



AUSGABE 57
Dezember 2008

ANALYSEN & ARGUMENTE

Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung – Der Blick nach vorne

von Ronny Kay (extern) und Matthias Schäfer

Eine Lehre der vielen ernsthaften Initiativen zum Bürokratieabbau in der Vergangenheit ist, dass diese Ansätze ex-post zwar den Stand der Bürokratie erfasst und beziffert haben, aber das Nachwachsen des Bürokratiedschungels ex-ante nicht verhindern konnten. Dies machte auch den eigentlich erfolgreichen Ex-post-Prozess wieder obsolet. Dieses Diskussionspapier umreißt, wie eine Stärkung des „Ex-ante-Verfahrens“ in der Gesetzgebung unter Einbeziehung des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) hier helfen könnte.

Ansprechpartner

Matthias Schäfer
Koordinator Finanz- und Arbeitsmarktpolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
Telefon: +49(0)30 2 69 96-35 15
E-Mail: matthias.schaefer@kas.de

Postanschrift

Klingelhöferstr. 23, 10785 Berlin

www.kas.de
publikationen@kas.de

ISBN 978-3-940955-43-2



Konrad
Adenauer
Stiftung



INHALT

3 | APROPOS

3 | 1 BÜROKRATIEABBAU UND BESSERE RECHTSETZUNG –
WORÜBER REDEN WIR?

4 | 2 UNNÖTIGE BÜROKRATIE EX-ANTE VERHINDERN –
EINE FRAGE GUTER GESETZESFOLGENABSCHÄTZUNG

4 | 3 URSACHEN FÜR DIE UMSETZUNGSSCHWIERIGKEITEN IN DER
VERGANGENHEIT

4 | 4 NEUE RAHMENBEDINGUNGEN DES REGIERUNGSPROGRAMMS –
DAS EX-ANTE-VERFAHREN

5 | 5 ZWEI JAHRE EX-ANTE-VERFAHREN – EINE ZWISCHENBILANZ

5 | 6 BISHERIGE ERFOLGSPARAMETER DES EX-ANTE-VERFAHRENS

5 | 7 BESTEHENDE DEFIZITE VON EX-ANTE-VERFAHREN UND
GESETZESFOLGENABSCHÄTZUNG

6 | 8 SCHLUSSFOLGERUNG – DIE AUSWEITUNG DES
EX-ANTE-VERFAHRENS



APROPOS

Mit dem Regierungsprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ sowie dem Gesetz zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates begann 2006 ein umfassendes Projekt zur spürbaren und nachhaltigen Reduzierung von Bürokratiekosten.

Die Bundesregierung verfolgt damit zwei Ziele: Zum einen sollen bestehende Bürokratiekosten für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung ermittelt und bis zum Jahr 2011 um 25 Prozent abgebaut werden. Zum anderen soll mit Hilfe des sog. Ex-ante-Verfahrens unter Beteiligung des Nationalen Normenkontrollrates der Aufwuchs neuer unnötiger Bürokratie verhindert werden.

Im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte steht das erste der beiden Ziele: die Erfassung und Reduzierung bestehender staatlicher Dokumenten-, Melde- und Aufbewahrungspflichten – auch inspiriert durch das international anerkannte Standardkosten-Modell.

Die zweite wichtige Zielsetzung, durch die Beteiligung des Nationalen Normenkontrollrates am Gesetzgebungsverfahren mehr Transparenz in der Gesetzesfolgenabschätzung zu erzielen und die Zunahme neuer Bürokratie zu dämpfen, kam bisher zu kurz.

Deshalb akzentuiert die Konrad-Adenauer-Stiftung gegen Ende der Legislaturperiode die zweite Säule des Regierungsprogramms: Bereits heute leistet das Ex-ante-Verfahren einen wichtigen Beitrag für eine bessere Rechtsetzung. Gleichwohl gilt es kritisch zu hinterfragen, welche Schlussfolgerungen aus den bisherigen Erfahrungen mit dem Ex-ante-Verfahren und der Arbeit des Nationalen Normenkontrollrates zu ziehen sind und welche weitergehenden Schritte ergriffen werden sollten.

Dieses Diskussionspapier setzt die die Analysen der Konrad-Adenauer-Stiftung zum Stand des Bürokratieabbaus fort.¹

1 BÜROKRATIEABBAU UND BESSERE RECHTSETZUNG – WORÜBER REDEN WIR?

Tut der Staat die richtigen Dinge und tut er die Dinge richtig? Diese Fragen stecken das Feld des Bürokratieabbaus und das vielfältige Verständnis der Bürokratiekritik ab. Im Allgemeinen können drei Ebenen unterschieden werden: Staatsumfang, die Leistung der Verwaltung sowie Qualität und Quantitäten von Gesetzen und Vorschriften.

Umfang staatlichen Handelns oder tut der Staat die richtigen Dinge? Dieser Aspekt fragt nach dem Ausmaß staatlicher Aufgabenwahrnehmung (auch Staatsaufgabenkritik). Im Vordergrund steht der materielle Bürokratieabbau, in welchen Bereichen und mit welchen Instrumenten der Staat tätig werden soll und welche Bereiche der privaten oder bürgerschaftlichen Sphäre überlassen werden. In der Regel wird zwischen hoheitlichen Aufgaben und öffentlicher Daseinsvorsorge unterschieden.

Bessere Verwaltung oder tut der Staat die Dinge richtig? Bürokratie als Verwaltung (Staatsorganisation) steht hinter dieser Fragestellung. Die Kritik richtet sich an Aufbau, Ablauf, Arbeitsweise und Qualität öffentlicher Dienstleistungen in Behörden, Ämtern und Einrichtungen und analysiert übertriebene Formalisierung, Hierarchisierung, amtsinterne Überregulierung, langsame und schwerfällige Bearbeitung, interne Koordinationsprobleme zwischen Behörden, mangelndes Kostenbewusstsein sowie mangelnde Dienstleistungs- und Kundenorientierung.

Zu viele und/oder bessere Vorschriften? Dieser Aspekt untersucht das Regulierungsniveau. Dabei stellt sich die Frage nach Quantität und Qualität der Gesetzes- und Verordnungsflut (Deregulierung und Überregulierung), d.h. die Kritik an Umfang, Dichte, Genauigkeit, Kosten, Effektivität und Problemlösungsfähigkeit staatlicher Regelungen. Alle drei Ebenen stehen regelmäßig auf der politischen Agenda.

Der Fokus des Regierungsprogramms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ richtet sich auf die dritte Ebene – die Kritik an zu vielen Vorschriften und die Forderung nach besserer Rechtsetzung.

Zum einen geht es darum, den Bestand unnötiger Bürokratie zu reduzieren – bildlich gesprochen, den Gesetzesdschungel zu lichten. Dazu wurde mit der Erfassung der Bürokratiekosten bei Unternehmen und Wirtschaft durch die Anwendung des Standardkostenmodells im Laufe dieser Legislaturperiode schon eine wichtige Grundlage für den Abbau von Bürokratie erarbeitet.

Zum anderen bezweckt das Regierungsprogramm, ein Mehr an Bürokratie – bildlich gesprochen das Nachwachsen des Dschungels – zu verhindern.

Im Mittelpunkt dieses Diskussionspapiers steht die zweite Zielsetzung des Regierungsprogramms, neue Bürokratie zu verhindern. Darin liegt der Schlüssel für nachhaltige Erfolge beim Bürokratieabbau. Im Gegensatz zu vielen ambitionierten Versuchen der Vergangenheit, die bei der Messung und Erfassung des Bürokratiebestands stehengeblieben sind, liegt der innovative Aspekt des Regierungsprogramms im Übergang von der Ex-post- zur Ex-ante-Betrachtung des



Gesetzgebungsprozesses und damit zur Verbesserung der Qualität der Rechtsetzung.

2 UNNÖTIGE BÜROKRATIE EX-ANTE VERHINDERN – EINE FRAGE GUTER GESETZESFOLGENABSCHÄTZUNG

Gute Gesetzgebung und Regulierung basiert auf sachgerechten Entscheidungen über Kosten und Nutzen der Regelung. Dies erfordert eine hohe Qualität der Informationen über die Gesetzesfolgen, bevor (politische) Entscheidungsträger legislativ tätig werden.

Vor diesem Hintergrund bildet die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) seit den 1960er Jahren einen festen Bestandteil der Gesetzesvorbereitung in der Ministerialverwaltung. Trotz aller Versuche – mehrmalige Novellierung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), Einführung „Blauer Prüffragen“, Erstellung von Handbüchern und Leitfäden – hatte die GFA in der Vergangenheit wenig Chance auf Beachtung im politischen Entscheidungsprozess.

Eine Notwendigkeitsprüfung entsprechend den „Blauen Prüffragen“ fand nur selten statt. Und die Frage nach Alternativen zum und Kosten des Regelungsvorhabens wurde in den meisten Fällen mit „Keine“ beantwortet. Damit leistete die GFA in der Vergangenheit keinen eigenständigen Beitrag für eine sachgerechte Diskussion über Kosten und Nutzen eines Regelungsvorhabens.

3 URSACHEN FÜR DIE UMSETZUNGS- SCHWIERIGKEITEN IN DER VERGANGENHEIT

Will man wissen, wie man die Umsetzungsprobleme der GFA überwinden kann, muss man zunächst ihre Ursachen kennen:

- Ministerialverwaltung, Fachpolitiker und Verbände bilden Politiknetzwerke („Eiserne Dreiecke“ nach Professor Dr. Werner Jann) und verfügen über einen *Informationsvorsprung* bis hin zum Informationsmonopol gegenüber den Querschnittsressorts und dem Gesetzgeber. Die GFA kann einen wichtigen Beitrag leisten, dieses Informationsmonopol zu öffnen. Denn sie fordert von den Fachleuten, in der Gesetzesbegründung die positiven Effekte in Beziehung zu negativen Effekten oder kritischen Fragen zu setzen.
- Ferner ist die deutsche Ministerialverwaltung juristisch geprägt, mit entsprechenden Folgen für das Behördenverständnis. Fragen der Rechtsförmlichkeit dominieren. Fragen, die zur Notwendigkeit, zu Alternativen und den (wirtschaftlichen) Effekten einer Regelung gestellt werden müssten, haben untergeordnete Bedeutung.

- Die Beschaffung von Informationen über die Folgen einer Regelung kann mitunter sehr ressourcenaufwendig sein. In der Praxis der Gesetzesvorbereitung mit teilweise kurzen Fristen ist es kaum möglich, adäquate Informationen bereitzustellen.
- Die Anforderungen der GGO an die Darstellung der Gesetzesfolgen geben der Ministerialverwaltung einen *Interpretationsspielraum*. Sind keine harten Fakten (Zahlen) verfügbar oder bestehen Vorbehalte gegenüber einer Darlegung, so neigt das Fachressort mitunter zu qualitativen und sibyllinischen Formulierungen. Gerne wird dann die Frage nach „Kosten und Regelungsalternativen“ mit „Keine“ beantwortet.
- Seit Jahren achtet das Bundesministerium der Finanzen grundsätzlich auf die „Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte“, das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie auf die „Sonstigen Kosten und Preiswirkungen“ und der Bundesrechnungshof auf Aspekte der „Wirtschaftlichkeit der Verwaltung“. Trotz der zahlreichen Zuständigkeiten und Querschnittsprüfungen, die zu einer besseren GFA beitragen könnten, ist sie noch kein selbstverständlicher Teil der Gesetzesbegründung geworden. Dies liegt auch an einem *nicht ausreichenden Umsetzungsdruck* aus Parlament und Öffentlichkeit und an konkreten Kriterien, nach denen die Nichteinhaltung der GGO durch die Fachressorts bemängelt werden könnte (siehe oben „Interpretationsspielraum der GGO“).

4 NEUE RAHMENBEDINGUNGEN DES REGIERUNGSPROGRAMMS – DAS EX-ANTE- VERFAHREN

Mit der Einrichtung des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) und der am 1. Dezember 2006 in Kraft getretenen neuen GGO wurden die Weichen für einen neuen Ansatz zur Verbesserung der GFA-Qualität gestellt. Der Ansatz ist allgemein als Ex-ante-Verfahren bekannt und im Wesentlichen durch folgende Aspekte gekennzeichnet:

Erstens. Seit dem 1. Dezember 2006 sind die Bundesministerien verpflichtet, im Vorblatt und der Begründung eines Gesetzentwurfes unter dem neu eingeführten „Buchstaben F“ Ausführungen zu den Bürokratiekosten zu tätigen. Dies umfasst die

- Ausweisung der in einem Regelungsvorhaben enthaltenen *Informationspflichten*;
- *Abschätzung* und Darstellung der aus den Informationspflichten resultierenden *Kosten*;
- *Darstellung von Regelungsalternativen* und die Begründung, warum welche Regelungsalternative gewählt wurde.



Zweitens. Die Kosten werden auf Grundlage des international anerkannten Standardkosten-Modells (SKM) ermittelt. Hierzu wurde von der Bundesregierung zusammen mit dem NKR ein entsprechender Leitfaden entwickelt. Dieser gibt den Ressorts Handlungsanweisungen zur Abschätzung und Darstellung von Bürokratiekosten im Rahmen der Umsetzung der neuen GGO.

Drittens. Der NKR – als unabhängiges Beratungs- und Kontrollorgan der Bundesregierung – ist eng in das Ex-ante-Verfahren eingebunden. Ihm wird im Rahmen der Ressortabstimmung jedes Regelungsvorhaben der Bundesregierung vorgelegt. Der NKR prüft, ob und inwieweit die Anforderungen der GGO erfüllt wurden. Eine entsprechende Stellungnahme des NKR wird anschließend der Kabinetttvorlage beigefügt. Mit Übermittlung des Kabinettsbeschlusses an das Parlament oder den Bundesrat wird die Stellungnahme des NKR öffentlich.

5 ZWEI JAHRE EX-ANTE-VERFAHREN – EINE ZWISCHENBILANZ

Das Ex-ante-Verfahren hat sich nach anderthalb Jahren im Wesentlichen etabliert. Es hat dazu beigetragen, die Transparenz über die Kosten der Regelungsvorhaben erheblich zu erhöhen und die Entscheidungsgrundlage des Gesetzgebers zu verbessern.²

Im Dezember 2006 betreten sowohl die Ressorts als auch der NKR Neuland und waren mit der Identifizierung von Informationspflichten und der Abschätzung der zugehörigen Kosten im Gesetzgebungsprozess nicht vertraut. Mittlerweile sind diese Anfangsschwierigkeiten überwunden:

- Die Informationspflichten der Regelungsvorhaben werden entsprechend der neuen GGO zufriedenstellend ausgewiesen.
- Die Kosten dieser Informationspflichten für die Unternehmen sind weitgehend erfasst, bei den Informationspflichten der Bürger und der Verwaltung wurde bisher auf eine obligatorische Abschätzung des Aufwandes verzichtet, da noch eine Reihe methodischer Fragen geklärt werden muss.
- Optimierungsbedarf besteht noch hinsichtlich der Darstellung von Regelungsalternativen. Aber auch dieser Aspekt sollte relativiert werden. Denn in vielen Fällen sind die Informationspflichten gering oder das Nichtvorhandensein von Alternativen offensichtlich. Bei Regelungen, deren bürokratische Belastung eine gewisse Relevanz entfaltet, wird die Frage nach Alternativen grundsätzlich gestellt und in der Begründung eines Gesetzesentwurfes entsprechend angesprochen.³

6 BISHERIGE ERFOLGSPARAMETER DES EX-ANTE- VERFAHRENS

Mit Blick auf die o.g. Ursachen hat das Ex-ante-Verfahren v.a. zwei Defizite der bisherigen GFA ausgeräumt:

- Zum einen existieren für den Bereich der Informationspflichten eindeutige Kriterien zur Darstellung der Gesetzesfolgen: Erstens sind die Informationspflichten auszuweisen, zweitens die Kosten der Wirtschaft mit dem SKM zu ermitteln und drittens Regelungsalternativen aufzuzzeigen.
- Zum anderen existiert mit dem NKR ein unabhängiges Kontrollorgan, das jedes Regelungsvorhaben auf die Erfüllung der GGO-Anforderungen hin überprüft. Ferner werden die Stellungnahmen des NKR Teil der Kabinetttvorlage und spätestens mit Zuleitung an den Bundestag öffentlich. Dies erzeugt den nötigen Umsetzungsdruck in den Fachressorts bei der Darlegung der GFA.

7 BESTEHENDE DEFIZITE VON EX-ANTE- VERFAHREN UND GESETZESFOLGENABSCHÄTZUNG

Trotz der Fortschritte des Ex-ante-Verfahrens bleibt festzustellen, dass diese nur in einem Teilbereich der Gesetzesfolgenabschätzung erzielt wurden.

Um die Qualität der Gesetzgebung umfassend zu verbessern, reicht es nicht aus, allein die Transparenz über Folgen von Informationspflichten zu erhöhen, sich also der Kosten- und Nutzen- und Preiswirkungen des Regelungsvorhabens anzunehmen.

Bislang wird der Nutzen bzw. die Notwendigkeit einer Regelung im Zuge der GFA noch immer „stiefmütterlich“ behandelt und wenig beleuchtet. Dies liegt auch daran, dass es im Gegensatz zur Kostenseite wenig „harte Fakten“ zum Nutzen einer Regelung oder ihren materiellen Alternativen gibt. Daher werden diese Fragen in der Gesetzesbegründung in der Regel mit „Keine“ beantwortet.

Auch die „sonstige Kosten“ der Wirtschaft und die Preiswirkungen haben geringe Relevanz in der GFA.

Um sachgerechte Entscheidungen treffen zu können, sollte auch in diesem Bereich der Gesetzesfolgenabschätzung eine möglichst hohe Transparenz geschaffen werden. Anderenfalls ist eine adäquate Abwägung von Kosten und Nutzen einer Regelung und damit eine Aussage über die Wirtschaftlichkeit des Gesetzesvorhabens kaum möglich. Auch erschwert das Vorliegen quantitativer Kosten der Regelung einerseits und eine nur qualitative Nutzenbeschreibung andererseits eine sachgerechte Beurteilung. Dies könnte zu Akzeptanzproblemen der gesamten GFA führen.



An dieser Stelle ist deutlich zu machen, dass die quantitative Unterlegung des Nutzens einer Regelung auf Schwierigkeiten stößt. Hier berührt das Ex-ante-Verfahren auch Fragestellung des materiellen Bürokratieabbaus und der Staatsaufgabenkritik und erhält eine politische Brisanz, die die Erfassung der Kostenseite mit dem SKM naturgemäß nicht hat. Auch deshalb ist nachvollziehbar, dass sich der bisherige Schwerpunkt der GFA auf Ebene der Bürokratiekostenmessung abspielte.

8 SCHLUSSFOLGERUNG – DIE AUSWEITUNG DES EX-ANTE-VERFAHRENS

Um die Qualität der GFA und damit auch der Gesetzgebung nachhaltig zu verbessern, drängt sich – vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen – die Frage auf, ob und inwieweit man die Erfolgsparameter des etablierten Ex-ante-Verfahrens auf die GFA insgesamt ausweiten kann.

Bei einer solchen Diskussion könnten folgende Aspekte Berücksichtigung finden:

Höhere Anforderungen an die Darstellung der Gesetzesfolgen

Will man an die Erfolge des bisherigen Ex-ante-Verfahrens anknüpfen, wären zunächst die bestehenden Interpretationsspielräume bei der Darstellung der GFA auszuräumen. Die eindeutigen Anforderungen des „Buchstaben F. Bürokratiekosten“ wären auf weitere Bereiche der GFA auszudehnen und folgende Fragen zu beantworten:

- Präzisierung und Vollständigkeit der Adressaten einer Regelung (Wirtschaft, Bürger und Verwaltung)?
- Welche Rechte (Nutzen) und Pflichten (Kosten) werden für die jeweiligen Adressaten bezweckt/festgelegt?
- Welche quantitativen Auswirkungen hat das Regelungsvorhaben (Anzahl betroffener Unternehmen, Zeitaufwand, Umstellungsaufwand etc.) nicht nur bei Informationspflichten, sondern auch bei materiellen Vorgaben (bspw. der Einbau eines Schadstofffilters) auf die betroffenen Adressaten?

Kontrollmechanismen

Die Kontrolle ausreichender GFA durch ein unabhängiges Gremium wie den NKR hat sich etabliert. Nicht zuletzt dadurch, dass seine Stellungnahmen jetzt Teil der Kabinettdokumente sind und spätestens im Parlament öffentlich werden.

Durch Erweiterung des Prüfauftrags über den Bereich der Informationspflichten (Buchstabe F) hinaus, könnte die Relevanz der NKR-Stellungnahmen in der GFA weiter erhöht wer-

den und damit das Interesse daran auch außerhalb der Bundesregierung (Parlament, Öffentlichkeit) steigen.

GFA als Beitrag zu mehr statt weniger Bürokratie

Auch die Arbeit des NKR und die GFA stellen Bürokratie dar – nicht zuletzt für die Fachressorts – und müssen in einem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis stehen.

Eine „Überbürokratisierung“ der GFA stößt nicht nur auf den Widerstand „eiserner Dreiecke“, sie wäre auch dem Bürger als letztendlichem Adressaten jedes Regelungsvorhabens nicht vermittelbar.

Insofern ist die Ausdehnung der GFA wie alle Initiativen zu Bürokratieabbau und Staatsmodernisierung mit Augenmaß zu verfolgen.

- 1/ Vgl. Arbeitspapier Nr. 161/2006 „Bürokratieabbau – Analysen und Handlungsempfehlungen“ vom Oktober 2006; *Analysen & Argumente* Nr. 52 „Wie kommt der Bürokratieabbau voran?“ vom Juni 2008.
- 2/ So stellte der Erste Parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Dr. Norbert Röttgen, auf einer Veranstaltung in der Konrad-Adenauer-Stiftung am 15. Oktober 2008 fest, dass die Bundespolitik durch einen weiteren Ausbau des Ex-ante-Verfahrens und die Beteiligung des NKR im Gesetzgebungsprozess beachtliche Fortschritte zur Verringerung bürokratischer Belastungen erzielen könne (siehe auch FAZ-Artikel „Notstandsgesetz ohne Mehrkosten“ vom 16.10.2008).
- 3/ Hier wäre bspw. der Regierungsentwurf zum Gesetz zur Neuordnung des Schornsteinfegerwesens zu erwähnen.

DIE AUTOREN

Ronny Kay ist Mitarbeiter im Sekretariat des Nationalen Normenkontrollrates, Berlin.

Matthias Schäfer ist Koordinator für Finanz- und Arbeitsmarktpolitik in der Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Berlin.