



# NZBA–Infobrief Nr. 1

## **SKM und Kommunen - Die Definition der Informationspflicht als Voraussetzung der Messbarkeit der Bürokratiekosten der Kommunen**

von Dr. Hans-Jörg Dietsche, Mitglied des Kuratoriums des NZBA

Das Nationale Zentrum für Bürokratiekostenabbau an der Fachhochschule des Mittelstandes in Bielefeld hat die Ergebnisse einer Studie vorgelegt, die erstmals das Standardkosten-Modell (SKM) erfolgreich auf die Identifikation der Bürokratiekosten der Kommunen anwendet und zu Bestätigung der Arbeitshypothese gelangt, dass auch solche Berichtspflichten messbar sind.<sup>1</sup>

### **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

---

<sup>1</sup> Röttgen, Norbert / Klippstein, Gerhard (Hrsg.): Kommunen als Bürokratieopfer – Abschlussbericht zur ersten Studie zur Übertragung des Standardkosten-Modells auf die öffentliche Verwaltung, Fachhochschule des Mittelstandes, Bielefeld, erscheint in Kürze.



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 folgende Definition der Informationspflicht zugrunde gelegt<sup>2</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 Verfassungswegen bestehen.<sup>3</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.“*

---

<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 Verfassungswegen bestehende Verpflichtungen sind insbesondere solche, die auch dem Zugriff des Gesetzgebers entzogen sind. Dazu gehören z.B. die Grundsätze der Aktenvollständigkeit (Art. 20 Abs. 3 GG) sowie kommunale Mitwirkungsrechte (z.B. Frage- und Informationsrechte der Mitglieder von Gemeindevertretungen), die unmittelbar auf das Demokratieprinzip zurückzuführen sind.“*



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. Von der Messung ausgenommen sind danach Informationspflichten, die direkt und ohne gesetzlichen Zwischenschritt auf Verfassungsrecht beruhen oder die sich die Kommune freiwillig (z.B. Statistiken, Vergleichsstudien) auferlegt hat – denn beide Arten der Informationspflicht sind nicht durch Gesetz, d.h. durch die Entscheidung des (einfachen) Gesetzgebers geschaffen oder abänderbar. Mit dieser Definition der (einfach)gesetzlichen Informationspflichten werden folglich bei den Kommunen dieselben Informationspflichten erfasst, wie dies SKM für die Wirtschaft vorsieht. D.h., eine direkte Vergleichbarkeit von Verwaltung und Wirtschaft, was Bürokratielasten durch ein Gesetz angeht, ist gewährleistet.

Unmittelbar auf Verfassungsrecht beruhende Informationspflichten sind dem (einfachen) Gesetzgeber entzogen. Zudem wäre es selbst mit verfassungsändernder Mehrheit unter der bestehenden Verfassungsordnung nicht möglich, alle Informationspflichten dieser Art abzuschaffen, da sie letztlich direkt auf dem Rechtsstaats- oder Demokratieprinzip beruhen. Auf Verfassungsrecht beruhen etwa:

- Pflicht zur Dokumentation und Aktenführung (Grundsatz der Aktenvollständigkeit, vom Bundesverfassungsgericht abgeleitet aus Art. 20 Abs. 3 GG)
- Leistungsbeurteilungen von Beamten und Angestellten samt deren Dokumentation (abgeleitet aus Art. 33 Abs. 5 GG)
- Informationsanforderungen durch Vorgesetzte oder die vorgesetzte Behörde beruhen auf den hergebrachten 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

### **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.

### **Beispiele für die Abgrenzung der Informations- von der materiellen Berichtspflicht:**

Als Träger der Straßenbaulast müssen Kommunen ihre Straßen regelmäßig auf Schäden überprüfen und im Winter ggf. von Eis befreien. Diese Aufgabe resultiert aus der Verkehrssicherungspflicht und ist 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 Nachteilen im Bereich der Unternehmen den Informationspflichten zugerechnet. Eine vergleichbare Problematik besteht etwa bei § 22 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes.

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 entsprechen-



den 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 auszugsweise an politische Parteien herausgeben, wie es das Parteiengesetz und die melderechtlichen Vorschriften vorsehen, dann 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.