

Kroker, Rolf; Bardt, Hubertus

Working Paper

10 Jahre Nationaler Normenkontrollrat: Ein bewährtes Konzept zum Bürokratieabbau weiterentwickeln

IW Policy Paper, No. 12/2016

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Kroker, Rolf; Bardt, Hubertus (2016) : 10 Jahre Nationaler Normenkontrollrat: Ein bewährtes Konzept zum Bürokratieabbau weiterentwickeln, IW Policy Paper, No. 12/2016, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/144808>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

10 Jahre Nationaler Normenkontrollrat

Ein bewährtes Konzept zum Bürokratieabbau weiterentwickeln

Autoren:

Rolf Kroker

Hubertus Bardt

Telefon: 0221-4981 750

E-Mail: bardt@iwkoeln.de

26. Juni 2016

Inhalt

1. Zehn Jahre Normenkontrollrat	3
2. Zwischen Bürokratiemessung und Impact Assessment.....	4
3. Bürokratieabbau: Die Erfolgsbilanz.....	6
4. Vorschläge zur Weiterentwicklung der Aufgaben des NKR	8
4.1 Folge-Kosten-Abschätzung: Lücken im Verfahren schließen	8
4.2 Erweiterter Prüfauftrag: Von der Kostenschätzung zur Nutzen-Kosten-Analyse?	11
4.3 Evaluation und Revision von Gesetzen.....	14
5. Schlussbemerkung	15
Literatur	16

JEL-Klassifikation:

D73:Bürokratie

E61:Politikgestaltung und politische Konsistenz

D61:Kosten-Nutzen-Analyse

1. Zehn Jahre Normenkontrollrat

Am 14. August 2006 trat das „Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates“ in Kraft. In diesem Jahr wird diese innovative Weichenstellung zum Bürokratieabbau also zehn Jahre alt. Seit Gründung des NKR hat es eine Novellierung dieses Gesetzes gegeben. Mit Wirkung vom 22. März 2011 wurde der Auftrag des NKR erweitert:

- Bis dahin prüfte der NKR nur, mit welchen *Informationspflichten* geplante Bundesgesetze verbunden sind und welche Kosten dadurch entstehen (Bürokratiekosten).
- Seither prüft der NKR, mit welchem *Erfüllungsaufwand* diese Gesetzesinitiativen für die Wirtschaft, die Verwaltung und die Bürgerinnen und Bürger verbunden sind. Der Erfüllungsaufwand schließt neben den Bürokratiekosten auch die Folgekosten der Umsetzung dieser Gesetze ein (beispielsweise beim Mindestlohn nicht nur die Kosten durch Melde- und Nachweispflichten etc., sondern zusätzlich auch die erhöhten Lohnkosten).

Das Gesetz gestattet dem Normenkontrollrat, den Prüfauftrag, wenn er dies im konkreten Fall für angemessen hält, zu erweitern und folgende Aspekte mit einzubeziehen:

- Er kann prüfen, ob die Ziele und die Notwendigkeit der Regelung verständlich dargestellt sind, welche alternativen Lösungsansätze es gibt.
- Er kann Erwägungen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens, zur Befristung und Evaluierung machen.
- Er kann Ausführungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung vornehmen.
- Er kann schließlich prüfen, inwieweit bei der Umsetzung von Richtlinien oder anderen Rechtsakten der Europäischen Union darüber hinaus gehende Regelungen getroffen werden (Prüfung auf 1:1-Umsetzung). Ziel und Zweck der Neuregelung gehören hingegen nicht zum Prüfauftrag des NKR.

Zur Ermittlung des Bürokratiekosten und des Erfüllungsaufwandes schreibt das Gesetz die Anwendung des Standard-Kosten-Modells vor (Statistisches Bundesamt,

2006). Damit folgt man internationalen Gepflogenheiten und erleichtert damit eine internationale Abstimmung zur Evaluation von Gesetzesfolgen.

Der Normenkontrollrat besteht aus zehn Mitgliedern, die ehrenamtlich tätig sind und die für eine Amtszeit von fünf Jahren auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten berufen werden; eine erneute Berufung lässt das Gesetz zu. Die Arbeit des NKR wird durch einen Stab von derzeit 14 Mitarbeitern unterstützt.

Damit ist der NKR Teil einer umfassenden Strategie der Bundesregierung zum „Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung“. Koordiniert werden die vielfältigen Aktivitäten durch einen Staatsminister im Bundeskanzleramt und einer eigens dafür im Bundeskanzleramt eingerichteten Geschäftsstelle. Diese institutionelle Verankerung auf höchster Ebene ist sinnvoll, garantiert sie doch, dass das Thema Bürokratieabbau als Querschnittsaufgabe auf der politischen Prioritätenliste im Laufe der Zeit nicht abrutscht, sondern dauerhaft mit Nachdruck verfolgt wird.

2. Zwischen Bürokratiemessung und Impact Assessment

Die Gründung des Normenkontrollrats fiel in eine Phase der intensiven Diskussion über Möglichkeiten des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtssetzung in Deutschland und Europa (Kroker/Lichtblau/Röhl, 2004; Biebeler/Mahammadzadeh, 2006). In diesem Zusammenhang wurden die verschiedenen Möglichkeiten der Gesetzesfolgenabschätzung beleuchtet, erprobt und in unterschiedlichen Ausprägungen umgesetzt. Während die Europäische Union sich zu einem umfangreichen Impact Assessment ihrer Gesetzgebungsvorhaben verpflichtet, fokussierte die damalige Große Koalition in Deutschland auf die Begrenzung bürokratischer Lasten für die Wirtschaft.

Dabei sollte ein erfolgreicher, fortlaufender Prozess der Entbürokratisierung und der besseren Rechtsetzung auf drei unterschiedlichen Instrumenten aufbauen (Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2006): einem Bürokratie-Schnelltest, einer Gesetzesfolgenabschätzung und einer Gesetzesrevision.

- **Bürokratie-Schnelltest:**

Mit dem Bürokratie-Schnelltest wird eine erste grobe Kostenabschätzung vorgenommen, die frühzeitig in den politischen Entscheidungsprozess eingebracht werden kann. Dabei ist vor allem ein Überblick über die Höhe der für die Wirtschaft zu erwartenden Belastungen notwendig. Eine schnelle erste Schätzung ist trotz

ihrer methodischen Unzulänglichkeiten wichtiger als detaillierte Ausarbeitungen, die für eine politische Entscheidung zu spät kommen.

In Deutschland war dieser Schnelltest in Form des zuvor bereits in den Niederlanden praktizierten Standard-Kosten-Ansatzes Kern der Aufgabe des neu eingerichteten Normenkontrollrats. Gleichzeitig wurde dieses Messinstrument genutzt, um den Erreichungsgrad des Bürokratieabbau-Ziels zu messen.

- **Gesetzesfolgenabschätzung:**

Eine weitergehende Analyse ist die detaillierte Gesetzesfolgenabschätzung anstehender Gesetze, die eine gewisse Eingriffsintensität, beispielsweise gemessen an den zu erwartenden Bürokratiekosten, und wirtschaftliche Relevanz erreichen. Dabei beschränkt sich die Gesetzesfolgenabschätzung – im Unterschied zum Standardkostenmodell als zentrales Instrument zum Bürokratieabbau – nicht auf die reinen Bürokratielasten, sondern muss alle Arten von wirtschaftlichen Konsequenzen der Regelungen für Unternehmen berücksichtigen. Zudem sind Abschätzungen über die Effekte für den Arbeitsmarkt, das Wirtschaftswachstum und die internationale Wettbewerbsfähigkeit vorzulegen.

Für die Gesetzesfolgenabschätzung gibt es keine einheitliche Methodik. Je nach Art der Regulierung und der entsprechenden Auswirkungen auf die Wirtschaft muss auf unterschiedliche Instrumente und externes Fachwissen zurückgegriffen werden, wie es z.B. bei der Gesetzesfolgenabschätzung in den Vereinigten Staaten seitens der Legislative durch das Congressional Budgeting Office (CBO) oder in den Impact Assessments der EU Kommission praktiziert wird. Entscheidend ist, dass die Abschätzung transparent vorgenommen und einer öffentlichen Fachdiskussion unterzogen wird, in der die Betroffenen die vorliegenden Untersuchungen kritisch beleuchten und zusätzliche eigene Gutachten zur Gesetzesfolgenabschätzung einbringen können.

Die zwischenzeitlich erfolgte Weiterentwicklung der Aufgaben des Normenkontrollrats durch die Einbeziehung weiterer Erfüllungskosten (Statistisches Bundesamt, 2012) zusätzlich zu den reinen Bürokratiekosten erweitert den Auftrag hin zu einer eingeschränkten Gesetzesfolgenabschätzung auch in Deutschland, die aber noch weit hinter den Standards beispielsweise der EU Kommission zurückbleibt.

- **Gesetzesrevision:**

Die Gesetzesrevision als weiterstgehender Ansatz zur laufenden Verbesserung der Rechtsetzung unterzieht bestehende Gesetze einer regelmäßigen Überprü-

fung. Während die Gesetzesfolgenabschätzung in weiten Teilen den Charakter einer Prognose haben muss, stützt sich die Gesetzesrevision auf die tatsächlich beobachtbaren wirtschaftlichen Konsequenzen einer Regulierung und entspricht insofern einer nachträglichen Gesetzesfolgenabschätzung. Insbesondere können mit der Gesetzesrevision unterschätzte oder nicht vorhergesehene Gesetzeswirkungen analysiert und daraus Regelungsalternativen abgeleitet werden. Der Umfang und die Tiefe der Gesetzesrevision richten sich nach den Ergebnissen eines ersten groben Überblicks. Die Regel-Revision kann am besten durch Sunset Clauses erreicht werden. Dabei muss eine Beweislastumkehr gelten: Nicht die Schädlichkeit einer Regulierung ist nachzuweisen, damit sie abgeschafft werden kann, sondern die Belastungen übersteigender Nutzen, damit es zur Verlängerung kommt.

Für den Normenkontrollrat liegt hierin eine weitere Erweiterung der Aufgaben. Nach ersten Pilotvorhaben in 2015 sind für 2016 und die folgenden Jahren zahlreiche Bundesgesetze zur Evaluierung vorgesehen (Nationaler Normenkontrollrat, 2015).

3. Bürokratieabbau: Die Erfolgsbilanz

Seit Gründung im Jahr 2006 hat der Normenkontrollrat nach eigenen Angaben rund 3.600 Regelungsvorhaben des Bundes geprüft. Zunächst beschränkte sich die Prüfung gemäß gesetzlichem Auftrag auf die bundesrechtlichen Informationspflichten; seit der Erweiterung des Auftrages im Jahr 2011 hat er für etwa 1.350 Vorhaben den Erfüllungsaufwand geprüft.

Das Vorhaben startete 2006 mit einer Bestandsmessung der Kosten, die durch bundesrechtliche Informationspflichten entstehen, durch das Statistische Bundesamt. Diese so genannte Null-Messung ergab Belastungen in Form von Bürokratiekosten der Wirtschaft in Höhe von 49,3 Mrd. Euro jährlich. Ziel der Bundesregierung war es, diese Kosten bis 2011 um 25 Prozent beziehungsweise 12,3 Milliarden Euro zu senken, was leicht verspätet bis zum Jahr 2013 gelang.

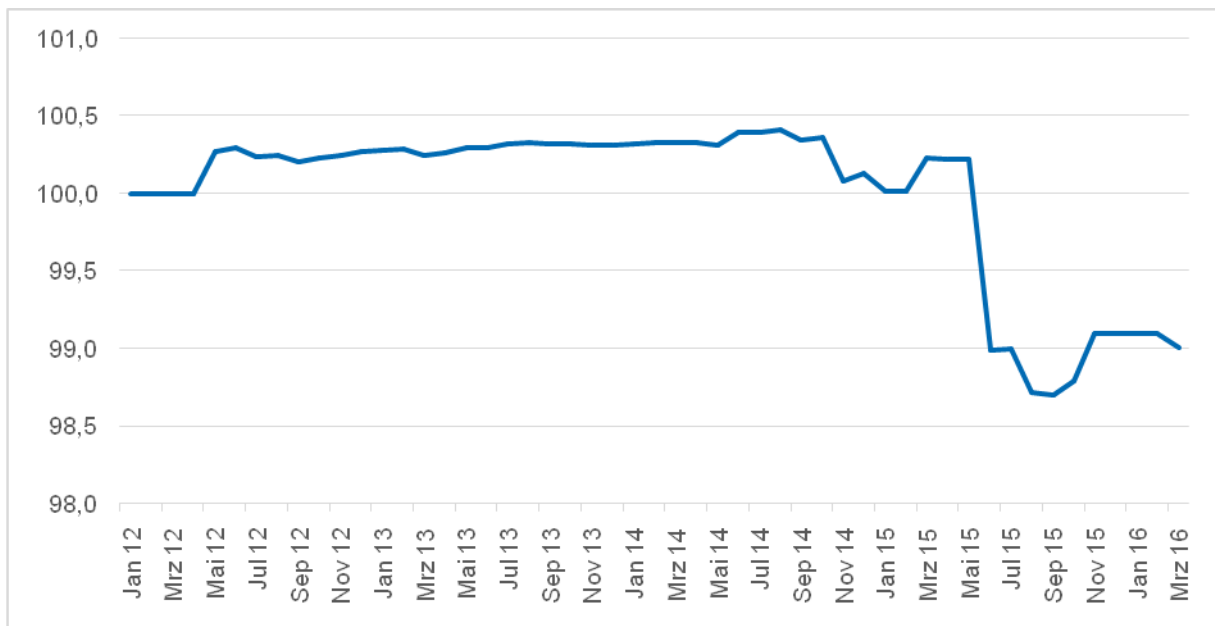
Auf Beschluss der Bundesregierung von Anfang 2012 stellt das Statistische Bundesamt seither die Entwicklung der reinen Bürokratiekosten (Informationspflichten) in einem Bürokratieindex dar und schreibt ihn seit Mai 2012 monatlich fort. Nachdem der Index lange Zeit etwas oberhalb des Niveaus von Januar 2012 mehr oder weniger konstant geblieben ist, gab es durch das Bürokratieentlastungsgesetz Mitte 2015 einen merklichen Rückgang (Abbildung).

Trotz der Schritte der Entbürokratisierung ist der Index jedoch lediglich vom Ausgangsniveau 100 auf rund 99 Punkte gesunken.

Abbildung

Bürokratiekostenindex

Januar 2012 = 100



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2016a

Seit 2011 prüft der NKR den Erfüllungsaufwand. Wie die Tabelle zeigt, ist der jährliche Erfüllungsaufwand in dieser Zeit gestiegen, maßgeblich getrieben durch die Energieeinsparverordnung, vor allem aber durch die Einführung des Mindestlohnes (Zeitangaben beziehen sich auf die jeweiligen Kabinettsbeschlüsse). Zuletzt konnten mit einem veränderten Vergaberecht und dem Bürokratieentlastungsgesetz spürbare Entlastungen erreicht werden. Gleichwohl liegt der durch den Bundesgesetzgeber seit 2011 zusätzlich induzierte jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft bei über 10 Mrd. Euro, gut 9 Mrd. Euro gehen auf das Konto Mindestlohn.

Nicht enthalten in der obigen Erfolgsbilanz sind Kosten von Regelungsvorhaben, die von vornherein vermieden werden konnten, weil eine kritische Überprüfung durch den NKR erfolgt. Diese „Drohkulisse“ regt bereits im Vorfeld von Regelungsvorhaben des Bundes dazu an, den Blick für die Folgewirkungen zu schärfen. Eine prospektive Gesetzesfolgenabschätzung wie ein ex ante Prüfung durch den NKR erhöht den Rechtfertigungsdruck auf die Politik und entfaltet so eine „erzieherische Wirkung“. Das Wissen um eine kritische Prüfung durch eine unabhängige Institution ist hilfreich, um besonders bürokratische gesetzgeberische Vorhaben bereits im

Entstehungsprozess zu verhindern. Die Einsetzung des NKR, die Bestandsmessung und die Fortschreibung des Bürokratieindex durch das Statistische Bundesamt waren und sind nicht nur hilfreiche Instrumente, den Gesetzesbestand auf unnötige und besonders bürokratielastige Regelungen zu durchforsten und diese gegebenenfalls abzuschaffen, sondern schärfen darüber hinaus das Bewusstsein aller am Gesetzgebungsprozess Beteiligten, die mit neuen Gesetzen verbundene Bürokratie so gering wie möglich zu halten.

Tabelle

Erfüllungsaufwand der Wirtschaft

Veränderungen in Mrd. Euro

	Aufbau	Abbau	Veränderung
2012	1,0	1,1	-0,1
2013	1,7	0,1	+1,6
2014	10,5	0,2	+10,3
2015	0,8	2,2	-1,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2016b; Bundesregierung, 2016

Ein nachhaltiger Bürokratieabbau bedarf einer Doppelstrategie, nämlich unnötige Bürokratie abzubauen (regelmäßige Überprüfung des Regelungsbestandes) und gleichzeitig das Entstehen neuer Bürokratie wirksam zu vermeiden (Gesetzesfolgenabschätzung). Der NKR hat sich als integraler Teil einer solchen Doppelstrategie bewährt.

4. Vorschläge zur Weiterentwicklung der Aufgaben des NKR

4.1 Folge-Kosten-Abschätzung: Lücken im Verfahren schließen

Der Normenkontrollrat erhält die Gesetzesentwürfe (Referentenentwürfe) zum selben Zeitpunkt wie andere Ressorts und bekommt dieselben Fristen wie diese zur Stellungnahme. Die Stellungnahme des NKR liegt dem Referentenentwurf bei, wenn dieser im Kabinett beraten wird. Das ist eine angemessene Vorgehensweise. Gleichwohl gibt es Lücken bei der Einbeziehung des NKR, die die Effektivität des „Gesetzes-TÜV“ beeinträchtigen können:

- **Prüfung von Gesetzesvorschläge des Bundestags**

Dem NKR werden zwingend nur Gesetzesinitiativen der Bundesregierung zur Prüfung vorgelegt, solche des Bundesrates und der Fraktionen des Bundestages („aus der Mitte des Bundestages“) nur wenn der Bundesrat sie ihm zur Prüfung vorlegt bzw. auf Antrag der einbringenden Fraktion. Das ist

unbefriedigend, denn was die Kostenfolgen für die Adressaten anlangt, ist es völlig unerheblich, von wem die Initiative für das Gesetzesvorhaben ausgeht. Im Sinne einer umfassenden besseren Rechtssetzung sollten für alle Regelungsvorhaben, die im Bundestag beraten werden, eine Ermittlung des Erfüllungsaufwandes vorgeschrieben werden und der NKR einen Prüfungsauftrag erhalten. Alternativ könnte ein Quorum von beispielsweise 30 Prozent der Abgeordneten bestimmt werden, die eine Befassung durch den NKR erzwingen könnten. Die Umgehung einer möglicherweise unliebsamen Prüfung durch den NKR wäre damit ein wirksamer Riegel vorgeschoben. Zu überlegen wäre zudem, ob nicht auch der Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages in den Prozess mit eingeschaltet wird, denn er sollte ein genuines Interesse daran haben, dass alle für die Wirtschaft relevanten Gesetzesvorhaben einer Prüfung durch den NKR unterzogen werden.

- **Prüfung nach Überarbeitung**

Referentenentwürfe und Kabinettsbeschlüsse werden in der Regel im parlamentarischen Gesetzgebungsprozess noch verändert, nicht selten erheblich. Mit den Änderungen sind auch Kostenwirkungen verbunden, die in diesem Stadium keiner Erfassung und Prüfung mehr unterzogen werden. Dies ist unbefriedigend, da die ursprüngliche Schätzung der Kosten möglicherweise der Öffentlichkeit ein gänzlich falsches Bild über die tatsächlichen Folgewirkungen des letztlich vom Parlament verabschiedeten Gesetzes liefert. Es wäre deshalb sinnvoll, dem Normenkontrollrat auch die endgültige Fassung der Gesetze nochmals zur Prüfung vorzulegen. Erst dann wäre gewährleistet, dass die echten Folgekosten bekannt werden. Zudem würde damit sichtbar, mit welchen positiven wie negativen Kostenfolgen die Änderungen im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren verbunden sind.

- **Kontrolle „One in One out“**

Die Bundesregierung hat die „One in One out-Regelung“ beschlossen. Sie besagt, dass der mit neuen Gesetzen verbundene zusätzliche Erfüllungsaufwand mit wirkungsgleichen Entlastungen an anderer Stelle kompensiert werden muss. Damit wird ein Automatismus begründet, der nicht nur ein permanentes Anwachsen der Zahl an Gesetzen und Verordnungen verhindert, sondern auch die Folgekosten wirksam begrenzt. Dies ist zweifellos ein großer Fortschritt gegenüber dem Status quo. Um sicherzustellen, dass die Gegenbuchungen substantiell sind, wäre es zu begrüßen, den NKR mit der Überprüfung der vorgeschlagenen Entlastungen an anderer Stelle zu beauftragen und nachzuhalten, ob diese auch tatsächlich realisiert wurden.

- **Neues Bürokratieabbau-Ziel**

Mit der Gründung des Normenkontrollrats und der Etablierung des Standardkostenansatzes wurde das Ziel vorgegeben, die Bürokratielasten um 25 Prozent zu senken. Die Setzung eines solchen konkreten Ziels ist ein wichtiges Instrument, um tatsächlich einen messbaren Fortschritt im Sinne einer Kostenreduktion zu erreichen. Ein neues Ziel, beispielsweise die Bürokratiekosten bis 2020 um weitere 10 Prozent zu senken, könnte der Modernisierung und Vereinfachung der damit verbundenen Prozesse neuen Schub verleiten.

- **Einbeziehung von EU-Regelungen**

Die seinerzeitige Bestandsmessung der Bürokratiekosten durch das Statistische Bundesamt ergab, dass über die Hälfte der Folgekosten aufgrund von Informationspflichten durch EU-Recht und internationales Recht verursacht werden. Zu Recht fordert deshalb der NKR für EU-Regeln die gleiche Kostentransparenz wie für die nationale Gesetzgebung. Im Sinne einer frühzeitigen Begrenzung der Bürokratiekosten und des Erfüllungsaufwandes ist es kontraproduktiv, wenn der NKR seine Expertise erst bei der Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht einbringen kann. Es wäre deshalb sinnvoll, die Folgekostenabschätzung von EU-Gesetzen nicht erst bei der späteren Einbringung in den Bundestag vorzunehmen, sondern in einem Stadium, das es der Bundesregierung ermöglicht, die Kostenfolgen für Deutschland bereits bei den Verhandlungen auf EU-Ebene zu thematisieren. Auf Beschluss der Bundesregierung vom Dezember 2012 sollen die Bundesministerien das jährliche Arbeitsprogramm der Kommission mit Blick auf mögliche Kosten für deutsche Unternehmen, Verwaltungen sowie Bürgerinnen und Bürger prüfen und ggf. eine Folgenabschätzung durch die Kommission verlangen. Zielführender wäre es, den Erfüllungsaufwand selber unter Einbeziehung der Expertise des NKR zu ermitteln, beispielsweise parallel zur Erstellung der Impact Assessments durch die EU-Kommission. Um den Aufwand in Grenzen zu halten, sollte dies jedoch auf besonders relevante Fälle beschränkt werden, z.B. Gesetzesvorhaben, bei denen eine erste Schnellprüfung ergibt, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit eine (noch festzulegende) Mindestgrenze beim Erfüllungswand der Wirtschaft überschritten wird.

4.2 Erweiterter Prüfauftrag: Von der Kostenschätzung zur Nutzen-Kosten-Analyse?

Die Kenntnis über die mit Gesetzen verbundenen Kosten (Erfüllungsaufwand) für Wirtschaft, Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger und die systematische Suche nach Kostenreduzierungen ist wertvoll und unverzichtbar. Sie sorgt für eine willkommene Effizienzsteigerung der Gesetzgebung – ein gegebenes politisches Ziel mit minimalen Kosten für die Adressaten zu erreichen. Die Frage, ob das neue Gesetz auch gesamtwirtschaftlich effizient ist, also eine positive volkswirtschaftliche Rendite abwirft, ist damit noch nicht beantwortet. Dazu wäre zweierlei notwendig:

- eine Erweiterung des Kostenbegriffs und
- eine Einbeziehung auch der erwarteten Nutzen der Gesetzgebung.

Faktisch würde eine entsprechende Erweiterung des Prüfauftrages darauf hinauslaufen, gesamtwirtschaftliche Nutzen-Kosten-Analysen anzustellen. Eine solche Erweiterung des Prüfauftrages hätte weitreichende Konsequenzen.

Bisher beschränkt sich die Prüfung der Kosten von Gesetzen durch den NKR auf eine einzelwirtschaftliche Betrachtung. Analysiert wird, welche Folgekosten das Gesetz für das einzelne Unternehmen, den Bürger oder eine bestimmte Verwaltung hat, um die Kosten anschließend mit Hilfe der Fallzahlen auf die Gesamtwirtschaft hochzurechnen. Nicht berücksichtigt werden bei diesem Ansatz volkswirtschaftliche Folgewirkungen wie dies beispielsweise in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (Kosten-Wirksamkeits- oder Nutzen-Kosten-Analysen) geschieht. Am Beispiel der Einführung des Mindestlohns lässt sich dies verdeutlichen: Im Erfüllungsaufwand enthalten sind die Bürokratiekosten, die den Unternehmen durch zusätzliche Aufzeichnungspflichten etc. entstehen, und die zusätzlichen Lohnkosten, die durch die steigenden Löhne für bisher geringer bezahlte Mitarbeiter anfallen. Eine volkswirtschaftliche Analyse würde zudem auch Arbeitsmarkt- und Wachstumswirkungen und die Folgen für das Steuer- und Beitragsaufkommen, die Sozialausgaben und das Wachstumspotenzial der Volkswirtschaft einbeziehen. Auch die unterschiedlichen Effizienzwirkungen eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns im Vergleich zu branchenbezogenen Mindestlöhnen könnten Bestandteil einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung sein.

Die Nutzen von Gesetzen gehören bisher gänzlich nicht zum Prüfauftrag des NKR. Im Gesetz heißt es in § 1, Abs. (4): „Die angestrebten Ziele und Zwecke von Regelungen sind nicht Gegenstand der Prüfungen des Nationalen Normenkontrollrates.“ Das heißt, der NKR prüft vereinfacht ausgedrückt, ob etwas sinnvoll durchgeführt wird, aber nicht, ob es sinnvoll ist, dies überhaupt zu tun. Diese

Entscheidung obliegt allein der Politik, die im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens beurteilen muss, ob ihr die erhofften Wirkungen des Gesetzes die Kosten „wert sind“. Kosten-Wirksamkeits- oder Nutzen-Kosten-Analysen können ein geeignetes Instrument sein, die Informationsgrundlagen für politische Entscheidungen zu erweitern und für eine höhere Rationalität im politischen Entscheidungsprozess sorgen. Die Erfahrungen der europäischen Impact-Assessments zeigen bei aller Kritik an konkreten Arbeiten doch die Funktion im öffentlichen Diskurs mit dem Ziel besserer fachlich und normativ basierten Entscheidungen.

Für eine Erweiterung des Prüfauftrags des Normenkontrollrats um die Nutzen von Gesetzesvorhaben spricht:

- Erst die Berücksichtigung auch der Nutzen ergibt ein vollständiges Bild der Vorteilhaftigkeit von Gesetzesvorhaben. § 7 Bundeshaushaltsordnung schreibt dem Bund dann auch sinnvollerweise vor, bei der Aufstellung und Durchführung seines Haushaltsplanes die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. In Absatz (2) heißt es: „Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.“ Und Absatz (3) schreibt vor: „In geeigneten Bereichen ist eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.“ Diese Vorgaben wurden bislang allerdings nur sehr unzureichend umgesetzt. So bemängelt der Bundesrechnungshof, dass „für nahezu 85 % der von Bundesministerien und nachgeordneten Behörden gemeldeten finanzwirksamen Vorhaben ... keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor[lagen].“ (Bundesrechnungshof, 2013, 5). Eine Erweiterung des Prüfauftrages des NKR könnte mit dazu beitragen, diesen Missstand zu verringern und dem § 7 BHO eine höhere Verbindlichkeit zu geben. Es wäre sichergestellt, dass für alle Gesetzesinitiativen der Bundesregierung eine entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegt und von einer unabhängigen Stelle geprüft wird. Der NKR könnte so die Arbeit des Bundesrechnungshofes wirksam unterstützen, gerade weil er in einem sehr frühen Stadium der Gesetzgebung in den Prozess einbezogen ist.
- § 7 BHO, Absatz (2) schreibt auch vor: „In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können (Interessenbekundungsverfahren).“ Eine Erweiterung des Prüfauftrages des Normenkontrollrats und seine Einbeziehung in dieses Verfahren böte die Chance, dem Subsidiaritätsprinzip in seiner strengen Form (der Staat kommt erst zum Zuge, wenn er die Aufgabe nachweislich besser als Private erledigen

kann) wieder eine höhere Geltung zu verschaffen. Allerdings dürfte dieser Aspekt stärker auf der Landes- und Kommunalebene als auf Bundesebene relevant sein.

Gegen eine Erweiterung des Prüfauftrages auf die Nutzen von Gesetzesvorhaben spricht:

- Es besteht die Gefahr, dass durch eine entsprechende Erweiterung des Prüfauftrages das eigentliche Ziel, nämlich eine Reduzierung bürokratischer Lasten für Unternehmen, Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger verwässert wird. In allen Fällen, in denen die Prüfung ein positives Nutzen-Kosten-Verhältnis ergibt, ist der Gesetzgeber in einer komfortablen Situation, da ihm quasi von unabhängiger Stelle die Vorteilhaftigkeit seiner Gesetzesinitiative bescheinigt wird und die einzelwirtschaftlich anfallenden Bürokratiekosten vor dem Hintergrund der positiven gesamtwirtschaftlichen Nutzen somit gerechtfertigt erscheinen. Die Frage, ob und wie sich die Bürokratiekosten senken lassen, gerät damit möglicherweise ein Stückweit aus dem Fokus. Insbesondere die Position der Wirtschaft, die die höheren Kosten im internationalen Wettbewerb erwirtschaften muss, vom gesamtwirtschaftlichen Nutzen möglicherweise aber gar nicht unmittelbar profitiert, könnte geschwächt werden.
- Die Bewertungsprobleme sind bei der Nutzenabschätzung ungleich größer als bei den (einzelwirtschaftlichen) Kosten. Das trifft im Übrigen auch auf die Erweiterung des Kostenbegriffs um volkswirtschaftliche Kosten zu. Beispiel: Die Bürokratiekosten und der Erfüllungsaufwand eines Mindestlohnes lassen sich genauer und eindeutiger erfassen als der Nutzen einer vermeintlich höheren Lohngerechtigkeit. Aussagen zur Lohngerechtigkeit dürften in hohem Maße ideologiebehaftet und damit willkürlich sein. Da Lohngerechtigkeit nicht eindeutig definiert ist und jeder darunter etwas anderes verstehen kann, lassen sich leicht hohe Netto-Nutzen, aber auch hohe Netto-Kosten ausweisen.
- Das Bewertungsproblem ließe sich durch eine Beschränkung auf die einzelwirtschaftlichen Nutzen erheblich reduzieren. Teilweise erfolgt dies schon beim heutigen Verfahren der Ermittlung des Erfüllungsaufwandes, wenn z.B. der NKR feststellt, dass ein Gesetz die Bürokratiekosten für die Unternehmen senkt (Nutzen durch sinkende Kosten). Bislang fehlt allerdings noch ein Standard-Nutzen-Modell, das analog zum Standard-Kosten-Modell einfach und allgemein akzeptiert angewendet werden könnte. Dies wäre erst noch zu entwickeln. Auch die Beschränkung auf Kosten-Wirksamkeits-

Analysen, in der keine abschließende Gegenüberstellung von Kosten und monetarisiertem Nutzen erfolgt, sondern Kosten je Zielerreichungsgrad ermittelt werden, bringen reduzierte Bewertungsschwierigkeiten mit sich. Gleichzeitig wird hier nur ermittelt, was die Erreichung eines bestimmten Ziels kostet, nicht ob das Ziel ökonomisch angemessen gesetzt ist.

Grundsätzlich wäre aus ökonomischer Perspektive der nächste Schritt hin zu einer Einbeziehung auch der volkswirtschaftlichen Folgekosten und -nutzen sinnvoll, weil sich erst dann tatsächlich die Vorteilhaftigkeit von Gesetzen beurteilen lässt. Dabei sollten Kosten-Wirksamkeits-Analysen immer dort angewendet werden, wo die Ergebnisse einer Nutzenmessung unsicher oder abhängig von normativen Setzungen und methodischen Abwägungen sind.

Umfassende Nutzen-Kosten-Analysen für alle Gesetzesvorhaben des Bundes wären allerdings ressourcen- und zeitaufwendig und stehen dem Anspruch entgegen, in einem schlanken Verfahren schnell fundierte Aussagen über die Folgewirkungen ableiten zu können. Deshalb sollte - wie beim Standard-Kosten-Ansatz - auch bei einer Einbeziehung der Nutzenseite grundsätzlich als Leitgedanke „Schnelligkeit vor Detailgründlichkeit“ gelten. Eine grobe Abschätzung der Kosten und Nutzen reicht in der Regel völlig aus. Für umfangreichere Gesetzesvorhaben sollten umfassendere Impact-Assessments (Kosten-Wirksamkeits- oder Kosten-Nutzen-Analysen) etabliert werden.

4.3 Evaluation und Revision von Gesetzen

Im aktuell praktizierten Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung erfolgt eine Nachmessung des Bürokratieaufwandes von Bundesgesetzen durch das Statistische Bundesamt zwei Jahre nach deren Inkrafttreten. Zudem sieht das Verfahren zur Ermittlung der Folgekosten von Gesetzgebungsverfahren seit 2013 eine Evaluierung relevanter Gesetze (Gesetze mit einem jährlichen Erfüllungsaufwand von mindestens einer Million Euro) nach drei bis fünf Jahren durch das zuständige Fachressort vor. Dies ist gegenüber dem Status-quo-ante eine wesentliche Verbesserung. Dieses Verfahren nimmt ein Stückweit den Grundgedanken einer Sunset-Legislation auf, nämlich wichtige Gesetze mit einem Verfallsdatum zu versehen, um sie so nach einer gewissen Zeit einer erneuten Prüfung auf Vorteilhaftigkeit und Bürokratieintensität zu unterziehen. Sinnvoll wäre es, auch diese nachträglichen Bewertungen dem Normenkontrollrat zur Prüfung vorzulegen.

Im Sinne einer fundierten Politik-Evaluation wäre zu überlegen, noch einen Schritt weiter zu gehen und grundsätzlich für Gesetze mit neuen Instrumenten und strittig

diskutierten weitreichenden Folgen eine wissenschaftliche Begleitforschung zwingend vorzuschreiben, wobei sich diese Evaluation nicht auf den Erfüllungsaufwand beschränken, sondern die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen in den Fokus nehmen sollte. Der NKR könnte beauftragt werden, diesen Prozess der begleitenden wissenschaftlichen Gesetzesevaluation und der Qualitätssicherung der Berichte zu steuern.

5. Schlussbemerkung

Alle Gesetze, die vom Normenkontrollrat geprüft werden, tragen ein „Preisschild“. Die vorher häufig unter Gesetzesentwürfen zu findende Bemerkung „Kosten keine“ gehört damit der Vergangenheit an. Die Öffentlichkeit und nicht zuletzt die Parlamentarier des Deutschen Bundestages werden in einer frühen Phase des Beratungsprozesses objektiv über die mit dem geplanten Gesetz verbundenen Kosten für Unternehmen, Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger informiert. Für eine rationale Beurteilung gesetzgeberischen Handelns ist dies eine unverzichtbare Information. Insofern ist der NKR in Verbindung mit der Bestandsmessung und einer eindeutigen Zielsetzung zur Minderung der Bürokratielasten ein wichtiger Bestandteil eines systematischen Ansatzes zu einem nachhaltigen Bürokratieabbau.

Der Normenkontrollrat wird zehn Jahre alt. Dies wäre ein guter Zeitpunkt für eine umfassende Evaluation der Arbeit des NKR selbst: Welche Erfahrungen wurden gemacht und wie ließen sich das Aufgabenspektrum und die Arbeitsweise des NKR sinnvoll weiterentwickeln? Hilfreich wäre ein Blick über die Grenzen: Man könnte sich die Erfahrungen zu Nutze machen, die mit der Evaluation von Actal, dem niederländischen Pendant des NKR, in unserem Nachbarland gesammelt wurden. Mit der unabhängigen Evaluation wurde dort ein privates Beratungsunternehmen beauftragt. Eine solche externe Evaluation könnte auch mögliche Schwachstellen und weitere Potenziale in der Arbeit des NKR aufdecken.

Literatur

Biebeler, Hendrik / **Mahammadzadeh**, Mahammad, 2006, Gesetzesfolgenabschätzung und Integrierte Produktpolitik, IW Analysen – Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln Nr. 17, Köln

Bundesrechnungshof, 2013, Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bd. 18

Bundesregierung, 2016, Bessere Rechtsetzung 2015: Mehr Entlastung. Mehr Transparenz. Mehr Zeit für das Wesentliche – Bericht der Bundesregierung 2015 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, Berlin

Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2006, Entbürokratisierung als Aufgabe für die neue Legislaturperiode – Thesenpapier, Köln
http://www.iwkoeln.de/_storage/asset/69665/storage/master/file/429262/download/st0106_buerokratieabbau_thesenpapier-73.pdf [2016-04-21]

Kroker, Rolf / **Lichtblau**, Karl / **Röhl**, Klaus-Heiner, 2004, Abbau von Bürokratie in Deutschland – Mehr als die Abschaffung von Einzelschriften, IW Analysen – Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln Nr. 3, Köln

Nationaler Normenkontrollrat, 2015, Chancen für Kostenbegrenzung verbessert. Digitale Chancen tatsächlich nutzen! – Jahresbericht 2015, Berlin

Statistisches Bundesamt, 2006, Handbuch der Bundesregierung zur Ermittlung und Reduzierung der durch bundesstaatliche Informationspflichten verursachten Bürokratielasten – Einführung des Standardkosten-Modells auf der Bundesebene, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2012, Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2016a, Bürokratiekostenindex
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Ergebnisse/Buerokratiekostenindex/Tabellen.html> [2016-04-21]

Statistisches Bundesamt, 2016b, Erfüllungsaufwand

[https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Ergebnisse/
Erfuellungsaufwand/Erfuellungsaufwand.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Ergebnisse/Erfuellungsaufwand/Erfuellungsaufwand.html) [2016-04-21],