



Bundesministerium
des Innern

Abschlussbericht

der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“

der Gemeindefinanzkommission

Bundesministerium des Innern

Az.: V I 1 – M – 139 401-1/8

Berlin, 11. November 2010

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung.....	1
I. Beschluss der Gemeindefinanzkommission vom 8. Juli 2010	1
II. Mitglieder der Arbeitsgruppe	3
III. Sitzungen	3
IV. Zwischenbericht der Arbeitsgruppe.....	3
B. Zusammenfassung.....	4
C. Kategorie 1: Handlungsempfehlungen, die der Gemeindefinanzkommission zur Umsetzung vorgeschlagen werden	7
I. Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO).....	7
1. Inhalt der Handlungsempfehlung.....	7
2. Bewertung.....	7
3. Verfahren	7
II. Länderbezogene Kostenfolgenabschätzung: Geldleistungsgesetze.....	8
1. Inhalt der Handlungsempfehlung.....	8
2. Bewertung.....	8
a) Position der kommunalen Spitzenverbände	8
b) Position der Länder	10
c) Position des Bundes	11
3. Verfahren	12
III. Länderbezogene Kostenfolgenabschätzung: Steuergesetze.....	12
1. Inhalt der Handlungsempfehlung.....	12
2. Bewertung.....	12
a) Position der kommunalen Spitzenverbände	13
b) Position des Bundes	13
c) Position der Länder	14
3. Verfahren	14
IV. Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages.....	15
1. Inhalt der Handlungsempfehlung.....	15
2. Bewertung.....	15
3. Verfahren	15
V. Erhöhung der kommunalen Mandate im Ausschuss der Regionen (Art. 300 Abs. 1, Art. 305 ff. AEUV)	15
1. Inhalt der Handlungsempfehlung.....	15

2.	Bewertung.....	16
a)	Position der kommunalen Spitzenverbände	16
b)	Position des Bundes	16
c)	Position der Länder.....	16
3.	Verfahren	16
VI.	Beteiligung der Kommunen an der EU-Rechtsetzung durch den Bund	17
1.	Inhalt der Handlungsempfehlung.....	17
2.	Bewertung.....	17
a)	Position der Kommunen	17
b)	Position des Bundes	17
3.	Verfahren	18
D.	Kategorie 2: Handlungsempfehlungen, die derzeit weder weiter verfolgt noch weiter geprüft werden.....	19
I.	Änderung der Geschäftsordnung des Bundesrates	19
1.	Inhalt der Handlungsempfehlung.....	19
2.	Bewertung.....	19
II.	Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände durch die Landesregierungen im Rahmen des Bundesratsverfahrens zur Subsidiaritätsprüfung und bei Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge nach § 10 EUZBLG	20
1.	Inhalt der Handlungsempfehlungen.....	20
2.	Bewertung.....	20
E.	Exkurs: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats	22
I.	Unterstützung der geplanten Gesetzesänderung durch die Arbeitsgruppe	22
II.	Diskussion des Begriffs des „Erfüllungsaufwands“ in § 2 Abs. 1 NKR-Gesetz (neu) in der Arbeitsgruppe.....	22
1.	Position der Länder und der kommunalen Spitzenverbände.....	22
2.	Position des Bundes	23
F.	Beschlussempfehlung der Arbeitsgruppe für die Gemeindefinanzkommission.....	24

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1:** Bundesministerium des Innern, Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ zur Sitzung der Gemeindefinanzkommission am 8. Juli 2010, 25. Juni 2010 (ohne Anlagen)
- Anlage 2:** Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Entwurf eines Abschlussberichts, 8. Oktober 2010
- Anlage 3:** Bayerische Staatskanzlei, Länderbezogene Kostenfolgenabschätzung, 5. Oktober 2010
- Anlage 4:** Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Entwurf des Abschlussberichts der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“, 8. Oktober 2010
- Anlage 5:** Niedersächsischer Minister für Inneres und Sport, Schreiben an den Bundesminister des Innern, 12. Oktober 2010
- Anlage 6:** Bundesminister des Innern, Antwortschreiben an den Niedersächsischen Minister für Inneres und Sport, 25. Oktober 2010
- Anlage 7:** Bundesministerium der Finanzen, Schreiben an den Präsidenten des Deutschen Bundestages, 18. August 2010
- Anlage 8:** Präsident des Deutschen Bundestages, Antwortschreiben an das Bundesministerium der Finanzen, 27. August 2010
- Anlage 9:** Bundesministerium des Innern, Schreiben an den Bundesrat, 30. Juli 2010
- Anlage 10:** Bundesrat, Antwortschreiben an das Bundesministerium des Innern, 19. August 2010

- Anlage 11:** Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz, Beteiligung der Kommunen an der EU-Rechtsetzung, 2. September 2010
- Anlage 12:** Bundesministerium des Innern, Schreiben an die Mitglieder der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“, 30. Juli 2010
- Anlage 13:** Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin, Beteiligung der Kommunen an der EU-Rechtsetzung, 26. August 2010
- Anlage 14:** Bayerische Staatskanzlei, Beteiligung der Kommunen an der EU-Rechtsetzung, 24. August 2010

A. Einleitung

I. Beschluss der Gemeindefinanzkommission vom 8. Juli 2010

1 Die Gemeindefinanzkommission hat in ihrer zweiten Sitzung am 8. Juli 2010 zur Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ folgenden Beschluss gefasst:

- Die Gemeindefinanzkommission nimmt den Zwischenbericht und die darin enthaltenen Handlungsempfehlungen aus den Beratungen der Arbeitsgruppe zustimmend zur Kenntnis.
- Sie bittet das Bundesministerium des Innern und die Länder, die vorgeschlagenen Prüfungen vorzunehmen.
- Die Arbeitsgruppe berichtet über den Stand der Umsetzung der Handlungsempfehlungen.

2 Der Zwischenbericht der Arbeitsgruppe vom 25. Juni 2010 (**Anlage 1**, Rn. 88 ff.) enthält im Ergebnis der Beratungen folgende Handlungsempfehlungen, die einer weiteren Prüfung bedurften:

- Beteiligung der Kommunen an der Rechtsetzung des Bundes:
 - Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), dass die kommunalen Spitzenverbände möglichst zeitlich vor Interessenvertretungen an Rechtsetzungsvorhaben der Bundesregierung beteiligt werden.
 - § 44 GGO mit dem Ziel zu ändern, die dort bereits vorgesehene Gesetzesfolgenabschätzung bei die Kommunen belastenden Bundesgesetzen nach Art. 104a Abs. 4 GG (z.B. Kosten der Unterkunft nach dem SGB II oder Leistungen zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII) und bei für die Kommunen finanzwirksamen Steuergesetzen nach Art. 105 Abs. 3 GG (z.B. Einkommensteuer, Art. 106 Abs. 5 GG) so zu präzisieren, dass künftig die finanzwirksamen Auswirkungen auf die einzelnen Länder sowie ihrer jeweiligen Kommunalebene dargestellt und die dabei zugrundeliegenden Annahmen dokumentiert werden. Dabei sollte der mögliche – tatsächlich wohl beschränkte – Anwendungsbereich im Verlaufe der weiteren Beratungen identifiziert werden.

- Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages, um die kommunalen Spitzenverbände bei öffentlichen Anhörungen zu privilegieren.
 - Die Arbeitsgruppe sollte die Frage vertiefen, ob die Geschäftsordnung des Bundesrates um ein Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände bei Gesetzesinitiativen des Bundesrates ergänzt werden könne.
 - Beteiligung der Kommunen an der EU-Rechtsetzung:
 - Klärung, unter welchen Voraussetzungen bei einer eventuellen Vergrößerung der deutschen Sitzzahl im Ausschuss der Regionen die Anzahl der kommunalen Mandate angemessen erhöht werden kann.
 - Prüfung der Frage, wie die Landesregierungen in Anlehnung an die mit den Landesparlamenten getroffenen Vereinbarungen Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände auf Länderebene gegenüber den jeweiligen Landesregierungen im Rahmen des Bundesratsverfahrens zur Subsidiaritätsprüfung einbinden können.
 - Prüfung der Frage, wie bei Stellungnahmen des Bundesrates nach § 10 EUZBLG die kommunalen Spitzenverbände auf Länderebene in die Willensbildung der jeweiligen Landesregierungen stärker einbezogen werden können.
 - Zu klären, ob und wie weit auch die Bundesregierung – im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung – die Kommunen stärker in Angelegenheiten der EU-Rechtsetzung einbinden kann.
- 3** Die kommunalen Spitzenverbände halten an der Auffassung fest, dass eine Verankerung von Beteiligungsrechten in der Rechtsetzung im Kontext des Art. 28 Abs. 2 GG der Stellung der Kommunen im föderalen Staatsgefüge angemessener wäre als deren Berücksichtigung auf Geschäftsordnungsebene.
- 4** Im Folgenden wird das Ergebnis der Prüfungen der Handlungsempfehlungen dargestellt. Hierbei wird zwischen zwei Kategorien unterschieden:
- Kategorie 1: Handlungsempfehlungen, die der Gemeindefinanzkommission zur Umsetzung vorgeschlagen werden.
 - Kategorie 2: Handlungsempfehlungen, die derzeit weder weiter verfolgt noch weiter geprüft werden.

II. Mitglieder der Arbeitsgruppe

- 5 Aufgrund des Regierungswechsels in Nordrhein-Westfalen hat sich die Zusammensetzung der Gemeindefinanzkommission und damit auch der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ wie folgt verändert:
- 6 Ausgeschieden ist:
- Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen.
- 7 Neu hinzugekommen sind:
- Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr,
 - Sächsisches Staatsministerium der Finanzen,
 - Hessisches Ministerium der Finanzen.

III. Sitzungen

- 8 Die Arbeitsgruppe hat an folgenden Terminen getagt:
- 17. September 2010,
 - 11. Oktober 2010.

IV. Zwischenbericht der Arbeitsgruppe

- 9 Weitere Informationen zur Arbeitsgruppe können dem Zwischenbericht entnommen werden (**Anlage 1**).

B. Zusammenfassung

10 In Umsetzung des Beschlusses der zweiten Sitzung der Gemeindefinanzkommission am 8. Juli 2010 kommt die Arbeitsgruppe zu folgenden Ergebnissen:

11 Kategorie 1: Handlungsempfehlungen, die der Gemeindefinanzkommission zur Umsetzung vorgeschlagen werden (vorbehaltlich eines entsprechenden Kabinettschlusses bzw. der Zustimmung der nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung zuständigen Organe):

- Aufnahme einer klarstellenden Regelung in die GGO (§ 47 Abs. 1), dass die kommunalen Spitzenverbände zusammen mit den Ländern möglichst zeitlich vor Interessenvertretungen (§ 47 Abs. 3 GGO) an Rechtsetzungsvorhaben der Bundesregierung beteiligt werden.
- Prüfung einer Änderung von § 44 GGO mit dem Ziel einer Kostenfolgenabschätzung, welche die finanziellen Auswirkungen im Sinne des Art. 104a Abs. 4 GG länderbezogen darstellt. Dazu wird das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in einem Pilotversuch prüfen, ob und wie bei Bundesgesetzen nach Art. 104a Abs. 4 GG, die die Kommunen belasten und bei denen die erforderlichen Datengrundlagen vorliegen, eine solche länderbezogene Kostenfolgenabschätzung möglich ist. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird unter Anhörung der Länder und der kommunalen Spitzenverbände ein geeignetes Gesetzgebungsverfahren ermitteln, das bis spätestens Ende 2012 abgeschlossen sein sollte. Im Rahmen ihrer Beteiligung verständigen sich die Länder und die kommunalen Spitzenverbände auf ein einheitliches Votum. Bei diesem Pilotgesetz werden auf der Basis verfügbarer Datengrundlagen im Rahmen der Angaben nach § 44 Abs. 3 GGO (Auswirkungen auf die Haushalte) die Kostenfolgen im Sinne des Art. 104a Abs. 4 GG länderbezogen dargestellt.
- Der für die Bezifferung von Steuerrechtsänderungen zuständige Arbeitskreis „Quantifizierung“ prüft unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände, ob und ggf. wie eine Aufteilung der vom Arbeitskreis geschätzten finanziellen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen auf einzelne Länder und deren Kommunalebene möglich ist. Dabei ist auch zu prüfen, inwiefern das vom Land Baden-Württemberg für die Regionalisierung der Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuer-

schätzungen“ eingesetzte Berechnungsprogramm für diesen Zweck Verwendung finden könnte.

In jedem Fall werden die kommunalen Spitzenverbände entsprechend ihrer Beteiligung im gegenwärtigen Arbeitskreis „Quantifizierung“ der Gemeindefinanzkommission bei für die Kommunen finanziell besonders bedeutsamen Steuerrechtsänderungen in die Zusammenarbeit zukünftiger Arbeitskreise „Quantifizierung“ eingebunden. Der Bund stimmt sich mit Ländern und kommunalen Spitzenverbänden darüber ab, bei welchen Gesetzgebungsvorhaben die Beteiligung erfolgt.

- Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages, um die kommunalen Spitzenverbände bei öffentlichen Anhörungen zu privilegieren.
- Unterstützung einer Erhöhung der kommunalen Mandate durch die Bundesregierung für den Fall, dass die deutsche Sitzzahl im Ausschuss der Regionen (Art. 300 Abs. 1, Art. 305 ff. AEUV) vergrößert wird, d.h. die Bundesregierung wird sich einer etwaigen Initiative des Bundesrates zur Änderung von § 14 Abs. 2 EUZBLG nicht verschließen.
- Zugang zur ZEUS-Datenbank für eine begrenzte Zahl an Vertretern der kommunalen Spitzenverbände vorbehaltlich der zufriedenstellenden Klärung der entsprechenden – insbesondere technischen und organisatorischen – Rahmenbedingungen.
- Benennung eines Ansprechpartners durch die Länder für die Entgegennahme möglicher Subsidiaritätsbedenken der Kommunen bei einem EU-Vorhaben.

12 Kategorie 2: Handlungsempfehlungen, die derzeit weder weiter verfolgt noch weiter geprüft werden:

- Aufnahme eines Anhörungsrechts der kommunalen Spitzenverbände in die Geschäftsordnung des Bundesrates.
- Weitergehende Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände im Bundesratsverfahren zur Subsidiaritätsprüfung.
- Weitergehende Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bei Stellungnahmen des Bundesrates nach § 10 EUZBLG.

13 Exkurs: Die Arbeitsgruppe unterstützt den Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats, mit dem die Prüfungs-

kompetenzen des Nationalen Normenkontrollrats erweitert werden. Verschiedene Länder und die kommunalen Spitzenverbände sprechen sich zudem dafür aus, dass zum Erfüllungsaufwand von Gesetzentwürfen, welcher in Zukunft vom Nationalen Normenkontrollrat überprüft werden soll, auch Zweckausgaben und die finanziellen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen gezählt werden sollen.

- 14 Verfahren:** Spätestens bis 30. Juni 2011 berichtet das Bundesministerium des Innern über das Bundesministerium der Finanzen der Finanzministerkonferenz und den Präsidentinnen bzw. den Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände sowie nachrichtlich den weiteren in der Gemeindefinanzkommission vertretenen Landesressorts über den Stand der Umsetzung der Handlungsempfehlungen.

C. Kategorie 1: Handlungsempfehlungen, die der Gemeindefinanzkommission zur Umsetzung vorgeschlagen werden

- 15** Folgende Handlungsempfehlungen werden der Gemeindefinanzkommission zur Umsetzung vorgeschlagen:

I. Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)

1. Inhalt der Handlungsempfehlung

- 16** Aufnahme einer klarstellenden Regelung in die GGO (§ 47 Abs. 1), dass die kommunalen Spitzenverbände zusammen mit den Ländern möglichst zeitlich vor Interessenvertretungen (§ 47 Abs. 3 GGO) an Rechtsetzungsvorhaben der Bundesregierung beteiligt werden.

2. Bewertung

- 17** Sowohl die Systematik – Stellung des § 47 Abs. 1 GGO vor dessen Absatz 3 und vor § 48 GGO – wie auch der Wortlaut der maßgeblichen Vorschriften – siehe insbesondere § 47 Abs. 1 Satz 1 GG („möglichst frühzeitig“) sowie Absatz 3 der Regelung („rechtzeitig“) – bestimmen bereits heute, dass die kommunalen Spitzenverbände zeitlich vor Interessenvertretungen – oder zumindest zeitgleich – an Rechtsetzungsvorhaben der Bundesregierung beteiligt werden müssen.
- 18** Um die Stellung der kommunalen Spitzenverbände zu betonen, soll dennoch eine klarstellende Ergänzung erfolgen. Diese würde zum Ausdruck bringen, dass die Beteiligung von Ländern und kommunalen Spitzenverbänden im Regelfall der Beteiligung der Interessenverbände vorgehen soll.

3. Verfahren

- 19** Die Änderung der GGO bedarf eines Kabinettsbeschlusses. Die Umsetzung der Handlungsempfehlung setzt daher die Zustimmung sämtlicher Bundesressorts voraus.

II. Länderbezogene Kostenfolgenabschätzung: Geldleistungsgesetze

1. Inhalt der Handlungsempfehlung

- 20** Prüfung einer Änderung von § 44 GGO mit dem Ziel einer Kostenfolgenabschätzung, welche die finanziellen Auswirkungen im Sinne des Art. 104a Abs. 4 GG länderbezogen darstellt. Dazu wird das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in einem Pilotversuch prüfen, ob und wie bei Bundesgesetzen nach Art. 104a Abs. 4 GG, die die Kommunen belasten und bei denen die erforderlichen Datengrundlagen vorliegen, eine solche länderbezogene Kostenfolgenabschätzung möglich ist. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird unter Anhörung der Länder und der kommunalen Spitzenverbände ein geeignetes Gesetzgebungsverfahren ermitteln, das bis spätestens Ende 2012 abgeschlossen sein sollte. Im Rahmen ihrer Beteiligung verständigen sich die Länder und die kommunalen Spitzenverbände auf ein einheitliches Votum. Bei diesem Pilotgesetz werden auf der Basis verfügbarer Datengrundlagen im Rahmen der Angaben nach § 44 Abs. 3 GGO (Auswirkungen auf die Haushalte) die Kostenfolgen im Sinne des Art. 104a Abs. 4 GG länderbezogen dargestellt.

2. Bewertung

- 21** Nach § 44 Abs. 3 GGO sind bei Rechtsetzungsvorhaben der Bundesregierung die Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und Kommunen gesondert anzuführen. Bisher wird für die Länder- und Kommunalebene jeweils nur eine Gesamtsumme angegeben und nicht zwischen den verschiedenen Ländern und ihren Kommunen differenziert.
- 22** In der Arbeitsgruppe wurde geprüft, ob bei Bundesgesetzen nach Art. 104a Abs. 4 GG (d.h. insbesondere bei sog. Geldleistungsgesetzen), die die Kommunen belasten, die Auswirkungen auf die einzelnen Länder sowie ihrer jeweiligen Kommunalebene dargestellt werden können (länderbezogene Kostenfolgenabschätzung).

a) Position der kommunalen Spitzenverbände

- 23** Die länderbezogene Kostenfolgenabschätzung ist die wesentliche Forderung der kommunalen Spitzenverbände. Ihrer Meinung nach erforderten auch die in den Landesverfassungen enthaltenen bzw. zu schaffenden Regelungen zur Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG (siehe z.B. Art. 59a der Landesverfassung Schleswig-Holstein) präzisere Angaben zu den Auswirkungen von Bundesgesetzen auf die öffentlichen Haushalte der einzelnen Länder und ihrer Kommunen. Dies sei für die Länder als

Entscheidungsgrundlage notwendig, die sich über die eintretende Belastung des Landes und seiner Kommunen Klarheit verschaffen müssten.

- 24 In ihrer Stellungnahme vom 8. Oktober 2010 (**Anlage 2**) haben die kommunalen Spitzenverbände im Wesentlichen darauf hingewiesen, dass eine länderbezogene Aufschlüsselung der Kostenfolgen leistungrechtlicher Regelungen schon gegenwärtig mit den vorhandenen Datengrundlagen der Bundes- und Landesstatistik möglich sei, etwa wenn es um die länderbezogene Verteilung der zugrunde liegenden Fallzahlen und Leistungsausgaben gehe. Soweit Leistungsausgaben ausschließlich bei den Kommunen anfielen, sei dies kongruent zur Belastung der jeweiligen Länderebene. Die kommunalen Spitzenverbände sind der Auffassung, dass eine Regionalisierung der Kostenfolgenabschätzung jedenfalls im Sozialleistungsbereich methodisch möglich sei.
- 25 Wegen des Urteils des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12. Oktober 2010 (VerfGH 12/09, Seite 29) mit der darin verdeutlichten Verpflichtung des Landesgesetzgebers „von Verfassungs wegen“ gleichzeitig mit der Aufgabenübertragung/-ausweitung eine Finanzierungsregelung für die davon materiell betroffenen Kommunen auf Landesebene zu treffen, sollte nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände die jeweilige länderbezogene Belastung im Zeitpunkt der Verabschiedung des Bundesgesetzes, auf das die Aufgabenübertragung/-ausweitung zurückgeht, bekannt sein.
- 26 Die kommunalen Spitzenverbände sprechen sich für eine konkrete Anpassung des § 44 Abs. 3 GGO aus:
- „(3) Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und Kommunen sind gesondert aufzuführen. Bei finanzwirksamen Gesetzesvorhaben nach Art. 104a Abs. 4 GG und soweit die Kommunen als Steuergläubiger nach Art. 105 Abs. 3 GG betroffen sind, sind die Kostenfolgen länderbezogen darzustellen. Das für den Gesetzentwurf federführende Bundesministerium hat hierzu bei den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden rechtzeitig Angaben zu den Ausgaben einzuholen und im Benehmen mit diesen eine Kostenprognose zu erstellen.“*
- 27 Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände könne es nur noch um das „Wie“, aber nicht mehr um das „Ob“ einer länderbezogenen Kostenfolgenabschätzung gehen. Sie haben daher vorgeschlagen, dass soweit die erforderlichen Datengrundlagen bereits vorlägen,

auch schon vor Abschluss des Pilotversuchs eine länderbezogene Kostenfolgenabschätzung vorzunehmen.

b) Position der Länder

- 28** In der Diskussion der Arbeitsgruppe haben einige Länder sich für eine länderbezogene Kostenfolgenabschätzung ausgesprochen, zumindest in den Fällen, in denen es mit vertretbarem Aufwand möglich sei.
- 29** Der Freistaat Bayern begrüßt in seiner schriftlichen Stellungnahme vom 5. Oktober 2010 (**Anlage 3**) grundsätzlich eine verbesserte Kostenfolgenabschätzung durch den Bund bei Geldleistungsgesetzen. Voraussetzung hierfür sei aber eine gesicherte und aktuelle Datengrundlage sowie vom Bund näher dargelegte Parameter für den Gesetzesvollzug, anhand derer sich hinreichend aussagekräftige regionalisierte Daten für Länder und Kommunen ermitteln lassen. Andernfalls könnten realistische und belastbare finanzielle Auswirkungen auf die einzelnen Länder sowie deren kommunale Ebene nicht im Gesetzentwurf abgebildet werden. Für die Zweckausgaben gelte im Besonderen, dass fehlerhafte und oder wenig aussagekräftige Kostenfolgenabschätzungen auch im Lichte des länderverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips auf Bedenken stoßen.
- 30** Das Land Nordrhein-Westfalen hat mit Schreiben vom 8. Oktober 2010 (**Anlage 4**) erklärt, dass es die Kommunen unterstütze, eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Kostenfolgenabschätzung von Gesetzen zu sichern und die Beteiligungsrechte der kommunalen Spitzenverbände in Gesetzgebungsverfahren zu stärken.
- 31** Mit Schreiben vom 12. Oktober 2010 (**Anlage 5**) an den Bundesminister des Innern hat sich der Niedersächsische Minister für Inneres und Sport dafür ausgesprochen, einen Einstieg in die länderbezogene Kostenfolgenabschätzung auch bei Geldleistungsgesetzen zu schaffen. Die Antwort des Bundesministers des Innern vom 25. Oktober 2010, die auf dem vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales zugesagten Pilotversuch verweist, ist als **Anlage 6** beigelegt.
- 32** Im Hinblick auf die Ausführungen der kommunalen Spitzenverbände zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12. Oktober 2010 (siehe oben lit. a, Rn. 25) wurde seitens verschiedener Länder darauf hingewiesen, dass dies le-

diglich die Meinung und Position der kommunalen Spitzenverbände darstelle. Die Besonderheiten des konkret entschiedenen Einzelfalls sowie die nur eingeschränkt mögliche Übertragbarkeit auf die unterschiedlich ausgestalteten anderen Landesverfassungen seien zu beachten.

c) Position des Bundes

- 33** Der Bund ist bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen bei Geldleistungsgesetzen grundsätzlich bereit, dem Anliegen der kommunalen Spitzenverbände entgegenzukommen. Er sieht es nach dem bisherigen Stand der Praxis allerdings als eine anspruchsvolle Aufgabe an, eine länderbezogene Kostenfolgenabschätzung bei Geldleistungsgesetzen durchzuführen.
- 34** Die für eine länderbezogene Kostenfolgenabschätzung bei Geldleistungen erforderlichen Daten liegen dem Bund gegenwärtig in vielen Bereichen nicht in der erforderlichen Form vor oder ihre Beschaffung und Verarbeitung würde einen erheblichen Aufwand erfordern. Für finanzielle Abschätzungen in den Bereichen, in denen die Kommunen tangiert sind, sind außerdem Verhaltensannahmen zu treffen, was länderspezifisch in aller Regel nicht verlässlich zu leisten ist. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass eine Einigung mit Ländern und Kommunen über die zu verwendenden Datengrundlagen, die von allen Beteiligten akzeptiert werden, nur schwer zu erzielen ist.
- 35** Die Verantwortung für Bundesgesetze und damit auch für die Gesetzesfolgenabschätzung obliegt dem Bund. Die Übernahme von Daten und Kostenfolgenschätzungen, die von den Ländern bereit gestellt werden, setzt mithin voraus, dass der Bund diese verifizieren kann. Es ist fraglich, ob dies in allen Fällen möglich ist.
- 36** Eine verfassungsrechtliche Pflicht des Bundes zu einer länderbezogenen Kostenfolgenabschätzung besteht nicht. Die aktuellen Urteile des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (Urteil vom 23. März 2010, VerfGH 21/08; Urteil vom 12. Oktober 2010, VerfGH 12/09) richten sich alleine an den Landesgesetzgeber, da sie ihre Grundlage im landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip haben.

- 37 Der Bund sieht jedoch auch die Interessen der Kommunen. Daher hat sich das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu einem Pilotversuch bereit erklärt, in dem die Parameter für eine länderbezogene Kostenfolgenabschätzung ermittelt werden sollen.

3. Verfahren

- 38 Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird in einem Pilotversuch prüfen, ob und wie bei Bundesgesetzen nach Art. 104a Abs. 4 GG, die die Kommunen belasten und bei denen die erforderlichen Datengrundlagen vorliegen, eine länderbezogene Kostenfolgenabschätzung möglich ist (siehe dazu oben Ziffer II. 1., Rn. 20). Der Pilotversuch wird evaluiert und dient als Basis einer Handlungsempfehlung für die Zukunft. Abhängig von dieser Handlungsempfehlung wird die GGO in Abstimmung mit den Bundesressorts ggf. geändert.

III. Länderbezogene Kostenfolgenabschätzung: Steuergesetze

1. Inhalt der Handlungsempfehlung

- 39 Der für die Bezifferung von Steuerrechtsänderungen zuständige Arbeitskreis „Quantifizierung“ prüft unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände, ob und ggf. wie eine Aufteilung der vom Arbeitskreis geschätzten finanziellen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen auf einzelne Länder und deren Kommunalebene möglich ist. Dabei ist auch zu prüfen, inwiefern das vom Land Baden-Württemberg für die Regionalisierung der Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ eingesetzte Berechnungsprogramm für diesen Zweck Verwendung finden könnte.

- 40 In jedem Fall werden die kommunalen Spitzenverbände entsprechend ihrer Beteiligung im gegenwärtigen Arbeitskreis „Quantifizierung“ der Gemeindefinanzkommission bei für die Kommunen finanziell besonders bedeutsamen Steuerrechtsänderungen in die Zusammenarbeit zukünftiger Arbeitskreise „Quantifizierung“ eingebunden. Der Bund stimmt sich mit Ländern und kommunalen Spitzenverbänden darüber ab, bei welchen Gesetzgebungsvorhaben die Beteiligung erfolgt.

2. Bewertung

- 41 Nach § 44 Abs. 3 GGO sind bei Rechtsetzungsvorhaben der Bundesregierung die Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und Kommunen gesondert anzuführen. Bisher

wird für die Länder- und Kommunalebene jeweils nur eine Zahl angegeben und nicht zwischen den verschiedenen Ländern und ihren Kommunen differenziert.

- 42 In der Arbeitsgruppe wurde geprüft, ob bei für die Kommunen finanzwirksamen Steuergesetzen nach Art. 105 Abs. 3 GG die Auswirkungen auf die einzelnen Länder sowie ihrer jeweiligen Kommunalebene dargestellt werden können (länderbezogene Kostenfolgenabschätzung).

a) Position der kommunalen Spitzenverbände

- 43 Die länderbezogene Kostenfolgenabschätzung ist nicht nur bei Geldleistungsgesetzen, sondern auch bei Steuergesetzen ein wesentliches Anliegen der kommunalen Spitzenverbände. Auch bei Steuerrechtsänderungen müsse der Gesetzgeber sich Klarheit über die eintretenden finanziellen Auswirkungen auf die Kommunen verschaffen.

b) Position des Bundes

- 44 Die Prüfung durch den Bund hat ergeben, dass bei Steuergesetzen eine belastbare länderbezogene Kostenfolgenabschätzung nicht möglich ist.
- 45 Für regionalisierte Schätzungen der Einnahmewirkungen von Steuerrechtsänderungen gibt es bisher weder geeignete Daten und Methoden noch die erforderlichen Schätzinstrumentarien. Solche vom Bund durchzuführenden länderbezogenen Quantifizierungen sind zwingend mit den obersten Finanzbehörden der Länder und mit den kommunalen Spitzenverbänden abzustimmen. Dies führte zu erheblichen Verzögerungen nicht nur bei eilbedürftigen Gesetzgebungsverfahren. Der Bund kann in seinen Gesetzgebungsverfahren keine – sei es rechtliche, faktische oder politische – Verantwortung für Daten übernehmen, bei denen er keine belastbaren Prüfungsmöglichkeiten besitzt.
- 46 Der Bund sieht seine Haltung durch das Ergebnis einer schriftlichen Umfrage des Bundesministeriums der Finanzen bei den Finanzministerien der Länder (einschließlich der Länder, die nicht in der Arbeitsgruppe vertreten sind) bestätigt (siehe dazu auch unten lit. c, Rn. 49).
- 47 Vor diesem Hintergrund hält der Bund die Fortsetzung und Intensivierung der bereits bestehenden Zusammenarbeit für förderlich, dadurch dass bei entsprechenden Gesetzge-

bungsvorhaben ein gemeinsam von Bund, Ländern und Kommunen getragener Arbeitskreis zur Quantifizierung im Vorfeld bedeutender Gesetzgebungsvorhaben eingerichtet wird. Den kommunalen Spitzenverbänden wäre damit in stärkerem Maße als bisher die Möglichkeit gegeben, bei Entscheidungen zu den Datengrundlagen und den Berechnungen der finanziellen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen aktiv mitzuwirken.

c) Position der Länder

- 48** Einige Länder haben sich für eine länderbezogene Kostenfolgenabschätzung ausgesprochen, zumindest in den Fällen, in denen es mit vertretbarem Aufwand möglich sei.
- 49** Eine schriftliche Umfrage des Bundesministeriums der Finanzen bei den Finanzministerien der Länder (einschließlich der Länder, die nicht in der Arbeitsgruppe vertreten sind) hat ergeben, dass sie ebenfalls keine Möglichkeit sehen, realistische und belastbare regionalisierte finanzielle Auswirkungen zu ermitteln. Die fehlende Datenlage betrifft auch einzelne Steuerzahlergruppen oder einzelne Unternehmenssparten. Die Finanzministerien der Länder teilen durchweg die Argumente des Bundes und weisen insbesondere auf methodische Schwierigkeiten hin.
- 50** Der Freistaat Bayern hat in seiner schriftlichen Stellungnahme vom 5. Oktober 2010 (**Anlage 3**) die Forderung nach einer länderscharfen Kostenfolgenabschätzung grundsätzlich begrüßt. Allerdings werden erhebliche Zweifel geäußert, ob eine generelle Ermittlung länderbezogener kommunaler Aufkommenswirkungen für jede steuerrechtliche Einzelmaßnahme notwendig und praktikabel sei. Es sei daher zielführender, für bestimmte größere steuerliche Gesetzgebungsvorhaben die Abstimmung über die finanziellen Auswirkungen im Arbeitskreis Quantifizierung zu suchen.

3. Verfahren

- 51** Das Bundesministerium der Finanzen wird den Arbeitskreis „Quantifizierung“ bitten, den Prüfungsauftrag umzusetzen. Das Prüfungsergebnis beinhaltet eine Handlungsempfehlung für die Zukunft. Abhängig von dieser Handlungsempfehlung wird die GGO in Abstimmung mit den Bundesressorts ggf. geändert.

IV. Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages

1. Inhalt der Handlungsempfehlung

- 52** Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages, um die kommunalen Spitzenverbände bei öffentlichen Anhörungen zu privilegieren („Recht des ersten Wortes“).

2. Bewertung

- 53** Mit Schreiben vom 18. August 2010 (**Anlage 7**) hat der Bundesminister der Finanzen als Vorsitzender der Gemeindefinanzkommission den Präsidenten des Deutschen Bundestages gebeten, diese Handlungsempfehlung aufzugreifen. Mit Schreiben vom 27. August 2010 (**Anlage 8**) hat der Präsident des Deutschen Bundestages auf die bereits bestehenden Beteiligungsrechte der kommunalen Spitzenverbände in der Geschäftsordnung des Bundestages hingewiesen und mitgeteilt, dass er die Handlungsempfehlung dem zuständigen Geschäftsordnungsausschuss des Bundestages zur weiteren Prüfung zugeleitet habe. Der Geschäftsordnungsausschuss hat am 29. Oktober 2010 Vertreter der kommunalen Spitzenverbände zur Stärkung der Rechte der kommunalen Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren angehört und wird die Frage weiter prüfen.
- 54** Die Arbeitsgruppe unterstützt die Handlungsempfehlung, da den kommunalen Spitzenverbänden als Vertretern von Gemeinwohlbelangen eine besondere Position im Vergleich zu Interessenverbänden zukommt.

3. Verfahren

- 55** Als eigenständiges Verfassungsorgan, das nicht in der Arbeitsgruppe vertreten ist, obliegt es ausschließlich dem Bundestag, ob er diese Handlungsempfehlung aufgreift und umsetzt.

V. Erhöhung der kommunalen Mandate im Ausschuss der Regionen (Art. 300 Abs. 1, Art. 305 ff. AEUV)

1. Inhalt der Handlungsempfehlung

- 56** Unterstützung einer Erhöhung der kommunalen Mandate durch die Bundesregierung für den Fall, dass die deutsche Sitzzahl im Ausschuss der Regionen (Art. 300 Abs. 1, Art. 305 ff. AEUV) vergrößert wird, d.h. die Bundesregierung wird sich einer etwaigen Initiative des Bundesrates zur Änderung von § 14 Abs. 2 EUZBLG nicht verschließen.

2. Bewertung

a) Position der kommunalen Spitzenverbände

57 Die kommunalen Spitzenverbände streben eine Aufstockung der Anzahl der kommunalen Mandate im Ausschuss der Regionen an. Derzeit sitzen im Ausschuss der Regionen 344 Vertreter regionaler und kommunaler Gebietskörperschaften der Europäischen Union. Deutschland hat 24 Sitze inne. Gemäß § 14 Abs. 2 EUZBLG regeln die Länder ein Beteiligungsverfahren für die Gemeinden und Gemeindeverbände. Auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände wird sichergestellt, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände mit drei gewählten Vertretern im Ausschuss der Regionen vertreten sind.

58 Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Höchstzahl der Mitglieder des Ausschusses der Regionen auf 350 vertraglich festgeschrieben. Auf europäischer Ebene wird daher eine Neuordnung der Zusammensetzung des Ausschusses diskutiert. Für den Fall, dass es zu einer Erhöhung der Sitze für Deutschland kommt, halten die kommunalen Spitzenverbände eine Ausweitung der kommunalen Mandate innerhalb der deutschen Delegation für angemessen.

b) Position des Bundes

59 Eine genaue Festlegung der Sitzverteilung kann letztlich erst dann erfolgen, wenn sich abzeichnet, ob und um wie viele Sitze die deutsche Delegation im Ausschuss der Regionen tatsächlich anwachsen wird. Wie und nach welchen Kriterien eine Umverteilung innerhalb der deutschen Delegation dann erfolgen sollte, ist in erster Linie eine Frage, zu der sich Länder und Kommunen einigen müssen.

c) Position der Länder

60 Die Länder teilen die Auffassung des Bundes. Bayern weist darauf hin, dass sich die Zusammensetzung des Ausschusses der Regionen nach Art. 300 Abs. 5 AEUV in Zukunft verstärkt an der demografischen Entwicklung in der Union zu orientieren hat. Dies sollte sich mittelbar auch auf die Zusammensetzung der deutschen Delegation auswirken.

3. Verfahren

61 Die Stellungnahme der Bundesregierung zu einer Gesetzesvorlage des Bundesrates bedarf eines Kabinettsbeschlusses. Die Umsetzung der Handlungsempfehlung setzt daher die Zustimmung sämtlicher Bundesressorts voraus und ein parlamentarisches Verfahren.

VI. Beteiligung der Kommunen an der EU-Rechtsetzung durch den Bund

1. Inhalt der Handlungsempfehlung

- 62** Zugang zur ZEUS-Datenbank für eine begrenzte Zahl an Vertretern der kommunalen Spitzenverbände vorbehaltlich der zufriedenstellenden Klärung der entsprechenden – insbesondere technischen und organisatorischen – Rahmenbedingungen.

2. Bewertung

a) Position der Kommunen

- 63** Unter Hinweis auf § 74 Abs. 5 GGO fordern die kommunalen Spitzenverbände eine stärkere Einbindung durch die Bundesregierung in Angelegenheiten der EU-Rechtsetzung, insbesondere durch rechtzeitige Unterrichtung über EU-Vorhaben entsprechend §§ 6, 7 EUZBBG.

b) Position des Bundes

- 64** Die Bundesregierung hat geprüft, ob zur Konkretisierung von § 74 Abs. 5 Satz 2 GGO Berichtsbögen und umfassende Bewertungen zu EU-Vorhaben (vgl. § 7 EUZBBG) den kommunalen Spitzenverbänden direkt zugeleitet werden können. Die Zuleitungen an Bundestag und Bundesrat dienen dazu, diese in die Lage zu versetzen, ihre verfassungsmäßig garantierten Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten der Europäischen Union effizient auszuüben. Die dafür vorgesehenen Unterrichtsverfahren sind in Ausführung von Art. 23 GG allein auf diesen Zweck ausgerichtet und lassen sich nicht über den engen Kreis der Verfassungsorgane hinaus auf die Unterrichtung anderer Beteiligter übertragen.
- 65** Die Bundesregierung hält es jedoch für möglich, dass den kommunalen Spitzenverbänden der Zugang zur ZEUS-Datenbank („Zentraler EU-Dokumenten Server“) gewährt wird. Es handelt sich hierbei um eine Entwicklung des EU-Ratssekretariats, das der Bundesregierung im IVBB zur Verfügung steht. Der Server enthält alle für die EU-Ratsarbeitsgruppen relevanten Dokumente (vornehmlich in Deutsch, Englisch und Französisch). Der Datenbestand wird kontinuierlich von Brüssel aus ergänzt und gepflegt. Für die ZEUS-Administration auf nationaler Ebene ist zentral das Auswärtige Amt zuständig.

- 66** Ein solcher Zugang kann nur einer begrenzten Zahl an Personen ermöglicht werden, um den Betreuungsaufwand durch das Auswärtige Amt in überschaubarem Rahmen zu halten. Zudem müsste der Zugang zu ZEUS für Vertreter der kommunalen Spitzenverbände auf nicht-eingestufte Dokumente begrenzt sein.

3. Verfahren

- 67** Die technische und organisatorische Umsetzung eines Zugangs zu ZEUS für eine begrenzte Zahl an Vertretern der kommunalen Spitzenverbände bleibt vertieft zu prüfen. Dies muss in enger Absprache mit dem Auswärtigen Amt und dem Ratssekretariat geschehen. Für die Schaffung eines solchen Zugangs dürfen dem Bund zudem keine zusätzlichen Kosten entstehen.

D. Kategorie 2: Handlungsempfehlungen, die derzeit weder weiter verfolgt noch weiter geprüft werden

68 Bei den folgenden Handlungsempfehlungen des Zwischenberichts hat die Prüfung ergeben, dass diese derzeit weder weiter verfolgt noch weiter geprüft werden:

I. Änderung der Geschäftsordnung des Bundesrates

1. Inhalt der Handlungsempfehlung

69 Prüfung, ob die Geschäftsordnung des Bundesrates um ein Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände ergänzt werden kann.

2. Bewertung

70 Mit Schreiben vom 30. Juli 2010 (**Anlage 9**) hat das Bundesministerium des Innern den Bundesrat, der nicht in der Arbeitsgruppe vertreten ist, um Stellungnahme zu dieser Handlungsempfehlung gebeten. Der Bundesrat hat mit Schreiben vom 19. August 2010 (**Anlage 10**) mitgeteilt, dass er die Frage geprüft habe, aber auch weiterhin nicht beabsichtige, ein entsprechendes Anhörungsrecht in die Geschäftsordnung aufzunehmen. Dieses Schreiben des Direktors des Bundesrates ist mit dem Ständigen Beirat des Bundesrates abgestimmt, in dem die 16 Bevollmächtigten der Länder beim Bund vertreten sind.

71 Der Bundesrat begründet seine Entscheidung unter anderem damit, dass das Begehren bereits mehrfach geprüft und negativ beantwortet worden sei. Die Interessen der Kommunen würden über die Landesregierungen, die in ständigen Kontakt mit den kommunalen Verbänden und Körperschaften stünden, in das Bundesratsverfahren eingebracht.

72 Für eine entsprechende Änderung der Geschäftsordnung des Bundesrates haben sich Rheinland-Pfalz in seiner Stellungnahme vom 2. September 2010 (**Anlage 11**, Seite 5) und Nordrhein-Westfalen in seiner Stellungnahme vom 8. Oktober 2010 (**Anlage 4**) ausgesprochen.

73 Aufgrund der eindeutigen Stellungnahme des Bundesrates und der ablehnenden Voten der Mehrheit der Ländervertreter in der Arbeitsgruppe (siehe den Zwischenbericht der Arbeitsgruppe, Anlage 1, Rn. 71 bis 73) wird der Vorschlag wegen fehlender Erfolgsaussichten nicht weiter verfolgt.

- 74 Die kommunalen Spitzenverbände halten trotz des Votums des Bundesrates an ihrer Forderung fest und regen an, dass die Länder, die ihre Forderung unterstützen, einen entsprechenden **Antrag** im Bundesrat zur Änderung der Geschäftsordnung des Bundesrates einbringen.

II. Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände durch die Landesregierungen im Rahmen des Bundesratsverfahrens zur Subsidiaritätsprüfung und bei Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge nach § 10 EUZBLG

1. Inhalt der Handlungsempfehlungen

- 75 Prüfung, wie die Landesregierungen in Anlehnung an die mit den Landesparlamenten getroffenen Vereinbarungen Stellungnahmen durch die kommunalen Spitzenverbände auf Länderebene gegenüber den jeweiligen Landesregierungen im Rahmen des Bundesratsverfahrens zur Subsidiaritätsprüfung einbinden können und wie bei Stellungnahmen des Bundesrates nach § 10 EUZBLG die kommunalen Spitzenverbände auf Länderebene in die Willensbildung der jeweiligen Landesregierungen stärker einbezogen werden können.

2. Bewertung

- 76 Mit Schreiben vom 30. Juli 2010 (**Anlage 12**) hat das Bundesministerium des Innern die Mitglieder der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ um Stellungnahme zu diesen beiden Handlungsempfehlungen gebeten. Stellungnahmen sind von Berlin (**Anlage 13**), Bayern (**Anlage 14**) und Rheinland-Pfalz (**Anlage 11**) eingegangen.
- 77 Im Land Berlin werden wegen des zweistufigen Verwaltungsaufbaus die kommunalen Interessen direkt von der Landesregierung und vom Abgeordnetenhaus wahrgenommen; eine gesonderte Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände ist daher nicht vorgesehen.
- 78 In Bayern existiert ebenfalls keine institutionalisierte Einbindung der kommunalen Spitzenverbände in das Subsidiaritätsfrühwarnsystem bzw. bei Stellungnahmen nach § 10 EUZBLG. Eine Änderung dieser Praxis werde auch nicht für erforderlich gehalten. Allerdings sei für die kommunalen Spitzenverbände ein informeller Ansprechpartner in der Bayerischen Staatskanzlei benannt worden.

- 79 Auch in Rheinland-Pfalz besteht kein institutionalisiertes Konsultationsverfahren für die kommunalen Spitzenverbände. Die Einführung eines solchen erscheine aus verschiedenen Gründen als schwierig. Rheinland-Pfalz halte es daher für zweckmäßiger und wirkungsvoller, wenn die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene unmittelbar im Bundesratsverfahren zu Wort kommen würden. Rheinland-Pfalz weist insofern in seiner Stellungnahme zu dem im Zwischenbericht enthaltenen Prüfauftrag hinsichtlich einer möglichen Änderung der Geschäftsordnung des Bundesrates hin.
- 80 Der Bundesrat hat die Möglichkeit der Aufnahme eines kommunalen Anhörungsrechts im Rahmen der Rechtsetzung des Bundes in seine Geschäftsordnung abschlägig beschieden (**Anlage 10**). Vor diesem Hintergrund sieht die Bundesregierung keine weitere Möglichkeit, eine Änderung der Haltung des Bundesrates als unabhängiges Verfassungsorgans zu erwirken (siehe oben Ziffer D. I., Rn. 69 ff.).
- 81 Die Arbeitsgruppe spricht sich jedoch dafür aus, dass die Länder – in Anlehnung an entsprechende Vorbilder in Bayern und Niedersachsen – einen Ansprechpartner für die Kommunen an geeigneter Stelle benennen. Dieser kann Subsidiaritätsbedenken der Kommunen bei einem EU-Vorhaben entgegennehmen.

E. Exkurs: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats

I. Unterstützung der geplanten Gesetzesänderung durch die Arbeitsgruppe

- 82** Die Arbeitsgruppe unterstützt den Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats (BT-Drs. 17/1954), mit dem die Prüfungskompetenzen des Nationalen Normenkontrollrats erweitert werden (siehe zum Gesetzentwurf auch den Zwischenbericht der Arbeitsgruppe, **Anlage 1**, Rn. 47 ff.).

II. Diskussion des Begriffs des „Erfüllungsaufwands“ in § 2 Abs. 1 NKR-Gesetz (neu) in der Arbeitsgruppe

- 83** Der Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats sieht unter anderem vor, dass der NKR künftig nicht nur die Bürokratiekosten, sondern den gesamten aus dem Regelungsvorhaben resultierenden Erfüllungsaufwand überprüft (vgl. § 2 Abs. 1 NKR-Gesetz (neu)). In der Arbeitsgruppe wurde diskutiert, ob der Begriff des „Erfüllungsaufwands“ – aus Sicht der öffentlichen Hand – nur die Verwaltungskosten (Vollzugskosten), sondern auch die Zweckausgaben im Sinne von Art. 104a GG umfasst.
- 84** In der Sitzung der Arbeitsgruppe am 17. September 2010 waren der NKR und die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt (GBü) vertreten, die sich hierzu äußerten.

1. Position der Länder und der kommunalen Spitzenverbände

- 85** Nach der Ansicht Bayerns (**Anlage 3**, Seite 2) erfasse § 2 Abs. 1 in der gegenwärtigen Entwurfsfassung alle Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift entstünden. Zweckausgaben oder Steuern würden hiervon nicht ausgenommen. Auch im Lichte der Forderung der kommunalen Spitzenverbände, die Gesetzesfolgenabschätzung für die kommunale Ebene zu verbessern, wäre es daher wünschenswert, dass der Begriff des Erfüllungsaufwands und mithin die Wächterrolle des NKR umfassend interpretiert würden.

86 Die kommunalen Spitzenverbände (**Anlage 2**, Seite 2) und verschiedene Länder schlossen sich den Ausführungen Bayerns an.

2. Position des Bundes

87 Nach dem gegenwärtigen Diskussionsstand innerhalb der Bundesregierung würden dagegen – so die Auskunft des NKR und der GBü – unter dem Begriff des „Erfüllungsaufwands“, wie er nach dem Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats zukünftig in § 2 Abs. 1 NKR-Gesetz (neu) definiert sei, zwar die Verwaltungsausgaben (Vollzugskosten), aber nicht die Zweckausgaben im Sinne von Art. 104a GG verstanden.

88 Trotz dieser Einschränkung bedeute die vorgesehene Änderung des NKR-Gesetzes eine wesentliche Erweiterung der Prüfungskompetenz des NKR, da die Vollzugskosten einen nicht unerheblichen Bestandteil der kommunalen Kosten bei dem Vollzug von Bundesgesetzen ausmachten.

89 Seitens des NKR wurde zudem auf positiven Erfahrungen aus den Projekten „Einfacher zum Elterngeld“, „Einfacher zum Wohngeld“ und „Einfacher zum Studierenden-Bafög“ hingewiesen. In diesen Projekten habe der Bund, der NKR sowie verschiedene Länder und Kommunen die Auswirkungen von bundesrechtlichen Regelungen auf den Umsetzungs- und Vollzugsprozess in Länder und Kommunen untersucht. Ziel sei unter anderem gewesen, Vereinfachungsmaßnahmen zu entwickeln, zu einer Entlastung der zuständigen Behörden führten. Es böte sich aus der Sicht des NKR an, diese Untersuchungen auch auf andere Regelungsbereiche auszudehnen.

F. Beschlussempfehlung der Arbeitsgruppe für die Gemeindefinanzkommission

90 Die Arbeitsgruppe empfiehlt der Gemeindefinanzkommission folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die Gemeindefinanzkommission nimmt den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ zustimmend zur Kenntnis.
2. Die Gemeindefinanzkommission bittet das Bundesministerium des Innern, die der Kategorie 1 zugeordneten Handlungsempfehlungen weiterzuverfolgen.
3. Die Gemeindefinanzkommission bittet das Bundesministerium des Innern, über das Bundesministerium der Finanzen der Finanzministerkonferenz und den Präsidentinnen bzw. den Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände sowie nachrichtlich den weiteren in der Gemeindefinanzkommission vertretenen Landesressorts bis spätestens 30. Juni 2011 über den Stand der Umsetzung der Handlungsempfehlungen zu berichten.

Anlage 1



Bundesministerium
des Innern

Zwischenbericht
der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“
zur Sitzung
der Gemeindefinanzkommission
am 8. Juli 2010

Bundesministerium des Innern

Az.: V I 1 – M – 139 401-1/8

Berlin, 25. Juni 2010

Inhaltsverzeichnis

A. Überblick über die Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ der Gemeindefinanzkommission	1
I. Auftrag der Arbeitsgruppe	1
II. Mitglieder der Arbeitsgruppe	1
III. Sitzungen	2
B. Zusammenfassung	3
C. Überblick über die bestehenden Vorschriften zur Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes und an der EU-Rechtsetzung	5
I. Gesetzgebung des Bundes	5
II. EU-Rechtsetzung	6
1. Regelungen im Europäischen Primärrecht	6
2. Regelungen im nationalen Recht	6
D. Position der kommunalen Spitzenverbände	8
I. Defizite bei der Umsetzung der bestehenden Regelungen	8
II. Begründung für die kommunalen Beteiligungsrechte an der Rechtsetzung des Bundes	8
III. Forderungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände	9
1. Beteiligung der Kommunen an der Rechtsetzung des Bundes.....	9
2. Ausweitung der kommunalen Klagebefugnis bei Kommunalverfassungsbeschwerden	10
3. Beteiligung der Kommunen an der EU-Rechtsetzung	11
E. Bewertung der Forderungen der kommunalen Spitzenverbände durch Bund und Länder	12
I. Bewertung durch den Bund	12
1. Beteiligung der Kommunen an der Rechtsetzung des Bundes.....	12
a) Verfassungsrechtliche Verankerung der Anhörungs- und Beteiligungsrechte (Art. 28 Abs. 2 GG-neu).....	12
b) Einfachgesetzliche Ausgestaltung der Anhörungs- und Beteiligungsrechte	13
c) Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)	14
d) Exkurs: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats.....	14
e) Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages (GO BT).....	15

f)	Ergänzung der Geschäftsordnung des Bundesrates (GO BR) um ein Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände bei Gesetzesinitiativen des Bundesrates.....	16
g)	Kein Änderungsbedarf bzgl. der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses.....	16
2.	Kommunale Klagebefugnis bei Kommunalverfassungsbeschwerden	17
3.	Beteiligung der Kommunen an der EU-Rechtsetzung	17
a)	Aufwertung der kommunalen Repräsentanz im Ausschuss der Regionen	17
b)	Einbindung der kommunalen Spitzenverbände in die Prüfung des Subsidiaritätsprinzips.....	17
c)	Weitergehende Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände bei Vorhaben der EU zu Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge	18
e)	Rechtzeitige Unterrichtung der kommunalen Spitzenverbände über EU-Vorhaben entsprechend §§ 6, 7 EUZBBG.....	19
II.	Bewertung durch die Länder	19
1.	Diskussion in den Arbeitsgruppensitzungen	19
2.	Stellungnahme des Landes Berlin.....	20
3.	Stellungnahme des Freistaates Bayern.....	21
F.	Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom 22. Juni 2010	23
G.	Handlungsempfehlungen aus den Beratungen der Arbeitsgruppe	24
I.	Beteiligung der Kommunen an der Rechtsetzung des Bundes	24
II.	Kommunale Klagebefugnis bei Kommunalverfassungsbeschwerden.....	25
III.	Beteiligung der Kommunen an der EU-Rechtsetzung.....	25
H.	Beschlussempfehlung der Arbeitsgruppe für die Gemeindefinanzkommission.....	27

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1:** Bundesministerium des Innern, Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes und an der EU-Rechtsetzung: Überblick über die bestehenden Vorschriften, 19. März 2010
- Anlage 2:** Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Positionierung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu kommunalen Beteiligungsrechten an der Rechtsetzung des Bundes und der EU-Rechtsetzung, 15. April 2010
- Anlage 3:** Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Positionierung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu kommunalen Beteiligungsrechten an der Rechtsetzung des Bundes und der EU-Rechtsetzung, 5. Mai 2010
- Anlage 4:** Bundesministerium des Innern, Positionierung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu kommunalen Beteiligungsrechten an der Rechtsetzung des Bundes und der EU-Rechtsetzung: Bewertung der Forderungen durch die Bundesregierung, 30. April 2010
- Anlage 5:** Fraktionen der CDU/CSU und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats, BT-Drs. 17/1954, 8 Juni 2010
- Anlage 6:** Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin, Gemeindefinanzkommission Arbeitsgruppe Rechtsetzung: Stellungnahme Berlins zum Papier der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom 15. April 2010, 25. Mai 2010
- Anlage 7:** Bayerische Staatskanzlei, Positionierung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu kommunalen Beteiligungsrechten an der EU-Rechtsetzung, 17. Juni 2010

Anlage 8: Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Bitte um Ergänzung des Zwischenberichts der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ der Gemeindefinanzkommission, 22. Juni 2010

A. Überblick über die Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ der Gemeindefinanzkommission

I. Auftrag der Arbeitsgruppe

- 1 Das Bundeskabinett hat am 24. Februar 2010 die Einsetzung einer Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung (Gemeindefinanzkommission) beschlossen. Nach dem Kabinettsbeschluss soll sich die Gemeindefinanzkommission unter anderem mit der Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes sowie insbesondere an der EU-Rechtsetzung befassen und Handlungsempfehlungen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung erarbeiten. Hierzu hat die Gemeindefinanzkommission in ihrer ersten Sitzung am 4. März 2010 die Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ eingerichtet
- 2 Die Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ hat den Auftrag, die bestehende Praxis zur Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes sowie an der EU-Rechtsetzung vor dem Hintergrund der mit dem Vertrag von Lissabon und Begleitgesetzen eingeführten Verfahren darzustellen, Vorschläge zur stärkeren Berücksichtigung der kommunalen Interessen in diesen Verfahren zu unterbreiten und die Vorschläge zu bewerten.
- 3 Das Ergebnis ihrer Arbeit hat die Arbeitsgruppe der Gemeindefinanzkommission in einem Bericht vorzulegen. Dieser Zwischenbericht wird zur zweiten Sitzung der Gemeindefinanzkommission am 8. Juli 2010 vorgelegt.

II. Mitglieder der Arbeitsgruppe

- 4 Die Arbeitsgruppe wird von der Staatssekretärin im Bundesministerium des Innern, Cornelia Rogall-Grothe, geleitet. Der Arbeitsgruppe gehören nach dem Einsetzungsbeschluss Vertreter folgender Institutionen an:
 - Bundesministerium der Finanzen,
 - Bundesministerium des Innern,
 - Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie,
 - Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (wahrgenommen durch Vertreter der Bayerischen Staatskanzlei),
 - Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin,

- Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen,
- Staatsministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz (wahrgenommen durch Vertreter des Ministeriums der Justiz des Landes Rheinland-Pfalz),
- Ministerium des Innern des Landes Brandenburg,
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres, Sport und Integration (wahrgenommen durch Vertreter der Niedersächsischen Staatskanzlei und des Niedersächsischen Innenministeriums),
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen,
- Deutscher Städtetag,
- Deutscher Städte- und Gemeindebund,
- Deutscher Landkreistag.

III. Sitzungen

5 Die Arbeitsgruppe hat an folgenden Terminen getagt:

- 25. März 2010,
- 30. April 2010,
- 18. Juni 2010.

B. Zusammenfassung

- 6 Das Bundesministerium des Innern hat eine Übersicht erstellt, aus der sich ergibt, dass bereits umfangreiche Vorschriften zur Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes und an der EU-Rechtsetzung existieren (z.B. in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, in der Geschäftsordnung des Bundestages, im Vertrag über die Europäische Union, im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheit der Europäischen Union).
- 7 Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat darauf hingewiesen, dass es insbesondere bei der Beteiligung der Kommunen an der Bundesgesetzgebung ein Umsetzungsdefizit gebe. Die Kommunen würden oftmals gar nicht oder nur in formalisierter Weise beteiligt. Die Bundesvereinigung fordert grundsätzlich, die kommunalen Anhörungs- und Beteiligungsrechte im Grundgesetz zu verankern.
- 8 Die Bundesregierung und die Länder lehnen die Ergänzung des Grundgesetzes ab. Das Grundgesetz solle frei von „Geschäftsordnungsregelungen“ bleiben und nicht um fehleranfällige Wirksamkeitsvoraussetzungen für Gesetzesvorhaben erweitert werden. Nach Auffassung der Bundesregierung werden bereits durch die vorgesehene Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats (Messung des Erfüllungsaufwandes) die kommunalen Belange bei der Gesetzesfolgenabschätzung gestärkt und wird den bereits existierenden kommunalen Anhörungs- und Beteiligungsrechten zu mehr Durchsetzungskraft verholfen.
- 9 Unterhalb einer Grundgesetzänderung wurden in der Arbeitsgruppe mehrere Handlungsempfehlungen erörtert: Hierzu gehören – flankierend zu der bereits vorgesehenen Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats – die Anregungen an den Bundestag und den Bundesrat, eine Ergänzung ihrer Geschäftsordnungen zu prüfen, um die kommunalen Interessen stärker zu berücksichtigen. Zudem werden Änderungen an der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) angeregt.

- 10** Zur Stärkung der kommunalen Beteiligung auf EU-Ebene wird empfohlen, im Verlauf der weiteren Beratungen vertieft zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen die Anzahl der kommunalen Vertreter im Ausschuss der Regionen angemessen erhöht werden kann. Zudem soll im Verlauf der weiteren Beratungen vertieft geprüft werden, wie Stellungnahmen durch die kommunalen Spitzenverbände im Verfahren zur Subsidiäritätsprüfung im Rahmen der Willensbildung der jeweiligen Landesregierungen stärker einbezogen werden können. Auch wird empfohlen, im Verlauf der weiteren Beratungen vertieft zu prüfen, wie bei Stellungnahmen des Bundesrates nach § 10 EUZBLG die kommunalen Spitzenverbände auf Länderebene in die Willensbildung der jeweiligen Landesregierungen stärker einbezogen werden können.

C. Überblick über die bestehenden Vorschriften zur Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes und an der EU-Rechtsetzung

- 11** Zur ersten Sitzung der Arbeitsgruppe am 25. März 2010 hat das Bundesministerium des Innern einen Überblick über die bestehenden Vorschriften zur Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes und an der EU-Rechtsetzung vorgelegt (**Anlage 1**). Dieser lässt sich wie folgt zusammenfassen:

I. Gesetzgebung des Bundes

- 12** Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) bestimmt, dass Gesetzentwürfe der Bundesregierung den kommunalen Spitzenverbänden zur Stellungnahme zuzuleiten sind, wenn deren Belange berührt sind („ist zuzuleiten“; § 47 Abs. 1 Satz 1 GGO). Dies gilt auch für Verordnungsentwürfe der Bundesregierung und bei Verwaltungsvorschriften, die durch die Bundesregierung oder ein Bundesministerium erlassen werden sollen.
- 13** Darüber hinaus enthält die GGO eine Soll-Vorschrift, nach der zur Vorbereitung von Gesetzesvorlagen, die Belange der Kommunen berühren, vor Abfassung eines Entwurfs die Auffassung der kommunalen Spitzenverbände eingeholt werden soll (§ 41 GGO).
- 14** In der Begründung des Regelungsentwurfs sind Ausführungen zu Gesetzesfolgen aufzunehmen. Dabei sind insbesondere auch die Auswirkungen auf die Haushalte der Kommunen anzugeben. Hierzu hat das federführende Ressort rechtzeitig Angaben zu den Ausgaben bei den kommunalen Spitzenverbänden einzuholen (§ 43 Abs. 1 Nr. 5, § 44 Abs. 3 GGO).
- 15** Nach der Geschäftsordnung des Bundestages soll bei Vorlagen, die die Belange von Gemeinden oder Gemeindeverbänden wesentlich berühren, eine Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände eingeholt werden (§ 69 Abs. 5 GO BT). Diese Regelung umfasst nicht nur Gesetzesinitiativen des Bundestages, sondern auch solche des Bundesrates und der Bundesregierung.

- 16 Dagegen enthalten die Geschäftsordnungen des Bundesrates und des Vermittlungsausschusses kein Anhörungsrecht für die kommunalen Spitzenverbände.

II. EU-Rechtsetzung

1. Regelungen im Europäischen Primärrecht

- 17 Im europäischen Primärrecht gibt es eine Reihe von Vorschriften, die die angemessene Beteiligung der kommunalen Ebene am europäischen Rechtsetzungsprozess gewährleisten sollen:
- 18 So ist die kommunale Selbstverwaltung zu achten (Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV). Die Kommission ist gehalten, vor dem Vorschlag eines Rechtsetzungsakts Konsultationen durchzuführen und dabei der regionalen und lokalen Bedeutung der in Betracht gezogenen Maßnahmen Rechnung zu tragen (Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Art. 2). Bei der Folgenabschätzung zu einem Entwurf hat die Kommission auch die finanzielle Belastung und den Verwaltungsaufwand für die regionalen Behörden zu berücksichtigen (Protokoll Nr. 2, Art. 5).
- 19 Bei Rechtsetzungsvorhaben auf Gebieten, die typischerweise regionale oder kommunale Belange berühren, ist der Ausschuss der Regionen anzuhören, dem Vertreter der Kommunen angehören (Art. 307 AEUV). Nach dem Subsidiaritätsprinzip setzt eine Regelung auf EU-Ebene voraus, dass eine Regelung auf regionaler oder lokaler Ebene nicht ausreichend ist (Art. 5 Abs. 3 EUV). Der Ausschuss der Regionen hat ein eigenes Klagerecht, um die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips in Fällen, in denen er im Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen ist, vor dem Gerichtshof der Europäischen Union rügen zu können (Protokoll Nr. 2, Art. 8). In Art. 1 des Protokolls Nr. 26 über Dienste von Allgemeinem Interesse werden die wichtige Rolle und der weite Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden bei der Bereitstellung solcher Dienste und die Unterschiede bei den Bedürfnissen und Präferenzen der Nutzer aus unterschiedlichen geographischen, sozialen oder kulturellen Gegebenheiten hervorgehoben.

2. Regelungen im nationalen Recht

- 20 National regelt das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheit der Europäischen Union, dass bei Vorhaben der Europäischen Union das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Regelung der Angelegenheiten der örtlichen

Gemeinschaft zu wahren und ihre Belange zu schützen sind (§ 10 EUZBLG). Dort ist auch geregelt, wie die Bundesregierung Stellungnahmen des Bundesrates zu Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge bei EU-Vorhaben berücksichtigt.

- 21** Ebenso sieht das EUZBLG vor, dass die Länder ein Beteiligungsverfahren für die Gemeinden und Gemeindeverbände regeln, das sichert, dass diese auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände mit drei gewählten Vertretern im Regionalausschuss vertreten sind (§ 14 EUZBLG).

D. Position der kommunalen Spitzenverbände

- 22** Am 15. April 2010 hat die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ein Positionspapier vorgelegt, in dem die Forderungen der kommunalen Spitzenverbände zur Beteiligung an der Rechtsetzung des Bundes und der EU-Rechtsetzung enthalten sind (**Anlage 2**). Ihre Ausführungen haben die kommunalen Spitzenverbände mit Schreiben vom 5. Mai 2010 ergänzt (**Anlage 3**). Diese Papiere lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I. Defizite bei der Umsetzung der bestehenden Regelungen

- 23** Die kommunalen Spitzenverbände stellen fest, dass die Handhabung zur kommunalen Beteiligung an der Rechtsetzung des Bundes und zur Gesetzesfolgenabschätzung bzgl. der Kommunalfinanzen unzureichend sei. Die Kommunen würden oftmals gar nicht oder nur in formalisierter Weise und damit ungenügend beteiligt. Insofern bestehe ein zu beseitigendes Defizit.
- 24** Zudem würden bei ausgabenerhöhenden Leistungsgesetzen aus dem Sozialbereich häufig die finanziellen Auswirkungen auf die Kommunen nicht hinreichend berücksichtigt. Aus aktueller Zeit seien z.B. Änderungen im SGB II (Kosten der Unterkunft; psychosoziale Leistungen), SGB VIII (Rechtsanspruch auf Betreuung von Kindern unter drei Jahren), SGB IX (Teilhabeleistungen), SGB XI (Pflegeleistungen) und SGB XII (Leistungen zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung; Eingliederungshilfe für Behinderte) zu nennen.
- 25** Entsprechendes gilt auch bei Bundesgesetzen über Steuern, deren Aufkommen den Kommunen ganz oder zum Teil zufließt.

II. Begründung für die kommunalen Beteiligungsrechte an der Rechtsetzung des Bundes

- 26** Das Erfordernis einer Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Rechtsetzung des Bundes begründen diese im Wesentlichen mit folgenden Argumenten:
- Die Kommunen seien in vielfältiger Weise durch Rechtsetzungsverfahren auf Bundesebene betroffen. Der Bund sei aufgrund seiner umfangreichen Gesetzge-

bungsbefugnisse berechtigt, Regelungen zu treffen, welche die Städte, Kreise und Gemeinden als Ausführungsebene berührten.

- Diese Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes durch Sach- und Steuergesetzgebung sei auch durch das kommunale Aufgabenübertragungsverbot in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG nicht verändert worden. Trotz dieses Aufgabenübertragungsverbotes seien Geldleistungsgesetze mit finanzwirksamen Änderungen für die Kommunen beschlossen worden.
- Als Steuergläubiger nach Art. 105 Abs. 3 GG beeinträchtigten Steuergesetze die Kommunen auf der Einnahmeseite.
- Mit einer Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen durch den Bundesrat würde den kommunalen Belangen nicht hinreichend Rechnung getragen.
- Gute Erfahrungen seien mit dem in Österreich etablierten Konsultationsmechanismus gemacht worden.

III. Forderungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

27 Konkret spricht sich die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände insbesondere für folgende Änderungen aus (siehe hierzu auch **Anlage 4**):

1. Beteiligung der Kommunen an der Rechtsetzung des Bundes

28 Die kommunalen Spitzenverbände fordern eine verfassungsrechtliche Verankerung der Anhörungs- und Beteiligungsrechte. Hierzu soll Art. 28 Abs. 2 GG um folgende Sätze ergänzt werden:

„Bevor durch Gesetz oder Verordnung Regelungen getroffen werden, welche die Gemeinden oder die Gemeindeverbände unmittelbar berühren, sind die kommunalen Spitzenverbände rechtzeitig zu hören. Besondere Beteiligungsrechte sind bei Regelungen vorzusehen, die die finanzielle Eigenverantwortung berühren. Näheres wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt.“

29 Darüber hinaus werden folgende Forderungen erhoben:

- Einfachgesetzliche Ausgestaltung der Anhörungs- und Beteiligungsrechte, mit unter anderem folgenden Inhalt:
 - Schaffung eines Gesetzesfolgenabschätzungsverfahrens, das den Schutz der Kommunen vor zusätzlichen finanziellen Belastungen gewährleistet.

- Einführung von überprüfbaren Dokumentations- und Darlegungspflichten zur Förderung der Transparenz.
- Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), insbesondere:
 - Erstreckung der kommunalen Beteiligung auf Formulierungshilfen der Bundesregierung.
 - Umwandlung von § 41 GGO (Interessenermittlung bei den kommunalen Spitzenverbänden) von einer Soll- in eine Muss-Vorschrift.
 - Privilegierung der kommunalen Spitzenverbände bei Anhörungen (z.B. „Recht des ersten Wortes“).
- Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages (GO BT), insbesondere:
 - Erstreckung der kommunalen Beteiligung auf Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages.
 - Umwandlung von § 69 Abs. 5 GO BT (Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände) von einer Soll- in eine Muss-Vorschrift.
 - Privilegierung der kommunalen Spitzenverbände bei Anhörungen (z.B. „Recht des ersten Wortes“).
- Ergänzung der Geschäftsordnung des Bundesrates (GO BR) um ein Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände bei Gesetzesinitiativen des Bundesrates.
- Ein Änderungsbedarf bzgl. der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses wird dagegen nicht gesehen.

2. Ausweitung der kommunalen Klagebefugnis bei Kommunalverfassungsbeschwerden

30 Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz soll im Sinne einer Klarstellung ergänzt werden, um die Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts bei Kommunalverfassungsbeschwerden auszuweiten. Diese umfasst bisher Art. 28 Abs. 2 GG und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch Verfassungsnormen, die „das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet sind“.

31 Nach Vorstellung der kommunalen Spitzenverbände soll § 91 Satz 1 BVerfGG daher wie folgt ergänzt werden:

„oder gegen Bestimmungen verstößt, die ihrem Inhalt nach das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet sind.“

- 32** In der Gesetzesbegründung sollen dann die einschlägigen Verfassungsbestimmungen genannt werden, da nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 119, 331, 356 f.) Zweifel entstanden sind, welche Grundgesetzbestimmungen erfasst sind.

3. Beteiligung der Kommunen an der EU-Rechtsetzung

- 33** Im Hinblick auf die Beteiligung der Kommunen an der EU-Rechtsetzung werden von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände folgende Forderungen erhoben:

- Aufwertung der kommunalen Repräsentanz im Ausschuss der Regionen.
- Einbindung der kommunalen Spitzenverbände in die Prüfung des Subsidiaritätsprinzips.
- Weitergehende Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände bei Vorhaben der EU zu Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge:
 - Frühzeitige Unterrichtung der kommunalen Spitzenverbände.
 - Institutionell abgesicherte obligatorische Anhörung.
 - Recht, der kommunalen Spitzenverbände, Stellungnahmen des Bundestages und des Bundesrates anstoßen zu können.
- Rechtzeitige Unterrichtung der kommunalen Spitzenverbände über EU-Vorhaben entsprechend §§ 6, 7 EUZBBG.

E. Bewertung der Forderungen der kommunalen Spitzenverbände durch Bund und Länder

I. Bewertung durch den Bund

34 Die Forderungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände wurden durch die Bundesregierung bewertet. Diese Bewertung ist als **Anlage 4** beigelegt und lässt sich wie folgt zusammenfassen:

1. Beteiligung der Kommunen an der Rechtsetzung des Bundes

a) Verfassungsrechtliche Verankerung der Anhörungs- und Beteiligungsrechte (Art. 28 Abs. 2 GG-neu)

35 Die Bundesregierung erkennt an, dass die Regelungen zur Beteiligung der Kommunen an der Rechtsetzung des Bundes im Einzelfall unzureichend angewandt worden sind. Dies resultierte jedoch grundsätzlich nicht aus strukturellen Mängeln, sondern aus besonderen Sachzwängen, wie z.B. Eilbedürftigkeit, die sich auf das gesamte Verfahren, einschließlich des Verfahrens in Bundestag und Bundesrat, auswirken. (vgl. z.B. die Anhörung zum Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende).

36 Die Bundesregierung lehnt daher eine Verankerung der kommunalen Anhörungs- und Beteiligungsrechte im Grundgesetz ab:

37 Durch jede neue formelle Wirksamkeitsvoraussetzung für Bundesgesetze würde aufgrund der verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe eine weitreichende Fehlerquelle für Gesetzgebungsvorhaben geschaffen.

38 Zudem erhielten durch eine grundgesetzliche Regelung die kommunalen Anhörungs- und Beteiligungsrechte zwar einen höheren Geltungsrang. Allerdings handelt es bei Beteiligungsfragen in der Sache um Geschäftsordnungsrecht, dem Verfassungsrang grundsätzlich nicht zukommt. Auch bezweifelt die Bundesregierung, dass mit einer Grundgesetzänderung auch tatsächliche Änderungen beim Anhörungs- und Beteiligungsverfahren im Vergleich zur bisherigen Rechtslage verbunden wären. Überdies bedarf der Formulierungsvorschlag einer rechtstechnischen Überarbeitung.

39 Der Vorschlag ist als Muss-Vorschrift formuliert („sind“). Eine solche Regelung würde dazu führen, dass in bestimmten Fällen schnelles gesetzgeberisches Handeln, wie z.B. bei der Gesetzgebung zur Finanzmarkt- oder Euro-Stabilisierung aus formellen Gründen an die Grenzen der Verfassung stieße. Dies wäre mit Sinn und Zweck des gesamten im Grundgesetz verankerten Gesetzgebungsrechts nicht vereinbar. Unklar ist im Übrigen auch das Verhältnis zu Art. 23 GG, soweit Gesetze betroffen sind, die in Umsetzung oder Durchführung europäischen Rechts ergehen.

40 Nach dem Koalitionsvertrag sollen die Kompetenzen des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) gestärkt werden (siehe hierzu unten lit. d, Seite 14 f.). Indem der Nationale Normenkontrollrat zukünftig nicht nur die Bürokratiekosten sondern den gesamten messbaren Erfüllungsaufwand überprüft, enthalten die bereits bestehenden Beteiligungsvorschriften durch diese unabhängige Kontrolle eine höhere Durchsetzungskraft. Damit kommt den kommunalen Beteiligungsrechten in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien mittelbar zwar nicht Verfassungs-, aber zumindest Gesetzesrang zu.

b) Einfachgesetzliche Ausgestaltung der Anhörungs- und Beteiligungsrechte

41 Nach Auffassung der Bundesregierung muss es oberstes Ziel sein, die Handlungsfähigkeit des Bundes nicht zu beeinträchtigen. Je umfangreicher die Verfahrensvorgaben sind, desto länger und fehleranfälliger werden auch die Gesetzgebungsverfahren.

42 Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) enthält bereits Vorgaben zur Gesetzesfolgenabschätzung. So sind nach § 44 Abs. 3 GGO auch die Auswirkungen von Gesetzentwürfen der Bundesregierung auf die Haushalte der Länder und Kommunen gesondert in der Begründung des Regelungsentwurfs aufzuführen. Das für den Gesetzentwurf federführende Bundesministerium hat hierzu bei den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden rechtzeitig Angaben zu den zu erwartenden Ausgaben einzuholen.

43 Nach dem Koalitionsvertrag sollen die Kompetenzen des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) gestärkt werden (siehe hierzu unten lit. d, Seite 14 f.). Dies hat zur Folge, dass bei Gesetzesvorhaben der Bundesregierung zukünftig der gesamte Erfüllungsaufwand in der Begründung des Regelungsentwurfs dargestellt wird, damit diese Darstellungen vom Na-

tionalen Normenkontrollrat überprüft werden kann. Damit ist die Forderung der kommunalen Spitzenverbände zur Einführung von überprüfbaren Dokumentations- und Darlegungspflichten bereits aufgegriffen.

c) Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)

44 Eine Umwandlung von Soll- in Muss-Vorschriften sieht die Bundesregierung kritisch: Soll-Vorschriften verpflichten den Adressaten, lassen aber Ausnahmen in atypischen Fällen zu. Dies entspricht den praktischen Erfordernissen bei der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen. Eine Muss-Vorschrift müsste daher auch Ausnahmen zulassen, um auf besondere Situationen (z.B. besonders eilbedürftige Gesetzgebungsvorhaben) reagieren zu können. Im Ergebnis wären daher mit einer derart eingeschränkten Muss-Vorschrift keine materiellen Änderungen verbunden. Nach § 47 GGO ist die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an konkreten Gesetzentwürfen im Übrigen bereits obligatorisch vorgesehen.

45 Zudem ist zu beachten, dass nach der bisherigen Praxis die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände und anderer Verbände sowie der Länder nach der GGO regelmäßig schriftlich und parallel erfolgt, so dass sich oftmals die Frage der Reihenfolge der mündlich Anzuhörenden nicht stellt.

46 Die Bundesregierung prüft jedoch eine Änderung der GGO. So kann die geforderte Privilegierung der kommunalen Spitzenverbände bei einer schriftlichen Beteiligung dadurch erfolgen, dass – wenn keine zwingende Gründe dagegen sprechen – die kommunalen Spitzenverbände (neben den Ländern und den Landesvertretungen, § 47 Abs. 1 Satz 1 GGO) vor den sonstigen zu beteiligenden Stellen zu unterrichten sind. Wenn durch das federführende Ministerium eine mündliche Anhörung erfolgt, sollten die kommunalen Spitzenverbände zuerst angehört werden („Recht des ersten Wortes“).

d) Exkurs: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats

47 Nach dem Koalitionsvertrag sollen die Kompetenzen des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) gestärkt werden. Hierzu ist beabsichtigt, das Gesetz über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats zu ändern. Ein entsprechender Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP wurde am 8. Juni 2010 eingebracht (siehe **Anlage 5**).

48 Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der Nationale Normenkontrollrat künftig nicht nur die Bürokratiekosten, sondern den gesamten aus Regelungsvorhaben resultierenden Erfüllungsaufwand überprüft. Der Erfüllungsaufwand wird definiert als der gesamte messbare Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen (§ 2 Abs. 1 NKR-Gesetz (neu)).

49 Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf vor, dass die Prüfungsbefugnis des Nationalen Normenkontrollrats zukünftig nicht nur Regelungsentwürfe der Bundesregierung sondern auch Gesetzentwürfe des Bundesrates sowie aus der Mitte des Bundestages umfasst (§ 4 Abs. 3 NKR-Gesetz (neu)). Gesetzentwürfe des Bundesrates werden geprüft, wenn sie ihm vom Bundesrat zugeleitet werden. Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages und Gesetzentwürfe des Bundesrates, die ihm nicht zugeleitet worden sind, werden geprüft, wenn eine Fraktion dies beantragt.

e) Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages (GO BT)

50 Die GO BT erfasst bereits Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages, da § 69 Abs. 5 GO BT nicht auf den Gesetzesinitiator abstellt. Eine entsprechende Ergänzung wird von der Bundesregierung daher für nicht erforderlich gehalten.

51 Auch der geforderten Umwandlung von Soll- in Muss-Vorschriften steht die Bundesregierung – wie bereits oben zur GGO ausgeführt – ablehnend gegenüber.

52 Anders als die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände nach der GGO erfolgt die Anhörung im Bundestag in der Regel mündlich im Rahmen öffentlicher Anhörungen. Nach Auffassung der Bundesregierung könnte der Vorschlag, die kommunalen Spitzenverbände bei Anhörungen zu privilegieren (z.B. „Recht des ersten Wortes“) aufgegriffen werden, um die Stellung der Kommunen im Staatsgefüge zu verdeutlichen.

53 Als eigenständiges Verfassungsorgan obliegt es allerdings ausschließlich dem Bundestag, ob er diese Forderung der kommunalen Spitzenverbände aufgreift und umsetzt. Die Bundesregierung kann dies nur anregen. Insofern ist darauf hinzuweisen, dass der Bundestag nicht Mitglied der Gemeindefinanzkommission ist.

f) Ergänzung der Geschäftsordnung des Bundesrates (GO BR) um ein Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände bei Gesetzesinitiativen des Bundesrates

54 Aus Sicht der Bundesregierung könnte die Forderung, die Geschäftsordnung des Bundesrates um ein Anhörungsrecht für die kommunalen Spitzenverbände zu ergänzen, weiter geprüft werden. Damit wäre auch bei Gesetzesinitiativen des Bundesrates – wie bei Gesetzesinitiativen der Bundesregierung – eine möglichst frühe Berücksichtigung der kommunalen Interessen möglich. Eine Anhörung der kommunalen Spitzenverbände könnte – wie beim Bundestag – im Rahmen der Ausschussberatung des Regelungsentwurfs erfolgen. Bereits jetzt sieht die Geschäftsordnung des Bundesrates vor, dass die Ausschüsse Sachverständige oder andere Personen, deren Teilnahme sie für erforderlich halten, anhören können (§ 40 Abs. 3 GO BR).

55 Bei der Ausgestaltung im Einzelnen wäre zu berücksichtigen, dass die Kommunen staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder sind und dies auch durch ein Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände nicht in Frage gestellt werden darf.

56 Die Bundesregierung weist jedoch darauf hin, dass es dem Bundesrat als eigenständiges Verfassungsorgan obliegt, ob er diese Forderung der kommunalen Spitzenverbände aufgreift und umsetzt. Änderungen an der Geschäftsordnung des Bundesrates können durch die Bundesregierung allenfalls angeregt werden. Insofern ist zu beachten, dass das der Bundesrat nicht in der Gemeindefinanzkommission vertreten ist.

g) Kein Änderungsbedarf bzgl. der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses

57 Diese Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände, dass in die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses kein Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände aufgenommen werden sollte, wird geteilt.

58 Der Vermittlungsausschuss hat kein eigenes Gesetzesinitiativrecht, sondern ihm kommt lediglich die Aufgabe zu, auf der Grundlage des Gesetzesbeschlusses und des vorherigen Gesetzgebungsverfahrens Änderungsvorschläge zu erarbeiten, die sich ausgehend vom Anrufungsbegehren im Rahmen der parlamentarischen Zielsetzung des Gesetzgebungsvorhabens bewegen und die jedenfalls im Ansatz sichtbar gewordenen politischen Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundestag und Bundesrat ausgleichen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Dezember 2009, 2 BvR 758/07). Mit einer Anhörung der kommunalen

Spitzenverbände durch den Bundestag sind daher die kommunalen Interessen hinreichend aufgenommen.

2. Kommunale Klagebefugnis bei Kommunalverfassungsbeschwerden

59 Die Bundesregierung hält die geforderte Ergänzung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes für nicht erforderlich, da die vorgeschlagene Formulierung nur die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wiedergibt (vgl. BVerfGE 1, 167, 181; 56, 298, 310; 71, 25, 37; 91, 228, 242). Auch wenn es insofern durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in Sachen SGB II-Arbeitsgemeinschaften zu Zweifelsfragen gekommen sein sollte, sollte die Auslegung der Klagebefugnis bei Kommunalverfassungsbeschwerden weiterhin der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorbehalten bleiben.

60 Die Benennung von konkreten Verfassungsbestimmungen in der Begründung, die die gesetzlichen Vorgaben der Ergänzung erfüllen sollen, ist nicht sinnvoll. Sie würde einerseits zu kurz und andererseits zu weit greifen. So ist es z.B. denkbar, Verstöße gegen das Willkürverbot mit der Kommunalverfassungsbeschwerde zu rügen (BVerfGE 26, 228, 245), wenn sie in das Selbstverwaltungsrecht eingreifen, andererseits können nach der Rechtsprechung des BVerfG Kommunalverfassungsbeschwerden nur in begrenztem Umfang auf die Rüge der Verletzung von Art. 106 Abs. 5 GG gestützt werden (BVerfGE 71, 25, 37 f.).

3. Beteiligung der Kommunen an der EU-Rechtsetzung

a) Aufwertung der kommunalen Repräsentanz im Ausschuss der Regionen

61 Gemäß § 14 Abs. 2 EUZBLG regeln die Länder ein Beteiligungsverfahren für die Gemeinden und Gemeindeverbände, das sichert, dass diese auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände mit drei gewählten Vertretern im Ausschuss der Regionen vertreten sind. Bei einer eventuellen Vergrößerung der deutschen Sitzzahl im Ausschuss der Regionen wird eine Aufstockung der kommunalen Mandate nachdrücklich unterstützt.

b) Einbindung der kommunalen Spitzenverbände in die Prüfung des Subsidiaritätsprinzips

62 Nach dem Grundgesetz werden die Kommunen grundsätzlich durch die Länder repräsentiert. Ihre Beteiligung am Willensbildungsprozess des Bundes und der Länder in EU-

Angelegenheiten muss dies – schon im Hinblick auf die Verfassungsautonomie der Länder – berücksichtigen. Da nur die nationalen Parlamente eine Subsidiaritätsrüge erheben können, erscheint vor allem der Bundesrat als richtiger Adressat für die Forderung der kommunalen Spitzenverbände, in die Prüfung des Subsidiaritätsprinzips einbezogen zu werden. Deshalb sollte eine stärkere Einbindung der Kommunen in das Bundesratsverfahren zur Subsidiaritätsprüfung geprüft werden.

c) Weitergehende Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände bei Vorhaben der EU zu Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge

- 63** Gemäß § 10 Abs. 1 EUZBLG ist bei Vorhaben der Europäischen Union das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu wahren und sind ihre Belange zu schützen. § 10 Abs. 2 EUZBLG regelt, dass die Bundesregierung Stellungnahmen des Bundesrates unter den Voraussetzungen des § 5 EUZBLG zu berücksichtigen oder gegebenenfalls maßgeblich zu berücksichtigen hat. Die Gemeindeinteressen fließen damit über den Mechanismus des § 10 EUZBLG „über“ die Länder in den EU Rechtsetzungsprozess ein. Hierfür haben die Länder Sorge zu tragen.
- 64** Die Frage einer etwaigen institutionellen Absicherung von Anhörungs- und Unterrichtspflichten und die förmliche Einräumung eines Rechts, Stellungnahmen der Länder anstoßen zu können, liegt nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes daher in der primären Zuständigkeit der Länder.
- 65** Im Hinblick auf die Forderung, Stellungnahmen des Bundestages anstoßen zu können, ist ebenfalls auf die bestehende Kompetenzordnung des Grundgesetzes hinzuweisen. Entsprechende Wünsche können die Kommunen ohnehin politisch an den Bundestag herantragen. In Fällen, in denen der Bundestag zu Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge Stellung nimmt, gilt auch § 9 EUZBBG.
- 66** Darüber hinaus sieht § 74 Abs. 5 Satz 2 GGO eine regelmäßige Beteiligung von kommunalen Spitzenverbänden durch den Bund vor. An der Ausgestaltung als Soll-Bestimmung sollte sich nichts ändern; nur die zuständigen Ressorts sind in der Lage, im Einzelfall zu entscheiden, ob Belange der Kommunen berührt sind.

e) Rechtzeitige Unterrichtung der kommunalen Spitzenverbände über EU-Vorhaben entsprechend §§ 6, 7 EUZBBG

- 67** Zusätzliche Unterrichtsverfahren müssten zwischen Ländern und Kommunen in eigener Verantwortung geklärt werden. Es erscheint zweifelhaft, ob die Regelungen des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) dazu als Orientierung dienen können. Dies gilt auch für die Anregung, Berichtsbögen nach § 7 EUZBBG zur Unterrichtung des Bundestages den kommunalen Spitzenverbänden zu übermitteln.
- 68** Grundsätzlich ist nach Auffassung der Bundesregierung zudem Folgendes zu beachten: Die Forderungen der Kommunen nach rechtzeitiger Unterrichtung über EU-Vorhaben betreffen das Verhältnis Land – Gemeinde und sollten deshalb auch in diesem Verhältnis geregelt werden. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass ein wie auch immer ausgestaltetes Verfahren sich nicht verzögernd auf die außen- und europapolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands auswirken darf. Die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes gemäß Art. 23 Abs. 5 GG muss gewahrt bleiben (vgl. auch I.1. der Anlage zu § 9 EUZBLG).

II. Bewertung durch die Länder

1. Diskussion in den Arbeitsgruppensitzungen

- 69** Die in der Arbeitsgruppe beteiligten Länder haben ihre Standpunkte im Wesentlichen durch mündliche Diskussionsbeiträge in die Arbeitsgruppe eingebracht.
- 70** Die Länder lehnen mehrheitlich eine Änderung des Grundgesetzes ab und befürworten, die kommunalen Interessen durch eine Änderung von Geschäftsordnungsrecht stärker zu berücksichtigen. Teilweise wurde auch eine weitere Ergänzung des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates eingebracht.
- 71** Verschiedene Länder haben sich zudem gegen die von der Bundesregierung angeregte Ergänzung der Geschäftsordnung des Bundesrates um ein kommunales Anhörungsrecht ausgesprochen. Der Vorschlag sei im Rahmen eines Beratungsverfahrens nicht zweckmäßig und unter Berücksichtigung des Anhörungsrechtes im Bundestag nicht geboten. Hierzu hat das Land Brandenburg folgendes ausgeführt:

- 72 Der Bundesrat könne zwar eigene Gesetzesinitiativen einbringen, die dem Bundestag, ggf. mit einer Stellungnahme der Bundesregierung, zugeleitet würden. Der Bundestag sei aber in seiner weiteren Beschlussfassung frei und könne die Verabschiedung des Gesetzes auch ablehnen; darüber hinausgehende Verpflichtungen bestünden nicht. Das Bundesratsverfahren sei dagegen grundsätzlich nicht mit den parlamentarischen Beratungen im Bundestag vergleichbar. Die Ausschüsse tagten in der Regel mit weisungsgebundenen Vertretern. Fachliche Prüfungen hätten zuvor landesintern und ressortübergreifend stattgefunden. Dabei würden auch die kommunalen Belange berücksichtigt. Die Sitzungen seien nach § 37 Abs. 2 der GO BR nicht öffentlich, die Beratungen vertraulich.
- 73 Für die Implementierung eines zweiten Anhörungsverfahrens im Bundesrat neben dem Bundestag bestehe auch kein zusätzlicher Bedarf: Nach Art. 43 Abs. 2 GG hätten die Mitglieder des Bundesrates und ihre Beauftragten Zutritt zum Bundestag und seinen Ausschüssen und müssten jederzeit gehört werden. Diese Beteiligungsrechte würden üblicher Weise von den Landesvertretungen der Länder beim Bund intensiv wahrgenommen. Sie nähmen an den Anhörungen des Bundestages teil, werteten die Ergebnisse aus und leiteten Informationen und Stellungnahmen der Sachverständigen unverzüglich an ihre Landesressorts weiter. Die dadurch gewonnenen Erkenntnisse flössen in das Bundesratsverfahren mit ein.
- 74 Verschiedene Länder regten an, die Frage zu vertiefen, ob und wie weit auch die Bundesregierung die Kommunen stärker in Angelegenheiten der EU-Rechtsetzung einbinden könne.
- 75 Darüber hinaus haben sich das Land Berlin und der Freistaat Bayern noch schriftlich geäußert. Ihre Stellungnahmen lassen sich wie folgt zusammenfassen:
- 2. Stellungnahme des Landes Berlin**
- 76 Das Land Berlin hat sich mit Schreiben vom 25. Mai 2010 zu dem Positionspapier der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände geäußert (**Anlage 6**).
- 77 Das Land Berlin begegnet der vorgeschlagenen Verankerung der kommunalen Anhörungs- und Beteiligungsrechte im Grundgesetz mit Wohlwollen. Ob im Geschäftsordnungsrecht Bestimmungen zur Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände von Soll-

in Muss-Vorschriften umgewandelt werden sollen, wird dagegen der fachlichen Einschätzung überlassen.

- 78 Gegen eine Verstetigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Kommunalverfassungsbeschwerde durch Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes werden keine rechtlichen Einwände erhoben. Allerdings wird aus normlogischen Gründen vorgeschlagen, auch dieses Vorhaben im Grundgesetz zu verankern.

Abhängig von den Verhandlungen über die Neuverteilung der nationalen Kontingente im Ausschuss der Regionen, trägt das Land Berlin eine Ausweitung der kommunalen Mandate mit. Die sonstigen Forderungen der kommunalen Spitzenverbände zur Beteiligung an der EU-Rechtsetzung werden dagegen vom Land Berlin nicht unterstützt. Diese sollten vielmehr im Binnenverhältnis zwischen Landesregierungen und Kommunen geregelt werden.

3. Stellungnahme des Freistaates Bayern

- 79 Mit Schreiben vom 17. Juni 2010 (**Anlage 7**) hat der Freistaat Bayern sich zu der Positionierung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu Beteiligungsrechten an der EU-Rechtsetzung geäußert:
- 80 Nach der bayerischen Auffassung muss die Forderung der kommunalen Spitzenverbände nach mehr Mitgliedern im Ausschuss der Regionen mit dem bayerischen Anliegen einer stärkeren demografischen Gewichtung innerhalb der deutschen Delegation in Einklang gebracht werden. Eine Empfehlung über eine Anhebung der Sitzzahl sollte daher erst getroffen werden, wenn die Verhandlungen im Ausschuss der Regionen weiter fortgeschritten seien.
- 81 Darüber hinaus bittet der Freistaat Bayern um Prüfung, ob und in welchem Umfang die Berichtsbögen der Bundesregierung nach § 7 EUZBBG den kommunalen Spitzenverbänden übermittelt werden können.
- 82 Eine obligatorische Anhörung und die Möglichkeit, eine Beschlussfassung von Bundestag oder Bundesrat bei Vorhaben der EU zu Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge

anstoßen zu können, wird abgelehnt. Aufgrund der weite des Begriffs der kommunalen Daseinsvorsorge werden Zweifel an der Praktikabilität dieser Forderungen angemeldet.

F. Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom 22. Juni 2010

- 83** Mit Schreiben vom 22. Juni 2010 hat die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf des Zwischenberichts Stellung genommen (**Anlage 8**).
- 84** Um eine materiell verbesserte Kostenfolgenabschätzung zu ermöglichen, regt die Bundesvereinigung an, bei finanzwirksamen Gesetzesvorhaben im Sinne von Art. 104a Abs. 4 GG und Art. 105 Abs. 3 GG die Kostenbelastung bzw. Einnahmeverminderung beim Bund und bei den einzelnen Länder sowie ihrer jeweiligen Kommunalebene bereits im Gesetzgebungsverfahren möglichst präzise einzuschätzen und die hierfür getroffenen Annahmen transparent zu machen. Hierzu soll die bereits in § 44 GGO enthaltene Regelung zur Gesetzesfolgenabschätzung überarbeitet werden.
- 85** Die Bundesregierung verfolgt diese Anregung weiter. Dabei gilt es, den möglichen – tatsächlich wohl beschränkten – Anwendungsbereich zu identifizieren. So führt auch die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände aus, dass der Anwendungsbereich auf eine überschaubare Anzahl von Gesetzgebungsvorhaben beschränkt sein dürfte und erkennt an, dass dadurch nicht die Handlungsfähigkeit und schnelle Reaktionsfähigkeit des Gesetzgebers gefährdet werden dürfte.
- 86** Darüber hinaus bittet die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände erneut darum, dass
- die kommunalen Beteiligungsrechte im Grundgesetz verankert werden, und
 - der Bund die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene zu Vorhaben kommunalrelevanter EU-Rechtsetzungsvorhaben seinerseits rechtzeitig informiert und beteiligt.
- 87** Die Bundesregierung verweist insofern auf die Verpflichtung der Bundesressorts nach § 74 Abs. 5 GGO, die neben der Beteiligung von Bundestag und Bundesrat nach EUZBBG und EUZBLG besteht.

G. Handlungsempfehlungen aus den Beratungen der Arbeitsgruppe

88 Aus den Beratungen der Arbeitsgruppe ergeben sich folgende Handlungsempfehlungen an die Gemeindefinanzkommission:

I. Beteiligung der Kommunen an der Rechtsetzung des Bundes

89 Hinsichtlich der Beteiligung der Kommunen an der Rechtsetzung des Bundes ergeben die Beratungen der Arbeitsgruppe folgende Empfehlungen:

- Eine Verankerung der kommunalen Anhörungs- und Beteiligungsrecht im Grundgesetz erfolgt nicht.
- Im Ergebnis der Beratungen wird der Gesetzentwurf zur Änderung eines Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats unterstützt, in dem insbesondere folgende Änderungen enthalten sind:
 - Prüfung der Darstellung des Erfüllungsaufwands neuer Regelungen, d.h. des gesamten messbaren Zeitaufwands und der Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen (bisher nur Prüfung der Bürokratiekosten).
 - Die Prüfungsbefugnis wird auf Gesetzentwürfe des Bundesrates und solche aus der Mitte des Bundestages ausgedehnt, sofern der Bundesrat selbst oder eine Fraktion den Normenkontrollrat befassen (bisher nur Gesetzentwürfe der Bundesregierung).
- Im Ergebnis der Beratungen wird eine Änderung der GGO mit dem Ziel befürwortet, dass die kommunalen Spitzenverbände möglichst zeitlich vor Interessenvertretungen an Rechtsetzungsvorhaben der Bundesregierung beteiligt werden.
- Im Ergebnis der Beratungen wird die Anregung, § 44 GGO mit dem Ziel zu ändern, die dort bereits vorgesehene Gesetzesfolgenabschätzung bei die Kommunen belastenden Gesetzesvorhaben so zu präzisieren, dass künftig die finanzwirksamen Auswirkungen auf die einzelnen Länder sowie ihrer jeweiligen Kommunalebene dargestellt und die dabei zugrundeliegenden Annahmen dokumentiert werden, aufgegriffen. Dabei gilt es, den möglichen – tatsächlich wohl beschränkten – Anwendungsbereich im Verlaufe der weiteren Beratungen zu identifizieren. Die Kostenfolgenabschätzung soll in einem gemeinsamen Prozess mit Ländern und Kommunen (Benehmen) erfolgen.

- Im Ergebnis der Beratungen wird eine Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages befürwortet, damit die kommunalen Spitzenverbände bei öffentlichen Anhörungen privilegiert werden.
- Im Ergebnis der Beratungen wird empfohlen, dass die Arbeitsgruppe im Verlaufe der weiteren Beratungen die Frage vertieft, ob die Geschäftsordnung des Bundesrates um ein Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände bei Gesetzesinitiativen des Bundesrates ergänzt werden kann.

II. Kommunale Klagebefugnis bei Kommunalverfassungsbeschwerden

- 90** Die vorgeschlagene Ergänzung der Regelungen zur kommunalen Klagebefugnis bei der Kommunalverfassungsbeschwerde im Grundgesetz oder im Bundesverfassungsgerichtsgesetz findet nicht statt. Die Auslegung der Klagebefugnis bei Kommunalverfassungsbeschwerden bleibt weiterhin der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorbehalten.

III. Beteiligung der Kommunen an der EU-Rechtsetzung

- 91** Hinsichtlich der Beteiligung der Kommunen an der EU-Rechtsetzung ergeben sich aus den Beratungen Arbeitsgruppe folgende Empfehlungen:
- Im Ergebnis der Beratungen wird empfohlen, im Verlauf der weiteren Beratungen vertieft zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen bei einer eventuellen Vergrößerung der deutschen Sitzzahl im Ausschuss der Regionen die Anzahl der kommunalen Mandate angemessen erhöht werden kann.
 - Im Ergebnis der Beratungen wird empfohlen, im Verlauf der weiteren Beratungen vertieft zu prüfen, wie die Landesregierungen in Anlehnung an die mit den Landesparlamenten getroffenen Vereinbarungen Stellungnahmen durch die kommunalen Spitzenverbände auf Länderebene gegenüber den jeweiligen Landesregierungen im Rahmen des Bundesratsverfahrens zur Subsidiaritätsprüfung einbinden können.
 - Im Ergebnis der Beratungen wird empfohlen, im Verlauf der weiteren Beratungen vertieft zu prüfen, wie bei Stellungnahmen des Bundesrates nach § 10 EUZBLG die kommunalen Spitzenverbände auf Länderebene in die Willensbildung der jeweiligen Landesregierungen stärker einbezogen werden können.
 - Im Ergebnis der Beratungen wird empfohlen, die Frage zu vertiefen, ob und wie weit auch die Bundesregierung – im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompe-

tenzordnung – die Kommunen stärker in Angelegenheiten der EU-Rechtsetzung einbinden kann.

H. Beschlussempfehlung der Arbeitsgruppe für die Gemeindefinanzkommission

92 Die Gemeindefinanzkommission fasst folgenden Beschluss:

1. Die Gemeindefinanzkommission nimmt den Zwischenbericht und die darin enthaltenen die Handlungsempfehlungen aus den Beratungen der Arbeitsgruppe zustimmend zur Kenntnis.
2. Sie bittet das Bundesministerium des Innern und die Länder, die vorgeschlagenen Prüfungen vorzunehmen.
3. Die Arbeitsgruppe berichtet über den Stand der Umsetzung der Handlungsempfehlungen.

Anlage 2

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Postfach 12 03 15 · 10593 Berlin

Frau Staatssekretärin
Cornelia Rogall-Grothe
Bundesministerium des Innern
Alt-Moabit 101 D
10559 Berlin

per E-Mail: StRG@bmi.bund.de

08.10.2010/sue

Bearbeitet von
Manfred Wienand

Telefon 0221/3771-1 99
Telefax 0221/3771-177

E-Mail:
manfred.wienand@staedtetag.de

Aktenzeichen
03.14.15 D

Gemeindefinanzkommission – Arbeitsgruppe „Rechtssetzung“ hier: Entwurf eines Abschlussberichts (Stand 05.10.2010)

Sehr geehrte Frau Staatssekretärin,

für die Einladung zur 5. Sitzung der Arbeitsgruppe „Rechtssetzung“ der Gemeindefinanzkommission am Montag, den 11. Oktober 2010, danken wir Ihnen.

Unter TOP 2 der Tagesordnung sehen Sie die „Abstimmung des Abschlussberichts der Arbeitsgruppe“, insbesondere zum Punkt „Länderscharfe Kostenfolgenabschätzung“ vor. Bisher fehlt in dem Entwurf des Abschlussberichts jedoch durchgängig ein Text, zu dem die kommunalen Spitzenverbände eine Stellung beziehen könnten.

Auch unter Bezugnahme auf die Stellungnahme der Bayerischen Staatskanzlei vom 5. Oktober 2010 möchten wir betonen, dass die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Gesetzesfolgeabschätzung, insbesondere Kostenfolgeabschätzung, für uns ein zentrales Anliegen darstellt. Bezüglich der Umsetzbarkeit einer regionalisierten Kostenfolgeabschätzung unterscheiden auch wir zwischen Kostenfolgen von Steuerrechtsänderungen und Leistungsausgaben (Zweckausgaben). Eine länderbezogene Aufschlüsselung der Kostenfolgen leistungrechtlicher Regelungen ist schon gegenwärtig mit den vorhandenen Datengrundlagen der Bundes- und Landesstatistik möglich, etwa wenn es um die länderbezogene Verteilung der zugrunde liegenden Fallzahlen und Leistungsausgaben geht. Soweit Leistungsausgaben ausschließlich bei den Kommunen anfallen, sind sie ohnedies kongruent zur Belastung der jeweiligen Länderebene.

Wenn unter Randziffer 23 des Entwurfs des Abschlussberichts ausgeführt wird, „die kommunalen Spitzenverbände halten die Angabe von Schätzgrößen für ausreichend“, so gibt diese Einschränkung nicht zutreffend unsere Auffassung wieder. Die kommunalen Spitzenverbände sind vielmehr der Auffassung, dass eine Regionalisierung der Kostenfolgeabschätzung - jedenfalls im Sozialleistungsbereich - nicht nur methodisch möglich, sondern als

Entscheidungsgrundlage für einen Gesetzgeber auch notwendig ist, der sich über die eintretende Belastung der Kommunen Klarheit verschaffen muss.

Eine Überprüfung der in die Kostenfolgeabschätzung eingegangenen Annahmen kann nach Inkrafttreten der leistungsrechtlichen Regelung anhand der tatsächlichen Kostenentwicklung im Wege der Evaluation erfolgen, die ggf. zu leistungsrechtlichen Korrekturen führt. Voraussetzung hierfür ist die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Kostenfolgeabschätzung.

Allerdings ist bisher keine Verfahrensweise eingeführt, die eine systematische Beteiligung der Kommunen an der Kostenfolgeabschätzung auf Bundesebene vorsieht. Wir sprechen uns nachdrücklich dafür aus, die Eckpunkte einer diesbezüglichen Verfahrensweise mit dem Ziel einer verbindlichen Beteiligungsregelung zu diskutieren.

Grundsätzlich vermissen wir in diesem Zusammenhang im Entwurf des Schlussberichts jeglichen Hinweis auf die geplante Änderung des Normenkontrollratsgesetzes (NKRK), die in der letzten Sitzung der Arbeitsgruppe zum wiederholten Male thematisiert worden ist. Wenn künftig die Kostenfolgen einer gesetzlichen Regelung insgesamt für den Bereich der öffentlichen Verwaltung als Erfüllungsaufwand darzustellen sind, dann muss auch insoweit nach Ländergrenzen eine spezifische Darstellung der Belastung der kommunalen Ebene vorgesehen werden. Wir teilen die Auffassung der Bayerischen Staatskanzlei, dass eine entsprechende Klarstellung des Begriffs des Erfüllungsaufwands dahingehend, dass dieser sowohl die Kosten des Verwaltungsvollzugs als auch die sog. Zweckausgaben (Leistungsausgaben) umfasst. Wir bitten ausdrücklich darum, dies in der weiteren Beratung der Arbeitsgruppe zu berücksichtigen.

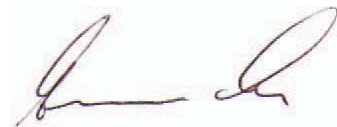
Schließlich können wir uns auch der Entwurfsfassung zur Kategorie 2 („Handlungsempfehlung, die nicht weiter verfolgt bzw. nicht weiter geprüft werden“) nicht anschließen. Bei der unter Randziffer 49 in Bezug genommenen Stellungnahme des Bundesrates handelt es sich lediglich um ein Antwortschreiben der Bundesratsverwaltung und nicht eine Stellungnahme des Bundesrates. Wir gehen davon aus, dass für die Meinungsbildung des Bundesrates eine Stellungnahme aller Landesregierungen anzustreben ist.

Für eine Berücksichtigung unserer Position in den weiteren Beratungen der Arbeitsgruppe wären wir dankbar.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Articus
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Städtetages



Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Landkreistages



Dr. Gerd Landsberg
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Anlage 3



Frau Staatssekretärin
Cornelia Rogall-Grothe
Bundesministerium des Innern
Alt-Moabit 101 D
10559 Berlin

Per E-Mail

Ihre Nachricht vom
Ihr Zeichen V I 1-M-139401-1/8

Unsere Nachricht vom
Unser Zeichen B II 2 – 525-519

München, 05.10.2010
Durchwahl: (089) 21 65 – 23 09

**Gemeindefinanzkommission – Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“;
länderbezogene Kostenfolgenabschätzung**

Sehr geehrte Frau Staatssekretärin,

in der vierten Sitzung der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ der Gemeindefinanzkommission am 17.09.2010 wurde vor allem das Thema einer verbesserten Gesetzesfolgenabschätzung im Bereich von Steuerrechtsänderungen und Zweckausgaben erörtert, welche die Kommunen im Besonderen belasten. Nach den Vorstellungen der kommunalen Spitzenverbände sollen künftig die finanzwirksamen Auswirkungen solcher Vorhaben auf die einzelnen Länder sowie ihre jeweilige Kommunalebene länderscharf dargestellt und die dabei zugrunde liegenden Annahmen dokumentiert werden. Die Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen haben in der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ am 17.09.2010 fachliche Einwände gegen eine länderscharfe Quantifizierung vorgetragen. Es wurde daher angeregt, bis zur nächsten Sitzung der Arbeitsgruppe innerhalb der Bundes- und Landesregierungen ein Meinungsbild herbeizuführen, ob auf der Basis vorhandener regionalisierter Daten eine derartige länderscharfe Kostenfolgenabschätzung möglich ist. Hierzu darf ich wie folgt Stellung nehmen:

./.

1. Allgemeines

Die Forderung nach einer länderscharfen Kostenfolgenabschätzung wird grundsätzlich begrüßt. Voraussetzung hierfür ist aber eine gesicherte und aktuelle Datengrundlage sowie vom Bund näher dargelegte Parameter für den Gesetzesvollzug, anhand derer sich hinreichend aussagekräftige regionalisierte Daten für Länder und Kommunen ermitteln lassen. Andernfalls können realistische und belastbare finanzielle Auswirkungen auf die einzelnen Länder sowie deren kommunale Ebenen nicht im Gesetzentwurf abgebildet werden. Auf welchen Gebieten eine solche Kostenschätzung möglich ist, muss primär von der Bundesregierung beantwortet werden.

Eine länderscharfe Kostenfolgenabschätzung sollte zudem den Verwaltungsaufwand nicht wesentlich erhöhen. Das Verfahren sollte so gestaltet werden, dass der Bund die Kostenfolgen, soweit ihm dies möglich ist, bereits selbst länderscharf abgrenzt und nur solche Bereiche offen lässt, zu denen die notwendigen Daten ausschließlich den Ländern vorliegen. Umfangreiche Erhebungen zur Ermittlung der Kostenfolgen sollten auf im Ergebnis auf wenige Bereiche beschränkt bleiben, in denen ein besonderer Bedarf für eine länder- oder kommunenspezifische Abschätzung besteht.

Die in der Sitzung am 17.09.2010 vorgetragene Auffassung des Vertreters des Bundeskanzleramtes (Geschäftsstelle Bürokratieabbau), das zum Erfüllungsaufwand von Gesetzentwürfen, welcher in Zukunft vom Nationalen Normenkontrollrat überprüft werden soll, weder Zweckausgaben noch Steuerrechtsänderungen zählen, überzeugt aus hiesiger Sicht nicht. Gemäß § 2 Abs. 1 des Entwurfs einer Änderung des NKR-Gesetzes umfasst der Erfüllungsaufwand „den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft, sowie

der öffentlichen Verwaltung entstehen“. Der Wortlaut dieser Vorschrift ist eindeutig und erfasst alle Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift entstehen. Zweckausgaben oder Steuern werden hiervon nicht ausgenommen. Auch im Lichte der Forderung der kommunalen Spitzenverbände, die Gesetzesfolgenabschätzung für die kommunale Ebene zu verbessern, wäre es wünschenswert, dass der Begriff des Erfüllungsaufwands und mithin die Wächterrolle des Nationalen Normenkontrollrats umfassend interpretiert wird.

2. Zum Bereich Steuerrechtsänderungen

Eine länderscharfe Quantifizierung von Steuerrechtsänderungen setzt voraus, dass hinreichende und insbesondere aktuelle Datengrundlagen vorliegen, die sowohl die Struktur der Steuerpflichtigen im Jahr des Gesetzesvorhabens als auch für die Jahre des Finanzplanungszeitraumes richtig abbilden. Die letzten aktuellen Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes zu den veranlagten Steuern spiegeln die Ergebnisse des Veranlagungszeitraums 2005 wieder. Angesichts dieser Ausgangslage wäre eine weitere Aufgliederung der Aufkommenswirkungen von Steuerrechtsänderungen anhand bestehenden Datenmaterials für einzelne steuerliche Maßnahmen zwar grundsätzlich möglich, aber wenig aussagekräftig. Für die Mehrzahl der Steuerrechtsänderungen, die in den letzten Jahren vorgenommen worden sind, hätten jedenfalls keine länderspezifischen Grunddaten vorgelegen.

Vor diesem Hintergrund ist es zumindest für Steuerrechtsänderungen, die nur einzelne Steuerzahlergruppen betreffen oder einzelne Unternehmenssparten, deren Tätigkeit sich möglicherweise auch noch auf einzelne Regionen beschränkt, nicht möglich, realistische und belastbare regionalisierte finanzielle Auswirkungen zu ermitteln. Praktisch durchführbar wären nur pauschale länderscharfe Quantifizierungen von Steuerrechtsänderungen, die die breite Masse der Steuerpflichtigen der jeweiligen Steuerart betrifft.

Der Ausweis länderscharfer kommunaler Aufkommenswirkungen bei Steuerrechtsänderungen würde voraussichtlich zusätzliche personelle Ressourcen binden. Angesichts der oftmals engen zeitlichen Vorgaben bei Gesetzesvorhaben erscheint es zudem fraglich, ob rechtzeitig die notwendigen Abstimmungsprozesse zwischen Bund, Ländern und Kommunen durchgeführt werden können. Falls über die Kostenschätzung kein Konsens erzielt werden kann, müsste festgelegt werden, wie der Dissens aufgelöst wird bzw. wie bei Fehleinschätzungen zu verfahren ist.

Im Ergebnis bestehen daher erhebliche Zweifel, ob eine generelle Ermittlung länderscharfer kommunaler Aufkommenswirkungen für jede steuerrechtliche Einzelmaßnahme notwendig und praktikabel ist. Anstelle einer verpflichtenden Darstellung in den Gesetzesmaterialien wäre es aus hiesiger Sicht zielführend, für bestimmte größere steuerliche Gesetzgebungsvorhaben die Abstimmung über die finanziellen Auswirkungen im Arbeitskreis Quantifizierung zu suchen, zu dem auch die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände regelmäßig eingeladen werden.

3. Zum Bereich Zweckausgaben

Eine verbesserte Kostenfolgenabschätzung durch den Bund für den Bereich der Zweckausgaben wird begrüßt. Eine länderbezogene Aufschlüsselung der Kostenfolgen dürfte nach Auffassung des Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen zumindest in Teilbereichen auch grundsätzlich leistbar sein. Dem Bund stehen in vielen Bereichen bereits heute die hinreichenden Daten zur Verfügung, um die entsprechenden Kosten zu ermitteln. Die Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II, die von den Kommunen zu tragen sind, werden beispielsweise in einem zentralen Informationssystem der Bundesagentur für Arbeit erfasst. Diese Statistik, die nach Kreisen differen-

ziert, dient in der Regel auch zur Abschätzung von Kostenfolgen durch gesetzliche Änderungen und könnte vom Bund für eine länderbezogene Schätzung nutzbar gemacht werden. Auch im Bereich des SGB XII könnte der Bund anhand der veröffentlichten Statistiken eigene Kostenfolgenabschätzungen auch für einzelne Länder vornehmen. Die Kostenschätzung des Bundes sowie ggf. noch offene Punkte könnten dann den Ländern zur Stellungnahme und Ergänzung zugeleitet werden.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Kostenfolgenabschätzungen für Zweckausgaben in der Vergangenheit oftmals nur sehr vage beziffert werden konnten. Auch eine nachträgliche Ermittlung von Zweckausgaben, wie dies durch Revisionsklauseln erforderlich wurde, führte in der Vergangenheit aufgrund der sehr komplexen finanziellen Zusammenhänge und Leistungsvoraussetzungen in den einzelnen Ländern zu keinem befriedigenden Ergebnis. Die Revisionen endeten in der Regel erst durch politische Kompromisse. Dies gilt etwa für die Bundesbeteiligung zu den Hartz IV-Kosten oder zu den Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Die Ungenauigkeiten beruhen vor allem auf den unterschiedlichen demographischen und ökonomischen Strukturen in den Ländern, die es nicht zuließen, dass die Kostenfolgen nach den Einwohnerzahlen auf die Länder heruntergebrochen werden können.

Für die Zweckausgaben gilt im Besonderen, dass fehlerhafte oder wenig aussagekräftige Kostenabschätzungen auch im Lichte des länderverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips auf Bedenken stoßen. Kostenschätzungen, die in Normentwürfen des Bundes veröffentlicht werden, können eine faktische Bindungswirkung auf Länder und Kommunen in einzelnen Ländern entfalten. Aus Sicht der Länder muss daher sichergestellt sein, dass länderscharfe Kostenfolgenberechnungen nur mit Zustimmung der betroffenen Länder in den Gesetzesvorblättern veröffentlicht werden.

Die Mitglieder der Gemeindefinanzkommission, Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ erhalten einen Abdruck dieses Schreibens.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'K. Gernbauer', with a stylized flourish at the end.

Karolina Gernbauer
Ministerialdirektorin

Anlage 4



Finanzministerium Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

08.10.2010

Seite 1 von 2

Frau Staatssekretärin
Cornelia Rogall-Grothe
Bundesministerium des Inneren
Alt-Moabit 101 D
10559 Köln

Aktenzeichen
bei Antwort bitte angeben
IV B 2

Schwieker, Christof

Telefon 0211 4972-2949

Christof.Schwieker@fm.nrw.de

per E-Mail

Gemeindefinanzkommission
Entwurf des Abschlussberichts der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“

Sehr geehrte Frau Staatssekretärin,

für die Übersendung des Berichtentwurfs, den ich mit großem Interesse zur Kenntnis genommen habe, danke ich Ihnen recht herzlich.

Da Vertreter des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen an der kommenden 5. Sitzung der Arbeitsgruppe aus terminlichen Gründen nicht teilnehmen können, teile ich Ihnen mit, dass die von der Arbeitsgruppe vorgesehene Stellungnahme zur Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, zur Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages und zur Erhöhung kommunaler Mandate im Ausschuss der Regionen grundsätzlich begrüßt wird.

Bei der Beteiligung der Kommunen an der EU-Rechtsetzung durch den Bund bin ich der Auffassung, dass angesichts der Bedeutung eines Zugangs zur ZEUS-Datenbank für die Vertreter kommunaler Spitzenverbände dieser nicht an technischen oder organisatorischen Fragen scheitern oder unter einen Finanzierungsvorbehalt des Bundes gestellt werden sollte.

Dienstgebäude und Lieferanschrift:
Jägerhofstraße 6
40479 Düsseldorf
Telefon 0211 4972-0
Telefax 0211 4972-2750
www.fm.nrw.de

Im Übrigen hat die Landesregierung Nordrhein-Westfalen in einer gemeinsamen Erklärung mit den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen bereits am 10. September zur Frage der Kostenfolgenabschätzung Stellung genommen:

Öffentliche Verkehrsmittel:
U74 bis U79
Haltestelle:
Heinrich-Heine-Allee

„Die Landesregierung unterstützt die Kommunen gegenüber dem Bund darin, eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Kostenfolgenabschätzung von Gesetzen zu sichern und die Beteiligungsrechte der kommunalen Spitzenverbände in Gesetzgebungsverfahren zu stärken. Realisiert werden könnte dies z.B. durch ein privilegiertes Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände bei Anhörungen im Deutschen Bundestag und die Einführung eines Anhörungsrechtes im Rahmen der Ausschussberatungen im Bundesrat.“

08.10.2010

Seite 2 von 2

— Ich bitte, diese Position im weiteren Verfahren zu berücksichtigen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass der übersandte Berichtsentwurf den Bereich der Kostenfolgenabschätzung noch nicht vollständig erfasst.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe erhalten eine Abschrift dieses Schreibens.

— Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized first name and a more formal last name.

Werner Brommund

Anlage 5



Uwe Schünemann
Niedersächsischer Minister
für Inneres und Sport

Bundesminister
Herrn Dr. Thomas de Maizière
Bundesministerium des Inneren
Alt Moabit 101 D
10559 Berlin

12. Oktober 2010

1. H. 8. H. u. 4.

444/10

BMI - Ministerbüro

15. OKT. 2010

103083

☒ Presse	☒ Grünkruz
☒ KabParl	☒ Stellungnahme
☒ Bürgerservice	☐ Kurzvotum
	☐ Übernahme des Termins
	☐ Übernahme der Antwort
	☐ Bitte Rücksprache
	☐ Kenntnisnahme
	☐ zwV
	☐ zum Vorgang
	☐ z.d.A.

2) x ✓

Gemeindefinanzkommission – Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

wie Ihnen sicher bekannt ist, haben die Kommunalen Spitzenverbände in der Sitzung der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ der Gemeindefinanzkommission am 11. Oktober 2010 die Arbeit in einem wesentlichen Punkt für gescheitert erklärt. Daraufhin hat der Vertreter des Deutschen Landkreistages, Herr Prof. Dr. Henneke, die Sitzung verlassen. Inhaltlich ging es im Kern um die Frage, ob bei die Kommunen belastenden Bundesgesetzen nach Art. 104a Abs. 4 Grundgesetz die Auswirkungen auf die einzelnen Länder sowie ihre jeweilige Kommunalebene dargestellt werden sollen. Eine Handlungsempfehlung an die Gemeindefinanzkommission zur länderbezogenen Kostenfolgeabschätzung bei Geldleistungsgesetzen, die von den Kommunalen Spitzenverbänden als unverzichtbares Element zur Abschätzung der Kostenfolgen auf der kommunalen Ebene angesehen wird, wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, stellvertretend für die betroffenen Bundesressorts, jedoch kategorisch abgelehnt mit der Begründung, das die erforderlichen Daten nur mit einem nicht zu rechtfertigenden Aufwand beschafft oder verarbeitet werden könnten.

Ich bin mir darüber bewusst, dass eine Ermittlung dieser Kostenfolgen für die Länder- und Kommunalebenen durchaus mit einem gewissen Aufwand verbunden sein mag. Gleichwohl halte ich es für unverzichtbar, dass für Gesetzgebungsvorhaben, die eine hohe finanzielle Belastung der Kommunen erwarten lassen, eine entsprechende Kostenfolgeabschätzung unter vorheriger Beteiligung

der kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene vorgesehen wird. Deshalb halte ich eine offensive Handlungsempfehlung der Arbeitsgruppe Rechtsetzung an die Gemeindefinanzkommission zur Weiterverfolgung und offenen Prüfung (Kategorie 1) der Möglichkeiten einer länderbezogenen Kostenabschätzung auch bei Geldleistungsgesetzen für geboten. Zumindest ist es aber notwendig, einen Einstieg in eine solche Kostenschätzung zu schaffen, in dem in Zusammenarbeit mit den Kommunalen Spitzenverbänden Fallgruppen herausgearbeitet werden, für die das notwendige Datenmaterial bereits auf Länderebene oder bei den kommunalen Spitzenverbänden weitgehend vorliegt.

Vor diesem Hintergrund würde ich es begrüßen, wenn der weitere Diskussionsprozess in der Gemeindefinanzkommission durch eine positive Handlungsempfehlung der Arbeitsgruppe Rechtsetzung offen gehalten werden könnte.

Wegen der fachlichen Betroffenheiten habe ich dieses Schreiben sowohl Frau Bundesministerin Dr. von der Leyen als auch den Kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene zur Kenntnis zugeleitet.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Uwe Schünemann', written in a cursive style.

Uwe Schünemann

Anlage 6



Bundesministerium
des Innern



Dr. Thomas de Maizière, MdB

Bundesminister
Beauftragter der Bundesregierung
für die neuen Bundesländer

Herrn
Uwe Schünemann, MdL
Niedersächsischer Minister
für Inneres und Sport
Postfach 221
30002 Hannover

HAUSANSCHRIFT Alt-Moabit 101 D, 10559 Berlin
POSTANSCHRIFT 11014 Berlin

TEL +49 (0)30 18 681-1000
FAX +49 (0)30 18 681-1014
E-MAIL Minister@bmi.bund.de
INTERNET www.bmi.bund.de

DATUM Berlin, den 29. Oktober 2010

Sehr geehrter Herr Kollege,

für Ihr Schreiben vom 12. Oktober 2010 zum Sachstand der Arbeiten der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ der Gemeindefinanzkommission danke ich Ihnen.

Die Frage, ob bei Bundesgesetzen nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes, die die Kommunen belasten, eine länderbezogene Kostenfolgenschätzung möglich ist, wurde intensiv durch die betroffenen Bundesressorts geprüft. Sämtliche Ressorts drücken erhebliche Zweifel daran aus, ob aufgrund der vorhandenen Datenlage eine länderbezogene Kostenfolgenabschätzung mit vertretbarem Aufwand möglich ist. Von Länderseite ist zudem darauf hingewiesen worden, dass Ausführungen des Bundes in der Gesetzesbegründung eine gewisse Präzedenzwirkung für das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip entfalten können. Eine umfangreiche Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Kommunen würde sich aber wiederum verzögernd auf das Gesetzgebungsverfahren auswirken, zumal zu beachten ist, dass dem Bund die Verantwortung für Bundesgesetze und damit auch für die Gesetzesfolgenabschätzung zukommt.

Der Bund sieht jedoch auch die Interessen der Kommunen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat sich daher im Nachgang zu der Sitzung der Arbeitsgruppe am 11. Oktober 2010 bereit erklärt zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie bei Bundesgesetzen nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes, die die Kommunen belasten und bei denen die erforderlichen Datengrundlagen vorliegen, eine länderbezogene Kostenfolgenabschätzung möglich ist. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird hierzu ein geeignetes Gesetzgebungsvorhaben (Pilotgesetz) ermitteln, das bis spätestens Ende 2012 abgeschlossen sein muss. Der überarbeitete Entwurf des Abschlussberichts der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ ordnet daher die länderbezogene Kostenfolgenabschätzung nunmehr vollständig – das heißt nicht nur bezüglich der Steuergesetze nach Artikel 105 Absatz 3 des Grundgesetzes – den Handlungsempfehlungen zu, die zur Umsetzung vorgeschlagen werden (sog. Kategorie 1).

Damit dürfte Ihrer Bitte, diese Frage weiter offen zu prüfen, entsprochen sein.

Abdrucke dieses Schreibens habe ich Frau Bundesministerin von der Leyen und den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene zur Kenntnisnahme übersandt.

Mit freundlichen Grüßen

Anlage 7



Bundesministerium
der Finanzen



Freiheit
Einheit
Demokratie

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

Präsident des Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Dr. Wolfgang Schäuble

Bundesminister
Mitglied des Deutschen Bundestages

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin

TEL +49 (0) 30 18 682-17 95

FAX +49 (0) 30 18 682-88 17 95

E-MAIL poststelle@bmf.bund.de

DATUM 18. August 2010

GZ **V A 3 - FV 5080/09/10001**

DOK **2010/0624673**

(bei Antwort bitte GZ und DOK angeben)

Sehr geehrter Herr Bundestagspräsident,

am 24. Februar 2010 hat die Bundesregierung die Einsetzung einer Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung (Gemeindefinanzkommission) beschlossen. Der Gemeindefinanzkommission gehören – mit mir als Vorsitzendem – der Bundesminister des Innern, der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie sowie Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und der Länder an.

Die Gemeindefinanzkommission soll unter anderem Vorschläge zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung erarbeiten. Hierzu gehört auch, Vorschläge für verbesserte Anhörungs- und Beteiligungsrechte der Kommunen unter anderem bei Gesetzgebungsvorhaben des Bundes zu prüfen. In Umsetzung dieses Arbeitsauftrags wurden auf der letzten Kommissionssitzung am 8. Juli 2010 verschiedene Handlungsempfehlungen beschlossen. Eine dieser Handlungsempfehlungen sieht vor, dass die Kommission mit der Bitte an den Deutschen Bundestag herantritt, eine Anpassung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in diesem Sinne zu prüfen.

Die kommunalen Spitzenverbände sehen sich – im Unterschied zu Interessenverbänden – als Vertreter von Gemeinwohlbelangen. Um diese besondere Position zum Ausdruck zu bringen, hat die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände die Forderung in die Gemeindefinanzkommission eingebracht, dass die auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände bei öffentlichen Anhörungen privilegiert, d. h. jeweils als erste angehört werden sollen, wie dies auch auf Länderebene teilweise vorgesehen sei („Recht des ersten Wortes“).

Die Gemeindefinanzkommission unterstützt diesen Wunsch. Deswegen wird eine entsprechende Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages angeregt, um das Petikum der kommunalen Spitzenverbände umzusetzen.

Die letzte Sitzung der Gemeindefinanzkommission findet voraussichtlich im Oktober dieses Jahres statt. Der Abschlussbericht, der im September zu erstellen ist, soll auch auf den Umsetzungsstand der Handlungsempfehlungen eingehen.

Als Vorsitzender der Gemeindefinanzkommission wäre ich Ihnen daher sehr dankbar, wenn der Deutsche Bundestag den Vorschlag der Kommission aufgreifen könnte, bei öffentlichen Anhörungen die auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände zu privilegieren.

Mit freundlichen Grüßen



Anlage 8



11016 Berlin

Berlin, 27. Aug. 2010

Prof. Dr. Norbert Lammert, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Telefon: +49 30 227-72901
Fax: +49 30 227-70945
praesident@bundestag.de

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

mit Schreiben vom 18. August 2010 übermitteln Sie mir den Vorschlag der Gemeindefinanzkommission, die geschäftsordnungsrechtlichen Anhörungs- und Beteiligungsrechte von kommunalen Spitzenverbänden im Gesetzgebungsverfahren zu stärken.

EINGANG IM MINISTERBÜRO

am: 01. SEP. 2010

Geschäftsgang über:

PSt HK AL V R.d.F. m.p. AE für M AE für PSt I St

Erledigung / Bescheidsetzung
Stellenanfrage d. Kassenprüfers

K
EP
MS
KE
TWE
CA
P
R

Antragant:
St B
AL IV
Vgl.
C

LBB: MA
Wiedner

Schon jetzt ist in § 69 Abs. 5 der Geschäftsordnung des Bundestages geregelt, dass die Ausschüsse bei der Beratung von Vorlagen, durch die wesentliche Belange von Gemeinden und Gemeindeverbände berührt werden, den auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden Gelegenheit zur Stellungnahme geben sollen. Auch ist die Teilnahme an einer Anhörung nach § 70 Abs. 1 der Geschäftsordnung auf Beschluss des Ausschusses möglich, jedoch nicht vorgeschrieben.

Zur Prüfung der Frage, ob eine darüber hinausgehende Privilegierung der kommunalen Spitzenverbände angezeigt ist, habe ich den Vorschlag der Gemeindefinanzkommission an den zuständigen Geschäftsordnungsausschuss weitergeleitet.

Mit freundlichen Grüßen

Norman Cameron

Büro der Leitung
Eingang 02. SEP. 2010
2010/0624673

Anlage 9



Bundesministerium
des Innern



Cornelia Rogall-Grothe

Staatssekretärin
Beauftragte der Bundesregierung
für Informationstechnik

Bundesministerium des Innern, 11014 Berlin

Herrn
Dirk Brouër
Direktor des Bundesrates
11055 Berlin

HAUSANSCHRIFT Alt-Moabit 101 D, 10559 Berlin

TEL +49 (0)30 18 681-1109

FAX +49 (0)30 18 681-1135

E-MAIL StRG@bmi.bund.de

DATUM 30. Juli 2010

AKTENZEICHEN V I 1 – M – 139 401-1/8

Sehr geehrter Herr Direktor,

am 24. Februar 2010 hat die Bundesregierung die Einsetzung einer Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung (Gemeindefinanzkommission) beschlossen. Der Gemeindefinanzkommission gehören der Bundesminister der Finanzen, der Bundesminister des Innern, der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie sowie Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und der Länder Bayern, Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz an.

Die Gemeindefinanzkommission soll unter anderem Vorschläge zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung erarbeiten. Hierzu wurde die Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ eingerichtet, die von mir geleitet wird. Die Arbeitsgruppe hat den Auftrag, die bestehende Praxis zur Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes sowie an der EU-Rechtsetzung darzustellen und Vorschläge zur stärkeren Berücksichtigung der kommunalen Interessen zu unterbreiten.

Auf Basis des Zwischenberichts der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ hat die Gemeindefinanzkommission auf ihrer Sitzung am 8. Juli 2010 verschiedene Handlungsempfehlungen und Prüfaufträge beschlossen. Eine dieser Prüfaufträge betrifft die Geschäftsordnung des Bundesrates.

Anders als die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (§ 69 Abs. 5 GO BT) und die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (§ 47 Abs. 1 GGO) enthält die Geschäftsordnung des Bundesrates keine explizites Anhörungsrecht der kommunalen Spitzen-



SEITE 2 VON 2

verbände. Dies wird seitens der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände als „Schutzlücke“ bewertet.

Eine Anhörung der kommunalen Spitzenverbände im Rahmen der Ausschussberatung des Regelungsentwurfs könnte erfolgen, wenn deren Belange berührt sind. Umzusetzen wäre dies beispielsweise durch eine Ergänzung des § 40 Abs. 3 GO BR. Verschiedene in der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ vertretene Länder haben sich jedoch gegen eine solche Ergänzung der Geschäftsordnung ausgesprochen.

Da der Bundesrat nicht Mitglied der Gemeindefinanzkommission ist, bitte ich Sie daher um Stellungnahme, wie er sich als Verfassungsorgan zu der Frage der Aufnahme eines kommunalen Anhörungsrechts in seine Geschäftsordnung positioniert.

In der nächsten Sitzung der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ am 17. September 2010 soll die Thematik weiter erörtert werden, um den Abschlussbericht vorzubereiten. Sofern möglich, wäre ich Ihnen daher für eine Antwort bis zum 1. September 2010 sehr verbunden.

Mit freundlichen Grüßen

Anlage 10



Bundesrat

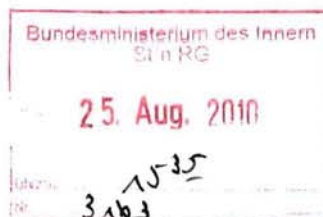
Bundesrat
Direktor

Vorab per FAX

Frau Staatssekretärin
Cornelia Rogall-Grothe
Bundesministerium des Innern
11014 Berlin

Telefon 030 18 - 91 00 - 0
Durchwahl 120, 121

Fax 030 18 - 91 00 - 128



Az: L2-1603

Berlin, 19. August 2010

Frage eines Anhörungsrechts der kommunalen Spitzenverbände im Bundesratsverfahren

Sehr geehrte Frau Staatssekretärin,

haben Sie Dank für Ihr Schreiben vom 30. Juli 2010, mit dem Sie um eine Stellungnahme dazu bitten, wie sich der Bundesrat zur Frage der Aufnahme eines kommunalen Anhörungsrechts in seine Geschäftsordnung positioniert.

Die Frage ist durch die kommunalen Spitzenverbände in der Vergangenheit mehrfach an den Bundesrat herangetragen worden. Die Präsidenten des Bundesrates haben die auch vom Ständigen Beirat mehrmals geprüfte Frage in verschiedenen Schriftwechseln 1976 und 1999 sowie zuletzt auch gegenüber dem Bundesminister des Innern 2007 stets abschlägig beantwortet.

Die Haltung des Bundesrates wird rechtlich insbesondere damit begründet, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände im Bund-Länder-Verhältnis durch die Länder mit vertreten werden, so dass diese im Bundesrat die berufenen Sachwalter ihrer Gebietskörperschaften sind und deren Interessen bei ihren Entscheidungen mit wahrzunehmen haben. In der Praxis stehen die Landesregierungen, die über das Abstimmungsverhalten im Bundesrat entscheiden, im ständigen Gespräch mit den kommunalen Körperschaften und Verbänden. Damit ist gewährleistet, dass die Auffassung der kommunalen Seite zu Regelungsvorhaben bereits in einem frühen Stadium auf der Ebene bekannt wird und erörtert werden kann, auf der die Haltung des jeweiligen Landes im Bundesrat festgelegt wird. Besonders hervorzuheben ist schließlich der Gesichtspunkt des Fristendrucks im Bundesratsverfahren.

Postanschrift
11055 Berlin
Lieferanschrift
Niederkirchnerstraße 1-4
10117 Berlin

Dienstgebäude Berlin
Leipziger Straße 3-4
10117 Berlin
U-Bahn/S-Bahn-Haltestelle
Potsdamer Platz

Dienstgebäude Bonn
Platz der Vereinten Nationen 9
53113 Bonn
U-Bahn-Haltestelle
Heussallee/Museumsmaile

...

- 2 -

Auch im Zuge der Föderalismusreformen haben sich keine Gesichtspunkte ergeben, die eine neue Beurteilung erforderlich machen. Das Anliegen der kommunalen Spitzenverbände ist von beiden Föderalismuskommissionen - wie auch bereits von der Gemeinsamen Verfassungskommission - nicht aufgegriffen worden.

Der Ständige Beirat des Bundesrates hat die Angelegenheit vor dem Hintergrund Ihres Schreibens nochmals eingehend geprüft. Als Ergebnis hat er die bisherige Haltung des Bundesrates bekräftigt. Der Bundesrat beabsichtigt deshalb nicht, ein kommunales Anhörungsrecht in seine Geschäftsordnung aufzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen



(Dirk Brouer)

Anlage 11



- per E-Mail -

Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz | Postfach 32 60 | 55022 Mainz

Bundesministerium des Innern
Frau Staatssekretärin
Cornelia Rogall-Grothe
Alt-Moabit 101 d
10559 Berlin

Ernst-Ludwig-Straße 3
55116 Mainz
Zentrale Kommunikation:
Telefon 06131 16-0
Telefax 06131 16-4887
Poststelle@min.jm.rlp.de
www.justiz.rlp.de

2. September 2010

nachrichtlich:

An die Mitglieder der Arbeitsgruppe
Rechtsetzung der Gemeindefinanzkommission

Mein Aktenzeichen
1000 - 2 - 12 b
Bitte immer angeben!

Ihr Schreiben vom
30.07.2010
VI1-M-139 401-1/8

Ansprechpartner/-in / E-Mail
Walter Demmerle
Poststelle@min.jm.rlp.de

Telefon / Fax
06131 16-4841
06131 16-4834

Arbeitsgruppe Rechtsetzung der Gemeindefinanzkommission

hier: Beteiligung der Kommunen an der EU-Rechtsetzung

Sehr geehrte Frau Staatssekretärin,

zu den in Ihrem Schreiben vom 30.07.2010 angesprochenen Fragen der Beteiligung der Kommunen an der EU-Rechtsetzung bemerke ich Folgendes:

1. Einbeziehung der Kommunen in das Verfahren der Subsidiaritätsprüfung auf Landesebene

Ein spezielles – institutionalisiertes – Konsultationsverfahren zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden des Landes im Sinne der Fragestellung besteht nicht.

Soweit es um das Ziel geht, Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände, die diese gegenüber der Landesregierung abgeben, im Rahmen des Bundesratsverfahrens zur Subsidiaritätsprüfung in das Votum der Landesregierung einzubinden, er-

scheint es vorstellbar, eine sich an die in Rheinland-Pfalz bestehende Unterrichtsvereinbarung mit dem Landtag (Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung gemäß Artikel 89 b der Landesverfassung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung, BS 100-1-1) anlehrende Regelung in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung (GGO) aufzunehmen.

Eine Alternative hierzu wäre, in einer entsprechenden geschäftsordnungsrechtlichen Regelung nicht auf die Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände, sondern auf ein Votum des in Rheinland-Pfalz gebildeten "Kommunalen Rats" abzustellen. Dieser kann schon nach jetziger Rechtslage (vgl. § 1 Abs. 1 des Landesgesetzes über den Kommunalen Rat, BS 2020-10, und § 5 der LVO zur Ausführung des Landesgesetzes über den Kommunalen Rat, BS 2020-10-1) jederzeit Empfehlungen an die Landesregierung richten. Außer einer Aufwertung des Kommunalen Rats hätte dies den Vorteil, dass sich die Landesregierung im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung nur mit einem (evtl. Mehrheits-) Votum des kommunalen Bereichs zu befassen hätte, während jedenfalls nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden kann, dass sich die kommunalen Spitzenverbände zu Subsidiaritätsfragen unterschiedlich äußern.

Allerdings ist zu sehen, dass – anders als im Verhältnis von Landesregierung und Landtag – für eine solche Regelung keine landesverfassungsrechtliche Vorgabe und kein landesverfassungsrechtlicher Hintergrund besteht. Die Pflicht der Landesregierung, eine erfolgte politische Willensbildung des Landtags in die Entscheidung über ihr abschließendes Stimmverhalten im Bundesrat einzubeziehen (Abschnitt III Nr. 2 d der Unterrichtsvereinbarung), kann deshalb für die Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände bzw. für Empfehlungen des Kommunalen Rats nicht entsprechend gelten. Auch dürfte eine diesbezügliche Selbstverpflichtung der Landesregierung – wenn sie aus politischen Gründen überhaupt erwogen werden sollte – verfassungsrechtlich bedenklich sein, da hiermit ein über bloße Empfehlungen hinausgehender Einfluss der kommunalen Spitzenverbände bzw. des Kommunalen Rats auf die Regierungstätigkeit institutionalisiert würde, ohne dass diesen Stellen eine entsprechende und hinreichende Legitimation durch das Staatsvolk zukäme.

Mit dem beschriebenen Verfahren kann deshalb auch nicht sichergestellt werden, dass ein kommunales Votum aus den Bundesländern im Bundesratsverfahren überhaupt Gehör findet.

2. Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände bei Stellungnahmen des Bundesrats nach § 10 EUZBLG auf Landesebene

Ein spezielles – institutionalisiertes – Konsultationsverfahren zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden des Landes im Sinne der Fragestellung besteht nicht.

Auch für die stärkere Einbeziehung der Positionen der kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene bzw. des Kommunalen Rats in die Willensbildung der Landesregierung für Stellungnahmen des Bundesrats nach § 10 i.V.m. § 5 EUZBLG kommt eine entsprechende Ergänzung der GGO der Landesregierung in Betracht.

Zur rechtlichen Reichweite dürfte das unter 1. Ausgeführte gelten, auch wenn § 10 EUZBLG speziell auf die Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung und den Schutz kommunaler Belange bei Vorhaben der Europäischen Union als gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern abstellt.

Weiterhin ist zu beachten, dass schon das „Ob“ und noch stärker das „Wie“ einer Betroffenheit kommunaler Belange bei Vorhaben der Europäischen Union nicht in allen Bundesländern in gleicher Weise zu beurteilen ist, sondern wesentlich davon abhängt, ob und wie Aufgaben dem kommunalen Bereich landesrechtlich zugeordnet sind.

Bedeutsam ist dies einerseits für die Auftragsangelegenheiten im Sinne des § 2 Abs. 2 GemO und des § 2 Abs. 2 LKO, da gerade hier eine starke Verrechtlichung durch bundes- und europarechtliche Normen und Vorgaben gegeben ist. Dabei ist der Grad der Kommunalisierung staatlicher Aufgaben in den Bundesländern sehr unterschiedlich.

Andererseits bestehen aber auch bei Rechtsetzungsvorhaben der Europäischen Union im Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten der Kommunen in den Bundesländern unterschiedliche Betroffenheiten. Dies beispielsweise dann, wenn für ein Aufgabengebiet eine Aufteilung zwischen einem örtlichen und einem überörtlichen Träger besteht und dem Landesrecht die Bestimmung des überörtlichen Trägers (Land oder Gemeindeverband, so z.B. in NRW die Landschaftsverbände), die nähere Abgrenzung von Zuständigkeiten oder auch eine Delegation der Aufgabenwahrnehmung des überörtlichen Trägers auf die örtlichen kommunalen Träger möglich ist.

Auch wenn eine kommunale Betroffenheit anzunehmen ist, wirkt sich diese demnach nicht einheitlich auf die gleichen kommunalen Ebenen der Bundesländer (Gemeinde- oder Kreisebene) aus, da grundsätzlich landesrechtlich bestimmt ist, welcher kommunaler Ebene die Aufgaben zugewiesen sind.

Dies hat zur Folge, dass auch dann, wenn alle Flächenbundesländer Stellungnahmen ihrer kommunalen Spitzenverbände in ihre Willensbildung stärker einbeziehen wollten, das „Ob“ einer Beteiligung wegen des unterschiedlichen Kommunalisierungsgrads öffentlicher Aufgaben in den Bundesländern differieren wird. Außerdem können unterschiedliche kommunale Spitzenverbände betroffen sein, was wiederum die Koordinierung von Stellungnahmen erschweren dürfte. Es steht dann zu erwarten, dass in einzelnen Bundesländern spezifische kommunale Betroffenheiten artikuliert werden, die entweder schon von den jeweiligen Landesregierungen ausgefiltert werden oder aber auf der Ebene des Bundesrats weniger Berücksichtigung finden. Wenn darüber hinaus im jeweiligen Bundesland das Votum der dortigen Spitzenverbände unterschiedlich ausfällt, kann die Landesregierung nur erschwert eine kommunale Position in ihre Willensbildung einbeziehen und auf Bundesratsebene artikulieren. In Rheinland-Pfalz könnte letzteres Problem verringert werden, wenn auf ein (ggf. Mehrheits-) Votum des Kommunalen Rats abgestellt würde.

3. Fazit

In Ansehung der vorstehenden Betrachtungen stellt sich durchaus die Frage, ob die unter den Prüfaufträgen 1. und 2. gewählten Ansätze für das Ziel einer formell und qualitativ verbesserten Beteiligung der Kommunen an der Rechtsetzung auf Bundes- und Europaebene hinreichend wirkungsvoll sein können und zu empfehlen sind.

Zieht man in die Betrachtung ein, dass zur Steigerung der Wirkung kommunaler Positionen aller Voraussicht nach die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene um eine Koordinierung der Stellungnahmen ihrer Landesverbände bemüht sein werden, sodass dann oftmals in den Bundesländern inhaltsgleiche Voten an die Landesregierungen zu erwarten sind, dürfte es zur Zielerreichung einfacher, zweckmäßiger und wirkungsvoller, wenn die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene unmittelbar im Bundesratsverfahren zu Wort kommen. Für die Landesregierungen wäre damit der Vorteil verbunden, dass sie ihre Positionierung im Bundesrat nicht nur in Kenntnis der Auffassung(en) der kommunalen Spitzenverbände ihres jeweiligen Bundeslandes,

sondern in Ansehung der unter kommunaler Beteiligung erfolgten Beratungen in den Bundesratsausschüssen treffen könnten.

Hierzu enthält der Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ vom 25. Juni 2010 die - gegenwärtig auch in weiterer Prüfung befindliche - Überlegung (S. 16), in die Geschäftsordnung des Bundesrats eine Regelung zur Anhörung der kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene bei Gesetzesinitiativen des Bundesrats aufzunehmen.

Dieser Ansatz erscheint erweiterungsfähig um eine Anhörung der kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene im jeweils federführenden Bundesratsausschuss in allen Fällen, in denen eine kommunalrelevante Gesetzesinitiative – einschließlich der Rechtsetzungsvorhaben der Europäischen Union – im Bundesrat behandelt wird. Die Kommunalabteilung des rheinland-pfälzischen Innenministeriums würde eine solche Regelung begrüßen.

Für eine stärkere Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene spricht auch, dass über Vorlagen im Bundesrat sehr häufig wegen rechtlicher Vorgaben oder aus politischen Gründen innerhalb kurzer Zeiträume entschieden werden muss. Eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände in den jeweiligen Bundesländern oder – in Rheinland-Pfalz – des Kommunalen Rates liefe in vielen Fällen schon aus zeitlichen Gründen ins Leere. In den Fachausschüssen des Bundesrates werden Anträge nicht selten wenige Stunden vor Sitzungsbeginn gestellt, sodass schon deren rechtzeitige Bewertung durch die betroffenen Fachressorts der Landesregierungen problematisch ist. Aus den genannten Gründen sollte der in den Prüfungsempfehlungen des Zwischenberichts der Arbeitsgruppe enthaltenen Ansatz, dass die Bundesregierung - im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung - die Kommunen in Angelegenheiten der EU-Rechtsetzung stärker einbindet (S. 25 f.), auf jeden Fall - und gerade auch bei Nichtrealisierbarkeit des Bundesratsverfahrens - weiter verfolgt werden.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

gez. Walter Demmerle

Anlage 12



Cornelia Rogall-Grothe

Staatssekretärin
Beauftragte der Bundesregierung
für Informationstechnik

Bundesministerium des Innern, 11014 Berlin

An die Mitglieder der
Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ der
Gemeindefinanzkommission

**per E-Mail
an die zentralen Ansprechpartner**

HAUSANSCHRIFT Alt-Moabit 101 D, 10559 Berlin

TEL +49 (0)30 18 681-1109

FAX +49 (0)30 18 681-1135

E-MAIL StRG@bmi.bund.de

DATUM 30. Juli 2010

AKTENZEICHEN V I I – M – 139 401-1/8

Sehr geehrte Frau Dr. Roth,
sehr geehrte Herren,

wie Ihnen bekannt ist, enthält der Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ zur Sitzung der Gemeindefinanzkommission am 8. Juli 2010 Prüfaufträge bezüglich der Beteiligung der Kommunen an der EU Rechtsetzung.

Es wird unter anderem empfohlen, vertieft zu prüfen,

- a) wie die Landesregierungen in Anlehnung an die mit den Landesparlamenten getroffenen Vereinbarungen Stellungnahmen durch die kommunalen Spitzenverbände auf Länderebene gegenüber den jeweiligen Landesregierungen im Rahmen des Bundesratsverfahrens zur Subsidiaritätsprüfung einbringen können;
- b) wie bei Stellungnahmen des Bundesrates nach § 10 EUZBLG die kommunalen Spitzenverbände auf Länderebene in die Willensbildung der jeweiligen Landesregierungen stärker einbezogen werden können.

Um die Erörterung dieser beiden Punkte für die nächste Sitzung der Arbeitsgruppe vorbereiten zu können, bitte ich Sie um Darstellung, wie das Verfahren zu den beiden oben genannten Punkten derzeit ausgestaltet ist und wie es aus Ihrer Sicht möglicherweise geändert werden könnte.

Für die Übersendung entsprechender Stellungnahmen bis zum 1. September 2010 wäre ich Ihnen dankbar.

Mit freundlichen Grüßen

Anlage 13

Senatsverwaltung für Finanzen, Klosterstraße 59, 10179 Berlin

Bundesministerium des Inneren
Frau Staatssekretärin
Cornelia Rogall-Grothe

Nur per Mail an
VI1@bmi.bund.de

und die Mitglieder der Arbeitsgruppe
Rechtsetzung der Gemeindefinanzkommission

Geschäftszeichen
II A – FV 5080 – 004/2010
Bearbeiter
Jürgen Schlegel
Dienstgebäude
Klosterstraße 59, Berlin-Mitte
Zimmer 2081
Telefon (030) 9020 - 3023
Telefax (030) 9020 - 2621
E-Mail Juergen.Schlegel@senfin.berlin.de
Internet www.Berlin.de/sen/finanzen
Verkehrsverbindungen:
U Klosterstraße
S+U Jannowitzbrücke

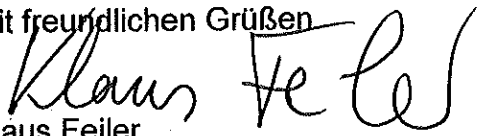
Datum  August 2010

Gemeindefinanzkommission Arbeitsgruppe Rechtsetzung
Stellungnahme Berlins bezüglich der Beteiligung der Kommunen an der EU-Rechtsetzung

Sehr geehrte Frau Staatssekretärin,

durch den zweistufigen Verwaltungsaufbau in Berlin werden die kommunalen Interessen direkt von der Landesregierung und dem Abgeordnetenhaus wahrgenommen. Eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände im Rahmen des Bundesratsverfahrens zur Subsidiaritätsprüfung oder bei Stellungnahmen des Bundesrates nach § 10 EUZBLG ist in Berlin nicht vorgesehen.

Mit freundlichen Grüßen


Klaus Feiler
Senatsdirigent

Anlage 14



Bayerische Staatskanzlei

Amtschefin Bundes- und Europaangelegenheiten

Bundesministerium des Innern
Frau Staatssekretärin
Cornelia Rogall-Grothe
Alt-Moabit 101 D
10559 Berlin

nachrichtlich per E-Mail:

Bundesvereinigung der
kommunalen Spitzenverbände
Herren Dr. Stephan Articus,
Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Dr. Gerd Landsberg

Mitglieder der Arbeitsgruppe
„Rechtsetzung“ der Gemeindefinanzkommission

Ihre Nachricht vom 30.07.2010
Ihr Zeichen V I 1 – M – 139 401-1/8

Unsere Nachricht vom
Unser Zeichen C I 2 – 02070 - 1475

24. AUG. 2010
München,
Durchwahl: (089) 2165 - 2685

Positionierung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu kommunalen Beteiligungsrechten an der EU-Rechtsetzung

Sehr geehrte Frau Staatssekretärin,

zu den beiden genannten Punkten der Einbringung von Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene in das Bundesratsverfahren zur Subsidiaritätsprüfung sowie bei Stellungnahmen des Bundesrates nach § 10 Abs. 2 EUZBLG nehmen wir wie folgt Stellung:

Bislang gibt es in Bayern keine institutionalisierte Einbindung der kommunalen Spitzenverbände in das Subsidiaritätsfrühwarnsystem bzw. bei Stellungnahmen nach § 10 Abs. 2 EUZBLG. Eine Änderung dieser Praxis wird aus folgenden Gründen nicht für erforderlich gehalten.

./.

1. Einbindung der Kommunen in das Subsidiaritätsfrühwarnsystem:

Seit Anfang 2009 wird der Bayerische Landtag durch die Staatsregierung in das Subsidiaritätsfrühwarnsystem einbezogen. In dem Zeitraum 01.01.2009 bis 30.06.2010 wurden dem Landtag 67 „erste Einschätzungen“ zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bei Rechtsetzungsvorhaben der Europäischen Union übermittelt. Nach dem Gesetz über die Beteiligung des Landtags durch die Staatsregierung (Parlamentsbeteiligungsgesetz - PBG) vom 25. Mai 2003 (GVBl. S. 324, BayRS 1100-6-S), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Juli 2010 (GVBl. S. 317), ist die Staatsregierung verpflichtet, dem Landtag in EU-Angelegenheiten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und etwaige Stellungnahmen zu berücksichtigen. Seit der letzten, zum 01.08.2010 in Kraft getretenen Änderung des PBG ist ausdrücklich gesetzlich klargestellt, dass dem Landtag insbesondere zu dessen Einbindung in das Subsidiaritätsfrühwarnsystem Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist.

Für eine Ausweitung dieses Verfahrens auf die kommunalen Spitzenverbände in Bayern wird keine Notwendigkeit gesehen.

Bei einer Besprechung in der bayerischen Staatskanzlei am 12.05.2010 haben die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände Bayerns ihre Vorstellungen hinsichtlich einer Einbindung in die Subsidiaritätsprüfung dahingehend konkretisiert, dass die Einrichtung bzw. Benennung eines informellen Ansprechpartners wünschenswert sei. Dieser könne als „Briefkasten“ fungieren, soweit Subsidiaritätsbedenken der Kommunen bei einem EU-Vorhaben bestünden. Dieser Bitte wurde zwischenzeitlich entsprochen.

Eine weitergehende Einbindung der Kommunen in das Subsidiaritätsfrühwarnsystem, insbesondere eine frühzeitige und aufbereitete Unterrichtung hält die Bayerische Staatsregierung nicht für geboten. Seit

1992 gibt es ein Europabüro der bayerischen Kommunen in Brüssel. Aufgabe des Europabüros der bayerischen Kommunen ist es, frühzeitig über kommunalrelevante europäische Verfahren und Initiativen zu informieren und den Interessen der bayerischen Kommunen auf europäischer Ebene Geltung zu verleihen. Eine frühzeitige und aufbereitete Unterrichtung durch die Staatsregierung ist somit nicht erforderlich.

Eine jeweils aufbereitete und fallbezogene Unterrichtung der kommunalen Spitzenverbände in Bayern über EU-Rechtsvorhaben mit Kommunalbezug halten wir zudem auch für nicht praktikabel. Der Kommunalbezug eines EU-Rechtsvorhabens kann am besten durch die jeweils Betroffenen eingeschätzt werden. Eine etwaige Vorauswahl der EU-Rechtssetzungsvorhaben im Hinblick auf einen Kommunalbezug sieht die Staatsregierung deshalb nicht als ihre Aufgabe an. Eine generelle Übermittlung aller „ersten Einschätzungen“ zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, wie sie dem Landtag übermittelt werden, ginge über die verfolgte Zielsetzung hinaus und würde deshalb als zu weitgehend abgelehnt.

Durch die Benennung eines Ansprechpartners in der Staatskanzlei wurde den Forderungen der bayerischen kommunalen Spitzenverbände Rechnung getragen. Rechtzeitig eingegangene Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände werden von der Staatsregierung im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung berücksichtigt.

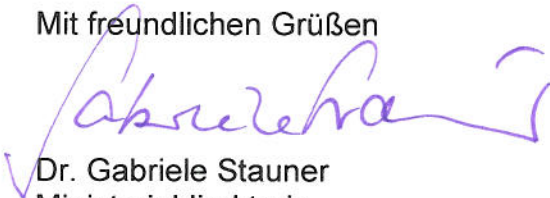
2. Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände bei Stellungnahmen des Bundesrates nach § 10 Abs. 2 EUZBLG auf Landesebene

Bayern misst der kommunalen Daseinsvorsorge eine besondere Bedeutung bei und hat sich dementsprechend im Rahmen der Novelle der Begleitgesetze zum Lissabon-Vertrag für eine analoge Regelung des Bundesrates zu § 9 Abs. 4 EUZBBG eingesetzt.

Eine frühzeitige Unterrichtung und obligatorische Anhörung der kommunalen Spitzenverbände bei Behandlung von EU-Vorlagen zu Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge im Bundesrat, bei denen eine Stellungnahme nach § 10 Abs. 2 EUZBLG in Betracht kommt, ist nicht praktikabel. Es besteht keine Legaldefinition des Begriffs der kommunalen Daseinsvorsorge, so dass in dieser Frage ein breiter Einschätzungsspielraum besteht. Dieser kann am Besten von den Kommunen selbst ausgefüllt werden. Es steht den kommunalen Spitzenverbänden in Bayern selbstverständlich frei, sich mit Positionspapieren an die Staatsregierung zu wenden, wenn sie eine Stellungnahme des Bundesrates zu Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge nach § 10 Abs. 2 EUZBLG für angezeigt halten. Auch hier gilt, dass die Staatsregierung rechtzeitig übermittelte Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände zu Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge berücksichtigt.

Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass aus Sicht Bayerns eine Einbindung der kommunalen Spitzenverbände in die Subsidiaritätsfrühwarnprüfung und in Stellungnahmen des Bundesrates zu Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge sinnvollerweise in erster Linie im jeweiligen Binnenverhältnis von kommunalem Spitzenverband auf Landesebene zur jeweiligen Landesregierung erfolgen kann. Soweit die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu den genannten Fragekomplexen selbst aktiv werden will, sieht Bayern primär die Bundesregierung und den Bundestag als Adressaten ihrer Forderungen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Gabriele Stauner
Ministerialdirektorin