



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

Arbeitsgruppe 3  
AG 3 – 04



An die  
Kommission von Bundestag und Bundesrat  
zur Modernisierung der  
Bund-Länder-Finanzbeziehungen  
Federführer der Arbeitsgruppe 3  
- Sekretariat -  
c/o Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Bearbeitet von  
Dr. Markus Söbbeke  
Deutscher Städtetag  
Lindenallee 13 – 17, 50968 Köln  
Telefon: 0221 / 3771-258  
Markus.soebbeke@staedtetag.de

Ulrich Mohn  
Deutscher Städte- und Gemeindebund  
Marienstraße 6, 12207 Berlin  
Telefon: 030 / 77307-211  
Ulrich.mohn@dstgb.de

## **Vorschläge der Arbeitsgruppe 3 an die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung II**

Sehr geehrter Herr Minister Dr. Schäuble,  
sehr geehrter Herr Körper,

ich bedanke mich für die Übersendung der Entwürfe vom 21. August und möchte dazu als Mitglied der Arbeitsgruppe 3 für den Deutschen Städtetag und den Deutschen Städte- und Gemeindebund wie folgt Stellung nehmen.

a) Positiv an den genannten Vorschlägen ist – neben der explizit genannten Einsicht, dass kooperative Aufgabenerledigung kostengünstiger und hochwertiger sein kann als Aufgabenzersplitterung – , dass in den Begleitgesetzen und den Begründungen ausdrücklich auf die „Länder einschließlich Kommunen“ hingewiesen wird.

Vorschlag: Wir regen an, auch in den Text des Grundgesetzes die Erwähnung der Kommunen als Kooperationsbeteiligte neben Bund und Ländern aufzunehmen. Dies widerspricht nicht dem grundgesetzlichen Leitbild des Staatsaufbaus, da bekanntlich die Kommunen als Verwaltungsträger an verschiedenen Stellen des Grundgesetzes Erwähnung finden. Durch die auch in den Begleitgesetzen gewählte Formulierung „Länder einschließlich Kommunen“ könnte klar gestellt werden, dass die Kommunen staatsorganisationsrechtlich betrachtet Teile der Länder sind und in Kooperationen nicht zu einer eigenständigen staatlichen Ebene erstarken sollen. Soweit die Kooperationen auf freiwilliger Basis gründen, spricht auch nicht das Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 I S. 7 GG gegen diese Erwähnung.

b) Insbesondere im Entwurf eines Verwaltungskooperationsgesetzes zu Art. 91 c (neu) werden in § 1 (Anwendungsbereich) Kooperationsvereinbarungen zwischen Bund, Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften über die Zusammenarbeit im Bereich von verwaltungsin-  
ternen Dienstleistungen ausdrücklich genannt. In der entsprechenden Begründung werden als

Konstellationen der Zusammenarbeit aufgeführt:

- 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 Gebietskörperschaften mit einem Land oder mehreren Ländern und mit dem Bund.

Vorschlag: Hier sollte klarstellend ergänzt werden, dass durch die Beteiligung von Kommunen an Kooperationen sich im Verhältnis zum Land nichts an den allgemeinen finanzverfassungsrechtlichen Parametern einschließlich des landesrechtlichen Konnexitätsprinzips ändert.

c) Kritisch anzumerken ist aus unserer Sicht, dass diese neugeschaffenen Möglichkeiten thematisch eingeschränkt werden sollen auf die Bereiche der Verwaltung ohne unmittelbare Außenwirkung. Dies ist bedauerlich, da gerade in den Dienstleistungen der staatlichen Akteure, die den Bürgern unmittelbar zur Verfügung gestellt werden, das Modernisierungs- und Effizienzhebungspotenzial durch moderne Formen der Kooperation mindestens ebenso groß ist wie im sogenannten backoffice-Bereich.

Vorschlag: Wir richten daher an die Arbeitsgruppe erneut die Bitte, auch über den Einsatz moderner Kooperationsinstrumente im Bereich der Dienstleistungsproduktion gegenüber den Bürgern nachzudenken.

d) In § 3 Abs. 2 des Gesetzes zur Ausführung von Art. 91c des Grundgesetzes (Verwaltungskooperationsgesetz) ist als zwingende Vorschrift vorgesehen, dass eine Vereinbarung, an der eine kommunale Gebietskörperschaft beteiligt ist, erst mit der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde wirksam wird. Diese Vorschrift sollte unserer Ansicht nach entfallen, da sie sachlich nicht notwendig ist; jedenfalls wäre als milderer Mittel eine Anzeigepflicht gegenüber der Genehmigungsbehörde (evtl. mit Genehmigungsfiktion durch Zeitablauf) ausreichend (wie bspw. im Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW).

e) Eine Sollbestimmung über das Durchführen von Benchmarking (Art. 91 e) halten der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund in der Verfassung für fehlplaziert. Um die geplanten freiwilligen Benchmarkingaktivitäten durchzuführen, bedarf es keiner gesonderten verfassungsrechtlichen Grundlage. Einfachgesetzliche Regelungen gestützt auf bestehende Verfassungsbestimmungen dürfen hier ausreichend sein. Es wird daran erinnert, dass auf kommunaler Ebene Leistungsvergleiche seit langer Zeit etabliert sind und positive Auswirkungen zeigen. Ein rechtsvergleichendes Seminar im Bundesinnenministerium in Zusammenarbeit mit dem Forum of Federations im Frühjahr 2008 hat gezeigt, dass auch in anderen föderalistischen Ländern mit etablierter Benchmarkingkultur von verfassungsrechtlichen Verankerungen abgesehen wird.

f) Bereits seit Langem treten die Kommunen für die Aufnahme einer Anhörungsklausel zu Gunsten der kommunalen Spitzenverbände in das Grundgesetz ein. Die Beratung von kommunalrelevanten Gesetzen sollte kommunalen Sachverstand berücksichtigen, um die Erfahrungen der Kommunen aus dem Verwaltungsvollzug in die Gesetzgebung einfließen zu lassen. Diesen kommunalen Sachverstand aus der bürgernächsten Ebene zu nutzen wäre nicht nur im kommunalen Interesse, sondern auch im gesamtstaatlichen Interesse an effizienter Gesetzgebung sinnvoll. Die Landesverfassungen vieler Flächenländer (z.B. Landesverfassung Baden-Württemberg, Art. 70 IV) enthalten vergleichbare Regelungen; ein solches Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände wäre demnach kein verfassungsrechtliches Novum. Aus den Ländern wird durchgehend von guten Erfahrungen mit solchen Anhörungsklauseln berichtet; auch seien keine Verzögerung der Gesetzgebungsverfahren zu verzeichnen.

Wir regen daher erneut an, folgenden Wortlaut in Art. 28 II GG aufzunehmen:

„Bevor durch Gesetz oder Verordnung Fragen geregelt werden, welche die Belange der Gemeinden oder Gemeindeverbände berühren, sind die kommunalen Spitzenverbände rechtzeitig zu hören.“

g) Wir begrüßen eine Grundgesetzänderung, um im Rahmen der Föderalismusreform II für mehr Gemeinsamkeit beim Aufbau der öffentlichen IT-Strukturen zu sorgen. Die in den Begleitregelungen vorgesehene Verbesserung der Möglichkeiten der IT-Kooperation und die Ausgestaltung des IT-Planungsrates findet unsere Zustimmung. Wir erwarten, dass die in § 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Zusammenarbeit und Mindestabstimmung beim Einsatz der Informationstechnik in den Behörden von Bund und Ländern (– Ausführungsgesetz zu Art. 91 d Abs. 4 GG -) vorgesehene Mitarbeit der drei von den kommunalen Spitzenverbänden entsandten Vertretern in den IT-Planungsrat ein Schritt zu einer tatsächlich erfolgenden Abstimmung mit der kommunalen Ebene darstellt.

Mit freundlichen Grüßen



Christian Schramm