



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

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

Arbeitsgruppe 3
AG 3 – 01

Berlin, den 21. August 2008

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit übersenden wir für die weitere Behandlung in der Arbeitsgruppe 3 folgende Vorschläge (vgl. Anlage):

1. Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes:
Neuer Abschnitt VIII b Verwaltungszusammenarbeit mit
Regelungen
- zur Zusammenarbeit bei verwaltungsinternen Dienstleistungen
(Artikel 91 c GG neu)
- zur Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit (Artikel 91 d GG neu)
- zu Leistungs- und Qualitätsvergleichen in der Verwaltung
(Artikel 91 e GG neu)

S. 1 ff.



- | | | |
|----|--|-----------|
| 2. | Entwurf für ein Begleitgesetz zur 2. Föderalismusreform mit | S. 8 ff |
| a) | Entwurf für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 91c
- Verwaltungskooperationsgesetz - | S. 9 ff. |
| b) | Entwurf für ein Gesetz über die Zusammenarbeit und
Mindestabstimmung beim Einsatz der Informationstechnik
in den Behörden von Bund und Ländern
- Gesetz zur Ausführung von Artikel 91 d Abs. 4 GG - | S. 23 ff. |
| c) | Entwurf für ein Gesetz über die Organisation von Leistungs-
und Qualitätsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung
- Gesetz zur Ausführung von Artikel 91e GG - | S. 41 ff |

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Schäuble

Körper

**Entwurf für ein
Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 91c, 91d, 91e)**

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 91c, 91d, 91e)**

A. Problem und Ziel

[wird noch ergänzt]

B. Lösung

[wird noch ergänzt]

C. Alternativen

[wird noch ergänzt]

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte für Bund, Länder und Gemeinden

[wird noch ergänzt]

E. Sonstige Kosten

[wird noch ergänzt]

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 91e)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1 Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch das Gesetz vom ..., wird wie folgt geändert:

Nach Artikel 91b wird folgender Abschnitt eingefügt:

„VIIIb. Verwaltungszusammenarbeit“

Artikel 91c

Verwaltungsinterne Dienstleistungen können aufgrund von Vereinbarungen auf den Bund, ein Land, mehrere Länder oder gemeinsame Einrichtungen auf Bundes- oder Landesebene übertragen werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Artikel 91d

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

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

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

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

Artikel 91e

Bund und Länder sollen zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen.
Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Artikel 2 **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeiner Teil:

Das Gesetz dient der Umsetzung der Beschlüsse der Gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Bereich der Verwaltungsmodernisierung. Zentrale Anliegen sind

- Verbesserungen im Bereich der horizontalen und vertikalen Verwaltungskooperation sowie
- der Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit und
- Verbesserung der Effektivität und Effizienz der Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen durch Leistungs- und Qualitätsvergleiche (Benchmarking).

Bei allen drei Anliegen geht es um eine verbesserte Verwaltungszusammenarbeit von Bund und Ländern einschließlich Kommunen. Die Erfahrung zeigt, dass kooperative Aufgabenerledigung kostengünstiger und hochwertiger sein kann. Effizienzgewinne lassen sich vielfach durch Standardisierung und Bündelung von Aufgaben und durch Schaffung leistungsfähiger Einheiten erzielen.

So sind im Bereich der verwaltungsinternen Dienstleistungen durch Zusammenarbeit erhebliche Effizienz- und Effektivitätssteigerungen möglich.

Die Verwaltungen von Bund und Ländern einschließlich Kommunen nutzen zunehmend leistungsfähige Systeme der Informationstechnik. Diese in eigener Verantwortung der jeweiligen Träger der Verwaltung zu beschaffenden und auszugestaltenden IT-Systeme können allerdings nur dann ihre volle Leistungsfähigkeit entwickeln, wenn ein optimaler Datenaustausch auch zwischen verschiedenen Systemen über Ländergrenzen hinaus möglich ist. Dies wiederum setzt voraus, dass es entsprechende Verbindungen zwischen den Netzen des Bundes und der Länder in Form eines sog. Koppelnetzes gibt und Grundstandards zwischen den Beteiligten vereinbart werden, die für die notwendige Interoperabilität sorgen.

Ein charakteristisches Element und ein wesentlicher Vorzug des Föderalismus ist der Wettbewerb zwischen und innerhalb der Verwaltungen von Bund und Ländern um die besten Lösungen. Ein in vielen Staaten bewährtes Mittel, diesen Wettbewerb transparent und damit erst funktionsfähig zu machen, sind Leistungs- und

Qualitätsvergleiche (Benchmarking). In Deutschland wurde von diesem Instrument bislang nur unzureichend Gebrauch gemacht; dies soll durch die entsprechende Ergänzung des Grundgesetzes und der darauf beruhenden einfachrechtlichen organisatorischen Institutionalisierung geändert werden.

B. Besonderer Teil:

Zu Artikel 1:

In Artikel 1 wird das Grundgesetz um einen neuen Abschnitt VIIIb mit Regelungen zur Zusammenarbeit bei verwaltungsinternen Dienstleistungen, zur Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit und zu Leistungs- und Qualitätsvergleichen in der Verwaltung ergänzt.

Der Vorschlag für einen Artikel 91c GG (neu) ist auf den Bereich der verwaltungsinternen Dienstleistungen beschränkt. Der Vorschlag soll insbesondere für die länder- oder bund-länderübergreifende Bündelung standardisierter und automatisierter Arbeitsprozesse in so genannten Dienstleistungszentren eine klare verfassungsrechtliche Grundlage schaffen. Damit wird zugleich klargestellt, dass horizontale und vertikale Verwaltungskooperationen im Bereich dieser bloßen Aufgabenerledigung aus Gründen der Effektivität und Effizienz erwünscht und verfassungsrechtlich etwa im Hinblick auf das Demokratieprinzip oder das Verbot der Mischverwaltung (vgl. Entscheidung des BVerfG vom 20. Dezember 2007, - 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2424/04 – zu den Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II) unbedenklich sind, da hier keine Außenwirkung besteht.

Die Dienstleistungszentren können bei einem oder mehreren Ländern, bei gemeinsamen Einrichtungen oder beim Bund angesiedelt sein. Die Entscheidung, welche Lösung jeweils gewählt wird, obliegt den an der Kooperation jeweils Beteiligten. Absatz 1 Satz 1 stellt klar, dass die Zusammenarbeit auf Vereinbarung der Beteiligten beruht und somit freiwillig ist.

Mit dem in Absatz 1 Satz 2 erwähnten Bundesgesetz soll lediglich ein rechtlicher Handlungsrahmen für die Vereinbarungen geschaffen werden (Zustandekommen, parlamentarische Verantwortlichkeit, Aufsicht und Rechnungsprüfung, mögliche Organisationsformen, Kostenerstattung). Durch diesen rechtlichen Handlungsrahmen soll der Abschluss solcher Vereinbarungen erleichtert werden.

Mögliche Anwendungsfelder sind zum Beispiel:

- Statistikproduktion (Dienstleistungszentrum Bund für Datenaufbereitung und Datenhaltung unter Aufrechterhaltung der vollen Handlungsfähigkeit der statistischen Landesämter);
- Geoinformationswesen (Dienstleistungszentrum Bund zugleich für die Länder);
- Ausländerrecht (Bundes-Kompetenzzentrum zur Unterstützung der Länderverwaltungen);
- sonstige verwaltungsinterne Dienstleistungen (Dienstleistungszentren für Personalkosten, Beschaffung, Haushalts- und Rechnungswesen, IT).

Die bisherige Praxis zeigt aber auch, dass das Zustandekommen solcher Vereinbarungen (Staatsverträge oder Verwaltungsvereinbarungen) – selbst bei allseitiger Übereinstimmung hinsichtlich Notwendigkeit und Ziel – oft lange Zeit in Anspruch nimmt. Der durch das Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geschaffene Rechtsrahmen kann das Aushandeln und Inkraftsetzen entsprechender Vereinbarungen erleichtern, indem z.B. das Ratifikationsverfahren von Staatsverträgen durch einen Zustimmungsbeschluss der Parlamente ersetzt wird oder Rechtsformen der Anstalt oder der öffentlich-rechtlichen Stiftung für Einrichtungen der Zusammenarbeit modellhaft geregelt werden. Ein solcher Rechtsrahmen vereinfacht das Aushandeln von Vereinbarungen zur Zusammenarbeit, weil er für eine Reihe von Fragen ein rechtliches Regelwerk zur Verfügung stellt. Es muss nicht mehr – wie derzeit – für jede Vereinbarung eine Einigung über alle Details herbeigeführt werden. In gewisser Weise wird auf Ebene der Länder und des Bundes ein ähnliches Instrumentarium geschaffen, wie es die Länder bereits seit längerer Zeit für die Zusammenarbeit der Kommunen in Form der Landesgesetze über die kommunale Zusammenarbeit haben. Vereinfachungen könnten in einem solchen rechtlichen Rahmens insbesondere durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- Ersetzung des Ratifikationsverfahrens bei Staatsverträgen durch parlamentarischen Zustimmungsbeschluss,
- Klarstellung der Möglichkeit zu Mehrheitsentscheidungen in der laufenden Zusammenarbeit,
- Absicherung des sog. Gestuften-Inkrafttretens,
- Kodifizierung der Organleihe und Abgrenzung zum delegierenden Vertrag sowie Vereinfachung der Zusammenarbeit durch Schaffung von zwei öffentlich-rechtlichen Formen der Zusammenarbeit (Anstalt und öffentlich-rechtliche Stiftung).

Dieser so geschaffene Rechtsrahmen für die Verwaltungszusammenarbeit greift einen von Länderseite in die Beratungen der Föderalismusreform II eingebrachten Gedanken auf. Von dort wurde angeregt, Regelungen zur Schaffung eines Rechtsrahmens der Zusammenarbeit der Länder und des Bundes in einen Grundlagenstaatsvertrag aufzunehmen. Anstelle der Aufnahme in einen Grundlagenstaatsvertrag werden hier Regelungen durch ein Bundesgesetz vorgesehen, weil mit einem Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates das angestrebte Ziel schneller, einfacher und mit größerer Verbindlichkeit erreicht werden kann.

Eine Nutzung der erleichterten horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit bietet Möglichkeiten zur spürbaren Entlastung der Haushalte. Nach einer Untersuchung der Unternehmensberatung A. T. Kearney belaufen sich die Gesamtkosten für verwaltungsinterne Dienstleistungen bei Bund, Ländern und Gemeinden auf rd. 26 Mrd. Euro/Jahr, wobei rd. 680.000 Beschäftigte von Bund, Ländern und Kommunen für diese Aufgaben eingesetzt werden. Durch Übertragung auf Dienstleistungszentren (Shared Service Center) könnten mindestens 3 Mrd. Euro/Jahr eingespart werden.

Durch Absatz 1 Satz 2 wird eine Gesetzgebungskompetenz zugunsten des Bundes zur näheren Ausgestaltung der Verwaltungszusammenarbeit bei verwaltungsinternen Dienstleistungen geschaffen. Im Hinblick auf die primäre Zuständigkeit der Länder im Bereich der Verwaltung wird die Zustimmungsbedürftigkeit vorgesehen.

Zur Klarstellung ist darauf hinzuweisen, dass die Neuregelung die bisherigen Formen der Zusammenarbeit von Bund und Ländern unter- und miteinander unberührt lässt. Es wird lediglich ein zusätzliches Instrument der Zusammenarbeit im Bereich der kostenintensiven verwaltungsinternen Dienstleistungen geschaffen, ohne die anderen Formen zu verdrängen.

[noch zu ergänzen Begründungen für Artikel 91d und Artikel 91e].

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

C. Gesetzesfolgen

[wird noch ergänzt]



Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

2. Föderalismusreform-Begleitgesetz

A. Problem und Ziel

[wird noch ergänzt]

B. Lösung

[wird noch ergänzt]

C. Alternativen

[wird noch ergänzt]

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte für Bund, Länder und Gemeinden

[wird noch ergänzt]

E. Sonstige Kosten

[wird noch ergänzt]

2. Föderalismusreform-Begleitgesetz

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Gesetz zur Ausführung von Artikel 91c des Grundgesetzes - Verwaltungskooperationsgesetz -

1. Kapitel: Allgemeine Vorschriften:

§ 1: Anwendungsbereich

Dieses Gesetz gilt für Vereinbarungen

- a) zwischen zwei oder mehreren Ländern,
- b) zwischen dem Bund und einem oder mehreren Ländern oder
- c) zwischen Bund, Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften

über die Zusammenarbeit im Bereich von verwaltungsinternen Dienstleistungen.

§ 2: Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes sind

- a) verwaltungsinterne Dienstleistungen Maßnahmen, die den Einsatz von Personal und Sachmitteln innerhalb von Verwaltungen betreffen und denen selbst keine rechtsgestaltende Außenwirkung zukommt,
- b) Vereinbarungen Staatsverträge und Verwaltungsvereinbarungen,
- c) Beteiligte die durch eine Vereinbarung gebundenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Bund, Länder, kommunale Gebietskörperschaften).

2. Kapitel: Vorschriften über Vereinbarungen:

1. Abschnitt: Allgemeine Regelungen

§ 3: Zwingende Vorschriften:

(1) Vor Abschluss von Vereinbarungen sollen die gesetzgebenden Körperschaften der Beteiligten über den Inhalt der Vereinbarung unterrichtet werden. Bei der

Beteiligung kommunaler Gebietskörperschaften ist das aus Wahlen hervorgegangene Organ zu unterrichten.

(2) Ist eine kommunale Gebietskörperschaft an einer Vereinbarung beteiligt, so wird die Vereinbarung erst mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde wirksam.

(3) In die Vereinbarung sind Regelungen über die Dauer des Vertrages und seine Beendigung aufzunehmen. Ist keine gesonderte Regelung getroffen, so gilt die Vereinbarung auf unbestimmte Dauer geschlossen. Die Vereinbarung kann dann unter Einhaltung einer Frist von 12 Monaten ordentlich oder bei Vorliegen eines wichtigen Grundes fristlos gekündigt werden. Das Recht zur Kündigung der Vereinbarung kann nicht ausgeschlossen werden.

§ 4: Weitere Bestimmungen:

(1) In Vereinbarungen kann vorgesehen werden, dass in gemeinsamen Gremien mit Mehrheit entschieden werden kann. In der Vereinbarung ist entsprechend den spezifischen Bedingungen und Erfordernissen des Verwaltungsbereichs im Einzelnen zu regeln, für welche Tätigkeitsbereiche und Einzelfragen die Mehrheitsentscheidung zulässig ist, welches Quorum und welche Mehrheiten jeweils erforderlich sind und welches Stimmgewicht jedem Beteiligten zukommt. Für die Auflösung einer gemeinsamen Einrichtung ist Einstimmigkeit erforderlich, sofern in der Vereinbarung nichts anderes bestimmt ist.

(2) In Vereinbarungen kann vorgesehen werden, dass die Vereinbarung bereits für diejenigen in Kraft tritt, die ihre Zustimmung erteilt haben, wenn noch nicht alle Beteiligten zugestimmt haben. In der Vereinbarung soll das hierfür notwendige Quorum festgelegt werden; ist dies nicht erfolgt, ist die Zustimmung von drei Vierteln der Beteiligten erforderlich. Bei Beteiligung des Bundes bedarf es stets seiner Zustimmung.

2. Abschnitt: Regelungen für Staatsverträge

§ 5: Zustandekommen von Staatsverträgen

(1) Staatsverträge bedürfen zu ihrer Wirksamkeit der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften. Diese Zustimmung wird durch die gesetzgebenden Körperschaften durch einfachen Beschluss erteilt, wenn der Staatsvertrag im Einklang mit diesem Gesetz steht und auf dieses Gesetz Bezug nimmt.

(2) In dem Staatsvertrag sind Regelungen zur Berichterstattung über die Durchführung und Verwirklichung der mit dem Staatsvertrag bezweckten Ziele an die

gesetzgebenden Körperschaften der Beteiligten vorzusehen. § 3 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend.

§ 6: Delegierender Staatsvertrag

In einem Staatsvertrag kann die Wahrnehmung einer Aufgabe auf einen Beteiligten in der Art und Weise übertragen werden, dass der Übernehmende die Aufgabe vollständig in eigener Verantwortung für alle Beteiligten erfüllt. Die Beauftragenden haben dem Beauftragten die vereinbarte Gegenleistung zu entrichten; wenn nichts anderes bestimmt ist, sind die durch die Aufgabenwahrnehmung entstehenden Kosten zu erstatten.

§ 7: Organleihe

In einem Staatsvertrag kann die Wahrnehmung und Erledigung einer Aufgabe auf einen der Beteiligten in der Art und Weise übertragen werden, dass die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Beteiligten nicht geändert werden, der Beauftragte aber die Übrigen bei der Erledigung der Aufgabe unterstützt und Teile hiervon übernimmt. § 6 Satz 2 findet entsprechende Anwendung.

§ 8: Gemeinsame Einrichtungen

- (1) Durch Staatsvertrag können die Beteiligten zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung gemeinsame Einrichtungen schaffen. Hierbei sind zu regeln:
- a) der Sitz,
 - b) die Rechtsform,
 - c) die Rechtsfähigkeit,
 - d) die von den Beteiligten zu leistenden Finanzierungsanteile,
 - e) die Organe der gemeinsamen Einrichtung.
- (2) Es ist ein Aufsichtsorgan vorzusehen, in dem mindestens die Hälfte der Mitglieder den gesetzgebenden Körperschaften der Beteiligten angehören müssen.
- (3) Wird durch den Staatsvertrag eine gemeinsame Einrichtung mehrerer Beteiligter geschaffen, so erfolgt die parlamentarische Aufsicht und Kontrolle durch die gesetzgebende Körperschaft des Landes, in dem die gemeinsame Einrichtung ihren Sitz hat; bei Beteiligung des Bundes durch den Deutschen Bundestag. Satz 1 gilt für die Rechnungsprüfung mit der Maßgabe entsprechend, dass anstelle der gesetzgebenden Körperschaft des Landes der Landesrechnungshof und an Stelle des Deutschen Bundestages der Bundesrechnungshof treten.

3. Abschnitt: Regelungen für Verwaltungsvereinbarungen

§ 9: Zustandekommen von Verwaltungsvereinbarungen

Verwaltungsvereinbarungen werden durch die Vertretungsberechtigten der Beteiligten abgeschlossen. Einer Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften bedarf es nicht.

§ 10: Anwendung der Regelungen für Staatsverträge

Die Regelungen der §§ 6 bis 8 finden für den Abschluss und Inhalt von Verwaltungsvereinbarungen Anwendung. § 8 Abs. 2 gilt mit der Maßgabe, dass Mitglieder des Aufsichtsorgans nicht den gesetzgebenden Körperschaften der Beteiligten angehören müssen und § 8 Abs. 4 findet nur hinsichtlich der Rechnungsprüfung Anwendung. § 3 Abs. 1 findet für Verwaltungsvereinbarungen keine Anwendung.

3. Kapitel: Formen der Zusammenarbeit:

1. Abschnitt: Allgemeine Vorschriften

§ 11: Formen der Zusammenarbeit

In Vereinbarungen können zur Schaffung gemeinsamer Einrichtungen alle Rechtsformen genutzt werden. Insbesondere kommen in Betracht:

- a) Anstalt¹ oder
- b) öffentlich-rechtliche Stiftung.

¹ Anstelle des Begriffs der Anstalt (der durch Rechtsprechung und Lehre bereits konturiert ist und in Artikel 87 Grundgesetz Erwähnung findet, könnte auch als „moderner“ Begriff „Agentur“ verwendet werden. Inhaltlich stellt dies – jedenfalls bei öffentlich-rechtlicher Ausgestaltung – keinen Unterschied dar.

§ 12: Ergänzende Anwendung des Landesrechts

Soweit in diesem Gesetz und der zugrunde liegenden Vereinbarung nichts anderes bestimmt ist, findet neben dem Bundesrecht das Recht des Landes Anwendung, in dem die gemeinsame Einrichtung ihren Sitz hat.

2. Abschnitt: Anstalt

§ 13: Errichtung der Anstalt

Die gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben kann einer Anstalt übertragen werden. In der Vereinbarung sind insbesondere die durch die Anstalt zu erbringenden Aufgaben und Leistungen, die Höhe der von den Beteiligten jeweils zu erbringenden laufenden finanziellen Leistungen zum Betrieb der Anstalt, der Vorstand der Anstalt, das Verfahren zur Bestellung des Vorstandes, die Einrichtung eines Aufsichtsrates und der Sitz festzulegen. Zugleich ist eine Satzung für die Anstalt vorzusehen, die als Anlage der Vereinbarung beizugeben ist und in der nähere Regelungen zu treffen sind und insbesondere die Befugnisse zwischen Vorstand und Aufsichtsrat im Einzelnen festgelegt werden.

§ 14: Zusammensetzung der Gremien

Sofern in der Vereinbarung und in der Satzung der Anstalt sowie dem gem. § 12 anzuwendenden Recht nicht anderes bestimmt ist, gelten folgende Bestimmungen:

- a) Der Vorstand besteht aus einer Person. Er wird vom Aufsichtsrat mit 2/3-Mehrheit der Stimmen bestimmt. Für die Verteilung der Stimmen auf die Beteiligten gilt § 4 Abs. 1 entsprechend.
- b) Der Vorstand vertritt die Anstalt gerichtlich und außergerichtlich und leitet die Geschäfte.
- c) Jedem beteiligten Land und dem Bund stehen zwei Sitze im Aufsichtsrat zu.
- d) Sind an der Vereinbarung kommunale Gebietskörperschaften beteiligt, so steht diesen je Land nur ein Sitz im Aufsichtsrat zu. Sind mehrere solche Gebietskörperschaften aus einem Land beteiligt, müssen sich diese hinsichtlich der Besetzung untereinander einigen, falls dies nicht gelingt, bestimmt das aufsichtsführende Land das Aufsichtsratsmitglied.
- e) Je einen Sitz im Aufsichtsrat bestimmen die Regierungen der Beteiligten, je einen Sitz bestimmen die gesetzgebenden Körperschaften.

- f) Der Aufsichtsrat tagt mindestens viermal im Jahr. Er nimmt den Jahresbericht des Vorstandes entgegen und verabschiedet den Wirtschaftsplan. Der Aufsichtsrat kann jederzeit vom Vorstand nähere Erläuterung und Akteneinsicht verlangen. Die Mitglieder des Aufsichtsrats sind zur Verschwiegenheit verpflichtet.

3. Abschnitt: Öffentlich-rechtliche Stiftung:

§ 15: Errichtung der öffentlich-rechtlichen Stiftung

Die gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben kann einer Stiftung übertragen werden. In der Vereinbarung sind insbesondere der Zweck der Stiftung, die Höhe des Stiftungskapitals, die Erbringung des Stiftungskapitals durch die Beteiligten, der Stiftungsvorstand, das Verfahren zur Bestellung des Stiftungsvorstandes, die Einrichtung eines Stiftungsbeirates und der Sitz festzulegen. Zugleich ist eine Satzung für die Stiftung vorzusehen, die als Anlage der Vereinbarung beizugeben ist und in der nähere Regelungen und insbesondere die Befugnisse zwischen Stiftungsvorstand und Beirat im Einzelnen festzulegen sind. Im Übrigen gelten die §§ 13 und 14 entsprechend mit folgenden Maßgaben:

- a) Der Vorstand besteht aus drei Personen.
- b) Der Aufsichtsrat führt die Bezeichnung Beirat.
- c) Der Beirat tagt mindestens zweimal im Jahr.

4. Kapitel: Inkrafttreten/Übergangsregelungen

§ 16: Übergangsregelung:

Die Wirksamkeit von Vereinbarungen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes zustande gekommen sind und die diesem Gesetz nicht entsprechen, bleibt unberührt.

[§ 17: Merkposten Vertragsstörungen etc.:

Notwendigkeit und Inhalt (z.B. Verweisung auf VwVfG oder BGB und Handelsrecht etc.) muss in Abstimmung mit Ländern geklärt werden. U.U. auch entbehrlich.]

Artikel 2 (Gesetz über die Zusammenarbeit und Mindestabstimmung beim Einsatz der Informationstechnik in den Behörden von Bund und Ländern)

[siehe Entwurf nachfolgend ab Seite 23]

Artikel 3 (Gesetz über die Organisation von Leistungs- und Qualitätsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung)

[siehe Entwurf nachfolgend ab Seite 41]

Artikel 4 Inkrafttreten

[wird noch ergänzt]

Begründung:

A. Allgemeiner Teil:

Das Gesetz regelt die einfachrechtlichen Änderungen, die auf Grund der Beschlüsse der Gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Bereich der Verwaltungsmodernisierung erforderlich sind.

In Artikel 1 ist das Gesetz zur Ausführung und Konkretisierung von Artikel 91c GG, das Verwaltungskooperationsgesetz, als neues Stammgesetz enthalten. Die Artikel 2 und 3 enthalten die neuen Stammgesetze für die Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit (in Ausführung von Artikel 91d) und das Gesetz über die Organisation von Leistungs- und Qualitätsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung (in Ausführung von Artikel 91e GG).

Die Gesetzgebungskompetenz für das Verwaltungskooperationsgesetz folgt aus der neugeschaffenen verfassungsrechtlichen Grundlage in Artikel 91c Abs. 1 Satz 2 GG.

Zentrale Instrumente des Verwaltungskooperationsgesetzes zur Erleichterung und Beschleunigung entsprechender Vereinbarungen zur Zusammenarbeit sind

- Ersetzung des Ratifikationsverfahrens bei Staatsverträgen durch parlamentarischen Zustimmungsbeschluss,
- Klarstellung der Möglichkeit zu Mehrheitsentscheidungen in den gemeinsamen Gremien,
- Absicherung des sog. gestuften Inkrafttretens,
- Kodifizierung der Organleihe und Abgrenzung zum delegierenden Vertrag sowie Vereinfachung der Zusammenarbeit durch Schaffung von zwei öffentlich-rechtlichen Formen der Zusammenarbeit (Anstalt und öffentlich-rechtliche Stiftung).

jeweils im Bereich der verwaltungsinternen Dienstleistungen.

B. Besonderer Teil:

a) Zu § 1 (Anwendungsbereich)

Die sachliche Beschränkung des Anwendungsbereichs auf verwaltungsinterne Dienstleistungen folgt bereits aus Artikel 91c GG. Sie gewährleistet, dass die Zusammenarbeit nach diesem Gesetz nur in Bereichen erfolgt, in denen mangels Außenwirkung eine Rechtsbetroffenheit der Bürgerinnen und Bürger ausgeschlossen ist. Es liegt somit ein grundlegend anderer Fall vor, als der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007 (Az - 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2424/04 – zu den Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II) zugrunde lag.

In der Aufzählung wird der Kreis der möglichen Kooperationspartner und der denkbaren Verbindungen beschrieben. Neben dem Bund und den Ländern können an einer entsprechenden Zusammenarbeit auch kommunale Gebietskörperschaften teilnehmen. Zu den unter Buchst. c) fallenden Möglichkeiten gehören somit folgende Konstellationen der Zusammenarbeit:

- Eine kommunale Gebietskörperschaft mit dem Bund,
- mehrere kommunale Gebietskörperschaften mit dem Bund,
- eine kommunale Gebietskörperschaft mit einem oder mehreren Ländern,
- mehrere kommunale Gebietskörperschaften mit einem oder mehreren Ländern oder
- eine oder mehrere kommunale Gebietskörperschaft mit einem Land oder mehreren Ländern und mit dem Bund.

Somit können – einem Wunsch der Länderseite entsprechend – auch Kommunen, Landkreise etc. in eine Zusammenarbeit mit einbezogen werden bzw. an dieser teilnehmen. Dies erscheint auch sachgerecht; nehmen doch Kommunen oder Kreise eine Vielzahl von Verwaltungsaufgaben wahr. Deshalb ist ihre Beteiligung an der Zusammenarbeit sinnvoll und gewährleistet den wirkungsvollen Einsatz entsprechender Maßnahmen. Ausdrücklich nicht umfasst sind die Formen der rein interkommunalen Zusammenarbeit. Hierfür gelten die Landesgesetze über die kommunale Zusammenarbeit; ein Regelungsbedarf durch den Bund besteht insoweit nicht.

b) Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)

In § 2 werden zur Vereinfachung eine Reihe im Gesetz mehrfach verwendeter Begriffe vorab definiert. Insbesondere stellt die Definition der „verwaltungsinternen

Dienstleistung“ die maßgeblich Begrenzung des sachlichen Anwendungsbereiches des Gesetzes dar. Die Definition in Buchst. a) konkretisiert die verwaltungsinternen Dienstleistungen auf intern wirkenden Maßnahmen der Verwaltung, insbesondere hinsichtlich der Organisation von Personal und des Einsatzes von Sachmitteln. Zugleich wird durch das Merkmal „keine rechtsgestaltende Außenwirkung“ verdeutlicht, dass die behördliche Sachentscheidung, die im Bereich des öffentlichen Rechts in die Rechtsverhältnisse von Bürgerinnen und Bürgern oder Unternehmen rechtserheblich (sei es gewährend oder versagend, sei es verbietend oder erlaubend) nicht umfasst ist. In den Anwendungsbereich fällt insbesondere der weite Bereich der sogenannten fiskalischen Tätigkeit der Verwaltung.

c) Zu § 3 (Zwingende Vorschriften)

Die Regelung in Absatz 1 soll – in gewisser Weise als Ausgleich für die Ersetzung des Ratifikationsverfahrens bei Staatsverträgen in § 5 – eine frühzeitige Beteiligung der Parlamente sicherstellen. Bei den unter Aufsicht eines Landes stehenden Gebietskörperschaften tritt an die Stelle der Parlamente das aus Wahlen hervorgegangene Selbstverwaltungsorgan (Stadträte, Kreistage etc.), wie dies Satz 2 ausdrücklich klarstellt. Dies soll eine Einbindung der Legislative sicherstellen und dieser auf diesem Wege die Möglichkeit der Kontrolle noch vor Abschluss der Vereinbarung ermöglichen. Ergänzt wird dies durch die Regelung in § 5 Abs. 2, wonach eine Berichterstattung über den Vollzug der Vereinbarung an die Parlamente vorzunehmen ist.

Das Genehmigungserfordernis nach Absatz 2 folgt aus der verfassungsrechtlichen Zuordnung der Kommunen zu den Ländern und deren Aufsicht über diese.

Nach Absatz 3 sind Regelungen zur Beendigung der Zusammenarbeit in der Vereinbarung zu treffen. Die Möglichkeit der ordentlichen Kündigung innerhalb einer Frist von 12 Monaten wurde an Art. 56 Abs. 2 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge angelehnt. Dies erscheint sachgerecht und gibt somit insbesondere den Parlamenten im Rahmen ihrer Kontroll- und Aufsichtsfunktion die Möglichkeit auf eine Kündigung zu drängen, wenn mit der praktizierten Zusammenarbeit kein Einverständnis mehr besteht.

Ferner wird der allgemeine Rechtsgrundsatz, dass eine Kündigung aus wichtigem Grund stets möglich sein muss, ausdrücklich übernommen. Ein wichtiger Grund kann insbesondere in einer nachhaltig unzureichenden Vertragserfüllung durch den Vertragspartner gesehen werden.

d) § 4 (Weitere Bestimmungen)

Nach der Regelung in Absatz 1 können in der Vereinbarung Mehrheitsentscheidung in gemeinsamen Gremien zugelassen werden, wie dies zum Teil schon heute in entsprechenden Gremien gemeinsamer Einrichtungen vorgesehen ist. Infolge der Vielgestaltigkeit der möglichen Zusammenarbeitsformen im Einzelnen und des unterschiedlich großen Kreises der Beteiligten ist eine generelle gesetzliche Regelung zur jeweiligen Mehrheitsentscheidung kaum möglich. Daher wird dies der Vereinbarung überlassen. So sind differenzierte Lösungen nach der konkreten Fallgestaltung möglich.

Für die Auflösung der Zusammenarbeit wird aufgrund der grundlegenden Bedeutung dieser Entscheidung und als Gegenstück zur Begründung generell die Einstimmigkeit vorgeschrieben.

Absatz 2 eröffnet ausdrücklich die vereinzelt bereits in der Staatspraxis (z.B. Lotteriestaatsvertrag) gewählte Möglichkeit des gestuften Inkrafttretens bei denjenigen Beteiligten, die bereits zugestimmt haben. Für den Fall, dass keine gesonderte Regelung in der Vereinbarung selbst erfolgt, wird ein Quorum von drei Vierteln vorgesehen. Zugleich wird klargestellt, dass der Bund stets zustimmen muss, wenn er an der Vereinbarung beteiligt ist.

e) Zu § 5 (Zustandekommen von Staatsverträgen)

Auch im Bereich der verwaltungsinternen Dienstleistungen ist unter Umständen der Abschluss eines Staatsvertrages erforderlich. Zwar wird hier – mangels Außenwirkung – häufig eine Verwaltungsvereinbarung ausreichend sein, aber es ist nicht ausgeschlossen, dass beispielsweise aus Gründen des Landesverfassungsrechts eines der Beteiligten ein Staatsvertrag geschlossen werden muss. Ferner können sich aus einer Vereinbarung im Anwendungsbereich des Gesetzes unter Umständen größere Haushaltsauswirkungen (z.B. Erstausrüstung einer Stiftung etc.) ergeben, so dass aus Gründen der Haushaltssouveränität der Parlamente möglicherweise diese Handlungsform erforderlich ist. Das Erfordernis eines Staatsvertrages kann sich auch aus Gesetzesvorbehalten, etwa im Bereich des Datenschutzes, ergeben. Ferner ist denkbar, dass ggf. bei nur einem oder wenigen Beteiligten autonomes Gesetzesrecht entgegenstehendes. Dann muss zumindest bei diesem Beteiligten die entgegenstehende Regelung durch eine gleichrangige demokratische Entscheidung

überwunden werden (Vorrang des neueren Gesetzes). Auch in diesen Fällen ist dann durch die Handlungsform des Staatsvertrages die Gleichrangigkeit mit förmlichen Gesetzen zu gewährleisten.

Durch die neue Vorschrift in Absatz 1 wird für Staatsverträge im Anwendungsbereich des Verwaltungskooperationsgesetzes das bisherige Ratifikationsverfahren, also ein vollständiges Gesetzgebungsverfahren, abgeschafft und durch einen parlamentarischen Zustimmungsbeschluss ersetzt. Dies gewährleistet einerseits die demokratische Legitimation, vereinfacht und beschleunigt andererseits das Zustandekommen des Staatsvertrages erheblich. Als Ausgleich für das wegfallende Gesetzgebungsverfahren ist nunmehr die frühzeitige Parlamentsbeteiligung durch die Information nach § 3 Abs. 1 und die laufende Berichterstattung nach § 5 Abs. 2 vorgesehen.

Aus diesen Überlegungen folgt die Vorschrift des Absatzes 2. Diese Berichterstattung dient der Wahrung der Rechte der Parlamente (bzw. der aus Wahlen hervorgegangenen Selbstverwaltungsorgane bei Beteiligung von Kommunen etc.).

f) Zu §§ 6 und 7 (Delegierender Staatsvertrag und Organleihe)

Die Aufnahme dieser beiden Vorschriften folgt der Rechtspraxis. Dort finden sich beide Vertragsformen. Die beiden Rechtsinstitute werden im Bereich der verwaltungsinternen Dienstleistungen kodifiziert. Der Unterschied beider Institute liegt darin, dass im Falle der Delegation die Aufgabe einschließlich der Entscheidung vollständig übertragen wird, während bei der Organleihe, die vorliegend in Anlehnung an die Rechtsprechung (vgl. BVerfGE 63, 1, 31 ff.) erstmalig kodifiziert wird, der Beliehene im Auftrag des Beleihers tätig wird.

g) § 8 (Gemeinsame Einrichtungen)

Neben den aufgabenübertragenden Vereinbarungen wird häufig auch die Gründung einer gemeinsamen Einrichtung in Betracht kommen. Hierzu enthält § 8 nähere Regelungen.

In Absatz 1 sind die in einer solchen Vereinbarung zwingend zu regelnden Aspekte aufgezählt. Insbesondere dient das Merkmal der finanziellen Leistungen der Absicherung der Haushaltssouveränität der Parlamente. Die Notwendigkeit der Festlegung eines Sitzes ergibt sich aus der hieraus folgenden Anknüpfung für die

parlamentarische Kontrolle und Rechnungsprüfung (vgl. Absatz 4) und des ergänzenden Landesrechts (vgl. § 12).

Durch die Regelung des Aufsichtsgremiums in Absatz 2 werden auch hier die Beteiligung der Parlamente und eine Kontrolle durch gewählte Volksvertreter gesichert. Dies soll den vom Bundesverfassungsgericht in der schon erwähnten Entscheidung angesprochenen Bedenken mit Blick auf die Schwierigkeiten der parlamentarischen Kontrolle und der demokratischen Legitimation Rechnung tragen.

In Absatz 3 werden die Zuständigkeiten des Sitzparlaments und des Sitzrechnungshofes zur parlamentarischen Kontrolle und zur Rechnungsprüfung bestimmt. Im Falle der Beteiligung des Bundes werden die entsprechenden Organe des Bundes (Deutscher Bundestag und Bundesrechnungshof) für zuständig erklärt.

h) §§ 9 und 10 (Zustandekommen von Verwaltungsvereinbarungen)

Durch § 9 klargestellt, dass der Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen in die Kompetenz der jeweils vertretungsberechtigten Organe der Beteiligten fällt und eine parlamentarische Zustimmung nicht erforderlich ist.

§ 10 erklärt die Regelungen über Staatsverträge – außer der Zustimmung des Parlaments – auch auf Verwaltungsvereinbarungen anwendbar. Die vorgenommenen Modifikationen (keine laufende Berichterstattung, kein Quorum zugunsten der Parlamente im Aufsichtsorgan gemeinsamer Einrichtungen, keine unmittelbare parlamentarische Kontrolle) folgt aus dem rein verwaltungsinternen Charakter von Verwaltungsvereinbarungen. Eine mittelbare parlamentarische Kontrolle erfolgt durch die allgemeine Kontrolle der Regierung durch das Parlament sowie über die Haushaltssouveränität der Parlamente.

i) Zu den §§ 11 – 15 (Formen der Zusammenarbeit)

Mit diesen Regelungen sollen zwei konkrete öffentlich-rechtliche Handlungsformen für gemeinsame Einrichtungen als Modell unterbreitet werden. Dies soll das Zustandekommen von entsprechenden Vereinbarungen erleichtern und mögliche Konfliktpotentiale verringern, da künftig auf diese Modelle zurückgegriffen werden kann und nicht in jeder Vereinbarung aufs Neue entsprechende Einrichtungen vollständig geregelt werden müssen. Zugleich wird durch die Vorschrift des § 11 deutlich zum Ausdruck gebracht, dass auch privatrechtliche Formen der Zusammenarbeit zur Verfügung stehen.

Die Regelungen sind nicht abschließend und sollen andere Formen der Zusammenarbeit nicht ausschließen.

Da die möglichen Formen der Zusammenarbeit sehr unterschiedlich sind, werden zwei Grundformen, die Anstalt und die öffentlich-rechtliche Stiftung vorgeschlagen. Diese unterscheiden sich maßgeblich in der Finanzierung. Die öffentlich-rechtliche Stiftung wird mit einem Stiftungskapital ausgestattet, dessen Aufbringung konkret zu regeln ist. Der laufende Betrieb ist dann grundsätzlich aus den Erträgen des Stiftungskapitals zu decken. Diese Rechtsform dürfte daher im Wesentlichen für eng umrissene Aufgaben, die sich einen einmaligen hohen Investitionsbedarf auszeichnen, in Betracht kommen.

Eine schlankere, wenig förmliche Handlungsform ist die Anstalt. Diese wird von den Beteiligten grundsätzlich laufend finanziert. Die Anstalt ist somit – abgesehen von der fehlenden Ausstattung mit einem Stammkapital, was mit Blick auf den Kreis der Beteiligten entbehrlich erscheint – der im Privatrecht bewährten und sehr flexiblen GmbH vergleichbar.

j) Zu den §§ 16 bis 18 (Übergangsregel/Inkrafttreten)

Durch § 16 wird klargestellt, dass bisherige Vereinbarungen etc. unberührt bleiben.

[In § 17 könnte ggf. eine Regelung über Vertragsstörungen möglicherweise durch Verweis auf das VwVfG (welches, des Bundes, des Sitzlandes???) oder auf Zivilrecht (BGB, ggf. Handelsrecht) getroffen werden. Notwendigkeit und Ausgestaltung sollte mit Ländern besprochen werden, da diese über entsprechende Erfahrungen beispielsweise bei Verträgen der kommunalen Zusammenarbeit haben.]

C. Gesetzesfolgen

[wird noch ergänzt]

**Entwurf für ein
Gesetz über die Zusammenarbeit und Mindestabstimmung beim
Einsatz der Informationstechnik in den Behörden von
Bund und Ländern**

Gesetzentwurf

Gesetz über die Zusammenarbeit und Mindestabstimmung beim Einsatz der Informationstechnik in den Behörden von Bund und Ländern – Ausführungsgesetz zu Art. 91d Abs. 4 GG

A. Problem und Ziel

Art. 91d GG wurde u.a. als Ergebnis der Föderalismuskommission II am (...) in das Grundgesetz eingefügt. Diese Vorschrift bedarf zur Umsetzung weiterer gesetzlicher Regelungen zum Zusammenwirken von Bund und Länder bei der Planung, Errichtung und dem Betrieb der für die Aufgabenerfüllung benötigten Informationstechnischen Systeme in der Verwaltung und deren Sicherheit.

B. Lösung

Schaffung eines „Gesetzes über die Zusammenarbeit und Mindestabstimmung beim Einsatz der Informationstechnik in den Behörden von Bund und Ländern“.

Das „Gesetz über die Zusammenarbeit und Mindestabstimmung beim Einsatz der Informationstechnik in den Behörden von Bund und Ländern“ beruht auf dem bewährten Mechanismus des Aktionsplans Deutschland Online. Der bei Deutschland-Online begonnene Weg, staatliche Zusammenarbeit auf der Basis der Informationstechnologie neu zu ordnen und damit gezielt Bürokratiekosten zu reduzieren, wird auf eine sichere rechtliche Basis gestellt.

Folgende wesentliche Neuerungen sind vorgesehen:

(1) Organisatorische Ausgestaltung des neuen Grundsatzes „verpflichtende Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Fragen der Verwaltungs-IT“ (Art. 91d

Abs. 1 GG) durch die Einrichtung der entsprechenden Gremienstrukturen. Mit dem IT-Planungsrat wird in Fortführung und Aufwertung der Staatssekretärsrunde E-Government ein gemeinsames Planungsgremium von Bund und Ländern geschaffen, in dem das Zusammenwirken von Bund und Ländern unter Einbeziehung von Vertretern der Kommunen so organisiert ist, dass die Betroffenen ihre Interessen in den Prozess der gemeinsamen Planung und Steuerung von IT als einer zentralen Infrastruktur der deutschen Verwaltung insgesamt einbringen können.

(2) Ausgestaltung der neuen Bundeskompetenz für Errichtung und Betrieb eines zentralen IT-Koppelnetzes zur Gewährleistung einer sicheren elektronischen Kommunikation zwischen Bund und Ländern, insbesondere Regelung des Anschluss- und Benutzungszwangs für alle öffentlichen Stellen sowie Berücksichtigung der Mitwirkung der Länder bei der Planung des Koppelnetzes (Art. 91d Abs. 2 GG).

(3) Ausgestaltung des grundgesetzlichen Auftrags an den Bund und die Länder, zur gemeinsamen Festlegung der für die Kommunikation ihrer informationstechnischen Systeme notwendigen Standards, insbesondere Regelung des Verfahrens der verwaltungsinternen Standardisierung und Einrichtung und Besetzung der dafür notwendigen Gremien und Organisationen sowie eines Verfahrens für die Rechtsverbindlichkeit der Standards (Art. 91d Abs. 3 GG).

(4) Regelung der Finanzierung für insbesondere den Anschluss- und Benutzungszwang an das gemeinsame informationstechnische Netz und die gemeinsame Standardisierungsarbeit.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

I. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Es entstehen keine Kosten.

II. Vollzugaufwand

Nach Schätzung des Bundesministeriums des Innern ist für *(die Einrichtung der Geschäftsstelle des IT-Planungsrats)* mit folgendem Mehrbedarf zu rechnen:

1. Zusätzlicher Personalbedarf : (...) Personalstellen; (...) hD, (...) gD, (...) mD
2. Zusätzliche jährliche Sachkosten (..) EUR
3. Einmalige Kosten für (...) (..) EUR

Für die Einrichtung der Standardisierungs- und Zertifizierungsorganisation *(bei der Bundesstelle für Informationstechnik)* ist nach Schätzung des Bundesministeriums des Innern mit folgendem Mehrbedarf zu rechnen:

1. Zusätzlicher Personalbedarf : (...) Personalstellen; (...) hD, (...) gD, (...) mD
2. Zusätzliche jährliche Sachkosten (..) EUR
3. Einmalige Kosten für (...) (..) EUR

E. Sonstige Kosten

Keine.

F. Bürokratiekosten

Es werden keine neuen Informationspflichten eingeführt.

Gesetz über die Zusammenarbeit und Mindestabstimmung beim Einsatz der Informationstechnik in den Behörden von Bund und Ländern – Ausführungsgesetz zu Art. 91d Abs. 4 GG

Vom (...)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Abschnitt 1

Allgemeine Regelungen

§ 1

Zusammenarbeit von Bund und Ländern, Regelungszweck

Das Gesetz regelt das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Planung, der Einrichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten Informationstechnik („IT“). Insbesondere sind die notwendigen Gremienstrukturen zu schaffen, das notwendige gemeinsame informationstechnische Netz zu errichten und zu betreiben sowie die notwendigen verbindlichen Standards sowie Empfehlungen gemeinsam festzulegen.

§ 2

Begriffsbestimmungen

(1) Informationstechnik im Sinne dieses Gesetzes umfasst alle technischen Mittel zur Verarbeitung und Übertragung von Informationen.

(2) Informationstechnische Netze im Sinne dieses Gesetzes sind die Gesamtheit von Übertragungssystemen und gegebenenfalls Vermittlungs- und Leitweeinrichtungen sowie anderweitigen Ressourcen, die die Übertragung von Signalen ermöglichen, soweit sie vom Bund, einem Land oder einer anderen Stelle der öffentlichen Verwaltung oder in deren Auftrag betrieben werden, soweit es sich nicht um Telemedien oder Rundfunk handelt.

(3) IT-Standards im Sinne dieses Gesetzes sind die Standards für informationstechnische Netze sowie die Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards zur Gewährleistung der durchgängig elektronischen Kommunikation der informationstechnischen Systeme in und mit der öffentlichen Verwaltung.

Abschnitt 2
IT-Planungsrat der öffentlichen Verwaltung
§ 3
IT-Planungsrat

(1) Dem Planungsrat für die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund und Ländern („IT-Planungsrat“) gehören an:

1. der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik,
2. die jeweils für IT zuständigen Minister der Länder.

Drei Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände, die von den kommunalen Spitzenverbänden entsandt werden, und der Bundesbeauftragte für den Datenschutz können an den Beratungen des IT-Planungsrates teilnehmen.

(2) Den Vorsitz im IT-Planungsrat hat der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik.

(3) Der Planungsrat erhält eine Geschäftsstelle und gibt sich eine Geschäftsordnung.

§ 4
Aufgaben des IT-Planungsrats

(1) Im IT-Planungsrat wirken Bund und Länder zur Erfüllung des in § 1 beschriebenen Zwecks zusammen.

(2) Der IT-Planungsrat verantwortet die gesamtstaatliche Strategie für den Einsatz der IT in der öffentlichen Verwaltung und hat insbesondere folgende Aufgaben:

1. Koordinierung und Abstimmung der allgemeinen IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung.
2. Planung des vom Bund zu errichtenden und zu betreibenden informationstechnischen Netzes sowie Festlegung der dafür notwendigen Sicherheitsstandards.
3. Planung der erforderlichen gemeinsamen IT-Sicherheitsstandards.

4. Festlegung der anzuwendenden Interoperabilitätsstandards gemäß § 2 Abs. 3 dieses Gesetzes.

§ 5

Entscheidungen des IT-Planungsrats

(1) Der IT-Planungsrat entscheidet durch Beschluss oder spricht Empfehlungen aus. Beschlüsse des IT-Planungsrates sind für die öffentliche Verwaltung nach Veröffentlichung im elektronischen Bundesanzeiger verbindlich (Allgemeinverfügung).

(2) Der IT-Planungsrat beschließt mit einfacher Mehrheit, soweit in diesem Gesetz nicht etwas anderes bestimmt ist.

(3) Die Mitglieder des IT-Planungsrats haben folgende Stimmen: [wird noch ergänzt]

§ 6

Verfahren

(1) Der Planungsrat entscheidet, soweit nach den Vorschriften dieses Gesetzes nicht etwas anderes bestimmt ist, auf Antrag des Bundes oder einem Viertel seiner Mitglieder oder aller Kommunalvertreter.

(2) Der Planungsrat tagt mindestens zweimal im Jahr oder auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder.

Abschnitt 3

IT-Netzinfrastruktur

§ 7

Gemeinsames informationstechnisches Netz

Die Datenübertragung zwischen Ländern (inkl. Gemeinden und anderen der Rechtsaufsicht der Länder unterliegenden öffentlich-rechtlichen Körperschaften) sowie zwischen dem Bund und einem oder mehreren Ländern (inkl. Gemeinden und anderen der Rechtsaufsicht der Länder unterliegenden öffentlich-rechtlichen Körperschaften) findet über ein informationstechnisches Netz für die gemeinsame Nutzung durch Bund und Länder („gemeinsames informationstechnisches Netz“) statt.

§ 8

Planung, Aufbau, Betrieb

(1) Im IT-Planungsrat planen Bund und Länder das gemeinsame informationstechnische Netz (§ 4 Abs. 2 Nr.2). Beschlüsse in den Fällen des § 4 Abs. 2 Nr. 2 können nicht ohne Zustimmung des Bundesvertreters als dem für Netzerrichtung und -betrieb Verantwortlichen getroffen werden.

(2) Der Bund errichtet und betreibt das gemeinsame informationstechnische Netz, um eine sichere elektronische Kommunikation zwischen Bund und Ländern zu gewährleisten.

(3) Der Bund unterstützt die Einführung moderner Netzwerktechnologien und die Standardisierung der Netzwerke in der Öffentlichen Verwaltung in Deutschland.

(4) Der Bund ist gemeinsame Vergabestelle des Bundes und der Länder inklusive der mittelbaren Bundes- und Landesverwaltung für das gemeinsame informationstechnische Netz. Der Bund kann Unternehmen mit dem Aufbau und dem Betrieb dieses Netzes beauftragen.

§ 9

Finanzierung

Die Kosten des Netzes werden in geeigneter Form auf die Nutzer umgelegt. Einzelheiten der Abrechnung der Kosten beschließt der IT-Planungsrat.

Abschnitt 4

Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards der öffentlichen Verwaltung

§ 10

Festlegung von IT-Standards

(1) IT-Standards werden vom IT-Planungsrat mit 2/3 Mehrheit beschlossen.

(2) Der Beschluss erfolgt auf Antrag beim IT-Planungsrat durch

- den Bund,
- drei Länder oder
- die kommunalen Spitzenverbände gemeinsam oder
- einer Fachministerkonferenz,

wenn der Interoperabilitätsstandard zuvor durch die Bundesstelle für Informationstechnik, der Sicherheitsstandard zuvor durch das Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik zertifiziert wurde. Die Ablehnung des Antrages ist dem Antragsteller unter Angabe der für die Entscheidung maßgeblichen Gründe mitzuteilen. Rechtsmittel gegen die ablehnende Entscheidung sind ausgeschlossen.

(3) Das Zertifizierungsverfahren wird vom IT-Planungsrat mit 2/3 Mehrheit beschlossen.

§ 11

Entwicklung von IT-Standards

(1) Bei der Auswahl der IT-Standards ist vorrangig auf bestehende Standards („Marktstandards“) zurückzugreifen. Marktstandards für IT-Sicherheit sind die IT-Sicherheitsstandards des Bundesamtes für die Sicherheit in der Informationstechnik.

(2) Ist ein Marktstandard nicht vorhanden, kann der IT-Planungsrat eines oder mehrere seiner Mitglieder mit der Erarbeitung eines Standards beauftragen. Der Standard ist innerhalb von sechs Monaten zu erarbeiten und dem IT-Planungsrat zur Beschlussfassung vorzulegen. Die zuständigen Behörden und Fachministerkonferenzen sind zu beteiligen. Die Frist kann zwei Mal um drei Monate verlängert werden.

§ 12

Finanzierung, Lizenzierung

(1) Die Kosten für die Entwicklung und für die Pflege eines IT-Standards werden über ein Umlageverfahren, das der IT-Planungsrat mit 2/3 Mehrheit beschließt, verteilt.

(2) Der IT-Planungsrat kann Lizenzen für die in seinem Auftrag erarbeiteten IT-Standards vergeben. Die Lizenzeinnahmen reduzieren den umzulegenden Betrag gemäß Absatz 1.

Abschnitt 5

Schlussbestimmungen

§ 13

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Sinn und Zweck der Regelung

Die Aufgabenerfüllung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland ist von der Informationstechnik abhängig. Informationstechnische Systeme sind inzwischen das Rückgrat des Verwaltungshandelns. Dies wird deutlich bei wichtigen administrativen Kernbereichen wie der Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Steuerverwaltung oder der Zusammenarbeit der Polizeien der Länder mit dem Bundeskriminalamt. Andere Beispiele finden sich bei den sozialen Sicherungssystemen: Die Deutsche Rentenversicherung oder die Zusammenarbeit von Kommunen mit der Bundesagentur für Arbeit hängen entscheidend von IT-Systemen ab.

Bedeutende Risiken für die informationstechnischen Systeme der Verwaltung liegen nicht nur im Versagen von IT-Komponenten oder in der Fehlbedienung der Systeme. Ein hohes Risiko liegt in den zunehmenden Angriffen auf die IT-Systeme selbst. So sind die IT-Systeme der Bundesverwaltung konstant derartigen Angriffen ausgesetzt.

Informationstechnik war in den letzten Jahren ein entscheidender Treiber der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Die Reduzierung von Bürokratiekosten und die Verbesserung der Serviceleistung der Behörden sind wesentlich durch erfolgreiche IT-Systeme erreicht worden.

Die IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern ist in vielen Verwaltungsbereichen bisher durch die freiwillige Form der ebenenübergreifenden, interministeriellen Zusammenarbeit geprägt. Auseinandersetzungen und Entscheidungen werden durch diese Form der Zusammenarbeit aber oftmals erschwert, zumal für einzelne bedeutende Felder der Zusammenarbeit (etwa im Bereich des Digitalfunks) neue Gremienstrukturen und Organisationen aufgesetzt werden müssen, bevor eine produktive Zusammenarbeit beginnen kann. Die Geschwindigkeit dieser Entscheidungsprozesse kann der Geschwindigkeit der technischen Entwicklung in der Informations- und Kommunikationstechnik oft nicht folgen.

Die Mechanismen der Steuerung der Informationstechnik müssen – soweit nötig – institutionalisiert werden, um sie von der freiwilligen punktuellen Zusammenarbeit zu einem dauerhaften planvollen Zusammenwirken von Bund und Ländern weiter zu entwickeln.

Um diese bessere Steuerung der Informationstechnik im Verhältnis von Bund und Ländern zu erreichen, sollen durch Bundesgesetz drei Aspekte der Zusammenarbeit geregelt werden:

1. IT-Netzinfrastrukturen:

Die Verwaltung benötigt eine sichere elektronische Kommunikation zwischen Behörden von Bund, Ländern und Kommunen. Gegenwärtig entwickelt und betreibt die öffentliche Verwaltung ihre IT-Netze nicht koordiniert sondern parallel. Das führt zu folgenden Nachteilen, wie u.a. die durch das Projekt „Deutschland-Online Infrastruktur“ 2006 durchgeführte Bestandserhebung ergeben hat:

○ Sicherheitsdefizite:

Einheitliche Sicherheitsstandards auf Basis der BSI-Empfehlungen oder einen Mindestsicherheitsstandard gibt es nicht. Kein abgestimmtes Vorgehen bei Angriffen auf die Regierungsnetze. Keine den besonderen Verfügbarkeits- und Sicherheitsanforderungen, etwa von Lagezentren, auch in Krisenfällen entsprechende Netzinfrastruktur.

○ Fehlende übergreifende Planung:

Teilweise sind Behörden an bis zu sechs unterschiedliche Netze angeschlossen, die untereinander keine Ausfallsicherheit haben.

○ Die bundesweite elektronische Erreichbarkeit aller Behörden über Verwaltungsnetze ist nicht gewährleistet.

2. IT-Interoperabilitätsanforderungen und einheitliche Sicherheitsanforderungen:

Eine medienbruchfreie und sichere Kommunikation aller deutschen Behörden gibt es nur bei Interoperabilität der technischen Systeme. Hierfür bedarf es eines Mindestmaßes vereinbarter IT-Interoperabilitätsanforderungen. Diese liegen bislang weder vor, noch gibt es ein konkretes Verfahren über einzelne Fachministerkonferenzen hinweg. Die Schnelligkeit und Verbindlichkeit der bisherigen Zusammenarbeit reicht hierfür nicht aus. Anhand von sieben ausgewählten Fachaufgaben konnte berechnet werden, dass die Festlegung übergreifender Interoperabilitätsanforderungen im Durchschnitt 50 Millionen Euro pro Fachaufgabe einspart. Bei weit über 100 ebenenübergreifend zu erledigenden Fachaufgaben sind erhebliche Einsparungen möglich.

3. IT-Koordinierung:

Die Vielfalt der Akteure und Gremien der föderalen deutschen Verwaltungsorganisation im IT-Bereich erschwert eine optimale IT-Koordinierung. Synergien werden nicht erschlossen. Notwendige Entscheidungen werden nicht

oder nicht schnell genug getroffen, wenn sich kein zuständiges Gremium findet und eine nur punktuelle Zusammenarbeit bei der IT erfolgt.

Die Kernpunkte des Gesetzentwurfs sind:

1. Organisatorische Ausgestaltung des neuen Grundsatzes „verpflichtende Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Fragen der Verwaltungs-IT“ (Art. 91d Abs. 1 GG) durch die Einrichtung der entsprechenden Gremienstrukturen.
2. Ausgestaltung der neuen Bundeskompetenz für Errichtung und Betrieb eines gemeinsamen informationstechnischen Netzes und Sicherstellung der Mitwirkung der Länder bei der Planung des informationstechnischen Netzes (Art. 91d Abs. 2 GG).
3. Ausgestaltung des grundgesetzlichen Auftrags an den Bund und die Länder zur gemeinsamen Festlegung der für die Interoperabilität notwendigen Standards (Art. 91d Abs. 3 GG).
4. Regelung der Finanzierung für den Anschluss- und Benutzungszwang an das gemeinsame informationstechnische Netz und die gemeinsame Standardisierungsarbeit.

II Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Gesetz ergibt sich aus Art. 91d Abs. 4 GG. Danach hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Ausführungsgesetz zu Art. 91d GG.

III Zustimmungspflicht

Die Zustimmungspflicht für das Gesetz ergibt sich aus Art. 91d Abs. 4 GG.

B Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Abschnitt 1 (Allgemeine Regelungen)

Abschnitt 1 bestimmt den Regelungszweck (§ 1) und definiert die wichtigsten technischen Begriffe (§ 2) zur Abgrenzung des Anwendungsbereichs des Gesetzes.

Zu § 1 (Zusammenarbeit von Bund und Ländern, Regelungszweck)

§ 1 wiederholt insoweit deklaratorisch den Auftrag aus Art. 91d Abs. 1 GG. Er führt als nicht abschließende Aufzählung die drei wesentlichen Regelungsgegenstände für eine Bund-Länder Kooperation in der IT auf:

1. Errichtung einer dauerhaften Steuerungsstruktur zur Koordinierung der IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern mit einem zentralen Entscheidungsgremium.
2. Errichtung eines gemeinsamen informationstechnischen Netzes für die deutsche Verwaltung
3. Gemeinsame Festlegung einheitlicher und verbindlicher Interoperabilitätsstandards.

Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)

In § 2 werden die im Gesetzestext verwendeten IT-Fachbegriffe definiert:

Zu Absatz 1

Der Begriff Informationstechnik ist zu definieren, um den Anwendungsbereich der Regelungen dieses Gesetzes festzulegen. Die Definition entspricht § 2 Abs. 1 BSIG.

Zu Absatz 2

Die technische Definition ist angelehnt an die Definition der Telekommunikationsnetze in § 3 Nr. 27 TKG. Die Definition wird durch die ausdrückliche Bezugnahme auf bestimmte Betreiber begrenzt: Sie bezieht sich allein auf solche informationstechnischen Netze, die vom Bund, einem Land oder einer anderen öffentlichen Stelle oder in deren Auftrag betrieben werden. Es ist eine weite Definition notwendig, damit aufgrund des technischen Fortschritts Technologien, die für die Übertragung von Signalen in informationstechnischen Netzen der öffentlichen Verwaltung genutzt werden, nicht aus dem Anwendungsbereich der betreffenden Vorschrift fallen. Erfasst werden Dienstleistungen der Telekommunikation und nicht Dienstleistungen durch Telekommunikation. Dass insbesondere Rundfunk und Telemediendienste davon nicht erfasst werden, stellt der Wortlaut ausdrücklich klar.

Zu Absatz 3

Der Begriff IT-Standard ist zu definieren, da der Anwendungsbereich des Gesetzes auf zwei Arten von Standards beschränkt werden soll:

1. notwendige (Sicherheits-)Standards für den Betrieb des informationstechnischen Netzes.
2. Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards zur Gewährleistung der durchgängigen, medienbruchfreien elektronischen Kommunikation innerhalb und mit der öffentlichen Verwaltung.

Zu Abschnitt 2 (IT-Planungsrat der öffentlichen Verwaltung)

Abschnitt 2 regelt die Einrichtung des IT-Planungsrates für die IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern (Art. 91d Abs. 1 GG). Die bestehenden IT-Gremien (z.B. Arbeitskreis der E-Government-Staatssekretäre, Lenkungsgruppe Deutschland-Online, Geschäftsstelle Deutschland-Online, KoopA ADV mit zahlreichen Unterarbeitsgruppen, Projektbüro des KoopA) werden so zu einer überschaubaren Struktur zusammengeführt. Der IT-Planungsrat knüpft insbesondere an die Bund-Länder-Zusammenarbeit auf Ebene der Staatssekretäre im Rahmen von „Deutschland Online“ an und wertet sie durch die gesetzliche Verankerung auf.

Zu § 3 (IT-Planungsrat)

Absatz 1 bestimmt als die Mitglieder des IT-Planungsrats den Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik (BfIT) und die jeweils für IT zuständigen Minister der Länder. Der Vorsitz wird dem BfIT übertragen.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind wegen der vergleichsweise großen Bedeutung ihrer IT beratend im IT-Planungsrat vertreten. Diese Regelung ähnelt § 51 HGrG für den Finanzplanungsrat, dem auch Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände angehören. Ebenso ist der Bundesbeauftragte für den Datenschutz beratend im IT-Planungsrat vertreten, da dem Datenschutz in der IT der Verwaltung eine Schlüsselrolle zukommt.

Zu § 4 (Aufgaben des IT-Planungsrats)

Absatz 1 beschreibt allgemein die Aufgaben des IT-Planungsrats unter Bezugnahme auf den Gesetzeszweck. In Absatz 2 werden nicht abschließend die wesentlichen Aufgaben des IT-Planungsrats aufgeführt. Er hat die Aufgabe, eine gesamtstaatliche Strategie für den Einsatz von IT in der öffentlichen Verwaltung zu erarbeiten und

umzusetzen und auf dieser Basis die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zu koordinieren und abzustimmen.

Hinzu kommen die in Abs. 2 Ziffer 2-4 beschriebenen Aufgaben:

Ziffer 2: Planung für das vom Bund zu errichtende und zu betreibende gemeinsame informationstechnische Netz sowie die Festlegung von IT- Sicherheitsstandards (inkl. Anschlussbedingungen), soweit sie für die Errichtung und den sicheren dauerhaften Betrieb dieses Netzes erforderlich oder notwendige Voraussetzungen sind.

Ziffer 3: Nicht alle für die Gewährleistung der IT-Sicherheit relevanten Inhalte sind durch Ziffer 2 abgedeckt. Durch gemeinsame IT-Sicherheitsstandards wird auch ein wesentlicher Beitrag zum Datenschutz geleistet, weil so die Gefahr von Datenverlusten minimiert wird. Angesichts der Bedeutung des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in die Sicherheit ihrer Daten ist ein gemeinsames Vorgehen sinnvoll. Der IT-Planungsrat erhält insoweit eine Planungskompetenz.

Ziffer 4: Die Sicherstellung der Interoperabilität der IT der öffentlichen Verwaltung erfolgt durch die rechtsverbindliche Festlegung der anzuwendenden Interoperabilitätsstandards gemäß § 2 Abs. 3.

Zu § 5 (Entscheidungen des Planungsrats)

Der IT-Planungsrat kann einen Beschluss fassen oder Empfehlungen aussprechen. Um ein wesentliches Defizit der bisherigen freiwilligen und unverbindlichen Bund-Länder-Zusammenarbeit in der IT zu beseitigen sind die Beschlüsse des IT-Planungsrates für die öffentliche Verwaltung nach Veröffentlichung im Bundesanzeiger verbindlich. Daneben erhält der IT-Planungsrat auch die Möglichkeit, Empfehlungen auszusprechen.

Für Entscheidungen des IT-Planungsrats genügt nach Abs. 2 grundsätzlich die einfache Mehrheit der Stimmen. Absatz 3 regelt die Stimmverteilung. [wird noch ergänzt]

Zu § 6 (Verfahren)

§ 6 regelt das Antragsrecht im IT-Planungsrat und die hierfür erforderlichen Quoren sowie die Zahl der jährlichen Sitzungen. Neben den stimmberechtigten Mitgliedern des sind auch die Kommunalvertreter durch ihre gemeinsame Antragsberechtigung handlungsfähig und können eine Entscheidung des IT-Planungsrats herbeiführen.

Zu Abschnitt 3 (IT-Netzinfrastruktur)

Abschnitt 3 konkretisierte Art. 91d Abs. 2 GG.

Die Planung des gemeinsamen informationstechnischen Netzes und die Festlegung notwendiger Sicherheitsstandards erfolgt im IT-Planungsrat (§ 4 Abs. 2 Ziff.2). Weitere gesetzliche Konkretisierungen sind nicht notwendig, sondern sind gemeinsam im IT-Planungsrat zu treffen.

Zu § 7 (Gemeinsames informationstechnisches Netz)

§ 7 regelt den Umfang der Nutzung des gemeinsamen informationstechnischen Netzes. Es wird damit ein Anschluss- und Benutzungszwang festgelegt: Das Netz ist für die Datenübertragung zu nutzen, wenn die Daten den Bereich der eigenen Verwaltungszuständigkeit verlassen, um in die Verwaltungszuständigkeit des Bundes oder eines anderen Landes übertragen zu werden.

Der Begriff „gemeinsames informationstechnisches Netz“ wird definiert.

Zu § 8 (Planung, Aufbau, Betrieb)

Zu Absatz 1

Absatz 1 Satz 1 regelt die Planung des gemeinsamen informationstechnischen Netzes durch Bund und Länder. Damit wird sichergestellt, dass der bei Deutschland-Online begonnene Weg fortgeführt wird.

Absatz 1 Satz 2 regelt eine Ausnahme zu § 5 Abs. 2, indem das Zustandekommen eines Beschlusses an die Zustimmung des Bundesvertreters gekoppelt wird. Dies ist notwendig, da der Bund nach Absatz 2 für Netzerrichtung und Betrieb verantwortlich ist.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift weist die Verantwortung für die Errichtung und den Betrieb des gemeinsamen informationstechnischen Netzes dem Bund zu. Damit ist die Verantwortung für das gemeinsame informationstechnische Netz als Basisinfrastruktur geregelt.

Zu Absatz 3

Absatz 3 wurde mit der Absicht der Wirtschafts- und Technologieförderung aufgenommen und um die Erfahrungen des Bundes bei Errichtung und Betrieb des gemeinsamen informationstechnischen Netzes für die Verwaltung insgesamt nutzbar zu machen. Das bei Errichtung und Betrieb des gemeinsamen informationstechnischen Netzes gewonnene technische Wissen soll auch den

Ländern zur Verfügung stehen und dazu genutzt werden, Netzwerk- und Sicherheitstechnologien gezielt zu entwickeln und zu fördern.

Zu Absatz 4

Absatz 4 Satz 1 regelt die Zuständigkeit des Bundes als gemeinsame Vergabestelle für den Netzaufbau und Betrieb. Die Vorschrift entspricht § 2 Abs. 2 BDBOSG. In S. 2 wird entsprechend § 2 Abs. 3 BDBOSG klargestellt, dass der Bund Private mit Netzaufbau und Betrieb beauftragen kann.

Zu § 9 (Finanzierung)

Die Regelung legt den Grundsatz fest, dass die Kosten für das Netz auf die Nutzer in geeigneter Weise umgelegt werden. Hierfür bieten sich nutzungsabhängige Kriterien an. Details hängen vom konkreten Finanzierungsmodell ab und können sich verändern. Deshalb ist das Gesetz hier das falsche Regelungsinstrument und die Konkretisierung der Kostenumlage wird dem IT-Planungsrat übertragen. In diesem Zusammenhang kann auch beschlossen werden, dass Kosten für besonders hohe Sicherheitsanforderungen, die nicht von allen Nutzern benötigt werden, nur auf die Bedarfsträger umgelegt werden.

Zu Abschnitt 4 (Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards der öffentlichen Verwaltung)

Abschnitt 4 konkretisiert Art. 91d Abs. 3 GG.

Der Abschnitt regelt das Standardisierungsverfahren für die rechtsverbindliche Festlegung von IT-Standards für die öffentliche Verwaltung. Der bisherige Standardisierungsprozess soll beschleunigt und vereinheitlicht werden.

Zu § 10 (Festlegung von IT-Standards)

Zu Absatz 1

Absatz 1 regelt eine Ausnahme zu § 5 Abs. 2. Für den Beschluss eines IT-Standards ist eine 2/3-Mehrheit im IT-Planungsrat notwendig. Da ein beschlossener IT-Standard in allen Verwaltungen anzuwenden ist, sind durch den Beschluss finanzielle Auswirkungen in allen Verwaltungen zu erwarten. Die Festlegung einer 2/3-Mehrheit trägt einerseits dem Ziel nach beschleunigten Mehrheitsentscheidungen Rechnung, erschwert aber übereilte Standardisierungsaktivitäten. Hinsichtlich der Festlegung von Sicherheitsstandards, die für das gemeinsame informationstechnische Netz notwendig sind, gilt zudem die Spezialregelung des § 8 Abs. 1 S. 2

Zu Absatz 2

Absatz 2 Satz 1 regelt zunächst die Antragsberechtigung zur Einleitung eines Standardisierungsverfahrens. Da bisher Fachministerkonferenzen in den häufigsten Fällen auf Standardisierungserfordernisse reagiert haben, ist es sachgerecht, diesen ein Antragsrecht zuzubilligen. Um die Einhaltung von Qualitätskriterien für IT-Standards, wie sie im Rahmen des Projekts Deutschland-Online Standardisierung erarbeitet wurde, gewährleisten zu können, ist ein Zertifizierungsverfahren durch eine fachlich geeignete Stelle der Beschlussfassung durch den IT-Planungsrat vorgeschaltet. Für den Bereich der Interoperabilitätsstandards werden die Bundesstelle für Informationstechnik (beim Bundesverwaltungsamt) – BIT, für die IT-Sicherheitsstandards das Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik – BSI als Zertifizierungsstelle vorgesehen.

Absatz 2 Satz 2 regelt, dass der IT-Planungsrat dem Antragsteller den Beschluss mit Ablehnungsgründen übermittelt.

Absatz 2 Satz 3 regelt, dass Rechtsmittel gegen diese Entscheidung ausgeschlossen sind.

Zu Absatz 3

Absatz 3 regelt eine Ausnahme zu § 5 Abs. 2. Das bei der Bundesstelle für Informationstechnik oder beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik anzuwendende Zertifizierungsverfahren wird ebenfalls mit 2/3-Mehrheit durch den IT-Planungsrat beschlossen.

Zu § 11 (Entwicklung von IT-Standards)

§ 11 regelt den Fall, dass ein benötigter IT-Standard vor seiner Zertifizierung und Festlegung durch den IT-Planungsrat erst noch entwickelt werden muss, da er auf dem Markt nicht verfügbar ist.

Zu Absatz 1

Dieser Absatz legt das Subsidiaritätsprinzip für die Entwicklung von IT-Standards fest. Um Ressourcen zu schonen, Doppelentwicklungen zu vermeiden und eine gegenüber der Wirtschaft abgeschottete autonome IT-Standardisierung der Verwaltung zu vermeiden (mit entsprechenden Kosten für die Wirtschaft), kann ein IT-Standard nur entwickelt werden, wenn kein adäquater IT-Standard auf dem Markt verfügbar ist. Hierauf ist im Antrag an den IT-Planungsrat nach § 10 Abs. 2 Satz 1 einzugehen. Da für IT-Sicherheitsstandards keine Marktstandards im üblichen Sinn existieren, sind die Standards der deutschen IT-Sicherheitsbehörde, des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik, gesetzlich als Marktstandards

definiert. Der IT-Planungsrat überprüft die Angaben im Zusammenwirken mit der Bundesstelle für Informationstechnik bzw. dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.

Zu Absatz 2

Absatz 2 regelt den Verlauf des Standardisierungsverfahrens.

Gemäß Absatz 2 Satz 1 delegiert der IT-Planungsrat die Entwicklungsarbeit. Dabei soll grundsätzlich der Antragsteller wegen der Sachnähe und des eigenen Interesses mit der Erarbeitung des Standards betraut werden. Um die Gleichförmigkeit und die Vorteile eines zentralen Verfahrens zu nutzen und die Berücksichtigung der Qualitätskriterien für IT-Standards zu fördern, können die BIT bzw. das BSI das Verfahren begleiten und unterstützen.

Um eine angemessene Verfahrensdauer zu gewährleisten ist in Absatz 2 Satz 2 eine feste Frist von sechs Monaten für die Erarbeitung des Standards vorgeschrieben. Die Frist kann – auf Antrag – zwei Mal um drei Monate verlängert werden (Satz 4).

Absatz 2 Satz 3 regelt die Beteiligungspflichten, um das notwendige Fachwissen in die Entwicklung des IT-Standards einfließen zu lassen.

Zu § 12 (Finanzierung, Lizenzierung)

Zu Absatz 1

Dieser Absatz legt fest, dass die Finanzierung der IT-Standardisierung inklusive der Pflege vorhandener IT-Standards durch ein Umlageverfahren, das der IT-Planungsrat beschließt, erfolgt. In Ausnahme zu § 5 Abs. 2 ist vorgesehen, dass der IT-Planungsrat das Umlageverfahren mit 2/3-Mehrheit beschließt.

Zu Absatz 2

Das Lizenzierungsmodell gemäß Absatz 2 Satz 1 dient der Reduzierung der Refinanzierung der IT-Standardisierung und der Pflege der verbindlich gewordenen IT-Standards. Konkret sieht das Lizenzierungsmodell vor, dass die von dem IT-Rat beschlossenen IT-Standards gegen Lizenzgebühr an interessierte Softwarefirmen verkauft werden können. Diese können die IT-Standards dann in ihre Software integrieren.

Das Lizenzierungsmodell reduziert gemäß Absatz 2 Satz 2 die gemäß Absatz 1 umzulegenden Kosten.

Zu Abschnitt 5 (Schlussbestimmungen)

Zu § 13 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Entwurf für ein
**Gesetz über die Organisation von Leistungs-
und Qualitätsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung**
- Gesetz zur Ausführung von Artikel 91e GG -

[Vorblatt:

Wird noch ergänzt.]

Gesetzentwurf

**Gesetz über die Organisation von Leistungs- und Qualitätsvergleichen in der
öffentlichen Verwaltung**

Eingangsformel

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1 Agentur für Leistungs- und Qualitätsvergleiche

Dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (Forschungsinstitut) wird die Aufgabe einer Agentur zur Förderung der Vergleichskultur im Bereich der Verwaltungen von Bund und Ländern übertragen.

§ 2 Aufgaben

Das Forschungsinstitut erhält insoweit die Aufgabe, Leistungs- und Qualitätsvergleiche im Bereich der Verwaltungen von Bund und Ländern selbst durchzuführen bzw. Dritte mit der Durchführung zu beauftragen und die Ergebnisse zu veröffentlichen.

§ 3 Arbeitsprogramm und Jahresbericht

Das Forschungsinstitut stellt ein Arbeitsprogramm auf, das die Gegenstände der Leistungs- und Qualitätsvergleiche enthält, die jeweils zur Teilnahme bereiten Verwaltungen des Bundes und der Länder bezeichnet und jährlich fortgeschrieben wird. Die Vorschläge des Bundes und der Länder zu den Gegenständen der Leistungs- und Qualitätsvergleiche sind zu berücksichtigen. Es legt ferner einen jährlichen Bericht über die Ergebnisse der Leistungs- und Qualitätsvergleiche vor.

Arbeitsprogramm und Jahresbericht sind der Bundeskanzlerin und den Ministerpräsidenten der Länder zum 31. Oktober eines jeden Jahres zuzuleiten.

§ 4 Aufgaben des Institutsvorstands

Der Institutsvorstand legt einen Entwurf des Arbeitsprogramms vor, führt die Leistungs- und Qualitätsvergleiche durch oder beauftragt Dritte mit der Durchführung und veröffentlicht die Ergebnisse. Ferner erstellt er den Jahresbericht über die Ergebnisse der Leistungs- und Qualitätsvergleiche. Er leitet Arbeitsprogramm und Jahresbericht Bund und Ländern zu.

§ 5 Aufgaben des Institutsverwaltungsrats

Der Institutsverwaltungsrat genehmigt das vom Vorstand vorgelegte Arbeitsprogramm und den vom Vorstand erstellten Jahresbericht. Er bestimmt ferner die Mitglieder des Beirats (§ 6).

§ 6 Beirat

(1) Beim Forschungsinstitut wird ein Beirat für Leistungs- und Qualitätsvergleiche in der Verwaltung eingerichtet. Der Beirat berät den Institutsvorstand insbesondere in methodischen Fragen von Leistungs- und Qualitätsvergleichen. Er nimmt vor Veröffentlichung Stellung zu den Ergebnissen der Leistungs- und Qualitätsvergleiche und vor Behandlung im Institutsverwaltungsrat zu den Entwürfen des Arbeitsprogramms und des Jahresberichts.

(2) Der Beirat besteht aus jeweils vier nationalen und internationalen Verwaltungsexperten. Die Mitglieder werden für vier Jahre berufen. Wiederberufung ist zulässig.

§ 7 Finanzierung

Die für Aufgaben der Agentur benötigten Mittel werden von Bund und Ländern bereitgestellt und im Haushaltsplan des Forschungsinstituts gesondert ausgewiesen.

Begründung:

Allgemeiner Teil:

Mit dem Instrumentarium der Leistungs- und Qualitätsvergleiche (Benchmarking) können Kosten, Leistungen und Qualität von Verwaltungen transparent gemacht werden, so dass Verwaltungen in einen Wettbewerb treten und vom Besten lernen können. Benchmarking kommt zwischen Landesverwaltungen, innerhalb der Bundesverwaltung, in einzelnen Aufgabenfeldern (z.B. verwaltungsinterne Dienstleistungen) auch zwischen Bundes- und Landesbehörden in Betracht. Beispiele wie das Benchmarking der Stadtstaaten, der Kommunen, im Bereich des Gesundheitswesens und der Finanzämter belegen, dass Benchmarking ein geeignetes Instrument zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der Verwaltung ist.

Die Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns von Bund und Ländern durch Benchmarking erheblich verbessert werden kann und Benchmarking daher ausgeweitet und verstärkt eingesetzt werden sollte.

Leistungs- und Qualitätsvergleiche der Verwaltungen von Bund und Ländern finden noch zu wenig statt. Der Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 15./16. Dezember 2004 zu Leistungs- und Qualitätsvergleichen hat bisher nicht die erwartete Wirkung gezeigt. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass es an einer organisatorischen Regelung zur Durchführung von Leistungs- und Qualitätsvergleichen fehlt.

Um einen verstärkten Einsatz von Benchmarking zu ermöglichen, ist daher eine Regelung zur Organisation von Leistungs- und Qualitätsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung erforderlich.

Die Aufgabe einer Agentur zur Förderung der Vergleichskultur im Bereich der Verwaltungen von Bund und Ländern soll dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (Forschungsinstitut) übertragen werden, das von Bund und Ländern gemeinsam getragen und finanziert wird.

Damit erhält das Forschungsinstitut die Aufgabe, Leistungs- und Qualitätsvergleiche im Bereich der Verwaltung von Bund und Ländern selbst durchzuführen bzw. Dritte mit der Durchführung zu beauftragen und die Ergebnisse zu veröffentlichen.

Das Forschungsinstitut stellt jährlich ein Arbeitsprogramm auf, das die Gegenstände der Leistungs- und Qualitätsvergleiche und die jeweils teilnehmenden Verwaltungen

des Bundes und der Länder enthält. Die Vorschläge des Bundes und der Länder zu den Gegenständen der Leistungs- und Qualitätsvergleiche sind zu berücksichtigen. Die Teilnahme ist für Bund und Länder jeweils freiwillig. Das Forschungsinstitut legt einen jährlichen Bericht über die Ergebnisse der Leistungs- und Qualitätsvergleiche vor.

Arbeitsprogramm und Jahresbericht sind dem Bund (der Bundeskanzlerin) und den Ländern (Ministerpräsidenten) zum 31. Oktober eines jeden Jahres zuzuleiten, um eine Behandlung in der Ministerpräsidentenkonferenz und der jeweils im Dezember stattfindenden Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefs der Länder zu ermöglichen.

Mit der vorgesehenen organisatorischen Regelung sind Neutralität, Qualität und Transparenz der Vergleichsstudien und die Freiwilligkeit der Teilnahme gewährleistet.

Besonderer Teil:

Zu den einzelnen Vorschriften:

Zu § 1:

Das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (Forschungsinstitut) ist eine anerkannte verwaltungswissenschaftliche Einrichtung, die über die erforderliche Kompetenz und Unabhängigkeit für die vorgesehenen Aufgaben verfügt. Es wird von Bund und Ländern gemeinsam getragen und finanziert (vgl. Rheinland-Pfälzisches Landesgesetz über die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Rheinland-Pfälzische Landesverordnung über das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung).

Zu § 2:

Das Forschungsinstitut kann – in seiner gem. § 1 ihm übertragenen Funktion als Agentur für Leistungs- und Qualitätsvergleiche - diese selbst durchführen oder Dritte mit der Durchführung beauftragen; in Betracht kommen geeignete andere wissenschaftliche Einrichtungen bzw. Wissenschaftler, die über die erforderliche Kompetenz und Unabhängigkeit verfügen. Leistungs- und Qualitätsvergleiche können Wirkung nur entfalten, wenn Transparenz hergestellt wird. Daher ist die eigenverantwortliche Veröffentlichung der Ergebnisse der Leistungs- und Qualitätsvergleiche eine unverzichtbare Aufgabe der Agentur.

Zu § 3:

Im jährlich aufzustellenden bzw. fortzuschreibenden Arbeitsprogramm werden die Gegenstände der Leistungs- und Qualitätsvergleiche festgelegt. Dabei sind Vorschläge von Bund und Ländern zu berücksichtigen. Die Teilnahme der Verwaltung von Bund und Ländern an den Leistungs- und Qualitätsvergleichen ist freiwillig.

Es bleibt Bund und Ländern überlassen, auf welche Weise sie Vorschläge zu den Gegenständen der Leistungs- und Qualitätsvergleiche dem Forschungsinstitut zugänglich machen und ihre Bereitschaft zur Teilnahme an den jeweiligen Vergleichen erklären.

Das Forschungsinstitut legt Bund und Ländern ferner einen Jahresbericht über die Ergebnisse der Leistungs- und Qualitätsvergleiche vor.

Mit der Pflicht zur Zuleitung des Arbeitsprogramms und des Jahresberichts an Bund (Bundeskanzlerin) und Länder (Ministerpräsidenten) bis zum 31. Oktober eines jeden Jahres wird die Möglichkeit geschaffen, Arbeitsprogramme und Ergebnisse des Benchmarking in Fachministerkonferenzen, in der Ministerpräsidentenkonferenz und/oder der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefs der Länder etwa im Rahmen der üblichen Dezember-Sitzung zu behandeln.

Zu § 4:

Der Institutsvorstand, der das Forschungsinstitut insgesamt leitet und die wissenschaftliche Verantwortung für die Arbeit des Forschungsinstituts trägt, stellt das Arbeitsprogramm auf, wobei die Vorschläge von Bund und Ländern zu den Gegenständen der Leistungs- und Qualitätsvergleiche und die jeweilige Bereitschaft des Bundes und der einzelnen Länder zur Teilnahme zu berücksichtigen sind.

Der Institutsvorstand erstellt auch den Jahresbericht. Er leitet das Arbeitsprogramm und den Jahresbericht nach Genehmigung durch den Institutsverwaltungsrat Bund und Ländern zu.

Zu § 5:

Dem Institutsverwaltungsrat, dem je drei Vertreter des Bundes und des Landes Rheinland-Pfalz sowie je ein Vertreter der übrigen Länder angehören, kommt mit der Genehmigung von Arbeitsprogramm und Jahresbericht die abschließende Entscheidung über Arbeitsprogramm und Jahresbericht zu. Dabei kann über die Gegenstände des Arbeitsprogramms ggf. auch mehrheitlich entschieden werden, während die Entscheidung über die Teilnahme an den Leistungs- und Qualitätsvergleichen allein Sache des Bundes und der einzelnen Länder ist und daher weder vom Institutsvorstand noch vom Institutsverwaltungsrat zu bestimmen ist.

Zu § 6:

In Ergänzung der Landesverordnung des Landes Rheinland-Pfalz über das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung und des Landesgesetzes über die Deutsche Verwaltungshochschule wird ein Beirat für Leistungs- und Qualitätsvergleiche bei dem Forschungsinstitut geschaffen, um dem Institut zusätzlichen spezifischen Sachverstand aus dem In- und Ausland für Benchmarkingprozesse zur Verfügung zu stellen.

Der Beirat wird in das Verfahren zur Aufstellung und Genehmigung des Arbeitsprogramms und des Jahresberichts sowie der Veröffentlichung der Ergebnisse eingebunden, um seine Expertise bestmöglich einbringen zu können.

Zu § 7:

Die Finanzierung der Leistungs- und Qualitätsvergleiche erfolgt nach der geltenden Regelung: Der Bund trägt 50 %, die restlichen 50 % tragen die Länder, wobei Rheinland-Pfalz als Sitzland 75 % des Länderanteils trägt, während die übrigen Länder den verbleibenden Anteil nach dem „Königsteiner Schlüssel“ übernehmen.