

Parlamentarische Ansätze für das Verhältnis von Bund und Ländern beim Bürokratieabbau

REDE VON DR. GÜNTER FRINGS MDB ANLÄSSLICH DER 3. FACHTAGUNG BÜROKRATIEABBAU IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

„Bill Gates fing in einer Garage an und hatte als junger Mann schon ein Weltunternehmen. Manche sagen mit bitterem Spott, dass sein Garagenbetrieb bei uns schon an der Gewerbeaufsicht gescheitert wäre.“ Dieses Zitat stammt von Altbundespräsident Roman Herzog aus seiner Rede „Aufbruch ins 21. Jahrhundert“, die er am 26. April 1997 in Berlin hielt. Damit hat Herzog in zugespitzter Form auf ein Problem hingewiesen, dass auch 15 Jahre nach seiner Rede aktuell ist: Wirtschaftliches Wachstum und eine positive wirtschaftliche Entwicklung kann durch Bürokratie gehemmt oder gar verhindert werden.

Inzwischen haben wir im Bürokratieabbau entscheidende Fortschritte erzielen können. Die Bundesregierung hat allein in den letzten sechs Jahren über 400 Maßnahmen initiiert und durchgesetzt, welche die deutsche Wirtschaft um jährlich etwa 11 Mrd. Euro entlasten. Doch um nachhaltig einen Sieg gegen die Bürokratie erringen zu können, bedarf es eines abgestimmten Zusammenspiels verschiedener Akteure.

Als Parlament haben wir im Rahmen des Bürokratieabbaus lange Zeit nur in der zweiten Liga gespielt. Primärer Adressat von Entbürokratisierungsmaßnahmen war die Exekutive, das heißt die Bundesregierung und die Verwaltungsbehörden. Immer dann, wenn formale Gesetze verwaltungstechnisch ausgeführt werden, entsteht notwendigerweise Bürokratie. Aus diesem Grund sollten Maßnahmen gegen übermäßige Bürokratie auch dort ansetzen. Außerdem bedarf es in

einem Staat mit einem modernen Gewaltenteilungsverständnis für viele Entbürokratisierungsmaßnahmen keiner gesetzlichen Regelung, sondern vielmehr einem guten „Public Management“. Im Übrigen hat auch die Exekutive einen eigenen politischen Gestaltungsspielraum, wie es das Bundesverfassungsgericht treffend in seiner Kalkar-Entscheidung zum Ausdruck brachte: „Die konkrete Ordnung der Verteilung und des Ausgleichs staatlicher Macht, die das Grundgesetz gewahrt wissen will, darf nicht durch einen aus dem Demokratieprinzip fälschlich abgeleiteten Gewaltenmonismus in Form eines allumfassenden Parlamentsvorbehalts unterlaufen werden. (...) Die verfassungsgebende Gewalt hat in Art. 20 Abs. 2 und 3 GG auch die Exekutive als verfassungsunmittelbare Institution und Funktion geschaffen.“

Auf der anderen Seite ist Bürokratie erst die Folge von formellen Gesetzen und an dieser Quelle gilt es durch eine bessere Rechtsetzung anzusetzen. Es ist auch Aufgabe des Bundestages, bundesrechtliche Hürden abzubauen, die bisher zu komplizierten verwaltungstechnischen Verfahren führen konnten. Bürokratieabbau durch das Parlament heißt aber nicht einfach, möglichst viele Gesetze abzuschaffen. In einem modernen Staat, der in internationale und supranationale Systeme eingebunden ist und in dem der Gesetzgeber auf eine Vielzahl von neuen gesellschaftlichen und technischen Entwicklungen zu reagieren hat, kommt es automatisch zu einer Vielzahl von verdichteten Regelungsmaterien. Einfacher formu-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

BERLIN

DR. GÜNTER KRINGS, MDB

20. November 2012

www.kas.de

liert: Deutschland zahlt für den gesellschaftlichen und technischen Wandel und für eine plurale Gesellschaft auch einen regulatorischen und bürokratischen Preis. Zwei Leitfragen, die schon die Gesetzgebungslehre in den 1970er Jahren aufgeworfen hat, sind zu berücksichtigen: Wie viele Gesetze sind notwendig und können wir die Qualität von Gesetzen, insbesondere hinsichtlich der Abschätzung von Gesetzesfolgen, verbessern? Unser parlamentarischer Ansatzpunkt muss sein, bestehende Gesetze sinnvoll anzupassen, respektive neue Gesetze bereits im Rechtsetzungsprozess zu verbessern. Diese Qualitätsverbesserung, eine „Better Regulation“, zielt einerseits auf sprachliche Verbesserungen von Gesetzen als auch auf eine bessere Folgenabschätzung und Prüfung von Alternativen.

Neben dem Verhältnis von Exekutive und Legislative, ist das zwischen Bund und Ländern essentiell. Dabei stellt sich die Frage, welche Ansätze und konkrete Maßnahmen der Bundestag für das Verhältnis von Bund und Ländern beim Bürokratieabbau verfolgen soll, kann und darf. Als Bundesgesetzgeber stoßen wir aufgrund der föderalen Strukturen auf unterschiedliche Herausforderungen. Zum einen existieren unterschiedliche Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen, so dass es nicht in allen Regelungsbereichen möglich ist, ein einheitliches Vorgehen durch ein Bundesgesetz vorzuschreiben. Zum anderen vollziehen die Bundesländer grundsätzlich die Bundesgesetze, sodass die Abschätzung der bürokratischen Folgen und Kosten bereits beim Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene schwierig ist.

Bereits im Jahr 2006 wurde im Rahmen der ersten Föderalismusreform der „Wettbewerb um die beste Lösung“ durch Änderungen bei der konkurrierenden Gesetzgebung, vor allem bezüglich der Vorgaben für das Verwaltungsverfahren bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder kreiert. Die darauffolgende Föderalismuskommission II zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beschäftigte sich auch mit den Themen Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung. Hierunter fasste man die Aufgabenentflechtungen im Bereich der

öffentlichen Verwaltung, die ebenenübergreifende Bündelung von Verwaltungsaufgaben, die Einführung von IT-Standards sowie die Vereinfachung länderübergreifender Regelungen zusammen.

Immer wenn Bund und Länder legislatorisch auf demselben Bereich tätig werden und damit „Regulierungskaskaden“ entstehen können, ist es besonders wichtig sich auf aussagekräftige Standards bei der Gesetzesfolgenabschätzung zu einigen. Dort setzt das von der Bundesregierung im April 2006 eingeführte und inzwischen etablierte Standardkosten-Modell (SKM) an, mit dem die Ermittlung von Bürokratiekosten standardisiert und systematisch ermittelt und damit auch sichtbar gemacht werden können. Seit Ende Januar 2010 ist der gesamte Erfüllungsaufwand für das Bundesrecht zu beziffern. Ein Jahr später wurde das Mandat des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) um die Überprüfung der Kostenabschätzungen der Ressorts zum Erfüllungsaufwand erweitert.

Ein konkretes Beispiel, das exemplarisch für einen guten Ansatz zum Verhältnis von Bund und Ländern beim Bürokratieabbau steht, ist das E-Government-Gesetz des Bundes, das im ersten Halbjahr 2013 verabschiedet werden soll. Schon im Koalitionsvertrag wurde vereinbart, E-Government weiter zu fördern und hierfür erforderliche, rechtliche Regelungen anzupassen. Mit dem von der Föderalismuskommission II im Jahr 2009 kreierten Art. 91c GG wurde die Grundlage für die Zusammenarbeit von Bund und Länder bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme geschaffen. Durch das E-Government-Gesetz werden bundesrechtliche Hürden zur elektronischen Kommunikation mit der Verwaltung abgebaut und es wird damit Bund, Ländern und Kommunen ermöglicht, nutzerfreundlichere und effizientere elektronische Verwaltungsdienste anzubieten. Es fügt sich ein in die nationale E-Government-Strategie sowie den Staatsvertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnolo-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

BERLIN

DR. GÜNTER KRINGS, MDB

20. November 2012

www.kas.de

gie in den Verwaltungen von Bund und Ländern vom 1. April 2010.

Um das Zitat von Roman Herzog aufzugreifen: Heute könnte der junge Bill Gates aus seiner Garage mit den Behörden per E-Mail kommunizieren und sich online mit seinem neuen Personalausweis identifizieren. Für uns als Parlamentarier muss es darum gehen, die Idee des kooperativen, aber auch kompetitiven Föderalismus und die konstruktive, ergebnisorientierte Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu stärken. Bei der Analyse bereits bestehender Belastungen durch Bürokratie und der Prognose zukünftiger Belastungen müssen wir zwangsläufig eng mit den Ländern kooperieren. Bürokratieabbau setzt durch eine "Better Regulation" auch beim Bundesgesetzgeber an und muss nicht nur im Kontext des Verhältnisses von Bund-Länder rechtliche Hürden entschärfen oder abbauen. Eines steht trotz mancher ernüchternder Erfahrungen auch in jüngerer Zeit aber jetzt schon fest: Der Aufbruch ins 21. Jahrhundert ist uns beim Thema Bürokratieabbau gelungen.