

Vorwort

Norbert Röttgen / Bernhard Vogel

„Die Ordnung der Freiheit bedeutet: Die Bürger beauftragen den Staat, die Spielregeln zu setzen. Aber das Spiel machen die Bürger.“ Mit diesen Sätzen seiner vielbeachteten Berliner Rede im März 2005 brachte Bundespräsident Horst Köhler auf den Punkt, dass die Freiheit der Bürger auch von der Leistungsfähigkeit des Staates abhängt.

Denn eine funktionierende staatliche Ordnung ist eine notwendige Voraussetzung für die freiheitliche Gesellschaft – oder kurz gesagt: „Wo es keine Ordnung gibt, da herrscht die Konfusion.“ (Luca de Pacioli) Doch hat diese Ordnung auch eine Kehrseite: die Bürokratie. Die staatlichen Institutionen und die Regelungen zur Überwachung der gesellschaftlichen Spielregeln entfalten ein Eigenleben, das von den Befürwortern der staatlichen Ordnung so nicht gewollt war.

Auch im sechzigsten Jahr der Gründung der Bundesrepublik Deutschland ist die großartige Leistung ihrer Gründerväter, dem nach Krieg und Zerstörung wirtschaftlich, sozial und moralisch zerrütteten Deutschland zunächst im Westen wieder die Zuversicht einer freiheitlichen, demokratischen und solidarischen Ordnung zu geben, nicht hoch genug zu schätzen.

Wer wollte angesichts der jüngsten Krise an den Finanzmärkten in Zweifel ziehen, dass ungenügende staatliche Regelsetzungen die freiheitliche und demokratische Ordnung in Gefahr bringen kann. Deshalb entwickelten die Begründer der Sozialen Marktwirtschaft die Idee eines dritten Weges zwischen Sozialismus und Kapitalismus. Und wiesen dem Staat eine neue Rolle zu. Der Staat ist nicht Nachtwächter. Er ist Rahmengerber und Schiedsrichter. „Freie Wirtschaft, starker Staat“, auf diese Formel brachte Alexander Rüstow seine grundlegende Ansicht von einer freiheitlichen Ordnung der Wirtschaft.

Und diesen freiheitsbegründenden Gedanken der staatlichen Ordnung geht es auch, wenn die Modernisierung des Staates und der Abbau unnötiger Bürokratie auf der Tagesordnung stehen.

Viel Richtiges und Wichtiges zur Modernisierung des Staates und zum Abbau der Bürokratie ist erforscht, publiziert und umgesetzt worden. Man denke an die Einrichtung des Nationalen Normenkontrollrates, einem beratenden Gremium externer Sachverständiger, der die Bundesregierung berät, damit das vernünftige Maß bei der Formulierung neuer Regulierungen im Auge behalten werden kann.

Schon Montesquieu wies mahnend darauf hin: „Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu erlassen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu erlassen.“ Ein modernes Staatsverständnis, in dem das Gesetz kein Selbstzweck ist, sondern einem Ziel zu dienen hat: Einen Beitrag dafür zu leisten, dass sich die Menschen auf die staatliche Ordnung als Garant ihrer persönlichen Freiheit verlassen können.

Mit der vorliegenden Publikation der Konrad-Adenauer-Stiftung zu Bürokratieabbau und Standardkostenmessung sollen die vielfältigen Bemühungen engagierter Ver-

treter eines modernen, leistungsfähigen Staates für eine weiterführende Debatte unter Politikern, Wahlbeamten wie Staatsdienern, der Wissenschaft wie der Fachwelt zusammengestellt werden.

Das Standardkosten-Modell steht als Erfolg versprechendes Instrument gegen unötige Bürokratie im Interesse von Politikern, Wirtschaftsförderern und Verantwortlichen in Bund, Ländern und Gemeinden und momentan auch im Mittelpunkt der Forschung zum Bürokratieabbau. Es soll auch in der Arbeit des Nationalen Normenkontrollrates in der neuen Legislaturperiode eine wichtige Rolle spielen.

Dabei ist es in der jüngeren Vergangenheit gelungen, neben den Bürgern und den Unternehmen auch die staatlichen Ebenen selbst verstärkt in den Blick des Bürokratieabbaus zu nehmen. Und zur föderalen Ordnung des Bundesstaates gehören neben Bund und Ländern auch die Kommunen. Deshalb widmet diese Schrift der kommunalen Ebene und ihrer Perspektive auf die Herausforderungen des Bürokratieabbaus breiten Raum.

In der Stunde der weltweiten Finanzkrise musste die Stunde des Staates schlagen. Aber nicht die Stunde des omnipräsenten Staates, der sich wie ein Leviathan in alle Belange der Bürger einmischt, ist angebrochen, vielmehr die Stunde eines starken Staates, dessen modernes Regieren sich durch eine kluge und maßvolle Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung auszeichnet und zur Leitplanke von Freiheit und Verantwortung wird.

Ein Staat, der Voraussetzung und Teil einer erfolgreichen politischen, wirtschaftlichen wie sozialen Ordnung in den kommenden Jahren sein wird.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| <i>Michael Borchard / Gerhard Klippstein</i> | |
| Einleitung | 15 |
| Genese des Projekts SKM | |
| <i>Hans-Georg Kluge</i> | |
| Vom politischen Projekt zum Gesetz – wie es zur Einführung des Standardkosten-Modells und zur Entstehung des Nationalen Normenkontrollrates kam | 21 |
| I. Einleitung | 21 |
| II. Politischer Impetus | 23 |
| III. Besuch in den Niederlanden als „Schlüsselerlebnis“ | 25 |
| IV. Notwendigkeit gesetzlicher Umsetzung in Deutschland – massive Widerstände der Ministerialbürokratie | 26 |
| V. Der Nationale Normenkontrollrat | 28 |
| VI. Ausblick | 29 |
| <i>Hans-Georg Kluge / Hans-Jörg Dietsche / York von Falkenhayn / Klaus Finkelnburg / Anett Kleine-Döpke-Güse / Gerald Kretschmer / Alexander Schink</i> | |
| Vorschläge zur Intensivierung der Deregulierung und Einleitung eines umfassenden Bürokratieabbaus in der Bundesrepublik Deutschland | |
| Kurzfassung | 33 |
| Langfassung | 35 |
| A. Abbau von Bürokratiekosten als Einstieg in eine systematische Gesetzesfolgenabschätzung | 35 |
| I. Vorschlag | 35 |
| II. Begründung | 35 |
| III. Vorteile einer standardisierten Bürokratiekostenmessung nach niederländischem Vorbild | 37 |
| IV. Alternativen? | 39 |
| B. Effektive politische Kontrolle der europäischen Rechtsetzung und Beschränkung der nationalen Umsetzung auf das europarechtliche Minimum | 40 |
| I. Vorschlag | 40 |
| II. Begründung | 40 |
| III. Lösung: Zentralisierung europarechtlicher Kompetenzen | 42 |

| | |
|--|----|
| C. Gesetzliche Sofortmaßnahmen zum Bürokratieabbau | 43 |
| I. Vorschlag | 43 |
| II. Begründung | 43 |
| 1. „Kleinbetriebeentlastungsgesetz (Small Company Act)“ | 43 |
| a) Besondere Situation der Kleinstunternehmen in Deutschland | 43 |
| b) Kurzfristige Abhilfe für die Kleinstunternehmen | 44 |
| 2. Ergänzung der VwGO | 45 |
| a) Erweiterung behördlicher Entscheidungsspielräume gegenüber den Gerichten | 45 |
| b) Möglichkeit der Vollstreckbarkeit von Verpflichtungsklagen vor Rechtskraft | 46 |
| D. Gesetzesbegleitende Maßnahmen zur Verbesserung der Vorbereitung, Beratung und Folgenbeobachtung von Gesetzen des Bundes | 47 |
| I. Vorschlag | 47 |
| II. Begründung | 47 |
| III. Eckpunkte des vorgeschlagenen Gesetzes (vgl. dazu im Einzelnen Anlage D/1) | 49 |
| IV. Zum Normkontrollausschuss als dem Kernelement des vorgeschlagenen Gesetzes | 49 |
| IV. Alternativen zur institutionellen Gesetzeskontrolle | 51 |
| V. Sonstiges | 52 |
| | |
| Anlage A/1 | |
| Messung der Bürokratiekosten als Einstieg in eine systematische Gesetzesfolgenabschätzung | |
| <i>Hans-Georg Kluge</i> | 53 |
| | |
| Anlage A/2 | |
| Bericht über den Besuch von Staatssekretär a. D. Kluge bei ACTAL, dem Beratungsgremium der niederländischen Regierung für die Prüfung des Verwaltungsaufwandes, am 11. August 2005 und das Gespräch mit dem Geschäftsführer Peter Bond sowie dem Leitenden Planungsmitarbeiter Peter-Paul Stufkens | |
| <i>Hans-Georg Kluge</i> | 60 |
| | |
| Anlage A/3 Teil 1 | |
| Kabinettsorder des Premierministers des Vereinigten Königreichs | 69 |
| | |
| Anlage A/3 Teil 2 | |
| Formal Government Response ‘Regulation – Less is More. Reducing Burdens, Improving Outcomes’ A Better Regulation Task Force Report | 71 |

| | |
|--|-----|
| Anlage A/4 Teil 1 | |
| Fragen der Projektgruppe und Antworten der britischen Regierung zu der Organisation von Deregulierungsstellen in Großbritannien | |
| <i>Hans-Georg Kluge</i> | 78 |
| Anlage A/4 Teil 2 | |
| Ergänzende Fragen der Projektgruppe und Antworten der britischen Regierung zur Messung des Verwaltungsaufwands: das niederländische Standardkostenmodell (SCM) | |
| <i>Hans-Georg Kluge</i> | 82 |
| Anlage A/5 | |
| Das Standard-Kostenmodell – Konzept zur Definition und Quantifizierung des Verwaltungsaufwandes für Unternehmen durch staatliche Regulierung | 85 |
| Anlage A/6 | |
| Fragen der Projektgruppe und Antworten der dänischen Regierung zu der Organisation von Deregulierungsstellen in Dänemark | |
| <i>Hans-Georg Kluge / Hans-Jörg Dietsche</i> | 136 |
| Anlage A/7 | |
| Normprüfungsverfahren in den USA unter besondere Berücksichtigung der Bürokratiekostenmessung | |
| <i>York von Falkenhayn</i> | 138 |
| Anlage B/1 | |
| Entstehung und Umsetzung europäischen Rechts | |
| <i>Hans-Jörg Dietsche</i> | 141 |
| Anlage B/2 | |
| Anweisung des Bundeskanzleramts der Republik Österreich an die Bundesministerien bezüglich Umsetzungsgesetzen europäischer Vorschriften | 149 |
| Anlage C/1 | |
| Entbürokratisieren, deregulieren, flexibilisieren – Vorfahrt für Unternehmen und Arbeit – Deregulierungskommission (Auszug aus dem Bericht der „Henzler-Kommission“, S. 68 bis 71) | 152 |
| Anlage D/1 | |
| Eckpunkte für ein Deregulierungsgesetz | |
| <i>Gerald Kretschmer / Klaus Finkelburg</i> | 155 |

| | |
|---|-----|
| <i>Hans-Georg Kluge</i> | |
| Alternative Überlegungen zum NKR-Gesetz | 165 |
| I. Vorbemerkung | 165 |
| II. Diskussionsentwurf des Bundesjustizministeriums | 165 |
| III. Interner Entwurf der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 27. Mai 2006 | 166 |
| IV. Ausblick | 167 |

| | |
|---|-----|
| <i>Michael Brenner</i> | |
| Bürokratiekostenmessung auch für Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages – Eine Herausforderung für die Zukunft | 168 |
| I. Einleitung | 168 |
| II. Die unvollendete Bürokratiekostenkontrolle | 169 |
| III. Der Nationale Normenkontrollrat und die Aufgabe der Bürokratiekostenreduzierung | 170 |
| IV. Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine Bürokratiekostenmessung von aus der Mitte des Bundestages eingebrachten Gesetzentwürfen | 172 |
| 1. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben des freien Mandats | 172 |
| 2. Mandatsfreiheit und Initiativrecht | 173 |
| 3. Der Grundsatz der Gewaltenteilung | 173 |
| 4. Folgerungen für einen „Bürokratiekosten-TÜV“ | 174 |
| V. Eckpfeiler eines „Bürokratiekosten-TÜV“ für aus der Mitte des Bundestages eingebrachte Gesetzesvorlagen | 175 |
| 1. Die GO-BTag als Rechtsgrundlage | 175 |
| 2. Der maßgebliche Zeitpunkt | 176 |
| 3. Die institutionelle Umsetzung | 178 |
| 4. Das Know-how für die Bürokratiekostenmessung | 179 |
| VI. Fazit | 179 |

Die Umsetzung des Standardkostenmodells in den Kommunen

| | |
|--|-----|
| <i>Hans-Jörg Dietsche / Karsten Glied / Hans-Georg Kluge / Frauke Ley</i> | |
| „Kommunen als Bürokratieopfer“ – Die Messung der Bürokratiekosten der deutschen Kommunen als erster Anwendungsfall des Standardkosten-Modells auf die öffentliche Verwaltung | 183 |
| Vorbemerkung | 183 |
| I. Die Übertragung des Standardkosten-Modells auf die Kommunen | 185 |
| 1. Das Standardkosten-Modell und seine Anwendung | 185 |
| 2. Die Kommunen als Selbstverwaltungskörperschaften öffentlichen Rechts | 186 |

| | |
|---|-----|
| 3. Die Definition der Informationspflicht als Schlüssel zu einer Anwendung von SKM in der öffentlichen Verwaltung | 188 |
| II. Die Durchführung der Studie: Bürokratiekostenmessung in den Kommunalverwaltungen | 189 |
| 1. Herkunft der Pflichten | 190 |
| 2. Klassifizierung der Art der Aufgabe | 192 |
| a) Erhebung | 193 |
| b) Interviews | 193 |
| III. Auswertung der Erhebung der Informationspflichten | 194 |
| 1. Herkunft der Berichtspflichten | 195 |
| a) Verteilung der Pflichten | 195 |
| b) Verteilung nach Berichtsarten | 195 |
| c) Berichtspflichten als öffentlicher Aufgabenträger | 196 |
| 2. „Bemerkenswerte“ Berichtspflichten und Optimierungsbedarfe | 196 |
| 3. Exkurs 1: Kommunen als fremdnützige Berichtesammler in ausgewählten Bereichen: Beispiel Freiburg | 198 |
| Beispiel 1 – der Datenerfassung und Datenpflege in den Bereichen Gefahrenabwehr, Katastrophenschutz und Zivile Verteidigung | 199 |
| Beispiel 2 – der Anfragen beim Gewerbezentralregister | 200 |
| Beispiel 3 – der Berichtspflichten zur Gewerbeaufsicht | 201 |
| 4. Exkurs 2: Kommunen als fremdnützige Berichtesammler in ausgewählten Bereichen: Beispiel Baden-Baden | 202 |
| Beispiel der Datenerfassung und Datenpflege in den Bereichen Gefahrenabwehr, Katastrophenschutz und Zivile Verteidigung | 202 |
| 5. Exkurs 3: Erbschaftsteuerreform als Beispiel „übersehener“ Informationspflichten der Kommunen kraft Bundesrechts | 203 |
| 6. Exkurs 4: Kommunen als Datensammler der EU | 207 |
| IV. Fazit | 208 |

Hans-Georg Kluge

| | |
|---|-----|
| Kostenerstattung für die Kommunen – Bürokratiekostenbelastung als Fall des Konnexitätsprinzips? | 209 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| I. Grundsätzliches | 209 |
| Unzureichender Schutz der Kommunen durch Artikel 84 Abs. 1 Satz 7 Grundgesetz | 211 |
| Unzureichender Schutz durch das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip hier: ungeschriebener Bagatellvorbehalt des Landes | 212 |
| Unzureichender Schutz durch das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip hier: Aushöhlung durch Verwaltungsvorschriften | 213 |

| | |
|---|-----|
| II. Kostenerstattung für die Kommunen in der Praxis? | 214 |
| III. Ausblick | 215 |
| <i>Wolfgang Gerstner / Dieter Salomon</i> | |
| Bürokratielasten aus der Sicht von Kommunen | 216 |
| <i>Anett Kleine-Döpke-Güse</i> | |
| Berichtspflichten in Kommunen | 226 |
| Bericht an den Landesrechnungshof | 227 |
| Berichte an das Landesumweltamt und das staatliche Amt für Umweltschutz | 227 |
| Berichte an das LDS | 227 |
| Perspektiven der öffentlichen Verwaltung auf die Staatsmodernisierung | |
| <i>Ulrich Karpen</i> | |
| Staatsmodernisierung und Bürokratieabbau | 231 |
| I. Standards der Verwaltung | 231 |
| II. Das Max Weber'sche Bürokratiemodell | 232 |
| III. Verwaltung und New Public Management (NPM) | 232 |
| IV. Skepsis gegenüber dem NPM-Modell | 233 |
| V. Keine Schwarz-Weiß-Sicht der Verwaltungsmodelle | 234 |
| VI. Bürokratieabbau in Deutschland | 234 |
| VII. Allgemein akzeptierte Entbürokratisierungserkenntnisse | 235 |
| VIII. Fortentwicklung des Standardkosten-Modells (SKM) | 235 |
| IX. Entbürokratisierung in der EU | 236 |
| X. Better Regulation – Better Legislation | 236 |
| XI. Einige Empfehlungen | 237 |
| <i>Doris Dietze / Henning Kreibohm</i> | |
| Der Nationale Normenkontrollrat und die Kommunen – Partner beim Bürokratieabbau | 238 |
| I. Einleitung | 238 |
| II. Programm der Bundesregierung „Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung“ | 239 |
| 1. Bürokratiekosten aus bundesrechtlichen Informationspflichten | 239 |
| 2. Standardkosten-Modell | 240 |
| III. Aufgaben des Nationalen Normenkontrollrates | 241 |
| 1. Unterstützung der Bundesregierung bei Erreichung des 25 %-Ziels | 241 |

| | |
|---|-----|
| 2. Prüfung aller neuen Regelungsvorhaben auf Bürokratiekosten (Ex-ante-Verfahren) | 242 |
| IV. Stand nach zweieinhalb Jahren | 243 |
| 1. Bestandsmessung – Erreichung des 25 %-Ziels | 243 |
| 2. Gesteigertes Kostenbewusstsein bei neuen Regelungsvorhaben | 244 |
| 3. Spürbarkeit von Entlastungsmaßnahmen | 245 |
| V. Rolle der Kommunen im Programm der Bundesregierung | 246 |
| 1. Kommunen als Vollzugsbehörden von Informationspflichten der Wirtschaft und Bürger | 246 |
| 2. Kommunen als Verursacher von Informationspflichten der Wirtschaft und Bürger | 247 |
| 3. Kommunen als Adressat von bundesrechtlichen Informations- pflichten | 248 |
| VI. Möglichkeiten der Zusammenarbeit | 248 |
| 1. Ebenenübergreifende Pilotprojekte – Prozessbetrachtung | 248 |
| 2. Methodische Unterstützung bei eigenen Messungen | 249 |
| 3. Informationspflichten der Verwaltung stärker in den Blick neh- men | 249 |
| VII. Fazit | 250 |

Harald Schliemann

| | |
|--|-----|
| Normenbremse – Korrelat zur Schuldenbremse | 251 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| These | 251 |
| I. Einleitung | 251 |
| II. Begrenzung des Haushaltsdefizits | 252 |
| III. Schuldenbremse gegen Neuverschuldung | 252 |
| 1. Grundstruktur | 253 |
| 2. Schuldenbremse – keine Haushaltsbremse | 253 |
| 3. Schuldenbremse – keine Gesetzesfolgenbremse | 254 |
| IV. Gesetzesfolgenabschätzung | 254 |
| 1. Rechtsgrundlage: Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundes- regierung | 255 |
| 2. Durchführungskosten der Behörden | 255 |
| 3. Bürokratiekosten – Nationaler Normenkontrollrat | 256 |
| V. Grundgedanke der Normenbremse | 256 |
| VI. Eckpunkte der Durchführung der Normenbremse | 257 |
| 1. Gegenstand der Gesetzesfolgenabschätzung | 257 |
| 2. Methode(n) der Gesetzesfolgenabschätzung | 259 |
| 3. Ergebnisse der Kostenschätzung | 259 |
| 4. Feststellung des Ergebnisses der Kostenfolgeabschätzung | 260 |
| 5. Anwendungsbereich der Normenbremse | 260 |
| a) Bereichsausnahmen | 260 |
| b) EU-Umsetzungsgesetze | 260 |

| | |
|---|-----|
| c) Bagatellkosten | 261 |
| d) Eilfälle | 261 |
| 6. Anwendung auf Rechtsverordnungen | 261 |
| 7. Normenbremse als Bestandteil eines Gesetzgebungsgrundsatzgesetzes? | 261 |
| VII. Regelungsrang der Normenbremse | 262 |
| | |
| <i>Hans-Jörg Dietsche</i> | |
| Folgenabschätzung von EU-Recht nach dem SKM – Zur Problematik des „gold plating“ nach dem Inkrafttreten der Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon | 263 |
| | |
| <i>Herbert Helmrich</i> | |
| Erste Schritte in Richtung einer wirksamen Gesetzesfolgenabschätzung | 268 |
| | |
| Autorenverzeichnis | 273 |

Einleitung

Michael Borchard / Gerhard Klippstein

„Kommunen als Bürokratieopfer – muss der Bund mehr zahlen?“ lautete der zugespitzte Titel einer Tagung, die die Konrad-Adenauer-Stiftung am 15. Oktober 2008 in ihrer Berliner Akademie in Kooperation mit der Fachhochschule des Mittelstandes in Bielefeld und dem Bundesarbeitskreis Christlich Demokratischer Juristen (BACDJ) durchgeführt hat.

Die Tagung hat sich mit dem Thema Bürokratielast der Kommunen unter zwei Aspekten beschäftigt: Zum einen damit, wie die Bürokratiekosten der Kommunen identifiziert und gemessen werden können, und zum anderen mit der Frage, ob die Kommunen durch das Verbot der Aufgabenübertragung in Artikel 84 GG in Verbindung mit dem landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip, das in allen deutschen Flächenländern existiert, ausreichend vor Bürokratiekosten geschützt sind. Die erste Frage konnte auf der Tagung von den anwesenden Experten positiv beantwortet werden, die zweite Frage richtet sich hingegen an die Politik.

Die Kommunen sind in der deutschen Verfassungsordnung zur Regelung der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung“ (so Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz) berufen. Daher musste es lange Zeit als ein besonderer Widerspruch empfunden werden, dass der Bund trotz weitgehend fehlender Zuständigkeit für die unmittelbare Regelung kommunaler Angelegenheiten als oberste der staatlichen Ebenen jedenfalls faktisch für die Kommunen beständig neue Aufgaben schuf – deren Finanzierung aber den Kommunen überließ. Die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen wurden hierdurch beständig eingeengt und ihre Aufgabenerfüllung damit zusehends schwieriger. Im Rahmen der Föderalismusreform I ist im Jahr 2006 das zuvor schon nach herrschender juristischer Auffassung bestehende Verbot der Aufgabenübertragung durch den Bund an die Kommunen im Grundgesetz (Artikel 84 Absatz 1 Satz 7) endgültig festgeschrieben worden. Aufgaben an die Kommunen können nunmehr nur noch direkt durch die Länder zugewiesen werden – unter der Maßgabe der jeweiligen Landesverfassungen, die heute fast sämtlich ein Konnexitätsprinzip enthalten, das Aufgabenübertragung zwingend an Mittelzuweisungen koppelt. Doch weist dieses Verbot nach wie vor Lücken auf: So belasten auch durch Bundesrecht geschaffene Informationspflichten als Bürokratiekosten die Kommunen nach wie vor. Sie stehen damit beispielhaft für einen weiterhin stattfindenden bundesgesetzgeberischen Durchgriff auf die Kommunen.

Ausschlaggebend für diese Erkenntnis war die Studie „Kommunen als Bürokratieopfer“ des Nationalen Zentrums für Bürokratiekostenabbau, mit der erstmals die bundesrechtlichen Informationspflichten identifiziert und die Kosten beziffert werden konnten, die damit den den Kommunen vom Bund auferlegt wurden.

Im Mittelpunkt der Tagung stand diese Studie des Nationalen Zentrums für Bürokratiekostenabbau an der Fachhochschule des Mittelstandes in Bielefeld, die in diesem

Rahmen der Öffentlichkeit und der Presse vorgestellt wurde. Mit der Studie, an der vier Kommunen unterschiedlichen Typus in zwei Bundesländern teilgenommen haben, hat das Nationale Zentrum für Bürokratiekostenabbau Neuland betreten: Sie stellt die Ergebnisse der EU-weit ersten Messung von Informationspflichten der Kommunen dar. Damit ist nicht nur der Nachweis erbracht, dass die Bürokratielasten der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften messbar sind. Vielmehr wird darüber hinaus auch deutlich, dass das ursprünglich für die Bedürfnisse der Wirtschaft konzipierte Standardkosten-Modell ebenso auf die öffentliche Verwaltung übertragbar ist. Verschiedene Untersuchungen und Ansätze waren zuvor zu dem Ergebnis gelangt, dass eine Übertragung des Standardkosten-Modells auf die öffentliche Verwaltung – per se, also über einzelne, isolierte Anwendungsmöglichkeiten hinaus – nicht möglich wäre.

Unternehmen der freien Wirtschaft, deren Informationspflichten durch die Anwendung des Standardkosten-Modells bereits europaweit gemessen werden, stehen der staatlichen Sphäre als Rechtsunterworfenen gegenüber. Das heißt, gesetzliche Informationspflichten lassen sich relativ leicht identifizieren. Kommunen hingegen sind als öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungskörperschaften zwar ebenfalls Rechtsunterworfenen, aber dennoch gleichzeitig immer Teil der staatlichen Sphäre. Dies macht eine Eingrenzung der gesetzlichen Informationspflicht schwierig, da formal betrachtet der überwiegende Teil eines jeden Verwaltungshandelns in der Gewinnung und Verarbeitung von Information – z.B. Vermerke auf dem Dienstweg – besteht.

Das Nationale Zentrum für Bürokratiekostenabbau hat mit seiner Studie demonstriert, wie die Informationspflichten von Kommunen bzw. Verwaltungsträgern in einer sachgerechten Weise definiert und gemessen werden können. Damit ist nun ein gangbarer Weg aufgezeigt, wie künftig auch die Messung der Bürokratiekosten der Kommunen und der gesamten öffentlichen Verwaltung in die standardisierte Gesetzesfolgenabschätzung auf Grundlage des Standardkosten-Modells einbezogen werden kann. Auch sind so die Voraussetzungen geschaffen, dass das von der Europäischen Union bereits im Rahmen des Lissabon-Prozesses vorgegebene Ziel einer Messung der Bürokratielasten der gesamten öffentlichen Verwaltung erreicht werden kann.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung, die Fachhochschule des Mittelstands und der Bundesarbeitskreis Christlich Demokratischer Juristen wollen mit diesem Band einen Beitrag zur politischen Debatte über die Intensivierung des Bürokratieabbaus leisten. Das Werk greift daher deutlich über die reine Dokumentation der Tagung vom 15. Oktober 2008 hinaus und behandelt das deutsche Modell des Bürokratieabbaus und seine Potentiale umfassend. So wird in einem gesonderten Teil der Ursprung der Idee eines Normenkontrollrats sowie der Übertragung des niederländischen Standardkosten-Modells auf Deutschland beleuchtet. Der umfangreiche Bericht der Projektgruppe, die im Sommer 2005 im Auftrag von Dr. Norbert Röttgen MdB dem Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion tätig wurde und die auch die entsprechenden vorbildhaften Institutionen in den Niederlanden besucht hat, ist in diesem Band erstmals veröffentlicht, ebenso wird die Genese des Nationalen Normenkontrollrats beleuchtet. Abgerundet wird die Publikation durch Beiträge, die die Weiterentwicklung des gegenwärtigen Modells verdeutlichen.

Unser Ziel ist es sowohl der wissenschaftlichen Fachwelt als auch der Politik mit diesem Band ein Standardwerk über den Bürokratiekostenabbau in Deutschland an die Hand zu geben.