LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN **Drucksache 13/887**
13. Wahlperiode

14.03.2001

Gesetzentwurf

der Fraktion der F.D.P.

Bürokratieabbaugesetz - BüAbG - NRW
Steuerungsgesetz zum Bürokratieabbau und zur Standortoffensive in NRW

A Problem

Verwaltungsreform, Bürokratieabbau, Absenkung von Standards, Verschlankung von Organisationsstrukturen und Leistungssteigerung für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Kommunaler Selbstverwaltung sind Daueraufgaben aller Beteiligten in Nordrhein-Westfalen.

Nicht nur die demokratische Legitimation staatlichen und kommunalen Handelns sichert auf Dauer die Akzeptanz im bürgerlichen Gemeinwesen; ebenso erforderlich ist stetige Prozessoptimierung, um die öffentliche Dienstleistungsqualität auf allen Ebenen, gegenüber Partnern und "Kunden" zu verbessern.

Eine Reform in diesem Bereich ist mehr als überfällig. In der Vergangenheit wurden lediglich punktuelle und symbolische Maßnahmen ergriffen. Das Hinterfragen der Gesamtstruktur blieb jedoch aus. Vorschläge und Studien wie beispielsweise das Gutachten "Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen" vom Bund der Steuerzahler, das seit Januar 1999 vorliegt, wurden nicht umgesetzt.

Das "Gesamtsystem NRW" ist nach wie vor zu träge, es braucht einen nachhaltigen Entwicklungs-, Modernisierungs- und Reformschub, mit dem Ziel einer verbindlichen, ganzheitlichen und strategischen Steuerung von Verwaltungsreform, Bürokratieabbau, Prozessoptimierung, Kundenfreundlichkeit und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Es braucht einen Bewusstseinswandel auf allen Ebenen, in jeder Hierachiestufe, es braucht Mitverantwortung jedes Einzelnen, der am "Produktionsprozess Öffentliche Verwaltung" beteiligt ist.

B Lösung

Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau müssen dringend strategisch angegangen werden. Das geht nur, wenn nicht - wie bisher - die "Bürokratie" selbst den Bürokratieabbau steuert, sondern der Landtag selbst die Initiative im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten gegenüber der gesamten Administrative im Lande NRW übernimmt.

Datum des Originals: 14.03.2001/Ausgegeben: 15.03.2001

Die Veröffentlichungen des Landtags sind fortlaufend oder auch einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (02 11) 8 84-24 39, zu beziehen.

Es müssen ein verbindliches Leitbild und Zielvorgaben, methodische Ansätze und Instrumente, wesentliche Inhalte und ein "Zeitkorsett" vorgegeben werden, das alle Beteiligten zum dauerhaften und strukturierten Handeln "zwingt".

Es wird Handlungszwang erzeugt durch eine automatische Außerkrafttretensregelung ("Beweislastumkehr"). Nur so können Regelungen wirklich in Frage gestellt, disponibel gemacht und dauerhaft abgeschafft werden. 50 % aller Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften sollen auf diesem Wege abgeschafft werden. Das Gesetz führt zu einer Rohdung im Gesetzesdickicht. Diese Rohdung schafft im Ergebnis mehr Überschaubarkeit, mehr Bürgernähe, Effizienzsteigerungen der Verwaltung, Standortvorteile und erhebliche Einsparungen. Das Ergebnis wird dadurch gesichert, dass alle nach In-Kraft-Treten dieses Gesetzes neu zu erlassenden Gesetze, Regelungen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften grundsätzlich nur noch zeitlich befristet gelten.

Dieser von der F.D.P.-Fraktion vorgelegte Entwurf eines Steuerungsgesetzes beinhaltet die Kernpunkte der Steuerung, die sich in Teilen in ihrem methodischen Ansatz anlehnen an die in den Jahren 1981 sowie 1982 durchgeführte komprimierte Überprüfung der kommunalen Ausstattungsstandards (vergleiche dazu Ministerialblatt für das Land NW Nr. 50 vom 30. Juni 1982).

Mit seinen Funktionen zur Stärkung der Kommunalen Selbstverwaltung als wesentlicher Teil dieses Gesetzesvorhabens trägt das Gesetz auch den aktuellen Bestrebungen der kommunalen Spitzenverbände Rechnung, Städte und Gemeinden fit zu machen für die Zukunft. Es führt darüber hinaus die Intention und die Debatte über den Antrag der CDU-Fraktion vom 15. September 2000 – "Selbstverwaltung sichern - Rechte der Kommunen stärken" (Drs. 13/182) - in besonderer Qualität und konsequenter Weise fort.

Mit dem Gesetzentwurf knüpft die F.D.P.-Fraktion im Übrigen auch an einen gemeinsamen Antrag der Fraktionen der F.D.P. sowie der SPD vom 14. März 1995 (Drs.11/8551) an, mit dem Grundlagen der Modernisierung der Verwaltung in NRW definiert waren. Über diese seinerzeit in Antragsform erarbeitete Definition einer "selbstlernenden" Bürokratie, einer mitarbeiterorientierten Verwaltungsreform in dauerhafter Struktur hinaus, bietet dieser Gesetzentwurf nun dessen konsequente Fortsetzung, nämlich: Die im Gesetzesrahmen fixierte und strukturierte, strategisch gesteuerte "Prozessoptimierung" für und vor allem mit allen am Reformprozess Beteiligten, ganz besonders mit den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Die mit diesem Gesetzentwurf und in seiner Folge mit den weiteren gesetzlichen und administrativen Schritten möglich werdenden erheblichen Einspar- und Rationalisierungspotentiale werden zu einer spürbaren Kostenentlastung bei Land und Kommunen

führen.
Damit kann letztendlich sowohl eine Senkung der Staatsquote als auch ein beträchtliches Volumen an finanziellen Ressourcen für wichtige Aufgabenfelder in anderer Sache (z. B. Bildungspolitik, Verkehrspolitik pp.) freigesetzt werden. Alle Politikbereiche leiden derzeit auch unter den hohen Belastungen die eine überbordende Bürokratie im Landeshaushalt verursacht; die aber auch in den Haushalten der kommunalen Körperschaften für Bürokratie und Regelungsvollzug als "Overheadkosten" in vielen Bereichen unproduktiv verbraucht werden.

Das Ziel, in den nächsten Jahren bis zu 10 Mrd. DM Bürokratiekosten einzusparen, kann mit diesem Gesetz erreicht werden. Die Umsetzung erfolgt sukzessiv im Rahmen der weiteren angelegten Einzelschritte.

E Belange der Selbstverwaltung

Die Belange und die Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung werden durch eine verstärkte örtliche Verantwortung, durch Entfrachtung von Genehmigungsverfahren und die kritische Reduzierung und Abschaffung von Ausstattungsstandards erheblich verbessert. Verlorengegangene demokratische Politikpotentiale können für die Bürgerinnen und Bürger, für die Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker vor Ort zurück gewonnen werden.

Mit diesem Gesetz wird die staatliche Verwaltungsorganisation gegenüber Städten und Gemeinden neu ausgerichtet: Sie soll nicht mehr zuerst Bevormunder oder "hoheitsvoller Akteur", sondern vor allem unterstützende Beratungsinstanz für eine verbesserte Dienstleistungsqualität vor Ort in Städten, Gemeinden und Kreisen sein. Dies ist ein wichtiger und großer gesetzlicher Schritt, zu einem leistungsfähigeren "Gesamtsystem NRW", zu einem anderen - wesentlich selbstverwaltungsfreundlicheren, wirtschafts- bzw. bürgerfreundlicheren und damit rationellerem - Verwaltungshandeln zu kommen.

Die Kommunale Selbstverwaltung ist – den Grundintentionen dieses Gesetzes entsprechend – aufgerufen, auch intern mit eigenem Handeln wirkungsvoll, nachhaltig und methodisch Bürokratie abzubauen.

F Zuständigkeit

Zuständig ist der Innenminister; beteiligt sind die übrigen Landesressorts.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Kommunen

Durch die Ergebnisse einer konsequent und strategisch geführten Verwaltungsreform werden die Kommunen erheblich finanziell entlastet, sie erhalten im Sinne der europäischen Charta der Selbstverwaltung (BGBl.II vom 28. Januar 1987, Seite 85 ff.) eine neue Qualität ihrer örtlichen Selbstverwaltung, indem sie nicht nur als Teile einer Institution, sondern in ihrem Anspruch auf Gewährleistung der "tatsächlichen Fähigkeit" zur Ausübung des Selbstverwaltungsrechts gestärkt werden.

Inhaltsverzeichnis

Bürokratieabbaugesetz – BüAbG - NRW
Steuerungsgesetz zum Bürokratieabbau und zur Standortoffensive in NRW

Abschnitt I **Seite**
Leitbild, Ziele, inhaltliche Vorgaben

§ 1 - Leitbild und Ziele 5
§ 2 - Verwaltungsreform und Bürokratieabbau als Standortoffensive im Gesamtkonzept 5
§ 3 - Wesentliche Vorgaben 6

Abschnitt II
Abbau überzogener Standards und überflüssiger Regelungen

§ 4 - Erfassen, Prüfen, Entscheiden, Mitwirkung Dritter 7
§ 5 - Zeitrahmen 8

Abschnitt III
Weitere Maßnahmen, globale Zielvorgaben

§ 6 - Weitere Maßnahmen der Landesregierung 9
§ 7 - Weitere Maßnahmen gegenüber der Kommunalen Selbstverwaltung 10
§ 8 - Weitere Zielvorgaben 10
§ 9 - In-Kraft-Treten/Außer-Kraft-Treten 11

Begründung
Allgemeiner Teil 13

Einzelbegründung 15

Bürokratieabbaugesetz - BüAbG - NRW
Steuerungsgesetz zum Bürokratieabbau und zur Standortoffensive in NRW

Abschnitt I
Leitbild, Ziele, inhaltliche Vorgaben

§ 1

Leitbild und Ziele

(1) Die Gesamtdienstleistung des Staates und der kommunalen Selbstverwaltung gegenüber Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen muss stetig qualitativ verbessert werden, rationeller und kostengünstiger erfolgen.

(2) Leitbild des Bürokratieabbaus in NRW ist eine stetige Prozessoptimierung, die auf Kreativität und Innovationsfreudigkeit der im öffentlichen Dienst Beschäftigen, eine mitarbeiterorientierte Führungskultur sowie auf die durch dieses Gesetz vorgegebene politische und selbstlernende strategische Gesamtsteuerung setzt.

(3) Die hierzu notwendigen Entscheidungsgrundlagen werden auf der Basis dieses Gesetzes vorbereitet; die Entscheidungen werden entsprechend den verfassungsrechtlich vorgegebenen Zuständigkeiten von Landtag und Landesregierung in den vorgesehenen Zeitkorridoren getroffen.

§ 2

Bürokratieabbau als Standortoffensive im Gesamtkonzept

(1) Bürokratieabbau im Sinne dieses Gesetzes umfasst alle Politik- und Sachbereiche im Lande NRW, die der Gestaltung und Regelungskompetenz des Landes unterliegen.

(2) Bürokratieabbau im Sinne dieses Gesetzes umfasst alle Regelungen in Gesetzen, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften (Leistungen, Sach- und Personalstandards, Verfahren und sonstige Vorgaben), die durch das Land gestaltbar und steuerbar sind; sie umfasst die Gliederung der Landesverwaltung einschließlich ihrer Einrichtungen und den Behördenaufbau sowie das tägliche Verwaltungshandeln, vor allem im Sinne der Entwicklung von führungs- und mitarbeitermotivierenden Strukturen.

(3) Bürokratieabbau im Sinne dieses Gesetzes betrifft das Verhältnis zwischen Land, Kommunen und Bürgerinnen und Bürgern, sowie Unternehmen.

Ziel ist bürger-, unternehmens- und arbeitsplatzfreundliches Verwaltungshandeln. Die nach Landesrecht disponiblen Standards und Verfahren sind gesamtverträglich zu reduzieren und zu straffen.

(4) Bürokratieabbau im Sinne dieses Gesetzes betrifft das Verhältnis des Landes gegenüber der kommunalen Selbstverwaltung. Wesentliches Ziel ist eine Stärkung kommunaler Selbstverwaltung insbesondere nach den Vorgaben der europäischen Charta der Selbstverwaltung (BGBl. II vom 28. Januar 1987 S. 65 ff); Aufbau- und Ablauforganisation des Landes ist wesentlich darauf abzustellen, dass Städte und Gemeinden als Partner vor Ort für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen in den Stand versetzt werden, im Sinne eines Gesamtleistungssystems NRW ihre beste Leistung erbringen zu können.

(5) Bürokratieabbau im Sinne dieses Gesetzes bezieht sich auch auf solche Politik- und Sachbereiche, in denen das Land NRW keine eigene Regelungskompetenz im Föderalen Bundesstaat besitzt, die jedoch mittels einer Initiative im Bundesrat gegenüber dem Bundesgesetzgeber oder gegenüber der Europäischen Union angetragen werden können.

§ 3

Wesentliche Vorgaben

(1) Bürokratieabbau nach diesem Gesetz bedeutet Prozessoptimierung generell:

1. eine umfassende Aufgaben- und Subventionskritik,

2. eine weitestgehende Privatisierung öffentlicher Aufgaben,

3. einen umfassenden Abbau landesrechtlicher Standards in allen Politikbereichen,

4. eine gestraffte Aufbauorganisation und Verfahrensvereinfachungen,

5. die Ablösung der starren landeshaushaltsrechtlichen Vorschriften durch ein kaufmännisches Rechnungswesen,

6. die Entwicklung von effizienteren Managementstrukturen, Schulungen und Trainings für Führungskräfte sowie Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen,

7. Anreiz- und Bonussysteme für besonders qualifizierte und wirksame Vorschläge und deren Umsetzung zum Bürokratieabbau,

8. die Prüfung der Notwendigkeit und Verkleinerung von Einrichtungen, deren Aufgaben nach diesem Gesetz entfallen oder reduziert worden sind.

(2) Bürokratieabbau nach diesem Gesetz beinhaltet für die nordrhein-westfälische Wirtschaft im Weiteren:

1. das Hinwirken auf die Reduzierung von Regelwerken Dritter, die technische Standards, Kosten und Verfahrenszeiten beeinflussen,

2. die Schaffung von Musterverfahren/Verfahrenstypen sowie Verfahrens- und Leistungsvergleichen die im Rahmen von Standort- oder Investitionsentscheidungen eines Unternehmens abschließende Entscheidungen in reduziertem zeitlichen Rahmen verbindlich machen und Vergleichbarkeiten im Sinne lernender Organisationen ermöglichen,

3. eine nachhaltige Entwicklung wirtschaftsnaher Behörden und Anstalten im Sinne kundenorientierter Service- und Genehmigungseinheiten.

(3) Bürokratieabbau nach diesem Gesetz beinhaltet für die kommunale Selbstverwaltung im Weiteren:

1. einen Abbau von Zweckbindungen bei Zuweisungen aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz sowie aus dem Landeshaushalt,

2. eine größtmögliche Aufgaben- und Entscheidungsverlagerung in den kommunalen Raum, einschließlich der dazugehörenden pauschalen Finanzausstattung,

3. den Wegfall von Genehmigungs- und Zustimmungsvorbehalten; soweit sie nicht vollständig verzichtbar sind, sind sie ausnahmsweise durch Anzeige- oder Berichtspflichten zu ersetzen,

4. die Reform des kommunalen Finanzausgleichs insgesamt, mit dem Ziel, einen mehrjährig berechenbaren, verteilungs- und leistungsgerechteren Status einzuführen, der auch anstelle der bisherigen Förderung von Ausgabeverhalten verstärkt Anreize (Bonusregelungen) schafft, aus eigener kommunaler Veranlassung Haushaltsdisziplin zu üben und Entschuldung zu betreiben.

Abschnitt II
Abbau überzogener Standards und überflüssiger Regelungen

§ 4
Erfassen, Prüfen, Entscheiden, Mitwirkung Dritter

(1) Auf der Basis der in den §§ 1 bis 3 genannten Ziele und inhaltlichen Vorgaben, hat die Landesregierung gem. § 3 Absatz 1 Nummern 1, 2 und 3 in einer Erfassungsstufe die in Frage kommenden einzelnen Regelungen zu benennen und zu erfassen. Die Entscheidung über die Einbeziehung der benannten Regelungen in das weitere Verfahren trifft bezogen auf die Gesetze den Landtag, im Übrigen die Landesregierung. Auf Verlangen legt sie dar, warum einzelne Vorschriften nicht in die weitere Überprüfung einbezogen werden sollen.

Die in der beschlossenen Erfassungsliste enthaltenen Gesetze des Landes werden in ihrer Geltung befristet auf den 31. Dezember 2004. Soweit bis zu diesem Zeitpunkt keine Neuregelung im Sinne dieses Gesetzes erfolgt, treten sie zu diesem Zeitpunkt außer Kraft.

Die Landesregierung legt fest, dass die in der beschlossenen Erfassungsliste enthaltenen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften spätestens nach Ablauf von zwei Jahren außer Kraft treten. Sie sind nur dann und insoweit reduziert neu durch die Landesregierung zu erlassen, wenn sie für die weitere Zukunft auch nach Anlegung strengster Maßstäbe im Sinne der §§ 1 bis 3 weiterhin zwingend erforderlich sind.

(2) An die Erfassungsstufe des Absatzes 1 schließt sich unverzüglich die Prüfungsstufe an, in der auf der Grundlage der §§ 1 bis 3 dieses Gesetzes die erfassten Regelungen im Einzelnen überprüft werden. Sie ist so zügig durchzuführen, dass die in Absatz 1 genannten Zeiträume für das Außer-Kraft-Treten eingehalten werden können.

(3) Die nachfolgende Entscheidungsstufe beinhaltet die Entscheidung über die Vorschläge auf der Basis der Vorgaben der §§ 1 bis 3. Soweit gesetzliche Änderungen vorzunehmen bzw. Regelungen gem. Absatz 1 neu zu treffen sind, legt die Landesregierung entsprechende Artikelgesetze zur Beschlussfassung im Landtag vor. Soweit es sich um Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften und Einzelentscheidungen handelt, kündigt die Landesregierung begleitend und zeitgleich zu den Artikelgesetzen inhaltlich ihre Entscheidungsabsichten gegenüber dem Parlament an.

(4) Die Landesregierung stellt durch Organisationsregelung sicher, dass Erfassung, Prüfung und Entscheidung fristgemäß erfolgen können; sie stellt sicher, dass an den jeweiligen Stufen, Vertreter aus den Spitzenverbänden der Wirtschaft, den kommunalen Spitzenverbänden sowie der Sozialpartner beteiligt werden. Weiteren Institutionen sollen Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt werden.

§ 5

Zeitrahmen

Die in § 4 festgelegte systematische Vorgehensweise ist wie folgt zeitlich durchzuführen:

1. Die Erfassungsstufe ist bis spätestens zum 30. Juni 2002 abzuschließen.
2. Die Prüfungsstufe ist von der Landesregierung bis zum 31. März 2003 durchzuführen.
3. Die Entscheidungsstufe ist bis zum 31. Dezember 2003 abzuschließen.

Abschnitt III

Weitere Maßnahmen, globale Zielvorgaben

§ 6

Weitere Maßnahmen der Landesregierung

(1) Die Landesregierung hat bis zum 30. Juni 2002 nach den Vorgaben des § 3:

1. einen Privatisierungsbericht, ein neues Kosten- und Leistungsrecht, ein leistungsaktivierendes Managementkonzept sowie ein kundenorientiertes Wirtschaftsservicekonzept vorzulegen,

2. ein Konzept einer umfassenden Verwaltungsstrukturreform vorzulegen, die insbesondere Entflechtung der Verwaltungsebenen, Bündelung von Aktivitäten einzelner Behörden, Straffung der internen Organisationsstrukturen, flache Hierarchie, Bildung effektiverer Arbeitseinheiten, Vereinfachung der allgemeinen Verfahrensregeln und Rückführung besonderer Verfahrensvorschriften, Delegation und Selbstbeschränkung zum Ziel hat,

3. Verfahrenskonzepte zu entwickeln, mit dem für einfache Verfahren mit geringer Beteiligung anderer Dienststellen verbindliche Entscheidungen innerhalb von sechs Wochen und bei umfangreicheren Verfahren innerhalb von sechs Monaten möglich sind und im Regelfall verbindlich festgelegt werden. Die Verfahrenskonzepte enthalten auch Vorschläge für Leistungsvergleiche zwischen einzelnen Behörden und Institutionen,

4. einen Bericht "Technische Regelwerke" vorzulegen, der neben einer vollständigen Erfassung die Möglichkeiten der Flexibilisierung und Erweiterung der Gestaltungsmöglichkeiten im Einzelnen darlegt und entwickeln hilft. Der Bericht enthält auch ein Konzept, wie auf der Basis größerer Transparenz kritisches Bewusstsein gegenüber Regelgläubigkeit auf Dauer erreicht werden kann,

5. einen Bericht "Reforminitiativen des Landes gegenüber Bund und Europäischer Union" vorzulegen, der auf der Grundlage des § 2 diejenigen bundesrechtlichen und europarechtlichen Vorschriften benennt, die der Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen behindernd entgegenstehen. Der Bericht enthält mögliche Vorschläge an den Bund und an die Europäische Union, im Interesse der mit diesem Gesetz zu steuernden, gesamtkonzeptionellen Verwaltungsreform zu Lockerungen und flexibleren Vorschriften zu gelangen.

(2) Die Vorlage der in Absatz 1 Ziffern 1 bis 5 genannten Berichte und Konzepte an den Landtag beinhaltet jeweils auch konkrete inhaltliche und zeitliche Vorschläge zur Umsetzung. Dabei sind gegebenenfalls notwendige Übergangszeiträume und -regelungen zu benennen.

§ 7

Weitere Maßnahmen für die Kommunale Selbstverwaltung

1. Bis zum 31. Dezember 2001 wird nach Vorgabe des § 3 ein mit den Kommunalen Spitzenverbänden abgestimmtes Modell eines neuen kommunalen Haushaltsrechtes vorgelegt.

2. Bis zum 30. Juni 2002 legt die Landesregierung dem Landtag den Entwurf eines Gemeindefinanzierungsrahmengesetzes vor, mit dem für den Zeitraum bis 2005 die für eine Kommunale Finanzplanung wichtigen Eckregelungen festgelegt werden.

   Der Gesetzentwurf soll darüber hinaus eine Bonusregelung enthalten für diejenigen Städte und Gemeinden, die aus eigener Kraft eine über dem Landesdurchschnitt liegende Reduzierung ihrer Ausgabenbelastung im Verwaltungshaushalt erzielt haben. Der Gesetzentwurf legt für die einzelnen Jahre seiner Geltungsdauer einen Steigerungssatz von jeweils 0,25 %-Punkten für den allgemeinen Steuerverbund fest.

3. Bis zum 31. Dezember 2001 soll nach den Vorgaben des § 3 ein Kommunaler Subventionsbericht vorgelegt werden.

§ 8

Weitere Zielvorgaben

(1) Die auf der Basis dieses Gesetzes durchzuführende Verwaltungsreform im Gesamtkonzept soll bis zum Ende der Legislaturperiode des Landtags im Jahre 2005 insgesamt erhebliche finanzielle Mittel zur Gestaltung durch Land und Kommunen freisetzen. Zusammen mit den Einzelschritten nach den §§ 4 bis 7 legt die Landesregierung jeweils auch eine quantifizierte Bewertung vor.

(2) Bis zum Ende der Legislaturperiode des Landtags soll eine Reduzierung der Anzahl von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften im Umfang von 50% erreicht werden.

(3) Für alle nach In-Kraft-Treten dieses Gesetzes neu zu erlassenden Regelungen in Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften soll bestimmt werden, dass sie grundsätzlich nur noch zeitlich befristet gelten und nach vorgesehenem Zeitablauf wieder außer Kraft treten.

§ 9

In-Kraft-Treten, Außer-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft; es tritt am 30. April 2005 außer Kraft.

Begründung

Allgemeiner Teil

Mit diesem Gesetzentwurf soll ein die wirklichen Strukturen betreffender Bürokratieabbau und eine mutige Verwaltungsstrukturreform durch eine – bislang fehlende - **strategische politische Gesamtsteuerung** durchgeführt werden.

Mit dem Gesetzentwurf der F.D.P.-Fraktion wird eine **gesetzliche Basis der Gesamtsteuerung** eingeführt. Die vorgeschlagene gesetzliche Regelung zur Steuerung der Modernisierung ist die **"ultima Ratio"**, weil alle bisherigen Versuche vor allem an mangelnder Steuerung und Nachhaltigkeit gescheitert sind.

Der auf der Basis des Leitbildes, der inhaltlichen Vorgaben und der Fristen gewählte systematische Ansatz: **Erfassung, Prüfung und Entscheidung in bestimmter zeitlicher Abfolge** mit einer **Umkehr der Beweislast** - orientiert sich an der Überprüfung der kommunalen Ausstattungsstandards aus den Jahren 1981 und 1982. Verwiesen wird dazu auf den Beschluss der Landesregierung, aus dem Jahre 1982, der im Ministerialblatt Nr. 50 vom 30. Juni 1982 mit seinen Inhalten und Ergebnissen veröffentlicht ist.

Der Gesetzentwurf setzt besonders darauf, dass z. B. mit den enthaltenen Vorgaben zur Mitwirkung der Bediensteten und zur mitarbeiterorientierten Führung Kostensenkungs- und Leistungspotentiale von "unten nach oben" mobilisiert werden.

Dies gilt beispielhaft für die großen (Landes-)Verwaltungszweige, etwa die Schulorganisation, ebenso für die Polizei aber auch für alle anderen Bereiche der Landes- und Kommunalverwaltung.

Mit der Verabschiedung dieses Gesetzentwurfes wird **erstmalig** in Nordrhein-Westfalen eine **verbindliche Struktur** und eine **inhaltlich sowie zeitlich straffe Führung von Bürokratieabbau und Verwaltungsreform** erreicht werden können mit **entsprechender Beispielswirkung für andere Bundesländer.**

Der Gesetzentwurf setzt darauf, **Bürokratieabbau und die Verwaltungsreform nicht gegen, sondern mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern** des öffentlichen Dienstes umzusetzen.

Der Gesetzentwurf geht für NRW mit seinem strategischen und nachhaltigen gesamtkonzeptionellen Ansatz erheblich über die Bemühungen anderer Bundesländer (z.B. Baden-Württemberg oder Hessen) hinaus, die in jüngster Zeit auf ihre administrativen Bemühungen zum Vorschriftenabbau verweisen konnten.

Einzelbegründung

Zu § 1

Das im § 1 formulierte Leitbild ist der Ausgangspunkt der nachfolgenden Vorschriften; eine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung der öffentlichen Verwaltung zur Prozessoptimierung gibt es bislang nicht.

Die besondere Verpflichtung zur mitarbeiterorientierten Führungskultur soll zu einer selbstlernenden Gesamtorganisation führen, die nicht von oben "übergestülpt", sondern durch eigene Initiative und Kreativität Beschleunigungspotentiale, Kostensenkungspotentiale und wirtschaftliche Vorteile erkennt und konsequent nutzt. Dies muss sich für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch finanziell lohnen.

Zu § 2

§ 2 formuliert im Rahmen des Leitbildes das Gesamtkonzept, in dem die dort genannten Bereiche ausdrücklich in die Anstrengungen zum Bürokratieabbau einbezogen werden. Besonders der Hinweis auf die europäische Charta der Selbstverwaltung soll deutlich machen, dass **nicht nur die Institution "Kommunale Selbstverwaltung" Schutzobjekt sein soll, sondern die "tatsächliche Fähigkeit zur Ausübung ihres Selbstverwaltungsrechtes"**. Dies ist das zentrale Thema von Bürokratieabbau und Abbau von Regelungsdichte und Fremdbestimmung.

Der § 2 macht darüber hinaus deutlich, dass es im Sinne einer Standortoffensive um eine unternehmens- und arbeitsplatzfreundliche Verwaltungskultur geht, die übergreifend Vorschriften, Standards und Verfahren gesamtverträglich reduziert und strafft.

Die Leistungsfähigkeit des "Gesamtsystems Nordrhein-Westfalen" zählt; sie zeigt sich besonders in maximal unterstützten und leistungsfähigen wie schnellen "Einheiten" vor Ort.

Zu § 3

§ 3 enthält wesentliche Vorgaben, die bei der nachfolgenden systematischen Prüfung durch die Landesregierung und die Landesdienststellen, sowie die kommunale Selbstverwaltung wirksam werden sollen.

Die Regelung enthält Anforderungen für die eigene Aufbau- und Ablaufstruktur des Landes, sowie für die nordrhein-westfälische Wirtschaft und für die wichtigen Belange der kommunalen Selbstverwaltung.

Im Kontext des gesamten Steuerungsgesetzes zielen die Vorgaben im Wesentlichen auf Aufhebung, Reduzierung oder Verlagerung von Aufgaben und Zuständigkeiten, auf größtmögliche Beschleunigung, Entscheidungskompetenz und –transparenz zugunsten der mittleren und unteren Instanzen, auf ein flexibleres und an den Regeln des kauf-

männischen Rechnungswesens orientiertes Kosten- und Leistungsrecht, auf die Entwicklung von modernen Managementstrukturen sowie generell auf die Vorgabe, nur noch ein absolut notwendiges Mindestmaß von Vorschriften für die Zukunft vorzuhalten.

Dabei ist jeder einzelne Bereich auf den Prüfstein zu stellen. Im Hinblick auf die Privatisierung ist der Auftrag umfassend. Gewollt ist konsequente und echte Privatisierung, nicht nur das Auswechseln eines "Firmenmantels" unter Beibehaltung öffentlich-rechtlicher Einflusssphäre; wobei auch Maßnahmen, die zu Mehreinnahmen in den kommunalen Haushalten führen, indirekt Einsparungen für den Landeshausalt sein können.

Zu § 4

Der § 4 enthält das **"methodische Kernstück"** des Gesetzentwurfes, das sich anlehnt an die Überprüfung der Ausstattungsstandards in den Jahren 1981/1982 (vgl. dazu Begründung, allgemeiner Teil).

Mit der in § 4 Absatz 1 vorgesehenen Regelung wird für die Überprüfung und Reduzierung der Standards die **Beweislast umgedreht:**

Nicht derjenige "Entbürokratisierer", der unter generellen Aspekten Regelungen in Frage stellt, muss einen Nachweis für seine kritische Fragestellung erbringen, sondern diejenigen, die Standards und Verfahren gesetzt haben und derzeit verantworten, müssen den erneuten Nachweis erbringen, ob und in welchem Umfang gegebenenfalls die Regelungen weiterhin noch notwendig sind.

Gelingt dieser Nachweis nicht, verbleibt es beim vorgesehenen fixierten Außer-Kraft-Treten dieser Regelung. Mit Rücksicht auf die verfassungsrechtlich vorgegebenen Zuständigkeiten enthält die Regelung in § 4 Abs. 1 auch den Auftrag an die Landesregierung, den Gesetzeszielen entsprechend, konforme Festlegungen für den Bereich der Rechtsverordnungen und der Verwaltungsvorschriften zu treffen.

So schwierig das Unterfangen ist, Leistungs- und Standardgesetze mit all ihren Folgeregelungen in Frage zu stellen, so notwendig ist eine Gesamtprüfung, wenn wirklich Gestaltungs- und Steuerungspotentiale für die Zukunft zurückgewonnen werden sollen. Nordrhein-Westfalen wird nur dann neue Handlungsfähigkeit im Sinne der Modernisierung und der Standortoffensive gewinnen, wenn auch alte **"finanzielle Zöpfe"** insgesamt transparent gemacht und neue in Frage gestellt werden. Es müssen dafür wirklich **alle** derartigen Regelungen in einem transparenten und öffentlich nachvollziehbaren Verfahren **"auf den Prüfstand kommen".**

Es ist bislang viel von Bürokratieabbau geredet worden, mit den notwendigen Taten hapert es aber bislang an vielen Stellen. Dies soll vor allem mit dieser methodischen Regelung nachhaltig anders werden.

Erfassung, Prüfung und Entscheidung sollen durch die Landesregierung vorbereitet und im Landtag stetig begleitet bzw. vollzogen werden.

Verwaltungsreform im Gesamtkonzept kann in Nordrhein-Westfalen nur gelingen, wenn alle Partner - auch die außerhalb der Landesorganisation vorhandenen - daran mitwirken. Die Regelung soll dazu animieren, neben den Spitzenverbänden auch das Know-how weiterer Institutionen (z. B. Bund der Steuerzahler pp.) in die Verwaltungsreform konstruktiv einzubeziehen. Gleiches gilt für die Sozialpartner, vor allem die Gewerkschaften und Arbeitgeber.

Zu § 5

Die vorgesehenen und vorgegebenen Termine sollen ein gestrafftes methodisches Vorgehen ermöglichen. Mit diesen Terminvorgaben würde die jetzt laufende Legislaturperiode des Landes zur echten Modernisierungs- und Standortentwicklungsperiode.

Insgesamt erscheint es vertretbar und notwendig, im Sinne zügiger Durchführung dieses Teils der Verwaltungsreform ein solches **"Zeitkorsett"** vorzugeben. **Das "Zeitkorsett" ist neben der "Beweislastumkehr" ein Kernpunkt dieses Gesetzes.**

Zu § 6

§ 6 enthält die zeitliche Bindung und Vorgabe weiterer Aktivitäten entsprechend den dort unter Ziffern 1 bis 5 genannten Einzelbereichen.

Diese Bereiche sind neben dem mit dem "Zeitkorsett" des § 5 versehenen Überprüfungsrahmen in dieser Form sinnvoll, weil sie u. a. über konkrete Gesetzes- und Regelungsänderungen hinaus zur Bewusstseinsbildung längerfristig in dieser Form notwendig sind bzw. (z. B. Nrn. 4 und 5) nicht in der Regelungskompetenz des Landes liegen.

Die Nr. 5 des § 6 enthält den Auftrag, auch im Sinne des Bürokratieabbaus im Gesamtkonzept "über den eigenen Tellerrand" hinaus zu blicken und berichtsweise zu unterbreiten, wie denn auch bundesrechtlich oder europarechtlich eine Revision und eine kritische Durchforstung von bürokratischen Standards angestoßen werden kann. Nordrhein-Westfalen als eine der größten und leistungsstärksten Regionen der Europäischen Union ist auch von daher berechtigt und verpflichtet, europäische Standards ebenso wie bundesrechtliche Standards im Sinne eines **"Bohrens dicker Bretter"** kritisch zu hinterfragen.

Zu § 7

Die Regelungen des § 7 sind speziell bezogen auf die kommunale Selbstverwaltung, sie sollen zu mehr Eigenständigkeit, finanzieller Unabhängigkeit und Berechenbarkeit im Finanzausgleichssystem führen.

Hinsichtlich des unter Nr. 2 vorgesehenen Gemeindefinanzierungsrahmengesetzes ist auf den Gesetzentwurf der F.D.P.-Fraktion - **1. Gesetz zur Regelung von Rahmenbedingungen über die Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände - 1. Gemeindefinanzierungsrahmen - GFRG 1987** vom 03. Juni 1987 (Drs10/2083) zu verweisen, der mögliche weitere Ansatzpunkte zur Reform enthält.

Die in Ziffer 2 u.a. enthaltene Bonusregelung für besonders sparsam und diszipliniert wirtschaftende Kommunen findet aktuell einen korrespondierenden Gedanken im derzeit neu zu konzipierenden Länderfinanzausgleich. In diesem Zusammenhang wird über eine solche Bonusregelung auf der Einnahmeseite diskutiert, nach diesem Gesetz soll sie sich auf die Ausgabeseite konzentrieren, weil nicht zusätzliche Einnahmen (u.a. Steuererhöhungen) gefördert werden sollen, sondern sparsames Ausgabeverhalten im Sinne langfristig gesunder öffentlicher Finanzen das Ziel ist.

Zu § 8

Die weiteren Zielvorgaben sollen das Datum markieren, mit dem Nordrhein-Westfalen für seine Kernaufgaben vor allem in der Bildungs- und Verkehrspolitik Handlungsrahmen zurückgewinnen soll. Mit dem sukzessiven Abbau von öffentlichen Aufgaben, der konsequenten Privatisierung, dem Reduzieren von Standards in Sach- und Personalvorgaben, einer insgesamt effektiveren und lernfähigen Landes- und Kommunalorganisation dürften die ehrgeizigen Ziele erreichbar sein. Nach Einschätzung der F.D.P.-Fraktion ist ein Einsparungspotenzial von 10 Mrd. DM erreichbar.

Das Ziel, 10 Mrd. DM einzusparen, ergibt sich aus Untersuchungen externer Beratungsunternehmen (z. B. Unternehmensberatung Roland Berger und Partner), die in einer Reform der staatlichen Verwaltung jährlich ein Einsparpotential von 12 bis 17% des Haushaltes sehen. Angesichts des derzeitigen Haushaltsvolumens des Landes Nordrhein-Westfalen und der mit diesem Gesetz angelegten strategischen Steuerung einer nachhaltigen und tatsächlich wirksamen Reform ist es nicht übertrieben, dieses Ziel mit 10 Mrd. DM zu quantifizieren.

In § 8 Absatz 3 soll für die Zukunft festgelegt werden, dass neu zu erlassende Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften grundsätzlich nur noch befristet gelten; nur so kann erreicht werden, dass sie in regelmäßigen Abständen einer kritischen Gesamtüberprüfung hinsichtlich Notwendigkeit, Angemessenheit, Finanzierbarkeit pp. ausgesetzt werden. Auch hier gilt die automatische Außer-Kraft-Tretens-Regelung für die Zukunft ("Verfallsdatum").

Die Landesregierung wird die Aufgabe erfüllen müssen, jeden einzelnen der von ihr zu erbringenden Reformschritte neben den sachlichen und personellen Auswirkungen auch jeweils finanziell zu bewerten.

Zu § 9

Das Gesetz sollte nach Möglichkeit zum Frühherbst 2001 in Kraft treten. Als gutes Beispiel zukünftiger Gesetzeshandhabung sollte es nach Ablauf der Legislaturperiode

des Landtags wieder außer Kraft treten.

Dies scheint auch in der Erwartung möglich, dass die grundsätzlichen Anliegen des Gesetzentwurfes, z.B. die Prozessoptimierung, die Nachhaltigkeit des Bürokratieabbaues, das Grundverständnis im Verhältnis zur kommunalen Selbstverwaltung pp. dann als selbstverständliche Aufgabe an jedem Arbeitsplatz im öffentlichen Dienst, im Landtag pp. erkannt worden ist, und keiner besonderen gesetzlichen Regelung mehr bedarf.

Felix Becker
Karl Peter Brendel
Brigitta Capune-Kitka
Dr. Ute Dreckmann
Holger Ellerbrock
Horst Engel
Angela Freimuth
Dr. Stefan Grüll
Dr. Jens Jordan
Christian Lindner
Jürgen W. Möllemann
Dr. Robert Orth
Dr. Gerhard Papke
Dr. Jana Pavlik
Ingrid Pieper-von Heiden
Christof Rasche
Dr. Stefan Romberg
Joachim Schultz-Tornau
Jan Söffing
Marianne Thomann-Stahl
Prof. Dr. Friedrich Wilke
Ralf Witzel
Dr. Ing Wolf