

**Schriftliche Stellungnahmen der
Sachverständigen zur Öffentlichen Anhörung:
„Bürokratieabbau - Bewertung institutioneller
und konkreter Maßnahmen“**

am 29. Mai 2006

hier:

SV Rechtsanwalt Henning Kreibohm,
Geschäftsführender Gesellschafter von
NordWestConsult GmbH, Bielefeld

Rechtsanwalt Henning Kreibohm¹, Bielefeld:

Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Kontrollrates

Schriftliche Stellungnahme für die
Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie
des Deutschen Bundestages am 29. Mai 2006

1. Das Wesentliche auf einen Blick:

- (1) Die Erfolgsfaktoren des Standardkosten-Modells in den Niederlanden sind
 - a) die Methode: nur die Informationsverpflichtungen, die der Staat den Unternehmen auferlegt, werden berücksichtigt (nicht dagegen die politisch gewollten Normziele), weil sie
 - standardisiert gemessen werden können und
 - ihre Vereinfachung keinen politischen Streit auslöst (es geht nur um das „Wie“, nicht das „Ob“)
 - b) ein starkes commitment von Regierung und Parlament und
 - c) eine wirksame organisatorische Struktur
- (2) Die vorgesehenen Regelungen über den Nationalen Kontrollrates sind Actal aus den Niederlanden nachgebildet.
- (3) Im wesentlichen wie Actal hat der Nationale Normenkontrollrat die Aufgabe,
 - bei den Messungen des bestehenden Rechts die Einhaltung der SKM-Methode zu überwachen,
 - künftig die Gesetzentwürfe vor der Behandlung im Kabinett auf Informationskosten zu überprüfen,
 - Berichte und Stellungnahmen zu erstatten.
- (4) Die Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen werden gegenüber den federführenden Ministerien nichtöffentlich erstattet; bei einer Einbringung des Entwurfs im Bundestag werden sie beigelegt.
- (5) Der Normenkontrollrat
 - hat als Prüfungsmaßstab die international anerkannten SKM-Regeln,
 - ist unabhängig
 - und erhält im Wege der Amtshilfe die benötigten Informationen.
- (6) Der Gesetzentwurf zur Einsetzung eines Nationalen Kontrollrats enthält die wesentlichen Voraussetzungen, die in den Niederlanden die erfolgreiche Arbeit als „Wachhund“ für das Standardkosten-Modell

¹ Rechtsanwalt und geschäftsführender Gesellschafter von NordWestConsult GmbH, Bielefeld

ermöglicht haben.

Das Standardkostenmodell stammt aus den Niederlanden.² Nach ersten Erfahrungen in den neunziger Jahren wird es 2003 verbindlich angewandt. Es ermöglicht erstmals die standardisierte Messung und den rechenbaren Abbau von Bürokratiekosten in Unternehmen und es hat in den Niederlanden volkswirtschaftlich bemerkenswerte Erfolge ermöglicht. Seitdem wurde es von einer Reihe europäischer Staaten übernommen, so u.a. von Dänemark, Schweden, Norwegen, Großbritannien, der Tschechischen Republik; es wird von der OECD³ nachdrücklich empfohlen – gerade auch für Deutschland. Nunmehr werden auch in Deutschland die Voraussetzungen für seine Anwendung geschaffen. Das ist außerordentlich zu begrüßen.

Der Erfolg des Standardkosten-Modells („SKM“) in den Niederlanden war möglich, weil in ihm mehrere Erfolgsfaktoren miteinander verbunden wurden. Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf 16/1406 der Koalitionsfraktionen zur Einsetzung eines Nationalen Kontrollrates (NKRK) wird eine der Erfolgsvoraussetzungen – nämlich die Einrichtung eines unabhängigen Methodenwächters und „Wachhundes“ für Bürokratieabbau – legislativ verankert. Das ist sehr zu begrüßen.

Bei der Einführung des SKM in Deutschland empfiehlt es sich naturgemäß, grundsätzlich dem niederländischen Verfahren zu folgen. Abweichungen vom niederländischen Verfahren können aufgrund spezieller Gegebenheiten in Deutschland notwendig werden – sie sollten aber sehr genau überlegt sein.

2. Das Standardkostenmodell – was sind seine Erfolgsfaktoren?

In den Niederlanden werden **drei Erfolgsfaktoren** genannt:

2.1 die Methode:

Gemessen wird ein Ausschnitt der von den Unternehmen zu tragenden Bürokratiekosten, nämlich die Kosten, die aufgrund von rechtlich vorgegebenen Informationspflichten von Unternehmen zu tragen sind (§ 2 Abs. 1 NKRK).

Oft wird gefragt, warum nur die Informationskosten erfasst werden – und warum nicht die politischen Ziele (zum Beispiel die Standards), die ein Gesetz festlegt.

Dafür gibt es zwei Gründe:

- a) man kann die Informationskosten standardisiert messen, d.h. schnell, kostengünstig und zuverlässig; und
- b) bei ihrer Verminderung gibt es so gut wie keinen politischen Streit – jedenfalls nicht in den Niederlanden und hoffentlich auch nicht bei uns.

2.1.1 Bestandsmessung

² vgl. dazu im einzelnen Kreibohm / Zülka, Erstes Deutsches Ski-Handbuch in Anlehnung an das International Standard Cost Manual, Bielefeld 2005; Kreibohm/Klippstein, Administrative Belastungen und das niederländische Standard Cost Modell – Eine Chance auch für Deutschland? in: Bürokratieabbau und Bürokratiekostenmessung in der Bundesrepublik Deutschland, Herausgeber: Fachhochschule des Mittelstandes (FHM), 1. Auflage 2005, FHM-Verlag Bielefeld; http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A00F0A-A53145EE/bst/hs.xsl/prj_5036_17020.htm

³ OECD Reviews of regulatory Reform, Regulatory Reform in Germany, Government Capacity to assure High Quality Regulation, 2004

Zunächst werden für einen bestimmten Stichtag – in Deutschland zum Beispiel der 01.01.2006 – in einer „Bestandsmessung“⁴ alle Informationspflichten, die die Unternehmen aufgrund des Bundesrechts erfüllen müssen, vermessen. Dabei werden aufgrund von Interviews die typischen Abläufe in Unternehmen erfasst, es werden die kostenmäßigen Auswirkungen für diese Unternehmen in einer standardisierten Form ermittelt und die Ergebnisse werden auf die nationale Ebene hochgerechnet. Alle Ministerien veranlassen diese Messung nach denselben Methoden in ihren Geschäftsbereichen.

Abläufe und Ergebnisse werden in einer Datenbank erfasst. Diese ermöglicht, die Ergebnisse der Bestandsmessung in mehrfacher Hinsicht auszuwerten:

- für jede einzelne gemessene Informationsverpflichtung und für jede Rechtsnorm, die Informationsverpflichtungen begründet, sind deren Auswirkungen auf Unternehmen in Deutschland detailliert zu übersehen, man erkennt insbesondere, warum und an welcher Stelle der unternehmerischen Abläufe welche Kosten ausgelöst werden – und es lässt sich ebenso sagen, welche Auswirkungen eine Veränderung der gesetzlichen Regelungen hätte;
- es lässt sich erkennen, welche Unternehmen nach Branche, Größe, Beschäftigtenzahl, regionalen Gegebenheiten etc. betroffen sind und welche weniger oder gar nicht betroffen sind;
- aus den aggregierten Ergebnissen der Bestandsmessung ergibt sich, wie hoch
 - die Gesamtbelastung der deutschen Unternehmen aufgrund von Informationsverpflichtungen ist,
 - welcher Anteil davon auf die einzelnen Geschäftsbereiche der Ministerien entfallen,
 - oder auch, wie hoch die akkumulierten Informationskosten für einzelne Branchen sind.
- Zugleich werden die vielfältigen Anregungen für Vereinfachungen der Informationspflichten dokumentiert, die sich bei Interviews oder aufgrund von Expertenhinweisen ergeben.⁵

2.1.2 Fortschreibung der Bestandsmessung

SKM wird nicht nur zur Erfassung der zu einem Stichtag bestehenden Informationskosten, sondern auch zu ihrer Fortschreibung angewandt: Wenn künftig Regelungen über Informationsverpflichtungen geändert oder wenn neue Informationsverpflichtungen eingeführt werden sollen, werden die Entwürfe der vorgesehenen Normen nach demselben Verfahren geprüft. Der in der Bestandsmessung ermittelte Saldo wird jeweils fortgeschrieben, so dass künftig angegeben werden kann,

- wie sich die Informationskosten aufgrund eines Gesetzes oder
- wie sich die Gesamtsumme der Informationskosten entwickelt.

2.2 Das commitment von Regierung und Parlament

Das commitment von Regierung und Parlament ist für den Erfolg entscheidend – das galt für die Niederlande und das gilt auch für Deutschland.

Aus den Niederlanden wird berichtet, dass die Regierung den Bürokratieabbau zu einem ihrer drei wichtigsten Ziele erklärte. Maßgebliche Persönlichkeiten in Regierung und Parlament identifizierten

⁴ Diesen Begriff verwendet der Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006 über Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung; in den Niederlanden und anderen Anwenderstaaten der Methode wird von baseline (zero-) measurement gesprochen

⁵ vgl. den ersten in Deutschland publizierten Abschlussbericht einer Messung nach der SKM-Methode: NordWestConsult, Pilotmessung nach dem Standardkostenmodell zum Umfang der administrativen Belastungen bei öffentlicher Ausschreibung nach § 8 VOB/A ohne und mit Präqualifikation, erstattet im Auftrag der Initiative „Wirtschaftnahe Verwaltung OstWestfalenLippe“ mit Unterstützung des Bundeswirtschaftsministeriums für Wirtschaft und Technologie, Bielefeld 2006

sich mit der Methode. Der in den Niederlanden federführende Finanzminister engagierte sich bei Zweifels- oder Konfliktfällen persönlich.

Das commitment der Regierung äußert sich insbesondere auch darin,

- dass sie nach der Bestandsermittlung der Informationskosten ein Einsparungsziel festlegt, dass innerhalb einer bestimmten Frist (zum Beispiel innerhalb der Wahlperiode) zu erreichen ist,
- und dass auf die Zielerreichung konsequent hingewirkt wird.

Bei dem in den Niederlanden gesetzten Abbauziel ist besonders bemerkenswert, dass es sich um ein Nettoziel handelt, das im Saldo erreicht werden soll,

- auch wenn zwischenzeitlich neue Vorschriften erlassen werden oder
- wenn aufgrund europäischen Rechts nur bedingt beeinflussbare Informationsverpflichtungen hinzukommen.

Die Staaten, die inzwischen ihre Bestandsermittlungen durchgeführt haben (Niederlande, Dänemark), haben sich jeweils das Ziel gesetzt, diese in einer Wahlperiode⁶ um 25 % zu vermindern. Die Niederlande haben die legislativen Voraussetzungen für diese Verminderung bereits zur Halbzeit ihrer Wahlperiode, nämlich im Frühjahr 2005, geschafft - es sind in 2 großen Gesetzespaketen Beschlüsse zur Vereinfachung von insgesamt 190 Gesetzen gefasst worden - übrigens mit breiter Mehrheit.

2.3 Eine wirksame organisatorische Struktur

In den Niederlanden gibt es

- eine **ressortübergreifende Steuerungsgruppe** („IPAL“), die koordiniert, auf gleichartige Anwendung der Messmethoden in der Regierung hinwirkt und die das Controlling für die Erreichung des gesetzten Ziels durchführt.
Nach dem Willen der Koalitionsfraktionen und nach dem Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006 nimmt bei uns das **Bundeskanzleramt** diese Aufgabe wahr.
- ein **unabhängiges Beratergremium** („Actal“), dem die Rolle des „Wachhundes“ bei Gesetzentwürfen der Ministerien zukommt und das zugleich der Methodenwächter für SKM ist - dazu mehr unter Ziffer 2.
Diesem Gremium entspricht bei uns der **Normenkontrollrat**.
- Schließlich ist von großer praktischer Bedeutung, dass in den Niederlanden der federführende **Finanzminister alle 6 Monate dem Parlament über den Gesamtstand des Projekts berichtet**. Außerdem berichtete jeder Fachminister in der kritischen Anfangsphase über die Projektergebnisse aus seinem Geschäftsbereich.

3. Insbesondere: Das Gesetz zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates

Der Nationale Normenkontrollrat entspricht Actal in den Niederlanden.

3.1 Das Vorbild Actal

⁶ Dänemark hat sich das Abbauziel bis 2010 gesetzt.

Unter den verschiedenen Innovationen der Regierungspraxis, die SKM in den Niederlanden und anderswo gebracht hat, nimmt Actal eine herausgehobene Sonderstellung ein.⁷ Actal ist eine organisatorische Besonderheit, die sich nach allgemeiner Einschätzung von niederländischen Gesprächspartnern ganz außerordentlich bewährt hat - obgleich ihre Funktion und Zusammensetzung die herkömmliche deutsche Vorstellung von Kontrollmechanismen einer Regierung zunächst zu sprengen scheint.

Actal, gebildet im Jahre 2000⁸, ist ein unabhängiges Gremium, das die niederländische Regierung bei ihrem Ziel der Verminderung der administrativen Belastungen berät und unterstützt, das die Zwischenergebnisse bewertet und im gegebenen Fall auch kritisch Stellung nimmt.

Actal hat einen Vorstand aus 3 Mitgliedern aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft sowie eine kleine Geschäftsstelle mit derzeit 12 Planstellen.⁹

Auch Actal nimmt nicht zu den materiellen Zielen einer Rechtsnorm Stellung, sondern allein zu den Informationsverpflichtungen und Informationskosten. Jeder Gesetzesvorschlag eines Ministeriums¹⁰ wird, bevor er ins Kabinett geht, zunächst Actal zugeleitet und zwar zusammen mit einer Kalkulation der voraussichtlichen Informationskosten und der Auswirkungen auf das Einsparungsziel des Ministeriums. Actal hat sodann 4 Wochen Zeit für eine Überprüfung; in dieser Frist erarbeitet Actal eine schriftliche Stellungnahme zur Plausibilität der kalkulierten Informationskosten und der angegebenen Auswirkungen auf das Einsparungsziel des Ministeriums. Diese Stellungnahme wird aufgrund eigenen Sachverständes oder mit Hilfe externer Gutachten erarbeitet; Actal kann die Ministerien zur Erarbeitung von Alternativen oder zu ergänzenden Stellungnahmen auffordern. Wenn das Ministerium die Vorlage nach der Frist dem Kabinett zuleitet, ist die Stellungnahme von Actal beizufügen. In aller Regel werden Kabinettsvorlagen, gegen die Actal wegen der Informationskosten Bedenken vorgetragen hat, nicht angenommen¹¹. Auch hat sich bisher regelmäßig der Finanzminister den Bedenken von Actal angeschlossen. Dabei wird er regelmäßig den Fachminister um Stellungnahme bitten, wie die Auswirkungen einer neuen Vorschrift mit den Einsparungszielen des Ministeriums zum Abbau von Belastungen zusammenpassen.

Actal nimmt gegenüber dem Ministerium nichtöffentlich Stellung; wenn die Gesetzesvorlage vom Kabinett dem Parlament zugeleitet wird, ist die Actal-Stellungnahme beigelegt und sie wird somit zu diesem Zeitpunkt öffentlich. Actal nimmt mit seinen Jahresberichten und mit seiner ergänzenden Stellungnahme zu den Halbjahresberichten der Regierung an das Parlament öffentlich Stellung.¹²

Damit hat Actal nicht nur die Rolle des Wachhundes übernommen, sondern zugleich die Aufgabe, eine neue Sichtweise und eine neue Kultur im öffentlichen Leben herbeizuführen: Actal hat sich das Ziel gesetzt, dazu beizutragen, dass sich die Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaften von selbst und aus eigenem Interesse dafür einsetzen, dass die bürokratischen Kosten von Unternehmen vermindert werden.¹³

Das Ansehen und die Akzeptanz von Actal ist in den Niederlanden und inzwischen auch darüber hinaus ganz außerordentlich. Es wird berichtet, dass nach anfänglichen Schwierigkeiten die Zusammenarbeit von Actal und den Ministerien im allgemeinen gut ist. Dazu hat ganz wesentlich beigetragen, dass Actal sich konsequent auf die Informationsverpflichtungen beschränkt, also das Wie einer Norm, und dass zum Ob des Gesetzes - zu Standards und politischen Zielen nicht Stellung genommen wird.

⁷ vgl. zum folgenden Kreibohm/Klippstein, das niederländische Standard Cost Model, S. 48 ff. ; neuestens Frick/Ernst, Der Normenkontrollrat und sein Vorbild Actal: Gemeinsamkeiten und Unterschiede, eine Analyse der Bertelsmann-Stiftung 2006

⁸ Decree establishing the Advisory board on Administrative Burdens, Bulletin of Acts and Decrees 2000, no. 162; ACTAL Report 2004, S. 3

⁹ zunächst 9 Planstellen; nachdem die Regierung beschlossen hatte, auch die bürokratischen Kosten, die auf Bürgern lasten, mit der SKM-Methode zu erfassen, wurde der Stellenplan 2005 erweitert

¹⁰ ebenso Gesetzesinitiativen des Parlaments

¹¹ Eine Ausnahme, von der berichtet wird, betraf Vorschriften zur Terrorismus-Bekämpfung.

¹² s. Actal Report 2004

¹³ Actal Report 2004, preface, S. 4

3.2 Nationaler Kontrollrat und Actal

In Aufgaben, Funktionsweise und Struktur entsprechen sich der Nationale Kontrollrat und Actal weitgehend - und das ist sehr zu begrüßen.

3.2.1 Aufgaben

Actal	Normenkontrollrat
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Baseline measurement: Überprüfung von Methoden, Zeitplan, Kontrolle der Zielerreichung ➤ Stellungnahme zu Gesetzesentwürfen oder untergesetzlichen Regelungen von Informationsverpflichtungen von Ministerien oder Parlament ➤ Überprüfung bei Umsetzung von EU-Recht bzw. bei Vorbereitung von EU-Recht ➤ Ergänzende Stellungnahme zum halbjährlichen Regierungsbericht über die Senkung der Bürokratiekosten ➤ Jahresberichte 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bei der Bestandsmessung: Überprüfung von Methoden, Zeitplan, Kontrolle der Zielerreichung ➤ Stellungnahme zu Entwürfen für neue (Bundes-) Gesetze oder von Änderungsgesetzen, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften ➤ Überprüfung von Vorarbeiten zu EU-Rechtsakten bzw. bei der Umsetzung von EU-Recht durch nationale Regelungen ➤ Bei dem jährlichen Bericht der Bundesregierung zur Bürokratiekostensenkung Stellungnahme zum Zielerreichungsgrad ➤ Jährlicher Bericht gegenüber der Bundskanzlerin ➤ Beratung der Bundestagsausschüsse

Weder Actal noch der Nationale Normenkontrollrat haben die Verpflichtung, alle ihnen zugeleiteten Gesetze zu überprüfen.

3.2.2 Prüfungsmaßstab

Actal	Normenkontrollrat
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Standardkostenmodell und Grundsätze einer besseren Gesetzgebung 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Standardkosten-Modell nach den international anerkannten Regeln

3.2.3 Funktionsweise

Actal	Normenkontrollrat
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Jedes Ministerium misst die Informationskosten in seinem Geschäftsbereich eigenständig unter Anwendung der gleichen methodischen Grundsätze, Koordination durch IPAL; ➤ Ministerium leitet Actal Gesetzentwurf und SKM-Kalkulation der Informationskosten zu ➤ Actal überprüft Anwendung der Methoden, Plausibilität der Ergebnisse und nimmt Stellung zu der Frage, ob noch weitere Senkungen der Informationskosten möglich erscheinen 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ BMJ klärt, für welche Rechtsnormen die einzelnen Ministerien verantwortlich sind¹⁴ ➤ Jedes Ministerium misst die Informationskosten in seinem Geschäftsbereich eigenständig unter Anwendung der gleichen methodischen Grundsätze, Koordination durch die Koordinatorin der Bundesregierung und Staatssekretärsausschuss¹⁵ ➤ Ministerium leitet NKR Gesetzentwurf und SKM-Kalkulation der Informationskosten zu ➤ NKR überprüft Einhaltung der SKM-Methode sowie die Frage, ob die Möglichkeit von kostengünstigeren Alternativen ausreichend geprüft ist

3.2.4 Befugnisse

Actal	Normenkontrollrat
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gegenüber Ministerien Anspruch auf umfassende Auskünfte in SKM-Angelegenheiten ➤ Durchführung eigener Anhörungen und Beauftragung von Gutachten, soweit im Rahmen des Kontrollauftrags von Actal erforderlich ➤ Nutzung des Datenbank 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bundes- und Landesbehörden leisten Amtshilfe ➤ Durchführung eigener Anhörungen und Beauftragung von Gutachten, soweit im Rahmen der Aufgaben erforderlich ➤ Nutzung der Datenbank, die die Bundesregierung bei der Messung der Bürokratiekosten anlegt

3.2.5 Struktur

Actal	Normenkontrollrat
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Errichtung durch Gesetz ➤ Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit ➤ Vorstand (3 Personen) und eine kleine Zahl von Mitarbeitern 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Errichtung durch Gesetz ➤ Unabhängigkeit, Weisungsfreiheit, Freiheit von Interessenkonflikten: <ul style="list-style-type: none"> • Nur Rechtsaufsicht durch Chef Bundeskanzleramt • Unvereinbarkeit mit Zugehörigkeit zu Parlamenten oder öffentlichen Dienst Bund/Länder sowie privatrechtlichem Verhältnis ➤ 8 Mitglieder und die notwendige Personalausstattung

Die Einrichtung von Actal ist befristet erfolgt und inzwischen zweimal verlängert worden. Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen sieht eine unbefristete Errichtung des Normenkontrollrates vor. Die in Deutschland vorgesehene Regelung stärkt die Unabhängigkeit des Normenkontrollrates.

¹⁴ Kabinettsbeschluss v. 25. April 2006, S. 6

¹⁵ Kabinettsbeschluss v. 25. April 2006, S. 4 ff.

4. Zusammenfassung

Alle wesentlichen Erfolgsfaktoren, die in den Niederlanden für Actal bestimmend sind, finden sich auch in dem NKRGE. Das ist auch nicht überraschend, weil das NKRGE dem niederländischen Beispiel nachgebildet ist.

Als einziger wesentlicher Unterschied ist zu benennen, dass in den Niederlanden Actal auch Gesetzesentwürfe prüft, die aus der Mitte des Parlaments eingebracht werden. Das NKRGE sieht demgegenüber eine Prüfung von Gesetzen, für die gem. Art. 76 GG der Bundestag (und der Bundesrat) die Initiative ergreift, nicht vor. Für die Gesetzesinitiativen des Bundestags ist zu erwägen, ob sie in den Zuständigkeitsbereich des Nationalen Normenkontrollrates mit einbezogen werden.

Das NKRGE schafft im Falle seiner Verabschiedung die Voraussetzungen, die auch in Deutschland benötigt werden, um die vorgesehene Einführung des Standardkosten-Modells durch einen wirksamen „Wachhund“ nachhaltig zu unterstützen. Die gesetzlichen Regelungen, die für einen Methodenwächter erforderlich sind, werden mit dem Gesetz geschaffen.