

Transparenzkommission des Landes Nordrhein-Westfalen

Short Version
des Berichts der Transparenzkommission

Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung

Univ.-Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Kaiserslautern (Vorsitz)

Dr. Falk Ebinger, Wien

Lars Martin Klieve, Essen

Univ.-Prof. Dr. Janbernd Oebbecke, Münster

Oberbürgermeisterin Karin Welge, Gelsenkirchen

Düsseldorf, Juni 2021

1. Die Transparenzkommission hat – eingesetzt im Juni 2019 – staatliche Regulierungen der kommunalen Aufgabenerfüllung untersucht und Empfehlungen für Fälle der Über-, Unter- und Fehlregulierung sowie zur Aufgabenkritik erarbeitet. Als übergeordnetes Ziel der Kommissionsarbeit wurde die „Stärkung der finanziellen und organisatorischen Freiheiten der kommunalen Selbstverwaltung“ gesehen (Scharrenbach 2019). Im Zentrum stand somit die Frage, wie die Arbeitsteilung zwischen Land, Kommunen und Bund geregelt werden soll, damit die öffentlichen Aufgaben im Interesse der Bürgerinnen und Bürger möglichst gut wahrgenommen werden können. Die Kommission hat ihre Arbeitsschwerpunkte selbst gesetzt und sich als Think Tank verstanden, der Empfehlungen zur Gestaltung der Zusammenarbeit von Land und Kommunen in der Zukunft („Kommune 2030/2040“) erarbeitet.

2. Im Rahmen ihrer Arbeit hat die Kommission umfangreiche Informationen ausgewertet und zunächst Transparenz zu vielen Aspekten der staatlichen Steuerung der kommunalen Aufgabenerfüllung geschaffen. Sie hat Experten aus Wissenschaft und Praxis befragt, die Ressorts der Landesregierung in mehreren systematischen Abfragen um Hinweise gebeten sowie mittels einer Umfrage die nordrhein-westfälischen Kommunen aufgefordert, relevante Regulierungsprobleme zu benennen. Daraus resultierten mehr als 900 Einzelhinweise auf Regelungsdefizite mit merklichen Problemverdichtungen (z. B. im Förderwesen). Die Binnensicht der Regelanwender und Regelsetzer wurde durch eine strukturell beobachtende Außensicht der Kommission gefiltert und geprüft sowie um eigene Beobachtungen zur Regulierungsproblematik ergänzt.

Drei Grundprobleme

3. Vor diesem Hintergrund hat die Transparenzkommission drei Grundprobleme identifiziert, deren Lösung für die Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen von zentraler Bedeutung ist:

- ***Schnittstellen, Konnexität und Modernisierungsfalle***

Bei zahlreichen Aufgaben äußert sich die Arbeitsteilung zwischen Land und Kommunen in gespaltenen Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenzen der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Diese Schnittstellen erfordern klare Entscheidungen über die Aufgabenteilung, aber auch über die Finanzverteilung. Die kleinteilige, ressortbezogene strikte Konnexitätsregel Nordrhein-Westfalens behindert eine ganzheitliche Behandlung von Problemen. Wenn die Regelung durch das Land nicht durch Gesetz oder Verordnung erfolgt, wird ein Belastungsausgleich vermieden. Dieser Anreiz zur Unterregulierung behindert die notwendige Modernisierung der kommunalen Aufgabenerfüllung.

- ***Überregulierung und Überkomplexität***

Die Vorteile von Regulierung für eine effiziente Steuerung des Staates gehen angesichts der zunehmenden Zahl von Einzel- und Detailregelungen sowie umfänglicher Kontrollregelungen verloren („Regelungswahn“). Auf Probleme wird – häufig – mit einer einzelfallbezogenen Ausdifferenzierung und untergesetzlicher Detailsteuerung reagiert, ohne dass damit eine größere Einzelfallgerechtigkeit oder Zielerrei-

chung verbunden ist (z. B. im Sozialrecht). Darüber hinaus stoßen komplizierte Regelungssysteme in einer komplexen Welt mit ausgeprägten Rückkoppelungsschleifen, kaum noch zu überblickenden Interdependenzen und hoher Dynamik immer deutlicher an Grenzen des Steuerungsvermögens. In der Konsequenz dauern Prozesse häufig (viel) zu lang.

- **Unzulängliche Digitalisierung**

Die Chancen der Digitalisierung für die kommunale Aufgabenerfüllung werden nicht ausgeschöpft. Vor allem der Mangel an zentralen Vorgaben verhindert die notwendige Standardisierung, um den Einsatz digitaler Techniken und die Synergie hebbende Gestaltung von Organisations- und Prozesselementen voranzutreiben.

4. Hier gilt es anzusetzen, um die Leistungskraft von Kommunen und Staat zu erhöhen. Der Zugang der Kommission ist dabei nicht die Kritik an einzelnen Entscheidungen, sondern der Blick auf die grundlegenden, die systemischen Ursachen. Die drei genannten Problemkomplexe weisen dabei eine hohe inhaltliche Verschränkung auf und finden ihren Ausdruck in vielen kommunalen Aufgabenfeldern. Die föderalen Beschränkungen, die Grenzen eines bürokratischen Mikro-Managements und die Defizite der Digitalisierung haben sich aktuell in der Pandemiebewältigung gezeigt, denn hier zeigten sich die Rahmenbedingungen öffentlichen Handelns – hohe Komplexität und Unsicherheit – besonders ausgeprägt.

5. Es hat sich gezeigt, dass Über- und Unterregulierung zwei Seiten eines politischen Steuerungsproblems sind. Zum einen finden sich zahlreiche Beispiele für eine Überregulierung, die sich in hoher Komplexität äußert und kaum noch administrierbar ist. Zum anderen findet eine Unterregulierung häufig dort, wo landesseitig Zurückhaltung geübt wird, damit der Konnexitätsfall und eine Zahlungsverpflichtung des Landes nicht eintritt.

6. Die Transparenzkommission hat insgesamt 63 Empfehlungen formuliert, die wichtige Bereiche der kommunalen Aufgabenerfüllung betreffen. Folgende Empfehlungen sind von besonderer Bedeutung.

Schule: Aufgabenveränderung und Finanzierungsteilung

7. Die Anforderungen an das Bildungssystem Schule haben sich in den letzten Jahren deutlich verändert. Neben zunehmenden sozialen Problemen, die in den Schulen gelöst werden sollten (Integration) und der bewussten inhaltlichen Aufladung mit zusätzlichen Aufgaben (Inklusion, Ganztagsbetreuung) tritt nun die Digitalisierung hinzu. Dies stellt die alte Zuständigkeitsverteilung zwischen äußeren und inneren Angelegenheiten auf den Prüfstand. Notwendig ist eine organisatorische Neujustierung der Verantwortlichkeiten. Dabei hat das Land der lokalen Chancengleichheit eine besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Die Finanzierung der Schule darf nicht nach örtlicher Kassenlage erfolgen. Vor diesem Hintergrund sind die finanziellen Verantwortlichkeiten für die wesentlich erweiterte Aufgabenstellung (Inklusion, Ganztagsbetreuung) sowie der mit der Digitalisierung von Schule und Unterricht verbundene technolo-

gische Sprung so zu regeln, dass die schulischen Ziele sachgerecht und wirtschaftlich erreicht werden können. Das Land steht hier auch für Finanzbedarfe in der Mitverantwortung, die durch Bundesrecht ausgelöst werden. Zur Qualitätsverbesserung ist ein lokales Bildungsmonitoring notwendig. Dafür sind Daten über die individuelle Bildungslaufbahn zu erheben und bereitzustellen. Bei fortschreitender Digitalisierung lässt sich der damit verbundene Aufwand in Grenzen halten.

Soziales: Komplexitätsrückbau und Organisationsverbesserung

8. Dem Sozialbereich kommt in Nordrhein-Westfalen wegen der überdurchschnittlichen Ausgabenbelastung eine besondere Bedeutung zu. Diese ist in hohem Maße in der hohen Falldichte, z. B. bei den Langzeitarbeitslosen, begründet. Im Sozialbereich bzw. in mehreren Sozialgesetzbüchern sind zahlreiche Detailregelungen und eine außerordentlich hohe Komplexität entstanden. Die Rechtslage ist kaum noch zu durchschauen und administrativ zu handhaben – und erreicht dabei auch das Ziel der Einzelfallgerechtigkeit häufig nicht. Hier braucht es eine Reform, die eine Vereinfachung zum Ziel haben muss, wie sie beispielsweise mit dem SGB II im Jahr 2005 ursprünglich auch einmal angelegt war. Da es sich hier weitgehend um bundesgesetzliche Regelungen handelt, sollte die Landesregierung hier auf dem Weg der Bundesratsinitiative tätig werden. Dabei ist wesentlich, dass auch zentrale Begriffe wie z. B. Einkommen künftig über alle Sozialgesetze hinweg einheitlich definiert werden. Dies macht nicht nur die Sozialgesetzgebung transparenter. Es ist auch die Voraussetzung für eine konsistente Verknüpfung mit dem Steuerrecht, um die Existenzsicherung insgesamt konsistent zu regeln. Unabhängig davon ist die Fortentwicklung des Fallmanagements notwendig. Sobald die Situation der Leistungsempfänger eine komplexere Problemlage aufweist und Leistungen aus mehreren Sozialgesetzen notwendig werden, kommt der Koordination der Hilfe bzw. ein zentrales Fallmanagement eine wesentliche Aufgabe zu. Hierbei sollte das Land die Kommunen unterstützen, denn ein solches Fallmanagement ist bisher nur ansatzweise erkennbar.

Konnexität: Finanzbedarfe und Verteilungsverfahren

9. Das Konnexitätsprinzip in die nordrhein-westfälische Landesverfassung soll die Kommunen gegen die Abwälzung finanzieller Lasten durch das Land schützen. Dies führt allerdings nicht dazu, dass das Land bei zusätzlichen Aufgaben die finanziellen Folgen übernimmt. Vielmehr erlahmt das Interesse des Landes an Regelungen und führt zu Ausweichreaktionen, indem es versucht, durch Verzicht auf ein Gesetz oder auf Umwegen (Förderpolitik) eine Regulierung herbeizuführen, ohne dabei die Konnexitätspflicht auszulösen. Insofern ist es notwendig das Schutzanliegen mit der Notwendigkeit der Weiterentwicklung der kommunalen Aufgabenerfüllung auch durch landesrechtliche Regelungen so auszugestalten, dass gegenseitige Blockaden aufgelöst werden können. Dazu empfiehlt die Kommission die Schaffung von Transparenz durch die Erfassung aller Konnexitätsausgleiche, die Zulassung einer nachträglichen Korrektur von Kostenfolgeabschätzungen und Erstattungen, die Prüfung des Anpassungsbedarfs weiterer Konnexitätsregeln sowie die Einrichtung einer Kommission unter Einbeziehung unabhängiger Akteure, die auf Basis einer systematischen Beobachtung der Aufgaben-

entwicklung eine gemeinwohlorientierte Abwägung bei der Verteilung finanzieller Lasten erleichtern kann. Letzteres impliziert auch eine Aufgabenbegrenzung, wenn die Finanzierungsbedarfe die Finanzierungsmöglichkeiten überschreiten.

Förderwesen: Vereinfachung und Pauschalierung

10. In den Expertengesprächen und der Kommunalumfrage wurde das bestehende Förderwesen stark kritisiert. In den letzten Jahrzehnten ist – nicht zuletzt durch den Bund – eine kleinteilige Förderlandschaft entstanden, die teilweise auch als „Förderdschungel“ und Folge von „Förderitis“ kritisiert wird. Hier wird insbesondere auf eine unübersichtliche Förderkulisse, aufwendige Antragsverfahren und Verwendungsnachweisführung und zu eng gefasste Förderziele verwiesen. Die Kommission empfiehlt u. a. die Überprüfung der Fördernotwendigkeit, den Verzicht auf zeitlich befristete Förderungen, die lediglich den Charakter einer Anschubfinanzierung haben (sog. „Anfixen“ ohne dauerhafte Finanzierung), die Reduktion und/oder Bündelung von Förderprogrammen, die Stärkung der Transparenz durch die zeitnahe Nutzung einer digitalen Förderplattform (foerderplan.web etc.) mit einer Vereinheitlichung von Verfahren und Regeln sowie die Entkopplung von Zuwendungs- und Vergaberecht. Sofern ein besonderes Steuerungs- und Gestaltungsinteresse des Landes gut begründet ist, plädiert die Kommission für den Vorrang der Pauschalierung von Fördermitteln. Wenn dies nicht möglich ist, sollte eine Festbetragsfinanzierung (mit Normkostenabschätzung und Bindung an vorgegebene Ziele) genutzt werden. Erst wenn beides nicht möglich ist, sollte die „klassische“ Antragsfinanzierung in Betracht kommen. Der Paradigmenwechsel hinzu einer wirkungsorientierten Förderung ist besonders autonomiefreundlich. Sie gibt das Ziel, nicht aber den Weg vor, so dass lokal der individuell kosteneffizienteste Weg gewählt werden kann, um die angestrebte Wirkung zu erreichen. Die immer wieder anzutreffende Förderung mit Kleinstbeträgen sollte nur bei sehr schlanken Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie vereinfachter Outcomekontrolle möglich sein.

Vergabewesen: Aufwand und Nutzen

11. Die Zielsetzung vergaberechtlicher Regelungen beruht vorwiegend in der Korruptionsverhütung. Allerdings wird das öffentliche Vergabewesen als hochkomplex und verrechtlicht wahrgenommen. Der Aufwand stehe vielfach – so die Hinweise aus der Vergabepaxis – in keinem Verhältnis mehr zum Nutzen, vor allem, wenn die Schwellenwerte bzw. Wertgrenzen zu niedrig angesetzt seien. Die eigentliche Aufgabe bzw. das Umsetzungsziel trete in den Hintergrund, wenn Risikovermeidung zum dominierenden Faktor werde. Insofern ergibt sich ein großer Bedarf an Vereinfachung und Verschlankung der Vergabeverfahren. Im – durch landesseitige Regelungen gestaltbaren – Unterschwellenbereich besteht mit den kommunalen Vergabegrundsätzen eine als Erlass für die Kommunen rechtlich nicht verbindliche, aber sich verbindlich gerierende und von den Kommunen vielfach als verbindlich betrachtete Regelung, die überall da Beachtung verlangt, wo kommunale Maßnahmen staatlich gefördert werden. Es muss daher klar erkennbar sein, ob und wieweit die Vorgaben des Landes für den Unterschwellenbereich verbindlich sind. Die Höhe der Wertgrenzen ist auf die Fixkosten eines Vergabeverfahrens abzustimmen. Sachgrundlos abweichende Wertgrenzen sind

zu harmonisieren. Die Plattform „Vergabemarktplatz NRW“ sollte als landesweites Pflichtmedium für Ausschreibungen dienen. Bündelungsvorteile zentraler Vergabestellen sind verstärkt zu nutzen. Die erhobenen Daten zum öffentlichen Auftragswesen sind für ein evidenzbasiertes Monitoring der Beschaffungsinstrumente und die Evaluierung der Beschaffungsprozesse nutzbar zu machen. Tatbestände, die bereits bundesrechtlich hinreichend geregelt sind, sind aus den nordrhein-westfälischen Bestimmungen zu streichen.

Gestuftes Aufgabenmodell: Hochzonung und Herabzonung

12. Kommunen können ihre Aufgaben nur im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit erfüllen. Begrenzungen ergeben sich dabei aus den jeweiligen technischen und organisatorischen Anforderungen einer Aufgabe (z. B. Größenvorteile). Im gestuften Aufgabenmodell für den kreisangehörigen Raum werden in Nordrhein-Westfalen einzelne gesetzliche Pflichtaufgaben bestimmt, die erst ab einer Einwohnerzahl von 15 000 bzw. 45 000 Einwohner auf der lokalen Ebene wahrgenommen werden dürfen. Ansonsten ist der Kreis für sie zuständig. Nordrhein-Westfalen hat zwar bundesweit im Durchschnitt die größten Kommunen, aber im Rahmen des gestuften Aufgabenmodells vielfach die kleinsten Behörden. Für die Hilfe zur Erziehung (Jugendamt) und das Rettungswesen wird diese Kleinteiligkeit kritisch gesehen und eine Hochzonung empfohlen. Die Zuständigkeit der Tageseinrichtungen für die Kinder (Jugendamt), die sich in engem Kontext zu den Grundschulen befindet, sollte hingegen – wie für die Grundschulen – auf die Gemeindeebene herabgezont werden. Nordrhein-Westfalen geht hier aber eher den Weg der Freiwilligkeit, um mittels interkommunaler Kooperation Leistungsdefizite auszugleichen. Diese, die Einheit der örtlichen Verwaltung auflösende Tendenz bedarf aber auch einer Prüfung, ob Leistungsdefizite tatsächlich überwunden werden. Im Rahmen der Digitalisierung muss es zu weitreichenden Veränderungen kommen, die die bisherige Organisation der Aufgabenwahrnehmung nachhaltig beeinflussen werden.

Digitale Transformation: Standardisierung und Kompetenzbündelung

13. Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist die zentrale Chance für eine tiefgreifende Verwaltungsmodernisierung. Sie erfordert eine umfassende Aufgaben- und Prozesskritik, um zu vermeiden, dass die bestehenden Regelungs- und Vollzugsdefizite in digitale Verwaltungsdienstleistungen überführt werden. Die „Digitalisierungsrendite“ medienbruchfreier durchgängiger Digitalisierung wird sich vorwiegend in Verbindung mit einer Prozessharmonisierung und Prozessautomatisierung realisieren – dafür sind verbindliche Standards unabdingbar, etwa um in föderaler Arbeitsteilung entwickelte Anwendungen flächendeckend nutzbar zu machen. Auch die Zentralisierung von Massenverfahren mit geringer örtlicher Spezifität und Komplexität erschließt Effizienz- und Effektivitätsvorteile. Die Standardisierung sollte sich auch auf verwaltungsinterne Vorgänge erstrecken (z. B. elektronische Aktenführung). Bundes- und landesseitig ist mit einem höheren Maß an Verbindlichkeit darauf hinzuwirken, dass Parallellösungen und inkompatible Insellösungen erst gar nicht entstehen. Für gesetzlich dicht geregelte Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind die Fachverfahren grund-

sätzlich vom Regelsetzer bereitzustellen und von den Anwendern zu nutzen. Zur Steigerung der Planungssicherheit und Fortschrittstransparenz sollte die maßnahmen-scharfe Umsetzungsplanung und Priorisierung mit kurz-, mittel- und langfristigen Meilensteinen und einer flankierenden Finanz- und Personalbedarfsabschätzung forciert werden. Im Umgang mit dem Personendatenschutz muss stärker berücksichtigt werden, dass Beschränkungen dieses Rechts durchaus zulässig sein können. Bürgerinnen und Bürgern sollten dem Staat, wie sie das bei Privaten tun, durch ihre Einwilligung die Erhebung und Nutzung von Daten ermöglichen können. Für die öffentliche Verwaltung ist die Entwicklung von Handreichungen bzw. präzisierenden Verwaltungsvorschriften zu empfehlen, um aus Unkenntnis bestehende Rechtsunsicherheit in Datenschutzfragen zu reduzieren.

Vielfältige Einzelregelungen: Mehr Wirksamkeit und Regelpflege

14. Jenseits der bei der Regelungsanalyse gefundenen grundsätzlichen Problemkonstellationen weisen verschiedene untersuchte Einzelregelungen auch spezifische Defizite auf, die zugleich aber systemische Bezüge hatten. Wenn Abgaben wertmäßig über 40 Jahre nicht an die allgemeine Preisentwicklung angepasst werden, mangelt es an einer Regelpflege. Grundsätzlich sind also wertbezogene Regelungen regelgebunden auf einen Inflationsausgleich hin zu überprüfen. Der fehlende Blick in andere Länder verhindert die Aufnahme innovativer Ideen oder auch die Wahrnehmung, dass bestimmte Regeln nicht mehr notwendig sind. Ferner sind Regelungen mit Kontrollpflichten immer auf die Wirksamkeit der Kontrolle hin zu prüfen.