

**Schriftliche Stellungnahmen der
Sachverständigen zur Öffentlichen Anhörung:
„Bürokratieabbau - Bewertung institutioneller
und konkreter Maßnahmen“
am 29. Mai 2006**

hier:

SV Prof. Dr. Markus Heintzen,
Freie Universität Berlin (FU)

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

Die Vorsitzende des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages hat mich mit Schreiben von 22. Mai 2006 um eine grundsätzliche schriftliche Stellungnahme zum Anhörungsgegenstand gebeten. Da ich als Hochschullehrer für Staats- und Verwaltungsrecht geladen bin, konzentriert die Stellungnahme sich auf verfassungsrechtliche Fragen des Entwurfs der Bundesregierung eines Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (BT-Drs. 16/1406). Bei den weiteren Anhörungsgegenständen gibt es keine verfassungsrechtlichen Probleme; die in dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft (BT-Drs. 16/1407) auf fünfzehn Artikel verteilten Deregulierungsmaßnahmen betreffen nichts, was verfassungsrechtlich geboten wäre.

Verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Nationalen Normenkontrollrat

Der Gesetzentwurf BT-Drs. 16/1406, der im Wesentlichen vorsieht, dass ein beim Bundeskanzleramt eingerichteter unabhängiger Nationaler Normenkontrollrat Rechtsetzungsvorhaben und geltende Rechtsvorschriften des Bundes auf ihre kostenmäßigen bürokratischen Auswirkungen überprüft und bei Bedarf Verbesserungsvorschläge vorlegt, wirft nach dem mir bekannt gemachten Diskussionsstand die folgenden verfassungsrechtlichen Fragen auf:

1. Beeinträchtigt der Gesetzentwurf das Gesetzesinitiativrecht der Bundesregierung aus Art. 76 Abs. 1 und 2 des Grundgesetzes (im Weiteren GG) oder, allgemeiner, die Unabhängigkeit der Bundesregierung im Verhältnis zum Bundestag?
2. Beeinträchtigt die gesetzliche Einrichtung eines weisungsfreien Normenkontrollrates im Bereich der Bundesregierung deren Organisationsgewalt?

Beide Fragen sind verknüpft. Sie betreffen Ausprägungen des Demokratie- und des Gewaltenteilungsprinzips in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG, Erstere den Verfahrensablauf, Letztere die Organisationsstruktur.

Drittens stellt sich bei der Einschaltung eines unabhängigen, ehrenamtlichen Gremiums in das Verfahren der Bundesgesetzgebung die Frage nach dessen demokratischer Legitimation.

Ergebnis

Ich komme zu dem Ergebnis, dass der Entwurf eines Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates mit dem Grundgesetz klar vereinbar ist.

Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Bundesregierung, Ressortverantwortlichkeit der Bundesminister

Die Bundesregierung ist ein selbstständiges und vom Bundestag unabhängiges Verfassungsorgan. Die Wahl des Bundeskanzlers durch den Bundestag und die Abhängigkeit des Bundeskanzlers vom Vertrauen des Bundestages ändern daran nichts. Selbstständigkeit und Unabhängigkeit bedeuten aber keineswegs, dass Einwirkungen des Bundestages auf die Bundesregierung, hier mittelbar über Stellungnahmen des vom Bundestag eingerichteten Nationalen Normenkontrollrates, unzulässig wären. Solange diese Einwirkungen faktischer Natur sind und kein Rechtszwang ausgeübt wird, sind sie im Gegenteil Normalität von Politik. Um solche Einwirkungen geht es hier: Der Nationale Normenkontrollrat soll prüfen und Stellungnahmen abgeben, er soll berichten und empfehlen (vgl. §§ 4 und 6 des Gesetzentwurfs); dies erfolgt grundsätzlich nicht öffentlich (§ 6 Abs. 1 Satz 1); die Prüfungskompetenz des Nationalen Normenkontrollrates soll zudem erst einsetzen, nachdem ein Gesetzentwurf in einem Bundesministerium fertig gestellt worden ist (§ 4 Abs. 2); sie bezieht sich schließlich gemäß dem Standardkosten-Modell nicht auf die mit einem Gesetz verfolgten politischen Ziele, sondern nur auf die Kosten, die insbesondere Informationspflichten für Unternehmen verursachen. Handlungspflichten für die Bundesregierung sieht nur § 7 des Gesetzentwurfs vor, der aber unproblematische Ausprägung von deren parlamentarischer Verantwortlichkeit ist.

Gesetzesinitiativrecht der Bundesregierung

Das Gesetzesinitiativrecht in Art. 76 Abs. 1 GG hat allein die „Einbringung“ von Gesetzesvorschlägen und nicht auch deren tatsächliche Entstehung zum Gegenstand. Zu der Frage, wie eine Gesetzesvorlage entsteht, enthält das Grundgesetz keine Regelungen. Insbesondere „setzt Art. 76 nicht voraus, dass die eingebrachten Gesetzesvorlagen insgesamt oder auch nur in ihrem Kern von dem Einbringenden ausgestaltet bzw. ausformuliert sein müssten.“¹ Einwirkungen auf die Bundesregierung im Vorfeld einer Gesetzesinitiative berühren Art. 76 Abs. 1 GG darum schon tatbestandlich nicht. Dies betrifft eine Beteiligung von Verbänden und Interessenvertretern ebenso wie sachverständige Beratung.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 6. März 1952, wonach sachliche Beschränkungen des Initiativrechts, die über die im Grundgesetz selbst gezogenen Schranken hinausgehen, unzulässig sind², berührt den vorliegenden Fall gar nicht. Dort ist es um eine Regelung in der Geschäftsordnung des Bundestages gegangen, die einen Gesetzesvorschlag von parlamentarischer Beratung ausschloss, sofern er kostenwirksam war und keinen Deckungsvorschlag für diese Kosten vorsah. Eine negative Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates würde dagegen die Beratung eines Gesetzesvorschlags im Kabinett und seine Einbringung beim Bundestag nicht aufhalten können. Sie ist keine sachliche Beschränkung des Initiativrechts.

Der Gesetzentwurf konzentriert sich auf Gesetzesinitiativen der Bundesregierung und erfasst Gesetzesinitiativen von Bundestag und Bundesrat nicht. Darin liegt keine verfassungswidrige Ungleichbehandlung. Auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG kann die Bundesregierung sich nicht berufen; sie ist grundrechtsunfähig. Auch der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Gesetzesinitiativen von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat³ ist nicht betroffen, weil Zielpunkt des vorliegenden Gesetzes nicht die Gesetzesinitiative, sondern deren Vorbereitung ist, die bei den drei genannten Verfassungsorganen auch im Übrigen und verfassungsrechtlich unbestritten unterschiedliche Verfahren durchläuft. Im Verhältnis von Verfassungsorganen wird man zwar einen besonderen und ungeschriebenen organschaftlichen Gleichheitssatz postulieren können. Doch der ist offen für sachlich

¹ Unstreitig; vgl. etwa Masing, in: von Mangoldt / Klein / Starck, Grundgesetz, 5. Aufl., Bd. 2, Art. 76 Rn. 2; Schmidt-Jortzig / Schürmann, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 76 Rn. 178, 218, 352 (Loseblatt, Stand: November 1996).

² BVerfGE 1, 144 Leitsatz 3 d).

³ Erstmalig BVerfGE 1, 144 (161 f.).

begründete Ausnahmen. Sachliche Gründe sind hier, dass die überwiegende Zahl der Gesetzesinitiativen und, erst recht, die überwiegende Zahl der erfolgreichen Gesetzesinitiativen von der Bundesregierung stammen⁴, dass, unabhängig vom Initianten, der Nationale Normenkontrollrat auch bestehende Bundesgesetze überprüfen kann (§ 6 Abs. 1 Nr. 6 des Gesetzentwurfs) und dass eine Einbeziehung des Bundesrates wahrscheinlich zu Erschweren und Verzögerung führen würde.

Organisationsgewalt

Organisationsgewalt bedeutet im Verhältnis von Parlament und Regierung⁵ die Befugnis der Regierung, Organisationsstrukturen und Verfahrensabläufe in ihrem Bereich selbst und ohne parlamentarische Einmischung zu regeln. Die mit „Organisationsgewalt“ begründeten Einwände sind formal. Im Bereich der Bundesregierung hätten, so der Einwand, allein die Bundesregierung selbst oder der verfassungsändernde Gesetzgeber, nicht aber der hier tätige sog. einfache Gesetzgeber die Befugnis zu verbindlicher Festlegung von Organisationsstrukturen und Verfahrensabläufen. Die Einwände wären erledigt, würde die Regelung über einen Nationalen Normenkontrollrat nicht in einem Gesetz, sondern, inhaltlich unverändert, in der Geschäftsordnung der Bundesregierung oder der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien stehen. Letzteres mahnt zu Vorsicht mit diesen Einwänden; es geht nicht um die Sache selbst.

Dass es sich um einen Gesetzentwurf der Bundesregierung handelt, dass die Bundesregierung also gewissermaßen in den Eingriff des Bundestages in ihren Bereich einwilligt, schafft das Problem noch nicht aus der Welt, weil verfassungsrechtlich vorgegebene Zuständigkeiten nicht dispositiv sind, also durch bloße Einwilligung des von einem Eingriff Betroffenen nicht aufgehoben werden.

Und ein Eingriff in die Organisationsgewalt der Bundesregierung liegt vor. Er kann nicht mit dem nur unverbindlichen Charakter von Maßnahmen des Nationalen Normenkontrollrates verneint werden; maßgebend ist, dass seine Einrichtung der Bundesregierung verbindlich vorgeschrieben wird.

⁴ Zahlen etwa bei J. Ipsen, Staatsrecht I, 17. Aufl., 2005, Rn. 219 mit Fußn. 22. Bei der Gesamtzahl der Gesetzesinitiativen liegt das prozentuale Verhältnis zwischen Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat bei 57 zu 35 zu 8, bei der Zahl der erfolgreichen Gesetzesinitiativen liegt es – unter Ausklammerung der Vereinigung und Abspaltung von Initiativen – bei 75 zu 18 zu 4.

⁵ Um Fragen der Verwaltungsorganisation geht es hier nicht.

Allerdings bedeutet Organisationsgewalt nicht, dass dem parlamentarischen Gesetzgeber jeder Zugriff auf Organisation und Verfahren der Bundesregierung verboten ist. Akzeptierte Beispiele für solche Zugriffe sind das Bundesministergesetz, das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre oder das Berlin/Bonn-Gesetz. Weitere Beispiele, die die Bundesgesetzgebung betreffen (können), sind die seit langen Jahren verfassungsrechtlich unangefochten praktizierte Verpflichtung zur Beteiligung der Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse gemäß § 94 Bundesbeamtengesetz oder die Festschreibung der Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex in § 161 Satz 1 des Aktiengesetzes.

Grund und Grenzen der Organisationsgewalt der Bundesregierung sowie der Umfang parlamentarischer Zugriffsrechte ergeben sich - mangels eines allgemeinen institutionellen Gesetzesvorbehalts im Grundgesetz⁶ - aus dem Gewaltenteilungsprinzip in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG.⁷ Klare Kriterien haben sich freilich noch nicht entwickelt, wie etwa die Kontroverse um die Zusammenlegung von Innen- und Justizministerium in Nordrhein-Westfalen gezeigt hat (wo gerade das Fehlen einer gesetzgeberischen Maßnahme wegen vorliegend wohl nicht gegebener „Wesentlichkeit“ verfassungsgerichtlich gerügt worden ist).⁸ Allgemein anerkannt sind die Unterscheidung von Kern- und Randbereich sowie die Annahme eines grundsätzlichen Zugriffsrechts des Gesetzgebers auf den Randbereich⁹, damit die Ablehnung der „Hausgut“-These, wonach die Regelung der Regierungsorganisation zur Gänze ausschließlich der Regierung zustehe.

Der eng zu interpretierende¹⁰ Kernbereich der Regierung, der in jedem Fall parlamentsfest ist, ist im vorliegenden Fall offensichtlich nicht betroffen; es geht um bürokratische Details von

⁶ Für die Bundesverwaltung im Gegenteil Art. 86 GG.

⁷ Zum Teil wird auch auf die Art. 20 Abs. 2 konkretisierenden Normen des Grundgesetzes verwiesen (vgl. etwa Schnapp, in: von Münch / Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl., Bd. 2, 2001, Art. 20 Rn. 41), ohne dass sich daraus aber in der Sache ein Unterschied ergäbe.

⁸ Vgl. die Entscheidung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs vom 9.2.1999, u.a. in NJW 1999, S. 1243 (dazu der kritische Beitrag von E.-W. Böckenförde, ebd., S. 1235 f., sowie Isensee, Anmerkung zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalens vom 9.2.1999, Juristen-Zeitung 1999, S. 1113 ff.).

⁹ Dazu am Beispiel des Berlin/Bonn-Gesetzes Heintzen, Der verfassungsrechtliche Status der Bundesstadt Bonn, 2000, S. 20 ff.; allgemein kritisch dagegen Th. Janssen, Über die Grenzen des legislativen Zugriffsrechts, 1990.

¹⁰ Vgl. z.B. die eben zitierte Entscheidung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs, wonach die Zusammenlegung von Innen- und Justizministerium den Kernbereich der Regierungsorganisation nicht berühren soll (S. 1245 [l.Sp.]).

Gesetzgebung, die schwerpunktmäßig dem Bundestag zugeordnet ist. In den verbleibenden Randbereich darf der Gesetzgeber jedenfalls eingreifen, wenn seine Regelung verhältnismäßig ist (wobei dogmatischer Streit über Nuancierungen der Verhältnismäßigkeitsanforderungen in der Staatsorganisation hier nicht interessiert¹¹).

Die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips sind gewahrt. Das Gesetz verfolgt einen legitimen Zweck, den in der Einleitung des Entwurfs näher umschriebenen „Bürokratieabbau“. ¹² In Hinblick auf diesen Zweck ist es ein geeignetes Mittel; nach den in den Niederlanden und anderen Staaten mit einem ähnlichen Modell gemachten Erfahrungen ist das nicht zu bestreiten; Gegenauffassungen müssen sich die Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers entgegenhalten lassen, so dass die Beweislast bei ihnen liegt. Das Gesetz ist auch erforderlich; würde die Bürokratiekostenermittlung erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen, nämlich nach der Einbringung eines Gesetzentwurfs beim Bundestag, so könnte die Prüfung zwar beim Bundestag erfolgen, so dass ein Eingriff in die Organisationsgewalt der Bundesregierung entfielen; eine spätere Prüfung wäre aber nicht gleich wirksam, weil der Entwurf sich dann schon verfestigt hätte und die Prüfung nicht mehr beim (wichtigsten) Gesetzesinitianten erfolgte. Die Regelung ist schließlich in Abwägung mit der Organisationsgewalt der Bundesregierung nicht unangemessen, schon weil die Bundesregierung an das nicht öffentliche Votum des Nationalen Normenkontrollrates nicht gebunden ist.

Festlegung auf das Standardkosten-Modell der Bürokratiekostenmessung

Die Festlegung auf das „Standardkosten-Modell“ der Bürokratiekostenmessung (§§ 1 Abs. 2 sowie 2 Abs. 2 des Gesetzentwurfs) birgt kein verfassungsrechtliches Problem; es handelt sich um einen entwicklungsoffenen unbestimmten Rechtsbegriff, nicht um eine Verweisung auf nicht-staatliches Recht, schon gar nicht um eine allein problematische dynamische Verweisung.¹³ Die Festlegung ist darum aus der Sicht des Verfassungsrechts eine Frage der

¹¹ Selbst wer z.B. annimmt, der in § 94 BBG liegende Eingriff in die Organisationsgewalt der Bundesregierung lasse sich mit kollidierendem Verfassungsrecht (Art. 33 Abs. 4 / 5 GG) legitimieren, wird dies nicht generell fordern, weil die Organisationsgewalt der Bundesregierung keine Rechtsposition ist, die mit einem vorbehaltlosen Grundrecht verglichen werden könnte. – Umgekehrt wird man vertreten können, dass, ähnlich wie im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, gesetzliche Eingriffe in den Randbereich noch nicht einmal einer Verhältnismäßigkeitskontrolle unterliegen (was das Ergebnis dieser Stellungnahme bekräftigen würde).

¹² BT-Drs. 16/1406, unter A. und B.

¹³ Zu dieser Unterscheidung anhand des Begriffs „betriebswirtschaftliche Grundsätze“ in § 6 Abs. 2 Satz 1 des nordrhein-westfälischen Kommunalabgabengesetzes: OVG Münster, Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 1994, S. 428.

Zweckmäßigkeit. Für eine solche Festlegung spricht, dass die Stellungnahmen des Nationalen Normenkontrollrates so einen klaren Maßstab erhalten, was ihre Autorität steigert. Gegen eine solche Festlegung mag sprechen, dass ökonomische Modelle schneller veralten können, als Gesetze aktualisiert werden können; so gilt das Bekenntnis des Grundgesetzes (insb. Art. 109 Abs. 2 bis 4 und 115 Abs. 1 Satz 2) zu der Volkswirtschaftstheorie der antizyklischen Fiskalpolitik (John M. Keynes) heute als überholt.

Demokratische Legitimation

Der Nationale Normenkontrollrat ist hinreichend demokratisch legitimiert, wobei hier nicht abschließend geklärt werden muss, inwieweit seine Tätigkeit Ausübung von Staatsgewalt im Sinne von Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG ist und welche Anforderungen allgemein an demokratische Legitimation zu stellen sind. Bedenken, wie sie zu § 47 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien erhoben werden (Nachweise bei Masing, a.a.O., Rn. 28), stellen sich hier nicht.

Die nötige personelle demokratische Legitimation verschafft dem Rat das in § 3, insb. Abs. 1 Sätze 1 bis 3 des Gesetzentwurfs geregelte Verfahren der Ernennung seiner Mitglieder. Die nötige sachlich-inhaltliche Legitimation ergibt sich trotz Unabhängigkeit und Fachweisungsfreiheit aus der parlamentarischen Festschreibung des Standardkosten-Modells als Entscheidungsmaßstab, aus der Rechtsaufsicht des Chefs des Bundeskanzleramts und aus dem Einfluss des Bundeskanzleramts auf die Geschäftsordnung des Gremiums (vgl. § 3 Abs. 7 des Gesetzentwurfs). Institutionelle Legitimation ergibt sich für den Nationalen Normenkontrollrat aus der Gesetzesform seiner Statuten.

Zusammenfassung

Zusammenfassend komme ich zu dem schon genannten Ergebnis, dass gegen den Entwurf eines Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen.

Berlin, den 25. Mai 2006

Prof. Dr. Heintzen

