

Norbert Röttgen/Bernhard Vogel (Hrsg.)

Bürokratiekostenabbau in Deutschland

Entstehung, Praxis und Perspektiven

Zur Geschichte des Standardkostenmodells in Deutschland und
den Möglichkeiten seiner Ausweitung auf die öffentliche
Verwaltung am Beispiel der Kommunen



Nomos

Inhaltsverzeichnis

Michael Borchard / Gerhard Klippstein

Einleitung 15

Genese des Projekts SKM

Hans-Georg Kluge

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

Hans-Georg Kluge / Hans-Jörg Dietsche / York von Falkenhayn / Klaus Finkelburg / Anett Kleine-Döpke-Güse / Gerald Kretschmer / Alexander Schink
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

Hans-Georg Kluge

78

Anlage A/4 Teil 2

Ergänzende Fragen der Projektgruppe und Antworten der britischen Regierung zur Messung des Verwaltungsaufwands: das niederländische Standardkostenmodell (SCM)

Hans-Georg Kluge

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

Hans-Georg Kluge / Hans-Jörg Dietsche

136

Anlage A/7

Normprüfungsverfahren in den USA unter besondere Berücksichtigung der Bürokratiekostenmessung

York von Falkenhayn

138

Anlage B/1

Entstehung und Umsetzung europäischen Rechts

Hans-Jörg Dietsche

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

Gerald Kretschmer / Klaus Finkelnburg

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

Michael Brenner

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

Hans-Jörg Dietsche

Folgenabschätzung von EU-Recht nach dem SKM – Zur Problematik des „gold plating“ nach dem Inkrafttreten der Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon	263
---	-----

Herbert Helmrich

Erste Schritte in Richtung einer wirksamen Gesetzesfolgenabschätzung	268
--	-----

Autorenverzeichnis	273
--------------------	-----