

Modellregion Bremen

Bericht*

**des Senats der Freien Hansestadt Bremen
an die Bremische Bürgerschaft**

zur

**„Entbürokratisierung und Modernisierung
der Verwaltung sowie Abbau
von Regelungen“**

(Februar 2004)

*Der Bericht beinhaltet die ersten Arbeitsergebnisse der vom Senat eingesetzten „Arbeitsgruppe Bürokratieabbau“
Daran sind beteiligt: Der Senat der Freien Hansestadt Bremen, die Handelskammer Bremen, die Fraktionsvorsitzenden
der SPD und CDU in der Bremischen Bürgerschaft sowie Bundestagsabgeordnete der Freien Hansestadt Bremen

Mitteilung des Senats vom 17.02.2004

Entbürokratisierung und Modernisierung der Verwaltung sowie Abbau von Regelungen

Der Senat übermittelt der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) seinen ersten Bericht zum Abbau von gesetzlichen Regelungen und Verwaltungsvorschriften und Entbürokratisierung mit der Bitte um Kenntnisnahme

Bericht

I. Ausgangspunkt: Der Auftrag der Bremischen Bürgerschaft

Die Bürgerschaft hat den Senat mit Beschluss vom 15.05.2003 aufgrund des Antrages der Fraktionen der SPD und der CDU vom 19.03.03 aufgefordert, eine „Entrümpelungsinitiative“ zu starten, d.h. laut Beschluss:

- „alle bestehenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf ihre Notwendigkeit, Eignung und Angemessenheit sowie insbesondere auf ihre Belastungswirkung für den Mittelstand zu überprüfen;
- bei allen neuen Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Befristung von fünf Jahren vorzusehen. Nach deren Ablauf dürfen diese nur bei nachgewiesener Notwendigkeit, Eignung und Angemessenheit weiter gelten;
- bestehende Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu benennen, die mit einem Verfallsdatum versehen werden können;
- zu prüfen, inwieweit künftig bei neuen Gesetzentwürfen gleichzeitig ein altes Gesetz abgeschafft werden kann und dieses jeweils zu benennen;
- Verwaltungsverfahren, die verzichtbare Zustimmungs- und Genehmigungsvorbehalte und Anzeige-, Mitteilungs- und Berichtspflichten enthalten, entsprechend zu straffen;
- baurechtliche Genehmigungsverfahren, soweit es geht, weiter zu vereinfachen und zu verkürzen;
- bei der Gestaltung von Gesetzentwürfen, Verordnungen und anderer Vorschriften ab sofort zu prüfen, ob Generalklauseln Vorrang vor Detailregelungen eingeräumt werden kann; Ermessensspielräume sollten nicht durch eine zu große Regelungsdichte eingeschränkt werden;

- auch umweltrechtliche Verfahren zu überprüfen und gegebenenfalls zu vereinfachen;
- Dokumentationspflichten und Statistiken in der Verwaltung auf das notwendige Mindestmaß zu reduzieren;
- Regelungen des Bundes und der EU, die das Land in seinen Reformbemühungen behindern, nicht mehr zeitgemäße Vorgaben enthalten oder im Übermaß reglementieren, zu erfassen und – möglichst gemeinsam mit anderen Bundesländern – im Bundesrat auf eine Änderung dieser Bestimmungen hinzuwirken;
- im Rahmen seiner Möglichkeiten darauf hinzuwirken, dass sich die Europäische Union auf Rahmenvorgaben beschränkt. Damit soll im Interesse einer größeren Sach- und Bürgernähe erreicht werden, dass die gewählten Parlamente vor Ort die dafür notwendigen Entscheidungskompetenzen erhalten;
- Bremen für die Ausweisung als „Innovationszone“ mit der Möglichkeit, für fünf Jahre vom Bundesrecht abzuweichen, um den Abbau bürokratischer und Investitionen hemmender Vorschriften in der Praxis zu testen, zu empfehlen.“

Ferner wurde der Senat aufgefordert, der Bürgerschaft (Landtag) ab September 2003 über die eingeleiteten Maßnahmen fortlaufend halbjährlich zu berichten.

Der Senat hat mit Beschluss vom 08.04.2003 eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe mit Federführung der Senatskanzlei eingesetzt mit dem Auftrag, im Zusammenwirken mit der Handelskammer Bremen ein Konzept und Handlungsempfehlungen für Bürokratieabbau in Verbindung mit der Modernisierung der Verwaltung zu erarbeiten, um die Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum und Schaffung neuer Arbeitsplätze zu verbessern. Die Arbeitsgruppe sollte die Fraktionen der Bürgerschaft beteiligen und den BAW heranziehen; ferner wurden die IHK Bremerhaven und der Magistrat Bremerhaven beteiligt. Eine Beteiligung der Arbeitnehmerkammer ist zukünftig vorgesehen.

II. Empfehlung als Innovationsregion:

Projektbeschreibung

Das BMWA will ab Mitte 2004 Innovationsregionen einrichten, in denen durch räumlich und zeitlich beschränkte Öffnungsklauseln von Bundesgesetzen Erfahrungen für eine mögliche künftige bundeseinheitliche Novellierung der entsprechenden Gesetze gesammelt, bewertet und ggf. später in Bundesrecht umgesetzt werden.

Ziel ist der Abbau überflüssiger Vorschriften, die von Wirtschaft und Bürgern als allzu bürokratisch empfunden werden. Dieses Projekt soll zusätzlich zu den laufenden Reformvorhaben (z.B. Masterplan Bürokratieabbau, Agenda 2010, Novelle der Handwerksordnung etc.) durchgeführt werden und soll jetzt, nach Abschluss der Verfahren im Vermittlungs-

ausschuss am Jahresende 2003, beschleunigt angegangen werden. Das Schwergewicht wird auf einer Reform von Verfahrens- und nicht von materiellem Recht liegen. Der Gleichheitsgrundsatz der Verfassung wird selbstverständlich beachtet.

Bei der Erarbeitung des Verfahrens und konkreter Vorschläge arbeitet das BMWA mit der Bertelsmann Stiftung zusammen. Die beiden Projektträger beziehen drei sogenannte „Testregionen“ in die Vorbereitung ein: Ostwestfalen-Lippe, West-Mecklenburg und Bremen. Die Auswahl der Testregionen lag im Ermessen der Projektleitung, die Bremen aus mehreren Gründen den Zuschlag gegeben hat: Die frühzeitige Vorlage von Vorschlägen aus der Unternehmerschaft durch die Handelskammer („Weg mit überflüssigen Vorschriften – 28 Beispiele für ein Übermaß an Bürokratie“) als Ausgangspunkt der Bremer Vorschläge, das gute Renommee Bremens in der Verwaltungsmodernisierung und der Status Bremens als Bundesland, der ihm im Vergleich zu den beteiligten Regionen größere Handlungsspielräume einräumt. Auch der Einsatz von Bundestagsabgeordneten der drei Regionen war von erheblicher Bedeutung für die Auswahl.

Bis zum Frühjahr 2004 soll das Ausschreibungsverfahren für die „Innovationsregionen“ stehen und ein endgültiger Kern von voraussichtlich 20 - 30 Vorschlägen erarbeitet werden. Zur Realisierung der Pilotvorhaben soll dann auf Bundesebene ein Gesetzgebungsverfahren eingeleitet werden, in dem – im Wege eines Artikelgesetzes – Öffnungsklauseln normiert werden, die es den Modellregionen erlauben, zu Testzwecken von dem betroffenen Bundesrecht abzuweichen und Maßnahmen zum Bürokratieabbau zu erproben. Das Gesetzgebungsverfahren soll möglichst bis Mitte 2004 abgeschlossen sein. Die spätere Umsetzung muss mit einer begleitenden Evaluation verknüpft werden, um nach Abschluss der Testphase eine fundierte Bewertung vornehmen zu können.

Stand des Verfahrens

Am 27./28. August 2003 fand in Bremen die Kick-Off-Veranstaltung zur Eröffnung des Projekts Innovationsregionen statt. Das Projekt wurde der Öffentlichkeit, insbesondere auch einer Reihe von bremischen Unternehmen, vorgestellt.

Am 09./10.10.03 schlossen sich weitere Tagungen in Schwerin und am 2.12.03 in Paderborn an, auf denen den Regionen in work-shops der bisher erreichte Arbeitsstand präsentiert wurde:

BMWA und Bertelsmann-Stiftung haben rund 1.000 Vorschläge für in den Modellregionen durchzuführende Pilotvorhaben, die Bundesrecht betreffen, gesichtet und daraus eine Vorauswahl von rund 30 Vorschlägen getroffen. Diese Vorschläge stammten von den Verbänden und Selbsterwaltungskörperschaften der Wirtschaft und aus den drei Testregionen. Die Freie Hansestadt Bremen hatte 22 eigene Vorschläge der AG Bürokratieabbau, u.a. zu den Reformbereichen Vergaberecht, Steuererhebungsverfahren, Gaststättenge-

werbe, Verwaltungsmodernisierung, Entlastung kleiner und mittlerer Unternehmen, eingereicht. Bei der Auswahl der bremischen Vorschläge für die Bertelsmann-Stiftung stand das bremische Interesse an der Stärkung der Wirtschaftskraft und der Schaffung von Arbeitsplätzen im Vordergrund.

Die rund 30 Vorschläge werden gegenwärtig weiter evaluiert, auch unter Beteiligung der Regionen. Die Endauswahl durch die Projektleitung soll anhand einer Bewertung über die zu erwartenden ökonomischen Auswirkungen und unter dem Gesichtspunkt der politischen Akzeptanz/Durchsetzbarkeit vorgenommen werden. Aufgrund der Kritik der Regionen an der geringen Reichweite des samples hat das Bundeswirtschaftsministerium im Januar des Jahres eine weitere Prüfung möglicher Vorschläge zugesagt. Die letztlich ausgewählten Vorschläge, die den Regionen im März 2004 präsentiert werden, sollen voraussichtlich in den beteiligten Regionen zum Teil im Wettbewerb untereinander, zum Teil spezifisch in einer Region umgesetzt werden. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen wird zum gegebenen Zeitpunkt über seine Teilnahme auf der Grundlage der endgültigen Vorschläge formal entscheiden.

Die Freie Hansestadt Bremen muss sich an dem dann stattfindenden Teilnahmeverfahren für die Auswahl der Innovationsregionen beteiligen. Die Ausschreibung soll voraussichtlich Mitte 2004 beginnen, die Entscheidung durch eine Jury vorbereitet werden.

Die Teilnahmekriterien werden gegenwärtig erarbeitet. Nach bisherigem Stand müssen die Regionen a) die notwendigen Prozesse administrativ abbilden können, b) politisch handlungsfähig sein und c) über Umsetzungskompetenz verfügen (Projekterfahrung, erfahrener Projektkoordinator, Kommunikation). Diese wird umso höher eingeschätzt, je größer der Anteil bereits umgesetzter Reformvorhaben ist.

Die Anforderungen der Projektleitung sind durchaus anspruchsvoll, so dass auch in Bremen deutliche Anstrengungen erforderlich sind, um sich als Innovationsregion zu empfehlen. Relevant für die Auswahl ist u.a. das Engagement zum Bürokratieabbau im eigenen Zuständigkeitsbereich der Region. Ferner ist ein funktionierendes Netzwerkmanagement von Bedeutung.

Die bisherigen Leistungen im Bereich Verwaltungsmodernisierung, E-Government und Deregulierung sowie die Zusammenarbeit mit den politischen Fraktionen sowie der Handelskammer Bremen und der IHK Bremerhaven stärken die Erfolgsaussichten der Freien Hansestadt Bremen. Mit jedem weiteren Schritt zum Bürokratieabbau, der bis dahin geleistet wird, steigen sie weiter.

Der Senat betrachtet die Teilnahme an dem Modellprojekt – neben den erwarteten direkten Effekten für Wirtschaft und Verwaltung – als gute Chance, den Stadtstaat bundesweit

als reformorientiert und zukunftsgerichtet darzustellen, die Erfolge der Verwaltungsmodernisierung in Bremen deutlich zu machen und insbesondere die positive Einschätzung Bremens als Wirtschaftsstandort mit guter Lebensqualität zu stärken.

III. Vorschläge der AG Bürokratieabbau zur Reform des Landesrechts

Parallel zu den Maßnahmen, die auf die Veränderung von Bundesrecht abzielen werden, und ergänzend zu den ca. 30 Vorschlägen des Gesamtprojektes zur Reform des Bundesrechts hat die Arbeitsgruppe weitere Vorschläge aufbereitet, die schon im Laufe dieses Jahres überwiegend auf Landesebene umzusetzen sind. Dieses Verfahren schlagen auch die anderen beiden beteiligten Testregionen ein. NRW hat bereits ein Landesgesetz zu einer Auswahl der Vorschläge der nordrhein-westfälischen Region Ostwestfalen-Lippe erlassen.

Der Bremer Senat schlägt im ersten Schritt folgende Liste von Einzelmaßnahmen vor, die zügig im Verlauf dieses Jahres umgesetzt bzw. in Angriff genommen werden sollen:

1. Im Bereich der Erhebungsverfahren wurden Vereinfachungsmöglichkeiten durch eine vom Senator für Finanzen konstituierte Projektgruppe ermittelt. Soweit es sich um Bundesrecht handelt, sollen die in dem Bericht der Projektgruppe dargestellten Vorschläge umgehend an den Bund für den Einbezug in die Innovationsregionen herangetragen werden:

- Vereinfachung des Nachweises bestimmter Betriebskosten (Bremen)
- Einheitlicher Geschäftsprozess Gewerbeanmeldung (Bremen)
- Umstellung der Umsatzsteuervoranmeldung auf IST-Besteuerung für Unternehmen mit einem Umsatz von bis zu 750.000 €
- elektronische Beleg- und Buchnachweise bei grenzüberschreitenden Leistungen
- Reduzierung des Hebesatzes für die Gewerbesteuer von 440 % auf 380 % für die ersten zwei Jahre nach der Existenzgründung
- Wegfall der Einkommenssteuervorauszahlungen für Existenzgründer und Kleinunternehmer im ersten Geschäftsjahr

Weitere Vorschläge werden derzeit vom Senator für Finanzen hinsichtlich des damit verbundenen Verwaltungsaufwands und möglicher Einnahmeausfälle geprüft und, bei positivem Votum, ebenfalls an den Bund für den Einbezug in die Innovationsregionen herangetragen:

- Keine Einkommensteuervorauszahlungen für Existenzgründer in den ersten 2 Jahren
- Keine Gewerbesteuervorauszahlung für Existenzgründer in den ersten 2 Jahren
- Pauschalierung von Betriebsausgaben bei Existenzgründern: Option, innerhalb der ersten zwei Jahre maximal 10 Prozent des Rohertrags als pauschale Betriebsaus-

gaben abzusetzen (ausgenommen Personalkosten und Miete)

- Vorschlag für ein optionales Abbuchungsverfahren für Lohnsteuer
- Ein Optionales Abbuchungsverfahren für Sozialversicherungsbeiträge ist durch das zuständige Ressort geprüft und wird dem Bund vorgeschlagen

2. Bereich Verwaltungsmodernisierung – bis zum 31.10.04 umzusetzen

- Verringerung von Belegpflichten bei Antragsverfahren
(Querschnitt unter Federführung SfF)
- Statt mehrfacher Nachweispflichten verwaltungsinterner Datentransfer auf Veranlassung der Betroffenen
(Querschnitt unter Federführung SfF)
- Weitere Vereinfachung der Anwendung der Elektronischen Signatur
(Querschnitt unter Federführung SfF)
- Vernetzen der staatlichen Aufsicht über Betriebe
(Querschnitt Kooperation Bau, Arbeit und Gesundheit, Senator für Inneres)

3. Erleichterungen für kleine Unternehmen/Existenzgründer - bis zur parlamentarischen Sommerpause 2004 zu prüfen:

- Vereinfachte arbeitsstättenbezogene Vorschriften in bezug auf die einzuhaltenden Grenzen/Kategorien für Unternehmen mit maximal 5 Mitarbeitern aus dem Dienstleistungsbereich und aus dem produzierenden Gewerbe mit geringem Gefährdungspotenzial für die Beschäftigten
- Erleichterung des Forschungs- und Technologietransfers von den Hochschulen an Existenzgründer (etwa durch Übertragung von Vermögensgegenständen gegen ein pauschales Entgelt)
- Arbeitssicherheit: inwiefern bei Kleinstbetrieben Kontrolle/Überwachung betreffs Arbeitssicherheit/Arbeitsstätten nur stichprobenweise und bei begründetem Verdacht oder Anzeige vorzunehmen ist

4. Vollzugserleichterungen im Umweltrecht werden

- Geprüft bis zur parlamentarischen Sommerpause: Grundsätzlich ein einziger Ansprechpartner für alle genehmigungsrechtlichen/anzeigepflichtigen Belange des Unternehmens bei einer Behörde
- Realisiert bis zum 31.10.04: Die Einführung von weiteren Vollzugserleichterungen für alle nach EMAS- und DIN-ISO 14000 zertifizierten Unternehmen

- Zu einem späteren Zeitpunkt in Aussicht genommen: Geringeres, aber relevantes Maß an Vollzugserleichterungen für Kleinunternehmen, die sich dem EcoStep-System verpflichten

5. Baurecht/Änderung der Landesbauordnung – Reformschritte bis zum 31.10.04

- Umsetzung bis zur Sommerpause 2004: Selbstverpflichtung der Behörde auf Abwicklung aller Genehmigungsverfahren von gewerblichen Baumaßnahmen innerhalb von acht Wochen nach Vorlage aller Unterlagen. Bei Überschreitung ohne Stellungnahme/Entscheidung der Behörde gilt die Genehmigung als erteilt.
- Prüfen im Rahmen der Novelle der Landesbauordnung Mitte 2005:
 - Ausweitung des Anwendungsbereichs des vereinfachten Genehmigungsverfahrens auf gewerbliche Bauten.
 - Weitere Liberalisierung der Landesbauordnung entsprechend der Musterbauordnung
- Weitere Prüfung von Beschleunigungsmaßnahmen von Planverfahren für Bebauungspläne insb. auch hinsichtlich der Gremienbefassungen.
- Konkrete Maßnahmen zur Vereinfachung des Vergabewesens u.a. durch Einrichtung einer Präqualifikationsstelle

6. Erleichterungen im Gesundheitsbereich - bis zum 31.10.2004

- Wegfall der Statistik nach § 12 BremAGPflegeVG prüfen
- Konkrete Vorschläge des Ressorts zur Deregulierung der Landesgesetze und -verordnungen zur Ausführung des KHG entwickeln

7. Weitere Vorschläge

- **Überführung der Registerführung (Handelsregister, Genossenschaftsregister) auf Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft – nach Inkrafttreten einer bundesrechtlichen Öffnungsklausel (SfJ)**
Der Bundesrat hat am 26. September 2003 den Entwurf eines Registerführungsgesetzes beschlossen, das es den Ländern ermöglichen soll, durch Landesgesetz die Führung insbesondere des Handels- und des Genossenschaftsregisters von den Amtsgerichten auf durch Landesrecht bestimmte Stellen zu übertragen. Der Entwurf liegt – nach einer ablehnenden Stellungnahme der Bundesregierung – jetzt dem Bundestag zur Beratung und Beschlussfassung vor.
- **Überprüfung der Aufgaben im Schornsteinfegerwesen**
Liberalisierung des bremischen Landesrechts (SfIS); insbesondere Prüfung, ob die in der bremischen Kehr- und Überprüfungsordnung enthaltenen Aufgaben für Schornsteinfeger in ihrer Häufigkeit reduziert oder ganz wegfallen können und ob für die Gebühren für die Tätigkeit von Schornsteinfegern andere Bemessungsgrundlagen entwickelt werden können. (Weitergehende Vorschläge zur anstehen-

den Reform des Schornsteinfegerwesens betreffen Bundesrecht, und werden dort eingebracht werden; hier sind nur landesrechtliche Spielräume aufgeführt.)

- **Zulassung des vorzeitigen Maßnahmebeginns bei Maßnahmen der wirtschaftsbezogenen Förderung (SfWuH)**

Diese Vorschläge sind voraussichtlich noch länger in Bearbeitung; die Arbeitsgruppe wird darüber hinaus noch weitere Vorschläge sichten.

IV. Rechtsbereinigung und Befristung von Vorschriften/Reform der Normsetzung

Status quo

Bremen hat bereits in den Jahren 1996-1998 eine Rechtsbereinigung/Verwaltungsvereinfachung vorgenommen. In diesem Rahmen wurden 1.174 Gesetze und Verordnungen sowie 572 Richtlinien/Verwaltungsvorschriften darauf überprüft, welche Bestimmungen wegfallen und welche vereinfacht werden können. Davon wurden 371 Vorschriften zur Behandlung im Rahmen bereits laufender oder anstehender Gesetzgebungsvorhaben oder zu eventueller Änderung in eigener Zuständigkeit der Ressorts bzw. der Bürgerschaft ausgewählt, 131 Vorschriften sind aufgehoben und 73 sind im Rahmen zweier Artikelgesetze (Ortsrecht bzw. Landesrecht Bremen) geändert worden.

Verwaltungsvorschriften sollten bereits nach einem Senatsbeschluss aus dem Jahre 1999 regelmäßig befristet werden. Dieser Beschluss ist nicht umfassend umgesetzt worden. Hier soll ein Neubeginn vorgenommen werden.

Befristung und „Entrümpelung“

- Dreistufige Verfallsregelung für alle bestehenden Gesetze und Rechtsverordnungen des Landes: Vorschriften, die vor 1970/von 1971 bis 1990/von 1991 bis 2004 erlassen und seitdem nicht oder nicht wesentlich angepasst wurden, werden jeweils Ende 2004/Ende 2006/Ende 2008 aufgehoben, es sei denn, die Ressorts weisen die Notwendigkeit des Weiterbestandes innerhalb einer bestimmten Frist nach. In diesem Fall werden sie befristet (s. u.).
- Die Zahl der geltenden Erlasse und Verwaltungsvorschriften wird verringert:
 - Ein Teil entfällt infolge „Entrümpelung“ der Gesetze und Verordnungen
 - Die übrigen Verwaltungsvorschriften werden separat überprüft in zwei Schritten: Zunächst Bericht der Ressorts über die Zahl der geltenden Verwaltungsvorschriften; danach Festlegung der quantitativen Ziele für die Aufhebung von Erlassen p. a.

- Grundsätzlichen Befristung neuer Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften auf fünf Jahre
- Der Senat wird bis zur parlamentarischen Sommerpause 2004 einen Beschluss zur vorgenannten Befristung von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften fassen sowie den Entwurf für ein Gesetz zur Befristung gesetzlicher Vorschriften vorlegen.

Reform der Normsetzung

Auch an der Reform der Normsetzung wird im Sinne des Bürgerschaftsantrags gearbeitet (Notwendigkeit von Vorschriften, Eignung und Angemessenheit, „Mittelstandsklausel“).