

Bundesminister des Innern
Dr. Wolfgang Schäuble, MdB

Fritz Rudolf Körper, MdB
Stellvertretender Vorsitzender der
SPD-Bundestagsfraktion

Staatsrat Hubert Schulte
Chef der Senatskanzlei
Freie Hansestadt Bremen

Staatssekretär Georg Fahrenschon
Bayerisches Staatsministerium der
Finanzen

2. Oktober 2008

An die
Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Platz der Republik 1
11011 Berlin

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

Arbeitsgruppe 3
AG 3 – 07

Sehr geehrte Herren Vorsitzende,

die AG 3 hatte den Auftrag, in weiterer Konkretisierung der Eckpunkte der Vorsitzenden Vorschläge zu folgenden Themen zu entwickeln:

- Verwaltungskooperation
- öffentliche IT und
- Leistungs- und Qualitätsvergleiche (Benchmarking).

Es sollten ausformulierte Gesetzentwürfe mit Begründung erarbeitet werden.

Die Vertreter der Bundesseite haben zu den drei Themen mit Schreiben vom 21. August 2008 einen Vorschlag vorgelegt, der eine Ergänzung des Grundgesetzes (Einfügung von Artikel 91c, 91d, 91e GG - neu) und Ausführungsgesetze hierzu umfasst (in ergänzter und redaktionell überarbeiteter Fassung vom 1. Oktober 2008, Anlage 1).

Der stellvertretende Vorsitzende der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag, Fritz Rudolf Körper, MdB, hat am 26. August 2008 ergänzend einen weiteren Vorschlag zur Organisation von Leistungs- und Qualitätsvergleichen eingebracht (Anlage 2).

Die Bundesministerin für Gesundheit Ulla Schmidt, MdB, hat mit Schreiben vom 10. September 2008 einen Vorschlag für ein Nationales Krebsregister vorgelegt (Anlage 3).

Die Vertreter der Länderseite haben mit Schreiben vom 4. September 2008 zu den Vorschlägen der Bundesseite zu Verwaltungskooperation und zu Leistungs- und Qualitäts-

vergleichen Stellung genommen und einen eigenen Vorschlag zur öffentlichen IT eingebracht. Dieser Vorschlag umfasst eine Ergänzung des Grundgesetzes (Einfügung von Artikel 91c – neu) sowie einen Grundlagenstaatsvertrag mit einer hierauf aufbauenden Verwaltungsvereinbarung (Anlage 4).

Der Deutsche Städtetag gemeinsam mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund sowie der Deutsche Landkreistag haben zu den Themen und Vorschlägen Stellung genommen (Anlagen 5 und 6).

Die Themen, Vorschläge und Stellungnahmen sind in den Sitzungen der AG 3 am 23. Juli und 15. September 2008 sowie in Gesprächen der Federführer bzw. in einem erweiterten Gesprächskreis erörtert worden.

Dabei ergab sich eine grundsätzliche Übereinstimmung über die Ziele des Ausbaus der Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit sowie das Ziel freiwilliger Leistungs- und Qualitätsvergleiche (Benchmarking) der Verwaltungen von Bund und Ländern, während über die rechtliche Ausgestaltung noch kein Einvernehmen erreicht werden konnte. Zur Beschleunigung der Vereinbarung von Verwaltungskooperationen wurde Verbesserungsbedarf gesehen. Deshalb werden die eingebrachten und erörterten Vorschläge und Stellungnahmen (Anlage 1 bis 6) der Kommission zur weiteren Beratung und Entscheidung vorgelegt.

Die Gespräche über die rechtliche Ausgestaltung werden zwischen den Mitgliedern der AG 3 fortgesetzt.

Gegenwärtig ergibt sich bei den drei Themen folgender Sachstand:

1. Verwaltungskooperation

Die Vorsitzenden hatten in ihrem Eckpunktepapier vom 23. Juni 2008 den Auftrag zur Prüfung des Bedarfs für eine grundgesetzlich verankerte Verwaltungskooperation auf staatvertraglicher Grundlage mit Mehrheitsentscheidungen in den Bereichen Statistik, Geoinformationswesen und Krebsregister erteilt.

Die Bundesvertreter sind nach eingehender Prüfung zu dem Ergebnis gekommen, dass sie an ihrem Vorschlag für eine grundgesetzlich verankerte Verwaltungskooperation auf der Grundlage von Vereinbarungen (Staatsvertrag oder Verwaltungsvereinbarung) bei verwaltungsinternen Dienstleistungen einschließlich Statistik und Geoinformationswesen festhalten. Die Ländervertreter lehnen die Vorschläge zu Art. 91c – neu GG und zum Ausführungsgesetz ab und halten eine verfassungsrechtliche Regelung nicht für notwendig.

Vom Bund vorgestellt und erörtert wurden auch Möglichkeiten einer deklaratorischen grundgesetzlichen Regelung mit Signalcharakter, gegebenenfalls beschränkt auf die

Kooperation zwischen den Ländern, und im Übrigen entweder mit oder ohne Ausführungsgesetz des Bundes.

Zum Thema Krebsregister wird auf die Anlage 3 verwiesen; die Länder sind hierzu der Auffassung, dass eine Diskussion der vorgelegten fachlichen Eckpunkte des BMG für eine einfachgesetzliche Regelung - unter Zugrundelegung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG - in den entsprechenden Fachgremien noch erfolgen muss.

2. Öffentliche IT

Zwischen Bund und Ländern besteht Einigkeit zur Verankerung der Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit im Grundgesetz. Über die rechtliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit bestehen unterschiedliche Auffassungen. Während die Vertreter des Bundes sich für ein Bundesgesetz aussprechen, bevorzugen die Länder eine staatsvertragliche Lösung. Bund und Länder sind sich einig, dass die länderübergreifende sowie die Bund-Länder-Zusammenarbeit im Bereich der IT, insbesondere bezüglich der Sicherheits- und Interoperabilitätsstandards, weiter verbessert werden muss.

In fachlich-technischer Hinsicht ist bezüglich der Einrichtung des Verbindungsnetzes eine Annäherung zwischen Bund und Ländern erfolgt. Dies spiegelt sich auch im nunmehr der Kommission als Teil der Anlage 1 vorgelegten (überarbeiteten) Entwurf des Gesetzes über die Zusammenarbeit und Mindestabstimmung beim Einsatz der Informationstechnik in den Behörden von Bund und Ländern wider. Die gegenwärtig noch ausstehende Klärung insbesondere von Fragen des technischen Betriebs und der Vergabe des Verbindungsnetzes soll in weiteren Gesprächen erfolgen. Die Ergebnisse werden den Vorsitzenden der Kommission dann umgehend zugeleitet.

3. Leistungs- und Qualitätsvergleiche (Benchmarking)

Das Eckpunktepapier der Vorsitzenden enthält neben dem Auftrag zum finanzstatistischen Benchmarking als Teil des Frühwarnsystems, der in AG 1 behandelt wird, den Auftrag zur Erarbeitung eines Vorschlags für ein freiwilliges und regelmäßiges Verwaltungs - Benchmarking mit folgenden Maßgaben:

- Verfassungsauftrag für freiwilliges Benchmarking auf Grundlage politischer Verabredung
- Organisation und Moderation regierungsintern zwischen Bund und Ländern unter Vermeidung zusätzlicher Bürokratie.

Der Vorschlag der Bundesvertreter sieht einen Verfassungsauftrag an Bund und Länder vor, zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Leistungs- und Qualitätsvergleiche (Benchmarking) durchzuführen und die Ergebnisse zu veröffentlichen. Außerdem schlagen die Bundesvertreter ein Ausführungsgesetz des Bundes mit Zustimmung des Bundesrates vor. Dieses sieht die Freiwilligkeit der Teil-

nahme und die Beschlussfassung über Methode, Gegenstand, Transparenz und Neutralität der Vergleiche durch den von Bund und Ländern besetzten Verwaltungsrat des Forschungsinstituts Speyer vor.

Die Länder lehnen die Bundesvorschläge ab, da insbesondere die Freiwilligkeit der Teilnahme und die Entscheidung der Länder über die Auswahl der Vergleichsgegenstände, die Vergleichskriterien und die Art der Durchführung nicht hinreichend gewährleistet seien. Die Länder sehen auch keinen Grund für die Festlegung einer exklusiven Benchmarking-Stelle. Sie halten eine politische Vereinbarung für ausreichend.

Auch der Vorschlag von Fritz Rudolf Körper, MdB, die Verantwortung für die Durchführung der Leistungs- und Qualitätsvergleiche auf ein mit Mitgliedern des Deutschen Bundestages und der Länderparlamente besetztes Lenkungsgremium zu übertragen, hat nicht die Zustimmung der Länder gefunden. Die Vertreter der Bundesregierung halten den Vorschlag für eine weitere mögliche Lösung.

Erörtert wurde ein Verfassungsauftrag zur Durchführung von Leistungs- und Qualitätsvergleichen auf freiwilliger Grundlage („können“ statt „sollen“), mit oder ohne Bundesgesetz, sowie eine Beschlussfassung durch die Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern über die Einzelheiten der Durchführung (einschließlich der Auftragsvergabe an externe Institutionen).

Für alle drei Themen gilt, dass die Erörterungen nicht abgeschlossen sind. Die Vertreter von Bund und Ländern in der AG 3 bleiben auf der Suche nach gemeinsamen Lösungen weiter im Gespräch und werden die Vorsitzenden über etwaige Fortschritte unterrichten.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Wolfgang Schäuble

gez. Fritz Rudolf Körper

gez. Hubert Schulte

gez. Georg Fahrenschon

Anlagenverzeichnis
der Arbeitsgruppe 3
„Verwaltungskooperation, öffentliche IT und
Leistungs- und Qualitätsvergleiche (Benchmarking)“
der Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Vorschläge des Bundes

Anlage 1: Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 91e) einschließlich Begleitgesetz zum 2. Föderalismusreformgesetz (aktualisierte Fassung vom 1. Oktober 2008)

Anlage 2: Schreiben des stellvertretenden Vorsitzenden des SPD-Bundestagsfraktion vom 26. August 2008: Entwurf eines Gesetzes über die Einrichtung eines parlamentarischen Lenkungsgremiums für Leistungs- und Qualitätsvergleiche in der Verwaltung

Anlage 3: Schreiben der Bundesministerin für Gesundheit vom 10. September 2008: Gesetz zur Errichtung eines Nationalen Krebsregisters – kompetenzrechtliche Grundlage –

Beitrag der Länder

Anlage 4: Schreiben des Chefs der Senatskanzlei der Freien Hansestadt Bremen und des Staatssekretärs im Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen vom 4. September 2008 einschließlich Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c) sowie Begleitstaatsvertrag und Begleitverwaltungsvereinbarung

Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände

Anlage 5: Schreiben des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Anlage 6: Schreiben des Deutschen Landkreistages vom 5. September 2008

Stand: 1. Oktober 2008

**Redaktionell überarbeitete Gesetzentwürfe
für die Beratungen der AG 3 (Arbeitsunterlage AG 3-01)**

Übersicht:

	Seite:
Entwürfe für ein	
1. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 91e) mit Regelungen	2
- zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei verwaltungsinternen Dienstleistungen (Artikel 91c GG – neu –)	
- zur Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern (Artikel 91d GG – neu –)	
- zur Förderung von Leistungs- und Qualitätsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung (Artikel 91e GG – neu –)	
2. Begleitgesetz zum 2. Föderalismusreformgesetz – 2. Föderalismusreform-Begleitgesetz –	12
mit	
a) Gesetz zur Verbesserung der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit bei verwaltungsinternen Dienstleistungen – Gesetz zur Ausführung von Artikel 91c GG – (Verwaltungskooperationsgesetz)	14
b) Gesetz über die Zusammenarbeit und Mindestabstimmung beim Einsatz der In- formationstechnik in den Behörden von Bund und Ländern – Gesetz zur Ausführung von Artikel 91d GG –	28
c) Gesetz über die Organisation von Leistungs- und Qualitätsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung – Gesetz zur Ausführung von Artikel 91e GG –	47

Gesetzentwurf

der ...

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

A. Problem und Ziel

Zunehmende überregionale Verflechtungen und fachlich übergreifende Problemlagen erfordern im Interesse einer effektiven und effizienten Aufgabenerfüllung einen Ausbau der Verwaltungszusammenarbeit zwischen Bund und Ländern etwa bei der Nutzung der modernen Informationstechnik (sichere IT-Netzinfrastruktur, Interoperabilität der IT-Systeme), bei verwaltungsinternen Dienstleistungen, in den Bereichen Statistik und Geoinformationswesen sowie bei Leistungs- und Qualitätsvergleichen der Verwaltung.

B. Lösung

Schaffung einer klaren verfassungsrechtlichen Grundlage für die Verwaltungszusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in den genannten Aufgabenbereichen.

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, Errichtung 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 errichten und 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,
- der Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit sowie
- der Effektivität und Effizienz der Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen durch Leistungs- und Qualitätsvergleiche

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. Verbindungsnetzes 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 den und innerhalb der Verwaltungen von Bund und Ländern um die besten Lösungen. Leistungs- und Qualitätsvergleiche haben sich in vielen Staaten als bewährtes Mittel erwiesen, diesen Wettbewerb transparent und damit erst funktionsfähig zu machen.

Demgegenüber sind Leistungs- und Qualitätsvergleiche nicht Bestandteil der deutschen Verwaltungstradition und –kultur und haben daher in der Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland bisher nur eine relativ geringe Bedeutung erlangen können. Auch ein Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 15./16. Dezember 2004

zu Leistungs- und Qualitätsvergleichen in den Landesverwaltungen hat bisher keinen erkennbaren Wandel bewirken können. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass es an Regelungen fehlt, die eine regelmäßige Durchführung, eine sachgerechte Auswahl von Vergleichsgegenständen sowie Neutralität, Qualität und Transparenz der Vergleichsstudien gewährleisten.

Mit der vorgesehenen Grundgesetzänderung soll die Vergleichskultur in der deutschen Verwaltung nachhaltig gefördert und eine verfassungsrechtliche Grundlage für wirksame Regelungen zur Durchführung von Leistungs- und Qualitätsvergleichen in der Verwaltung von Bund und Ländern geschaffen werden.

B. Besonderer Teil:

I. 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.

1. Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei verwaltungsinternen Dienstleistungen (Artikel 91c):

Der Anwendungsbereich des vorgeschlagenen Artikels 91c GG (neu) ist auf verwaltungsinterne Dienstleistungen beschränkt. Damit soll insbesondere für die länder- oder bund-länderübergreifende Bündelung standardisierter und automatisierter Arbeitsprozesse in so genannten Dienstleistungszentren eine klare verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden. Zugleich wird klargestellt, dass horizontale und vertikale Verwaltungskooperationen im Bereich dieser 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 entfaltet wird.

Verwaltungsinterne Dienstleistungen sind zum Beispiel in folgenden Bereichen möglich:

- Statistik (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 z.B. für Personalkosten, Beschaffung, Haushalts- und Rechnungswesen, IT).

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.

Die bisherige Praxis hat aber gezeigt, dass das Zustandekommen solcher Vereinbarungen (in Form von Staatsverträgen oder Verwaltungsvereinbarungen) – selbst bei allseitiger Übereinstimmung hinsichtlich Notwendigkeit und Ziel – oft sehr langwierig ist. Hier soll mit dem in Absatz 1 Satz 2 erwähnten Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates ein rechtlicher Handlungsrahmen für mögliche Vereinbarungen geschaffen werden (Zustandekommen, parlamentarische Verantwortlichkeit, Aufsicht und Rechnungsprüfung, mögliche Organisationsformen, Kostenerstattung). Das Aushandeln und Inkraftsetzen entsprechender Vereinbarungen kann z.B. dadurch erheblich erleichtert werden, dass 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. Es muss nicht mehr – wie derzeit – für jede Vereinbarung eine Einigung über alle Details herbeigeführt werden, weil für eine Reihe von Fragen ein rechtliches Regelungswerk zur Verfügung gestellt wird. 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.

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 dieses Rechtsrahmens 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.

Die Nutzung einer 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 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.

2. Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern (Artikel 91d):

Zu Absatz 1:

Die Bestimmung enthält die Vorgabe für Bund und Länder, bei der IT aller Verwaltungen zusammenzuwirken, unabhängig ob Landes- oder Bundeskompetenzen betroffen sind. Die IT ist bereits jetzt und in Zukunft verstärkt die strukturelle Arbeitsgrundlage für die Aufgabenerledigung und Zusammenarbeit der deutschen Verwaltung. Die Möglichkeiten der IT können aber nur sinnvoll und effizient genutzt werden, wenn sie als gemeinsame Infrastruktur begriffen wird und auf der Basis abgestimmter Grundlagen oder gar kooperativ eingesetzt wird. Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in diesem Bereich ist bisher jedoch überwiegend durch die Form der fallweisen, zufälligen ebenenübergreifenden, interministeriellen Zusammenarbeit geprägt, die aus nicht-politischen Strukturen erwachsen ist.

Zu Absatz. 2:

Mit der Regelung wird der Bund mit der Errichtung und dem Betrieb eines informationstechnischen Netzes für eine gemeinsame Nutzung durch Bund und Länder beauftragt (**Verbindungsnetz**). Es ist Kern der Kommunikationsinfrastruktur der deutschen Verwaltung zur Gewährleistung einer [sicheren] elektronischen Kommunikati-

on zwischen Bund und Ländern. Erfasst ist damit die Nutzung für die elektronische Kommunikation, soweit sie über die Grenzen des Bundes oder eines Landes hinausgeht. Die Netze des Bundes, der Länder und der Kommunen werden für ihren elektronischen Datenaustausch miteinander verbunden. Das allgemein zugängliche Internet reicht hierfür nicht aus. Durch die Regelung in Absatz 2 werden die Länder verpflichtet, sich an das Verbindungsnetz anzuschließen. Die Netze der Kommunen können sich direkt oder über die Landesnetze an das Verbindungsnetz anschließen. Die Kompetenz zum Betrieb der Landes- und Kommunalnetze wird durch Absatz 2 nicht berührt. Die Notwendigkeit eines Verbindungsnetzes ergibt sich aus der regelmäßig die Grenzen der Gebietskörperschaften überschreitenden Datenübertragung zwischen deutschen Behörden aller drei staatlichen Ebenen (Tatbestand der „Fern-datenübertragung“ vergleichbar der „Fernstraßenrelevanz“ für Bundesstraßen im Straßenrecht). Das Verbindungsnetz ist damit ein den Gesamtstaat betreffender Sachverhalt.

Die Regelung bundesweiter Sachverhalte ist die originäre Aufgabe des Bundes. Eine Kompetenz des Bundes besteht in diesem Bereich bislang nicht. Die Verpflichtung zur Nutzung des Verbindungsnetzes durch die Länder ist wegen der Eigenstaatlichkeit der Länder anzuordnen. Um die Verbindung zwischen den Netzen zu ermöglichen und ein angemessenes Sicherheitsniveau zu gewährleisten, sind inhaltliche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern notwendig. Diese sollen im Rahmen einer gesetzlich festgelegten Steuerungsstruktur (vgl. Absatz. 4) getroffen werden.

Die Schaffung einer bundesgesetzlichen Grundlage entspricht der Handlungsempfehlung (dort aus vergaberechtlicher Sicht) der Kanzlei Beiten Burckhardt gegenüber dem Deutschland-Online-Vorhaben Deutschland-Online-Infrastruktur, in dem gegenwärtig ein Nachfolgenetz für das bestehende TESTA-D geplant wird.

Zu Absatz 3:

Die Bestimmung enthält eine besondere Verpflichtung zur Festlegung von sogenannten **IT-Interoperabilitätsstandards** für alle Verwaltungseinheiten durch Bund und Länder zur Sicherstellung des elektronischen Datenaustauschs (Interoperabilität) in der Binnen- und Außenkommunikation der öffentlichen Verwaltung, unabhängig ob Landes- oder Bundesgesetze ausgeführt werden. Der elektronische Datenaustausch ist in der Verwaltung Realität, wird aber durch unterschiedlichste IT-Systeme geprägt, die oft nicht kompatibel sind (vgl. oben). In der Papierwelt wäre das vergleichbar mit der Verwendung unterschiedlicher Papierformate, Schriftarten oder Formulare, die von anderen Behörden nicht gelesen werden oder weiterverarbeitet werden können. Erforderlich sind daher verbindliche Mindeststandards für den Datenaustausch (Interoperabilitätsstandards). Die im Ergebnis für alle drei staatlichen Ebenen

rechtsverbindliche Festlegung und Pflege derartiger Standards soll in einem bundesgesetzlich beschriebenen Verfahren durch ein gemeinsames Gremium von Bund und Ländern erfolgen. Dieses Gremium wird durch Bundesgesetz eingerichtet (vgl. Absatz 4). Die verbindliche Umsetzung (zunehmender) EU-Vorgaben wird so einheitlich möglich.

Zu Absatz. 4:

Hiermit wird dem Bund die Kompetenz für ein Ausführungsgesetz zu den inhaltlichen Vorgaben der Absätze 1 bis 3 zugewiesen. Es bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Das Gesetz soll die Gremienstruktur für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in IT-Fragen beschreiben, die Materien für verbindliche oder empfehlende Beschlüsse festlegen, das Abstimmungsverfahren und die Mehrheitsverhältnisse regeln.

Das Gesetz wird Sonderregelungen zur Steuerung des Verbindungsnetzes in Absatz 2, dessen Betrieb und für den Fall, dass die angestrebte Gesamtfinanzierung durch den Bund nicht erreicht werden kann, zur Finanzierung des Verbindungsnetzes durch Bund und Länder (Abweichung von Art.104a GG) beinhalten.

Das Gesetz wird erforderliche Sonderregelungen zur Vereinbarung von Interoperabilitätsstandards nach Absatz 3, deren Pflege und Finanzierung (Ausnahme von Art. 104a GG) aufnehmen.

3. Förderung von Leistungs- und Qualitätsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung (Artikel 91e):

Die Regelung sieht einen Verfassungsauftrag zur Durchführung von Leistungs- und Qualitätsvergleichen in der Verwaltung von Bund und Ländern vor, um die Vergleichskultur in der deutschen Verwaltung nachhaltig zu fördern und eine Grundlage für das Zusammenwirken von Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern bei Leistungs- und Qualitätsvergleichen zu schaffen.

Die Freiwilligkeit der Teilnahme des Bundes und der einzelnen Länder an einzelnen inhaltlich bestimmten Vergleichsstudien wird nicht eingeschränkt. Bund und Länder können vielmehr jeweils in eigener Verantwortung über ihre Teilnahme an konkreten Vergleichen entscheiden, sofern Leistungsvergleiche insgesamt in angemessenem Umfang und mit ausreichender Beteiligung zu Stande kommen und die Freiwilligkeit der Teilnahme nicht zur Verhinderung von Leistungs- und Qualitätsvergleichen führt.

Das zustimmungsbedürftige Bundesgesetz (Satz 2) zur näheren Ausgestaltung der Organisation und Durchführung von Leistungs- und Qualitätsvergleichen soll insbesondere eine regelmäßige Durchführung sowie Neutralität, Qualität und Transparenz der Vergleiche sichern, eine verantwortliche Einrichtung bestimmen, die Mitwirkung von Bund und Ländern bei der Auswahl und Festlegung der Vergleichsgegenstände sowie die Freiwilligkeit der Teilnahme von Bund und Ländern gewährleisten.

II. Zu Artikel 2:

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Gesetzentwurf

der ...

2. Föderalismusreform-Begleitgesetz

A. Problem und Ziel

Die Zusammenarbeit im Bereich der Verwaltungen von Bund und Ländern erfolgt in der Staatspraxis auf der Grundlage von Staatsverträgen oder Verwaltungsvereinbarungen. Die Erfahrung zeigt, dass das Verhandeln und In-Kraft-Setzen solcher Vereinbarungen oft recht lange Zeit in Anspruch nimmt, da die Einzelheiten für jede Vereinbarung jeweils erneut ausgehandelt werden müssen. Im Fall von Staatsverträgen muss bei allen beteiligten Gebietskörperschaften ein vollständiges Gesetzgebungsverfahren durchgeführt werden. Notwendig ist ein allgemeiner Rechtsrahmen für die Ausgestaltung der Vereinbarungen (Zustandekommen, parlamentarische Verantwortlichkeit, Aufsicht und Rechnungsprüfung, mögliche Organisationsformen, Kostentragung der Rechtssicherheit bietet und zu einer Beschleunigung des Verfahrens führt.

B. Lösung

Um dieses Ziel zu erreichen, soll ein Rechtsrahmen geschaffen werden, der Vereinbarungen von Bund und Ländern zur Zusammenarbeit bei verwaltungsinternen Dienstleistungen erleichtert.

C. Alternativen

Beibehaltung des derzeitigen Zustands.

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

Unmittelbar durch das Gesetz entsteht kein Vollzugs- oder sonstiger Aufwand für die öffentlichen Haushalte, da eine Zusammenarbeit stets eine entsprechende Vereinbarung voraussetzt. Mittel- bis längerfristig ist aber durch konsequente Nutzung der

verbesserten Möglichkeiten der Zusammenarbeit durch Einrichtung von gemeinsamen Dienstleistungszentren mit spürbaren Entlastungen der öffentlichen Haushalte zu rechnen. Dies betrifft primär die Haushalte der Kommunen und Länder, da diese einen Großteil der Verwaltungsaufgaben tragen.

E. Sonstige Kosten

Keine.

F. Bürokratiekosten

Es werden keine neuen Informationspflichten eingeführt.

2. Föderalismusreform-Begleitgesetz

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

Artikel 1

Gesetz zur Verbesserung der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit bei verwaltungsinternen Dienstleistungen – Gesetz zur Ausführung von Artikel 91c GG – (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 soll diese das aus Wahlen hervorgegangene Selbstverwaltungsorgan 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 ihre Gültigkeitsdauer und die Möglichkeit ihrer Beendigung aufzunehmen. Ist keine gesonderte Regelung getroffen, so gilt die Vereinbarung als 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) Es kann vorgesehen werden, dass die Vereinbarung bereits für diejenigen in Kraft tritt, die ihre Zustimmung erteilt haben, auch 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.

(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 verwaltungsinternen Dienstleistung auf einen Beteiligten in der Art und Weise übertragen werden, dass der Übernehmende diese 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 verwaltungsinternen Dienstleistung auf einen der Beteiligten in der Art und Weise übertragen werden, dass die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Beteiligten nicht geändert werden. § 6 Satz 2 findet entsprechende Anwendung.

§ 8: Gemeinsame Einrichtungen

(1) Durch Staatsvertrag können die Beteiligten zur gemeinsamen Erledigung von verwaltungsinternen Dienstleistungen 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 muss.

(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 entsprechende 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 konstituiert 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 Erledigung von verwaltungsinternen Dienstleistungen 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, Haftung, Zurechenbarkeiten 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 28]

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

[siehe Entwurf nachfolgend ab Seite 47]

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 für 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, den das Bundesverfassungsgericht am 20. Dezember 2007 (Az - 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2424/04 – zu den Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II) entschieden hat.

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. Ihre Beteiligung an der Zusammenarbeit ist deshalb 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 wirkende Maßnahmen der Verwaltung, dazu gehören insbesondere die Organisation des Einsatzes von Personal und 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) eingreift, nicht umfasst ist. In den Anwendungsbereich fällt insbesondere der weite Bereich der sogenannten fiskalischen Tätigkeit der Verwaltung, also der privatrechtlichen Hilfsgeschäfte der öffentlichen Hand wie Auftragsvergabe oder auch erwerbswirtschaftliche Betätigung.

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 nach Satz 2 an die Stelle der Parlamente das aus Wahlen hervorgegangene Selbstverwaltungsorgan (Stadträte, Kreistage etc.). 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 vorzusehen 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 Mehrheitsentscheidungen 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 für alle denkbaren Mehrheitsentscheidungen 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 der Zusammenarbeit 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 – in der Regel 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. Erstaussstattung 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 entgegensteht. Dann muss zumindest bei diesem Beteiligten die entgegenstehende Regelung durch eine gleichrangige demokratische Entscheidung überwunden werden (Vorrang des späteren 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 verwaltungsin-
ternen 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. Das Merkmal der finanziellen Leistungen dient 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 gewährleistet. 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 wird 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 Haushaltsouveränität der Parlamente.

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

Mit diesen Regelungen werden zwei konkrete öffentlich-rechtliche Handlungsformen für gemeinsame Einrichtungen als mögliche Modelle vorgeschlagen. 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 typische 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, weniger 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.]

Gesetzentwurf

der ...

Gesetz über die Zusammenarbeit und Mindestabstimmung beim Einsatz der Informationstechnik in den Behörden von Bund und Ländern – Gesetz zur Ausführung von Art. 91d 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 Ländern bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre 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“, um die IT als eine zentrale gemeinsame Infrastruktur der öffentlichen Verwaltung zu gestalten.

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, den Einsatz von Informationstechnologien als Infrastruktur der Verwaltung neu zu gestalten 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 Verbindungsnetzes zur Gewährleistung einer sicheren elektronischen Kommunikation zwischen Bund und Ländern, insbesondere Regelung des Anschluss- und Erreichbarkeitszwangs für alle öffentlichen Stellen sowie Berücksichtigung der Mitwirkung der Länder bei der Planung des Verbindungsnetzes (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, insbesondere für den Anschluss- und Benutzungszwang an das Verbindungsnetz und die gemeinsame Standardisierungsarbeit.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

I. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Es entstehen keine Kosten.

II. Vollzugsaufwand

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
– Gesetz zur Ausführung von Art. 91d GG –
Vom (...)**

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

**Abschnitt 1
Gegenstand der Zusammenarbeit**

**§ 1
Allgemeines**

Bund und Länder wirken bei der Planung, Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten Informationstechnik zusammen. Insbesondere sind die notwendigen Gremienstrukturen zu schaffen, das Verbindungsnetz zu errichten und zu betreiben sowie die notwendigen verbindlichen IT-Standards sowie Empfehlungen gemeinsam festzulegen.

**§ 2
Verbindungsnetz, Erreichbarkeit**

(1) Zum Zwecke der Datenübertragung zwischen den Ländern sowie zwischen dem Bund und den Ländern sind alle öffentlichen Stellen über ein gemeinsames informationstechnisches Netz, welches die informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder verbindet („Verbindungsnetz“), erreichbar. Die Übergabepunkte gehören zum Verbindungsnetz.

(2) Im Regelfall wird das Verbindungsnetz für die Datenübertragung zwischen den Ländern sowie zwischen dem Bund und einem oder mehreren Ländern genutzt. Ausnahmen sind dem IT-Planungsrat anzuzeigen und zulässig, sofern der IT-Planungsrat dem nicht binnen einer in seiner Geschäftsordnung dafür vorgesehenen Frist widerspricht.

(3) Informationstechnische Netze im Sinne dieses Gesetzes sind die Gesamtheit von Übertragungssystemen und gegebenenfalls Vermittlungs- und Leitweeinrich-

tungen 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. Ausgenommen sind Telemedien und Rundfunk.

§ 3

IT-Standards

Bund und Länder wirken nach Maßgabe dieses Gesetzes bei der Entwicklung und Festlegung von IT-Standards zusammen. IT-Standards im Sinne dieses Gesetzes sind

1. notwendige Standards, insbesondere Sicherheitsstandards, für den Betrieb des Verbindungsnetzes und der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder
2. Interoperabilitätsstandards zur Gewährleistung der durchgängigen, medienbruchfreien elektronischen Kommunikation innerhalb und mit der öffentlichen Verwaltung.

§ 4

Sonstiges

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

Abschnitt 2

Organisation der Zusammenarbeit

§ 5

IT-Planungsrat

(1) Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern erfolgt im Planungsrat für die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund und Ländern („IT-Planungsrat“). Der IT-Planungsrat verantwortet die gesamtstaatliche Strategie für den Einsatz von Informationstechnik in der öffentlichen Verwaltung. Er hat insbesondere folgende Aufgaben:

1. Koordinierung und Abstimmung der allgemeinen IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung
2. Planung des Verbindungsnetzes
3. Entwicklung und Festlegung von IT-Standards.

(2) Dem IT-Planungsrat gehören als Mitglieder 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 auf Bundesebene entsandt werden, sowie der Bundesbeauftragte für den Datenschutz können an den Sitzungen des IT-Planungsrates beratend teilnehmen.

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

(4) Der IT-Planungsrat erhält eine Geschäftsstelle und gibt sich eine Geschäftsordnung. In der Geschäftsordnung ist eine Einladungsfrist vorzusehen, die sicherstellt, dass in Bund und Ländern vor einer Beschlussfassung des IT-Planungsrates eine Behandlung der Beschlussgegenstände im Kabinett oder einem für IT zuständigen Gremium möglich ist.

§ 6

Entscheidungen des IT-Planungsrats

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

(2) Der IT-Planungsrat beschließt mit einfacher Mehrheit, soweit in diesem Gesetz nicht etwas anderes bestimmt ist; das Nähere regelt die Geschäftsordnung.

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

§ 7

Verfahren

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

(2) Der IT-Planungsrat tagt auf Antrag des Bundes, eines Viertels seiner Mitglieder oder aller Kommunalvertreter, mindestens aber zweimal im Jahr.

Abschnitt 3

Durchführung der Zusammenarbeit

§ 8

Verbindungsnetz

(1) Das Verbindungsnetz errichtet und betreibt der Bund. Er ist hinsichtlich des Verbindungsnetzes gemeinsame Vergabestelle des Bundes und der Länder inklusive der mittelbaren Bundes- und Landesverwaltung. Der Bund kann Unternehmen mit dem Aufbau und dem Betrieb dieses Netzes beauftragen.

(2) Beschlüsse zur Planung des Verbindungsnetzes und zur Festlegung der für das Verbindungsnetz notwendigen IT-Standards können nicht ohne Zustimmung des Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik getroffen werden.

(3) Die Kosten des Verbindungsnetzes werden in geeigneter Form auf die Nutzer umgelegt. Einzelheiten zur Abrechnung der Kosten beschließt der IT-Planungsrat.

§ 9

Festlegung von IT-Standards

(1) IT-Standards werden vom IT-Planungsrat mit 2/3 Mehrheit beschlossen. § 8 Absatz 2 bleibt unberührt.

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

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

wenn der IT-Standard zuvor 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) Die Zertifizierung von Sicherheitsstandards erfolgt durch eine vom IT-Planungsrat eingerichtete Stelle. Die für die Zertifizierungsverfahren geltenden Grundsätze beschließt der IT-Planungsrat mit 2/3 Mehrheit.

§ 10

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 IT-Standards beauftragen. Der IT-Standard ist, soweit der IT-Planungsrat keine abweichende Frist bestimmt, innerhalb von sechs Monaten zu erarbeiten und dem IT-Planungsrat zur Beschlussfassung vorzulegen. Der Bearbeitungszeitraum kann zwei Mal um drei Monate verlängert werden. Die zuständigen Behörden und Fachministerkonferenzen, Wirtschaft und Wissenschaft sind bei der Entwicklung des IT-Standards zu beteiligen.

§ 11

Finanzierung und Lizenzierung von IT-Standards

(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

§ 12

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 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 Nutzung 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 zur verpflichtenden 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 (Verbindungsnetzes) und Sicherstellung der Mitwirkung der Länder bei der Planung dieses Netzes (Art. 91d Abs. 2 GG).
3. Ausgestaltung des grundgesetzlichen Auftrags an den Bund und die Länder zur gemeinsamen Festlegung der für die Sicherheit und Interoperabilität notwendigen Standards (Art. 91d Abs. 3 GG).
4. Regelung der Finanzierung für den Anschluss- und Benutzungszwang an das Verbindungsnetz 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 (Gegenstand der Zusammenarbeit von Bund und Ländern)

Abschnitt 1 regelt den Gegenstand der Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Dabei sind mit Bund sämtliche Behörden des Bundes sowie der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, mit Land sämtliche Behörden der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts gemeint.

Zu § 1 (Allgemeines)

§ 1 Satz 1 wiederholt deklaratorisch den Auftrag aus Art. 91d Abs. 1 GG. Der Begriff Informationstechnik umfasst dabei alle technischen Mittel zur Verarbeitung und Übertragung von Informationen. Satz 2 führt als nicht abschließende Aufzählung die drei wesentlichen Regelungsgegenstände für eine Bund-Länder Kooperation im Bereich 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 (Verbindungsnetzes) für die deutsche Verwaltung
3. Gemeinsame Festlegung einheitlicher und verbindlicher IT-Standards.

Zu § 2 (Verbindungsnetz, Anschluss- und Benutzungszwang)

Zu Absatz 1 und 2

§ 2 Absatz 1 sieht vor, dass öffentliche Stellen über das Verbindungsnetz erreichbar sein müssen und legt ihnen damit die Pflicht auf, ihre eigenen informationstechnischen Netze an das Verbindungsnetz anzuschließen bzw. über die Netze anderer öffentlicher Stellen an das Verbindungsnetz angeschlossen zu sein. Der Erreichbarkeitszwang stellt sicher, dass für jede in der Verwaltung anfallende Datenübertragung zumindest eine nutzbare informationstechnische Verbindungsmöglichkeit besteht, ohne dass es darauf ankäme, ob die Datenübertragung zwischen den Ländern oder aber zwischen dem Bund und einem oder mehreren Ländern erfolgt. Auf diesem Wege erhöht § 2 Absatz 1 die Planungssicherheit, derer es zur effektiven und verlässlichen Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben bedarf. Die damit einhergehende durchgängige Erreichbarkeit innerhalb der gesamten Verwaltung trägt zudem dazu bei, dass weitere informationstechnische Netze nur dort entwickelt werden, wo

eine Kommunikation abseits des Verbindungsnetzes sinnvoll ist (wie etwa im Falle eines von mehreren Ländern gemeinsamen genutzten Dienstleisters); auf diese Weise werden wirtschaftlich unsinnige Parallelentwicklungen vermieden. Ein Zwang zur Benutzung des Verbindungsnetzes besteht nicht.

Absatz 1 Satz 2 stellt klar, dass die Übergabepunkte des Verbindungsnetzes zu den Netzen des Bundes und zu den Netzen der Länder zum Verbindungsnetz gehören und daher von den für das Verbindungsnetz geltenden Vorschriften erfasst werden.

In Absatz 2 wird die Nutzung des Verbindungsnetzes zum Regelfall erklärt, wenn es um „grenzüberschreitende“ Datenübertragung geht. Ausnahmen sind in begründeten Einzelfällen möglich, aber dem IT-Planungsrat anzuzeigen und der IT-Planungsrat kann einer solchen Ausnahme widersprechen. Auch für die an solchen Ausnahmefällen beteiligten öffentlichen Stellen bleibt die Pflicht aus Absatz 1 bestehen, die Erreichbarkeit über das Verbindungsnetz sicher zu stellen.

Zu Absatz 3

Die Definition der informationstechnischen Netze 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 § 3 (IT-Standards)

§ 3 führt die zwei Arten von Standards an, auf die sich die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern beschränkt.

Zu § 4 (Sonstiges)

Die Vorschrift 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 Verbindungsnetzes gewonnene technische Wissen soll auch den Ländern zur Verfügung stehen und dazu genutzt werden, Netzwerk- und Sicherheitstechnologien gezielt zu entwickeln und zu fördern.

Zu Abschnitt 2 (Organisation der Zusammenarbeit)

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 § 5 (IT-Planungsrat)

Zu Absatz 1

Sätze 1 und 2 beschreiben allgemein die Aufgabe des IT-Planungsrats, 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.

Satz 3 nennt die wesentlichen Aufgaben ohne abschließend zu sein. Mit Planung im Sinne von Satz 3 Ziffer 2 ist die gemeinsame Festlegung der an das Verbindungsnetz zu stellenden Anforderungen (Anschlussklassen, anzubietende Dienste, Anschlussbedingungen usw.) gemeint. Satz 3 Ziffer 3 sieht die Entwicklung und Festlegung von IT-Standards vor und nimmt insoweit auf § 3 Bezug. Damit werden nur IT-Standards erfasst, die für die Errichtung und den sicheren dauerhaften Betrieb der informationstechnischen Netze sowie für die Gewährleistung einer durchgängigen und medienbruchfreien elektronischen Kommunikation innerhalb und mit der öffentlichen Verwaltung erforderlich oder notwendige Voraussetzung sind.

Neben dem vorrangigen Ziel der sicheren und interoperablen Kommunikation leistet die Entwicklung und Festlegung von IT-Standards auch einen wesentlichen Beitrag zum Datenschutz, weil die Gefahr von Datenverlusten minimiert wird. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist angesichts der Bedeutung des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in die Sicherheit ihrer Daten ein gemeinsames Vorgehen sinnvoll. Der IT-Planungsrat erhält insoweit eine Planungskompetenz.

Zu Absatz 2

Absatz 2 bestimmt als die Mitglieder des IT-Planungsrats den Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik (BfIT) und die jeweils für IT zuständigen Minis-

ter der Länder. Durch diese Besetzung wird das angestrebte Zusammenwirken von Bund und Ländern personell abgesichert.

Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik nimmt die aus seiner Mitgliedschaft im IT-Planungsrat erwachsenden Rechte und Pflichten als Vertreter des Bundes wahr.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind wegen der vergleichsweise großen Bedeutung ihrer IT mit insgesamt drei Vertretern beratend im IT-Planungsrat vertreten. Ebenso ist der Bundesbeauftragte für den Datenschutz beratend im IT-Planungsrat vertreten, da dem Datenschutz in der IT der Verwaltung eine Schlüsselrolle zukommt.

Zu Absatz 3

Absatz 3 weist den Vorsitz des IT-Planungsrat dem Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik zu.

Zu Absatz 4

Absatz 4 sieht die Einrichtung einer Geschäftsstelle zur Unterstützung des IT-Planungsrats sowie etwaiger Arbeitsgruppen vor. Über die personelle und sachliche Ausstattung der Geschäftsstelle und über deren einzelne Aufgaben ist im IT-Planungsrat zu beschließen. Die Kosten der Geschäftsstelle tragen zu einem Viertel der Bund und zu drei Vierteln die Länder; die Anteile der einzelnen Länder bestimmen sich nach dem Königsteiner Schlüssel in seiner jeweils geltenden Fassung.

Zudem gibt sich der IT-Planungsrat nach Absatz 4 eine Geschäftsordnung, in welcher er Regelungen zu den Ladungsfristen, zur Beschlussfähigkeit, zu den Auswirkungen von Abwesenheiten im Rahmen der Mehrheitsermittlung und ähnlichen Fragen trifft. Die Ladungsfrist ist dabei so auszugestalten, dass die Mitglieder des IT-Planungsrates ihre Positionen auf angemessene Weise innerhalb der Bundes- bzw. Landesregierung abstimmen können. Den Mitgliedern des IT-Planungsrats ist die Möglichkeit einer Kabinetttbefassung zu gewähren, bzw. eine Abstimmung im für IT zuständigen Gremium (im Bund der Rat der IT-Beauftragten der Ressorts) zu ermöglichen (siehe dazu bereits die Begründung zu § 5 Absatz 2).

Zu § 6 (Entscheidungen des IT-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 verbindlich.

Für Entscheidungen des IT-Planungsrats genügt nach Absatz 2 grundsätzlich die einfache Mehrheit der Stimmen.

Absatz 3 regelt die Stimmverteilung. [wird noch ergänzt]

Zu § 7 (Verfahren)

Absatz 1 regelt das Antragsrecht im IT-Planungsrat und die hierfür erforderlichen Quoren. Neben den stimmberechtigten Mitgliedern des sind auch die Kommunalvertreter durch ihre gemeinsame Antragsberechtigung handlungsfähig und können eine Entscheidung des IT-Planungsrats herbeiführen. Das Antragsverfahren zur Festlegung von IT-Standards (§ 9 Absatz 2) bleibt unberührt.

Absatz 2 regelt die Beantragung von Tagungen des IT-Planungsrates und sieht mindestens zwei Tagungen pro Jahr vor.

Zu Abschnitt 3 (Durchführung der Zusammenarbeit)

Abschnitt 3 konkretisiert Art. 91d Abs. 2 GG und Art. 91d Abs. 3 GG. Die Planung des Verbindungsnetzes (§ 8) und die Festlegung notwendiger Sicherheitsstandards (§§ 9 bis 11) erfolgt im IT-Planungsrat. Durch das Standardisierungsverfahren für die rechtsverbindliche Festlegung von IT-Standards für die öffentliche Verwaltung soll der bisherige Standardisierungsprozess beschleunigt und vereinheitlicht werden. Weitere Konkretisierungen des Standardisierungsverfahrens sind nicht im Gesetz, sondern gemeinsam im IT-Planungsrat zu treffen.

Zu § 8 (Verbindungsnetz)

Zu Absatz 1

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

Damit trägt § 8 Absatz 1 dem Umstand Rechnung, dass die Verantwortung für die Errichtung und den Betrieb eines übergreifenden Netzes, welches als Basisinfrastruktur dienen soll, sinnvollerweise nur beim Bund liegen kann. Auch wirtschaftlich ist es sinnvoll, dem Bund die Durchführung der Vergabe zu übertragen, weil (nur) der Bund aufgrund seiner ohnehin großen Nachfrage im Bereich der Informationstechnologie beim Erwerb der für das Verbindungsnetz erforderlichen Systeme und Einrichtungen kostenmäßige Synergieeffekte erzielen kann.

Die in § 8 Absatz 1 getroffene Regelung wahrt gleichzeitig die Interessen der Länder, weil die Anforderungen an das vom Bund zu errichtende und betreibende Netz gemeinsam festgelegt werden (§ 5 Absatz 1 Satz 3 Ziffer 2).

Zu Absatz 2

Absatz 2 ergänzt § 6 Abs. 2, indem das Zustandekommen eines Beschlusses an die Zustimmung des Bundesvertreters gekoppelt wird. Dies ist notwendig, da der Bund nach Absatz 1 für Netzerrichtung und Betrieb verantwortlich ist.

Zu Absatz 3

Absatz 3 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 § 9 (Festlegung von IT-Standards)

Zu Absatz 1

Absatz 1 regelt eine Ausnahme zu § 6 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 IT-Standards, die für das Verbindungsnetz notwendig sind, gilt zudem die Spezialregelung des § 8 Abs. 2.

Zu Absatz 2

Absatz 2 Satz 1 regelt die Antragsberechtigung zur Einleitung eines Standardisierungsverfahrens. Da bisher Fachministerkonferenzen in den häufigsten Fällen auf Standardisierungserfordernisse reagiert haben, ist es sachgerecht, diesen ein Antragsrecht zuzubilligen; insofern ergänzt und erweitert die Regelung § 7 Abs. 1. 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.

Absatz 2 Satz 2 sieht vor, dass der IT-Planungsrat dem Antragsteller den Beschluss mit Ablehnungsgründen übermittelt. Nach Absatz 2 Satz 3 sind Rechtsmittel gegen ablehnende Entscheidungen ausgeschlossen.

Zu Absatz 3

Absatz 3 Satz 1 und 2 enthalten Regelungen zu dem in Absatz 2 vorgesehenen Zertifizierungsverfahren. Eine Zertifizierungsstelle wird durch den IT-Planungsrat eingerichtet.

Absatz 3 S. 3 berücksichtigt, dass das anzuwendende Zertifizierungsverfahren bislang noch nicht existiert und daher vom IT-Planungsrat erst noch auszugestalten ist. Für den die Verfahrensmodalitäten festlegenden Beschluss ist ebenso wie für etwaige Änderungen des einmal beschlossenen Zertifizierungsverfahrens in Abweichung von § 6 Abs. 2 eine 2/3-Mehrheit erforderlich.

Zu § 10 (Entwicklung von IT-Standards)

§ 10 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

Absatz 1 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 nach § 9 Abs. 2 an den IT-Planungsrat einzugehen, der einer Beauftragung gem. § 10 Abs. 2 Satz 1 vorausgeht. 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 IT-Standards betraut werden. Um die Gleichförmigkeit und die Vorteile eines zentralen Verfahrens zu nutzen und die Berücksichtigung der Qualitätskriterien für IT-Standards zu fördern, wird die Zertifizierungsstelle das Verfahren begleiten und unterstützen.

Um eine angemessene Verfahrensdauer zu gewährleisten ist in Absatz 2 Satz 2 ein Regelbearbeitungszeitraum von sechs Monaten vorgesehen. In Ausnahmefällen kann der IT-Planungsrat vor Entwicklungsbeginn eine hiervon abweichende Frist setzen. Sowohl der gesetzliche Regelbearbeitungszeitraum als auch die vom IT-Planungsrat bestimmte Frist können auf Antrag zwei Mal um drei Monate verlängert werden (Satz 3).

Absatz 2 Satz 4 regelt die Beteiligungspflichten, um das notwendige Fachwissen in die Entwicklung des IT-Standards einfließen zu lassen.

Zu § 11 (Finanzierung und Lizenzierung von IT-Standards)

Zu Absatz 1

Absatz 1 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 § 6 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, die die IT-Standards dann in ihre Software integrieren können. Bei der Vergabe der Lizenzen ist der Grundsatz offener Standards soweit möglich zu berücksichtigen.

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

Zu Abschnitt 5 (Schlussbestimmungen)

Zu § 12 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Gesetzentwurf

der

Entwurf eines Gesetzes über die Organisation von Leistungs- und Qualitätsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung – Gesetz zur Ausführung von Artikel 91e GG –

A. Problem und Ziel

Artikel 91 e GG (neu) enthält einen Verfassungsauftrag zur Durchführung von Leistungs- und Qualitätsvergleichen der Verwaltungen von Bund und Ländern. Um diesen Verfassungsauftrag umzusetzen, sind Regelungen erforderlich, die

- eine regelmäßige Durchführung der Leistungs- und Qualitätsvergleiche,
- eine sachgerechte Auswahl und Festlegung der Gegenstände der Vergleiche,
- Neutralität, Qualität und Transparenz der Vergleichsstudien,
- sowie die Freiwilligkeit der Teilnahme Bund und Ländern

gewährleisten.

B. Lösung

Um diese Ziele zu erreichen, sind folgende Maßnahmen vorgesehen:

- Dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer wird die Aufgabe einer Agentur zur Förderung von Vergleichsstudien übertragen; es führt die Vergleichsstudien durch oder beauftragt Dritte mit der Durchführung und veröffentlicht die Ergebnisse.
- Das Forschungsinstitut wird durch einen Beirat von nationalen und internationalen Experten unterstützt.
- Die Gegenstände der Vergleichsstudien werden unter Berücksichtigung der Vorschläge von Bund und Ländern gemeinsam festgelegt.
- Der Bund und die einzelnen Länder entscheiden in eigener Verantwortung über ihre Teilnahme an den jeweiligen Vergleichsstudien.
- Die abschließende Entscheidung über das jährliche Arbeitsprogramm und den Jahresbericht zu Leistungs- und Qualitätsvergleichen obliegt dem Institutsverwaltungsrat, dem ausschließlich Vertreter des Bundes und der einzelnen Länder angehören.

C. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Zustands.

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

Infolge der Zuweisung der Aufgaben als Agentur für Leistungs- und Qualitätsvergleiche auf das Institut für öffentliche Verwaltung an der Deutschen Verwaltungshochschule können die dort vorhandenen personellen und sachlichen Einrichtungen mit genutzt werden. Daher dürften insbesondere keine weiteren Personalkosten entstehen.

Für die Durchführung konkreter Leistungs- und Qualitätsvergleiche entstehen Kosten. Diese lassen sich, da sie in hohem Maße von Anzahl und Umfang der konkreten Vergleiche abhängen, gegenwärtig nicht konkret beziffern. Längerfristig dürften sich aber aufgrund der durchgeführten Leistungs- und Qualitätsvergleiche Erkenntnisse für Verbesserungsmaßnahmen in den Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen ergeben, die zu einer spürbaren Haushaltsentlastung führen werden.

E. Sonstige Kosten

Sonstige Kosten entstehen, da es um verwaltungsinterne Maßnahmen geht, nicht.

F. Bürokratiekosten

Für die Wirtschaft, für Bürgerinnen und Bürger werden keine neuen Informationspflichten eingeführt. Bei der Durchführung der Leistungs- und Qualitätsvergleiche kann die erforderliche Mitwirkung der Verwaltung zusätzlichen Aufwand verursachen, dem spätere Gewinne an Effektivität und Effizienz aus dem Verwaltungswettbewerb gegenüberstehen.

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

– Gesetz zur Ausführung von Artikel 91e GG –

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:

A. 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.

B. Besonderer Teil:

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 zu nutzen.

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.



SPD-BUNDESTAGSFRAKTION PLATZ DER REPUBLIK 1 11011 BERLIN

Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
-Sekretariat-
Dorotheenstr. 88 / Zi. 301
-im Hause-

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

Arbeitsgruppe 3
AG 3 – 02

Berlin, 26. August 2008

Vorschläge in der Arbeitsgruppe 3

Sehr geehrte Damen,
sehr geehrte Herren,

anliegend übersende ich Ihnen für die weitere Behandlung in der Arbeitsgruppe 3 einen Vorschlag zur Änderung des Grundgesetzes und für ein Gesetz über die Einrichtung eines parlamentarischen Lenkungsgremiums für Leistungs- und Qualitätsvergleiche in der Verwaltung.

Diese Änderung beinhaltet die teilweise Modifikation des Benchmarking-Vorschlags, den Bundesminister Dr. Schäuble, MdB und ich unter dem 21. August 2008 eingereicht hatten. Ich möchte betonen, dass ich diesen Entwurf auch weiterhin inhaltlich präferiere.

Jedoch hatten die Länder in der Sitzung der Bundesstaatskommission vom 26. Juni 2008 und auch in der konstituierenden Sitzung der Arbeitsgruppe 3 grundsätzliche Vorbehalte gegen die Beauftragung des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung in Speyer als Benchmarking-Agentur geäußert. Diese Vorbe-



halte schienen mir so grundlegend zu sein, dass sie womöglich das sinnvolle und wünschenswerte Projekt Benchmarking insgesamt gefährden könnten.

Deshalb habe ich eine Alternative entworfen, die keine externe Agentur vorsieht, sondern dem Gedanken folgt, dass ein parlamentarisches Lenkungsgremium aus Mitgliedern des Deutschen Bundestages und Mitgliedern der Landtage die Förderung des Benchmarking übernimmt. Eine solche organisatorische Verankerung ist nach meiner Ansicht zudem sehr gut geeignet, die Funktion der Parlamente zu stärken, denn sie übernehmen die Verantwortung für den Inhalt der Leistungsvergleiche.

Ich bitte deshalb besonders die Mitglieder der Bundesstaatskommission, die bisher ihre Bedenken gegen eine externe Benchmarking-Agentur in den Vordergrund gestellt hatten, mitzuteilen, ob ein Gebietskörperschaft-übergreifendes parlamentarisches Lenkungsgremium eher geeignet wäre, ihre Zustimmung zu finden.

Mit freundlichen Grüßen

Fritz Rudolf Körper, MdB

Entwurf eines Gesetzes über die Einrichtung eines parlamentarischen Lenkungsremiums für Leistungs- und Qualitätsvergleiche in der Verwaltung

A. Verfassungsrechtliche Grundlage

Artikel 91e GG (neu)

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.

B. Gesetzentwurf

Gesetz über die Organisation von Leistungs- und Qualitätsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung - Benchmarking-Organisationsgesetz - BenchOrgG

Eingangsformel

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

§ 1 Einrichtung eines Lenkungsremiums für Leistungs- und Qualitätsvergleiche

- (1) Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat richten ein gemeinsames Lenkungsremium für Leistungs- und Qualitätsvergleiche in der Verwaltung (Lenkungsremium) ein.
- (2) Dem Lenkungsremium gehören sieben Mitglieder des Bundestages und sieben Mitglieder der Landtage an.
- (3) Die Verteilung der dem Deutschen Bundestag entstammenden Mitglieder erfolgt entsprechend §§ 12 und 57 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.
- (4) Ein Mitglied gehört dem Landtag des Landes an, das den Präsidenten des Bundesrates stellt. Von den übrigen sechs Mitgliedern der Landtage gehören jeweils drei den Ländern an, die in der alphabetischen Reihung der Länder diesem Land unmittelbar vorangehen und nachfolgen.

§ 2 Aufgabe des Lenkungsremiums

Die Aufgabe des Lenkungsremiums ist die Förderung von Leistungs- und Qualitätsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung von Bund und Ländern.

§ 3 Beratung

- (1) Dem Lenkungsgremium steht ein Expertenausschuss mit beratender Funktion zur Seite.
- (2) Dem Expertenausschuss gehören sieben Mitglieder an, die vom Lenkungsgremium berufen und jährlich bestätigt werden können. Die Bestätigung eines Mitglieds bis zu dreimal ist möglich.

§ 4 Durchführung von Leistungs- und Qualitätsvergleichen

Bund und Länder führen jährlich mindestens drei Leistungs- und Qualitätsvergleiche zu verschiedenen Gegenständen durch. Bei der Auswahl berücksichtigen sie Vorschläge der Rechnungshöfe von Bund und Ländern sowie Vorschläge aus der Mitte des parlamentarischen Lenkungsgremiums. Die Ergebnisse der Vergleiche werden dem Lenkungsgremium zugeleitet.

§ 5 Veröffentlichung

Das Lenkungsgremium veröffentlicht die Ergebnisse der Leistungs- und Qualitätsvergleiche einschließlich seiner Stellungnahme.

§ 6 Unterstützung

Das Lenkungsgremium wird von der Verwaltung des Bundesrates unterstützt.

§ 7 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung:

Allgemeiner Teil

Zur Förderung von Leistungs- und Qualitätsvergleichen (Benchmarking) zwischen Verwaltungen wird ein parlamentarisches Lenkungs-gremium eingerichtet.

Leistungs- und Qualitätsvergleiche sollen dazu beitragen, die öffentliche Verwaltung in Bund und Ländern zu erleichtern und zu verbessern.

Benchmarking kann insbesondere die Kosten, die Leistungen und die Qualität von Verwaltungen transparent machen, so dass sie in einen Wettbewerb treten und vom Besten lernen können. Benchmarking kommt insbesondere zwischen Landesverwaltungen, innerhalb der Bundesverwaltung und - in einzelnen Aufgabenfeldern (z. B. interne Dienstleistungen) - auch zwischen Bundes- und Landesbehörden in Betracht. Zahlreiche Beispiele belegen, dass Benchmarking ein geeignetes Instrument zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der Verwaltung ist (u. a. Benchmarking der Stadtstaaten, der Kommunen, im Bereich des Gesundheitswesens und der Finanzämter).

Leistungs- und Qualitätsvergleiche müssen auch organisatorisch verankert werden, um dem MPK-Beschluss vom 15./16. Dezember 2004 zum Leistungs- und Qualitätsvergleich in der Praxis Rechnung zu tragen, was bislang nicht im erhofften Umfang gelungen ist.

Die Verortung dieser Aufgabe auf Ebene des Deutschen Bundestages und des Bundesrates stärkt die Funktion und nutzt die Kontrollkompetenz der gesetzgebenden Körperschaften.

Der Bund und die einzelnen Länder entscheiden über ihre Teilnahme an den Qualitäts- und Leistungsvergleichen.

Besonderer Teil

Zu § 1

Die Besetzung des Gremiums mit Mitgliedern des Deutschen Bundestages und Mitgliedern der Landesparlamente stärkt die Funktion der Parlamente bei der Kontrolle der jeweiligen Verwaltung und bezieht ihre Sachkompetenz und Erfahrung zur Optimierung exekutiven Handelns ein.

Zu § 2

Die Förderung von Leistungs- und Qualitätsvergleichen kann in der Anregung und Kontrolle konkreter Vergleiche sowie in der Förderung einer Benchmarkingkultur bestehen. Hierzu könnten zum Beispiel Methodenwettbewerbe angeregt, hervorragende Durchführungen prämiert und Fortbildungen initiiert werden.

Zu § 3

Der Expertenausschuss sichert die Qualität und gewährleistet, dass die Leistungs- und Qualitätsvergleiche den aktuellen Stand verwaltungswissenschaftlicher Erkenntnisse nutzen.

Zu § 4

Bund und Länder sind für die Durchführung der Leistungs- und Qualitätsvergleiche in je eigener Verantwortung zuständig. Es bietet sich an, ein gemeinsames Gremium von Bund und Ländern mit der Koordinierung der Durchführung der Leistungs- und Qualitätsvergleiche zu befassen. Geeignet erscheint zum Beispiel die Besprechung des Chefs des Bundeskanzleramtes mit den Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder. Bund und Länder können diese Vergleiche auch von Dritten durchführen lassen.

Die Zuleitung der Ergebnisse der Leistungs- und Qualitätsvergleiche an das Lenkungsgremium dient der parlamentarischen Kontrollfunktion. Bestandteil des Berichts ist neben den Ergebnissen auch die im jeweiligen Anwendungsfall genutzte Methodik.

Zu § 5

Die Veröffentlichung sichert die notwendige Transparenz beim Leistungs- und Qualitätsvergleich. Die Stellungnahme dient der politischen Bewertung und der fachlichen Qualitätssicherung.

Zu § 6

Für eine kontinuierliche und zuverlässige Arbeit des Lenkungsgremiums ist eine Unterstützung in Form einer Geschäftsstelle bzw. eines Sekretariates erforderlich. Da es sich bei dem Lenkungsgremium um eine von Bund und Ländern gemeinsam getragene Einrichtung handelt, soll die Aufgabe der Geschäftsstelle durch die Verwaltung des Bundesrates wahrgenommen werden.

Zur Info: Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

§ 12 Stellenanteile der Fraktionen

Die Zusammensetzung des Ältestenrates und der Ausschüsse sowie die Regelung des Vorsitzes in den Ausschüssen ist im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen vorzunehmen. Derselbe Grundsatz wird bei Wahlen, die der Bundestag vorzunehmen hat, angewandt.

§57 Mitgliederzahl der Ausschüsse

- (1) Das System für eine dem § 12 entsprechende Zusammensetzung der Ausschüsse und die Zahl der Mitglieder bestimmt der Bundestag. Jedes Mitglied des Bundestages soll grundsätzlich einem Ausschuss angehören.
- (2) Die Fraktionen benennen die Ausschussmitglieder und deren Stellvertreter. Der Präsident benennt fraktionslose Mitglieder des Bundestages als beratende Ausschussmitglieder.
- (3) Der Präsident gibt die erstmalig benannten Mitglieder und die späteren Änderungen dem Bundestag bekannt.
- (4) Zur Unterstützung der Mitglieder kann die Teilnahme eines Fraktionsmitarbeiters jeder Fraktion zu den Ausschusssitzungen zugelassen werden.



Bundesminister des Innern
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Alt-Moabit 101 D
10559 Berlin

Nachrichtlich:

Vorsitzender der Fraktion der SPD
im Deutschen Bundestag
Herrn Dr. Peter Struck, MdB
11011 Berlin

Ulla Schmidt

Bundesministerin
Mitglied des Deutschen Bundestages

HAUSANSCHRIFT Rochusstraße 1, 53123 Bonn
POSTANSCHRIFT 53107 Bonn

TEL +49 (0)228 99 441-1000
FAX +49 (0)228 99 441-1193
E-MAIL poststelle@bmg.bund.de

Bonn, September 2008

Sehr geehrter Herr Kollege,

liebe Herr Schäuble,

im Rahmen der Arbeiten der AG 3 der Föderalismuskommission II ist das Thema „Nationales Krebsregister“ erörtert worden. Für die nächste Sitzung der AG 3 am 15. September 2008 hat das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) ein Eckpunktepapier für ein Gesetz zur Einrichtung eines Nationalen Krebsregisters erstellt, das ich Ihnen als Anlage / übersende.

Soweit ich unterrichtet bin, soll in den Abschlussbericht dieser AG auch eine Aussage zum Nationalen Krebsregister aufgenommen werden, wonach unabhängig von den Ergebnissen der Föderalismuskommission II vom Bund ein Gesetzentwurf hierzu vorgelegt werden soll.

Aus Sicht des BMG ist die Klarstellung der Bundeskompetenz für ein Gesetz zur Errichtung eines Nationalen Krebsregisters im Rahmen der Arbeiten der Föderalismuskommission II weiterzuverfolgen.

Mit freundlichen Grüßen

Ulla Schmidt

Eckpunkte für ein Gesetz zur Einrichtung eines Nationalen Krebsregisters

I. Ausgangslage und Zielsetzung

Krebserkrankungen stellen eines der bedeutsamsten Gesundheitsprobleme dar. Trotz Verbesserungen in Prävention, Früherkennung und Therapie von Krebserkrankungen ist Krebs nach den Herz-Kreislauf-Erkrankungen die zweithäufigste Todesursache in Deutschland. Nach den aktuellen Zahlen des Robert Koch-Instituts (RKI) waren im Jahr 2004 insgesamt 436.500 Neuerkrankungen zu verzeichnen. Da das Risiko an Krebs zu erkranken mit höherem Alter zunimmt, ist mit einer demographisch bedingten Zunahme der Krebsneuerkrankungen zu rechnen. So rechnen Experten damit, dass die Zahl der altersbedingten Neuerkrankungen in Europa im Jahr 2020 im Vergleich zu 2002 bei Männern um 24 Prozent und bei Frauen um 15 Prozent steigen wird.

Die Erhebung und Analyse von Daten über das Auftreten und die Häufigkeit von Krebserkrankungen durch bevölkerungsbezogene (epidemiologische) Krebsregister ist eine unverzichtbare Grundlage für die Beschreibung von Ausmaß und Art der Krebsbelastung einer Bevölkerung und damit Ausgangspunkt für entsprechende gesundheitspolitische Maßnahmen zur Prävention, Früherkennung und Therapie dieser Erkrankungen.

Mit den Daten zur Inzidenz (Zahl der Neuerkrankungen) und zu Überlebensraten, differenziert nach Krebsform, Alter und Geschlecht und weiteren Merkmalen können beispielweise Veränderungen im Krankheitsgeschehen (zeitliche Trends, z.B. Zu- oder Abnahme der Zahl der Neuerkrankungen an einer bestimmten Krebsform sowie entsprechende Prognosen für die Zukunft; geographische Verteilung, z.B. Häufung bestimmter Krebsformen in bestimmten Regionen) beschrieben und analysiert werden. Darüber hinaus können sie als Grundlage für wissenschaftliche Analysen z.B. zur Ursachenforschung dienen. Durch die Analyse bestimmter Parameter können u.a. wichtige Kenngrößen für die Beurteilung der Wirksamkeit von Maßnahmen im Gesundheitswesen gewonnen werden. So können z.B. regional unterschiedliche Überlebensraten auf Unterschiede in der Qualität der therapeutischen Versorgung hindeuten. Das Tumorstadium bei Entdeckung sowie Veränderungen der Mortalität ist für die Evaluation der Effektivität bevölkerungs-

bezogener Früherkennungsprogramme (z.B. Mammographie-Screening, Hautkrebscreening), von Bedeutung.

Durch das 1994 bis 1999 befristet geltende Bundeskrebsregistergesetz (KRG) wurden die Länder verpflichtet, epidemiologische Krebsregister einzurichten. Aufgrund der im Laufe der parlamentarischen Beratung eingeräumten Möglichkeit, länderspezifische Regelungen zum Meldemodus (Meldepflicht versus Melderecht) einzuführen sowie auf flächendeckende Erfassung zu verzichten, existiert mittlerweile zwar für jedes Land ein Krebsregister. Der Grad der Flächendeckung, der Meldemodus sowie andere Regelungsbereiche sind jedoch, trotz zwischenzeitlicher Verbesserungen, nicht einheitlich. Diese Heterogenität bereitet erhebliche Probleme bei der bundesweiten Auswertung der Daten, die vom RKI (Dachdokumentation Krebs) durchgeführt wird. Die unterschiedliche Datenerfassung und bestehende Lücken bei der Erfassung in den Ländern verhindern präzise Aussagen zum Krebsgeschehen in Deutschland. Viele Fragen können derzeit nicht beantwortet werden: Wie entwickelt sich das Krebsgeschehen insgesamt und in einzelnen Regionen Deutschlands? Gibt es regionale Unterschiede bei der Häufigkeit bestimmter Krebsarten? Gibt es Regionen, die ungünstige Tumorstadien bei Diagnosestellung oder ungünstige Überlebensraten nach Krebs zeigen und somit ein gesundheitspolitisches Nachsteuern erforderlich machen?

Ein auf einer einheitlichen Datengrundlage basierendes flächendeckendes nationales Krebsregister würde fundierte Untersuchungen und Vergleiche ermöglichen. Aus diesem Grund bedarf es der Einrichtung eines solchen Registers.

II. Aufgaben des Nationalen Krebsregisters

Dem nationalen Krebsregister sind folgende Aufgaben zuzuweisen:

1. Die umfassende bundesweite Zusammenführung, Prüfung und Auswertung der Landeskrebsregisterdaten; Durchführung des Abgleichs mit den Landeskrebsregistern (Identifizierung von Doppelmeldungen);
2. die regelmäßige Ermittlung der Vollständigkeit der Registrierung in den Landeskrebsregistern als wesentliches Qualitätsmerkmal der gelieferten Daten;
3. die regelmäßige zeitnahe Berechnung und bundesweite Berichterstattung über
 - a) die Zahl jährlicher Krebsneuerkrankungen und – sterbefälle in Deutschland,
 - b) die Überlebensaussichten von Krebspatienten und –patientinnen,

- c) weitere Indikatoren des Krebsgeschehens (u.a. Prävalenz, Erkrankungs- und Sterberisiken und deren zeitliche Entwicklung),
 - d) das Stadium der Krebserkrankungen bei Diagnosestellung;
4. die Ermittlung regionaler Unterschiede z.B. bei der Inzidenz bei ausgewählten Tumorarten;
 5. die Evaluation von gesundheitspolitischen Maßnahmen im Bereich von Krebsprävention, -früherkennung, -therapie und -versorgung;
 6. die umfassende Darstellung des Krebsgeschehens für die Öffentlichkeit;
 7. Identifizierung von krebsepidemiologischen Forschungsvorhaben;
 8. Weiterentwicklung der eingesetzten Methoden und Standards zur bundeseinheitlichen Datenerfassung und Harmonisierung in Zusammenarbeit mit der Gesellschaft der epidemiologischen Krebsregister in Deutschland e.V. (GEKID);
 9. Zusammenarbeit mit den Landeskrebsregistern, insbesondere durch
 - a) Unterstützung bei Analyse und Konzeption zu spezifischen Fragestellungen,
 - b) Bereitstellung länderübergreifender Analysen und Vergleiche,
 - c) Rückkopplung zu den gelieferten Daten (Qualitätssicherung).
 10. Vertretung der Interessen und Koordinierung der Aktivitäten der epidemiologischen Krebsregister auf EU- und internationaler Ebene, z.B. als Vertretung der Krebsregister der Bundesrepublik bei der International Association of Cancer Registries (IACR).

III. Datenerhebung und –lieferung durch die Länder

Um fundierte epidemiologische Daten zum Krankheitsgeschehen zu liefern, sind bestimmte Qualitätsparameter zu erfüllen. Dazu gehören unter anderem einheitliche und vollständige Datensätze, eine möglichst vollständige und flächendeckende Erfassung, die Möglichkeit des Datenabgleichs und Datenaustauschs und einheitliche Methoden für die Datenanalyse.

1. Datenerhebung allgemein

Um belastbare Aussagen über das Tumorgeschehen zu ermöglichen, bedarf es einer möglichst vollzähligen und flächendeckenden Erfassung aller Krebsfälle. Als international akzeptierter Grenzwert für belastbare Aussagen gilt eine Registrierung von mindestens 90% der (jeweiligen) Krebserkrankungsfälle.

Um eine möglichst vollzählige Erfassung aller Krebsfälle zu erzielen, soll bundesweit eine Meldepflicht bestehen (13 von 16 Ländern haben derzeit eine gesetzliche Meldepflicht, in 3 Ländern besteht ein Melderecht).

2. Erhobene Daten

Derzeit werden von den meisten Landeskrebsregistern folgende Daten erhoben:

Identitätsdaten:

1. Familienname, Vorname, frühere Namen
2. Geschlecht
3. Anschrift
4. Geburtsdatum
5. Datum der ersten Tumordiagnose
6. Sterbedatum

Epidemiologische Daten:

1. Geschlecht, Mehrlingseigenschaft
2. Geburtsmonat und -jahr
3. Wohnort bzw. Gemeindekennziffer
4. Staatsangehörigkeit
5. Tätigkeitsanamnese (ausgeübte Berufe, Art und Dauer des am längsten und zuletzt ausgeübten Berufs)
6. Tumordiagnose nach der jeweils gültigen Fassung des ICD
7. Tumorlokalisation inkl. Seitenangabe bei paarigen Organen
8. Monat/Jahr der ersten Tumordiagnose
9. Frühere Tumorerkrankungen
10. Stadium der Erkrankung (v.a. TNM-Schlüssel)
11. Sicherung der Diagnose (klinischer Befund, Histologie, Zytologie, Obduktion u.a.)
12. Art der Therapie (OP, Bestrahlung, Chemotherapie o.a.)
13. Sterbemonat und -jahr
14. Todesursache (Grundleiden)
15. durchgeführte Autopsie

In der jeweiligen Vertrauensstelle des Landeskrebsregisters werden die gemeldeten Daten auf Schlüssigkeit und Vollständigkeit überprüft. Die Identitätsdaten sind in der Regel zuverlässig und vollständig erfasst.

Zurzeit werden einmal pro Jahr die epidemiologischen Daten an die Dachdokumentation Krebs gemeldet. Die dabei dem RKI übermittelten Daten sind von unterschiedlicher Qualität. Zur Berechnung von Inzidenz, Prävalenz und Überlebensraten ist das derzeitige Datenmaterial grundsätzlich verwertbar. Weitergehende epidemiologische Fragestellungen auf Bundesebene sind aufgrund der heterogenen Datenqualität und mangelnder Vollständigkeit jedoch nur sehr eingeschränkt möglich.

Um möglichst valide Aussagen zu erhalten, sollen folgende Daten, die in den meisten Fällen bereits routinemäßig von den Landeskrebsregistern erhoben werden, verpflichtend an das nationale Krebsregister gemeldet werden:

- Epidemiologische Angaben zur Person (Geschlecht, Geburtsjahr und –monat) und Wohnort (Gemeindekennziffer) sowie Staatsangehörigkeit
- Angaben mit Bezug zur Krebsdiagnose (Tumordiagnose nach gültigem ICD, Tumorklassifikation, Diagnosejahr und –monat, Tumorstadium, Diagnosesicherung, primäre Therapie, frühere Tumorerkrankungen)
- Angaben, die im Sterbefall im regelmäßigen Mortalitätsabgleich gewonnen werden (Sterbejahr und -monat, Todesursache, Angabe, ob eine Autopsie durchgeführt wurde).

Nicht übermittelt werden sollen die in den Vertrauensstellen verschlüsselten Identitätsdaten sowie die Angaben zum meldenden Arzt/Ärztin bzw. Institution.

3. Möglichkeit des Datenaustausches und Datenabgleichs

Zusätzlich zu den epidemiologischen Daten soll die Übermittlung der Kontrollnummern an das nationale Krebsregister erfolgen, um einen Datenabgleich zu ermöglichen und mehrere Meldungen, die eine Person betreffen, dieser zuordnen zu können. Diese Kontrollnummern müssen eindeutig sein und über die Landesgrenzen hinaus gelten, um den Datenabgleich sowohl zwischen den Landeskrebsregistern als auch mit dem Nationalen Krebsregister zu erleichtern. Dieses bereits im Rahmen eines Modellprojektes erprobte Verfahren ermöglicht in Kombination mit den epidemiologischen Merkmalen (Ge-

schlecht, Geburtsjahr und -monat), dass grundsätzlich alle Meldungen zu einer Person auf anonymer Basis zusammengeführt bzw. zugeordnet werden können.

Des Weiteren erleichtert eine einheitliche Regelung für Personen, die in einem Bundesland diagnostiziert und/oder therapiert werden, aber in einem anderen Bundesland wohnen, ebenfalls den Datenabgleich und gewährleistet eine vollständige Erfassung aller Krebsfälle. Derzeit gibt es unterschiedliche Vorgaben in den Landeskrebsregistern in Bezug auf den Umgang mit diesem Personenkreis. Viele Landeskrebsregistergesetze sehen vor, dass Daten eines Patienten, der sich ständig in einem anderen Bundesland aufhält, an das zuständige Krebsregister weitergeleitet werden können (teilweise ist Zustimmung des Patienten erforderlich, wie z.B. in Schleswig-Holstein). Die Länder prüfen, ob diese "Kannbestimmung" in den jeweiligen Landeskrebsregistergesetzen in eine Sollbestimmung umgewandelt wird.

4. Zeitpunkt der Lieferung

Um dem nationalen Krebsregister eine zeitgerechte Prüfung und Analyse der von allen Landeskrebsregistern übermittelten Daten zu ermöglichen und entsprechende Planungssicherheit zu gewährleisten, ist ein jährlicher Stichtag notwendig, bis zu dem die entsprechenden Daten der jeweiligen Landeskrebsregister komplett an das nationale Krebsregister übermittelt sein müssen.

Festlegung eines Stichtages bis zu dem die Datenlieferung an das nationale Krebsregister erfolgt, z.B. 1. Juli des Folgejahres.

IV. Durchführende Behörde

Die Aufgaben eines nationalen Krebsregisters sollen durch das Robert Koch-Institut (RKI) wahrgenommen werden. Das RKI (Dachdokumentation Krebs) verfügt über die entsprechende fachliche Expertise und strukturellen Voraussetzungen, da es seit mehr als 20 Jahren die von den Ländern gelieferten Daten zusammenführt und auswertet.

Die Einrichtung des nationalen Krebsregisters beim RKI ist auch deshalb zu befürworten, da die Einbeziehung der Krebsdaten für die Gesundheitsberichterstattung durch das RKI verfügbar wären und Synergieeffekte genutzt werden könnten.

V. Beirat

Zur fachlichen Beratung und Begleitung des nationalen Krebsregisters und zur Förderung des Zusammenwirkens der Beteiligten wird ein Beirat eingerichtet, dessen Mitglieder vom BMG berufen werden und in dem die Vertreter der Länder, die Gesellschaft der epidemiologischen Krebsregister in Deutschland e.V. (GEKID) und der Kooperationsverbund Qualitätssicherung durch klinische Krebsregister (KoQK) sowie weitere Experten angehören sollten.

VI. Kosten

Nach vorläufiger Schätzung des RKI würden bei der Einrichtung eines nationalen Krebsregisters Mehrkosten in Höhe von jährlich ca. 500.000,00 € entstehen. Die Kosten für die Dachdokumentation Krebs betragen derzeit jährlich 230.000,00 € und werden aus dem Bundeshaushalt getragen. Bei den ermittelten Kosten wird davon ausgegangen, dass zur Verwaltung der umfangreichen Datenmengen und zur Durchführung der z.T. komplexen Datenanalysen eine in sich abgeschlossene und vor fremden Zugriffen abgesicherte Hardware-Infrastruktur neu geschaffen werden muss. Die Neuanschaffung begründet sich vor allem in dem Anspruch, das Informations- bzw. Datenangebot in einem erheblich größeren und flexibleren Umfang als es bisher der Fall ist, der Bevölkerung und der Fachöffentlichkeit zur Verfügung zu stellen sowie aus Datenschutzgründen.

VII. Gesetzgebungskompetenz des Bundes und Zustimmung durch den Bundesrat

Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG; denn Krebs ist eine gemeingefährliche Krankheit, zu deren Bekämpfung neben weiteren Maßnahmen ein nationales Krebsregister unerlässlich ist.

Regelungen des Verfahrens der Länder führen nicht zur Zustimmungspflicht des Gesetzes, solange den Ländern im Einklang mit Art. 84 GG ein Spielraum für abweichende Regelungen hinsichtlich des Verfahrens bleibt. Darüber hinaus baut das Gesetz auf den bestehenden Strukturen der Krebsregistergesetze der Länder auf und lässt diese unverändert. Ob das Gesetz zustimmungsfrei ist, lässt sich abschließend erst anhand des konkreten Gesetzentwurfs beurteilen.

VIII. Einbeziehung der klinischen Krebsregister (Prüfauftrag)

Eine weitere wichtige Quelle von Meldungen für die epidemiologischen Krebsregister sind die klinischen Krebsregister.

Während die bevölkerungsbezogenen Krebsregister der Länder u.a. Auskunft über die Häufigkeit des Auftretens von Krebserkrankungen geben, erlauben die an Tumorzentren und Kliniken angesiedelten klinischen Krebsregister Aussagen über die Qualität der Versorgung von Krebskranken. Sie sind ein unentbehrliches Instrument zur Darstellung und Verbesserung der Qualität der onkologischen Versorgung. Derzeit (Stand 2008) bestehen 33 Tumorregister in 12 Ländern. Ziel ist es, klinische Krebsregister flächendeckend in Deutschland einzurichten. Im GKV-WVG wurde die gesetzliche Grundlage geschaffen, um klinische Krebsregister flächendeckend zu etablieren und in das System der onkologischen Qualitätssicherung fest einzubinden.

In den letzten Jahren hat sich u.a. die Zusammenarbeit zwischen den bereits bestehenden klinischen und den epidemiologischen Krebsregistern positiv entwickelt. Weitere Schritte sind erforderlich. Die vertiefte Einbeziehung der klinischen Krebsregister in die Arbeit der epidemiologischen Krebsregister und des nationalen Krebsregisters beim RKI muss geprüft werden. Das betrifft z.B. die Frage der Weitergabe der Daten klinischer Krebsregister an die Landes- und Bundesebene im Rahmen eines Gesamtkonzeptes. Die Länder haben eine verbindliche Regelung in die Diskussion gebracht, die im Interesse der Datensparsamkeit und hochwertiger Datenqualität den von der 77. Gesundheitsministerkonferenz geforderten und bereits in vielen Ländern erfolgreich praktizierten Meldeweg über die klinischen Krebsregister an die epidemiologischen Krebsregister vorsieht. Zu diesem Zweck sollen – unter Beteiligung klinischer und epidemiologischer Register (KoQK und GEKID), der Bundesgeschäftsstelle Qualitätssicherung (BQS) sowie der sich entwickelnden Krebsspitzenzentren – tumorspezifische Datensätze erarbeitet und verbindlich eingeführt werden. Hierdurch werden Doppelmeldungen vermieden und Kosten eingespart. Inwieweit diese Lösung bundesweit umsetzbar wäre und welche Regelungen dafür getroffen werden müssten, ist umfassend zu prüfen.



**Freie
Hansestadt
Bremen**

Der Chef der Senatskanzlei

**Bayerisches Staatsministerium
der Finanzen**

DER STAATSSSEKRETÄR



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

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

Arbeitsgruppe 3
AG 3 – 03

4. September 2008

Kommissions-Arbeitsgruppe 3
hier: Beitrag der Länder

Sehr geehrte Damen und Herren,

den anliegenden Vorschlag für einen neuen Art. 91c GG sowie den sich darauf beziehenden Entwurf eines IT-Grundlagenstaatsvertrages sowie das Muster einer Vereinbarung über den gemeinsamen Betrieb eines IT-Koppelnetzes übermitteln wir als gemeinsamen Beitrag der Länder zur Arbeitsgruppe 3. Die Länder sehen – wie bereits in den Fachdiskursen und der Auftaktsitzung der AG 3 dargelegt – die Bereitschaft zur Regelung der Zusammenarbeit im IT-Bereich bereits als ein erhebliches Entgegenkommen gegenüber dem Bund an, da sie hier im Interesse der Förderung der gemeinsamen Nutzung des elektronischen Datenaustauschs auf Teile ihrer Verwaltungsorganisationskompetenzen verzichten.

Dabei trägt der Ländervorschlag dem Anliegen der Beschleunigung von IT-Planungsentscheidungen in praxisnaher und effizienter Weise Rechnung. Wie auch im Bundesvorschlag wird künftig ein sog. IT-Planungsrat allge-

meine Standardisierungsentscheidungen und Entscheidungen über die Struktur des sicheren Koppelnetzes zwischen Bundes- und Landesverwaltungsnetzen mit Mehrheitsentscheidungen treffen.

Die mit Schreiben vom 21. August 2008 eingereichten Vorschläge von Bundesminister Dr. Schäuble und MdB Körper werden von den Ländern einhellig abgelehnt:

- Der Anwendungsbereich des von Bundesseite vorgeschlagenen Art. 91c GG bleibt zu konturlos und ist verfassungsrechtlich auch nicht geboten. Es handelt sich bei verwaltungsinternen Dienstleistungen um solche, die der Organisationsgewalt der Exekutive vorbehalten sind. In diesem exekutiven Eigenbereich hat die Verwaltung einen eigenen Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Art und Weise der Ausgestaltung des Vollzugs, also auch hinsichtlich einer horizontalen und vertikalen Verwaltungskooperation. Eine verfassungsrechtliche Regelung wäre insoweit rein deklaratorischer Natur und wird aus verfassungsethischen Gründen abgelehnt.

Die in der Begründung beispielhaft aufgezählten möglichen Anwendungsfelder für Aufgabenbündelungen gehen in ihrer Intention und Ausgestaltung über eine gemeinsame „technische“ Aufgabenerledigung hinaus. Es werden nicht im Sinne einer Kooperation unter Gleichen Teilelemente einer Aufgabe durch freiwillige Entscheidungen der Länder zusammengelegt. Vielmehr führt der Vorschlag dazu, dass über zentrale Einrichtungen der Verwaltungsablauf in den Ländern vereinheitlicht und zentralisiert werden kann. Den Ländern verbleibt damit an Stelle einer Organisationskompetenz lediglich die Funktion eines Bestellers ohne echten Einfluss auf die Ausgestaltung der Aufgabenerledigung, da sich diese zur Erzielung der prognostizierten Einsparungen nach einem standardisierten Angebot eines Dienstleistungszentrums zu orientieren haben wird.

Inwiefern das vom Bund angegebene Einsparungspotenzial erreichbar sein soll, muss angesichts der Erfahrungen mit der Bildung von zentralen „Agenturen“ ebenfalls kritisch hinterfragt werden – jedenfalls ist in den Vorschlägen kein Ansatz enthalten, wie die Länder mit den durch die Bildung von „shared-service-centern“ freiwerdenden Personalkapazitäten umgehen sollen.

- Auch der bundesseitige Vorschlag einer grundgesetzlichen Institutionalisierung eines verpflichtenden Leistungsvergleichs in einem neuen Art. 91e GG wird von den Ländern geschlossen abgelehnt.

Die Länder sehen in Leistungsvergleichen auf freiwilliger Basis und anhand von gemeinsam entwickelten Vergleichskriterien ein Mittel, um im Einzelfall verschiedene Ansätze zur Problemlösung zu vergleichen oder den Standort der Verwaltung im föderalen Wettbewerb zu bestimmen. Wesentlich dabei ist, dass die Entscheidung über die Auswahl des Vergleichsgegenstandes, über die Teilnahme an einer Vergleichsuntersuchung sowie über die Art der Durchführung durch die teilnehmenden Partner erfolgt. Aus der Verwaltungs- und Organisationskompetenz der Länder folgt auch, dass hier ausschließlich eine freiwillige Entscheidung Grundlage sein kann.

Soweit eine Benchmarking-Agentur durch gemeinsame Finanzierung getragen werden soll, ist alleine schon aufgrund der finanziellen Beteiligung aller Länder die Freiwilligkeit an der Teilnahme in Frage zu stellen. Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen ist ein zusätzlicher Nutzen durch eine bloße quantitative Ausweitung von Benchmarkings nicht erkennbar. Maßnahmen mit dem Ziel einer Verbesserung der Leistungsvergleiche zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften müssen daher zunächst vornehmlich bei der Herstellung einer geeigneten Datenbasis ansetzen. Hier müssen die Qualität und die Vergleichbarkeit des statistischen Datenmaterials und der Verwaltungsprodukte gewährleistet werden. Beides wird durch den Bundesvorschlag nicht erfüllt.

Aus Sicht der Länder ist eine politische Vereinbarung über die Durchführung von Leistungsvergleichen ausreichend.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Hubert Schulte

gez. Georg Fahrenschohn

Entwurf für ein
Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 91c)

Gesetzentwurf
des Bundesrates

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

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)

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:

Artikel 91c

- (1) ¹Bund und Länder können bei ihren informationstechnischen Systemen aufgrund von Vereinbarungen
 1. bei Planung und Betrieb von Verbindungsnetzen zusammenwirken,
 2. Standards und Sicherheitsanforderungen festlegen, soweit es der zur Aufgabenerfüllung notwendige Datenaustausch erfordert.²Verträge über die Grundlagen der Zusammenarbeit nach Satz 1 können für einzelne nach Inhalt und Ausmaß bestimmte Aufgaben vorsehen, dass nähere Regelungen bei Zustimmung einer im Vertrag zu bestimmenden qualifizierten Mehrheit für den Bund und alle Länder in Kraft treten. ³Sie bedürfen der Zustimmung der Volksvertretungen der Beteiligten; das Recht zur Kündigung dieser Verträge kann nicht ausgeschlossen werden.
- (2) Die Kostentragung wird in den Vereinbarungen geregelt.
- (3) Mehrere Länder können unbeschadet ihrer sonstigen Zuständigkeiten den gemeinschaftlichen Betrieb informationstechnischer Systeme sowie die Errichtung von dazu bestimmten Einrichtungen vereinbaren.

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. Zentrales Anliegen ist eine Verbesserung im Bereich der Bund-Länder-Zusammenarbeit im Bereich der Nutzung der informationstechnischen Systeme zum Datenaustausch zwischen Bund und Ländern sowie unter den Ländern.

Die Verwaltungen von Bund und Ländern nutzen zunehmend leistungsfähige Systeme der Informationstechnik. Diese dienen in eigener Verantwortung der jeweiligen Träger der Verwaltung zur Erfüllung der den Trägern zugewiesenen Verwaltungsaufgaben. Die notwendige Zusammenarbeit von Bund und Ländern sowie unter den Ländern erfordert einen optimalen Datenaustausch zwischen den verschiedenen Systemen über Verwaltungsgrenzen hinaus. Dies 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. Für dieses Koppelnetz muss zwischen den Nutzern ein Mindestsicherheitsstandard vereinbart werden, der in Relation zu den auf dem Netz transportierten Daten steht.

Die Länder nehmen den weitaus größten Teil der Verwaltungsaufgaben wahr und organisieren in eigener Verantwortung für ihren Kompetenzbereich die Art und Weise der Aufgabendurchführung. Dies bedingt, dass die Länder als die am stärksten von der

technischen Aufgabenerfüllung und –finanzierung betroffenen Einheiten die wesentlichen Entscheidungen für ihre Zusammenarbeit auf Augenhöhe mit dem Bund treffen müssen.

B. Besonderer Teil:

Zu Artikel 1:

Abs. 1 Satz 1 regelt die Bereiche, in denen zur Sicherstellung eines effizienten, sicheren und schnellen Datenaustauschs Bund und Länder zusammenarbeiten können. Damit wird in Form einer fakultativen Gemeinschaftsaufgabe die Errichtung eines gemeinsamen Netzes zur Kopplung der Netze von Bund und Ländern zum Austausch von Daten ermöglicht. Darüber hinaus können Vereinbarungen getroffen werden, um für den notwendigen Datenaustausch erforderliche Standards festzulegen.

Ziel der Regelung ist es, Planung, Errichtung und Betrieb des Verbindungsnetzes zwischen den Datennetzen von Bund und Ländern auf eine gemeinsame Basis zu stellen und so ein Koppelnetz zu schaffen, das auch die Verbindung der deutschen Verwaltungsnetze mit den Netzen der EU ermöglicht. An die Stelle der bisher eher losen Vereinbarung zur Errichtung des TESTA-D-Netzes soll eine institutionalisierte Form des Netzbetriebes treten. Gleichzeitig sind mit der Vereinbarung für das Datennetz die Übergangspunkte zu den Ländernetzen festzulegen.

Für den Betrieb des Koppelnetzes notwendige technische Parameter sind gemeinsam festzulegen, um den reibungslosen Datenübergang an die Übergabepunkten zu gewährleisten. Dabei obliegt es den Teilnehmern am Koppelnetz, ihre Netze an den Übergabepunkten zum Koppelnetz in der vereinbarten Art und Weise technisch anzubinden.

Neben den technischen Parametern zum Netzbetrieb sind auch Sicherheitsstandards für das gemeinsame Netz zu vereinbaren. Diese stellen sicher, dass Bedrohungen der Sicherheit der Datenübermittlung und –verarbeitung ausgeschlossen werden. Jeder Teilnehmer am Netz ist verpflichtet, die gemeinsam vereinbarten Standards als Mindeststandards auch für sein Netz anzuwenden.

Neben dem Betrieb des Netzes sind für den notwendigen Datenaustausch die Standards technischer Natur zu vereinbaren, die – ohne Einfluss auf die Art und Weise der konkreten Aufgabenwahrnehmung und die Nutzung von IT-Lösungen – für den reibungslosen

Austausch der Daten untereinander erforderlich sind. Diese Standards betreffen also in erster Linie Datenformate, Syntax und Semantik. Damit ist sichergestellt, dass Daten in Systeme anderer Verwaltungen ohne Medienbrüche übernommen werden können, wenn dies die Aufgabenwahrnehmung erfordert. Gleichzeitig bleibt es in der Entscheidung jedes Verwaltungsträgers, welche technischen Mittel er für die von ihm gewählte Form der Aufgabenwahrnehmung einsetzt.

Die Regelung der Art und Weise der Zusammenarbeit durch Vereinbarung entspricht der Verteilung der Verwaltungskompetenzen und der Vorgabe, eine Regelung auf Augenhöhe der Beteiligten zu treffen.

Die Sätze 2 und 3 des Abs. 1 regeln die Möglichkeiten, in Verträgen über die Grundlagen der Zusammenarbeit eine Abweichung vom Einstimmigkeitsprinzip vorzusehen.

Bislang war die Vereinbarung von Standards im Bereich informationstechnischer System dadurch geprägt, dass eine Vielzahl von Gremien einstimmig entscheiden musste. Damit war die Standardsetzung durch eine zeitaufwändige Suche nach Kompromisslösungen geprägt. Die Ermöglichung von Mehrheitsentscheidungen verkürzt die Dauer der Entscheidungsfindung. Es wird damit auch sichergestellt, dass praxisgerechte und problemadäquate Lösungen entwickelt werden.

Es erfolgt eine Differenzierung zwischen (Grundlagen-) Staatsverträgen, für welche die Zustimmungspflicht der Volksvertretungen der Beteiligten vorgesehen ist und Verwaltungsvereinbarungen. Zusammen mit der Unabdingbarkeit des Kündigungsrechts wird hiermit der Tatsache Rechnung getragen, dass unter Berücksichtigung der allseitigen Hoheitsrechte der Beteiligten, im Anwendungsbereich der Norm künftig bindende Mehrheitsentscheidungen getroffen werden können.

Abs. 2 stellt klar, dass kostenrelevante Vereinbarungen i.S. des S. 1 stets auch einer Regelung der Kostentragungspflicht bedürfen.

Abs. 3 regelt die Möglichkeiten der Länder, insbesondere im IT-Bereich zur Aufgabenerfüllung über die in Abs. 1 bestimmten Möglichkeiten zusammenzuwirken. Durch Vereinbarung ist es den Ländern möglich, informationstechnische System gemeinsam zu betreiben und hierfür auch gemeinsame Einrichtungen zu errichten. Diese Einrichtungen können auch als Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne

Gebietshoheit gegründet werden, denen nur die Länder beitreten können. Soweit es insbesondere landesverfassungsrechtliche Aufgabenzuweisungen zulassen, können die Länder auch Aufgaben oder Aufgabenteile diesen Einrichtungen zuweisen.

Die Möglichkeiten der Länder, im Rahmen ihrer Aufgaben auch in anderen Bereichen zusammenzuwirken, bleiben unberührt.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

C. Gesetzesfolgen

[wird noch ergänzt]

Entwurf Stand 04.09.2008

Vertrag über die Grundlagen der IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Standards, Sicherheitsanforderungen und Verbindungsnetz

Präambel

Die Länder

Baden-Württemberg,
Bayern,
Berlin,
Brandenburg,
Bremen,
Hamburg,
Hessen,
Mecklenburg-Vorpommern,
Niedersachsen,
Nordrhein-Westfalen,
Rheinland-Pfalz,
Saarland,
Sachsen,
Sachsen-Anhalt,
Schleswig-Holstein
und Thüringen

sowie die

Bundesrepublik Deutschland
(im Folgenden "Vertragspartner")

sehen übereinstimmend die wachsenden Herausforderungen als Folge der Entwicklungen in der Informationstechnik. Der reibungslose und sichere Betrieb informationstechnischer Systeme stellt eine wesentliche Anforderung an die Aufrechterhaltung ordentlicher Abläufe in den Verwaltungen der Vertragspartner dar. Dabei ist insbesondere die Verbindung zwischen den Netzen der Vertragspartner gegen technisches Versagen und Eingriffe von Dritten zu schützen.

Die Vertragspartner treffen daher auf der Grundlage des Art. 91 c des Grundgesetzes

- zur Festlegung von Standards und Sicherheitsanforderungen für ihre informationstechnischen Systeme, soweit dies der zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Datenaustausch erfordert, sowie
- zur Planung und zum Betrieb eines Verbindungsnetzes

folgende Vereinbarung.

Entwurf Stand 04.09.2008

Abschnitt I

Gegenstand des Vertrages

§ 1 Festlegung von Standards und Sicherheitsanforderungen

Für den im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung notwendigen Austausch von Daten zwischen den Verwaltungen von Bund und Ländern sollen gemeinsame Standards für die auszutauschenden Datenobjekte, Datenformate (Syntax und Semantik) und die zur Übertragung der Daten erforderlichen Verfahren sowie Sicherheitsanforderungen festgelegt werden.

§ 2 Informationsaustausch

Bund und Länder informieren sich möglichst frühzeitig über beabsichtigte Vorhaben zur Einrichtung und Entwicklung informationstechnischer Systeme, um eine bedarfsgerechte Zusammenarbeit zu ermöglichen.

§ 3 Planung und Betrieb eines Verbindungsnetzes (Koppelnetz)

- (1) Informationstechnische Netze im Sinne dieses Vertrages sind die Gesamtheit von Übertragungssystemen und gegebenenfalls Vermittlungs- und Leitwegeeinrichtungen sowie anderweitigen Ressourcen, welche die Übertragung von Signalen ermöglichen, soweit sie von den Vertragspartnern oder in deren Auftrag betrieben werden und es sich nicht um Telemedien oder Rundfunk handelt.
- (2) Für die notwendige Verbindung zwischen informationstechnischen Netzen des Bundes und der Länder sollen Standards sowie Übergabepunkte festgelegt sowie ein gemeinsames Verbindungsnetz geplant und betrieben werden. Dabei sind Mindestsicherheitsstandards zu bestimmen und die Anbindung des Verbindungsnetzes an europäische Netze sicherzustellen.

Abschnitt II

Organisation der Zusammenarbeit

§ 4 Vereinbarungen im Bereich Koppelnetz

- (1) Bund und Länder treffen mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Stimmen mit Wirkung für alle an diesem Vertrag Beteiligten nähere Vereinbarungen über die Planung und den Betrieb eines Verbindungsnetzes nach § 3 dieses Vertrages.
- (2) Soweit nicht abweichend geregelt, haben Bund und Länder für Vereinbarungen nach Absatz 1 folgende Stimmen: [wird noch ergänzt]
- (3) Vereinbarungen nach Absatz 1, die die Vertragspartner zu gemeinsamen Finanzierungsleistungen verpflichten und nicht einstimmig geschlossen worden sind, können

Entwurf Stand 04.09.2008

jederzeit gekündigt werden. Für den Fall der Kündigung kann in der Vereinbarung eine Verpflichtung zu Ausgleichsleistungen für gezogene Vorteile bestimmt werden.

§ 5 IT-Planungsrat

- (1) Der IT-Planungsrat entscheidet mit Wirkung für alle an diesem Vertrag Beteiligten über die Festlegung von Standards und Sicherheitsanforderungen nach § 1 dieses Vertrages für im Einzelnen zu bestimmende Verwaltungsbereiche und bereitet Vereinbarungen nach § 4 dieses Vertrages vor und führt diese aus.
- (2) Der IT-Planungsrat setzt sich zusammen aus dem Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik und einem Vertreter jedes Landes. Bund und Länder stellen sicher, dass ihre Vertreter über die erforderliche Entscheidungskompetenz verfügen.
- (3) Drei Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände, die von den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene entsandt werden, sowie der Bundesbeauftragte für den Datenschutz können an den Sitzungen des IT-Planungsrats beratend teilnehmen.
- (4) Der Vorsitz im IT-Planungsrat wechselt jährlich zwischen den Vertretern des Bundes und der Länder in alphabetischer Reihenfolge.
- (5) Der IT-Planungsrat gibt sich eine Geschäftsordnung. In dieser ist eine Einladungsfrist vorzusehen, die sicherstellt, dass eine Kabinettsbehandlung über einen im IT-Planungsrat vorgesehenen Beschluss rechtzeitig durchgeführt werden kann.
- (6) Der IT-Planungsrat tagt mindestens zweimal im Jahr oder auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder.
- (7) Der IT-Planungsrat entscheidet auf Antrag des Bundes oder dreier Länder.
- (8) Beschlüsse des IT-Planungsrats bedürfen, soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, der Zustimmung einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Stimmen. Unmittelbar finanzwirksame Beschlüsse stehen unter Haushaltsvorbehalt.
- (9) Die Mitglieder des IT-Planungsrats haben folgende Stimmen: [wird noch ergänzt]

§ 6 Geschäftsstelle

- (1) Zur organisatorischen Unterstützung des IT-Planungsrats sowie etwaiger Arbeitsgruppen und Beiräte wird eine Geschäftsstelle eingerichtet. Über deren personelle und sachliche Ausstattung ist im IT-Planungsrat zu beschließen. Sitz der Geschäftsstelle ist [wird noch ergänzt].
- (2) Die Geschäftsstelle betreibt ein elektronisches Informationssystem für die Aufgaben aus diesem Vertrag und der auf seiner Grundlage getroffenen Vereinbarungen sowie zur Entgegennahme und Weiterleitung von Informationen nach § 2 des Vertrages an die Vertragspartner.

Entwurf Stand 04.09.2008

- (3) Der Geschäftsstelle können weitere Aufgaben durch einstimmigen Beschluss des IT-Planungsrats übertragen werden.
- (4) Die Kosten der Geschäftsstelle tragen zu einem Viertel der Bund und zu drei Vierteln die Länder. Die Anteile der einzelnen Länder bestimmen sich nach dem Königsteiner Schlüssel in seiner jeweils geltenden Fassung.

Abschnitt III

Gemeinschaftliche Entwicklung von Standards

§ 7 Entwicklung, Finanzierung und Lizenzierung von Standards

- (1) Bei der Festlegung von Standards nach § 1 dieses Vertrages ist vorrangig auf bestehende Standards („Markstandards“) zurückzugreifen.
- (2) Ist ein Markstandard nicht vorhanden, kann der IT-Planungsrat eines oder mehrere seiner Mitglieder mit der Erarbeitung eines Standards beauftragen. Die zuständigen Fachministerkonferenzen sollen beteiligt werden.
- (3) Die Kosten für die Entwicklung und für die Pflege eines Standards werden über ein vom IT-Planungsrat zu beschließendes Umlageverfahren verteilt.
- (4) Der IT-Planungsrat kann Lizenzen für die in seinem Auftrag erarbeiteten Standards vergeben. Die Lizenzentnahmen reduzieren den gemäß Absatz 3 umzulegenden Beitrag.

Abschnitt IV

Schlussbestimmungen

§ 8 Änderung, Kündigung

- (1) Änderungen dieses Vertrages bedürfen einer einstimmigen Entscheidung der Vertragspartner.
- (2) Dieser Vertrag kann von jedem Vertragspartner unter Einhaltung einer dreijährigen Frist zum Jahresende gekündigt werden. Die Kündigung lässt das Bestehen des Vertrages vorbehaltlich der Regelung des § 9 Abs. 2 unberührt. Sie gilt auch für die auf der Grundlage dieses Vertrages geschlossenen Vereinbarungen.
- (3) Die Kündigung ist durch Kundgabe an die Geschäftsstelle gegenüber den übrigen Vertragspartnern schriftlich zu erklären.

Entwurf Stand 04.09.2008

§ 9 Inkrafttreten, Außerkrafttreten, Übergangsregelung

- (1) Dieser Vertrag tritt am [1. Januar 2010] in Kraft. Sind bis zum [31. Dezember 2009] nicht mindestens dreizehn Ratifikationsurkunden bei dem der Ministerpräsidentenkonferenz vorsitzenden Land hinterlegt, wird der Vertrag gegenstandslos.
 - (2) Der Vertrag tritt außer Kraft, wenn die Zahl der Vertragspartner zehn unterschreitet. Für diesen Fall enden seine Wirkungen mit dem Ablauf der Kündigungsfrist des zuletzt kündigenden Vertragspartners.
 - (3) Bestehende Vereinbarungen der Beteiligten über die gemeinschaftliche Aufgabenerledigung im Bereich informationstechnischer Systeme und Verbindungsnetze werden von den Bestimmungen dieses Vertrages nicht berührt. Mit dem Außerkrafttreten bereits bestehender Vereinbarungen werden die Bestimmungen dieses Vertrages auf sie anwendbar.
-

Entwurf Stand 04.09.2008

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Gegenstand	2
§ 2 Koppelnetz, Übergabepunkte, Sicherheit und Standards	3
§ 3 gemeinsame Beschaffungsstelle	3
§ 4 Beirat.....	3
§ 5 Beiträge und Stimmrechte.....	3
§ 6 Geschäftsjahr.....	4
§ 7 Änderung der Verwaltungsvereinbarung.....	4

Entwurf Stand 04.09.2008

Verwaltungsvereinbarung über die Planung, Vergabe und Gemeinschaftsbetriebsführung eines Verbindungsnetzes zwischen den Verwaltungsnetzen des Bundes und der Länder im Rahmen der Deutschland Online Infrastruktur („DOI“) Initiative

Die Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch]...[
und
das Land Baden-Württemberg,
vertreten durch das Innenministerium Baden-Württemberg
und
der Freistaat Bayern,
vertreten durch das Bayerische Staatsministerium der Finanzen
und
das Land Berlin,
vertreten durch]...[
und
das Land Brandenburg,
vertreten durch]...[
und
die Freie Hansestadt Bremen,
vertreten durch]...[
und
die Freie und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch]...[
und
das Land Hessen,
vertreten durch]...[
und
das Land Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch]...[
und
das Land Niedersachsen,
vertreten durch]...[
und
das Land Nordrhein-Westfalen,
vertreten durch]...[
und
das Land Rheinland-Pfalz,
vertreten durch]...[
und
das Saarland,
vertreten durch]...[
und

Entwurf Stand 04.09.2008

der Freistaat Sachsen,
vertreten durch]...[
und
das Land Sachsen-Anhalt,
vertreten durch]...[
und
das Land Schleswig-Holstein,
vertreten durch]...[
und
der Freistaat Thüringen,
vertreten durch]...[

- hiernach für ihre jeweiligen Rechtsträger „die Parteien“ bzw. „die Mitglieder“ genannt -

haben sich darauf geeinigt, ihre Zusammenarbeit in Fragen der IT einschließlich der Netzinfrastrukturen auf eine neue Grundlage zu stellen. Insbesondere soll die gemeinsame Planung, Vergabe und Betriebsführung eines gemeinsamen Netzwerkes einschließlich der Anschlusspunkte sichergestellt werden.

Zu diesem Zweck haben sie gemäß Art. 91 c GG am einen Grundlagenstaatsvertrag [Titel des Staatsvertrags] geschlossen, in dem die Länder und der Bund vereinbart haben, für die notwendige Verbindung zwischen den informationstechnischen Netzen des Bundes und der Länder Standards sowie Übergabepunkte festzulegen und ein gemeinsames Verbindungsnetz zu planen und zu betreiben. Dabei sind Sicherheitsstandards zu bestimmen und die Anbindung des Verbindungsnetzes an europäische Netze sicherzustellen.

In Ansehung dessen schließen die Parteien die folgende

Verwaltungsvereinbarung:

§ 1 Gegenstand

- (1) Bund und Länder arbeiten bei Planung, Errichtung und Betrieb eines Koppelnetzes zusammen.
- (2) Die Abstimmung erfolgt über den IT-Planungsrat.
- (3) Stimmenverhältnisse [wird noch ergänzt].

Entwurf Stand 04.09.2008

§ 2 Koppelnetz, Übergabepunkte, Sicherheit und Standards

(1) Unter dem Begriff der informationstechnischen Netze im Sinne dieser Vereinbarung verstehen Bund und Länder die Gesamtheit von Übertragungssystemen und gegebenenfalls Vermittlungs- und Leitwegeeinrichtungen sowie anderweitigen Ressourcen, welche die Übertragung von Signalen ermöglichen, soweit sie von den Vertragspartnern oder in deren Auftrag betrieben werden und es sich nicht um Telemedien oder Rundfunk handelt.

(2) Koppelnetz ist das Verbundnetz für die eigenständigen Netze des Bundes und der Länder, das diese über definierte Übergabepunkte verbindet.

(3) Übergabepunkte sind Verbindungs- bzw. Verknüpfungspunkte zwischen dem Koppelnetz und den jeweiligen Netzen des Bundes und der Länder.

(4) IT-Sicherheit definiert sich als die Gewährleistung der Sicherheit der Kommunikation zwischen dem Verbundnetz und den Verwaltungsnetzen von Bund und Ländern bis zum Übergabepunkt.

(5) IT-Standards definieren sich als einheitliche oder vereinheitlichte Praxis von Verfahren und Methoden betreffend den Austausch von Daten (Datenobjekten, Datenformate [Syntax und Semantik]) zwischen den Verwaltungen von Bund und Ländern.

§ 3 gemeinsame Beschaffungsstelle

Die Geschäftsstelle des IT-Planungsrates wird mit der Aufgabe der gemeinsamen Beschaffungsstelle betraut.

§ 4 Beirat

(1) Zur Unterstützung des IT-Planungsrates wird ein Beirat „Koppelnetz“ eingerichtet.

(2) Der Beirat berät den IT-Planungsrat in Bezug auf die zu treffenden sowie die Umsetzung der getroffenen strategischen Entscheidungen.

§ 5 Beiträge und Stimmrechte

[wird noch ergänzt]

Entwurf Stand 04.09.2008

§ 6 Geschäftsjahr

Das Geschäftsjahr ist das Kalenderjahr.

§ 7 Änderung der Verwaltungsvereinbarung

Änderungen dieser Verwaltungsvereinbarung erfolgen entsprechend den für ihr Inkrafttreten vorgesehenen Regelungen mit Wirkung für alle Beteiligten.



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.soebbecke@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

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

Arbeitsgruppe 3
AG 3 – 05



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Präsident

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97 – 3 09
Fax: 0 30 / 59 00 97 – 4 00

Berlin, 5.9.2008

E-Mail:
Doreen.Schmidt@Landkreistag.de

Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-
Finanzbeziehungen
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble, MdB
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-
Finanzbeziehungen
Herrn Fritz Rudolf Körper, MdB
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

**Vorschläge zur Arbeitsgemeinschaft 3 an die Kommission zur Modernisierung der
bundesstaatlichen Ordnung II
hier: Stellungnahme des Deutschen Landkreistages**

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

zu den von Ihnen in o. a. AG übermittelten Vorschlägen möchten wir wie folgt Stellung
nehmen:

zu Art. 91 c GG (neu) - Verwaltungskooperationen

Wir stehen dem Vorschlag zu Verwaltungskooperationen kritisch gegenüber. Trotz des
erkennbaren Bemühens, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu dem aus
dem Demokratieprinzip abgeleiteten Erfordernis der Verantwortungsklarheit zu
berücksichtigen, bestehen Zweifel, ob derartige Ausdehnungen ebenenübergreifender
Zusammenarbeit nicht zumindest schleichend zu Tatbeständen führen, die den Zielen der
Föderalismusreform I widersprechen. Bereits die in der Begründung angesprochenen
Handlungsfelder bestärken diese Zweifel. Wenn im Ausländerrecht ein
Bundeskompetenzzentrum zur Beratung kommunal getragener Ausländerbehörden in
komplexen Rechtsfragen eingerichtet werden soll, ist der Übergang zu materiellen
Rechtsfolgen mit Außenwirkung fließend.

Hinsichtlich der Einbeziehung der Kommunen bestehen darüber hinaus Zweifel, ob gerade in
Fällen divergierender Bund-Länder-Interessen das den Ländern zugestandene
Genehmigungsrecht ausreicht, um rechtlich nicht zu beanstandende Kooperationen
zwischen Bund und Kommunen gegebenenfalls zu unterbinden.

zu Art. 91 d GG (neu) - Öffentliche IT

Den Vorschlag zur IT-Kooperation begrüßen wir im Grundsatz. Die Notwendigkeit zur ebenenübergreifenden Zusammenarbeit in diesem begrenzten Handlungsfeld ist unbestreitbar. Dies betrifft insbesondere die Schaffung von Interoperabilität. Gerade vor diesem Hintergrund ist es allerdings abzulehnen, dass bei der Netzinfrastruktur eine alleinige Kompetenz des Bundes vorgeschlagen wird. Nach unserer Auffassung handelt es sich hier um einen Bereich der Bund-Länder-Zusammenarbeit. Nur dies berücksichtigt die auch im Netzbereich bestehenden kommunalen Interessen.

zu Art. 91 e GG (neu) - Benchmarking

Wir halten die mit dem Vorschlag zum Ausdruck gebrachte Notwendigkeit von Leistungsvergleichen innerhalb der deutschen öffentlichen Verwaltung für zutreffend. Die Kommunen praktizieren derartige Vergleiche auf freiwilliger Grundlage bereits seit langem. Zweifel begegnet allenfalls die Frage, ob eine derartige Regelung Eingang ins Grundgesetz finden muss. Insofern erscheint eine im Zuge der Föderalismusreform II abgegebene gemeinsame Erklärung von Bund und Ländern mit dem Ziel der Durchführung von Leistungsvergleichen ausreichend.

Mit freundlichen Grüßen



Hans Jörg Duppré