

Dietze, Doris; Kranen, Dirk H.

Article — Published Version

Programm der Bundesregierung zum Bürokratieabbau: Erwartungen erfüllt?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dietze, Doris; Kranen, Dirk H. (2009) : Programm der Bundesregierung zum Bürokratieabbau: Erwartungen erfüllt?, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 89, Iss. 7, pp. 473-481, <https://doi.org/10.1007/s10273-009-0954-3>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/65550>

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.

Doris Dietze, Dirk H. Kranen*

Programm der Bundesregierung zum Bürokratieabbau – Erwartungen erfüllt?

Die derzeitige Bundesregierung hat ein Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ eingeführt. Allein die bundesrechtlichen Informationspflichten belasten die Wirtschaft mit 47 Mrd. Euro pro Jahr. Durch die Vermeidung neuer und die Überprüfung bestehender Bürokratielasten konnte die deutsche Wirtschaft bereits erheblich entlastet werden. Dazu hat der Nationale Normenkontrollrat einen wichtigen Beitrag geleistet.

Nahezu jede Bundesregierung schreibt sich den Bürokratieabbau auf die Fahnen. So startete auch die letzte Bundesregierung unter Bundeskanzler Schröder im Jahre 2003 eine Initiative Bürokratieabbau.¹ In dieser Legislaturperiode hat die Bundesregierung mit ihrem Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ ein systematisches Verfahren zur Messung von Bürokratiekosten eingeführt, das von einem unabhängigen Gremium (Nationaler Normenkontrollrat) überwacht wird. Auf diesem Wege sollen die bestehenden Bürokratiekosten bis 2011 um 25% reduziert und die Bürokratiekosten bei neuen Regelungen auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Aufgrund der gesetzlichen Verankerung von Institution und Verfahren wird ein solches Programm erstmals über die laufende Legislaturperiode hinaus Bestand haben. Der bereits heute sichtbare Erfolg dieses Programms spricht dafür, nach der nächsten Wahl darauf aufzubauen.

Der Bürokratieabbau hat in Deutschland einen besonderen Stellenwert erhalten. Diesen Eindruck gewinnt man mit Blick auf die hochrangigen Institutionen und Personen, deren vornehmliches Geschäft der Bürokratieabbau ist: Der Koordinator der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung ist der Staatsminister bei der Bundeskanzlerin Hermann Gröhe, der Nationale Normenkontrollrat mit seinem Vorsitzenden, dem ehemaligen Bahn-Chef, Dr. Johannes Ludewig, der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau, in dem Staatssekretäre aus allen Bundesministerien vertreten sind,.... Die Liste ließe sich noch weiter führen.

Das Programm der amtierenden Bundesregierung unterscheidet sich durch zwei wesentliche Merkmale von früheren Initiativen. So wurden erstens, dauerhafte, gesetzlich verankerte Institutionen und Verfahren geschaffen. Zweitens, wurden erstmals die Bürokratiekosten nach einer einheitlichen Methode – dem Standardkosten-Modell – systematisch gemessen. Mit Blick auf das Ende der Legislaturperiode stellt sich die Frage, inwieweit sich die Erwartungen an das Regierungsprogramm erfüllt haben und wie nach der Wahl auf den bestehenden Erfahrungen aufgebaut werden kann.

Die zwei Seiten der Bürokratie

Die Klagen über ein Zuviel an Bürokratie dürfte es so lange geben, wie Organisationseinheiten mit formellen und generellen Regelungen existieren. Der Begriff Bürokratie wurde schon im 18. Jahrhundert als Kritik an einer tyrannischen Beamtenherrschaft und einem wuchernden System von Vorschriften benutzt. Auch heutzutage werden zumeist die negativen Seiten der Bürokratie betont. Wenn etwas als „bürokratisch“ empfunden wird, dann wird damit zumeist eine übersteigerte Form der Bürokratie beschrieben, etwas Lästiges wie komplizierte Rechtstexte, lange Wartezeiten und unverständliche Formulare.

Bei aller Kritik wird oft übersehen, dass die Bürokratie eine der tragenden Säulen jeder modernen Gesellschaft ist. Regelgebundenes Handeln garantiert die Funktionsfähigkeit von Organisationen, seien es öffentliche oder private. Moderne Gesellschaften sind auf funktionierende Regelsysteme angewiesen, die Verantwortlichkeiten zuweisen und Arbeitsteilung ermöglichen.² Nicht ohne Grund sah Max Weber in der

Doris Dietze, 33, Juristin, ist Referentin im Sekretariat des Nationalen Normenkontrollrates. Dirk H. Kranen, 43, Dipl.-Volkswirt und Dipl.-Kaufmann, ist Ministerialrat im Bundesministerium der Finanzen und Lehrbeauftragter an der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Berlin.

* Die Autoren danken mehreren Kollegen im Bundeskanzleramt und im Bundesministerium der Finanzen für wertvolle Anregungen. Der Artikel bringt die persönliche Meinung der Autoren zum Ausdruck.

¹ Vgl. U. Vogt: Mit weniger Bürokratie zu mehr Freiräumen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), H. 10, S. 619.

² Vgl. R. Mayntz: Bürokratie, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon, Freiburg 1985, S. 1066 ff.

Bürokratie die rationale Form der legalen Herrschaft.³ Sie verhindert Bevorzugung oder Benachteiligung Einzelner in Form von willkürlichen Entscheidungen, weil sich alle an die gleichen und rational begründeten Spielregeln (Gesetze) halten. Dieser Bürokratiebegriff ist durchaus ein positiver.

Ziel eines jeglichen Bürokratieabbaus kann es daher nur sein, staatliche Regulierung auf ein vernünftiges Maß zu beschränken und diese Regeln so effizient wie möglich zu gestalten. Dazu sind bestehende Rechtsvorschriften regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen und – wenn erforderlich – zu vereinfachen. Neue Rechtsvorschriften sind möglichst kostengünstig zu gestalten.

Grundlage Koalitionsvertrag

Bereits in den Überschriften des Koalitionsvertrags vom 11. November 2005 zeigt sich die große Bedeutung, die die Regierungsparteien dem Thema Bürokratieabbau zumessen.⁴ Bürokratieabbau hat als eigenständiges Kapitel 9 die gleiche Bedeutung wie zum Beispiel die Themenbereiche Arbeit, Energie oder Umwelt erhalten. Die Vereinbarungen zum Bürokratieabbau sind zudem konkret und handlungsorientiert. So verpflichten sich die Regierungsparteien, das „Standardkosten-Modell“ in Deutschland einzuführen, damit bürokratische Lasten zu messen und ein konkretes Abbauziel festzulegen. Darüber hinaus soll beim Bundeskanzleramt „ein unabhängiges Gremium von Fachleuten (Normenkontrollrat)“ eingesetzt werden, das neue Gesetzesinitiativen auf ihre bürokratischen Lasten hin überprüft und dem Kabinett gegenüber Stellungnahmen zu den Bürokratiekosten vorlegt.⁵

Die Vereinbarungen des Koalitionsvertrags wurden zügig umgesetzt. Als ersten Schritt verabschiedete das Bundeskabinett am 25. April 2006 das Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“. Neu geschaffen wurden ein Staatssekretärsausschuss und die Position eines Koordinators für „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ beim Bundeskanzleramt. Koordinator und Ausschuss sollen die Umsetzung des Programms sicherstellen. Dem Koordinator und dem Staatssekretärsausschuss arbeitet eine Geschäftsstelle zu, die beim Bundeskanzleramt ange-

siedelt ist und auch die Bürokratiekostenmessung koordiniert.

Der zweite Schritt war das Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats (NKR-Gesetz), das am 14. August 2006 verkündet wurde. Das Gesetz schuf die Grundlage für die Berufung des Nationalen Normenkontrollrats und legt dessen Aufgaben fest.⁶ Gesetzliche Aufgabe des Normenkontrollrats ist es, die durch Gesetze verursachten Bürokratiekosten durch Anwendung, Beobachtung und Fortentwicklung einer standardisierten Bürokratiekostenmessung auf Grundlage des Standardkosten-Modells zu reduzieren.⁷ Auf Vorschlag der Bundeskanzlerin berief der Bundespräsident am 19. September 2006 die acht Mitglieder des Normenkontrollrats.⁸ Dem Rat steht ein Sekretariat zur Seite, das organisatorisch ebenfalls dem Bundeskanzleramt zugeordnet ist.

Bürokratiekosten im Sinne des NKR-Gesetzes

Um die Kosten der Bürokratie zu messen, bedarf es zunächst der Definition dessen, was gemessen werden soll. Im § 2 Abs. 1 des NKR-Gesetzes werden Bürokratiekosten wie folgt definiert: „Bürokratiekosten im Sinne dieses Gesetzes sind solche, die natürlichen oder juristischen Personen durch Informationspflichten entstehen. Informationspflichten sind aufgrund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln. Andere durch Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift entstehende Kosten sind nicht umfasst.“

Diese Definition von Bürokratiekosten – Kosten aus Informationspflichten – ist recht eng. Sie erfasst lediglich einen Teil der Kosten und bürokratischen Belastungen, die bei Wirtschaft und Bürgern durch Gesetze und Verordnungen verursacht werden können. Sie hat aber den Vorteil, die Diskussion über ein Zuviel an Bürokratie auf einer technischen Ebene führen zu können. Es geht nicht um die Frage, ob die politischen Ziele eines Gesetzes sinnvoll sind, sondern darum, ob die Informationspflichten des Gesetzes notwendig sind, um die politischen Ziele zu erreichen.

³ Vgl. Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Erster Teil, Kapitel III., 2.

⁴ Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD „Gemeinsam für Deutschland – Mit Mut und Menschlichkeit“ ist im Internet unter http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/koalitionsvertrag,property=publicationFile,property=publicationFile.pdf zu finden.

⁵ Vgl. N. Röttgen: *Normenkontrollrat: Der Koalitionsvertrag als Wegweiser zu besserer Rechtsetzung und weniger Bürokratie*, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2006, S. 47 ff.

⁶ Zur Tätigkeit des Normenkontrollrats siehe auch: Doris Dietze, Gisela Färber: *Ein Jahr Nationaler Normenkontrollrat – Tätigkeitsschwerpunkte, Erfahrungen und Perspektiven* –, in: *Verwaltung und Management*, 2007, S. 283 ff.

⁷ § 1 NKR-Gesetz.

⁸ Vorsitzender ist Dr. Johannes Ludewig. Weitere Mitglieder sind: Wolf-Michael Catenhusen (Stellvertretender Vorsitzender), Hermann Bachmaier, Dr. Hans D. Barbier, Prof. Dr. Gisela Färber, Henning Kreibohm, Dr. Franz Schoser, und Prof. Dr. Johannes Wittmann.

Gemessen werden die Bürokratiekosten mit dem Standardkosten-Modell, einem in den Niederlanden entwickelten Verfahren. Dieses Verfahren wurde an die deutschen Gegebenheiten angepasst. Die Messungen werden vom Statistischen Bundesamt durchgeführt. Dabei ergeben sich Kosten einer Informationspflicht rechnerisch aus der Multiplikation der Anzahl der Fälle pro Jahr mit den Kosten der einmaligen Erfüllung der Informationspflicht. Die Schätzung der Kosten der einmaligen Erfüllung erfolgt aus Vereinfachungsgründen mit Hilfe sogenannter Standardaktivitäten.⁹

Begonnen wurden die Messungen bei den Informationspflichten der Wirtschaft. Die Erfassung der Bürokratiekosten, die bei Verwaltung und Bürgern entstehen, wurde zunächst zurückgestellt. Bei der Messung wurden – sofern das betroffene Ministerium es wünschte – auch die durch direkt und unmittelbar in Deutschland geltende EU-Verordnungen entstandenen Bürokratiekosten ermittelt.

Messergebnisse

Bislang wurden knapp 10 000 bundesrechtliche Informationspflichten der Wirtschaft identifiziert und gemessen. Die Messungen ergaben Bürokratiekosten in Höhe von rund 47 Mrd. Euro.¹⁰ Diese Belastung entspricht rund 2% des Bruttoinlandsprodukts Deutschlands. Dies ist eine beeindruckende Größenordnung, insbesondere wegen der engen Definition der Bürokratiekosten nach dem NKR-Gesetz.

Wie bei jeder Messung, ist auch dieses Ergebnis eine Momentaufnahme. Es stellt die Kostenbelastung der Wirtschaft durch Informationspflichten dar, die am 30. September 2006, dem Stichtag, in Kraft waren. Die Ergebnisse der Messungen werden in einer Datenbank des Statistischen Bundesamtes dokumentiert. Die Ministerien, der Normenkontrollrat und auch die betroffenen Wirtschaftsverbände haben die Möglichkeit, auf diese Daten zuzugreifen. Darüber hinaus werden in einer Webdatenbank alle wesentlichen Ergebnisse der Bürokratiekosten-Messung öffentlich zugänglich gemacht.¹¹

⁹ Eine eingehende Darstellung des Messverfahrens findet sich im Bericht der Bundesregierung 2007 zur Anwendung des Standardkosten-Modells, Bürokratiekosten: Erkennen – Messen – Abbauen, Berlin, 2007.

¹⁰ Bundesregierung (Hrsg.): Zeit für das Wesentliche: Bürokratieabbau schafft Freiräume – Bericht der Bundesregierung 2008 zur Anwendung des Standardkosten-Modells und zum Stand des Bürokratieabbaus, Berlin 2008.

¹¹ Die Datenbank ist abrufbar unter: <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Buerokratieabbau/Informationspflichten/informationspflichten.html>.

Die zwei Säulen des Bürokratieabbaus

Die Messung der bestehenden Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell (sogenannte Bestandsmessung) bildet das Fundament des deutschen Bürokratieabbaus. Allein die Messung der Bürokratiekosten führt jedoch nicht zu weniger Bürokratie. Daher besteht das Programm der Bundesregierung aus zwei Säulen. Mit der Ex-ante-Abschätzung, der ersten Säule, soll das Entstehen von Bürokratiekosten bei neuen Regelungsvorhaben im vornherein auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt werden. Bei der zweiten Säule, der Überprüfung des Bestands, sollen Bürokratielasten im bestehenden Bundesrecht identifiziert und 25% der Kosten bis 2011 reduziert werden.¹²

• *Die erste Säule:* Seit 1. Dezember 2006 ist das Ex-ante-Verfahren für alle bundesrechtlichen Regelungsvorhaben verbindlich. Jedes Bundesministerium muss bei der Erarbeitung neuer Gesetze und Verordnungen, die darin enthaltenen Informationspflichten benennen und die damit verbundene Kostenbelastung offen legen. Dabei werden die Kosten mit dem Standardkosten-Modell geschätzt. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass bereits bei der Erarbeitung der Vorschrift die Bürokratiekosten berücksichtigt werden. Dieses Verfahren ist in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)¹³ und im Leitfaden zur Ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell¹⁴ im Detail geregelt. Der Nationale Normenkontrollrat spielt in diesem Verfahren eine besondere Rolle, da er in den laufenden Gesetzgebungsprozess zur Vorbereitung von Kabinettsentscheidungen eingebunden ist. Durch die frühzeitige Einbindung ist der Normenkontrollrat den Bundesministerien in dieser Phase der Gesetzgebung gleichgestellt. Er kann bereits zu Beginn eines Gesetzgebungsverfahrens zu den Bürokratiekosten Stellung und damit Einfluss nehmen. Darüber hinaus wird die Stellungnahme des Normenkontrollrats nicht nur dem federführenden Ressort zugeleitet, sondern auch als Anlage des Gesetzentwurfs dem Bundeskabinett vorgelegt. Gemeinsam mit dem Kabinettsbeschluss wird sie dann dem Parlament zugeleitet und erstmals – und zwar als Drucksache – veröffentlicht. Die Stellung-

¹² Vgl. Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 25.4.2006.

¹³ Vgl. §§ 42ff. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesregierung, <http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/139852/publicationFile/15659/ggo.pdf>.

¹⁴ Leitfaden für die Ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell (SKM), Berlin 2008. <http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Publikationen/Anlagen/2008-03-01-leitfaden-ex-ante-abschaetzung-maerz-2008.property=publicationFile.pdf>.

nahme des Rats ist damit Teil der parlamentarischen Beratung.

Im Rahmen seiner Prüfkompetenz untersucht der Normenkontrollrat, ob das federführende Ressort die Bürokratiekosten unter Anwendung des Standardkosten-Modells nachvollziehbar quantifiziert hat, ob Alternativen aufgezeigt wurden und ob die am wenigsten belastende Alternative ausgewählt wurde. Dieser Prüfungsumfang ergibt sich aus dem NKR-Gesetz. Das beabsichtigte Regelungsziel eines Gesetzes kann der Normenkontrollrat nicht hinterfragen. Auch zu bürokratischen Belastungen, die nicht aus Informationspflichten resultieren, darf der Rat nach seinem gesetzlichen Auftrag keine Aussage treffen.¹⁵

Da die Ex-ante-Abschätzung darauf ausgerichtet ist, die Kostenbelastung durch neue oder geänderte Informationspflichten zu begrenzen, kann bei ihr vom präventiven Arm des Bürokratieabbaus gesprochen werden. Neue überflüssige oder zu komplizierte Regelungen sollen frühzeitig als solche erkannt und möglichst im Entstehungsprozess verhindert werden.

- Die zweite Säule: Die bestehenden Regelungen, also die knapp 10 000 Informationspflichten, die die Wirtschaft mit rund 47 Mrd. Euro belasten, werden überprüft. Dabei sollen die Informationspflichten identifiziert werden, die abgeschafft oder vereinfacht werden können.¹⁶ Bis Ende 2011 sollen die bestehenden Bürokratiekosten um 25% reduziert werden.¹⁷ Als Zwischenziel bis Ende 2009 wird eine Reduzierung von 12,5% angestrebt. In absoluten Zahlen bedeutet dies einen Abbau von rund 12 Mrd. Euro bis 2011 bzw. 6 Mrd. Euro bis 2009.

Bilanz nach drei Jahren

Die Bundesregierung und der Normenkontrollrat haben in den letzten drei Jahren erste Erfahrungen mit der Messung und Reduzierung von Bürokratiekosten bei bestehenden und neuen Regelungen gesammelt. Es stellt sich die Frage, ob sich die Erwartungen an die Bürokratiekostenmessung erfüllt haben. Hat die Bundesregierung ihr Zwischenziel – 6 Mrd. Euro bis Ende 2009 – erreicht? Hat die Anwendung des Standardkosten-Modells die Diskussion über den Bürokratieabbau verändert? Gibt es ein stärkeres Bürokratiekostenbewusstsein in der Verwaltung? Und: Kommt der Bürokratieabbau bei den Betroffenen an?

¹⁵ Siehe: § 2 Abs. 1, Satz 2 NKR-Gesetz.

¹⁶ Siehe: Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 25.4.2006.

¹⁷ Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 28.2.2007.

Quantitative Abbauziele der Bundesregierung erreicht?

Ausweislich ihres Jahresberichts 2008 hat die Bundesregierung eine Vielzahl von Vereinfachungsmaßnahmen auf den Weg gebracht, die nach vollständigem Inkrafttreten die Wirtschaft jährlich um über 7 Mrd. Euro entlasten sollen. Dies entspricht einem Abbau von knapp 15% der ermittelten Bürokratiekosten. Das selbst gesteckte Zwischenziel von 12,5% bis zum Ende der Legislaturperiode wäre damit nicht nur erreicht, sondern sogar übertroffen. Dieses Ergebnis basiert auf 330 Einzelmaßnahmen, welche die Bundesministerien in ihrem Zuständigkeitsbereich entwickelt haben.

Im Gegensatz zu der systematischen Überprüfung neuer oder geänderter Informationspflichten im Ex-ante-Verfahren sind diese Entlastungsmaßnahmen jedoch nicht das Ergebnis eines systematischen Verfahrens, sondern das Ergebnis von Einzelanstrengungen der Ressorts. Bislang fehlt bei der Bestandsüberprüfung ein systematisches Verfahren zur Umsetzung der Messergebnisse in konkrete Abbauvorschläge. Dies hat auch der Normenkontrollrat wiederholt bemängelt. In seinem Jahresbericht 2008 weist er darauf hin, dass „die bisher vorgestellten Abbaumaßnahmen noch keine Gesamtstrategie der Bundesregierung vermitteln...“¹⁸.

Es scheint daher fraglich, ob die Identifizierung von besonders belastenden Informationspflichten und die Festsetzung von Abbauzielen ein ausreichender Anreiz sind, bestehende Regelungen regelmäßig zu überprüfen und bürokratische Lasten systematisch zu reduzieren.

Veränderung der Diskussion durch Kostenmessung?

Ein weiterer Grund für die Einführung der Bürokratiekostenmessung war das Bestreben der Bundesregierung, die Diskussionen zum Bürokratieabbau von der Debatte über politische Inhalte zu trennen und auf eine „technischere“ Basis zu stellen.¹⁹

Die letzten drei Jahre haben dazu geführt, dass die Bewertung bestehender und geplanter Regelungen vermehrt anhand der damit verbundenen Bürokratiekosten erfolgt. Die Messergebnisse und ihre Aufbereitung in einer Datenbank ermöglichen erstmals eine Auswahl der Informationspflichten nach der jeweiligen Kostenbelastung. So können Informationspflichten nach unterschiedlichen Kriterien (z.B. gesamtwirt-

¹⁸ Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.): Bürokratieabbau – jetzt Entscheidungen treffen – Jahresbericht 2008, Berlin, 2008, S. 22.

¹⁹ Vgl. Bundesregierung (Hrsg.): Zeit für das Wesentliche, a.a.O., S. 8 f.

schaftliche Kosten, Kosten je Einzelfall, Kosten für bestimmte Branchen) gereiht und gebündelt werden. Auch eine Zuordnung der Informationspflichten auf die zuständigen Ministerien und Verantwortungsebenen (EU oder Bund) ist möglich.

So brachte die Messung zu Tage, dass wenige Informationspflichten für einen Großteil der Bürokratiekosten verantwortlich sind. Allein die sieben teuersten Informationspflichten machen mehr als die Hälfte aller Bürokratiekosten aus. Tabelle 1 zeigt, dass es sich um Informationspflichten handelt, die im Zusammenhang mit der Buchführung und der Steuererklärung stehen. Auch für den Finanzmarktbereich konnte ermittelt werden, dass einige wenige Informationspflichten für den Großteil der Kosten verantwortlich sind und mehr als drei Viertel der Bürokratiekosten auf EU-Recht zurückgehen.²⁰

Aufgrund der transparenten Aufbereitung der Messergebnisse werden die Bürokratiekosten mehr und mehr als sachliches Argument genutzt, um in besonders kostenintensiven Bereichen Vereinfachungsvorschläge zu entwickeln. So hat die Bundesregierung einen Schwerpunkt unter anderem auf die Vereinfachung der 50 gesamtwirtschaftlich teuersten Pflichten gelegt.²¹ Ergänzt wird dieses Vorgehen nunmehr durch eine Betrachtung der besonders kostenintensiven Pflichten für bestimmte Branchen bzw. einzelne Unternehmen.²² Auch die Verbände machen sich im Einzelfall die Daten zu Nutze, um für Entlastungsmaßnahmen in ihrem Bereich zu werben bzw. um Kritik an bestehenden und geplanten Regelungen zu üben. Damit sind die Messergebnisse mittlerweile ein wichtiges Instrument der Bundesregierung aber auch der Interessenvertreter geworden, um bürokratische Lasten zu vermindern.

Gesteigertes Kostenbewusstsein?

Mit der Einführung der Ex-ante-Abschätzung hat die Bundesregierung auch die Hoffnung verbunden, das Kostenbewusstsein bei den gesetzgebenden Institutionen zu schärfen.²³ Bei den Ministerien gibt es bereits Anzeichen für ein gesteigertes Kostenbewusstsein. Die Überprüfung von Bürokratiekosten bei neuen Rechtsvorschriften ist mittlerweile ein fester Teil des Gesetzgebungsverfahrens geworden. Dies kann unter

Tabelle 1
Die sieben teuersten Informationspflichten der Wirtschaft

Rang nach Abschluss der Messung	Belastung (in Euro)	Informationspflicht	Resort	Gesetz
1	6 197 445	Aufbewahrung von Rechnungen	BMF	UStG
2	3 717 868	Allgemeine Buchführungspflicht	BMJ	HGB u.a.
3	3 650 121	Abgabe der Steuererklärung	BMF	UStG
4	3 539 924	Pflicht zur Jahres- und Konzernabschlusserstellung, Prüfung und Offenlegung für alle Kapitalgesellschaften (Prüfung nur für mittelgroße und große Unternehmen)	BMJ	HGB
5	2 895 000	Ausstellung von Rechnungen	BMF	UStG
6	2 780 135	Stichtagsinventur	BMJ	HGB
7	1 638 357	Bilanzierungspflicht bei Personenhandelsgesellschaften und Einzelkaufleuten	BMJ	HGB

Quelle: Bundesregierung (Hrsg.): Zeit für das Wesentliche: Bürokratieabbau schafft Freiräume - Bericht der Bundesregierung 2008 zur Anwendung des Standardkosten-Modells und zum Stand des Bürokratieabbaus, Berlin 2008, S. 48.

anderem darauf zurückgeführt werden, dass die Ministerien bei der Erarbeitung neuer Regelungsvorhaben gesetzlich zur Durchführung der Kostenschätzung verpflichtet sind. Zudem sind sie verpflichtet, diese Schätzung dem Normenkontrollrat bei der Ressortanhörung zur Stellungnahme vorzulegen. Seitdem der Normenkontrollrat seine Prüftätigkeit aufgenommen hat, werden daher die Bürokratiekosten bei allen neuen Regelungsvorhaben systematisch von den Ministerien geschätzt und die Ergebnisse der Schätzung im Vorblatt und in der Begründung des Vorhabens dargestellt.²⁴ Fehlen Angaben zu den Bürokratiekosten, wird das Vorhaben erst gar nicht dem Kabinett zur Entscheidung vorgelegt. Es fehlt an der sogenannten „Kabinetttreife“. Bislang hat der Normenkontrollrat rund 900 Regelungsvorhaben auf ihre Bürokratiekosten hin geprüft.²⁵ Nach den Berechnungen des Normenkontrollrats konnten dadurch Bürokratiekosten in einer erheblichen Größenordnung (rund 3,7 Mrd. Euro) reduziert werden.²⁶

Als konkretes Beispiel kann das Investmentänderungsgesetz angeführt werden, das zum 28. Dezember 2007 in Kraft getreten ist. Mit diesem Gesetz

²⁰ Vgl. Dirk H. Kranen: Bürokratiekostenbelastung im Finanzmarktbereich, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Monatsbericht des BMF – Oktober 2008, S. 51 ff.

²¹ Siehe: Bericht der Bundesregierung 2007 zur Anwendung des Standardkosten-Modells, a.a.O., S. 25.

²² Siehe Bundesregierung (Hrsg.): Zeit für das Wesentliche, a.a.O., S. 28.

²³ Ebenda S. 24.

²⁴ Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.): Bürokratieabbau – jetzt Entscheidungen treffen – Jahresbericht 2008, Berlin 2008, S. 5.

²⁵ Stand: April 2009.

²⁶ Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.): Jahresbericht 2008, a.a.O., S. 5.

wurde eine Vielzahl von Informationspflichten aufgehoben und vereinfacht. Insgesamt führte dies zu einer Nettoentlastung von rund 8 Mio. Euro, die im Rahmen der Ex-ante-Abschätzung ermittelt wurde. Bei der Beurteilung des Ex-ante-Verfahrens ist jedoch zu berücksichtigen, dass dieses Verfahren nur für Regelungsvorhaben gilt, die von der Bundesregierung initiiert werden. Mit Beschlussfassung im Kabinett endet das Mandat des Normenkontrollrats. Kommt es später im parlamentarischen Verfahren zu weiteren Änderungen, findet eine erneute Schätzung der Kosten sowie eine Prüfung durch den Normenkontrollrat nicht mehr statt.²⁷ Dass sich im parlamentarischen Verfahren noch Änderungen ergeben können, zeigt das Beispiel der Erbschaftsteuerreform. Als der Entwurf dem Normenkontrollrat vorlag, hatte das Ressort die durch das Gesetz verursachten Bürokratiekosten auf 4,8 Mio. Euro geschätzt.²⁸ Im parlamentarischen Verfahren kam es dann zu wesentlichen Änderungen des Entwurfs, der zu einer weiteren Belastung von 2,9 Mio. Euro führte.²⁹

Auch bei Gesetzen, die auf einer Initiative des Bundesrats oder Bundestags beruhen, wird in der Regel keine Schätzung der Bürokratiekosten vorgenommen. Ein Beispiel dafür ist das im Rahmen des Konjunkturprogramms II verabschiedete Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland, das von den Koalitionsfraktionen im Bundestag eingebracht wurde.³⁰ Bürokratiekosten werden in diesem Entwurf nicht ausgewiesen.

Beide Beispiele zeigen, dass Bundestag und Bundesrat in den Prozess der Bürokratiekostenschätzung nicht aktiv eingebunden sind. Es kann daher von einer parlamentarischen „Bürokratiekosten-Lücke“ gesprochen werden. Während auf der Seite der Bundesregierung eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit den Bürokratiekosten stattfindet, das Bewusstsein also insoweit geschärft wird, besteht auf der Seite des Parlaments noch Nachholbedarf.

Kommt der Bürokratieabbau bei den Betroffenen an?

Ziel des Programms der Bundesregierung „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ ist eine spürbare Entlastung der Betroffenen.³¹ Die Bundesregierung

²⁷ So weist der Normenkontrollrat in seinem Jahresbericht darauf hin, dass im Bundestag und Bundesrat die quantifizierten Bürokratiekosten bisher nur im Einzelfall eine Rolle spielen und in der Regel nicht Gegenstand politischer Diskussion sind. Siehe: Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.): Jahresbericht 2008, a.a.O., S. 5.

²⁸ Bundestags-Drs. 16/7918 vom 28.1.2008 S. 49.

²⁹ Bundestags-Drs. 16/11075 vom 25.11.2008, S. 3.

³⁰ Bundestags-Drs. 16/11740 vom 27.1.2009.

³¹ In ihrem Kabinettschluss vom 28.2.2007 hat sich die Bundesregierung zu einem spürbaren Bürokratieabbau verpflichtet.

hat bereits eine Vielzahl von Maßnahmen auf den Weg gebracht, die rein rechnerisch zu einer signifikanten Reduzierung der Bürokratiekosten der Wirtschaft führen. Die sieben Maßnahmen mit dem höchsten Entlastungspotenzial sind in der Tabelle 2 aufgeführt.

Inwieweit diese Entlastungen bei der Wirtschaft angekommen sind, hängt vor allem davon ab, ob die jeweiligen Maßnahmen bereits in der Praxis Anwendung finden. Bislang wurden Reduzierungsvorschläge, die zu einer Entlastung von rund 6,6 Mrd. Euro führen können, vom Kabinett verabschiedet.³² Einige dieser Maßnahmen wurden bereits von Gesetzgeber und Verwaltung umgesetzt und sind insoweit bei der Wirtschaft angekommen, wie z.B. die Verpflichtung zur automatisierten Meldung in der Sozialversicherung oder die Anhebung der Umsatzgrenze für die Buchführungspflicht. Bei anderen hingegen steht die konkrete Umsetzung noch aus, wie z.B. die Einführung eines elektronischen Entgeltnachweises (ELENA) oder der Wegfall der Lohnsteuerkarten durch Einführung eines elektronischen Abrufverfahrens für Lohnsteuer-Abzugsmerkmale. Das zeitversetzte Inkrafttreten der Maßnahmen führt dazu, dass die Entlastungswirkung bei dem einzelnen Unternehmen peu à peu eintritt. Eine abschließende Beurteilung, was von den Entlastungsmaßnahmen bei den Betroffenen tatsächlich ankommt, ist daher erst dann möglich, wenn die Vereinfachungen in der Praxis umgesetzt und im Nachhinein auf ihre tatsächliche Entlastungswirkung hin evaluiert werden.

Hinzu kommt, dass sich der Bürokratieabbau nach dem Regierungsprogramm auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten beschränkt. Unberücksichtigt bleiben sonstige Kosten, die Unternehmen und Bürgern aus der Rechtsbefolgung entstehen. Darunter fallen z.B. die Kosten, die dem Anlagenbetreiber durch die Verpflichtung zum Einbau moderner Technik entstehen; dem Landwirt durch die Einhaltung naturschutzrechtlicher Abstandsflächen oder dem Vermieter durch die Pflicht zum Einbau von Feuermeldern. Diese Kosten können für den Unternehmer mindestens ebenso belastend sein.

Weiterentwicklung – Auf den bestehenden Strukturen aufbauen

Die Bilanz hat ergeben, dass in einem recht kurzen Zeitraum wichtige Erfolge erzielt werden konnten. In der kommenden Legislaturperiode sollten jedoch in drei Bereichen Weiterentwicklungen vorgenommen werden:

³² Vgl. Bundesregierung (Hrsg.): Zeit für das Wesentliche, a.a.O., S. 13.

Tabelle 2
Liste der TOP 7 der Vereinfachungsmaßnahmen
für die Wirtschaft
 (Stand Dezember 2008)

Maßnahme	Gesetz	Entlastung der Wirtschaft
Modernisierung des Bilanzrechts	Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz	2500 Mio. Euro
Vereinfachungsregelung zur Berechnung der vorläufigen Beitragschuld	Sozialgesetzbuch IV	650 Mio. Euro
Aufhebung von rund 2000 BMF-Schreiben		421 Mio. Euro
Verpflichtung zum automatisierten Beitragsnachweis in der Sozialversicherung	Sozialgesetzbuch IV	407,1 Mio. Euro
Verpflichtung zur automatisierten Meldung in der Sozialversicherung	Sozialgesetzbuch IV	404,9 Mio. Euro
Anhebung der Umsatzgrenze für die Buchführungspflicht	Abgabenordnung	306,8 Mio. Euro
Wegfall der Lohnsteuererkarten, Einführung eines elektronischen Abrufverfahrens für Lohnsteuer-Abzugsmerkmale	Einkommensteuergesetz	262,08 Mio. Euro

Quelle: Bundesregierung (Hrsg.): Zeit für das Wesentliche: Bürokratieabbau schafft Freiräume – Bericht der Bundesregierung 2008 zur Anwendung des Standardkosten-Modells und zum Stand des Bürokratieabbaus, Berlin 2008, S. 55 ff.

- Erstens, das Parlament sollte in den Prozess zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung stärker einbezogen werden.
- Zweitens, der Abbau bestehender Bürokratielasten sollte mit dem bewährten Verfahren der Vermeidung neuer Bürokratiekosten verbunden werden (Zusammenführung von Ex-ante-Abschätzung und Bestandsüberprüfung).
- Drittens, neben Kosten aus Informationspflichten sollten weitere bürokratische Kosten in den Blick genommen werden.

In allen drei Bereichen kann auf den bestehenden Strukturen aufgebaut werden.

Parlamentarische Einbindung stärken

Bei parlamentarischen Gesetzesinitiativen und Änderungsanträgen findet bislang keine Prüfung der Bürokratiekosten statt. Bürokratische Lasten sollten jedoch möglichst von allen Akteuren des Gesetzgebungsverfahrens bei ihren Entscheidungen mitberücksichtigt werden. Anders ist eine nachhaltige Vermeidung

neuer Bürokratiekosten sowie eine Aussage darüber, was am Ende beim Betroffenen ankommt, kaum möglich. Es wäre daher sinnvoll, auch Bundestag und Bundesrat als verantwortliche Akteure in den Prozess des Ex-ante-Verfahrens einzubinden. So könnten die Bürokratiekosten über den gesamten „Lebenszyklus“ eines Gesetzesentwurfs hin à jour gehalten werden – von dem ersten Entwurf bis zum Inkrafttreten.

Diese „Bürokratiekosten-Lücke“ ließe sich schließen. Parlamentarische Initiativen und Änderungsanträge könnten mit einer Schätzung der Bürokratiekosten versehen werden. Der Normenkontrollrat könnte gegebenenfalls als Prüfinstanz in das Verfahren eingebunden werden.³³ Hier stellt sich jedoch die Frage, wie eine Schätzung der Bürokratiekosten auch dann sichergestellt werden kann, wenn bestimmte Regelungsvorhaben besonders eilbedürftig sind – also keine Zeit für eine Bürokratiekostenschätzung bleibt. In solchen Fällen könnte das fragliche Regelungsvorhaben vorerst befristet (z.B. auf zwei Jahre) erlassen werden.³⁴ Damit tatsächlich eine Kostenbetrachtung stattfindet, könnte diese Befristung mit einer Evaluierungsklausel versehen werden, die ausdrücklich vorschreibt, dass die Schätzung der Bürokratiekosten innerhalb eines bestimmten Zeitraums nachzuholen ist.³⁵

Verschränkung der Bestandsüberprüfung mit der Ex-ante-Abschätzung

Bislang wird bei der Ex-ante-Abschätzung von Regelungsvorhaben nur die Bürokratiekostenbelastung von neuen oder geänderten Informationspflichten untersucht. Nicht untersucht werden die bereits bestehenden Informationspflichten eines Gesetzes, die im Gesetzgebungsverfahren nicht geändert werden sollen. Mit Hilfe der Ergebnisse der Bestandsmessung ist es jedoch möglich, sich einen schnellen Überblick über die kompletten Bürokratiekosten eines Gesetzes zu verschaffen. Dank dieser Information kann jedes Gesetzgebungsverfahren dazu genutzt werden, auch die bestehenden Informationspflichten des Gesetzes mit zu überprüfen. Eine solche Prüfung könnte vom federführenden Ressort bereits in einem frühen Stadium des Verfahrens vorgenommen werden. Hier müssten, wie

³³ Die FDP-Fraktion hat in ihrem Antrag vom 25.3.2009 (Bundestags-Drs.16/12470) gefordert, dem Bundestag ein gesetzliches Anrufungsrecht des Normenkontrollrat einzuräumen.

³⁴ Das Prinzip der Befristung ist nicht neu. Für die Bundesministerien sieht § 43 GGO bereits vor, dass in der Begründung des Gesetzes darzustellen ist, ob das Gesetz befristet erlassen werden kann. Die FDP-Fraktion hat in ihrem Antrag vom 25.3.2009 (Bundestags-Drs. 16/12470) gefordert, dass Rechtsvorschriften grundsätzlich befristet erlassen werden sollen.

³⁵ Für die Bundesministerien sieht § 44 GGO bereits vor, dass durch das federführende Ressort festzulegen ist, ob und nach welchem Zeitraum zu prüfen ist, ob die entstandenen Kosten in einen angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen.

es bei neuen oder geänderten Informationspflichten vorgeschrieben ist, ebenfalls Alternativen geprüft werden. Der Normenkontrollrat könnte im Rahmen seiner bestehenden Prüfungskompetenz solche Alternativen beurteilen. Die Ergebnisse der Überprüfung würden Teil der Stellungnahme des Normenkontrollrates werden und somit das weitere Gesetzgebungsverfahren beeinflussen.

Da die Messergebnisse der Bürokratiekosten nicht nur den federführenden Ministerien zur Verfügung stehen, sondern allgemein zugänglich sind, können zudem alle interessierten Beteiligten diese im Gesetzgebungsverfahren als Argumentationshilfe nutzen. Kurz: Bei jedem Gesetzgebungsverfahren würden alle Informationspflichten des Gesetzes einer systematischen Überprüfung unterzogen werden, unabhängig davon, ob sie geändert werden oder nicht.

Regulierungskosten entstehen nicht nur durch Informationspflichten

Das Programm der Bundesregierung beschränkt sich auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten. Für den Bürger und den Unternehmer ist es jedoch unerheblich, ob die Kosten, die ihm entstehen, durch Informationspflichten oder durch anderweitige Anforderungen der Regelungen verursacht werden. Er ist von den Kosten in Gänze betroffen und unterscheidet nicht zwischen verschiedenen Kostenarten. Zumal Bürokratiekosten aus Informationspflichten im Vergleich zu anderweitigen Kostenfolgen einer Regelung häufig die geringeren sein dürften.

Auch OECD und Weltbank unterstreichen, dass Bürokratiekosten aus Informationspflichten nur einen Teil der Regulierungskosten darstellen. Seit 2007 weisen sie verstärkt darauf hin, dass neben den Bürokratiekosten aus Informationspflichten auch anderweitige Kosten von wirtschaftspolitischer Bedeutung sind, die aus der Rechtsbefolgung resultieren. OECD und Weltbank haben daher als eine Schlussfolgerung aus der Evaluierung des niederländischen Modells empfohlen, das bestehende Programm zu den Bürokratiekosten um die sogenannten materiellen Befolgungskosten der Wirtschaft zu erweitern.³⁶ Auf Grundlage dieser Empfehlungen haben die Niederlande ihr Programm entsprechend angepasst und sich nunmehr das Ziel gesetzt, bei besonders relevanten (neuen und bestehenden) Regelungen auch die materiellen Befolgungskosten zu reduzieren.³⁷

³⁶ The World Bank Group: Review of the Dutch Administrative Simplification Programme, Washington 2007.

³⁷ Vgl. Action Plan, Reduction Red Tape for Businesses, Netherlands, 2007-2011. Abrufbar unter: <http://www.ez.nl/dsresource?objectid=159422&type=PDF>.

Bestehende Ansätze in Deutschland ausbauen

In Deutschland gibt es bereits seit einigen Jahren den Ansatz, bei allen neuen Regelungsvorhaben die Kosten der Wirtschaft zu betrachten. Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien schreibt vor, dass bei allen neuen Gesetzen und Verordnungen neben den Bürokratiekosten auch die sonstigen Kosten der Wirtschaft geschätzt werden sollen. Zu den sonstigen Kosten zählen unter anderem die mit der Rechtsbefolgung einhergehenden Erfüllungskosten, Betriebskosten und Verwaltungskosten der Wirtschaft.³⁸ Die Ergebnisse dieser Schätzung sind im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Wirtschaft als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung im Vorblatt und in der Begründung des Regelungsvorhabens darzustellen.³⁹

Von der Papierform her steht Deutschland gut da. In der Praxis bestehen bei der Schätzung der sonstigen Kosten der Wirtschaft jedoch Defizite. Qualität und Umfang fallen je nach Vorhaben sehr unterschiedlich aus. Dies zeigt sich vor allem an den Ausführungen im Vorblatt und der Begründung von Gesetzentwürfen. Sie reichen von „Kosten: keine“ bis hin zu einer ausführlichen Darstellung der unterschiedlichen Kostenwirkungen. Insgesamt zeigt sich, dass sich bislang kein einheitliches Verfahren etabliert hat. Eine Aussage über die Entwicklung der Kosten der Wirtschaft für einen bestimmten Zeitraum ist nicht möglich.

Bürokratiekosten als Vorbild

Hier könnte das Vorgehen bei den Bürokratiekosten Vorbild sein. Die Erfahrungen mit dem Ex-ante-Verfahren zeigen, dass die Schätzung der Bürokratiekosten aus Informationspflichten bei Regelungsvorhaben der Regierung mittlerweile durchweg gut funktioniert.⁴⁰

Für diesen Erfolg dürften drei Faktoren maßgeblich gewesen sein:

- Erstens hat sich mit dem Standardkosten-Modell innerhalb der Bundesverwaltung ein einheitlicher Ansatz zur Erfassung der Bürokratiekosten durchgesetzt (methodisches Vorgehen). Dieser fehlt in Deutschland bislang bei den sonstigen Kosten der Wirtschaft. Es gibt keine verbindlichen Leitlinien zur einheitlichen Anwendung oder Art und Umfang der Darstellung im Gesetzgebungsverfahren.

³⁸ Merkblatt zur Ermittlung der Kostenfolgen und Preiswirkungen von Gesetzesvorlagen, Vorlagen von Rechtsverordnungen und von Verwaltungsvorschriften nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), Bundesministerium für Wirtschaft, Juni 2007.

³⁹ Siehe auch §§ 44 und 45 GGO.

⁴⁰ Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.): Jahresbericht 2008, a.a.O., S. 29 ff.

- Zweitens fördert die Überprüfung der Bürokratiekosten durch eine unabhängige Stelle die einheitliche und durchgängige Schätzung dieser Kosten (Institutionalisierung).
- Voraussetzung für die erfolgreiche Etablierung solcher Verfahren ist jedoch, drittens, dass die Bundesregierung dem Ganzen – wie damals im Koalitionsvertrag für die Bürokratiekosten geschehen – eine entsprechende politische Bedeutung beimisst (Prioritätensetzung).

Im Bundestag – der bereits damals bei den Bürokratiekosten die Gesetzesinitiative übernommen hat – werden diese Gedanken derzeit aufgegriffen. So gibt es Initiativen sowohl seitens der Koalitionsfraktionen⁴¹ als auch seitens der FDP-Fraktion⁴², in denen die Bundesregierung aufgefordert wird, neben den Bürokratiekosten auch die sonstigen Kosten der Wirtschaft in den Blick zu nehmen und das Mandat des Normenkontrollrates entsprechend zu erweitern.

Europäischer Normenkontrollrat

Das erfolgreiche deutsche Modell – Überprüfung der Bürokratiekosten bei allen neuen Rechtsvorschriften durch einen unabhängigen Normenkontrollrat – könnte auf europäischer Ebene als Vorbild dienen. Zwar dürfte die europäische Expertengruppe unter Leitung des früheren bayrischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber aufgrund der medialen Präsenz ihres Vorsitzenden in der Öffentlichkeit bekannter sein als der Deutsche Normenkontrollrat, was aber ihre Stellung angeht, fehlt es der sogenannten Stoiber-Gruppe an der institutionellen Unabhängigkeit. Letztlich handelt es sich bei ihr um ein Beratungsgremium der Europäischen Kommission ohne Mitwirkungsrechte im Rechtssetzungsverfahren. Das Mandat der Gruppe ist auf die Begleitung des Aktionsprogramms der EU-Kommission beschränkt. Mit dem Aktionsprogramm werden die Bürokratiekosten von 42 europäischen Rechtsakten aus 13 Rechtsbereichen gemessen und auf Vereinfachungspotenziale hin untersucht.⁴³

⁴¹ Entschließungsantrag der Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU sowie der Fraktion der SPD im Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zu dem Jahresbericht 2008 des Nationalen Normenkontrollrates (16-10039) und dem Bericht der Bundesregierung 2008 zur Anwendung des Standardkosten-Modells (16-11486) 21. April 2009, Ausschussdrucksache 16(9)1501.

⁴² Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zur Änderung des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 23.1.2008, Bundestags-Drs. 16/7855; Antrag der FDP-Fraktion: Bürokratie abbauen – Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger entlasten, vom 25.3.2009, Bundestags-Drs. 16/12470.

⁴³ Das Aktionsprogramm steht als download zur Verfügung unter http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/action_program-de.htm.

Gerade aber die starke Stellung des Normenkontrollrats im Ex-ante-Verfahren, also bei neuen Regelungsvorhaben, hat – wie oben dargelegt – zu einem erhöhten Kostenbewusstsein in einem frühen Stadium des deutschen Gesetzgebungsverfahrens geführt. Eine solche Kompetenz zur Prüfung neuer Regelungsvorhaben auf unnötige Bürokratie hat die Stoiber-Kommission nicht. Das Fehlen der Unabhängigkeit und vergleichbarer Kompetenzen wird auch vom Vorsitzenden Stoiber beklagt, wenn er auch auf europäischer Ebene einen Normenkontrollrat mit einem starken Vorsitzenden fordert, der nicht nur bestehende, sondern auch geplante Gesetze überprüfen und die Bürokratiekosten ermitteln soll.⁴⁴

Zusammenfassung

Gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ist es wichtig, die Kosten, die Unternehmen und Bürgern aus Gesetzen und Verordnungen entstehen, möglichst gering zu halten.

Die Bundesregierung hat mit ihrem Programm bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau sowie mit dem Gesetz zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates den richtigen Weg eingeschlagen, um eine nachhaltige Entlastung der Unternehmen zu erzielen. Erste Erfolge sind bereits sichtbar – die Erwartungen haben sich insoweit erfüllt: Es wurden umfangreiche Entlastungsmaßnahmen auf den Weg gebracht und das Ex-ante-Verfahren hat sich als wirkungsvolles Instrument zur Vermeidung unnötiger neuer Bürokratiekosten herausgestellt. Entscheidende Erfolgskriterien waren dabei sicherlich die gesetzliche Verankerung des Normenkontrollrates als unabhängiges Beratungs- und Prüfungsgremium sowie die Anwendung des Standardkosten-Modells als einheitliche Methode zur Kostenmessung.

Um auch zukünftig eine Entlastung der Unternehmen gewährleisten zu können, muss der Weg in der nächsten Legislaturperiode weiter gegangen werden. Als neue Aufgaben stellen sich dabei insbesondere die stärkere Einbindung des Parlaments, die systematische Erschließung weiterer Entlastungspotentiale durch die Zusammenführung von Ex-ante-Verfahren und Bestandsüberprüfung sowie die Ausweitung der Kostenbetrachtung über Informationspflichten hinaus auch auf weitere Belastungen der Wirtschaft. Dabei kann die Bundesregierung auf den heutigen Strukturen aufbauen.

⁴⁴ Vgl. „Ein kostenloses Konjunkturprogramm“, Interview mit Edmund Stoiber im Hamburger Abendblatt vom 4. Juli 2009.