



ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS



# Stellungnahme

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



**Projektgruppe Bürokratieabbau  
Berlin, 24. Juni 2010**

## Vorbemerkung / Zusammenfassung

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) vertritt die Interessen von ca. 960.000 handwerklichen Betrieben mit ca. 4,8 Millionen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen. Das Deutsche Handwerk begrüßt nachdrücklich den vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates. Die mit dem derzeit geltenden Gesetz über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates von 2006 verfolgte Zielsetzung wurde im Wesentlichen erreicht. Der Nationale Normenkontrollrat hat sich als unabhängiges und überparteiliches Gremium zur Folgenabschätzung im Gesetzgebungsverfahren etabliert. Seine Arbeit trägt maßgeblich zur Umsetzung des gesetzgeberischen Anspruchs einer belastungsarmen Rechtssetzung bei.

Es gilt nun die mit dem Gesetz zur Einsetzung des Normenkontrollrates von 2006 geschaffene Grundlage weiterzuentwickeln und diese an die gegenwärtigen und künftigen Anforderungen, Umstände und Herausforderungen anzupassen. Die von der Bundesregierung mit ihrem Kabinettsbeschluss vom 27. Januar 2010 angestoßenen Bestrebungen zum Bürokratieabbau setzen ein deutliches Signal und legen ihrer ambitionierten Zielsetzung konkrete Maßnahmen und Methoden zugrunde. Neben der Absicht, die durch bundesrechtliche Informationspflichten verursachten Kosten der Wirtschaft bis Ende 2011 netto um 25 Prozent im Vergleich zur Rechtslage im September 2006 reduzieren zu wollen, soll künftig der gesamte sonstige Aufwand zur Erfüllung bundesgesetzlicher Normen Gegenstand des Bürokratieabbaus sein.

Der vorliegende Gesetzesentwurf greift die von der Bundesregierung beschlossene Ausdehnung des Bürokratieabbaus auf den sonstigen Erfüllungsaufwand auf und ergänzt die Prüfungskompetenz des Normenkontrollrates entsprechend. Dieser Kompetenzzuwachs gewährleistet die erforderliche Korrespondenz zwischen dem Prüfungsumfang des Normenkontrollrates und dem Gegenstand des Bürokratieabbaus und bietet damit die Grundvoraussetzung für eine effiziente Folgenabschätzung künftiger Rechtsakte. Das Deutsche Handwerk begrüßt vor diesem

Hintergrund die vom Gesetzesentwurf vorgesehene Erweiterung der Prüfungskompetenz des Normenkontrollrates auf den gesamten Erfüllungsaufwand.

Des Weiteren soll der Normenkontrollrat laut Gesetzentwurf künftig berechtigt sein, auf Antrag einer Bundestagsfraktion Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages sowie solche des Bundesrates, die ihm nicht zugeleitet worden sind, zu prüfen. Die Zuständigkeitserweiterung füllt eine bisher bestehende Regelungslücke und ist geeignet, dass künftig etwaige belastungsintensive Gesetzesvorhaben nicht von der Bundesregierung selbst, sondern über die Regierungsfractionen in den Bundestag eingebracht werden, um eine Folgenabschätzung des Normenkontrollrates zu vermeiden. Das vorgesehene Recht aller Fraktionen des Bundestages zur Anrufung des Normenkontrollrates ist deshalb ausdrücklich zu begrüßen.

Der Gesetzentwurf stellt – trotz gewisser redaktioneller Mängel – seinem Kerngehalt nach eine adäquate Antwort auf die bisher gewonnenen Erfahrungen und Nachbesserungsbedürfnisse sowie auf die mit der Initiative der Bundesregierung zum Bürokratieabbau einhergehenden Anforderungen dar und ist insgesamt zu begrüßen.

## **Der Gesetzesentwurf im Einzelnen:**

### **1. § 1 Abs. 2 (Prüfungskompetenz bzgl. Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung)**

Die Ausweitung der Prüfungskompetenz des Normenkontrollrates auf Maßnahmen der Bundesregierung bezüglich besserer Rechtsetzung ist konsequent und zu begrüßen. Die bisherige Beschränkung auf den engen Begriff des Bürokratieabbaus, d.h. den Abbau gesetzlicher Informationspflichten, erfasst lediglich einen Teil der erforderlichen Bemühungen zur besseren Rechtsetzung und wurde dem Beitrag, den der Normenkontrollrat mit seiner unabhängigen Prüfung leisten kann, nicht gerecht. Der gesetzliche Auftrag des unabhängig agierenden Normenkontrollrates zur Prüfung von Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung ist ein wichtiger Schritt hin zu einer sämtliche Aspekte umfassenden Folgenabschät-

zung und kann auf diese Weise zur Umsetzung einer effektiven und belastungsärmeren Gesetzgebung beitragen.

## **2. § 1 Abs. 3 (Prüfungskompetenz bzgl. des Erfüllungsaufwands bundesgesetzlicher Regelungen)**

Die Ausweitung der Prüfungskompetenz hinsichtlich der Darstellung des Erfüllungsaufwands ist mit Blick auf die diesbezüglichen Maßnahmen des Aktionsplans der Bundesregierung erforderlich, um die Effektivität der Folgenabschätzung durch den Normenkontrollrat künftig zu gewährleisten.

Wenngleich der Erfüllungsaufwand zugleich den Aufwand umfasst, der aus gesetzlichen Informationspflichten erwächst, sollte der Gesetzestext zum Zweck der Klarheit die Prüfungskompetenz bezüglich der Darstellung von Informationspflichten zusätzlich aufführen. Dies würde die – auch von der Bundesregierung aufgegriffenen – Unterschiede hinsichtlich der Bemessungsmethodik und der Entlastungsziele hervorheben und deutlich kennzeichnen.

Die Einschränkung der Prüfungskompetenz auf die Darstellung des Erfüllungsaufwands bezüglich neuer Regelungen ist zu eng. Die Kompetenz sollte ausdrücklich auch bereits bestehende Regelungen erfassen, die mit der beabsichtigten Neuregelung in Zusammenhang stehen oder von dieser berührt werden. Nur auf diese Weise kann eine aussagekräftige Folgenabschätzung erfolgen, deren Zweck darin besteht, einen Beitrag zur Umsetzung von Netto-Entlastungszielen zu leisten.

Die Hervorhebung der Überprüfung hinsichtlich der Kostendarstellung für mittelständische Unternehmen ist ausdrücklich zu begrüßen und zu unterstützen. Dies wird nicht nur der Bedeutung von KMU in der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung gerecht, sondern richtet den Fokus auf die am stärksten von Bürokratielasten betroffene Gruppe. Gerade kleine Unternehmen mit nur wenigen Mitarbeitern, zu denen die allermeisten Handwerksbetriebe zählen, können die ihnen aus den verschiedensten Bereichen auferlegten Informations-, Anzeige- und Meldepflichten kaum noch bewältigen. Anders als große und breit aufgestellte Unternehmen ha-

ben Handwerksbetriebe in der Regel weder die finanziellen noch die personellen Möglichkeiten, die zunehmende und im Alltag verstärkt spürbare Bürokratiebelastung zu bewältigen. Unnötige, unzweckmäßige oder gar widersprüchliche Informations- und sonstige Erfüllungspflichten führen nicht nur zu zeitlichen und finanziellen Engpässen. Die Erfüllung sämtlicher, einem gewöhnlichen Betrieb auferlegten Bürokratielasten erstickt maßgeblich die Entfaltung wertvollen, wirtschaftlichen Potentials. Ressourcen werden gebunden, die dann nicht mehr für die Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätze zur Verfügung stehen. Deshalb ist die gesetzliche Priorisierung einer KMU-Folgenabschätzung richtig und konsequent.

### **3. § 1 Abs. 4 (Keine Überprüfung des Gesetzgebungszwecks)**

Der Ausschluss der Ziele und Zwecke einer neuen Regelung aus dem Prüfungsfeld des Normenkontrollrates ist zwingend erforderlich, um die gesetzliche Unabhängigkeit des Normenkontrollrates zu wahren. Die Festsetzung der Ziele und Zwecke basiert im Wesentlichen auf einer politisch motivierten Bewertung der Gesetzgebungsorgane. Eine Überprüfung käme einer Bewertung der mit der Neuregelung verfolgten politischen Absichten gleich. Dies kann und darf nicht Aufgabe des Normenkontrollrates sein und würde seiner objektiven Funktion im Gesetzgebungsprozess zuwiderlaufen und letztendlich schaden.

### **4. § 2 Abs. 2 (Unterscheidung von Erfüllungs- und Bürokratiekosten)**

Die Verwendung der Bezeichnung "Bürokratiekosten" für solche Kosten, die aus den Informationspflichten erwachsen, ist irreführend und ungenau. Bürokratiekosten sind Kosten, die von bürokratischen Umständen verursacht werden. Der Begriff Bürokratie reicht inhaltlich aber weiter und umfasst mehr Aspekte als nur Informationspflichten. Im üblichen und allgemein verständlichen Sprachgebrauch umfasst der Begriff Bürokratiekosten auch die gesamten Erfüllungskosten im Sinne von Abs. 1 und könnte letztendlich synonym verwendet werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es empfehlenswert, von dem Begriff der Bürokratiekosten Abstand zu nehmen. Zudem ist eine eigenständige Bezeichnung für die von Informationspflichten verursachten Kosten ist nicht erforderlich.

#### **5. § 4 Abs. 3 (Prüfungskompetenz bzgl. Gesetzesentwürfen des Bundestages und des Bundesrates)**

Die Erweiterung der Prüfungskompetenz auf Gesetzesentwürfe, die aus der Mitte des Bundestages entspringen, sowie auf Gesetzesvorlagen des Bundesrates füllt eine in dieser Hinsicht bislang bestehende Regelungslücke. Der Normenkontrollrat kann seinen ihm zugewiesenen Beitrag zum Abbau von bürokratischen und anderweitig belastenden Regelungen nur entsprechen, soweit seine Beteiligungsbefugnis an sämtlichen Gesetzesinitiativen gewährleistet ist. Der "Umweg" von Gesetzesentwürfen der Bundesregierung über den Bundestag zur Vermeidung einer Überprüfung der Bürokratiebelastung durch den Normenkontrollrat ist mit der vorgeschlagenen Regelung künftig nicht mehr möglich und ausdrücklich zu begrüßen.