

Frank Frick, Bertelsmann Stiftung

**Schriftliche Stellungnahme**  
**zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des**  
**Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates**  
**– BT-Drs. 17/1954 –**

Gliederung:

1. Zusammenfassung
2. Stellungnahme zur Erweiterung des Mandates des Nationalen Normenkontrollrates
3. Stellungnahme zur Prüfung der Darstellung des Erfüllungsaufwandes
4. Stellungnahme zur Prüfung von Befristungs- und Evaluationsklauseln
5. Stellungnahme zu weiteren, bisher nicht berücksichtigten Aspekten

**1. Zusammenfassung**

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) hat einen wesentlichen Beitrag zur Steigerung von Evidenz und Transparenz im Gesetzgebungsprozess geleistet. Die Prüfung der Bürokratiekosten durch den NKR hat sich bewährt und sollte auf die Prüfung des gesamten Erfüllungsaufwandes ausgedehnt werden, um insbesondere die Spürbarkeit des bisherigen Bürokratieabbaus zu stärken. Die zusätzliche Erweiterung des NKR-Mandates um weitere fakultative Prüffelder ist zu begrüßen. **Perspektivisch wird empfohlen, das NKR-Mandat sukzessive auf die Einhaltung sämtlicher Anforderungen an die Gesetzesbegründung bzw. -folgenabschätzung zu erweitern**, um die Ziele des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung möglichst umfassend zu unterstützen. **Das NKR-Mandat sollte dabei auf die Prüfung der Methodengerechtigkeit und der Plausibilität beschränkt bleiben**. Inhaltliche Ziele der Regelung sollten explizit nicht Gegenstand der Kontrollkompetenz des NKR sein, sondern der politischen Entscheidung im parlamentarischen Verfahren vorbehalten bleiben.

**Die Ermittlung des Erfüllungsaufwandes sollte stärker an der Lebenswirklichkeit der Normadressaten orientiert werden, um auf diese Weise die Akzeptanz der Messungen und die Spürbarkeit des Bürokratieabbaus zu erhöhen**. Bei der Entwicklung einer geeigneten Methode sollten deshalb verstärkt lebenslagenorientierte Messungen durchgeführt werden (ggf. auch rechtsgebiets- und ebenenübergreifend; z. B. bei Existenzgründungen, Alleinerziehenden, ALG-II-Empfängern, Pflegebedürftigen, etc.).

Befristungen von Gesetzen sind geeignet, politische Querschnittsziele, wie z. B. bessere Rechtsetzung, Bürokratieabbau oder Nachhaltigkeit, zu unterstützen. **Befristungsklauseln sollten immer mit Evaluationsklauseln verknüpft werden, wobei der Einsatz von Befristungs- und Evaluationsklauseln sehr gezielt erfolgen sollte** (z. B. bei Gesetzen mit potenziell erheblichen Auswirkungen oder wenn, z. B. bei neuartigen Regelungsfeldern, die Wirkungen schwer abschätzbar

Frank Frick, Bertelsmann Stiftung

sind). Die Evaluation sollte orientiert sein an den Zielen des Gesetzes und den Annahmen aus der Gesetzesbegründung. Mit Hilfe einer obligatorischen Kontrolle von Befristungs- und Evaluationsklauseln durch den NKR würde erstmals systematisch geprüft, ob Gesetze die intendierte Wirkung tatsächlich entfalten. Da Befristungs- immer mit Evaluationsklauseln verknüpft werden sollten und Evaluationen klar definierte Regelungsziele erfordern, wäre zu überlegen, ob auch die Darstellung des Regelungszieles sowie die Erwägungen zu Lösungsalternativen als obligatorische Prüffelder im Rahmen des geänderten NKRG benannt werden.

**Mittelfristig wird empfohlen, dass der NKR auch Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen einer prozessual-methodischen Kontrolle unterzieht.** Hierdurch kann die Qualität von Nachhaltigkeitsprüfungen gesteigert und ein Beitrag für konsequente Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie geleistet werden.

## **2. Stellungnahme zur Erweiterung des Mandates des Nationalen Normenkontrollrates**

Die Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) zur Prüfung der Bürokratiekosten bzw. des Aufwandes, der durch bundesrechtliche Informationspflichten ausgelöst wird, hat sich bewährt. Transparenz über den Bestand an Bürokratiekosten wurde hergestellt (Stichtag: 30.09.2006). Ein gezielter Bürokratieabbau wurde ermöglicht; bis Ende 2009 sind rund 15 % oder 7 Milliarden Euro der Bürokratiekostenbelastung reduziert worden. Darüber hinaus werden die Bürokratiekosten der Wirtschaft – und seit Anfang 2009 auch die der Bürger – regelmäßig vor dem In-Kraft-Treten neuer oder geänderter bundesrechtlicher Regelungen überprüft.

Die Kontroll- und Beratungstätigkeit des NKR sorgt für vollständige und qualitativ hochwertige Bürokratiekostenmessungen bzw. -schätzungen. Darüber hinaus verleiht die Existenz und die Arbeit des NKR den Bürokratieabbaubemühungen der Bundesregierung die notwendige Glaubwürdigkeit und Durchsetzungskraft. Schließlich schafft der auf Dauer angelegte NKR einen Rahmen für den notwendigen, langfristig angelegten Kulturwandel in Bezug auf Bürokratieabbau und -vermeidung.

Die anfängliche Fokussierung des NKR-Mandates auf die Prüfung von Bürokratiekosten war gut und richtig. Richtig, um zunächst in einem überschaubaren Feld und auf Grundlage international erprobter Methoden Erfahrungen zu sammeln und erste Erfolge zu erzielen. Der Beitrag des NKR zum bisherigen Bürokratieabbau ist dabei – in Politik und Verwaltung, in der Wirtschaft, bei Verbänden und sonstigen Interessensorganisationen sowie in der Öffentlichkeit – auf breite Akzeptanz gestoßen.

Trotz des bisherigen, jetzt auch zahlenmäßig überprüfbaren Bürokratieabbaus fehlt es jedoch – von Teilbereichen abgesehen – nach wie vor an einer insgesamt spürbaren Entlastung von Unternehmen, Bürgern und öffentlichen Verwaltungen. Dies liegt vor allem daran, dass die Informations- oder

Frank Frick, Bertelsmann Stiftung

Bürokratiekosten – nach belastbaren Schätzungen (wie z. B. für die Niederlande oder die Schweiz) – nur ca. 20 % des gesamten Erfüllungsaufwandes ausmachen.

Die Erweiterung des NKR-Mandates auf die Prüfung des gesamten Erfüllungsaufwandes, d. h. des messbaren Zeitaufwandes sowie der Kosten, die durch die Befolgung bundesrechtlicher Vorschriften bei Bürgern, Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen insgesamt entstehen, kann – bei entsprechenden Abbauerfolgen – eine maßgebliche Entlastung bewirken. Insbesondere in Zeiten einer anhaltenden Finanz- und Wirtschaftskrise sowie einer mittel- bis langfristig erforderlichen Haushaltskonsolidierung erscheint es weder möglich noch sinnvoll, erhebliche Einsparpotenziale zu ignorieren – zumal die erforderlichen, regulierungspolitischen Maßnahmen – verglichen mit anderen Formen finanzieller Stimulierung – deutlich günstiger umzusetzen sind.

Die Ermittlung und der Abbau von Bürokratiekosten sowie sonstigem Erfüllungsaufwand stellen erste Schritte im Hinblick auf eine bessere Rechtsetzung dar. Eine bessere Rechtsetzung ist jedoch nicht nur durch einen systematischen Bürokratie- oder Kostenabbau gekennzeichnet; eine bessere Rechtsetzung beruht vielmehr auf einem Kanon verschiedener Methoden, Strukturen und Prozesse.

Um die Ziele des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ der Bundesregierung umfassend zu unterstützen und insbesondere die Gesetzesfolgenabschätzung auf Bundesebene zu stärken, wird empfohlen, das NKR-Mandat sukzessive auf die Einhaltung sämtlicher Anforderungen an die Gesetzesbegründung bzw. -folgenabschätzung zu erweitern. Das NKR-Mandat sollte dabei generell – wie im Fall der Bürokratiekosten – auf die Prüfung der Methodengerechtigkeit und eine Plausibilitätsprüfung beschränkt werden. Inhaltliche Ziele der jeweiligen Regelung sollten explizit nicht Gegenstand der Kontrollkompetenz des NKR sein, sondern der politischen Entscheidung im parlamentarischen Verfahren vorbehalten bleiben.

In § 4 Abs. 2 des Gesetzentwurfes werden die Aspekte aufgezählt, auf die sich die Prüfung der methodengerechten Durchführung und der nachvollziehbaren Darstellung in Zukunft – über den Erfüllungsaufwand (einschließlich der Bürokratiekosten) hinaus – erstrecken kann. Bei dieser Aufzählung handelt es sich um eine Auswahl der nach § 43 GGO geforderten Inhalte der Begründung von Gesetzesentwürfen. Um das NKR-Mandat perspektivisch umfassend zu gestalten, sollte der Katalog der fakultativen sowie auch der obligatorischen Prüffelder schrittweise erweitert werden.

Die umfassende Erweiterung des Kontrollmandates des NKR (mit einem Fokus auf die Prüfung der Methodengerechtigkeit und eine Plausibilitätsprüfung der Gesetzesfolgenabschätzung) ist geeignet, die Gesetzesvorbereitung – durch verstärkte Evidenz und Transparenz – zu verbessern.

### **3. Stellungnahme zur Prüfung der Darstellung des Erfüllungsaufwandes**

Frank Frick, Bertelsmann Stiftung

Im Gesetzentwurf ist geregelt, dass der NKR die „Darstellung des Erfüllungsaufwandes neuer Regelungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit“ prüfen soll (vgl. § 1 Abs. 3). „Der Erfüllungsaufwand umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen.“ (vgl. § 2 Abs. 1)

Für die Ermittlung des Erfüllungsaufwandes gibt es international zwar verschiedene Ansätze (z. B. in den Niederlanden, in Schweden, Polen und Frankreich). Ein ganzheitlicher und integrierter Ansatz ist jedoch noch nicht vorhanden. Hier könnte Deutschland Pionierarbeit leisten und international eine Vorreiterrolle übernehmen.

Um die Ermittlung des Erfüllungsaufwandes stärker an der Lebenswirklichkeit der Normadressaten zu orientieren und somit auch die Akzeptanz der Messungen bzw. Schätzungen zu erhöhen, sollten – nach einem von der Bertelsmann Stiftung in den Jahren 2008 und 2009 durchgeführten Modellprojekt – folgende Punkte bei der Methodenentwicklung berücksichtigt werden:

- Die Ermittlung des Erfüllungsaufwandes sollte verstärkt lebenslagenorientiert ermittelt werden (z. B. Lebenslage „Existenzgründung“). Lebenslagenorientierte Messungen sind rechtsgebiets- oder ebenenübergreifend durchzuführen, sofern die Lebenslage durch Regelungen aus verschiedenen Rechtsgebieten oder durch verschiedene staatliche Ebenen normiert ist.
- Lebenslagenorientierte Messungen des Erfüllungsaufwandes sollten ggf. für Bürger oder Unternehmen und öffentliche Verwaltungen, d. h. normadressatenübergreifend, durchgeführt werden (z. B. kombinierte Ermittlung des Aufwandes, der durch Steuererklärungen bei Bürgern oder Unternehmen und durch entsprechende Steuerveranlagungen in der Steuerverwaltung verursacht wird). Erst dieses Vorgehen zeigt die gesamten Prozesskosten und ggf. Verschiebungen.
- Der Erfüllungsaufwand sollte getrennt nach „Sowieso-Kosten“ und „Zusätzlichen Kosten“ dargestellt werden. Sowieso-Kosten sind Kosten, die auch ohne gesetzliche Pflicht anfallen würden; zusätzliche Kosten sind Kosten, die nur der gesetzlichen Pflicht geschuldet sind.
- Der Erfüllungsaufwand sollten möglichst nicht nur global, d. h. mit einem Gesamtwert für alle betroffenen Normadressaten (Bürger, Unternehmen bzw. öffentliche Verwaltungen), sondern auch spezifisch, d. h. mit Einzelwerten für bestimmte Teilgruppen (z. B. Wirtschafts- oder Verwaltungszweige), dargestellt werden.
- Über die objektive Ermittlung des Erfüllungsaufwandes in Geld- oder Zeiteinheiten hinaus sollten auch gravierende subjektive Belastungen durch „Irritationseffekte“ – differenziert – erhoben werden (z. B. Erhebung von Irritationseffekten durch Wartezeiten oder durch das mangelnde Verständnis, die mangelnde Umsetzbarkeit oder die mangelnde Akzeptanz einer rechtlichen Regelung).

Frank Frick, Bertelsmann Stiftung

Insgesamt erscheint eine erweiterte Erfüllungsaufwandsmessung geeignet, das Kostenbewusstsein bei allen Akteuren des Gesetzgebungsverfahrens zu schärfen. Vielfach wird argumentiert, dass Überlegungen zu Reduzierung der Kostenbelastung nur schwer von der Betrachtung des Nutzens einer Regelung (Sicherheit der Bevölkerung, Schutz der Umwelt, etc.) zu trennen sind. Die Ermittlung von Nutzeneffekten ist methodisch jedoch ungleich schwieriger. Insgesamt ist davon auszugehen, dass auch ohne die – generell sinnvolle – systematische Ermittlung von Nutzeneffekten im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen Chancen zur Reduktion des Erfüllungsaufwandes erkannt werden können. Für den Umfang des Erfüllungsaufwandes ist wesentlich, inwieweit im Fall der Umsetzung einer Richtlinie oder sonstiger Rechtsakte der Europäischen Union über deren Vorgaben hinaus weitere Regelungen getroffen werden (sog. „Goldplating“). Es wäre daher zu überlegen, ob das entsprechende in § 4 Abs. 2 Punkt 5 des Gesetzentwurfes genannte, fakultative Prüffeld perspektivisch als obligatorisches Prüffeld definiert wird.

#### **4. Stellungnahme zur Prüfung von Befristungs- und Evaluationsklauseln**

In § 4 Abs. 2 des Gesetzentwurfes sind die Aspekte aufgeführt, auf die sich die Prüfung des NKR – über den Erfüllungsaufwand hinaus – beziehen kann.

Unter Punkt 3. sind als ein möglicher Prüfungsaspekt „Erwägungen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens, zur Befristung und Evaluierung“ erwähnt. Die Bertelsmann Stiftung hat 2010 ein Gutachten bei der Universität Potsdam in Auftrag gegeben, um Anwendungserfahrungen auf Ebene der deutschen Bundesländer, beim Bund und international mit Befristungs- und Evaluationsklauseln zu sammeln, Schlussfolgerungen in Bezug auf die Wirksamkeit von Befristungen für Ziele des Bürokratieabbaus und anderer politischer Ziele zu ziehen und Empfehlungen für einen praktikablen Umgang mit Befristungs- und Evaluationsklauseln auf Bundesebene abzuleiten.

Die Ergebnisse des Gutachtens können in den folgenden sieben Empfehlungen zusammengefasst werden:

(1) Ziele klar bestimmen

Befristungen sind geeignet, ganz unterschiedliche politische Querschnittsziele zu unterstützen, z. B. bessere Rechtsetzung, Bürokratieabbau, Nachhaltigkeit oder Haushaltskonsolidierung. Nötig ist eine politische Entscheidung über das Ziel: Das Instrument „Befristung“ wirkt am besten, wenn es eindeutig mit einem Ziel verknüpft wird.

(2) Evaluationskriterien festlegen

Frank Frick, Bertelsmann Stiftung

Befristungen sollten immer mit Evaluationspflichten verknüpft werden. Dadurch müssen die Auswirkungen von Gesetzen nach einem festgelegten Zeitraum überprüft werden. Die Kriterien für eine solche Evaluation sind an der politischen Zielsetzung auszurichten und vorab verbindlich zu bestimmen. Es bietet sich die Festlegung allgemeiner Kriterien in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und spezifischer Kriterien im jeweiligen Gesetz an.

(3) Anwendungsbereich begrenzen

Generelle Befristungsklauseln für Gesetze sind ebenso wenig zu empfehlen wie generelle Evaluationsklauseln – sonst drohen Verlängerungsautomatismen bzw. sinnloser bürokratischer Aufwand. Sinnvoll ist stattdessen der einzelfallorientierte Einsatz von Befristungs- und Evaluationsklauseln, etwa bei Gesetzen mit (potenziell) erheblichen Auswirkungen.

(4) Expertise der Ressorts nutzen

Bei der Ex-ante-Prüfung von Befristungsmöglichkeiten – ebenso wie bei der Durchführung von Ex-post-Evaluationen – ist die Expertise der Ressorts (bzw. der jeweiligen Vollzugsbehörden) gefragt. Die Ressorts sollten rechtzeitig vor Fristablauf einen Evaluationsbericht erstellen. Im Bericht wären neben den Evaluationsergebnissen die Erhebungsmethode und die Datengrundlage transparent zu machen und ein Vorschlag zum weiteren Verfahren zu unterbreiten.

(5) Kontrolle und Unterstützung sicherstellen

Der Normenkontrollrat (NKR) sollte die Anwendung von Befristungen und Evaluationen überprüfen. Im Ex-ante-Verfahren könnte der NKR die auf dem Gesetzesvorblatt (neuer Gliederungspunkt G) und in der Gesetzesbegründung dokumentierten Aussagen der Ressorts prüfen und dazu eine Stellungnahme abgeben. Auch im Ex-post-Verfahren wäre der vor Befristungsablauf von den Ressorts erstellte Evaluationsbericht in gleicher Weise durch den NKR zu überprüfen und mit einer Stellungnahme zu versehen.

(6) Transparenzregeln festlegen

Die Stellungnahmen des NKR sollten dem Kabinett zusammen mit dem Gesetzentwurf vorgelegt werden und Teil des Regierungsentwurfes für Bundesrat und Bundestag sein. Auch die Evaluationsberichte der Ressorts wären öffentlich – in einer Kurzfassung als Teil der Gesetzesbegründung.

(7) Rechtliche Institutionalisierung stärken

Frank Frick, Bertelsmann Stiftung

Für die neuen Kontrollfunktionen sollte das Gesetz zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) fortgeschrieben werden. Bereits heute enthält die GGO grundlegende Regelungen zur Ex-ante-Prüfung von Befristungsmöglichkeiten. Deren Verbindlichkeit muss erhöht werden – wenn nötig durch eine Verankerung auf gesetzlicher Ebene.

Das Gutachten spricht sich somit klar für eine Erweiterung des Kontrollmandates im Hinblick auf Befristungs- und Evaluationsklauseln aus. Insofern wäre darüber nachzudenken, ob Befristungs- und Evaluationsklauseln perspektivisch nicht nur als fakultatives, sondern als obligatorisches Prüffeld (analog der regelmäßigen Prüfung des gesamten Erfüllungsaufwandes) im Rahmen des NKR definiert wird. Da Befristungs- immer mit Evaluationsklauseln verknüpft werden sollten und die Durchführung von Evaluationen durch definierte Regelungsziele und -alternativen erleichtert wird, wäre des Weiteren zu überlegen, ob zukünftig auch die Darstellung des Ziels und der Notwendigkeit der Regelung sowie die Erwägungen zu anderen Lösungsmöglichkeiten als obligatorische Prüffelder im Rahmen des geänderten NKR benannt werden. Mit Hilfe einer entsprechenden Mandatserweiterung wäre sichergestellt, dass der NKR die nachträgliche Wirkungskontrolle gesetzlicher Regelungen regelmäßig überwacht und die Entstehung von Prozessen des Gesetzescontrollings somit nachhaltig unterstützt.

## **5. Stellungnahme zu weiteren, bisher nicht berücksichtigten Aspekten**

Nicht explizit in § 4 Abs. 2 des Gesetzentwurfes genannt sind derzeit spezifische Gesetzesfolgen, auf die sich die Prüfung des NKR – über den Erfüllungsaufwand hinaus – beziehen kann. Hierzu zählen auch die Auswirkungen von bundesrechtlichen Regelungen auf die nachhaltige Entwicklung bzw. konkret die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie.

In den Jahren 2008 und 2009 hat die Bertelsmann Stiftung bei der Freien Universität Berlin ein Gutachten in Auftrag gegeben, um die Anwendungserfahrungen im internationalen Bereich mit Nachhaltigkeitsprüfungen zu sammeln und Empfehlungen für die Durchführung von Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen in Deutschland auf Basis der gesammelten Erfahrungen abzugeben. In dem Gutachten wird – grob – folgender Gesamtprozess für die Prüfung der ökonomischen, sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit skizziert:

- **Rahmensetzung:** Die Bundesregierung entwickelt eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie, definiert Ziele, Indikatoren und Managementregeln einer nachhaltigen Entwicklung und legt einen Methodenkanon für die Nachhaltigkeitsprüfung fest.

Frank Frick, Bertelsmann Stiftung

- Vorprüfung: Die Bundesministerien erstellen regelungsspezifische Kausalmodelle und prüfen, welche Ziele, Indikatoren und Managementregeln der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie betroffen sind.
- Hauptprüfung: Die Bundesministerien schätzen die Wirkungen einer Regelung auf die Ziele, Indikatoren und Managementregeln der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ab und führen entsprechende Konsultationen durch.
- Normenprüfung: Der Normenkontrollrat überprüft die Nachhaltigkeitsprüfung auf Plausibilität und Methodengerechtigkeit.
- Kabinettsentscheidung: Die Bundesregierung nimmt die Normenprüfung zur Kenntnis, fasst einen Beschluss zum vorliegenden Gesetzentwurf und leitet den Entwurf an den Bundesrat / Bundestag weiter.
- Parlamentarische Verabschiedung: Der Parlamentarische Beirat bewertet die Ergebnisse der Nachhaltigkeitsprüfung inhaltlich; der Gesetzentwurf durchläuft das parlamentarische Verfahren.
- Evaluierung: Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie wird evaluiert, d. h. bewertet, beurteilt und ggf. fortgeschrieben.

Die Gutachter empfehlen somit, dass der NKR die Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung auf Plausibilität und Methodengerechtigkeit überprüft. Folglich wäre hier – wie bei den Befristungs- und Evaluationsklauseln – darüber nachzudenken, ob der NKR Nachhaltigkeitsprüfungen perspektivisch nicht nur fakultativ, sondern obligatorisch kontrolliert, so dass Kabinett und Parlament die prozessual-methodische Normenkontrolle regelmäßig bei ihren Beschlussfassungen berücksichtigen können. Eine entsprechende Mandatserweiterung des NKR würde dem Querschnittsthema „Nachhaltige Entwicklung“ Nachdruck verleihen und könnte an dieser Stelle ähnliche Wirkungen entfalten wie im Bereich des Bürokratieabbaus.