



**DStGB**

Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

**Dr. Gerd Landsberg**

Geschäftsführendes Präsidialmitglied

**Per E-Mail**

Bundesministerium der Finanzen  
11016 Berlin

[VA1@bmf.bund.de](mailto:VA1@bmf.bund.de)

[██████████@bmf.bund.de](mailto:██████████@bmf.bund.de)

Marienstraße 6  
12207 Berlin

Telefon: 030-77307-223  
Telefax: 030-77307-222

Internet: [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)  
E-Mail: [dstgb@dstgb.de](mailto:dstgb@dstgb.de)

Datum  
28.11.2016

Aktenzeichen  
II 921-00

## **Anhörung zum Referentenentwurf der Bundesregierung**

### **zum Entwurf eines Begleitgesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushalts- rechtlicher Vorschriften**

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Übermittlung und Anhörung zum Entwurf des Begleitgesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften wie zum um den Absatz 2 ergänzten Entwurf zur Änderung von Artikel 90 GG.

Mit Blick auf die kurze Stellungnahmefrist bis zum Montag, 28.11.2016, konzentrieren wir uns in dieser Stellungnahme auf einige wesentliche Punkte.

### **Grundsätzliches**

Wir begrüßen grundsätzlich die Einigung der Regierungschefs und Regierungschefinnen von Bund und Ländern zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen als tragfähigen Kompromiss, der für die öffentlichen Haushalte nach dem Jahr 2019 Planungssicherheit schafft. Dies gilt allerdings nicht für die geplanten Änderungen des Unterhaltsvorschussgesetzes. Diese lehnen wir mit Blick auf die finanziellen und personellen Folgen für die Kommunen in dieser Form strikt ab. Weiter begrüßen wir ausdrücklich die Zielrichtung der Finanzhilfen für Investitionen in die Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Kommunen. Wir halten allerdings eine grundgesetzliche Festschreibung von „finanzschwach“ für nicht zielführend.

Die Frage der Kriterien der Finanzverteilung der Fördermittel sollte nicht verfassungsrechtlich im Grundgesetz festgelegt werden, sondern sollte einfachem Bundesrecht vorbehalten sein.

## **Zu Art. 7 Kommunalinvestitionsförderungsgesetz § 10**

### **Vorgeschlagene Änderung:**

*[...] Hierzu gewährt er aus dem Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ **den finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbänden direkte Finanzhilfen** nach Artikel 104c des Grundgesetzes in Höhe von insgesamt 3,5 Milliarden Euro.*

### **Begründung:**

Wir begrüßen, dass vor dem Hintergrund des Investitionsstaus bei Schulen von 34 Mrd. Euro der Bund mit in die kommunale Bildungsinfrastruktur investieren will. Direkte Zahlungs- und Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Kommunen sind unseres Erachtens vorzugswürdig, um sicherzustellen, dass die Bundesmittel vollständig in den Gemeinden investiert werden. Insofern sollte u. a. das bestehende „Kooperationsgebot“ im Bildungsbereich aufgehoben werden.

Eine grundgesetzliche Festlegung auf Investitionen in die Bildungsinfrastruktur *finanzschwacher* Kommunen erscheint nicht notwendig. Die Zielrichtung der Bundeshilfen für kommunale Bildungsinfrastruktur ist ausdrücklich zu begrüßen, allerdings sollte und muss als Zielsetzung die kommunale Bildungsinfrastruktur im Vordergrund stehen, nicht eine im Einzelnen noch zu definierende Finanzschwäche. Wir halten die einseitige Ausrichtung auf finanzschwache Gemeinden und Gemeindeverbände für zu eng. Vielmehr sollten die Verteilkriterien flexibler geregelt werden.

Da die Zahlungen über die Bundesländer fließen, muss sichergestellt werden, dass die Investitionsmittel des Bundes ungeschmälert bei den Kommunen ankommen. Zudem darf die Investitionstätigkeit des Bundes nicht dazu führen, dass sich die Bundesländer ihrer Finanzierungsverantwortlichkeit für die Bildungsinfrastruktur in den Gemeinden entziehen. Die „Zusätzlichkeit“ der vom Bund ausgereichten Mittel sollte im Begleitgesetz festgeschrieben werden.

## **Art. 7 Kommunalinvestitionsförderungsgesetz § 11 Abs. 3 neu**

### **Vorgeschlagene Neuregelung (3)**

*Die Bundesländer legen gegenüber dem Bund dar, dass die Mittel zusätzlich und vollumfänglich den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Förderung der Bildungsinfrastruktur zufließen.*

### **Begründung**

Die Investitionstätigkeit des Bundes darf nicht dazu führen, dass sich die Bundesländer ihrer Finanzierungsverantwortlichkeit für die Bildungsinfrastruktur in den

Gemeinden entziehen. Diese „Zusätzlichkeit“ gegenüber bisherigen Landesmitteln sollte daher ausdrücklich auch im Begleitgesetz deutlich werden.

Sofern es nicht gelingt den Kommunen die Investitionsmittel direkt zukommen zu lassen, muss sichergestellt werden, dass sie vollumfänglich den Kommunen zukommen.

#### **Zu Art. 7 Kommunalinvestitionsförderungsgesetz § 12 Abs. 1**

##### **Vorgeschlagene Ergänzung**

*Die Finanzhilfen werden den **Gemeinden und Gemeindeverbänden** trägerneutral und **zusätzlich** für Maßnahmen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur allgemein bildender und berufsbildender Schulen gewährt.*

##### **Begründung**

Eine grundgesetzliche Festlegung auf Investitionen in die Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Kommunen ist nicht notwendig. Zielführender ist eine explizite Nennung in den § 10 KInvFG und § 12 unter „Förderbereich und Fördervoraussetzungen“.

Das Wort „zusätzlich“ ist einzufügen, da die Investitionstätigkeit des Bundes nicht dazu führen darf, dass sich die Bundesländer ihrer Finanzierungsverantwortlichkeit für die Bildungsinfrastruktur in den Gemeinden entziehen. Die „Zusätzlichkeit“ der vom Bund ausgereichten Mittel gegenüber Landesmitteln sollte daher im Begleitgesetz festgeschrieben werden.

#### **Zu Art. 7 Kommunalinvestitionsförderungsgesetz § 12 Abs. 2**

##### **Vorgeschlagene Ergänzung**

*Förderfähig sind Investitionen für die Sanierung, den Umbau, die Erweiterung und **den Neubau** von Schulgebäuden. Bei **Neubau** sowie Erweiterung von Schulgebäuden sind zudem die für die Funktionsfähigkeit erforderliche Ausstattung sowie notwendige ergänzende Infrastrukturmaßnahmen förderfähig.*

##### **Begründung**

Auch der Neubau von Schulgebäuden sollte förderfähig sein. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund zu sehen, dass in einigen Fällen der Abriss und der Komplettneubau des Schulgebäudes kostengünstiger sein können. Hilfskonstruktionen über „Umbaumaßnahmen“ wären sodann nicht notwendig.

## **Zu Artikel 9 Gesetz zur Verbesserung des Online-Zugangs zu Verwaltungsleistungen**

### **1. Grundsätzliches**

Die Schaffung eines Portalverbundes, über das Verwaltungsdienstleistungen des Bundes, der Länder und Kommunen elektronisch den Nutzern zur Verfügung gestellt werden können, wird von kommunaler Seite grundsätzlich unterstützt. Die Vernetzung der bislang heterogenen und aus vielen Insellösungen bestehenden IT- und E-Government-Strukturen bei Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Kommunen ist überfällig und muss angegangen werden.

Das Vorgehen kann einen wichtigen Beitrag zur Entlastung und größeren Zufriedenheit einer leistungsfähigen, kommunalen Verwaltung, Wirtschaft und der Bürgerinnen und Bürger leisten und ist nicht zuletzt für den Wirtschaftsstandort Deutschland von erheblicher Bedeutung. Unerlässliche Voraussetzung ist jedoch, dass die kommunale Ebene bei der Umsetzung dieser und auch künftiger Vorhaben dauerhaft und auf Augenhöhe mit Bund und Länder eingebunden wird, ihr ein eigener Handlungs- und Organisationsspielraum im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung erhalten bleibt und finanziell stärker durch Bund und Länder unterstützt wird.

Diesen Anforderungen wird der aktuelle Gesetzesentwurf aus unserer Sicht leider noch nicht gerecht. Dem Gesetzesentwurf stehen (verfassungs-)rechtliche, technische und administrative Hindernisse auf kommunaler Ebene entgegen.

Im Einzelnen ist dazu folgendes anzumerken:

### **2. Zu §§ 1, 2 – Ziele und Grundsätze des Portalverbundes**

Den Bürgerinnen und Bürgern und der Wirtschaft einen einfachen, flächendeckenden Zugang zu sämtlichen bestehenden und neu zu schaffenden Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Kommunen zu schaffen, ist ein ambitioniertes, aber machbares Ziel und wird von kommunaler Seite unterstützt. Es entspricht einer kommunalen Forderung, dass die zahlreichen vorhandenen Verwaltungsportale von Bund, Ländern und Kommunen nicht ersetzt, sondern weiterbestehen und miteinander kompatibel gemacht werden sollen. Kommunen haben bereits vor zwei Jahrzehnten damit angefangen, solche Portale aufzubauen und zu pflegen, nicht zuletzt da seitens des Bundes und der Länder keine einheitlichen Lösungen angeboten wurden. Diese Anstrengungen dürfen keinesfalls entwertet werden.

**Die in dem Gesetzesentwurf vorgesehenen Verpflichtungen gehen jedoch weit über das angestrebte Ziel einer Verknüpfung bestehender Portale von Bund, Ländern und Kommunen hinaus und greifen massiv in bereits vorhandene IT-Strukturen und Lösungen und damit in die Verwaltungskompetenz der Länder und der Kommunen ein.**

Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den von den Behörden zu schaffenden einheitlichen Zugang für die Nutzer von Verwaltungsverfahren aller Verwaltungsebenen und –behörden und die elektronische Abwicklung der Verwaltungsverfahren (§§ 2, 5), die Nutzeridentifizierung (§§ 3, 8) und die damit verbundene Einführung von IT-Komponenten (§§ 2, 6) und die Festlegung von Kommunikationsstandards (§ 6).

Die Vorgaben führen nicht dazu, dass vorhandene Portale weiter betrieben werden können, sie gehen weit darüber hinaus mit der Folge, dass diese regelrecht neu aufgesetzt und neu entwickelt werden müssten, wollte man den Vorgaben der vorgeschlagenen Gesetzesänderung ernstlich Rechnung tragen. Bereits heute bestehen erhebliche Unsicherheiten u.a. bei der Frage, welche elektronischen Anforderungen von Bund und Ländern zu erfüllen sind. Diese Unsicherheiten müssten im ersten Schritt beseitigt und bundesweit geklärt werden.

Darüber hinaus ist der Umstellungs- und Investitionsbedarf, insbesondere für einheitliche IT-Anwendungen, Basisdienste und die elektronische Realisierung von Standards, Schnittstellen und Sicherheitsvorgaben, in personeller als auch finanzieller Hinsicht für Kommunen enorm und ohne einen vollständigen Kostenausgleich seitens des Bundes und der Länder nicht umzusetzen. Den Kommunen fehlen dazu die erforderlichen Kapazitäten.

### **3. Zu § 4 – Gesetzgebungskompetenz des Bundes durch die Änderung des Grundgesetzes in Art. 74 Abs. 1 Nr. 34 GG**

Bereits im Rahmen der Verbändeanhörung zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Grundgesetzes (hier: Art. 74, 91c) wurde von kommunaler Seite deutlich gemacht, dass die vorgeschlagene Grundgesetzänderung, die es dem Bund ermöglicht, nicht nur den informationstechnischen Zugang zu den eigenen Verwaltungsleistungen, sondern auch zu denen der Länder und der Kommunen zu regeln und hierzu einheitliche Anwendungen, Standards und Sicherheitsanforderungen vorzugeben, abgelehnt wird.

Die mit der vorgeschlagenen Grundgesetzänderung ersichtlich angestrebte Zentralisierung und Vereinheitlichung von Online-Angeboten der Kommunen stellt einen massiven, unverhältnismäßigen und letztlich nicht erforderlichen Eingriff in die Verwaltungskompetenz der Länder und der Kommunen und in die kommunale Selbstverwaltung dar und wird entschieden abgelehnt. Mit Anwendungen, Standards und Sicherheitsanforderungen wird letztlich das gesamte Verwaltungsverfahren beschrieben, das elektronischen Verwaltungsleistungen zugrunde liegt, die von den Gebietskörperschaften online angeboten werden. Das ist mit dem angestrebten Zweck einer Verknüpfung von Online-Portalen nicht zu rechtfertigen.

Darüber hinaus ist zu kritisieren, dass die Interessen der Länder und Kommunen laut Gesetzesentwurf künftig allein im IT-Planungsrat Berücksichtigung finden sollen. Dies ist nicht hinreichend, was auch der Normenkontrollrat in seinem Jahresbericht 2016 deutlich bestätigt hat. Auch dieser hält die Form der Zusammenarbeit im IT-Planungsrat für unzureichend, um – über das Management der Bestandsanwendungen und der Projekte des IT-Planungsrats hinaus – eine koordinierte,

kompatible und flächendeckende Digitalisierung der Verwaltungsangebote in Deutschland zu erreichen. Es braucht vielmehr eine neue Qualität der Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen auf Augenhöhe.

**Zu Art. 10 Haushaltsgrundsätzegesetz § 30 „Öffentliche Ausschreibung“**

Aus kommunaler Sicht ist die Angleichung an die EU-Vergaberechtsreform, so dass künftig beim Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen sowohl eine „Öffentliche Ausschreibung“ als auch eine „Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb“ vorausgehen kann, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen, zu begrüßen. Diese Änderung ist vor dem Hintergrund der Angleichung der vergaberechtlichen Vorgaben im Ober- und Unterschwellenbereich sachgerecht.

**Zu Art. 12 Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr § 7**

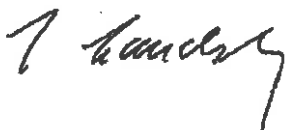
**Vorgeschlagene Streichung:**

Der Bund stellt der Gesellschaft privaten Rechts [...] Mittel aus dem Gebührenaufkommen nach dem Bundesfernstraßenmautgesetz und dem Infrastrukturabgabengesetz in der jeweils geltenden Fassung für das in ihrer Zuständigkeit befindliche Streckennetz zur Finanzierung der ihr obliegenden Aufgaben zur Verfügung, soweit die Gesellschaft nicht selbst Mautgläubigerin ist.

**Begründung:**

Die Regelung in der Entwurfsfassung vereinnahmt alle (die) Mittel aus dem Gebührenaufkommen. Nach § 11 Abs. 3 des Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes werden aber aus dem Aufkommen die Anteile anderer Träger der Straßenbaulast als der Bund (gemeint sind Städte als Straßenbaulastträger für die Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen) finanziert. Die Mittel sollen über den Bundeshaushalt zugewiesen werden. Es trägt zur Klarheit bei, wenn im Errichtungsgesetz der Infrastrukturgesellschaft nicht das gesamte Gebührenaufkommen vereinnahmt wird, sondern nur die Mittel nach Abzug der bereits anderweitig zugeordneten Mittel.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Gerd Landsberg