

**Schriftliche Stellungnahmen der Sachver-
ständigen zur Öffentlichen Anhörung: „Bü-
rokratieabbau - Bewertung institutioneller
und konkreter Maßnahmen“**

am 29. Mai 2006

hier:

1

SV Prof. Dr. Michael Brenner
Universität Jena

An die
Vorsitzende des Ausschusses für
Wirtschaft und Technologie
des Deutschen Bundestages
Frau Edelgard Bulmahn, MdB
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Rechtswissenschaftliche Fakultät

Lehrstuhl
für Deutsches und Europäi-
sches Verfassungs- und
Verwaltungsrecht

**Universitätsprofessor
Dr. Michael Brenner**

Carl-Zeiß-Str. 3
D-07743 Jena

Telefon: 0 36 41 - 94 22 40
Telefax: 0 36 41 - 94 22 42

E-Mail Sekretariat:
S.Hammon@recht.uni-jena.de

Jena, den 28. Mai 2006

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

– BT-Drucks. 16/1406 –

Entwurf eines Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates

I. Das Anliegen des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD verfolgt zwei Anliegen. Zum einen sollen anhand des aus den Niederlanden bekannten Standardkosten-Modells in der Bundesrepublik Deutschland erstmals die Bürokratiekosten v. a. für zukünftig zu verabschiedende – auch EU- und EG-Recht umsetzende – Gesetze, Rechtsverordnungen und nachrangige Rechts- und Verwaltungsvorschriften gemessen werden, um auf diese Weise ein weiteres Überhandnehmen bürokratischer und daraus resultierender finanzieller Belastungen zu verhindern.

Zum anderen soll durch die Errichtung eines Nationalen Normenkontrollrats institutionell sichergestellt werden, daß die Entwürfe zu diesen Normen von einer neutralen Instanz daraufhin überprüft werden, ob und welche bürokratiekostenmäßigen Belastungen sie nach sich ziehen und ob sie den Vorgaben des Standardkosten-Modells genügen. In der Konsequenz dieser Ausrichtung liegt es, daß dem Normenkontrollrat auch die Befugnis zukommen soll, Verbesserungsvorschläge zu machen.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, daß der Normenkontrollrat nicht selbst die standardisierte Bürokratiekostenmessung durchführen soll; dies würde seine personellen Kapazitäten wohl auch bei weitem übersteigen. Da die Bürokratiekostenmessung vielmehr durch die Ministerien selbst vorzunehmen ist, ist es folgerichtig, dem Normenkontrollrat die Aufgabe zuzuweisen, bestimmte Gesetzentwürfe und sonstige Vorarbeiten „auf die Einhaltung der Grundsätze der standardisierten Bürokratiekostenmessung im Sinne des § 2 Abs. 2“ zu überprüfen (§ 4 Abs. 1 Entwurf). Die damit verbundene Rolle eines Methodenwächters dahingehend, „ob die Methodik richtig angewandt wird und ob und wie sie insbesondere aus der Sicht der Praxis verbessert werden kann“ (so die Begründung des Entwurfs), macht deutlich, daß der Normenkontrollrat zukünftig die Aufgabe haben soll, die Einhaltung der Regeln der Bürokratiekostenmessung durch die Bundesministerien zu überprüfen. Er ist damit vorrangig als eine Art „Methodenwächter“ konzipiert, der verhindern soll, daß die durch einen Gesetzentwurf hervorgerufenen Bürokratiekosten von dem zuständigen Ministerium als zu niedrig – oder ggf. auch als zu hoch – veranschlagt werden.

Angesichts dieser Aufgabe ist es nur konsequent, den Normenkontrollrat namentlich mit Blick auf die Macht der Bürokratie und insbesondere einzelner Ministerien mit Unabhängigkeit auszustatten; nur auf diese Weise lassen sich letztlich – im einzelnen wie auch immer geartete – Einflußnahmen auf den Normenkontrollrat vermeiden.

II. Zur Verfassungskonformität des Gesetzentwurfs im einzelnen

1. Zur Rechtsstellung des Nationalen Normenkontrollrats

Der Nationale Normenkontrollrat stellt eine auf gesetzlicher Grundlage errichtete Einrichtung des Bundes dar, die die Aufgabe hat, die Bundesregierung bei der Reduzierung der durch Gesetze verursachten Bürokratiekosten zu unterstützen (§ 1 Abs. 2 Entwurf).

In konsequenter Umsetzung dieses Anliegens ist der Normenkontrollrat vom Gesetz als nur dem Normenkontrollratgesetz unterworfenen, unabhängiges Organ ausgestaltet, das der Rechts-, nicht hingegen einer sachlich untunlichen, im einzelnen wie auch immer gearteten Fachaufsicht durch den Chef des Bundeskanzleramtes unterworfen ist (§ 3 Entwurf). Die Anbindung an das Bundeskanzleramt (§ 1 Abs. 1 Entwurf) stellt lediglich eine organisatorische Zuordnung dar, die dem Normenkontrollrat nichts von seiner Unabhängigkeit nimmt; er wird durch diese Zuordnung insbesondere nicht zu einem weisungsabhängigen Organ der Bundesregierung.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist weder gegen die Unabhängigkeit des Normenkontrollrats noch gegen die Zuordnung des Rats beim Bundeskanzleramt etwas einzuwenden, im Gegenteil.

a. Gerade die durch den Gesetzentwurf gewünschte objektive Bürokratiekosten-Einschätzung mittels Überwachung der Einhaltung der Grundsätze der standardisierten Bürokratiekostenmessung wird durch ein unabhängiges – freilich stets gesetzlich angebundenes und nur im Rahmen des Gesetzeszwecks Unabhängigkeit genießendes – Organ in besonderer Weise gesichert und ermöglicht damit insbesondere dem Parlament, sich im Vorfeld eines Gesetzesbeschlusses in objektiver Weise Aufschluß über die mit einem Gesetz verbundenen Bürokratiekosten zu verschaffen. Eine objektive Bürokratiekosteneinschätzung, die gerade auch für Entscheidungen des Parlaments von erheblicher Bedeutung ist, kann letztlich nur durch ein nicht weisungsgebundenes, unabhängiges Organ sichergestellt werden, das zwar auf die Ermittlung der Bürokratiekosten durch das zuständige Ministerium angewiesen ist, die Einschätzung des Ministeriums aber daraufhin überprüfen kann, ob dieses die Grundsätze der standardisierten Bürokratiekostenmessung wahrt.

b. Die organisatorische Zuordnung des Normenkontrollrats zum Bundeskanzleramt führt zu einer besonderen politischen Bedeutung vor Augen, die der Gesetzgeber der Senkung der Bürokratiekosten und damit letztlich der Hebung des Qualitätsstandards von Gesetzen zumißt; damit wird der Ministerialbürokratie für die Zukunft eine erhebliche Rechtfertigungslast im Hinblick auf durch neue Gesetze verursachte Bürokratiekosten aufgegeben, die zu einer größeren Achtsamkeit und damit ggf. auch zu weniger Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften führen mag. Die effiziente Wahrnehmung dieser Aufgabe kann nur durch eine Anbindung des Normenkontrollrats an das Bundeskanzleramt sichergestellt werden, nicht hingegen durch eine Anbindung an ein einzelnes Ministerium, wie etwa das Innen- oder Justizministerium.

Zum anderen wird mit dieser Anbindung an das Bundeskanzleramt aber auch eine mit der Anbindung an ein einzelnes Ressort typischerweise verbundene perspektivische Engführung verhindert, die sich ggf. auf die Einschätzung von Bürokratiefolgekosten und die dauerhafte Wahrung der insoweit maßgeblichen Grundsätze niederschlagen könnte.

2. Die Aufgaben des Normenkontrollrats mit Blick auf das Verfassungsgefüge des Grundgesetzes

Die Aufgaben des Normenkontrollrats sind in § 4 Entwurf niedergelegt. Nach Abs. 1 der Bestimmung können neben Entwürfen für neue Bundesgesetze und für Änderungsgesetze auch Vorarbeiten zu weiteren Rechtsakten auf die Einhaltung der Grundsätze der standardisierten Bürokratiekostenmessung überprüft werden. Dies gilt – entgegen der Begründung des Gesetzesentwurfs – wegen § 4 Abs. 1 Nr. 6 Entwurf auch im Hinblick auf bestehende Gesetze und auf ihnen beruhende Rechtsverordnungen und Satzungen.

Aufgrund von § 4 Abs. 1 Entwurf wird dem Normenkontrollrat damit in umfassender Weise die Möglichkeit gegeben, sowohl den ins Auge gefaßten als auch den bestehenden Normenbestand auf die Einhaltung der Grundsätze der standardisierten Bürokratiekostenmessung und damit letztlich auf bürokratieverursachenden bzw. –verstärkende Aspekte hin zu überprüfen. Auf diese Weise wird dem Anliegen des § 1 Abs. 2 Entwurf, die durch Gesetze und sonstige Normen verursachten Bürokratiekosten auf der Grundlage des Standardkosten-Modells zu reduzieren, in umfassender Weise Rechnung getragen.

Aufgrund der Formulierung des § 4 Abs. 1 Entwurf, wonach die Entwürfe und Vorarbeiten durch den Normenkontrollrat auf die Einhaltung der Grundsätze der standardisierten Bürokratiekostenmessung überprüft werden *können*, wird sichergestellt, daß der Normenkontrollrat nicht sämtliche auf dem Weg in den parlamentarischen Gesetzgebungsprozeß befindlichen Entwürfe überprüfen muß – was er schon aufgrund seiner personellen Ausstattung nicht leisten könnte, aber auch nicht aufgrund der Bestimmung des § 4 Abs. 1 Nr. 6 Entwurf, wonach auch bestehende Bundesgesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften auf die durch sie veranlaßten Bürokratiekosten hin überprüft werden können; allein mit Blick auf die Verwaltungsvorschriften des Bundes würde man dem Normenkontrollrat damit Unmögliches abverlangen. Man wird daher davon auszugehen haben, daß der Normenkontrollrat eine Auswahl treffen wird, die sich am Maßstab des pflichtgemäßen Ermessens zu orientieren haben wird. Mit Blick auf § 4 Abs. 1 Entwurf erscheint damit die Charakterisierung der Aufgabe des Normenkontrollrats als einem Überprüfungsrecht zutreffend.

Demgegenüber wird durch § 4 Abs. 2 Entwurf der Normenkontrollrat im Hinblick auf Gesetzesentwürfe der Bundesministerien einer vollumfänglichen Überprüfungspflicht unterworfen, die nicht durch die Möglichkeit von Ermessensentscheidungen relativiert wird; damit läßt sich

mit Blick auf § 4 Abs. 2 Entwurf von einer Überprüfungspflicht des Normenkontrollrats sprechen. Dies erscheint deswegen sinnvoll, weil das Anliegen des Gesetzentwurfs ja gerade darin besteht, die Bundesregierung dabei zu unterstützen, die durch Gesetze verursachten Bürokratiekosten zu reduzieren (§ 1 Abs. 2 Entwurf).

Verfassungsrechtliche Vorgaben werden freilich weder durch das Überprüfungsrecht des § 4 Abs. 1 Entwurf noch durch die Überprüfungspflicht des § 4 Abs. 2 Entwurf berührt ~~g~~-schweige denn verletzt.

a. Mit Blick auf beide Bestimmungen folgt dies zunächst daraus, daß die Überprüfungsbefugnis des Normenkontrollrats eine nur eingeschränkte und thematisch enggeführte ist. Überprüft werden können sämtliche Entwürfe und Vorarbeiten „nur“ im Hinblick auf die durch sie verursachten Bürokratiekosten, und dies wiederum nur mit Blick auf die Einhaltung der Grundsätze der standardisierten Bürokratiekostenmessung i. S. des § 2 Abs. 2 Entwurf. Eine Beurteilung des Normzwecks, sonstiger gesetzgeberischer Intentionen oder gar der formellen oder materiellen Verfassungsmäßigkeit kann durch den – an den gesetzlichen Auftrag gebundenen (§ 1 Abs. 1 S. 2 Entwurf) – Normenkontrollrat nicht vorgenommen werden. Eine Einschränkung der Gestaltungsfreiheit des Normgebers auch im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens wird damit in keiner Weise vorgenommen.

b. Das fakultative Überprüfungsrecht des Normenkontrollrats nach § 4 Abs. 1 Entwurf begegnet ebenfalls keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Werden die in der Bestimmung genannten Normenentwürfe wie auch bestehende Bundesgesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften vom Normenkontrollrat nach Maßgabe einer pflichtgemäßen Ermessensentscheidung im Einzelfall auf ihr bürokratieverursachendes Potential untersucht, so wird dadurch weder das Gesetzesinitiativrecht der in Art. 76 GG genannten Initiativberechtigten noch die verfassungsrechtlich garantierte Eigenständigkeit einer Staatsgewalt bzw. eines Staatsorgans berührt. Eine Mitgestaltungs- oder gar Mitentscheidungsbefugnis kommt dem Normenkontrollrat nicht zu. Zudem ändert eine Überprüfung durch den Normenkontrollrat nichts daran, daß für den Erlass von Gesetzen nach wie vor der Bundestag im Zusammenwirken mit dem Bundesrat allein zuständig bleibt.

c. Im Hinblick auf die Überprüfungspflicht des Normenkontrollrats für Gesetzentwürfe der Bundesministerien nach § 4 Abs. 2 Entwurf gilt, daß dem Rat vorrangig eine mit Blick auf die

Bürokratiekosten vorzunehmende (§ 1 Abs. 2 Entwurf) Beratungspflicht i. S. von § 6 Abs. 1 Entwurf auferlegt ist. Damit wird weder das Gesetzesinitiativrecht der Bundesregierung aus Art. 76 Abs. 1 GG noch die in Art. 65 S. 2 GG enthaltene Ressortverantwortlichkeit der Bundesminister in irgendeiner Weise relativiert, geschmälert oder gar sachlich verkürzt.

Der Normenkontrollrat äußert sich in seiner Stellungnahme nach § 6 Abs. 1 Entwurf in einem frühen Verfahrensstadium nichtöffentlich gegenüber dem federführenden Bundesminister mit Blick auf die Einhaltung der Grundsätze der standardisierten Bürokratiekostenmessung und damit im Hinblick auf das bürokratieverursachende Potential eines Gesetzentwurfs und gibt dem Ministerium damit Gelegenheit, den Gesetzentwurf insoweit zu „verbessern“ oder aber an dem bisherigen Gesetzentwurf festzuhalten. Schließt sich das federführende Bundesministerium der Auffassung des Normenkontrollrates nicht an und hält an seiner Auffassung fest, so führt dies zu keinerlei rechtlichen Konsequenzen. Insbesondere die Tatsache, daß die Stellungnahme des Normenkontrollrates neben der Stellungnahme der Bundesregierung gemäß § 6 Abs. 1 S. 2 Entwurf dem Gesetzentwurf bei der Einbringung in den Bundestag beigelegt wird, führt zu keiner verfassungsrechtlich relevanten Einengung des Gesetzesinitiativrechts der Bundesregierung bzw. eines einzelnen Bundesministers oder auch einer Beschränkung der Ressortverantwortlichkeit des oder der zuständigen Bundesminister(s). Die Tatsache, daß sich der zuständige Minister nach Einbringung eines Gesetzentwurfs im Bundestag ggf. Nachfragen ausgesetzt sieht, warum der Stellungnahme des Normenkontrollrates nicht Rechnung getragen wurde, stellt eine verfassungsrechtlich relevante Einschränkung weder von Art. 76 Abs. 1 GG noch von Art. 65 S. 2 GG dar. Auch die verfassungsrechtlich abgesicherte Eigenständigkeit der Exekutive und insbesondere deren Kernbereich wird durch die Überprüfungsaufgabe des Normenkontrollrates nicht berührt, nicht zuletzt dadurch, daß dem Normenkontrollrat eine Mitgestaltungs- oder gar Mitentscheidungsbefugnis nicht zukommt.

Im Übrigen bleibt ungeachtet der Befugnisse des Normenkontrollrates im Normsetzungsverfahren die – zusammen mit dem Bundesrat auszuübende – Zuständigkeit des Bundestages gewahrt.

d. Schließlich führt die Aufgabenwahrnehmung durch den Normenkontrollrat auch nicht zu einer Einschränkung der Aufgaben des Bundesrechnungshofes, da dessen Prüfungskompetenz durch die Aufgaben des Normenkontrollrates unberührt bleibt (§ 4 Abs. 4 Entwurf).

3. Bürokratiekostenmessung und Standardkosten-Modell

Der Gesetzentwurf definiert in seinem § 2 Abs. 1 Bürokratiekosten als diejenigen Kosten, die natürlichen oder juristischen Personen durch die Auferlegung von Informationspflichten entstehen. Für die Messung der solchermaßen definierten Bürokratiekosten ist nach der Intention des Gesetzentwurfs das Standardkosten-Modell zugrunde zu legen (§ 2 Abs. 2 Entwurf), wobei die Einhaltung der Grundsätze der standardisierten Bürokratiekostenmessung durch den Normenkontrollrat in den Fällen des § 4 Abs. 1 und 2 Entwurf überprüft wird.

Daß sich der Gesetzgeber für dieses Modell der Bürokratiekostenberechnung entscheiden will, ist von seiner legislativen Gestaltungsfreiheit gedeckt. Das Modell ist zur Verwirklichung des angestrebten Zwecks – Abbau von Bürokratiekosten – ohne Frage geeignet, da es hinreichende Erkenntnisse über das bürokratieverursachende Potential von Gesetzentwürfen zu vermitteln vermag. Im Übrigen kommt es bereits in anderen Ländern mit beachtlichem Erfolg zum Einsatz.

4. Die Befugnisse des Normenkontrollrates

Die in § 5 Entwurf enthaltenen Befugnisse des Normenkontrollrates sind verfassungsrechtlich unbedenklich.

5. Die Pflichten des Normenkontrollrates

Die dem Normenkontrollrat in § 6 Entwurf aufgegebenen Pflichten begegnen gleichfalls keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Davon abgesehen, daß das Recht, Stellungnahmen zu den Gesetzentwürfen der Bundesministerien abzugeben, die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Art. 76 Abs. 1 GG und 65 S. 2 GG nicht verletzt (vgl. hierzu oben, II. 2.), verstoßen auch die Berichtspflicht und das Recht, Empfehlungen abzugeben (§ 6 Abs. 2 S. 1, 2 Entwurf), nicht gegen Bestimmungen des Grundgesetzes.

6. Die Pflichten der Bundesregierung

Daß § 7 Entwurf der Bundesregierung eine jährliche Berichtspflicht zu den Erfahrungen mit der angewandten Methodik zur standardisierten Bürokratiekostenmessung und zum Stand des Bürokratiekostenabbaus aufgibt, ist verfassungsrechtlich gleichfalls problemlos. Durch Gesetz kann die Bundesregierung jederzeit zur Abgabe solcher Berichte aufgefordert werden, da sich dies als Teil der parlamentarischen Kontrollaufgabe des Bundestages gegenüber der Regierung darstellt.

7. Zusammensetzung und Organisation des Nationalen Normenkontrollrats

Auch die Zusammensetzung und Organisation des Normenkontrollrats begegnen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Das Verfahren der Bestellung der Mitglieder des Normenkontrollrats ist sachgerecht. Auch die gesetzlich formulierten Anforderungen an die Mitglieder des Normenkontrollrates, die Regelung der Inkompatibilitäten und die Ausgestaltung der Mitgliedschaft im Normenkontrollrat begegnen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Dies gilt auch mit Blick auf die verfahrensrechtlichen Bestimmungen.

III. Resümee

Weder die Errichtung noch die Ausgestaltung des Normenkontrollrates begegnen verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Gesetzentwurf verstößt weder gegen Art. 76 Abs. 1 GG und gegen Art. 65 S. 2 GG, noch greift er in die verfassungsrechtlich abgesicherte Eigenständigkeit der Exekutive ein. Letztlich resultiert dies aus der Tatsache, daß die dem Normenkontrollrat zugewiesenen Aufgaben die Gestaltungsfreiheit der Exekutive weder berühren noch einschränken. Die Entscheidungsfreiheit der Bundesministerien wird durch die Aufgaben des Normenkontrollrats nicht zuletzt deshalb nicht tangiert, weil dieser als unabhängiger und neutraler Ratgeber fungiert.

Davon abgesehen, wird durch den Normenkontrollrat aber auch die letztverbindliche und letztverantwortliche Befugnis des parlamentarischen Gesetzgebers zum Erlaß von Gesetzen in keiner Weise beeinträchtigt.

Insbesondere begegnet es keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, daß den Bundesministerien zukünftig erstmals Rechenschaft abverlangt wird über das bürokratieverursachende Potential ministerieller Gesetzentwürfe. Angesichts der Tatsache, daß in den Ministerien erarbeitete Gesetzentwürfe zukünftig daraufhin überprüft werden, welche bürokratischen und damit auch finanziellen Folgen mit ihnen verbunden sind, steht zu erwarten, daß solche Entwürfe stärker als bisher an den Anforderungen der Praxis ausgerichtet sein werden. Die Gestaltungsmacht von Ministerialbeamten, deren Blick für die bürokratieverursachenden Folgen „ihrer“ Gesetzentwürfe gelegentlich etwas getrübt zu sein scheint, dürfte damit einer nicht unerheblichen Einschränkung unterworfen werden – was nicht zuletzt im Interesse der Gesetzesadressaten liegen dürfte.

Mit anderen Worten bietet der Gesetzentwurf zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats den Abgeordneten des Deutschen Bundestags die Möglichkeit, die Ministerialverwaltung wieder stärker an die Kandare zu nehmen, die bürokratiefördernde, in mittelbarer Weise wirkende legislative Gestaltungsmacht ministerieller Abteilungs- und Unterabteilungsleiter zurückzudrängen und auf diese Weise einen ernsthaften, v. a. aber – wie Erfahrungen im Ausland zeigen – erfolgversprechenden Versuch zur Eindämmung und Rückführung bürokratischer Überregulierung zu unternehmen.

Professor Dr. Michael Brenner