

# **Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung**

**– Zu den Ergebnissen der Transparenzkommission  
des Landes Nordrhein-Westfalen –**

Loccumer Online-Finanztage  
18. November 2021

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

# Anlass und Auftrag der Kommission

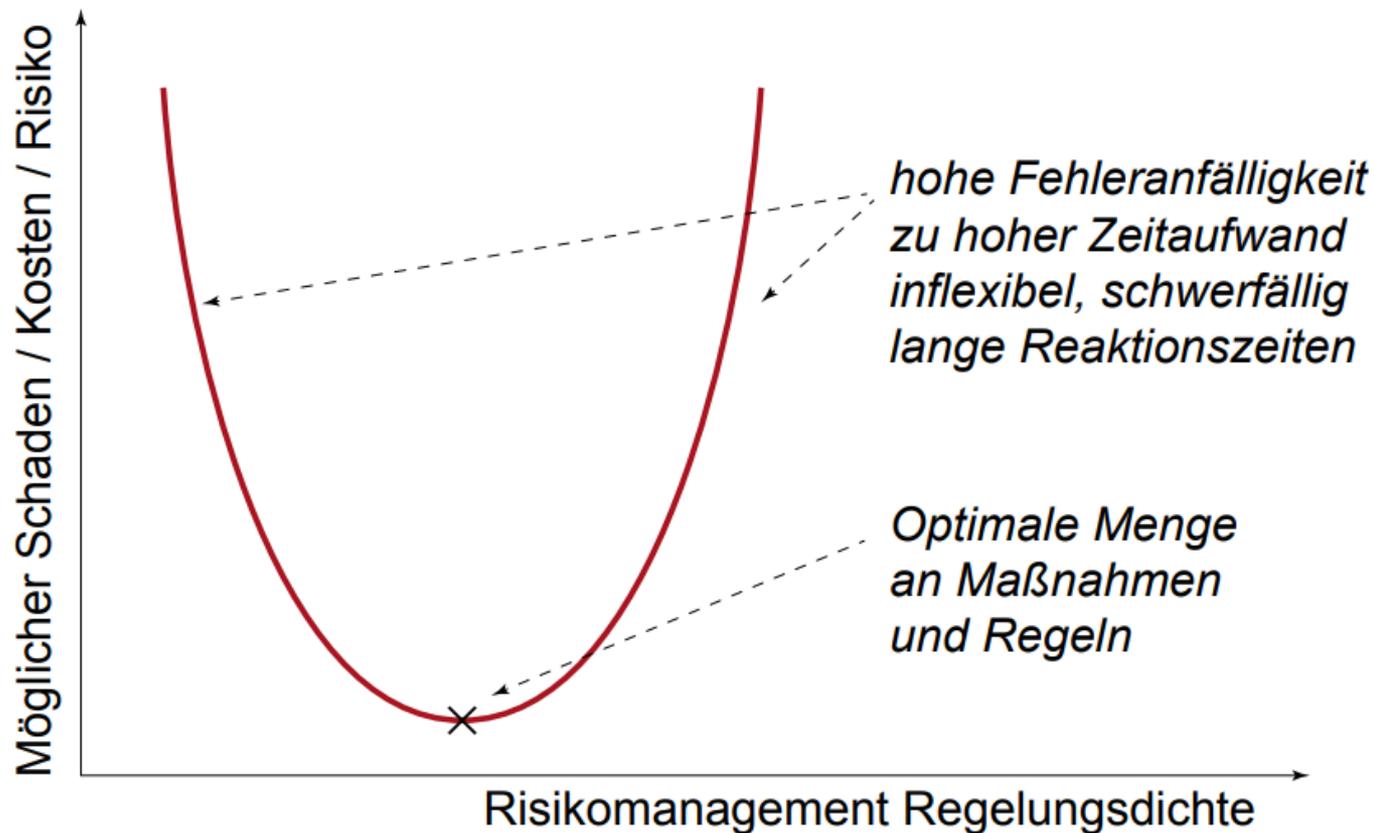
- Eine wachsende Regulierungsdichte engt die politischen, administrativen und fiskalischen Gestaltungsspielräume der Kommunen immer weiter ein.
- Die Transparenzkommission soll im Dialog mit den Kommunen Regulierungen überprüfen und Empfehlungen für Über-, Fehl- und Unterregulierungstatbestände erarbeiten.
- „Übergeordnetes Ziel der Kommissionsarbeit ist die Stärkung der finanziellen und organisatorischen Freiheiten der Kommunen und damit der kommunalen Selbstverwaltung“ (Ministerin Ina Scharrenbach 2019).
- Die Kommission ist sowohl als Think Tank für die „Kommune 2030/2040“ konzipiert, soll aber auch schnell umsetzbare Vorschläge erarbeiten.

# Zum Diskurs über Regulierung

- Die kommunale Selbstverwaltung setzt auf dezentrale Entscheidungen vor Ort und fördert die Suche nach bürgernahen und guten Lösungen.
- Regulierung hat viele Vorteile, um Aufgaben – standardisiert – mit hoher Rechtssicherheit und bei Wahrung der Gleichbehandlung zu erfüllen.
- Die zunehmende Komplexität von Entscheidungssituationen kann zum Scheitern von Regulierungssystemen führen (zu hoher Zeitbedarf, zu hohe Opportunitätskosten).
- Regulierung kann die notwendige Anpassungsflexibilität verhindern. Nicht alles sollte reguliert werden, manches muss – unter Unsicherheit – entschieden werden (Voraussetzung: neuer Umgang mit Fehlern).
- Bürokratie kann bestenfalls mit Kompliziertheit, aber nur schlecht mit Komplexität umgehen.

# Das Risikomanagement-Paradoxon (Mader/Herget)

*Zu wenige **und** zu viele Regelungen erhöhen das Risiko*



# Bewertungskriterien

- Regelungsbedarf/-begründung
- Zielerreichung (Effektivität)
- Wirtschaftlichkeit (Effizienz): Nutzen-Kosten-Relation, Erfüllungsaufwand
  
- Vollzugstauglichkeit/Praktikabilität
  - Rechtssicherheit/Rechtsklarheit
  - Systemgerechtigkeit (Widerspruchsfreiheit)
  - Adressatenfreundlichkeit (Regelungsdichte/-komplexität)
  - Informationstransparenz (Vollständigkeit, Zugang, Eindeutigkeit)
  
- Nebenfolgen: Fehlanreize, Externalitäten, Zielkonflikte, Redundanz

# Typisierung von Regeln und Regelsystemen

- Regel mit aufgabenspezifischer Anwendung  
(eine Aufgabe, ein Instrument, ein Ziel)
- Regeln mit aufgabenübergreifenden Wirkungen  
(ein Instrument, mehrere Wirkungen)
- Regelsysteme
  - Aufgabenvielfalt, mehrere Regelsysteme
  - Aufgabe mit gespaltenen Zuständigkeiten
- Regelsysteme für verschiedene Aufgaben mit Zielkonflikten  
(Aufgabenvielfalt, mehrere Instrumente, ausgeprägte Nebenwirkungen und Zielkonflikte)

# Problemstrukturierung und Abschichtungsprozess

131 Belastungsanzeigen

+

795 Hinweise aus der Kommunalumfrage



# Identifizierte Grundprobleme der Regulierung

1. Schnittstellen, Konnexität und Modernisierungsfalle
2. Überregulierung und Überkomplexität
3. unzulängliche Digitalisierung

# Konnexität

## Befund:

- strikte Konnexität ist ein wichtiger Schutz für Kommunen vor nicht bzw. unterfinanzierter Aufgabenübertragung
- strikte und einzelfallbezogene Konnexität führt bei neuen Herausforderungen zu konnexitätsvermeidenden Ausweichreaktionen des Landes (Modernisierungsfalle)
- strikte Konnexität blendet finanzausgleichspolitische Ziele und kommunale Wachstumsgewinne aus

## Empfehlung:

- Konnexitätsregelungen stärker mit einer gemeinwohlorientierten ressortübergreifenden Abstimmung verbinden
- unabhängige Kommission

# Förderwesen

## Befunde:

- Die Expertengespräche und Kommunalumfrage haben gezeigt, dass das Förderwesen zunehmend kritisch gesehen wird (hoher Antragsaufwand, Programmüberschneidungen/-konkurrenz, „Projektitis“ etc.).
- Die Förderabfrage hat gezeigt, dass sowohl für das Land selbst – und das Parlament – wie auch für die Kommunen kaum mehr ein Überblick über die Förderlandschaft gegeben ist.

## Empfehlungen:

- dringender Bedarf einer Überprüfung der Fördernotwendigkeit
- Nachweis, dass die kommunale Ebene die entsprechenden Ziele nicht auch in eigener Zuständigkeit bzw. mit einem autonomiefreundlicheren Förderweg erreichen kann
- Unterlassen zeitlich befristeter Förderprogramme, die lediglich den Charakter einer Anschubfinanzierung haben (sog. Anfixen ohne dauerhafte Finanzierung)

# Förderwesen

noch Empfehlungen:

- Vorrang für die Pauschalierung von Fördermitteln, wenn nicht möglich dann Festbetragsfinanzierung (mit Normkostenabschätzung und Bindung an die vorgegebenen Ziele), erst danach „klassische“ antragsorientierte Projektförderung
- Kleinstbeträge nur bei sehr schlanken Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie vereinfachter Outcomekontrolle
- digitale Förderplattform mit einer Vereinheitlichung von Verfahren und Regeln
- Vereinfachung der Projektförderung
  - Projektformulierung
  - Antragstellung
  - Mittelbewirtschaftung
  - Verwendungsnachweisführung

➔ Paradigmenwechsel in der Förderpolitik

# Schule: Schnittstelle Land/Kommune

Befund: umfassende Veränderungen der Rahmenbedingungen

Änderung der Rahmenbedingungen durch	Finanzierungsbedarfe für
<ul style="list-style-type: none"><li>• Integration von Zugewanderten</li><li>• Inklusion</li><li>• Ganztagsbetreuung (Vereinbarkeit von Familie und Beruf)</li><li>• steigende Erziehungsarbeit der Lehrer (stille Abgabe der Verantwortung durch Eltern)</li><li>• Aufwuchs der Wissensgesellschaft und sinkender Bedarf an geringqualifizierten Schulabgängern</li><li>• Zunahme sozialer Ungleichheit</li><li>• Digitalisierung</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Lehrkräfte (wie bisher)</li><li>• qualifiziertes Personal für<ul style="list-style-type: none"><li>• Schulsozialarbeit (incl. Zusammenarbeit mit dem Jugendamt u. a. Institutionen),</li><li>• schulpsychologische Betreuung</li><li>• Inklusionsassistenz</li><li>• Ganztagsbetreuung</li></ul></li><li>• digitale Systembetreuung</li><li>• digitale Infrastruktur</li><li>• bauliche Instandhaltung (wie bisher mit Nachholbedarf)</li><li>• bauliche Gestaltung</li></ul>

Regulierungsaufgabe: „innere/äußere Schulangelegenheiten“,  
Zuordnung der Finanzverantwortung für neue Aufgaben

# Gestuftes Aufgabenmodell: Jugendämter

## Befunde:

- starke Ausweitung der Kinder-„Betreuung“
- stark gestiegene Anforderungen an den Kinder- und Jugendschutz
- starker Anstieg der Zahl der Jugendhilfefälle
- Verstärkung der Prävention
- anvisierte vollständige Übertragung der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche in die Jugendhilfe
- empirische Lage differenziert

## vorgebrachte Defizite:

- Kleine Jugendämter sind insbesondere den Anforderungen in der Hilfe zur Erziehung nicht gewachsen, insbesondere fehlende Spezialkompetenzen.

# Gestuftes Aufgabenmodell: Jugendämter

Empfehlungen:

- Begrenzung der Hilfe zur Erziehung der Jugendämter auf Große kreisangehörige Städte
- Ausweitung der Kompetenzen für Kindertageseinrichtungen auf alle Gemeinden (analog Grundschule)

# Sozialbereich: Schnittstellenproblematik

Befund:

- weitgehend Bundeszuständigkeit
- stark ausdifferenziertes Regelwerk
- fortschreitender Tendenz, der Ziel der Einzelfallgerechtigkeit eine höhere Bedeutung beizumessen
- hohe Ausgaben in Nordrhein-Westfalen insbesondere infolge hoher Falldichte

Schnittstellenprobleme :

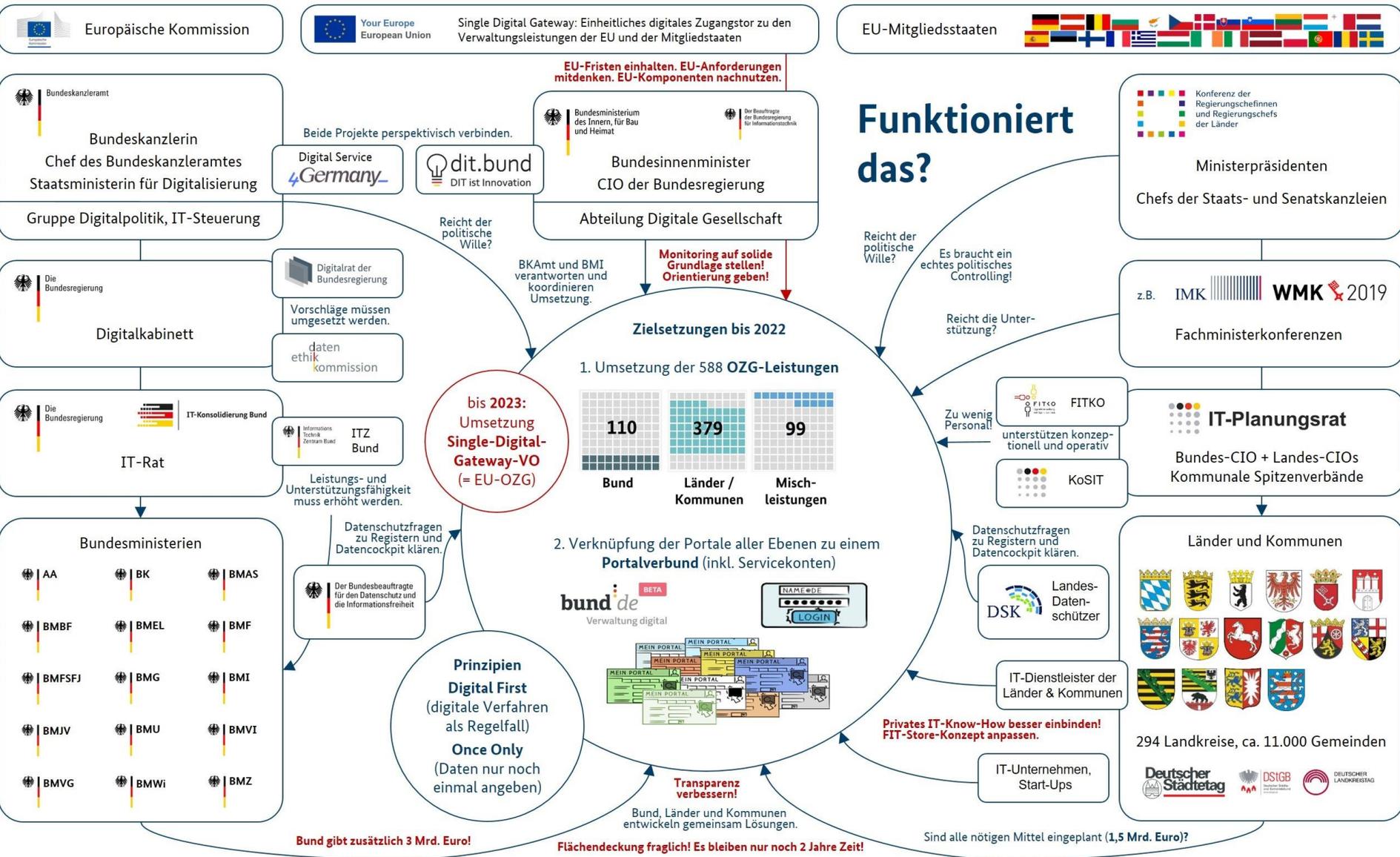
- Rechtskreis- bzw. Trägerwechsel
- Nebeneinander unterschiedlicher Richtlinien zu gleichen/ähnlichen Sachverhalten in den Sozialgesetzen (z.B. Abgrenzung Einkommen)
- rechtskreisübergreifende Betroffenheit: insbesondere Familienproblematik, Pflege

# Sozialbereich: Schnittstellenproblematik

## Empfehlungen:

- Ziel: Vereinfachung von Verfahren und rechtskreisübergreifende Vereinheitlichung von Abgrenzungen (z. B. Einkommensbegriff), personelle Kapazitäten für eine ursachenorientierte Fallbetreuung freizusetzen  
Initiative des Land Nordrhein-Westfalen zur Entschlackung sozialgesetzlicher Regelungen
- Unterstützung der Kommunen bei organisatorischen Maßnahmen zur Koordination von Sozialleistungen,  
Ziel: Leistungen aus einer Hand, Sozialleistungslotsen
- Anpassung der Ausführungsbestimmungen des Landes an die derzeit erfolgende Änderung des Renteneintrittsalters bei altersabhängigen Zuständigkeitsverteilungen

# OZG-Umsetzungsstruktur (Quelle: Nationaler NKR, 2020)



# Digitale Transformation: Empfehlungen

Ziel: flächendeckende hohe Umsetzungsqualität  
- bei vertretbaren Gesamtbetriebskosten

verbindliche überörtliche Rahmenvorgaben

- offene, interoperable Schnittstellen
- Zulassungsprozess für Fachverfahren
- Prozessharmonisierung (Musterprozesse als Ausgangspunkt)
- gemeinschaftliche kommunale FIM-Stamminformationen
- obligatorische Anbindung an das Kommunalportal
- Datensicherheit (z.B. Vorgaben beim Vertrauensniveau)
- elektronische Aktenführung u. Rechnungsstellung

zentrale Gesamtsteuerung, Kompetenzbündelung

# Digitale Transformation: Empfehlungen

- Aufgaben- und Prozesskritik:  
Für gesetzlich dicht geregelte Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind die Fachverfahren vom Regelsetzer bereitzustellen (z. B. Bund: Meldewesen, Elterngeld, Kfz-Zulassung, etc.).
- Zentralisierung von Massenverfahren mit geringer örtlicher Spezifität und Komplexität (vgl. Familienkassenreform)
- „Digitalisierungsrendite“ durch Prozessautomatisierung realisieren (z. B. Auskunfts-/Bescheinigungswesen, statistische Melde- und Berichtspflichten)
- konkreter Ablaufplan: kurz-, mittel- und langfristige Meilensteine mit Finanzbedarfsabschätzung
- Wissenstransfer aus Modellkommunen verstetigen und Nachnutzbarkeit sicherstellen, zentrale Wissensmanagementplattform für Kommunen (Feedback- und Fehlerkultur)

# Einzelregelungen – Fehlregulierung: Familienkasse

vorgebrachter Vorschlag:

- Abgabe der Familienkassen kommunaler Arbeitgeber an die Familienkasse (wird von der Bundesagentur für Arbeit ohnehin für 87 % aller Beschäftigten geführt)

Vorteile:

- Entlastung von Aufwand und laufenden Kosten sowie von Umstellungskosten im Rahmen der Digitalisierung (OZG)
- verbesserter Service für die Kindergeldberechtigten

Empfehlung:

- Angebot der Bundesagentur für Arbeit annehmen

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

*Zur Fortsetzung des Diskurses:  
Prof. Dr. Martin Junkernheinrich*

*junkernheinrich@arcor.de*

*<https://www.ru.uni-kl.de/stadt-regional-und-umweltoekonomie/>*