

## **Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum Thema „Bürokratieabbau“ am 28. Juni 2004**

Bürokratieabbau ist ein Thema, dem sich – in Bund, Ländern und Gemeinden – viele Initiativen in Gesetzgebung und Verwaltung zuordnen lassen. Die an die heute eingeladenen Sachverständigen gestellten Fragen spiegeln das breite Spektrum des Themas wider. Meine Stellungnahme konzentriert sich deshalb in erster Linie auf die für eine erfolgreiche Verwaltungsmodernisierung und einen erfolgreichen Bürokratieabbau aus Nordrhein-Westfälischer Sicht besonders wichtigen Felder. Dabei geht es um die zugrunde liegenden Ansätze und die bisher in Nordrhein-Westfalen gemachten Erfahrungen.

Eine zweite Vorbemerkung ist notwendig: Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau sind Daueraufgaben. Dies ist nicht nur in Nordrhein-Westfalen so. Meine Stellungnahme kann und will deshalb keinen historischen Abriss über „Bürokratieabbau in Nordrhein-Westfalen“ leisten. Sie beschränkt sich vielmehr auf das, was in jüngerer Vergangenheit in Angriff genommen wurde und was aus nordrhein-westfälischer Sicht in Zukunft noch anzupacken ist.

Letzte Vorbemerkung: Ein wichtiger Baustein des nordrhein-westfälischen Vorgehens ist das "Bürokratieabbaugesetz OWL" (OWL steht für die in diesem Gesetz zur Modellregion für Bürokratieabbau erklärten Region Ostwestfalen-Lippe.) Zu diesem Baustein verweise ich ausdrücklich auf den Beitrag des Regierungspräsidenten Andreas Wiebe, der ebenfalls zu der Anhörung eingeladen ist.

### **1. Leitlinien des Bürokratieabbaus nach dem „Düsseldorfer Signal“**

Im Düsseldorfer Signal für Erneuerung und Konzentration vom 27. Juni 2003 haben die nordrhein-westfälischen Koalitionsparteien Arbeitsschwerpunkte für die verbleibende Zeit der Legislaturperiode vereinbart. Unter der Überschrift „Verwaltung modernisieren – Bürokratie abbauen“ sind die Leitlinien für die weitere Modernisierung der öffentlichen Verwaltung formuliert:

Übergeordnetes Ziel ist ein transparenter Verwaltungsaufbau, der Dienstleistungen unbürokratisch und kundenorientiert aus einer Hand anbietet. Wesentlich Schritte hierzu sind:

- Die umfassende Überprüfung aller staatlichen Aufgaben daraufhin, ob sie ganz oder teilweise wegfallen können oder auf Dritte und/oder auf die Kommunen übertragen werden können (letzteres unter Wahrung des Konexitätsprinzips). Tragender Gedanke ist die Verkleinerung des staatlichen Ver-

waltungsapparates und seine Beschränkung auf die Wahrnehmung staatlicher Kern- und Gewährleistungsaufgaben.

- Die Bündelung der verbleibenden staatlichen Aufgaben bei den Mittelinstanzen. Die Bündelung gewährleistet, dass eine Aufgabe von einem Aufgabenträger wahrgenommen wird. Dies ermöglicht Konzentration der Verfahren, Beschleunigung der Bearbeitung und Ausgleich widerstreitender Interessen.
- Die Vollständige Überprüfung der bestehenden und neuen Gesetze und Verordnungen auf die Möglichkeit der Aufhebung oder Befristung; ebenso Überprüfung aller Verwaltungsvorschriften mit dem Ziel, den ganzen Bestand um mindestens 25 Prozent zu reduzieren.
- Die Fortsetzung des Prozesses der Binnenmodernisierung unter Berücksichtigung der Vorschläge der Kommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft“
- Die Unterstützung der Kommunen bei einer effizienteren Aufgabenerfüllung durch Verbesserung der finanziellen, rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen.

## **2. Überprüfung, Befristung und Abbau von Vorschriften**

Wesentlicher Bestandteil jeden Bürokratieabbaus ist die Überprüfung bestehender Vorschriften. Nordrhein-Westfalen ist diesen Weg in den vergangenen Jahren sehr konsequent gegangen und wird ihn nach den bisher ermutigenden Ergebnissen fortsetzen:

### **a) Erlassbereinigung**

Ende 2002 hat die Nordrhein-Westfälische Landesregierung eine umfassende Erlassbereinigung beschlossen. Dieses seit Einführung der systematischen Erlasssammlung im Jahr 1960 größte Bereinigungsprojekt hat die Zahl der Erlasse von ca. 3300 auf etwa 1700 und damit um fast 50 Prozent reduziert. Zudem enthalten auch die „überlebenden“ Erlasse nur noch das zwingend notwendige Maß an Anweisungen und Vorgaben. Nicht zuletzt verfügt Nordrhein-Westfalen im Zuge dieser Bereinigung jetzt über eine vollelektronische Erlasssammlung, die in ihrem Inhalt fast tagesaktuell ist und (vollrecherchierbar) im Internet und Intranet zur Verfügung steht.

Der Prozess der Erlassbereinigung hat sich daran orientiert, den Arbeitsaufwand von Verwaltungsbehörden zu verringern, starre und bindende Vorschriften zu Gunsten erweiterten Handlungsspielraums aufzuheben und nicht zuletzt Berichtspflichten der Kommunen aufzuheben.

## **b) Aufhebung und Befristung von Gesetzen und Verordnungen**

Nordrhein-Westfalen ist dabei, alle Gesetze und Rechtsverordnungen auf den Prüfstand zu stellen, sofern diese in der Verantwortung des Nordrhein-Westfälischen Landtages liegen. Dies bedeutet konkret:

Die Landesregierung wird zum einen bei allen künftigen Gesetzesentwürfen dem Landtag grundsätzlich eine Befristung vorschlagen. Befristung kann – und dies soll Vorrang haben – ein Verfallsdatum sein. Das Gesetz tritt also an dem festgesetzten Datum außer Kraft, ein in Kraft bleiben kommt nur dann in Betracht, wenn im Rahmen einer Beweislastumkehr begründet werden kann, dass die Fortdauer des Gesetzes unverzichtbar notwendig ist. Alternativ kann im Gesetz gegenüber dem Landtag eine Berichtspflicht vorgesehen werden. In diesem Fall muss die Landesregierung zu dem festgesetzten Zeitpunkt dem Landtag die Wirkungen dieses Gesetzes, seine Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit darlegen. Die Befristung gilt in gleicher Weise für Verordnungen.

Zum anderen werden auch bestehende Gesetze auf die Möglichkeit einer (nachträglichen) zeitlichen Befristung oder gar Aufhebung untersucht. Dies geschieht in drei zeitlichen Stufen. In dem ersten (im Mai vom Landtag verabschiedeten) Gesetz zu Befristung des Landesrechts NRW sind 196 Vorschriften (83 Gesetze und 113 Rechtsverordnungen) aus dem Zeitraum von 1946 bis 1966 überprüft worden. Davon wurden 56 Vorschriften (15 Gesetze und 41 Verordnungen) aufgehoben. Von den übrigen Regelungen wurden weit mehr als die Hälfte mit einer Befristung versehen. In zwei weiteren Gesetzen werden noch in diesem Jahr die Vorschriften der Jahre 1967 bis 1986 bzw. 1987-2004 dem Landtag zur Überprüfung vorgelegt.

Diese Initiative folgt der Einsicht, dass in den letzten Jahrzehnten immer mehr gesellschaftliche Aufgaben auf die staatliche Ebene übertragen worden sind und hierdurch nicht selten eine übertriebene Regelungsdichte entstanden ist. Zugleich wurden Freiräume zur Eigeninitiative immer mehr eingeengt. Nordrhein-Westfalen will deshalb künftig die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen bürgerorientierten und partnerschaftlichen Staat schaffen, sich im Übrigen aber zu Gunsten von mehr bürgerschaftlicher Eigenverantwortung zurücknehmen. Insoweit kann die Wirkung eines Abbaus von Vorschriften und Standards nach meiner Überzeugung nicht hoch genug eingeschätzt werden.

## **3. Umfassende Aufgabenkritik**

Wie Verwaltungsmodernisierung im Allgemeinen ist die Überprüfung bestehender Aufgaben auf das „Ob“ und das „Wie“ eine ständige Herausforderung. So hat Nordrhein-Westfalen wie andere Länder auch in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder die staatlichen Aufgaben einer kritischen Überprüfung unterzogen. In den letzten 1 ½ Jahren sind wird aber ganz bewusst einen neuen Weg gegangen:

Mit Hilfe von externen Beratungsunternehmen hat Nordrhein-Westfalen zunächst den gesamten Bestand staatlicher Aufgaben systematisch erhoben. Als Ergebnis liegt der

Landesregierung erstmals eine Aufgaben-Datenbank vor, die behördenübergreifend die Aufgaben der Landesverwaltung dokumentiert, die nach bestimmten Dimensionen gegliedert ist und die Aufgaben durch zahlreiche Attribute näher erläutert. Die Datenbank enthält - als Ansatz für die sich anschließende aufgabenkritische Überprüfung - Daten, die u.a. Aufschluss geben über die Aufgabenstruktur, den Personaleinsatz, die Rechtsgrundlagen, Schnittstellen zu anderen Behörden und Einschätzung der Marktfähigkeit von Aufgaben. Insofern bildet sie die Grundlage für weitergehende Prüfungen, z. B. mit Blick auf die stärkere Konzentration auf Kernaufgaben, auf Potential für Outsourcing, auf Reduzierung von Schnittstellen und Abbau von Doppelzuständigkeiten, auf die Möglichkeiten von Effizienzsteigerung durch Bündelung von Aufgaben, auf die regionale Optimierung der Behördenverteilung und auf Rechtsvereinfachung und Deregulierung.

Die Aufgaben-Datenbank bedarf selbstverständlich der Pflege, das heißt der regelmäßigen Aktualisierung. Die Landesregierung wird den Prozess der Analyse und Bewertung möglichst noch in der laufenden Legislaturperiode abschließen.

#### **4. Unterstützung der kommunalen Reformanstrengungen**

Öffentliche Verwaltung vollzieht sich - insbesondere im Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern - häufig auf der kommunalen Ebene. Deshalb war und ist es für Nordrhein-Westfalen von besonderer Bedeutung, die Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben zu verbessern, d.h. nicht zuletzt kommunale Handlungsspielräume zu erweitern.

In Nordrhein-Westfalen wurde 1994 die Experimentierklausel in die Gemeindeordnung eingeführt. Darauf basierend fanden in den nordrhein-westfälischen Kommunen zahlreiche Erprobungen zum neuen Steuerungsmodell statt, wobei Fragen der Budgetierung im Vordergrund standen. Unter Auswertung der Erfahrungen aus diesen Erprobungen wurde 1999 im kommunalen Haushaltsrecht des Landes die Budgetierung erleichtert und die Haushaltsbewirtschaftung flexibilisiert. Insgesamt wurden Genehmigungsvorbehalte abgebaut und die kommunale Selbstverwaltung gestärkt.

Ebenfalls im Jahre 1999 haben 7 Modellkommunen in Nordrhein-Westfalen das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) konzipiert und erprobt. Damit wurde die Doppik zum Reformmodell in Nordrhein-Westfalen. Der Modellversuch wurde im Jahre 2003 erfolgreich beendet. Zur Zeit befindet sich der Gesetzentwurf zur Einführung der Doppik in der parlamentarischen Beratung. Ende des Jahres soll das Gesetz verabschiedet werden.

Neben der Erprobung des NKF stand in den nordrhein-westfälischen Kommunen seit 1998 mit dem Inkrafttreten des Kommunalisierungsmodellgesetzes die Frage im Vordergrund, ob und inwieweit eine Entlastung für die Kommunen eintritt, wenn vom Land gesetzte rechtliche Vorgaben für die Aufgabenerfüllung zurück genommen werden. Mehr als 60 Kommunen haben in fast 90 Modellversuchen praktische Erfahrungen gesammelt. In einigen Bereichen wurden schon 1999 spezialgesetzliche Grundlagen mit dem Ziel der Deregulierung geändert.

Im Jahre 2002 wurde das Landesvergnügensteuergesetz aufgehoben. Seither kann jede Kommune die Steuertatbestände und -hebesätze durch kommunale Satzungen regeln.

Das Kommunalisierungsmodellgesetz fügt sich damit in die kommunalverfassungsrechtliche Tradition des Landes Nordrhein-Westfalen ein, nach verwaltungsrechtlichen und technischen Wegen zu suchen, um Effektivität, Kosteneffizienz und Bürgernähe zu vereinen und damit die kommunale Selbstverwaltung zu stärken.

Die als erfolgreich bewerteten Modellvorhaben des Kommunalisierungsgesetzes wurden im Frühjahr 2003 durch das Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen in NRW in gesetzliche Regelverfahren überführt. Dieses Gesetz enthält Regelungen, die auf die Erweiterung der Handlungsfreiheit der Kommunen abzielen. Beispielfähig seien die Erleichterung der Einführung eines kommunalen Immobilienmanagements, die Aufhebung der Verpflichtung zur Einrichtung selbständiger Schulausschüsse und die Zulassung der befristeten Überschreitung der Gruppenstärke in Kindergärten genannt.

## **5. Reform des Föderalismus und Verwaltungsmodernisierung**

Bestandteil von Verwaltungsmodernisierung im Sinne der Überprüfung bestehender Strukturen ist auch und besonders die Frage nach der "richtigen" Zuordnung von Aufgaben und Kompetenzen mit dem Ziel deren möglichst effizienter Wahrnehmung. Die gilt für das Verhältnis Land-Kommunen ebenso wie für das Verhältnis Bund-Länder. Letzteres spielt eine besondere Rolle in der Diskussion um die Reform des Föderalismus:

Das Hauptziel einer Reform des Föderalismus besteht darin, durch eine Entflechtung von Entscheidungsprozessen eine Verbesserung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Länder einerseits und des Bundes andererseits herbeizuführen. Es geht dabei vor allem um mehr eigenständige Gesetzgebungskompetenzen für die Länder und um die Verringerung von Zustimmungsrechten des Bundesrates zur Vergrößerung der Handlungsfähigkeit des Bundestages. Eine Aufgabentrennung in diesem Sinne führte zum Wegfall oder zur Reduzierung von Abstimmungsprozessen, verbunden mit einer gesteigerten Effizienz.

Wesentlich in diesem Zusammenhang wäre aus meiner Sicht, wenn der Bund im Bereich der Länder auf eine Regelung der Behördeneinrichtungen und Behördenzuständigkeiten bei der Ausführung von Bundesgesetzen verzichten würde. Die Länder können Kraft ihrer originären Erfahrungen beurteilen, wie der von ihnen zu verantwortende Gesetzesvollzug auf die beste und effektivste Weise ermöglicht werden kann.

Eine weitere wesentliche Effizienzsteigerung könnte durch den Abbau von Gemeinschaftsaufgaben der Länder und des Bundes und den Verzicht auf Mischfinanzierungen erfolgen. Aufgabenverantwortung und Finanzierungsverantwortung sollten durchgehend übereinstimmen.

## 6. E-Government

Die Entwicklung der E-Government-Dienste hat das Ziel einer möglichst medienbruchfreien, vollelektronischen Abwicklung von Verwaltungsprozessen. Durch die Online-Bereitstellung dieser Vorgänge ist es den Kunden der Verwaltung zu jeder Zeit und an jedem Ort möglich, insbesondere die zahlreichen Antragsverfahren, die heute noch zu großen Teilen über Formulare auf dem Papierweg erledigt werden müssen, über das Internet abzuwickeln.

Um Verwaltungsfachverfahren künftig online und möglichst ohne Medienbrüche abwickeln zu können, müssen Prozesse in der Verwaltung angepasst und auf Kundenbedürfnisse hin ausgerichtet und neu modelliert werden. Dienstleistungen, die im Rahmen von E-Government angeboten werden, müssen sich - wie bei jedem modernen Dienstleistungsunternehmen - vorrangig am Bedarf der Kunden, also an den Bürgerinnen und Bürgern und der Wirtschaft orientieren.

Die Abwicklung von Verwaltungsverfahren in elektronischer Form überwindet zudem das Problem der Allokation von Verwaltung, also die räumlichen Verwaltungsgrenzen. Die Frage der Standorte von Dienststellen verliert an Bedeutung. Durch Zentralisierung oder Dezentralisierung elektronischer Dienstleistungen können effizientere Verwaltungsstrukturen geschaffen werden.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat im März 2003 einen Handlungsrahmen für E-Government in der Landesverwaltung (Masterplan E-Government NRW) für die Jahre 2003 bis 2005 beschlossen. Das Ziel des Masterplans ist es, alle wesentlichen und internetfähigen Behördendienstleistungen (E-Government-Dienste) der Landesverwaltung über das Internet zur Verfügung zu stellen. Im April 2003 wurde mit der Umsetzung begonnen. Für die Landesverwaltung wurden neben den bestehenden rund 770 Informationsangeboten von den Ressorts insgesamt 92 E-Government Dienste priorisiert, von denen bisher 27 Fachverfahren fertig gestellt und von den Kunden der Verwaltung genutzt werden können. Beispiele für bereits nutzbare E-Government-Dienste sind die elektronische Steuererklärung, das Bodenrichtwertinformationssystem NRW, das Einreichen eines elektronischen Mahnbeseideantrages an die Amtsgerichte in NRW, das Außenwirtschaftsportal NRW, die Lehrereinstellung Online, die digitale Bibliothek sowie die Online-Abwicklung von Sicherheitsüberprüfungen für Personal von sicherheitsempfindlichen Bereichen von Verkehrsflughäfen.

Ein weiterer Schwerpunkt des Masterplans liegt in der Bereitstellung einer zentralen Infrastruktur für E-Governmentverfahren, die von allen Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung genutzt werden können. Für die rechtsverbindliche und medienbruchfreie Kommunikation mit der Landesverwaltung wurde beispielsweise eine erste Version einer Virtuellen Poststelle zur Entgegennahme elektronisch signierter Nachrichten an die Verwaltung fertiggestellt.

Neben diesen Vorhaben liegt ein weiterer Schwerpunkt auf dem Ausbau der Kooperation mit dem Bund, den Ländern sowie insbesondere dem kommunalen Bereich. Damit sollen ebenenübergreifende Verwaltungsprozesse auch elektronisch angeboten werden. Mit diesen Kooperationen werden Mehrfachentwicklungen vermieden und Kosten gespart. Ein weiteres Ziel der Kooperationen ist die Verständigung auf gemeinsame Standards. Diese sind Voraussetzung für die Realisierung durchgängiger, medienbruchfreier Kommunikationsverfahren.

## **7. Binnenmodernisierung**

Moderne Verwaltung steht für Bürgernähe, kurze Wege, höhere Qualität und nachvollziehbare Entscheidungsprozesse. Die Modernisierung der Verwaltung muss deshalb auch eine "Reform nach innen" sein. Die Binnenmodernisierung zielt auf eine Verwaltung, die wirkungs- und ergebnisorientiert denkt und für die Wettbewerb und Kundenorientierung selbstverständlich sind.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat deshalb die Binnenmodernisierung zu einem zentralen Anliegen ihrer Politik gemacht. Bereits in der Kabinettsitzung vom 14.11.2000 hat sie beschlossen, die Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft“ einzusetzen. Der einstimmig verabschiedete Bericht dieser Kommission wurde der Landesregierung am 27. Januar 2003 vorgelegt. Darin wird insbesondere vorgeschlagen, die Binnenmodernisierung der öffentlichen Verwaltung rasch und effektiv voranzutreiben. Gemäß Kabinettscheidung vom 28. Januar 2003 sollen die Kommissionsvorschläge rasch geprüft und umgesetzt werden. Das Düsseldorfer Signal vom 27. Juni 2004 hat diesen Kurs bekräftigt.

Damit der Reformprozess zügig fortgeführt werden kann, hat das Kabinett unter anderem die Bestellung eines Regierungsbeauftragten für die Reform des öffentlichen Dienstes beschlossen. Der bisherige Staatssekretär des Innenministeriums, Wolfgang Riotte, ist beauftragt, den Reformprozess für den öffentlichen Dienst in Nordrhein-Westfalen zu koordinieren. Parallel dazu fördert und koordiniert der Reformbeauftragte die Umsetzung der Vorschläge zur Binnenmodernisierung. Zu diesem Zweck ist der Kommissionsbericht in einzelne Reformfelder aufgeteilt worden, für die Arbeitsgemeinschaften eingerichtet worden sind. Jedes Ministerium hat zumindest für ein Reformfeld die Geschäftsführung einer Arbeitsgemeinschaft übernommen. Die Arbeitsgemeinschaften prüfen die Ergebnisse des Kommissionsberichts, bewerten sie und erarbeiten Vorschläge für deren Umsetzung.

Als wichtige Themenfelder im Bereich der Binnenmodernisierung seien beispielhaft die Einführung des Führungsinstruments Zielvereinbarung, die Implementierung eines Qualitätsmanagementsystems, die Erarbeitung von Personalentwicklungskonzepten, die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, die Erstellung eines Leitbildes und die Ausrichtung des Verwaltungshandelns an den Grundsätzen von Gender Mainstreaming genannt.

Besonders ist darauf hinzuweisen, dass die Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen die Entwicklung eines Rahmenkonzeptes für die Kostenarten- Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung betreibt. Darauf sollen die Aufstellung und der Vollzug von Produkthaushalten aufbauen. Weiter sind die Entwicklung eines Berichtswesens, Regelungen zur künftigen Haushaltsaufstellung, zur Bewirtschaftung und zur Rechnungslegung und die Entwicklung von Budgetierungsregeln vorgesehen.

Die bisherige Beschlusslage des Kabinetts sieht vor, dass im Jahre 2008 erstmals ein Produkthaushalt auf der Grundlage einer Kosten- und Leistungsrechnung „gefahren“ werden kann. Angesichts der Komplexität dieses Modernisierungsschrittes, der auch neue Formen der Aufgabenteilung zwischen Parlament und Regierung verlangt, wird es nach Abschluss der einzelnen Konkretisierungsphasen zu neuen Entscheidungen kommen müssen.