



Universität Potsdam · August-Bebel-Str. 89 · 14482 Potsdam

**Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftliche Fakultät**
Lehrstuhl für Politikwissenschaft,
Verwaltung und Organisation

PROF. DR. WERNER JANN

Datum: 27. Juni 2010

Thesen zur öffentlichen Anhörung

zum Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die
Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates

BT-Drs. 17/1954

am 28. Juni 2010, Ausschuss für Wirtschaft und Technologie

1. Die Einrichtung des Normenkontrollrates (NKR) durch die Große Koalition war ein Erfolg. Die Etablierung des Standardkostenmodells für die Informationsbelastungen der Unternehmen (SKM-Wirtschaft) hat sich bewährt, und in diesem Zusammenhang insbesondere das Ex-Ante Verfahren. Allerdings wissen wir noch immer zu wenig darüber, wie gut das Verfahren wirklich ist, wie verlässlich die Schätzungen insbesondere im Ex-Post-Verfahren waren und inwieweit die angestrebten Reduzierungen tatsächlich eingetroffen sind. Es gibt bisher keine Evaluation der Wirkungen des Programms 'Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung' der letzten Bundesregierung und des Normenkontrollrates (z.B. Welche Entlastungen konnten durch das Ex-Ante Verfahren nach Abschluss des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens tatsächlich erreicht werden?).
2. Es ist sinnvoll, die Arbeit des NKR breiter auf das Ziel der „besseren Rechtssetzung“ auszurichten (§1 (2)). Der Begriff Bürokratieabbau ist zu eng, er ist populistisch, verstärkt Vorurteile und lenkt die Aufmerksamkeit in falsche Bahnen. Eine funktionsfähige, verlässliche Bürokratie ist eine zentrale Voraussetzung einer demokratischen, rechtsstaatlichen und effektiven Verwaltung. Die positiven Merkmale einer bürokratischen Organisation (Berechenbarkeit, Rechtsschutz, Gleichbehandlung) sind ein wichtiger

ökonomischer Standortfaktor. Bürger und Wirtschaft brauchen eine funktionierende Bürokratie. Es geht um 'Bessere Regeln und besseren Vollzug'.

3. Der NKR ist zwar wegen der Enge seines Bürokratiebegriffs kritisiert worden, aber gerade diese Beschränkung auf Informationskosten ist die zentrale Voraussetzung seines bisherigen Erfolgs. Die Ausweitung der Befugnisse auf den „Erfüllungsaufwand“ ist daher nicht unproblematisch. Wie auch von Destatis festgestellt wurde, nimmt die methodische Willkür (und natürlich auch der Arbeits- und Erhebungsaufwand) zu, je weiter die Abgrenzung des Erfüllungsaufwands gewählt wird. Es ist davon auszugehen, dass die Erhebung des Erfüllungsaufwands zu erheblich größeren Schätzungenauigkeiten im Vergleich zum bestehenden Ex-Ante Verfahren führen wird. Die Ermittlung des Erfüllungsaufwands sollte daher auf plausible Schätzungen begrenzt werden. Sie wird vermutlich auch zu mehr politischen Kontroversen führen. Der NKR sollte auch zukünftig seine Rolle als 'Hüter der Methode' wahrnehmen und dafür sorgen, dass die einzelnen Schätzungen plausibel und nachvollziehbar sind und im weitgehenden Konsens der Beteiligten entwickelt werden. Anders als beim SKM gibt es hier keine bereits international erprobte und diskutierte Methode.
4. Die vorliegende Definition des Erfüllungsaufwands (§2 (1)) ist nicht sehr präzise. Dies ermöglicht es dem NKR in Zusammenarbeit mit den Beteiligten wie bisher zu pragmatischen und akzeptierten methodischen Lösungen zu kommen. Daher sollte darauf verzichtet werden, diese Definition weiter zu fassen oder einzuschränken.
5. Problematisch sind allerdings zum einen die Kosten, die der öffentlichen Verwaltung entstehen. Diese werden vermutlich zwischen einzelnen Bundesländern erheblich variieren. Gleichzeitig ist daran zu erinnern, dass SKM-Verwaltung im Ex-Ante-Verfahren nie richtig umgesetzt wurde. Es stellt sich also die Frage, ob das bereits in der Vergangenheit nicht umgesetzte Verfahren der Ex-Ante-Abschätzung von Bürokratiekosten für die öffentliche Verwaltung tatsächlich ausgeweitet werden sollte oder ob es nicht funktionale Äquivalente gibt, die besser geeignet sind, das Ziel der Vollzugsverbesserung für die öffentliche Verwaltung zu erreichen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass erhebliche Abgrenzungsprobleme zwischen Punkt D auf dem Gesetzesvorblatt (Vollzugsaufwand) und dem Terminus 'Erfüllungsaufwand für die öffentliche Verwaltung' bestehen.

6. Auch die pauschale Ausweitung der Messung des Erfüllungsaufwandes auf Bürgerinnen und Bürger ist problematisch. Wie eine international vergleichende Studie gezeigt hat, sind Informationslasten nicht die Hauptursache für die Unzufriedenheit von Bürgerinnen und Bürgern. Fast alle westeuropäischen Staaten konzentrieren sich daher in ihren bürgerorientierten Reformprojekten nicht auf SKM und 'Bürokratieabbau' (der Begriff spielt in den meisten Ländern keine Rolle), sondern auf positiv besetzte Konzepte wie Qualitätsverbesserung, Servicequalität, ganzheitliche Bürgerperspektive etc.. Irritationen bei Bürgerinnen und Bürgern entstehen beim Vollzug, insbesondere bei der Zusammenarbeit verschiedener Behörden und Ebenen. Eine sinnvolle Strategie sollte also beim Vollzug ansetzen (und hier z.B. bei Vergleichen zwischen Bundesländern), und nicht ausschließlich auf der Ebene der Regulierung.
7. Es ist richtig, die Arbeit des NKR auch weiter auf eine Plausibilitätsprüfung und die Prüfung der Methodengerechtigkeit zu beschränken. Es ist auch richtig und sinnvoll, die Prüfung nicht auf Fragen des Nutzens auszudehnen, da Nutzenschätzungen methodisch extrem anspruchsvoll sind, oft allenfalls scheinbar objektiviert werden können und daher von politischen Einschätzungen nicht klar getrennt werden können. Auch die Bestimmung und Abgrenzung möglicher indirekter Effekte ist methodisch nicht angemessen durchführbar und würde das Verfahren zum Scheitern bringen.
8. Es ist richtig, dass Ziele und Zwecke von einzelnen Regelungen nicht Gegenstand der Kontrolle durch den NKR sein sollen und der NKR daher keine 'politische' Bewertung der Regelungsvorschläge vornehmen soll. Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass die Arbeit des NKR vollkommen unpolitisch ist, sie sollte sich allerdings darauf beschränken zu gewährleisten, dass bisher nicht vorhandene Informationen über Regulierungskosten möglichst plausibel und verlässlich ermittelt und ggfs. veröffentlicht werden.
9. Auch die Ergänzung, dass die Prüfung des Nationalen Normenkontrollrates sich auch auf die 'methodengerechte Durchführung und nachvollziehbare Darstellung' weiterer Aspekte erstrecken kann (§4 (2) erscheint sinnvoll. Auch hier geht es letztendlich darum, dass der NKR die 'Spezialisten' in den Ressorts und den korrespondierenden Ausschüssen (und Verbänden) dazu anhalten kann, bestimmte Annahmen und Ergebnisse plausibler zu begründen und darzustellen.

10. Die Ausweitung der Befugnisse des NKR auf Gesetzesentwürfe der Fraktionen und des Bundesrates ist richtig. Darüber hinaus sollte im Gesetz festgelegt werden, dass durch den NKR (mit Hilfe von Destatis) anhand des verabschiedeten Gesetzes geprüft wird, inwieweit durch Änderungen des Entwurfs im Gesetzgebungsverfahren (auch im Bundesrat) weitere Informations- und/oder Erfüllungskosten erzeugt wurden. Diese Untersuchungen könnten ggfs. durch den NKR veröffentlicht werden. Der NKR würde sich damit zu einem 'echten Bürokratie-TÜV' weiterentwickeln.
11. Damit der NKR seine erweiterten Funktionen wahrnehmen kann, erscheint eine Ausweitung der Anzahl seiner Mitglieder auf 10 angemessen. Allerdings sollte dabei auch die Besetzung des Sekretariats entsprechend angepasst werden, so dass jedes Mitglied über einen wissenschaftlich qualifizierten Mitarbeiter verfügt.
12. Die Bundesregierung hat in der GGO festgelegt, dass bei jedem Gesetz u.a. Erwägungen zur Evaluierung anzustellen sind, und sie hat den NKR mit der Überprüfung dieser Vorschrift beauftragt (§4 (2)). Es erscheint sinnvoll, diese Vorschrift auch und gerade auf das NKRG anzuwenden. Es sollte daher eine Evaluationsklausel in den Gesetzentwurf eingefügt werden, die eine unabhängige Evaluation der Arbeit des NKR in der Mitte seiner nächsten Arbeitsperiode vorsieht.

Prof. Dr. Werner Jann