

I. Gesetzgebung

1 Welche Ansatzpunkte bieten sich im Rahmen der Gesetzgebung bürokratischen Aufwand zu mindern oder zu verhindern?

Ein wichtiges Instrument, um konkrete Maßnahmen zum Bürokratieabbau zu identifizieren, stellt die Entwicklung und Erprobung von Bürokratieabbauvorhaben in einzelnen **Modellregionen** dar.

Dieses „Lernverfahren“ bietet vor allem 3 Vorteile, die im Regierungsbezirk Detmold (Modellregion Ostwestfalen-Lippe) bereits praktisch genutzt wurden:

- Durch Einbeziehung von staatlichen und kommunalen Verwaltungen, Vertretern aus Wirtschaft und Kammern, ebenso wie Vertreterinnen und Vertretern aus Naturschutzverbänden und Gewerkschaften ist es gelungen, einen regionalen Konsens herzustellen, der die Ausarbeitung der konkreten Gesetzesregelungen und die parlamentarischen Beratungen im Landtag außerordentlich beschleunigt. Auf der regionalen Ebene lässt sich im übrigen ein solcher Konsens sehr viel besser als auf Landes- oder Bundesebene erzielen, weil die verschiedenen Akteure in den – in OWL besonders gut ausgeprägten – regionalen Netzwerken bereits Erfahrungen miteinander gemacht haben.
- Es gelingt in einer Modellregion mit zeitlicher und räumlicher Befristung von Bürokratieabbauregelungen auch solche Vorschriften anzugehen, die von der einen oder anderen Interessengruppe mit Blick auf ihre Partikularinteressen verteidigt werden.

Handelt es sich doch bei einer Modellregion um ein befristetes und begrenztes Experimentierfeld. Während der Probephase oder spätestens nach Abschluss der 3 Jahre kann sowohl eine Übertragung der Bürokratieabbauvorhaben auf

Andreas Wiebe, Regierungspräsident Detmold
Stellungnahme als Sachverständiger
vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages
am 28. Juni 2004

das ganze Land/den Bund insgesamt wie auch die Beendigung eines bestimmten Experimentes stehen.

- Die Zusammenarbeit von Behörden, Wirtschaft, Naturschutz und Gewerkschaften erzeugen ein positives, innovatives Klima des Miteinanders, das sich auch bei planerischen Zielkonflikten in der Region positiv bemerkbar macht.

Auf diese Art und Weise ist in Nordrhein-Westfalen das Bürokratieabbaugesetz Ostwestfalen-Lippe für den Regierungsbezirk Detmold entstanden und am 19.04.2004 in Kraft getreten. Die Region hat bereits eine „2. Welle“ von 36 konkreten Vorschlägen zum weiteren Bürokratieabbau entwickelt und beschlossen. Diese Vorschläge werden noch vor der Sommerpause an die Landesregierung übergeben. Die Landesregierung hat erklärt, auf diese Vorschläge aufbauend möglichst noch im Jahr 2004 das 2. Bürokratieabbaugesetz Ostwestfalen-Lippe zu erarbeiten und einer Beschlussfassung durch den Landtag Nordrhein-Westfalen zuzuführen.

Zum großen Bedauern der Region hat sich die Bundesregierung bisher nicht zur Nutzung dieses Lernverfahrens für den Bürokratieabbau auf Bundesebene entschließen können. **Ich rege ausdrücklich an, dass sich der Innenausschuss des Deutschen Bundestages dem Thema „Modellregionen“ noch einmal widmet, um „Bürokratieabbau zum Anfassen“ in mehreren Regionen der Bundesrepublik erproben zu lassen.**

Diese Anregung soll keineswegs als Alternative zu bundes- oder landesweit unmittelbar zu realisierenden Bürokratieabbaumaßnahmen verstanden werden. Diese sind in Nordrhein-Westfalen ebenso wie auf Bundesebene bereits erfolgt und ohne Zweifel auch weiterhin erforderlich und sinnvoll.

Das Instrument von Modellregionen allerdings ist eine wichtige Ergänzung, um mit dem Bürokratieabbau an Problempunkten weiter zu kommen, für die sich (bisher) keine landes- oder bundesweite Lösung finden ließ.

Andreas Wiebe, Regierungspräsident Detmold
Stellungnahme als Sachverständiger
vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages
am 28. Juni 2004

Jedem Bürokratieabbauvorschlag zum Entfall von Rechtsverordnungen oder zur Abschaffung gesetzlicher Bestimmungen wird notwendigerweise immer das Interesse entgegen gehalten, was ursprünglich zur Schaffung der entsprechenden Vorschriften führte. Entsprechende negative (Neben-) Wirkungen werden befürchtet und mehr oder weniger plausibel dargestellt. Das Instrument der Modellregionen bietet die einzigartige Chance, zeitlich und räumlich eng begrenzt die Probe aufs Exempel zu machen, ob die vorgebrachten negativen Effekte wirklich im befürchteten Umfang eintreten. Ebenfalls kann erprobt werden, ob nicht erkannte andere positive oder negative Folgen sich aus gesetzlichen Veränderungen ergeben. Ostwestfalen-Lippe mit seinen 2,1 Mio. Menschen, einer weitgehenden mittelständisch strukturierten Wirtschaft mit vornehmlich inhabergeführten Unternehmen und einer außerordentlich ausgeprägten regionalen Kooperationsstruktur bietet sich für ein solches Vorhaben auch dem Bund nochmals an.

Als konkretes Beispiel mag die Frage dienen, ob durch die Abschaffung von Widerspruchsverfahren schnellere Rechtsicherheit für Antragsteller erzielt und der Verwaltungsaufwand reduziert werden kann oder etwa die Anzahl gerichtlicher Überprüfungen von Verwaltungsentscheidungen in so starkem Masse zunimmt, dass der Verwaltungsaufwand bei den Gerichten in unverhältnismäßiger Weise steigt und Rechtsicherheit erst nach dem Gerichtsverfahren hergestellt ist. Dies wird jetzt im Regierungsbezirk Detmold für das Arbeitsschutz- und Gewerberecht praktisch erprobt und evaluiert.

(Als Anlage wird das Bürokratieabbaugesetz Ostwestfalen-Lippe und mein Beitrag „OWL – die Zukunft vor Augen – Vorschriften sollen den Menschen dienen“ beigelegt).

III. Gesetzesanwendung durch die Verwaltung

22 Durch welche Vorgaben in der Gesetzgebung kann eine möglichst unbürokratische Gesetzesanwendung erreicht werden?

Bereits im praktischen Verwaltungsvollzug gibt es erhebliche Möglichkeiten den Aufwand sowohl für die betroffene Wirtschaft als auch für die zuständigen Behörden deutlich zu reduzieren und gleichzeitig für mehr **Transparenz und Verlässlichkeit** zu sorgen: Die Bezirksregierung Detmold hat beim Vollzug des Arzneimittelrechtes seit 5 Jahren außerordentlich gute Erfahrungen mit ganztägigen Workshops gemacht, in denen die zuständigen Bezirksregierungen aus ganz Westfalen (Arnsberg, Detmold, Münster) mit 40 bis 50 betroffenen Arzneimittelproduzenten aktuelle Rechts- und Verfahrensfragen gemeinsam erörtern. Dabei wird anhand von praktischen Fragestellungen der zum Teil pharmazeutisch, technisch und prozedural außerordentlich komplexe Vollzug der für die Arzneimittelsicherheit unerlässlichen Vorschriften erörtert. Im Ergebnis schafft die so hergestellte Transparenz größere Klarheit für die Betriebe und zielgenauere Beachtung der Vorschriften in den Unternehmen. Die Umsetzung neuer Vorschriften in die Praxis wird deutlich beschleunigt und der Verwaltungsaufwand merklich reduziert.

Es wird mit weniger Aufwand für Unternehmen und Verwaltungen ein besseres Ergebnis für die Arzneimittelsicherheit erzielt.

Inzwischen gibt es Anfragen und konkrete Pläne anderer Bundesländer, dass auf Initiative der Bezirksregierung Detmold entwickelte Modell zu übernehmen.

Im Kern handelt es sich bei diesem Vorgehen eher um eine Frage des Selbstverständnisses der handelnden Behörden und der „Kultur der Kommunikation zwischen Unternehmer und Behörden“. Anregungen zu solchen Verfahren können in Gesetzesregelungen sicher gegeben werden. Eine solche „Kultur“ kann allerdings nicht verordnet werden. Sie muss von Unternehmen und Behörden gewollt und gelebt werden.

Ein konkreter Vorschlag betrifft die formalen Vorgaben bei der Beschaffung von Leistungen durch die öffentliche Hand. Sie können **deutlich verschlankt und vereinfacht** werden. Die unterschiedliche Gestaltung der Beschaffungsvorschriften/Verdingungsordnungen (VOB, VOL, VOF) sollte beseitigt werden. Der Schwellenwert für bei Dienstleistungs- und Bauaufträgen, bei denen eine EU-weite Ausschreibung zu erfolgen hat (derzeit: 200.000 € für Liefer- und Dienstleistungen; 5 Mio € für Bauleistungen), kann deutlich angehoben werden.

24 Inwieweit kann Bürokratieabbau durch verstärkte Eigenverantwortung der Verwaltung erreicht werden? Ist es sinnvoll, in neuen Gesetzesvorhaben mehr Entscheidungen in das Ermessen der Verwaltung zu stellen?

Die Frage nach einer verstärkten Eigenverantwortung der Verwaltung ist mit einem klaren „Ja“ zu beantworten. Motiviertes Handeln setzt Kompetenz und Verantwortung voraus. Hier unterscheidet sich die Verwaltung nicht von der Wirtschaft.

Ermessensspielräume in Gesetzen führen aber nur dann durch höhere Eigenverantwortung zum Bürokratieabbau, **wenn nicht „untergesetzlich“ durch Verordnungen und Verwaltungsvorschriften und Erlasse die Handlungsspielräume wieder reduziert werden.**

Ich glaube, dass wir hier inzwischen mit der Binnenmodernisierung in der Landesverwaltung NRW auf einem Weg sind, der konsequent weitergegangen werden muss. Bei einer agierenden und nicht nur reagierenden Verwaltung muss „Fehler machen dürfen“ erlaubt sein. Solange etwa einer Mitarbeiterin Ermessensspielräume nicht auch durch die Rechnungsprüfung konsequent – auch in diesem neuen Geiste – zugestanden werden, wird der Bürokratieabbau nur schwer vorankommen. D.h. z.B., dass Bagatellgrenzen deutlich erhöht werden müssen und dass gezielte und differenzierte Fortbildungen unverzichtbar sind.

Es müssen Personalführungssysteme genutzt werden, die die Bereitschaft zur Übernahme von Kompetenz und Verantwortung absichern helfen. Die Instrumente im Beamtenrecht zur Übertragung von Funktionen auf Probe oder auf Zeit reichen m.E. nicht aus. Diskutieren würde ich – und zwar im Beamten- und im Tarifrecht - die Übertragung von Führungsfunktionen auf Zeit, die am Ende gesetzlich oder auch tariflich auf die Ausgangssituation zurückgeführt wird, also eine **tatsächlich neue konstitutive Entscheidung zur erneuten Übertragung** notwendig wird.

Handlungs- und Entscheidungskompetenz und Verantwortung müssen für Entscheidungsträger kongruent sein. Über die Neuen Steuerungsmodelle haben wir in der Bezirksregierung Detmold die Entscheidungskompetenz - soweit eben möglich - bis zum Bearbeiter „gebracht“. Letztlich wird dies aber nach meiner Verwaltungserfahrung langfristig gesehen nur dann Erfolg haben, wenn im Rahmen der Neuen Steuerung Kompetenz und Verantwortung (sozusagen als zu verantwortendes Budget) umfassend bei den Behörden im nachgeordneten Verwaltungsstrang auch tatsächlich angesiedelt werden. D.h., dass die Behörden auch die Personal- und Ressourcenverantwortung tatsächlich erhalten.

Der Kreis schließt sich aber erst wirklich, wenn vergleichbar der Privatwirtschaft Leistungsvergleiche zwischen Behörden zur Regel werden. Um dieses Ziel zu erreichen, ist die Kostenrechnung konsequent in der öffentliche Verwaltung einzuführen. Auch hier gilt: Wettbewerb spornt an.

25 Welche Verfahrensoptimierungen sind auf der Ebene der Gesetzesanwendung vorstellbar, speziell im Bau-, Planungs- und Umweltrecht?

Verfahrensoptimierungen können durch Bündelung und medienübergreifende Konzentration der Genehmigungszuständigkeiten in einer Behörde erreicht werden. Mit der Konzentration der bislang zersplitterten Zuständigkeiten wäre auch dem Ziel der

Andreas Wiebe, Regierungspräsident Detmold
Stellungnahme als Sachverständiger
vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages
am 28. Juni 2004

größeren Transparenz und verbesserten Zuordnung von Verantwortlichkeiten gedient. Dafür sind die Bezirksregierungen die prädestinierte Behördenform. Neben der Verfahrensvereinfachung durch die Behandlung der verschiedenen Fachgebiete und Belange in einer einheitlichen Behörde bietet eine Bezirksregierung als Bündelungsbehörde auch die Gewähr dafür, dass im Kontext der regionalen Gesamtsituation eine insgesamt verträgliche, dem Gemeinwohl verpflichtete Lösung gefunden wird. Dieses Prinzip bewährt sich bei komplexen Planfeststellungsverfahren z.B. von Autobahnen ebenso wie bei rechtlich und politisch anspruchsvollen Aufgaben wie z.B. der Zulassung von Drogenkonsumräumen. In Bezirksregierungen sind sowohl die Belange von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung (Polizei) als auch von Drogenhilfe und Gesundheitsvorsorge unter einem Dach vereint. Dadurch können zeitnah und wohl abgewogen schon in der dritten Führungsebene Zielkonflikte gelöst werden. Es zeigt sich also, dass die traditionelle Behördenstruktur „**Bezirksregierung**“ – wenn sie mit modernem Verwaltungsmanagement gefüllt wird - am besten den Bedürfnissen nach **schnellen und rechtsicheren Entscheidungen aus einer Hand** entsprechen kann.

Separate Behörden mit auf Fachsparten begrenzten Zuständigkeiten (Sonderbehörden) können solche Zielkonflikte deutlich schlechter und vor allem langsamer und mit höheren Kosten (Overheadkosten vieler Einzelbehörden) lösen. Vor allem aber können Sie nicht die Verwaltungsentscheidung „aus einer Hand“ bieten und belasten Unternehmen mit dem Zurechtfinden in der zerklüfteten Behördenlandschaft.

Raumplanung

Die Praxis in der Modellregion Ostwestfalen-Lippe zeigt, dass eine starke staatliche Regionalplanung ein wesentlicher Baustein für die erfolgreiche Gesamtentwicklung einer Region ist. Dies geschieht hier in einer gut funktionierenden Zusammenarbeit mit dem Regionalrat, dem politischen Gremium, das die Sach- und Verfahrensherrschaft über die Regionalplanung hat.

Andreas Wiebe, Regierungspräsident Detmold
Stellungnahme als Sachverständiger
vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages
am 28. Juni 2004

Anders als das Bauplanungsrecht hat der Bund bei der Raumordnung gem. Art. 75 Grundgesetz das Recht, Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder zu erlassen (Raumordnungsgesetz).

Die materiellen und formellen Inhalte des Raumordnungsgesetzes des Bundes bedürfen keiner Änderung, sie sind in ihrer Rahmensetzung angemessen und ausreichend.

Gerade durch zusätzliche verfahrensrechtliche Anforderungen auf der Grundlage der Plan-UP-Richtlinie der EG (Stichworte: Umweltbericht, Öffentlichkeitsbeteiligung usw.) wird die Erarbeitung des Regionalplanes künftig voraussichtlich komplexer und zeitaufwendiger.

Um so wichtiger ist es aber, mehr Handlungsspielraum und Verantwortung in die Region zu geben und damit das „Gegenstromprinzip“ als das wesentliche Element der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland noch mehr als bisher umzusetzen.

Die Problematik liegt von (zu) langen planerischen Verfahren nicht in den gesetzlichen Vorgaben selber, sondern – und dies ist ganz besonders für die Raumordnung festzustellen – in inhaltlichen Zielkonflikten.

Gerade weil es die Grundaufgabe der Raumordnung ist, Nutzungs- und Funktionskonflikten steuernd (die Kommunen unterstützend) entgegenzuwirken und Lösungen für Probleme zu erarbeiten, steckt sie auch in einer permanenten Auseinandersetzung mit den Akteuren der verschiedensten Interessenlagen, z.B. den Industrie- und Handelskammern als Vertreter der Wirtschaft einerseits und den Naturschutzverbänden andererseits. Die Erarbeitung eines von allen getragenen Konsenses braucht oftmals Zeit.

Meine Behörde geht z.Zt. bei der Erarbeitung eines Teilabschnittes des Regionalplanes neue Wege. Im Rahmen eines Konsultationsverfahrens (umfassende und frühzeitige Information, Transparenz, Aufnahme der verschiedensten Interessenlagen der Hauptakteure) sollen - noch mehr als bisher - Partikularinteressen und Zielkonflikte

schon im Entwurf aufgearbeitet werden, um damit das eigentliche förmliche Erarbeitungsverfahren zu entlasten und zu beschleunigen. Weitere einzelne optimierte Verfahrensschritte (z.B. eine weitergehende Nutzung der EDV in der Verfahrensunterstützung) sollen ebenfalls ihren Beitrag dazu leisten.

29 Welche Effekte könnte die Einführung von Wettbewerben und Benchmarks bei der Modernisierung haben?

Die Bezirksregierung Detmold beteiligt sich seit 2003 an einem Benchmark zwischen den fünf nordrhein-westfälischen Bezirksregierungen nach dem Modell der balanced scorecard in den ausgewählten Bereichen „Personal“, „Genehmigungen nach dem BImSchG“ und „Genehmigungen und Überwachungstätigkeiten im Bereich Gesundheit und Pharmazie“.

Dieses mit der Bertelsmann Stiftung gestartete Benchmark-Modell wird bereits seit längerem erfolgreich im kommunalen Bereich angewandt. Erste Ergebnisse aus den behördenübergreifenden Auswertungsworkshops werden noch in diesem Jahr erwartet.

Die Anforderungen an Wettbewerbe und Benchmarks bedingen und fördern den mit der Neuen Steuerung einhergehenden Wandel zu ergebnis-, bzw. erfolgsorientiertem Denken und Handeln in der Verwaltung. Benchmark als eher technologischer Begriff impliziert die vergleichende Analyse der Geschäftsprozesse mit dem Ziel, vom Besten zu lernen. Voraussetzung für ein „Lernen vom Besten“ ist der allgemeine Konsens, dass die ständige Verbesserung von Verfahren und die konsequente Orientierung am Erfolg zentrale Führungsaufgaben sind. Ein Rückzug auf formale Verfahrensbestimmungen, das Vermeiden von Fehlern und negative Kompetenzabgrenzungen „ich-bin-nicht-zuständig“ sind damit nicht vereinbar.

Benchmark fördert die Erkenntnis, dass das Lernen vom Besten ein steter Prozess und kein einmaliger Vorgang ist.

Benchmark setzt voraus, dass für bestimmte zu vergleichende Dienstleistungen, Ziele und Kennzahlen z.B. nach der „Balanced Scorecard“ definiert, erfasst und ausgewertet werden, mithin eine Art Berichtswesen und Controlling aufgebaut worden ist (Benchmark als Teil eines Controlling).

Ein schlechtes Abschneiden bei einem Behördenvergleich wird in der Privatwirtschaft am Markt sanktioniert, in der öffentlichen Verwaltung besteht das Risiko unter der gegebenen Finanznot und einer bundesweiten Verwaltungsstrukturdebatte, in der Politik oder bei übergeordneten Behörde nicht den Rückhalt für eine Chance zur Leistungsverbesserung zu bekommen und deshalb vorbeugend „Fassadenmanagement“ zu betreiben.

Auch die Sorge vor reinen Kostenvergleichen ohne Berücksichtigung der Qualität der erbrachten Dienstleistungen mindert die Begeisterung der Beschäftigten für die Verwaltungsmodernisierung.

Das Lernen vom Besten setzt auch voraus, in einem gewissen Umfang die Verbesserung des Leistungserstellungsprozesses eigenverantwortlich steuern zu können. Insofern ist ein Arbeiten mit Benchmarks erst bei Budgetierung und der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung wirklich wirkungsvoll.

IV. Bürokratie und Wirtschaft / Allgemeines

38 Welche bürokratischen Hindernisse könnten bei der Stärkung der Zivilgesellschaft und Ehrenamt beseitigt werden?

Die Schaffung von Anreizen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements sollte sich sowohl auf die dem Gemeinwesen dienenden Organisationen und Strukturen, als

Andreas Wiebe, Regierungspräsident Detmold
Stellungnahme als Sachverständiger
vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages
am 28. Juni 2004

auch auf die Einzelnen beziehen, die sich ehrenamtlich für Gemeinwohl und Zivilgesellschaft einsetzen.

Für den Stiftungsbereich wurden mit dem „Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung von Stiftungen vom 14. Juli 2000(BGBl. S. 1034 Jahrgang 2000 Teil I Nr. 33, ausgegeben zu Bonn am 25. Juli 2000) und dem Gesetz zur Modernisierung des Stiftungsrechts vom 15. Juli 2002 (BGBl S. 2634 Jahrgang 2002 Teil I Nr. 49, ausgegeben zu Bonn am 23. Juli 2002) bereits entscheidende Schritte in dieser Richtung getan. Der derzeit in NRW vorliegende Gesetzentwurf zur Novellierung des Landesstiftungsgesetzes NRW sieht den Abbau von Genehmigungsvorbehalten für Entscheidungen im Rahmen der Arbeit von Stiftungen und den weitestgehenden Verzicht auf staatliche Kontrolle vor.

Die Grenze für den Abbau von Vorschriften ist aber dort zu sehen, wo sie dem Schutz des in die gemeinnützigen Organisationen gesetzten Vertrauens dienen. So hat sich z.B. das Verfahren, die Errichtung einer Stiftung an eine staatliche Anerkennung zu binden, nach einhelliger Auffassung auch der Interessenvertretungen der Stiftungen bewährt und soll daher beibehalten werden.

Neben den Verbesserungen der rechtlichen Rahmenbedingungen ist ein wichtiger Aspekt bei der Förderung der Zivilgesellschaft und des Ehrenamtes ein deutlich erkennbares Umdenken bei Verwaltungen und Aufsichtsbehörden. So sieht die Bezirksregierung Detmold ihre Hauptaufgabe zunehmend in der Beratung und Begleitung ehrenamtlich Tätiger und Stiftungsgründer. Wir stellen Strukturen zur Verfügung, um bürgerschaftliches Engagement zu initiieren, zu unterstützen und zu bündeln und tragen durch öffentliche Anerkennung des Einsatzes für das Gemeinwohl zur Beförderung der Zivilgesellschaft bei.

Seit dem Jahr 2000 verzeichnet der Regierungsbezirk Detmold durchschnittlich eine Verdoppelung bei der Anzahl der neu errichteten Stiftungen. Das führe neben der akti-

Andreas Wiebe, Regierungspräsident Detmold
Stellungnahme als Sachverständiger
vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages
am 28. Juni 2004

vierenden Rolle meiner Behörde vor allem auf die o.g. verbesserten gesetzlichen Rahmenbedingungen zurück.

Für eine weitere substanzielle Stärkung von Zivilgesellschaft und Ehrenamt bieten sich nach meiner Meinung neben den bekannten Ehrungen, Versicherungsleistungen und auch Anreizinstrumente an, die bis in den Bereich von Transferleistungen aus den sozialen Sicherungssystemen (Rentenansprüche) gehen.