

Beitrag aus der Fachzeitschrift „innovative VERWALTUNG“, Ausgabe 10/2011. Weitere Infos unter:
iV-Redaktion, Postfach 11 30, 27722 Worpswede, Tel. (0 47 92) 95 52-77, E-Mail: innovative-verwaltung@kloeker.com,
Internet: www.innovative-verwaltung.de. ©2011 Gabler Verlag/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Im Dialog kommunale Standards dauerhaft hinterfragen

Das Dialogverfahren in Hessen trägt zur Haushaltskonsolidierung bei

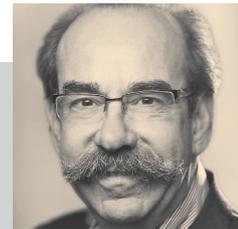
Die Debatte um finanziell belastende Standards für Kommunen ist nicht neu. Seit Jahren wird der Abbau von Standards gefordert, angemahnt oder angekündigt. Doch nur selten verlassen die Diskussionen die virtuelle Welt von „man sollte, müsste und könnte mal etwas tun“. Anders gestaltet sich die Situation in Hessen. Als erstes Flächenland hat Hessen ein institutionalisiertes Verfahren zur permanenten Hinterfragung von Standards etabliert.

In Hessen erzielten die Kommunen in den Jahren 2006 bis 2008 in ihrer Summe Überschüsse, zuletzt auf hohem Niveau. Mit der Finanzkrise hat sich die Situation schlagartig verändert. In den Jahren 2009 und 2010 wurde der kommunale Finanzierungssaldo negativ. Deshalb hat die hessische Landesregierung den Konjunkturpaketen des Bundes ein eigenes Sonderinvestitionsprogramm zur Seite gestellt: Je schneller sich die Wirtschaft erholt, desto zeitiger entspannt sich auch die Kommunalfinanzsituation. Neben konjunkturstützenden Maßnahmen als Reaktion auf die Krise stellte sich aber auch in Hessen die Frage, wie eine dauerhafte Entlastung der Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände erreicht werden kann. Die Reduzierung kostenträchtiger Standards ist in Hessen und andernorts ein häufig genannter Ansatz, wenn nach Lösungswegen zur Verbesse-

rung der Kommunalfinanzsituation gesucht wird. Vor diesem Hintergrund hat die Hessische Landesregierung der kommunalen Familie Hilfestellung zur Hebung von Synergien und Optimierungspotentialen angeboten und in diesem Sinne im November 2009 das sogenannte Dialogverfahren aufgesetzt.

Funktionsweise des Dialogverfahrens

In einem ersten Schritt wurde das Führungspersonal sämtlicher Gemeinden, Gemeindeverbände, ihrer Spitzenverbände auf Landesebene sowie die lokalen Mandats- und Verantwortungsträger u. v. m. aufgefordert, Vorschläge zur Überarbeitung und Streichung von Standards zu unterbreiten. Vorrangiges Ziel war und ist, möglichst konstruktive Lösungen zu entwickeln, um durch Reorganisationsmaß-



Dr. Ulrich Keilmann ist stv. Leiter der Abteilung iV, Leiter der Stabsstelle Konjunkturprogramme und Referatsleiter IV3 und IV4 im Hessischen Ministerium der Finanzen



Dr. Marc Gnädinger ist Referent im Referat IV3 im Hessischen Ministerium der Finanzen



Jürgen Dräger ist Sachbearbeiter im Referat IV3 im Hessischen Ministerium der Finanzen

nahmen oder Gesetzesänderungen Einspareffekte auszulösen. Alle Ideen sollten auf den Tisch gebracht werden. Und tatsächlich wurden bereits im ersten Anlauf rund 300 Vorschläge eingereicht.

Zur Bewältigung der Aufgaben wurden zunächst drei Arbeitsgruppen (AG) gebildet, die sich unterschiedlichen Aufgabenbereichen widmen: Die AG Kinder und Schule, die AG Sozialaufgaben und Jugendhilfe und die AG Öffentliche Sicherheit und Ordnung. In diesen drei Gruppen werden eingehende Maßnahmenvorschläge gebündelt, gesichtet und diskutiert – auch zur Konsensfindung innerhalb der kommunalen Familie: Die drei kommunalen Spitzenverbände geben jeweils ein Votum ab, ob und in welchem Umfang die Vorschläge umgesetzt werden sollen. Parallel dazu setzen sich die Ressorts mit den Inhalten auseinander und geben fachliche Stellungnahmen und Einschätzungen ab. Temporär wurde aufgrund der Vielzahl einschlägiger Vorschläge eine Unterarbeitsgruppe zum Thema Baustandards etabliert, die aber zwischenzeitlich ihre Aufträge abgearbeitet hat. Die einzelnen Arbeitsgruppen bzw. die Sitzungen werden in zwei Fällen von Vertretern des Landes und in einem Fall von einem Vertreter eines Kommunalverbandes geleitet. In allen Fällen beraten in den Arbeitsgruppen sowohl Vertreter des Landes (zuständige Ressorts) als auch Vertreter der drei Kommunalverbände – ggf. wird bei Bedarf externe Expertise, zuletzt für den Bereich Soziales, hinzugeholt.

Die in den Arbeitsgruppen erarbeiteten Vorschlagslisten werden im Anschluss der (politisch hochrangig besetzten) Steuerungsgruppe zur Entscheidung vorgelegt, wobei ein Steuerungskomitee die Beschlussvorschläge vorbereitet und strukturiert. Durch die Steuerungsgruppe werden Maßnahmen entweder direkt zur Umsetzung angestoßen oder ggf. in weitere erforderliche Ressortabstimmungen gegeben.

Mittlerweile hat sich das Verfahren etabliert und eingespielt. Der Prozess ist als rollierendes Verfahren konzipiert, d. h., die Sichtung der zu Beginn eingebrachten Vorschläge war der Auftakt und

nicht das Ende eines fortlaufenden Prozesses. Die Landesregierung hat eine permanente Bereitschaft zur kritischen Standardüberprüfung gegenüber der kommunalen Familie signalisiert. Neue, bislang nicht bearbeitete Vorschläge zu sinnvollen Standardveränderungen können jederzeit in das Verfahren eingespeist werden. So wird ein fortlaufender Austausch zwischen Land und Kommunen ermöglicht. Durch gemeinsame Überlegungen sollen Kommunen von kostenträchtigen Standards entlastet werden. Sofern Gemeinden und Gemeindeverbände bei ihren Konsolidierungsanstrengungen dahingehend an Grenzen stoßen, dass sinnvolle Maßnahmen durch Standards erschwert werden, können sie jederzeit über ihre kommunalen Spitzenverbände Vorschläge zur Standardänderung in das Dialogverfahren hineingeben.

Ergebnisse des Dialogverfahrens

In einigen Fällen stellte sich bei den bislang beratenen Standardreduzierungsvorschlägen heraus, dass die angeprangerten Standards ihre Berechtigung haben oder sich die Kommunalverbände uneins sind, wie verbesserte Regelungen aussehen könnten. Zuweilen gibt es selbstredend auch Dissense zwischen den Einschätzungen von Fachressorts und kommunalen Spitzenverbänden. Das ist aber nicht die Regel.

Insbesondere wurden in mehreren kleineren Bereichen Fortschritte erzielt. Zwar ist das Haushaltsentlastungsvolumen tendenziell überschaubar, dennoch führen mehrere kleine Erfolge in der Summe zu einem guten Ergebnis. Einige Beispiele: Mit der anstehenden Novelle der Gemeindeordnung sollen öffentliche Bekanntmachungen künftig auch über die Webportale der Kommunen zugelassen werden. Zu kommunalen Gremiensitzungen soll fortan auch per E-Mail eingeladen werden können. Ebenfalls stehen Positionen des Kommunalen Abgabengesetzes auf dem Prüfstand, z. B. wurde diskutiert, inwiefern perspektivisch auch bei Selbstverwaltungsangelegenheiten von der Möglichkeit der Vorauskasse bei be-

günstigenden Verwaltungsakten Gebrauch gemacht werden kann.

Volumenseitig bedeutsam sind die bisherigen Ergebnisse im Bereich Soziales und Jugendhilfe. Hier hat die Arbeitsgruppe ein Gutachten bei Prof. Dr. M. Junkerheinrich in Auftrag gegeben. Im Rahmen der Untersuchung konnte u. a. festgestellt werden, dass es in Hessen im Vergleich zu Baden-Württemberg Mehrausgaben im Sozialbereich in Höhe von rund 1,5 Mrd. Euro pro Jahr gibt, die teils auf höhere Fall-dichten, teils auf höhere Kostenintensitäten zurückzuführen sind. Dabei mag es teilweise unveränderliche Gründe für Mehrausgaben geben. Jedenfalls erscheint eine vertiefende Untersuchung angezeigt. Insofern lotet die Arbeitsgruppe gegenwärtig aus, auf welche Weise Effizienz- und Wirkungsverbesserungen erschlossen werden können.

Wirkungen und Funktionen des Verfahrens

Die bisherigen Wirkungen des Dialogverfahrens lassen sich im Wesentlichen auf drei Punkte verdichten:

- Durch die Existenz des Dialogverfahrens ist sichergestellt, dass es eine eindeutige Adresse für kommunale Vorschläge für Standardreduzierungen gibt. Damit sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass gute Vorschläge nicht aufgegriffen werden. Sobald Bürgermeister, Landräte oder sonstige Kommunalvertreter auf belastende Standards hinweisen, kann seitens des Landes unmittelbar auf das eigens dazu eingerichtete Dialogverfahren verwiesen werden. Gemeinsam mit den Kommunen werden dann haushaltsentlastende Standardherabsetzungen ausgelotet. In erster Linie soll damit die Kommunalfinanzsituation verbessert werden (Entlastungsfunktion).
- Durch den mit dem Verfahren gewährleisteten stetigen Kontakt zur kommunalen Familie wird der Informationsfluss verbessert. Das Verfahren ist insbesondere Garant dafür, dass der in anderen Ländern permanent vorhandene Vorwurf einzelner Kommunen und ihrer Verbände an die

Landesseite, dass Standardsetzungen des Landes zu Kostensteigerungen bei den Kommunen führen, wirksam entkräftet wird (Dialogfunktion).

- Unabhängig von der Realisierung konkreter Vorschläge besteht ein bedeutendes Ergebnis der Standarddiskussion darin, dass alle Beteiligten hinsichtlich der Kostenfolgen für die Kommunen sensibilisiert werden. Bei der Erarbeitung neuer Gesetze und Vorschriften werden die finanziellen Belastungen für die Kommunen noch intensiver in das Bewusstsein aller Beteiligten gerückt. Da potentiell jede Regelung im Dialogverfahren auf den Prüfstand gestellt werden kann, verhindert das stärker als bislang die Etablierung neuer kostenträchtiger Standards bereits im Entstehungsprozess (Präventionsfunktion).

Grenzen des Handlungsspielraums

Bis dato konnten auf Grundlage des Dialogverfahrens einzelne Maßnahmen zur Standardveränderung angestoßen werden, die haushaltsentlastend wirken. Bei zahlreichen die Kommunen belastenden Standards handelt es sich allerdings nicht um Landesgesetzgebung. Der kommunale Handlungsrahmen wird zuweilen auch von der Europäischen Union und vom Bund determiniert – nicht immer zur Zufriedenheit der kommunalen Familie, aber in den meisten Fällen auf Grundlage berechtigter politischer bzw. fachlicher Interessen. Insofern stoßen die Bemühungen im Dialogverfahren, bedingt durch die zuständigkeitsbedingte Konzentration auf die hessische Gesetzgebung, an dieser Stelle auf Grenzen. Da im Zuge der Gemeindefinanzreformbemühungen auf Bundesebene ebenfalls eine AG Standards eingerichtet wurde, konnten einige hessische Vorschläge mit Bezug auf die Bundesgesetzgebung an diese Stelle weitergereicht werden. Das Land konnte als

Sachverwalter kommunaler Interessen auf dieser Ebene agieren. Eine schöne Chance, die der Bund den Ländern und den Kommunen eingeräumt hat und die umfangreich in Anspruch genommen wurde.

AG Standards auf Bundesebene

In der AG Standards auf Bundesebene wurden die Vorschläge gesichtet und einer ersten Bewertung unterzogen. In ihrem Abschlussbericht vom 3. November 2010 hat die AG der Gemeindefinanzkommission verschiedene Handlungsempfehlungen zur Umsetzung vorgeschlagen. Danach sollte der Bundesminister der Finanzen gebeten werden, die der Kategorie A zugeordneten Vorschläge weiterzuverfolgen (Vorschläge, die im Abschlussbericht der AG Standards als zur Weiterverfolgung für Standardänderungen eingestuft wurden). Von den insgesamt zehn hessischen Ideen wurden bereits im Abschlussbericht fünf Vorschläge so eingestuft, dass sie nicht weiterverfolgt werden. In Bezug auf einen weiteren Vorschlag gibt es bereits ein laufendes Gesetzgebungsverfahren, wobei die hessischen Anregungen bei der Diskussion Berücksichtigung finden. Insofern wurden letztendlich vier hessische Anliegen dahingehend kategorisiert, dass sie weiterverfolgt werden.

Zum 30. Juni 2011 hat das Bundesfinanzministerium (BMF) nun einen Bericht zum Stand der Umsetzung der weiterzuverfolgenden Vorschläge für Standardänderungen aus der Gemeindefinanzkommission erstellt. Nicht unkritisch formuliert das BMF in diesem Bericht: „Bei einigen Vorschlägen wäre eine intensivere Prüfung und inhaltliche Auseinandersetzung mit den vorgesehenen Maßnahmen wünschenswert gewesen. Das Beharrungsvermögen der Fachseite hat mitunter das Eintreten in eine vorbehaltlose fachliche Diskussion erschwert

oder sogar gänzlich verhindert.“ Umso mehr sind vor diesem Hintergrund Länder und Kommunen gefordert, offen oder strittig gebliebene Vorschläge auch nach Abschluss der Gemeindefinanzkommission weiterzuverfolgen.

Von den vier hessischen Vorschlägen wurden drei als umgesetzt oder als zur Umsetzung vorgesehen eingestuft. Bei einem weiteren Vorschlag zur Ausdehnung der Halterhaftung auf geringfügige Geschwindigkeitsüberschreitungen gibt es noch keine Entscheidung. Hier ist zunächst ein Prüfauftrag an die Bundesanstalt für Straßenwesen ergangen.

Vorbildcharakter durch positive Erfahrungen

Die notwendige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist ein Anliegen aller Gebietskörperschaften – auch der Kommunen. Ein Element zur Bewerkstelligung dieses Anliegens ist die permanente kritische Beleuchtung von kostenträchtigen Standards. Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind hierbei auf die konstruktive Mitarbeit der Staatsebene angewiesen. Hessen ist mit seinem Dialogverfahren an dieser Stelle Vorreiter in Deutschland. Ob andere Länder diesem Vorbild folgen, bleibt abzuwarten. Ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung aus Standardveränderungen wird nur dann gelingen, wenn die staatliche und die kommunale Seite partnerschaftlich zusammenarbeiten. Die bisherigen Erfahrungen aus dem hessischen Verfahren zur Standardprüfung stimmen zwar nicht euphorisch, aber verhalten optimistisch. In Hessen sind derzeit sowohl die Landesseite als auch die kommunale Familie gewillt, den eingeschlagenen Weg fortzusetzen.

Weitere Informationen erhalten Sie beim **Hessischen Ministerium der Finanzen, Dr. Marc Gnädinger, E-Mail: Marc.Gnaedinger@hmdf.hessen.de.** ●