



Bericht

der Landesregierung

Bürokratiekosten messen und begrenzen

Drucksache 16/ 698

Federführend ist das Finanzministerium

0. Inhaltsverzeichnis	2
1. Einleitung	6
2. Vorbemerkungen	7
3. Konzeptionelle Vorstellungen der Landesregierung zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen von Bürokratiekosten	9
3.1. Das Recht auf „gute Verwaltung“	9
3.1.1 Grundrechtecharta der EU	9
3.1.2 „Gutes Regieren“ der EU-Kommission	10
3.1.3 „Good Governance-“ Prinzipien der OECD	12
3.1.4 Schlussfolgerung	12
3.2 Modernisierungsprozess in Schleswig-Holstein	13
3.3 Schwerpunkthemen in Schleswig-Holstein	14
3.3.1 Entbürokratisierung und Deregulierung	15
3.3.2 Verwaltungsstrukturreform und Funktionalreform	19
3.3.3 Verwaltungsmodernisierung und Bürgernähe	24
3.3.3.1 IT-unterstützte Verwaltungsverfahren	24
3.3.3.2 EU-Dienstleistungsrichtlinie	26
3.3.3.3 Neue Steuerungselemente	26
3.3.3.4 Öffentlich-Private-Partnerschafts-Modelle	26
4. Methoden zur Messung von Bürokratiekosten	27
4.1 Die Kosten der Gesetzgebung - finanziell und administrativ	27
4.2 Administrative Kosten und administrative Lasten	28
4.3 Informationsverpflichtungen	28
4.4 Methoden zur Bürokratiekostenmessung	28

4.4.1 Überblick	28
4.4.2 Das Standardkosten-Modell	29
4.4.3 Voraussetzungen für Messungen nach dem Standardkosten-Modell	30
5. Quantifizierung des administrativen Aufwands in der EU	34
5.1 Vorbemerkung	34
5.2 „Bessere Rechtsetzung“ in der EU	34
5.3 Gegenwärtiger Stand	35
5.4 Bewertung	36
5.5 Machbarkeit einer einheitlichen EU-Methode	37
5.6 Mehrwert einer einheitlichen EU-Methode	39
5.7 Grundriss einer einheitlichen EU-Methode	39
5.8 Die nächsten Schritte der EU	41
5.9 Bewertung	41
6. Pläne und Erfahrungen im europäischen Ausland, auf Bundesebene sowie in anderen Bundesländern	43
6.1 Europäisches Ausland	43
6.1.1 Überblick	43
6.1.2 Niederlande	44
6.1.3 Vereinigtes Königreich	48
6.1.4 Dänemark	50
6.1.5 Schweden	53
6.1.6 Norwegen	54
6.1.7 Deutschland, Bundesebene	54

6.1.7.1 Politische Grundlagen, Gremien	54
6.1.7.2 Einführung von SKM-Messungen	55
6.1.7.3 Normenkontrollrat	55
6.1.7.4 „Small Companies Act“	58
6.1.7.5 Runder Tisch Pflege	58
6.1.7.6 weitere Projektfelder	59
6.1.8 Bundesländer: Pilotprojekt SKM-Messungen	60
6.1.9 Einzelne Bundesländer	61
6.1.9.1 Baden-Württemberg	61
6.1.9.2 Bayern	62
6.1.9.3 Hamburg	63
6.1.9.4 Mecklenburg-Vorpommern	63
6.1.9.4.1 Enquete-Kommission	63
6.1.9.4.2 Verwaltungsstrukturreform auf örtlicher Ebene	64
6.1.9.4.3 Deregulierung	65
6.1.9.5 Niedersachsen	67
7. Positionen, Aktivitäten und Pläne der Landesregierung zur Bürokratiekostenmessung	69
7.1 Bewertung quantitativer Verfahren im niederländischen Reformprozess	69
7.1.1 Vorbemerkung	69
7.1.2 Funktionen quantitativer Verfahren	69
7.1.2.1 Katalysatorfunktion	69
7.1.2.2 Transparenzfunktion	70
7.1.2.3 Kostenargument	70

7.1.2.4 Monitoringfunktion	70
7.1.2.5 Planungs- und Kontrollfunktion	70
7.1.2.6 Symbolfunktion	71
7.1.3 Voraussetzungen für eine erfolgreiche Anwendung von SKM	71
7.1.4 Kosten und Nutzen von Standardkosten-Modellen	72
7.2 Pilotprojekte in Deutschland	73
7.3 Zusammenarbeit der norddeutschen Länder in Fragen der Deregulierung	74
7.4 Gesamtkonzept	74
7.5 Zusammenfassende Schlussfolgerungen	76
8. Hintergrund	77
8.1 Der Begriff „Bürokratie“	77
8.2 Föderalismus	78
8.3 Subsidiarität	78
8.4 Transparenz	79
8.5 Reformbedarf	79

1. Einleitung

Der Landtag hat in der 12. Tagung auf gemeinsamen Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW die Landesregierung um Darstellung gebeten, in der 13. Tagung dem Landtag zu berichten,

- welche Vorstellungen und Ziele die Landesregierung verfolgt, um Verwaltungsaufwand für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen zu messen und unangemessene Belastungen zu verhindern,
- welche Schritte sie bereits vorbereitet oder unternommen hat,
- wie weit ihr das Standardkosten-Modell bekannt ist und wie sie seine Anwendung für Schleswig-Holstein beurteilt,
- welche weiteren Modelle der Landesregierung bekannt sind und wie sie sie beurteilt,
- welche Erkenntnisse die Landesregierung über Pläne und Erfahrungen in anderen Bundesländern, der Bundesregierung und in Nachbarländern wie z.B. Dänemark und den Niederlanden hat.

2. Vorbemerkungen

„Bürokratie (frz. *bureaucratie*) leitet sich seit dem 17./18. Jahrhundert von *Büro* (frz. *bureau* = *Arbeits- oder Amtszimmer*) ab. Bürokratie ist ein Kunstwort, zusammen gesetzt aus *bureau* und dem griechischen *kratia* = Herrschaft. Es bedeutet demnach sprachlich „Büroherrschaft“. Umgangssprachlich bezeichnet der Ausdruck „Bürokratie“ oft allein einen als übertrieben empfundenen Regelungswillen, welcher die Einhaltung von Verwaltungsregeln vor ihren Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger stellt. Mit dem Fachterminus „Bürokratie“ wird eine bürokratisch überzogene Handlungsorientierung kritisiert, die gegebene Vorschriften über die Menschen stellt, ihn weitgehend als Ding behandelt und funktionalisiert.“ (zitiert aus „Wikipedia, der freien Enzyklopädie“, www.wikipedia.de)

Bürokratie verhindert Bevorzugung oder Benachteiligung Einzelner in Form von willkürlichen Entscheidungen, weil sich alle an die gleichen Regeln (Gesetze, Verordnungen etc.) halten müssen. Im besten Sinne verstanden ist Bürokratie essentiell für das Zusammenleben der Menschen und für ein funktionierendes Staatswesen. Damit steht Bürokratie immer im Spannungsfeld der Politik und auch von Gesellschaftsmodellen: Wie viel Bürokratie (Regeln, Gesetze etc.) soll unser Gemeinwesen haben? Was soll geregelt sein, was nicht?

Seit es Gesetzes gibt, wird über die Notwendigkeit politisch gestritten. Auch Verwaltungsreformen sind geschichtlich betrachtet nichts Neues. Es sei an dieser Stelle nur an die Steinschen und Hardenbergschen Reformen erinnert.

Weitere grundlegende Änderungen in der Verwaltung waren erst später auszumachen- In der Bundesrepublik Deutschland glaubte man durch eine Vielzahl von Vorschriften das staatliche Handeln planen zu können (Planungseuphorie). Sie führte zu einem starken Anschwellen der Verwaltung und der Vorschriften. Klassisch sind noch immer Aussagen darüber, zu wie viel Prozent die Literatur zum Steuerrecht in deutscher Sprache existiert (die Literatur schwankt zwischen 60 und 80%).

In den 70er und 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts setzte sich im Ausland das Konzept des schlanken Staates mehr und mehr durch. Der Staat konzentriert sich nach diesem Konzept auf seine Kernaufgaben, viele Teile früherer staatlicher

Leistungen werden privatisiert. In Deutschland begann diese Reformbewegung in den 90er Jahren. Parallel entwickelte sich das „Neue Steuerungsmodell“ für die öffentliche Verwaltung. Kern des Neuen Steuerungsmodells ist z.B. die Betrachtung der Verwaltung als Dienstleister, Verfahren als Produkte zu betrachten, eine neue Buchführung (Doppik) sowie das eGovernment. Insbesondere durch das eGovernment soll der (bürokratische) Aufwand für Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger reduziert werden. Neuste Tendenzen gehen zur eDemocracy, d.h. einer stärkeren Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Gesetzgebungsverfahren.

Entbürokratisierung spielt zunächst als politisches Schlagwort in der nahen Vergangenheit eine Rolle. Gemeint ist dabei in der Regel der Abbau von Vorschriften und Gesetzen. Man erhofft sich generell eine höhere Flexibilität in Unternehmen und Verwaltungen.

Das Ziel der Entbürokratisierung wird überwiegend geteilt. Es bedarf allerdings des intensiven politischen Diskurses, weil im Einzelfall durchaus umstrittene Entscheidungen getroffen werden können.

Von besonderer Bedeutung in der aktuellen Diskussion ist es daher, die in der Entbürokratisierungsdebatte benutzten Begriffe zu vereinheitlichen. Die Messung von Bürokratiekosten ist dabei ein erster Ansatz. Ziel der in der aktuellen Diskussion stehenden Messverfahren ist es nicht, der Politik Handlungsempfehlungen zur inhaltlichen Ausgestaltung von Vorschriften zu machen. Vielmehr geht es bei den meisten Messverfahren darum, in einem ausdrücklich „de-politisierten“ Ansatz sogenannte Informationspflichten zu identifizieren und der Politik nachfolgend die Möglichkeit zur Diskussion über die Notwendigkeit dieser Informationspflichten zu geben. Von den aktuell betrachteten Messverfahren kann also nicht erwartet werden, dass diese eindeutige Handlungsempfehlungen für die Politik geben.

Damit sollen die Möglichkeiten und Chancen der Messung der Bürokratiekosten nicht von vornherein unterschätzt werden. Wie weiter unten in diesem Bericht ausgeführt wird, haben die Erfahrungen insbesondere des europäischen Auslands zunächst zur Identifikation hoher Informationspflichten geführt. Wichtig ist sodann, dass es einen gesellschaftlichen wie auch politischen Konsens gibt, diese Informationspflichten reduzieren zu wollen.

3. Konzeptionelle Vorstellungen der Landesregierung zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen von Bürokratiekosten

3.1 Das Recht auf „gute Verwaltung“

Die schleswig-holsteinische Landesregierung legt als grundlegenden Maßstab für ihr Handeln die Leitlinien für „gutes Regieren“ bzw. „Verwalten“ („Good Governance“) zugrunde und orientiert sich dabei an den von der Europäischen Union ebenso wie von der OECD formulierten Prinzipien. Daher seien an dieser Stelle diese Prinzipien jeweils kurz umrissen.

3.1.1 Grundrechtecharta der EU

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union räumt mit dem in Art. 41 (künftig: Art. II – 101 EU-Verfassung) postulierten Recht auf eine „gute Verwaltung“ ein einklagbares Grundrecht gegenüber Einrichtungen der Europäischen Union ein. Darüber hinaus wird diese Verpflichtung spätestens ab Inkrafttreten einer europäischen Verfassung auch für die mitgliedstaatlichen Verwaltungen, die EU-Recht zumindest mittelbar ausführen, gelten.

Die Anforderungen an eine gute europäische Verwaltung werden aber auch – wie auch bereits andere Bereiche des europäischen Gemeinschaftsrechts - die nationalen Verwaltungen deutlich prägen, da die mitgliedstaatlichen Verwaltungen und die der EU sich tendenziell in Richtung eines gemeinsamen Verwaltungsverbunds entwickeln. Daher sind die nationalen Ebenen aufgefordert, die Maßstäbe für eine „gute Verwaltung“ zu ermitteln und nicht zuletzt die Organisationsstrukturen darauf auszurichten.

Als ein wesentliches Element für die Maßstabsbildung ist die „Richtigkeit“ des Verwaltungshandelns bzw. der Verwaltungsentscheidungen zu nennen. Die Richtigkeit als zentrale Voraussetzung für Rechtssicherheit ist schließlich ein entscheidender Standortfaktor. Um den Anforderungen der „Richtigkeit“ zu entsprechen, wird es im Kontext des europäischen Rechts künftig verstärkt darauf ankommen, die Schwerpunkte von einem rein materiell ausgerichteten Verwaltungsverfahren auf eine prozessorientierte Verwaltung zu verlagern. Diesem Aspekt misst die Landesregierung

bei den derzeit laufenden Untersuchungen der Vorschläge aus der Aufgabenkritik große Bedeutung bei.

Ein weiterer Punkt ist die „Schnelligkeit“ des Verwaltungsverfahrens. Bei der Antwort auf die Frage der Angemessenheit der Verfahrensdauer ist auf das jeweilige Rechtsgebiet abzustellen. Schleswig-Holstein arbeitet im Rahmen der Aufgabenkritik daran, Beschleunigungsreserven zu mobilisieren. Dabei wird nicht auf eine rein zeitliche Beschleunigung abgestellt, sondern auch hier gilt es, durch Verfahrens- und Organisationsumgestaltungen Prozesse zu reorganisieren.

Die Verwaltung hat ferner ihr Handeln an der Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger auszurichten. Es gilt also, Erwartungen, so weit es der rechtliche Rahmen und die Sache zulässt, in einer Entscheidung zu berücksichtigen. Dieser Gesichtspunkt wird u.a. dadurch aufgegriffen, indem Dritte in Verwaltungsverfahren einbezogen werden.

Die Verwaltung hat sich bürgernah zu verhalten. Das bedeutet nicht nur die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit „ihrer“ Verwaltung und eine komfortable Erledigung der Verwaltungsgeschäfte, sondern hat auch eine räumliche Dimension. Der Aspekt der Bürger- bzw. Unternehmensnähe stellt bei den Überlegungen zur Verwaltungsorganisation eine wesentliche Rolle dar und ist ein entscheidender Standortfaktor.

Der freie Verkehr von Waren, Personen und schließlich auch von Dienstleistungen in der Europäischen Union stellt an eine gute Verwaltung den Anspruch, europatauglich organisiert zu sein, da der europaweite Austausch zwangsläufig auch Verwaltungshandeln grenzüberschreitend macht, was nicht zuletzt durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie und die dort an die Verwaltungen gestellten Anforderungen an Verfahren und Formalitäten deutlich wird. Auch gilt es, Verwaltungsentscheidungen gemeinschaftsrechtskonform zu treffen. Die Bedeutung dieses Aspekts gerade für Unternehmen kann mit Blick auf das europäische Beihilferecht immens sein. Die Gestaltung der Verfahren und Organisation der Verwaltung in einem Mitgliedstaat muss diesem Kriterium daher Rechnung tragen.

3.1.2 „Gutes Regieren“ der EU-Kommission

Ergänzend hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften fünf Grundsätze des „guten Regierens“ aufgestellt (Weißbuch „Europäisches Regieren“, KOM(2001) 428 endg., deutsche Fassung, S. 13 f.):

- Offenheit
- Partizipation
- Verantwortlichkeit
- Effektivität
- Kohärenz

Auf diese Grundsätze, von denen jeder einzelne für demokratisches Regieren wichtig ist, stützen sich die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Sie gelten indessen für alle Regierungsebenen - die globale, europäische, nationale, regionale und lokale Ebene.

Vor dem Hintergrund dieser „Ausstrahlungswirkung“ erscheint es aus Anlass dieses Berichts angebracht, auf die Grundsätze im Einzelnen kurz einzugehen:

Offenheit: Die Organe sollten offener arbeiten und gemeinsam mit den Mitgliedstaaten erklären, was die EU macht und wie Entscheidungen zustande kommen. Sie sollten eine Sprache verwenden, die jedermann verstehen kann. Offenheit hat nicht zu letzt deshalb Bedeutung, weil sie helfen kann, das Vertrauen in komplexe Institutionen zu stärken.

Partizipation: Wie gut, sachgemäß und wirksam die Politik der Union ist, hängt davon ab, inwieweit die Akteure in den Politikgestaltungsprozess - von der Konzipierung bis hin zur Durchführung - einbezogen werden. Verstärkte Teilhabe bewirkt größeres Vertrauen in das Endergebnis und die Politik der Institutionen. In welchem Umfang die Einbindung erfolgt, hängt ganz entscheidend davon ab, ob die zentralen Regierungsebenen in den Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Durchführung ihrer Politik nach einem entsprechendem Konzept vorgehen.

Verantwortlichkeit: Die Rollenverteilung bei Gesetzgebung und Durchführung muss klarer sein. Jede Institution der EU muss den Bürgern erklären, was sie in Europa macht, und dafür die Verantwortung übernehmen. Diese größere Klarheit und Zurechenbarkeit gilt auch für die Mitgliedstaaten und all jene, die, auf welcher Ebene auch immer, an der Entwicklung und Durchführung der EU-Politik mitwirken.

Effektivität: Die Politik der EU muss wirksam sein, zur richtigen Zeit kommen, und auf der Grundlage von klaren Zielen, Folgenabschätzungen und gegebenenfalls Erfahrungswerten das Nötige vorsehen. Die Wirksamkeit bestimmt sich auch danach, ob die Politik in einer Weise durchgeführt wird, die im Verhältnis zu ihren Zielen angemessen ist, und ob die Entscheidungen auf der geeigneten Ebene ergriffen werden.

Kohärenz: Politik und konkretes Handeln müssen kohärent und leicht nachvollziehbar sein. Der Bedarf an Kohärenz in der Union wächst: Es gilt immer mehr Aufgaben zu bewältigen. Die Ost-Erweiterung hat die Vielfalt noch vergrößert. Herausforderungen wie Klimawandel und Bevölkerungsentwicklung machen nicht an den Grenzen der sektoralen Politiken halt, auf denen die Union beruht, die regionalen und lokalen Körperschaften werden immer stärker in die Politik der EU eingebunden. Kohärenz erfordert politische Führung und eine starke Verantwortlichkeit der Organe, damit innerhalb des komplexen Systems ein in sich schlüssiger Ansatz zum Tragen kommt. Jeder Grundsatz ist für sich genommen wichtig. Keiner kann getrennt von den anderen umgesetzt werden. Eine Politik wird nur dann wirksam sein, wenn in ihre Vorbereitung, Anwendung und Durchsetzung möglichst viele Akteure einbezogen werden.

3.1.3 „Good Governance-“ Prinzipien der OECD

Die Prinzipien der OECD für „Good Governance“:

- Anerkennung der Herrschaft des Gesetzes
- Offenheit, Transparenz und Verantwortlichkeit der demokratischen Institutionen
- Ordnungsmäßigkeit und Gleichheit bei dem Umgang mit Bürgern, einschließlich der Verfahren für Beratung und Beteiligung
- effiziente und effektive Dienste
- eindeutige und verständliche Gesetze und Regelungen
- Stimmigkeit und Kohärenz des politischen Willensbildungsprozesses
- und ein hoher Standard eines ethisch ausgerichteten Verhaltens

3.1.4 Schlussfolgerung

Die Aufgabe, eine „gute Verwaltung“ zu schaffen, obliegt dabei nicht nur der Verwaltung, sondern ist auch an den Gesetzgeber gerichtet, der die Grundlagen für zeitgemäße und gute Verwaltungsmöglichkeiten zu schaffen hat.

3.2 Modernisierungsprozess in Schleswig-Holstein

Der Erhalt und Ausbau einer „guten Verwaltung“ kann nicht ohne Berücksichtigung des finanzpolitischen Hintergrunds gelingen: Das Land Schleswig-Holstein ist mit über 20 Mrd. € verschuldet bei einer Nettoneuverschuldung von gut 1,6 Mrd. € im Jahr 2005. Die Neuverschuldung in Relation gesetzt mit dem Haushaltsvolumen in Höhe von gut 8 Mrd. € verdeutlicht, dass ca. 20% der Ausgaben Jahr 2005 über Schulden finanziert wurden. Zwar hat die schwache konjunkturelle Entwicklung der letzten Jahre die prekäre Lage der Haushalte mit herbeigeführt. Die Haushaltsproblematik wird sich jedoch durch eine Belebung der Konjunktur nicht grundlegend lösen lassen. Vielmehr ist ein nicht unwesentlicher Teil des Defizits struktureller Natur. Es ist deshalb unumgänglich, auch Konsolidierungsanstrengungen auf der Ausgaben-seite des Haushalts vorzunehmen, um eine nachhaltige Verbesserung der Haushaltslage zu erreichen und finanzielle und somit gestalterische Spielräume wieder zu erlangen. Ziel der Landesregierung ist es dabei nicht, mit dem Rasenmäher vorzugehen, sondern intelligent zu sparen im Rahmen eines ganzheitlichen Modernisierungsprozesses.

Die Zielsetzung des von der Landesregierung am 3. Juni 2005 beschlossenen Beginns eines Modernisierungsprozesses geht daher über die angestrebte Entlastung der Haushalte hinaus. Der Prozess beinhaltet die Entbürokratisierung, die Verwaltungsstrukturreform und die Funktionalreform sowie die Verwaltungsmodernisierung im engeren Sinne. Diese Elemente stehen zudem untereinander in Beziehung.

Gleichzeitig soll die Qualität der Leistungserbringung erhöht und der Dienstleistungsgedanke in der Verwaltung stärker als bisher verankert werden. Durch den Abbau überflüssiger Vorschriften, den Ausbau von E-Government-Lösungen sowie eine bürger- und wirtschaftsfreundliche Ausgestaltung von Genehmigungsprozessen und Verwaltungsverfahren sollen Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen entlastet, die Kundenzufriedenheit erhöht und die Wachstumspotenziale der schleswig-holsteinischen Wirtschaft besser ausgeschöpft werden.

Die Perspektiven der öffentlichen Verwaltung - nicht nur - in Schleswig-Holstein würden sich ohne grundlegende Reformen wie folgt darstellen:

- drastischer Anstieg des Haushaltsdefizits
- Versteinerung der Ausgabenblöcke (Schuldendienst, Personalkosten, Pensionslasten, gesetzliche Pflichtausgaben)
- daraus resultierend immer geringere politische Handlungsspielräume
- mit der Folge, dass wichtige Aufgaben wie Bildung, Soziales, Innere Sicherheit, aktive Wirtschaftsförderung, Infrastruktur usw. nur noch unzureichend wahrgenommen werden könnten
- mit dem Ergebnis, dass der Staat nicht mehr die notwendigen Rahmenbedingungen für Wohlstand und Wachstum schaffen könnte.

Die Reformanstrengungen müssen sich an folgenden Parametern für eine moderne und professionelle Verwaltung des Landes und der Kommunen messen lassen:

- Aufgabenspektrum auf den notwendigen Umfang beschränken
- Vorschriften- und Regelungsdichte deutlich reduzieren
- zügige, IT-unterstützte Verwaltungsverfahren durchführen
- Kunden- und qualitätsorientierte Erbringung von Dienstleistungen, die geprägt ist von Akzeptanz und Bürgernähe
- Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns: nicht im rein betriebswirtschaftlichen Sinne, sondern unter Anwendung öffentlich-rechtlicher Maßstäbe für die treuhänderische Verwaltung des Vermögens der Bürgerinnen und Bürger
- hinreichend große Verwaltungseinheiten, die in der Regel niedrigere Kosten als eine zersplitterte Behördenlandschaft verursachen.

3.3 Schwerpunkthemen in Schleswig-Holstein

Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, wurde der Modernisierungsprozess lt. Koalitionsvereinbarung der regierungsbildenden Fraktionen in die Schwerpunkthemen

- Entbürokratisierung,
 - Verwaltungsstrukturreform und Funktionalreform
- sowie
- Verwaltungsmodernisierung

unterteilt.

3.3.1 Entbürokratisierung und Deregulierung

Um die schleswig-holsteinische Landesverwaltung nachhaltig zu „entbürokratisieren“, d.h.

- Beschränkung des Aufgabenspektrums auf den notwendigen Umfang
- Prozessanalyse über verbleibende Aufgaben, Beschleunigung und Optimierung von Verwaltungsverfahren
- Deregulierung

sind alle Landesaufgaben umfassend auf den Prüfstand gestellt worden.

Die die Landesregierung tragenden Parteien waren sich beim Abschluss der Koalitionsvereinbarung einig, dass der Verwaltungsmodernisierung in der 16. Legislaturperiode eine herausragende Bedeutung zukommt. Beispielsweise sei auf Ziff. 2 b der Koalitionsvereinbarung verwiesen:

„2.b. Verwaltungsreform

Unter dem Motto „Aufgabe von Aufgaben“ wollen wir eine umfassende Aufgabenkritik und -bereinigung durchführen. Staatliches Handeln soll sich zukünftig nur auf staatliche Kernaufgaben beschränken. Wir wollen einen Bürokratieabbau sowohl auf der Ebene des Bundes (Bundesratsinitiativen) als auch auf der Landesebene und der kommunalen Ebene erreichen. Unternehmen und Anstalten des öffentlichen Rechts, an denen das Land Schleswig-Holstein mehrheitlich beteiligt ist, wollen wir einer Effizienz- und Effektivitätsprüfung unterziehen.“ (Koalitionsvertrag zwischen der Christlich Demokratischen Union (CDU) und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) in Schleswig-Holstein für die 16. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags von 2005 – 2010, Endfassung vom 16. April 2005).

Diesem Auftrag folgend hat die Landesregierung nach ihrer Konstituierung die organisatorischen und tatsächlichen Voraussetzungen zur Umsetzung dieser Ziele geschaffen.

Das Ziel der Haushaltskonsolidierung steht in direkter Beziehung zur im Jahr 2005 begonnenen Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik sowie zu der Arbeit der Projektgruppe „Verwaltungsmodernisierung und Deregulierung“. Auftrag der Projektgruppe ist u.a. gewesen, jene Aufgaben zu identifizieren, auf die vollständig verzichtet werden kann, ohne dass damit unzumutbare Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger einhergehen. Zum anderen galt es Aufgabenbereiche zu identifizieren, deren Verlagerung auf die kommunale Ebene Synergieeffekte verspricht. Durch Übertra-

gung von Aufgaben auf die Kommunen sollen Effizienzgewinne etwa aufgrund des Abbaus von Doppelzuständigkeiten und der Nutzung der dadurch entstehenden Synergien erzielt werden. Entlastungen für die Kommunalhaushalte entstehen zudem auch dort, wo aufgrund des Wegfalls von Landesaufgaben die damit im Zusammenhang stehenden komplementären Aufgaben auf kommunaler Ebene entbehrlich werden. Die Hebung der Effizienzreserven auf kommunaler Ebene wird den Kommunen zu Gute kommen, so dass auch die angespannten Haushalte der kommunalen Familie von der Verwaltungsmodernisierung profitieren werden. Die Details hierzu werden im Dialog zwischen Land und Kommunen in der Projektgruppe „Verwaltungsstrukturreform und Funktionalreform“ erarbeitet.

Alle Landesministerien haben am 1. Juli 2005 verbindlich mit einer Aufgabenkritik begonnen. In der ersten Phase waren die Kernbereiche Schulen, Steuerverwaltung, Justizvollzug, Richter- und Staatsanwaltschaft ausgenommen. Über den Beginn einer aufgabenkritischen Untersuchung dieser Kernbereiche hat die Landesregierung am 18. April 2006 gesondert entschieden.

Methodisch wurde - im Gegensatz zu der vor rd. sieben Jahren durchgeführten Aufgabenkritik, die auf Vorschläge der Beschäftigten setzte - ein top-down-Ansatz gewählt. Mit diesem Ansatz wird auch eine Forderung des Landesrechnungshofes aufgegriffen, der mehrfach aufgabenkritische Vorgaben der politischen Akteure reklamiert hat. Die Landesregierung selbst verspricht sich durch dieses Vorgehen einen tabulosen Diskussionsprozess, der letztlich zu einem deutlicheren Abbau von Aufgaben führt als es frühere Vorstöße in diese Richtung bewirkt haben.

Dazu besteht in jedem Ressort eine Arbeitsgruppe unter Vorsitz des/der jeweiligen Staatssekretärs/Staatssekretärin. Je nach Erfordernis werden Adressaten und Kunden der Verwaltungsleistungen, Kommunen, Beschäftigte und Externe beteiligt. Außerdem nehmen an den Sitzungen dieser Arbeitsgruppen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Finanzministeriums teil, das die Steuerungsfunktion für die Gesamtkoordination der Aufgabenkritik übernommen hat.

Die Ressorts haben dem Finanzministerium bis zum 30. November 2005 ihre Vorschläge

- für die Aufgabe von Aufgaben sowie
- für die Abgabe von Aufgaben an den kommunalen Bereich oder an Dritte
- für Möglichkeiten zur Prozessoptimierung

übermittelt. Das Finanzministerium hat dem Kabinett Anfang 2006 eine Zusammenfassung der Ressortergebnisse mit einem Vorschlag zum weiteren Verfahren vorgelegt. Anschließend hat die Landesregierung dem Landtag den Abschlussbericht zugeleitet (vgl. Umdruck 16/550).

Die Landesregierung setzt die beschlossenen Vorschläge nach ihren Möglichkeiten zügig um. Das Finanzministerium kontrolliert die Zielerreichung; die Projektgruppe „Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung“ wird ebenso wie das Kabinett im halbjährlichen Rhythmus über den Grad der Zielerreichung komprimiert informiert.

Zudem legt die Landesregierung den Entwurf eines ersten Verwaltungsmodernisierungsgesetzes vor, mit dem diejenigen aufgabenkritischen Vorschläge umgesetzt werden sollen, die auf einen Aufgabenverzicht zum 1. Januar 2007 hinaus laufen. Der Gesetzentwurf befindet sich zur Zeit (August 2006) in der Verbändeanhörung; nach den Planungen der Landesregierung soll der Gesetzentwurf dem Parlament im September 2006 zugeleitet werden.

Deregulierung und „bessere Rechtsetzung“

Deregulierung meint die Reduzierung von Normen (Rechtsnormen, d.h. Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, u.U. auch technische Normen z.B. im Bauwesen) bzw. der Regelungsdichte und Intensität, um die Steuerbarkeit zu verbessern, die Flexibilität zu erhöhen, um mehr Eigeninitiative und Selbstregulierung zuzulassen und bürokratische Gängelung ebenso wie Verwaltungsaufwand zu verringern. Dazu gehört ferner die Nutzung von „horizontaler Gesetzgebung“, um eine Vielzahl von sektorenspezifischer „vertikaler“ Regulierung zu ersetzen und um überlappende oder nicht aufeinander abgestimmte Rechtsvorschriften zu bereinigen.

Die Vermeidung unnötigen Bürokratieaufwands wird nicht nur von Seiten der Adressaten der Rechtsnormen als zentrale Forderung erhoben. Auch auf Seiten der Behörden besteht im Interesse der Arbeitsökonomie das Ziel, die vom Gesetzgeber vorgegebenen Aufgaben so zu erfüllen, dass jeglicher unnötige bürokratische Aufwand vermieden wird.

Die Vermeidung unnötigen bürokratischen Aufwandes ist Aufgabe aller an einem Verfahren oder an einer Aufgabe Beteiligten, sie kann daher nicht allein durch die Gesetzgebung oder durch die Exekutive erreicht werden. Die möglichst „bürokratiearme“ Gestaltung innerer Abläufe im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften ist die Aufgabe der Verfahrensbeteiligten außerhalb der Verwaltung. Hierzu gehört beispielsweise die Vermeidung unnötigen Aufwands bei der Dokumentation oder bei Gestaltung von Berichtspflichten bspw. gegenüber selbstverwalteten Körperschaften.

Der Ansatz der Landesregierung besteht nicht nur in der (laufenden) Vorschriftenbereinigung (vgl. LT-Drs. 16/483) oder in der Deregulierung, sondern darüber hinaus in so genannter „besserer Rechtsetzung“. Dabei gilt es, bei Rechtsetzungsmaßnahmen Folgenabschätzungen und „Nebenwirkungen“ nicht nur auf Aspekte der Wirtschaft abzustellen, sondern auch die Folgen - oder das Ausbleiben dieser – bei Verzicht auf eine Regelung, also bei Nichtstun bspw. in sozialer oder ökologischer Hinsicht sowie mögliche Handlungsalternativen bei Verfolgung eines Ziels zu betrachten. Die beim Innenministerium gebildete Normenprüfstelle prüft daher die ihr zuzuleitenden Referentenentwürfe von Gesetzen und Rechtsverordnungen insbes. auf Erforderlichkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Verständlichkeit, Rechtsförmlichkeit und Verfassungsmäßigkeit sowie die Auswirkungen neu zu erlassender Rechtsvorschriften. Zum Prüfungsumfang der Entwürfe gehört auch eine nach dem Stand des Verfahrens mögliche Abschätzung der finanziellen Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte sowie eines ggf. nicht haushaltswirksamen Verwaltungsaufwandes.

Die Aufgabenkritik greift den Deregulierungsgedanken auf, indem sie zum einen die Vorschriftenüberprüfung mit dem Ziel der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, des Abbaus und der Befristung von Vorschriften beinhaltet und zum anderen die Möglichkeiten zur Vereinheitlichung, Absenkung oder Freigabe von Standards untersucht.

Zudem gehen beim Finanzministerium laufend Vorschläge zum Bürokratieabbau bzw. zur Deregulierung ein, die ausgewertet werden und bei entsprechender Eignung entweder in den Prozess der Aufgabenanalyse und -kritik mit einfließen oder als eigene Aufgaben weiterverfolgt werden.

Das Ziel der „Deregulierung“ wird in Schleswig-Holstein schließlich im Kontext der EU- und bundesweiten Maßnahmen zunehmend Bedeutung erhalten, dazu und zu den erforderlichen konzeptionellen Voraussetzungen im Rahmen eines systematischen Ansatzes wird der Bericht im Weiteren eingehen.

Geschäftsprozessanalyse als Daueraufgabe

Die Untersuchung, ob Verwaltungsverfahren im Sinne der eingangs beschriebenen „guten Verwaltung“ ihre Ziele wirtschaftlicher und effektiver erreichen können, wird in der Verwaltungswissenschaft unter dem Topos der Geschäftsprozessanalyse behandelt. Diese Geschäftsprozessanalyse wird von der Landesregierung als Daueraufgabe betrachtet. Gerade das tägliche „Massengeschäft“ und Routineanwendungen für die Wirtschaft versprechen Effizienz- und Zeitgewinne gerade im Bereich des „Backoffice“. Hier wird die Landesregierung unter Zuhilfenahme von E-Government-Anwendungen (dazu s.u.) und unter Berücksichtigung der Rahmenvorgaben der EU-Dienstleistungsrichtlinie (vgl. dazu unten) organisations- und verfahrensrechtliche Änderungen schaffen, die im Ergebnis umfassende Kostenentlastungen insbes. für die Wirtschaft bedeuten dürften, die in ihrem Effekt weitgehender als die Entlastungen durch Überarbeitung der Informationsbefolgungskosten sind.

3.3.2 Verwaltungsstrukturreform und Funktionalreform

Die Regierungsparteien haben sich auf einen zweistufigen Verwaltungsaufbau verständigt. Dies bedeutet, dass sich die Landesverwaltung im Wesentlichen auf ministerielle Aufgaben und organisatorisch auf oberste Landesbehörden beschränkt. Mit Ausnahme von wenigen Landesbehörden, die aus zwingenden fachlichen Gründen aufrechterhalten werden müssen, soll die Wahrnehmung aller anderen (Vollzugs-) Aufgaben der kommunalen Ebene obliegen.

Daher ist beabsichtigt, zahlreiche Landesbehörden aufzulösen wie zum Beispiel

- Staatliche Umweltämter
- Ämter für ländliche Räume
- Katasterämter
- Landesamt für Natur und Umwelt
- Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit

und diese Aufgaben weitestgehend auf die kommunale Ebene, auf die Kommunalen Verwaltungsregionen, zu übertragen.

Kommunale Verwaltungsregionen und Verwaltungsstrukturreform

Die Landesregierung beabsichtigt die Bildung von vier Verwaltungsregionen in kommunaler Trägerschaft. Es handelt sich dabei um keine neue Ebene staatlicher oder kommunaler Verwaltung, sondern als Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit um eine besondere Form interkommunaler Zusammenarbeit.

Für beim Land verbleibende Aufgaben wird über alternative Formen der Aufgabenerledigung nachgedacht. So kommen zum Beispiel eine organisatorische Verselbstständigung in Form von Landesbetrieben, Anstalten oder aber Öffentlich-Private Partnerschafts- (ÖPP) Projekte in Betracht.

Auch im kommunalen Bereich findet die Verwaltungsstrukturreform statt: Trotz seiner geringen Größe von nur rd. 15.700 Quadratkilometern und seiner Position als zweitkleinstes der deutschen Flächenländer weist Schleswig-Holstein bislang eine vielschichtige Verwaltungsstruktur auf. Nur hinreichend große Verwaltungseinheiten können grundsätzlich niedrigere Kosten als eine zersplitterte Behördenlandschaft erreichen. Auch können größere Einheiten in der Regel noch professioneller arbeiten und damit die eingangs beschriebenen Maßstäbe besser erfüllen.

Deshalb ist nach den von der Landesregierung am 28. Juni 2005 beschlossenen Leitlinien zur künftigen kommunalen Struktur weiteres Ziel,

- hauptamtliche Kommunalverwaltungen zusammenzulegen
- größere Ämter zu schaffen (die für mindestens 8.000 EW zuständig sind)
- den Kommunen zunächst, bis zum 31. Dez. 2006, eine Phase der Freiwilligkeit einzuräumen
- ab 1. April 2007 die Neuordnung der kommunalen Strukturen im kreisangehörigen Bereich gesetzlich zu regeln.

Die bisherigen Erfahrungen bei Reformprozessen haben gelehrt, dass unrealistische Erwartungen an den Staat ein zentrales Hemmnis darstellen. Ziel muss daher ein

neues Konzept der Arbeits- und Verantwortungsteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie Aufteilungen in Ebenen innerhalb dieser Segmente sein. Daher besteht der dem Verfahren zugrunde liegende Ansatz darin, zuerst über Bestand und Zukunft der Aufgaben zu diskutieren, um dann die richtige Verwaltungsstruktur abzuleiten. Beide Diskussionen können jedoch keinesfalls getrennt erfolgen. Neben Aufgabenkritik und Funktionalreform steht die Frage, inwieweit eine Auslagerung von Aufgaben in Betracht kommt. Ziel ist eine Reduzierung der Verwaltungseinheiten auf Ebene der kreisangehörigen Städte, Ämter und Gemeinden – aber keineswegs zwangsweise Gebietsänderungen.

Zur Umsetzung der genannten Schritte wurde das Erste Gesetz zur Reform kommunaler Verwaltungsstrukturen (Erstes Verwaltungsstrukturreformgesetz) in zweiter Lesung vom Landtag beschlossen (vgl. LT-Drs. 16/407, 16/659). Damit wurde die tiefgreifendste Reform der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Land seit mehr als 30 Jahren durch das Parlament verabschiedet. Das daran anknüpfende zweite Verwaltungsstrukturreformgesetz ist mittlerweile ebenfalls durch die Landesregierung am 18. April 2006 beschlossen und in das Anhörungsverfahren gegeben worden. Mit dem Gesetzeswerk werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Bildung gemeinsamer Verwaltungen geregelt. Damit sollen insbes. die aktuellen Bemühungen der Kommunen um freiwillige Verwaltungszusammenschlüsse unterstützt werden. Die Regelungen sehen eine Mindestgröße von 8.000 Einwohnerinnen und Einwohnern für eine hauptamtliche Verwaltung vor. Gemeinden, deren Verwaltung weniger Bürger betreut, können nur noch einen ehrenamtlichen Bürgermeister bestellen. Sie können aber – auf freiwilliger Basis – bei einer Größe ab 4.000 Einwohnern einen hauptamtlichen Dezernenten auf eigene Rechnung hinzuziehen. Der Entwurf des Zweiten Verwaltungsstrukturreformgesetzes enthält eine Ermächtigung, die es dem Innenministerium ermöglicht, Verwaltungen unter 8.000 Einwohnerinnen und Einwohnern durch Rechtsverordnung mit anderen Verwaltungen zusammenzuschließen. Darüber hinaus sieht der Entwurf eine Überarbeitung der Amtsordnung vor, mit der vor allem den besonderen Anforderungen für die Verwaltung größerer Ämter Rechnung getragen wird. Schließlich enthält der Gesetzentwurf weitere Regelungen, mit denen Verwaltungszusammenschlüsse unterstützt und erkannte Fusionshemmnisse beseitigt werden. Dieses Gesetz soll bereits zum 1. Januar 2007 in Kraft treten,

damit die zum Beginn des nächsten Jahres freiwillig gebildeten größeren Verwaltungseinheiten sofort von den positiven Regelungen Gebrauch machen können.

Stärkung der Verwaltungskooperation

Zum Nutzen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen strebt Schleswig-Holstein mit Hamburg die Schaffung einer gemeinsamen Wirtschafts- und Verwaltungsregion an. Die weitere Intensivierung der bereits jetzt sehr engen bilateralen Verwaltungszusammenarbeit ist auch politisches Anliegen Hamburgs und zudem Ausgangspunkt für weitergehende norddeutsche Kooperationen. Deshalb sind die Voraussetzungen für eine enge Zusammenarbeit sehr günstig. So werden derzeit rund 20 weitere Kooperationsmaßnahmen auf ihre Realisierbarkeit hin überprüft.

Es besteht bereits eine Reihe von teils staatsvertraglich, teils auf Verwaltungsebene vereinbarten Formen der Zusammenarbeit. Zudem bestehen weit reichende bilaterale Kontakte in gemeinsam getragenen Institutionen. In der jüngeren Vergangenheit ist es zu einer Vielzahl weiterer Verwaltungskooperationen gekommen. Hervorzuhebende Beispiele sind

- die Fusion der Datenzentrale Schleswig-Holstein mit dem Landesamt für Informationstechnik Hamburg einschließlich des IuK-Bereichs des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten zur gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts „Dataport“ (IuK-Dienstleister)
- die Zusammenführung der Statistischen Landesämter Schleswig-Holstein und Hamburg zu einem gemeinsamen Statistikamt Nord
- die Fusion der Eichverwaltungen beider Länder zur Eichdirektion Nord

Beispielhaft ist ferner als weitere Maßnahmen die verbesserte Zusammenarbeit der norddeutschen Länder beim Verbraucherschutz und der Landeslabore zu nennen.

Als weitere wichtige Maßnahmen speziell im Bereich „Verwaltungsinformationen / E-Government“ sind die Schaffung und die nutzergerechte Gestaltung des Zugangs zu allen Verwaltungsinformationen und Online-Verfahren über Zuständigkeitsgrenzen hinweg zu realisieren.

Hamburg und Schleswig-Holstein haben sich in der Vereinbarung zur Gründung von „Dataport“ als IuK-Dienstleister dazu verpflichtet, dass grundlegende strategische Planungen und Entscheidungen von „Dataport“ im technologischen und insbesondere infrastrukturellen Bereich zwischen den Ländern wechselseitig kommuniziert und koordiniert werden. Ebenfalls wollen sich die Träger bemühen, „Dataport“ auch als IuK-Dienstleisterin im Bereich kommunaler Anwendungen in Schleswig-Holstein und in Hamburg zu stärken. Darüber hinaus besteht die Verabredung, neue IT-Verfahren und insbesondere IT-Infrastruktur möglichst gemeinsam zu entwickeln.

Als weit fortgeschritten können derzeit folgende Maßnahmen beispielhaft genannt werden:

- Gemeinsame Entwicklung von DV-Programmen für das automatisierte Liegenschaftskataster und den Internetvertrieb von Geobasisdaten. Gemeinsame Beschaffung von DV-Software.
- Die IuK-Unterstützung der Verwaltungen beider Länder wird seit Anfang 2004 intensiv abgestimmt und koordiniert, um E-Government in Hamburg und Schleswig-Holstein möglichst gemeinsam und einheitlich wirtschaftlich und bürgerfreundlich umzusetzen.
- Gemeinsames E-Government-Angebot in der Metropolregion mit dem Ziel, die beteiligten Verwaltungsträger zu vernetzen, um möglichst viele Dienstleistungen der verschiedenen Verwaltungen vor Ort in jeder ihrer Behörden bearbeiten zu können.
- Über die bilaterale Zusammenarbeit von Schleswig-Holstein und Hamburg hinaus ist es Ziel, die norddeutsche Zusammenarbeit weiter zu stärken. Hierauf haben sich auch die Regierungschefs der norddeutschen Länder in der regelmäßig stattfindenden Konferenz Norddeutschland (KND) verständigt. Eine von ihnen eingesetzte Arbeitsgruppe der Chefs der Staats- und Senatskanzleien unter Leitung von Schleswig-Holstein steuert die verschiedenen Aktivitäten und berichtet der KND regelmäßig. Schließlich bestehen noch verschiedene Fachministerkonferenzen, die ihren Beitrag zu der erfolgreichen norddeutschen Zusammenarbeit leisten.

Ein Beispiel für gemeinsame Verwaltungsanwendungen und Projekte in der Informations- und Kommunikationstechnik ist das Data Center Steuern (DCS), das durch den IT-Dienstleister „Dataport“ nicht nur zusammen mit der Freien und Hansestadt Ham-

burg, sondern darüber hinaus mit Mecklenburg-Vorpommern und der Hansestadt Bremen betrieben wird.

3.3.3 Verwaltungsmodernisierung und Bürgernähe

Durch planmäßige Veränderung der Verwaltungsstrukturen und -abläufe sowie durch die Nutzung der modernen Verfahren und Instrumente der Finanz-, Haushalts- und Personalwirtschaft sollen vor allem die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, eine dezentrale, output- oder besser: outcome-orientierte Steuerung zu verwirklichen. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei ist die Bürgernähe, die sich schließlich auch aus dem Demokratieprinzip in Art. 20 Abs. 2 GG ableitet.

Eine professionelle und moderne Verwaltung ist dann geschaffen, wenn sie schnell, gut und kostengünstig agiert und sich dabei als Dienstleisterin für die Bürgerinnen und Bürger versteht.

3.3.3.1 IT-unterstützte Verwaltungsverfahren

Zu einer professionellen Verwaltung zählen zügige, IT-unterstützte Verwaltungsverfahren. Dabei geht es aber nicht allein um die elektronische Abbildung bestehender Verfahren via Internet, sondern auch um eine Neugestaltung, Beschleunigung und Optimierung von Ablaufprozessen mit Hilfe des so genannten „E-Government“. E-Government ist als Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mithilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien zu verstehen.

Nicht zuletzt gilt es, auf den zunehmenden Einfluss europäischer Regelungen angemessen zu reagieren. Das heißt nichts anderes, als dass die Verwaltung im Lande europatauglich gemacht werden muss, indem Verfahrensabläufe und Behördenorganisation an gemeinschaftsrechtliche Vorgaben angepasst werden.

Mit Unterstützung des E-Governments lassen sich der Verfahren zwischen den Behörden elektronisch abwickeln, Zuständigkeiten bündeln und Verfahrensmanager auf Verwaltungsseite für Unternehmen schaffen. Ferner ist der Beteiligungsumfang der beteiligten Träger öffentlicher Belange ohne Informationsverluste reduzierbar.

E-Government macht insbesondere dann Sinn, wenn sich die Investitionskosten dauerhaft amortisieren. Deshalb wird man in der Regel die Vorteile des E-Government insbesondere bei Massenverfahren erzielen.

Ein Beispiel ist das Meldewesen:

- Derzeit bearbeiten mehr als 5.200 Meldebehörden in der Bundesrepublik (in SH: Noch 217) mit ca. 20 verschiedenen DV-Verfahren jährlich 27 Mio. Auskunftersuchen privater Stellen und etwa 3,8 Mio. Adressänderungen mit einer entsprechenden Zahl von Rückmeldungen bei Wohnortwechsel (Übermittlung der Anmeldung durch die Meldebehörde des neuen Wohnortes an die des bisherigen Wohnortes).
- Nach Änderung des Melderechtsrahmengesetzes des Bundes hat Schleswig-Holstein als eines der ersten Bundesländer sein Landesmeldegesetz entsprechend novelliert. Die Abmeldungen für Inlandsumzüge wurden abgeschafft und ab 1.1.2007 erfolgt die Rückmeldung ausschließlich auf elektronischem Wege.
- Mit ihren Kunden werden die Meldebehörden künftig auch über das Internet kommunizieren (Melderegisterauskunft, Online-Anmeldung) und die Daten anderen Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen elektronisch übermitteln.
- Schleswig-Holstein erwartet von dem elektronischen Meldewesen eine deutliche Effizienzsteigerung und Senkung der internen Kosten bei gleichzeitiger Erhöhung der Dienstleistungsqualität.

Weitere Vorteile des e-Government sind bei komplexen Genehmigungsverfahren, an denen verschiedene Behörden teilhaben (z.B. Errichtung großer Anlagen, die insbesondere unter Regelungen des Umweltrechts fallen) zu sehen. Durch eine optimale Prozessgestaltung wird es zukünftig möglich sein, durch elektronischen Zugriff auf eine Originalakte die Verfahrensdauer erheblich zu verkürzen.

Die Nutzung der Chancen des E-Governments setzt erhebliche organisations- und verfahrensrechtliche Änderungen voraus. Es besteht dabei Reformbedarf hinsichtlich der Zuordnung von Aufgaben und einzelner Geschäftsprozesse, der Trend wird weg von der schriftlichen und hin zur elektronischen Akte gehen. Zu berücksichtigen sind

ferner Probleme, die aus der Beweisfunktion sowie der Notwendigkeit der Aufbewahrung resultieren. Schließlich wird die durch E-Government mögliche Erlangung von Schnelligkeit, Europatauglichkeit, Wirtschaftlichkeit, Bürger- und Wirtschaftsfreundlichkeit zu einem Standortvorteil führen.

3.3.3.2 EU-Dienstleistungsrichtlinie

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie sieht für das Funktionieren eines europäischen Verwaltungsverbundes die Einsetzung eines einheitlichen Ansprechpartners für sämtliche Genehmigungsverfahren vor, die das in Deutschland bislang praktizierte, an fachlichen Zuständigkeiten orientierte Verwaltungsverfahren in Frage stellt: Die EU-Kommission will Komplexität mitgliedersstaatlicher Verwaltungsverfahren im Rahmen der Dienstleistung für deren Erbringer reduzieren. Hier besteht für Deutschland bzw. für die Länder die Gelegenheit zur Einführung von Verwaltungsmanagern, die Vernetzung des Backoffice-Bereichs mit Hilfe moderner IT-Technik und die Möglichkeit, „Genehmigungspakete“ zu schnüren. Eine stärkere Zusammenführung von Aufgaben und Kompetenzen auf der kommunalen Ebene, die gleichzeitig zu einer Entbürokratisierung beim Kunden führt, erscheint deshalb auch aus diesem Grund geboten. Schleswig-Holstein wird daher, auch in Zusammenarbeit mit Baden-Württemberg, die verfahrensrechtlichen und IT-seitigen Rahmenbedingungen in einem Pilotprojekt entwickeln.

3.3.3.3 Neue Steuerungselemente

Ergänzend tritt die Nutzung der modernen Verfahren und Instrumente der Finanz-, Haushalts- und Personalwirtschaft hinzu. Neue Steuerungsinstrumente sind der Garant dafür, dass gesteckte Ziele, sei es in fachlicher oder finanzieller Hinsicht, auch tatsächlich erreicht werden. Um die in Schleswig-Holstein laufende Verwaltungsreform erfolgreich zu den beschriebenen Zielen zu führen, wird nach der Aufgabenkritik die Implementierung von Controlling ein Schwerpunkt der künftigen Arbeit sein.

3.3.3.4 Öffentlich-Private-Partnerschafts-Modelle

Auch die Entwicklung von Öffentlich-Privaten-Partnerschafts- (ÖPP) Modellen wird dazu beitragen, Vorhaben für die öffentliche Hand finanziell tragbar zu realisieren.

Die Landesregierung hat hierzu am 16. Mai 2006 den Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung Öffentlich-Privater Partnerschaften beschlossen.

4. Methoden zur Messung von Bürokratiekosten

4.1 Die Kosten der Gesetzgebung - finanziell und administrativ

Die Gesetzgebung hat eine Reihe von Konsequenzen für Dritte. Administrative Kosten sind nur eine Art der Kosten, die die Gesetzgebung auferlegen kann. Die folgende Grafik verdeutlicht die verschiedenen Kostenarten, die speziell Unternehmen aus der Gesetzgebung entstehen können.



Direkte finanzielle Kosten sind die konkrete und unmittelbare Verpflichtung, eine bestimmte Geldsumme an den Staat oder eine zuständige Behörde zu transferieren. Mit diesen Kosten ist kein Informationsbedarf der Regierung verbunden. Solche Kosten schließen Verwaltungsgebühren und Entgelte ein, soweit für sie keine zusätzlichen Informationen benötigt werden. Zum Beispiel sind die Gebühren, die beim Stellen eines Antrages erhoben werden, direkte finanzielle Kosten. Erfüllungskosten sind alle Kosten, die durch die Erfüllung eines Gesetzes verursacht werden – mit der Ausnahme von direkten finanziellen Kosten und Kosten, die durch die gesetzliche Regelung für langfristige Strukturen des Unternehmens entstehen. Die Erfüllungskosten können in substantielle Erfüllungskosten und in administrative Kosten gegliedert werden.

4.2 Administrative Kosten und administrative Lasten

Administrative Lasten sind der Teil von administrativen Kosten, den die Unternehmen nur deswegen tragen, weil sie gesetzlich vorgeschrieben sind. Die administrativen Lasten sind also eine Teilmenge der administrativen Kosten: administrative Kosten umfassen neben administrativen Lasten auch solche administrativen Tätigkeiten, die die Unternehmen auch dann fortsetzen würden, wenn die gesetzlichen Anforderungen aufgehoben würden.

4.3 Informationsverpflichtungen

Informationsverpflichtungen sind gesetzliche Verpflichtungen, Informationen und Daten für die öffentliche Hand oder für Dritte zu beschaffen. Das heißt nicht notwendigerweise, dass die Information tatsächlich einer Behörde oder dritten Personen übermittelt werden muss; Informationsverpflichtungen können auch Verpflichtungen sein, Informationen bei Kontrollen oder bei Anfragen verfügbar zu haben. Eine gesetzliche Bestimmung kann eine Mehrzahl von Informationsverpflichtungen zum Gegenstand haben.

4.4 Methoden zur Bürokratiekostenmessung

4.4.1 Überblick

Das Institut für Mittelstandsforschung Bonn (IfM) führte im vergangenen Jahr Studien in konkret definierten Einzelfällen zum Thema Bürokratiekostenbelastung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit durch und hat in dem Zusammenhang ein „Stoppuhrmodell“ zur Messung administrativer Belastungen entwickelt. Das Umfrageergebnis der Studie zeigt eine Zunahme der empfundenen Bürokratiebelastung (hoch, sehr hoch) seit der Vorläuferstudie von 1994 von 48% auf mehr als 75%. Diese Angaben beruhen auf subjektive Einschätzungen der Unternehmen. Benannt werden das Sozialversicherungsrecht, das Arbeitsrecht und der Arbeitsschutz als Hauptverursacher. Es folgen die Bereiche Steuerwesen, Statistik und Umweltschutz. Allerdings gibt es Indizien, dass eine subjektive Übergewichtung der „gefühlten“ Belastung insgesamt vorgenommen wird. Ursachen für die Belastungszunahme sind die häufigen Änderungen der Gesetze bzw. Regelwerke, ihre geringe Verständlichkeit, die Wahrnehmung als Ärgernis und die wachsende Komplexität der Regulierungen.

Hier können Messverfahren helfen, die Thematik unter einem objektivierten Blickwinkel zu betrachten.

In einem Gutachten der Universität Hohenheim identifizierte und beschrieb Prof. Dr. Christoph Müller fast vierzig international verwendete Mess- und Bewertungssysteme. Als Grundlage für die Konzeption eines deutschen Ansatzes wählte Prof. Dr. Müller das niederländische Vorbild des „Standardkosten-Modells“ (SKM) aus. Auch die OECD empfahl nachdrücklich dieses Modell. Mit Blick auf die mittlerweile EU-weite Orientierung an diesem Modell soll daher die vertiefende Methodenerörterung im Rahmen des Berichts auf dieses Verfahren beschränkt bleiben.

4.4.2 Das Standardkosten-Modell

Definition und Überblick

Das Standard Cost Modell (SCM) oder Standardkosten-Modell (SKM) ist nach der gängigen Definition eine Methode, mit der die administrativen Lasten ermittelt werden, die den Unternehmen durch staatliches Handeln zur Befolgung einer Informationspflicht entstehen (Informationsbefolgungskosten).

Das SKM wurde ursprünglich in den Niederlanden entwickelt; es wird mittlerweile in einer großen Zahl von Ländern angewandt. Die Entstehungsgeschichte des SKM in den Niederlanden wird in einem der nachfolgenden Abschnitte eingehend dargestellt.

Die SKM-Methode ist ein Weg, um die Gesamtheit der Gesetzgebung in handhabbare Komponenten aufzugliedern, die gemessen werden können. Wesentlich dabei ist, dass das SKM nicht die politischen Normziele des jeweiligen Gesetzes in den Blick nimmt. Vielmehr erfasst das Verfahren nur die administrativen Aktivitäten, die erforderlich sind, um das Gesetz zu erfüllen; die Frage dagegen, ob das Normziel selber vernünftig ist oder nicht, ist nicht Gegenstand der (de-politisierten) Betrachtung.

Es handelt beim SKM um eine tätigkeitsbasierte Messung, die in allen Ländern und auf unterschiedlichen Ebenen angewandt werden kann und die es möglich macht, die Entwicklung von administrativen Lasten in Euro auszudrücken. Die Methode kann genutzt werden, um ein einzelnes Gesetz oder um Bereiche der Gesetzgebung zu

messen. Dadurch können die Bereiche kenntlich gemacht werden, die für Unternehmen besonders belastend sind und wo Vereinfachungen den größten Effekt haben können. Mit SKM lässt sich zunächst eine Gesamtmessung der Gesetzgebung in einem Land zu einem bestimmten Stichtag („baseline measurement“ oder „Null-Messung“) durchführen. Außerdem ist das SKM dafür geeignet, Vereinfachungsvorschläge sowie die administrativen Konsequenzen neuer Gesetzgebung zu messen. Das Standardkosten-Modell ist heute die am weitesten verbreitete Methode zur Messung von administrativen Kosten.

4.4.3 Voraussetzungen für Messungen nach dem Standardkosten-Modell

Partizipation

Eine Messung nach dem Standardkosten-Modell beruht auf einem hohen Maß von Engagement bei einer Vielzahl von Beteiligten, die jeweils – in unterschiedlicher Weise – ein detailliertes Wissen über die Gesetze haben, die von Unternehmen ausgeführt werden müssen, und die beurteilen können, in welcher Weise diese Gesetze in den Unternehmen tatsächlich ausgeführt werden. Durch die Einbeziehung dieser Partner wird sichergestellt, dass die quantitativen und qualitativen Ergebnisse der Messung fortlaufend bewertet und wirklichkeitsnah ermittelt werden.

Die Ausführung einer SKM-Messung wird in der Regel durch Beratungsunternehmen durchgeführt oder unterstützt, die über entsprechende Experten verfügen. Die Messungen können jedoch nicht ohne eine intensive Beteiligung der jeweils zuständigen Ministerien durchgeführt werden, die über die professionelle Expertise in den Gesetzgebungsbereichen verfügen. Schließlich ist es notwendig, eine zentrale Koordinierungsgruppe zu schaffen, die verantwortlich ist für das Management, für eine gleichartige Methodenanwendung durch die Beratungsunternehmen und dafür, dass die Zusammenarbeit zwischen den Beratungsunternehmen und den Ministerien wie geplant läuft. Außerdem ist die zentrale Koordinierungsgruppe oft auch dafür zuständig, die sich ergebenden Einzelfragen zur Methodik zu beantworten; sie stellt weiter die alltägliche Kooperation zwischen den Beratungsunternehmen und den Ministerien sicher und sie regelt Haushaltsfragen.

Steuerungsgruppen

Zusätzlich erscheint es empfehlenswert, für die SKM-Messungen im Geschäftsbereich eines Ministeriums eine oder mehrere Steuerungsgruppen zu bilden. Diese sollte aus Vertretern des zuständigen Ministeriums, aus Verbänden und Unternehmen, der Beratungsfirmen und der zentralen Koordinierungsgruppe bestehen. Die Steuerungsgruppe hat die Aufgabe, die Verfahrensabläufe bei der Messung zu begleiten und jeweils die Zwischenergebnisse abzunehmen.

Topdown- und Bottomup-Ansatz

Für Kosten, die aus der Befolgung der Informationspflichten entstehen, können unterschiedliche Ansätze zur Ermittlung herangezogen werden.

Der in der Fachliteratur so genannte Bottomup-Ansatz geht von der Betrachtung einer einzelnen Vorschrift aus. Innerhalb dieser einzelnen Vorschrift werden alle Informationspflichten ermittelt und zugleich die für eine Erfüllung dieser Pflichten notwendigen Schritte dokumentiert. Die so ermittelten Pflichten bedingen Kosten; diese werden entweder durch Messungen oder Erfahrungswerte hinterlegt. Vorteil dieser Methode ist, dass ein relativ genaues Bild der Informationsbefolgungskosten dieser einzelnen Vorschrift entsteht. Über die Gesamtbelastung z.B. der Wirtschaft erlaubt diese Methode allerdings keine genauen Angaben.

Dem gegenüber steht der Topdown-Ansatz, der alle in einem Unternehmen bestehenden Informationspflichten betrachtet. Werden hinreichend viele Unternehmen, differenziert nach Branchen, Betriebsgröße etc. schriftlich befragt und eine anschließende Unterscheidung zwischen so genannten administrativen Lasten und gesetzlichen Regelungen vorgenommen, kann in relativ kurzer Zeit eine hinreichende Größe der Gesamtbelastung von spezifischen Unternehmen abgeleitet werden. Allerdings sind die Ergebnisse nicht so verlässlich wie beim Bottomup-Ansatz.

Definitionsfragen

Obleich die SKM-Messmethode nach dem niederländischen Modell detaillierte und festgelegte Definitionen enthält, gibt es für mehrere wesentliche Einzelfragen bestimmte Optionen, über die vor Beginn einer SKM-Messung landesseitig zu entscheiden sind.

SKM ist dafür entwickelt worden, die administrativen Lasten von Wirtschaftsunternehmen zu messen. Vor einer SKM-Messung ist es wesentlich, den Begriff „Unternehmen“ zu definieren. Dabei ist zu klären, ob der Begriff Wirtschaftsunternehmen eng auszulegen ist als „Unternehmen, die Wirtschaftsgüter und/oder Dienstleistungen unter Marktbedingungen herstellen bzw. anbieten und zwar mit dem Ziel, einen Gewinn zu generieren“. Alternativ kann die Definition des Begriffs Wirtschaftsunternehmen auch weiter gefasst werden, wenn die administrativen Lasten auch für gemeinnützige Unternehmen oder für öffentliche oder teilweise-öffentliche Unternehmen gemessen werden sollen, die lediglich ihre eigenen Kosten decken müssen. Die Definition ist u.a. für die Frage von Bedeutung, wie viele Unternehmen von der jeweiligen Norm betroffen sind.

Eine andere wesentliche Entscheidung vor dem Beginn einer Messung ist es zu klären, welche Typen der Gesetzgebung gemessen werden sollen. Normalerweise schließt eine stichtagsbezogene Gesamtmessung alle Rechtsvorschriften ein: Also eine Messung aller Gesetze mit Informationsverpflichtungen und Datenanforderungen für Unternehmen sowie EU-Rechtsvorschriften (ebenso wie internationale Rechtsvorschriften), soweit sie durch nationale Vorschriften umgesetzt werden; das sind insbesondere EU-Richtlinien. Es ist in diesem Zusammenhang erforderlich festzulegen, ob auch EU-Verordnungen gemessen werden sollen, welche direkt und ohne nationale Umsetzung Rechtswirkung haben. Es bedarf daher der Festlegung, ob alle EU-Rechtsvorschriften oder nur diejenigen, die einer Umsetzung durch nationale Gesetzgebung bedürfen, gemessen werden, oder ob EU-Rechtsvorschriften überhaupt nicht gemessen werden. Wenn EU-Rechtsvorschriften auch dann nicht gemessen werden, wenn sie durch nationale Gesetzgebung umgesetzt werden, hat dieses den Nachteil, dass nicht erkannt werden kann, wo die nationale Gesetzgebung möglicherweise über die EU-Vorgaben hinausgeht (sog. „Vergoldung“ oder „gold plating“). Dieselben Überlegungen betreffen internationale Rechtsvorschriften und Konventionen.

Wenn Vorschriften gemessen werden, ist es ferner wichtig zu unterscheiden zwischen verpflichtenden Vorschriften, die die Unternehmen befolgen müssen, und Soll-Vorschriften oder gesetzlichen Empfehlungen, bei denen die Unternehmen die Ent-

scheidungsfreiheit haben, ob sie ihnen folgen. Zu differenzieren ist dagegen bei Rechtsvorschriften, bei deren Befolgung Unternehmen eine Entscheidungsfreiheit haben. Das ist z.B. bei dem Antrag auf Zuschüsse der Fall.

Weiter ist vor Beginn einer Messung zu klären, ob nur Informationsverpflichtungen der öffentlichen Hand gemessen oder auch Informationsverpflichtungen von Unternehmen gegenüber Dritten untersucht werden sollen. Beide Typen von Informationsverpflichtungen beruhen auf Gesetzgebung und verursachen administrative Lasten für Unternehmen. Beispiele für Informationsverpflichtungen gegenüber Dritten sind z.B. Kennzeichnungsvorschriften für Produkte oder vorgeschriebene Inhaltsangaben für Finanzprospekte von Investment-Fonds.

Wenn die administrativen Lasten von Unternehmen aufgrund einer Erfüllung von gesetzlichen Vorschriften gemessen werden, ist es auch wichtig, den Begriff „Erfüllung“ zu definieren. Eine Norm kann von Unternehmen vollständig oder teilweise erfüllt werden. Dafür kann es verschiedene Gründe geben. Eine Möglichkeit ist, dass das Gesetz von den Unternehmen missverstanden wird, während ein anderer Grund bspw. sein kann, dass Unternehmen absichtlich bestimmten Vorschriften nicht entsprechen.

Ein zentrales Element des SKM ist es, dass – nachdem die Null-Messung durchgeführt worden ist – fortlaufend eine Aktualisierung erfolgt, um die Wirkungen von Gesetzesveränderungen, aber auch von neuen Rechtsvorschriften oder Änderungen der Belastungen, bspw. durch neue IT-Verfahren, zu erfassen. Um eine vergleichbare Qualität wie bei einer Null-Messung sicherzustellen, muss dieser Aspekt hinreichend Beachtung in Organisation und Verfahren finden.

5. Quantifizierung des administrativen Aufwands in der EU

5.1 Vorbemerkung

Die durch die EU auferlegten administrativen Pflichten sollten nicht nur als Teuerungsfaktor gesehen werden: Oft ersetzen EU-Rechtsvorschriften 25 unterschiedlich ausgelegte nationale Rechtsvorschriften und tragen somit dazu bei, Kosten auf EU-Ebene zu senken. Immer wieder fordern europäische Wirtschaftsverbände geradezu eine gezielte Vereinheitlichung von Rechtsvorschriften, weil sie darin den besten Weg zur Vereinfachung sehen. Mit der Auskunftspflicht zusammenhängende Anforderungen, wie etwa Konformitätsprüfungen und -bescheinigungen, liefern nützliche Hinweise zu den Grenzen von Unternehmenshaftung und Entschädigungspflicht, was vor dem Hintergrund des Phänomens, dass mehr Freiheit mehr Verantwortung mit sich bringt, die Abschaffung bestimmter gesetzlich fixierter Pflichten zu höheren Justiz- und Streitbeilegungskosten führen könnte.

Ohne die Notwendigkeit in Frage zu stellen, dass Behörden über die Anwendung des EU-Rechts zur Realisierung politischer Ziele beitragen, ist festzustellen, dass durchaus Raum bleibt für eine sorgfältigere Prüfung der Konzeption von EU-Rechtsvorschriften auf allen Stufen des Gesetzgebungsverfahrens und der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten. Die Anpassung an Veränderungen innerhalb und außerhalb der Union macht eine Rechtsreform erforderlich. Administrative Pflichten bilden da keine Ausnahme.

5.2 „Bessere Rechtsetzung“ in der EU

Dabei werden die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität durch die genannten fünf Grundsätze des „Good Governance“ verstärkt. Von der Konzipierung einer Politik bis zu ihrer Umsetzung müssen die Wahl der Ebene, auf der gehandelt wird (von der EU-Ebene bis hin zur lokalen Ebene) und die Wahl der jeweils geeigneten Instrumente im rechten Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen. Das heißt, dass vor Einleitung einer Initiative unbedingt systematisch geprüft werden muss, ob erstens öffentliches Handeln tatsächlich geboten ist, ob zweitens die europäische Ebene am besten dafür geeignet ist und ob drittens die gewählten Maßnahmen den Zielen angemessen sind, ein Prozess, der - von der Gestaltung bis zur Durchführung der Politik - auf Rückkoppelung, Netzwerken und Partizipation auf allen Ebenen beruht.

Aus dieser Erkenntnis heraus und im Rahmen der Initiativen zur besseren Rechtsetzung hat die Kommission dazu aufgerufen, die bestehenden administrativen Pflichten auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten regelmäßig zu überprüfen und bei der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften und der Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften den Gesamtnutzen und die Gesamtkosten zu berücksichtigen. Die Regulierungskosten – die administrativen Pflichten sind nur eine Komponente – sind umfassend zu analysieren unter Einbeziehung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Kosten sowie des Regulierungsnutzens. Die regelmäßige Überprüfung und integrierte Analyse sollten grundsätzlich als wesentliche Elemente einer besseren Rechtsetzung betrachtet werden.

5.3 Gegenwärtiger Stand

Gemäß EG-Vertrag sollte die Kommission „gebührend berücksichtigen, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Gemeinschaft, der Regierungen der Mitgliedstaaten, der örtlichen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen“ (Punkt 9 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit). Um die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu gewährleisten, nimmt die Kommission bereits heute eine Abschätzung des durch vorgesehene Maßnahmen bedingten Verwaltungsaufwands vor und bewertet diesen Aufwand bei der Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften; einen einheitlichen quantitativen Ansatz verfolgt sie dabei jedoch nicht. Die Analyse muss Grundregeln folgen, wird sich aber von Fall zu Fall unterscheiden, weil schließlich auch die Methoden der Datenerfassung notwendigerweise von Fall zu Fall unterschiedlich sind. Einige der Bemühungen um eine Minimierung des Verwaltungsaufwands beinhalten keine Quantifizierung. In solchen Fällen werden Einwände und Vorschläge von Adressaten über eine öffentliche Konsultation eingeholt. Daran anschließend überprüft eine hochrangige Sachverständigengruppe den Regulierungsrahmen und unterbreitet Vereinfachungsvorschläge.

In ihrer Mitteilung vom 16. März 2005 über bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze kündigte die Kommission ihre Absicht an, die Möglichkeit eines einheitlichen Ansatzes auf EU-Ebene auszuloten (KOM(2005) 97). Das der Mitteilung als

Anhang beigefügte Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen skizzierte einen denkbaren Ansatz und leitete die Pilotphase ein. Die Notwendigkeit weiterer Fortschritte wurde bei verschiedenen Gelegenheiten vom Europäischen Rat und vom Rat unterstrichen, wie auch von der Ratspräsidentschaft. Das Europäische Parlament arbeitet unter anderem auch an einem Bericht auf eigene Initiative über die Minimierung der durch EU-Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten.

Im laufenden Jahr 2006 beginnen die ersten Umsetzungsmaßnahmen zur Erreichung der Lissabon-Ziele. Diese erfolgen im Wesentlichen durch die Mitgliedstaaten auf Grundlage der nationalen Aktionspläne. Die deutschen Länder haben ihre Anliegen in den deutschen Aktionsplan eingebracht.

Im Jahr 2007 wird unter deutscher Präsidentschaft zu prüfen sein, ob die Lissabon-Strategie spürbare Ergebnisse aufweist und ob ggf. weitere Initiativen zu ergreifen sein werden. Hier ist hauptsächlich der Bereich der „Europäischen Governance“ und der „besseren Rechtssetzung“ im Fokus: Dazu zählt insbesondere die Strategie zur Verbesserung des ordnungspolitischen Umfeldes aus dem Jahr 2005 mit umfassenden Vereinfachungs- und Kodifizierungsvorschlägen. Hier ist die sog. „Verheugen-Liste“ mit 69 Rechtsakten zu nennen, die von der Kommission zurückgezogen werden, nachdem über 200 legislative Vorhaben der EU evaluiert wurden. Diese Liste setzt sich vor allem aus alten Rechtsetzungsakten zusammen, die vor dem 1. Januar 2004 vorgeschlagen worden sind. Außerdem hat die Kommission am 25. Oktober 2005 einen Drei-Jahres-Plan zur Vereinfachung des geltenden Gemeinschaftsrechts (acquis communautaire), also der seit 1957 verabschiedeten EU-Vorschriften, vorgelegt. In diesem Zusammenhang schlägt die Kommission die Aufhebung, Kodifizierung Neufassung oder Änderung von 222 grundlegenden Rechtsvorschriften (alles in allem über 1.400 verknüpfte Rechtsakte) über die nächsten drei Jahre vor.

5.4 Bewertung

Aus Sicht Schleswig-Holsteins ist der Ansatz begrüßenswert. Jedoch sollte die Kommission nach Maßgabe des Subsidiaritätsprinzips vorrangig auf eine Deregulierung des Normbestandes hinarbeiten (weniger Rechtssetzung) und nicht lediglich bestehendes Recht zusammenfassen und kodifizieren (Konsolidierung). Dies betrifft vor allem die Vorschläge zur Vereinfachung der Regeln im Bereich des Vergaberechts

und des Beihilfenrechts. Ferner sind Vorschläge der Kommission, bisherige Richtlinien durch Verordnungen zu ersetzen, unter Subsidiaritätsgesichtspunkten kritisch zu prüfen.

5.5 Machbarkeit einer einheitlichen EU-Methode

Die Bewertung der Erkenntnisse aus der Pilotphase und die Prüfung der Quantifizierungsbemühungen auf Ebene der Mitgliedstaaten sind in mancher Hinsicht mit der Beantwortung der Frage vergleichbar, ob das Glas halb voll oder halb leer ist. So konnte zum Beispiel eine Reihe methodologischer Fragen nicht erschöpfend behandelt werden, und es bestand das Problem der Verfügbarkeit und Genauigkeit grundlegender Daten. Die Kommission hat sich für die optimistische Sichtweise entschieden und hält im Großen und Ganzen eine einheitliche EU-Methode für realisierbar. Diese positive Schlussfolgerung macht sie jedoch davon abhängig, dass verschiedene Voraussetzungen erfüllt sind:

- Alle EU-Institutionen und Mitgliedstaaten verwenden zur Bewertung der Verwaltungskosten auf EU-Ebene dieselbe Definition und Grundgleichung und dasselbe Berichtsformular.
- Die einheitliche EU-Methode wird nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angewandt.
- Mehr Mitgliedstaaten aus allen Teilen der Union erklären sich zur Mitwirkung bereit.
- Für Abschätzung und Bewertung stehen in der Kommission ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung.

Die einheitliche EU-Methode ist nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anzuwenden, d.h. nur dann, wenn der Umfang der durch einen EU-Rechtsakt auferlegten administrativen Pflichten ein einheitliches Vorgehen rechtfertigt. Dabei sollte der Bewertungsaufwand dem Umfang der durch die betreffenden Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten angemessen sein. Außerdem muss beim Ausfüllen des Standardberichtsformulars flexibel verfahren werden können. Was die Zahl und die geografische Verteilung der mitwirkenden Mitgliedstaaten angeht, so zeigt die in Pilotprojekten gewonnene Erfahrung, dass noch keine ausreichende Basis für die Bewertung der Kosten auf EU-Ebene gegeben ist. Im Idealfall sollte eine Mehrheit von

Mitgliedstaaten willens und in der Lage sein, Daten zu liefern. Eine eindeutige Aussage zur kritischen Masse ist schwierig, da die Bedingungen von Sektor zu Sektor unterschiedlich sind. Zwar sollten die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, sich zu beteiligen, doch ist es natürlich weiterhin Aufgabe der Kommission, auf der Grundlage der Bewertung der verfügbaren Daten die durch ihre Vorschläge bedingten Kosten abzuschätzen. Ein minimalistischer Ansatz würde lediglich erfordern, dass die teilnehmenden Mitgliedstaaten in einheitlicher Form Daten liefern über Arbeitskosten, Zeitaufwand und Zahl der durch eine (vorgeschlagene) EU-Maßnahme betroffenen Wirtschaftsbeteiligten und über die Umsetzung in nationales Recht. Die Mitgliedstaaten müssten nicht notwendigerweise die einheitliche EU-Methode anwenden, um rein nationale Rechtsvorschriften zu bewerten. Ein Nebeneinander sehr unterschiedlicher Methoden auf nationaler Ebene und EU-Ebene würde allerdings die Gesamtbewertungskosten für die Mitgliedstaaten als Folge von Doppelarbeit und anderen Effizienzverlusten erheblich erhöhen. Eine Angleichung der nationalen und der EU-Methoden würde dagegen die Interoperabilität zwischen Datenbanken erleichtern und mehr größenbedingte Einsparungen bei der Datensammlung ermöglichen. Eine andere Vorgehensweise würde erhebliche Schwierigkeiten verursachen. Ein Nebeneinander von – inkompatiblen – Methoden auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene würde aus folgenden Gründen die Bewertungskosten erhöhen: Mitgliedstaaten, die eine unterschiedliche Definition oder eine unterschiedliche Quantifizierungsmethode anwenden, würden nicht über die für eine EU-weite Bewertung erforderlichen Daten verfügen, d.h. sie müssten eine gezielte Datensammlung organisieren. Eine einheitliche Definition und ein einheitlicher Quantifizierungsansatz würden dagegen bedeuten, dass neu teilnehmende Mitgliedstaaten sich in der Bewertung des Verwaltungsaufwands in ihrem Land auf vorliegende Daten aus vergleichbaren anderen Ländern stützen können. Eine einheitliche EU-Methode würde die Interoperabilität zwischen Datenbanken erleichtern und mehr größenbedingte Einsparungen bei der Datensammlung ermöglichen. Der Einführung einer einheitlichen EU-Methode zugute käme die Klärung einer Reihe technischer Fragen, die im als Anhang beigefügten Arbeitspapier der Kommission aufgeführt sind. Eine Optimierung sollte nicht als Vorbedingung für die Einführung einer einheitlichen Methode betrachtet werden. Ein Learning-by-doing-Ansatz könnte sogar Probleme klären helfen.

5.6 Mehrwert einer einheitlichen EU-Methode

Auf der Basis der Erkenntnisse aus der Pilotphase und der Prüfung der Quantifizierungsbemühungen gelangte die Kommission zu folgendem Fazit:

- (1) Eine spezifische kostenbasierte Quantifizierung erleichtert die Bewertung von Maßnahmen aus der Perspektive der Betroffenen und unter Berücksichtigung der jeweiligen Verteilungseffekte.
- (2) Eine spezifische kostenbasierte Quantifizierung trägt zur regulatorischen Transparenz bei.
- (3) Eine spezifische kostenbasierte Quantifizierung liefert oft einen relevanten Indikator, insbesondere für die Priorisierung von Vereinfachungen und für das Monitoring von Fortschritten in der Verringerung des Verwaltungsaufwands. Voraussetzung dabei ist, dass die Daten in die richtige Perspektive gestellt werden und auf methodologische Beschränkungen hingewiesen wird.
- (4) Quantifizierung erleichtert die Kommunikation (die Information über Vereinfachungsbemühungen wird durch quantifizierte Ergebnisse effektiver; dies gilt besonders in Bezug auf die Union, denn die oft technisch ausgerichteten EU-Maßnahmen sind vom Titel her für die breite Öffentlichkeit nur wenig aussagekräftig).
- (5) Eine einheitliche EU-Methode würde den Leistungsvergleich und die Ermittlung von Best Practice erleichtern.
- (6) Eine einheitliche EU-Methode würde gewährleisten, dass die nationalen Daten leicht addiert werden können zum Zweck der Bewertung einzelner Rechtsakte und/oder des kumulierten Aufwands auf Sektorebene.

Eine einheitliche Definition und ein einheitlicher Quantifizierungsansatz würden bedeuten, dass neu teilnehmende Mitgliedstaaten sich in der Bewertung des Verwaltungsaufwands in ihrem Land auf vorliegende Daten aus vergleichbaren anderen Ländern stützen können, so dass sich hier ein Mehrwert ergeben würde.

5.7 Grundriss einer einheitlichen EU-Methode

Eine „einheitliche Methode“ bedeutet nicht zwangsläufig, dass auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene keine Flexibilität möglich ist. Eine Methode besteht aus mehreren

Bausteinen. Um eine einheitliche EU-Methode zu begründen, müssen einige dieser Bausteine von allen benutzt werden, während die Benutzung anderer fakultativ sein kann. EU-Institutionen und Mitgliedstaaten sollte es freistehen, spezifische Elemente in ihre Methode zur Bewertung des durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungsaufwands aufzunehmen, solange gewährleistet ist, dass die Ergebnisdaten a) leicht vergleichbar und b) zur Ermittlung des kumulierten Aufwands leicht zu addieren sind. Dies gilt besonders für Methoden der Datensammlung. Der in dem Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen präsentierte Grundriss beschreibt weitere fakultative bzw. flexible Elemente, an denen man festhalten sollte. Wie bereits erwähnt, sind jedoch nach Einschätzung der Kommission die folgenden drei Bausteine Voraussetzung für eine einheitliche EU-Methode: einheitliche Definition, einheitliche Grundgleichung und einheitliches Berichtsformular. Aus der Pilotphase ist das vorläufige Fazit zu ziehen, dass Definition, Grundgleichung und Berichtsformular – wie im Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen dargestellt – den Anforderungen genügen. Eine Bewertung der Nettoverwaltungskosten, wie von der Kommission vorgeschlagen (durch einen Rechtsakt neu anfallende Kosten minus Kosten, die bedingt durch denselben Rechtsakt auf Ebene der EU oder der Mitgliedstaaten wegfallen), scheint aus einer Reihe von Gründen vorteilhafter. Sie würde die Tragweite der Vereinfachungsbemühungen demonstrieren und den Eindruck widerlegen können, dass die Einhaltung der von der EU auferlegten Pflichten automatisch „neue“ Kosten mit sich bringt. Darüber hinaus würde sie in Einklang stehen mit dem Leitfaden der Kommission zur Folgenabschätzung und den nationalen Handbüchern zur Gesetzesfolgenabschätzung wie auch mit dem ersten OECD-Leitsatz zur regulatorischen Qualität und Effizienz. Nach Ansicht der Kommission machen Nettozahlen eine kostspielige regelmäßige Bewertung des gesamten Bestands an geltenden Rechtsvorschriften entbehrlich. Weiter, so die Kommission, können jederzeit konsolidierte Zahlen ermittelt werden, was ein laufendes Fortschrittsmonitoring ermöglicht (keine Notwendigkeit, eine umfassende Bestandsaufnahme abzuwarten, um den Gesamtverwaltungsaufwand seit der ersten Basismessung zu ermitteln). Da das vorgeschlagene EU-Modell sich zu einem Großteil auf das Standardkostenmodell stützt, werden die Anpassungskosten für Benutzer und Tester dort als minimal eingeschätzt. Es soll möglich sein, weitere einheitliche Elemente einzubringen, um die Bewertung zu vereinfachen und die Vergleichbarkeit und Addierbarkeit von Daten zu verbessern. Dies wäre mit den Mitgliedstaaten weiter zu erörtern.

5.8 Die nächsten Schritte der EU

Auf kurze Sicht plant die Kommission Folgendes:

Aufnahme der als Ergebnis der Pilotphase vorläufig geprüften methodischen Grundbausteine (d.h. einheitliche Definition, einheitliche Grundgleichung und einheitliches Berichtsformular) in die Folgenabschätzungs- und Bewertungsleitlinien der Kommission, wobei die eigentliche Umsetzung und Nutzung folgenden Bedingungen unterliegt:

- Verfügbarkeit ausreichender, zuverlässiger und repräsentativer Daten, die mit der einheitlichen EU-Methode kompatibel sind;
- Verfügbarkeit ausreichender Personal- und Finanzressourcen.

Die im Rat vertretenen Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, gestützt auf die Ergebnisse des Pilotprojekts der Kommission eine Vereinbarung mit der Kommission über eine einheitliche Methode zu treffen. Auf längere Sicht schlägt die Kommission Folgendes vor:

- Mit Unterstützung der Gruppe nationaler Sachverständiger für bessere Rechtsetzung prüfen, wie noch ungelöste methodische Fragen geklärt werden können.
- In Absprache mit den Mitgliedstaaten ein EU-Handbuch ausarbeiten.
- Testen, inwieweit die einheitliche EU-Methode sich zur Bewertung des kumulierten Aufwands auf Sektorebene eignet.
- Interinstitutionelle Verhandlungen mit der Perspektive einleiten, die künftige einheitliche EU-Methode in die interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung aufzunehmen.

5.9 Bewertung

Die Landesregierung begrüßt die Mitteilung der Kommission über eine einheitliche EU-Methode zur Bewertung der durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten, soweit sie einen Einstieg in die Entwicklung einer einheitlichen EU-Methode darstellt. Kritisch anzumerken ist, dass der von der Kommission vorgeschlagene Nettokostenansatz (also die durch einen Rechtsakt neu anfallende Kosten abzüglich der Kosten, die bedingt durch den Rechtsakt auf Ebene der EU oder der Mitgliedstaaten entfallen) alleine nicht ausreicht. Es müssten ergänzend in jedem Fall auch die Brut-

tokosten dargestellt werden. Anderenfalls könnte die Gefahr einer zu vorteilhaften Kostenprognose nicht ausgeschlossen werden. Dies würde gerade nicht der beabsichtigten Transparenz dienen.

Die Landesregierung ist im Übrigen der Auffassung, dass der Kommissionsvorschlag grundsätzlich nicht zu erhöhten Berichtspflichten der Länder im Vorhinein des Erlasses eines Rechtsakts führen darf. In zwingenden Fällen müssten jedenfalls Aufwendungen durch den EU-Haushalt erstattet werden.

6. Pläne und Erfahrungen im europäischen Ausland, auf Bundesebene sowie in anderen Bundesländern

6.1 Europäisches Ausland

6.1.1 Überblick

Viele Mitgliedstaaten in der Europäischen Union haben Initiativen zu Reformen im Rechtsetzungsbereich eingeleitet. Die hierüber vorliegenden Informationen beruhen überwiegend auf eigenen Einschätzungen der Mitgliedstaaten und sind recht unvollständig; sie müssen daher auf EU-Ebene durch unabhängige Bewertungen und/oder Evaluierungen durch Fachkollegen („peer reviews“) ergänzt werden.

Die Umsetzung in der Europäischen Union zeigt, dass eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten (20) bereits ein wie auch immer geartetes Programm für bessere Rechtsetzung entwickelt hat, das in sehr vielen Fällen die obligatorische Folgenabschätzung für neue Rechtsvorschriften und die Konsultation der Betroffenen beinhaltet. Es ist indessen nicht klar, in welchem Umfang diese Maßnahmen integrierte Bewertungen von wirtschaftlichen Auswirkungen darstellen und ob sie auch tatsächlich in der Praxis durchgeführt werden oder nur auf dem Papier stehen. Außerdem könnten einige Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen haben, die noch nicht bekannt sind.

In den zehn neuen Mitgliedstaaten läuft gegenwärtig ein gemeinsames Vorhaben von EU und OECD: Das Projekt SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management - Programm zur Unterstützung der Verbesserung des Regierungs- und Verwaltungssystems). Ziel des Projekts ist die Förderung und Verbesserung der Entwicklung und Umsetzung von Verfahren zur besseren Rechtsetzung in diesen Ländern. Das Vorhaben umfasst eine allgemeine „peer review“ zur Untersuchung der institutionellen Rahmenbedingungen in den neuen Mitgliedstaaten, zur Feststellung des Stands der Einführung, Entwicklung und praktischen Anwendung von Verfahren zur besseren Rechtsetzung sowie zur Ermittlung möglicher Probleme und Lücken.

Eine zunehmende Zahl von Mitgliedstaaten hält es für sinnvoll, die Kosten des Verwaltungsaufwands zu quantifizieren. Dabei wird allgemein eindeutig das Standardkosten-Modell (SKM) favorisiert. Das von den Niederlanden – als erstem Land – be-

reits 2002 eingeführte und aktuell praktizierte Modell soll die auf nationaler Ebene erzielten Fortschritte von Programmen zum Abbau der Verwaltungskosten messen. Zwei Mitgliedstaaten, Niederlande und Dänemark, haben mittlerweile auf diese Weise ihren gesamten Bestand an Rechtsvorschriften bewertet und bewerten jetzt systematisch auch alle neuen Maßnahmen. Das Vereinigte Königreich und die Tschechische Republik wollen, gestützt auf eigene Bestandsaufnahmen, genauso vorgehen. Mindestens sieben weitere Mitgliedstaaten haben einen SKM-Test eingeleitet oder planen einen derartigen Test in ein oder zwei Sektoren. Deutschland ist Beobachter in dem von SKM-Benutzern und –Testern eingerichteten informellen Netz. Am 19. September 2005 wurde in London das informelle Netz in eine internationale Lenkungsgruppe umgewandelt. Andererseits nehmen 13 Mitgliedstaaten offenbar keine Quantifizierung der Verwaltungskosten vor und planen auch keinen entsprechenden Test. Einige haben sogar angegeben, dass sie es vorziehen, ihre Bemühungen eher auf konkrete Vereinfachungsmaßnahmen zu konzentrieren.

6.1.2 Niederlande

Die Niederlande haben sich als „Schrittmacher“ bei der Bürokratiekostenmessung hervorgetan. Sie sind zwar nicht das erste Land, das versucht, Befolgungskosten von Gesetzen zu messen, das Land hat aber eine Pionierrolle dahingehend übernommen, mit Hilfe quantitativer Verfahren die gesetzlichen Rahmenbedingungen einer gesamten Volkswirtschaft zu verbessern. Die dortigen Aktivitäten werden in der aktuellen Diskussion auf Bundes- aber auch auf europäischer Ebene als Referenz genommen und erweisen sich als eine Art „Exportgut“. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf den Lernprozess, die dort gemachten Erfahrungen mit der Implementierung sowie dem dortigen Umsetzungsstand erscheint es gerechtfertigt, die Reformagenda in den Niederlanden im Rahmen dieses Berichts eingehender darzustellen und den Werdegang historisch aufzurollen.

Die Ausführungen stützen sich dabei auf Erkenntnisse aus Fachtagungen, an denen Vertreter des Finanzministeriums teilgenommen hatten, sowie auch auf den hier geführten laufenden Austausch mit der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh und auf die von dort herausgegebenen oder vertriebenen Informationen sowie weitere Veröffentlichungen auch wissenschaftlicher Arbeiten. Vertiefte und umfassende Informationen

liefert dabei insbesondere die – nach dem Kenntnisstand der Landesregierung bislang bislang einzige wissenschaftliche Veröffentlichung von Ronny Kay, Potsdam im „Arbeitspapier des Lehrstuhls Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation „Bürokratieabbau in den Niederlanden, Quantitative Verfahren zur Bewertung von bürokratischen Lasten, Eine Analyse des Standard-Kosten-Modells im Kontext der regulierungspolitischen Agenda zur Reduzierung der Informationsbefolgungskosten für Unternehmen, Ronny Kay, Potsdam, November 2005, 1/05.

In der Broschüre „Bürokratie messen, Belastung transparent machen, Das Standard-Kosten-Modell“ der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2006, wird zur Entwicklung und Umsetzung des Standard-Kosten-Modells in den Niederlanden ausgeführt:

„Die erste Aufmerksamkeit erhielt das Thema der administrativen Belastungen von Unternehmen durch gesetzliche Regelungen in den Niederlanden bereits 1975. Bis 1993 wurden immer wieder Kommissionen eingesetzt, die sich mit den Bürokratiekosten auseinandersetzen und Vorschläge erarbeiten sollten, jedoch ohne tief greifende Verbesserungen zu erzielen. Die Idee der Entwicklung eines möglichst genauen und zugleich praktikablen Messverfahrens zur Erhebung der Bürokratiekosten der Wirtschaft entstand erstmals 1993 durch einen Auftrag des Wirtschaftsministeriums an das Forschungsinstitut EIM, das auch in der damaligen Kommission zur Reduktion der administrativen Lasten (SALM) vertreten war.

Aus einer ersten – noch recht groben – „Messung“ (die mehr eine Schätzung war) ergab sich ein Kostenumfang von umgerechnet rund 6 Mrd. Euro. „Diese Zahl fungierte als Katalysator für den Bewusstwerdungsprozess der Politik“, so Andre Nijsen von EIM, und veranlasste die Regierung unter Ministerpräsident Wim Kok zur Zielsetzung einer 10%-Reduktion für die folgenden vier Jahre. Begonnen wurde mit einer jährlichen Pflicht der Ministerien – unter Koordination und Überwachung des Wirtschaftsministeriums – Pläne zur Aufwandvereinfachung für Unternehmen zu entwickeln und durchzuführen.

Die erste, globale Messung respektive Schätzung der administrativen Lasten hat somit zu einer hohen öffentlichen Aufmerksamkeit und einer ressortübergreifenden Zielsetzung geführt, es fehlte jedoch noch an einer anerkannten Methode, die „Kos-

tentreiber“ verlässlich zu identifizieren und Alternativen aufzuzeigen. Die Erfolge waren noch vergleichsweise gering. Schätzungen zufolge führten die eingeleiteten Maßnahmen zu einer Senkung der administrativen Lasten um 6,5% in den acht Jahren von 1994 bis 2002.“

Dies zeigt den langen Weg auch der Niederlande, einerseits den gesellschaftlichen Konsens herzustellen, eine anerkannte Methode zu entwickeln und diese auch in der Politik zu verankern. Bemerkenswert ist dennoch der lange Atem, den die Niederlande bewiesen haben und die Fähigkeit, das Politikziel der Reduzierung der bürokratischen Lasten für die Wirtschaft über Legislaturperioden hinweg konsequent zu betreiben.

Weiter wird ausgeführt: „In dieser Zeit wurde jedoch ein Messinstrument, genannt Mistral (MeetInSTRument Administratieve Lasten) entwickelt und fallweise getestet, das erlaubt, genaue Daten über Art, Umfang und Entstehungsort der Bürokratiekosten auf allen Ebenen zu erheben und die Wirkungen konkreter Alternativvorschläge vorauszuberechnen. Das auch dies alleine nicht reichen würde, stellte die 1998 eingesetzte Kommission unter Leitung des ehemaligen Direktors der Royal Shell Oil, Jan Slechte, fest. Die Empfehlung der Slechte-Kommission lautete, das Vorgehen strikt zu depolitisieren, in dem die inhaltlich-politischen Ziele und die Effektivität gesetzlicher Regelungen nicht beurteilt werden, sondern lediglich die aus gesetzlichen Regelungen entstehenden Informationspflichten. Zudem empfahl die Kommission neben einer starken verwaltungsinternen Koordination auch die Einrichtung eines unabhängigen, externen Organs, das den staatlichen Behörden über die Schulter schaut und konstruktive Kritik übt.

Aufgrund dieser Vorschläge wurde im Mai 2000 Actal („AdviesCollege Toetsing Administratieve Lasten“) als unabhängiges Beratungsgremium gegründet. Actal berät und unterstützt seitdem die Regierung und das Parlament bei Maßnahmen zur Messung und Reduzierung der administrativen Lasten und führt regelmäßige Kontrollen durch, um die Entwicklungen genau beurteilen zu können. Die Kernaufgabe von Actal besteht jedoch darin, den „cultuuromslag“ zu fördern, also den kulturellen Wandel zu einem höheren Kostenbewusstsein der Verwaltung und Gesetzgebung, um einen nachhaltigen Einfluss auf die Kostenentwicklung auch nach dem Ende des Programms zu gewährleisten.“

Damit zeigt das Beispiel der Niederlande, wie sehr auch die Regierung und die Verwaltung darauf angewiesen sind, eine externe Prozessbegleitung zu erhalten. Diese Begleitung muss sich allerdings weniger auf die „Kontrolle“ der Verwaltung konzentrieren, als unterstützend in der gemeinsamen, von der Politik vorgegebenen Zielsetzung der Reduzierung der Bürokratiekosten tätig werden. Deshalb ist auch ein besonderes Augenmerk auf die Auswahl der Gremienbesetzung zu richten, welche die notwendige Autorität gewährleistet, andererseits aber von allen Beteiligten akzeptiert wird.

„Die fortschreitende Entwicklung und Institutionalisierung der Methode und ihrer „Träger“ veranlasste die Regierung Balkenende, im Jahr 2003 das Ziel zu formulieren, die administrativen Lasten bis 2007 um 25% - also 4,1 Mrd. Euro pro Jahr - senken zu wollen“, führt die Bertelsmann Stiftung weiter aus. Anschließend heißt es: „Es wurde daraufhin eine Organisationseinheit im Finanzministerium namens IPAL („Interdepartamentale Projectdirectie Administratieve Lasten“) eingerichtet, die mit den Ministerien klare Zielvereinbarungen über Einsparungen treffen sollte. Als Methode zur Messung und Identifizierung der Bürokratiekosten stellte IPAL 2003 das Standard-Kosten-Modell unter dem Titel „Meten is Weten“ (Messen ist Wissen) vor, das sich eng an das von EIM entwickelte Messverfahren Mistral anlehnt und das seitdem zur Bestimmung der administrativen Lasten für jedes Ministerium verbindlich ist.

Der Gesamttablauf sieht seitdem wie folgt aus: Das Kabinett beschließt das gesamte Reduktionsziel sowie dessen Verteilung auf die Ressorts. Auf dieser Grundlage schließt IPAL Zielvereinbarungen mit den Ministerien, welche wiederum von Actal überwacht und in der Erfüllung unterstützt werden. Verbindlich ist dabei die Messung der Informationspflichten nach dem Standard-Kosten-Modell, wobei Actal die Ministerien berät und unterstützt und Regierung und Parlament (auf Wunsch) berichtet. Actal prüft dabei sowohl auf Anfrage als auch auf Eigeninitiative und erarbeitet eigene Vorschläge zur Kostenreduktion. Zudem muss jeder Gesetzentwurf Actal zur Prüfung vorgelegt werden. Actal prüft dabei grundsätzlich alle Gesetze ab einer Kostengrenze (hins. der Bürokratiekosten für Bürger und Wirtschaft) von 5 Mio. Euro, bei Kosten zwischen 0,5 und 5 Mio. Euro entscheidet Actal selektiv über eine Analyse- Hierfür besteht eine Informationspflicht der Ministerien, die Actal alle notwendigen Unterla-

gen (Gesetzesentwürfe, Daten etc.) zur Verfügung stellen müssen. Allerdings hat sich bereits in der Praxis eingebürgert, dass Actal nicht erst kurz vor der Kabinettsbefassung tätig wird, sondern dass die Ministerien ihre Referentenentwürfe frühzeitig Actal übersenden. Actal überprüft die Plausibilität der Kostenabschätzung und ob die Umsetzungsalternative mit den geringsten Informationskosten gewählt wurde. Wenn einige Zeit später der Gesetzesentwurf vorgelegt wird, spricht Actal noch einmal formell eine Empfehlung aus, die auch dem Parlament vorgelegt und schließlich veröffentlicht wird.

Der Erfolg dieses Verfahrens ist bereits jetzt beeindruckend. So wurden die Bürokratiekosten bis Mai 2005 um ca. 1,3 Mrd. Euro p.a. gesenkt. Rund 190 geplante Maßnahmen wurden bis März 2005 erfasst, die bei Umsetzung eine Reduzierung von 4 Mrd. Euro p.a. bedeuten würden. Eine Senkung um 25% bis 2007 erscheint damit mehr als wahrscheinlich. ...Darüber hinaus geht aus Studien hervor, dass - wenn gleich natürlich nur langsam – ein kultureller Wandel hinzu einem kostenbewussten Denken in der Verwaltung einstellt.“

Ronny Kay kommt in seiner Untersuchung „Arbeitspapier des Lehrstuhls Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation „Bürokratieabbau in den Niederlanden, Quantitative Verfahren zur Bewertung von bürokratischen Lasten, Eine Analyse des Standard-Kosten-Modells im Kontext der regulierungspolitischen Agenda zur Reduzierung der Informationsbefolgungskosten für Unternehmen“ zu dem Ergebnis: „Mittlerweile gibt es in den Niederlanden Bestrebungen, die Methodik des SKM auch auf Investitionskosten, die aus gesetzlichen Regelungen resultieren, anzuwenden. Außerdem werden seit einiger Zeit verstärkte Anstrengungen unternommen, die administrativen Lasten für Bürger zu erfassen. Getragen von den bisherigen Erfolgen wird die Bedeutung quantitativer Verfahren in den Niederlanden also künftig noch weiter zunehmen.“

6.1.3 Vereinigtes Königreich

Im Vereinigten Königreich legte die Premierministerin Thatcher in den 1980-er Jahren die Grundlagen des britischen Bürokratieabbaus. Zentrales Element der Refor-

men war die Zurückdrängung des Staatseinflusses auf die Wirtschaft und die Verlagerung von Aufgaben in die Privatwirtschaft. Die Privatisierungspolitik wurde flankiert durch Deregulierung und Entbürokratisierung. 1994 folgte unter Premier Major der „Deregulation and Contracting Out Act“ (DCOA), der dem Kabinett die Möglichkeit gibt, auf dem Verordnungsweg in das Primärrecht einzugreifen, um Bürokratielasten zu verringern.

Auch die Regierung Blair hat sich zum Bürokratieabbau bekannt. Seit 1998 müssen alle neuen Gesetzesvorschläge mit Konsequenzen für die Industrie eine Folgenabschätzung beinhalten. In der britischen Gesetzesfolgenabschätzung hat die „Better regulation Executive“ (BRE) (ehemals die „Regulatory Impact Unit“ - RIU) die Aufgabe, Gesetzesvorlagen und bestehende Gesetze in 19 Fachbereichen auf ihre Folgen für Wirtschaft und Bürger zu überprüfen. Es handelt sich um eine im „Cabinet Office“, dem britischen Äquivalent des Kanzleramtes, zugeordnete Arbeitsgruppe. Sie soll Ministerien und Behörden helfen, Gesetzesvorlagen sowie Verordnungen mit möglichst geringen bürokratischen Folgelasten zu entwickeln. Unterstützt wird die BRE seit 1997 durch die „Better Regulation Commission“ (BRC) (bzw. ehemals die „Better Regulation Task Force“ - BRTF), ein unabhängiges, 20-köpfiges Expertengremium, das die Regierung in regulatorischen Fragen berät, den Prozess zentral steuert und Jahresberichte über die regulatorische Performance der Ministerien herausgibt. Ferner wird eine „Central Deregulation Unit“ mit einzelnen „Deregulation Units“ in den Ministerien verbunden. Der jeweilige Minister hat ein „Regulatory Quality Certificate“ zu verfassen. Darin werden Alternativen betrachtet, Folgekosten untersucht und indirekte Kosten (wie etwa für Umwelt, Öffentlichkeit und Verwaltung) identifiziert.

Die damalige BRTF hatte im Jahr 2005 einen Bericht „Regulation - Less is More“ herausgegeben, der auf einen Auftrag des Premierministers vom 18. Oktober 2004 zurückgeht. Danach sollte der niederländische Ansatz zum Bürokratieabbau hinsichtlich einer möglichen Übernahme der Komponenten untersucht werden. Ferner sollte ein Konzept „One in, One out“ erstellt werden, wonach neue Vorschriften unter Beachtung deregulatorischer Maßstäbe erlassen werden sollen. In dem Bericht wurde u.a. empfohlen, das niederländische Modell zur Erfassung von Bürokratiekosten einzuführen. Seit September 2005 wird das Verfahren federführend durch das Cabinet Office unter Einschaltung von Unternehmensberatungsgesellschaften mit einem Projektvolumen von rd. 10 Mio. GBP landesweit für eine „Baseline-Messung“ implemen-

tiert. Eine Ausnahme bildet die Steuergesetzgebung, die in einem separaten Projekt (HMRC) unter Federführung des Finanzministeriums untersucht wird. Dabei verwendet das Vereinigte Königreich eine Definition des Begriffs „Wirtschaftsunternehmen“, in dem der gemeinnützige und der gewinnorientierte Sektor einbezogen wird.

Das Zwischenfazit lässt einen sehr hohen zeitlichen, kosten- und IT-mäßigen Aufwand für die SKM-Messungen erkennen: Es hat sich hier gezeigt, dass ein enger Zeitplan die Kosten für die Messungen erhöht, weil die für das Projektmanagement benötigten Ressourcen signifikant steigen.

6.1.4 Dänemark

Dänemark war das erste skandinavische Land, welches das SKM-Modell angewendet hat. Die Dänische Behörde für Handel und Unternehmen (Erhvervs- og Selskabsstyrelsen), eine Abteilung des Dänischen Wirtschaftsministeriums, ist als zentrale Koordinationseinheit für Bürokratieabbau zuständig. Die dänische Regierung entwarf im Jahr 2002 eine neue Strategie zur Unterstützung der dänischen Privatwirtschaft unter der Bezeichnung „die dänische Wachstumsstrategie“. Das Hauptziel dieser Strategie ist die Reduzierung der Bürokratiekosten für die dänischen Unternehmen um 25% bis zum Jahr 2010 unter Einsatz des SKM.

In den vergangenen Jahren gab es eine Reihe von Untersuchungen im Zusammenhang mit dem Standardkosten-Modell, bis anschließend im Rahmen der „dänischen Wachstumsstrategie“ eine vollständige Bestandsaufnahme in Angriff genommen wurde. Dänemark ist zudem Mitbegründer des 2003 eingerichteten internationalen OECD-Netzwerks zur Verbesserung und Vereinheitlichung der Methode des Standardkosten-Modells.

Im Jahr 1999 hatte Erhvervs- og Selskabsstyrelsen Methoden und Instrumente zur Messung der Bürokratiekosten künftiger Gesetze entwickeln lassen. Dazu wurde zunächst eine Übersicht der zu erwartenden Bürokratiekosten auf Grundlage einer Befragung von 1.600 dänischen Unternehmen erstellt sowie vertiefte qualitative Fallstudien an Hand einer Anzahl von typischen Unternehmen, den so genannten Modell-Unternehmen, vorgenommen. Insgesamt lief das Projekt über einen Zeitraum von

drei Jahren und bewirkte bspw. die Entwicklung eines neuen IT-gestützten Benchmark-Instruments zur Verringerung von Bürokratiekosten.

Ferner hatte das dänische Wirtschaftsministerium ein Consulting-Unternehmen mit der Entwicklung eines Instruments beauftragt, mit der die bestehenden Auswirkungen geltender Gesetze und Verordnungen auf die administrativen Belastungen gemessen werden können (ex-post-Evaluation). Mit dieser Methode wurden die Kostenfolgen und deren Entwicklung in einem Zeitraum von drei Jahren, von 1999 bis 2002, erhoben und analysiert. Berücksichtigt wurden dabei auch unterschiedliche Unternehmensgrößen und -strukturen. Während der Durchführung des Projekts konnten auch die Auswirkung zwischenzeitlich vom Wirtschaftsministerium getroffener Maßnahmen zum Bürokratieabbau und zur Reduzierung der Verwaltungskosten gemessen und bewertet werden.

Die erste Pilot-Messung wurde im Jahr 2003 durchgeführt. Analysegegenstand war das Gesetz zur jährlichen Rechnungslegung. Im Jahr 2004 wurden zwei weitere Pilot-Messungen durchgeführt (Dänisches Statistikgesetz und die Umsatzsteuergesetze). Im Zuge dieser Pilot-Messungen wurde das SKM-Handbuch weiter überarbeitet. Die Überarbeitung erfolgte hauptsächlich im Hinblick auf genauere Definition der Bürokratiekosten sowie der Begriffe „Unternehmen“ und „Verwaltungstätigkeiten“.

Das zum AMVAB-dk („Aktivitetsbaseret Måling af Virksomhedernes Administrative Byrder“) weitergeführte Projekt untersuchte schließlich im Rahmen einer Baseline-Messung in der Zeit von August 2004 bis Oktober 2005 ressortweise die gesamten, in den 17 dänischen Ressorts verorteten Gesetze und Verordnungen mit Wirkungen auf private Unternehmen („måler erhvervslivets administrative byrder ved at efterleve erhvervsrettet regulering; AMVAB måler alle erhvervsrettede love og bekendtgørelser, også de regler, der kun berører et mindre antal virksomheder eller indebærer marginale administrative aktiviteter i de enkelte virksomheder.“). Dabei wurde zunächst eine Übersicht der jeweiligen bei den Ministerien bestehenden Gesetzgebungsvorhaben erstellt sowie mittels Interviews, Expertisen, standardisierter Daten und Berechnungen eine Datenbasis erarbeitet. Daraus resultierte eine Aufstellung des Zeitbedarfs und der damit verbundenen Kosten für Unternehmen bei der Erfüllung der Anforderungen der jeweiligen Gesetzgebungsakte. Die Messungen wurden zwölf Monate später beendet. Dänemark verwendet dabei, wie Schweden, die enge

Definition des Begriffs „Wirtschaftsunternehmen“. Per Stand 16. März 2006 liegt nun eine Liste „TOP 100“ über die am meisten belastenden dänischen Gesetze und Verordnungen vor („mest byrdefulde danske love og bekendtgørelse“) mit dem bereits eingangs erwähnten Ziel, die administrativen Lasten, wie in den Niederlanden, um 25% in acht Jahren zu senken.

Die Arbeitsgruppe „Bessere Regulierung für Unternehmen“ (eine Einheit der Erhvervs- og Selskabsstyrelsen) war für die Koordination der Baseline-Messungen zwischen den Ministerien und den Beratungsfirmen verantwortlich, überarbeitete das Handbuch während der Messungen fortlaufend und entwickelte eine Datenbank, in der die standardisierten Kostendaten der verschiedenen Messungen zusammengetragen wurden. Zukünftig wird diese Einheit für die Unterhaltung der Datenbank sowie für die Überwachung der Bürokratiekosten-Entwicklung zuständig sein, um die Erreichung der Zielvorgaben der Ministerien zu verfolgen.

Daneben gibt bzw. gab es in Dänemark noch eine Reihe weiterer Projekte und Untersuchungen zur Thematik, wie bspw. eine Gesetzesfolgenabschätzung mit Hilfe von Test- und Fokuspanels oder die in Zusammenarbeit mit dem schwedischen Institut für Wachstumspolitik (ITPS) durchgeführte Studie über Bemühungen zum Bürokratieabbau im Ausland.

Die Bertelsmann Stiftung hat im Februar dieses Jahres, zusammen mit dem niederländischen Finanzministerium, dem dänischen Wirtschaftsministerium sowie einem Consulting-Unternehmen aus Hamburg ein Kooperationsprojekt gestartet: Ein Vergleich der deutschen Kostendaten mit den Messergebnissen aus den Niederlanden und Dänemark wird Aufschluss darüber geben, inwieweit es bei der Umsetzung von EU-Richtlinien zu einem „Draufsatteln“ zusätzlicher Regelungen, dem so genannten „Gold-Plating-Effekt“, gekommen ist. In diesem Zusammenhang ist zu untersuchen, welche Informationskosten durch diese zusätzlichen Regeln entstehen und welche Unterschiede sich in einem internationalen Vergleich ergeben. So lässt sich feststellen, welche Regulierungsebene für welche Belastung verantwortlich ist. Schließlich ist eine vergleichende qualitative Bewertung möglich.

Im Rahmen dieses Projektes soll das Standardkosten-Modell für derartige Vorhaben getestet und methodisch weiterentwickelt werden. Bislang liegen nur wenige Erfah-

rungen mit grenzüberschreitender Bürokratiekostenmessung vor. Die Erkenntnisse zur Methodenanwendung auf diesem Gebiet werden in die von der Bertelsmann Stiftung organisierte Methodendiskussion einfließen.

Folgenden drei Richtlinien bzw. die entsprechenden Umsetzungsgesetze wurden für Analyse, Messung und Vergleich ausgewählt: die Produktionssicherheitsrichtlinie (2001/95/EWG), die Medizinprodukterichtlinie (93/42/EWG) und die Baustellensicherheitsrichtlinie (92/757/EWG). Grundlage der Entscheidung für diese Richtlinien war, dass sie unterschiedlichen Kompetenzbereichen zuzuordnen sind und potenziell erhebliche bürokratische Belastungen für Unternehmen verursachen. Die Ergebnisse der Messungen werden voraussichtlich im Juni 2006 zum Abschluss des Projekts veröffentlicht.

6.1.5 Schweden

Die Swedish Business Development Agency, die Agentur für Wirtschafts- und Regionalwachstum (NUTEK), hat in den vergangenen zwei bis drei Jahren SKM-Messungen durchgeführt. Die schwedische Regierung hatte zuvor dem Swedish Institute for Growth Policy Studies (ITPS) den Auftrag erteilt, eine Methode zur quantitativen Messung zu entwickeln. Daraus entstand 2001 das Modell RIA (Regulatory Impact Analysis). Das Messmodell ist sehr aufwändig, langwierig und nicht so detailliert wie das niederländische Modell. Mit den Messungen wurden sukzessive die Umsatzsteuer-, die Einkommenssteuer-, die Umweltgesetzgebung und der Bereich der Sozialabgaben sowie der Landwirtschaft und das Fischereiwesen untersucht und auf Grundlage der Analysen Verbesserungsvorschläge erarbeitet.

Die Nonprofit-Institution „Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation“ (NNR) als Vertretung von schwedischen Unternehmensorganisationen berät dabei die staatlichen Stellen in Fragen der Regulierung. Für 2003 konnte eine leichte Verbesserung der Indikatoren gegenüber dem Vorjahr ermittelt werden, wobei die Ausgangsbasis jedoch gering ist: Nur in 7% von insges. rd. 200 Fällen werden kostenrelevante Vorschläge unterbreitet, in nur 9% werden die betroffenen Unternehmen näher bezeichnet.

6.1.6 Norwegen

Das norwegische Ministerium für Handel und Industrie hat 2004 und 2005 SKM-Messungen der Vorschriften in den Bereichen Gesundheit, Umwelt und Sicherheit sowie der Umsatzsteuergesetzgebung durchführen lassen. Norwegen verwendet dabei eine weite Definition des Begriffs „Wirtschaftsunternehmen“: So werden auch öffentliche und teilweise-öffentliche Unternehmen einbezogen, die ihre eigenen Kosten decken. Auf Grundlagen der Analysen wurden Verbesserungsvorschläge erarbeitet. Mittlerweile hat sich Norwegen für eine vollständige Nulllinienmessung entschieden. Dabei ist noch unklar, ob die Gesetze der verschiedenen Ministerien nacheinander (wie in Schweden) oder gleichzeitig (wie in Dänemark) untersucht werden sollen. Die Zielmarke zur Reduzierung der administrativen Lasten beträgt auch hier 25%.

6.1.7 Deutschland, Bundesebene

6.1.7.1 Politische Grundlagen, Gremien

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 sieht die Einführung des Standardkosten-Modells vor. Die Bundesregierung hat mittlerweile, am 25. April 2006, ein Maßnahmenpaket im Rahmen des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ verabschiedet, nachdem sich Union und SPD Anfang April 2006 auf einen Gesetzentwurf zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates geeinigt hatten. Diese inhaltlich mit dem niederländischen ACTAL und organisatorisch mit der britischen BRE vergleichbare Institution wird nach dem Gesetzentwurf aus acht Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft bestehen, die von der Bundeskanzlerin für fünf Jahre berufen werden. Sie werden ehrenamtlich tätig sein und sollen „Erfahrungen in legislativen Angelegenheiten“ gesammelt haben und über „Kenntnisse in wirtschaftlichen Angelegenheiten“ verfügen. Der Normenkontrollrat soll bereits bei der Entstehung eines Gesetzes auf die Reduzierung von Bürokratie hinwirken, die Bürokratiekosten bestehender und künftiger Gesetze nach dem Standardkosten-Modell prüfen und die Regierung beraten. Der Rat wird bei Gesetzentwürfen der Bundesregierung seine Stellungnahme vor Kabinettsbeschluss vorlegen und veröffentlichen, wenn der Entwurf in den Bundestag

eingebraucht wird. Diese Konstruktion hilft, den Widerspruch zwischen der geforderten Durchsetzungsfähigkeit und der gewünschten Unabhängigkeit aufzulösen.

Die Steuerung des Gesamtprozesses der Einführung einer Bürokratiekostenmessung obliegt der Koordinatorin der Bundesregierung, Frau Staatsministerin Hildegard Müller, und dem ständigen Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau. Zusammen mit dem Statistischen Bundesamt wird der Ausschuss für die Implementierung und Durchführung der Bürokratiekostenmessung auf Grundlage des SKM sorgen und als Schnittstelle für den Normenkontrollrat zwischen den Ministerien fungieren. Nach spätestens zwei Jahren wird dem Bundeskabinett über den Sachstand berichtet werden.

6.1.7.2 Einführung von SKM-Messungen

Die Bundesregierung wird gemäß ihres Beschlusses vom 25. April 2006 die Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell auf Bundesebene ermitteln. Nach dem Gesetzentwurf sind Bürokratiekosten solche, die Unternehmen, Vereinen oder Personen durch Informations-, Dokumentations- und Berichtspflichten des Bundes entstehen. Es sind durch den Gesetzentwurf alle Bundesgesetze und auf ihnen beruhenden Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften sowie die Umsetzung von europäischem Recht erfasst. In einem zweiten Schritt sollen die Informationspflichten der Bürgerinnen und Bürger sowie der Verwaltung überprüft werden. Es soll schließlich ein festgelegtes Einsparziel definiert werden, dessen Einhaltung regelmäßig überprüft werden soll. Derzeit lässt sich diese Festlegung noch nicht treffen, da zunächst der Normenkontrollrat die bürokratischen Lasten quantifizieren soll.

6.1.7.3 Normenkontrollrat

Mit dem Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und SPD (Bundestagsdrucksache 16/1406 vom 9.5.06) lagen die Vorstellungen der Koalitionsfraktionen auf Bundesebene auf dem Tisch. Danach können folgende Eckpunkte genannt werden:

1. Der Nationale Normenkontrollrat wird beim Bundeskanzleramt eingerichtet. Er ist in seiner Tätigkeit unabhängig.
2. Aufgabe des Nationalen Normenkontrollrates ist es, die Bundesregierung zu unterstützen, die durch Gesetze verursachten Bürokratiekosten durch Anwen-

derung, Beobachtung und Fortentwicklung einer standardisierten Bürokratiekostenmessung auf Grundlage des Standardkosten-Modells zu reduzieren.

3. Der Gesetzentwurf trifft eine Definition für den Begriff Bürokratiekosten: Im Sinne des Gesetzes sind demnach Bürokratiekosten 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.
4. Bei der Messung der Bürokratiekosten ist das Standardkosten-Modell anzuwenden. Die international anerkannten Regeln zur Anwendung des Modells sind zu Grunde zu legen. Bei der erstmaligen Ermittlung der für die Durchführung der Messung bei Unternehmen notwendigen Kennziffern (Kosten pro Einheit, Zeit pro einzelner durch das Gesetz ausgelöster Aktivität sowie deren Häufigkeit pro Jahr und Anzahl der betroffenen Unternehmen) sind alle Bürokratiekosten zu berücksichtigen, die auf Bundesrecht beruhen.
5. Der Nationale Normenkontrollrat besteht aus acht Mitgliedern, die vom Bundespräsidenten berufen werden.
6. Die Aufgaben des Nationalen Normenkontrollrates sind folgende:
Auf die Einhaltung der Grundsätze der Standardisierten Bürokratiekostenmessung im Sinne des § 2 Abs. 2 können überprüft werden:
 1. Entwürfe für neue Bundesgesetze,
 2. bei Entwürfen von Änderungsgesetzen auch die Stammgesetze,
 3. die Entwürfe nachfolgender nachrangiger Rechts- und Verwaltungsvorschriften,
 4. Vorarbeiten zu Rechtsakten (Rahmenbeschlüssen, Beschlüssen, Übereinkommen und den diesbezüglichen Durchführungsmaßnahmen) der Europäischen Union und zu Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaft,
 5. bei der Umsetzung von EU-Recht die betroffenen Gesetze und nachrangigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften,
 6. bestehende Bundesgesetze und auf ihnen beruhende Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften.

Der Nationale Normenkontrollrat überprüft die Gesetzesentwürfe der Bundesministerien vor deren Vorlage an das Bundeskabinett.

Der Nationale Normenkontrollrat nimmt Stellung zu dem jährlichen Bericht der Bundesregierung zur Frage, inwieweit das von der Bundesregierung gesetzte Ziel der Senkung der Bürokratiekosten erreicht worden ist.

Unberührt bleiben die Prüfungskompetenz des Bundesrechnungshofs und des Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung.

Der Bundesrat hat zu dem Gesetzentwurf lt. Pressemitteilung vom 7.7.06 wie folgt Stellung genommen:

Das *Gesetz zur Einsetzung eines nationalen Normenkontrollrates* hat heute den Bundesrat ohne Beanstandungen passiert. Der Bundesrat hat jedoch eine Entschließung verabschiedet, in der er sich für eine Ausweitung der Bürokratiekostenmessung ausspricht. Er ist der Ansicht, dass Bürokratiekosten neben den Informationskosten auch materiell rechtlich bedingte Belastungen der Wirtschaft umfassen. Diese seien ebenfalls zu messen.

Problematisch sei auch die Einschränkung der Folgenabschätzung auf Gesetzesvorhaben der Bundesregierung. Auch Gesetzentwürfe von Bundestag und Bundesrat können Bürokratiekosten zur Folge haben und seien daher in die Folgenabschätzung einzubeziehen. Bei Gesetzesvorhaben des Bundesrates wäre dies im Rahmen der Stellungnahme der Bundesregierung möglich. Den Deutschen Bundestag bittet der Bundesrat, auf geeignete Weise sicher zu stellen, dass seine Gesetzentwürfe in die Folgenabschätzung einbezogen werden können.

Die Bundesregierung hat mittlerweile sehr deutlich gemacht, welche besondere Bedeutung sie dem Tätigwerden des Nationalen Normenkontrollrates und der Messung der Bürokratiekosten beimisst. Auf einer parlamentarische Anfrage (Bundestagsdrucksache 16/2257) hat sie beispielsweise formuliert, dass die Bestandsmessung zunächst wie in den Niederlanden und Großbritannien auf die Informationspflichten der Wirtschaft konzentriert werde, um die Chancen für mehr Wachstum und Beschäftigung schnell zu verbessern. Dann würden auch die Belastungen der Bürgerinnen und Bürger aus Informationspflichten sowie der Verwaltung überprüft. Nach den Messungen würden je-

weils quantitative Abbauziele formuliert und ihr Erreichen durch erneute Messungen verifiziert. Die Bundesregierung rechnet damit, dass Ergebnisse der ersten Messung von Bürokratiekosten für Unternehmen voraussichtlich 2007 vorliegen werden.

6.1.7.4 „Small Companies Act“

Weiterhin wurde am 25. April 2005 ein „Small Companies Act“ der Bundesregierung beschlossen, das zum einen ein Mittelstandsentlastungsgesetz mit 16 Gesetzesänderungen beinhaltet und das zusammen mit dem Gesetz über den Nationalen Normenkontrollrat beraten werden soll.

Nach dem Bundestag hat auch der Bundesrat das Erste Gesetz zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft verabschiedet (Juli 2006). Neben dem Entlastungsgesetz wurde zugleich die Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates verabschiedet (vgl. Abschnitt 6.1.7.3). Die Vorarbeiten zur Einführung des Standard-Kosten-Modells in der Bundesregierung sind abgeschlossen und alle Normen sollen bis Ende des Jahres erfasst werden.

Mit dem Gesetz werden insgesamt 18 Maßnahmen zur Entlastung des Mittelstandes umgesetzt. Zu ihnen gehören beispielsweise auch die Anhebung der steuerlichen Buchführungspflichtgrenze von 350.000 Euro auf 500.000 Euro Umsatz oder die Entlastung kleinerer Betriebe mit bis zu 50 Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe von Statistikpflichten. Darüber hinaus wurde vom Bundeskabinett am 25. April auch ein Katalog mit 37 Maßnahmen für längerfristige mittelstandsfreundliche Reformvorhaben verabschiedet, darunter die Novellierung des GmbH-Gesetzes und die Reform des deutschen Genossenschaftsrechts mit Ziel, Unternehmensgründungen zu vereinfachen. Weitere Beispiele sind die Vereinfachung des zersplitterten Umweltrechts mit Hilfe eines Umweltgesetzbuches und die Vereinfachung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren.

6.1.7.5 Runder Tisch Pflege

Ferner hatte die Bundesregierung bereits 2004 im Rahmen des „Runden Tisches Pflege“ eine Arbeitsgruppe zur Entbürokratisierung eingerichtet. In diesem Zusam-

menhang hatte das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) eine Pilotstudie in Auftrag gegeben, die die tatsächlichen Bürokratiekosten in Altenpflegeeinrichtungen messen sollte. Ziel war es, die Anwendbarkeit des SKM zur Ermittlung von Bürokratiekosten im Bereich der Altenhilfe und –pflege zu überprüfen. Dabei wurde der Aufwand von Altenpflegeeinrichtungen im Zusammenhang mit Kontrollbesuchen der Heimaufsicht und des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen ermittelt und analysiert. Die Studie hat die Anwendbarkeit des SKM in diesen Bereichen ergeben. Es hat sich weiter herausgestellt, dass in diesen Bereichen die Herausforderung nicht darin besteht, gesetzliche Regelungen zu streichen, sondern Präzisierungen in Form von untergesetzlichen Standards vorzunehmen. Durch diese wird die beim Pflegepersonal bestehende Unsicherheit bei der Erfüllung gesetzlicher Anforderungen beseitigt. Demnach ist es nicht immer die Fülle gesetzlicher Dokumentationspflichten, die unnötige Bürokratie verursachen. Es kann auch an dem Mangel verbindlicher Regelungen liegen, die Betroffene dazu veranlasst, (zu) viel Aufwand zu betreiben. Die gewonnenen Erkenntnisse werden in die weiteren Beratungen der anstehenden Reformen mit einbezogen und zunächst in einer Arbeitsgruppe der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) erörtert.

6.1.7.6 weitere Projektfelder

Als weitere Projekte zur mittelbaren oder direkten Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, der Unternehmen und der Verwaltung sind bundesseitig insbes. vorgesehen:

- Bereinigung des Bundesrechts
- zentrales Melderegister
- Reform des Personenstandsrechts
- Neuorganisation der Bundesforschungsanstalten
- Reform des Rechtsberatungsgesetzes
- Zentralisierung von Personal- und Personalnebenkosten
- Shared Service Center
- sektorspezifische Aufgabenkritik
- Novellierung des Datenschutzrechts (insbes. Erhöhung des Schwellenwertes für die Pflicht zur Bestellung eines betrieblichen Datenschutzbeauftragten oder für Meldepflichten)

6.1.8 Bundesländer: Pilotprojekt SKM-Messungen

In den Ländern Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland wurde im Januar 2006 im Rahmen eines Kick-off-Workshops in Hamburg ein erstes Pilotprojekt zur Übertragung des Standardkosten-Modells nach Deutschland gestartet. Initiiert wurde das Projekt im Oktober 2005 von der Bertelsmann Stiftung, die zugleich im Rahmen eines Kooperationsvertrages die Aufgabe hat, eine einheitliche und sachgerechte Projektdurchführung sicherzustellen. Projektziel ist, die Übertragbarkeit und den Nutzwert des Modells unter deutschen Bedingungen zu überprüfen. Als Kriterien für die Auswahl wurden

- die wirtschaftliche Relevanz
- die thematische Abgrenzbarkeit
- die Erwartung erheblicher Unterschiede zwischen den Landesgesetzen
- die Vergleichbarkeit

und

- ein angemessener Aufwand

zugrunde gelegt.

In dem Projekt werden die Gesamtkosten identifiziert, die Unternehmen im Zusammenhang mit der jeweiligen Landesbauordnung (LBO) und der im Sachzusammenhang auf Grund dieses Gesetzes ergangenen Verordnungen sowie die die Normen konkretisierenden Verwaltungsvorschriften. Die "ex-ante-Abschätzung" der Musterbauordnung - eine unverbindliche Vorlage des Bundes - soll einen zusätzlichen Vergleichsmaßstab bieten. Außerdem werden die Erkenntnisse aus dem dänischen SKM-Prozess herangezogen.

Alle während der SKM-Messung ermittelten Daten werden in einer Datenbank erfasst. Da in Deutschland dafür bisher noch keine spezielle Datenbank existiert, wird für die Pilotprojekte die Erfassung in einer vorläufigen Excel-Datenbank vorgenommen. Die methodischen Lerneffekte münden dabei in ein Handbuch, das unter Federführung der Bertelsmann Stiftung erstellt wird.

Ziele des Projektes sind nicht nur die Ergebnisse der Messungen, sondern auch der allgemeine Nachweis von Übertragbarkeit und Nutzwert des Standardkosten-Modells unter deutschen Verhältnissen. Die Erfahrungen aus diesem Projekt sollen deshalb

in die von der Bertelsmann Stiftung moderierten Methodendiskussionen einfließen und zu einer Anpassung der Methode beitragen. Mit einer Veröffentlichung der Ergebnisse wird in Kürze gerechnet.

Als Zwischenergebnis kann schon jetzt festgehalten werden:

- Das Thema Landesbauordnung ist deutlich komplexer und damit schwieriger als geahnt.
- Es ist ausreichend, Verwaltungsvorschriften nur fallweise, nach Bedarf, einzubeziehen.
- Bei einem relativ einheitlich normierten Regelungsbereich ist die Vergleichbarkeit nicht das zentrale Problem
- Der durchführende Berater braucht neben der Methodenkompetenz auch selbst ein hohes Maß an Fachkompetenz, andernfalls wäre der Aufwand, den die Fachverwaltung hat, größer als vertretbar.
- Am Anfang eines Vergleichprojekts muss ein relativ großer Aufwand betrieben werden, um die angestrebte Vergleichbarkeit der Ergebnisse sicherzustellen.

6.1.9 Einzelne Bundesländer

Daneben gibt es in den einzelnen Bundesländern Maßnahmen und Programme, die Bürokratieabbau und Deregulierung zum Gegenstand haben. Aufgrund des Umfangs soll im Rahmen dieses Berichts nur eine kurze, beispielhafte Übersicht zu einigen Bundesländern gegeben werden:

6.1.9.1 Baden-Württemberg

Die Entbürokratisierungsinitiative der Landesregierung Baden-Württemberg hat in mehreren Tranchen eine Reihe von einzelgesetzlichen Initiativen zur Deregulierung beschlossen. Das vom Ombudsmann für Bürokratieabbau vorgelegte Graubuch zu Maßnahmen auf EU-Ebene hatte der Ministerrat am 5. April 2005 verabschiedet. Darin werden 106 Einzelmaßnahmen zur Abschaffung oder wesentlichen Vereinfachung von EU-Recht aufgelistet. Der Ministerpräsident hat das EU-Graubuch als baden-württembergischen Beitrag zur Deregulierungsoffensive der EU an den Präsidenten der EU-Kommission, José Manuel Barroso, versandt. Das Graubuch soll fortgeschrieben und laufend in den Deregulierungsprozess eingebracht werden.

Der Ombudsmann hat am 24. Oktober 2005 einen Zwischenbericht zum Stand der Vorschläge zum Bürokratie- und Aufgabenabbau vorgelegt. Darin enthalten waren auch Vorschläge der so genannten „Arbeitsgruppe Dürig“. Die AG hatte die Aufgabe, die landesgesetzliche Sammlung systematisch auf Deregulierungsmöglichkeiten zu überprüfen. Einige Maßnahmen der rd. 180 Einzelmaßnahmen sind bereits umgesetzt oder auf den Weg gebracht worden, bei anderen ist die Prüfung noch nicht abgeschlossen. Im Bereich des Strafvollzugs und der Bewährungshilfe werden Privatisierungsmöglichkeiten noch näher untersucht.

Mit dem „Oettinger-Papier“ hat das Staatsministerium am 18. Oktober 2005 zehn Vorschläge und 55 Einzelmaßnahmen zum Bürokratieabbau, zur Deregulierung und zum Aufgabenabbau in Deutschland vorgelegt, die sich vorrangig an den Bund als Gesetzgeber richten.

Schleswig-Holstein erarbeitet zz. zusammen mit Baden-Württemberg, wie in Abschn. 3.3.3.2 bereits dargestellt, die verwaltungsverfahrenrechtlichen und IT-seitigen Rahmenbedingungen für die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in einem Pilotprojekt.

6.1.9.2 Bayern

Die bayerische Staatsregierung beauftragte Ende 2002 einen 12-köpfigen Expertenrat (Henzler-Kommission) mit der Erarbeitung von Vorschlägen, wie das staatliche System von bürokratischem Ballast befreit werden kann. Im Mittelpunkt der siebenmonatigen Projektphase standen zehn Kernprozesse, die an den Berührungspunkten zwischen Unternehmen und Verwaltung ablaufen, wie bspw. Unternehmensgründungen oder Bau- und Anlagegenehmigungen. Daraus wurde eine Reihe von Umsetzungsmaßnahmen in 105 Vorschlägen abgeleitet. Weiter schlägt die Kommission als Instrumente einer Verstetigung von Deregulierung und Entbürokratisierung vor:

- Normprüfung: Auf der „Inputseite“ sollten wirksame Instrumente der Normprüfung installiert bzw. weiter ausgebaut werden, um sicherzustellen, dass nur solche zusätzlichen Normen erlassen werden, die auch im Lichte eines konsequent angewendeten Subsidiaritätsprinzips unerlässlich sind.
- Gesetzestests: In diesem Rahmen sollten Gesetze und sonstige Rechtsvorschriften bereits vor In-Kraft-Treten durch Gesetzesfolgenabschätzungen und regionale

oder sektorale Gesetzes-Pretests auf ihre wirtschaftshemmenden Wirkungen hin untersucht werden.

- Befristung von Gesetzen: Auf der „Outputseite“ sollte das Instrument einer zeitlich befristeten Geltungsdauer von Normen („Sunset Legislation“) in allen geeigneten Fällen eingesetzt werden, um überflüssige oder überflüssig gewordene bzw. wirtschaftlich unzumutbare Normen konsequent wieder abschaffen zu können.
- Kompetitiver Föderalismus: Durch föderalen Wettbewerb bei der Gesetzgebung sollte verstärkt die Chance genutzt werden, Best Practices auch im Bereich der Gesetzgebung zu entwickeln und im Sinne einer Verstetigung von Deregulierung und Entbürokratisierung zu nutzen.
- Benchmarking: Bayern sollte den Anspruch erheben, bundesweit die geringste regelungsdichte und die größtmöglichen Handlungsspielräume für die Wirtschaft zu bieten. Dieser Anspruch sollte regelmäßig und systematisch überprüft werden.

Als Beispiele der auf die Henzler-Kommission zurückzuführenden Maßnahmen sind zu nennen: Doppelprüfungen von Gewerbeaufsicht und Berufsgenossenschaften werden eingestellt, beide Institutionen kooperieren seit Anfang 2005. Die Gewerbeaufsicht verzichtet auf Routinekontrollen.

6.1.9.3 Hamburg

In Hamburg wird derzeit ein Pilotprojekt zum Standardkosten-Modell im Bereich der Weiterbildung und der Bildungsfreistellung durch die Finanzbehörde durchgeführt. Des Weiteren steht die Entflechtung der Aufgaben der Behörden und der Bezirke, also ministerielle Aufgaben einerseits und Vollzugsaufgaben andererseits, im Vordergrund.

6.1.9.4 Mecklenburg-Vorpommern

6.1.9.4.1 Enquete-Kommission

Der Landtag hatte am 13. Juli 2000 eine Enquete-Kommission „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern“ eingesetzt. Die Empfehlungen der Kommission wurden dem Landtag in einem Abschlussbericht vor-

gelegt (dort. LT-Drs. 3/2959 vom 3. Juni 2002), den dieser zustimmend zur Kenntnis genommen hat. Der Bericht der Enquete-Kommission stellt den Ausgangspunkt der anschließenden Reformbestrebungen in Mecklenburg-Vorpommern dar.

Mit den Eckpunkten der Landesregierung zur Reform der öffentlichen Verwaltung vom 21. Januar 2003 (dort. LT-Drs. 4/205 vom 4. Febr. 2003) unternahm die Landesregierung aufgrund der Bevölkerungs- und Finanzentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern erstmals den Versuch einer umfassenden Neukonzeption der gesamten Verwaltungs- und Aufgabenstruktur im Lande. Schwerpunktmäßig bezog sich der Beschluss auf die Bereiche Deregulierung, Funktional- und Kreisgebietsreform, Personalentwicklungsplanung sowie die umfassende Einführung von E-Government.

Der Landtag hat am 12. Mai 2004 eine Grundkonzeption zur Verwaltungsmodernisierung (vgl. dort. LT-Drs. 4/1184) festgelegt, die von der Landesregierung bei ihrem am 17. Mai 2005 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern berücksichtigt wurde. Am 5. April 2006 wurde dieses Gesetz vom Landtag verabschiedet.

6.1.9.4.2 Verwaltungsstrukturreform auf örtlicher Ebene

Mit dem sog. Verwaltungsmodernisierungsgesetz werden die politischen Entscheidungen zur Verwaltungsmodernisierung hinsichtlich der Kreisgebietsstruktur- und Funktionalreform umgesetzt. Das Gesetz beinhaltet zum einen eine Aufgabenverlagerung vom Land auf die kommunalen Körperschaften (Funktionalreform I), zum anderen eine interkommunale Aufgabenneuordnung (Funktionalreform II) sowie eine Kreisstrukturreform.

Die Funktionalreform II verlagert Aufgaben von den Kreisen auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden. Dabei geht es insbesondere um die Zusammenführung der gewerbe- und handwerksrechtlichen Aufgaben sowie der Aufgaben im Personendstandswesen, Fischerei- und Schornsteinfegerwesen auf der örtlichen kommunalen Ebene, um die orts- und bürgernahen Aufgaben bei der örtlichen kommunalen Behörde zu bündeln. Darüber hinaus sollen künftig weitere ortsnah zu erledigende Aufgaben im Straßenverkehrsrecht, Wasser- und Naturschutzrecht von der örtlichen kommunalen Verwaltungsebene bearbeitet werden. Des Weiteren werden besondere Aufgabenzuordnungen an die großen kreisangehörigen Städte, die neben den Auf-

gaben als amtsfreie Gemeinden wegen ihrer stärkeren Leistungskraft zusätzliche Aufgaben insbesondere im Abfallrecht, Naturschutz sowie Waffenrecht erhalten, vorgenommen.

Die bestehenden Kreisstrukturen werden unter vollständiger Einbeziehung der kreisfreien Städte auf Grund der Bevölkerungsentwicklung im Lande Mecklenburg-Vorpommern, der Aufgabenneuordnungen sowie der finanziellen Situation des Landes und der kommunalen Körperschaften ebenfalls geändert. Aus zwölf Landkreisen werden fünf Kreise gebildet. Die sechs kreisfreien Städte werden durch Einkreisung in diese Kreise integriert und erhalten den Status großer kreisangehöriger Städte.

Vorangegangen war dem Verwaltungsmodernisierungsgesetz das aufgrund von Empfehlungen der im Jahr 2000 eingesetzten Enquetekommission zur Reform der Ämter- und Gemeindestrukturen am 4. März 2004 in Kraft getretene fünfte Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung. Im Zuge einer darauf hin einsetzenden, vom Land finanziell unterstützten, aber weitestgehend freiwilligen Ämter- und Gemeindefusion konnte eine stärkere Bündelung der Verwaltungen auf 79 Ämter und 34 amtsfreie Gemeinden zum 1. Januar 2005 erreicht werden. Die Zahl der Gemeinden konnte zum 1. Januar 2005 auf 851 reduziert werden; davon waren 34 amtsfrei und 6 kreisfrei.

6.1.9.4.3 Deregulierung

Die Deregulierung ist ein Baustein des Eckpunkte-Beschlusses vom 21. Januar 2003. Der federführend mit dieser Aufgabe betraute Justizminister Selling hatte im Februar 2003 eine Kommission sachverständiger Persönlichkeiten berufen. Ihre Aufgabe war es hauptsächlich, Vorschläge für die Verringerung und Vereinfachung landesrechtlicher Regelungen und von Verwaltungsverfahren zu erarbeiten und Denkansätze zu einer weitreichenden Aufgabenkritik zu geben. Die Vorschläge der Kommission sind in ihrem Abschlussbericht vom 18. Dezember 2003 zusammengestellt.

Auf Grundlage des Abschlussberichtes hat die Landesregierung ein 11-Punkte-Programm zur Deregulierung und zum Bürokratieabbau beschlossen, an dessen

Umsetzung kontinuierlich gearbeitet wird. Das Kabinett traf im Wesentlichen die nachfolgenden Entscheidungen:

1. die bestehenden Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften werden auf ihre Notwendigkeit untersucht, ihre Anzahl ist bereits um ein Drittel reduziert worden,
2. Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften werden grundsätzlich befristet,
3. kommunale Standards zu Personal- und Sachausstattungen werden so weit wie möglich durch Zielvorgaben ersetzt,
4. bei der Umsetzung gemeinschafts- und bundesrechtlicher Regelungen wahrt die Landesregierung größtmögliche Zurückhaltung bei der Ausgestaltung von Verfahren und in Bezug auf die Regelungsdichte bzw. den Regelungsinhalt,
5. es wird geprüft, inwieweit Widerspruchsverfahren entbehrlich sind. In ausgewählten Bereichen soll das Widerspruchsverfahren zur Verfahrensbeschleunigung durch die Möglichkeit, unmittelbar vor den Verwaltungsgerichten Klage zu erheben, ersetzt werden,
6. Einvernehmensregelungen, Zustimmung- und Genehmigungsvorbehalte werden auf das unverzichtbare Maß zurückgeführt,
7. es soll untersucht werden, ob durch Antrags- und Genehmigungsfiktionen eine Beschleunigung von Verwaltungsverfahren erreicht werden kann,
8. die Baugenehmigung wird künftig Konzentrationswirkung haben und der Katalog des genehmigungsfreien Bauens ausgeweitet,
9. die Vergabe öffentlicher Aufträge soll vereinfacht werden. Die kommunalen Körperschaften sollen Handlungsfreiräume erhalten, die ihnen eine einfache und zügige Auftragsvergabe ermöglichen,
10. das Verfahren bei der Fördermittelvergabe soll entsprechend den Empfehlungen der Deregulierungskommission optimiert werden,
11. die Landesregierung unterstützt die für die Testregion „Bürokratieabbau Westmecklenburg“ gebildete Projektgruppe.

Zur Aufgabenerfüllung auf dem Gebiet der Deregulierung sind im Justizministerium am 1. November 2004 eine Normprüf- sowie eine Deregulierungsstelle als Stabsstellen eingerichtet worden. Die Deregulierungsstelle koordiniert die Deregulierungsarbeit der einzelnen Ministerien der Landesregierung. Sie überprüft bestehende Rege-

lungen auf Notwendigkeit bzw. Vereinfachungspotenziale und identifiziert mögliche Bereiche der Deregulierung im Diskurs mit Institutionen der Gesellschaft, insbesondere auch aus dem Bereich der Wirtschaft. Ebenso nimmt sie Anregungen aus der Öffentlichkeit auf. Ergebnisse dieser Arbeit sind mittlerweile in drei Deregulierungsgesetze eingeflossen. Das Erste Gesetz zur Deregulierung und zum Bürokratieabbau ist am 5. November 2005 in Kraft getreten. Das Zweite Deregulierungsgesetz wurde am 25. Januar 2006 vom Landtag verabschiedet und das Dritte Deregulierungsgesetz wurde mit Kabinettsbeschluss vom 14. März 2006 dem Landtag zugeleitet. Die drei Deregulierungsgesetze enthalten im Wesentlichen Bestimmungen zur Einrichtung und Ausgestaltung der Testregion Westmecklenburg, der Vereinfachung von Verwaltungsverfahren und der Rechtsbereinigung. Ziel dieser Regelungen ist insbesondere, für einen bestimmten Zeitraum die Absenkung von Standards sowie die Verschlinkung von Genehmigungsverfahren zu erproben. Weitere Gesetzesänderungen, wie das Änderungsgesetz zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes, sind seit dem 1. August 2005 in Kraft. Die Novelle der Landesbauordnung wurde am 5. April 2006 vom Landtag verabschiedet. Durch das am 21. Dezember 2005 vom Kabinett beschlossene „Landes-SUP-Richtliniengesetz“ wurden Standards auf bundesrechtliche und gemeinschaftsrechtliche Vorgaben zurückgeführt. Vor diesem Hintergrund wird ferner das Landesdatenschutzgesetz überarbeitet.

6.1.9.5 Niedersachsen

Niedersachsen hat eine Gesetzesfolgenabschätzung eingeführt, diese beinhaltet jedoch keine Untersuchung der kostenmäßigen Auswirkungen auf Wirtschaft und Verbraucher, sondern lediglich eine etatzbezogene Prüfung. Es bestehen aber derzeit Überlegungen, die Gesetzesfolgenabschätzung mit dem Standardkosten-Modell zu verknüpfen, um auch auf diesem Gebiet Daten zu erhalten.

Seit dem 1. April 2006 ist das Projekt „Modellkommunen“ angelaufen. Hier werden über drei Jahre unter wissenschaftlicher Begleitung Vorschriften mit standardsenkendem Charakter angewandt. Diese betreffen insbes. Fristen, Zuständigkeiten und Verfahrensfragen und den Umfang von gesetzlichen Anforderungen, wie etwa die Absenkung von Raumstandards für Kindertagesstätten. Ein Zwischenbericht ist für Juli 2007 geplant.

Ferner wird Niedersachsen mit gutachterlicher Begleitung zum 1. Juni 2006 den „Quick Scan“, einer „verschlankten“ Variante des Standardkosten-Modells, über den gesamten Bestand des Landesrechts vornehmen, um die „dicken Fische“ hinsichtlich der administrativen Lasten auslösende Rechtsquellen zu identifizieren.

7. Positionen, Aktivitäten und Pläne der Landesregierung zur Bürokratiekostenmessung

7.1 Bewertung quantitativer Verfahren im niederländischen Reformprozess

7.1.1 Vorbemerkung

Das Beispiel der Niederlande zeigt deutlich, dass der heutigen Lage ein langjähriger Prozess des Lernens und Anwendens verschiedener Methoden vorausgegangen ist. Das SKM stand dabei bereits längere Zeit den politischen Akteuren zur Verfügung, allein es fehlte die flächendeckende Anwendung. Dass die flächendeckende Einführung der Messmethode auch mit Kosten und einer notwendigen Infrastruktur verbunden war, darf dabei für die jetzt in Deutschland handelnden Akteure nicht unerwähnt bleiben. Das SKM hat jedoch verschiedene Funktionen und Voraussetzungen. Diese werden nachstehend kurz dargestellt und bewertet (weiter führend in: Ronny Kay, Potsdam im „Arbeitspapier des Lehrstuhls Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation „Bürokratieabbau in den Niederlanden, Quantitative Verfahren zur Bewertung von bürokratischen Lasten, Eine Analyse des Standard-Kosten-Modells im Kontext der regulierungspolitischen Agenda zur Reduzierung der Informationsbefolgungskosten für Unternehmen, Ronny Kay, Potsdam, November 2005, 1/05).

7.1.2 Funktionen quantitativer Verfahren

7.1.2.1 Katalysatorfunktion

Bereits 1984 erfolgte eine erstmals eine bemerkenswerte Wahrnehmung des Themas mit der Einrichtung der sog. Grapperhaus-Kommission in den Niederlanden. Die Wahrnehmung allein führte aber nicht sofort zu einer Bewusstseinsveränderung in der Politik; dies geschah erst auf der Basis erster Erkenntnisse zu den tatsächlichen Auswirkungen. Wie bereits genannt, konnten die ersten Messungen bzw. Schätzungen den enormen Kostenfaktor von 6 Mrd. Euro darstellen. Diese Zahl konnte die Politik nicht ignorieren. Erste Reduktionsziele wurden formuliert (Kok-Regierung: 25%). Das SKM war damit der Katalysator der politischen Bewusstwerdung der Messung administrativer Lasten.

7.1.2.2 Transparenzfunktion

Unbestreitbar hat das SKM zu Transparenz geführt, was die Aufdeckung von Möglichkeiten der Reduzierung administrativer Lasten anbelangt. Das von EIM entwickelte Messmodell (siehe oben) machte es möglich, die sogenannten Informationsbefolgungskosten entweder für eine einzelne Regelung, für einen ganzen Gesetzgebungsbereich und auch für eine gesamte Volkswirtschaft relativ genau zu bestimmen. Dabei trägt die durch die Messmethode angelegte systematische Darstellungsweise sehr gut dazu bei, sowohl bei bestehenden Vorschriften wie auch bei dem Entwurf neuer Vorschriften einen systematischen Überblick über Informationspflichten und –kosten zu erhalten.

7.1.2.3 Kostenargument

Ohne Kenntnis der Kosten und Nutzen eine fundierte Abwägung der Notwendigkeit einer Informationspflicht nicht möglich. Sonst bliebe allein die qualitative Erkenntnis, dass durch eine Regelung Informationskosten ausgelöst werden.

7.1.2.4 Monitoringfunktion

Die Kenntnis von Informationskosten allein reicht aber auch nicht aus. Notwendig ist es, die zu einer Reduzierung administrativer Lasten erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Für eine wirkungsvolle Reduzierung ist es weiterhin zwingend, nachzuhalten, ob die erwünschten Ziele tatsächlich erreicht wurden, beispielsweise durch regelmäßige Evaluationen. In den Niederlanden bedient man sich seit 1999 eines entsprechenden Monitorings.

7.1.2.5 Planungs- und Kontrollfunktion

Die Anwendung von SKM bietet nicht nur die oben geschilderten Vorteile. Messungen nach dem SKM sind auch möglich bei neuen Regelungen. Damit hat die Politik ein Messinstrument in der Hand, das insgesamt zu einer Reduzierung der Informationspflichten beitragen kann (bei bestehenden Regelungen wie auch bei geplanten Regelungen). Es können damit „Netto-Abbauziele“ formuliert werden. Bei der Umsetzung in den Niederlanden hat damit das dortige Finanzministerium ein wirksames Steuerungsinstrument, welches zur Kontrolle der Zielerreichung der Beteiligten eingesetzt wird.

7.1.2.6 Symbolfunktion

Mit der Implementierung von SKM, den beschriebenen Abbauzielen soll die niederländische Wirtschaft in einen Standortvorteil gebracht werden. Zudem macht eine Entlastung von Informationspflichten die Niederlande auch für ausländische Investoren attraktiver. Der konsequente Einsatz von SKM und die Zielsetzung durch die Politik unterstreicht damit auch die Symbolfunktion.

7.1.3 Voraussetzungen für eine erfolgreiche Anwendung von SKM

Allein die Verfügbarkeit eines adäquaten Messinstruments garantiert noch keine Bürokratieabbauerfolge, SKM muss vielmehr in ein Gesamtkonzept eingebettet werden.

Die in den Niederlanden gemachten Erfahrungen zeigen, dass zur Erreichung quantitativer Zielstellungen strukturelle Veränderungen erforderlich sind. Ronny Kay, Potsdam, (a.a.O.) führt dazu aus: „Zum einen verpflichteten sich die Ministerien, mittels Nullmessungen die Transparenz über administrative Lasten zu erhöhen und auf der Grundlage der so gewonnenen Informationen quantitative Maßnahmenprogramme mit Blick auf das Globalziel zu formulieren. Zum anderen sollte sichergestellt werden, dass administrative Lasten auch angemessen beim Entwurf neuer gesetzlicher Regelungen berücksichtigt werden. Dies beinhaltete die Quantifizierung und damit auch die Anwendung von SKM. Administrative Lasten sind adäquat beim Entwurf von gesetzlichen Regelungen zu berücksichtigen. Auch wenn es nicht möglich war, den Beweis für alle Gesetzesentwürfe vorzunehmen, so konnte zumindest global betrachtet eine Veränderung gegenüber 1994 nachgewiesen werden. Eine wichtige Kontrollfunktion hat in diesem Zusammenhang das Beratungsgremium ACTAL übernommen. Allein die Selbstverpflichtung der Ministerien, flächendeckend eine Nullmessung auszuführen und Reduzierungsvorschläge zu erarbeiten, reicht jedoch nicht aus, wenn ein Globalziel verfolgt wird. Hierzu bedarf es eines Kontrollinstruments, das es trotz der starken Stellung niederländischer Minister schafft, Einfluss auszuüben. Ein solches Instrument steht den Niederlanden seit 2005 mit der Festlegung administrativer Lastenplafonds innerhalb des Haushaltsplanes zur Verfügung.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Anwendung eines SKM nicht automatisch umgesetzt werden kann. Vielmehr müssen in einem politisch-administrativen System auch strukturelle und institutionelle Veränderungen vorgenommen werden.“

Schleswig-Holstein wird hier die Erfahrungen aus Pilotprojekten und die Aktivitäten auf Bundesebene auswerten und ggf. Umsetzungsmöglichkeiten auf Landesebene prüfen.

7.1.4 Kosten und Nutzen von Standardkosten-Modellen

Die Antwort auf die Frage, ob die Anwendung von SKM in den Niederlanden zu einer Änderung im Umgang mit dem Gesetz im Sinne eines politischen Instruments geführt hat, hängt von dem Blickwinkel ab. „Betrachtet man die monetäre Differenz zwischen dem Ausmaß administrativer Lasten am 31.12.2002 und dem jetzigen Zustand, so kann man eine Änderung von rund einer Mrd. Euro feststellen. In diesem Zusammenhang ist zu fragen, welche Wirkung eine quantitative Reduzierung in den Niederlanden zur Folge gehabt hat. Nach Auskunft des niederländischen Arbeitgeberverbands ist die bisherige Reduzierung in den Unternehmen kaum spürbar. Der Verband ist jedoch davon überzeugt, dass langfristig und bei Erreichung einer Nettoerduzierung von 25% die Veränderungen auch beim einzelnen Unternehmer fühlbar sein werden. Dass die bisherige Nettoerduzierung in den Unternehmen nur marginal wahrgenommen wird, ist verständlich, denn die von den Ministerien ergriffenen Maßnahmen erstrecken sich auf eine große Anzahl von Unternehmen. Makroökonomisch erscheint dieser Effekt jedoch real.

Darüber hinaus ist in den Niederlanden eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Ministerien feststellbar. Die gemeinsame Suche nach effizienteren Informationspflichten an runden Tischen hat zu einem „neuen“ Vertrauensverhältnis auf der administrativen Regulierungsebene geführt. Eine qualitative Verbesserung ist aber auch dahingehend festzustellen, dass die Politik seit 1994 an ambitionierten Reduzierungszielen festhält und große Anstrengungen unternommen hat, um diese Ziele zu erreichen. Darüber hinaus wird bei konkreten Gesetzesänderungen versucht, gesetzliche Regelungen im Hinblick auf die Informationspflichten effizienter zu gestalten. Auch wenn man möglicherweise noch nicht von einer flächendeckenden Veränderung sprechen kann, so kann man feststellen, dass administrative Lasten

nicht mehr in dem Maße ignoriert werden wie noch 1994 und zudem verstärkt nach kostengünstigeren Alternativen gesucht wird. Neben dem SKM hat die von ACTAL ausgeübte Kontrollfunktion dabei einen erheblichen Beitrag geleistet. Auch wenn der von der niederländischen Regierung beabsichtigte „cultuuromslag“ offenbar noch viel Zeit und Geduld kostet, ist anzuerkennen, dass das Bewusstsein für administrative Lasten in den letzten 20 Jahren erheblich gesteigert werden konnte. Neben dem Nutzen sollten an dieser Stelle auch die Kosten für die Anwendung quantitativer Verfahren erwähnt werden. Denn der Aufbau einer entsprechenden Infrastruktur sowie die ständige Aktualisierung der Daten ist nicht umsonst zu haben. Es ist davon auszugehen, dass die flächendeckende Ausführung von Nullmessungen durch externe Beratungsbüros mit einem erheblichen monetären Aufwand verbunden war. Nimmt man die Kosten und stellt sie den Reduzierungsmöglichkeiten gegenüber, so relativiert dies zumindest aus makroökonomischer Sicht die Kosten. Des Weiteren sollte auch der personelle Mehraufwand in der Ministerialbürokratie, den die Anwendung von SKM mit sich bringt, erwähnt werden. Auch wenn diese Frage an dieser Stelle nicht explizit beantwortet werden kann, ist die Existenz dieser Kosten bei der Bewertung von SKM zu bedenken.

Ferner gibt das niederländische Zentralbüro für Statistik (CBS) an, dass eine Reduzierung von administrativen Lasten in einzelnen Wirtschaftssektoren weniger Arbeitsaufwand zur Folge hat. Dies ist auch das Ziel, aber gleichzeitig führt dies dazu, dass möglicherweise dort künftig weniger Arbeitskräfte benötigt werden. Das CBS geht bei einer vollständigen Umsetzung des Nettoziels (25%) von einer Reduzierung der Beschäftigung um 1,8% aus. Langfristig wird zwar durch das gleichzeitige Wirtschaftswachstum eine Kompensation angenommen, mittelfristig ist jedoch mit einem solchen Effekt zu rechnen.“ (Ronny, Kay, Potsdam, a.a.O).

7.2 Pilotprojekte in Deutschland

Vor diesem Hintergrund begrüßt die schleswig-holsteinische Landesregierung auch das beschriebene Pilotprojekt der Bertelsmann Stiftung unter Heranziehung der Landesbauordnungen. Das Projekt wird wichtige Aussagen zur Übertragbarkeit des Systems auf Deutschland liefern und durch ein auf dieser Basis entwickeltes Methodenhandbuch Basiswissen schaffen.

Schleswig-Holstein hatte sich entschlossen, sich an dem Pilotprojekt nicht zu beteiligen. Gründe waren neben den entstehenden Projekt- und Personalkosten zum einen die laufende Aufgabenanalyse und –kritik und die dadurch gebundenen Ressourcen, zum anderen ist der Untersuchungsgegenstand „Landesbauordnung“ (LBO) für Schleswig-Holstein nicht ideal, da hierzu Beratungen zur Reformierung der Gesetzesmaterie laufen: Die Landesbauordnung wird bereits seit Herbst 2005 durch eine Unabhängige Sachverständigenkommission auf verfahrensrechtliche und organisatorische Vereinfachungen untersucht, abgeschlossen werden soll diese Untersuchung bis Ende nächsten Jahres. Schleswig-Holstein ist jedoch in den Prozess der Methodenentwicklung für ein deutsches SKM-Handbuch eingebunden und steht dazu in engem Kontakt mit der Bertelsmann Stiftung. Damit ist zudem gewährleistet, dass die aus dem Pilotprojekt gewonnenen Erkenntnisse ggf. in den Reformierungsprozess der hiesigen LBO einfließen können.

7.3 Zusammenarbeit der norddeutschen Länder in Fragen der Deregulierung

Die Konferenz der norddeutschen Länder (KND) hat einen fachlichen Austausch der fünf Länder Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg, Niedersachsen, Bremen und Schleswig-Holstein über Maßnahmen der Deregulierung und des Bürokratieabbaus initiiert. Hier werden Erfahrungen ausgetauscht und Möglichkeiten einer koordinierten Vorgehensweise bei der Umsetzung von Bundes- und Europarecht erörtert. Außerdem soll in diesem Rahmen die Entwicklung der Methodik des SKM in Deutschland begleitet werden. Ferner wird Schleswig-Holstein die weiteren Entwicklungen der Bemühungen um den Abbau von Bürokratiekosten auf Bundes- und auf Länderebene auch daraufhin überprüfen, inwieweit die norddeutschen Länder verstärkt zusammenarbeiten können.

7.4 Gesamtkonzept

Darüber hinausgehende, isolierte Aktivitäten des Landes zur Bürokratiekostenmessung erscheinen schließlich nicht opportun, da es zunächst darauf ankommt, eine bundesweit einheitliche, idealerweise EU-kompatible Methodik, die dem föderalen Staatsaufbau Deutschlands gerecht wird, zu implementieren. Zudem werden in Kürze die ersten Erfahrungen aus den beschriebenen SKM-Pilotprojekten in den jeweiligen Bundesländern vorliegen, auf die Schleswig-Holstein zurückgreifen, seine

Schlüsse ziehen und die ggf. als Basis für weitere Maßnahmen dienen können. Gerade mit Blick auf die „Architekturkosten“ für einen etwaigen Aufbau einer Bürokratiekostenmessung nach SKM, wie bspw. der Datenbankaufbau oder die Einschätzung der erforderlichen Ressourcen und des Kostenrahmens, lassen sich durch Berücksichtigung der Lerneffekte Dritter Synergien erzielen.

Vor diesem Hintergrund wurde die in Schleswig-Holstein in 2005 begonnene Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik nicht mit SKM-Messungen verknüpft. Die Aktion ist darauf angelegt, innerhalb eines Zeitraumes von nur wenigen Monaten Vorschläge zu entwickeln, die insbesondere durch eine Organisationsentwicklung zu einer nachhaltigen Senkung der Verwaltungskosten und damit zur haushaltswirksamen Entlastung beitragen können. Die primären Ziele der Aufgabenkritik waren die Generierung von Vorschlägen zum Aufgabenverzicht, zur Verlagerung von Aufgaben auf Dritte, zur Prozessoptimierung und zur Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene, wobei, wie eingangs geschildert, auch Rechtsnormen unter diesem Blickwinkel betrachtet wurden. In dieser Phase des Entbürokratisierungsprozesses wäre daher eine umfassende Messung von Bürokratiekosten bzw. von Informationsbefolgungskosten bei der Entwicklung und Beratung der Vorschläge verfrüht gewesen bzw. die beschriebenen Ziele der Aufgabenkritik können naturgemäß nicht diesen Ansatz umfassen. Entscheidend bei der weiteren Verfolgung des Ziels, einen durchgreifenden Bürokratieabbau über die laufende Aufgabenkritik hinaus zu erreichen, ist ein Instrumenten-Mix, der, wenn Erfahrungsberichte über die beschriebenen Pilotprojekte und die deutsche SKM-Methodik im Konzept vorliegen, in ein weiteres systematisches Vorgehen einzubinden ist. Im Weiteren müssen die Instrumente dann dort ansetzen, wo die Aufgabenkritik aufgehört hat: Die Aufgabenkritik hat die staatliche Aufgabenebene, die intra-organisatorische Ebene (also die innerhalb der Verwaltung bestehenden Organisations- und Hierarchieebenen sowie Umsetzungsprozesse) sowie die inter-organisatorische Ebene (also die Beziehungen zwischen öffentlicher Verwaltungen einerseits und Bürgerinnen/Bürger und Unternehmen andererseits) zum Gegenstand. Die weiteren Instrumente zum Bürokratieabbau werden sich der politischen und der administrativen Regulierungsebenen zuwenden müssen. Die Unterscheidung dieser verschiedenen Ebenen beim Bürokratieabbau ist für den wirkungsvollen Einsatz der Instrumente entscheidende Bedeutung beizumessen.

7.5 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die geschilderten, aus dem Prozess in den Niederlanden gewonnenen Erkenntnisse zeigen schließlich, dass nicht nur ein „langer Atem“, politischer Rückhalt und fundierte Methodik zum Erreichen von Reformzielen erforderlich sind, sondern dass zur Verbesserung der Qualität von Regierungshandeln erst durch das Zusammenspiel von Gremien, externen Beratungsstellen und staatlichen Einrichtungen eine spürbare makroökonomische Wirkung erzielt werden kann. In diesem Rahmen kann die Messung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell ein wirkungsvolles Instrument mit Signalwirkung darstellen, um, ähnlich wie in den Niederlanden, in Deutschland und damit auch in Schleswig-Holstein dazu beizutragen, eine neue Kultur des Regierungshandelns zu schaffen.

8. Hintergrund

8.1 Der Begriff „Bürokratie“

Die moderne Gesellschaft ist ohne Rechtsvorschriften und ohne ein funktionierendes Justizsystem nicht vorstellbar. Gesetze legen Rechte und Pflichten fest und schützen auf diese Weise Bürgerinnen und Bürger, Konsumenten, Beschäftigte und Unternehmen gegen Missbrauch, Nachlässigkeit und unethisches Verhalten. Insbesondere im Bereich der Wirtschaft schaffen sie die Voraussetzungen für fairen Wettbewerb und damit für Wettbewerbsfähigkeit. Daraus leitet sich beispielsweise zu einem großen Teil die Daseinsberechtigung von EU-Rechtsvorschriften ab: Sie korrigieren Marktversagen und garantieren auf europäischer Ebene gleiche Voraussetzungen für alle. In vieler Hinsicht kann dieser Schutz nur durch Einhaltung der Verpflichtung gewährleistet werden, über die Anwendung von Rechtsnormen zu informieren und Bericht zu erstatten. Administrative Pflichten sollten deshalb nicht generell als „Bürokratie“ abgetan werden – ein Begriff, der umgangssprachlich unnötig zeitaufwändige und überkomplizierte Verfahren bezeichnet und als negative Kennzeichnung (nur) der öffentlichen Verwaltung als starre, kundenunfreundliche und unwirtschaftliche Organisation verwendet wird. Bürokratie nach Max Webers Herrschaftssoziologie ist die leistungsfähigste Herrschaftsform für den Staat und die Privatwirtschaft (!), die durch

1. feste Verteilung amtlicher Pflichten,
2. fest verteilte Befehlsgewalt und Zwangsmittel,
3. Anstellung von Personen mit einer generell geregelten Qualifikation

gekennzeichnet und in der Moderne voll zur Entfaltung gekommen ist.

Die aktuelle Bürokratiekritik wird häufig als Instrument zur Unterstützung sehr unterschiedlicher Ziele benutzt („Klientelinteressen“), was besonders dann bei beabsichtigten Streichungen von Vorschriften deutlich wird, wenn betroffene Interessenverbände einen Wegfall von „Schutzzonen“ befürchten müssen.

Im Übrigen sollte nicht vergessen werden, dass manche Errungenschaften der „Bürokratie“, z.B. Gewährung von Leistungen nach festen Regeln durch ausgebildetes hauptamtliches Personal unabhängig von persönlichen Beziehungen zu oder Vorteilen für den „Beamten“, unabhängig auch von seiner politischer Einstellung usw., in

vielen Ländern dieser Welt erst noch erreicht werden müssen. Diesen Mindest-Standard zu erreichen ist u.a. Ziel der Forderungen nach „Good Governance“. Bei der Modernisierung der Verwaltung kann es deshalb nicht darum gehen, das von Weber beschriebene Modell der Bürokratie zu „überwinden“, sondern es weiterzuentwickeln.

8.2 Föderalismus

Ein Kritikpunkt in der Diskussion über die Reformfähigkeit Deutschlands ist stets die föderale Struktur. Föderalismus stellt jedoch ein wesentliches Element einer lebendigen Demokratie dar: Eine föderative Ordnung bildet politische Einheit, ohne die Besonderheiten der Glieder aufzuheben; sie verbindet Vielfalt und Einheit miteinander. Ein lebendiger Föderalismus lebt von der Wahrung regionaler Vielfalt und der Individualität seiner Glieder, der Länder und Kommunen. Aber Sinn und Aufgabe der föderativen Ordnung erschöpfen sich nicht im Akt der Staatsbildung. Die vertikale Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern trägt maßgeblich zur Machtbegrenzung und Kontrolle der Machtausübung bei. Föderalismus garantiert auch in größtmöglichem Maße politische Teilhaberechte der Bürgerinnen und Bürger. Dezentrale Verankerung von Verantwortung in einer größeren politischen Gemeinschaft ist nicht nur eine demokratische Forderung, sondern auch eine höchst pragmatische Notwendigkeit; denn eine wesentliche Stärke föderaler Ordnung liegt auch darin, dass politische und wirtschaftliche Herausforderungen flexibel bewältigt werden können. Die Vielfalt politischer Lösungen, die eine föderale Ordnung bietet, befördert politisches Lernen und die Suche nach den besten Möglichkeiten für Problemlösungen. Hinzu kommt, dass in einem effektiven föderalen Staat die Entscheidungswege in der Regel kürzer sind als in einem zentral verwalteten Staat. Unbenommen bleibt dabei das Erfordernis, bei internationalen Vergleichen bzw. bei der Untersuchung von Übertragungsmöglichkeiten von Reformen die Besonderheiten des Föderalismus zu berücksichtigen.

8.3 Subsidiarität

In Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Konnexitätsprinzip bietet der Föderalismus die besten Voraussetzungen für einen bürgernahen Staat, der Problemlösungen ermöglicht, die den Interessen der Bürgerinnen und Bürger vor Ort Rechnung tragen. Nur die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf

den verschiedenen staatlichen Ebenen führt dazu, dass politische Entscheidungen möglichst dezentral und damit nahe am Bürger getroffen werden. Bürgernähe setzt jedoch auch voraus, dass die politischen Strukturen und Entscheidungsprozesse transparent sind. Dezentralisierung und Verlagerung von Aufgaben und Kompetenzen auf ortsnahe Einheiten erhöhen zudem im positiven Sinne den Rechtfertigungsdruck für die Gebietskörperschaften. Die konsequente Anwendung des Konnexitätsprinzips verbindet nicht nur die politische Verantwortung für die Aufgabenerfüllung mit derjenigen für ihre Finanzierung, sie begrenzt auch wirkungsvoll die Macht der Regelungsinstanz.

8.4 Transparenz

Allerdings sind die politischen Prozesse für die Bürgerinnen und Bürger in zunehmendem Maße undurchschaubar geworden, was maßgeblich auch zur Politikverdrossenheit beigetragen hat. Undurchschaubarkeit ist eine Folge der Politikverflechtung. Der hohe Grad der Verflechtung von Aufgaben und Kompetenzen auf allen politischen Ebenen von der Europäischen Union über die dort vertretenen Staaten bis zu den Ländern der Bundesrepublik Deutschland ist ein Demokratieproblem. Daher müssen nicht nur die Aufgaben von Kommunen, Ländern und Bund entflochten werden, sondern auch Haushalte und Steuern.

8.5 Reformbedarf

Hier sind mutige Reformschritte gefordert. Für die Bürger und Bürgerinnen ist eine politische Ordnung dann effizient, wenn sie Sicherheit und Wohlstand garantiert. In diesem Sinne leistungsfähig und damit effizient ist eine föderale Ordnung nur dann, wenn der Bundesstaat handlungsfähig ist, wenn die politischen Strukturen transparent und wenn die Entscheidungen möglichst nahe am Bürger angesiedelt sind und zugleich flexibel gefällt werden.