

Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung: Eine Bestandsaufnahme zu den Ansätzen im Bund und in den Ländern

Impulsreferat: „Ein Seitenblick auf den Bürokratieabbau aus der AG Recht“ von Elisabeth Winkelmeier-Becker MdB, Vorsitzende der AG Recht der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

zehn Jahre Nationaler Normenkontrollrat sind grundsätzlich eine Erfolgsgeschichte, denn in diesen zehn Jahren ist viel passiert, die wichtigsten Kennzahlen haben wir eben in der Begrüßung bereits gehört.

Wenn auch immer wieder von Seiten der „Rechtsunterworfenen“, v.a. den Unternehmen ins Feld geführt wird, sie würden von den Entlastungen in Milliardenhöhe letztlich nichts spüren, aber dafür immer neuen Belastungen durch zu erfüllende Auflagen und Berichtspflichten – letzteres kann man gerade unter den Bedingungen der Großen Koalition nicht wegdiskutieren – so bleibt doch festzustellen:

Bürokratie und Bürokratielasten sind immer auch recht subjektiv, und die Wahrnehmung kann auch – je nachdem welcher Branche man zugehört, welchem Regelungsregime man unterliegt – nie einheitlich sein. Der ganz wesentliche Erfolg und Fortschritt mit Einführung des NKR ist, dass Gesetze nun ein „Preisschild“ haben, nachdem bis 2006 in faktisch allen Gesetzentwürfen des Bundes im Vorblatt „Kosten: keine“ vermerkt war – was fortgesetzt den (leider nicht strafbaren) Tatbestand einer „schriftlichen Lüge“ erfüllt hat. Das erste, 2006 vorgegebene Ziel, 25% der sich aus Berichtspflichten für Unternehmen addierenden Bürokratiekosten abzubauen, hat der NKR plangemäß erfüllt.

Doch der NKR hat im Zusammenwirken mit der Geschäftsstelle Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung der Bundesregierung im Kanzleramt nach 5 Jahren (2011) seine Aktivitäten ausgeweitet und auch die Erfüllungskosten in seine Messungen miteinbezogen – mit der Folge, dass diese nun auch in jedem Gesetzentwurf auszuweisen sind und die Kostentransparenz damit weiter erhöht worden ist.

Als nächsten Schritt wird ja nun auch die Ausweisung eines „Gesetzesnutzens“ diskutiert – Modellprojekte dazu gab es schon in anderen Ländern. Natürlich ist eine "Kosten-Nutzen-Kalkulation" bei Gesetzen schwierig, der Nutzen eines Gesetzes hängt letztlich immer von einer politischen Bewertung des Gesetzes ab - aber Anhaltspunkte dafür, inwieweit ein Gesetzentwurf den (politisch) definierten Zweck erreicht - und wie viele "Nebenwirkungen" in Form von Bürokratie und Erfüllungswand er erzeugt, würde ich als hilfreich empfinden.

Als Rechtspolitikerin, aus Sicht der AG Recht, die innerhalb meiner Fraktion – etwas verallgemeinert gesagt - für die eine Hälfte der Gesetze, die beraten und verabschiedet werden, die Federführung besitzt und für die andere Hälfte mitberatend beteiligt ist, hätte ich ein paar „Wünsche“: Wünsche in Bezug auf meine Arbeit im Rechtsausschuss, aber zugleich auch gute „Wünsche“ sozusagen für den NKR für seine nächsten zehn Jahre erfolgreicher Arbeit:

1) Nach der GGO (Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien) ist der NKR wie ein Ministerium in den Gesetzgebungsprozess eingebunden. Spätestens mit Beginn der Ressortabstimmung innerhalb der Bundesregierung erhält auch der NKR die Referentenentwürfe. In der Praxis beziehen jedoch die Ministerien den NKR häufig früher ein – was als faktische frühzeitige Beteiligung ebenfalls sehr zu begrüßen ist. Ein wichtiger Punkt aus meiner Sicht ist, dass die Bundesregierung nicht nur ihre Gesetzentwürfe einer Folgenabschätzung unterzieht, sondern auch alle sonstigen bzw. indirekten Regulierungen, so denke ich an die zahlreichen "Programme" oder "Aktionsprogramme", wo Ressorts sich auf (exekutive) Maßnahmen einigen, die aber letztlich regulierend wirken und die Legislative oft faktisch binden. Auch vor der Zustimmung zu solchen Programmen u.ä. auf EU- oder internationaler Ebene würde ich mir eine solche Folgenabschätzung durch den NKR wünschen. D.h. aber auch, dass wir als Parlamentarier die Stellungnahmen - oder sagen wir gleich direkt: Kritikpunkte des NKR im Regelfall erst zur Kenntnis erhalten, wenn der Entwurf das Kabinett erreicht bzw. von diesem verabschiedet worden ist. Da es gerade in dieser Wahlperiode zu einer faktischen Übung geworden ist, dass die Fachpolitiker der Koalition durchaus bereits im Stadium des Referentenentwurfs Gespräche über die konkretisierten Vorhaben bzw. deren Umsetzung führen, wäre es z.B. für meine Arbeit eine konkrete Hilfe, die Einschätzung und ggf. Bedenken des NKR schon in diesem Verfahrensstand zu kennen

2) Eine Prüfung der - und noch besser Beteiligung an - Vorhaben sollte für ausnahmslos alle Gesetzentwürfe, die der Bundestag zu beraten und beschließen hat, gelten. Wenn auch der NKR in das Gesetzgebungsverfahren innerhalb der Bundesregierung voll eingebunden ist, so gilt dies für Entwürfe des Bundesrates oder aus der Mitte des Bundestages nicht – hierfür wünsche ich mir jedenfalls eine gleichwertige Begutachtung wie durch den NKR und nach seinen Standards, auch wenn eine direkte Beteiligung des NKR als Teil der Bundesregierung verfassungsrechtlich eher schwierig ist. Das müsste ggf. im Bundestag selbst geleistet werden. Und ggf. ebenso im Bundesrat!

3) Mein dritter Wunsch – den aber dafür der NKR mir und auch sich selbst erfüllen kann – sollte eine Nutzenabschätzung sein. Dies ist kein ganz leicht zu erfüllender und auch kein unproblematischer Wunsch, das ist mir klar. Aber eine verstärkte Einbeziehung von Indikatoren, die Aussagen über Nutzen, wie z.B. das Maß der Zweckerreichung – am besten durch eine konkrete, einzelne Vorschrift - im Verhältnis zu einem vorgegebenen Regulierungszweck, wäre in einem Gesetzgebungsverfahren hilfreich; z.B. dann, wenn man sich mit Koalitionspartnern über konkrete Änderungen, was ergänzt und was dafür entfallen soll, einigen möchte. Bedenken begegnen hierbei natürlich Modelle einer simplen Kosten-Nutzen-Kalkulation. Modelle, die versuchen, neben den Bürokratiekosten auch den Nutzen zu monetarisieren, in einer Geldsumme auszudrücken, sind hierbei nicht hilfreich. Zum einen wird die Genese dieser Summe in vielen Fällen zweifelhaft sein – wie soll man z.B. ein Menschenleben monetarisieren, von ethischen Bedenken jetzt einmal ganz zu schweigen? Zum anderen würde eine schlichte Gegenüberstellung von Bürokratiekosten und Gesetzesnutzen in Euro-Summen letztlich schlicht zu einem argumentativen Saldieren führen, mit der Folge, dass jede

politische Debatte über einen Gesetzentwurf und seinen Sinn, Zweck und Nutzen von vornherein entschieden wäre – jedenfalls ist das ganz sicher zu erwarten. Statt mit Inhalten würde „mit Zahlen“ Politik gemacht bzw. Politik ersetzt. Dass so ein Vorgehen auch verfassungsrechtliche Bedenken begegnet, darauf weist auch die Konrad-Adenauer-Stiftung in ihrem zusammen mit der Fachhochschule des Mittelstands unter Beteiligung des BACDJ erarbeiteten „Standardnutzen-Modells“ hin. Dieses „Standardnutzen-Modell“ zur systematischen Abschätzung von Nutzen von Gesetzentwürfen, für das Sie ja aus der Hand des Bundesinnenministers 2014 den „zweiten Preis für gute Gesetzgebung“ der Dt. Gesellschaft für Gesetzgebung (DGG) erhalten haben, geht hier einen anderen und dazu leicht nachvollziehbaren Weg: Ein Indikatorensystem, was alles als Nutzen eines Gesetzes Berücksichtigung finden soll, wird in einem Tortendiagramm aufbereitet und die einzelnen Indikatoren – je nachdem inwieweit der Gesetzentwurf diese berührt – abgestuft positiv, negativ oder neutral bewertet. Dies erlaubt dann am Ende einen Gesamtwert, der mehr positiv oder mehr negativ ausfällt. In Relation zu einer parallelen Kostenabschätzung würde dies z.B. einem Berichterstatter im Rechtsausschuss erlauben, auf diese erste Bewertung einzelne, hier aus dem „Mittel“ fallende Vorschriften eines Gesetzentwurfes einer tiefergehenden Prüfung ihrer Auswirkungen zu unterziehen. Dazu hätte er dann als Richtwert auch stets die Kostenabschätzung des NKR, so dass er sich ein eigenes Bild machen kann und starke Anhaltspunkte für seine eigenständige Abwägung von Kosten und Nutzen und seine politisch Entscheidung an der Hand hätte.

Dies könnte ggf. ein Weg sein, den Nutzen von Gesetzentwürfen in einer überschaubaren Weise deutlich zu machen. Woran es allerdings hier fehlt, ist eher die bisweilen eingeschränkte Trennschärfe der einzelnen Nachhaltigkeitskriterien der „Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“. Da dies jedoch die einzigen „offiziellen“ und politisch konsentierten Anhaltspunkte dafür sind, was in Deutschland als „nützlich“ zu erachten ist, haben die Entwickler – darauf weisen sie auch hin – diese als Indikatorensystem ihrem Modell zugrunde gelegt.

An diesen drei Beispielen wollte ich als Parlamentarierin skizzieren, was meine „Wünsche“ an den NKR (und für den NKR) wären, damit wir auch im Bundestag die gute Arbeit des NKR und das Ziel einer bürokratiearmen „besseren“ Rechtsetzung flankieren können.

Vielen Dank!