

Dr. Petra Pfisterer, AWV e. V.

Bürokratieentlastung im europäischen Rechtsrahmen

Bürokratieentlastung für den Dritten Sektor, bürgerschaftlich Engagierte und die öffentliche Verwaltung im europäischen Bezug

Bürokratischer Aufwand umfasst unterschiedliche Normadressaten wie Unternehmen der Privatwirtschaft, öffentliche Verwaltungen, Einrichtungen des Dritten Sektors sowie bürgerschaftlich Engagierte, Bürgerinnen und Bürger.

In der Europäischen Union hatte das Thema Bürokratieentlastung im Januar 2007 an Fahrt aufgenommen, nachdem die Europäische Kommission ihr Programm zum Abbau überflüssiger Bürokratie vorgelegt hatte. Bis 2012 sollen 25% der Verwaltungslasten aus europäischen Vorschriften abgebaut werden. Ein Schwerpunkt der Maßnahmen lag und liegt auf kleineren Unternehmen bzw. Wirtschaftseinheiten und einer inhaltlichen Ausrichtung auf prioritäre Rechtsgebiete. Bürokratieabbau ist eine Zielsetzung des „better regulation“-Ansatzes, den die Europäische Kommission unter dem Motto „Den Kreis schließen: von der besseren zur intelligenten Regulierung“ nunmehr unter dem Stichwort „Intelligente Regulierung“ fortsetzt und erweitert.¹ Die Ansätze der Intelligenten Regulierung beziehen sich zum einen auf die Regulierungsqualität, eine Verbesserung des Bestands der EU-Rechtsvorschriften und eine Verringerung der Verwaltungslasten sowie eine Bewertung der Vorteile und Kosten der bestehenden Rechtsvorschriften.²

Bezogen auf ehrenamtliches Engagement hatte am 2. Dezember 2010 die Europäische Kommission das Europäische Jahr der Freiwilligentätigkeit für 2011 eingeläutet.³ Auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene werden aktuell Maßnahmen gefördert, die Bürgerbeteiligung und Freiwilligenarbeit stärken sollen. Die Ziele des Europäischen Jahres sind jedoch

darüber hinaus die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Freiwilligentätigkeiten, um sie als Instrument zur Förderung von Engagement im europäischen Kontext stärker zu verankern. Sofern erforderlich, sollen bestehende rechtliche und administrative Hindernisse der Freiwilligentätigkeit der Bürger beseitigt werden.⁴ An dieser Stelle ergeben sich somit Anbindungspunkte zum Themenfeld Bürokratieabbau, wobei sich hier der Blick zunächst auf die Kontextbedingungen für den Dritten Sektor und bürgerschaftlich Engagierte zu richten scheint, den rechtlichen Rahmen, praktische Verfahren oder institutionelle Arrangements. Inhaltlich wird deutlich, dass in der europäisch-rechtlichen Dimension und der Einbettung in Rahmenvorgaben kein einheitlicher Regulierungsansatz im Vergleich zwischen den Nationalstaaten besteht. Die unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen spiegeln die Frage nach der Rolle des Staates in den einzelnen Nationalstaaten wider, die von staatlicher Zurückhaltung über Partnerschaft zwischen Nichtregierungsorganisationen und Staat bis hin zu starker Verrechtlichung der Rahmenbedingungen reichen.⁵ Die Frage nach Handlungsoptionen der europäischen Ebene ist an dieser Stelle daher nicht einfach zu beantworten.

Aktuell hat sich im Sinne einer „bottom-up“-Bewegung im März 2010 das European Network of National Civil Society Associations gegründet,⁶ das 20 nationale zivilgesellschaftliche Assoziationen und Netzwerke umfasst und das als bereichsübergreifende Interessenvertretung handelt, indem es den Austausch der Zivilgesellschaft der nationalstaatlichen Ebene unterstützt und bestehende zivilgesellschaftliche Strukturen auf europäischer Ebene ergänzt. Dem Netzwerk sollte auch unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung von Bürokratie oder der Suche nach „good practices“

¹ Zum aktuellen Stand der Reduzierung vgl. EUROPEAN COMMISSION: Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU. Delivering on Promises, European Communities, 2010.

² EUROPÄISCHE KOMMISSION: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Intelligente Regulierung in der Europäischen Union, KOM(2010) 543 endg. vom 8.10. 2010.

³ Vgl. ENTSCHEIDUNG DES RATES vom 27. November 2009 über das Europäische Jahr der Freiwilligentätigkeit zur Förderung der aktiven Bürgerschaft (2010/37/EG, Amtsblatt der Europäischen Union L 17/44 vom 22.01. 2010). <http://europa.eu/volunteering/de> – (10.03.2011). Seitens der Bundesregierung soll Engagementpolitik als eigenständiges Politikfeld etabliert werden. Über eine nationale Engagementstrategie sollen die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement weiter verbessert werden.

⁴ Für eine Übersicht zu bürgerschaftlichem Engagement im europäischen Zusammenhang vgl. die Studie Educational, Audiovisual & Culture Executive Agency (EAC-EA)/Directorate General Education and Culture (DG EAC): VOLUNTEERING IN THE EUROPEAN UNION, Final Report submitted by GHK, 17 February 2010. <http://ec.europa.eu/citizenship/eyv2011/doc/> – (10.12. 2010).

⁵ ANGERMANN, ANNETTE / SITTERMANN, BIRGIT: Bürgerschaftliches Engagement in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – Auswertung und Zusammenfassung aktueller Studien. Arbeitspapier Nr. 5 der Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa, Nov. 2010.

⁶ <http://www.enna-europe.org/> - (10.05.2011).

von Regulierungsansätzen in Nationalstaaten eine weitergehende Bedeutung zukommen.

Folgerungen für die Normadressaten

Bürgerschaftlich Engagierte⁷

Aus Sicht der Bürger und bürgerschaftlich Engagierter sind im Zusammenhang mit Intelligenter Regulierung Gesichtspunkte wie eine größere Transparenz bei der Verbesserung bestehender Rechtsvorschriften, die Verbesserung der Konsultationswebsite der Europäischen Kommission sowie im Bereich der Folgenabschätzung eine verbesserte, transparentere Planung der Folgenabschätzung von besonderer Relevanz. Auch Interessengruppen können sich frühzeitig beteiligen. Die Kommission macht deutlich, dass Bürgern und Interessengruppen ein stärkeres Gewicht eingeräumt werden soll. Dies zeigt sich konkret unter ganz pragmatischen Gesichtspunkten. So soll sich die Konsultationsfrist ab 2012 von acht auf zwölf Wochen erhöhen, was eine Erleichterung darstellen dürfte. Auch arbeitet die Kommission an Wegen, wie der Konsultationsprozess besser zur Erfassung von Daten und Fakten für Folgenabschätzungen und Bewertungen genutzt werden könnte.⁸

Es bleibt als weiterer Gesichtspunkt darüber hinaus zu hoffen, dass das Europäische Jahr der Freiwilligentätigkeit ein Anlass ist, gemeinsam mit dem Blick auf die administrativen Lasten freiwillig Engagierter und gemeinnütziger Organisationen auch den Fokus auf einzelne Strukturen, Verfahren und Prozesse zu richten, mit dem Ziel zu thematisieren, wie auch die rechtlichen Rahmenbedingungen des Engagements angemessen und gleichzeitig bürokratiearm gestaltet werden können.

Öffentliche Verwaltungen

Dass die Bürokratieentlastung der öffentlichen Verwaltung von überflüssiger Bürokratie angesichts der

hohen Verschuldung der öffentlichen Haushalte dringend geboten ist und Handlungsspielräume schaffen kann, ist nicht neu. Allerdings zeigt sich auch für die öffentliche Hand keine einheitliche Antwort. Im Gegenteil zeigt – so die Erfahrungen im nationalen Rahmen – häufig eine differenzierte Betrachtung lohnenswerte Ansätze als Teil einer umfassenderen Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Dies gilt insbesondere dann, wenn jeweils althergebrachte Grundsätze auf den Prüfstand gestellt werden. Als erfolgversprechend haben sich auch Entlastungs- und Erneuerungsansätze gezeigt, die über mehrere Verwaltungsebenen hinweg kooperativ diskutiert werden.⁹ Dies betrifft einerseits die administrative Tätigkeit der Exekutive selbst mit den zugrundeliegenden Strukturen und Prozessen, jedoch auch die kaskadierende rechtliche Ausgestaltung einzelner Normbereiche.

Öffentliche Verwaltungen und bürgerschaftliche Engagierte – weitergehende Aspekte

Dass in der Praxis kein „Verschiebebahnhof“ bürokratischer Lasten zwischen Drittem Sektor, bürgerschaftlichem Engagement und öffentlicher Verwaltung entstehen darf, versteht sich von selbst. Es ist jedoch der rein auf die bürokratischen Lasten ausgerichtete Blickwinkel, der zu kurz greift: Die Kooperation und das Zusammenwirken von öffentlichen und privaten Akteuren als Frage von Handlungskompetenzen und Kooperationsmodi ist eine der größten Herausforderungen des modernen Staates mit erheblichen Anforderungen. Dies gilt für die Nationalstaaten und gleichermaßen für die supranationale Entwicklung Europas. Die öffentliche Verwaltung und bürgerschaftliches Engagement sind Teil einer Entwicklung, die Zivilgesellschaft wieder zunehmend als Raum gesellschaftlicher Selbstorganisation betrachtet, der neben Markt, Staat und dem rein Privaten einzuordnen ist. Die Vermeidung vermeidbarer Bürokratie ist somit ein Weg, um partnerschaftliche Strukturen im nationalen und im europäischen Zusammenhang zu fördern und Bürgerinnen und Bürgern „auf Augenhöhe“ zu begegnen.

⁷ Bürgerschaftlich Engagierten bzw. dem Dritten Sektor und der Rolle der Bürger werden unterschiedlich definiert. So bestehen differierende Vorstellungen von Drittem Sektor oder „Civil Society“. PYYKKÖNEN, MIKKKA: Governmentalisation of the Civil Society? Power, Governance and Civil Society in Gramsci's and Foucault's Analytics of Power, in: FREISE, MATTHIAS/PYYKKÖNEN, MIKKKA/VAIDELYTE, EGGLE (Hrsg.): A Panacea for all Seasons? Civil Society and Governance in Europe, Baden-Baden: Nomos, 2010, S. 25–42, S. 27 ff.

⁸ Zum Verfahren grundlegend COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES /COMMUNICATION FROM THE COMMISSION: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. COM(2002) 704 final vom 11.12.2002 Zu einzelnen Positionen vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION: Ergebnisse der öffentlichen Konsultation über intelligente Rechtsetzung, April – Juni 2010, 2010.

⁹ Exemplarisch die Studie des Nationalen Normenkontrollrats als eines der „Einfacher-zu“-Projekte http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Artikel/Anlagen/2010-03-18-einfacher-zum-baf_C3_B6g,property=publicationFile.pdf – (10.03.2011)

Zusammenfassend ergibt sich ein systematischer Blick auf Bürokratieabbau und Bürokratievermeidung, der sich für die Adressatengruppen wie folgt kategorisieren lässt:



Quelle: eigene Darstellung

Aus diesem weiten Feld unterschiedlicher Zugangswege wurden im Rahmen der Beiträge dieser Veröffentlichung Elemente der europäischen Entwicklung aufgegriffen (Interview mit Dr. Stoiber in diesem Band) und die Bedeutung von Gesetzgebungsforschung und moderner Regulierung betont. Methodisch wurde politikfeldbezogen anhand der Chemikalienregulierung REACH Ebenenbezüge dargestellt, um Inhalte und Definition der Begrifflichkeit des Erfüllungsaufwands der Normadressaten über den nationalen Horizont hinaus voranzubringen (Stephan Hensel).

Anhand der Darstellung konkreter Sachverhalte und Probleme wird der rechtliche Rahmen für Dritt-Sektor Organisationen thematisiert und Anregungen für Verbesserungen dargestellt (Beitrag Professor Dr. Weitemeyer). Wie sich Regelungsstrukturen konkret gestalten, was daraus für die Normadressaten bezogen auf bürokratische Lasten folgen kann und schließlich welche Alternativen es gibt, wurde nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Einführung des SE-PA-Lastschriftverfahren (Dorothea Billing) dargestellt.

Die Betonung von Multi-Level-Governance durch den Ausschuss der Regionen (Beitrag Professor Dr. Männle) stellt einen sozialwissenschaftlichen¹⁰ und gleichermaßen institutionenbezogenen Diskurs von Governance in den Vordergrund. Für eine bürgerschaftliche bzw. Dritt-Sektor-orientierte Perspektive im Zusammenhang mit dem Weissbuch sollten dabei

die Kosten von Bürokratie ebenfalls aufgegriffen werden. Herauszuheben ist, dass der AdR im Rahmen seines Beobachtungsstatus zu den Arbeiten der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenvertreter zur Reduzierung der Verwaltungslasten beiträgt. Im Rahmen des Konsultationsprozesses hat der Ausschuss selbst die Einsetzung einer hochrangigen Gruppe der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in die Diskussion eingebracht, die insbesondere territoriale Auswirkungen betrachten soll. Dass sich an dieser Stelle ein direkter Bezug zur Ermittlung von Verwaltungslasten ergibt, könnte für den AdR dahingehend argumentativ unterlegt werden, dass

(1) mit einer parallelen Betrachtung bürokratischer Belastungen von öffentlichen Verwaltungen, Dritt-Sektor-Organisationen oder bürgerschaftlich Engagierter argumentiert wird, die sich entweder ergänzend oder spiegelbildlich an den von der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenvertreter bearbeiteten Rechtsbereichen mit Wirtschaftsbezügen orientiert, (2) speziell die Rückwirkung auf Verwaltungen bzw. Dritt-Sektor-Organisationen und bürgerschaftlich Engagierter der von der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger verfolgten Ansätze betrachtet werden könnte. Auch vor diesem Hintergrund wäre die Einsetzung einer Hochrangigen Gruppe der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften durch den Ausschuss der Regionen wünschenswert.

Fazit und Ausblick

Bürgerschaftlich Engagierte sind angesprochen, das Thema bürokratischer Lasten auf ihre Agenda zu setzen und ihre Forderungen und Ideen einzubringen. Das Bewusstsein der politischen Akteure und der Verwaltungen sollte hierfür gestärkt werden sowie Wege geöffnet werden, die einen Dialog ermöglichen. Das Verhältnis zwischen Staat, Verwaltung und Drittem Sektor und bürgerschaftlichem Engagement adäquat auszugestalten, sollte künftig im Zentrum der gemeinsamen Bemühungen politischer und administrativer Akteure stehen.

*Dr. Petra Pfisterer ist Fachreferentin der AWW e.V. im Fachausschuss 1“ **Verwaltungsmanagement und -modernisierung**“.*
Kontakt: pfisterer@aww-net.de

¹⁰ Dies betrifft bereits den offenen Konsultationsprozess zum Weissbuch Multi-Level-Governance selbst, sowie auch die Transparenz in der Darstellung der Ergebnisse der Konsultation. Zusammenfassend vgl. COMMITTEE OF THE REGIONS: Consultation Report: The White Paper on multi-level-governance. Building Europe in Partnership, 2010.

¹¹ Der Begriff der Regelungsstruktur thematisiert Aufgabenerledigungszusammenhänge bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Eigenrationalität der Akteure. TRUTE, HANS-HEINRICH/KÜHLERS, DORIS/PILNIOK, ARNE: Governance als verwaltungswissenschaftliches Analysekonzept, in: SCHUPPERT, GUNNAR FOLKE/ZÜRN, MICHAEL (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS Vierteljahresschrift, Sonderheft, 41/2008, Wiesbaden: VS-Verlag, 2008, S. 173–190.