

## Kosten und Nutzen als Bestandteile einer wirksamen Gesetzesfolgenabschätzung

REDE BEI DER 2. FACHTAGUNG BÜROKRATIEABBAU

Mit keinem anderen Thema ist das geflügelte sprachliche Bild von der Hydra, dem vielköpfigen Ungeheuer aus der griechischen Mythologie, dem, sobald man ihm einen Kopf abschlägt, zwei Köpfe nachwachsen, so untrennbar verbunden, wie mit dem Thema Bürokratie bzw. den Bemühungen um ihren Abbau – das Bild von der staatlichen Bürokratie als Hydra gehört geradezu zum Standardrepertoire der Politiker-Reden aller Couleur.

### 5 Jahre NKR und seine Erfolge

Sie, Herr Dr. Ludewig, greifen im Vorwort Ihres Jahresberichts als Nationaler Normenkontrollrat dieses Bild auch wiederum auf. Ich möchte dies aber doch um die deutliche Feststellung ergänzen, dass es Ihnen – anders als dem mythischen Helden Herakles – vielleicht noch nicht gelungen ist, „die Bestie zu erlegen“, dass Sie es aber in fünf Jahren teils zähesten Ringens geschafft haben, nicht nur (um im Bild zu bleiben) einzelne „Köpfe abzuschlagen“, sondern, was viel schwieriger ist, dass die einmal „abgeschlagenen Köpfe“ nicht mehr nachwachsen konnten!

Um insgesamt 10,5 Milliarden EURO sind die Unternehmer in Deutschland – Stand Sommer 2011 - entlastet worden; bei rund 50 Milliarden Bürokratiekosten entspricht dies 22%. Damit dürfen wir sehr optimistisch sein, dass bis Jahresende das vor 5 Jahren mit Einsetzung des NKR definierte Abbauziel von 25% der Bürokratiekosten voll erfüllt wird.

Auf diese große Gemeinschaftsleistung dürfen Sie, die ehrenamtlich tätigen Damen und Herren des NKR ebenso stolz sein, wie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt unter Herrn Staatsminister Eckart von Klaeden als Koordinator der Bundesregierung.

Auch ich bin zugegebenermaßen ein klein wenig stolz darauf, dass wir als Parlamentarier – wenn seinerzeit auch in der Konstellation der Großen Koalition, aber die anderen demokratischen Parteien haben dies ebenfalls mitgetragen - uns damals dieses Ziel gesetzt und mit dem Gesetz zur Einrichtung des NKR das vielbeschworene, aber in der Praxis letztlich ungeliebte Thema Bürokratieabbau in Angriff genommen zu haben.

Ich erinnere mich an den Sommer 2005, als wir in einer Expertengruppe, die ich als 1.PGF geleitet hatte, zu dem niederschmetternden Ergebnis gekommen waren, dass die bis dahin etwa 35 Jahre währenden Bemühungen um Bürokratieabbau in Deutschland (beginnend mit der Regierungserklärung von Willy Brandt 1969, der dies erstmals als Ziel einer Bundesregierung postuliert hatte) einen Wirkungsgrad von de facto Null aufwiesen.

Mit dieser Diagnose wollten wir uns aber nicht abfinden und so begannen wir in der Arbeitsgruppe über den Tellerrand hinauszuschauen und in größerem Umfang die Ansätze in anderen Industrienationen zu untersuchen und zu vergleichen. Am Ende stand das einhellige Urteil, dass mit dem Standardkosten-Modell (SKM), das in den

19. Oktober 2011

[www.kas.de](http://www.kas.de)

Niederlanden entwickelt und bereits in Anwendung war, erstmals auch bei uns eine Messung von Bürokratie und ihre konkrete Bezifferung als Kosten möglich erschien. Damit stand fest: ab jetzt konnte Bürokratie nicht nur in konkrete Zahlen gefasst, sondern erstmals auch ihr Abbau gemessen und nachgeprüft werden.

Die Idee eines unabhängigen Normenkontrollrats, der mit dem SKM als methodisch zuverlässigem „Handwerkszeug“ Gesetze nach Bürokratiekosten untersuchen und deren Abbau nachprüfen kann hat sich, so können wir nach fünf Jahren feststellen, nicht nur bewährt, sondern geradezu als Erfolgsmodell erwiesen, das z.B. auch der EU-Kommission bei der Einrichtung der Hochrangigen Expertengruppe im Bereich Verwaltungslasten („Stoiber-Kommission“) als Vorbild gedient hat.

Doch im September 2006 dann, als der NKR seine Arbeit aufnahm, war dies erst der Anfang eines äußerst zähen Ringens mit der „Hydra“ – zumal sich die Begeisterung in der Administration ob neuer Auflagen durch die Politik in engen Grenzen hielt. Um so mehr ist es ein Grund zur Freude, dass Bürokratieabbau heute zum Konsensthema aller Parteien geworden ist und die Ressorts so vertrauensvoll wie erfolgreich mit dem Koordinator der Bundesregierung wie dem NKR zusammenarbeiten.

#### **Bürokratieabbau im BMU**

Für mich ist es einmal mehr Grund zur Freude (und auch etwas zur Erleichterung!), dass mein Ministerium bei den „Top 10“ der Regelungsvorhaben, die zu einer weiteren Bürokratiekosten-Belastung geführt haben, nicht vertreten ist, dafür aber unter den „Top 10“ der 212 Entlastungsmaßnahmen den 5. Platz belegt (mit der 5. Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung zum 1.1.2009, mit der 205 Mio. EURO Bürokratiekosten abgebaut wurden).

#### **Das erweiterte Mandat des NKR – und Beiträge des NZBA**

Diese Bilanz von 5 sehr erfolgreichen Jahren des NKR spricht für sich und hat dem The-

ma Bürokratieabbau über die Fraktionsgrenzen hinweg eine neue Aufmerksamkeit beschert. Daher war es folgerichtig, dass der NKR mit einem neuen Mandat mit deutlich erweiterten Kompetenzen ausgestattet worden ist.

Mit der Einbeziehung des Erfüllungsaufwands in die Kostenmessung wird nun der Schritt über den reinen Bürokratieabbau hinaus in eine eigentliche Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) vollzogen.

Ausgangspunkt aller Schritte in Richtung einer wirksamen, umfänglichen GFA ist und bleibt das Standardkosten-Modell (SKM) als methodischer Grundlage, wie Auswirkungen staatlicher Regulierung gemessen, quantifiziert und monetarisiert werden können. Auch um den NKR und den Koordinator der Bundesregierung bei seiner Arbeit an diesen methodischen Fragen mit wissenschaftlicher Expertise zu unterstützen, habe ich 2007 die Gründung des „Nationalen Zentrums für Bürokratiekostenabbau“ (NZBA), das an der FH des Mittelstands in Bielefeld angesiedelt ist, als erstem Institut europa- und auch weltweit, das sich mit SKM wissenschaftlich beschäftigt, initiiert.

Als Vorsitzender des Kuratoriums des NZBA freue ich mich sehr darüber, dass das NZBA in einem engen Austausch mit dem NKR und der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt steht, und Sie bei Ihrer Arbeit immer wieder unterstützen durfte

An Projekten des NZBA zu nennen ist hier zunächst die erste - gelungene! - Untersuchung der Bürokratiekosten der Kommunen durch Bundes- und Landesgesetze im Jahr 2008. Diese erstmalige Übertragung des SKM auf die Struktur der öffentlichen Verwaltung erforderte eine methodologische Weiterentwicklung des SKM. Ferner ist die erste Messung einer EU-Richtlinie – konkret eines Entwurfs für eine Bodenschutz-Richtlinie – bzgl. der im Falle einer nationalen Umsetzung zu erwartenden Bürokratiekosten hervorzuheben (Herr Kluge und Prof. Wittberg werden hierzu heute noch ausführlicher berichten).

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

BERLIN

BUNDESUMWELTMINISTER

DR. NORBERT RÖTTGEN

19. Oktober 2011

[www.kas.de](http://www.kas.de)

Mit diesen beiden Modellprojekten hat das NZBA Neuland beschritten. Das NZBA hat die methodische Anwendungsbreite von SKM erweitert und damit auch dazu beigetragen, dass der NKR seine beiden, von Anfang an gesetzlich definierten Aufträge, die Büroriatiekosten der öffentlichen Verwaltung zu messen sowie die Vorarbeiten zu Rechtsakten der EU hinsichtlich Büroriatiekosten zu überprüfen, nun auch erfüllen kann.

Letzteren Punkt einer Messung der in Vorbereitung befindlichen Rechtsakte der EU halte ich für besonders wichtig, da eine möglichst schlanke europäische Regulierung nicht nur die Büroriatielast in den Mitgliedsstaaten deutlich verringert, sondern auch das Vorurteil des „Brüsseler Büroriatie-Molochs“, auf den auch die nationale Politik bisweilen gerne ihre Verantwortung für bürokratische Auswüchse schiebt, entkräftet werden kann. Dies wird dazu beitragen, die Akzeptanz europäischer Regulierung und damit der EU selbst zu erhöhen.

Mit diesen Forschungsprojekten ist das NZBA dem Aufruf des NKR in seinem eingangs zitierten Jahresbericht, sich aktiv einzubringen, gefolgt - da - und diese Begründung hat mir besonders gefallen - der antike Held Herakles bei seinem Kampf gegen die Hydra schließlich auch „externe“ Unterstützung erfahren habe - durch seinen Neffen!

In diesem Sinne darf ich Sie nun in der meiner Eigenschaft als Vorsitzender des Kuratoriums des NZBA der weiteren aktiven „Schützenhilfe“ des NZBA im Kampf gegen die Hydra versichern, wann und in welcher Form Sie diese immer auch benötigen! Nach diesen beachtlichen Erfolgen im Kampf gegen die „Hydra“ Büroriatiekosten stehen wir nun vor der Herausforderung, die Grundsätze der „besseren Gesetzgebung“ (better regulation) in den Gesetzgebungsprozess zu implementieren um schlussendlich zu einer umfänglichen GFA zu gelangen, die zu einer effizienten und zielgenauen staatliche Regulierung führt, die ein hohes Maß an Nutzen erbringt, ohne bürokratische oder sonstige unerwünschte „Nebenwirkungen“.

Nutzenmessung und qualifizierter Wachstumsbegriff

Bei dieser Frage nach Wirkung und Nutzen von Gesetzen und von staatlicher Regulierung allgemein bewegen wir uns aber auch in einem weitaus größeren Kontext, als nur dem von Gesetzgebungstechnik und Büroriatieabbau. Wenn wir die Frage stellen: „Was für einen Nutzen bringt ein Gesetz?“ so befinden wir uns mitten in der Debatte um einen nachhaltigen, oder wie ich persönlich es benenne: einen qualifizierten Wachstumsbegriff.

Ohne nun zu weit ausgreifen zu wollen erlaube ich mir die (weithin geteilte) Feststellung, dass der bisherige, rein ökonomisch verstandene Wachstumsbegriff eines „Mengen-Wachstums“ - nach dem Motto „weiter, höher, schneller“ - nicht nur zu kurz greift, sondern bereits schon die ökonomische Realität nur unzureichend abbildet. Als eindrücklichem Beispiel möchte ich hier auf die durch die Havarie der Ölbohrplattform „Deepwater Horizon“ verursachte Ölkatastrophe im Golf von Mexiko 2010 verweisen. Diese Katastrophe (- selbst Symbol einer fragwürdigen Ressourcenpolitik -) hat einen enormen Einsatz technischer Hilfsmittel nach sich gezogen - was wiederum eine messbare Erhöhung des BIP der USA zur Folge hatte! Also Umweltzerstörung und massive Ressourcenvernichtung mit allen ihren Folgen bildeten sich im BIP positiv als Wachstumsimpuls ab!

Ich bin der Auffassung, dass wir, um die Realität einer Volkswirtschaft abzubilden, nicht nur beim Faktor „Kapital“ (d.h. der monetären Bewertung des BIP) stehen bleiben dürfen, sondern dass die beiden weiteren Produktionsfaktoren „Boden“ (d.h. nachhaltiger Umgang mit Umwelt und Ressourcen) sowie „Arbeit“ (d.h. die soziale und auch generationenübergreifende Dimension) in gleicher Weise Berücksichtigung finden müssen. Das BIP bedarf daher der Ablösung oder wenigstens Ergänzung durch einen „qualifizierten Wachstumsbegriff“, der diese ökonomischen, sozialen und ökologischen Dimensionen abbildet.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

BERLIN  
BUNDESUMWELTMINISTER  
DR. NORBERT RÖTTGEN

19. Oktober 2011

[www.kas.de](http://www.kas.de)

Zu dieser Frage hat der Deutsche Bundestag 2010 auch eine Enquete-Kommission „Wachstum Wohlstand, Lebensqualität“ eingerichtet, die bis zum Ende der Legislaturperiode Vorschläge in Richtung eines solchen qualifizierten Wachstumsbegriffs erarbeiten soll.

Vor diesem Hintergrund einer Debatte über qualifiziertes Wachstum müssen wir auch über die Frage von Nutzen und Nutzenmessung staatlicher Regulierung noch einmal ganz neu nachdenken. Umgekehrt bietet aber gerade die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) einen idealen Anknüpfungspunkt, so ein Nutzenkonzept zu entwickeln und in die Gesetzgebungstechnik zu implementieren - und Gesetzentwürfe außer auf Bürokratiekosten auch auf nachhaltigen Nutzen für die Gesellschaft zu überprüfen.

Voraussetzung hierfür wäre allerdings, dass eine solche Bewertung des Nutzens, wie schon bei den Kosten, bei jeder Gesetzgebung in einem standardisierten Verfahren erfolgen kann. Da ein solches Verfahren noch nicht existiert, ist hier allerdings zuerst noch grundlegende wissenschaftliche Entwicklungsarbeit zu leisten.

Die OECD-Forderung bzgl. Nachhaltigkeitsmessung unter Federführung des BMU

Die OECD hat Gesetzgebung und Regulierung in Deutschland eingehend untersucht und 2010 ihren Bericht [„Better Regulation in Europe: Germany“] vorgelegt. Die OECD lobt darin ausdrücklich die vorbildhafte Arbeit des NKR und der Geschäftsstelle Bürokratieabbau bei der Identifizierung und Reduzierung von Bürokratiekosten. Allerdings, so bemerkt die OECD ebenfalls, würde demgegenüber die Nutzenseite bei Gesetzen nicht weiter überprüft oder gar evaluiert.

Die OECD spricht daher in Ihrem Bericht die Empfehlung aus, Deutschland solle Gesetze künftig auch bezüglich der Frage ihrer Nachhaltigkeit überprüfen.

Ich nehme diese Empfehlung der OECD auf und möchte daher zunächst selbst, in meinem Ressort, mit ersten Schritten zu einer

Messung der Nachhaltigkeit und des Nutzens von Gesetzentwürfen beginnen.

Es gibt zwar verschiedene Ansätze, was man alles unter Gesetzesnutzen verstehen und bewerten könnte, doch existiert bislang noch keinerlei Methode, um den Nutzen – analog der Kosten – in einem methodisch gesicherten Messverfahren zu objektivieren und abzubilden. Die Erarbeitung einer Messmethode zur Nutzenmessung, eines „Standard-Nutzenmodells“ (SNM) als Ergänzung zum bewährten „Standard-Kostenmodell“ (SKM) ist nun Gegenstand eines Forschungsprojekts des NZBA in Zusammenarbeit mit der KAS, was vom BMU gefördert das BMU als Forschungsprojekt gefördert wird.

Ich bin zuversichtlich, dass ich Ihnen in einem Jahr an dieser Stelle ein solches „SNM“ vorstellen kann, womit dann das BMU als EU-weit erstes Ressort alle seine eigenen Gesetzentwürfe einer Messung ihres nachhaltigen Nutzens unterziehen können wird. Als Umweltminister ist mir die Einführung eines qualifizierten Wachstumsbegriffs und die Umsetzung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung genauso ein Anliegen, wie mir als Parlamentarier ein aktiver Beitrag zu besserer Rechtssetzung und einer wirksamen GFA wichtig ist.

Eine solche umfängliche GFA würde es den politischen Entscheidungsträgern in den Parlamenten ermöglichen, Kosten und Nutzen eines Gesetzes vollständig zueinander in Beziehung zu setzen und dementsprechend ihre Entscheidung zu treffen und zu begründen. Damit würde ein qualifizierter Wachstumsbegriff auch sehr konkret und greifbar. Überdies würde eine solche vollständige Kosten-Nutzen-Transparenz die Akzeptanz staatlicher Regulierung durch die Bürger erhöhen – und zugleich wohl auch den endgültigen Todesstoß für die vielbeschworene „Hydra“ Bürokratie bedeuten!

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!