

Deutscher Bundestag
17. Wahlperiode
Ausschuss für Wirtschaft
und Technologie

Ausschussdrucksache 17(9)172
24. Juni 2010

**Deutscher
Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**

Abteilung Vorsitzender

Abteilung Grundsatzangelegenheiten
und Gesellschaftspolitik

Abteilung Recht

Abteilung Struktur-, Industrie
und Dienstleistungspolitik

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über
die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates“
BT-Drucksache 17/1954**

Berlin, 24. Juni 2010



DGB-Bundesvorstand
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin
Tel.: 030/ 24 060 – 0
Fax: 030/ 24 060 210

**Stellungnahme des DGB zum
„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die
Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates“**

I. Grundsätzliche Bemerkungen

Die Bundesregierung will mit dem Abbau bürokratischer Hemmnisse - insbesondere für die mittelständische - Wirtschaft die Kompetenzen des Normenkontrollrates (NKR) ausweiten: In Zukunft soll die Darstellung sämtlicher Regelungsfolgen, des sogenannten Erfüllungsaufwands, zu den Aufgaben des NKR gehören. Darüber hinaus sollen die Regelungsvorlagen des Bundesrates und aus der Mitte des Bundestages – auf Antrag der Fraktion – der Kontrolle des NKR unterworfen.

Der DGB möchte beim vorliegenden Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen NKR zuerst das Dogma des Bürokratieabbaus und die damit verbundene Dominanz der Kosten-senkungs-ideologie grundsätzlich in Frage stellen.

In einer Zeit, in der Europa-Parlamentarier ihre Ohnmacht öffentlich machen und fraktionsübergreifend (!) die Zivilgesellschaft auffordern, NGO's als Gegenmacht zu den Interessenvertretungen der Finanzbranchen zu gründen, setzt die amtierende Koalition aus CDU/CSU und FDP auf weitere Deregulierung, vor allem mit der Begründung: Von der Wirtschaft sei eine Ausdehnung der Betrachtung auf alle Folgen eines Regelungsvorschlags angemahnt worden. Darüber hinaus folgt sie den Empfehlungen einer Studie der Fachhochschule des Mittelstands, die nicht näher begründet werden.

Es stellt sich die Frage, warum Bürokratie unbedingt billiger und nicht hauptsächlich qualitativ besser werden sollte. Also „better regulation“ im Sinne einer breiten Rechtsvereinfachung und -bereinigung, verknüpft mit einer ernsthaft betriebenen Gesetzesfolgenabschätzung - aber nicht nur für die Wirtschaft, sondern auch für Beschäftigte und Bürger/innen.

Eine differenziertere Herangehensweise wäre also sachgerechter, ginge es dem Gesetzgeber in vorliegendem Fall wirklich um „Bessere Staatlichkeit“ (als Gegenbegriff zu Bürokratieabbau). Der DGB setzt sich bereits seit Jahren gemeinsam mit den Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes genau dafür ein und hat dazu gemeinsam mit ver.di und der Hans-Böckler-Stiftung zahlreiche Vorschläge entwickelt.

Bürokratieabbau mit Fokus auf quantifizierbare Kosten wird seit Jahren vor allem von jenen in Politik, Wirtschaft und Think-Tanks gefordert, die damit ein grundsätzliches Interesse an einem generellen Normen- und Standardabbau und eine negative Konnotation alles Staatlichen transportieren. Der Begriff Bürokratieabbau wurde zu einem Synonym, das für einen „schlanke-eren Bürgerstaat“, „eigenverantwortlichere Bürger/innen“, „Unternehmensentlastung“ und „Verwaltungsabbau“ steht: alle Begriffe aus dem

neoliberalen Werkzeugkasten, die verheißen, Deregulierung fördere Wirtschaftswachstum.

Bereits in der Vergangenheit hat der DGB in seinen Stellungnahmen zu den Mittelstandentlastungsgesetzen I-III deutlich gemacht, dass er die Notwendigkeit einer umfänglichen Deregulierung bezweifelt. Skeptisch stehen die Gewerkschaften auch den Plänen gegenüber, den Bürokratieaufwand für mittelständische Firmen zu verringern. Der DGB befürchtet, dass dies mit dem Abbau von Arbeitnehmerrechten einhergehen könnte.

Anstatt zur Kenntnis zu nehmen, dass nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsaufbau gänzlich anderer Instrumente bedarf, wird jetzt eine Ausdehnung der Betrachtung auf alle Folgen eines Regelungsvorgangs angemahnt.

Im Übrigen ist der NKR selbst, mit all seinen Prüfungskompetenzen, nichts anderes als ein „bürokratisches Monster“. Weil er zukünftig auch über die Gesetze der Bundesregierung hinaus auch Gesetze aus der Mitte des Bundestages und ins Parlament eingebrachte Bundesrat-Vorlagen überprüfen können soll, wird die Arbeit des NKR unnötig aufgebläht. Das ist teuer. Das Geld könnte besser investiert werden.

Zu vermuten ist, dass die hier vorliegende Novellierung des Gesetzes zum NKR geschieht, um vorrangig völlig andere Ziele, als den vorgeblichen Bürokratieabbau, zu erreichen:

- Der NKR könnte als Machtinstrument des Bundeskanzleramtes gegenüber den Ressorts aufgebaut werden, da die Ressorts dem Bundeskanzleramt unterstellten NKR berichtspflichtig sind und sich das Bundeskanzleramt vorbehalten könnte, den Begriff des Erfüllungsaufwandes jeweilig in seinem Sinne zu interpretieren.
- Durch die Erweiterung des NKR von bisher acht auf nunmehr zehn Mitglieder sollen dem bisher nicht bedachten kleinen Koalitionspartner der CDU/CSU Plätze im Gremium gesichert werden.
- Deregulierung steht zur Zeit stark in der öffentlichen Kritik – gerade wegen fehlender Regulierung der Finanzmärkte. Der neue Gesetzesentwurf könnte dazu dienen der Deregulierungsdebatte neue Legitimation zu verleihen.

Im Übrigen sind Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Angemessenheit ohnehin auch bisher festgeschriebene Kriterien für die Verwaltung (und sollten es auch in der Wirtschaft sein). Kontrolliert werden diese Gebote bereits durch den Bundesrechnungshof, sowie durch den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung und letztlich durch das Haushalts- und Budgetrecht durch die politischen Vertretungen auf allen Ebenen.

Im hier vorliegenden Gesetzesentwurf wie im Gesetzesentwurf zum NKR von 2006 ist das Ziel der Kostenreduktion von Bürokratie vorrangig. Der Deutsche Gewerkschaftsbund kritisiert an dieser Stelle explizit, politische

Entscheidungen über ökonomische Kennzahlen steuern zu wollen. Die Unterstellung, der Staat hätte bisher durch Bürokratie schlecht oder zu teuer gewirtschaftet, enttarnt sich als neoliberale Staatskritik und stellt die Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes unter ein generelles Misstrauen.

Fazit:

Da der Aufgabenbereich des Nationalen NKR unspezifisch und ohne jegliche wissenschaftliche Basis quasi auf alle Regelungen, die Bürokratie verursachen könnten, ausgedehnt wird, wird eine politische Einflussnahme ermöglicht, die sich außerdem zusätzlich noch am kostengünstigen Mittel orientieren muss. Politische Bewertungen dieser Art sind einseitig, nicht wissenschaftlich fundiert und beraten insofern nur in eine politische Richtung: die Kosten, die die Unternehmen zur Gesellschaft und zum Staat beizutragen haben, zu Lasten der anderen Steuerzahler und Leistungserbringer zu reduzieren. Diese Schützenhilfe für eine Politik der Umverteilung der Kosten zu Lasten der restlichen Steuer- und Abgabenzahler – wie den Beschäftigten – lehnt der DGB ab.

II. Abbau bürokratischer Hemmnisse in der Statistik

Der DGB hat sich in der Vergangenheit durch Stellungnahmen zu den Mittelstandentlastungsgesetzen I-III, Mitwirkung an Diskussionen zum Bürokratieabbau sowie im Statistischen Beirat des Statistischen Bundesamtes immer wieder konstruktiv in Prozesse eingebracht, die eine Entlastung der Auskunftgebenden, die effizientere Prozessgestaltung sowie ein verbessertes, stärker nutzerorientiertes Datenangebot zum Ziel hatte. Der DGB hat aber – wie der Statistische Beirat - betont, dass gute Politik auch gute Statistik braucht.

In den Eckpunkten des Statistischen Beirats zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik in der 17. Legislaturperiode, die am 20. April 2010 dem Bundesministerium des Innern übergeben wurde, analysiert der Statistische Beirat die Prozesse zum Bürokratieabbau in der Statistik der vergangenen Jahre. Darin heißt es:

„Die statistischen Ämter von Bund und Ländern arbeiten laufend daran, die Balance zwischen Auskunftsbelastung und Informationsnutzen von Statistiken zu optimieren. Wo verbesserte Methoden oder veränderte Verhältnisse es erlauben, wird die Belastung der Auskunftgebenden reduziert. Einige Erhebungen konnten komplett entfallen. Die amtliche Statistik hat somit ihre Befragten messbar entlastet. Ihre Maßnahmen, zum Teil eingeführt in den Mittelstandsentlastungsgesetzen I bis III, trugen dazu bei, die Bürokratiekosten zu reduzieren, obwohl lediglich 0,7% der bei Unternehmen in Deutschland jährlich anfallenden Bürokratiekosten auf Informationspflichten für amtliche Statistiken beruhen.“

Weiterhin wird darauf aufmerksam gemacht, dass die statistischen Ämter verstärkt das Internet zur Datenübermittlung (eSTATISTIK.core, IDEV) eingesetzt haben, neue Erhebungsmethoden (Verwaltungsdatennutzung, Mix-Modelle) auf den Weg gebracht und darüber hinaus ihr Datenangebot wei-

ter verbessert haben. Flankierend dazu analysieren die statistischen Ämter von Bund und Ländern die Wünsche und Anregungen ihrer Nutzer, um darauf aufbauend das Datenangebot und die Serviceleistungen zu verbessern.

Der Statistische Beirat hat diese Leistungen in den Eckpunkten ausdrücklich anerkannt. Er mahnt jedoch gleichzeitig, „beim Abbau von Statistikpflichten neben den Bürokratiekosten und Entlastungspotenzialen auch die damit einhergehenden Informationsverluste systematisch zu berücksichtigen. Die Streichung von Merkmalen oder ganzen Erhebungen kann zu einem Verlust an Informationen führen, der sich auch nachteilig auf die Gesamtrechnungssysteme auswirken kann. Informationsverluste müssen in den statistikrelevanten Gesetzesentwürfen deutlicher als bisher aufgezeigt werden. Dadurch können Kosten und Nutzen von amtlichen Statistiken besser abgewogen werden. Dabei geht es auch um eine Balance zwischen fachlicher und regionaler Tiefengliederung und Häufigkeit und Umfang von Erhebungen.“

In der politischen Praxis kann dieser Mangel an Wissen zu erheblichen Fehlentscheidungen und Unterlassungen führen.

III. Zu den einzelnen vorgeschlagenen Regelungen

Zu Artikel 1

Zu Nr. 1, § 1 – Einsetzung eines Nationalen NKR:

Die Aufgabenstellung des Nationalen Kontrollrates soll geändert werden. Der Nationale NKR soll zukünftig die Aufgabe haben, die Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen auf den Gebieten des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung zu unterstützen.

Wie in der Begründung dargestellt, soll die bisherige begrenzte Aufgabenstellung des NKR jetzt deutlich ausgeweitet werden. Die bisherige Beschränkung auf die Prüfkompetenz im Hinblick auf die Darstellung der Bürokratiekosten soll auf die Prüfung der Darstellung des gesamten Erfüllungsaufwandes ausgedehnt werden. Damit werden alle Auswirkungen vom Prüfauftrag erfasst. D.h., dass die Ministerien eine Kostenabschätzung auch dafür machen müssen, was zusätzlicher Aufwand ist und zusätzliche Diskussionen mit sich bringen wird. Dafür gibt es – soweit ersichtlich – zudem kein Parameter im Sinne einer wissenschaftlichen Methode. Die Maßstäbe sind völlig unklar. Hinzu kommt, dass überhaupt nicht erkennbar ist, um was es sich bei „Gebieten des Bürokratieabbaus“ handeln soll. Zudem wird auch das weitergehende Ziel der besseren Rechtsetzung ausdrücklich benannt ohne auch hierfür qualitative Vorgaben zu machen. Damit wird eine weite inhaltliche Einflussnahme ermöglicht, was wegen der völligen unspezifischen und deshalb nicht transparenten Parameter abzulehnen ist.

Daneben soll – wie Abs. 3 deutlich macht und wie der Begründung auch zu entnehmen ist – das Standardkosten-Modell nach wie vor Grundlage der Ermittlung der Kosten oder des Zeitaufwandes für Informationspflichten sein. In Abs. 3 wird die nähere Arbeitsweise und Prüfkompetenz beschrieben. Sie ist deutlich ausgedehnt gegenüber den bisherigen Prüfkompetenzen, wie auch der Begründung zu entnehmen ist.

Die Darstellung des Erfüllungsaufwandes wird zudem nicht auf abschließend geklärte Fakten begrenzt, sondern es können auch plausible Schätzungen vorgenommen werden. Zudem können auch sonstige Kosten der Wirtschaft erhoben werden, die neben den Informationspflichten bestehen. Laut Begründung ist insbesondere daran gedacht, die Kosten für mittelständische Unternehmen sowie die Auswirkungen des Gesetzes auf die Einzelpreise und das Preisniveau einfließen lassen zu können. Das kann nur bedeuten, dass alle Pflichten und alle Abgaben, die der Staat fordert, „mitgeprüft“ werden. Das ist viel zu weitgehend und deshalb abzulehnen. Schon die einseitige Fokussierung allein auf die Belange der Wirtschaft – womit die Unternehmen gemeint sein dürften – zeigt die einseitige Ausrichtung des ausgeweiteten Prüfauftrags. Da es sich noch um eine „Insbesondere-Regelung“ handelt, ist der Prüfbereich also noch viel weitergehender.

Der neu eingefügte Abs. 4 soll zwar laut Begründung eine Beschränkung der Kontrollkompetenzen mit sich bringen, da es dem NKR natürlich nicht

obliegen kann, politische Entscheidungen zu treffen. Allerdings wird in den Ausführungen unter „B. Lösung“ deutlich gemacht, dass der NKR prüfen kann, ob dasselbe Ziel nicht mit weniger Kosten erreichbar wäre. Dies bedeutet, dass zumindest mittelbar der NKR eine politische Bewertung unter Kostengesichtspunkten vornimmt, und damit die politisch ausgewählten Mittel durchaus in Frage stellen bzw. ablehnen und damit auch in den politischen Entscheidungsprozess eingreifen kann. Aber auch schon bei Gesetzentwürfen werden indirekt dadurch Schranken gesetzt, soll der Gesetzentwurf Zustimmung beim NKR finden. Zwar wird in diesem Teil der Begründung herausgestellt, dass die Entscheidung, ob die zur Erreichung eines Ziels notwendigen Kosten diesem Ziel angemessen sind, eine den politischen Organen vorbehaltene Entscheidung bleiben soll. Die infolge der Neuregelung erwartete Einflussnahme des NKR auf politische Entscheidungen ist aber deutlich. Da sie sich einzig an Kostengünstigkeit orientieren soll, ist sie auch einseitig.

Darüber hinaus wird dadurch, dass der Prüfraum deutlich erweitert werden soll (neben der Berücksichtigung des Standardkosten-Modells, wie dargestellt, das nur einen Aspekt der Prüfkompentenz beinhaltet) und eine Öffnung auf nicht abschließend geklärte Fakten erfolgen kann, sondern deutlich darüber hinaus gegangen werden kann, noch mehr politischer Einfluss ermöglicht. Ebenso können dann, wenn die Gesetzesauswirkungen nicht genau beziffert werden, auch an dieser Stelle weitere Wertungen vorgenommen werden durch die sogenannten plausiblen Schätzungen. Darüber hinaus sind durch die „sonstigen Kosten“ auch weitere Kosten über die der Informationspflichten hinaus bewertbar.

Zu Nr. 2, § 2 – Erfüllungsaufwand:

In den weitergehenden Aufgabenbereich des NKR über die Ermittlung der Bürokratiekosten und das Standardkosten-Modell hinaus kann jetzt auch noch der gesamte Erfüllungsaufwand einschließlich der Kosten erhoben werden. Durch die Änderungen in Abs. 1 Satz 1 wird der Erfüllungsaufwand sehr weit definiert. Danach ist der Erfüllungsaufwand weit mehr als Informationspflicht (zur inhaltlichen Kritik und zu den politischen Auswirkungen – siehe unter § 1). Laut Begründung soll § 2 Abs. 1 neu als Satz 1 den bisherigen Sätzen des Abs. 1 vorangestellt werden. Dies ist dem Gesetzestext nicht zu entnehmen. Diese Ungenauigkeit sollte dringend geklärt werden.

Laut Begründung soll der bisherige Satz 3 in § 2 Abs. 1 gestrichen werden, was allerdings dem Gesetzentwurf selbst nicht zu entnehmen ist. Auch dies sollte geklärt werden. Durch eine solche Streichung würde die bisherige Ausnahme der anderen entstehenden Kosten durch Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschriften ebenfalls überprüfbar. Dies entspricht dem erweiterten Aufgabenansatz in § 1 des Gesetzentwurfes und ist mit den obigen Argumenten abzulehnen.

Dem Gesetzentwurf zufolge gibt es einen neuen Abs. 2, der allerdings in der Begründung nicht erwähnt wird. In diesen neuen Abs. 2 wurden der alte § 2 Abs. 1 Sätze 1 und 2 übernommen. Im Sinne einer besseren Rechtset-

zung wird dringend nicht nur eine inhaltliche, sondern auch eine sprachliche Überarbeitung angeraten.

Zu Nr. 3, § 3 – Zusammensetzung und Organisation des Nationalen NKR:

In Abs. 1 wird geregelt, dass die Anzahl der Mitglieder im NKR um zwei auf zehn erhöht werden soll. Dadurch steigen die Kosten für den Steuerzahler jährlich um 50.000 € Aufwandsentschädigung. Diese höheren Bürokratiekosten sind nicht plausibel, denn das Gremium des NKR braucht nicht mehr Personen, die über eine vorgelegte Unterlage gemeinsam entscheiden. Der ausgedehnte Aufgabenbereich erfordert nicht mehr Entscheider.

Zu Nr. 4, § 4 – Aufgaben des Nationalen NKR:

Im neuen Abs. 1 fehlt der bisherige Eingangssatz, in dem die Prüfkompetenz dem bisherigen eingeschränkten Bereich vorangestellt wird. In der Logik des Gesetzes ist dies konsequent, zeigt aber eben, wie in den Anmerkungen zu § 1 deutlich herausgestellt, dass jegliche inhaltliche und wissenschaftliche Parameter fehlen.

Im neuen Abs. 2 wird eine Möglichkeit, einen Prüfparameter dem Nationalen NKR zur Prüfung vorzuschreiben, anheimgestellt. Schon allein, dass dies nur als Kann-Regel ausgeformt ist, zeigt, dass noch nicht einmal der Anschein einer seriösen Prüfung gewahrt werden soll. Die in § 1 Abs. 3 geregelten Prüfbereiche wurden oben schon als unzureichend kritisiert. Ihr Charakter als „Inbesondere-Regelung“ lässt daneben weitere Prüfungen zu.

Die dann enumerativ aufgeführten sogenannten Prüfpunkte sind in den §§ 43 f GGO enthalten. Ihre Einhaltung obliegt der Aufsicht des BMI. Soll hier jetzt eine Doppelstruktur eingeführt werden? Unter dem Aspekt von Bürokratieabbau wäre das nicht zu begrüßen. Des Weiteren fragt man sich, weshalb dem Nationalen NKR eine solche Kompetenz überhaupt zugesprochen werden soll. Zudem werden hier noch weitere Mitarbeiter über die bereits große Anzahl von Beschäftigten in der Geschäftsstelle Bürokratieabbau gefordert, was nicht vertretbar erscheint, und zwar insbesondere vor dem Hintergrund, dass auch im Statistischen Bundesamt bis zu 100 Stellen wohl vorwiegend für die Arbeit des NKR und seine Geschäftsstelle eingerichtet wurden.

Insbesondere ist kritisch zu bewerten, dass Ziff. 5 erlaubt herauszustellen, welche Punkte über die Vorgaben einer EU-Richtlinie hinaus im Gesetzesentwurf geregelt sind. Das macht die eigentliche politische Intention deutlich, mit der der NKR jetzt prüfen soll, denn Regelungen über die Vorgaben einer EU-Richtlinie sind nicht per se Bürokratieaufbau. Das spiegelt sich aber auch in den Punkten 2. (andere Lösungsmöglichkeiten), 3. (Befristung e. Gesetzes – das muss doch von den Inhalten abhängig sein!) und 4. (Vereinfachungen – darunter wird nur all zu oft Rechtsabbau im Sinne der Unternehmen verstanden) wider.

In Abs. 3 Sätze 2 und 3 wird die Prüfkompetenz des NKR auch auf zugeleitete Fraktionsentwürfe erstreckt. Hier stellt sich die Frage, ob dies über-

hauptsächlich sinnvoll ist für Gesetzentwürfe, die wegen der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat und Bundestag keine Chance auf Verabschiedung haben. Dies erscheint überflüssig und sollte deshalb unterbleiben. Zudem ist nicht hinnehmbar, dass der NKR nicht auch Zeitfristen zur Stellungnahme unterworfen sein sollte, denn er könnte durch eine eigene Priorisierung von Vorhaben bzw. Zurückstellung anderer in das politische Geschehen insofern eingreifen, als es zu Verzögerungen hinsichtlich der Einbringung von Gesetzentwürfen kommen könnte.

Problematisch bleibt, dass dem NKR auch Stellungnahmen zu Bundesratsinitiativen ermöglicht werden und somit entsprechende Anforderungen indirekt an diese Gesetzentwürfe gestellt werden; Gleiches gilt für Fraktionsinitiativen.

Zu 5. – 7., §§ 5 – 7:

Keine Anmerkungen, da Folgeänderungen der erweiterten Aufgaben.