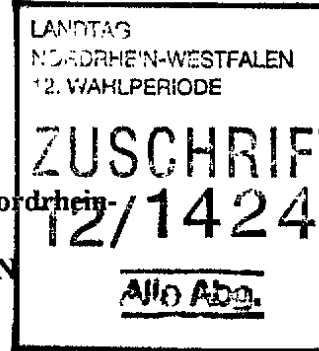


Mummert + Partner

An den Präsidenten
des Landtags NRW
Platz des Landtags 1
40002 Düsseldorf

Köln, 2. Oktober 1997
sch



Gesetz zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Kreise, Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
- Drucksache 12/2340 -

Öffentliche Anhörung am 8., 9. und 10. Oktober 1997:

- Anhörungsabschnitt IV: Artikel 11 des Gesetzentwurfs mit Ausnahme der Nr. 6
- Anhörungsabschnitt VI: Artikel 8, 9, 10 und 13 des Gesetzentwurfs

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit senden wir Ihnen unsere Stellungnahme zu den Anhörungsabschnitten IV und VI sowie zu allgemeinen Aspekten des Gesetzentwurfs zu.

Die Stellungnahme beruht auf einem Gutachten zum Abbau kommunaler Standards. Die generellen Aussagen dieses Gutachtens gelten aus unserer Sicht weiterhin und sind daher auszugsweise in der Anlage beigefügt.

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält in den Artikeln der Anhörungsabschnitte IV und VI einzelne Änderungen, die sich mit Vorschlägen des genannten Gutachtens zum Standardabbau decken bzw. über diese hinaus gehen und daher von uns mitgetragen werden. Auch die übrigen im Gutachten nicht geprüften Änderungen in den Abschnitten IV und VI werden nach einer groben Prüfung befürwortet.

Auf folgende Punkte wird besonders hingewiesen:

- Personal- und Sachstandards betreffen zunächst nur das "Wie" der Aufgabenerfüllung. Die eigentliche Belastung für die Kommunen sind jedoch häufig die Leistungen bzw. die Aufgaben selbst und nicht nur die Standards zu ihrer Erbringung. Deshalb ist Kritik von Standards nicht von einer Aufgabenkritik zu trennen. Reduzierung kommunaler Standards impliziert daher häufig auch eine Reduzierung kommunaler Leistungen. Diesem Zusammenhang muß zukünftig in der Diskussion um kommunale Handlungsspielräume mehr Gewicht beigemessen werden.

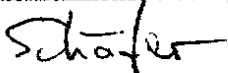
Mummert + Partner

- 2 -

- Standards, die die Kommunen betreffen, werden nicht nur vom Landesgesetzgeber und von obersten Landesbehörden, sondern von einer Vielzahl weiterer Instanzen und Stellen innerhalb und außerhalb der Landesverwaltung gesetzt. So existieren auch Normen und Standards (sogenannte "Phantom-Standards") nachgeordneter Aufsichts- bzw. Bewilligungsbehörden, die bestehende Vorgaben zu eng auslegen oder Vorgaben selber setzen. Weitere Instanzen, die kommunale Standards vorgeben, sind neben dem Bund und der EG staatliche Fachbehörden, Unfallversicherungsträger, Berufsgenossenschaften, Verbände, technische Vereine bzw. Institute, die Rechtsprechung sowie zum Teil auch kommunale Fachämter selbst.
- Dies bringt die Bedeutung der sogenannten "vertikalen Fachbruderschaften" zum Ausdruck. Die rein fachlich bzw. vertikal denkenden Vertreter haben ausschließlich die Interessen ihres jeweiligen Politikfeldes im Blickfeld und verteidigen ihre Ressourcen gegen andere Fachbereiche. Demgegenüber betonen die Generalisten bzw. horizontal denkenden Vertreter das Gesamtinteresse einer Gemeinde. Während die Fachvertreter in Standards einen Garant für Sicherheit, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse etc. sehen, stellt er sich für die Generalisten als Hemmschuh für eine am Gesamtwohl einer Gemeinde ausgerichtete und wirtschaftlich handelnde Kommunalpolitik dar.
- Zur Bedeutung von Standards muß auch erwähnt werden, daß jeder Standard für sich alleine zunächst in nur geringem Maße kommunales Handeln und den kommunalen Handlungsspielraum beeinflusst. Erst in ihrer Summierung üben sie den eigentlichen Belastungseffekt aus. Das Ganze ist hier mehr als die Summe seiner Teile. Dies wird besonders deutlich bei den Personalstandards, die jeder für sich betrachtet zunächst wenig Auswirkungen zu haben scheinen. In ihrer Summe bilden sie jedoch ein Netz, welches die Flexibilität der kommunalen Personalwirtschaft in erheblichem Maße beeinträchtigen kann.
- Bisherige und aktuelle Aktivitäten zum Abbau kommunaler Standards unterstreichen die durchgängige Bedeutung, die das Thema besitzt. Der vorliegende Gesetzentwurf zeigt aber auch, daß die bisherigen Ergebnisse noch nicht zufriedenstellend und weiterreichende Schritte erforderlich sind. Zahlreiche Vorschläge des genannten Gutachtens zum Abbau konkreter Standards sowie Verfahrensvorschläge sind noch nicht oder nicht hinreichend aufgegriffen worden. Standard- wie Aufgabenkritik bleiben eine Daueraufgabe. Der Gesetzentwurf weist in die richtige Richtung. Weitere Kraftakte werden jedoch stattfinden müssen, um Anspruchsvermehrung und finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen ausgleichen zu können.

Mit freundlichen Grüßen

MUMMERT + PARTNER
Unternehmensberatung AG



Dr. Peter Schäfer
(Bereichsleiter)

Überprüfung von Sach- und
Personalstandards in Vorschriften des
Landes
(Kommunaler Bereich)

GUTACHTEN

Dezember 1993

- AUSZUG -

1 Zusammenfassung in Thesen

Das Gesamtergebnis des Gutachtens ist ein Lösungskonzept, wie vorhandene Standards abgebaut und neue Standards verhindert werden können.

Dieses Gesamtergebnis ist weder die pauschale Aussetzung von Standards (insoweit wird dem Vorgehen in Baden-Württemberg nicht gefolgt) noch die ausschließliche Bewertung von Einzelstandards (insoweit wird über den Bericht 1982 "Ausstattungsstandards - Kommunen" hinausgegangen).

Das Gesamtergebnis besteht vielmehr aus einem integrierten Konzept, nach dem

- im ersten Schritt die Vorschriften, die belastende Vorgaben für die Aufgabenwahrnehmung enthalten, abgeschafft, reduziert oder zeitlich befristet werden, sowie
- im zweiten Schritt ein Verfahren eingeführt wird, welches verhindert, daß neue Vorschriften das Vakuum ausfüllen, das die Abschaffung alter Vorschriften hinterläßt.

Diese beiden Schritte sollten zeitlich in nicht allzu großem Abstand vollzogen werden. Sie bedingen einander:

- Eine reine Absichtserklärung für die Zukunft, ohne daß bereits am Anfang sichtbare Erfolge stehen, würde nicht ernst genommen und über keine "Startdynamik" verfügen.
- Ein einmaliger (oder auch wiederholter) Säuberungsakt, der nicht erkennen läßt, wie man das "Übel" an der Wurzel zu packen gedenkt, wäre ein Pyrrhussieg von kurzer Dauer.

Das in diesem Gutachten vorgeschlagene integrierte Lösungskonzept umfaßt deshalb zwingend beide Schritte: Wenn ernsthaft der Abbau vorhandener und die Verhinderung neuer Standards betrieben werden soll, kann nicht einer dieser beiden Schritte ausgeklammert werden. Dies würde den Gesamterfolg gefährden.

Die wichtigsten Empfehlungen des Gutachtens zum generellen Abbau vorhandener kommunaler Standards sowie zur Verhinderung neuer kommunaler Standards lassen sich in den folgenden 7 Punkten zusammenfassen.

1. Einzelförderungen sollten verstärkt durch pauschale Förderungsmodelle ersetzt werden.

2. Kommunale Personalstandards sollten entfallen.

3. Der Verbindlichkeitsgrad von Vorschriften oder von Teilen sollte eindeutig deklariert werden. Wenn nicht unbedingt erforderlich sollten verbindliche Vorschriften in Orientierungshilfen umgewandelt werden.

4. Die Geltungsdauer neu zu erlassender Verwaltungsvorschriften sollte zeitlich befristet werden. Eine mögliche Neueinsetzung entfallener Vorschriften ist demselben Verfahren zu unterziehen wie die Einführung neuer Vorschriften.

5. Vor dem Erlaß verbindlicher kommunaler Standards sind die zu erwartenden Kosten sowie sonstige absehbare Auswirkungen für die Kommunen mitanzugeben.

6. Beim Erlaß neuer die Kommunen betreffender Vorschriften - auch von Verwaltungsvorschriften - sind die kommunalen Spitzenverbände frühzeitig zu beteiligen.

7. Es sollten Bestandsverzeichnisse für jedes Ressort erstellt und geführt werden, welche alle Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften (incl. der bisher nicht veröffentlichten) enthalten.

2 Ansatzpunkte zum Abbau und Verhinderung von Standards

2.1 Pauschale Förderungsmodelle

Bei dem Transfer von Finanzmitteln an die Kommunen durch das Land lassen sich im Prinzip zwei verschiedene Formen unterscheiden:

- Normierte Leistungsansprüche (z.B. Schlüsselzuweisungen nach dem GF/G) ohne Zweckbindung bzw. Verwendungsaufgaben und
- Zuwendungen nach § 23 und § 44 LHO und den konkretisierenden VVG mit Zweckbindung sowie Verwendungs- und Verfahrensaufgaben.

Von Ausnahmen abgesehen (z.B. als "Sonderbedarfszuweisung" nach § 16 GF/G) werden die vom Land geförderten und von den Kommunen (sowie außergemeindlichen Trägern) durchgeführten Maßnahmen überwiegend als Zuwendungen nach der LHO abgewickelt.

Das dazu erforderliche Verfahren mit den Schritten Antrag, Zuwendungsbescheid, Auszahlung, Verwendungsnachweise, Prüfung und ggf. Aufhebung ist zeit- und personalaufwendig sowohl für die Bewilligungsbehörden (z.B. Bezirksregierung, Landschaftsverbände, in wenigen Fällen auch Ministerien), für die Vollzugsbehörden (im Regelfall Kommunen) als Adressaten bzw. Begünstigte der Förderung wie auch für die Prüfungsbehörden.

Ansatzpunkt der Untersuchung bezüglich dieser Verfahrensstandards war, diese soweit wie möglich zu reduzieren, ohne daß das Interesse des Landes an politischer Einflußnahme und Steuerung unberücksichtigt bleibt und der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns verletzt wird.

Derartige Ansätze werden seit einiger Zeit unter dem Stichwort "Pauschalierung" erörtert und im Gutachten verstärkt gefordert. Zielsetzung dieser Ansätze ist es,

- soweit wie möglich pauschale Förderungsmodelle gegenüber Einzelförderungen zu bevorzugen und
- für die aus landespolitischen oder sonstigen Aspekten gewünschten oder erforderlichen Einzelförderungen weitere Vereinfachungen des Förderverfahrens zu erreichen.

2.2 Wegfall von Personalstandards

Soweit Vorschriften

- Bestimmungen über die Qualifikation bzw. fachliche Ausbildung des für die Wahrnehmung einer Aufgabe einzusetzenden Personals (qualitativer Aspekt) und/oder
- Festlegungen der für eine bestimmte Maßnahme oder Aufgabe erforderlichen Anzahl an Personal (quantitativer Aspekt)

enthalten, wird vorgeschlagen, auf diese zukünftig zu verzichten. Sofern in besonderen Fällen Ausnahmen unumgänglich erscheinen (z.B. auf Grund bundesrechtlicher Vorgaben), ist dies besonders darzustellen bzw. zu begründen. Wie bei allen Standards liegt auch hier die Beweislast bei der Behörde, die die entsprechende Verwaltungsvorschrift erlassen hat bzw. will.

Diese Empfehlung wird von folgenden Argumenten getragen:

- Die Vorgabe von Personalstandards schränkt die kommunale Personalhoheit ein, die zentrale Bedeutung für die Kommunen besitzt.
- Durch Personalstandards werden kommunale Ressourcen in hohem Maße und dauerhaft gebunden. Flexible Lösungen - auch vorübergehender Art - für besondere Situationen werden erschwert.
- Eines der Hauptziele der kommunalen Gebietsreform war die Stärkung der finanziellen und Verwaltungskraft der kommunalen Gebietskörperschaften, die sich u.a. darin äußert, daß sie qualifiziertes Personal einstellen können. Die Professionalisierung hat auch in der Kommunalverwaltung - mit oder ohne Zutun des Landes - in den letzten Jahren stetig zugenommen. Es steht außer jeder Realität und Erfahrung, daß die Kommunen bei fehlenden Vorgaben völlig fachfremdes oder unqualifiziertes Personal einstellen würden. Allerdings sind die Kommunen bei fehlenden Vorgaben flexibler in ihrer Personalpolitik und Personalwirtschaft.

Wie die Ergebnisse der Einzelprüfungen zeigen, existieren in fast allen Ressortbereichen Personalstandards, die zum Wegfall vorgeschlagen werden.

2.3 Eindeutige Deklaration des Verbindlichkeitsgrades

Verwaltungsvorschriften stellen in einer Reihe von Fällen eine schwer durchschaubare Mischung von rechtsverbindlichen Vorgaben und fachlichen Hinweisen mit Empfehlungscharakter dar. Bei einigen Verwaltungsvorschriften stellte sich heraus, daß sie insgesamt nur empfehlenden Charakter haben. Beides ist häufig für die Sachbearbeiterin und der Sachbearbeiter vor Ort nicht transparent.

Um diese Intransparenz zu beseitigen, sollte der Verbindlichkeitsgrad von Verwaltungsvorschriften bzw. Teilen von ihnen, in denen Standards enthalten sind, eindeutig deklariert werden. Bei einigen Verwaltungsvorschriften stellte sich heraus, daß sie insgesamt nur empfehlenden Charakter haben. Beides ist häufig für die Sachbearbeiterin und den Sachbearbeiter vor Ort nicht transparent.

Es muß für die kommunalen Bediensteten klar zum Ausdruck kommen, ob es sich um rechtsverbindliche Standards handelt oder um unverbindliche Hinweise, die als Orientierungshilfe einzustufen sind.

Es zeigte sich nämlich bei vielen Verwaltungsvorschriften, daß diese aus der Sicht der Kommunen als nützlich für die tägliche Praxis betrachtet werden, daß jedoch kein Grund ersichtlich war, sie verbindlich vorzugeben. Solche Verwaltungsvorschriften sollten als Orientierungshilfen, ggf. in Zusammenarbeit mit entsprechenden Fachverbänden herausgegeben werden.

Kommunale Gestaltungsfreiheit wird nicht nur durch Vorschriften des Landes bzw. der obersten Landesbehörden eingeschränkt, sondern auch durch enge bzw. eigenmächtige Auslegung dieser Vorschrift durch z.B. die Mittelinstanz als Bewilligungs- und Prüfungsbehörde.

Es ist daher seitens der vorgesetzten Behörde zukünftig darauf zu achten, daß

- Vorgaben, die ihren Verbindlichkeitscharakter verloren haben und als Orientierungshilfen eingestuft sind, auch von den nachgeordneten Behörden als solche angewandt werden,
- nachgeordnete Behörden keine "Quasi-" bzw. "Phantom-Standards" ohne die Zustimmung der vorgesetzten Behörden definieren und anwenden.

2.4 Verfahrensregeln für neu zu errichtende Standards

Die Einzelprüfung von Standards hat neben den konkreten Vorschlägen zum Wegfall oder Reduzierung auch das wichtige Ergebnis erbracht, daß es zukünftig nicht ausreichend ist, in bestimmten Abständen Gesamtüberprüfungen vorzunehmen.

Die Einführung genereller Ansätze und Verfahrensregeln verspricht mehr Erfolg und ist - nach einer gewissen Anlaufzeit - weniger aufwendig.

Abbau von Standards ist - wie Entbürokratisierung oder Deregulierung insgesamt - eine Daueraufgabe. Diese keineswegs neue Erkenntnis wurde durch diese Untersuchung nachdrücklich bestätigt.

Die durchgeführte Untersuchung würde binnen kurzer Zeit (wenn nicht sofort) in Bedeutungslosigkeit versinken und im Nachhinein als Alibi-Veranstaltung erscheinen, wenn sie nicht durch geeignete Folgemaßnahmen um- und fortgesetzt wird.

Die Dynamik des begonnenen Diskussionsprozesses über Regelungsverzicht und Aufgabenabbau sollte genutzt werden. Die Untersuchung hat gezeigt, daß das Ziel "Standardabbau" tatsächlich zu erreichen ist - und zwar nicht nur mit symbolischen Politikeffekten, sondern mit konkret vorweisbaren Ergebnissen.

Dazu ist es zwingend erforderlich, ein Dauerinstrument zum Abbau bzw. zur Verhinderung von Standards zu schaffen. Dieses Instrument muß

- zum einen praktikabel und möglichst wenig aufwendig,
- zum anderen wirkungsvoll

sein.

Diesen Anforderungen wird am ehesten ein Beteiligungsverfahren gerecht, durch das über die fachliche Abstimmung hinaus standardkritische Gesichtspunkte stärkeres Gewicht erhalten. Dieses Verfahrensmodell setzt auf eine Institutionalisierung von Interessen am Standardabbau bzw. an der Verhinderung neuer Standards.

Im Gutachten werden daher Verfahrensregeln vorgeschlagen, die den Zweck haben, für die Einführung neuer Standards größere Barrieren als bislang zu schaffen und sie dadurch zu erschweren bzw. zu verhindern.