

**Ausschuss für Wirtschaft und Technologie**  
**Wortprotokoll**  
**19. Sitzung**

**Berlin, den 28.06.2010,**  
**Sitzungsort: Paul-Löbe-Haus,**  
**10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1,**  
**Sitzungssaal: 2.600**

**Vorsitz: Eduard Oswald, MdB**

**TAGESORDNUNG:**

**Vor Eintritt in die Tagesordnung**

**Seite: 3**

**Tagesordnungspunkt 1**

**Seite: 3**

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines  
Nationalen Normenkontrollrates

BT-Drucksache 17/1954

**Sachverständige:**

Frank Frick, Bertelsmann-Stiftung

Dr. Sven Halldorn, Bundesverband mittelständische Wirtschaft, Unternehmerverband in Deutschland e. V. (BVMW)

Dr. Tobias Thomas, Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK)

RA De. Markus Peifer, Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH)

Klaus Beck, Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

RA Dieter Schubmann-Wagner, Simon und Partner

Prof. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam, Wissenschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät

Prof. Dr. Volker Wittberg, Fachhochschule des Mittelstands (FHM) Institut für den Mittelstand in Lippe

Prof. Dr. Michael Brenner, Friedrich-Schiller-Universität Jena

RA Alexander Gebert, Noerr LLP

**Beginn der Sitzung: 11:45 Uhr**

**Tagesordnungspunkt 1**

**Seite: 3**

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates

BT-Drucksache 17/1954

Der **Vorsitzende**: Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich begrüße Sie sehr herzlich zur heutigen öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zum Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates“. Die Drucksache liegt Ihnen vor. Mit der Einführung der systematischen Bürokratiekostenmessung konnten in den letzten Jahren messbare Erfolge beim Bürokratieabbau auf Bundesebene erzielt werden. Mitentscheidend hierfür war die Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates als unabhängiges Gremium zur systematischen Prüfung von Gesetzentwürfen. Bisher beschränkte sich die Prüfungskompetenz des Nationalen Normenkontrollrates auf die Darstellung der Bürokratiekosten. Durch die Änderung des nun von den Koalitionsfraktionen vorgelegten Gesetzesentwurf soll dessen Kompetenz auf die Prüfung der Darstellung des gesamten Erfüllungsaufwandes ausgedehnt werden, um damit die Prüfung der Rechtsetzung zu erhöhen. Der Normenkontrollrat soll ferner zukünftig nicht nur Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen der Bundesministerien, sondern auch zu Gesetzentwürfen des Bundesrates und, soweit es eine Fraktion beantragt, des Deutschen Bundestages abgeben. Von Ihnen sehr verehrte Herren Sachverständige wollen wir heute erfahren, wie Sie dieses Vorhaben einschätzen. Ich begrüße Sie einzeln sehr herzlich und heiße Sie willkommen und danke Ihnen auch für all die Vorbereitungen und auch für die Materialien, die Sie uns übersandt haben. Ich gehe jetzt nach meiner Liste vor, die ich habe, Herr Prof. Dr. Michael Brenner, Herr Prof. Dr. Volker Wittberg, Herr RA Dr. Markus Peifer, Herr RA Alexander Gebert, Herrn Prof. Dr. Werner Jann, Herrn RA Dieter Schubmann-Wagner, Herr Frank Frick, Herr Dr. Sven Halldorn, Herr Klaus Beck und Herr Dr. Tobias Thomas. Also eine hochkarätige Runde. Die besten Experten, die es in Deutschland gibt, sind heute hier versammelt – das kann man so sagen.

Das ist eine öffentliche Anhörung. Der Ablauf ist klar, zwei Stunden wollen wir arbeiten. Wir wollen mit einer Fraktionsrunde beginnen und dann die Befragung auch entsprechend der Größe der Fraktionen fortsetzen. Es sollen höchstens jeweils zwei Fragen an einen Sachverständigen oder eine Frage an zwei Sachverständige gestellt werden. Mein Bitte an die Kolleginnen und Kollegen, dass man zunächst auch gleich sagt, bevor man mit der Frage beginnt, an wen sich die Frage richtet, so dass sich unsere angesprochenen Sachverständi-

gen gleich besonders konzentrieren können. Wegen der Kürze der Zeit sind Eingangsstatements nicht vorgesehen. Die vorliegenden schriftlichen Stellungnahmen liegen uns als Ausschussdrucksache vor. Es wird ein Wortprotokoll erstellt. Die Anhörung wird deshalb mitgeschnitten und zur Erleichterung derjenigen, die dieses Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme von mir aufgerufen.

Ich begrüße auch sehr herzlich für die Bundesregierung Herrn Parlamentarischen Staatssekretär Peter Hintze (BMWi), der mir schon angekündigt hat, dass er gerade aus einer Besprechung des Ministeriums kommt und deshalb verständlicherweise später kommt. In diesen Stunden sind wir ja, durch unsere Bundesversammlung natürlich terminlich in dieser Woche etwas verschoben und jeder der Kolleginnen und Kollegen hat natürlich zusätzliche Sitzungen.

Ich beginne mit der Fraktionsrunde und rufe zunächst die Fraktion der CDU/CSU auf und hier den Kollegen Kai Wegner, der hier für die Fraktion zuständig ist.

**Abg. Kai Wegner (CDU/CSU):** Meinen herzlichen Dank an die Sachverständigen, dass Sie sich heute Zeit genommen haben, zu diesem wichtigen Thema mit uns zu diskutieren. Das Thema „Bürokratieabbau“ ist für die Koalition der CDU/CSU und der FDP ein wichtiges, ein sehr bedeutendes Thema und deswegen haben wir uns gleich herangemacht, das Gesetz zum Normenkontrollrat auszudehnen. In diesem Zusammenhang hätte ich zwei Fragen zu Beginn. Die erste geht an Herrn Prof. Dr. Brenner. Ich würde gerne von Ihnen wissen, wie Sie allgemein die Bürokratiemessung in Deutschland, so wie wir sie in den letzten Jahren vorgenommen haben Standardkostenmodell, Normenkontrollrat, wie Sie das bewerten und ob Sie meine Auffassung teilen, dass hierbei schon wesentliche Erfolge erzielt wurden. Die zweite Frage geht an Herrn Dr. Peifer. Ich glaube das, was an mich herangetragen wurde, die Kritik, die ich immer gehört habe, ist: das ist prima, was ihr gemacht habt, die Große Koalition mit der Einsetzung des Normenkontrollrates, aber wir haben noch keine spürbare Entlastung. Es gibt zwar Entlastung, aber die ist noch nicht spürbar, insbesondere für die mittelständischen Betriebe. Da würde ich von Herrn Dr. Peifer gerne die Einschätzung wissen wollen, wie der Mittelstand denn unserer Erweiterung bewertet, die Aufgabenerweiterung und dabei insbesondere die Messung des Erfüllungsaufwandes. Es sind ja jetzt nicht mehr nur die Informationspflichten, sondern jetzt gehen wir auch an den Erfüllungsaufwand heran und da würde ich aus der Praxis vom ZDH gerne etwas hören.

**SV Prof. Dr. Michael Brenner (Friedrich-Schiller-Universität Jena):** Herr Abgeordneter Wegner, ich denke, wir sind uns einig, dass das Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates aus dem Jahr 2006 bisher für erhebliche Bürokratiekosteneinsparungen gesorgt hat. Die Zahlen, die mir vorliegen, die vielleicht noch aktualisiert werden können, sind die, dass bislang Einsparungen in der Größenordnung von 7 Mrd. Euro bei den Bürokrati-

tiekosten erreicht werden konnten. Ich würde deswegen auch das Anliegen des Gesetzes, die Bürokratiekosten zu erweitern und jetzt auch den Erfüllungsaufwand in diese Bürokratiemessung mit einzubeziehen, durchaus und rundweg für positiv erachten wollen. Es ist sicherlich eine Engführung, wenn die Bürokratiekostenmessung eben nur auf die bisher im Gesetz in § 2 Abs. 1 ausformulierten tatsächlichen Informationspflichten beschränkt wird. Das gibt nur einen Teil der Bürokratiekosten wieder, die den Unternehmen auferlegt sind. Wenn also, wie es der Gesetzentwurf jetzt vorsieht, eine umfassende Verwirklichung der Bürokratiekostenkontrolle durchgeführt werden soll und im Grunde genommen sämtliche Bürokratiekosten in die Waagschale geworfen werden, mit anderen Worten eine realistische Darstellung des Bürokratiekostenaufwandes in Zukunft durchgeführt werden soll, so ist das ein Ansatz, der sicherlich ohne Einschränkungen zu begrüßen ist. Deswegen würde ich mich auch inhaltlich in jeder Hinsicht hinter dieses Vorhaben stellen wollen. Wir wissen ja im Übrigen auch, dass die Erfolge aus Holland in einer Größenordnung von 25 % etwa Bürokratiekosteneinsparung ein erhebliches Maß an Vorfreude auf Einsparungen versprechen und deswegen, wie gesagt, würde ich uneingeschränkt diesen Gesetzentwurf von der Sache her begrüßen wollen.

**SV Dr. Markus Peifer (Zentralverband des Deutschen Handwerks ZDH):** Herr Wegner, Sie haben es in Ihrer Frage schon angedeutet, der ZDH hat oft gesagt, die bisherigen Maßnahmen, die getroffen wurden, sind gut, aber die spürbaren Entlastungen stehen noch aus. Woran liegt das? Zum einen natürlich auch daran, dass das Nettoziel von 25 %-Entlastung noch nicht erreicht worden ist. Das ist ja auch allgemein bekannt. Da muss noch das Ziel erreicht werden. Darüber hinaus liegt es aber auch daran, dass Bürokratielasten sich nicht allein auf Informationspflichten beschränken. Wir sind der festen Überzeugung, dass der jetzt gegangene Schritt mit der Erweiterung auf den sonstigen Erfüllungsaufwand absolut richtig ist. Man muss Bürokratie weiter verstehen, als nur Informationspflichten und da befindet man sich in der aktuellen Diskussion, gerade was die Bemessung und die Bewertung des sonstigen Erfüllungsaufwandes angeht, unserer Ansicht nach auf dem richtigen Weg. Deswegen begrüßen wir ausdrücklich den vorgelegten Gesetzentwurf, weil er gerade mit den Diskussionen aus der Bundesregierung oder aus dem Bundeskanzleramt zwingend korrespondiert. Der Nationale Normenkontrollrat muss unserer Auffassung nach diese Kompetenzen erhalten, damit tatsächlich das, was mit dem Erfüllungsaufwand versucht wird zu erreichen auch im Rahmen der Gesetzgebung erreicht werden kann.

Der **Vorsitzende:** Ich darf die beiden Sachverständigen loben, dass sie im jeweiligen Zeitfenster geblieben sind. Ich habe ja zur Zeitvorgabe nichts gesagt, aber Sie haben sie jetzt selbst schon entsprechend eingehalten. Die nächste Fragestellung für die Sozialdemokraten, unser Kollegin Frau Andrea Wicklein.

**Abg. Andrea Wicklein (SPD):** Ich möchte mir zum vorliegenden Gesetzentwurf eingangs auch eine Einschätzung im Namen der SPD-Fraktion erlauben. Wir begrüßen ihn ausdrücklich. Das war ja auch unser gemeinsames Kind, wenn ich das einmal so formulieren darf, ein Kind der Großen Koalition den Normenkontrollrat einzusetzen, um Bürokratie spürbar abzubauen für die Wirtschaft, aber auch für die Bürgerinnen und Bürger. Uns geht es natürlich dabei nicht um die Reduzierung von Standards oder um den Abbau von Personal, sondern in erster Linie geht es uns um eine bessere Rechtsetzung und auch um eine Vereinfachung von bestimmten Informationspflichten auch im Interesse der Bürgerinnen und Bürger. Ich möchte meine erste Frage an Herrn Prof. Dr. Jann richten. Der NKR hat ja nun Erfahrungen sammeln können und hat auch Erfolge vorzuweisen. Wie bewerten Sie grundsätzlich den Regierungsentwurf zur Reform des Normenkontrollrates? Sehen Sie die Notwendigkeit, die Prüfpflichten also den Spielraum der Prüfung zu erweitern? Die zweite Frage möchte ich gerne an Herrn Dieter Schubmann-Wagner richten. Sie haben in Ihrer Stellungnahme aufmerksam gemacht auf ein Methodenproblem zur Messung des Erfüllungsaufwandes, das sehe ich auch. Wie könnte denn aus Ihrer Sicht dieses Methodenproblem gelöst werden? Wie könnte dieser Erfüllungsaufwand, der doch sehr schwammig ist, auch in der Begrifflichkeit methodisch erfasst werden?

**SV Prof. Dr. Werner Jann (Universität-Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät):** Ich bin der Meinung, wie auch schon einige Vorredner, dass der Normenkontrollrat sich bewährt hat und dass auch die jetzt vorgelegte Weiterentwicklung grundsätzlich zu begrüßen ist. Ich glaube, dass es richtig ist, die Arbeit des Normenkontrollrates etwas breiter auszurichten, nämlich auf bessere Rechtsetzung und nicht zu eng auf Bürokratieabbau. Ich glaube, dass der Begriff Bürokratieabbau einen falschen Zungenschlag hineinbringt. Er ist zu eng, er ist populistisch, er lenkt die Aufmerksamkeit auf einen irgendwie gearteten Bürokratieabbau. Es geht um bessere Gesetze und um einen besseren Vollzug. Ich glaube, dass das Gesetz dazu einige wichtige Punkte bringt. Ich bin auch der Meinung, dass es richtig ist, den Auftrag des Normenkontrollrates zu erweitern und auch die Erfüllungskosten einzubeziehen. Allerdings sollte man sich klar machen, dass die Erfüllungskosten natürlich nicht ganz unproblematisch sind. Der Erfolg des Normenkontrollrates besteht darin, dass er sich bisher sehr beschränkt hat. Deswegen sollte man nicht unbegrenzt drauf satteln, sondern man sollte vorsichtig sein. Das Statistische Bundesamt hat sich ja auch im Vorfeld mit dieser Frage beschäftigt und hat eben schon gesagt, dass die methodische Willkür jetzt größer wird und natürlich auch der Arbeits- und Erhebungsaufwand, dass es jetzt in Zukunft größere Schätzungenauigkeiten geben wird. Deswegen bin ich der Meinung, man sollte hier wie bisher sehr pragmatisch vorgehen. Der Normenkontrollrat sollte die Kontrolle über die Methoden behalten und dann bin ich eigentlich guter Dinge, dass das eine vernünftige Ausweitung

ist, wenn man sich da auf plausible Schätzungen bezieht und nicht versucht, diese Methode in absurde Bereiche weiterzuentwickeln.

**SV Ra Dieter Schubmann-Wagner, StS a. D. (Simon und Partner):** Ich kann mich, was die Methodenfrage angeht, nahtlos an die Ausführungen von Prof. Dr. Jann anschließen. Wir hatten bei dem Ursprung der Bürokratiekostenmessung in Deutschland das Glück, den Vorteil, dass wir mit den Niederlanden einen Vorreiter hatten und beschränkt waren auf Informationspflichten, so wie sie auch im alten Ausgangs-NKR-Gesetz definiert sind. Da hatten wir vor allem das Privileg, wir konnten zurückgreifen auf jahrelange Erfahrungen und auf die sogenannten Standardaktivitäten – das lief gut – und ich glaube, das ist bis heute auch eine Erfolgsgeschichte. Beim Erfüllungsaufwand wird das schwieriger werden und auch ein mühsamer Prozess und was auf jeden Fall verhindert werden muss, Prof. Dr. Jann hat das Wort schon benutzt, da darf nicht irgendwie willkürlich aus dem Handwerkskasten gegriffen werden, sondern man muss wirklich an dem Thema Erfüllungsaufwand sehr konkret versuchen zu ermitteln, eine Methode zu entwickeln. Der Weg dahin kann eigentlich nur in einer absolut transparenten Vorgangsweise liegen. Die, denke ich kann der NKR gewährleisten und in ebenso transparenter Kooperation mit beteiligter Wirtschaft, mit Bürgerinnen und Bürgern, mit anderen Organisationen, die an diesen Prozessen beteiligt sind. Darüber muss auch regelmäßig Rechenschaft abgelegt werden, damit da ein wirklich offener und ergebnisorientierter Diskurs über diese Methodik entsteht. Ziel muss sein, ein vorläufiges und mittelfristig ein endgültiges Methodenhandbuch zur Erfassung des Erfüllungsaufwandes vorzulegen. Nach meinen Informationen gibt es schon entsprechende Kontakte des bundesdeutschen NKR mit dem niederländischen Actal und ich denke, da sind schon die beiden Richtigen erst einmal zusammen. Dieser Prozess, wenn der so offen und transparent gesteuert wird, wie ich ihn gerade proklamiert habe, wird dazu führen, dass wir eine gute Methodik zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes kriegen. Ich bin da ganz zuversichtlich.

Der **Vorsitzende:** Das waren die Antworten auf die Fragen unserer Kollegin Andrea Wicklein. Jetzt für die FDP-Fraktion unser Kollege Frank Schäffler, nachdem ja gerade die Sozialdemokraten darauf hingewiesen haben, dass es ein Kind der Großen Koalition war. Wollen mal sehen, inwieweit hier die FDP bereit ist, auch in die Vaterschaft mit einzutreten.

**SV Frank Schäffler (FDP):** Wir sorgen jetzt dafür, dass das Kind zum Laufen kommt und deshalb geht meine Frage an Prof. Dr. Wittberg und an Herrn Frick. Zur Weiterentwicklung des Bürokratiekostenbegriffes und zur Einbeziehung des Erfüllungsaufwandes: Für wie praktikabel halten Sie das, was die Begriffsverwendung im Rahmen der Folgeabschätzung bei Gesetzgebungsvorlagen der Bundesregierung und der übrigen Organe betrifft? Wie praktikabel halten Sie das für die Praxis, was die Definition dieses Begriffes betrifft?

**SV Prof. Dr. Volker Wittberg (Fachhochschule des Mittelstands FHM):** Herr Abgeordneter Schäffler, das ist in der Tat eine sehr zentrale Frage, die Sie dort aufwerfen, die Praktikabilität, da sie einerseits auf die Machbarkeit zielt, andererseits aber auch auf die Objektivierung und auch auf die Nachvollziehbarkeit. Ich bin sehr zuversichtlich, sowohl was die Definition im Gesetzentwurf als auch was die Vereinbarung des Staatssekretärsausschuss angeht, dass man sich zunächst einmal fokussiert auf die unmittelbaren Aufwendungen, die unmittelbaren Kosten, die sich aus einer Gesetzesbefolgung ergeben. Diese sind betriebswirtschaftlich durchaus, und für diese Seite kann ich ja hier sprechen, nachvollziehbar darstellbar, nachvollziehbar ermittelbar. Wir selbst haben an der Fachhochschule des Mittelstands kürzlich ein Gutachten zu einer EU-Richtlinie erarbeitet und hier den Erfüllungsaufwand gleich mit behandelt in Anlehnung an die SKM-Methodik. Insofern kann ich aus der Praxis, weil Sie auch nach der Praktikabilität fragten, dafür sprechen, dass sich das durchaus entsprechend realisieren lässt. Wir werden eben in Zukunft ein gemeinsam abgestimmtes Methodenhandbuch oder ein Methodenwerk entwickelt haben müssen, so dass also auf gleicher Ebene oder auf gleicher Basis gemessen wird, ähnlich wie das bei der SKM-Methodik funktioniert.

**SV Frank Frick (Bertelsmann-Stiftung):** Es ist von der Seite der Begrifflichkeit vielleicht als Einziges anzumerken, dass der Begriff Erfüllungskosten sich nicht gleich jedem Bürger sofort erschließt. Der Begriff Bürokratiekosten, den wir bisher für Informationskosten angewendet haben, ist aus „normalem Verständnis“ der Bürger eigentlich der umfassende Begriff. Wir reden jetzt quasi eher auf einer methodisch technischen Ebene, so dass man hier sagen kann, Bürokratiekostenbegriff ist mit Informationskosten besetzt. Ich denke, für die öffentliche Wahrnehmung ist das aber kein Problem. Wichtiger, glaube ich, ist die Anwendbarkeit vor solchen Methoden und die sind jetzt nicht so unglaublich neu oder völlig unbekannt. Wir haben Vorläufer und Piloten gehabt in den Niederlanden, in Schweden und in der Schweiz. Die Schweizer haben gerade erst vor wenigen Wochen auch hier in Berlin bei einer Konferenz die Ergebnisse präsentiert, so dass wir darauf aufbauen können. Zum Zweiten haben wir von der Bertelsmann-Stiftung aus im letzten Jahr in drei deutschen Produktionsbereichen bzw. Produktionsdienstleistung und Landwirtschaft, ein Methodenset zur Erfassung von Erfüllungskosten angewendet, haben festgestellt, dass es problemlos möglich ist, das anzuwenden und dass vernünftige Ergebnisse dabei herauskommen und die zentralen Botschaften, die wir quasi aus dieser Messung heraus entwickeln konnten, sind, glaube ich, drei. Das eine ist, wir haben klare Ergebnisse und die – das ist vielleicht noch viel wichtiger – lassen sich quasi lebenslagenorientiert messen. Das bedeutet, wir können über die einzelne Maßnahme oder Gesetzesinitiative oder den Paragraphen hinaus Lebenslagen erfassen. Wir können zukünftig auch sagen, was bedeutet es für einen Existenzgründer oder was bedeutet es für je-



manden, der in die Pflegeversicherung geht und Anträge stellt, insgesamt in der Lebenslage mit einer bestimmten Form von Bürokratie oder staatlicher Verwaltung konfrontiert zu sein. Damit ist es auch viel leichter kommunizierbar Richtung Wirtschaft oder Bürger, was da passiert, denn einzelne Paragraphen oder einzelne Absätze sind natürlich schwer zu vermitteln. Das Zweite ist, es lassen sich über die normalen Kosten auch sogenannte Irritationseffekte herausfinden. Das ist deswegen spannend, weil häufig Unternehmen und Bürger gar nicht allein ärgert, dass sie eine bestimmte Pflicht erfüllen müssen, sondern dass sie sagen, ach ich habe doch gerade die selben Zahlen vor vier Wochen schon einmal an ein anderes Amt geschickt und das ärgert ganz besonders, weil man denkt, man macht es unnötigerweise mehrfach. Was vielleicht das Allerwichtigste aller dieser Messungen ist: man kann übergreifend die Kosten für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung erfassen d. h. den gesamten Prozess. Das wiederum ergibt die Chance zu sehen, ob eine Gesetzesänderung auch zu Verschiebungen der Kosten unter diesen drei Beteiligten führt. Nur wenn man den gesamten Prozess erfasst, kann man auch den gesamten Prozess so optimieren, dass letztendlich Regelungen herauskommen, die möglichst auf allen drei Seiten einen minimalen Aufwand erzeugen und nicht die eine Seite zu Ungunsten der anderen entlastet. Ich glaube, das konnte man in den Messungen nachweisen. Von daher sind wir bestimmt auf einem guten Weg schon mal ein Methodenset zu entwickeln, mit dem man auch arbeiten kann.

Der **Vorsitzende**: Jetzt gehen wir zu der Fragestellung aus der Fraktion DIE LINKE. und hier hat sich unser Kollege Dr. Diether Dehm gemeldet.

**Abg. Dr. Diether Dehm (DIE LINKE.):** Als Bundesvorsitzender einer überwiegend von Kleinstunternehmen bevölkerten Unternehmerorganisation und als Unternehmer und Sozialist ist natürlich dieses Thema ein besonders interessantes, weil nirgends sonst so viel plausibles an Bürokratismus in eine Demagogie gepackt wird, untergepflügt wird, um dann oben etwas ganz anderes zu befördern, was sich in der Regel als Deregulation für die Konzerne ausweist. Also, was für Kleinstunternehmen gut ist, muss für Konzerne nicht ebenfalls gut sein. Das wird zwar juristisch immer gleichgebügelt, aber das ist der Kern. Das heißt, in den 80er Jahren ist der ganze Neoliberalismus in seine reine Kapitulation vor dem Bürokratismus des Staates, vor der Unbeweglichkeit des Staates entstanden.

Der **Vorsitzende**: Sie wollen sich andienen, dass Sie einmal zur Vorlesung eingeladen werden, aber ich glaube, mit den Themen gelingt es nicht. Bitte kommen Sie jetzt zur Fragestellung.

**Abg. Dr. Diether Dehm (DIE LINKE.):** Die SPD hat ja auch vorweg eine Grundsatzerklärung abgegeben.

Der **Vorsitzende**: Reden Sie nur weiter, das wird Ihnen bloße Sympathie einbringen.

**Abg. Dr. Diether Dehm (DIE LINKE.):** Gott vergelte es Ihnen. Aber die Frage nach der Vaterschaft haben Sie bei mir glücklicherweise nicht gestellt. In den 80er Jahren ist eine reine Kapitulation vor dem Bürokratismus entstanden. Man hat nicht den Staat reformiert, was dringend nötig gewesen wäre, sondern man hat ausgelagert, outgesourct, aus dem staatlichen Bereich herausgenommen. Da wir Unternehmen verstaatlichen wollen, wollen wir natürlich einen unternehmerischen Staat, einen ganz anderen Staat als eine Staatsreform. Die Kann-Frage hier ist - die stelle ich ganz besonders an den Kollegen Beck - ob nicht generell Regulierungen, Regulierungskosten auch als ideologisch normierte gegen soziale- und Umweltnormen gegen Mitbestimmungsrechte, wie es der DGB sieht, instrumentalisiert werden und ob das nicht der populistische Boden ist, ein tatsächlich bestehendes Problem zu missbrauchen. Als Kleinunternehmer will ich jetzt nur ein Beispiel sagen. Natürlich sind es enorme Kosten, wenn ich Endlager oder Zwischenlager bei der Atomenergie kontrolliere und reguliere. Das kostet enorm viel Geld. Wenn ich diese Kosten senke, dann erhöhe ich natürlich nicht mehr den Druck auf Erneuerbare Energie, sondern senke den Druck zuungunsten Erneuerbarer Energie. Je mehr Kosten ich also einsetze, um deutlich zu machen, dass so etwas wie Asse II verhindert werden kann, je mehr erhöhe ich den gesellschaftlichen Druck für Solar- und Windenergie. Nur um einmal ein Beispiel zu zeigen, wie in Umweltfragen Regulation und Deregulation von Demagogie und Realität hin und her geschoben wird. Letzte Frage, beim Erfüllungsaufwand sind es nicht so viele, die nicht einverstanden sind mit dem Gesetz, dann ein bisschen Voltaire. Erfüllungsaufwand im Gesetzentwurf, ich finde die Formulierung sehr weitgehalten, auch diese Frage an Herrn Beck, welche Kosten fallen nun in diese Kategorie? Wie können diese Kosten von normalen Unternehmenskosten eigentlich abgegrenzt werden und im Gesetzentwurf heißt es, der NKR könne seine Bewertung auch auf der Grundlage, von „plausiblen Schätzungen treffen“. Ist dies nicht ein sehr dehnbarer Begriff, bei dem Missbrauch Tür und Tor geöffnet ist?

**SV Klaus Beck (Deutscher Gewerkschaftsbund DGB):** Ich will gerne auf die Fragen antworten, ohne dass ich immer alle Einschätzungen trage, die Sie vorher gemacht haben. Ich glaube aber, dass das Thema zu wichtig ist, als dass wir nur immer die Befürworter hören sollten. Da wir, wie Sie unserer Stellungnahme entnehmen, eher zu den Kritikern gehören, bin ich ja hier erst einmal der Einzige, der diese Position vertritt. Ich glaube, dass die Frage von Deregulierung, die hiermit ideologisch transportiert wird, natürlich eine wichtige gesellschaftspolitische Frage ist, der man nachgehen muss und wo wir wahrscheinlich aufgrund der aktuellen Situation eher von einem Zeitalter der Reregulierung reden würden angesichts der Krise auf den Finanzmärkten. Ich will das nur einmal anmerken. Zweiter Punkt, auf den

ich hinweisen will: die Gewerkschaften haben sich sehr lange schon um bessere Verwaltung bemüht und auch um bessere Rechtsetzung und auch um einen Abbau von Bürokratie, allerdings etwas anders als das hier vorgeschlagen wird. Es wäre auch manchmal hilfreich, wenn man das, was da an wichtigen Erkenntnissen gewonnen worden ist, zur Kenntnis nehmen würde, denn die hauptsächlichen Probleme entstehen nicht in der Gesetzgebung, sondern im Vollzug. Da gibt es eine Reihe von Fragen, wie die Mitwirkung der Betroffenen, wie eine bürgerfreundliche Verwaltung, ich will darauf sozusagen, bevor wir uns in die Detailfragen verheddern, nur noch einmal hinweisen. Dritter Punkt, ich glaube, dass wir dieses Gesetzgebungsvorhaben deshalb sehr skeptisch beurteilen, weil die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass es, so hat es ja auch der Beirat des Statistischen Bundesamtes formuliert, dass es einen enormen Wissensverlust geben kann und zum Teil schon gibt. Nun kann man immer abwägen, ob die Kosten es wert sind. Ich glaube, das wäre eine eminent politische Frage, der man wirklich vorher nachgehen sollte, bevor man mit einem nochmaligen Draufsatteln auf Fragen wie beispielsweise diese doch sehr schwammige Formulierung über den Erfüllungsaufwand, hier weiter Tür und Tor öffnet für Dinge, bei denen man sich vielleicht am Ende eher fragt, ob man die Tür wieder zukriegt, die man aufgemacht hat. Deshalb unsere grundsätzliche Skepsis, ich glaube, dass das Thema, dass der Erfüllungsaufwand, so wie er hier im Gesetz definiert ist, eine ausgesprochen schwammige Formulierung ist, der politischen Auslegung Tor und Tür öffnet und am Ende nicht klar macht, ob und wie denn der Verwaltungsaufwand, der damit verbunden ist und der sich häufig in Verwaltungsvorschriften und anderen Dingen widerspiegelt, in irgend einer Weise berücksichtigt wird. Wenn man das will, dann ist das ein Lebenswerk, das kann man mit jeder Gesetzgebung verhindern. Wenn man allerdings der Meinung ist, dass man das irgendwie messen könnte, da wäre ich sehr daran interessiert, dass wir das vielleicht auch noch einmal aufklären könnten. Letzte Bemerkung, die ich dazu habe: Dass Zahlen und Ähnliches mehrfach nachgefragt werden, hat eher etwas mit Föderalismusfragen zu tun, also eher etwas damit zu tun, dass manche Sachen aufgrund von Kommunalrecht abgefragt werden und dann kommt eine Bundesstatistik, die noch einmal die gleichen Fragen wissen will. Das ist aber eine Frage, die nicht durch Gesetz zu regeln ist und schon gar nicht durch eine vorherige Abschätzung lediglich aus der Bundessicht. Da wird man damit am Ende scheitern.

Der **Vorsitzende**: Jetzt die Fragestellung aus der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. die wirtschaftspolitische Sprecherin der Fraktion, Frau Kollegin Kerstin Andreae.

**Abge. Kerstin Andreae (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**: Ich richte meine Fragen an Herrn Dr. Thomas vom DIHK und an Herrn Frick von der Bertelsmann-Stiftung. Ich möchte im Grundsatz sagen, dass wir es richtig finden, dass die Aufgabe des Normenkontrollrates erweitert werden und dass wir diesem Gesetzentwurf hier erst grundsätzlich mal zustimmen, aber

trotzdem doch noch an der einen oder anderen Stelle Bedenken haben. Wir erleben ja im Prinzip ein Gap zwischen den Informationen, die wir von Ihnen bekommen. Da ist das Problem, dass wir diese Informationen nicht mehr vor Abschluss des Gesetzes bekommen. Sie wissen, wie dieser parlamentarische Ablauf ist. Wir haben die Gesetzesinitiative, die Sie beurteilen. Sie haben den Referentenentwurf und im Laufe des parlamentarischen Verfahrens kommen alle Fraktionen inklusive meiner auf unheimlich gute Ideen, die wir per Änderungsanträge versuchen unterzubringen. Diese Änderungsanträge prüfen Sie nicht und genau da steckt ja oftmals die Problematik, dass wir dann tatsächlich wieder in bürokratische Belastungen reinkommen, die Sie uns aber nicht mehr bewerten. Deswegen werden wir darauf drängen, dass wir eine umfassendere Stellungnahme von Ihnen bekommen nicht, nur, was die Gesetzestexte angeht, sondern eben auch was die Änderungen angeht und dass wir das in unsere Beratungen und unsere Beschlüsse dann einfließen lassen können. Das ist der eine Gap, der andere Gap ist aber: was machen wir aus Ihren Informationspflichten wenn die Regierung diese nicht umsetzt? Auch wenn Sie es nicht gerne hören: ich vermute, dass Sie unter bürokratischen Bewertungen die Hotelübernachtungsregelung nicht wirklich geschickt getroffen finden und trotzdem sind Ihre Empfehlungen nicht umgesetzt worden. Mich treibt eigentlich um, und das ist meine Frage an Sie, wie wir den Druck erhöhen können, dass es eine höhere Umsetzungspflicht oder auch eine höhere Wahrnehmung Ihrer Vorschlägen gibt. Meines Wissens ist es in den Niederlanden so, dass die Minister während der Haushaltsberatungen für ihre eigenen Ressorts über bürokratische Belastungen, aber eben auch über den Abbau von Bürokratiekosten sprechen müssen und da ist meine Frage, wie Sie sich vorstellen können, dass diese Spürbarkeit des bisherigen Bürokratieabbaus, dass die tatsächlich auch ankommt und dass wir den Druck auf die Regierung an der Stelle, im Übrigen auch die Fraktionen, ich will da die Abgeordneten gar nicht ausnehmen, insgesamt sehr erhöhen und dass wir diesen Abbau dieses Gaps bekommen zwischen Ihren Informationen und unserem Handeln.

**SV Dr. Tobias Thomas (Deutscher Industrie- und Handelskammertag DIHK):** Zunächst einmal möchte ich sagen, dass aus der Sicht des Deutschen Industrie- und Handelskammertages der Bürokratieabbau in Deutschland schon auf einem guten Weg ist. Sowohl die alte, als auch die aktuelle Bundesregierung sind hier ganz wichtige Schritte gegangen, und zwar auch sinnvoller Weise in einem ersten Schritt einer Fokussierung auf die Informationspflichten. Bürokratieabbau kann man als kostenloses Wachstumspaket sehen. Das ist ein wichtiges Signal für Wachstum und Wohlstand. An den bisherigen Erfolgen hat in der Tat der Nationale Normenkontrollrat einen großen Anteil. Er hat sich erstaunlich Gehör verschafft und insofern gilt dem Nationalen Normenkontrollrat auch unser Dank. Dennoch ist es in der Tat so, dass gelegentlich Unternehmen davon berichten, dass sie von dem Bürokratieabbau zu wenig spüren. Aus unserer Sicht sind drei Schritte besonders wichtig, damit Bürokratieabbau

spürbar bei den Unternehmen ankommt. Das ist einerseits das klare Bekenntnis zum 25 %-Ziel als Nettoziel, denn wenn auf der einen Seite Bürokratie abgebaut wird, die dann auf der anderen wieder aufgebaut wird, dann wundert es nicht, dass Unternehmen wenig von Bürokratieabbau spüren. Der zweite Punkt ist, wie auch bereits vorgesehen, die Ausweitung der Betrachtung auf den gesamten Erfüllungsaufwand. Informationspflichten sind in der Tat bürokratische Belastungen auch für die Unternehmen. Aber eben nicht nur Informationspflichten, sondern wesentlich mehr bürokratische Regelungen. Hier gibt der Gesetzentwurf eine umfassende Definition von Erfüllungsaufwand vor – der ist allerdings auch erst noch mit Inhalt zu füllen. Insofern stellt sich die Frage, ob nicht zumindest in der Gesetzesbegründung auch eine vielleicht exemplarische Annäherung an den Inhalt dieses Begriffes - was ist unter Erfüllungsaufwand zu verstehen - vorgenommen werden könnte. Dritter Punkt: Bislang betrachtete der Nationale Normenkontrollrat in erster Linie Gesetzesinitiativen der Bundesregierung. Künftig sollten alle Gesetzesinitiativen gleich ob auf Initiative der Bundesregierung oder aus der Mitte von Bundestag und Bundesrat betrachtet werden. Das sollte die Regel sein und nicht die Ausnahme.

Der **Vorsitzende**: Die zweite Frage richtet sich an Herrn Frank Frick von der Bertelsmann-Stiftung.

**SV Frank Frick (Bertelsmann-Stiftung)**: Herzlichen Dank, Frau Andreae für die Fragestellung. Zu Ihrer ersten Frage: Was passiert mit Änderungen, die quasi im Gesetzgebungsprozess passieren bzw. bei solchen Vorschlägen? Es ist richtig, dass die Kostenabschätzung und die Prüfung durch den Normenkontrollrat vor Einbringung in den Bundestag passiert und es ist wahrscheinlich auch richtig, wenn gesagt wird, dass kein Gesetz den Bundestag, oder selten, wieder verlässt, wie es eingebracht worden ist. Zugleich werden in diesem Prozess und das ist auch international üblich, man sieht es auch im Europäischen Parlament, Vorschläge, die dort im Prozess gemacht und aufgegriffen werden, in den seltensten Fällen überhaupt noch auf die Kosten überprüft. Diese Verantwortung liegt in dem Moment tatsächlich in dem jeweiligen federführenden Ausschuss. Der hat natürlich die Möglichkeit, in Richtung Bundesregierung bzw. Normenkontrollrat diese Kompetenz noch einmal einzubringen und zu fragen, ob dieser Vorschlag eher entlastend oder eher belastend wirken würde, um zumindest schon einmal eine erste Idee zu bekommen, was passieren würde, wenn man den einen oder anderen Vorschlag annimmt. Viele der Vorschläge sind möglicherweise schon beim Entstehen des jeweiligen Gesetzes beraten und eventuell schon wegen der hohen Kosten ausgeschlossen worden. Diese Verantwortung sehe ich vor allen Dingen im Ausschuss und dass man dort auf die Expertise zurückgreifen könnte. Zur Frage der Umsetzung: Weil Sie sagen, die Vorschläge werden häufig nicht umgesetzt. Der Normenkontrollrat

kann natürlich die politische Bewertung und das politische Handeln nicht ersetzen. Es ist gut, dass er das nicht tut und nicht kann. Das sollte dem politischen Prozess weiterhin obliegen. Es geht schlicht und ergreifend nur darum, den Grad an Transparenz und Evidenz, über das, was dort getan wird und was da passiert sowie über die Folgen so groß wie möglich zu machen. Je mehr Informationen Sie haben, desto besser ist die Qualität der Informationen, desto besser können die Entscheidungen werden. Ob Sie das auch nutzen werden, und da haben Sie Recht mit dem Verweis auf die Niederlande, hat etwas damit zu tun, ob die Aufmerksamkeit bei dem Thema da ist. Die ist in den Niederlanden über die Haushaltsberatungen doppelt abgesichert. Das heißt, die Budgetberatungen zwischen Finanzminister und Fachminister laufen so ab, indem der Finanzminister fragt, ob er denn seine Bürokratiekostenabbauziele erreicht habe. Es werden dann tatsächlich diese Budgetziele entsprechend an diese Erfolge geknüpft. Das ist natürlich ein sehr starkes Mittel. Das zweite Mittel: Das Parlament in den Niederlanden legt eine große Aufmerksamkeit auf diese Kostenschätzungen. Es hat einmal einen Fall gegeben, dass ein Minister gesagt hat, er würde sich nicht um den Rat von Actal scheren. Das scheint ihm nicht gut bekommen zu sein. Es ist eine Frage des politischen Prozesses und der Akzeptanz dieses Verfahrens, ob es wirkt oder nicht. Wie gesagt, es geht um Steigerung der Transparenz und Evidenz. Die Entscheidungen liegen in diesem Hause.

Der **Vorsitzende**: Das waren die Antworten auf die Fragen der Kollegin Kerstin Andreae. Jetzt kommen wir in die zweite Runde. Es hat sich gemeldet, zunächst aus der Fraktion der CDU/CSU, Kollege Andreas Lämmel. Er ist der Obmann der CDU/CSU-Fraktion im Wirtschaftsausschuss.

**Abg. Andreas Lämmel (CDU/CSU)**: Grundsätzlich stehen wir hinter der Bewertung der Experten, dass der Normenkontrollrat ein sehr wichtiges Instrument ist, sich in den letzten Jahren sehr stark etabliert und sich in der Politik Gehör verschafft hat. Wir können hier im Raum natürlich diskutieren, wie wir das noch besser machen können, aber wie kommen die Ergebnisse, die der Normenkontrollrat oder der Bürokratieabbau in Deutschland erreichen kann, an der Basis an? Da geht meine Frage an Herrn Frick von der Bertelsmann-Stiftung. Sie sind das Institut, das diesen Normenkontrollrat von Anfang an begleitet hat und die internationale Sicht auf die Dinge einbringt. Was kann man aus Ihrer Sicht noch tun, um die Ergebnisse und das Wirken des Normenkontrollrates besser zu kommunizieren und deutlich zu machen, dass das keine abstrakte abgehobene Diskussion ist, sondern dass etwas für die Wirtschaft erreicht wurde?

Die zweite Frage geht an Herrn Gebert. Die Begriffsbestimmung der Erfüllungsaufwendungen, so habe ich es bei den Gutachtern gehört, ist nach wie vor etwas offen. Kann man ne-

ben der Frage des Erfüllungsaufwandes noch weitere Kriterien finden, um den Bürokratieabbau so zu bemessen, dass man deutlich nachweisen kann, dass dieser Bürokratieaufwand stattgefunden hat? Gibt es aus Ihrer Sicht noch andere Messmethoden oder andere Verfahren, um Aufwendungen, die in der Wirtschaft entstehen, zu messen?

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Kollege Lämmel. Jetzt ist zunächst Herr Frank Frick auf die Frage, wie kommt es in der Basis an, um Antwort gebeten worden. Ist es die Basis im Sinne der großen Masse, ist es das Fachpublikum, das ist immer die große Frage. Die Wahrnehmung bei den Bürgerinnen und Bürgern ist meistens die, dass die Bürokratie immer mehr wird.

**SV Frank Frick (Bertelsmann-Stiftung)**: Oberflächlich betrachtet kann man sagen, der Normenkontrollrat und alles, was da passiert, kommt sehr gut an, wenn man sich die Stellungnahmen sowohl aus dem Bundestag als auch der Fachöffentlichkeit betrachtet. Das Entscheidende ist natürlich, kommen die Bürokratieentlastungen, die letztendlich am Schluss stehen sollen, an. Da muss man sagen, sie kommen nur in Teilen an. Das hat mit den Spürbarkeitsfragen, die wir eben angedeutet haben, zu tun. Spürbarkeit heißt letztlich, hat das einzelne Unternehmen konkrete Erfahrungen und Beispiele, wo es wirklich entlastet worden ist. Das bisherige Verfahren mit den Informationspflichten greift nur einen kleinen Teil der gesamten Kosten auf. Wir glauben, es sind 20 bis 25 % an den gesamten Erfüllungskosten. Diese Schätzung basiert auf den Erfahrungen der Messungen in den Niederlanden, der Schweiz und Schweden, die schon umfassender gemessen haben. Das heißt, der wesentlich größere Anteil kommt jetzt erst in den Fokus. Das könnte die Spürbarkeit erhöhen. Solange man nur einzelne, kleinere Aspekte herausgreift, wie eine Statistik, die man beispielsweise nicht mehr jedes Jahr, sondern nur alle zwei Jahre aufstellt, und es keine Informationslücken gibt, ist es ganz besonders wichtig aufzuzeigen, wo ganze Lebenslagen betroffen sind. Erweitere ich meinen Betrieb, habe ich bestimmte Dinge, die immer vorkommen. Gründe ich eine Existenz, habe ich die entsprechend. Wenn ich mir eine größere Lebenslage angucke, kann ich das nicht nur deutlich machen, sondern kann das auch kommunizieren, was da passiert ist. Kein Unternehmer merkt, wenn er eine Statistik im letzten Jahr gemacht hat und in diesem Jahr mal nicht machen musste. Noch entscheidender finde ich, dass man mit diesem Gesetzentwurf die Bürger sofort einbezieht. Bei den Informationspflichten hatte man zuerst die Wirtschaft, dann die Bürger. Jetzt wendet sich der Gesetzentwurf, was ich sehr gut finde, gleichermaßen an die Wirtschaft, die Bürger und die Verwaltung, weil die Bürger in den letzten Jahren, etwas zu kurz gekommen sind. Da stellt sich natürlich seitens der Öffentlichkeit die Frage: Wo sind die Bürger, müssen die nicht entlastet werden? Wir wissen sehr wohl, dass, ob es im Ehrenamt ist, oder bei der Pflege von behinderten Kindern – wir haben mal gemessen, was dort bei den Familien passiert – es erhebliche Reduktionspotentiale, ge-

rade bei Leuten gibt, die jede Entlastung, die irgendwie möglich ist, sehr dankbar aufnehmen. Die Erwartung der Bürger ist ein ganz entscheidender Punkt. Viele Lebenslagen, die wir dort vor Augen haben, haben wir bisher nicht wirklich erfasst.

**SV RA Alexander Gebert (Noerr LLP):** Ihre Frage war darauf gerichtet, ob es zur Erfassung und zur Darstellung der Bürokratiekosten in Bezug auf den weitergehenden Begriff des Erfüllungsaufwandes methodische Möglichkeiten gibt, dies darzustellen. Wenn ich die Frage noch erweitern darf: Es ist nicht nur eine Frage, ob es Methoden gibt, diese erfassbar zu machen, sondern letztendlich auch mit Blick auf den Prüfer des Normenkontrollrates diese transparent darzustellen und für diesen auch überprüfbar zu machen. Zur Frage der Messbarkeit hatten Herr Prof. Dr. Wittberg und Herr Frick schon Ausführungen gemacht, dass es methodische Möglichkeiten gibt, auch die Bürokratiekosten in Bezug auf den gesamten Erfüllungsaufwand einer gesetzlichen Regelung darstellbar zu machen. Maßgeblich dürfte daher sein, ob es dafür eben entsprechende Möglichkeiten gibt, diese zusammenfassend darzustellen und auch einer Prüfung durch den NKR zugänglich zu machen. Letztendlich ist es so, dass der NKR keine eigene Messung vornimmt, sondern nur anhand der ihm zur Verfügung gestellten Informationen seine Prüfung hinsichtlich dessen vornimmt, ob die Bürokratiekosten erkannt und methodisch richtig dargestellt worden sind und ob es alternative Möglichkeiten zur Reduzierung gibt. Es ist eher eine statistische oder methodische Frage, ob dies überhaupt möglich ist. Wenn diese dem Nationalen Normenkontrollrat zur Verfügung gestellt werden können, dürfte dies ohne weiteres möglich sein.

Der **Vorsitzende:** Das waren die Antworten auf die Fragen unseres Kollegen Lämmel. Jetzt gehen wir wieder zu den Sozialdemokraten. Die Fragen stellt jetzt die Kollegin Andrea Wicklein.

**Abge. Andrea Wicklein (SPD):** Die Diskussion fokussiert sich immer mehr auf den Begriff Erfüllungsaufwand. Dazu gibt es verschiedene Einschätzungen, auch was die Messung, die Methodik betrifft. Ich möchte Herrn Prof. Dr. Jann konkret dazu befragen: Ist denn Ihrer Meinung nach der Erfüllungsaufwand als Untersuchungsgegenstand im § 2 des Gesetzentwurfs ausreichend formuliert? Oder sollte man eine präzisere Formulierungen mit hineinnehmen, um Klarheit und Transparenz zu schaffen? Wir haben es alle begrüßt, dass die Prüfung des Aufwandes der Bürgerinnen und Bürger mehr im Mittelpunkt stehen soll, wofür sich aus meiner Sicht das Standardkostenmodell nicht sehr eignet. Herr Prof. Dr. Jann, wie bewerten Sie diese Frage der Messung des Aufwandes für die Bürgerinnen und Bürger? Wir wollen alle, dass die Bürgerinnen und Bürger das auch spüren, dass etwas in Richtung Bürokratieabbau getan wird. Sollte man aus Ihrer Sicht das Gesetz dahingehend präzisieren?



**SV Prof. Dr. Werner Jann (Universität Potsdam):** Ich hatte schon angedeutet, dass ich der Meinung bin, dass die Aufgaben des Normenkontrollrates nicht zu weit gefasst werden dürfen und dass man aufpassen muss, die Aufgaben nicht so zu formulieren, dass sie hinterher zu politischen Kontroversen führen und die Arbeit des Normenkontrollrates dadurch belastet wird. Ich glaube, dass der Erfüllungsaufwand bisher zu unpräzise beschrieben worden ist. Ich habe nicht das absolute Vertrauen darin, indem gesagt wird, ja die Methoden haben wir schon, wir werden das schon hinbekommen. Ich glaube, das ist zu optimistisch. Es hat früher noch andere Ideen gegeben. Ich finde es richtig, dass die Fragen des Nutzens und indirekte Effekte hier nicht angesprochen wurden. Das wird eindeutig zu politischen Kontroversen führen. Alles das sind politische Abwägungen, die sehr schwierig methodisch eindeutig zu machen sind. Ich möchte etwas aufgreifen, was Herr Schubmann-Wagner gesagt hat: § 2 Abs. 1 sagt: „Der Erfüllungsaufwand umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die ...usw.“ Warum nicht die direkten oder die unmittelbaren Kosten? Damit von vornherein ausgeschlossen wird, dass dann hinterher im Normenkontrollrat oder auch in der Öffentlichkeit immer wieder darüber gestritten wird, was eigentlich gemeint ist. Ich will übrigens gar nicht ausschließen, dass dann trotzdem immer noch plausible Werte geschätzt werden, weil ich eben nicht glaube, dass das so einfach zu ermitteln ist. Meine Position wäre, die Arbeit des Normenkontrollrates nicht zu überladen, sondern sie wirklich so unpolitisch wie möglich zu definieren. Das wird dann immer noch genügend Kontroversen hervorrufen. Zum zweiten Punkt, der selbstverständlich wichtig ist: Dass Bürgerinnen und Bürger entlastet werden. Wenn ich dann noch etwas zu dem sagen kann, was der DGB gesagt hat. Dass, was der Normenkontrollrat beim BAföG gemacht hat, indem er gezeigt hat, wie umfangreich die Belastungen bei den Bürgerinnen und Bürger sind und wie unterschiedlich das in den Bundesländern umgesetzt wird. Ich glaube nicht, dass das neoliberale Deregulierungsmaßnahmen sind. Wir wissen, dass die reinen Informationskosten und die Folgekosten nicht das größte Problem für die Bürgerinnen und Bürger sind. Wir haben dazu eine eigene Untersuchung durchgeführt, indem wir im internationalen Vergleich geschaut haben, was machen die anderen Länder in Bezug auf die Bürgerinnen und Bürger. Diese hat ganz klar gezeigt, dass die berühmten Vorbilder Skandinavien, Niederlande, Großbritannien, Österreich in Bezug auf die Bürgerinnen und Bürger weitgehend auf das Standardkostenmodell verzichten. Sie verzichten sogar auf den Begriff Bürokratieabbau. Sie setzen auf positive Konzepte wie Qualitätsverbesserung, Servicequalität, ganzheitliche Bürgerperspektive. Für die Bürgerinnen und Bürger ist Vollzug das Entscheidende. Dieser Vollzug wird auch durch die Regulierung im Gesetz beeinflusst. Das haben wir beim BAföG gesehen. Tatsächlich sind aber beim Vollzug andere Faktoren wichtig. Deswegen bin ich der Meinung, dass man, wenn man Bürgerinnen und Bürger entlasten will, nicht nur auf die klassischen Methoden des Normenkontrollrats schauen sollte, sondern, dass man viel stärker den tatsächlichen Vollzug ins Auge nehmen sollte, wie das der Normenkontrollrat auch schon gemacht hat. Vergleiche zwischen

den Bundesländern sind wichtige Maßnahmen, die in Zukunft durchgeführt werden sollten. Das Grundgesetz, Art. 91d bietet dazu jetzt auch Möglichkeiten.

Der **Vorsitzende**: Jetzt hat der Kollege Klaus Breil für die FDP-Fraktion das Wort.

**Abg. Klaus Breil (FDP)**: Nachdem wir eine ganze Zeit im Wesentlichen Makrofragen dieses Problem betreffend erläutert haben, möchte ich mehr in die Praxis einsteigen. Es gibt Zahlen, wonach der Bürokratieaufwand für Klein- und mittelständische Unternehmen zwischen 3.000 und 4.000 Euro pro Mitarbeiter/pro Jahr betragen soll. Meine Fragen richten sich an Herrn Dr. Halldorn. Erstens: Wie bewerten Sie die Einführung der Bürokratiekostenmessung in Deutschland und die bisherige Arbeit des Nationalen Normenkontrollrates hinsichtlich der wesentlichen Erfolge, der praktischen Probleme und der Weiterentwicklungsmöglichkeiten? Zweitens: Inwieweit ist dem Normenkontrollrat gelungen, unnötige Bürokratiekosten in neuen Rechtsetzungsvorhaben zu vermeiden? Sind die erzielten Entlastungen aus Ihrer Sicht spürbar und wird es einem gestärkten Normenkontrollrat zukünftig möglich sein, zusätzliche Vermeidungspotentiale aufzuzeigen?

**SV Dr. Sven Halldorn (Bundesverband mittelständische Wirtschaft)**: Ich will mich kurz fassen, weil vieles schon gesagt worden ist. Grundsätzlich bewerten wir die Arbeit des Normenkontrollrates als positiv. Wir sind der Auffassung, dass das Standardkostenmodell auch das richtige Instrument zur Schaffung von mehr Transparenz bei der Messung von Bürokratiebelastung der Wirtschaft ist. Die Quantifizierung von Bürokratiekosten schafft generell ein Bewusstsein für Belastung und ist daher aus unserer Sicht auch immer die Vorstufe von Entlastung. Grob gesagt, eine positive Einschätzung. Wir würden es begrüßen, auch was die praktische Relevanz anbelangt, wenn der Normenkontrollrat stärker die anfänglichen Informations- und Anmeldekosten sowie die Nachverfolgung von Gesetzes- und Beitragsänderungen näher in den Blick nehmen würde. Denn das ist genau das, was insbesondere kleinere Unternehmen extrem belastet. Die Erfolge sind, und da muss ich mich leider den ausführenden Kollegen von ZDH und DIHK anschließen, kaum spürbar. Hauptärgernis bleibt nach allen unseren Umfragen, die wir regelmäßig durchführen, die Bürokratie. Das liegt meines Erachtens auch daran, dass man sich sehr stark im Normenkontrollrat darauf konzentriert, neue Bürokratie zu vermeiden. Was wir brauchen ist, dass bestehende Bürokratie spürbar abgebaut wird. Es bleibt sehr zu hoffen, dass mit der Ausweitung der Kompetenzen die Messung wirkungsvoller wird. Allerdings muss dann auch ausgeschlossen werden, dass eine mögliche Entlastungswirkung, und das ist vorhin auch schon bei Herrn Dr. Thomas angekungen, durch neue Belastungen verdeckt bzw. sogar konterkariert werden. Ich will nur eine Zahl nennen. Wir haben 3,4 Mio Unternehmen in Deutschland, davon 2,5 bis 2,7 Mio Unternehmen mit 1 bis 20 Beschäftigten. Das Beispiel des Elektronischen Entgeltnachweises be-

legt eigentlich, wie viel Ärger und Verdruss sich im Moment in der Unternehmerschaft aufbaut, denn die Zusatzbelastungen durch die zusätzlichen regelmäßigen Meldepflichten kommen insbesondere bei den Unternehmen, die nur ab und zu mal Verdienst- und Entgeltbescheinigungen auszureichen haben, natürlich voll an. Insofern ist ELENA ein gutes Beispiel, wie ein, vielleicht in Einzelteilen - durch vorgenommene Abschneidegrenzen bei Statistiken, durch die Ausdehnung der Grenzen bei der Buchführungspflicht – psychologisch gesehen - vorhandenes Bürokratieempfinden, insbesondere der kleinen Unternehmen, aus meiner Sicht im Moment extrem hoch ist.

**Der Vorsitzende:** Wir stellen immer fest, dass es auch oft ein Thema der Sprache ist, was beim Bürger ankommt. Wir alle haben in unseren Bürgersprechstunden immer wieder Unternehmer, Bürger, die uns die Texte zeigen, die dann unmittelbar in Formularen stehen. Auch wir müssen manchmal Formulare bzw. Fragestellungen mehrmals lesen, die der Gesetzgeber oft gar nicht so formuliert hat. Das scheint mir ein Hauptthema zu sein. Nämlich, dass der Bürger nicht immer ein Fremdwörterbuch zur Hand haben muss, dass er nicht immer einen Rechtsanwalt braucht, um die Dinge zu beantworten, sondern, dass er mit gesundem Menschenverstand und einer normalen Berufsausbildung oder akademischer Ausbildung zurechtkommt mit dem, was ihm der Staat vorsetzt. Oftmals schaltet der Bürger ab und versteht den Staat nicht mehr, weil das etwas ist, was er als Belastung empfindet. Wenn wir das nicht in den Griff bekommen, werden sich immer mehr Bürgerinnen und Bürger von diesem Land nicht mehr verstanden fühlen.

Jetzt kommen noch einmal die Wortmeldungen der Fraktionen der CDU/CSU, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, um der Ausgewogenheit Rechnung zu tragen. Für die Fraktion der CDU/CSU nun der Kollege Kai Wegner.

**Abg. Kai Wegner (CDU/CSU):** Ich fühle mich fast provoziert, zu ELENA doch noch etwas zu sagen, aber das wird hier sicherlich noch einmal in naher Zukunft verhandelt und Thema werden. Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Dr. Wittberg. Wie bewerten Sie, dass die Koalition den Auftrag des Normenkontrollrats erweitert, insbesondere auf Gesetzentwürfe, die aus den Bundestagsfraktionen und aus dem Bundesrat kommen? Haben Sie positive Erwartungen? Eine weitere Frage geht an Herrn Dr. Peifer. Wir nehmen einen Punkt mit in das Gesetz auf, und zwar den Punkt „sonstige Kosten“. Da sagen wir ganz direkt, sonstige Kosten für die Wirtschaft, insbesondere auch für die mittelständische Wirtschaft. Da würde mich Ihre Einschätzung interessieren, wie genau man das messen kann. Es sind alle sonstigen Kosten inbegriffen, die sich durchaus im Laufe der Zeit auch verändern können. Wie kann man dort eine genaue Messung herbeiführen? Wie bewertet das der Mittelstand?

**SV Dr. Volker Wittberg (Fachhochschule des Mittelstands (FHM)):** Die Frage kann ich im Wesentlichen aus betriebswirtschaftlicher Sicht beantworten. Betriebswirtschaftlich ist zunächst einmal alles, was den Raum der Möglichkeiten erhöht und mehr Transparenz schafft, positiv zu beantworten. Nun sagt mir die Erfahrung, dass die Zahl der Gesetzesinitiativen, die aus dem Bundestag und Bundesrat eingebracht werden, sicherlich die kleinste ist, verglichen mit dem Normalweg. Aber auch hier schließt es nicht aus, dass man die Transparenz erhöht und ich kann es insofern schlicht begrüßen.

**SV Dr. Markus Peifer (Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. (ZDH)):** Sie sprechen den Begriff Erfüllungskosten an. Im Gegensatz zu den Bürokratiekosten, die weiterhin im Gesetzentwurf genannt werden, sollte man da keine weitere begriffliche Unterscheidung treffen. Denn Bürokratiekosten werden in der Allgemeinheit und im allgemeinen Sprachgebrauch weiter gefasst. Deswegen sollte man von dem Begriff Erfüllungskosten wegkommen. Zu Ihrer Frage, wie die Erfüllungskosten inhaltlich gemessen werden, sind wir der Auffassung, dass das Bundeskanzleramt, das gerade in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt eine Methode des erweiterten Standardkostenmodells entwickelt, auf dem richtigen Weg ist. Man muss natürlich, mehr als bei den Informationspflichten, weitere Faktoren einbeziehen. Das wird wahrscheinlich nur in einer typisierten Form möglich sein. Man kann nicht für jede einzelne Norm individuelle Kriterien herbeischaffen. Man muss sehen, wer ist konkreter Adressat, welche typischen Pflichten, welche typischen Kosten sind vom Adressaten betroffen, dass man da eine typisierte Sicht und keine konkreten individuellen Kosten und Maßstäbe heranziehen kann. Dennoch sind wir der Auffassung, dass eine typisierte Kostenbetrachtung ausreichend Aufschluss darüber gibt, wie belastend eine Norm tatsächlich sein kann.

**Der Vorsitzende:** Der nächste Fragesteller ist Dr. Diether Dehm aus der Fraktion DIE LINKE.

**Abg. Dr. Diether Dehm (DIE LINKE.):** Der Normenkontrollrat soll jetzt auf 10 Personen aufgestockt werden und deshalb gehen meine Fragen an Herrn Beck. Warum wird der NKR nur ergänzt und nicht komplett erneuert? Warum werden keine Vertreter aus Gewerkschaften, Arbeitnehmer- und Sozialverbänden in das Gremium berufen? Ich füge hinzu, auch keine Vertreter aus kleinsten Unternehmen. Ich habe mal versucht, das zu erklären. Wenn ich die Kontrollbürokratie bei der Atomenergie verstärke, erleichtere ich dem Solaringenieur und dem Handwerk die Existenz. Es ist eine ausgesprochene Erleichterung, wenn der Druck da zunimmt, wird hier mehr möglich gemacht. Ist nicht alles, was ermöglicht wird, auch das Recht der Freiheit? Ich bin ziemlich sicher, dass irgendwer sich vorher eingeengt gefühlt hat, als der Staat versucht hat, die wenigen Kontrollmöglichkeiten bei BP, bei der Tiefseebohrung

anzubringen. Herr Vorsitzender, Sie haben ja völlig Recht, wenn Sie sagen, dass das Bürokratieempfinden beim Volk sehr hoch ist. Aber was wird denn zur Entdemagogisierung dieses Bürokratieaspekts getan, also wo Bürokratie nötig ist und wo Bürokratismus es übertreibt? Oder andersherum gesagt, ist es wirklich nur der Staat? Herr Vorsitzender, Sie haben vorhin den Staat angeführt. Wenn Sie mal einen Reparaturbetrieb bei einem privaten Autokonzern fragen, welche Formulare er ausfüllen muss, um seine Lizenz zu wahren. Wenn sie mal einen Unternehmer fragen, der bei einer privaten Bank ein Darlehen braucht, dann müssen Sie auf 120 Seiten begründen, dass sie eigentlich kein Darlehen brauchen und dann kriegen sie vielleicht ein Darlehen. Das alles ist auch Bürokratie im privaten Bereich. Wer kümmert sich denn um diese Bürokratie durch Konzerne und Großbanken? Herr Beck, kann ein um zwei Personen tatsächlich erweiterter NKR dem massiv ausgeweiteten Aufgabenfeld überhaupt nachkommen? Wie ist gewährleistet, dass hier nicht nur Stichproben genommen werden? Wer verhindert, dass bei Stichproben wieder die ideologische Prämisse, ich füge wieder, auch wenn es manche nicht hören wollen, die neoliberale Prämisse an, eine ganz entscheidende Rolle spielt?

**SV Klaus Beck (Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)):** Ich bleibe erst einmal bei dem Gesetzestext. Da steht nichts darüber, wie sich die Mitglieder zusammensetzen sollen. Das ist korrekt. Alles andere würde ich ungern bewerten wollen, weil ich glaube, dass es natürlich eine Grundsatzfrage ist, die man klären müsste, ob und was man denn eigentlich mit einem Normenkontrollrat will. Ob man denn wirklich meint, durch einen Querschnitt der Bevölkerung, ich meine jetzt nicht nur Sozialpartner, Gewerkschaften etc., herauszufinden, ob das, was der Vorsitzende vorhin als Bürokratiemissfallen bei den Bürgerinnen und Bürgern dargestellt hat, dadurch abbauen könnte oder nicht. Das sind auch schwierige Fragen. Ich glaube nicht, dass sie durch ein solches Instrument abzubauen wären. Meines Erachtens bestehen die meisten Probleme im Vollzugsaufwand. Auch bei dem Thema BAföG ist das Thema nicht nur die Gesetzesformulierung, sondern die Frage, wie denn die einzelnen Bundesländer dieses ausgestalten. Ich erlaube mir noch eine Bemerkung: Da ich selbst Reserveoffizier bin, könnte ich Ihnen noch lange Geschichten über die Bundeswehr erzählen. Das lasse ich jetzt hier. Weil die Fragen, wie sich Vorschriften am Ende gestalten, keine Fragen sind, die sich in irgendeiner Form durch Gesetzesfolgenabschätzung bewältigen lassen. Deswegen glaube ich, dass man sich damit, um das mal ganz vorsichtig zu formulieren, keinen großen Gefallen bei dem wirklichen Abbau von Dingen tut, die dem Bürger Ärger machen und die vielleicht auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer belasten. Da gibt es vielleicht andere Instrumente, über die man reden sollte. Ich bleibe bei dem schönen Thema ELENA. Ich glaube zum Beispiel, dass die Konstruktion des jetzigen Beirats beim Wirtschaftsministerium einschließlich der dadurch erzielten Veränderungen im Verwaltungsvollzug, zumindest das, was unsere Seite anging, ein paar Verbesserungen gebracht hat. Das wäre durch eine noch

so schöne Gesetzesformulierung auch nicht zu bewältigen gewesen. Deshalb ist die Frage, mit welchen Instrumenten man eigentlich Bürokratie verhindert, abbaut, bewältigt, noch mal eine andere Frage. Aber auch da möchte ich meinen Kollegen ernsthaft widersprechen. Die Frage ist doch, was ich als Bürokratie wahrnehme. Selbstverständlich ist die Steuerprüfung am Ende für jemanden unangenehm und bürokratisch, selbstverständlich ist die Prüfung der Krankenversicherungsbeiträge nicht lustig, selbstverständlich ist es nicht schön, wenn die Gewerbeaufsicht oder die Berufsgenossenschaft Mängel beim Arbeitsschutz feststellt. Aber das sind Überprüfungen, die notwendig sind und die verhindern sollen, dass Leute am Ende mit Gesundheitsschäden aus dem Betrieb gehen. Deshalb finde ich, dass man da sehr aufpassen muss, dass man das Kind nicht mit dem Bade ausschüttet.

Der **Vorsitzende**: Die Fragen stellt jetzt für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Frau Kollegin Kerstin Andreae.

**Abge. Kerstin Andreae (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**: Wenn Sie erlauben, Herr Beck, ich glaube auch, dass man das Kind nicht mit dem Bade ausschütten darf. Aber angesichts der Belastungen, wie wir sie heute haben, egal, ob nur empfunden oder tatsächlich, was vor allem die kleinen und mittleren Unternehmen schildern, bin ich mir ziemlich sicher, dass man durch den Abbau von Bürokratie viel erreichen könnte, ohne die von Ihnen zu Recht angesprochenen Arbeitsschutzbestimmungen oder Bestimmungen im Umweltschutzbereich zu verletzen. Wir haben aber inzwischen ein Auseinanderdriften zwischen den Anforderungen und das, was die Unternehmen, vor allem die kleinen, noch leisten können. Deswegen kann ich Ihren Ausführungen nicht ganz zustimmen. Ich habe eine Frage an Herrn Frick von der Bertelsmann-Stiftung. Sie haben in Ihrer Stellungnahme einen interessanten Ausblick zu einem Aspekt vorgenommen, der gar nicht im Gesetz auftaucht. Sie sprechen über das Thema nationale Nachhaltigkeitsstrategie und schlagen vor, sich zu überlegen, den Normenkontrollrat in die Nachhaltigkeitsstrategie bei den Gesetzentwürfen einzubinden. Ich möchte Sie bitten darzustellen, was Sie sich darunter vorstellen und davon versprechen.

**SV Frank Frick (Bertelsmann-Stiftung)**: Zu dem gesamten Kontext der Entwicklung der Bürokratiebetrachtungen würde ich sagen, dass der Normenkontrollrat erst den Einstieg möglich gemacht hat. Ich glaube, wir könnten heute nicht erste Erfolge verbuchen. Denn wir hätten in den letzten 40 Jahren nicht viele davon gesehen, wenn es das nicht gegeben hätte. Wir brauchen diesen externen Blick auf die Dinge, mit Methoden, die plausibel sind, die uns möglichst viel Transparenz und Evidenz geben. Diese Funktion, die der Normenkontrollrat hatte, sollte man deswegen ausweiten, weil sie erfolgreich ist. Nicht nur in Deutschland hat man positive Erfahrungen gemacht, sondern auch in anderen Ländern. Man geht davon aus, dass das ein wichtiger Baustein für den erfolgreichen Abbau von unnötiger Bürokratie ist und

vor allen Dingen, dann ist der größere Kontext auch klar, für das, was wir gute Gesetzgebung nennen. Das bedeutet letztendlich, dass wir bei dem Thema Transparenz und Evidenz den Fokus immer stärker erweitern - jetzt beziehe ich mich auf die GGO, §§ 43 und 44 -, dies sind Aspekte guter Gesetzgebung von der Verständlichkeit bis hin zur Kostenbetrachtung und der Frage, welche gesellschaftlichen finanziellen Folgen etwas hat bis hin zu den sozialen Folgen für den Zusammenhalt unserer Gesellschaft. Wenn wir diesen Fokus in den nächsten Jahren erweitern, heißt es für mich sehr deutlich, dass man auch den Aspekt des § 44 GGO, nämlich den Aspekt der nachhaltigen Entwicklung mit einbeziehen muss. Denn der Gesetzentwurf sagt zwar in seiner Begründung, man würde heute schon die §§ 43 und 44 GGO aufgreifen, doch das stimmt nur zum Teil, denn genau dieser Aspekt ist im Gesetzentwurf entgegen der Behauptung in der Begründung nicht drin. Perspektivisch bin ich dafür, das einzubeziehen. Um das noch einmal inhaltlich zu begründen, weil wir die Spürbarkeit immer wieder hatten: In dem Moment, wo wir solche Folgewirkungen einbeziehen, haben wir in zwei Richtungen die Möglichkeit, Bürger ganz anders im Vorfeld einzubeziehen. Beispielsweise können wir die Folgen für die soziale Integration, ob das im Bereich Migration oder im Bereich sozialer Transfers ist oder auch im ökologischen Bereich, versuchen abzuschätzen, sowohl was die Kostenbetrachtung, aber auch, was die ökologischen Folgen u.ä. betrifft. Sie können so etwas nur machen, wenn Sie die betroffenen Bürger oder Institutionen frühzeitig einbeziehen. Das heißt, wir stärken die Konsultationsmechanismen, wir gehen nicht nach irgendwelchen Messungen, oder sagen, das haben wir erreicht, sondern wir beziehen viel stärker diese Organisationen im Vorfeld mit ein, weil Sie die möglichen Folgen gar nicht abschätzen können. Das betrifft nicht nur die Organisationen, das betrifft auch die Verwaltungsebenen. Wir haben häufig das Problem, dass Bundesgesetze über die Landesverwaltung vollzogen werden, die aber von Seiten der Bundesministerien aufgrund der föderalistischen Strukturen gar nicht direkt konsultiert und befragt werden können. Eine solche Erweiterung ermöglicht uns einen umfassenden Blick auf gesellschaftliche Lebenslagen und lässt es uns viel besser einschätzen, was da passiert. Wir werden nie in die Zukunft blicken können und eine Glaskugel finden, die uns die Zukunft zeigt. Dieser Aspekt scheint mir extrem wichtig für eine zukünftige Erweiterung zu sein.

**Der Vorsitzende:** Jetzt kommt die Fragestellung der SPD-Fraktion. Frau Kollegin Andrea Wicklein, bitte.

**Abge. Andrea Wicklein (SPD):** Ich habe eine Frage an Herrn Schubmann-Wagner. Wir haben vorhin schon über den Aspekt diskutiert, dass zukünftig auch Gesetzesvorlagen der Fraktionen durch den Normenkontrollrat bewertet werden sollen, wenn dies von einer Fraktion beantragt wird. Wie schätzen Sie das ein? Ist dieses Verfahren bei der Einbeziehung von Vorlagen der Fraktionen sinnvoll oder wird Ihrer Meinung nach der Normenkontrollrat dann,

was wir alle nicht wollen, politisch instrumentalisiert? Meine zweite Frage geht an Herrn Prof. Dr. Jann. Vorhin wurde die personelle Ausstattung des Normenkontrollrates angesprochen. Ich möchte aber jetzt in eine andere Richtung gehen. Der Umfang der Prüfaufträge wird durch das vorliegende Gesetz sehr stark erweitert. Wie schätzen Sie die Ausstattung des Normenkontrollrates ein? Reicht die Erweiterung um zwei Mitglieder aus? Sehen Sie größeren Bedarf, um diese zusätzlichen Prüfaufträge in der entsprechenden Qualität auch abarbeiten zu können?

**SV RA Dieter Schubmann-Wagner:** Das ist ein Thema, da ist meine Freude über die konsequente Weiterentwicklung des Ursprungsgesetzes etwas getrübt. Ich habe das in meiner schriftsätzlichen Stellungnahme schon dargestellt und will das Ergebnis gleich vorwegnehmen. Ich halte diesen Punkt mindestens für stark erörterungsbedürftig. Prüfrecht, Vorlage-recht oder Zuleitungsrecht durch den Antrag einer Fraktion zu Gesetzentwürfen, Gesetzesanträgen anderer Fraktionen im Bundestag und möchte ganz bewusst darauf verzichten, mit der „Keule der Verfassungswidrigkeit“ zu argumentieren. Mir ist daran gelegen, dass bei den Beratungen zu diesem Gesetz sehr darauf geachtet wird, dass eine praktikable und zukünftig auch von gegenseitigem Respekt innerhalb der politischen Akteure getragene Regelung dabei herauskommt. Im Ergebnis heißt dies folgendes: Wenn eine einzige Bundestagsfraktion einen Gesetzentwurf einer anderen Fraktion dem Normenkontrollrat zuleiten könnte, um ihn dort prüfen zu lassen, stellt sich die Frage: Ist das noch mit den Regelungen zur Ausübung des politischen Mandats, wie es im Grundgesetz vorgesehen ist, vereinbar? Vor allen Dingen ist mir momentan das Wichtigste – sollte nicht die politische Arbeit, die Debatte, die Diskussion von sich aus zeigen, was aus solchen Fraktionsentwürfen wird, die sich nicht mit dem Thema des Kostenabbaus beschäftigen. Das muss öffentlich diskutiert werden, es muss darauf hingewiesen und gesagt werden können, was soll dieses Gesetz? Da entstehen Belastungen, aber dafür soll man nicht den Nationalen Normenkontrollrat einschalten. Ich kann zurückblickend sagen, dass bei meiner Abfassung der schriftlichen Stellungnahme mit mir ein bisschen das sprachlich, von der sonoren juristischen Darstellung, durchgegangen ist. Ich will erklären, was da bei mir passiert. Als man über den Normenkontrollrat mit dem Beispiel aus den Niederlanden redete, war gang und gäbe in der sogenannten, das sind heute immer die neudeutschen Begriffe, SKM Community, dass der Actal in Holland und der Normenkontrollrat in Deutschland ein „Wachhund“ sein sollen. Die Funktion hat er gut erfüllt, sollte er dabei bleiben und durch solche Möglichkeiten, dass eine Fraktion die Entwürfe anderer prüfen lassen kann, nicht zum „Spürhund“ werden. Deshalb plädiere ich sehr dafür, auf diese Regelung zu verzichten. Das sollte die politische Debatte hervorbringen und nicht ein so formal ausgestaltetes Recht.



**SV Prof. Dr. Werner Jann (Universität Potsdam):** Ich möchte nochmals auf die Frage eingehen von Frau Wicklein, wie sieht es mit der personellen Ausstattung bei den erweiterten Funktionen aus? Ich möchte zunächst noch mal deutlich machen, dass ich der Meinung bin, dass die Funktionen vorsichtig erweitert werden sollten. Wenn Herr Frick sagt, man sollte den Fokus immer weiter erweitern, halte ich das für gefährlich. Aus meiner Sicht ist die Erfolgsgeschichte des Normenkontrollrats daher zu erklären, weil er ein sehr genau definiertes Mandat hat. Man sollte dieses Mandat erweitern, aber nicht zu vage ausdehnen. Ich bin der Meinung, dass es, wenn dies geschieht, auf ganz bestimmte Erfüllungskosten begrenzt wird, nämlich direkte Erfüllungskosten, dass die Erweiterung mit zwei weiteren Mitgliedern auf zehn ausreichen wird. Ich bitte auch zu bedenken, dass der Normenkontrollrat, wenn er immer größer wird, auch nicht unbedingt handlungskräftiger wird. Da muss es eine Abwägung geben. Bisher ist es so, dass es bei acht Mitgliedern verhältnismäßig gut möglich war, zu einem Konsens zu kommen. Je mehr ausgeweitet wird, desto schwieriger wird dies. Ich sehe die Grenze bei zehn schon gekommen. Ich bin übrigens auch der Meinung, dass ein weiteres zentrales Problem die Unterstützung des Normenkontrollrates ist. Das heißt, auch das Sekretariat sollte entsprechend erweitert werden und jedes Mitglied des Normenkontrollrates, das in der Regel mehrere Ressourcen begleitet, über einen wissenschaftlichen Mitarbeiter/Mitarbeiterin verfügen sollte. Die Aufgaben des Normenkontrollrates waren bisher nicht gering. Ich muss ehrlich sagen, dass ich überrascht war, wie gut er diese Aufgabenfülle bewältigt und das Sekretariat hat dabei eine wichtige Rolle gespielt hat. Man sollte nicht nur die Mitgliederanzahl erweitern, sondern unbedingt dafür sorgen, dass jedes Mitglied angemessen unterstützt wird.

Der **Vorsitzende:** Das waren die Antworten auf die Fragen unserer Kollegin Andrea Wicklein. Jetzt für die Fraktion CDU/CSU Kollege Andreas Lämmel.

**Abg. Andreas G. Lämmel (CDU/CSU):** Ich habe eine Frage an den Vertreter der Bertelsmann-Stiftung, Herrn Frick. Wo stehen wir international gesehen mit unserem gesamten Bürokratieabbau in Deutschland? Sie verwiesen auf Holland, ich habe es mir dort angeschaut. Aber wie ist das Umfeld insgesamt und wie korrespondieren unsere Bemühungen mit den Bemühungen in Brüssel für einen europäischen Bürokratieabbau?

Der **Vorsitzende:** Das ist ja ein Nachmittag füllendes Thema. Da können Sie auch gleich aufnehmen, was der frühere bayerische Ministerpräsident, Edmund Stoiber, dafür tut usw. Herr Frick, dafür bekommen Sie Zusatzredezeit, wenn Sie mir das erklären.

**SV Frank Frick (Bertelsmann-Stiftung):** Ich hoffe, ich werde sie nicht brauchen, herzlichen Dank. Wie fügen sich die Aktivitäten, die Deutschland ergriffen hat, in den internationalen

Kontext ein? International kann man sagen, gibt es seit 5 bis 10 Jahren eine sich immer größere Ausweitung dieser Aktivitäten. Fast alle Länder haben angefangen mit der Erfassung der sogenannten Informationskosten, was wir langfristig Bürokratiekosten genannt haben, mit dem Standardkostenmodell. Ursprünglich mal gestartet in den Niederlanden und dann deutlich ausgeweitet. Mittlerweile, glaube ich, haben 23 der 27 EU-Länder dies in Teilen oder im Größeren angewendet und nutzen das. Von daher ist das quasi die erste Erfolgsgeschichte. Die nächsten zwei Schritte gehen in etwas unterschiedliche Richtungen, in unterschiedliche Sequenzierungen. Die einen setzen als nächstes auf das Thema Gesetzesfolgenabschätzung in Gänze und integrieren eher das Thema Standardkostenmodell Bürokratiekosten in das impact assessment So geschehen einerseits in Großbritannien und auf der Ebene der Europäischen Union. Die anderen gehen erst in die Richtung der Erweiterung des Kostenfokusses im Sinne Erfüllungskosten – so eher geschehen zum Beispiel in den Niederlanden oder Schweden. Die Perspektive von allen ist, aus der Betrachtung von Bürokratie herauskommen. Auf die Frage der umfassenden Betrachtung von guter Regulierung: Was ist eine gute Regulierung? Das ist nicht nur eine gute Gesetzgebung, sondern auch, – dies ist erwähnt worden –, ein guter Vollzug. Man kann das beste Gesetz sehr bürokratisch oder das schlechte Gesetz sehr unbürokratisch vollziehen. Das heißt, was beim Bürger am Schluss ankommt, besteht aus der Gesetzgebungsaktivität und der Vollzugsaktivität, respektive, also europäisch gesehen, sowohl in den meisten Mitgliedstaaten als auch auf europäischer Ebene ist eine integrierte Betrachtung der Gesetzesfolgen mit möglichst allen Aspekten. In den meisten Ländern gibt es zumindest Entwicklungen in diese Richtung, bei einigen auch quasi sogenannte formulierte Visionen. Hier fügt sich die Aktivität dieses europäischen Gremiums ein, das Herr Stoiber leitet, allerdings wesentlich stärker auf das Thema Bürokratiekosten fokussiert ist als zum Beispiel der Normenkontrollrat mit seinen neuen Aufgaben oder auch Actal in den Niederlanden.

Der **Vorsitzende**: Es ist schon gelungen. Jetzt die Fragestellung vom Kollegen Kai Wegner, CDU/CSU.

**Abg. Kai Wegner (CDU/CSU)**: Ich habe eine Frage an Herrn Gebert. Ich würde von Ihnen gern eine Einschätzung hören bezüglich der Prüfung von Fraktionsanträgen. Wir haben uns bewusst diese Formulierung aus zweierlei Gründen einfallen lassen. Erstens, um den Druck beim Thema Bürokratieabbau aufrechtzuerhalten, denn es ist eine Gesamtaufgabe des Parlaments auch darauf zu achten, dass wir dieses Thema ernst nehmen und ernst herangehen. Zum Zweiten – ich sehe es nicht ganz so, was Herr Schubmann-Wagner gesagt hat, der Normenkontrollrat keine bindende Empfehlung für das Parlament, sondern es ist nur eine Empfehlung. Der politische Diskurs, die Mehrheitsentscheidung, findet hier im Hause so oder

so statt, unabhängig davon, was der Normenkontrollrat uns empfiehlt. Von daher würde ich gern von Ihnen die Einschätzung wissen, ob Sie dies so kritisch sehen wie Ihr Vorredner.

**SV RA Alexander Gebert (Noerr LLP):** Ich sehe das zugegebenermaßen nicht so kritisch wie Herr Schubmann-Wagner. Vor allem aus zwei Gründen. Erster Grund ist, den Sie schon genannt haben, der depolitisierte Ansatz des Normenkontrollrates, der keine bindende Entscheidung oder keine bindenden Bewertungen abgibt, die für den weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens von Bedeutung sind. Zum anderen ein Aspekt, den ich schon angesprochen hatte, der alleinigen Kontrollfunktion. Sie hatten es so beschrieben, dass der Normenkontrollrat als „Spürhund“ missbraucht werden könnte. Dies widerspricht nach meinem Verständnis dem Auftrag als reines Kontrollorgan, wie es sich aus dem Namen des Gremiums ergibt. Dafür ist Voraussetzung, dass die Grundlage der Tätigkeit des Nationalen Normenkontrollrates eine transparente Darstellung der mit einem jeweiligen Regelungsvorhaben verbundenen Kosten sind. Allein über diese gibt der Normenkontrollrat seine Bewertung ab. Er zeigt mögliche Reduzierungspotentiale auf, wird jedoch den Entwurf in seiner Handhabung, in seiner Konzeption, nicht als solchen kritisieren. Wenn man, abgesehen von den Erweiterungen, die § 6 oder § 4 Abs. 3, bzw., Abs. 2 des Entwurfs, vorsieht, ist es weiterhin so, dass sich der Normenkontrollrat auf seine Aufsichts- und Prüffunktion beschränkt. Daher sehe ich diesen Punkt eines etwaigen Missbrauchs im Gesetzgebungsverfahren nicht unbedingt.

Der **Vorsitzende:** Für die Fraktion der FDP hat das Wort unsere Kollegin Frau Claudia Bögel.

**Abge. Claudia Bögel (FDP):** Die Bürokratiekosten aus Informationspflichten stehen hier weitestgehend im Mittelpunkt und sind immens. Daher kann ich nur das, was Dr. Halldorn zu ELENA sagte, wirklich bekräftigen und auch sehr unterstützen. Meine Frage richtet sich an Herrn Dr. Tobias Thomas. Sie hatten einen sehr guten Satz gesagt, dass die Senkung der Bürokratiekosten im Grunde genommen ein Wachstumspaket umsonst ist. Das denke ich auch und finde es sehr richtig. Ich habe noch eine Frage: Inwieweit sehen Sie die Bürokratiekosten aus Informationspflichten zu eng definiert, wenn es darum geht, die administrativen Belastungen der Wirtschaft abzubilden?

**SV Dr. Tobias Thomas (Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. (DIHK):** Vielen Dank Herr Vorsitzender, vielen Dank Frau Abgeordnete Bögel. Es muss Zielsetzung sein, dass, – noch ein Kommentar von mir zu den Vorreden – der Nationale Normenkontrollrat umfassend prüft und zwar sowohl Gesetzesinitiativen von Bundesregierung als auch von Bundesrat und Bundestag, ob das zwingend auf Antrag einer Fraktion zu geschehen hat.

Das ist für mich erst einmal sekundär. In erster Linie geht es um die umfassende Prüfung. Das wäre ein wichtiger Punkt. Nun zu Ihrer Frage. In der Tat empfinden Unternehmen nicht nur Informationspflichten, das Übermitteln und Speichern von Dokumentennachweisen etc., als Bürokratie, sondern wesentlich mehr bürokratische Regelungen. Insofern stellt sich die Frage, was kann man alles unter diesem Begriff „Erfüllungsaufwand“ hinzuzählen? Wie ist das umfassend definiert? Dazu gehört aus unserer Sicht, als ein Teil, die Informationspflichten, so sieht es der Gesetzesentwurf auch vor, aber darüber hinaus der gesamte, z. B. der gesamte Zeitaufwand, der in der sonstigen Erfüllung liegt. Anschaffungs- und Investitionskosten, die zu tätigen sind, externe Kosten, vor allem für Dienstleistungen, Gebühren und Kompensationszahlungen, Löhne und Gehälter, Umstellungskosten von Produktionsanlagen. Zum Beispiel gibt es einen Fall, dass die Produktion eine Zeit lang abgeschaltet werden muss, um aufgrund gesetzlicher Vorlagen etwas Neues einzubauen. Ich wollte mit dieser Auflistung zeigen, all das sind mögliche Kostenfaktoren, die Unternehmen als Bürokratiebelastung empfinden können.

Der **Vorsitzende**: Jetzt für die Sozialdemokraten, Kollegin Frau Andrea Wicklein.

**Abge. Andrea Wicklein (SPD)**: Ich habe eine Frage an Herrn Beck. Für uns Sozialdemokraten soll der Bürokratieabbau auch nicht zum Abbau sozialer oder ökologischer Standards missbraucht werden, sondern wir legen auch unseren Fokus darauf, den Mittelstand, insbesondere von bürokratischen Pflichten, zu entlasten. Die mittelständische Wirtschaft in Deutschland ist mit ca. 4-6 % ihres Umsatzes durch Bürokratie belastet und aus meiner Sicht dient eine entsprechende Entlastung auch der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen in dem Bereich und ich würde daher gern von Ihnen etwas dazu hören, inwieweit Sie – Sie haben als DGB den Gesetzesentwurf sehr kritisch betrachtet – durch diese im Gesetzesentwurf enthaltenen Regelungen die Gefahr sehen, dass soziale Standards zu Lasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abgebaut werden und zur Disposition stehen könnten. Eine zweite Frage hätte ich noch an Herrn Prof. Dr. Jann. Wir haben uns politisch darauf verständigt, dass das Abbauziel 25 % netto der Bürokratielasten betragen soll. Bis jetzt ist es eher eine politische Absichtserklärung. Sollte Ihrer Meinung nach dieses Netto-Ziel auch Inhalt des Gesetzes sein, sollten wir das konkret mit aufnehmen, um dadurch den Zwang zu erhöhen, Abbaumaßnahmen auch den zusätzlichen bürokratischen Lasten, die durch neue Gesetze entstehen, gegenüberzustellen.

**SV Klaus Beck (Deutscher Gewerkschaftsbund DGB)**: Selbstverständlich haben wir diese Sorgen, dass es zum Abbau von sozialen Leistungen und sozialen Standards dienen soll. Es ist ganz einfach. Sie können immer die Einführung von Mindestlöhnen am Ende verhindern, indem sie sagen, das ist ein riesiger Aufwand. Da würden Sie hier im Raum alle unterschied-

licher Meinung sein. Ich will es nicht bewerten. Ich sage nur, dass die Gefahren immer da sind, beispielsweise auch bei dem Thema ökologische Standards. Ich habe auf europäischer Ebene als Leiter des Verbindungsbüros in Brüssel sehr lange die Gesetzgebung zum Emissionshandel und zu dem Reach-Verfahren begleitet. Da würden Sie hier am Tisch auch unterschiedlicher Auffassung sein. Ich würde immer sagen, selbstverständlich führt dies am Ende zu neuen Meldepflichten, zu neuen bürokratischen Regelungen. Das ist eine Frage, ob das politisch gewollt ist. Deshalb sind wir grundsätzlich der Meinung, dass die Frage von Bürokratieabbau immer eine Frage ist, wo man sagen muss, was will man am Ende politisch. Das ist die Grundkritik an diesem ganzen Verfahren. Es ist sozusagen entpolitisiert, so dass am Ende die politischen Fragen nicht mehr politisch beantwortet werden, sondern nur noch unter bürokratietechnischen Gesichtspunkten und mit Standardkostenmodellen usw. Ihre 4-6 % würde ich erst mal bestreiten. Das ist sozusagen die Selbstwahrnehmung. In der Selbstwahrnehmung für mich als Bürger würde ich sagen, eine Steuererklärung ist unglaublicher Aufwand, kostet mich mindestens ein Wochenende, wenn ich sie selber mache. Würden Sie sagen, könnte ich Ihnen jetzt als Kosten aufrechnen. Das ist aber eine Frage, ob das politisch sinnvoll und gewollt ist. Manchmal muss man als Bürger Lasten tragen, weil es politisch sinnvoll ist. Das ist die Grundfrage, die Sie beantworten müssen und ich glaube, dass sie nicht beantwortet wird durch noch so verfeinerte Methoden, wo man Erfüllungsaufwände, die am Ende wieder standardisiert werden und neue Bürokratien erfindet, um den Erfüllungsaufwand zu definieren und darüber eine Verwaltungsvorschrift erlässt. Das ist es, glaube ich, nicht. Deshalb die Frage, ist es eine Entpolitisierung oder nicht? Ich bin der Meinung, dass es eine Entpolitisierung ist, unabhängig davon, dass Politik immer beachten muss, dass im Vollzugaufwand und im Aufwand, der betrieben wird, am Ende sich alles in Grenzen hält. Daher bin ich auch sehr dafür, dass dies zum Beispiel in eine Gesamtgesetzesfolgenabschätzung immer gehört. Wie es hier in Deutschland betrieben wird, da stimme ich Ihnen durchaus aus einer anderen Sicht zu, ist es nicht europäischer Standard. Der europäische Standard ist, dass es eine Gesetzesfolgenabschätzung gibt und in diese können bestimmte Sachen integrieren werden. Das wäre ein sinnvoller Ansatz. Dies als deutschen Sonderweg zu beschreiten halte ich für nicht sinnvoll. Da können Sie immer sagen, selbstverständlich, am Ende sind alle Gewerkschaften dafür, dass Arbeitsplätze gesichert werden, aber wir sind als deutscher Gewerkschaftsbund immer in einer Abwägung zwischen politischen Notwendigkeiten und anderen ökologischen sowie sozialen Standards. Auch das ist eine Frage, die man sich immer wieder stellen muss. Das könnte am Thema Mindestlöhne dekliniert werden, am Thema Endsendung usw., könnte ich Ihnen alles vorführen, würde jedoch die Zeit sprengen.

**SV Prof. Dr. Werner Jann (Universität Potsdam):** Ich bin nicht dafür qualitative Ziele in das Gesetz aufzunehmen. Ich bin der Meinung, dass es politische Richtungsvorgaben sind, die

können sich auch ändern. Deshalb halte ich nichts davon, das festzuschreiben. Da ist auch die Frage, wie soll es in 5 Jahren weitergehen? Ich muss ehrlich sagen, dass ich generell skeptisch gegenüber solchen Zielen bin. Wir alle wissen, dass sie durch irgendeine mysteriöse Art und Weise am Ende immer erfüllt werden. Man kann schon gewisse Zweifel haben, warum das am Ende immer genau hinkommt. Ich bin der Meinung, dass dieses 25 %-Ziel wichtig ist, um der ganzen Sache Gewicht zu geben. Das hat, glaube ich, in der Öffentlichkeitsarbeit eine gewisse Rolle gespielt. Es ist schon mehrfach angesprochen worden, selbst wenn diese 25 % erreicht werden, wird es kaum jemand gemerkt haben. Das werden wir auch nicht umgehen können, weil wir wissen, dass die größten Batzen in diesem Bereich ganz geringe Belastungen sind, die bei vielen Millionen Teilnehmern anfallen. Es kann sehr sinnvoll sein, dies zu reduzieren. Aber die Vorstellung, dass hinterher jemand Ihnen gegenüber dankbar ist und sagt, Mensch, das habt ihr toll gemacht, ihr habt 25 % reduziert. Davon müssen wir uns befreien. Dieses Gesetz und der Normenkontrollrat werden nie in der Lage sein, diese großen Beitrag zu erbringen, was nicht heißt, dass, was er macht, sinnvoll ist. Aus meiner Sicht sind es tatsächlich nicht diese qualitativen Reduzierungen, die entscheidend sind, sondern das andere Informationen im Gesetzgebungsverfahren eine Rolle spielen. Ich bin der Meinung, dass das der Normenkontrollrat bisher viel erreicht hat und in Zukunft weiter eine Rolle spielen soll. Ich möchte ausdrücklich dem Kollegen vom DGB widersprechen. Natürlich brauchen wir Informationen darüber, was bestimmte Regelungen kosten. Dann muss darüber politisch entschieden werden, ob man meint, dass diese Kosten sinnvoll sind. Dafür müssten diese Kosten plausibel geschätzt werden. Und ich finde, dass dies der Normenkontrollrat bisher sehr gut gemacht hat, weil es praktisch nirgendwo Kontroversen über die Zahlen gegeben hat. Das muss man sich klar machen, dass es bisher immer im Konsens eine Einigkeit darüber gab, was werden ungefähr die Kosten sein. Wenn man auf diesem Gebiet weiter arbeitet, dann bin ich sehr positiv gestimmt. Die wirkliche Wirkung des Normenkontrollrates liegt aus meiner Sicht überhaupt nicht darin, ob er 25 oder 24 % reduziert, dies sehe ich sehr entspannt. Die wirkliche Wirkung liegt darin, dass im Gesetzgebungsverfahren bestimmte Informationen auch geprüft werden, die vorher keine Rolle gespielt haben. Zum Beispiel, das wissen wir auch, wie viele Unternehmen von einer Regelung betroffen sind. Es kann sein, dass sehr viele betroffen sind, es kann sein, dass man diese entlastet. Jedes einzelne Unternehmen wird dies kaum spüren, aber trotzdem macht es viel Sinn.

Der **Vorsitzende**: Jetzt habe ich noch, nur damit Sie sich einstellen können, zwei Wortmeldungen und Fragestellungen. Dann würde ich Ihnen jetzt schon ankündigen, dass ich die Professoren und Sachverständigen frage, ob am Schluss aus ihrer Sicht noch etwas offen geblieben ist, was nicht gefragt wurde, sie aber unbedingt noch loswerden wollen und sich

nicht begnügen, dass es in den schriftlichen Unterlagen steht. Jetzt die Fragestellungen vom Kollegen Dr. Diether Dehm und Kollegin Frau Kerstin Andreae.

**Abg. Dr. Diether Dehm (DIE LINKE.):** Eine winzige Akzentverschiebung, Kollege Beck. Ich weiß nicht, ob ich Sie richtig verstanden habe. Ich glaube schon, dass die 78 % der Kleinstunternehmen, bürokratisch zugedeckt sind. Ich würde auch gerne Ihre Meinung dazu hören, dass wir alle dafür etwas tun müssen. Ich finde es durchaus möglich und vorstellbar, dass wir bei Einstellung neuer Betriebsprüfer auch einen ungeordneten Zettelkasten von einem kleinen Handwerksbetrieb zum Finanzamt geben, wenn dies als eine Art Obmann für die Kleinstunternehmen agiert mit einer kleinen Abteilung und dann die Steuererklärung machen. Ich kann ich mir alles vorstellen. Aber da muss man die Phantasie schweifen lassen, wo man entbürokratisieren kann, das kann dann auch Zuwachs von Bürokratie heißen. Das ist trotzdem eine Entbürokratisierung. Wenn ich gezielt Geld einsetze, dass weiß jeder Unternehmer, dann kann ich die Effizienz dort hinlegen, wo mehr zentrale Kapazitäten sind. Gleichzeitig wollte ich Sie fragen, ist denn diese landläufig bekannte Auffassung, die mehrfach hier vertreten wurde von den anderen Gutachtern, richtig anlässlich der Ausstattung der Finanzen und Personalausstattung der Finanzämter, wenn Länder dafür werben, den Bankenstandort Frankfurt deswegen attraktiv zu machen, weil sie keine Großbetriebsprüfer einstellen und nicht genügend Großbetriebsprüfer für die Anschlussprüfung bei Großbanken haben. Ob dies wirklich so ist, dass der Abbau von Bürokratie dem Staat Kosten spart, wenn man die Betriebsprüfer meint. Und drittens, ich habe das angesprochen mit der Entdemagogisierung des Bürokratieaspekts. Die Weimarer Republik ist auch kaputtgegangen, weil Rattenfänger über die Plätze gelaufen sind und gesagt haben – zu viel Bürokratie. Und sie haben Kleinstunternehmen, die von Konkurs bedroht waren, eingefangen mit der Aussage – zu viel Bürokratie, zu viel Administration. Die Tea-Party in den USA sammelt in Mittelschichten im Moment auch mit Rückgriff auf präfaschistische Partikel ihre Anhänger. Muss nicht in der Frage der Bürokratie eine viel höhere Differenzierung einziehen? Ich gebe Ihnen jetzt Gelegenheit, auch beim Schlusswort darauf zu antworten, Herr Beck. Viel mehr Differenzierung einziehen, damit diese Demagogie angesichts dieser Krise nicht auch Deutschland erfasst so wie Ungarn, Slowakei, Niederlande und die USA mit der Tea Party u.a. Das heißt, dass wir in der Frage der notwendigen Bürokratie, die für Demokratie, für den Primat der Politik notwendig ist, auch Geld brauchen und der Staat auch dieses Geld vorhalten muss, um Bürokratismus, dort wo er ineffizient ist und den Kleinstunternehmer überbelastet, abgebaut werden muss.

Der **Vorsitzende:** Herr Beck, jetzt können Sie sich heraussuchen, was Sie aus der Vielzahl der Themenbeantworten möchten.

**SV Klaus Beck (Deutscher Gewerkschaftsbund DGB):** Ich fange mit dem ersten Punkt an. Selbstverständlich würde jeder zustimmen, dass es immer sinnvoll ist, bürokratische Regelungen möglichst so zu reduzieren, dass sie die Menschen nicht quälen. Da sind wir, glaube ich an dem Grundsatz würden alle am Tisch und im Saal zustimmen. Wie das im einzelnen aussieht, darüber gehen wahrscheinlich die Wege erheblich auseinander. Ich bin der Meinung, gerade was kleinere und mittlere Unternehmen angeht, dass vielleicht sinnvoll ist, noch mal genauer hinzusehen und auch diese Fragen, die wir alle unter dem Stichwort „gutes Regieren und bürgerfreundliche Verwaltung“ usw., betrachten darüber gibt es auch schon Bände. Nur die Frage der Umsetzung ist dann der zweite Schritt. Was die Frage von der Ausstattung Finanzämtern und anderen Einrichtungen angeht, die Kontrollen ausüben, – es ging gerade durch die Presse aufgrund der Anfrage der Grünen zur Ausstattung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit – sind Sachen, die Ihnen als Politikerinnen und Politiker obliegen. Wir würden immer sagen, selbstverständlich ist das an bestimmten Stellen wichtig, auch die Kontrolldichte zu erhöhen gerade bei dem Thema Entsendung, Schwarzarbeit und Mindestlohnkontrolle.

Letzter Punkt die Frage, die dahintersteht, ist bei Ihren demokratietheoretischen Fragen, dass wir als good Governance bezeichnen würden. Also die Frage, wie weit ist Demokratie auch in Ihrem Vollzug für die Leute nachvollziehbar und wie weit wird Demokratie demokratisch kontrolliert auch in der Frage des Verwaltungsvollzuges usw. Ich glaube, dass da wichtige Fragen berührt sind, die uns alle Sorgen machen sollten, da, wo es nicht funktioniert. Ich sehe dies schon so, dass zumindest wir als deutscher Gewerkschaftsbund allen rechtspopulistischen und sonstigen Tendenzen entschieden entgegentreten und immer die Gefahr besteht, dass man sagt, wenn ein solches demokratisches System so auftritt wie es bei den Menschen manchmal ankommt, dass man manchmal an dem Staat verzweifelt. Dem würden wir auch immer vorbeugen, nur glaube ich, dass unsere Wege sich ein wenig unterscheiden würden, von denen, was hier die Mehrheit der Sachverständigen am Tisch vorschlägt. Darüber könnten wir dann – ich will jetzt hier keine lange Vorlesung halten – könnte ich lange noch berichten, was es an guten Vorschlägen gibt. Diese kennen Sie wahrscheinlich auch zum Teil. Dabei will ich es belassen.

Der **Vorsitzende:** Ich glaube es ist wichtig, dass auch die Arbeitnehmervertretung, der Deutsche Gewerkschaftsbund, hier zu Wort kommt. Jetzt Kollegin Frau Kerstin Andreae.

**Abg. Kerstin Andreae (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Ich habe noch mal zu diesem Detailaspekt, dass die Gesetzentwürfe auf Antrag einer Fraktion übergeleitet werden können, eine Frage an Dr. Gebert und an Herrn Schubmann-Wagner. Herr Gebert, Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme, dass zu gewährleisten sei, dass die dem Normenkontrollrat zur Prüfung zugeleiteten Gesetzesvorlagen, was es wäre, eine Darstellung des Erfüllungsaufwandes sowie



der sonstigen Kosten beigefügt ist. Das würde ich jetzt übersetzen – und wenn das so ist, dass dies so im Gesetzentwurf steht, muss man es aus meiner Sicht ändern –, dass die Fraktion der GRÜNEN, die ihren guten Gesetzentwurf in das Parlament einbringt, der dann von der Union dem Normenkontrollrat übermittelt wird, dass wir als Fraktion der GRÜNEN unsererseits die Bürokratiekostenmessung dieses Gesetzentwurfes vornehmen müssen. Dies kann natürlich nicht sein. Jetzt ist meine Frage an Sie: Interpretieren Sie den vorliegenden Gesetzentwurf so, dass das passiert, dann müssten wir es ändern. Die gleiche Frage an Herrn Schubmann-Wagner. Es geht mir wirklich um eine Klärung und Information, da ist noch ein Fehler im Detail.

**SV RA Alexander Gebert (Noerr LLP):** Worauf Sie anspielen, ist es eine verfahrenstechnische Ausgestaltung des weiteren Verfahrens. Um es exemplarisch am bisherigen Gesetz darzustellen, ist es so, dass die Gesetzentwürfe, Regelungsentwürfe, die aus den Ministerien kommen und dem NKR zugeleitet werden, werden innerhalb des Gesetzgebungs-/Gesetzschöpfungsprozesses zwischen den Ministerien noch mit einer Gesetzesfolgenabschätzung des jeweiligen federführenden Ministeriums versehen. Das ist auch ein Punkt, der steht nicht im NKR-Gesetz, so wie es jetzt besteht, sondern ist letztendlich in der GGO geregelt. Da steht im Einzelnen drin, wie eine Gesetzesvorlage der Bundesregierung aussehen muss, wenn sie in das Gesetzgebungsverfahren überführt wird. So wie es jetzt ist, knüpft das an den Auftrag des NKR an, so wie er jetzt besteht. Er hat letztendlich nur eine Aufsichts- und Kontrollfunktion. Er nimmt keine eigene Messung vor, d. h., um den Auftrag des Normenkontrollrates beizubehalten und nicht noch auszudehnen, sollte ihm die Ermittlung der Bürokratiekosten nicht auch noch aufgebürdet werden. Es muss letztendlich gewährleistet sein, dass einem jeden Entwurf, der überprüft werden soll, auch schon mal eine Ermittlung des Erfüllungsaufwandes oder der Bürokratiekosten, je nachdem, wie es in Zukunft definiert wird, entsprechend beigefügt wird. Das ist letztendlich eine verfahrenstechnische Frage, die im Rahmen der Geschäftsordnung des Bundestages ggf. geklärt oder geregelt werden muss, oder diese Aufgabe wird einer anderen Institution übertragen, dem Statistischen Bundesamt beispielsweise. Oder man macht sich dort den exekutiven Sachverstand der Ministerien oder greift darauf zurück. Das ist aber keine Frage, die unmittelbar durch das Gesetz geregelt werden muss, meine ich.

Der **Vorsitzende:** Wenn man es überträgt, muss man auch gleichzeitig sehen, ob die Stellen vorhanden sind. Das Wort hat Herr Dieter Schubmann-Wagner.

**SV RA Dieter Schubmann-Wagner – StS a. D. (Simon und Partner):** Ich glaube die kurze Diskussion hier zeigt schon, wie problematisch diese Regelung ist. Darum möchte ich vorweg sagen – ersatzlose Streichung dieses Satzes: „Er prüft Gesetzesvorlagen aus der Mitte

des Bundestages und Gesetzesvorlagen des Bundesrates, die nicht zugeleitet worden sind auf Antrag einer Fraktion.“ Im Satz davor steht das richtige: „Wer das freiwillig beantragt, bei dem kann es geschehen.“ Und alles andere, Kollege Gebert, wenn man sich das praktisch vorstellt, da soll dieses NKR-Gesetz vielleicht oder die Geschäftsordnung unabhängigen und nur ihrem Gewissen verantwortlichen Abgeordneten einer Fraktion vorschreiben, was die in einen Gesetzentwurf zu schreiben haben – nämlich den Erfüllungsaufwand. Das geht nicht. Da habe ich allergrößte Bedenken, dass das von den Referentenentwürfen innerhalb der Ministerien in der Bundesregierung gemacht wird und es auch in der GGO entsprechend geregelt ist, das ist völlig ok, das ist Ministerialverwaltung, das ist Gesetzesverfahren. Aber das geht nicht so im Bundestag. Darum plädiere ich sehr dafür, lassen Sie das. Überlassen Sie diese Frage, den politischen Prozess, der Debatte. Ich glaube, über kurz oder lang werden sich die beteiligten Fraktionen im Bundestag sehr gut überlegen, ob sie irgendwelche Gesetzesentwürfe einbringen, in denen zu diesen Fragen nichts Vernünftiges steht und über kurz oder lang werden die meisten Fraktionen ihre Gesetzesentwürfe ohnehin vom NKR freiwillig überprüfen lassen. Ich möchte eine ganz kleine Schleife machen, weil, das gehört meines Erachtens dazu. Als der Entbürokratisierungsprozess mit dem NKR-Gesetz 2005 begann, hatten wir 30 Jahre lang Versuche des Bürokratieabbaus, die wie Kollege Prof. Dr. Jann sagt, letztendlich immer positiv dargestellt werden, aber es wurde nicht viel geleistet. Seit dem finde ich, ist Enormes geleistet worden und es hat sich sehr viel zum Positiven verändert. Ich habe die allererste deutsche SKM-Messung gemacht, Verdingungsordnung für Bauleistung als Projektleiter und ich habe auch die allererste deutsche Messung verantwortet zu lebenslangen Messungen für Bürgerinnen und Bürger, Pflegebedürftige, Angehörige und ehrenamtlich tätige Menschen. Ich kann Ihnen sagen, man galt als Exot, dass man das auf einmal so machen will. Man kriegte ein mitleidiges Lächeln von Ministerialbeamten und auch enge Freunde von mir, die sich gut auskennen mit Gesetzesgebungsverfahren sagten, das wir doch nie etwas. Schauen Sie sich heute an, was wir nach fünf Jahren haben, die Kultur hat sich gewandelt. In den Ministerien ist das heute Alltag. Da wird von Vorneherein daran gedacht, solide gearbeitet und engagiert etwas zu Papier gebracht, was also dann vom NKR auch prüfbar ist. Darum meine Bitte, keine Reglementierung bei Gesetzesentwürfen anderer Fraktionen, überlassen Sie das dem politischen Prozess.

Der **Vorsitzende**: Herr Gebert, noch einmal aber ganz kurz. Sie wollen auf Herrn Schubmann-Wagner antworten?

**SV RA Alexander Gebert (Noerr LLP)**: Ja, nur eine ganz kurze Erwiderung. Ich stimme vollkommen mit Ihnen überein, wenn Sie sagen, dass durch das NKR-Gesetz oder durch ein einfaches Gesetz dem Bundestag oder seinen Mitgliedern nicht vorgeschrieben werden kann, wie er eine Gesetzesvorlage zu gestalten hat oder welche Ermittlungen, Anstellungen,

Informationen er diesen beizufügen hat. Wenn der Bundestag jedoch wahrscheinlich eine Regelung in seiner Geschäftsordnung sich selber auferlegt für eine Prüfung durch den Nationalen Normenkontrollrat, eine entsprechende Ermittlung der Bürokratiekosten anzustellen, halte ich dieses rechtlich oder insbesondere auch verfassungsrechtlich an sich nicht für problematisch.

Der **Vorsitzende**: Das widerspricht ja nicht dem, was Herr Schubmann-Wagner gesagt hat. Das macht das Parlament selber von sich aus. Es ist da ja dann die Intention des Parlaments. Wir haben uns bei Ihnen zu bedanken. Es war ein sehr wertvolles Gespräch und das ist deswegen schon so wichtig gewesen, weil sich in dieser Woche schon die Fraktionen intensiv damit beschäftigen und nächste Woche die Entscheidungen schon getroffen werden. Herzlichen Dank, nicht nur für Ihr Kommen hierher, sondern auch für Ihre Arbeit insgesamt. Sie leisten für unser Land eine ganz wichtige Tätigkeit. Herzlichen Dank dafür und alles Gute.

**Schluss der Sitzung: 13:45 Uhr**

Mi/FI/Zo/Pu/Kn