

# Kommunen als Bürokratieopfer

---

Abschlussbericht zur ersten Studie zur  
Übertragung des Standardkosten-Modells  
auf die öffentliche Verwaltung

**Herausgeber:**

Gerhard Klippstein  
Norbert Röttgen

**Autoren:**

Hans-Jörg Dietsche  
Karsten Glied  
Hans-Georg Kluge  
Frauke Ley



## Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort.....	3
2	Vorwort Kuratorium .....	4
3	Executive Summary (deutsch) .....	5
	Gesetzesfolgenabschätzung für die Kommunen.....	5
4	Executive Summary (englisch).....	7
	Assessment of the impact of legislation on local authorities .....	7
5	Zusammenfassung.....	9
6	Rahmenbedingungen – Bürokratieabbau in Deutschland.....	11
6.1	Standardkosten-Modell und Nationaler Normenkontrollrat.....	11
6.1.1	Erfolgreicher Bürokratieabbau in den Niederlanden.....	11
6.1.2	Nationaler Normenkontrollrat in Deutschland .....	12
6.2	Vorgaben des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates im Bezug auf Kommunen .....	12
7	Allgemeiner theoretischer Rahmen .....	14
7.1	Das Standardkosten-Modell .....	14
7.2	Informationsverpflichtungen und deren Bestandteile.....	15
7.2.1	Informationsverpflichtungen:.....	15
7.2.2	Administrative Aktivitäten: .....	15
7.2.3	Anschaffungskosten .....	16
7.2.4	Beispiel:.....	16
7.2.5	Gemeinkosten .....	16
7.3	Problemstellung bei der Anpassung des Standardkostenmodells auf Kommunen .....	17
7.4	Arbeitshypothese: Definition der Informationspflicht der Kommunen.....	20
8	Durchführung der Studie .....	22
8.1	Teilnehmende Kommunen.....	22
8.1.1	Fragenkatalog .....	23
8.1.2	Erhebung .....	26
8.1.3	Interviews .....	27
9	Auswertung der Erhebung.....	28
9.1	Belastung der untersuchten Kommunen durch Berichtspflichten .....	28
9.2	Herkunft der Berichtspflichten .....	29
9.2.1	Verteilung der Pflichten.....	29
9.2.2	Verteilung nach Berichtsarten .....	29
9.2.3	Berichtspflichten als öffentlicher Aufgabenträger .....	30
9.3	„Bemerkenswerte“ Berichtspflichten und Optimierungsbedarfe.....	30
9.4	Exkurs 1: Kommunen als fremdnützige Berichtesammler in ausgewählten Bereichen: Beispiel Freiburg .....	33
9.5	Exkurs 2: Kommunen als fremdnützige Berichtesammler in ausgewählten Bereichen: Beispiel Baden-Baden .....	37

9.6	Exkurs 3: Erbschaftssteuerreform als Beispiel „übersehener“ Informationspflichten der Kommunen kraft Bundesrechts .....	38
9.7	Exkurs 4: Kommunen als Datensammler der EU .....	42
9.8	Entlastungsmöglichkeiten der Kommunen: Beispiel Freiburg .....	44
9.8.1	Kommunen als Datensammler in staatlichen Aufgabenbereichen .....	44
9.8.2	Wenig Optimierungsbedarf im Operativen .....	44
9.8.3	EDV-Einsatz .....	44
9.8.4	Doppelte Datenerhebungen .....	45
9.8.5	Frequenz der Datenerhebungen .....	45
10	Fazit der Studie .....	46
10.1	Gesetzesfolgenabschätzung für die Kommunen .....	46
10.2	Kostenerstattung für die Kommunen - Bürokratiekostenbelastung als Fall des Konnexitätsprinzips? .....	47
10.3	Kostenerstattung für die Kommunen in der Praxis? .....	52
10.4	Ausblick .....	53
10.5	weiterer Untersuchungsbedarf .....	53

## 2 Vorwort Kuratorium

Der vorliegende Bericht des Nationalen Zentrums für Bürokratiekostenabbau (NZBA) an der Fachhochschule des Mittelstandes dient nicht allein der Dokumentation des Modellprojekts einer allerersten Messung der Bürokratiekosten der Kommunen, die diesen durch Bundes- und Landesgesetze entstehen. Gleichzeitig ist mit diesem Modellprojekt nun erstmals der Nachweis erbracht worden, dass das Standardkosten-Modell (SKM) zur Messung bürokratischer Lasten auch in der öffentlichen Verwaltung anwendbar ist.

Dieses Referenzprojekt beweist damit, dass eine vollständige Messung der Bürokratiekosten des gesamten öffentlichen Sektors, wie dies die Europäische Union im Rahmen der Lissabon-Strategie beschlossen hat und von ihren Mitgliedsstaaten fordert, nach dieser gut handhabbaren Methode des Standardkosten-Modells zu bewerkstelligen ist. Gegenstand der vorliegenden Untersuchung war es nicht, eine wissenschaftlich fundierte Schätzung der Bürokratiekosten der deutschen Kommunen durchzuführen - dafür wird es ergänzender Untersuchungen bedürfen - , sondern prinzipiell nachzuweisen, dass das Standardkosten-Modell auch für die Messung der Bürokratiekosten von öffentlichen Verwaltungen taugt. Dieser Nachweis ist gelungen. Besonders erfreulich ist, dass erstmals empirisch ein Überblick über vom Staat veranlasste Berichtspflichten, die regelmäßig mit materiellen kommunalen Verpflichtungen einhergehen, gewonnen werden konnte.

Nachdem die Fachhochschule des Mittelstandes bereits 2005 das erste deutsche Methodenhandbuch zur Anwendung des Standardkosten-Modells herausgegeben hatte, ist eigens für dieses Modellprojekt das Standardkosten-Modell vom NZBA für eine Anwendung auf die öffentliche Verwaltung hin weiterentwickelt worden. Diese modifizierte SKM-Verwaltung wurde in einer ersten überschlägigen Messung in Form eines so genannten „quick scan“-Verfahrens bei der Stadt Bünde (Westfalen) getestet. Nach einem positiven Resultat, das im Rahmen der konstituierenden Sitzung des Kuratoriums des NZBA am 27. November 2007 präsentiert wurde, ging das NZBA Anfang 2008 an die Umsetzung des Modellprojekts einer Messung der verschiedenen Arten von Kommunen und in verschiedenen Ländern. Neben der Stadt Bünde – als kreisangehöriger Gemeinde – waren dies die baden-württembergischen Städte Baden-Baden und Freiburg i.Br. als Stadtkreise von unterschiedlicher Größe und Struktur sowie der Kreis Lippe in Nordrhein-Westfalen.

Nach Abschluss des Projekts sind die Ergebnisse im Rahmen einer Tagung zusammen mit der Konrad-Adenauer-Stiftung und des Bundesarbeitskreises Christlich Demokratischer Juristen (BACDJ), auf dessen Überlegungen die Einrichtung des Nationalen Normenkontrollrats zurückgeht, am 15. Oktober 2008 in der Akademie der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin der Öffentlichkeit vorgestellt worden.

Der Dank des Kuratoriums des Nationalen Zentrums für Bürokratiekostenabbau gilt der Fachhochschule des Mittelstandes und ihrem Rektor, Herrn Prof. Dr. Gerhard Klippstein, den Mitgliedern der Projektgruppe sowie den Herren Oberbürgermeistern der Städte Freiburg und Baden-Baden, Herrn Dr. Dieter Salomon und Herrn Wolfgang Gerstner, der Bürgermeisterin der Stadt Bünde, Frau Anett Kleine-Döpke-Güse sowie dem Landrat des Kreises Lippe, Herrn Friedel Heuwinkel, für ihre Mitwirkung an dem Modellprojekt und ihre bereitwillige Unterstützung bei der Umsetzung.

Dr. Norbert Röttgen MdB  
Vorsitzender des Kuratoriums des Nationalen  
Zentrums für Bürokratiekostenabbau

### 3 Executive Summary (deutsch)

#### *Gesetzesfolgenabschätzung für die Kommunen*

Das Nationale Zentrum für Bürokratiekostenabbau (NZBA) in Bielefeld hat in einem Modellprojekt die Bürokratielasten der Kommunen in Deutschland erstmals nach dem Standardkosten-Modell (SKM) untersucht. Hierzu wurden in zwei Bundesländern (Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen) die gesetzlichen Berichtspflichten von vier Kommunen unterschiedlichen Typus´ - eine kreisangehörige Gemeinde, einen großen und einen kleinen Stadtkreis sowie einen Landkreis – identifiziert und sodann gemessen. Hochgerechnet ergab die Untersuchung, dass die deutschen Kommunen jährlich rund 8 Millionen Arbeitsstunden für die Erfüllung ihnen durch Bundes-, Landes- und EU-Recht auferlegten Informationspflichten aufwenden müssen, dies entspricht eine Gesamtbelastung von ca. 400 Millionen Euro an Bürokratiekosten.

Als Fazit der vorliegenden Studie lässt sich festhalten:

- Das von den Niederlanden entwickelte Standardkosten-Modell (SKM) ist die derzeit beste Methode weltweit zum Abbau von zu viel Bürokratie.

*Die OECD hat hierzu im November 2005 Folgendes formuliert: "The Netherlands has been the front runner in developing methods for measurement of administrative burdens".*

*Die Weltbank hat das im November 2006 bekräftigt: "The Dutch regulatory reform program is a world leader".*

- Das Standardkosten-Modell (SKM) ist, was die vorliegende Untersuchung erstmals bewiesen hat, mit geringfügigen Modifikationen auf die Informationspflichten der Kommunen und damit des gesamten öffentlichen Sektors übertragbar. Dementsprechend ist jede Verzögerung bei der Einführung von SKM für den öffentlichen Sektor auch zum Schaden der Kommunen.
- Das „Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates“, das es der Bundesregierung seit 2006 zur Pflicht macht, alle eigenen Gesetzentwürfe auf Bürokratiekosten im Sinne des Standardkosten-Modells hin zu überprüfen, bezieht nach seinem Wortlaut auch Bürokratiekosten für Kommunen (als „juristische Personen des öffentlichen Rechts“) mit ein. Dennoch findet derzeit noch keine Überprüfung von Gesetzen auf Bürokratiekosten für Kommunen hin statt.
- Die Einbeziehung kommunaler Bürokratiekosten in die Überprüfung nach dem SKM ist nicht nur geltende Rechtspflicht, sondern auch tatsächlich notwendig. Weder das neue Aufgabenübertragungsverbot nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, wonach der Bund den Kommunen keine neuen Aufgaben aufbürden darf, noch die landesverfassungsrechtlichen Regelungen hinsichtlich eines (strikten) Konnexitätsprinzips bieten einen hinreichenden Schutz.

- 
- Jedes weitere Zuwarten bei der Übernahme der SKM-Methodik – sei es auf Seiten der Bundesregierung, sei es auch auf Seiten der Kommunen selbst - wäre Zeitverschwendung. Die Hoffnung vieler unwilliger Akteure, SKM werde sich ebenso wie frühere (vergebliche) Versuche, Bürokratie abzubauen, von selbst erledigen, wird sich nicht erfüllen. SKM ist international anerkannt und wird sich schon wegen des Drucks durch die EG nicht von selbst erledigen.
  - Sollte eine flächendeckende Bürokratiekostenmessung für Kommunen in ihrer Rolle als „Opfer“ bald aufgenommen werden, bestünde darin eine große Chance. Die Messung der Bürokratiekosten von Verwaltungen befindet sich anders als in Bezug auf die Wirtschaft selbst in den Niederlanden noch in den Anfängen. Die deutschen Kommunen hätten also insoweit die Chance, an einem Referenzvorhaben für die europäische Ebene teilzuhaben, würden die in Baden-Baden, Bünde, Freiburg i.Br. und dem Kreis Lippe gewonnenen Erkenntnisse alsbald bundesweit verifiziert.

## 4 Executive Summary (englisch)

### *Assessment of the impact of legislation on local authorities*

In a pilot project, the German National Centre for Administrative Cost Reduction (NZBA) in Bielefeld investigated for the first time the administrative burdens on local authorities in Germany according to the standard cost model (SCM). For this purpose, the legal reporting commitments of four local authorities of different types in two different German Länder were identified and then measured.

Extrapolating the results of those investigations nationally shows that the German local authorities have to spend approximately 8 million working hours per year in order to fulfil the duties to supply information imposed on them by the laws of the Länder, the Federal Government and the EU. This amounts to total administrative cost-burdens of approx. 400 million Euro per year.

The conclusion of this present study is:

- The standard cost model (SCM) developed in the Netherlands is at present the best method worldwide for reducing of the costs of excessive bureaucracy.

*In November 2005 the OECD stated as follows: "The Netherlands has been the front runner in developing methods for measurement of administrative burdens".*

*The World Bank confirmed in November 2006 that: "The Dutch regulatory reform program is a world leader".*

- As demonstrated by the recent investigations, the standard cost model (SCM) relating to the duties of local authorities to supply information can, with minor modifications, be applied to the entire public sector. Consequently, every delay in introducing the SCM to the public sector is to the detriment of local authorities.
- The legislation introducing a National Regulatory Control Council (Normenkontrollratsgesetz) which has imposed a duty on the Federal Government since 2006, requiring all draft legislation to be examined for administrative burdens within the meaning of the standard cost model. The wording also encompasses administrative burdens on local authorities (as being public law entities). Notwithstanding that, at present there is no evaluation legislation to assess its potential administrative cost-burden on local authorities.

- The evaluation of administrative cost-burdens on local authorities as per the SCM is not only required by this legislation, but is actually necessary. Neither the new prohibition on the imposition of obligations inserted in the Federal Constitution (Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 Grundgesetz) under which the Federal Government may not impose new obligations on local authorities, nor the constitutional regulations of the Länder enshrining a strict connectivity<sup>1</sup> principle, offer a sufficient safeguard.
- Any further delay in implementing the SCM method – either by the Federal Government or the local authorities themselves – would be a lost opportunity. The hope entertained by many reluctant stakeholders that the SCM would come to nothing, (like previous unsuccessful attempts at reducing administrative cost-burdens), has not been fulfilled. SCM has been internationally recognised and furthermore, because of pressure from the EU, SCM will not pass into oblivion.
- If comprehensive measurement of administrative cost-burdens on local authorities in their role as „victims“ is introduced soon, this will be a great opportunity. Unlike the measurement of administrative burdens in the business world, the measurement of administrative burdens in the public sector (including in the Netherlands) is in its early stages. In the event of the findings in Baden-Baden, Bünde, Freiburg and in the District of Lippe being verified nationally in the near future, the German local authorities will have the chance to be part of an innovative project in Europe.

---

<sup>1</sup> A principle in most Länder constitutions that whoever “orders something to be done must pay for it”.



## 5 Zusammenfassung

Das Nationale Zentrum für Bürokratiekostenabbau an der Fachhochschule des Mittelstandes in Bielefeld hat diese Studie vorgelegt, um die erstmals erfolgte Anwendung des Standardkosten-Modell (SKM) auf die Identifikation der Bürokratiekosten der Kommunen zu dokumentieren und damit zu bestätigen, dass auch solche Informationspflichten messbar sind.

### I. Die Informationspflicht als Schlüsselbegriff bei der SKM-Anwendung

Bei der Übertragung von SKM auf die Kommunen wie den gesamten öffentlichen Sektor erweist sich die Definition der Informationspflicht als Schlüsselbegriff. Seinen Grund hat dies in den besonderen rechtsstaatlichen Bedingungen, denen der öffentliche Sektor unterliegt.

Unternehmen der freien Wirtschaft – für die SKM ursprünglich konzipiert wurde – und Bürger stehen beide als Rechtsunterworfenen dem Staat gegenüber; bei der Bestimmung der ihnen durch Gesetz auferlegten Informationspflichten ergeben sich in aller Regel keine besonderen Probleme.

Die Kommunen sind zwar als Selbstverwaltungskörperschaften ebenfalls Rechtsunterworfenen, denen durch Gesetz Informationspflichten auferlegt werden, ebenso sind sie aber auch Teil der staatlichen Gewalt. Strukturelle Besonderheit jeder Form staatlicher Verwaltung ist die Beschaffung, Verarbeitung und Weitergabe von Information entlang der Verantwortungskette der Dienst- und Entscheidungswege – als Ausfluss von Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip. Diese Arbeit mit Information ist die hauptsächliche Form jeden (materiellen) Verwaltungshandelns - mit der Folge, dass ein Großteil der Verwaltungstätigkeit als Informationspflicht qualifiziert werden könnte. Dass dies – bereits im Hinblick auf ein Reduktionsziel bzgl. Bürokratiekosten – nicht zielführend ist, liegt auf der Hand. Auch wäre eine Messung der Informationspflichten ausgeschlossen, wenn hier jede vom Dienstvorgesetzten angeforderte Information erfasst sein sollte; solchermaßen verstandene Berichtspflichten könnten auch nicht für alle Behörden oder in Bezug auf einzelne „Typen“ hochgerechnet werden. Eine exakte Erfassung und kostenmäßige Bewertung aller routinemäßigen Vorgänge innerhalb einer Verwaltungseinheit ist zwar grundsätzlich möglich, würde aber im Sinne einer klassischen Geschäftsprozessanalyse ebenfalls keinen Aufschluss über die konkreten Auswirkungen und Kosten gesetzlicher Informationspflichten liefern. Überdies wäre eine solche aufwändige Untersuchung bei jedem einzelnen Gesetz bzw. jeder Gesetzesänderung im Ex-Ante-Verfahren nicht standardmäßig durchführbar – wie dies aber der vornehmliche Sinn von SKM und einer auf schnelle Umsetzbarkeit angelegten Gesetzesfolgenabschätzung ist.

### II. Definition der Informationspflicht durch das NZBA

Das Nationale Zentrum für Bürokratiekostenabbau hat seinem Modellprojekt Kommunalmessung eine modifizierte Definition der Informationspflichten, wie sie in § 2

Abs. 1 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK) vorgenommen worden ist, entwickelt<sup>2</sup>. Dabei ging es insbesondere darum, den Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung Rechnung zu tragen. Deshalb sind vor allem solche Pflichten aus dem Begriff der Informationspflichten herausgenommen worden, die die öffentliche Verwaltung von Verfassungs wegen<sup>3</sup> zu erfüllen hat. Sie mit in den Begriff der Informationspflichten aufzunehmen, würde dazu führen, dass fast jedes Handeln einer öffentlichen Verwaltung eine Informationspflicht darstellte. Hinzu kommt, dass die Mehrheit der der öffentlichen Verwaltung kraft Verfassung obliegenden Aufgaben nicht einmal durch den Verfassungsgesetzgeber verändert werden könnte, geschweige denn durch den Gesetzgeber. Aufgaben, die aber gar nicht abgebaut werden könnten, selbst wenn man es wollte, gehören nicht in den Zusammenhang eines beabsichtigten Bürokratiekostenabbaus. Auf die modifizierte Definition, ihre Herleitung und ihre Auswirkungen bei den vorgenommenen Messungen wird im weiteren Verlauf dieses Berichtes noch ausführlich eingegangen werden.

### III. Methodisches Vorgehen bei der Messung

Die nach der gegebenen Definition erhobenen Berichtspflichten der Kommune sind zunächst danach zu differenzieren, ob es sich bei der gesetzlichen Berichtspflicht um eine echte Informationspflicht oder aber um die Erfüllung einer materiellen Aufgabe handelt.

Stellt die Berichtspflicht eine inhaltliche, materielle Pflicht der Kommune dar, wird sie bei der Messung nicht erfasst. Materielle Pflichten sind nicht wie (echte) Informationspflichten nur „Begleiterscheinung“ der Gesetzgebung, sondern beruhen auf einer eigenständigen politischen Entscheidung des Gesetzgebers; und diese wird von SKM nicht hinterfragt. Allerdings ist die Abgrenzung nicht immer einfach. Die Untersuchung hat aber ergeben, dass sie im Prinzip leistbar ist.

---

<sup>2</sup> vgl. Stellungnahme von FH des Mittelstandes und Bundesarbeitskreis Christlich Demokratischer Juristen (BACDJ) an die Föderalismuskommission II, Kommissions-Drucksache 170, unter <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/kdrs170.pdf>.

<sup>3</sup> Diese Eingrenzung wird wie folgt definiert: „Unmittelbar von Verfassungs wegen 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.“

## 6 Rahmenbedingungen – Bürokratieabbau in Deutschland

### 6.1 *Standardkosten-Modell und Nationaler Normenkontrollrat*

#### 6.1.1 **Erfolgreicher Bürokratieabbau in den Niederlanden**

Das Standardkosten-Modell (SKM) ist als Methode zur Messung von Bürokratiekosten in den Niederlanden entwickelt worden und bildet dort die Basis für das erfolgreiche niederländische Modell des Bürokratieabbaus. Nach verschiedenen vorangegangenen Versuchen und Weiterentwicklungen hatte die Regierung Balkenende 2003 schließlich einen neuen Anlauf hinsichtlich des Bürokratieabbaus unternommen, und das ehrgeizige – und schließlich erreichte – Ziel einer Reduktion um 25 % der Bürokratiekosten für Unternehmen bis zum Ende der Legislaturperiode 2007 vorgegeben. Das niederländische Modell beruht methodisch auf dem Standardkosten-Modell zur Bestimmung der Bürokratiekosten und institutionell auf dem unabhängigen Beratungsgremium ACTAL (Advies College Toetsing Administratieve Lasten / Rat zur Vermeidung administrativer Lasten), das alle Gesetzentwürfe hinsichtlich Bürokratiekosten überprüft und im parlamentarischen Beratungsprozess eine Stellungnahme abgibt. Jedes Ministerium hatte sich verpflichtet, ein bestimmtes Reduktionsziel an Bürokratiekosten in den vier Jahren zu erreichen. In der Art und Weise der Erreichung ihres Reduktionszieles waren die Ministerien frei, d.h. sie konnten mit ihrem Reduktionsziel wie mit einem „Bürokratiekosten-Budget“ verfahren und auch neue Bürokratiekosten erzeugen, wenn dafür im Gesetzesbestand die entsprechende Summe eingespart bzw. abgebaut wurde. Dies sicherte die Unabhängigkeit der Ressorts und die Beschränkung rein auf die Bürokratiekostenfrage ohne eine inhaltliche und d.h. letztlich politische Bewertung der Arbeit der Ressorts durch ACTAL, was den parteiübergreifenden Konsens hinsichtlich des niederländischen Modells erst ermöglichte.

Neben der Messung aller neuen Gesetzentwürfe hatten die Ressorts auch den gesamten in ihren Verantwortungsbereich fallenden Bestand an Gesetzen nach SKM zu messen. Die Gesamtverantwortung für den Bürokratiekostenabbau und die Erreichung der Abbauziele trug in der Regierung der Finanzminister, in dessen Haus auch eine interministerielle Steuerungsgruppe (IPAL) zur Unterstützung der Ressorts angesiedelt war.

Die Koalitionsregierung Balkenende endete vorzeitig und mündete nach Bildung einer Übergangsregierung, die ebenfalls von Ministerpräsident Balkenende geführt wurde, in vorgezogenen Neuwahlen. Doch bereits Anfang 2007, also bereits zu einem früheren als erwarteten Zeitpunkt, war das Reduktionsziel von 25 % erreicht bzw. sogar leicht übererfüllt. Die jetzige Regierung Balkenende knüpft seit 2007 an dieses Erfolgsmodell an und hat eine Ausweitung der Messungen und eine weitere deutliche Reduzierung der Bürokratiekosten vorgegeben. Das gilt auch für den öffentlichen Bereich, in dem es allerdings zu nicht zu derart Aufsehen erregenden Ergebnissen gekommen ist wie im Bereich der privaten Wirtschaft. Hierin liegt ein Grund, warum die Bundesrepublik Deutschland eine gewisse Vorreiterrolle gerade in diesem Bereich übernehmen könnte, wenn etwa die Erkenntnisse, die bei der Identifizierung der kommunalen

Berichtspflichten gewonnen worden sind, auf den öffentlichen Bereich insgesamt übertragen würden.

### **6.1.2 Nationaler Normenkontrollrat in Deutschland**

In ihrem Koalitionsvertrag hat die Große Koalition 2005 die Übernahme des niederländischen Modells für den Bürokratieabbau übernommen. Vorangegangen waren im Sommer 2005 die Vorarbeiten einer Projektgruppe im Auftrag des 1. Parlamentarischen Geschäftsführers der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Dr. Norbert Röttgen MdB. In ihrem Bericht hatte die Projektgruppe, aufbauend auf den Konzepten des Bundesarbeitskreises Christlich Demokratischer Juristen (BACDJ), die Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrats als unabhängigem und ehrenamtlichem Beratungsgremium beim Bundeskanzleramt unter Übernahme des Standardkosten-Modells als objektiver Methode im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung empfohlen. 2006 hat der Deutsche Bundestag die Errichtung des Normenkontrollrats auf einer gesetzlichen Grundlage beschlossen. Der achtköpfige Normenkontrollrat hat im September 2006 seine Arbeit aufgenommen. Während der Normenkontrollrat die nach SKM gemessenen Gesetzentwürfe der Bundesregierung nach Bürokratiekosten für die Wirtschaft begutachtet und eine Stellungnahme abgibt, wird die Messung des Bestandes an Gesetzen vom Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau, der aus Staatssekretären der Bundesministerien besteht und dessen Geschäftsstelle ebenfalls beim Kanzleramt angesiedelt ist, koordiniert.

Der Normenkontrollrat amtiert in seiner aktuellen Zusammensetzung fünf Jahre bis 2011. Bis zu diesem Zeitpunkt hat die Bundesregierung ebenfalls das Reduktionsziel von 25% der Bürokratiekosten vorgegeben, bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode im Herbst 2009 soll hiervon die Hälfte, 12,5% erreicht sein.

Die Messung der Gesetzentwürfe der Bundesregierung – ex-ante-Messung – durch den Normenkontrollrat hat bis heute zu einer Verminderung der Bürokratiekosten – gegenüber den ursprünglichen Gesetzentwürfen – um 3,7 Mrd. Euro geführt. Unmittelbar nach Abschluss der Bestandsmessung wurden Bürokratiekosten in Höhe von 47,4 Mdr. Euro identifiziert.

### ***6.2 Vorgaben des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates im Bezug auf Kommunen***

Vielfach ist in den ersten Jahren der Übertragung des Standardkosten-Modells nach Deutschland die Verwaltung, insbesondere die Kommunalverwaltung, als Verursacher und ausführende Instanz von Bürokratie angesehen worden. Letztlich konnte jedoch keine Untersuchung in Deutschland nachweisen, dass Kommunen signifikant zur Bürokratiebelastung im Sinne des Standardkosten-Modells beitragen.

Befragt man die Verwaltungsspitze von Kommunen, wird vielmehr die Vermutung geäußert, dass Kommunen selbst ein Opfer von Bürokratie im Sinne des SKM sind. D.h., dass sie im besonderen Maße durch die Erfüllung von Berichtspflichten belastet sind, die den Kommunen durch EU-Recht, Bundes- und Landesgesetze auferlegt werden.

Eine Ausdehnung der Messungen nach SKM auf die Kommunen als besonders wichtigem Teil der öffentlichen Verwaltung ist bereits im Normenkontrollratsgesetz (NKRG)<sup>4</sup> angelegt, wo Bürokratiekosten wie folgt definiert werden:

*Bürokratiekosten 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.*

Damit sind nach der gesetzlichen Formulierung auch die Bürokratiekosten erfasst, die den Kommunen als juristischen Personen des öffentlichen Rechts entstehen.

Zwischen Kommunen und Wirtschaftsunternehmen bestehen jedoch hinsichtlich der für jede Untersuchung grundlegenden Frage, was hier unter „Informationspflicht“ im Sinne des NKRG zu verstehen ist, strukturelle Unterschiede, die eine direkte Übertragung von SKM von Unternehmen auf die Kommunen ausschließen.<sup>5</sup>

Daher hat es sich die vorliegende Studie u.a. zur Aufgabe gemacht, die Modifikationen zu untersuchen, die notwendig sind, um das vorhandene Instrumentarium des Standardkosten-Modells auf die Kommunen als Opfer von Bürokratiekosten anwenden zu können.

---

<sup>4</sup> § 2 Abs. 1 Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRG)

<sup>5</sup> Dementsprechend haben sich verschiedene andere Ansätze in die Richtung SKM und Kommunen als nicht fruchtbar erwiesen. So kann man bspw., wenn man hier lediglich und uneingegrenzt von Informationspflicht ausgeht, dazu gelangen, den Großteil des Verwaltungshandelns überhaupt – z.B. Weiterleitung von Vorgängen auf dem Dienstweg – als „Informationspflicht“ zu bewerten.

## 7 Allgemeiner theoretischer Rahmen

Um die Modifikation des allgemeinen Standardkostenmodells durchzuführen, ist zunächst entscheidend, was als Standardkosten-Modell in Deutschland und den Niederlanden als gängige Praxis anerkannt ist.

### 7.1 *Das Standardkosten-Modell*

Das Standardkosten-Modell (SKM) – im internationalen Kontext Standard Cost Model (SCM) genannt – ist in den Niederlanden als einfach handhabbare Methode zur Messung bzw. präzisen Abschätzung der Bürokratiekosten entwickelt worden. SKM hat sich in wenigen Jahren in der EU als objektive Methode zur Gesetzesfolgenabschätzung durchgesetzt. Konzipiert war SKM ursprünglich zur Messung der Bürokratiekosten von Unternehmen der freien Wirtschaft. Zwischenzeitlich sind verschiedentlich auch die Bürokratiekosten, die beim Bürger entstehen, gemessen worden, während die Anwendung von SKM für den letzten großen Bereich, die öffentliche Verwaltung, sich noch weltweit in den Anfängen befindet.

SKM folgt einer letztlich sehr einfachen Logik: Bürokratie, das ist die Gesamtheit der Informationspflichten, d.h. aller Pflichten, die dem Rechtsunterworfenen durch gesetzliche Regelungen auferlegt werden. Bürokratiekosten sind Kosten, insbesondere die Lohnkosten, die dem Rechtsunterworfenen durch die Erfüllung dieser Informationspflichten entstehen.

SKM erlaubt sowohl eine Messung der Bürokratiekosten der geltenden Gesetze – folglich einer Art von Evaluation –(ex post), als auch eine Abschätzung der Kosten, die ein Gesetzentwurf im Falle seines Inkrafttretens verursachen würde (ex ante, Gesetzesfolgenabschätzung).

Die Stärke von SKM beruht auf drei Faktoren:

- SKM macht Bürokratie erstmals objektiv messbar, indem es die Bürokratiekosten einer gesetzlichen Regelung erfasst – ist eine Kostensumme bestimmt, lässt sich auch ein Abbauziel definieren und die Zielerreichung wiederum nachprüfen
- SKM definiert Bürokratiekosten als Informationskosten, die durch die konkrete Regulierungsmaßnahme entstehen – SKM hinterfragt also die „Begleiterscheinung“ der Gesetze und nicht die politische Frage des Regulierungszwecks; dies sorgt für parteiübergreifende Akzeptanz der Messungen
- SKM ist als Methode einfach und schnell handhabbar und durch die gesetzesvorbereitende Administration selbst leistbar – der Gesetzentwurf wird auf Informationspflichten untersucht und diese werden dann gemessen; eine Messung im Gesetzgebungsverfahren erfordert daher keine aufwändigen Verfahren oder komplexe Analyseprozesse der Gesetzesumsetzung und i.d.R. keine Einholung externer Gutachten

## 7.2 Informationsverpflichtungen und deren Bestandteile

### 7.2.1 Informationsverpflichtungen:

Die Informationspflicht ist - in Übereinstimmung mit dem internationalen SKM-Handbuch - in Deutschland gesetzlich wie folgt definiert:<sup>6</sup>

*„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.“*

### 7.2.2 Administrative Aktivitäten:

Um eine Informationspflicht zu erfüllen<sup>7</sup>, d.h. die Daten in der vorgegebenen Weise zu übermitteln, muss der Rechtsunterworfenen ganz unterschiedliche administrative Aktivitäten entfalten. So müssen die Daten z.B. intern abgefragt, aufbereitet, ausgewertet und zusammengestellt werden oder Berechnungen sind anzustellen, um die zu der gewünschten Information zu gelangen. Die so gewonnene Information muss sodann bürotechnisch verarbeitet werden, z.B. durch Eingabe in die EDV oder Ausfüllen eines Fragebogens. Ferner muss die Information übermittelt und archiviert werden. Mit dem SKM-Verfahren werden die Kosten für die Wahrnehmung einer jeden dieser administrativen Aktivitäten erfasst. Solche Aktivitäten können intern (durch das Unternehmen selber) oder (nach Outsourcing der Aufgabe) extern wahrgenommen werden. Es kann notwendig sein, Beschaffungen vorzunehmen, um eine spezielle Aktivität vornehmen zu können; wenn diese Beschaffungen ausschließlich den Zweck haben, die Informationsverpflichtung zu erfüllen, werden sie bei der Messung berücksichtigt.

- **Kosten-Parameter:**  
Für jede administrative Aktivität muss eine Anzahl von Kosten-Parametern (Kennziffern) erhoben werden.
- **Preis:**  
Der Preis setzt sich zusammen aus Kennziffern für die Lohnkosten (Tarif) sowie für die Gemeinkosten, wenn die administrativen Aktivitäten intern vom Unternehmen geleistet werden, oder aus Stundenkosten bei Erbringung durch externe Dienstleister.
- **Zeit:**  
Die Zeitdauer, die benötigt wird, um die administrative Aktivität zu leisten.

<sup>6</sup> In § 2 Absatz 1 Satz 2 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats (NKRK)

<sup>7</sup> Vgl. hierzu: Merk: Bürokratieabbau und Bürokratiekostenmessung in der Bundesrepublik Deutschland – Strategien und Modelle unter besonderer Berücksichtigung ausländischer Erfahrungen, Fachhochschule des Mittelstands, Bielefeld 2005, S. 41 ff m.w.N.

- **Quantität:**  
Umfasst die Anzahl der betroffenen Unternehmen und die Frequenz (Häufigkeit), in der die Aktivität pro Jahr geleistet werden muss.

Die Verbindung dieser Elemente gibt die Basisformel für SKM:

$$\begin{aligned} &\text{Kosten für administrative Aktivität (oder für die Anforderung von Daten)} \\ &= \text{Preis} \times \text{Zeit} \times \text{Quantität (Zahl der betroffenen Betriebe} \times \text{Frequenz)} \end{aligned}$$

### 7.2.3 Anschaffungskosten

Wenn eine Anschaffung ausschließlich mit dem Zweck erfolgt, das Unternehmen in die Lage zu versetzen, spezielle Informationsverpflichtungen oder Datenanforderungen zu erfüllen – z.B. die Anschaffung einer speziellen Software -, kann die Anschaffung in Höhe des jährlichen Abschreibungssatzes berücksichtigt werden. Der jährliche Abschreibungsbetrag wird dabei mit der Zahl der betroffenen Unternehmen multipliziert.

Wenn die Anschaffung nicht ausschließlich für die Zwecke der Informationsverpflichtung oder Datenbeschaffung erfolgt, wird sie bei der Messung nicht berücksichtigt. Wenn z. B. ein Unternehmen einen Internetanschluss für die Erfüllung einer digitalen Berichtspflicht benötigt, der Anschluss zugleich aber auch für andere Zwecke des Unternehmens benötigt wird, erfolgt eine Berücksichtigung nur indirekt durch den Faktor für Gemeinkosten.

### 7.2.4 Beispiel:

Eine administrative Aktivität dauert drei Stunden (Zeit) und der Stundenlohn des Beschäftigten im Unternehmen, der die Aktivität durchführt, ist 10,00 (Tarif). Der Preis beträgt daher  $3 \times 10,00 = 30,00$ . Wenn die Datenanforderung sich auf 100.000 Unternehmen bezieht (Zahl), die jeweils zwei mal pro Jahr (Frequenz) die Verpflichtung ausführen müssen, beläuft sich die Quantität auf 200.000 administrative Aktivitäten/Jahr. Daher betragen die Gesamtkosten der Aktivität  $200.000 \times 30,00 = 6$  Mio.

### 7.2.5 Gemeinkosten

Die Gemeinkosten umfassen bestimmte Kosten, die den direkten Lohnkosten eines einzelnen Angestellten hinzuzurechnen sind. Im gegebenen Zusammenhang gehören hierzu Fixkosten z. B. für Immobilien des Unternehmens (Miete oder Abschreibung), Telefon, Heizung, Elektrizität, IT-Ausstattung usw.

Zu den Gemeinkosten gehören auch Fehlkosten für Krankheit, da die Stundenlohnkosten für die Kalkulation von administrativen Kosten soweit als möglich die Kosten pro effektive Stunde wiedergeben sollten. Der Prozentsatz für Gemeinkosten bzw. der prozentuale Gemeinkostenzuschlag zu den Kosten für eine Arbeitsstunde wird



in jedem Land ermittelt. Als Basis für die Ermittlung dienen entsprechende Untersuchungen.<sup>8</sup>

### ***7.3 Problemstellung bei der Anpassung des Standardkostenmodells auf Kommunen***

Unternehmen der freien Wirtschaft stehen dem Staat als Rechtsunterworfenen gegenüber. Die Informationspflichten, die ihnen ein Gesetz auferlegt, sind in der Regel einfach und ohne Abgrenzungsprobleme zuordenbar. Kommunen hingegen sind Teil der staatlichen Gewalt. Bei ihnen - wie bei der gesamten öffentlichen Verwaltung - ist bei jeder einzelnen Berichtspflicht zu klären, ob es sich dabei um eine - von SKM erfasste - Informationspflicht oder aber um eine - von SKM nicht erfasste - inhaltliche (materiell-rechtliche) Pflicht des Normadressaten handelt. Grund hierfür ist die Struktur jeder staatlichen Verwaltung, bei der die Informationsbeschaffung, -verarbeitung und -weitergabe entlang der Verantwortungskette der Dienst- und Entscheidungswege einen hauptsächlichsten Teil jeden (materiellen) Verwaltungshandelns ausmacht.

Dementsprechend könnte ein Großteil der Verwaltungstätigkeit als Informationspflichten definiert werden. Diese Frage stellt sich bei vielen alltäglichen Vorgängen, wie z.B. der Abfrage eines Bürgermeisters bei der städtischen Baubehörde hinsichtlich der Anzahl der erteilten Baugenehmigungen. Die Eingrenzung der Informationspflicht ist damit die entscheidende Frage bei der Anwendung von SKM auf die Kommunen<sup>9</sup>,

Im Folgenden soll daher an einigen Beispielen verdeutlicht werden, welche Anforderungen an eine Definition der Informationspflicht, die eine Anwendung von SKM auf die Kommunen ermöglicht, zu stellen sind:

Kommunen müssen beispielsweise als Träger der Straßenbaulast ihre Straßen regelmäßig auf Schäden überprüfen und im Winter ggf. von Eis befreien. Diese Aufgabe resultiert aus der Verkehrssicherungspflicht und ist eindeutig Aufgabenerfüllung. Entsteht dennoch ein Schaden, kann ein Schadensersatzanspruch des Geschädigten nur abgewendet werden, wenn die Kommune nachweist, dass sie ihre Verkehrssicherungspflicht erfüllt hat, etwa durch Vorlage eines Streubuches oder die Dokumentation der Straßenbegehung. Diese Dokumentation ist zwar eine Informationspflicht, beruht aber auf einschlägiger Rechtsprechung, die der Kommune in solchen Fällen die Beweislast zugewiesen hat. Nach neuer Auffassung wird diese Dokumentation der Erfüllung der gesetzlichen Pflicht zur Vermeidung von rechtlichen

---

<sup>8</sup> Vorliegender Untersuchung liegen die periodisch von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) veröffentlichten Zahlen zugrunde, hier der 2008 aktuelle Stand: „Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand 2007/2008)“, KGSt-Materialien 3/2007, Köln, Juni 2007. Die KGSt geht im kommunalen Sektor von einem Gemeinkostenzuschlag von bis zu 20% aus.

<sup>9</sup> Verwiesen sei hierzu auf eine Studie über SKM und Kommunen, die mangels einer solchen Eingrenzung der Informationspflicht zum Ergebnis kommt, SKM sei auf Kommunen „passgenau“ nicht übertragbar und nur jeweils in Einzelbereichen einer gesonderten Untersuchung zugänglich. Vgl. Kienbaum Management Consultant GmbH; Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): SKM in der Verwaltung. Anwendungsmöglichkeiten des Standardkosten-Modells in der öffentlichen Verwaltung. Gütersloh 2007, S. 37.

Nachteilen im Bereich der Unternehmen den Informationspflichten zugerechnet. Eine vergleichbare Problematik besteht etwa bei § 22 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes. Es handelt sich bei diesen um Berichtspflichten, die keine materielle Pflicht zur Erfüllung der Aufgaben beinhalten. Sie werden „freiwillig“ erfüllt, um sonst möglicherweise entstehende Rechtsnachteile zu vermeiden.

Ein weiteres Beispiel sind die fachlichen Stellungnahmen in Bauleitplanverfahren und sonstigen Fachplanungsverfahren. Hier kann die Einordnung als Informationspflicht nicht davon abhängen, ob die beiden Stellen „im selben Haus“ unter demselben Dienstherrn arbeiten oder ob es sich um verschiedene Behörden handelt. Fachbehörden haben ihren Sinn darin, Fachwissen gebündelt anderen Stellen zur Verfügung zu stellen. Dies ist eine wirtschaftlich sinnvolle, organisatorische Maßnahme. Die Berichtspflicht ist unabhängig davon zu klassifizieren, von wem sie im Behördenaufbau konkret erledigt wird. Sie entsteht durch die gesetzliche oder aufsichtliche Anforderung und ist der Behörde zuzuordnen, die sie letztlich verantworten muss. Bei der Bauleitplanung ist es also die Gemeinde, die Informationen der Wasserbehörde im Rahmen ihrer Abwägung verarbeiten muss. Diese Berichtspflicht ist also der Gemeinde als Selbstverwaltungsaufgabe im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung zuzuordnen. Allerdings bestehen hier durchaus schwierige Grenzfälle, die aber lösbar sind. Etwa dann, wenn die originäre Aufgabenerfüllung der betreffenden Behörde von anderen Behörden genutzt werden kann, ohne dass bei Nichtdurchführung einer entsprechenden Berichterstattung die Aufgabenerfüllung der Ausgangsbehörde gefährdet oder wesentlich beeinträchtigt wäre. Wenn etwa ein Vermessungsamt einzelne Ergebnisse seiner Vermessungen auch dem Finanzamt meldet, weil dieses die Ergebnisse zu steuerlichen Zwecken nutzen kann. Damit sind die originären Aufgaben des Vermessungsamtes nicht berührt. Dazu gehören eben keine Vermessungen zu steuerlichen Zwecken. Deshalb ist hier von einer echten Berichtspflicht im Sinne des Standardkosten-Modells auszugehen.

Das Einwohnermeldeamt muss bei einem Zuzug die erforderlichen Meldedaten wie Name, Familienstand und Nationalität aufnehmen. Diese Dokumentation selbst ist keine zu Bürokratiekosten führende Informationspflicht, denn sie Kernaufgabe des Einwohnermeldeamtes. Muss die Gemeinde dagegen bei bevorstehenden Wahlen diese Daten beispielsweise an politische Parteien herausgeben, handelt es sich um eine Informationspflicht.

Im Vergaberecht bestehen zahlreiche normierte Berichtspflichten, die trotz der Normierung keine Informationspflichten im Sinne des SKM sind, da auch solche Berichtspflichten normiert worden sind, die unmittelbar und unausweichlich sind, um eine Beschaffung im primären Sinne des Vergaberechts, also unter Ausschluss und bei Vermeidung korruptionsfördernder Verhaltensweisen durchzuführen.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Die Berichtspflichten im Vergaberecht waren bereits Gegenstand einer SKM-Untersuchung von Rambøll - Gutachten zur Evaluation der Vergabeverfahren nach der VOB/A für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Abschlussbericht September 2007. Die Identifizierung der Berichtspflichten der Verwaltung ist allerdings daran gescheitert, dass lt. Aussage der dortigen Gutachter nicht unterschieden werden konnte, was Aufgabenerfüllung und was Berichtspflicht im Sinne des SKM ist.

Systematisch wurden die Informationspflichten wie folgt ermittelt:

- Nach Auflistung aller in den Vergabevorschriften normierten Berichtspflichten wurden die Berichte aussortiert, die jeder Kaufmann, der eine Ausschreibung macht, erfüllt. Beispielsweise wird regelmäßig im Wirtschaftsleben nach der Einholung verschiedener Angebote ein Preisspiegel erstellt, um die Angebote zu vergleichen und das wirtschaftlichste Angebot herauszufiltern.
- Schließlich wurde auch der Vergabevermerk – also die Dokumentation des Vergabevorgangs selbst – als Ausdruck des Grundsatzes der Aktenvollständigkeit herausgenommen.
- Alle übrigen Informationspflichten fallen unter die gesetzliche Definition der Bürokratiekosten, so dass eine klare und nachvollziehbare Abgrenzung möglich ist.

#### **7.4 Arbeitshypothese: Definition der Informationspflicht der Kommunen**

Ein Grundprinzip von SKM ist die einfache Handhabung, die es erlaubt, die Bürokratiekosten eines Gesetzes bzw. eines Gesetzentwurfes auf rasche und einfache Weise zu messen. Daher ist Grundlage für eine erfolgreiche Anwendung von SKM auf die Kommunen, dass die Informationspflichten im methodischen Vorgehen nach einer einheitlichen Definition bestimmt und anschließend gemessen werden können. Das Nationale Zentrum für Bürokratiekostenabbau hat seinem Modellprojekt Kommunalmessung folgende Definition der Informationspflicht zugrunde gelegt<sup>11</sup>:

*„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 Verfassungs wegen bestehen.“*<sup>12</sup>

*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.“*

Die Vorzüge dieser Definition bestehen darin, dass sie in der Anwendung von SKM eine ebenso einfache Handhabung wie bei der Messung von Unternehmen der freien Wirtschaft erlaubt, sowie, dass sie den bereits bekannten, SKM-typischen Begriff der Informationspflicht zugrunde legt, und diesen nur um zwei Komponenten erweitern bzw. eingrenzen muss. Danach sind Informationspflichten, die unmittelbar auf Verfassungsrecht beruhen, sowie Informationspflichten, die sich die Kommune freiwillig auferlegt, von einer Identifikation und Messung schon begrifflich ausgenommen. Denn beide Arten von Berichtspflichten sind nicht durch Gesetz, d.h. durch die Entscheidung des einfachen Gesetzgebers ausgelöst worden und somit auch durch diesen nicht abänderbar. Damit werden nach dieser Definition folglich bei den Kommunen dieselben Informationspflichten erfasst, wie dies SKM für die Unternehmen der freien Wirtschaft vorsieht. D.h., eine direkte Vergleichbarkeit von Verwaltung und Wirtschaft, was Bürokratielasten durch ein Gesetz angeht, ist dadurch gewährleistet.

---

11 vgl. Stellungnahme von FH des Mittelstandes und Bundesarbeitskreis Christlich Demokratischer Juristen (BACDJ) an die Föderalismuskommission II zu Frage 51 des Fragenkatalogs für die öffentliche Anhörung der Kommission zu den Verwaltungsthemen, Kommissions-Drucksache 170, unter <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/kdrs170.pdf>. Frage 51 (Vgl. Kommissions-Drucksache 044) lautete wie folgt: „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?“

12 Diese Eingrenzung wird wie folgt definiert: „Unmittelbar von Verfassungs wegen 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.“

Diese beiden genannten Ausnahmen werden nicht als Informationspflicht gewertet, da sie den Kommunen nicht durch Gesetz, d.h. nicht durch eine (abänderbare) Entscheidung des Gesetzgebers auferlegt wurden. Zudem brächten diese beiden Gruppen von Informationspflichten große Schwierigkeiten bei einer Vollmessung mit sich, da sie bereits strukturell nicht verallgemeinerungsfähig sind.

Freiwillige, von der Kommune selbstgeschaffene Informationspflichten finden ebenso keine Berücksichtigung bei der Messung – denn diese Informationspflichten sind den Kommunen nicht durch den Gesetzgeber auferlegt und nur die Kommunen selbst können sie auch wieder abschaffen.

Solche freiwilligen Pflichten finden sich in jeder Kommune, sie haben beispielsweise die Gestalt von Quartalsberichten, Besucherstatistiken oder beruhen auf der Teilnahme an Vergleichsstudien.

Unmittelbar auf Verfassungsrecht beruhende Informationspflichten sind dem Gesetzgeber unter normalen Mehrheitsverhältnissen insofern entzogen, als es hierfür einer Grundgesetzänderung mit qualifizierter Mehrheit bedürfte. Zudem wäre es selbst mit verfassungsändernder Mehrheit unter der bestehenden Verfassungsordnung nicht möglich, diese Informationspflichten abzuschaffen, da sie letztlich direkt auf den grundlegenden Verfassungsprinzipien Rechtsstaats- oder Demokratieprinzip beruhen. SKM geht von dem übergreifenden Ansatz aus, die Messung der gesetzlichen Informationspflichten mit einem konkreten Abbauziel zu verbinden. Von daher können denknotwendig nur Informationspflichten Berücksichtigung finden, auf die der Gesetzgeber, sprich die parlamentarische Regierungsmehrheit, gestaltend einwirken kann.

Unmittelbar auf Verfassungsrecht beruhend und damit keine Informationspflicht sind daher:

- Pflicht zur Dokumentation und Aktenführung (Grundsatz der Aktenvollständigkeit, abgeleitet aus Art. 20 Abs. 3 GG)
- Leistungsbeurteilungen von Beamten und Angestellten samt deren Dokumentation (abgeleitet aus Art. 33 GG)
- Informationsanforderungen durch den Vorgesetzten beruhen auf den allgemeinen Grundsätzen des Berufsbeamtentums gemäß Art. 33 Abs. 5 GG
- Beantwortung von Fragen von Parlamenten (kleine Anfragen von Fraktionen in Landtagen, Bundestag) und Selbstverwaltungskörperschaften (Gemeinderats- oder Kreistagsmitgliedern) beruhen auf dem Demokratieprinzip

---

## 8 Durchführung der Studie

### 8.1 *Teilnehmende Kommunen*

Die vorliegende Studie ist nicht mit dem Anspruch erstellt worden, ein repräsentatives Bild der Bürokratiebelastung aller Kommunaltypen in allen 16 deutschen Bundesländern zu ermitteln oder sogar miteinander zu vergleichen. Vielmehr war das Ziel, erste Erfahrungen mit der Übertragung des Standardkosten-Modells auf Kommunen als Opfer zu machen und Definitionen und Handlungsempfehlungen zu erstellen und anzuwenden.

Ein weitergehender Anspruch war schon deshalb ausgeschlossen, weil der Grad der Kommunalisierung, also die Intensität der Übertragung originär staatlicher Aufgaben, von Bundesland zu Bundesland sehr verschieden ist.

In dem Maße wie die Untersuchung völliges Neuland betritt war es schwierig, systematisch verteilte Kommunen zu finden. Teilnehmende Kommunen wussten um die schwierige Aufgabe des mittelfristigen Senkens von Bürokratiebelastungen und um den hohen Aufwand, den die kommunalen Mitarbeiter durch die Berichtspflichten ausgesetzt sind.

Insofern gilt der Dank des NZBA den Kommunen, die sich dennoch zur Teilnahme entschlossen haben ein besondere Dank. Dies sind:

Die **Stadt Bünde** (Nordrhein-Westfalen), eine mittlere kreisangehörige Gemeinde mit rd. 46.000 Einwohnern;

die kreisfreie **Stadt Baden-Baden** (Baden-Württemberg) mit rd. 55.000 Einwohnern;

die kreisfreie **Stadt Freiburg im Breisgau** (Baden-Württemberg) mit rd. 220.000 Einwohnern;

der **Kreis Lippe** (Nordrhein-Westfalen), zuständig für 16 kreisangehörige Gemeinden mit insgesamt rd. 360.000 Einwohnern.

### 8.1.1 Fragenkatalog

Folgende Daten wurden von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern abgefragt<sup>13</sup>:

- Berichtsart
- Berichtsempfänger
- Gesetzliche oder sonstige Grundlage
- Herkunft der Pflicht (EG, Bund, Land oder Kommune)
- Art der Aufgabe (S<sup>14</sup>, P<sup>15</sup>, A<sup>16</sup>, J<sup>17</sup>; F<sup>18</sup>)
- Zeitaufwand je Durchführung der Berichtspflicht
- Durchführung der Berichtspflicht pro Jahr
- Angabe, ob regelmäßige oder unregelmäßige Berichtspflicht
- Besoldung des beauftragten MA.

Ein besonderes Augenmerk lag gemäß der Zielrichtung der Studie auf den folgenden Bereichen:

#### 1. Herkunft der Pflichten

Folgende Kategorien sind zur Herkunft einer Berichtspflicht gebildet worden:

- EU-Recht, wenn nicht in nationales Recht umgesetzt,
- Bundesrecht als Auftragsangelegenheit, als Jedermannspflicht (separat ausgewiesen) oder als Regelung im Rahmen der Selbstverwaltung
- Landesrecht als Pflichtaufgabe, wenn im Zusammenhang mit Ausübung der Aufsicht
- Landesrecht als Selbstverwaltungsaufgabe, wenn Regelung zur Ausgestaltung und Formung der Selbstverwaltung
- Kommunale Berichtspflicht, wenn Berichtspflicht nicht durch Bundes- oder Landesrecht vorgesehen.

Bei der Zuordnung der Aufgaben zu den einzelnen Normquellen ist nicht in jeder Hinsicht den klassischen Begrifflichkeiten des deutschen öffentlichen Rechts Rechnung getragen worden. Das hätte die Aufgabe über Gebühr erschwert, zumal insoweit teilweise auch Unterschiede in den einzelnen Bundesländern bestehen. Als „EU-Recht“ wurde in der Regel nur solches Recht angesehen, das keines weiteren Umsetzungsaktes bedarf und auch nicht in bundesdeutsche Regelungen umgesetzt wurde, in der Regel also die EG-Verordnungen. Gemäß Art. 249 Abs. 2 EGV sind die Verordnungen des Rates und der Kommission diejenigen Rechtsakte, welche allgemeine Geltung haben, in allen ihren Teilen verbindlich sind und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten. Sie müssen von den EG-Mitgliedstaaten nicht in nationales Recht umgesetzt werden

---

<sup>13</sup> vgl. Fragebogen im Anhang

<sup>14</sup> Selbstverwaltungsaufgabe

<sup>15</sup> Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung ( in NRW und einigen anderen Bundesländern = abgeschwächte Selbstverwaltungsaufgabe)

<sup>16</sup> Auftragsangelegenheit (des Bundes)

<sup>17</sup> Jedermannspflichten: Pflichten, die jedermann auferlegt sind, unabhängig davon, ob als Privatperson, Unternehmen oder als öffentliche Stelle

<sup>18</sup> Freiwillige Berichtspflicht

(„Durchgriffswirkung“). Deshalb sind auch keine Modifikationen in einzelnen Mitgliedstaaten möglich. Gleichwohl sind einige Berichtspflichten entdeckt worden, die einerseits auf einer prinzipiell nicht mehr umsetzungsfähige Verordnung beruhen, hinsichtlich der es aber gleichwohl deutsche Vorschriften gibt, die die EG-Verordnung – wenn auch nur wiederholend – umsetzen. In diesen Fällen ist in der Untersuchung eine Zuordnung zu deutschem Recht vorgenommen worden. Methodisch ist das eigentlich nicht zutreffend, ersparte aber die teilweise sehr schwierige Untersuchung, ob die deutsche Umsetzungsregelung wirklich nur eine Wiederholung des Inhaltes der EG-Verordnung beinhaltet oder aber – zulässig oder nicht zulässig – auf die vorhandene europäische Regelung eine eigene nationale Zusatzregelung „aufgesetzt“ hat (goldplating).

Auch bei der Kategorisierung als Auftragsrecht war ein Abweichen von den üblichen Begrifflichkeiten des öffentlichen Rechts notwendig. Bei Auftragsangelegenheiten im herkömmlichen Sinne handelt es sich um solche Bundesaufgaben, die gemäß Art. 85 des Grundgesetzes den Ländern nicht zur Erledigung in eigener Verantwortung übertragen worden sind, sondern bei denen die Länder „im Auftrag“ des Bundes tätig werden. Diese werden in der Praxis häufig von den Kommunen ausgeführt. Der Vollzug verbleibt damit aber im staatsorganisationsrechtlichen Sinne bei den Ländern. Denn Vollzugsaufgabe der Länder bleibt selbst das, was nach einem Bundesgesetz den Kommunen, Kommunalverbänden oder Planungsverbänden an Ausführung obliegt. Der Grund liegt darin, dass nach dem Grundgesetz diese öffentlich-rechtlichen Träger von Zuständigkeiten ausschließlich dem Verfassungsbereich der Länder zugeordnet sind<sup>19</sup>. Auch die Charakterisierung einer Pflicht als Auftragsangelegenheit schließt eine Inpflichtnahme von Kommunen in diesem Zusammenhang nicht aus<sup>20</sup>.

Bei dieser Untersuchung sind darüber hinaus auch solche Informationspflichten den Auftragsangelegenheiten zugerechnet worden, die einerseits auf Bundesrecht beruhen, andererseits aber nicht kraft ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung zu Selbstverwaltungsaufgaben erklärt worden sind. Diese juristisch-dogmatisch jedenfalls nicht in allen Ländern zutreffende Zuordnung kann damit gerechtfertigt werden, dass es bei dieser Untersuchung um die Identifizierung von bundesrechtlich veranlassten Pflichten ging. Insoweit spielt es keine Rolle, ob die Pflicht eine echte Auftragsangelegenheit ist oder es sich aber eigentlich um den landeseigenen Vollzug von Bundesrecht handelt (Art. 84 GG), der aber aufgrund einer – regelmäßig landesrechtlichen Organisationsentscheidung – Kommunen überantwortet worden ist.

In den Ländern mit einem sog. dualistischen Aufgabenbegriff, zu denen Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen allerdings nicht gehören, werden darüber hinaus als Auftragsangelegenheiten solche bezeichnet, die dem „übertragenen Wirkungskreis“ angehören. Das sind alle Aufgaben, die nicht zu den kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben gehören, sondern vom Staat übertragen worden sind (vgl. etwa § 5 Niedersächsische Gemeindeordnung). Dazu gehören dann auch die auf

---

<sup>19</sup> vgl. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 04.03.1975 = BVerfGE 39, 96, 109

<sup>20</sup> vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30.11.1995 - 7 C 56/93 -



Landesrecht beruhenden staatlichen Aufgaben. Da aber, wie ausgeführt, die hier betroffenen Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen dem monistischen Aufgabenbegriff zuzuordnen sind, hat sich diese Frage vorliegend nicht gestellt.

Schließlich sind auch solche bundesrechtlich veranlassten Informationspflichten den Auftragsangelegenheiten zugeordnet worden, die keinen echten Vollzug beinhalten, sondern schlicht die – regelmäßig statistisch begründete – Pflicht der Kommunen als zuständiger Verwaltungsbehörde statuieren, über die Erfüllung der ihnen meistens auch gesetzlich übertragenen gesetzlichen Aufgaben zu berichten. Diese Statistikpflichten sind sogar recht zahlreich.

Im Hinblick auf die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, die hier der Kategorie P zugeordnet worden sind, ist ebenfalls eine terminologische Unschärfe in Kauf genommen worden. Denn es ist in der Kommunalrechtswissenschaft und auch in der Rechtsprechung umstritten, ob nicht jedenfalls ein Teil der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung – jedenfalls in einigen Bundesländern – in Wahrheit Selbstverwaltungsaufgaben minderer Art sind (vgl. Hermes, Maßstab und Grenzen der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Gemeinden und Landkreise, S. 16 m. w. N.). Diese langjährig wissenschaftlich umstrittene Frage kann auch im Rahmen dieser Untersuchung nicht geklärt werden. Deshalb wurden alle Aufgaben dieser Art der Kategorie P zugeordnet, weil ja jedenfalls feststeht, dass der Staat sich insoweit jedenfalls Aufsichtsrechte vorbehalten hat, die deutlich über das hinausgehen, was bei den herkömmlichen Selbstverwaltungsaufgaben zulässig ist. Das betrifft auch die darauf bezogenen Berichtspflichten, die regelmäßig deutlich über Berichtspflichten im Rahmen der Kommunalaufsicht hinausgehen.

## 2. Klassifizierung der Art der Aufgabe

Eine weitere Besonderheit der Kommunen gegenüber Unternehmen besteht darin, dass sie nach Art. 28 Abs. 2 GG die sog. Selbstverwaltungsgarantie besitzen. Diese Selbstverwaltungsgarantie gewährleistet den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu regeln. Diese Garantie bedarf aber, wie das Bundesverwaltungsgericht formuliert, der „gesetzlichen Ausgestaltung und Formung“<sup>21</sup>.

Daher wurden auch die Berichtspflichten besonders erfasst, die das Landesrecht für Selbstverwaltungsaufgaben aufgestellt hat.

Soweit also landesrechtlich veranlasste Berichtspflichten festgestellt worden sind, die sich auf Selbstverwaltungsaufgaben beziehen und die nicht lediglich der Ausübung der Rechtsaufsicht der vorgesetzten Behörde dienen, sind diese als landesrechtliche Pflichten mit dem Kennzeichen S ausgewiesen worden.

---

21 BVerwG, Beschl. v. 02.01.2006, Az.: 6 B 55.05

Landesrechtlich veranlasste Berichtspflichten, die der Ausübung von übergeordneten Weisungs- und Aufsichtsrechten dienen, sind hingegen als Pflichtaufgaben der Kommunen (P) gekennzeichnet. Die Aufstellung des Haushaltes ist beispielsweise in den Gemeinde(-haushalts)verordnungen der Länder vorgeschrieben. Diese Berichtspflicht ist eine landesrechtlich angeordnete Berichtspflicht mit dem Kennzeichen S. Der Haushalt ist nach seiner Aufstellung der Aufsichtsbehörde vorzulegen – diese Vorlagepflicht ist eine landesrechtlich angeordnete Berichtspflicht mit dem Kennzeichen P.

Bundesrechtliche Berichtspflichten sind als sog. Auftragsaufgaben beschrieben. Die Definition von Auftragsangelegenheiten in Kommunen ist höchst kompliziert und umstritten. Das ist oben unter 7.2.1 bereits ausführlich dargestellt worden. Aus vornehmlich praktischen Erwägungen heraus wurden also alle kommunalen Informationspflichten, die auf Bundesrecht beruhen, als Auftragsangelegenheit bezeichnet, es sei denn, die Pflichten sind sog. Jedermannspflichten (also Pflichten, die auch Privatpersonen obliegen) oder sie beziehen sich auf Selbstverwaltungsangelegenheiten wie z.B. bei der Förderung von Selbstverwaltungsaufgaben durch Bundeszuschüsse.

Zahlreiche Berichtspflichten beruhen auf EU-Recht. Sobald eine Richtlinie aus der EG in bundesdeutsches Recht umgesetzt war, wurde die Berichtspflicht dem Gesetzgeber zugeordnet, der die EG-Pflicht umgesetzt hat, also in der Regel dem Bundesgesetzgeber. Nur wenn EU-Recht nicht in deutsches Recht umgesetzt oder vom deutschen Gesetzgeber inhaltsgleich normiert worden ist, wird die Berichtspflicht als EG-Berichtspflicht geführt. Auch insoweit wird auf die ausführlichen Ausführungen zu diesem Themenkomplex oben unter 6.1.1 verwiesen.

### **8.1.2 Erhebung**

Die Erhebung fand mittels eines EDV-gestützten Fragebogens auf Basis einer Tabellenkalkulation statt. Federführend waren die Amtsleiter der Kommunen, die auf die vollständige Erfassung der Berichtspflichten in ihren jeweiligen Ämtern zu achten hatten. Hierzu wurden die Amtsleiter in den Kommunen in der Anwendung des SKM im Allgemeinen und im Ausfüllen der Fragebögen insbesondere geschult.

In den Kommunen wurde jeweils ein First-Level-Support definiert, der Ansprechpartner der Verwaltungsmitarbeiter für Fragen zur Datenerhebung war. Das NZBA stellte den Second-Level-Support. Hierbei ergaben sich auch während der Untersuchung zahlreiche Fragestellungen, von denen viele anhand der „klassischen“ SKM-Vorgaben und der Arbeitsdefinition gelöst werden konnten. Einige Problemstellungen in der Beurteilung von Berichtspflichten, insbesondere in der Unterscheidung zwischen Bericht und Aufgabenerfüllung bedürfen jedoch noch weiterer definitorischer Nachbetrachtung. Hemmend sind diese Grenzfälle insbesondere für eine exakte Null-Kosten-Messung ex post, da in der Praxis die Aufgabendurchführung und die Berichtspflicht in der Verwaltung stärker miteinander verzahnt sind als im SKM-Unternehmens-Modell. Die Möglichkeit einer verlässlichen ex ante Messung sollte hierdurch jedoch nicht eingeschränkt sein.

### 8.1.3 Interviews

Die Arbeitsgruppen vor Ort und die Expertengruppe des NZBA führte im Laufe der Untersuchung zu ausgewählten Berichtspflichten telefonische und persönliche Experteninterviews durch. Es handelte sich vor allem um folgende Fälle:

1. **Auffällige und nicht plausible Angabe zur Berichtspflicht**  
In diesen Fällen wurden die Angaben der Abteilungen zunächst durch die Arbeitsgruppen vor Ort überprüft. Größtenteils konnte hierdurch eine Klärung und Überarbeitung erreicht werden. Dies gilt auch und insbesondere für Plausibilitätsfragen, die im Vergleich der Werte der Kommunen miteinander aufgetreten sind.
2. **Im Sinne des Modells interessante Berichtspflichten**
3. **Präzedenzfälle für die Belastung der Kommunen mit Bürokratie durch übergeordnete Stellen**

## 9 Auswertung der Erhebung

Hochgerechnet auf alle deutschen Kommunen werden rd. 8 Millionen Arbeitsstunden in den Verwaltungen (nicht eingerechnet sind städtische Gesellschaften in privater Rechtsform) auf die Erfüllung von Berichtspflichten verwandt. Umgerechnet ergibt das eine Bürokratiekostenbelastung von rd. 400 Millionen Euro jährlich. Insoweit wird auf das beigefügte Datenmaterial verwiesen. Diese Kosten sind u.a. in einer parlamentarischen Antwort der Bundesregierung (BT-Drs. 16/11151, S. 2) als eher gering veranschlagt worden. Diese Auffassung ist unzutreffend. Das folgt schon daraus, dass es in Deutschland sehr viel weniger Kommunen als Unternehmen gibt. Die geschätzten 8 Millionen Arbeitsstunden hingegen, die der kommunalen Verwaltung bei der Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgaben verloren gehen, verdeutlichen die Dimension des Problems.

### ***9.1 Belastung der untersuchten Kommunen durch Berichtspflichten***

Je nach Größe der Gemeinde variiert der Anteil der bundesrechtlichen Pflichten: Je kleiner eine Gemeinde ist, desto größer ist der Anteil der landesrechtlichen Pflichten, der Anteil der bundesrechtlichen Pflichten steigt mit der Größe der Kommune.

Das liegt daran, dass etliche Aufgabenfelder der größeren Kommunen wie Vermessungswesen und Veterinärangelegenheiten, die sie als untere staatliche Verwaltungsbehörden wahrzunehmen haben, besonders intensiv durch Bundesrecht geregelt sind. So beträgt der Anteil der bundesrechtlichen Informationspflichten in der kreisangehörigen Stadt Bünde mit rd. 46.000 Einwohner rd. 25 %, in der kreisfreien Großstadt Freiburg mit rd. 220.000 Einwohnern dagegen rd. 50 %. Hier wird ein besonderes Problem kommunaler Berichtspflichten deutlich. Es handelt sich sehr häufig nicht um Aufgaben, die dem kommunalen Wirkungskreis angehören. So gehören sowohl das Vermessungswesen als auch das Veterinärwesen in vielen Bundesländern nicht zum Zuständigkeitsbereich der Kommunen, sondern werden von staatlichen Sonderbehörden erledigt. Sind sie aber, wie in Baden-Württemberg, den Kommunen zugeordnet, müssen die Kommunen nicht nur die materielle Aufgabe als solche erledigen, sondern darüber hinaus auch intensiv berichten. Denn natürlich will der Bund genau wissen, wie die von ihm geschaffenen Aufgaben erledigt werden.

Die Berichtspflichten ergeben sich sowohl aus Fachgesetzen, die von den unterschiedlichen Bereichen angewendet werden, als auch aus speziellen Statistikgesetzen. Das bedeutet, dass in den jeweiligen Fachabteilungen nicht nur Fachkenntnisse zu den einzelnen fachspezifischen Gesetzen, sondern auch spezielle Kenntnisse zu allgemeinpolitisch motivierten Statistikgesetzen vorgehalten werden müssen.

## 9.2 Herkunft der Berichtspflichten

Die Rechtsgrundlagen zu den Berichtspflichten finden sich in rd. 25 EU-Verordnungen, rd. 300 Bundesnormen sowie rd. 275 landesrechtlichen Gesetzen, Verordnungen und Erlassen. In diesem Zusammenhang muss aber nochmals darauf hingewiesen werden, dass nach der in dieser Untersuchung gewählten Vorgehensweise viele dieser Berichtspflichten durch EG-Richtlinien verursacht sind, gleichwohl aber wegen ihrer Umsetzung durch Bundesrecht diesem zugeordnet worden sind.

### 9.2.1 Verteilung der Pflichten

Die Belastungen durch Berichtspflichten nach Rechtsgrundlagen verteilen sich wie folgt (Zahlen gerundet) auf die untersuchten Kommunen<sup>22</sup>:

	gesetzliche Grundlagen	Gesamtstunden	davon EU-Recht	davon Bundesrecht	davon Landesrecht
<b>Freiburg</b>	600	17.250	10 %	50 %	40 %
<b>Baden-Baden</b>	400	12.140	7 %	40 %	53 %
<b>Bünde</b>	250	3.200	0 %	25 %	75 %

- Die EU- und bundesrechtlich vorgegebenen Berichtspflichten erfordern oftmals Datenerhebungen, die mit der Aufgabenerledigung selbst in keinem Zusammenhang stehen, sondern der Planung und Evaluierung von übergeordneten staatlichen Aufgaben dienen, die dem Bund zugewiesen sind.
- Die landesrechtlichen Berichtspflichten sind entweder kommunalaufsichtlich oder fachaufsichtlich bedingt. Sie dienen also der landesweit einheitlichen Aufgabenerfüllung in den Kommunen.

### 9.2.2 Verteilung nach Berichtsarten

Durch die Identifizierung der Jedermannspflichten, also der Berichtspflichten, die auch Privatpersonen und Unternehmen zu erfüllen haben, konnte der Anteil der Berichtspflichten herausgefiltert haben, die Kommunen erfüllen müssen, weil sie öffentliche Aufgaben erfüllen.

	Jedermannspflichten	Berichtspflichten als öffentlicher Aufgabenträger
<b>Freiburg</b>	28 %	72 %
<b>Baden-Baden</b>	12 %	88 %
<b>Bünde</b>	8 %	92 %

<sup>22</sup> Die Zahlen aus dem Kreis Lippe waren bei Drucklegung noch nicht ausgewertet

### 9.2.3 Berichtspflichten als öffentlicher Aufgabenträger

Die Berichtspflichten, die den Kommunen als öffentliche Aufgabenträger obliegen, wurden danach unterschieden, ob es sich um kommunalaufsichtlich<sup>23</sup> oder fachaufsichtlich<sup>24</sup> bedingte Berichtspflichten handelt.

- Die kommunalaufsichtlich bedingten Berichtspflichten betreffen Selbstverwaltungsaufgaben. In Selbstverwaltungsangelegenheiten stellt die Aufsicht des Staates nach den jeweiligen landesgesetzlichen Regelungen sicher, dass die Kommunen die geltenden Gesetze beachten und bestimmten kommunale Aufgaben (etwa die Aufstellung des Haushaltes) nach landeseinheitlichen Vorgaben erledigen.
- Die fachaufsichtlichen Berichtspflichten betreffen sog. Auftragsangelegenheiten. Auftragsangelegenheiten sind staatliche Aufgaben (also keine kommunalen Aufgaben), die den Kommunen zur Erledigung übertragen sind. Im Rahmen dieses übertragenen Aufgabenbereiches darf die übergeordnete staatliche Ebene inhaltlich ein bestimmtes kommunales Verwaltungshandeln – hier: Berichtspflichten – vorschreiben und die kommunale Selbstverwaltungsgarantie einschränken.

	Ausgangsgröße	Kommunalaufsichtliche Berichtspflichten	Fachaufsichtliche Berichtspflichten
<b>Freiburg</b>	72 %	9,4 %	63 %
<b>Baden-Baden</b>	88 %	26 %	62 %
<b>Bünde</b>	92 %	35 %	57 %

### 9.3 „Bemerkenswerte“ Berichtspflichten und Optimierungsbedarfe

Da die Aufgabenzuweisungen zu den einzelnen Bereichen/Ämtern/Abteilungen in den Kommunen sehr unterschiedlich sind, können einzelne Bereiche nicht miteinander verglichen werden. Die Betrachtung einzelner Berichtspflichten zeigt, dass die Aufgabenerfüllung in den Kommunen mit vergleichbarem Aufwand erledigt wird, so dass daraus geschlossen werden kann, dass die zur Erfüllung der Berichtspflichten aufgewendete Arbeitszeit unter den gegebenen Umständen und gesetzlichen Vorgaben in den untersuchten Kommunen angemessen ist.

Der Mehraufwand etwa in der Stadt Freiburg im Verhältnis zur Stadt Baden-Baden in der Gesamtsumme erklärt sich aus den Größenunterschieden der beiden Städte und den unterschiedlichen Aufgabenbereichen. Da die Stadt Freiburg z.B. wesentlich mehr Fördergelder des Landes in Anspruch nimmt, sind die Berichtsstunden für Verwendungsnachweise auch wesentlich höher.

<sup>23</sup> s. S. 25: als Selbstverwaltungsaufgabe definiert

<sup>24</sup> s. S. 26: als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung identifiziert

Einzelne Beispiele verdeutlichen, dass die Berichtslasten verringert werden könnten, wenn

- die Frequenz der Datenerhebungen verringert,
- doppelte Datenerhebungen vermieden und
- der EDV-Einsatz optimiert würde.

- **Berichte nach den Bundesstatistikgesetzen**

Zahlreiche Daten werden nach vielfältigen Bundes-Statistikgesetzen für die Statistischen Landesämter gesammelt und aufbereitet. Sie dienen übergeordneten staatlichen Aufgaben, müssen für die Arbeit vor Ort jedoch meist nicht erhoben werden. Während die Statistiken im Sozialhilferecht bereits aus der EDV und den dort vorhandenen Daten generiert werden können, bestehen etwa im Jugendhilfebereich Optimierungsmöglichkeiten. Hier könnten Berichtslasten durch eine bessere Abstimmung zwischen Land und Kommunen verringert werden.

Fraglich ist daneben, ob es zur Aufgabenerfüllung nicht ausreichen würde, Erhebungen –etwa zur Personalstandsstatistik – nicht flächendeckend im gesamten Bundesgebiet jährlich durchzuführen, sondern ggf. stichprobenartig oder aber in mehrjährigen Abständen. Die Häufigkeit der Statistikmeldungen (zum Teil werden Monats- und Quartalsberichte abgefordert) ist nicht immer nachvollziehbar.

- **Verwendungsnachweise**

Um die ordnungsgemäße Verwendung von Fördergeldern nachzuweisen, erstellen die Kommunen detaillierte Verwendungsnachweise, obwohl die Gesetzestreue als Regelfall anzunehmen ist. Dazu kommt, dass die Mittelverwendung doppelt geprüft wird: zum einen durch die örtliche Rechnungsprüfung, zum anderen durch die mittelgewährende Stelle.

- **Berichte zu fachlich wichtigen Themen der Gewerbeaufsicht**

Die Kommunen in Baden-Württemberg müssen im Rahmen der Gewerbeaufsicht – einer staatlichen Ausgabe – die erforderlichen Berichte zu schreiben. Die Themenbereiche werden vom Umweltministerium festgelegt und betreffen u.a. die Überprüfung optoelektronischer Schutzeinrichtungen an Maschinen, das Gefährdungspotential bei Aufzügen ohne Fahrkorbtür, den Hautschutz und Jugendarbeitsschutz in Friseurbetrieben oder die Überprüfung der Kraftstoffqualität und des Schwefelgehalts von Kraft- und Brennstoffen.

Beachtlich ist in diesem Zusammenhang, dass es sich beim Gewerberecht um eine geradezu klassische nicht-kommunale Aufgabe handelt. Vorschriften des Gewerberechts dienen regelmäßig sicherheits- und ordnungsrechtlichen Zwecken. Gewerberecht ist seit jeher weithin Sonderordnungsrecht<sup>25</sup>. Sicherheits-

---

<sup>25</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24.02.1976 - 2 BvL 5/73 -; BVerfGE 41, 344

und Ordnungsrecht gehören also nicht dem kommunalen Wirkungskreis an, sondern sind aus Zweckmäßigkeitsgründen häufig den Kommunen zugeordnet worden.

- **Katastrophenschutz und zivile Verteidigung**

Die Datenerhebung und Datenpflege in den Bereichen Gefahrenabwehr, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung ist sehr arbeitsintensiv und erfordert etwa in Freiburg einen jährlichen Zeitaufwand von 1.100 Stunden. Die Aufgabenerfüllung ist der Stadt Freiburg übertragen worden, originär ist sie eine staatliche, keine kommunale Aufgabe.

- **Ausländerrecht**

Die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen ist eine bundesrechtliche Aufgabe. Dennoch müssen die Kommunen Vorlageberichte im Rahmen der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen erstellen, ohne eine Entschädigung zu erhalten. Universitätsstädte werden so z.B. wegen der zahlreichen ausländischen Studenten besonders belastet.

- **Vergaberecht**

Die vergaberechtlichen Vorschriften verpflichten die Kommunen, zahlreiche Berichte zu verfassen, die dem Beschaffungsvorgang selbst nicht dienen. Hier wurden 22 Berichtspflichten identifiziert, die die Förderung des Wettbewerbs bezwecken, vorwiegend bei EU-weiten Vergaben.

- **Mitteilungen an die Polizei wegen Passverlusten**

Mitteilungen über einen Passverlust müssen in Papierform an die Polizei übermittelt werden, da unterschiedliche EDV-Systeme benutzt werden. Dafür werden jährlich 94 bzw. 96 Stunden in Baden-Württemberg benötigt. Dies ist auffälliges Beispiel dafür, dass EDV-Systeme in unterschiedlichen staatlichen Stellen (noch) nicht optimal eingesetzt werden.



## **9.4 Exkurs 1: Kommunen als fremdnützige Berichtesammler in ausgewählten Bereichen: Beispiel Freiburg**

In Baden-Württemberg sind die Ressorts aufgrund des Beschlusses des Ministerrates vom 14. Oktober 2008 verpflichtet, künftig bei allen finanzwirksamen Kabinettsvorlagen bereits bei der Sachverhaltsdarstellung in einem Unterpunkt „Finanzielle Auswirkungen“ über die einmaligen sowie mittelfristigen finanziellen Auswirkungen der vorgesehenen Maßnahmen zu berichten und die (Gegen-)Finanzierung der Maßnahmen darzustellen. Umfasst hiervon sind alle Kosten des Landes **und der Kommunen** und damit auch die Bürokratiekosten. Dem liegt die zutreffende Erkenntnis zugrunde, dass auch die Kommunen unter Bürokratie zu leiden haben, insofern also – so wie Bürger und Wirtschaftsunternehmen – „Opfer“ sind. Wie die Landesregierung in Beantwortung einer Großen Anfrage (LT-Drs. Drucksache 14 / 3675) allerdings einräumt, existiert bisher noch keine Methode, mit der die Bürokratiekosten der Kommunen geschätzt werden könnten. Eine der wesentlichen Ursachen für diese Einschätzung liegt darin, dass sowohl die baden-württembergische Landesregierung als auch die anderen bundesdeutschen Landesregierungen in Flächenstaaten und somit mit „kommunalem Unterbau“ bisher keinen Überblick über die Pflichten haben, die ihren Kommunen auferlegt sind und zwar von ihnen selbst, aber auch unmittelbar vom Bund oder gar der EG. Die hier vorgelegte Untersuchung sorgt hier erstmals für eine Änderung dieses Zustandes. Die in Baden-Baden und Freiburg sowie in der nordrhein-westfälischen Stadt Bünde und dem dortigen Kreis Lippe gewonnenen Ergebnisse dürften jedenfalls weitgehend alle bundesrechtlich erzeugten Berichtspflichten abbilden. Die Ergebnisse aus Freiburg und Baden-Baden dürften darüber hinaus auch recht genau zeigen, wie sich die Situation in Baden-Württemberg in Bezug auf die landesrechtlichen Berichtspflichten darstellt. Gleiches gilt in Bezug auf die Ergebnisse bei den beiden anderen Kommunen in Bezug auf die Situation in Nordrhein-Westfalen. Im Folgenden sollen einzelne Pflichten dargestellt werden, die in besonderer Weise verdeutlichen, dass die Kommunen einen Großteil ihrer personellen Kapazitäten dafür in Anspruch nehmen müssen, um als fremdnützige Berichte- und Datensammler tätig zu sein.

### **1. Beispiel der Datenerfassung und Datenpflege in den Bereichen Gefahrenabwehr, Katastrophenschutz und Zivile Verteidigung**

In der Stadt Freiburg etwa sind aufgrund der durch die Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse fünf Mitarbeiter jährlich je 220 Stunden damit beschäftigt, in den Bereichen Gefahrenabwehr, Katastrophenschutz und Zivile Verteidigung Datenerfassung und Datenpflege zu betreiben. Die beauftragten Mitarbeiter haben die Informationen dauernd verfügbar zu halten und nur bei Bedarf an die zuständigen Stellen von Bund und Ländern weiterzuleiten. Fraglos sind das wichtige, ja unverzichtbare öffentliche Aufgaben. Aber gerade bei diesen Aufgaben gibt es keine Gründe, warum die Kommunen die Kosten dafür zu tragen hätten. Wenn schon die Kommunen aus Gründen der Ortsnähe diese Aufgaben, die solche des Staates sind, „kommissarisch“ zu übernehmen und dafür die Arbeitskraft ihrer Mitarbeiter zur

Verfügung zu stellen haben, dann müsste es dafür eine volle Kostenerstattung geben. Dieses Problem ist leider beim Gesetzgeber, inzwischen auch bei den Landesregierungen, aber teilweise auch bei den Kommunen völlig aus dem Blick geraten. Es soll sogar Hauptverwaltungsbeamte geben, die nicht wissen, dass die Kommunen, für die sie Verantwortung zu tragen haben, solche Zuständigkeiten besitzen. Sie wissen aber häufig auch nicht (mehr), worauf es beruht, dass ihre Kommunen die Kosten für Aufgaben wie etwa die hier etwa in Rede stehende Zivile Verteidigung zu tragen haben. Die Norm, die ihnen diese Kostenverpflichtung auferlegt, ist § 23 Zivilschutzgesetz, wo es zwar grundsätzlich heißt, dass der Bund die Kosten trägt, die den Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden durch dieses Gesetz, durch die allgemeinen Verwaltungsvorschriften auf Grund dieses Gesetzes und durch Weisungen der zuständigen Bundesbehörden entstehen, wo dann aber die entscheidende Einschränkung gemacht wird, wonach personelle und sächliche Verwaltungskosten nicht übernommen werden. Das heißt, dass gerade die hier in Rede stehende und verwaltungsmäßig sehr aufwändige Datenerfassung und Datenpflege kostenmäßig von den Kommunen **allein** zu tragen ist.

Für diese Kostentragungspflicht gibt es weder eine verfassungsrechtliche noch eine innere Berechtigung. Der neue Satz 7 des Art. 84 Abs. 1 des Grundgesetzes regelt vielmehr, dass durch Bundesgesetz den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden dürfen. Adressat für Aufgabenübertragungen durch den Bund dürfen allein die Länder sein (Artikel 83 und 84 Abs. 1 Satz 1). Eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen kann nur noch durch Landesrecht erfolgen, für das das jeweilige Landesverfassungsrecht maßgeblich ist. Würde aber der Landesgesetzgeber gemäß diesem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip durch ein **Ausführungsgesetz** den Kommunen diese Aufgabe zuweisen, so wäre er etwa in Baden-Württemberg gemäß Artikel 71 Abs. 3 der Landesverfassung gehalten, den Gemeinden oder Gemeindeverbänden Bestimmungen über die **Deckung der Kosten** zu treffen. Selbst wenn man meint, dass die bundesgesetzliche Aufgabenzuweisungen an die Kommunen, die in diesem Fall durch entsprechende Vorgängerregelungen in den fünfziger Jahren zustande gekommen sind, seinerzeit verfassungsrechtlich korrekterweise hätten erfolgen dürfen, so würde Artikel 125 a Abs. 1 des Grundgesetzes es den Ländern jetzt erlauben, das zur Zeit noch geltende Bundesrecht abzulösen, durch Landesrecht zu ersetzen und somit aufgrund des soeben erwähnten landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips (z. B. Artikel 71 Abs. 3 Landesverfassung Baden-Württemberg) eine vollständige Kostenerstattung für die Kommunen herbeizuführen. Dass das in der Praxis nicht geschieht, ist aufgrund der Finanzsituation der Länder nicht verwunderlich, sollte aber die Kommunen und die kommunalen Spitzenverbände nicht daran hindern, auf diese Möglichkeit immer wieder hinzuweisen.

## 2. Beispiel der Anfragen beim Gewerbezentralregister

Eine weitere wichtige Erkenntnis dieser Untersuchung besteht darin, dass es auch bürokratische Belastungen der Kommunen gibt, die spiegelbildlich dadurch entstehen, dass man den Bürger bzw. Unternehmen von bürokratischen Belastungen befreien

wollte. Über viele Jahre musste bei Vergaben durch die öffentliche Hand der Auftragnehmer nachweisen, dass er für die Übernahme des Auftrages geeignet sei. Das geschah in der Weise, dass öffentliche Auftraggeber gemäß § 21 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes bei Bauaufträgen vom Bewerber die Vorlage entsprechender Auskünfte aus dem Gewerbezentralregister verlangen konnten, die nicht älter als drei Monate sein durften. Seit 2007 aber, nämlich seit Inkrafttreten des 2. Gesetzes zum Abbau bürokratischer Hemmnisse in der mittelständischen Wirtschaft (BGBl. 2007 I S. 2246), ist diese bürokratische Pflicht von dem Unternehmen auf die öffentlichen Auftraggeber - hier also die Kommunen – übergegangen. Denn nunmehr heißt es in Satz 5 des § 21 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes:

*Für den Bewerber, der den Zuschlag erhalten soll, fordert der öffentliche Auftraggeber nach Satz 1 bei Bauaufträgen ab einer Höhe von 30.000 Euro vor Zuschlagserteilung eine Auskunft aus dem Gewerbezentralregister nach § 150a der Gewerbeordnung an.*

Mit anderen Worten: Nunmehr muss die Kommune bei Bauaufträgen, die 30.000 Euro übersteigen, anstelle des Vergabebewerbers die entsprechende Auskunft gemäß § 150a Gewerbeordnung beim Gewerbezentralregister abfragen und zwar auch in den zahlreichen Fällen, in denen es um einen langjährig bekannten Bewerber geht. Die bürokratische Belastung des Bewerbers ist also nicht etwa, wie es aber die Überschrift des Gesetzes suggeriert, abgebaut worden. Sie ist vielmehr von dem Bewerber lediglich auf die öffentliche Hand – hier die Kommunen – verlagert worden. Das ist Augenwischerei und widerspricht abermals der Grundregel in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 des Grundgesetzes, wonach der Bund die Kommunen nicht mehr unmittelbar mit neuen Pflichten, hier also Berichtspflichten, belasten darf. Im Fall der Stadt Freiburg führt das etwa dazu, dass 1200 Mal im Jahr eine solche Anfrage beim Gewerbezentralregister durchgeführt werden muss, ohne dass die Stadt dafür eine Kostenerstattung erhalte.

### **3. Beispiel der Berichtspflichten zur Gewerbeaufsicht**

Die Untersuchung hat ferner ergeben, dass es im Land Baden-Württemberg diverse, sich regelmäßig wiederholende oder modifizierende Erlasse des zuständigen Fachministeriums gibt, die den Kommunen die Abgabe unterschiedlichster Berichte zu verschiedensten Themen auferlegen. So haben die Freiburger Ämter jährliche Berichte abzuliefern zur Umsetzung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (10 Stunden), zur Tätigkeit als Gewerbeaufsichtsbehörde u.a. im Bereich Arbeitsschutzrecht, Arbeitszeitrecht, Gewerbeordnung, Bundesimmissionschutzrecht, Jugendarbeitsschutzrecht, Wasserhaushaltsrecht, Chemikalienrecht, Fahrpersonalrecht (20 Stunden), zu einzelnen besonders bezeichneten aktuell wichtigen Themen der Gewerbeaufsicht wie der Eigenkontrollverordnung (30 Stunden), der Einrichtung optoelektronischer Schutzeinrichtungen für Maschinen (10 Stunden), des Gefährdungspotenzials für Aufzüge ohne Fahrkorbtür (100 Stunden), der Baustellenüberwachung (100 Stunden), der Überwachung der Arbeitszeit in Krankenhäusern (250 Stunden), des Hautschutzes und Jugendarbeitsschutzes in Friseurbetrieben (100 Stunden), der Kontrolle von Arbeitszeiten im Handel (50 Stunden), der Prüfung der Fristüberschreitungen bei wiederkehrenden Prüfungen von

überwachungsbedürftigen Anlagen ( 100 Stunden), der Überwachung des Verkaufs von pyrotechnischen Gegenständen im Einzelhandel (50 Stunden), der Überwachung der UIS-Datenführung (200 Stunden) usw., usw.

Zu diesen mit Sicherheit für viele Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland repräsentativen Ergebnissen ist zweierlei anzumerken:

**Zum Einem:** Das Gewerberecht ist, wenn auch vielfach von den Kommunen betrieben, keine echte kommunale Aufgabe. Es handelt sich um eine bundesrechtliche Gesetzgebungsmaterie, weil es dem Recht der Wirtschaft angehört. Die Durchführung der Gewerbeordnung obliegt nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung insoweit prinzipiell den Ländern (Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG), die aber häufig die Ausführung im Wege der „Kommunalisierung“ den Städten und Gemeinden übertragen, ohne dass es dafür eine rechtliche Notwendigkeit gäbe. In anderen Bundesländern gab und gibt es spezielle staatliche Behörden, die für das Gewerberecht zuständig sind, etwa die sogenannten Gewerbeaufsichtsämter. Auch das Land Baden-Württemberg betrachtet die Gewerbeaufsicht selbstverständlich als eigene Aufgabe, was sich etwa dadurch ausdrückt, dass das zuständige Fachministerium einen Jahresbericht über die Gewerbeaufsicht herausgibt. Die Kommunen sind hier also einmal bloße Datensammler und Auftragnehmer des Landes bzw. des Bundes als dem Urheber der betreffenden Gesetze.

**Zum Zweiten:** Das Konnexitätsprinzip, das in Baden-Württemberg in Art. 71 Abs. 3 der Landesverfassung auf den ersten Blick besonders strikt gilt und dass man gemeinhin mit der simplen, aber zutreffenden Kellner- Weisheit beschreibt: „Wer bestellt, muss bezahlen“, hat aus Sicht der Kommunen Schwächen. Denn danach müsste auch das Land Baden-Württemberg den Kommunen die durch die Anforderung solcher, wie der soeben beschriebenen, Berichte entstehenden Kosten eigentlich ersetzen. Allerdings betrifft das Konnexitätsprinzip nur die Fälle, in denen den Gemeinden oder Gemeindeverbänden die Erledigung bestimmter bestehender oder neuer öffentlicher Aufgaben „**durch Gesetz**“ übertragen worden ist. Nur dann müssen Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führen bereits bestehende Aufgaben erst durch spätere vom Land veranlasste Änderungen ihres Zuschnitts zu Mehrkosten, sind diese nur dann ersatzungspflichtig, wenn sie zu einer wesentlichen Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände führen (Art. 71 Abs. 3 Satz 3 Landesverfassung Baden-Württemberg). Das bedeutet für die gewerberechtlichen Berichtspflichten mit einiger Wahrscheinlichkeit, dass das Land sich bei entsprechenden Forderungen der Kommunen erst einmal darauf berufen wird, dass es sich um „alte“ Aufgaben handele, für die die Landesverfassung gerade keinen Ausgleich vorsehe oder dass es solche seien, die zu keiner wesentlichen Mehrbelastung führten. Diese Ansicht ist zwar nach hiesiger Auffassung falsch, muss aber wahrscheinlich erst einmal hingenommen werden, ehe etwa der Staatsgerichtshof - vielleicht erst in einigen Jahren - für Abhilfe sorgt.

---

## **9.5 Exkurs 2: Kommunen als fremdnützige Berichtesammler in ausgewählten Bereichen: Beispiel Baden-Baden**

Es ist bereits oben unter 8.3 darauf hingewiesen worden, dass in Baden-Württemberg die Ressorts aufgrund des Beschlusses des Ministerrates vom 14. Oktober 2008 verpflichtet sind, künftig bei allen finanzwirksamen Kabinettsvorlagen bereits bei der Sachverhaltsdarstellung in einem Unterpunkt „Finanzielle Auswirkungen“ über die einmaligen sowie mittelfristigen finanziellen Auswirkungen der vorgesehenen Maßnahmen zu berichten und die (Gegen-)Finanzierung der Maßnahmen darzustellen. Auf diese Ausführungen wird verwiesen.

### **1. Beispiel der Datenerfassung und Datenpflege in den Bereichen Gefahrenabwehr, Katastrophenschutz und Zivile Verteidigung**

Auch in der Stadt Baden-Baden sind Mitarbeiter zum Beispiel damit beschäftigt, in den Bereichen Gefahrenabwehr, Katastrophenschutz und Zivile Verteidigung Datenerfassung und Datenpflege zu betreiben. Insoweit wird auf die Ausführungen zu den Ergebnissen in der Stadt Freiburg oben unter 8.3 verwiesen.

Die Untersuchung hat, wie auch in Freiburg, ergeben, dass es im Land Baden-Württemberg diverse, sich regelmäßig wiederholende oder modifizierende Erlasse des zuständigen Fachministeriums gibt, die den Kommunen die Abgabe unterschiedlichster Berichte zu verschiedensten Themen auferlegen. So haben die Baden-Badener Ämter jährliche Berichte abzuliefern zur Tätigkeit als Gewerbeaufsichtsbehörde u.a. im Bereich Arbeitsschutzrecht, Arbeitszeitrecht, Gewerbeordnung, Bundesimmissionschutzrecht, Jugendarbeitsschutzrecht, Wasserhaushaltsrecht, Chemikalienrecht und Fahrpersonalrecht. Beispielhaft erwähnt seien hier Reisigfeueranzeigen (60 Stunden), zur Überprüfung der Kraftstoffqualität und des Schwefelgehaltes von Kraft- und Brennstoffen (10 Stunden), zur Überwachung des Verkaufs von pyrotechnischen Gegenständen im Einzelhandel (50 Stunden), der Überwachung der UIS-Datenführung (56 Stunden).

Ein einziger Erlass des Umweltministeriums zu einzelnen besonders bezeichneten aktuell wichtigen Themen der Gewerbeaufsicht wie der Überprüfung optoelektronischer Schutzeinrichtungen an Maschinen (20 Stunden), das Gefährdungspotenzials für Aufzüge ohne Fahrkorbtür (150 Stunden), der Baustellenüberwachung (150 Stunden), der Überwachung der Arbeitszeit in Krankenhäusern (15 Stunden), des Hautschutzes und Jugendarbeitsschutzes in Friseurbetrieben (10 Stunden), der Kontrolle von Arbeitszeiten im Handel (20 Stunden) führt zu einem Arbeitsaufwand von 380 Stunden in der zuständigen Abteilung der Gewerbeaufsicht.

Diese Berichtspflichten **sind landesrechtlich verursacht**. Zur Wahrnehmung der Fachaufsicht durch die Ministerien stellen Regierungspräsidien und die unteren Verwaltungsbehörden den Ministerien steuerungsrelevante Leistungsdaten zur

staatlichen Aufgabenwahrnehmung bereit. Die bereitzustellenden Daten wurden mit den Regierungspräsidien und den unteren Verwaltungsbehörden abgestimmt und mit einem sogenannten **Berichtspflichtenerlass** umgesetzt. Dieser wird bei Bedarf angepasst. Bestandteil der Berichtspflichten ist die Tätigkeitsstatistik der Gewerbeaufsicht (TS-GWA), die jährlich im Jahresbericht der Gewerbeaufsicht veröffentlicht wird. Neben den rein zahlenmäßigen und statistischen Erfassungen der Tätigkeiten werden der Gewerbeaufsicht Themen zur Bearbeitung vorgegeben. Mit einem Themenkatalog werden jährlich fachliche Schwerpunkte für die Aufgabenerledigung gesetzt sowie die Art der Aufgabenerledigung vorgegeben. Darüber hinaus ergehen Weisungen zur Erledigung von Aufgaben aus aktuellem Anlass (vgl. Drucksache LT Baden-Württemberg 14 / 2473).

### ***9.6 Exkurs 3: Erbschaftssteuerreform als Beispiel „übersehener“ Informationspflichten der Kommunen kraft Bundesrechts***

Wie bereits eingangs dargelegt, herrschte lange Jahre Ungewissheit über den Umfang der kommunalen Pflichten und der damit verbundenen Kosten, die unmittelbar auf Bundesrecht zurückzuführen sind. Ein besonderes Schattendasein - jedenfalls in der Wahrnehmung der Politik und auch und gerade der Bundespolitik - nahmen dabei die kommunalen Berichts- und Informationspflichten ein. Zwar war jedem Insider bekannt, dass es sie gibt. In welchem Umfang und welcher Intensität, das wusste eigentlich niemand. Und wenn es sie denn gäbe - so wurde jüngst argumentiert - dann gäbe es ja nunmehr den neuen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, der gewährleistet, dass es jedenfalls keine neuen solcher Informationspflichten geben wird (vgl. Diskussionsbeitrag von Oebbecke in: Eildienst LKT NRW, Ausgabe 2/2008 zum dort wiedergegebenen Vortrag von Kreibohm „Der Nationale Normenkontrollrat, der Bürokratieabbau und die Kommunen“). Das trifft jedoch nicht zu. Und das lässt sich nachweisen.

Anhand eines praktischen und aktuellen Beispiels kann belegt werden, dass der Gesetzgeber auch im Bereich der Vorschriften mit klassischen kommunalen Berichtspflichten durchaus unbeeindruckt von dem verfassungsrechtlichen Durchgriffsverbot eine solche Berichtspflicht sogar ausweiten will. Das wird aber – so jedenfalls die berechtigte Befürchtung etwa in Baden-Baden – zu erheblichen Personalmehrkosten für die dortige Verwaltung führen. Das ist erstaunlich, waren doch die Erwartungen der kommunalen Spitzenverbände an das Verbot des Aufgabendurchgriffs in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG groß. Dort heißt es ja, dass durch Bundesgesetz Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden dürfen. Ohne Wenn und Aber. Die kommunalen Spitzenverbände, die diese Regelung zu Recht als großen Erfolg verbuchen durften, knüpften an diese Vorschrift die Erwartung, dass, so der Präsident des Deutschen Landkreistages Duppré am 23. Januar 2007 vor der deutschen Landkreisversammlung, die Unterbindung des Bundesdurchgriffs auf die Kommunen seit 01. September 2006 zwar keineswegs bedeute, dass die Verantwortung des Bundes für die Gestaltung der Lebensverhältnisse in den einzelnen Kommunen sinke, dass sie aber bedeute, dass der Bund nicht mehr Aufgaben auf den kommunalen Bereich übertragen dürfe, für deren Finanzierung

weder Bund noch Länder einzustehen hätten und die Kommunen so mit neuen Pflichtaufgaben heillos überfordert würden. Das Beispiel der durch die Anfang des Jahres in Kraft getretene Reform des Erbschaftssteuergesetzes geänderten Normen des § 193 und des § 193 BauGB zeigt uns, dass der Bund weiterhin neue Informationspflichten schafft, die die Kommunen auszuführen haben, obwohl die dadurch entstehenden Mehrkosten von ihnen zu tragen sind. Das lässt sich an den unterschiedlichen Fassungen des § 193 BauGB und § 196 BauGB belegen:

### **§ 193 Abs. 3 BauGB - Aufgaben des Gutachterausschusses (alte Fassung)**

(3) Der Gutachterausschuss führt eine Kaufpreissammlung, wertet sie aus und ermittelt Bodenrichtwerte und sonstige zur Wertermittlung erforderliche Daten.

### **§ 193 Abs. 5 (bisher Abs. 3) BauGB - Aufgaben des Gutachterausschusses (neue Fassung)**

*(5) Der Gutachterausschuss führt eine Kaufpreissammlung, wertet sie aus und ermittelt Bodenrichtwerte und sonstige für die Wertermittlung erforderliche Daten. Zu den sonstigen für die Wertermittlung erforderlichen Daten gehören insbesondere*

- 1. Kapitalisierungszinssätze, mit denen die Verkehrswerte von Grundstücken im Durchschnitt marktüblich verzinst werden (Liegenschaftszinssätze), für die verschiedenen Grundstücks-arten, insbesondere Mietwohngrundstücke, Geschäftsgrundstücke und gemischt genutzte Grundstücke,*
- 2. Faktoren zur Anpassung der Sachwerte an die jeweilige Lage auf dem Grundstücksmarkt (Sachwertfaktoren), insbesondere für die Grundstücksarten Ein- und Zweifamilienhäuser,*
- 3. Umrechnungskoeffizienten für das Wertverhältnis von sonst gleichartigen Grundstücken, z. B. bei unterschiedlichem Maß der baulichen Nutzung<sup>26</sup>g und*
- 4. Vergleichsfaktoren für bebaute Grundstücke, insbesondere bezogen auf eine Raum- oder Flächeneinheit der baulichen Anlage (Gebäundefaktor) oder auf den nachhaltig erzielbaren jährlichen Ertrag (Ertragsfaktor).*

*Die erforderlichen Daten im Sinne der Sätze 1 und 2 sind den zuständigen Finanzämtern für Zwecke der steuerlichen Bewertung mitzuteilen.*

### **§ 196 BauGB - Bodenrichtwerte (alte Fassung)**

*(1) Auf Grund der Kaufpreissammlung sind für jedes Gemeindegebiet durchschnittliche Lagewerte für den Boden unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Entwicklungszustands, mindestens jedoch für erschließungsbeitragspflichtiges oder*

---

<sup>26</sup> z.B. GFZ-Umrechnungskoeffizienten

---

*erschließungsbeitragsfreies Bauland, zu ermitteln (Bodenrichtwerte). .....*

*(3) Die Bodenrichtwerte sind zu veröffentlichen und dem zuständigen Finanzamt mitzuteilen. Jedermann kann von der Geschäftsstelle Auskunft über die Bodenrichtwerte verlangen.*

### **§ 196 BauGB - Bodenrichtwerte (nunmehr gültig)**

*(1) Auf Grund der Kaufpreissammlung sind **flächendeckend** durchschnittliche Lagewerte für den Boden unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Entwicklungszustands zu ermitteln (Bodenrichtwerte)*

Beide Normen legten schon bisher dem regelmäßig bei den Vermessungsämtern angesiedelten Gutachterausschuss Berichtspflichten an andere Behörden auf. Durch die im Rahmen der Erbschaftssteuerreform vollzogene Änderung von § 193 und § 196 BauGB wird es aber erheblich schlimmer. Denn in § 193 BauGB steht der Satz, „die erforderlichen Daten im Sinne der Sätze 1 und 2 sind den zuständigen Finanzämtern für Zwecke der steuerlichen Bewertung mitzuteilen.“ Durch Vermehrung der materiellen Aufgaben führt diese Berichtspflicht zu erheblichen Mehraufwendungen, evtl. sogar im Personalbereich, für den Gutachterausschuss und somit für ihre Kommunen als dem Kostenträger. Der Geschäftsstellenleiter des an die Kommune angeschlossenen Baden-Badener Gutachterausschusses sowie sein Amtsleiter haben als Praktiker vor Ort in den durchgeführten Interviews darlegen können, was dadurch etwa auf ihre Kommune als dem Kostenträger zukommt. Der Bundesgesetzgeber hatte es nicht erkannt.

Aus der Änderung der §§ 193 und 196 BauGB folgt, dass die kommunalen Gutachterausschüsse die Kaufpreise aus den Immobilienverkäufen auswerten, daraus alle notwendigen wertbestimmenden Parameter ableiten und diese den Finanzämtern zur Verfügung stellen müssen. Die Finanzämter sollen dadurch in die Lage versetzt werden, zur Ermittlung und Festsetzung von Erbschafts-/Schenkungssteuer "verkehrsverwertnahe Objektwerte" zu ermitteln. Am Beispiel der Villenobjekte, die besonders in Baden-Baden zahlreich sind, wird deutlich, welche Aufgaben künftig auf die Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse zukommen werden. Da nahezu jedes Villenobjekt wegen des hohen Immobilienwertes einen Steuerfall auslösen dürfte, kommt der Kaufpreisauswertung der Villenobjekte eine große Bedeutung zu. Jedes verkaufte Villenobjekt bedarf jetzt einer detaillierten Nachbewertung, wobei das Ermittlungsergebnis im Hinblick auf den bezahlten Kaufpreis zu würdigen ist. Eine derartige Aufgabe dürfte nur mit einem größeren Personalaufwand zu bewältigen sein. Die auf die Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse zukommende Mehrarbeit ist insbesondere dadurch begründet, dass die Finanzämter für die Festsetzung der Erbschafts- bzw. Schenkungssteuer den Verkehrswert oder den verkehrsnahen Objektwert zugrunde legen müssen. Dazu werden aussagekräftige wertbestimmende Parameter von den Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse benötigt. Bei hochwertigen Immobilien (Villenobjekten) gibt es aber in der Regel kaum gemeinsame oder allgemeingültige wertbestimmende Parameter, so dass in der Praxis zusätzlicher Aufwand dadurch entstehen wird, die



speziellen wertbestimmenden Parameter für das jeweilige Einzelobjekt festzustellen. Bei Städten mit einem hohen Villenanteil führt das zwangsläufig zu erheblicher Mehrarbeit bei den Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse.

Die Antwort der Bundesregierung (BT-Drs. 16/11151) auf eine Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion, die nach einer ersten Veröffentlichung dieser Kritik im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage nach diesen für die Gemeinden mit Vermessungsamt offensichtlich negativen Konsequenzen des neuen Erbschaftssteuerrechts befragt worden ist, zog sich auf die Argumentation zurück, wonach "aufgrund der modernen Kommunikationstechnik" nicht mit einem unverhältnismäßigen Mehraufwand zu rechnen sei. Diese Auffassung ist offensichtlich nicht richtig, da der Zusammenhang zwischen moderner Kommunikationstechnik und dem zusätzlich notwendig werdenden Aufwand für die Untersuchung bisher nicht zu untersuchender Grundstücke nicht erkennbar ist. Vielmehr drängt der Verdacht auf, dass die Bundesregierung die Konsequenzen, die sich aus den neuen gesetzlichen Bestimmungen ergeben, nicht überblickt hat. Das ist keine auf den Einzelfall beschränkte Feststellung. Da es bei der Bundesregierung noch kein Instrumentarium gibt, aufgrund dessen solche kommunalen Berichtspflichten erfasst und sie sodann gemessen werden könnten, wäre die Bundesregierung wahrscheinlich überhaupt nicht in der Lage, die kommunalen Auswirkungen zu erkennen und sie in den Gesetzentwürfen auszuweisen.

Ganz nebenbei wird durch die soeben zitierte Antwort der Bundesregierung einmal mehr die kommunale Erwartung enttäuscht, dass Aufgabenverdichtungen und damit verbundene kommunale Mehrkosten durch die Änderung des Art. 84 Abs. Satz 7 GG ein für alle Mal unterbunden wären. Nach Auffassung der Bundesregierung ist nämlich die bloße Erweiterung bereits bestehender Informationspflichten verfassungsrechtlich zulässig (vgl. BT-Drs. 16/3989). Forderungen, den neuen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG dahingehend zu erläutern, dass dem Bund künftig auch eine Erweiterung bestehender Aufgaben verwehrt sein sollte, sei im Gesetzgebungsverfahren der Föderalismusreform nicht entsprochen worden. Deshalb sei eine Aufgabenerweiterung nicht schlechthin unzulässig. Vielmehr sei an die zum bisherigen Art. 84 Abs. 1 GG bekannte Unterscheidung zwischen der rein quantitativen Vermehrung bereits bestehender Aufgaben und der Übertragung neuer Aufgaben anzuknüpfen.

Bietet also das Grundgesetz entgegen der Erwartung der Kommunen und der kommunalen Spitzenverbände keine Abhilfe, so erscheint es wichtig, dass dann der Nationale Normenkontrollrat als Wächter über kommunale Belange einspringen kann. Er muss sodann in die Lage versetzt werden, auch die Informationskosten der Verwaltung zu überprüfen, die er wahrscheinlich hier entdeckt hätte, obwohl sie an versteckter Stelle stehen. Er hätte vermeiden können, dass den betroffenen Kommunen Mehrkosten auferlegt werden, nur um dem Finanzamt die Arbeit bei seinen Steuerfestsetzungen zu erleichtern. Der Nationale Normenkontrollrat hätte gerade bei diesem Gesetzentwurf sehr kritisch die Kostenberechnungen auch in Bezug auf die öffentliche Verwaltung gewürdigt und die Bundesregierung sodann darauf aufmerksam gemacht. Dieses Beispiel zeigt, dass es gut wäre, wenn die Kommunen und ihre Spitzenverbände die Überzeugung vertiefen könnten, dass ihnen das

Standardkosten-Modell hilfreich zur Seite stehen und dass der Nationale Normenkontrollrat ihr natürlicher Verbündeter sein kann.

### **9.7 Exkurs 4: Kommunen als Datensammler der EU**

Die Kommunen sind notgedrungen auch Datensammler für die Europäische Union. Das zeigt das Beispiel „Cross Compliance“.

Im Bereich der Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft kamen Cross-Compliance-Bestimmungen sowohl mit den Reformen der Agenda 2000 als auch den Luxemburger Beschlüssen von 2003 verstärkt zum Einsatz. D.h. die Gewährung von Prämienzahlungen wurde zunehmend an die Einhaltung von anderweitigen Verpflichtungen geknüpft. Insbesondere in den Reformen von 2003 wurden dabei die Bestimmungen verschärft und ausgedehnt (neben Umweltstandards auch in den Bereichen Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz): Seit dem 1. Januar 2005 sind die Landwirte in der EU zum Erhalt von Prämienzahlungen an die Wahrung von Verpflichtungen, die systematisch zu kontrollieren sind, gebunden. Cross-Compliance-Kontrollen erfolgen sowohl als systematische Kontrollen aufgrund von Risikoanalysen als auch in Form so genannter Cross Checks (anlassbezogene Kontrollen). Insoweit unterliegt nicht nur der betroffene Landwirt einer Informationspflicht, sondern eben auch die kontrolldurchführende Behörde, die in einigen Bundesländern in den kommunalen Zuständigkeitsbereich fällt.

Bei den Cross-Compliance-Untersuchungen geht es im Allgemeinen um:

- die Wahrung von Grundanforderungen an die Betriebsführung bezüglich der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen
- die Erhaltung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustandes der Flächen.

Die für 2005 durchzuführenden Vor-Ort-Kontrollen beziehen sich auf die folgenden Bereiche:

- Tierkennzeichnung (Rinder, Schafe/Ziegen, Schweine)
- Klärschlamm
- Nitrat
- Vogelschutz
- Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
- Grundwasser

Der etwa von der kommunalen Lebensmittelaufsicht in Baden-Baden anzuwendende Leitfaden bei der Durchführung von Cross-Compliance-Untersuchungen war sehr aufschlussreich. Dort geht es nicht nur - natürlich aber auch - um umfangreiche Berichtspflichten der betroffenen Betriebe. Vielmehr obliegt die arbeitsaufwändige

Ausfüllung der Fragebögen (behördliche Dokumentationspflicht) den kommunalen Mitarbeitern. Hier gibt es nicht einmal eine Zwischenschaltung des Bundes, vielmehr stammen diese Fragebögen direkt von der EG. Die Kommunen werden hier ebenfalls zu bloßen fremdnützigen Berichtesammlern.

## **9.8 Entlastungsmöglichkeiten der Kommunen: Beispiel Freiburg**

### **9.8.1 Kommunen als Datensammler in staatlichen Aufgabenbereichen**

Über 10.000 Stunden benötigen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für Berichtspflichten in Aufgabenbereichen, die nicht originär kommunal, sondern staatlich sind.

Die Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunen führt dazu, dass die Stadt Freiburg jährlich rd. 400.000 € aufwendet, um bundes- und landesrechtlich vorgeschriebene Informationspflichten zu erfüllen, ohne dass diese für die Arbeit vor Ort von Nutzen wären. Beispielsweise seien genannt:

- die Statistik zum öffentlichen Finanzvermögen mit Angaben zu Umsatzerlösen, Investitionszuschüssen, Erlösen und Erträgen, Aufwendungen und Investitionszulagen,
- die Meldungen zur Einstellung von ehemaligen Zeitsoldaten,
- die Berichte zur Zahl der Kirchengaustritte,
- Gewerbezentralregisterauskünfte, um Auftragnehmer von Vergaben auszuschließen, weil sie Schwarzarbeit gefördert haben,
- Berichte zur Anzahl der Empfänger von Hilfe zur Erziehung und deren Stiefelternkonstellation,
- Mitteilungen über neu gegründete Ausländervereine,
- Mitteilung der mtl. Einbürgerungen,
- die Ermittlung der Grundstückswerte (Erstellung der Bodenrichtwertkarte) oder
- die Ausstellung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen nach der GewO.

### **9.8.2 Wenig Optimierungsbedarf im Operativen**

Der Vergleich einzelner Berichtspflichten zeigt, dass die Aufgabenerfüllung in beiden Städten mit vergleichbarem Aufwand erledigt wird. Daraus – und auch im Vergleich zu den Berichtspflichten in Bünde und im Kreis Lippe - kann geschlossen werden, dass die zur Erfüllung der Berichtspflichten aufgewendete Arbeitszeit in der Stadt Freiburg angemessen ist.

### **9.8.3 EDV-Einsatz**

In beiden Städten führt ein optimierter EDV-Einsatz dazu, dass viele Berichtspflichten „per Knopfdruck“ erledigt werden können, wenn die erforderlichen Daten bei der Kommune bereits vorhanden sind. So werden zahlreiche Berichte im Melde- oder Sozialbereich aus der EDV heraus generiert, so dass die Übersendung unproblematisch ist.

Diese Möglichkeit ist jedoch nicht der Regelfall:

- Die fehlende Kompatibilität von EDV-Systemen bei der berichtenden Stadt und dem Berichtsempfänger führt in einigen Bereichen zu unnötigem Mehraufwand (z.B. Mitteilungen an die Polizei wegen Passverlusten in Papierform).
- In einigen Fällen werden vom Statistischen Landesamt Daten abgefragt, die nicht in der EDV vorhanden sind. Hier könnten Berichtslasten durch eine bessere Abstimmung zwischen Land und Kommunen verringert werden.

Auffällig ist, dass die dezentrale Meldung der Schwerbehindertenstatistik an die Arbeitsagentur in Freiburg im Vergleich zu Baden-Baden sehr aufwändig ist.

#### **9.8.4 Doppelte Datenerhebungen**

Die sehr zeitintensive Prüfung von Verwendungsnachweisen wird an zwei Stellen durchgeführt: im Rechnungsprüfungsamt der Stadt Freiburg und – zumindest stichprobenartig – durch die mittelgewährende Stelle selbst.

#### **9.8.5 Frequenz der Datenerhebungen**

Entlastungsmöglichkeiten drängen sich auch bei der Häufigkeit der Erhebungen auf, insbesondere bei der Häufigkeit von Erhebungen nach den Bundesstatistikgesetzen. Fraglich ist, ob es zur Aufgabenerfüllung nicht ausreichen würde, Erhebungen, z. B. zur Personalstandstatistik, nicht flächendeckend im gesamten Bundesgebiet jährlich durchzuführen, sondern ggf. stichprobenartig oder aber in mehrjährigen Abständen.

---

## 10 Fazit der Studie

### 10.1 Gesetzesfolgenabschätzung für die Kommunen

Folgendes Fazit kann aus den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung gezogen werden:

- Das von den Niederlanden entwickelte Standardkosten-Modell (SKM) ist die derzeit beste Methode weltweit zum Abbau von zu viel Bürokratie.

*Die OECD hat hierzu im November 2005 Folgendes formuliert: "The Netherlands has been the front runner in developing methods for measurement of administrative burdens".*

*Die Weltbank hat das im November 2006 bekräftigt: "The Dutch regulatory reform program is a world leader".*

- Das Standardkosten-Modell (SKM) ist, wie die vorliegende Untersuchung erwiesen hat, mit geringfügigen Modifikationen auf die Informationspflichten der Kommunen übertragbar. Dementsprechend ist jede Verzögerung bei der Einführung von SKM für den öffentlichen Bereich auch zum Schaden der Kommunen.
- Das „Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates“, das es der Bundesregierung seit 2006 zur Pflicht macht, alle eigenen Gesetzentwürfe auf Bürokratiekosten im Sinne des Standardkosten-Modells hin zu überprüfen, müsste schon nach der geltenden Rechtslage auch Bürokratiekosten für Kommunen in die Prüfung einbeziehen. Das geschieht jedoch nicht.
- Die Einbeziehung kommunaler Bürokratiekosten in die Überprüfung nach dem SKM ist nicht nur geltende Rechtspflicht, sondern auch tatsächlich notwendig. Weder das neue Aufgabenübertragungsverbot nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, wonach der Bund den Kommunen keine neuen Aufgaben aufbürden darf, noch die landesverfassungsrechtlichen Regelungen hinsichtlich eines (strikten) Konnexitätsprinzips bieten einen hinreichenden Schutz.
- Jedes weitere Zuwarten bei der Übernahme der SKM-Methodik – sei es auf Seiten der Bundesregierung, sei es auch auf Seiten der Kommunen selbst, wäre Zeitverschwendung. Die Hoffnung vieler unwilliger Akteure, SKM werde sich ebenso wie frühere (vergebliche) Versuche, Bürokratie abzubauen, von selbst erledigen, wird sich nicht erfüllen. SKM ist international anerkannt und wird sich schon wegen des Drucks durch die EG nicht von selbst erledigen.
- Sollte eine flächendeckende Bürokratiekostenmessung für Kommunen in ihrer Rolle als „Opfer“ bald aufgenommen werden, bestünde darin eine große Chance. Die Messung der Bürokratiekosten von Verwaltungen befindet sich anders als in Bezug auf die Wirtschaft selbst in den Niederlanden noch in den Anfängen. Die deutschen Kommunen hätten also insoweit die Chance, an einem Referenzvorhaben für die europäische Ebene teilzuhaben, würden die in Baden-

Baden, Bünde, Freiburg und dem Kreis Lippe gewonnenen Erkenntnisse alsbald bundesweit verifiziert.

## ***10.2 Kostenerstattung für die Kommunen - Bürokratiekostenbelastung als Fall des Konnexitätsprinzips?***

Eine entscheidende weiterführende Frage nach Abschluss der vorliegenden Untersuchung wird lauten, ob die Kommunen mehr Geld immer dann bekommen müssen, wenn sie mit neuen Bürokratiekosten im Sinne des Standardkosten-Modells belastet werden. Das gilt insbesondere dann, wenn die verbindliche Auferlegung der Informationspflicht durch ein Landesgesetz erfolgt und das strikte Konnexitätsprinzip in dem betreffenden Bundesland gilt, so wie es heute fast überwiegend der Fall ist. In der bisherigen Staatspraxis der deutschen Bundesländer findet eine solche Kostenerstattung weitgehend nicht statt. Das betrifft natürlich nicht nur die Informationspflichten, sondern auch die anderen materiellen durch Bundesrecht auferlegten Pflichten. Von Seiten des Bundes darf die Kostenerstattung nicht einmal stattfinden, auch wenn dieser für den Aufgabenzuwachs die politische Verantwortung trägt. Denn nach der für die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland grundlegenden Lastenverteilungsregel des Art. 104a Abs. 1 GG stehen allein Bund und Länder einander gegenüber. Die Kommunen sind - unbeschadet der ihnen verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomie - lediglich Glieder des betreffenden Landes. Ihre Aufgaben und Ausgaben werden denen des Landes zugerechnet. Das verbietet eine unmittelbare Kostenerstattung des Bundes an Kommunen für von ihm zu verantwortende (zusätzliche) Ausgaben.

Was das in fast allen Bundesländern vorhandene (strikte) Konnexitätsprinzip angeht, wird nach dem aktuellen Stand der juristischen Debatte davon ausgegangen werden müssen, dass Belastungen, die durch Entscheidungen des Bundes oder der Europäischen Union unmittelbar bei den Kommunen entstehen, nicht unter die besondere Ausgleichspflicht aufgrund des Konnexitätsprinzips fallen.

Eine das Konnexitätsprinzip auslösende Aufgabenübertragung durch das Land soll danach nicht vorliegen, wenn der Bund die Aufgabe unmittelbar auf die Landkreise und kreisfreien Städte überträgt. Eine unmittelbare Aufgabenübertragung durch den Bund ist insbesondere dann anzunehmen, wenn den Ländern bei der Umsetzung der bundesrechtlichen Regelung kein eigener Gestaltungsspielraum bleibt, mithin durch die Länder kein eigener Verursachungsanteil im Sinne des Verursacherprinzips geleistet werden kann<sup>27</sup>. Kein eigener inhaltlicher Gestaltungsspielraum steht dem Land insbesondere dann zu, wenn bundesrechtliche Regelungen zwar zu ihrer Anwendbarkeit einer landesrechtlichen Transformation bedürfen, jedoch so gefasst sind, dass dem Land inhaltliche Modifizierungen der Regelung nicht möglich sind<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> zum Begriff des "Verursacherprinzips" vgl. Nierhaus, Kommunalrecht für Brandenburg, 1. Auflage 2003, S. 55 Rdnr. 160; auf den Verursacheranteil bei eigenem inhaltlichem Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers abstellend auch Ziegelmeier, NVwZ 2008, 270, 271; Ziekow, DÖV 2006, 489, 491 ff.

<sup>28</sup> Ziekow, DÖV 2006, 489, 493; vgl. dazu auch Urteil des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg vom 15.12.2008 - 66/07

Das bedeutet für eine Vielzahl der bereits vorhandenen durch Bundesrecht (oder EG-Recht) geschaffenen kommunalen Aufgaben, dass ihre Verstärkung, Anreicherung oder Verdichtung vom Konnexitätsprinzip nicht erfasst wird und auch unter diesem Aspekt eine Kostenerstattung häufig ausscheiden wird.

In allen bei dieser Untersuchung beteiligten Kommunen gibt es eine Vielzahl von durch Bundesrecht ausgelösten (Informations-)Pflichten, für die nach diesem Verständnis des Konnexitätsprinzips eine Erstattung der dadurch entstandenen Kosten nicht in Betracht kommt. Soll es nicht bei diesem aus kommunaler Sicht höchst unbefriedigenden Ergebnis verbleiben, muss zumindest sichergestellt werden, dass die Berichtspflichten kraft Bundesrechts, „unter Kontrolle“ bleiben. Das aber ist sichergestellt, wenn die den Kommunen insoweit auferlegten Berichtspflichten, sie also als „Opfer“ betreffen, durch die Bundesregierung identifiziert und sodann durch den Nationalen Normenkontrollrat verifiziert werden.

Der aktuelle Gesetzestext bedürfte nicht einmal einer Veränderung. Denn nach § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK) sind Bürokratiekosten im Sinne dieses Gesetzes solche, die natürlichen oder juristischen Personen durch Informationspflichten entstehen. Da es sich bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden um juristische Personen handelt und das NKRK keine Begrenzung auf juristische Personen des Privatrechts vornimmt, müssten die Informationspflichten der Kommunen, die in ihrer Stellung gegenüber dem Bund sich ebenso wie Wirtschaftsunternehmen und Bürger in der Stellung von Rechtsunterworfenen befinden, schon jetzt durch die Bundesregierung identifiziert werden.

Vielfach wurde demgegenüber die Meinung vertreten, dass es von Seiten des Bundes einer Bürokratiekostenmessung in Bezug auf Kommunen gar nicht mehr bedürfe. So äußerte am 13. November 2007 ein hochangesehener deutscher Kommunalrechtswissenschaftler in einer Veranstaltung des Freiherr-vom-Stein-Instituts, Münster, dass es des Standardkosten-Modells im Hinblick auf durch Bundesgesetz ausgelöste kommunale Belastungen mit Berichts- und Informationspflichten schon deshalb nicht bedürfe, weil es dem Bund im Zuge der durch die Föderalismusreform bewirkten grundgesetzlichen Änderungen zukünftig verwehrt sei, neue kommunalen Standards festzuschreiben. Die bei den Kommunen in Folge von Informationspflichten entstehenden Bürokratiekosten könnten - so der Wissenschaftler weiter - daher zukünftig allein auf Landesebene gemessen werden. Diesbezüglich erscheine es ihm aber fraglich, ob insoweit seitens der Kommunen tatsächlich ein Abbau von Bürokratiekosten angestrebt würde. Das kommunale Interesse an einem Bürokratiekostenabbau sei deshalb möglicherweise eingeschränkt (vgl. Diskussionsbeitrag von Oebbecke in: Eildienst LKT NRW, Ausgabe 2/2008 zum dort wiedergegebenen Vortrag von Kreibohm „Der Nationale Normenkontrollrat, der Bürokratieabbau und die Kommunen“).

Die zitierte Auffassung beruht auf der Prämisse, dass wegen der Wirksamkeit des verfassungsrechtlichen Aufgabenübertragungsverbots auf Kommunen in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG die Anwendung des Standardkosten-Modells allenfalls noch bei



landesrechtlichen Informationspflichtübertragungen Sinn mache. Das ist jedoch nicht richtig. Und das gleich aus mehreren Gründen:

- **Unzureichender Schutz der Kommunen durch Artikel 84 Abs. 1 Satz 7 Grundgesetz**

Das Argument, dass der Bund künftig keine kommunalen Standards mehr festschreiben könne, wird vor allem von der Bundesregierung selbst so nicht bejaht. Die Bundesregierung sagt vielmehr Folgendes (Antwort der Bundesregierung auf eine FDP-Anfrage im Deutschen Bundestag BT-Drs.16/11151, S. 3):

„Forderungen, den neuen Artikel 84 Abs. 1 Satz 7 GG in der Begründung dahin gehend zu erläutern, dass dem Bund künftig auch eine Erweiterung bestehender Aufgaben verwehrt sein sollte, wurde im Gesetzgebungsverfahren der Föderalismusreform nicht entsprochen. Danach ist eine Aufgabenerweiterung nicht schlechthin unzulässig ..... Vielmehr ist an die zum bisherigen Artikel 84 Abs. 1 GG bekannte Unterscheidung zwischen der rein quantitativen Vermehrung bereits bestehender Aufgaben und der Übertragung neuer Aufgaben (vgl. nur Pieroth in: Jarass/Pieroth, 9. Aufl., 2007, Artikel 84 Rn. 3 m. w. N.) anzuknüpfen.“

Die Bundesregierung geht also sehr wohl davon aus, weiterhin jedenfalls schon bestehende und die Kommunen betreffende Aufgaben anreichern, verstärken bzw. erweitern zu dürfen. Wenn das aber so ist, dann können aber auch die Kommunen nicht darauf verzichten, in Bezug auf diesen Bundesgesetzgeber, der bestehende Gesetze anreichern, vermehren bzw. erweitern will, auch die Hilfe des Nationalen Normenkontrollrates in Anspruch zu nehmen, jedenfalls soweit es um Informationspflichten geht. Das Konnexitätsprinzip in den Landesverfassungen kommt also hiernach gar nicht erst zur Anwendung, weil die Verschärfung der kommunalen Berichtspflichten schon kraft Bundesrechts erfolgt. Das muss jedenfalls so lange gelten, bis es eine anderslautende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts geben wird, was möglich erscheint. Das wird aber sicher noch einige Jahre dauern.

- **Unzureichender Schutz durch das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip**

**hier: ungeschriebener Bagatellvorbehalt in den Ländern**

Im Übrigen ist spätestens seit der Geschichte um die Entstehung des Verbraucherinformationsgesetzes bekannt, dass auch das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip nicht notwendig vor der Auferlegung von Kosten schützt, die auf der Grundlage neuer Aufgaben entstehen. Wohl selten dürfte ein Gesetz ohne echten hochpolitischen Inhalt derart viel öffentliche Aufmerksamkeit erregt haben wie eben dieses Verbraucherinformationsgesetz. Jedenfalls bezogen auf seine Erstfassung. Der Gesetzentwurf sah nach seinem Wortlaut vor, dass jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu allen

Informationen hat, die bei einer Behörde des Bundes, eines Landes, aber auch einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbands vorhanden sind. Die Benennung der Gemeinden und Gemeindeverbände veranlasste aber den Bundespräsidenten zum Handeln. Er mochte dieses von Bundestag und Bundesrat beschlossene Gesetz nicht zu unterschreiben. Und er begründete das gegenüber dem Präsidenten des Bundesrates damit, dass er nach der ihm verfassungsrechtlich obliegenden Prüfung, ob das Gesetz nach den Vorschriften des Grundgesetzes zustande gekommen ist, zu dem Ergebnis gelangt sei, dass das am 29. Juni 2006 vom Deutschen Bundestag und am 22. September 2006 vom Bundesrat verabschiedete Gesetz gegen das seit dem 1. September 2006 geltende Verbot des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG verstößt, durch Bundesgesetz den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben zu übertragen. Dieses Aufgabenübertragungsverbot sei ein Ergebnis der Föderalismusreform. Die neue grundgesetzliche Vorschrift stelle klar, dass Gemeinden und Gemeindeverbände als Teil der Länder allein durch landesgesetzliche Zuweisung mit dem Vollzug von Bundesgesetzen betraut werden könnten.

Umso gespannter durfte man sein, wie denn nun die Kommunen von dem neuen, nunmehr den Bedenken des Bundespräsidenten Rechnung tragenden Verbraucherinformationsgesetz profitieren würden. Es gab ein also neues Verbraucherinformationsgesetz des Bundes, in dem die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht mehr erwähnt wurden, weil dies ja nunmehr allein Sache der Länder sei. Am 10. Juni 2008 erging dann in Baden-Württemberg das Ausführungsgesetz zum Verbraucherinformationsgesetz, in dessen § 2 die Stadtkreise als untere Lebensmittelüberwachungsbehörden die Aufgaben nach dem Verbraucherinformationsgesetz für ihren Zuständigkeitsbereich übertragen bekamen. Nach Art. 71 Abs. 3 der Landesverfassung von Baden-Württemberg hätte, da es sich um die Übertragung einer neuen öffentlichen Aufgabe gehandelt hat, gleichzeitig eine Bestimmung über die Deckung der Kosten getroffen werden müssen. Umso überraschender, was dann in der Gesetzesbegründung zum baden-württembergischen Ausführungsgesetz zum Verbraucherinformationsgesetz steht.

„Deshalb ist davon auszugehen, dass den Stadtkreisen durch den Gesetzentwurf keine nennenswerten Mehrbelastungen entstehen, sodass ein Mehrlastenausgleich nicht erforderlich ist. Die vorgesehene Änderung des Konnexitätsprinzips führt zu keiner anderen Einschätzung.“

Das klingt so, als ob das Konnexitätsprinzip in der baden-württembergischen Landesverfassung einen Bagatellvorbehalt hätte. Das ist jedoch nicht der Fall.

Bei Anwendung des Standardkosten-Modells auf diesen Fall wäre solches nicht passiert. Das „Gesetz zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates“ und das darauf beruhende Standardkosten-Modell kennen eine solche Einschränkung auf erhebliche Kosten nicht. Deshalb: Es ist deshalb auch unter diesem Aspekt

nachdrücklich zu bezweifeln, ob das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip tatsächlich das Standardkosten-Modell ersetzen kann. Der Nationale Normenkontrollrat hätte demgegenüber schon kraft Amtes bei dem Wort „Informationspflicht“ aufmerksam werden müssen und hätte fundiertere Kostenprognosen von der Bundesregierung erwartet, als sie hier von der baden-württembergischen Landesregierung vorgenommen worden sind.

- **Unzureichender Schutz durch das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip**

- hier: Aushöhlung durch Verwaltungsvorschriften**

- Es gibt einen weiteren Grund, warum das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht vor überflüssigen Informationspflichten und den daraus entstehenden Kosten und dem Zeitverbrauch schützen kann.

Ein Großteil der Informationspflichten wird schon tatbestandlich durch das Konnexitätsprinzip nicht erfasst. Denn die landesrechtliche Auferlegung muss durch „Gesetz“<sup>29</sup> oder „durch Gesetz oder Rechtsverordnung“<sup>30</sup> erfolgen. Eine Vielzahl der von der FHM aufgefundenen Informationspflichten beruht aber auf Verwaltungsvorschriften im Rahmen der Fachaufsicht oder der Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht. So ordnet etwa das Umweltministerium von Baden-Württemberg in einem Erlass vom 14.03.2007<sup>31</sup> an, ihm über fachlich wichtige Themen der Gewerbeaufsicht zu berichten:

So muss beispielsweise berichtet werden über die Altanlagenanierung TA Luft, über die Einhaltung der Eigenkontrollverordnung, über die Überprüfung optoelektronischer Schutzeinrichtungen an Maschinen, über das Gefährdungspotenzial bei Aufzügen ohne Fahrkorbtür, über die Baustellenüberwachung, über die Einhaltung der Arbeitszeiten im Krankenhaus, über den Hautschutz und Jugendarbeitsschutz in Friseurbetrieben, über die Kontrolle der Arbeitszeiten im Handel, über die Durchführung der Betriebssicherheitsverordnung hinsichtlich der Fristüberschreitungen bei wiederkehrenden Prüfungen von Überwachungsbedürftigen Anlagen; usw., usw.

Das sind Überwachungspflichten kraft Verwaltungsvorschrift und nicht kraft Gesetzes oder Rechtsverordnung, wie in den landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsvorschriften vorgesehen. Und deshalb ist das Konnexitätsprinzip gerade bei einer Vielzahl von Informations- und Dokumentationspflichten im Sinne des Standardkosten-Modells nicht anwendbar.

---

<sup>29</sup> Art. 71 Abs. 3 LV Baden-Württemberg

<sup>30</sup> Art. 78 Abs. 3 LV Nordrhein-Westfalen

<sup>31</sup> AZ: 44-5501.5/17

Auch dies ein Grund für die Kommunen, nicht auf das SKM nicht verzichten zu sollen. Denn nach dem Standardkosten-Modell müssen ausdrücklich auch die durch Verwaltungsvorschriften geschaffenen Informationspflichten gemessen werden. Das steht so im Gesetz.

Das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip ist demnach keinesfalls in der Lage, das Standardkosten-Modell zu ersetzen. Und deshalb kann das Ergebnis dieser Überlegungen nur lauten, dass aus Sicht der Kommunen die Messung der kommunalen Berichtspflichten nach dem SKM unverzichtbar ist.

### ***10.3 Kostenerstattung für die Kommunen in der Praxis?***

Bereits in den siebziger Jahren ist im Deutschen Bundestag mehrfach gefordert worden, dass die speziell den Kommunen durch Bundesrecht entstehenden Kosten vorausberechnet werden müssten. Allein zwischen 1973 und 1977 sind zehn parlamentarische Anfragen nachgewiesen, in den es darum ging, wie hoch die Kosten der Kommunen sind, die durch Bundesrecht ausgelöst worden seien<sup>32</sup>. Symptomatisch die Antwort der Bundesregierung vom 15.9.1977, in der es heißt, das eine „Zusammenstellung der finanziellen Auswirkungen von Bundesgesetzen .... auf die Gemeinden“ nicht vorliege<sup>33</sup>.

An diesem Zustand hat sich bisher nichts Wesentliches geändert, obwohl die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien schon lange festlegt, dass Auswirkungen auf die Haushalte der Kommunen ausgewiesen werden müssen. Mangels der dafür erforderlichen Informationen und offensichtlich auch wegen des Fehlens eines zugrunde zu legenden Kostenbegriffes ist die entsprechende Norm eher zu einem unverbindlichen Programmsatz denn zu einem verbindlichen Handlungsgebot geworden.

§ 44 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung lautet:  
*Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und Kommunen sind gesondert aufzuführen. Das für den Gesetzentwurf federführende Bundesministerium hat hierzu bei den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden rechtzeitig Angaben zu den Ausgaben einzuholen.*

§ 44 Abs. 5 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung

*Die Bundesministerien müssen die Bürokratiekosten im Sinne des § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats ermitteln und darstellen.*

---

<sup>32</sup> vgl. Schmidt-Eichstaedt, Bundesgesetze und Gemeinden, 1981, S. 104 ff.

<sup>33</sup> Schmidt-Eichstaedt aaO. S. 105 m.w.N.

Entsprechend den bei dieser Untersuchung gewonnenen Erfahrungen hat eine neue Untersuchung<sup>34</sup> ergeben, dass es derzeit noch einen sehr geringen Quantifizierungsgrad bei den Informationspflichten für Bürger und Verwaltung gibt. Das entspricht zwar dem Beschluss des Nationalen Normenkontrollrates vom 23.11.2006, welcher festlegt, dass in der ersten Phase der Implementation der Bürokratiekostenabschätzung mit dem SKM die Informationspflichten für Bürger und Verwaltung ausgewiesen werden müssen, eine Quantifizierung hingegen (vorerst) nur für die Bürokratiekosten der Wirtschaft erfolgen solle<sup>35</sup>. Die vorliegende Untersuchung belegt, dass - nach weitgehender Identifizierung der bundesrechtlich verursachten Kosten – auch in diesem Bereich eine Kostenmessung möglich ist.

#### **10.4 Ausblick**

In Baden-Württemberg sind, wie bereits mehrfach dargelegt, die Ressorts aufgrund des Beschlusses des Ministerrates vom 14. Oktober 2008 verpflichtet, künftig bei allen finanzwirksamen Kabinettsvorlagen bereits bei der Sachverhaltsdarstellung in einem Unterpunkt „Finanzielle Auswirkungen“ über die einmaligen sowie mittelfristigen finanziellen Auswirkungen der vorgesehenen Maßnahmen zu berichten und die (Gegen-)Finanzierung der Maßnahmen darzustellen. Umfasst hiervon sind alle Kosten des Landes und der Kommunen und damit auch die Bürokratiekosten. Dem liegt die zutreffende Erkenntnis zugrunde, dass auch die Kommunen unter Bürokratie zu leiden haben, insofern also „Opfer“ wie Bürger und Wirtschaftsunternehmen es sind. Wie die Landesregierung in Beantwortung einer Großen Anfrage (LT-Drs. Drucksache 14 / 3675) allerdings einräumt, existiert bisher noch keine Methode, mit der die Bürokratiekosten der Kommunen geschätzt werden könnten. Eine der wesentlichen Ursachen für diese Einschätzung liegt darin, dass sowohl die baden-württembergische Landesregierung als auch die anderen bundesdeutschen Landesregierungen in Flächenstaaten und somit mit kommunalem Unterbau bisher keinen Überblick über die Pflichten haben, die ihren Kommunen auferlegt sind und zwar von ihnen selbst aber auch unmittelbar vom Bund oder gar der EG. Die hier vorgelegte Untersuchung sorgt hier erstmals für eine Änderung dieses Zustandes. Die in Baden-Baden und Freiburg sowie in der nordrhein-westfälischen Stadt Bünde und dem dortigen Kreis Lippe gewonnenen Ergebnisse dürften jedenfalls eine Vielzahl der bundesrechtlich erzeugten Berichtspflichten abbilden. Die Ergebnisse aus Freiburg und Baden-Baden dürften darüber hinaus auch recht genau zeigen, wie sich die Situation in Baden-Württemberg in Bezug auf die landesrechtlichen Berichtspflichten darstellt. Gleiches gilt in Bezug auf die Ergebnisse bei den beiden anderen Kommunen in Bezug auf die Situation in Nordrhein-Westfalen.

#### **10.5 weiterer Untersuchungsbedarf**

Soll eine Identifizierung und anschließende Messung kommunaler Berichtspflichten Wirklichkeit werden, wird es zuvor notwendig sein, in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden Ex-Ante-Tabellen für bundesrechtlich veranlasste

---

<sup>34</sup> Veit, Bessere Rechtsetzung durch Folgenabschätzungen?, Dissertation Universität Potsdam, 2009, S. 145 f.

<sup>35</sup> Veit aaO S. 146

Aufgaben zu erstellen, aus denen sich ergibt, in welchen Bereichen überhaupt Bundesrecht oder auf ihm beruhendes Recht von Kommunen ausgeführt wird. Dabei wird auch berücksichtigt werden, dass es eine Reihe von solchen Aufgaben gibt, die nicht durchgehend, sondern nur in einigen Bundesländern von den Kommunen ausgeführt wird. Das ist aber, so lautet eine der Erfahrungen dieser Untersuchung, ohne weiteres leistbar. Weiterer Untersuchungsbedarf besteht insofern, als diese Untersuchung in erster Linie die bestehenden staatlich veranlassten Berichtspflichten identifizieren und sie dem jeweiligen Urheber zuordnen sollte. Eine weitere wichtige Aufgabe wird nun aber sein, auf dieser Grundlage und nach einer Überprüfung und Ergänzung der bisher festgestellten Pflichten zu konkreten Messungen kommunaler Belastungen zu kommen, die in ihrer methodischen Basis den Messungen in Bezug auf Wirtschaftsunternehmen entsprechen. Auf der Grundlage dieser Untersuchung konnten insoweit nur erste Prognosen angestellt werden. Sie allein haben aber schon verdeutlicht, welch immenses kommunales Einsparpotential im Bereich der Berichtspflichten vorhanden ist. Sollte zudem der vom Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages gemachte Vorschlag Wirklichkeit werden, nach der Methode des Standardkosten-Modells auch materielle Bürokratiebelastungen jedenfalls zu messen, wäre insoweit auch der Weg für eine entsprechende Messung materieller kommunaler Pflichten frei.



**Staatlich anerkannte, private  
Fachhochschule des Mittelstands (FHM)  
Nationales Zentrum für Bürokratiekostenabbau**  
Ravensberger Str. 10 G, 33602 Bielefeld  
Fon 05 21. 9 66 55-273  
Fax 05 21. 9 66 55-277  
[www.fhm-mittelstand.de](http://www.fhm-mittelstand.de)  
[glied@fhm-mittelstand.de](mailto:glied@fhm-mittelstand.de)

© Fachhochschule des Mittelstands (FHM)

1. Auflage 2009, FHM-Verlag Bielefeld  
ISBN 3-937149-24-4