

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

Ihre Ansprechpartner:
Prof. Dr. Gerhard Klippstein
Karsten Glied

Telefon
(0521) 9 66 55 - 273
Fax
(0521) 9 66 55 - 11

E-Mail
glied@fhm-mittelstand.de

Bielefeld, 08.05.2008

Beantwortung der Frage 51 aus dem Fragenkatalog Kommissions-Drucksache 044

Sehr geehrte Damen und Herren,

In der Anlage übersenden wir Ihnen zu Ihrer Kenntnisnahme eine Antwort auf die Frage 51 aus dem Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (Kommissions-Drucksache 044) zu Umfang, Quantifizierung und Reduzierung der bürokratischen Belastungen der Kommunen.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Gerhard Klippstein
Rektor der Fachhochschule des Mittelstands
Leiter des Nationalen Zentrums für Bürokratiekostenabbau

Prof. Dr. Thomas Pfeiffer
stellv. Vorsitzender des Bundesarbeitskreises
Christlich Demokratischer Juristen

Frage 51. Die kommunale Ebene trägt die Hauptlast der Verwaltungstätigkeit in Deutschland. Wie kann eine Messung der hier bestehenden, durch EU, Bund und Länder ausgelösten bürokratischen Lasten im innerstaatlichen Bereich erfolgen, und wie können unnötige Belastungen zukünftig vermeiden werden?

Eine Reduktion von bürokratischen Lasten für die Kommunen setzt zunächst deren präzise Messung voraus. Auf der Grundlage einer solchen Messung sind kostenintensive Informationspflichten zu überprüfen und gegebenenfalls zu abzuschaffen.

Das Nationale Zentrum für Bürokratiekostenabbau an der Fachhochschule des Mittelstandes (FHM), Bielefeld, hat in Kooperation mit dem Bundesarbeitskreis Christlich Demokratischer Juristen (BACDJ) in einem Modellprojekt erstmals die bürokratischen Lasten der Kommunen gemessen und beziffert. Hierfür ist eigens das „Standard-Kostenmodell“ (SKM) als international anerkannte Messmethode für Bürokratiekosten weiterentwickelt worden.

Das Ziel einer Reduktion und Vermeidung von Bürokratiekosten für die Kommunen ist nach Auffassung der Kooperationspartner bereits von dem im Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats (NKRK) formulierten Auftrag umfasst. Der Begriff der Bürokratiekosten wird in § 2 Absatz 1 NKRK definiert. Danach werden als Bürokratiekosten diejenigen Kosten bezeichnet, die „natürlichen oder juristischen Personen durch Informationspflichten entstehen“.¹

Hieraus resultiert der Auftrag für den Nationalen Normenkontrollrat, Gesetzentwürfe auch hinsichtlich der bei den Kommunen entstehenden Bürokratiekosten, namentlich die Kosten aufgrund von Informationspflichten, zu überprüfen.

I.

Die Ergebnisse dieser ersten Messung der bürokratischen Lasten der Kommunen hat das Nationale Zentrum für Bürokratiekostenabbau im November 2007 der Öffentlichkeit vorgestellt.² Grundlage hierfür war eine repräsentative Messung der bürokratischen Belastungen bei der Stadt Bünde, Landkreis Herford, in Nordrhein-Westfalen. Dabei wurden für die Stadt

¹ „Bürokratiekosten im Sinne dieses Gesetzes sind solche, die natürlichen oder juristischen Personen durch Informationspflichten entstehen. Informationspflichten sind auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln. Andere durch Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift entstehende Kosten sind nicht umfasst.“

§ 2 Absatz 1 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats.

² Vgl. Pressemitteilung der FH des Mittelstandes vom 29. November 2007:

http://www.fhm-bielefeld.de/fileadmin/user_upload/PDF/FHM-Pressmitteilungen/071129_PM_Buerokratiekosten_Kuratorium.pdf

Bünde als kreisangehöriger Gemeinde 2.000 Arbeitsstunden pro Jahr für die Erfüllung der gesetzlichen Informationspflichten gegenüber den Behörden von Bund und Land ermittelt, was Personalkosten in Höhe von Euro 90.000.- entspricht. Hochgerechnet auf die Kommunen in Deutschland erreicht dies eine Größenordnung von 10 Millionen Arbeitsstunden.

II.

Die kommunale Ebene trägt die Hauptlast der Verwaltungstätigkeit in Deutschland. Zum einen treten Landkreise, Städte und Gemeinden dem Bürger als untere staatliche Ebene gegenüber, und wenden dabei – teils in eigenen Angelegenheiten, teils als mittelbare Landesverwaltung – Recht an, das von Europäischer Union, Bund und Ländern erlassen wird. Hierbei unterliegen die Kommunen Rechtsaufsicht und teilweise der Fachaufsicht durch die Landesbehörden, die auf dieser Grundlage Informationen über kommunales Verwaltungshandeln einfordern können. Zum anderen werden die Kommunen durch Bundes-, Landes- und EU-Recht verpflichtet, zum Beispiel zu statistischen Zwecken, die keinerlei Bezug zu den kommunalen Belangen aufweisen, Daten in ihrer Raumschaft zu erheben, aufzubereiten und zu übermitteln.³ Folglich sind die Kommunen - wie Unternehmen und Bürger – Rechtsunterworfenen, die eine Vielzahl von durch Gesetz bestimmte Informationspflichten erfüllen müssen.

Die Belastung der Kommunen mit Bürokratiekosten messbar zu machen setzt voraus, dass die Informationspflichten, die den Kommunen auferlegt werden, definiert und eingegrenzt werden können.⁴ Die besonderen Anforderungen, die an eine solche Definition zu stellen sind, ergeben sich dabei aus der besonderen Situation der Kommunen, die aus ihrer Stellung als unterer staatlicher Ebene herrühren. Neben die gesetzlich festgelegten, periodisch regelmäßig zu erbringenden Informationspflichten treten hierbei die Informationspflichten, die aus der Rechts- und Fachaufsicht der Landesbehörden über die Kommunen resultieren. Die Aufsichtsbehörden können nach ihrem Ermessen letztlich nach Gutdünken von den Kommunen Berichte über die Vollziehung von Bundes- und Landesgesetzen im Rahmen der Auftragsverwaltung und Pflichtaufgaben nach Weisung einfordern. Da diese Berichtspflichten die Kommunen sehr unterschiedlich treffen, was z.B. von ihrer jeweiligen strukturellen Haushaltssituation (z.B. Auflagen der Aufsichtsbehörden bei Haushaltsnotlage) abhängen kann, ist es hier schwierig, solche Zahlen zu quantifizieren. Wegen der strukturellen Unterschiede zwischen den Kommunen würde ein statistisches Mittel zu kurz greifen und den Blick auf die aus dem konkreten Gesetzesvollzug sowie aus dem Auftrag zur Datensammlung herrührenden Informationspflichten verstellen.

³ Als Beispiel sei hier auf das Agrarstatistikgesetz (AgrStatG) verwiesen, mit dem der Bund den Kommunen u.a. die Erhebung der Anzahl von Usambaraveilchen und Mastschweinen über 110 kg Schlachtgewicht auferlegt; diese Daten werden überwiegend unter großem Personalaufwand von kommunalen Bediensteten bei den landwirtschaftlichen Betrieben direkt gesammelt.

⁴ Ansätze, die Bürokratiekosten innerhalb der öffentlichen Verwaltung allgemein quantifizierbar zu machen, wurden bereits mehrere entwickelt. Vgl. hierzu: Kienbaum Management Consultant GmbH; Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): SKM in der Verwaltung. Anwendungsmöglichkeiten des Standardkosten-Modells in der öffentlichen Verwaltung. Gütersloh 2007, sowie mit weiteren Nachweisen zum Thema: Walkinstik-man-alone, Diana: Bürokratiekosten von Wirtschaft und Verwaltung aufgrund gaststättenrechtlichen Vorschriften, Bachelorarbeit, Fachhochschule Nordhausen 2007.

Hinzu treten die in sehr großer Unregelmäßigkeit auftretenden Berichtspflichten, die z.B. ihren Ursprung in parlamentarischen Kontroll- und Fragerechten - sowohl (direkt) der kommunalen Selbstverwaltungsorgane wie auch (indirekt) der Landtage als Kontrollorgane der Aufsichtsbehörden – ihren Ursprung haben.

Die Kommunen sind hierdurch, und in ganz besonderem Maße durch die Fachaufsicht der Landesbehörden – hier also insbesondere, soweit die Kreise und kreisfreien Städte als untere staatliche Verwaltungsbehörden tätig werden – gezwungen, Informationen über ihr Verwaltungshandeln für den Fall einer Anfrage der Aufsichtsbehörde zusammenzutragen und zu übermitteln oder zumindest vorzuhalten. Dies verursacht den Kommunen Kosten für die Erhebung und Aufbereitung sowie Vorhaltung und Archivierung der Daten über einen gewissen Zeitraum. Über diese sich nicht zuletzt im Personalaufwand niederschlagenden Kosten entstehen den Kommunen durch diese Informationspflichten auch Kosten für Sachmittel. Beispielsweise für die Erfüllung der Pflichtaufgaben nach Weisung können die Aufsichtsbehörden den Kommunen im Rahmen ihrer Fachaufsicht auch bzgl. Standards wie EDV-Einsatz und der dabei in jedem Einzelfall anzuwendenden Software Vorgaben machen.

Eine Entschädigung der Kommunen für die Erfüllung einer Vielzahl von Informationspflichten erfolgt dabei ganz überwiegend nicht. Ein Konnexitätsprinzip ist zwar in allen Landesverfassungen verankert, doch ist die Ausgestaltung und Handhabung – als striktes bzw. relatives Konnexitätsprinzip - je nach Bundesland sehr unterschiedlich. Teilweise werden – wie in Bayern - die den Kommunen aus der Wahrnehmung übertragener Aufgaben entstehenden Kosten voll erstattet, teilweise auch als mit pauschalen Zuwendungen abgegolten betrachtet.

III.

Unter Berücksichtigung der oben aufgeführten Voraussetzungen haben die Kooperationspartner eine Definition für die Bürokratiekosten der kommunalen Ebene entwickelt, und diese Definition bei der Messung der Belastungen der Stadt Bünde angewandt.

Die Definition lautet wie folgt:

„Bürokratiekosten der Kommunen sind solche, die durch Informationspflichten entstehen. Informationspflichten sind auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen, die für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln sind. Das gilt nicht, wenn diese Informationspflichten unmittelbar von Verfassungswegen bestehen. Unmittelbar von Verfassungswegen bestehende Verpflichtungen sind insbesondere solche, die auch dem Zugriff des Gesetzgebers entzogen sind. Dazu gehören z.B. die Grundsätze der Aktenvollständigkeit (Art. 20 Abs. 3 GG) sowie kommunale Mitwirkungsrechte (z.B. Frage- und Informationsrechte der Mitglieder von Gemeindevertretungen), die unmittelbar auf das Demokratieprinzip zurückzuführen sind. Informationspflichten, die auf der alleinigen, gesetzlich nicht vorgegebenen Entscheidung der Kommune beruhen, sind auch dann nicht umfasst, wenn sie aufgrund von Verordnung oder Satzung bestehen. Ebenso sind nicht umfasst andere durch Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift entstehende Kosten, die nicht auf Informationspflichten beruhen.“