

Heinrich Plückelmann, Staatskanzlei Brandenburg

Mut zum Experiment – Das Standarderprobungsgesetz des Landes Brandenburg

Bürokratieabbau – eine schier unlösbare Aufgabe? Brandenburg hat sein Ziel klar bestimmt: die Bürokratiebelastung für Bürger und Unternehmen spürbar senken. Der Kontakt von Bürgern und Wirtschaft mit der Verwaltung soll einfach, verständlich und schnell ablaufen, also „leichter“. Seit 2005 steuert die Leitstelle Bürokratieabbau in der Staatskanzlei diesen Kurs.



Philosophie des Landes Brandenburg beim Bürokratieabbau

Um eine bessere Regulierungs- und Vollzugsqualität zu erreichen, hat Brandenburg begonnen, vier Mutproben zu meistern.

Mut zum Perspektivwechsel

Wissen wir in der Ministerialverwaltung und in den Fachbehörden des Landes eigentlich, welche Vorstellungen und Erwartungen die Bürger und die Unternehmen von einem Fachgesetz und dessen Durchführung haben? Oder glauben wir nur, es zu wissen?

Der zentrale Ansatzpunkt ist für die Leitstelle Bürokratieabbau in der Staatskanzlei die Veränderung der Blickrichtung. Gesetzgebung und Vollzug werden nicht aus dem Blickwinkel der Ministerialverwaltung, sondern konsequent aus der Perspektive des betroffenen Bürgers und Unternehmers betrachtet. Was dürfen sie erwarten, wenn

sie mit der Verwaltung in Kontakt treten?

Mut zur Messung und Senkung von Bürokratiekosten

Die Landesregierung Brandenburg hat bereits 2005 begonnen, mit Hilfe des Standardkosten-Modells die Informationspflichten im Landesrecht zu identifizieren und ihre Belastungswirkung abzuschätzen. Der Anfang 2006 im Auftrag des Landtags durchgeführte sog. Quick Scan lieferte uns wertvolle methodische Erkenntnisse für Verbesserungen beim Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung insgesamt und Ansatzpunkte für konkrete Verbesserungen.

Ein Beispiel ist das Brandenburgische Wassergesetz, das einer Gesetzesfolgenabschätzung einschließlich einer Bürokratiekostenmessung unterzogen wurde. Das Ergebnis kann sich sehen lassen: Das im April 2008 vom Landtag verabschiedete Gesetz entlastet die Wirtschaft von Bürokratiekosten in Höhe von 500.000 €, was eine Senkung um 17 Prozent bedeutet. Das brandenburgische Wassergesetz ist damit das erste Ländergesetz, bei dem die Messung der Bürokratiekosten zu konkreten Entlastungen für die Wirtschaft geführt hat.

Seit dem 1. April 2009 erfolgt grundsätzlich eine ex-ante-Abschätzung der zu erwartenden Bürokratiekosten für Bürger und Unternehmen, wenn in kabinettspflichtigen Regelungsentwürfen neue oder geänderte Informationspflichten ausgewiesen werden. Diese Transparenz über die Bürokratiekosten dient dazu, die Ab-

wägung von Reduzierungsmöglichkeiten frühzeitig in den Normsetzungsprozess einfließen zu lassen.

Wir haben in der Zusammenarbeit mit der Bundesregierung und dem Nationalen Normenkontrollrat die Erkenntnis gewonnen, dass der Anteil der landesrechtlich festgelegten Informationspflichten im Verhältnis zum Bundesrecht sehr gering ist. Der Blick auf die im Landesrecht normierten Informationspflichten eröffnet aber den Einstieg in das Fachrecht und damit in den Verwaltungsvollzug. Unsere zwischenzeitlich gewonnene Erkenntnis in Brandenburg lautet: 20 Prozent der Bürokratiebelastung für Bürger und Wirtschaft resultiert aus den gesetzlichen Vorhaben, 80 Prozent aus der Art und Weise, wie diese Gesetze umgesetzt werden.

Mut zur Konsultation

Für die Regelungs- und Vollzugsqualität ist die Beteiligung externer Akteure von wesentlicher Bedeutung. Wir brauchen eine intensivere Kommunikation mit den Betroffenen. Auf diesem Wege werden gewohnte und geliebte „Feindbilder“ verändert. Die durch den Dialog eröffnete Kooperation bringt Vorteile für beide Seiten. Betroffene Unternehmen suchen gemeinsam mit der Ministerialverwaltung nach den intelligentesten, innovativsten und kostengünstigsten Lösungen, wenn Umwelt- oder Sicherheitsstandards aus meist guten Gründen verschärft werden müssen. Gleich wichtig ist es, durch Konsultation den Erfahrungsschatz der Praktiker in der Vollzugsverwaltung einzuholen.

Das ist eine der in der Leitstelle Bürokratieabbau gewonnenen Erfahrungen der letzten Jahre. Ein wichtiger Nebeneffekt der Konsultation: Die Einbindung externer Dritter fördert die Akzeptanz von Entscheidungen.

Erstmals wurde in Brandenburg im Jahr 2008 bei der Novelle des Abfall- und Bodenschutzgesetzes über die übliche Verbände-Anhörung hinaus eine neue Konsultationsform erprobt. Der Referentenentwurf des Gesetzes wurde im Rahmen eines neutral moderierten Expertengesprächs mit Unternehmern, Vertretern von Zweckverbänden der Abfallwirtschaft sowie Kammer- und Verbandsvertretern zur Diskussion gestellt. Die berechtigten Belange der von einer Vorschrift Betroffenen rückten durch diesen Dialog stärker als bisher in den Blickpunkt und wurden in überwiegenderem Maße beim Entwurf berücksichtigt. Im Unterschied dazu erfolgte beim brandenburgischen Heimrecht die Beteiligung kontinuierlich während der gesamten Entwurfsphase. Auf der Basis von Workshops mit Fachverbänden und Vertretern von Krankenkassen, Pflegediensten, Heim- und Heimbewohnerverbänden wurden Eckpunkte erarbeitet. Diese Eckpunkte waren die Basis für den Arbeitsentwurf des Gesetzes.

Mut zum Experiment – Das Standarderprobungsgesetz

Der Landesgesetzgeber hat im August 2006 mit dem Gesetz zur Erprobung der Abweichung von landesrechtlichen Standards in Kommunen des Landes Brandenburg den gesetzlichen Rahmen für Experimente der Kommunen geschaffen und damit Neuland betreten. Die Philosophie, die hinter dem Experiment steht, ist

- die Chance für die Kommunen, unter Beachtung des gesetzgeberischen Ziels reglementierende und kostentreibende Auflagen bei

der Aufgabenerfüllung in Frage stellen zu können,

- die Qualität der Regulierung mit dem Ziel einer besseren Rechtsetzung zu erhöhen und
- einen nachhaltigen Mentalitätswechsels in der Ministerialverwaltung herbeizuführen.

Ziel und Gegenstand des Erprobungsgesetzes

Ziel ist es, neue Maßnahmen zum Bürokratieabbau zu erproben, auszuwerten und erfolgreich evaluierte Modelle landesweit zur Anwendung zu empfehlen. Zu diesem Zweck werden auf Vorschlag von Kommunen, Ämtern, Kreisen und Zweckverbänden über einen begrenzten Zeitraum von zwei bis vier Jahren Rechtsvorschriften modifiziert angewendet. Mit dem bis zum 1. September 2011 befristeten Gesetz soll getestet werden, ob damit unternehmerisches Handeln und Existenzgründungen erleichtert werden können, die wirtschaftliche Entwicklung gefördert sowie Verwaltungsverfahren beschleunigt und die Kosten für Unternehmen, Bürger und Verwaltung gesenkt werden können.

Zur Erprobung neuer Formen der Aufgabenerledigung und des Aufgabenverzichts soll die jeweils zuständige oberste Landesbehörde im Einvernehmen mit der Staatskanzlei die Gemeinden, Ämter, Landkreise und Zweckverbände auf Antrag im Einzelfall von der Anwendung landesrechtlicher Standards befreien, soweit Bundesrecht und das Recht der Europäischen Gemeinschaften nicht entgegenstehen und Rechte Dritter nicht verletzt werden. Standards in diesem Sinne sind Vorgaben in allen landesrechtlichen Vorschriften (Sach-, Personal- und Verfahrensstandards).

Eine Einschränkung ist hier anzusprechen. Zuständigkeitsregelun-

gen müssen nach der Landesverfassung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes festgelegt werden. Zur Vermeidung von Unklarheiten wurden im Frühjahr 2007 in der Novelle des Standarderprobungsgesetzes abschließend die Bereiche genau festgelegt, in denen Zuständigkeitsverlagerungen zulässig sein sollen. Es handelt sich um Zuständigkeiten aus den Bereichen Straßenverkehrsrecht, Schule, Baumschutz und Denkmalschutz. Daneben sind zur Erprobung einer orts- oder bürger-nahen Aufgabenerfüllung befristete Zuständigkeitsverlagerungen zwischen Landkreisen und Gemeinden sowie zwischen dem Land und den Landkreisen bzw. Gemeinden im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen möglich.

Es wird nicht überraschen, dass in der Landesregierung und im Landtag die allgemeine Erprobungsklausel auch unter verfassungsrechtlichen Kategorien diskutiert wurde. Genannt seien die Themen Vorbehalt des Gesetzes, Wesentlichkeitstheorie, Bestimmtheitsgebot, Gebot der Normenklarheit und der Gleichheitssatz. Landesregierung und Landtag haben sich davon nicht beirren lassen.

Erprobung „von unten“ – Kein Numerus clausus der Themen

Der Charme der Brandenburgischen Erprobungsklausel liegt darin, dass sie – im Gegensatz zu Regelungen anderer Bundesländer – weder thematisch noch räumlich begrenzt ist. Damit wird eine Erprobung „von unten“ ermöglicht. Die Perspektive der Kommunen, die den engen Kontakt zu Bürgern und Unternehmen vor Ort halten, bestimmt den Inhalt des Versuchs, nicht die Landesregierung oder der Landtag. Die Kommunen erhalten damit die Chance, ihre Erfahrungen bei der Umsetzung der Landesgesetze zu nutzen, um Verbesserungsideen einzubringen.

Themenfelder der Erprobung – Anzahl der Anträge

Die Themenfelder erstrecken sich über einen großen Teil des Landesrechts. Die folgende Übersicht zeigt die Vielfalt der Themen:

tragsgegenstände bereits landesweit umgesetzt, so zum Beispiel die Genehmigungsfreiheit von Wintergärten bis zu 20 qm Grundfläche, die Übertragung ausgewählter Aufgaben des Artenschutzes vom Land auf die Landkreise

setz nicht möglich war. In einigen Fällen ergab die Prüfung, dass der Antragsgegenstand bereits durch geltendes Recht geregelt wird und es deshalb keiner Erprobung mehr bedurfte.

Themenfelder	Beispiele
Straßenverkehrsrecht/ Straßenrecht	<ul style="list-style-type: none"> Übertragung von Zuständigkeiten nach dem Straßenverkehrsrecht
Schulwesen	<ul style="list-style-type: none"> vereinfachter Schulwechsel Schulträger als stimmberechtigtes Mitglied der Schulkonferenz
Bauordnung	<ul style="list-style-type: none"> Verzicht auf die Mindesthöhe der Aufenthaltsräume und Mindestgröße von Fenstern beim Umbau bestehender Gebäude
Naturschutz	<ul style="list-style-type: none"> Abschaffung der Genehmigungspflicht für Landschaftsrahmenpläne
Abwasser	<ul style="list-style-type: none"> Befreiung von der Genehmigungspflicht für Abwasseranlagen
Wertgrenzen	<ul style="list-style-type: none"> Anhebung der Wertgrenzen zur freihändigen Vergabe und beschränkter Ausschreibung
Sonstiges (Auswahl)	<ul style="list-style-type: none"> Durchführung von Reihenuntersuchungen durch die Havelland Kliniken GmbH Vereinfachung des Nachweises im Zuwendungsrecht

Tab. 1: Themenfelder und Rechtsbereiche im Rahmen der Anwendung des Standarderprobungsgesetzes.

Herausforderungen beim Start der Erprobung

Die Etablierung des Verfahrens in der Landesregierung war eine Herausforderung. Zu akzeptieren, dass das Fachministerium bei der Entscheidung über den Antrag der Gemeinde ein Einvernehmen der Staatskanzlei einholen musste, war für einige Fachreferatsleiter in den Ressorts schwer vorstellbar. Nur durch diese unabhängige Antragsprüfung und Moderation durch die Staatskanzlei konnte jedoch dem „Soll“-Anspruch des Erprobungsgesetzes und den Verfahrensrechten der Kommunen Geltung verschafft werden: Entscheidung innerhalb von drei Monaten, Anhörung der Gemeinden, Pflicht der obersten Landesbehörden, auf eine Genehmigung hinzuwirken.

	Gesamt	Genehmigungen	Bereits landesweit umgesetzt	Abgelehnt	Zurückgezogen, in sonstiger Weise erledigt	Noch offen
Straßenverkehrsrecht/ Straßenrecht	22	12	2	1	5	2
Schulwesen	27	11	/	11	5	/
Bauordnung	18	5	2	6	5	/
Naturschutz	15	1	2	9	2	1
Abwasser	5	2	/	3	/	/
Wertgrenzen Ausschreibungen	20	10	10	/	/	/
Sonstiges	10	4	3	1	2	/
Gesamt	117	45	19	31	19	3

Tab. 2: Zuordnung der Anträge nach Rechtsbereichen und Themenblöcken.

In obenstehender Tabelle werden die 117 Anträge den Themenblöcken zugeordnet und deren Verfahrensausgang mit Stand September 2009 dargestellt. Sie belegt die im Ländervergleich hohe Inanspruchnahme der Experimentierklausel durch die Kommunen und die mit 45 hohe Zahl der gestarteten Erprobungen. Darüber hinaus wurden in 19 Fällen die An-

und die Anhebung der Wertgrenzen im Vergaberecht.

31 Anträge wurden abgelehnt, zum Teil, weil dem Antragsgegenstand Bundes- oder Europäisches Recht als höherrangiges Recht entgegenstanden, Rechte Dritter verletzt worden wären oder eine Zuständigkeitsverlagerung auch nach dem Standarderprobungsge-

Evaluierung der Erprobung

Mit Hilfe des Erprobungsgesetzes sollen neue Maßnahmen zum Bürokratieabbau erprobt, ausgewertet und erfolgreiche Modelle landesweit zur Anwendung empfohlen werden. Wann aber ist ein Versuch erfolgreich? Was sind die Kriterien der Erfolgsbewertung? Um hier Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu erreichen, haben wir auf die Evaluierung einen Schwerpunkt gelegt. Die Technische Fachhochschule Wildau unterstützt im Auftrag der Staatskanzlei ein entsprechendes Erfolgskontrolling durch eine wissenschaftliche Begleitung der Erprobungen. Eine aus Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, der an der Erprobung teilnehmenden Fachressorts sowie aus der Staatskanzlei gebildete Projektgruppe begleitet diesen Prozess.

Die Gutachter werden zum Abschluss ihrer wissenschaftlichen Untersuchung der Landesregierung Empfehlungen für das weitere Vorgehen unterbreiten.

Schlussbetrachtungen – Ausblick

- Die mit dem Erprobungsgesetz geschaffene Möglichkeit der Kommunen, befristet von landesrechtlichen Standards abweichen zu können, ist eine völlig neue Qualität des Bürokratieabbaus und eröffnet den Kommunen eine neue Form der Partizipation an der Ausgestaltung des Landesrechts.
- Das Standarderprobungsgesetz ist ein erfolgreicher Weg, um traditionelles Ministerialdenken aufzubrechen und die Fachressorts zu einer inhaltlichen Diskussion über Alternativen der Zielerreichung von Gesetzen zu zwingen. Als Nebeneffekt soll dabei eine Kultur entwickelt werden, die verstärkt Erprobungsklauseln in Fachgesetzen vorsieht.
- Dem Standarderprobungsgesetz wird durch seine flexible Konstruktion eine strategische Bedeutung für den Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels zukommen. Auch dieser Aspekt spricht dafür, das bis 2011 befristete Gesetz zu verlängern.
- Unter www.buerokratieabbau.brandenburg.de sind die weiteren Maßnahmen des Landes zum Bürokratieabbau dargestellt, wie z.B. der Inhalt des 1. Bürokratieabbaugesetzes und die von Brandenburg vorgeschlagenen Bund-Länder-Projekte für ein einfacheres Wohn- und Elterngeld sowie BaföG. Anmerkungen zu diesem Beitrag und Vorschläge zum Bürokratieabbau erreichen die Leitstelle Bürokratieabbau hierüber ebenfalls.

Heinrich Plückelmann, Staatskanzlei Brandenburg, Leiter des Referats „Leitstelle Bürokratieabbau“.

Einfacher zum Elterngeld und Wohn-geld: Aufwand ermittelt – Vereinfachungen geplant

Mi, 16.09.2009

Staatsminister Hermann Gröhe und Wolf-Michael Catenhusen, stellvertretender Vorsitzender des Nationalen Normenkontrollrats, stellten heute gemeinsam mit Vertretern von Kommunen, Ländern und Bundesministerien die Abschlussberichte der Pilotprojekte „Einfacher zum Wohngeld“ und „Einfacher zum Elterngeld“ vor.

Als Koordinator der Bundesregierung für und bessere Rechtsetzung sagte Staatsminister Hermann Gröhe bei der Eröffnung: „Erstmals haben wir mit diesen Projekten die Rechtslage, ihre Umsetzung durch die Bundesländer und den Vollzug in den Behörden vor Ort ebenenübergreifend in den Blick genommen und auf Entlastungsmöglichkeiten untersucht. Ich bin sicher, dass die zahlreichen Vorschläge aus der Praxis schnell zu einem spürbaren Abbau von unnötigen bürokratischen Belastungen für Antragsteller und Verwaltung führen. Zugleich setze ich auf weitere derartige Projekte in anderen Rechtsgebieten.“

„Bürokratieabbau ist Teamarbeit. Für Bürgerinnen und Bürger werden Vereinfachungen vor allem dann spürbar, wenn alle Verantwortlichen, also Bund, Länder und Kommunen, an einem Strang ziehen. Dies ist hier in vorbildlicher Weise geschehen“, betont Wolf-Michael Catenhusen für den Nationalen Normenkontrollrat.

In den vergangenen Monaten hat das Statistische Bundesamt für beide Projekte die Verfahren der Antragstellung und -bearbeitung in insgesamt 22 Ämtern aus Schleswig-Holstein, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Bayern untersucht. Hierzu wurden insgesamt rund 800 Bürgerinnen und Bürger sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ämtern befragt. Mit der Methode des Standardkosten-Modells ist dabei der Zeitbedarf für die Antragstellung genauso wie der entsprechende Prozess in den Ämtern untersucht worden.

Als Ergebnis sind für beide Bereiche Verbesserungen vorgeschlagen worden, deren Umsetzung nun geprüft wird. Diese Vorschläge reichen von Vereinfachungen der Antragsformulare über die Bereitstellung von Berechnungsbeispielen bis zur Möglichkeit, Anträge online zu stellen. Die Arbeit in den Behörden könnte zum Beispiel durch gemeinsame Informationsplattformen und klarere Anwendungshinweise verbessert werden. Auch Vorschläge zur Vereinheitlichung und ggf. Pauschalierung bei der Einkommensermittlung werden im Einzelnen geprüft.

Der Hintergrund zu den Projekten und eine Zusammenfassung der Ergebnisse sind auf der Homepage des Nationalen Normenkontrollrats abzurufen unter: www.normenkontrollrat.bund.de