihr Ergebnis feststellen, sondern nur in der Art und Weise ihres Zustandekommens im Hinblick auf eine konkrete Aufgaben- und Funktionswahrnehmung.⁶⁰

Die Funktionsgerechtigkeit stellt so eine „Relation zwischen einer bestimmten vorgegebenen Aufgabe und der tatsächlichen Wirkung von

⁵⁹ Zuletzt BVerfGE 152, 345 (372).

⁶⁰ Vgl. Gärditz, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung (2009), 186.

Organisationen“ her.⁶¹ Es geht also, um aus dem oben beschriebenen Begriffskatalog den angemessenen Begriff herauszuarbeiten, um die „Effektivität“ im Sinne der tatsächlichen Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung. Effektivität als „sinnvolle Verknüpfung von Aufgabe und institutioneller Ausgestaltung einer Verwaltungseinheit“⁶² wird zum anwendbaren verfassungsrechtlichen Maßstab der Verwaltungsorganisation. Davon umfasst ist sowohl die Transparenz der Kompetenzordnung wie auch die die „sachgerechte Aufgabenerledigung gewährleistende Zuordnung von Aufgabe, Kompetenz und Form.“⁶³

Auch hier lässt sich wieder einiges für die angestrebten Bündelungen ableiten. Der Begriff der Wirkung von Organisation, der im NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ eine zentrale Rolle spielt, ist bereits im Status quo verfassungsrechtlich verankert und kann dementsprechend Verschiebungen in der föderalen Aufgabenordnung mit Mitteln des Verfassungsrechts rechtfertigen.

F. ZWISCHENERGEBNIS

Die Aufgabenordnung der Verfassung trennt sich zunächst in zwei voneinander zu unterscheidende Fragen. Auf einer ersten Ebene normiert die Verfassung eine für die der Verfassung unterworfenen Akteure indisponible Aufgabenordnung, die im Wesentlichen die Frage beantwortet, wer im Verfassungsstaat zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben berufen ist. Es gilt der Grundsatz der Regelzuständigkeit der Länder, soweit nicht ausdrücklich Verwaltungskompetenzen des Bundes bestehen. Kommunen ist die Selbstverwaltung im Bereich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft garantiert, darüber hinaus besteht keine Garantie für die Zuweisung staatlicher Aufgaben.

Dem nachgelagert enthält die Verfassung auch Maßgaben, wie eine bestimmte Aufgabe zu erfüllen ist. Diese Maßgaben sind deutlich weicher als die strenge Kompetenzordnung und können je nach Abhängigkeit von der Aufgabe zum Zwecke der Verbesserung der Aufgabenerfüllung in einem gewissen Rahmen angepasst werden.

Entscheidend ist demgegenüber das Gebot der Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung. Als Kehrseite beschreibt das Verbot der Mischverwaltung nämlich einen Sonderfall der Verschmelzung zwischen „Wer?“ und „Wie?“. Wenn Kooperationen zwischen verschiedenen verfassungsrechtlichen Akteuren bei den Modalitäten der Aufgabenerfüllung dazu führen, dass nicht mehr deutlich wird, wer die eigentliche Verantwortung für eine Aufgabe hat, verletzt dies die indisponible Kompetenzordnung.

Für die konkrete Umsetzung von Bündelungen sind im verfassungsrechtlichen Bestand je nach konkreter Regelungsmaterie weitere Teilaspekte zu berücksichtigen. So normieren die bestehenden Regelungen zur Verwaltungsdigitalisierung in Art. 91c GG einerseits eine Grundlage für Bündelungen, enthalten jedoch auch recht konkrete inhaltliche Maßgaben.

⁶¹ Burgi, VVDStRL 2003, 405 (431).

⁶² Groß, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation (1999), 200.

⁶³ Gärditz, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung (2009), 189.

Übergreifend lässt sich aus der Verfassung ein klares Bekenntnis zu einer leistungsfähigen Verwaltung ableiten. Die durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts maßgeblich konkretisierten Schlüsselbegriffe von Effizienz und

Funktionsfähigkeit bzw. Funktionsgerechtigkeit tragen zu einem insgesamt gegenüber Reformen offenen Rechtsstand bei, der sich – dies ist dann eine politische Gestaltungsoption – auch Bündelungen nicht verschließt.

Aufgabenwahrnehmung knapp zusammengefasst:

- Die Frage, ob Bund oder Länder für eine Aufgabe zuständig sind, ergibt sich aus dem Grundgesetz und ist für die Akteure nicht disponibel.
- Die Zuständigkeit für den Vollzug liegt stets bei den Ländern, soweit der Bund nicht auf eine explizite verfassungsrechtliche Kompetenz zurückgreifen kann.
- Hat der Bund keine Gesetzgebungskompetenz, so hat er automatisch auch keine Kompetenz für den Vollzug.
- Im Bereich seiner Gesetzgebungskompetenzen können Vollzugskompetenzen für den Bund bestehen, insbesondere dann, wenn Aufgaben ohne Einbindung der Länder zentral wahrnehmbar sind.
- Die Kommunen haben außer in den Angelegenheiten, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln, keine Garantie für die Wahrnehmung konkreter staatlicher Aufgaben, solange sie ein Aufgabenzug nicht in ihrem Bestand bedroht.
- Das Prinzip eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung verlangt, dass derjenige, dem durch die Kompetenzordnung eine Aufgabe zugewiesen ist, diese Aufgabe mit eigenen Mitteln und eigener Organisation wahrnimmt.
- Im föderalen Zusammenhang wird die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung durch das Verbot der Mischverwaltung abgesichert. Ferner enthält das Konnexitätsprinzip den Grundgedanken, dass die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung eng zusammenhängen. Die Körperschaft, die für die Wahrnehmung einer Aufgabe verantwortlich ist, trägt in der Regel auch die Finanzierungsverantwortung.
- Aus der Verfassung lässt sich ein klares Bekenntnis zu einer leistungsfähigen Verwaltung herauslesen, das aufgabenbezogene Maßnahmen zur Leistungssteigerung rechtfertigen kann.

4

Verfassungskonforme Bündelungsmöglichkeiten und Grenzen der Bündelung



Viele Arten von Bündelungen etwa auf kommunaler Ebene oder innerhalb der Länder sind unproblematisch ohne verfassungsrechtliche Fragen zu bewerten. Die Bündelungstypen, die das NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ aufgeworfen hat, sind jedoch solche, die das Verhältnis zwischen Bund und Ländern oder der Länder untereinander berühren und damit verfassungsrechtliche Grundfragen des Föderalismus

berühren. Die oben diskutierten Bündelungsszenarien (Hochzonung einer Aufgabe auf Bundesebene, Gebündelte Verwaltung der Länder in einer gemeinsamen Stelle, Modularisierung von Verwaltungsverfahren mit Teilbündelung von Verfahrensschritten) verlangen zu ihrer möglichen Umsetzung die Beachtung einiger rechtlicher Leitplanken, die sich aus der föderalen Verfassung ergeben.

A. HOCHZONUNG EINER VERWALTUNGSAUFGABE AUF BUNDESEBENE

Für die Hochzonung einer kompletten Verwaltungsaufgabe auf Bundesebene müsste eine Bundesverwaltungskompetenz begründet werden können. Dazu sind verschiedene Möglichkeiten denkbar (s.o., 3.). Vielversprechend erscheint jedoch ausschließlich der Weg über Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG, der es dem Bund erlaubt, in den Bereichen, in denen er über eine eigene Gesetzgebungskompetenz verfügt, die Verwaltung durch eigene Bundesoberbehörden zu übernehmen.

i. Bundesverwaltungskompetenz bei Bundesgesetzen nach Art. 87 Abs. 3 S.1 GG („Bundeseigenverwaltung“)

Art. 87 Abs. 3 GG stellt eine eigene Verwaltungskompetenzgrundlage für die Bereiche dar, in denen dem Bund nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG die Gesetzgebungskompetenz zukommt.⁶⁴ Während es in den 1990er Jahren noch umstritten war, ob in der Norm eine eigene Kompetenzgrundlage liegt,⁶⁵ ist dies mittlerweile

allgemein anerkannt.⁶⁶ Relevant ist diese zeitliche Dimension insbesondere für eine Erklärung, warum die recht einfach zugängliche Norm im föderalen Zusammenhang anfangs nur zurückhaltend genutzt wurde. Mittlerweile wird die Norm in den verschiedensten Kontexten zur Begründung von Bundesverwaltungskompetenzen angewendet.⁶⁷

Die Norm erlaubt eine Bündelung dadurch, dass der Bund eine Aufgabe in Abweichung der Regelungen der Art. 30, 83 GG über die Kompetenz des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG vollständig an sich zieht. Nach dieser Regelung können durch Gesetze für Angelegenheiten, in denen dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts eingerichtet werden.⁶⁸ „Der Bund kann durch die Errichtung der Bundesoberbehörde, der er bestimmte Aufgaben zuweist, die Verwaltungszuständigkeit an sich ziehen und gleichzeitig insoweit die Verwaltungshoheit der Länder nach Art. 83 GG beenden.“⁶⁹

⁶⁴ Dreier/Hermes, 3. Aufl. 2018, GG Art. 87 Rn. 65.

⁶⁵ Vgl. etwa anders noch H. H. Rupp, Bemerkungen zur Bundeseigenverwaltung nach Art. 87 III GG, in: Maurer (Hrsg.) Das akzeptierte Grundgesetz (1990), 387 (392).

⁶⁶ Vgl. BVerfGE 110, 33 (49).

⁶⁷ Dreier/Hermes, 3. Aufl. 2018, GG Art. 87 Rn. 90.

⁶⁸ Vom Begriff der Einrichtung ist i. d. R. auch die Veränderung der Aufgabenzuweisung umfasst. Eine Bündelung kann daher auch in bereits bestehenden Behörden erfolgen. Vgl. dazu Huber/Voßkuhle/Burgi, 8. Aufl. 2024, GG Art. 87 Rn. 94.

⁶⁹ BVerfGE 104, 238 (247).

Ob und inwieweit damit dem Bund erlaubt ist, auch ganz reguläre Aufgaben an sich zu ziehen, ist umstritten. Nicht zufällig wurde Art. 87 Abs. 3 GG im System der Verwaltungskompetenzen auch als sog. „Notverwaltungscompetenz“ bezeichnet.⁷⁰ In der Literatur wird an einigen Stellen auch vor der systematischen Gefahr der Passage für die föderale Aufgabenverteilung gesprochen.⁷¹

Diese Gefahr wird vor allem darin gesehen, dass der Bund über die Norm den Vollzug im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenzen weitreichend an sich ziehen und damit das Gefüge der Verwaltungskompetenzen nachhaltig verschieben könnte.⁷² Eine solche nachhaltige Verschiebung wäre in der Tat problematisch und unter anderem von den verfassungsrechtlichen Garantien für den föderalen Staatsaufbau untersagt.

Während der föderale Zusammenhang von der Verfassung geschützt ist, kennt die Verfassung keine Unterscheidung von regulären zu irregulären Vollzugsaufgaben, die eine solche Hochzonung ermöglichen. Vielmehr zeigt die ausgreifende Nutzung des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG in der Verfassungspraxis, dass auch ganz normale Vollzugsaufgaben hochgezont werden dürfen, soweit dafür die tatbestandlichen Voraussetzungen vorliegen. Gegen die Nutzung des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG auch für ganz „reguläre“ Vollzugsaufgaben bestehen dementsprechend auch mangels verfassungsrechtlicher Anknüpfung keine durchgreifenden Bedenken. Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG stellt auch nach seinem eindeutigen verfassungsrechtlichen Wortlaut einen regulären Kompetenztitel dar, den der Bund nach eigenem politischem Dafürhalten gebrauchen kann, wenn er bereit ist, die mit der Verwaltung einhergehenden Lasten zu tragen.

ii. Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG

Tatbestandlich ist für die Nutzung des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG zunächst eine Materie in der **Gesetzgebungskompetenz des Bundes** erforderlich. Diese bestimmt sich nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG. Die zu regelnde Materie müsste also entweder in den Katalogen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 71, 73 GG oder in der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72, 74 GG aufzufinden sein. Für den Bereich der Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 GG ist der Anwendungsbereich des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG hingegen nicht eröffnet, da sonst die Gefahr bestünde, dass die dann zuständigen Bundesoberbehörden abweichendes Landesrecht vollziehen müssten, was nicht zulässig wäre.⁷³ Nicht erforderlich ist es hingegen, dass der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz auch tatsächlich Gebrauch gemacht hat. In der Praxis wird dies allerdings eher eine theoretische Überlegung sein.

Die Nutzung des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG steht unter einem **Gesetzesvorbehalt**. Das Erfordernis eines Bundesgesetzes erfüllt (auch ohne Zustimmung des Bundesrats) eine bundesstaatliche Schutzfunktion. Der Ausbau der Bundesverwaltung soll so „politisch sichtbar“ werden.⁷⁴ Auf die konkret in der Umsetzung gewählte Organisationsform (Bundesoberbehörde, Anstalt, Körperschaft, Stiftung o.Ä.) kommt es dahingegen nicht an. Das Gesetz muss die Aufgabe, die der Bund über Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG an sich zieht, klar umreißen, um seine bundesstaatliche Schutzfunktion zu erfüllen.⁷⁵

⁷⁰ Burgi NVwZ 2005, 247 (250).

⁷¹ Britz, DVBl. 1998, 1167 (1168).

⁷² Britz, DVBl. 1998, 1167 (1168: „in sein Gegenteil zu verkehren“).

⁷³ Dreier/Hermes, 3. Aufl. 2018, GG Art. 87 Rn. 81.

⁷⁴ Stern/Sodan/Möstl StaatsR/Siegel, 2. Aufl. 2022, § 49 Rn. 22.

⁷⁵ Dreier/Hermes, 3. Aufl. 2018, GG Art. 87 Rn. 83.

Im Rahmen der Regelung des S. 1 ist es dem Bund nicht erlaubt, einen eigenen Verwaltungsunterbau zu errichten. Dieser ist an die erschwerenden Voraussetzungen des S. 2 geknüpft (neue Aufgaben, dringender Bedarf eines Unterbaus, Erfordernis eines Zustimmungsgesetzes). Für die nach S. 1 angesprochenen selbständigen Bundesoberbehörden wird aus S. 2 allerdings trotzdem eine Tatbestandsvoraussetzung abgeleitet. Hier besteht das **Erfordernis organisations- und aufgabenbezogener Zentralität**.⁷⁶ Der Bund darf keine faktisch dezentrale Organisationsstruktur schaffen, dies ist den Ländern vorbehalten. Die Aufgaben müssen in einem engeren Sinne zentralisierungsfähig sein, d. h. „ohne intime Kenntnis aller äußeren Umstände, lediglich mit einer generalisierenden, streng gesetzesbezogenen Verwaltungshandlung“ erfüllt werden können.⁷⁷

Für die hier diskutierten Bündelungen bedeutet dies etwa, dass die organisations- und aufgabenbezogene Zentralität für Aufgaben gegeben ist, die keiner planmäßigen Zusammenarbeit mit Behörden der Länder bedürfen, die über eine Amtshilfe im Einzelfall hinausgeht. Dies bedeutet, man wird letztlich in der Umsetzung einer Bündelung für reguläre Aufgaben auf ein Digital-by-Default-Modell setzen müssen, das eine persönliche Vorsprache zur Antragstellung durch den Bürger nur bei besonderen Gründen vorsieht und im Regelfall den durchschnittlichen Bürger auf den Weg der Online-Antragstellung verweist. Für Bürger, die sich zu einer solchen Online-Nutzung nicht in der Lage sehen, wäre die Möglichkeit der persönlichen Vorsprache dann durch Amtshilfe der Kommunen im Einzelfall gegeben.

Gerade durch die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen und die Unterstützung von leistungsfähiger Software, die auch im Entscheidungsprozess zur Anwendung kommt, ist diese Zentralität durch ein Digital-by-Default-Modell viel einfacher realisierbar. Nicht nur das, der zentrale Zugang über einen Portalverbund ist zu einem Qualitätsmerkmal effektiver Digitalisierung geworden. Nur weil deutlich mehr Verwaltungsaufgaben in einer vernetzten Welt das Kriterium organisations- und aufgabenbezogener Zentralität erfüllen, heißt dies nicht, dass dem Bund ein Rückgriff auf die Norm zur Verbesserung der Verwaltungsleistungen im Bundesstaat verwehrt bleiben muss.

Die so zentralisierbaren Aufgaben sind im klassischen Sinne „streng gesetzesbezogen“, weisen also in der Regel kaum föderalismusrelevante Entscheidungsspielräume auf. Wenn so Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG die Akzente im Vollzug verschiebt, ist dies nur die konsequente Nutzung einer im Zuge gesellschaftlicher Veränderungen relevanter gewordenen Öffnungsklausel. In Abwesenheit einer stichhaltigen verfassungsrechtlichen Begründung gegen eine Nutzung im Einzelfall, kann der Bund also auch zur Förderung von Digitalisierung und effektiver Aufgabenerfüllung im föderalen Zusammenhang auf die Norm zurückgreifen.

iii. Verwaltungsunterbau des Bundes durch Unter- und Mittelbehörden

Der Rückgriff auf einen eigenen Verwaltungsunterbau bei einer Bündelung ist nur nach den zusätzlichen Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG möglich. In diesen Bereichen kann der Bund selbst eine dezentrale Struktur des Vollzugs errichten und damit von der Bedingung der

⁷⁶ Dreier/Hermes, 3. Aufl. 2018, GG Art. 87 Rn. 85-87.

⁷⁷ Britz, DVBl. 1998, 1167, (1173).

organisations- und aufgabenbezogenen Zentralität abweichen. Hier könnte der Bund etwa selbst Vollzugszentren einrichten, die die Vollzugsaufgaben erfüllen.

Dies ist allerdings nur dann zulässig, wenn es sich um eine neue Aufgabe handelt, die zudem einen dringenden Bedarf des dezentralen Vollzugs durch den Bund nahelegt. In formeller Hinsicht ist ein Zustimmungsgesetz erforderlich, der Bundestag muss das Gesetz zudem mit der Mehrheit seiner Mitglieder (vgl. Art. 121 GG) beschließen.

iv. Ungeschriebene quantitative Grenzen für die Hochzonung nach Art. 87 Abs. 3 GG

Einerseits hat sich so an der klassischen verfassungsrechtlichen Lage wenig geändert, nach der die Gesetzgebungskompetenzen die äußerste Grenze der Verwaltungskompetenzen des Bundes markieren. Hinzu kommt allerdings, dass sich die Materien der Bundesgesetzgebungskompetenzen zunehmend durch extensive Auslegung insbesondere der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72 GG erweitert haben. Zudem fallen deutlich mehr Aufgaben durch die modernen Kommunikationsmethoden unter das Kriterium aufgaben- und organisationsbezogener Zentralität.

Dieser Umstand legt neue Potenziale für Art. 87 Abs. 3 GG frei, löst aber gerade dadurch verfassungsrechtliche Bedenken aus. Der Zweck des Art. 87 Abs. 3 GG liegt in einer punktuellen Korrektur der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für die Landesverwaltung, nicht in einem umfassenden Zugriff des Bundes auf die Verwaltungsorganisation in den Ländern.⁷⁸ Grenzen könnten dann erreicht sein, wenn eine überbordende Nutzung des Kompetenztitels faktisch die

Grundentscheidung des Grundgesetzes für einen dezentralen Vollzug durch die Länder aushöhlt. Diese dann missbräuchliche Inanspruchnahme von Kompetenzen würde gegen die Pflicht des Bundes zu länderfreundlichem Verhalten verstoßen.⁷⁹

Gegenwärtig ist eine solche, die Grundentscheidung für den dezentralen Vollzug aushöhlende, Lage allerdings noch nicht eingetreten. Auch der deutliche Ausbau der über Art. 87 Abs. 3 GG in den Bereich des Bundes ausgelagerten Aufgaben, wäre noch mit der Verfassung vereinbar.

Auch wenn sich so eine schleichende Veränderung der Art. 30, 83 GG einstellen sollte, wären weitere Bündelungen über Art. 87 Abs. 3 GG nicht schlechthin unzulässig. Denn eine solche schlichte „Deaktivierung“ einer regulären Verwaltungskompetenz kennt das Grundgesetz nicht. Überzeugender scheint es eher, im Fall eines drohenden Ungleichgewichts zu Gunsten der Bundesverwaltung, den Konflikt zwischen Art. 30, 83 GG und Art. 87 Abs. 3 GG prozedural aufzulösen.

Dann könnte es zum Zwecke der auch mit der Ewigkeitsgarantie versehenen föderalen Ordnung erforderlich sein, für eine Bündelung über Art. 87 Abs. 3 GG eine entsprechend spezifische verfassungsrechtliche Begründung zu verlangen, die auch in den Motiven der Steigerung der Leistungsfähigkeit gegeben sein kann (s.o. 3.e.) Äußerstenfalls könnte es nötig sein, bei Begründung neuer Verwaltungskompetenzen nach Art. 87 Abs. 3 GG bestehende Bundesverwaltung in den Bereich der Länder zurückzuführen, um so die Wertung der Art. 30, 83 GG zu wahren.

⁷⁸ Dreier/Hermes, 3. Aufl. 2018, GG Art. 87 Rn. 67.

⁷⁹ Dreier/Hermes, 3. Aufl. 2018, GG Art. 87 Rn. 88.

Maßgaben bei der Bündelung durch Hochzoning einer Aufgabe nach Art. 87 Abs. 3 GG

- Aufgaben in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes, die keiner planmäßigen Zusammenarbeit mit den Ländern bedürfen, können in die Bundesverwaltung hochgezont werden.
- Die Bündelung verlangt in der Umsetzung des Bürgerkontakts ein Digital-by-Default-Modell, das eine persönliche Vorsprache nur noch im Ausnahmefall vorsieht und ansonsten auf den digitalen Zugang verweist.
- Unter- und Mittelbehörden, die vom Digital-by-Default-Modell abweichen, darf der Bund dann errichten, wenn es sich um eine neue Aufgabe handelt, die dringenden zentralen Vollzugsbedarf auslöst.
- Bei einer durch eine intensive Nutzung des Kompetenztitels bedingten Verschiebung des föderalen Vollzugsmodells zu Gunsten des Bundes steigen die Begründungslasten für weitere Aufgabenbündelungen beim Bund.

B. BÜNDELUNG DURCH GEMEINSAME AUFGABENWAHRNEHMUNG DER LÄNDER

Gewissermaßen verwandt mit Bündelungstyp 1 ist die Bündelung durch gemeinsame Aufgabenwahrnehmung der Länder. Auch hier werden Aufgaben, die vorher durch die Länder einzeln erfüllt wurden, zur Erledigung in einem Verwaltungsträger gebündelt. Dieser Träger befindet sich jedoch auf der Ebene der Länder, so dass die soeben angesprochenen Probleme der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in den Hintergrund rücken. Die Indisponibilität der bundesstaatlichen Kompetenzordnung (→ 3.A.) schützt die Länder vor einer übermäßigen Überformung ihrer Handlungsmöglichkeiten durch den Bund, für die horizontalen Beziehungen zwischen den Ländern gilt diese Indisponibilität hingegen nicht.⁸⁰

Demgegenüber entstehen für die Zulässigkeit von staatsvertraglichen Länderkooperationen – neben eventuellen landesverfassungsrechtlichen

Besonderheiten – andere verfassungsrechtliche Hindernisse, die sich in Anforderungen an die Ausgestaltungen der Trägerorganisationen darstellen. Die auch landesverfassungsgerichtlich überprüfte Organisation der gemeinsamen Glücksspielaufsicht der Länder hat hier Anlass gegeben, diese Anforderungen auszudifferenzieren.

i. Staatsvertraglich vereinbarte Verwaltungskooperationen der Länder

Die grundsätzliche Zulässigkeit intraföderaler Staatsverträge kann bereits aus der Staatlichkeit der Länder abgeleitet werden und wird mittlerweile für selbstverständlich erachtet. Aufgrund der hohen Hürden, die die Verfassungsordnung für derartige Kooperationen errichtet, sind sie jedoch einigermaßen selten.

⁸⁰ Isensee in Isensee/ Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts VI, 3. Auflage 2008, §126 Rn. 186.

Unstreitig ist es jedenfalls, dass sie nicht in einer Art ausgestaltet werden dürfen, dass sich (auch abgeleitet) eine föderale „dritte“ Ebene ergibt, die mit eigenen Handlungskompetenzen versehen wird.⁸¹ Zudem ist die mit dem Handeln einer gemeinsamen Trägerorganisation verbundene Durchbrechung der Zuständigkeits- und Verantwortungsklarheit verfassungsrechtlich zu rechtfertigen und zu kompensieren.

ii. Inhaltliche Anforderungen an den Staatsvertrag

Anders als bei der Hochzonung auf Bundesebene gibt es für den Abschluss von Staatsverträgen nicht die „eine“ klare Rechtsnorm, aus der sich Tatbestandsvoraussetzungen ableiten lassen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das durchaus unterschiedlich akzentuierte Landesverfassungsrecht für diese Materie einschlägig ist.

Bei Staatsverträgen, die die Verwaltungszuständigkeiten auf gemeinsame Einrichtungen übertragen, liegt eine Materie vor, die nach Landesverfassungsrecht dem Vorbehalt des Gesetzes unterliegt. So muss stets in den einzelnen Ländern eine parlamentarische Ratifizierung des Staatsvertrags erfolgen.⁸² Dies gilt auch für alle substanziellen Änderungen der Organisations- und Zuständigkeitsstruktur. Dieses zeitaufwändige Verfahren ist in der Praxis eine wesentliche Hürde bei der Nutzung von Staatsverträgen als Kooperationsinstrument.

Zusammenfassend lässt sich zudem wohl annehmen, dass für die allgemeine Zulässigkeit der Länderkooperation zumindest vier Voraussetzungen gewahrt sein müssen. Die Kooperation muss (1) verfassungsrechtlich begründet werden

können, sie muss (2) eine Materie betreffen, für die sie die Gesetzgebungskompetenz des Landes nicht überschreitet, sie muss (3) außerhalb des Kernbereichs der Länderstaatlichkeit liegen und sie muss (4) für das Land aufkündbar sein.

(1) Da durch die Kooperation mit dem Prinzip der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung jedenfalls eine punktuelle Durchbrechung eines Grundprinzips der Verfassungsordnung erfolgt, muss für die Kooperation auf **verfassungsrechtliche Gründe** zurückgegriffen werden können. Diese können aber über die verfassungsrechtliche Bedeutung der Leistungsfähigkeit (i. S. der funktionsgerechten Aufgabenwahrnehmung und Wirtschaftlichkeit, s.o.) gewonnen werden, die verlangt, dass Aufgaben im Verfassungsstaat von demjenigen wahrgenommen werden, der dafür über die besten Voraussetzungen verfügt. Ist die Begründung des gemeinsamen Vorgehens der Länder dementsprechend in einer Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung gegeben, so ist dies verfassungsrechtlich ausreichend. Weitere systematische Argumente lassen sich anführen. So ermutigt Art. 91c Abs. 3 GG im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung die Länder ausdrücklich zur Kooperation.

(2) Die Länder haben in ihrem Tätigwerden die **Kompetenzgrenzen zu beachten**. Soweit und sofern durch den Staatsvertrag also auch gleichzeitig eine inhaltliche Regelung der Materie erfolgt, muss es sich um eine Materie im Bereich der Gesetzgebungskompetenz der Länder handeln. Die Befugnisse der Art. 83–85 GG sind davon ausgenommen, soweit die Ingerenzrechte des Bundes durch die staatsvertragliche Regelung nicht beeinträchtigt werden (vgl. → 3.B.iii.).

⁸¹ Isensee in Isensee/ Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts VI, 3. Auflage 2008, §126, Rn. 185.

⁸² Vedder, Intraföderale Staatsverträge (1996), 159.

Bei Vorliegen einer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 71, 73 GG ist ein inhaltliches Tätigwerden der Länder ausgeschlossen. Bei den konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 72, 74 GG ist eine gemeinsame Regelung der Länder zwar möglich, soweit der Bund nicht von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat. In der Regel ist ein Tätigwerden allerdings nur zu empfehlen, wenn unter keinem denkbaren Gesichtspunkt eine Zuständigkeit des Bundes besteht. Gerade im Bereich der von Art. 72 Abs. 2 GG erfassten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen hinterlegt ein gemeinsames Tätigwerden eigentlich die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung (vgl. → 4.B.iv.).

(3) Hinsichtlich der geregelten Materie ist jedenfalls klar, dass sie **außerhalb des Kernbereichs der Ländereigenstaatlichkeit** angesiedelt sein muss. Zu diesem Kernbereich gehört vor allem die eigene Rechtssubjektivität der Länder und die Gewährleistung ihrer Eigenverantwortlichkeit, Selbständigkeit und Autonomie, die durch die entsprechenden verfassungsrechtlichen Rechtspositionen abgesichert werden. Im Einzelnen relevant ist hier die Verfassungsautonomie, die wiederum einen Kernbestand an Aufgaben und einen angemessenen Anteil am Gesamtsteueraufkommen absichert, die der Gestaltungsfähigkeit des politischen Gemeinwesens dienen.⁸³ In diesen Kernbereich darf der Bund einerseits nicht eindringen, andererseits dürfen die Länder ihn auch nicht durch den Abschluss entsprechender Staatsverträge preisgeben.⁸⁴

(4) Darüber hinaus darf mit der staatsvertraglichen Regelung **keine endgültige Delegation** von Entscheidungskompetenzen erfolgen. Dies bedeutet im Einzelnen, dass die Übertragung temporär erfolgt und eine Kündigungsmöglichkeit des Landes (mit entsprechenden Übergangsfristen versehen) nicht auszuschließen ist. Dies folgt schon aus dem Demokratieprinzip, das die überzeitlich fortwirkende Bindung an Entscheidungen etwa einer abgewählten Regierung verhindert. Entscheidungen müssen daher zumindest im Grundsatz revidierbar sein.⁸⁵ Das Land muss sich seiner übertragenen Entscheidungskompetenzen durch Kündigung wieder bemächtigen können.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass eine Kündigungsmöglichkeit vorgesehen werden muss, die das Ausscheiden aus dem Vertrag mit sofortiger Wirkung vorsieht. Denn das würde die Kooperation, die auch eine gewisse Stabilität des gemeinsamen Konstrukts zwischen verlässlichen Partnern verlangt, deutlich erschweren.

Welche Kündigungsfristen erforderlich sind, hängt im Einzelnen von der konkreten Ausgestaltung des Vertrags und den übertragenen Kompetenzen ab. Bei wichtigen Gebieten der Landesgesetzgebung gilt jedenfalls, dass die Kündigung innerhalb der nächsten Legislaturperiode wirksam werden muss, um der dann amtierenden Landesregierung eigene Gestaltungsmöglichkeiten zu eröffnen. Bei besonders aufwändigen Verträgen, die komplexe Organisationsstrukturen errichten oder ein gemeinsames Tätigwerden erproben sollen, kann es bei entsprechender Vereinbarung möglich sein, die Kündigungsmöglichkeit noch länger auszuschließen.⁸⁶

⁸³ Zum Ganzen Dreier/Bauer, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Bundesstaat), Rn. 41f.

⁸⁴ Dreier/Bauer, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Bundesstaat), Rn. 42; Vedder, Intraföderale Staatsverträge (1996), 144.

⁸⁵ Ausführlich dazu und zum Folgenden, BayVerfGH NJOZ 2015 1970 (1971).

⁸⁶ Vgl. BVerwGE 60, 162 (163 ff.) zum NDR (10 Jahre), diskutiert bei BayVerfGH NJOZ 2015 1970 (1971).

iii. Anforderungen an Organisation und Verfahren der gemeinsamen Einrichtung

Darüber hinaus ergeben sich verfassungsrechtliche Anforderungen an die Organisation und Verfahren innerhalb der gemeinsamen Einrichtung. Zunächst (1) muss dieses Land am Entscheidungsprozess in der gemeinsamen Einrichtung ausreichend mitwirken. Ferner (2) müssen die Entscheidungen der gemeinsamen Einrichtung klar einem Träger zuzuordnen sein.

(1) Aus Gründen der demokratischen Legitimation ist es entscheidend, dass das Land am Entscheidungsprozess angemessen mitwirkt. Dies folgt aus den Anforderungen, die die Verfassung im Hinblick auf die demokratische Legitimation der Verwaltung etabliert.

Das Grundmodell der Verwaltungslegitimation verlangt eine Rückführbarkeit auf den Willen des Volkes, das durch das Parlament tätig wird. In der Dogmatik, die maßgeblich durch das Bundesverfassungsgericht geprägt wurde, wird ein „hinreichendes Legitimationsniveau“ aus zwei Komponenten abgeleitet. Die sachlich-inhaltliche Legitimation entsteht aufgrund der Bindung an das parlamentarische Gesetz. Die personelle Legitimation verlangt, dass sich die Bestellung desjenigen, der für die Ausübung von Hoheitsgewalt zuständig ist, zumindest mittelbar in einer Art Kettenwirkung (von der ministeriellen Verwaltungsspitze abgeleitet) auf das Parlament zurückführen lässt.

Gerade die personelle Legitimationsform fehlt jedoch bei Staatsverträgen in der Regel, da keine Beamten der Länder tätig werden, denen die Entscheidung letztlich im Außenverhältnis zugeordnet ist. Dieses „Weniger“ an einer

Legitimationsform muss so durch ein „Mehr“ an anderer Stelle aufgefangen werden.⁸⁷

Nun geht man davon aus, dass ein Zusammenwirken der Länder in einem „Rat“ oder einer ähnlichen gemeinsamen Institution, in der eine gemeinsame Willensbildung erfolgt, kompensierend wirken kann. Letztlich erbringen die Landesregierungen und dadurch vermittelt auch die Landesparlamente durch den Einfluss in einem solchen Gremium einen zusätzlichen Legitimationsbeitrag. Mit diesem Mitwirkungsbeitrag, ohne den die Delegation von Hoheitsgewalt unzulässig wäre, geht das Erfordernis einer aktiven und inhaltlichen Einflussnahme auf die Entscheidungen der gemeinsamen Stelle einher.

Nicht ganz unproblematisch ist es hier aus den gleichen Gründen, wenn in der gemeinsamen Institution ein einzelnes Land durch Mehrheitsentscheidung überstimmt werden kann. Denn dann ist der von der Kompensationsleistung erfasste Legitimationsbeitrag gerade nicht gegeben. Nach wohl überwiegender Auffassung gilt es dennoch hinnehmbar, wenn es sich bei den nach Mehrheitsprinzip getroffenen Entscheidungen nur um den Vollzug eines weitgehend bestimmten Regelwerks handelt, die letztlich kein erhebliches politisches Gewicht zu tragen haben.⁸⁸

(2) Die Entscheidungen bedürfen ferner einer **klaren rechtlichen Zuordnung** zu einem Land. Daraus muss sich einerseits eindeutig bestimmen lassen, welches Landesrecht für eine Entscheidung Anwendung findet und andererseits, wer für die Entscheidungen im Außenverhältnis einzustehen hat. Dies folgt schon aus dem Grundsatz der Verantwortungsklarheit (→ 3.C.i.).

⁸⁷ Vgl. z. B. BVerfGE 107, 59 (87 f.).

⁸⁸ Zusammenfassend mit vielen Nachweisen BayVerfGH NJOZ 2015 1970 (1971). Die einschlägige Rn 156 ist hier nicht abgedruckt, findet sich aber bei im Parallelabdruck bei BeckRS 2015, 52905.

iv. Gemeinsames Tätigwerden der Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung

Ein für die Staatspraxis ganz wesentliches Beispiel des gemeinsamen Tätigwerdens der Länder stammt aus dem Glücksspielrecht und damit aus einer Materie, die nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG der konkurrierenden Gesetzgebung aus dem „Recht der Wirtschaft“ unterfällt.⁸⁹ Hier ergibt sich die paradoxe Situation, dass das Grundgesetz nach Art. 72 Abs. 2 GG in einigen Teilgebieten der konkurrierenden Gesetzgebung, wozu auch das Recht der Wirtschaft zählt, das Gesetzgebungsrecht innehat, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“

Handeln die Länder nun gemeinsam, so hinterlegen sie damit eigentlich die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung im Sinne der Norm, so dass es genauso überzeugend wäre, für den Bereich der bundeseinheitlichen Regelung des Glücksspiels eine Bundeskompetenz anzunehmen.⁹⁰ Aufgrund der Indisponibilität der Kompetenzordnung (→ 3.A.) kann der Bund auch nicht schlechthin auf die so zugeordnete Kompetenz verzichten. Eigentlich bietet sich daher für die zentrale Aufgabenwahrnehmung ganz genauso der Bündelungstyp 1 an, der über Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG die Verwaltung über eine zentrale Glücksspielbehörde des Bundes vorsieht.⁹¹

Die teilweise vorgebrachte Ansicht, dass die Einigung der Länder ein Tätigwerden des Bundes sperre, weil dadurch die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung nachträglich

entfalle,⁹² kann demgegenüber nicht überzeugen, da sie wiederum die Kompetenzordnung zur Disposition der Länder stellen würde. Verfassungssystematisch ist diese Disponibilität der beteiligten Akteure über Kompetenzen gerade ausgeschlossen.

Staatsverträge der Länder zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung bieten sich daher vor allem in Gebieten an, auf denen unter keinem denkbaren Gesichtspunkt eine Kompetenz des Bundes besteht (wie z. B. im Bereich der Medien die verschiedenen Länderstaatsverträge). Besteht eine Nähe zu den Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung, so ist eher von einer Bundeskompetenz auszugehen, die ein Tätigwerden der Länder mit einigen Rechtsrisiken versieht.

v. Asymmetrische Länderkooperationen

Zu diskutieren sind ferner zwei Möglichkeiten der asymmetrischen Länderkooperation. Zum einen ist die Frage, ob ein einzelnes Land mit Serviceerbringung für das gesamte Bundesgebiet gewissermaßen mit der Gesetzesausführung beauftragt werden kann (Variante 1). So könnten sich die Länder perspektivisch ihre Verwaltungskompetenzen untereinander aufteilen. Zum anderen ist die Frage, ob eine Einbeziehung des Bundes in eine so gestaltete staatsvertragliche Lösung möglich wäre (Variante 2).

Im Hinblick auf die Variante 1 ist es grundsätzlich schon im Regelfall erforderlich, dass die gemeinsame Trägerorganisation nach dem Recht eines Landes (i. d. R. des Sitzlandes) errichtet wird. Schon hier bestehen Anknüpfungspunkte einer Serviceerbringung für das Bundesgebiet. Handelt

⁸⁹ Vgl. BVerfGE 145, 20 (59 ff.).

⁹⁰ So auch Korte, Das staatliche Glücksspielwesen 2004, S. 201-203.

⁹¹ Diese Möglichkeit diskutiert auch Klemm, Die bundeseinheitliche Glücksspielbehörde im europäischen Binnenmarkt und in der föderalen Verfassungsordnung, 2018, 225 ff.

⁹² Vgl. etwa Dietlein, in: Dietlein/Ruttig Glücksspielrecht EinfDE Rn. 1.

es sich allerdings um die Erbringung von Verwaltungsleistungen mit Außenwirkung gegenüber dem Bürger, die dann im Gebiet eines anderen Landes Wirksamkeit erlangen sollen, so gelten die Anforderungen an die Ausgestaltung der Organisation und Verfahren, wie sie oben (ii. und iii.) dargestellt wurden.⁹³

Die Einbeziehung des Bundes in der Variante 2 löst die durch die Konstruktion eigentlich umgangenen verfassungsrechtlichen Bedenken aus, die aus der Herauslösung der Aufgabe aus dem föderalen Zusammenhang entstehen. Dann handelt es sich bei der so entstandenen Trägerorganisation um eine Einrichtung der Mischverwaltung zwischen Bund und Ländern, die zu ihrer Zulässigkeit einer eindeutigen verfassungsrechtlichen Bestimmung bedarf, wie sie etwa bei der FITKO in Art. 91c GG vorliegt.

vi. Exkurs: Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von Kommunen

Eine Bündelung ist zudem auch durch die klassische und bereits vielfach erprobte gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von Kommunen möglich.⁹⁴ Die Kooperationshoheit der Gemeinden ist eine Ausprägung der Selbstverwaltungsgarantie und wird als Unterkategorie der darin gewährleisteten Organisationshoheit verstanden. (vgl. schon oben, → 3.B.iv.). Sie erfasst sowohl Aufgaben des eigenen und auch des übertragenen Wirkungskreises.

In der Gründung von Einrichtungen der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung, wie etwa Zweckverbänden, ist das Potenzial enthalten, dass auch

kleinere Gemeinden überhaupt selbst Aufgaben erfüllen können. Diese Kooperation, ob sie nun ganz basal in den bereits von Art. 28 Abs. 2 GG erfassten Kreisen oder auch in den erprobten Zweckverbänden (etwa in den Bereichen Schule, Sparkassen, Wasser bzw. Abwasser) vereinbart wird, spielt eine wichtige Rolle zur gemeindlichen Aufgabenerfüllung. Sie ist auch über Ländergrenzen hinweg zulässig, wie in den Metropolregionen bereits erprobt wurde.

Es geht hier auch begrifflich um eine „Hochzoning“ in der Form, dass Gemeinden für „bestimmte Aufgaben, die nach Zuschnitt, technischen Voraussetzungen, Finanzierbarkeit oder geschichtlichem Verständnis von den Standardtypen der Kommunkörperschaften (Gemeinden, Landkreisen) nicht ‚optimal‘ wahrgenommen werden können, eigenständige Aufgabenträger“ schaffen.⁹⁵ Die Rechtsgrundlage dieser Zusammenarbeit ist in der Regel in den entsprechenden Landesgesetzen zu finden. Das Bundesverfassungsgericht sieht sogar ganz ausdrücklich einen Vorrang der kommunalen Kooperation gegenüber der Hochzoning auf Landkreisebene.⁹⁶

Auch die Formen des Privatrechts bieten Anknüpfungspunkte, etwa durch Gewährleistung des ÖPNV durch eine Kapitalgesellschaft, deren Gesellschafter benachbarte Gemeinden sind. Der Gesetzgeber hat hier klargestellt, dass auf solche Zusammenschlüsse weder das Vergaberecht (§ 108 Abs. 6 GWB) noch die Umsatzsteuerpflicht (§ 2b UStG) Anwendung findet.⁹⁷

⁹³ verfassungsrechtliche Gründe, Kompetenzgrenzen, außerhalb des Kernbereichs der Ländereigenstaatlichkeit, keine endgültige Delegation, ausreichende Mitwirkung, klare rechtliche Zuordnung.

⁹⁴ Zu den rechtlichen Voraussetzungen nun umfassend Schwarz, KommJur 2025, 1.

⁹⁵ Schoch/Eifert BesVerwR/Röhl, 2. Aufl. 2024, Kap. 2 Rn. 238.

⁹⁶ BVerfGE 147, 185 (226).

⁹⁷ Zum Ganzen vgl. Schoch/Eifert BesVerwR/Röhl, 2. Aufl. 2024, Kap. 2 Rn. 244.

Maßgaben bei der Bündelung durch Länderkooperationen

- Eine Bündelung durch Länderkooperationen ist aufgrund der hohen verfassungsrechtlichen Anforderungen an Organisation und Verfahren nur dann zu empfehlen, wenn für die geregelte Materie unter keinem Gesichtspunkt eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht.
- Die staatsvertragliche Regelung darf sich materiell nicht im Kernbereich der Ländereigenstaatlichkeit bewegen und muss für die beteiligten Länder kündbar sein.
- Verfahrensrechtlich ist eine klare Zuordnung der Entscheidungen zu einem Land erforderlich, das zudem zur Wahrung der demokratischen Legitimation der Entscheidung hinreichend in der gemeinsamen Trägerorganisation mitwirken muss.
- Die Einbeziehung des Bundes in eine staatsvertragliche Lösung ist aufgrund der sonst entstehenden Mischverwaltung nur dann zulässig, wenn dies explizit durch die Verfassung zugelassen ist.

C. BÜNDELUNG VON PROZESSCHRITTEN IM VERFAHREN (MODULARISIERUNG)

Während die vorstehenden Bündelungen organisationsrechtliche Fragen auslösen, kommen im Bereich der sog. Modularisierung noch verfahrensrechtliche Fragen hinzu. Die Modularisierung besteht letztlich in der Zerlegung eines bestimmten Verfahrens in mehrere Prozessschritte. Die Bündelung soll dadurch erfolgen, dass ein oder mehrere vorbereitende Schritte von einer anderen (Bund, Land, kommunenübergreifende Einrichtung) als der eigentlich für die mit Außenwirkung entscheidenden zuständigen Stelle erledigt werden. So kann z. B. etwa die Einkommensprüfung in einem Wohngeldantragsverfahren schneller und effizienter von einer Stelle erledigt werden, bei der bestimmte Datensätze automatisiert und standardisiert vorhanden sind. Die Endentscheidung verbleibt hingegen bei der ursprünglich zuständigen Stelle. Diese Bündelungsoption wurde exemplarisch im NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ aufgearbeitet.

i. Integrationsfähigkeit modularer Bausteine in das Verwaltungsverfahren

Die Modularisierung ist im Vergleich zu den vorstehend diskutierten Bündelungsoptionen, die auf eine Geschichte im Verfassungsstaat zurückgreifen können, eine relativ neue Option, die sich erst durch moderne Kommunikationstechnik und die damit einhergehende Vernetzung von Verwaltungen und die schnelle Möglichkeit des wechselseitigen Datenaustauschs ergibt.

Eine Modularisierung liegt dann vor, wenn innerhalb eines einheitlichen Entscheidungszusammenhangs Verfahrensbestandteile von anderen Behörden erledigt bzw. zugeliefert werden. Verfahrensrechtlich liegt es nahe, modular bereitgestellte Informationen, die von anderen Verwaltungsträgern stammen, als Vorbereitungs- bzw. Mitwirkungshandlungen zu klassifizieren. Unter diese Kategorie fallen etwa Gutachten, Aktenvermerke und Stellungnahmen, die in der Regel nicht als eigene Verwaltungsakte i. S. d. § 35

VwVfG betrachtet werden.⁹⁸ Selbst wenn diese rechtliche Vorbewertungen anstellen, wie etwa ein Aktenvermerk der Bauaufsichtsbehörde über die Einordnung eines Gebiets als Außen- oder Innenbereich,⁹⁹ führt dies nicht notwendigerweise dazu, dass sich ein einzelner Vorgang in mehrere Verwaltungsakte aufspaltet.

Verfahrensrechtlich sind Arten von vorbereitenden „Mitwirkungshandlungen“ keine eigenen Verwaltungsakte im Sinne des § 35a VwVfG, selbst wenn sie die Entscheidung der Behörde letztlich faktisch determinieren. Bei sog. mehrstufigen Verwaltungsakten liegt ein Regelungsgehalt nach einer etwas älteren Rechtsprechungslinie nur dann vor, wenn einer mitwirkenden Behörde ein Entscheidungsbestandteil im eigenen Aufgabenkreis zur alleinigen Wahrnehmung obliegt.¹⁰⁰ Wenn Mitwirkungshandlungen im Gegensatz dazu für die Erlassbehörde rechtlich unverbindlich sind, fehlt ihnen auch Regelungsgehalt und Außenwirkung.

ii. Gestaltungsbefugnis zur Integration modularer Bausteine in das Verwaltungsverfahren

Grundsätzlich folgt die Gestaltungsbefugnis zur Integration modularer Bausteine in das Verwaltungsverfahren den allgemeinen Regeln darüber, wer überhaupt befugt ist, Verfahren zu gestalten. Rechtstechnisch handelt es sich bei der modularen Bereitstellung von Informationen um bestimmte Vorgaben für die entscheidende Behörde bei der Sachverhaltsermittlung nach § 24 VwVfG. Dem Gesetzgeber ist es grundsätzlich überlassen, hier Vorgaben zu machen und einheitliche Verfahren auch in mehrere Bestandteile zu zerlegen.¹⁰¹ Im Rahmen ihres

Verfahrensermessens nach § 10 VwVfG kann dem nachgelagert diese Entscheidung auch die Behördenspitze selbst treffen.

Problematisch ist lediglich, wenn in Abweichung von den oben angesprochenen Voraussetzungen die Berücksichtigung eines modularen Bausteins für eine nachfolgende Behörde verbindlich gemacht wird. Dann kann dieser Baustein – wie im Fall der Entscheidung eines flugmedizinischen Instituts über die Flugtauglichkeit –¹⁰² einen eigenen Verwaltungsakt darstellen, der die rechtlichen Grenzen des modularisierten Verwaltungsverfahrens aufbricht.

Eine ähnliche Konstellation kann sich ergeben, wenn der Entscheidungszusammenhang eben nicht aus Bürgersicht einheitlich und damit integriert modularisiert erfolgt, sondern einzelne Aspekte im Verwaltungsverfahren durch eine Bescheinigung einer anderen Behörde nachzuweisen sind. Dann liegt im Sinne der oben erarbeiteten Definition auch keine Modularisierung im engeren Sinne mehr vor, da es sich nicht mehr um einen einheitlichen Entscheidungszusammenhang handelt.

iii. Rechtliche Anforderung für die Integration modularisierter Verwaltungsverfahren im föderalen Zusammenhang

Die für die vorliegenden Bündelungen eigentlich relevante Frage ist es, inwieweit solche unterhalb der Schwelle eines eigenen Verwaltungsakts gelegenen Mitwirkungshandlungen über föderale Ebenen hinweg auch zulässig sind. Dazu ist zunächst (1) eine verfassungsrechtliche Begründung erforderlich. Ferner gilt (2) ein Gebot der

⁹⁸ Beispiele etwa bei Stelkens/Bonk/Sachs/U. Stelkens, 10. Aufl. 2022, VwVfG § 35 Rn. 168, Fn 916.

⁹⁹ OVG Bremen BeckRS 2021, 32087 Rn. 7 ff.

¹⁰⁰ Nachweise bei NK-VwVfG/Windoffer, 2. Aufl. 2019, VwVfG § 35 Fn 207.

¹⁰¹ Vgl. z. B. BVerfG NVwZ 2018 573 (574); Stelkens/Bonk/Sachs/U. Stelkens, 10. Aufl. 2022, VwVfG § 35 Rn. 167.

¹⁰² BVerwGE 46, 356.

Freiwilligkeit. Zuletzt ist (3) die Letztverantwortung des eigentlich zuständigen Verwaltungsträgers zu wahren.

(1) Die für Modularisierungen im föderalen Zusammenhang erforderliche **Begründung** ergibt sich wie bei den anderen Bündelungstypen auch grundsätzlich aus der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für eine leistungsfähige Verwaltung.

(2) Aus dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung ergibt sich zunächst für die generelle Integration von modularisierten Informationen ein **Gebot der Freiwilligkeit**. Ein Verwaltungsträger, der nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung die Verantwortung für eine Aufgabe hat, muss frei entscheiden können, ob er von der als externe Dienstleistung angebotenen Verfahrensmodularisierung auch tatsächlich Gebrauch macht. Es muss weiterhin die Möglichkeit geben, insoweit zum klassischen Verwaltungsverfahren zurückzukehren, das auf die zugelieferte, modularisierte Information entsprechend verzichtet. Dem Verwaltungsträger dürfen durch den Verzicht auch keine Nachteile erwachsen, wenn er die Aufgabe ohne die modulare Unterstützung erledigt.

(3) Zusammenfassend lassen sich weitere Bedingungen für Modularisierungen im föderal-kooperativen Verwaltungsverfahren formulieren, die allesamt zum Ziel haben, dass die **Letztverantwortung des eigentlich zuständigen Verwaltungsträgers** trotz der Modularisierung gewahrt bleibt. In diesem Bereich sind die Grenzen aufgrund des Verbots der Mischverwaltung besonders eng gesteckt. Hier ist insbesondere die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, dass vom Bund bereitgestellte IT-Infrastruktur, die verfahrens- und inhaltliche

Entscheidungsmöglichkeiten vorgibt, gegen das Mischverwaltungsverbot verstoßen könnte, relevant.¹⁰³ Die Beschränkung des möglichen Entscheidungsraums durch einen anderen Verwaltungsträger, und sei es nur als Ausfluss einer bestimmten Programmgestaltung, ist unzulässig.

Eine reine Informationsbereitstellung ist hingegen in der Regel unproblematisch, wenn sie keine eigenen rechtlichen Subsumtionsschritte in der Informationsverarbeitung verlangt. Sie nimmt dem entscheidenden Amtswalter nur den unter Umständen zeitraubenden Abruf von andernfalls auch von anderer Stelle bereitgestellten Informationen ab und hat keine entscheidungspräjudizierende Wirkung.

Es geht also um Entscheidungsfreiheit einerseits, Letztverantwortung andererseits. Problematisch kann die Bereitstellung von modularem Wissen in Verwaltungskooperationen nämlich dann sein, wenn die maßgeblich auf technischem Sachverstand oder besonderer Sachnähe beruhende Entscheidung so von der Beurteilung der bereitstellenden Behörde abhängt, dass sich die faktische Letztverantwortung für die Entscheidung verlagert. Dies wäre etwa dann der Fall, wenn die verantwortliche Stelle nicht über das Wissen oder die Kompetenz verfügen würde, Empfehlungen oder Stellungnahmen hinreichend nachzuvollziehen und so eine eigene, informierte Entscheidung zu treffen. Der Vollzug wäre dann nur noch eine Umsetzung einer eigentlich auf einer anderen Ebene getroffenen Entscheidung. Gerade vor solchen Ingerenzen schützt das Verbot der Mischverwaltung.

Der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung verpflichtet denjenigen, dem in der Kompetenzordnung eine Aufgabe zugewiesen ist, diese Aufgabe durch eigene

¹⁰³ BVerfGE 119, 331 (374).

Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen (s.o., → 3.C.i.). Er schließt auch die über eine Amtshilfe hinausgehende Hilfeleistung zwar nicht schlechthin aus, setzt ihr aber Grenzen und verlangt besondere sachliche Gründe für die Inanspruchnahme anderer Behörden.

Wie oben angesprochen, sind „*Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse*“ gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder insoweit ausgeschlossen, wenn die Verfassung dem Bund entsprechende Sachkompetenzen nicht übertragen hat. Weniger streng ist die verfassungsrechtliche Lage bei Kooperationen der Länder (s.o.), aber auch hier ist das Gebot der Verantwortungsklarheit zu beachten. Wenn sich also die an sich unproblematische arbeitsteilige Vorgehensweise über mehrere Ebenen des Staatsaufbaus erstreckt, verquickt sich die Interessenlage mit der grundsätzlich gebotenen eigenverantwortlichen Entscheidung der jeweiligen Ebene. Es geht hier also letztlich um die Frage, ab welcher Einbindung in das Hauptverfahren sich solche Modularisierungen als unzulässige Mischverwaltung darstellen. Die sich daraus ergebenden Rechtsfragen sind weitestgehend Neuland.

iv. Anforderungen im Hinblick auf die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung

Die besondere Gestaltungsherausforderung für modularisierte Verwaltungsverfahren im föderalen Zusammenhang besteht darin, dass ein Amtswalter, der auf eine Hilfestellung durch eine externe Zulieferung von Informationen oder rechtlichen Vorprüfungen zurückgreifen kann,

seine Entscheidung trotz dieser Modulbausteine noch eigenverantwortlich treffen können muss.¹⁰⁴

An dieser Stelle verlangt der Begriff der Eigenverantwortlichkeit eine inhaltliche Sachherrschaft über das Verfahren. Der Entscheidungsgang muss in seinen wesentlichen Zügen noch von einer eigenen Willensbetätigung des Amtswalters geprägt sein und darf sich in einer Gesamtbetrachtung nicht lediglich als formales Inverkehrbringen eines an anderer Stelle gebildeten Willens zeigen. Hier kann teils auf die in der datenschutzrechtlichen Literatur zum Individualschutz vor automatisierten Entscheidungen geäußerten Kriterien zurückgegriffen werden.¹⁰⁵

Diese Kriterien lassen sich im Wesentlichen auf drei Elemente reduzieren. Zunächst (1) muss der Modulbaustein in einer für den vorgesehenen Entscheidungsträger nachvollziehbaren Art und Weise dargestellt werden. Zudem (2) muss der Entscheidungsträger auch in spezialisierten Materien über eine eigene Entscheidungskompetenz verfügen, die sich über den gesamten Entscheidungsvorgang erstreckt. Zuletzt (3) sind technisch-organisatorische Maßnahmen erforderlich, die sicherstellen, dass ein Entscheidungsträger in einem komplexen Entscheidungsgefüge sich die ihm bietenden Spielräume erkennt und ausnutzt.

(1) Aus dem Erfordernis einer letztverantwortlichen Entscheidung lassen sich zunächst Anforderungen hinsichtlich der Darstellungsform des modularen Bausteins ableiten. Der Verantwortungsdiffusion lässt sich nämlich dadurch abhelfen, dass die Bereitstellung der modularen Verfahrensbausteine grundsätzlich in einer Art und Weise erfolgt, dass sie für die entscheidende Behörde **nachvollziehbar** erscheint.

¹⁰⁴ Zu den inhaltlichen Grenzen des Verantwortungsbegriffs in shared services, vgl. Franzius, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Herausforderung e-Government (2009), 39 (51).

¹⁰⁵ Vgl. etwa Paal/Pauly/Martini, 3. Aufl. 2021, DS-GVO Art. 22 Rn. 17 ff.; Kumkar/Roth-Isigkeit, JZ 2020, 277 (279).

Die Art und Weise der Informationsgewinnung muss hinreichend transparent sein. Je komplexer der Modulbaustein, desto transparenter muss die Darstellung sein. Für ein algorithmisches Empfehlungssystem, das Amtswalter bei der inhaltlichen Entscheidung unterstützt, sind strengere Maßstäbe anzulegen, als für einen automatisierten Informationsabruf, der einem Amtswalter lediglich die Recherche erleichtert.

Bei komplexen Modulen muss die entscheidende Behörde das Ergebnis zumindest summarisch nachvollziehen können und in ihre Erwägungen aufnehmen, so dass eine Fehlerkontrolle möglich ist und sie sich das Prüfergebnis in einem zweiten Schritt zu eigen machen kann. Nicht nachvollziehbar wäre es etwa, wenn bei einer Einkommensprüfung nur das in Bezug auf einen bestimmten Verfahrensschritt erforderliche Prüfergebnis in ein an anderer Stelle geführtes Verfahren eingespeist wird.

(2) Es muss zudem sichergestellt sein, dass die entscheidende Stelle auch über die **Kompetenz** verfügt, das modular bereitgestellte Ergebnis zu dechiffrieren und (etwa bei Ausfall oder Fehlerhaftigkeit des Systems) eine eigene Sachentscheidung zu treffen. Gerade der schleichende Abbau von Eigenentscheidungskompetenz, bei der sich ein Sachbearbeiter „blind“ auf die Zulieferung der modularisierten Information verlassen müsste, wäre vom Erfordernis der Letztverantwortung nicht mehr gedeckt.

(3) Ferner sind **technisch-organisatorische Maßnahmen** erforderlich, die in der Lage sind, die Letztverantwortlichkeit eines Amtswalters selbst unter Zulieferung einer Vielzahl von modularisierten Informationen sicherzustellen. Insbesondere sozialwissenschaftliche Studien haben gezeigt, dass sich die Entscheidungsqualität von

digital unterstützten Entscheidungen tendenziell verringert, wenn Entscheidern so zuverlässige Assistenzsysteme zur Verfügung gestellt werden, dass sich diese auf deren Zuverlässigkeit „blind“ verlassen können.¹⁰⁶ Um tatsächlich zu der beabsichtigten Verbesserung der Entscheidungspraxis zu führen, ist eine sorgfältige Integration in die Arbeitsweise von Amtswaltern erforderlich.

Auch hier darf sich die Verwaltungsorganisation nicht einfach auf die ordnungsgemäße Pflichterfüllung von Amtswaltern verlassen, sondern muss auf die Organisation und die Arbeitsabläufe gerichtete Maßnahmen ergreifen, die das Vorliegen einer letztverantwortlichen Entscheidung überprüfen. Dazu gehört einerseits eine regelmäßige Schulung der mit Assistenzsystemen operierenden Amtswaltern, andererseits eine zumindest stichprobenartige Überprüfung der Arbeitsergebnisse, soweit diese im Außenverhältnis wirksam werden.

Wie genau diese Überprüfungen aussehen, hängt vom jeweiligen Einzelfall ab. Insbesondere bei technisch nahezu fehlerfrei möglichen modular bereitgestellten Informationsbeständen kann sich die Kontrolle auf eine mitlaufende Plausibilitätskontrolle beschränken. Je anspruchsvoller jedoch die Funktion des entsprechenden Moduls, desto tiefer werden auch die Kontrollbedürfnisse. Wertet etwa ein generatives KI-Modell zur Planungsbeschleunigung Daten aus Sachverständigen-gutachten aus, so muss eine intensive Kontrolle bei der Gestaltung mitgedacht werden. Die vom NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ vorgeschlagene Einkommensprüfung liegt im Ergebnis je nach Einbindung zwischen beiden Anwendungen, so dass ein Kontrollniveau mittlerer Tiefe angemessen erscheint.

¹⁰⁶ Vgl. z. B. Mollick, Co-Intelligence (2024), 128 ff.

v. *Modularisierungskompetenzen im Föderalstaat*

Zuletzt stellt sich die Frage, wer im Föderalstaat für wen Module bereitstellen darf. Hier geht es weniger um die verfahrens- und organisationsrechtliche Integrationsfähigkeit, die über den Begriff der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung abgebildet wird, sondern um die Frage, wem die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung für die Modularisierung zukommen kann.

Zunächst sind kompetenzrechtliche Fragen berührt, soweit der Bund für die Länder Module bereitstellen will. Denn grundsätzlich ist im Bundesstaat jede föderale Ebene für seine eigene Aufgabenerfüllung selbst verantwortlich (→ 3.A.). Einschlägig ist hier allerdings die Norm des Art. 91c Abs. 1 GG, die als Öffnungsnorm im Bereich der IT-Zusammenarbeit die wechselseitige Kooperation ermöglicht. Hier heißt es: „Bund und Länder können bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken.“

Zwar haben Bund und Länder von der Kompetenz insbesondere im Rahmen des Abschlusses des IT-Staatsvertrags Gebrauch gemacht, eine Beschränkung auf diese konkrete Handlungsform enthält die Norm jedoch nicht. Auch spricht die Norm nicht nur Bund und Länder gemeinsam an, sondern erlaubt es auch dem Bund, der Gemeinschaft der Länder oder einzelnen Ländern jeweils individuell, fremdnützige und auf Kooperation gerichtete Beiträge zur informationstechnischen Zusammenarbeit zu liefern.¹⁰⁷ Bund und Länder können daher im Rahmen der Bemühung um eine sinnvolle Modularisierung von Verwaltungsleistungen ihre spezifischen Informationsbestände auch für den jeweils anderen Akteur zugänglich machen,

um Kooperationen zu fördern. Einer wechselseitigen Abstimmung oder gar einer Bedarfsabfrage bedarf es dafür kompetenzrechtlich nicht.

Soweit es innerhalb dieser Bereitstellung zur verbindlichen Vorgabe von technischen Standards kommt, so ist dies im Hinblick darauf unproblematisch, dass ein Anschluss der Länder an diese Systeme nicht zwingend, sondern freiwillig erfolgt. Gerade dadurch werden die strengen prozeduralen Voraussetzungen des Art. 91c Abs. 2 GG nicht ausgelöst, da es sich nicht um eine gemeinsame Vereinbarung von wechselseitig verbindlichen Standards handelt, sondern eine freiwillige Leistung einer föderalen Ebene für eine andere, die unter die offene Kooperationsmöglichkeit des Art. 91c Abs. 1 GG zu subsumieren ist. Kompetenzrechtlich ist dies insgesamt auch in einer wertenden Gesamtbetrachtung als eher unproblematisch einzustufen, da der Bund so nicht in den geschützten Verwaltungsraum der Länder eindringt, sondern einen anschlussfähigen Informationsverbund als freiwillige Leistung anbietet, dem sich die Länder auch jederzeit wieder entziehen können.

Verfassungsrechtlich ist ein solches Zusammenwirken in der offenen Struktur von Abs. 1 bereits angelegt.¹⁰⁸ Art. 91c Abs. 1 GG kennt keinen spezifischen Formenzwang für die genaue Art und Weise der Kooperation, sondern ermutigt Bund und Länder in der aktiven Gestaltung ihrer Zusammenarbeit im Bereich der IT. Die bewusst weite Gestaltung der Norm soll den verschiedenen Möglichkeiten und Pfaden des technischen Fortschritts gerecht werden.¹⁰⁹ Zu diesen möglichen Pfaden gehört auch die zentrale Bereitstellung einer plattformbasierten Modularisierung bzw. einer Informationsbereitstellung einschließlich der damit verbundenen digitalen

¹⁰⁷ Vgl. auch die Überlegungen bei Dürig/Herzog/Scholz/Gröpl, 105. EL August 2024, GG Art. 91c Rn. 20.

¹⁰⁸ Huber/Voßkuhle/Wischmeyer, 8. Aufl. 2024, GG Art. 91c Rn. 13.

¹⁰⁹ BeckOK GG/Suerbaum, 59. Ed. 15.9.2024, GG Art. 91c Rn. 9.

Komponenten und Infrastruktur, sofern diese als freiwillige Dienstleistung für die anderen beteiligten Akteure angeboten wird.

Eine auf einer tieferen föderalen Ebene angelegte Modularisierung ist ebenfalls grundsätzlich unproblematisch möglich, soweit sie als freiwillige Dienstleistung angeboten wird. Soll sie als gemeinsame Dienstleistung der Länder analog zur Bündelung in einer gemeinsamen Stelle verbindlich werden, sind die Anforderungen an entsprechende Staatsverträge zu beachten. Bei Kommunen bzw. kommunenübergreifenden Einrichtungen ist aufgrund der Beschränkung extraterritorialer Betätigung ein expliziter Modularisierungsauftrag des Gesetzgebers erforderlich.

Finanzverfassungsrechtlich ist die Modularisierung im Hinblick auf das Konnexitätsprinzip aus Art. 104a GG nicht unproblematisch. Das Prinzip sieht im föderalen Zusammenhang vor, dass die Ebene, die zur Erledigung einer Aufgabe im föderalen Zusammenhang bestimmt ist, auch die korrespondierenden Lasten zu tragen hat. So sollen Nutznießer und Kostenträger einer Maßnahme nicht auseinanderfallen, um sachfremde Effekte zu vermeiden.¹¹⁰ Wenn nun durch die Modularisierung eine andere föderale Ebene zur Erfüllung einer Aufgabe beiträgt und dies durch eigene Infrastruktur finanziert, so könnte dies das Konnexitätsprinzip verletzen.

Freiwillige, auf Kooperation gerichtete Aufgaben sind gewissermaßen im Dunkelfeld des Konnexitätsprinzip angesiedelt. Ein klarer verfassungsrechtlicher Befund lässt sich daher nicht feststellen. Einerseits ist die Finanzierungsverantwortung an die Aufgabenordnung der Art. 30, 83 GG geknüpft.¹¹¹ Andererseits besteht das Verbot der Mischfinanzierung, d. h. eine Beteiligung des Bundes an Aufgaben

der Länder, um unzulässige Übergriffe in den Verwaltungsraum der Länder zu vermeiden.¹¹²

Es bestehen nun zwei Möglichkeiten der Auflösung dieser Spannung. Einerseits könnte man argumentieren, dass die spezifische Gefahrensituation der Mischfinanzierung (Einfluss des Bundes auf die Länder) bei Modularisierungen gerade nicht vorliegt, da diese als freiwillige Leistung angeboten werden und zudem in vielen Fällen nur der Teilung von Informationen dient. Andererseits könnte man meinen, dass die mit der Nutzung eines Moduls verbundene Kostenersparnis beim Verwaltungsvollzug für den eigentlichen Träger durchaus konnexitätsrelevant sein könnte. Dies würde dann eine kostendeckende Erstattung von Seiten des nutzenden Trägers bedingen, die jedoch so ausfallen wird, dass beide Träger Nutzen aus der kooperativen Modularisierung ziehen können.

Maßgaben zur Zulässigkeit modularer Verwaltungsverfahren im föderalen Zusammenhang

- Modularisierte Verwaltungsverfahren sind auch im föderalen Zusammenhang nach den allgemeinen Verfahrensgrundsätzen zulässig.
- Werden Modularisierungen über die Grenzen verschiedener Verwaltungsträger integriert, so können die verschiedenen Bestandteile nur für andere Träger zur freiwilligen Integration in die eigenen Verfahren zur Verfügung gestellt werden.
- Modulare Informationsbausteine müssen im föderalen Zusammenhang so gestaltet werden, dass sie die eigenverantwortliche Aufgabewahrnehmung des eigentlich zuständigen Verwaltungsträgers wahren.

¹¹⁰ Dreier/Heun, 3. Aufl. 2018, GG Art. 104a Rn. 11.

¹¹¹ Dreier/Heun, 3. Aufl. 2018, GG Art. 104a Rn. 13.

¹¹² Dreier/Heun, 3. Aufl. 2018, GG Art. 104a Rn. 19.

D. ANWENDUNG DER KRITERIEN AUF DIE FALLBEISPIELE DES NKR-GUTACHTENS „BÜNDELUNG IM FÖDERALSTAAT“

Nach diesen Überlegungen lassen sich für die drei Fallbeispiele des NKR-Gutachtens „Bündelung im Föderalstaat“ konkrete Maßgaben zum weiteren Vorgehen ableiten.

i. Fallbeispiel 1: Antrag und Erteilung einer Fahrerlaubnis

Zu untersuchen ist, ob die Vollbündelung des Antrags und der Erteilung der Fahrerlaubnis auf Bundesebene nach dem Vorschlag des NKR-Gutachtens „Bündelung im Föderalstaat“ zulässig wäre. Das Gutachten schlägt vor, dass der Bund den Vollzug der Leistung „Antrag und Erteilung einer Fahrerlaubnis“ vollständig an sich zieht, d. h. im Ergebnis durch eigene Oberbehörden (z. B. das Kraftfahrtbundesamt) tätig wird.

In diesem Rahmen kann der Entwurf des Fallbeispiels mit den rechtlichen Anforderungen (vgl. Bündelungstyp 1) abgeglichen werden. In Betracht kommt insbesondere eine Hochzonung über Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG, da der Bund nicht auf einen eigenen Verwaltungsunterbau nach S. 2 zurückgreifen soll. Dazu ist (1) eine **Gesetzgebungskompetenz** des Bundes, (2) eine entsprechende **Regelung durch Bundesgesetz** und (3) die **aufgaben- und organisationsbezogene Zentralität** der Tätigkeit erforderlich.

(1) Das Recht der Fahrerlaubnis liegt im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG für den Straßenverkehr. Nach der zusätzlichen Schranke des Art. 72 Abs. 2 GG liegt eine Bundeskompetenz nur dann vor, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger

Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ Die Annahme einer solchen Kompetenz mit dem Ziel der Bündelung ist geradezu der paradigmatische Fall der Herstellung einer Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse. *Oeter/Krönke* argumentieren hier: „Gründe für die Verlagerung der Zuständigkeit auf den Bund müssen vielmehr aus einer absehbaren Gefahr nachhaltiger Störungen des Gesamtgemeinwesens folgen, oder aus erkennbaren Disfunktionalitäten dezentraler Regulierung.“¹¹³ Gerade diese Disfunktionalitäten hat das NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ aufzuzeigen gesucht.

(2) Für die Hochzonung wäre nach der Bestimmung des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG ferner ein einfaches Bundesgesetz erforderlich, der qualifizierenden Bedingungen des S. 2 bedarf es nicht.

(3) Die hochgezonte Aufgabe müsste darüber hinaus das Kriterium der aufgaben- und organisationsbezogenen Zentralität erfüllen. Daraus folgt, dass es zur Erfüllung der Aufgabe keine planmäßige Zusammenarbeit mit den Behörden der Länder geben darf, die über den Einzelfall hinausgeht (s.o.). Daraus ergibt sich die im Vergleich zum NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ präzisierete Voraussetzung, bei der Umsetzung einer Bündelung auf ein echtes Digital-by-Default-Modell zu setzen.

Digital-by-Default bedeutet in diesem Zusammenhang, dass es keine echte Wahlfreiheit mehr zwischen einem Antrag auf Papier und einem

¹¹³ Huber/Voßkuhle/Oeter/Krönke, 8. Aufl. 2024, GG Art. 72 Rn. 116.

Online-Antrag geben kann.¹¹⁴ Nur noch in besonders (d. h. etwa medizinisch oder aufgrund fehlender digitaler Kompetenzen) begründeten Ausnahmefällen kann eine Amtshilfe von einer Behörde vor Ort in Anspruch genommen werden, für die dann im Regelfall auch gesonderte Kosten anfallen müssten.¹¹⁵

Nicht unkritisch (aber wohl noch vertretbar) ist es dementsprechend auch, dass die Fahrschulen planmäßig in die Antragsstellung eingebunden werden sollen. Denn dadurch könnte der Eindruck entstehen, dass der Bund die besonderen Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG (Einrichtung eines Verwaltungsunterbaus) gewissermaßen umgeht, um unter Einbindung von Privaten einen faktischen Unterbau zu schaffen. Hier ist darauf zu achten, was nach dem Vorschlag des NKR-Gutachtens „Bündelung im Föderalstaat“ auch der Fall sein soll, dass die Fahrschulen als Bevollmächtigte im Lager der Antragsteller stehen und von diesen beauftragt werden.¹¹⁶

ii. Fallbeispiel 2: Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

Im Fallbeispiel 2 werden die Berufsanerkerungsstrukturen in Deutschland, die sich größtenteils nach landesrechtlichen Vorschriften richten und sich zwischen verschiedenen Ländern unterscheiden, mit einer Reformperspektive hinterlegt. Das NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ will hier über eine staatsvertragliche Lösung entsprechend des Typs 2 die Gleichwertigkeitsprüfung bei einer gemeinsamen Einrichtung der Länder (konkret: die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen, ZAB) bündeln.

Die Kompetenzen im Bereich der Berufsankennung sind nicht klar verteilt. Eine ausdifferenzierte Antwort auf die Frage, wem welche Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Berufsankennung zukommen, liegt jenseits des Gutachtauftrags. Jedenfalls für einige Bereiche einschlägig ist die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft). Dieser unterfällt etwa „die rechtliche Ordnung der Berufe in der Wirtschaft und die Fixierung von Berufsbildern“, wozu auch die Berufsausbildung gehört.¹¹⁷ Im Einzelnen muss hier stets eine Abgrenzung zu ausschließlichen Kompetenzen der Länder (etwa für die Bildung) erfolgen. Einiges ist hier ungeklärt und wird über die Staatspraxis geregelt. Die Normierung der praktischen beruflichen Ausbildung, die von den Arbeitgebern durchgeführt wird, unterfällt jedenfalls in der Regel dem Kompetenztitel.¹¹⁸

Liegt ein Fall der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz vor, so wäre für diese Berufe gleichzeitig nach den oben bereits angestellten Überlegungen fraglich, ob ein Vorgehen über die staatsvertragliche Lösung erfolversprechend ist. Denn hier könnte eine Zentralisierung der Anerkennungsstrukturen die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG hinterlegen. Vorzugsweise wäre ein Vorgehen zur Zentralisierung der Berufsankennung dann, wenn unter keinem denkbaren Gesichtspunkt eine Bundeskompetenz besteht.

Ob sich die beabsichtigte Bündelung der Gleichwertigkeitsprüfung eigentlich als ein Unterfall des Zusammenwirkens der Länder zum Zwecke der Modularisierung (vgl. Bündelungstyp 3) oder als eine gemeinsame Erbringung von

¹¹⁴ Anders noch NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ S. 58.

¹¹⁵ Von der Erhebung dieser Kosten kann die Verwaltung im Einzelfall wiederum absehen.

¹¹⁶ NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ S. 58.

¹¹⁷ Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, 105. EL August 2024, GG Art. 74 Rn. 234.

¹¹⁸ Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, 105. EL August 2024, GG Art. 74 Rn. 232.

Verwaltungsleistungen darstellt, kann vorliegend dahinstehen, da für eine Modularisierung vergleichbare rechtliche Voraussetzungen im Rahmen der staatsvertraglichen Vereinbarung gelten würden. Die Gleichwertigkeitsprüfung stellt insoweit das Herzstück des Anerkennungsverfahrens dar.

Ganz unabhängig von diesen Überlegungen ist ein Staatsvertrag dann möglich, wenn die oben formulierten allgemeinen Bedingungen vorliegen (→ 4.B.ii.). Eine verfassungsrechtliche Begründung der Kooperation liegt im Bestreben, die Leistungsfähigkeit der Verwaltungsleistung zu erhöhen. Ein Staatsvertrag müsste sich ferner auf die Bereiche beschränken, in denen das Land die Gesetzgebungskompetenz innehat. Die Berufsanerkennung liegt auch unproblematisch außerhalb des Kernbereichs der Länderstaatlichkeit. Da mit den vorgeschlagenen Berufsanerkennungsstrukturen eine aufwändige gemeinschaftliche Einrichtung geschaffen wird, sind wohl auch Kündigungsfristen von bis zu zehn Jahren möglich.

Darüber hinaus muss eine Struktur geschaffen werden, in der die einzelnen Länder am Entscheidungsprozess in der gemeinsamen Einrichtung hinreichend mitwirken. Die von der gemeinsamen Einrichtung getroffenen Entscheidungen müssen im Außenverhältnis ferner klar einem Träger zuzuordnen sein.

Die Überlegungen zeigen, dass die im NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ vorgeschlagene gemeinsame Aufgabenwahrnehmung durch die Länder grundsätzlich möglich, im Ergebnis aber äußerst voraussetzungsvoll ist. Viel eher erscheint es zielführend, auch in diesen Bereichen den Weg einer Hochzonung zum Bund zu prüfen.

iii. Fallbeispiel 3: Die Einkommensprüfung als Teil unterschiedlicher Verwaltungsverfahren

Fallbeispiel 3 widmet sich der Einkommensprüfung als Teil unterschiedlicher Verwaltungsverfahren. Bisher müssen in verschiedenen Verwaltungsverfahren aufwändige Einkommensprüfungen durchgeführt werden, obwohl die Einkommensdaten meist an zentraler Stelle gespeichert vorliegen. Das NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ schlägt als Alternative vor, dass Stellen in der öffentlichen Verwaltung auf ein „Modul Einkommensprüfung“ zugreifen können, dass die Durchführung konkreter Verfahren im Einzelfall vereinfacht. Die Einkommensprüfung soll so ausgekoppelt von konkreten Verwaltungsverfahren als Dienstleistung für die entscheidenden Verwaltungsstellen zur Verfügung stehen.

Wie genau die Einkommensprüfung in bestehenden Verfahren integriert werden kann, hängt so von den konkreten Verfahren ab und richtet sich nach dem Fachverfahrensrecht. Im föderalen Zusammenhang sind weitere Bedingungen zu berücksichtigen, die Bereitstellung eines modularen Systems wäre unter Umständen konnexitätsrelevant (s.o.), mit der Folge, dass von Nutzendenseite eine kostendeckende Beteiligung verlangt würde.

Hinsichtlich der Gestaltung des Moduls sind die oben dargestellten Anforderungen zu berücksichtigen. Dabei geht ein Modul „Einkommensprüfung“ bei Zugrundelegung des gegenwärtigen, über verschiedene Gesetze uneinheitlich verwendeten Einkommensgriffs über eine reine Informationsschnittstelle hinaus, da verschiedene Einkommensarten kategorisiert und je nach Anwendung berücksichtigt werden oder unberücksichtigt bleiben. Die Einkommensprüfung kann dementsprechend unter bestimmten Umständen auch entscheidungspräjudizierend wirken, ist dabei aber dennoch nicht mit einem mehrere Datenbestände zusammenführenden Empfehlungssystem vergleichbar (vgl. → 4.C.i.). Etwas

anderes würde allerdings dann gelten, wenn der Einkommensbegriff nach den Empfehlungen des NKR-Gutachtens „Bündelung im Föderalstaat“ vereinheitlicht und geschärft würde.¹¹⁹ In diesem Fall könnte man den Anwendungsfall auf eine unproblematische Informationsbereitstellung zurückstufen.

In der Gestaltung des Moduls ist dementsprechend darauf zu achten, dass Datenquellen und Berechnungsgrundlagen transparent und nachvollziehbar dargestellt werden. Nicht zulässig wäre es etwa, nur das Berechnungsergebnis automatisiert in ein Fachverfahren zu integrieren. Das System darf zwar ein solches Berechnungsergebnis ausgeben, dieses muss aber durch den Amtswalter auf Plausibilität überprüfbar sein.

E. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive haben sich alle drei Bündelungstypen substantiieren lassen. Die im NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ vorgeschlagenen Handlungsoptionen sind demnach mit gewissen Abstufungen und Einschränkungen realisierbar, wenngleich sich auch einige Präzisierungen ergeben haben.

Der Bündelungstyp 1 ist nur dann verfassungskonform umsetzbar, wenn der Bund einerseits bereit ist, die Finanzierungsverantwortung für eine Aufgabe zu übernehmen und andererseits in der Gestaltung auf einen Verwaltungsunterbau verzichten kann.¹²⁰ Sie verlangt zudem konsequent für den Regelfall auf einen ausschließlich digitalen Zugang zu Verwaltungsleistungen zu setzen.

Der vorgeschlagene Bündelungstyp 2 ist so möglich, aber in der Ausführung im Föderalstaat mit hohen Anforderungen verknüpft, die sich nur in besonderen Feldern rentieren lassen. Die mit dem zentral-kooperativen Vollzug verknüpften Effizienzgewinne könnten sich so durch das Erfordernis, eine neue und durchaus komplexe Verwaltungsstruktur zu errichten, egalieren. Hier lohnt ein Blick ins Glücksspielrecht zu den

Erfahrungen mit der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder.

Der Bündelungstyp 3 verlangt noch vertiefte verfassungsrechtliche Auseinandersetzung, insbesondere im Hinblick auf die offenen Fragen des Konnexitätsprinzips, deutet aber auf einen sehr wichtigen Modus der Kooperation hin. Sie ist in der Lage, die im Föderalstaat an ganz verschiedenen Stellen vorhandenen Informationsbestände zusammenzuführen und damit ein wichtiges Kooperationsproblem der Gegenwart anzugehen. Fragen der hinreichenden Kontrolle externer Informationen sind darüber hinaus keine Spezialprobleme des Verwaltungsorganisationsrechts, sondern tauchen an vielen Stellen der Rechtsordnung auf. Auch wenn es daher so scheinen mag, als ob die Verfassung hohe Hürden für die Modularisierung errichtet, so liegt in ihr ein wesentliches Element eines zukunftsfähigen kooperativen Föderalismus.

¹¹⁹ Dazu NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“, S. 80.

¹²⁰ Wenn dem Bund im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz neue Aufgaben zukommen, so ist bei dringendem Bedarf und mit Zustimmung des Bundesrats und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestags auch ausnahmsweise ein Unterbau möglich, vgl. Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG.

5

Verfassungsrechtliche Reformperspektive



Die verfassungsrechtliche Ordnung der föderalen Aufgabenteilung ist mit einigen schon ganz konzeptionell angelegten Schwierigkeiten konfrontiert. So ist der Föderalismus ein notwendigerweise lebendiges Organisationsprinzip, das davon profitiert, wenn Aufgaben letztlich auf der Ebene wahrgenommen werden, die dafür strukturell die beste Eignung aufweisen. In einer sich immer schneller verändernden Umwelt sind jedoch auch Aufgabenbestände hinsichtlich ihrer Eignung der Wahrnehmung auf verschiedenen Ebenen instabil. Dies zeigt neben dem Prozess der europäischen Integration insbesondere die Digitalisierung. Was zu früheren Zeiten durch die Unmittelbarkeit des Verwaltungsvollzugs vor Ort geradezu notwendig war, mag sich in der Gegenwart als Bremse effektiver bürger- und wirtschaftsfreundlicher Verwaltungsdienstleistungen herausstellen.

Wenn sich nun – wie in der deutschen föderalen Tradition üblich – die Aufgabenbestände in der Regel nicht durch den einfachen Gesetzgeber bestimmen lassen, sondern in der Verfassung festgeschrieben sind, ergibt sich im Hinblick auf die ständig notwendige Anpassung des föderalen Systems an aktuelle Gegebenheiten eine Grundspannung. Diese Spannung resultiert letztlich daraus, dass es dann auch des verfassungsändernden Gesetzgebers bedarf, um Aufgabenbestände an neue Gegebenheiten anzupassen.

So ergibt sich, dass es im Föderalstaat letztlich großer Kraftanstrengungen der Schaffung starker politischer Mehrheiten bedarf, um den föderalen Aufgabenwahrnehmung zukunftsfähig zu machen. Diese politischen Mehrheiten sind zudem in der Regel nur herzustellen, wenn sich alle beteiligten Akteure bei ihren inhaltlichen Positionen kompromissfähig zeigen, so dass „große“ Lösungen von „Föderalismusreformen“ sowohl eine lange Vorbereitungszeit als auch inhaltliche Offenheit benötigen. All dies macht Anpassungen auf der Verfassungsebene für alle Beteiligten zu einem komplexen Vorhaben.

Der Schwerpunkt des NKR-Gutachtens „Bündelung im Föderalstaat“ liegt auf denjenigen Reformmaßnahmen, die bereits ohne Verfassungsänderung umsetzbar sind. Die vorstehenden Überlegungen haben in diesem Sinne beträchtliche Potenziale der Bündelung im verfassungsrechtlichen Status quo dargelegt, die deutlich intensiver genutzt werden sollten, um den Föderalstaat bestmöglich auf eine zeitgemäße Aufgabenwahrnehmung umzustellen.

Gleichzeitig ändert dies wenig an der Grundsituation, dass die Verfassung im Hinblick auf die Aufgabenordnung reformbedürftig erscheint. Hier ist es perspektivisch wichtig, ein Reformparadigma zu entwickeln, um Defizite der bestehenden Verfassungsordnung punktuell überwinden zu können. Die Aufgabe dieses Abschnitts ist es dementsprechend, die vom NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ vorgeschlagenen Anpassungen der Verfassung im Hinblick auf ihre mögliche Rolle und Funktion zu bewerten.

Zu diesem Zweck ist es zunächst (a.) erforderlich, diejenigen Teile der verfassungsrechtlichen Aufgabenordnung, die aufgrund der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG für den verfassungsändernden Gesetzgeber indisponibel sind, zu identifizieren. Sodann (b.) werden die im Gutachten vorgeschlagenen Reformansätze einer inhaltlichen Bewertung unterzogen, die im Wesentlichen auf zwei Komponenten aufbaut. Einerseits geht es um die Frage, ob die entsprechende Änderung verfassungssystematisch und im Sinne des Art. 79 Abs. 3 GG überhaupt zulässig wäre. Andererseits geht es um die (freilich unvollständige) Bewertung einer möglichen inhaltlichen Wirkung der Bestimmung, d. h. ob die Änderung zu einer Verbesserung der Reformfähigkeit der deutschen Verwaltungsorganisation führen könnte.

A. AUFGABENORDNUNG UND EWIGKEITSGARANTIE

Nicht nur ist die Aufgabenordnung des Grundgesetzes für Bund, Länder und Kommunen indisponibel (→ 3.A.). Sie ist auch über das Bundesstaatsprinzip und die sog. Ewigkeitsgarantie überzeitlich verbindlich. Der Grundmodus der Aufgabenerfüllung darf durch Verfassungsreformen nicht ohne weiteres angepasst werden.

Im Randbereich der die Aufgabenordnung konstituierenden Verfassungsprinzipien kann der verfassungsändernde Gesetzgeber aber durchaus moderate Anpassungen vornehmen. Dies folgt aus einer eher restriktiven Auslegung der Ewigkeitsklausel in Art. 79 Abs. 3 GG, die dem Gesetzgeber einen gewissen Spielraum für Anpassungen belässt.

Für das Organisationsrecht bedeutet dies vor allem, dass die Einzelheiten der Kompetenzordnung auch für größere Verschiebungen im Rahmen etwa einer neuen Föderalismusreform offen sind, es allerdings recht wenig Spielraum im Bereich der Grundstrukturen (Primat der Landesverwaltung, Verbot der Mischverwaltung) gibt.

i. Regelungsgehalt und Auslegung des Art. 79 Abs. 3 GG

Art. 79 Abs. 3 GG statuiert Grenzen für Änderungsversuche des Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Art. 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden. Dazu gehören insbesondere das Demokratie- und das Bundesstaatsprinzip, von denen wesentliche Elemente der Aufgabenordnung bestimmt werden.

Die scheinbar sehr strikte Formulierung des Art. 79 Abs. 3 GG, dass schon die „Berührung“ der Art. 1 und 20 GG zur Unzulässigkeit einer Verfassungsänderung führen, deutet zunächst in Richtung sehr enger Grenzen für mögliche Änderungen.

Art. 79 Abs. 3 GG wird allerdings in der Rechtsprechung tendenziell eng ausgelegt.¹²¹ In Beachtung der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers wird daher eine mit der Ewigkeitsklausel zu vereinbarende Lesart des verfassungsändernden Gesetzes gesucht. Dieser Vertrauensvorschuss erklärt sich daraus, dass zunächst nicht davon auszugehen ist, dass der Gesetzgeber verfassungswidriges Verfassungsrecht schaffen will.¹²² Dem Gesetzgeber ist es daher gestattet, die konkrete Ausgestaltung der geschützten Prinzipien aus sachlich begründetem Interesse zu verändern.¹²³ Die genauere Bestimmung dieser Prinzipien erfordert im Einzelfall eine Konkretisierung in Form kontextabhängiger und relativer Mindeststandards.¹²⁴

ii. Mögliche Mindestgehälter im Hinblick auf die Verwaltungsorganisation

Im Hinblick auf Art. 79 Abs. 3 GG einschlägig ist zunächst das Demokratieprinzip, das auch in der Verwaltungsorganisation eine zentrale Stellung innehat.¹²⁵ In der Regel genügt es für die konkreten Organisationsgestaltungen aus, wenn die Exekutive an ihrer Spitze über die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit legitimiert ist und genügend interne Steuerungseffekte über Weisungsmöglichkeiten gegenüber nachgeordneten Instanzen möglich sind.

¹²¹ Zuletzt BVerfGE 109, 279 (310).

¹²² v. Münch/Kunig/Bryde, 7. Aufl. 2021, GG Art. 79 Rn. 38.

¹²³ BVerfGE 109, 279 (310).

¹²⁴ Huber/Voßkuhle/Hain, 8. Aufl. 2024, GG Art. 79 Rn. 51.

¹²⁵ Dazu und zum Folgenden Roth-Isigkeit, Verfassungsordnung und Verwaltungsorganisation (2023), 520 ff.

Damit ist durch Art. 79 Abs. 3 GG zwar nicht notwendigerweise ausgeschlossen, dass es auch Verwaltungsräume jenseits politischer Steuerung gibt, allerdings darf die Autonomie so nicht zum Prinzip der Staatsorganisation werden.¹²⁶ Sachgerechte Funktionswahrnehmung kann dementsprechend auch hier Ausnahmen rechtfertigen, das Grundmodell wird hingegen von Art. 79 Abs. 3 GG geschützt.

Ob das Rechtsstaatsprinzip überhaupt zum Katalog der in Art. 79 Abs. 3 GG erwähnten Rechtspositionen gehört, ist verfassungsrechtlich umstritten.¹²⁷ Für das oben als Teil der Rechtsstaatlichkeit herausgearbeitete Gebot der Verantwortungsklarheit, das verlangt, dass Bürgerinnen und Bürger wissen, wer für eine bestimmte Entscheidung verantwortlich ist, kann die Frage jedoch dahinstehen, da das Gebot einen so essentiellen Teil des modernen Staatsverständnisses ausmacht, dass es auch über das Menschenwürdegebot aus Art. 1 GG verbindlich ist. Dass der Einzelne nicht einem unpersönlichen, ungreifbaren Staat gegenübersteht und dadurch letztlich zum Objekt degradiert würde, gehört zum für die moderne Lebensform essentiellen Katalog der Grund- und Menschenrechte.

Neben diesen ohne weiteres eingängigen Verbürgungen verweist Art. 79 Abs. 3 GG auch auf das Bundesstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG. Nachdem in der Formulierung des Art. 79 Abs. 3 GG schon die ausdrücklichen Sicherungen zugunsten „der Gliederung des Bundes in Länder“ und der „grundsätzlichen Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ eingezogen wurden, stellt das föderale Strukturprinzip den letzten Teil einer so entstehenden Trias dar.¹²⁸ Mit dem

Bundesstaatsprinzip werden durch Art. 79 Abs. 3 GG in diesem Sinne für Bündelungen die stärksten Hürden errichtet.

Der so geschützte Kernbereich der Bundesstaatlichkeit erstreckt sich insbesondere auf die Gewährleistung autonomer Gestaltungsmacht der Länder, die so als eigens lebensfähige Glieder den Gesamtstaat bereichern sollen. Dazu gehört auch der wirtschaftliche Aspekt eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen.

Nicht von Art. 79 Abs. 3 GG ist demgegenüber die Aktualisierung des föderalen Modells im Hinblick auf neue Chancen und Herausforderungen umfasst. Der Föderalismus ist ein gestaltungsoffenes Prinzip, das nicht für alle Zeiten eine bestimmte Aufgabenwahrnehmung zementiert, sondern ein lebendiges Verfassungsprinzip, das für sinnvolle Anpassungen offen ist. Das Prinzip zeigt sich insoweit auch im Hinblick auf die intendierten Aufgabenbündelungen durchaus offen, wenn nicht die von der Ewigkeitsgarantie umfassten Grundpositionen betroffen sind.

iii. Ableitbare explizite Grenzen für Bündelungen

Explizite Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG lassen sich für die Bündelungen insbesondere in folgende Richtungen feststellen. Verfassungsreformen, die durch eine exzessive Bündelung mit der Regelzuständigkeit für den Vollzug den Aufgabenkern der Länderstaatlichkeit verändern, sind ausgeschlossen. Dieser ist insbesondere dann berührt, wenn sich durch Aufgabenverlagerungen das Regelmodell der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder umkehrt und sich der Föderalstaat so in einen Zentralstaat wandelt. Denn dann

¹²⁶ Dürig/Herzog/Scholz/Herdegen, 105. EL August 2024, GG Art. 79 Rn. 142.

¹²⁷ Diskussion bei Huber/Voßkuhle/Hain, 8. Aufl. 2024, GG Art. 79 Rn. 88.

¹²⁸ Dürig/Herzog/Scholz/Herdegen, 105. EL August 2024, GG Art. 79 Rn. 158 ff.

wären die Länder nicht mehr die von der Verfassung geforderten „lebensfähigen Glieder des Gesamtstaats“.¹²⁹

Das BVerfG formulierte hier: „Die Länder im Bundesstaat sind nur dann Staaten, wenn ihnen ein Kern eigener Aufgaben als Hausgut unentziehbar verbleibt.“¹³⁰

Diese Formulierungen schließen Bündelungen allerdings nicht aus. Der Aufgabenkern der Länder ist noch nicht allein dadurch betroffen, wenn innerhalb der Art. 30, 83 GG eine andere Schwerpunktsetzung erfolgt. Auch ein veränderter Grundmodus der Aufgabenerfüllung, der mehr auf zentrale Steuerung setzt, wäre dementsprechend verfassungskonform möglich, solange dadurch die Fähigkeit der Länder in ihrem Gebiet gestalterisch tätig zu werden, nicht schlechthin erstickt wird.

Engere Grenzen sieht Art. 79 Abs. 3 GG hingegen für mögliche Mischverwaltungstatbestände vor, die verfassungsrechtlich stets prekär bleiben. Die Notwendigkeit der Verantwortungsklarheit im Hinblick auf staatliches Entscheiden und die Gewährleistung eines hinreichenden Legitimationsniveaus für Entscheidungen sowie die Trennung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern gehören zu den Identitätsmerkmalen des Grundgesetzes. Wenngleich der verfassungsändernde

Gesetzgeber mit entsprechender Begründung neue Mischverwaltungstatbestände anordnen kann, so wäre doch ein unkontrolliertes Ausfransen der Mischverwaltung auch im Hinblick auf Art. 79 Abs. 3 GG bedenklich. Hier legt die Verfassung dem verfassungsändernden Gesetzgeber mit dem Anwachsen der Menge der entsprechend normierten Tatbestände ansteigende Rechtfertigungslasten auf.

Die Grenzen für einen veränderten Zuschnitt der Aufgabenwahrnehmung im Bundesstaat sind daher auch im Rahmen von Art. 79 Abs. 3 GG verhältnismäßig weit. Auch eine große Aufgabenreform, die die Kompetenzen im Bundesstaat entlang neuer konzeptioneller Linien neu ordnet, wäre dementsprechend mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar. Aufgaben, die durch die Digitalisierung an potentieller Zentralität gewonnen haben, d. h. über eine digitale Plattformlösung ohne die dezentralen Strukturen der Länder und Kommunen auskommen, könnten so zum Bund hochgezont werden, während andere Aufgaben, die sich auch nach der Digitalisierung durch einen konkreten Ortsbezug auszeichnen, bei den Ländern verbleiben würden. Weitere Forschung sollte die Aufgabenbestände des Bundes und der Länder systematisch im Hinblick auf ihre zentrale Wahrnehmbarkeit untersuchen. Zu diesem Zwecke sollten bestehende Typisierungen (z. B. LeiKa) genutzt und ggf. überarbeitet werden.

B. AUSARBEITUNG DER REFORMIDEEN DES NKR-GUTACHTEN „BÜNDELUNG IM FÖDERALSTAAT“ UND VERFASSUNGSRECHTLICHE IMPLIKATIONEN

Das NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ hat zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Aufgabenerfüllung konkrete

verfassungsrechtliche Reformideen vorgebracht, die auch im Hinblick auf die bisherigen Gutach-
 tenergebnisse und die konkreten Reformgrenzen

¹²⁹ Dürig/Herzog/Scholz/Herdegen, 105. EL August 2024, GG Art. 79 Rn. 163.

¹³⁰ BVerfGE 34, 9 (20).

des Art. 79 Abs. 3 GG im Folgenden untersucht werden sollen. Die Vorschläge sind im Hinblick auf ihre verfassungsrechtliche Bedeutung und ihre Zweckmäßigkeit zu bewerten.

i. Ein aufgabenbezogenes Kooperationsgebot im Bundesstaat

Das NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ hat zunächst die Aufnahme eines allgemeinen Kooperationsgebots zwischen Bund und Ländern als Gegengewicht zu den Trennungsgrundsätzen der Art. 30, 83 GG (siehe auch oben) vorgeschlagen. So soll eine entweder an Art. 30 oder an Art. 83 angegliederte Klarstellung erfolgen, dass Bund und Länder nach Maßgabe ihrer jeweiligen Verantwortlichkeiten zusammenarbeiten sollen. Vorbild für die Regelung könnte die Anordnung des Art. 91c Abs. 1 GG sein, der normiert, dass Bund und Länder bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken können.

Ein Kooperationsgebot könnte nun darin bestehen, diese auf informationstechnische Systeme bezogene Regelung auf die allgemeine Stufe der Art. 30, 83 GG zu heben. Der kooperative Vollzug soll so innerhalb der Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG, der die grundsätzliche Trennung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern verlangt, befördert werden. Gleichzeitig sollen mit dem Kooperationsgebot keine verbindlichen Handlungspflichten begründet werden (was auch nicht zulässig wäre).

Verfassungsrechtliche Bedeutung könnte ein solcher Vorschlag in zweierlei Dimensionen haben. Zum einen wäre er ein symbolisches Bekenntnis zu mehr Kooperation zur besseren Aufgabenerfüllung im Bundesstaat, ohne dabei konkret Kompetenzen von Bund und Ländern anzugreifen. Damit wäre unter Umständen ein Konsens

über die Verfassungsänderung leichter zu gewinnen. Die maßgebliche Rolle, eine solche symbolische Bestimmung dann auch zu nutzen, käme dem Bundesverfassungsgericht zu. Im Rahmen konkreter und zukünftiger Verfahren, bei denen die Zulässigkeit bestimmter Kooperationen in Frage stünde, könnte aus einem entsprechend zielgenau formulierten Kooperationsgebot argumentativ geschöpft werden.

Gleichzeitig könnte ein solches Kooperationsgebot die wichtige Funktion übernehmen, Bund und Länder über die bestehenden Verfassungsregelungen zur Zusammenarbeit aufzufordern und zu ermutigen. Dies wäre nicht nur symbolisch, da durch die Regelung unter Umständen auch haushaltsrechtliche Rechtfertigungslasten getragen werden könnten. Vor allem relevant könnte es bei der wechselseitigen (dann kostenfreien) Bereitstellung von Informationsbeständen sein, die gegenwärtig ein wesentliches Hindernis der Zusammenarbeit darstellen. Im Sinne des Grundsatzes der Funktionsgerechtigkeit (s.o.) wäre es dann eine konkrete Pflicht von Bund und Ländern, ihre Aufgabenwahrnehmung so zu strukturieren, dass Aufgaben von denjenigen wahrgenommen werden, die dafür auf die besten organisatorischen Voraussetzungen zurückgreifen können. Dazu könnte es dann auch gehören, anschlussfähige Schnittstellen in der eigenen IT-Infrastruktur bereitzustellen.

Skeptisch könnte man zwar dahingehend sein, dass die ohnehin schon in ihrem organisationsrechtlichen Teil hypertrophe Textmenge des Grundgesetzes weiter vergrößert würde, ohne dass darin eine konkrete Regelungsabsicht des verfassungsändernden Gesetzgebers liegen würde. Letztlich zeigt sich aber im Detail, dass sich viele kooperationswillige Akteure im Verfassungsstaat mit (zwar teils verfassungsrechtlich nicht unbedingt substantiierten) schematisierten Gegenargumenten zu kämpfen haben.

Gerade für eine konsequente Nutzung des „Einer-für-Alle“-Prinzips (EfA-Prinzip) oder auch die von diesem Gutachten etwa im Hinblick auf die vom Bund bereitgestellte Verbindungsnetzinfrastruktur oder auch die in Bündelungstyp 3 vorgeschlagene Modularisierung wäre es durchaus angemessen, durch ein solches Kooperationsgebot auch Alleingängen einzelner verfassungsrechtlicher Akteure schon im Grundsatz entgegenzuwirken. Auch die jüngst veröffentlichten Vorschläge der Initiative für einen handlungsfähigen Staat könnten von einem Kooperationsgebot profitieren.¹³¹

ii. Konturierung der Mischverwaltung

Mit dem Begriff der Mischverwaltung setzt der zweite Anpassungsvorschlag des NKR-Gutachtens „Bündelung im Föderalstaat“ an einer verfassungsrechtlich besonders sensiblen Stelle an. Weite Teile des Mischverwaltungsverbots sind über Art. 79 Abs. 3 GG auch für den verfassungsändernden Gesetzgeber indisponibel. Wenn nun das Gutachten vorschlägt, den Begriff der Mischverwaltung in seinem Randbereich zu schärfen, so könnte dies dadurch erfolgen, dass das Mischverwaltungsverbot gewissermaßen deklaratorisch in die Verfassung aufgenommen würde, gleichzeitig aber (unter Beachtung der Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG) eine genauere verfassungsrechtliche Bestimmung erfolgt, was unter der Mischverwaltung zu verstehen ist.

Dies könnte verfassungsrechtlich eine enorme Wirkung haben. Möglich wäre etwa eine Präzisierung des verfassungsrechtlichen Regelungsbestands rund um die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Hartz-IV-Arbeitsgemeinschaften, dass vom Bund

bereitgestellte IT-Infrastruktur, die verfahrens- und inhaltliche Entscheidungsmöglichkeiten vorgibt, gegen das Mischverwaltungsverbot verstoßen könnte.¹³² Die offene Formulierung der verfassungsgerichtlichen Entscheidung legt hier nahe, dass es trotz der Engführung durch Art. 79 Abs. 3 GG noch einiges an Spielraum zu einer bestimmteren Definition geben könnte.

So wäre es für alle verfassungsrechtlichen Akteure hilfreich, eine Klarstellung zu erfahren, in welchen Aspekten die informationstechnische Zusammenarbeit im Bereich des Vollzugs als Mischverwaltung einzustufen ist. Dabei scheint die auch im Rahmen von Art. 79 Abs. 3 GG mögliche Unterteilung zwischen Informationsbereitstellung (keine Mischverwaltung) und Entscheidungsbeteiligung (Mischverwaltung) sinnvoll. Soweit Informationsbestände oder sogar rechtliche Vorprüfungen (wie in Bündelungstyp 3 möglich) so geteilt werden, dass die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung nicht beeinträchtigt ist, liegt auch keine Mischverwaltung vor.

Die damit verbundene Definitionsleistung sollte nicht auf den Bereich der IT-Zusammenarbeit beschränkt sein, sondern allgemein die Möglichkeiten und Grenzen möglicher Verschränkungen in Entscheidungsprozessen widerspiegeln, etwa im Rahmen der Unterscheidung von „front office“ und „back office“. Auch eine verfassungsrechtliche Klarstellung dahingehend, dass die Übernahme von Beratungsleistungen für Antragsteller noch keine unzulässige Entscheidungsbeteiligung darstellt, wäre hilfreich.

Auch wenn eine solche verfassungsrechtliche Spezifizierung wiederum nur als deklaratorisch einzustufen wäre, könnte sie doch durch die mit ihr verbundene Rechtssicherheit erhebliche

¹³¹ Vgl. die Vorschläge im Zwischenbericht der Initiative für den handlungsfähigen Staat, S. 21 ff.

¹³² Dazu auch schon Huber DÖV 2008, 844 (851).

Auswirkungen auf die Kooperationsbereitschaft von Bund und Ländern mit der damit einhergehenden Bündelung von Teilprozessen haben.

iii. Infrastrukturverantwortung des Bundes

Wie oben dargelegt, ist es dem Bund schon im verfassungsrechtlichen Status quo gestattet, auf eigene Verantwortung eine für die Länder offene Plattform zu schaffen, die diese auf freiwilliger Basis zur Konfiguration und Abwicklung von Verwaltungsverfahren nutzen können.¹³³ Eine solche Umstellung „vom Portal zur Plattform“ würde die dezentrale und modulare Konfiguration von individuellen Verwaltungsleistungen ermöglichen und auf gemeinsame Datenbanken zurückgreifen.¹³⁴ Insbesondere die vielversprechende Bündelungsstrategie der Modularisierung würde von so einer Umstellung profitieren.

Verfassungsrechtliche Konkretisierungsmöglichkeiten im Hinblick auf diese Bereitstellung der digitalen Infrastruktur ergeben sich in zwei Richtungen. Zum einen ließe sich die Frage stellen, ob eine Pflicht zur Nutzung der Plattform durch die Länder verfassungsrechtlich möglich wäre. Zum anderen könnte sich die Frage stellen, ob der Bund durch die Normierung einer Art „Infrastrukturverantwortung“ dazu verpflichtet werden kann, eine solche Plattform zu betreiben.¹³⁵

Eine verpflichtende Nutzung der Plattform durch die Länder hätte den Vorteil, dass durch die fehlende Abweichungsmöglichkeit das System besser zu planen und zu skalieren wäre, die Einheitlichkeit im Bundesgebiet würde zu mehr Nutzerfreundlichkeit führen und die Länder wären so auch leichter an der Finanzierung zu beteiligen.

Eine verpflichtende Nutzung durch die Länder würde aber einen permanenten Eingriff in die als Bestandteil der eigenverantwortlichen Aufgabewahrnehmung geschützten Organisationshoheit darstellen. Um zulässig zu sein, müsste sich ein solcher Eingriff stets auf ein konkretes Verfahren beziehen und dürfte nicht dem Land abstrakt-generell für alle Arten von Verfahren vorgegeben werden. Eine solche Regelung ist aber auf der Ebene der (Bundes-)Verfassung nicht möglich.

Eine verfassungsrechtliche Verbindlichkeit wäre auch aus rechtspolitischen Erwägungen heraus nicht ratsam. Einerseits entspricht dieser Zwang zur Einheitlichkeit nicht dem gezeichneten Grundmotiv eines kooperativen Föderalismus, der auf der Einsicht der Länder beruht, dass Aufgaben besser gemeinsam erledigt werden müssen. Auf der anderen Seite ergibt sich ein weicher Druck zur Nutzung der Plattform von Seiten der Länder schon daraus, dass es schon aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit äußerst unwahrscheinlich erscheint, dass ein Land von der vom Bund kostenfrei bereitgestellten und gut funktionierenden Plattformlösung keinen Gebrauch macht. Gestärkt würden so auch die Anreize für den Bund, die Länder durch die Qualität einer solchen Plattform überzeugen zu müssen. Förderlich wirken könnte hier auch das bereits oben vorgeschlagene Kooperationsgebot.

Es bleibt der verfassungsrechtliche Impuls, die Bereitstellung einer solchen Plattform für den Bund verpflichtend zu machen. Dies hätte wiederum den Vorteil, dass die Länder einen rechtlichen Anspruch auf die Bereitstellung einer funktionierenden Plattformlösung hätten. Regelungstechnisch könnte hier an die Regelung in Art. 91c Abs. 4 GG („Verbindungsnetz“) angeknüpft werden. Im Status quo trifft den Bund hier

¹³³ Diskutiert auch von Karrer/Ahlers, Rechtliche Wege hin zum föderalen Plattform-Ökosystem, NEGZ Impulspapier 2023, 3.

¹³⁴ So wörtlich NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“, 114.

¹³⁵ Vgl. auch die Ausarbeitung von Peuker, Verfassungswandel durch Digitalisierung (2020), 243 ff.

nach Abs. 4 S. 1 eine Pflicht zur Errichtung eines Verbindungsnetzes, während die Kompetenz hinsichtlich der (im Raum der Organisationshoheit der Länder gelegenen) angeschlossenen Netze bei den Ländern verbleibt.¹³⁶ Eine Ausdehnung der Norm auf die Bereitstellung einer Plattformlösung, auf die die Länder zugreifen könnten, wäre unproblematisch in einem neuen S. 2 oder in einer Ergänzung des S. 1 möglich.

Für die Kostentragung der Plattform gilt das Konnexitätsprinzip nach Art. 104a GG. Da die Länder die Plattform freiwillig nutzen, hat der Bund die Errichtung und den Betrieb der Plattform zu finanzieren. Abweichendes müsste ausdrücklich in der Norm geregelt werden.

iv. Organisationsrechtliche Experimentierklauseln

Eine faktische Folge der relativ formalen und starren Aufgabenordnung, die die einzelfallorientierte Abstimmung zwischen Bund und Länder verlangt, ist es, dass Organisationsgestaltungen gewissermaßen anhand der Beziehungen bestimmter Träger „am Reißbrett“ entstehen und es so gut wie keine Möglichkeiten gibt, neue Organisationsmodelle oder Möglichkeiten der Zusammenarbeit im praktischen Vollzug zu testen. Dies ist durchaus ein Problem, denn organisatorische Schwierigkeiten entstehen meist nicht in der Theorie, sondern vor allem im praktischen Vollzug.

Eine Möglichkeit, Abhilfe zu schaffen, wäre die Einrichtung von Testumgebungen für Organisationsgestaltungen. Dazu sind rechtlich sog. Experimentierklauseln erforderlich.¹³⁷ Experimentierklauseln erlauben es, auf zeitlich und räumlich begrenzter Basis bestimmte Organisationsgestaltungen zu testen. Durch sie könnten

neue Vollzugsmodelle als Parallelstrukturen in geschützten Umgebungen erprobt werden.

Grundsätzlich unterscheiden sich Rechtmäßigkeitsanforderungen prinzipiell erst einmal nicht im Hinblick darauf, ob ein Verwaltungsträger temporär oder dauerhaft mit einer Aufgabe betraut ist. Je nach Rechtskreisen, die durch den Gegenstand des Experiments berührt werden, sind also die Voraussetzungen besonderer Sachbereiche zu wahren. Ergibt sich durch das Experiment im Ergebnis eine Mischverwaltungsstruktur (vgl. → 3.C.iv.), so müsste diese durch die Verfassung explizit angeordnet werden. Auch der Vorbehalt des Gesetzes (→ 3.D.iii.) findet gleichermaßen Anwendung, ganz unabhängig davon, ob eine Organisationsgestaltung auf Zeit oder dauerhaft etabliert werden soll.

Experimentierklauseln sollen aber in der Regel die allgemeine Zulässigkeit von zeitlich und räumlich begrenzten Experimenten etablieren, ohne gleichzeitig die hohen Hürden einer endgültigen Organisationsgestaltung auszulösen. Diese Erkenntnisse scheinen sich zunächst einmal zu widersprechen. Denn wenn die rechtlichen Anforderungen für die Etablierung einer experimentellen Organisationsgestaltung ganz genauso gelagert sind wie für jede andere Art von Organisationsgestaltung, so wäre für die Erprobung der Modelle im Realeinsatz nichts gewonnen.

Experimentierklauseln im Organisationsrecht sind verfassungsrechtliches Neuland, die Rechtslage ist weitgehend ungeklärt. Unter besonderen Umständen könnten die Rechtmäßigkeitsanforderungen für die Zulassung von experimentellen Organisationsgestaltungen aber geringer sein als im sonstigen Organisationsrecht. Hier ließe sich davon profitieren, dass Experimente auf ein

¹³⁶ BT-Drs. 16/12410, 10.

¹³⁷ Im Detail dazu NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“, 114.

verfassungsrechtlich legitimes Ziel des Staates bauen, die Leistungsfähigkeit der eigenen Organisation evidenzbasiert zu untermauern.

Gleichzeitig sind sie weniger problematisch, da sie eine bestimmte Aufgabenwahrnehmung nur auf Zeit festschreiben.

Daraus ergeben sich auf den verschiedenen Ebenen (Verfassungsrecht, einfaches Recht, untergesetzliche Organisationsgestaltung) geteilte Rechtmäßigkeitsbedingungen. Experimentierklauseln sind strikt zu befristen, laufen also nach einer gewissen Zeit aus, wenn sie nicht verlängert werden. Handelt es sich um den Bereich der Erbringung einer bestimmten Verwaltungsaufgabe, so läuft die Testumgebung gewissermaßen parallel zur bereits etablierten Struktur. Zudem ist das Erkenntnisziel eines bestimmten Experiments klar zu artikulieren und mit einem planmäßig formalisierten Erkenntnisprozess zu unterlegen.

Wird durch das Experiment eine Mischverwaltungsstruktur etabliert, so ist eine Experimentierklausel auf der Ebene des Verfassungsrechts als Gemeinschaftsaufgabe (Art. 91a ff. GG) erforderlich. Die Länder müssten der konkreten Einrichtung zustimmen, können also ihre Zustimmung nicht losgelöst vom Einzelfall vorab erteilen.

Weniger problematisch scheint eine generalisierte Zustimmung für Organisationsgestaltungen, die im Bereich des Vorbehalts des Gesetzes liegen. Durch die klare Befristung wäre hier eine generalisierte parlamentarische Ermächtigung wohl noch mit der Wesentlichkeitslehre vereinbar. Unproblematisch sind Experimente schließlich in dem Bereich innerhalb eines Trägers, in dem in der Regel auch untergesetzliche Normen zur Organisation ausreichen.

C. NOTWENDIGKEIT UND MÖGLICHER NUTZEN EINER AUFGABENREFORM

Die im Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ vorgeschlagenen Verfassungsänderungen beziehen sich allesamt auf den „Maschinenraum“ des Zusammenwirkens von Aufgabenträgern, deren Binnenstrukturen so einer Reform unterzogen werden sollen. Damit sollen sowohl Bund und Länder in die Lage versetzt werden, die Herausforderungen einer sich in entscheidenden Transformationsprozessen (Digitalisierung, demographischer Wandel u.Ä.) befindenden öffentlichen Verwaltung mit weitestgehend in einer vor-digitalen Lage definierten Aufgabenbeständen zu bewältigen.

So kommen etwa Lösungen zusammen, die zwar verfassungsrechtlich tragfähig sind (wie die Hochzonung über eine Digital-by-Default-Lösung, vgl. → 4.A.ii.) und damit einen sinnvollen

Modus Operandi darstellen, um die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu steigern. Gleichzeitig müssen diese Lösungen mit Einschränkungen leben (z. B. einen vollständigen Verzicht auf den Einbezug der lokalen Ebene i. R. d. Kriteriums der aufgaben- und organisationsbezogenen Zentralität, → 4.A.ii.), die einer ganzheitlichen Bewältigung der öffentlichen Aufgaben im Wege stehen können.

Eine Aufgabenreform könnte einerseits dabei helfen, diese Lage verfassungsrechtlich zu entzerren, andererseits eine produktive Neuordnung der Kräfte im Vollzugsföderalismus bewirken. Dass es im Zuge gesellschaftlicher Transformationen auch Veränderungen in der Aufgabenzuordnung in föderalen Gebilden geben muss, ist unumgänglich und auch in Rechtsordnungen jenseits

des Grundgesetzes der Regelfall. Föderalismus besteht nur dann, wenn er sich in der wechselseitigen Aufgabenzuweisung an neue Vollzugslagen anpasst und Zuständigkeiten neu verhandelt. Reformen in den Aufgabenbeständen sind damit keine Ausnahme, sondern der von den verfassungsrechtlichen Gestaltungsakteuren verlangte Regelfall. Dies gilt umso mehr, da die zunehmende Integration Deutschlands in eine handlungsfähige Europäische Union auch notwendigerweise Aufgabenverschiebungen im Verhältnis des Bundes „nach unten“ zur Folge hat.

Hier sollte darüber gesprochen werden, welche Aufgaben unter den Bedingungen der Digitalisierung einen von den Art. 30, 83 GG im Regelfall den Ländern zugewiesenen Gestaltungsanteil aufweisen und welche Aufgaben lediglich dem technisch-organisatorischen Vollzug dienen. Gerade letztere Aufgaben gewinnen im Vergleich zur zentralen Vollzugsmöglichkeit durch

Verwaltungsportale in der Regel nichts dadurch, dass sie subsidiär ausgeführt werden. Gleiches gilt für den gebundenen Vollzug von Unionsrecht, die für die Länder im Sinne von der eigentlich von der föderalen Ordnung umfassten Gestaltungsfreiheit keinerlei Mehrwert bieten.

Eine Aufgabenreform könnte systematisch die Aufgabenbestände dahingehend überprüfen, ob eine bestimmte Aufgabe einen föderalen Mehrwert (insb. Sachnähe vor Ort) generiert oder zentral wahrgenommen werden kann. Für diese Aufgabenbestände könnten neue Verwaltungskompetenzen des Bundes (z. B. in einem Art. 86a GG) explizit festgeschrieben werden. Auf der anderen Seite kann im Rahmen einer Aufgabenreform auch festgestellt werden, dass bestimmte Aufgaben mit einem entsprechenden gestalterischen Potential teilweise in den Bereich der Länder rückgeführt werden sollten.

D. EMPFEHLUNGEN ZU VERFASSUNGSREFORMEN

Bündelungen erfordern nicht notwendigerweise Verfassungsreformen, sondern können auch schon im Status quo weitreichend umgesetzt werden. Will man die Aufgabenordnung ganz grundsätzlich auch zum politischen Thema machen, so bietet sich begleitend eine Modifikation des Verfassungstextes an. Die Gesamtstrategie der Bündelung kann jedoch bedeutend profitieren, wenn durch eine Verfassungsänderung ein politisches Signal erfolgt, dass eine zunehmend gebündelte Aufgabenerfüllung gewünscht ist.

Die vom NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ vorgeschlagenen Änderungen hätten angesichts der weitreichenden Offenheit der Verfassung vor allem eine symbolische Wirkung, die aber auch in der Verteilung von Argumentationslasten insgesamt nicht zu unterschätzen ist. Besonders herauszugreifen ist die Forderung eines allgemeinen föderalen Kooperationsgebots, das analog zu Art. 91c Abs. 1 GG die Zusammenarbeit von Bund und Ländern befördert. So wäre es möglich, den Föderalismus auch innerhalb der Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG, der die Verantwortungsdiffusion in gemeinsamen Verfahren oder auch das Entstehen einer dritten bundesstaatlichen Ebene überzeitlich verhindert, aus seiner statischen Lage zu befreien.

Auch eine größer angelegte Aufgabenreform, die die föderale Kompetenzverteilung den Wirklichkeiten der Angelegenheiten vor Ort und der Digitalisierung anpasst, ist eigentlich überfällig. Sie hätte den Charme, dass sie die teils etwas künstlichen Beschränkungen des zentralen Verwaltungsvollzugs (z. B. bei Art. 87 Abs. 3 GG) durch Aufgabenneuordnung umgehen könnte.

6

Fazit



Das NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ hat Wege zu Reformen vorgeschlagen, die vorliegend aus einer wissenschaftlichen Perspektive des Verfassungsrechts bewertet werden sollten. Im Ergebnis zeigt sich eine weitreichende Reformoffenheit des deutschen Föderalstaats. Dies ist letztlich auch konzeptionell nicht überraschend, denn der Föderalismus ist auf viele flexible Mechanismen angewiesen, um in Zeiten eines sich ständig verändernden Aufgabenbestandes konkurrenzfähig zu sein. Das zuweilen aus reformkritischer Perspektive vorgebrachte Argument, dass die verfassungsrechtlichen Aufgabenbestände dieser ständigen Neubestimmung in einem lebenden Föderalismus entgegenständen, hat sich nicht bestätigen können.

Letztlich zeigt sich schon im verfassungsrechtlichen Status quo, der (vor allem durch die konkretisierende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts) die Rolle der Leistungsfähigkeit der Aufgabenerfüllung und die Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens in eine zentrale Rolle gerückt hat, eine Offenheit gegenüber einem Reformparadigma. Wenn die Bündelung von Aufgaben einen plausiblen Weg zur Leistungssteigerung der öffentlichen Verwaltung eröffnet, so steht dem die Verfassung nicht entgegen. Ganz im Gegenteil, sie ermutigt die beteiligten Akteure und insbesondere den Bund bei Vorliegen bestimmter Bündelungskriterien unter eigener Finanzierungsverantwortung den Weg der Bündelung zu gehen.

Sieht man Bündelungen als die richtige Strategie an, so zeigt sich der Bund im Ergebnis in der Verantwortung, die Bündelungen voranzutreiben. Wie gezeigt sind die staatsvertraglichen Lösungen, die im Rahmen der Länderkooperation möglich sind, aufgrund ihrer hypertrophen Gremiennotwendigkeiten und ständiger Bedrohung durch die Destabilisierung durch Kündigungen einiger Länder eher weniger geeignet, für die erhofften Effizienzgewinne zu sorgen.

Im Gegensatz dazu zeigen sich die Aufgabenbündelung beim Bund und vor allem die modulare Informationsaufbereitung, die die Länder bei ihrer Aufgabenerfüllung unterstützt, vielversprechend. Voraussetzung ist stets, dass der Bund bereit ist, auch die Finanzierungsverantwortung für die Aufgaben zu tragen, so dass den Ländern im Ergebnis auch mehr Spielräume für die Gestaltung vor Ort verbleiben.

Will man die Aufgabenordnung ganz grundsätzlich auch zum politischen Thema machen, so bietet sich begleitend eine Modifikation des Verfassungstextes an. Die vom NKR-Gutachten „Bündelung im Föderalstaat“ vorgeschlagenen Änderungen hätten angesichts der weitreichenden Offenheit der Verfassung vor allem eine symbolische Wirkung, die aber auch in der Verteilung von Argumentationslasten insgesamt nicht zu unterschätzen ist. Eine größere Aufgabenreform, die die föderale Kompetenzverteilung den Wirklichkeiten der Angelegenheiten vor Ort und der Digitalisierung anpasst, ist hingegen eigentlich überfällig. Sie hätte den Charme, dass in ihrem Rahmen eine neue Chance bestünde, Gestaltungsbeiträge im Föderalismus neu abzustecken. Bündelungen könnten sich damit aus der Perspektive der Länder nicht nur als Verlust, sondern als Zugewinn an Gestaltungsmöglichkeiten darstellen.

Anhang



TABELLE 1
ANALYSE FALLBEISPIELE

Beispiel im Hauptgutachten	Typisierung im Rechtsgutachten	Wesentliche Anforderungen an die Umsetzung
<p>Antrag und Erteilung einer Fahrerlaubnis durch Bündelung beim KBA (Hauptgutachten S. 50)</p>	<p>Hochzonung einer Verwaltungsaufgabe auf Bundesebene (Rechtsgutachten S. 35)</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Bundesgesetzgebungskompetenz → Bündelung muss im gesamtstaatlichen Interesse sein → Zentralität der Aufgabe (digitale oder postalische Antragsstellung als Regel-, persönliche Antragstellung vor Ort als Ausnahmefall; im Regelfall kein Rückgriff des Bundes auf Infrastruktur von Ländern und Kommunen) → Regel-Ausnahmeverhältnis des Vollzugs der Bundesgesetze durch die Länder muss intakt bleiben
<p>Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen durch Bündelung bei einer gemeinsamen Einrichtung der Länder (Hauptgutachten S. 63)</p>	<p>Bündelung durch gemeinsame Aufgabewahrnehmung der Länder (Rechtsgutachten S. 39)</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Ausgestaltung in Form von Staatsverträgen komplex, aber möglich → Staatsvertrag als Fundament einer auf Dauer ausgerichteten Kooperation bleibt fragil und bringt komplexe Governance mit sich (u. a. Beteiligung aller Länder an wesentlichen Umsetzungsentscheidungen, Kündigungsmöglichkeit)
<p>Einkommensprüfung durch Modularisierung einzelner Prüfschritte (Hauptgutachten S. 78)</p>	<p>Bündelung von Prozessschritten im Verfahren (Modularisierung) (Rechtsgutachten S. 45)</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Auf freiwilliger Basis in breitem Umfang möglich, so lange keine Mischverwaltung entsteht, d. h. eigenverantwortliche Entscheidungen der verfahrensführenden Stelle → U. U. konnexitätsrelevant, mit der Folge, dass der Modulbereitsteller eine Kostenbeteiligung verlangen kann/muss
<p>Allgemein erwähnt, aber kein expliziter Fall im Hauptgutachten: Bündelung innerhalb eines Bundeslandes (Hauptgutachten S. 46)</p>	<p>Keine</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Bündelungen jenseits der einzelnen Kommunen meist niedrigschwellig möglich, so lange Selbstverwaltungsgarantie nicht berührt ist. → Keine Aufgabengarantie für übertragenen Wirkungskreis

TABELLE 2
ANALYSE GRUNDGESETZÄNDERUNGEN

	Vorschlag	Effekt	Anwendungsfall	Konkreter Umsetzungsvorschlag
Vorschläge Grundgesetzänderung Hauptgutachten	Allgemeines Kooperationsgebot	Vereinfachung von altruistischen Kooperationen, insb. bei der Teilung von Informationsbeständen und der Modularisierung	Modularisierung (Bündelungstyp 3)	Art. 30, 83 GG (Vollzugskompetenzen von Bund und Ländern)
	Konturierung des Begriffs „Mischverwaltung“	Klärung von Streitfragen, die bisher Kooperationen verhindern, z. B. Rechtsnatur wechselseitiger Beratungsleistungen oder Bedeutung der IT-Zusammenarbeit	Modularisierung (Bündelungstyp 3)	Art. 91 a ff. GG (Gemeinschaftsaufgaben)
	Infrastrukturkompetenz beim Bund	Pflicht des Bundes zur Bereitstellung einer digitalen Plattform	Querschnittsaufgabe, betrifft alle Bündelungstypen	Art. 91c Abs. 4 GG
	Verankerung von Experimentierklauseln	Schaffung von Testumgebungen für Organisationsmodelle	Hochzonung Bundesebene und Staatsverträge der Länder (Bündelungstyp 1 und 2)	Unterschiedliche Ansatzpunkte erforderlich, keine generelle Regelung möglich
Vorschlag Grundgesetzänderung Rechtsgutachten	Große Aufgabenreform	Anpassung der föderalen Aufgabenbestände nach föderalen Mehrwerten, insb. Sachnähe vor Ort	Vereinfachende Wirkung für alle Bündelungstypen	Anpassungen in Art. 70 ff. und Art. 86 ff.

Impressum

Herausgeber

Nationaler Normenkontrollrat
Bundesministerium der Justiz
Mohrenstraße 37
10117 Berlin

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) ist ein gesetzlich verankertes, unabhängiges Expertengremium, das die Bundesregierung berät. Er setzt sich für weniger Bürokratie, bessere Gesetze und eine digitale Verwaltung ein. Der NKR überprüft, welche Kosten neue Gesetze verursachen, ob praxistauglichere Alternativen bestehen und wie eine gute digitale Ausführung erreicht werden kann. Er ist Impulsgeber für ein modernes Deutschland und eine leistungsfähige Verwaltung.

Erstellt durch:

Univ.-Prof. Dr. David Roth-Isigkeit
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
Freiherr-vom-Stein-Straße 2
67346 Speyer

Stand

4. April 2025

Layout und Satz

Atelier Hauer + Dörfler, Berlin

Redaktion

Nationaler Normenkontrollrat, Berlin
nkr@bmj.bund.de

