



**Schränken bundes- und landesweite Standards
die kommunale Selbstverwaltung ein?
- Zugleich ein Beitrag zur Bürokratiediskussion -**

Vortrag
(erweiterte Fassung)
von

Roland Schäfer
Bürgermeister der Stadt Bergkamen
Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

auf dem

9. Deutschen Verwaltungskongress „Effizienter Staat“

www.effizienter-staat.de

am 26. April 2006

in Berlin

im dbb forum Berlin

www.dstgb.de
www.roland-schaefer.de

Einleitung

Als Bürgermeister einer Mittelstadt und als Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes ist mir die Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung ein zentrales Anliegen. So wird es nicht wundern, dass ich das Thema „Standards“ auch gerade mit seinen Bezügen zu diesem Selbstverwaltungsrecht aufgreife und mich mit einem durchaus kritischen Vorverständnis der Frage stelle: „Schränken bundes- und landesweite Standards die kommunale Selbstverwaltung ein?“

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass keine Gesellschaft ohne verpflichtende Regeln, also Standards, lebensfähig ist, geschweige denn eine hochkomplexe Industriegesellschaft wie die unsere. Regeln sind unverzichtbar als Ordnungsrahmen für jegliches staatliches, wirtschaftliches und privates Handeln. Der gelegentlich in der Diskussion zu hörende Begriff der „vorschriftenfreien Gemeinde“ ist blanke Utopie und in der Realität weder umsetzbar noch wünschbar.

Die Frage ist lediglich, welche Standards zu dem unverzichtbaren Regelwerk gehören und welche Standards – insbesondere neue und zusätzliche - positive oder negative Wirkungen auf Kommunen und Kommunalverwaltungen haben. Nach einer Klärung der beiden möglichen Verständnisse des Begriffes „Standards“ werde ich die negativen Folgen übertriebener Standards darstellen: Und schließlich gehe ich auf die Frage nach den Ursachen immer neuer Standards sowie auf mögliche Gegenstrategien ein.

Der Begriff des „Standards“ in der öffentlichen Verwaltung

Der Begriff des „Standards“ in der öffentlichen Verwaltung hat ein janusköpfiges Wesen.

Erster Standardbegriff: Meilenstein hin zur Modernisierung der Verwaltung

Viele Städte und Gemeinden bemühen sich um eine kontinuierliche Modernisierung ihrer Verwaltung. Dafür sind Standards - auch neue - erforderlich, wie ich anhand von drei Beispielen deutlich machen will:

So ist zum Beispiel im Bereich der IT-Verfahren und des eGovernments eine elektronische Kommunikation in der öffentlichen Verwaltung nur sicher und wirksam, wenn sie so gestaltet ist, dass sie gewisse einheitliche Vorgaben erfüllt, die für ein Funktionieren unabdingbar sind. Unter diesem Begriffsverständnis gelten „Standards“ als erstrebenswert und sind notwendig, wenn sich verschiedene Akteure im Bereich der öffentlichen Verwaltung auf konkrete Schritte verständigen, durch die die Strukturen in der Verwaltung modernisiert werden sollen.

Zu dem positiven Standardbegriff gehören auch die selbstgesetzten Vorgaben im Rahmen von interkommunalen Vergleichsringen, best-practice-Orientierungen und Benchmarking-Prozessen.

Im Bereich der Public-Private-Partnership-Projekte (PPP) sind weitere neue Standards erforderlich, um PPP als sinnvolle Beschaffungsvariante im Markt zu etablieren: bei der Vertragsgestaltung in Form von Musterverträgen, den Vergabeverfahren und insb. hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsvergleiche.

Standards und Normen sind also zum Teil notwendig und unerlässlich. Sie können die Verwaltungspraxis vereinheitlichen, zu Praktikabilität, Sicherheit und Kostensenkung verhelfen und die Verwaltungsmodernisierung voran treiben.

Allerdings hört man auch fast täglich in der kommunalen Praxis sinngemäß den Satz: „Wir werden von Standards erdrückt.“ In diesen Situationen wird unter einem Standard eine negativ wirkende Vorgabe für kommunales Handeln verstanden. Das führt zu dem

Zweiten Standardbegriff: Standards stellen für kommunales Handeln eine erdrückende Zwangsvorgabe dar

Solche verpflichtenden Vorgaben für kommunales Handeln schränken die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen erheblich ein. Hierdurch wird Verwaltungshandeln unnötig teuer und bürokratisch.

Ein Lehrbuch (*Prof. Dr. Gunner Schwarting: „Effizienz in der Kommunalverwaltung“, 2. Aufl. 2005*) teilt typische Vorgaben in drei Gruppen ein: Standards richten sich demnach auf

- den Ressourceneinsatz (z.B. Fachkräfte je Kindergartengruppe),
- den Verfahrensprozess (z.B. Bearbeitungsablauf für das staatliche Wohngeld) und/oder
- das Produkt selbst (z.B. Ausstellung von Dokumenten im Meldewesen).

Die Verwaltungspraxis muss das Kunststück vollbringen, den vor Ort geäußerten Wünschen gerecht zu werden, d.h. schnell, serviceorientiert und flexibel zu handeln, und gleichzeitig den vorgegebenen Standards zu genügen, die in der Regel in der jeweiligen Landeshauptstadt, in der Bundeshauptstadt und mehr und mehr auch in Brüssel festgelegt werden. Verwaltungsverfahren, die unter dem Zwang eines solchen Spagats zwischen widerstreitenden Anforderungen vermitteln müssen, haben demgemäß meist einen umfänglichen, umständlichen und eben bürokratischen Charakter.

Da derartige Erscheinungsformen von Verwaltungshandeln nach herrschender Auffassung vermieden werden sollen, ist unsere Forderung nach „Bürokratieabbau“ oft in einem Atemzug mit der Forderung nach „Standardabbau“ verbunden. Das gleiche gilt für die Forderung nach einem Abbau des Haushaltsdefizits und für die Forderung nach einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Auf diese negativen Folgen übertriebener Standards möchte ich nun noch näher eingehen.

Folgen übertriebener Standards

Folge 1: Übertriebene Standards schaffen Bürokratie

Neben der Kostenträchtigkeit von überzogenen Standards ist die allgemein lähmende Wirkung einer Überreglementierung ein großes Ärgernis. Sinnvolles Verwaltungshandeln unterbleibt oft, weil ein kaum mehr überschaubares Vorschriftenlabyrinth jede Verwaltungsführung von Aktivitäten abhält. Oder die Akteure in der Verwal-

tungsführung versuchen, den Vorgaben gerecht zu werden. Sie müssen dann ihrerseits in ihrer Institution die Einhaltung der von außen vorgegebenen Normen in vollem Umfang sicherstellen und geraten somit selbst in den Verdacht „Oberbürokraten“ zu sein. Dabei setzt sich das üppige Normengeflecht in noch weiteren Normenvorgaben auf der Verwaltungsebene fort.

Für die Städte und Gemeinden gilt es, Vorgaben aus einem vielfältigen Normierungsumfeld zu beachten. EU-Recht, Bundes- und Landesgesetze, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Richtlinien und Erlasse, autonom und privat gesetzte Normen und die Rechtsprechung setzen den Kommunen Vorgaben und Handlungsgrenzen, in denen eine effiziente und kostengünstige Verwaltung nur noch schwer möglich ist.

Gleich ob der Gesetzgeber, die Rechtsprechung oder ein sonstiger Normsetzer der Urheber ist, Standardkuriositäten gibt es mittlerweile zuhauf. Ein bezeichnendes Beispiel dafür liefert der Rheinische Gemeindeunfallversicherungsverband, der feststellt, dass aufgrund der Arbeitsstättenrichtlinie 25/1 „Sitzgelegenheiten“, der Sicherheitsregeln für Büro- (ZH 1/535) und Bildschirmarbeitsplätze (GUV 17.8) und der DIN 4551 eine Verwendung von Gymnastikbällen als Bürostuhlersatz ausgeschlossen ist.

Insbesondere im Bereich der durch die Rechtsprechung geprägten Verkehrssicherungspflicht ist das Dilemma deutlich zu erkennen. Das Bestreben, das Haftungsrisiko zu minimieren, führt dazu, aus Urteilen zur kommunalen Haftung neue Dienstweisungen, Richtlinien und Einsatzpläne, aus Schadensfällen neue Unfallverhütungsvorschriften abzuleiten. Die Folgen sind zum einen zunehmende Sorgfaltsanforderungen an die Kommunen und zum anderen ein erheblicher Verwaltungsaufwand und entsprechende Mehrkosten, um die nunmehr erforderlichen Maßnahmen zur Gefahrenvorsorge durchzuführen.

Als ein extremes Beispiel wird immer wieder gern der berühmte Grabsteinrüttelfall genannt. Auf einem städtischen Friedhof fällt ein Grabstein um und verletzt eine Besucherin. Die Stadt wird zum Ersatz des Schadens verurteilt. Auf der Grundlage der Entscheidung weisen die Versicherer alle Kommunen darauf hin, einmal im Jahr an allen Grabsteinen zu rütteln, um die Standfestigkeit zu sichern. Das ruft natürlich die Berufsgenossenschaft auf den Plan, die eigene Ausbildungsinhalte für diese Tätigkeit vorschreibt und dadurch erzwingt, dass die Mitarbeiter des städtischen Bauhofes entsprechend qualifiziert werden müssen.

Dabei gilt aber auch hier der Satz: „Keine Regel ohne Ausnahme“. So können wir im Einzelfall durchaus anerkennend feststellen, dass Normen auch helfen können, Kosten zu verhindern. Der DStGB hat sich insbesondere mit der Frage haftungsrelevanter Standards befasst, die von der Rechtsprechung als Verkehrssicherungspflichten oder von normsetzenden Institutionen entwickelt werden und zu erheblichen finanziellen Auswirkungen für die Kommunen führen. Hierbei zeigte sich, dass es auch Normen gibt, die gerade auch die Lage der kommunalen Finanzen berücksichtigen. So hat z.B. die Rechtsprechung mit dabei geholfen, die Standards für die Beschaffenheit der Kanalisation oder des Straßenzustands mit den finanziellen Möglichkeiten der öffentlichen Hand in Einklang zu bringen.

Doch in der Regel müssen wir beklagen, dass die Standardschraube immer fester zuge dreht wird. An die Kommunen werden Sorgfaltsanforderungen gestellt, die das

allgemeine Lebensrisiko der Bürger und deren Eigenverantwortlichkeit aus den Augen verlieren.

Folge 2: Übertriebene Standards sind nicht mehr finanzierbar

Ein ganz zentraler Punkt ist, dass wir uns in Zeiten desolater öffentlicher Kassen übertrieben hohe Standards ohnehin nicht mehr leisten können. Daher findet sich die Forderung nach „Standardabbau“ regelmäßig auch im Zusammenhang mit der unumgänglichen Aufgabe der „Konsolidierung der öffentlichen Haushalte“ wieder.

Haushaltskonsolidierung wird von den Kommunen immer eindringlicher eingefordert: sei es von der Kommunalaufsicht, die die Defizite und Kassenkredite der jeweiligen Kommune nicht mehr hinnehmen will oder sei es von dem Bundesfinanzminister, der seinen Kollegen im Euroland versprochen hat, dass die öffentliche Hand im nächsten Jahr die EU-Defizit-Obergrenzen wieder einhalten wird.

Doch während diese Ermahnungen an die Kommunen von Seiten des Bundes und der Länder immer lauter werden, steigt gleichzeitig das Bedürfnis seitens der kommunalen Spitzenverbände darauf hinzuweisen, wie bei uns in Deutschland letztlich die Macht verteilt ist: Das Sagen haben die EU, der Bund und die Länder, und eben nicht die kommunale Ebene!

Die Möglichkeit der Kommunalpolitik, im Rahmen der Selbstverwaltung freiwillig Leistungen nach den Vorgaben ihrer demokratisch gewählten Stadt- oder Gemeinderäte zu erbringen, ist in den letzten Jahren immer mehr geschrumpft. Ein Hauptgrund hierfür ist, dass gesetzlich festgelegte Vorgaben, vor allem im Bereich der sozialen Leistungen, einen immer größer werdenden Anteil der zur Verfügung stehenden Mittel binden, so dass für die kommunalpolitische Gestaltung entsprechend weniger übrig bleibt.

So führen die vom Gesetzgeber zu verantwortenden Entscheidungen über Steuern und Zuweisungen an die Kommunen zu Einnahmемinderungen, während gleichzeitig die vom Gesetzgeber zu verantwortenden Entscheidungen über Sozial- und andere Standards, die Kommunen zu erfüllen haben, zu wachsenden Ausgaben der Kommunen. Dementsprechend steht also auch zunächst der Gesetzgeber in der Verantwortung, Entscheidungen zu treffen, die den Kommunen ihren Handlungsspielraum zurückgeben. Der DStGB fordert seit langem Entlastungen für die Kommunen auf der Einnahme- wie auf der Ausgabeseite der kommunalen Haushalte. Letzteres bedeutet Überprüfung der Aufgaben und Abbau der Standards.

Folge 3: Übertriebene Standards höhlen die kommunale Selbstverwaltung aus

Die Tendenz des Auseinanderschierens von Einnahmen und Ausgaben bedeutet letztlich, dass die Fähigkeit der Kommunen, eigenverantwortlich im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung agieren zu können, schrumpft. Dabei ist das Recht auf kommunale Selbstverwaltung in Artikel 28, Abs. 2 des Grundgesetzes ausdrücklich garantiert. Doch wer gezwungen ist, immer höhere Haushaltsanteile einzusetzen, um die vorgegebenen Standards erfüllen, hat eben weniger Spielraum zu gestalten, notwendige Instandhaltung der Infrastruktur zu finanzieren oder gar in die Zukunft zu investieren.

Die Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes belegt dies eindrücklich: Seit 1992 gab es bei den kommunalen Investitionen einen Rückgang um ca. 45 Prozent, von € 33,5 Mrd. auf ca. € 17,5 Mrd. (2005). Das wird schon augenfällig beim Blick auf Schulen, Straßen und Plätzen vieler Städte und Gemeinden.

Zusammenfassend lässt sich zur Analyse der Wirkung von Standards in der öffentlichen Verwaltung festhalten:

Die grundsätzliche Notwendigkeit und die positive Wirkung bestimmter Vorgaben für die Kommunen stehen außer Frage. Standards und Normen können die Verwaltungspraxis vereinheitlichen, zu Praktikabilität, Sicherheit und Kostensenkung verhelfen. Jedoch muss stets nach der Erforderlichkeit und Finanzierung der Vorgaben gefragt werden.

Übertriebene Standards und Überreglementierung führen jedoch zum genauen Gegenteil: Inflexibilität und Kostenanstieg ist die Folge, gepaart mit einer Aushöhlung der kommunale Selbstverwaltung, die letztlich der Verfassungsgarantie in Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes nicht mehr gerecht wird. Sie verhindern im Übrigen, dass Deutschland seinen Verpflichtungen nachkommt, die öffentlichen Haushaltsdefizite zu begrenzen.

Ursachen der zunehmenden Standards und wachsenden Bürokratien

Bevor wir uns über Maßnahmen und Strategien gegen überflüssige und schädliche Standards unterhalten, muss man die Vorfrage stellen, wieso eigentlich immer neue Standards und mehr Bürokratien entstehen, wenn doch Alle für einen Bürokratie- und Standardabbau sind?

Die Ursachen der stetig wachsenden Vorschriftenflut sind nach meiner Einschätzung vielfältig:

- Für Politiker sind Gesetzesinitiativen Chancen der Profilierung und Erfüllung von Wählerwünschen.
- Für die Beschäftigten der Ministerialbehörden sind neue Regelungen ein Nachweis der eigenen Existenzberechtigung.
- In den sog. „Fachbruderschaften“ – ein Begriff von Frido Wagener – arbeiten Ministeriale und Fachleute aus der Privatindustrie oder privaten Organisationen (ob im Umwelt- oder im Sozial- und Jugendbereich) im beiderseitigen Interesse an neuen Standards und verpflichtenden Normen.
- Das Postulat der Einzelfallgerechtigkeit verlangt auf Grund der wachsenden Komplexität der Lebensverhältnisse immer neue und detailliertere Regelungen.
- Die Gerichte sind kontinuierlich dabei, bestehende Vorschriften auszulegen, zu präzisieren und zu ergänzen. Versicherungen wollen sich gegen neue Risiken und Entwicklungen schützen.
- Der Hauptgrund für ständig neue Vorschriften ist m. E. allerdings eher ein Mentalitätsproblem. Wenn in Deutschland irgendetwas schief läuft, wird sofort der Ruf nach neuen Regelungen laut, entsprechend der verbreiteten Einstellung, der Staat müsse alles regeln, vor allem schützen und sei für alles verantwortlich. Die Politik reagiert entsprechend. Neue Normen und damit mehr Bürokratie sind die Folge.

Zur Illustrierung des letzten Punktes hier einige Beispiel:

Wie Sie wissen, ist es Ende 2005 in Bad Reichenhall zu einem tragischen Unglück gekommen, als das Dach einer Eissporthalle einstürzte und Menschen unter sich begrub. Sofort wurde bundesweit ein sog. Bau-TÜV gefordert; ein Gedanke, der natürlich insbesondere von den Bauingenieuren nachhaltig unterstützt wurde. Die Vorschläge gingen soweit, dass an den Gebäuden regelmäßig Bohrkerns gezogen werden sollen, um jede Beeinträchtigung der Standfestigkeit auszuschließen. Natürlich gab es auch sehr schnell Vorschläge, wer das wie überwacht und wie die Organisation dafür aussehen sollte.

In Hamburg verhungerte vor kurzem ein Kind, weil die Eltern ihrer Aufsichtspflicht nicht nachkamen und auch dem Jugendamt keine Erkenntnisse vorlagen. Auch hier wurde schnell ein neuer Vorschlag geboren: Alle Eltern werden rechtlich verpflichtet, die ärztlichen Voruntersuchungen ihrer Kinder bis zum achten Lebensjahr durchzuführen. Dies muss von den Ärzten dem Jugendamt gemeldet werden, bei Nichtmeldung wird ein Bußgeld verhängt.

Beim ersten Auftreten der Vogelgrippe auf der Insel Rügen im Frühjahr 2006 – ein Notfall, der zugegebenermaßen nicht besonders professionell gemanagt wurde – wurde landauf landab folgender Vorschlag unterbreitet: Wegen der erkennbaren Überforderung der örtlichen Behörden müsse sofort eine Bundeszuständigkeit begründet werden, am besten mit einer eigenen neuen Behörde. Nur dann bestehe die Möglichkeit, von Berlin aus die toten Vögel unter Einsatz der Bundeswehr zu bergen.

Die Beispiele ließen sich beliebig fortsetzen. Auch die Privatwirtschaft, die immer am lautesten nach Bürokratieabbau ruft, fordert jeweils dann ebenfalls gern neue Regelungen, wenn es in ihre Firmenstrategie passt.

Maßnahmen gegen überflüssige Standards und Bürokratie

Unser erstes Anliegen muss es sein, die Mentalität der Menschen zu ändern, der Staat müsse alles regeln. Diese Mentalität wird sich nur verändern, wenn wir immer wieder deutlich machen, dass Eigenverantwortung eine große Chance ist und dass im Bürokratie- und Standardabbau sowie in der Vermeidung neuer Vorschriften ein enormes Einsparpotenzial liegt. Nicht nur für die öffentliche Verwaltung, die damit effektiver und bürgernäher werden könnte, sondern insbesondere auch für die Wirtschaft und die Gesellschaft insgesamt.

Nach Berechnungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft könnten in der Bundesrepublik bei konsequentem Abbau von Bürokratie mehrere 100.000 neue Jobs entstehen.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund beschäftigt sich seit längerem intensiv mit den Fragen von Standardabbau und Bürokratievermeidung. Unabhängig von der vorab zu diskutierenden Frage einer grundsätzlichen Aufgabenkritik, haben wir dazu eine Reihe von konkreten Vorschlägen entwickelt:

- **Kommunale Beteiligung an Gesetzgebungsverfahren**

Städte, Gemeinden und Kreise sind neben Bund und Ländern Eckpfeiler des demokratischen Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland. Dieser Stellung der

kommunalen Selbstverwaltung muss durch entsprechende Ausgestaltung der Beteiligungsrechte der kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene Rechnung getragen werden. Der DStGB setzt sich deshalb seit längerem für eine wirksame Beteiligung der Städte und Gemeinden am Gesetzgebungsverfahren ein. Der DStGB hat sich auch in der derzeitigen aktuellen Föderalismusreformdiskussion für solche Rechte der kommunalen Ebene eingesetzt.

Für ein Anhörungsrecht müssten weder Bund noch Länder Kompetenzen abgeben. Allerdings sollte die Nichtbeachtung des Anhörungsrechtes auch Auswirkungen auf die formelle Verfassungsmäßigkeit der Gesetze haben. Wir haben den Gesetzgeber darauf hingewiesen, dass mit einer angemessenen kommunalen Beteiligung die Hoffnung auf eine verbesserte Praxistauglichkeit und Angemessenheit künftiger Gesetze begründet ist. Denn die Kommunen würden dann ihre große Erfahrung im bürgernahen Gesetzesvollzug sachverständig einbringen.

- **Verbesserte Rechtsfolgenabschätzung**

Unverzichtbar ist ebenso die Forderung nach einem systematischen Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung, an dem die Kommunen qualifiziert beteiligt sein müssen. D.h. welchen Verwaltungsaufwand und welche Kosten verursacht das Gesetz tatsächlich und wie wirkt es sich auf den Arbeitsmarkt aus? Das wird natürlich häufig schwierig festzustellen sein. Für diesen Fall muss der Grundsatz gelten: Arbeitsplätze haben Vorrang, im Zweifel wird auf die Regelung verzichtet.

Die Mängel hinsichtlich der Einschätzung der Folgen der SGB II-Reform hat noch einmal deutlich gemacht, wie dringend wir ein solches Verfahren benötigen. Vor allem muss besonderes Augenmerk auf die Frage der Finanzfolgen gerichtet werden, wenn Bund und Länder sich bestimmter Aufgaben entziehen bzw. sich aus Leistungsgesetzen mit der Folge zurückziehen, dass die kommunal finanzierte Sozialhilfe (SGB XII) belastet würde.

Hinzukommen sollte die einfache Regel kommen, dass derjenige, der ein bestimmtes Gesetz will, für die Richtigkeit der Gesetzesfolgenabschätzung die Beweislast haben soll. Das könnte die Regelungswut in Deutschland nachhaltig begrenzen und dazu führen, dass man sich endlich von der unverantwortlichen Praxis verabschiedet, immer neue Regelungen mit beträchtlichen Kostenfolgen öffentlichkeitswirksam vor Wahlen anzukündigen, die später nicht oder nur auf Kosten der ohnehin schon überlasteten kommunalen Kassen finanzierbar sind.

Auch die Einübung von neuen Regelungen durch Planspiele unter Einbeziehung der Vollzugsebene – das sind in der Regel die Kommunen – kann einen effektiven Beitrag zur Verhinderung sog. „Bananen-Gesetze“ leisten, d.h. von Vorschriften, die nach ihrer vorschnellen Verabschiedung erst in einem wiederholten Änderungsverfahren mühsam die erforderliche Praxistauglichkeit erlangen.

- **Einzelne weitere Handlungsmöglichkeiten**

Gesetze und untergesetzliche Normen sollten regelmäßig zeitlich befristet werden. Eine derartige „Regelung auf Probe“ zwingt zur erneuten Überprüfung, ob die Norm insgesamt oder in ihrer konkreten Ausprägung überhaupt noch notwendig ist. Bei Zahlungsansprüchen sollte statt differenzierter Einzelfallberechnungen überall dort, wo dies umsetzbar ist, pauschalierte Zahlungen gewährt werden.

In Genehmigungsverfahren sollten Doppelprüfungen vermieden werden. Zwingende Genehmigungsfristen können zur Verfahrensbeschleunigung beitragen.

- **Ausschluss einer bundesgesetzlichen Belastung der Kommunen**

Im Zuge der aktuell erörterten Föderalismusreform soll ein Punkt umgesetzt werden, für den sich der DStGB seit langem eingesetzt hatte: In einer Revision des Artikel 84 Grundgesetz soll sichergestellt werden, dass es zukünftig keine Bundesgesetze mehr gibt, durch die die kommunale Ebene unmittelbar beauftragt wird. Zwar ist es nicht vorgesehen, eine Konnexitätsformel zugunsten der Kommunen in das Grundgesetz zu schreiben. Allerdings gilt es neuerdings auch aus Sicht des Gesetzgebers als erstrebenswert, dass es künftig keine Bundesgesetze mehr geben wird, die entsprechende Kostenfolgen für die Kommunen verursachen. Konnexitätsbestimmungen sollen dann im Verhältnis zwischen dem Bundesland und der Kommune greifen, wenn durch entsprechende Landesgesetze Vorgaben getroffen werden, die die kommunale Ebene finanziell belasten.

Dieses Modell zur Änderung des Artikels 84 Grundgesetz wurde vom DStGB grundsätzlich positiv kommentiert. Gleichwohl sind wir nicht völlig mit der Lösung zufrieden. Denn der Entwurf gewährleistet möglicherweise keinen lückenlosen Schutz vor Kostenbelastungen der Kommunen. Gerichte könnten der Auffassung sein, dass die geplante Regelung nur für neue Aufgaben gilt, nicht für eventuelle Aufgabenerweiterungen innerhalb bestehender Gesetze (z.B. qualitative Anspruchsausweitungen in der Sozialgesetzgebung, Ausweitung des Personenkreises). Deshalb wird von unserer Seite um eine ergänzende Klarstellung gebeten, dass neue Kostenbelastungen der Kommunen auch bei Erweiterungen der bisherigen Aufgabenbereiche ausgeschlossen werden.

Und selbstverständlich haben wir in das Gesetzgebungsverfahren zur Föderalismusreform erneut unsere Forderung bezüglich der kommunalen Beteiligung an Gesetzgebungsverfahren und einer verbesserten Rechtsfolgenabschätzung eingebracht. Da die Mehrheit in Bundestag und Bundesrat zu Regelung dieser Punkte noch wenig Bereitschaft zeigt, ist hier noch einige Überzeugungsarbeit zu leisten.

- **Mehr kommunale Gestaltungsmöglichkeiten übrig lassen!**

In der aktuellen Diskussion um eine grundlegende Neugestaltung der bundesstaatlichen Ordnung darf auch der Appell an den Gesetzgeber nicht fehlen, den Kommunen mehr Freiräume zur eigenverantwortlichen Gestaltung zu geben.

So darf zum Beispiel die effizienzsteigernde interkommunale Zusammenarbeit zwischen Gemeinden nicht durch ein überbordendes Vergabe- und Wettbewerbsrecht erschwert werden, wie es derzeit von europäischer Seite zunehmend durch EU-Verordnungen, EU-Richtlinien und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes geschieht. Es sind alle Normgeber auf EU-, Bundes- und Landesebene gefragt, übertriebene Einengungen der lokalen Ebene durch immer neue Standards zu unterlassen.

Im Gegenteil wünschen wir uns, dass der Gesetzgeber der Verwaltungspraxis das Leben erleichtert statt es zu erschweren. Wenn zum Beispiel in Schweden Experimentierklauseln in der Verwaltung ermöglichen, bessere Verwaltungspraktiken durch

bedingte Freistellung von bestimmten Normen zu erproben, so sollte so etwas auch in Deutschland generell möglich sein. Denn manchmal ermöglicht erst die Befreiung von zwingenden Vorgaben den Spielraum für Weiterentwicklungen im Interesse verbesserter Effizienz des Verwaltungshandelns.

Dieses Denken ist in der deutschen Politik noch weitgehend Neuland. Immer noch verschließen sich viele Politiker vor der Erkenntnis der Praxis, dass bereits die Fülle der aktuellen Gesetzesnormen und erst recht ihre teilweise unnötig komplizierte Ausgestaltung zu Ineffizienz, zu überflüssigen Maßnahmen oder auch zu Lethargie führt. Daher brauchen wir eine neue Art des Umgangs mit Normen, die Flexibilität und ein auf die Verhältnisse vor Ort zugeschnittenes Verwaltungshandeln wieder möglich macht.

In manchen Bundesländern gibt es hoffnungsvolle Ansätze zu Initiativen, die gelegentlich mit dem Begriff „Standardöffnungsgesetz“ oder „Experimentierklausel“ bezeichnet werden. In Nordrhein-Westfalen wird in der „Modellregion Ostwestfalen-Lippe“ ein Standardabbau erprobt. Während den Initiatoren solcher Projekte oft ein starker Gegenwind entgegen bläst, möchte ich solche Initiativen von dieser Stelle aus ausdrücklich begrüßen und unterstützen!

Ausblick

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund begrüßt auch, dass laut dem Koalitionsvertrag die Entlastung von Bürokratiekosten ein wichtiges Anliegen der neuen Bundesregierung ist. Dass Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigt, Vergaberechtsnormen vereinfacht und modernisiert, Doppel- und Mehrfachprüfungen abgebaut werden sollen, sind sicherlich Schritte in die richtige Richtung.

Konkret vorgesehene Maßnahmen sind:

- ein Bürokratie-Schnelltest im Kanzleramt,
- die Einführung des Standard-Kosten-Modells sowie
- die Einrichtung eines Normen-Kontrollrates.

Nach den ersten Schritten zur Umsetzung dieses Programms darf allerdings schon einmal leise bezweifelt werden, ob zum Beispiel ein Gremium mit acht ehrenamtlichen Gesetzesprüfern wirklich in der Lage ist, eine Normenkontrolle wirkungsvoll auszugestalten.

Immerhin sind der gute Wille und die erklärte Absicht der neuen Regierung ausdrücklich anzuerkennen. Es bleiben ja weitere Möglichkeiten, den begonnen Weg auszubauen und den Bürokratieabbau effektiver zu gestalten. Der DStGB wird für die Kommunen diesen Weg der großen Koalition verfolgen und im Sinne der Städte und Gemeinden konstruktiv begleiten.

Ich bin trotz aller Widerstände und Schwierigkeiten davon überzeugt, dass es Stück für Stück gelingen wird, künftig mehr Praxisnähe in die Gesetzgebung einzubringen und darüber zu einem wirkungsvollen Abbau von überflüssigen Standards zu kommen. Das Ziel würde allen Bürgerinnen und Bürgern in Form einer besseren Politik und besseren Verwaltung zugute kommen, den Kommunen obendrein in der Form, dass sie ihre kommunale Selbstverwaltung künftig wieder eigenverantwortlich wahrnehmen können.